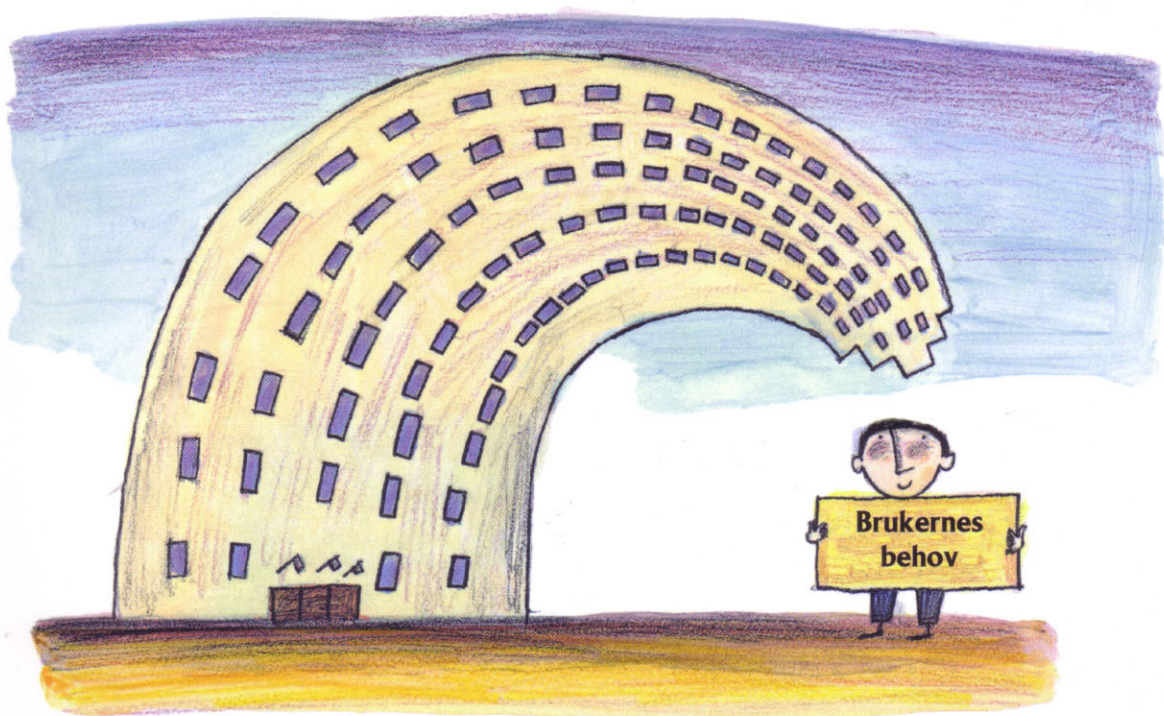


# Fra tradisjonell regelforvaltning til effektiv tjenesteproduksjon

En studie av forvaltningsreformer med trygdeetaten som case



*Jorunn Theresia Jessen*

# **Fra tradisjonell regelforvaltning til effektiv tjenesteproduksjon**

En studie av forvaltningsreformer med  
trygdeetaten som case

JORUNN THERESIA JESSEN

Norsk institutt for forskning om  
oppvekst, velferd og aldring  
NOVA Rapport 2/2002

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble opprettet i 1996 og er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Instituttet er administrativt underlagt Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferdssamfunnets tiltak og tjenester.

Instituttet har et særlig ansvar for å

- utføre forskning om sosiale problemer, offentlige tjenester og overføringsordninger
- ivareta og videreutvikle forskning om familie, barn og unge og deres oppvekstvilkår
- ivareta og videreutvikle forskning, forsøks- og utviklingsarbeid med særlig vekt på utsatte grupper og barnevernets temaer, målgrupper og organisering
- ivareta og videreutvikle gerontologisk forskning og forsøksvirksomhet, herunder også gerontologien som tverrfaglig vitenskap

Instituttet skal sammenholde innsikt fra ulike fagområder for å belyse problemene i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,  
velferd og aldring (NOVA) 2002  
NOVA – Norwegian Social Research

ISBN 82-7894-130-0  
ISSN 0808-5013

Forsidefoto: *Artville / G. Brian Karas*  
Desktop: *Hussein Monfared*  
Trykk: *GCS*

**Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:**

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring  
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo

Telefon: 22 54 12 00  
Telefaks: 22 54 12 01  
Nettadresse: <http://www.nova.no>

# Forord

Et gjennomgående trekk ved omstillingene i trygdeetaten de siste 20 årene er tilpasning til forvaltningspolitiske reformer, endrete rammebetingelser og nye brukerkrav.

Denne rapporten studerer omstillingene i lys av *den generelle forvaltningspolitikken*. Tre hovedspørsmål blir behandlet i rapporten:

1) Følger omstillingene i trygdeetaten den generelle forvaltningspolitiske utviklingen, eller er det sektorspesifikke trekk?

2) Det har blitt anført flere kritiske momenter mot innføringen av markeds- og managementreformer i offentlig sektor. Hvor relevante er innvendningene for omstillingene innenfor trygdeetaten?

3) Hvordan skal endringene i trygdeetaten forstås? Utviklingen fortolkes i forhold til to teoretiske tradisjoner: Den ene tradisjonen framholder at forvaltningsreformer er svar på konkrete problemer og utfordringer i organisasjonen. Den andre tradisjonen hevder at omstillinger har en symbolsk funksjon.

Rapporten er finansiert med midler fra NOVAs strategiske instituttprogram «Velferdstjenester i endring» og Sosial- og helsedepartementet. Rapporten er å betrakte som en litteraturstudie og en del av et større forskningsprosjekt om profesjonalisering og endringsprosesser innenfor trygdeetaten. Litteraturen refererer til generell teori og forskningslitteratur, samt offentlige utredninger/publikasjoner og policydokumenter fra trygdeetaten. Jeg har også hatt stor nytte av eget datamateriale, som ble samlet inn i forbindelse med en pågående evaluering av regionalt samarbeid i trygdeetaten. I den forbindelse vil jeg takke mine informanter ved fylkes-trygdekontoret i Oppland og trygdekontorene i Nord-Gudbrandsdalen for opplysninger og synspunkter.

En spesiell takk til forskningsleder Ann-Helén Bay og professor Lars Inge Terum for all hjelp, støtte og veiledning underveis i skriveprosessen. Videre takk til forsker Åsmund Langsether ved NOVA for nyttige kommentarer til manus.

*Oslo, februar 2002*

*Jorunn Theresia Jessen*

# Innhold

<b>SAMMENDRAG</b> .....	6
<b>1 INNLEDNING</b> .....	10
<b>2 NORSKE FORVALTNINGSPOLITISKE REFORMER I INTERNASJONALT PERSPEKTIV</b> .....	13
2.1 Om den generelle utviklingen internasjonalt .....	13
2.2 De norske reformprogrammene .....	15
2.3 Hovedelementer i reformene .....	17
<b>3 OMSTILLINGER INNENFOR TRYGDEETATEN I LYS AV GENERELLE FORVALTNINGS- POLITISKE REFORMER</b> .....	21
3.1 Trygdeetaten som forvaltningsorgan .....	21
3.2 Organisatoriske og oppgavemessige reformer .....	22
3.2.1 Endringer som følge av ny teknologi .....	22
3.2.2 Delegering og ansvarsoverføring til lokalt nivå .....	23
3.2.3 Desentralisering og reorganisering .....	23
3.2.4 Reorganisering og behovet for egne planleggingsenheter .....	25
3.2.5 Regionalt samarbeid – en ny fordeling av oppgaver og ansvar mellom trygdekontorene .....	25
3.2.6 Servicekontor og modeller for samordning av tjenestetilbudet .....	26
3.2.7 Nye organisasjonsløsninger som virkemiddel for å opprettholde tjenestetilbudet .....	27
3.3 Styringsreformer .....	28
3.3.1 Mål- og resultatstyring innenfor administrative innsatsområder .....	30
3.3.2 Mål- og resultatstyring på velferdspolitiske innsatsområder .....	31
3.3.3 Regelstyring kombineres med målstyring .....	33
3.4 Regelforenklinger .....	35
3.5 Markedsreformer og publikumsorientering .....	37
3.5.1 Service og brukermedvirkning .....	37
3.5.2 Service og rettighetsorientering .....	39
<b>4 OMSTILLINGENE I TRYGDEETATEN I LYS AV KRITIKKEN MOT NEW PUBLIC MANAGEMENT</b> .....	41
4.1 Kritikken av markeds- og management-reformer .....	41
4.2 Hvor relevant er kritikken for trygdeetatens reformstrategier .....	44
4.2.1 Effektivitet - og produksjonsmål styrer saksproduksjonen .....	44
4.2.2 Motstridende mål .....	45
4.2.3 Økende sentralisering og omstillingskrav .....	46
4.2.4 Tjenesteproduksjon og brukermedvirkning som ideal .....	48

<b>5 TEORETISKE PERSPEKTIVER PÅ FORVALTNINGSREFORMENE</b> .....	50
5.1 Verktøyperspektivet .....	50
5.2 Symbolperspektivet .....	51
5.3 Ulike perspektiv på endringer innenfor trygdeetaten .....	52
5.3.1 Nødvendige tilpasninger til ytre krav og endrede omgivelser .....	52
5.3.2 Symboler på modernitet .....	55
<b>6 AVSLUTNING</b> .....	57
<b>7 UTFORDRINGER FOR ETATEN OG BEHOVET FOR VIDERE FORSKNING</b> .....	60
<b>SUMMARY</b> .....	62
<b>LITTERATUR</b> .....	66

# Sammendrag

Denne rapporten studerer omstillinger og forvaltningsreformer innenfor trygdeetaten i lys av den nye forvaltningspolitikken. Rapporten er konsentrert om fire sentrale områder; – *Organisatoriske og oppgavemessige reformer*, – *Styringsreformer (mål – og resultatstyring)*, – *Regelforenklinger og – Markedsreformer og publikumsorientering*.

På begynnelsen av 1980-tallet ble det gjort forsøk på å drive en aktiv og samlet forvaltningspolitikk. Initiativene ble lansert utad som samlede politiske *Reformprogrammer* med krav til effektivisering og fornyelse av den statlige forvaltning. Reformene var i hovedsak politisk initierte og hadde som siktemål å løse problemene med manglende politisk styring av statlige virksomheter, utgiftsvekst, en økende mengde oppgaver, samt nye brukerkrav. Den nye forvaltningspolitikken var i stor grad inspirert av markedsinspirerte organisasjonsmodeller og styreformers som har fått samlebetegnelsen «New Public Management». Dette er konsepter og oppskrifter preget av management- og effektivitetstankegang hentet fra privat sektor. Kritikere av denne reformpolitikken hevder at markedsmodeller og forretningsprinsipper ikke uten videre kan overføres til det offentlige som har flere, mer komplekse og motstridende mål enn private bedrifter. Fordi offentlig forvaltning har som formål å sikre velferd og økonomisk trygghet, er den i utgangspunktet underlagt andre legitimitetskrav enn privat sektor. Trygdeetaten er en regelorientert forvaltning der hensynet til politisk styring, rettighetstenkning og likeverdige tjenestetilbud har vært dominerende. De nye styringsreformene legger vekt på markedsorientering, effektivisering og resultatstyring av saksproduksjonen og kan derfor komme i konflikt med tradisjonelle forvaltningsprinsipper som likebehandling og rettsikkerhet. Trygdeetatens krav til *rett ytelse* (korrekt vedtak) og *rett tid* (kortere saksbehandlingstid) er eksempel på motstridende mål som kan komme i konflikt med hverandre dersom det ene blir prioritert vesentlig høyere enn det andre. En overdreven form for effektivisering kan bli en fare for rettssikkerheten vis-à-vis brukerne, dersom effektivitetspresset fører til at den enkelte saksbehandler gis for lite tid til saksbehandling.

Trygdeetaten har siden 1980-tallet lojalt fulgt opp sentrale retningslinjer og forslag til omstillingstiltak. Etaten har som følge av dette gjennomført *nye organisasjonsformer* og tatt i bruk *styringsprinsipper* for å gjøre virksomheten mer effektiv, resultatorientert og brukervennlig. De

litteratur- og dokumentstudier som denne rapporten bygger på viser at moderniseringen av etaten stort sett har fulgt de samme utviklingstrekk som forvaltningen for øvrig. Eksempler på dette er tiltak og strategier for økt brukerorientering: service-erklæringer, kortere saksbehandlingstider og forsøk med offentlige servicekontor. Samtidig har interne reformbehov ført til sektorspesifikke løsninger og tiltak for bedre ressursutnyttelse og effektivisering av tjenesteproduksjonen ved trygdekontorene. Etaten har selv vært pådriver i endringsprosessen på flere områder. Opprettelsen av fylkestyngdekontorene som et nytt administrativt ledd, og delegering av oppgaver til trygdekontorene var resultat av en indre reformprosess med krav om økt fristilling og desentralisering. Fra sentralt hold var hensikten å utvikle en mer effektiv forvaltning og opprette planleggingsenheter med ansvar for ledelses- og organisasjonsutvikling. Utviklingen på slutten av 1990-tallet går i retning av servicekontor, overføring av beslutningsmyndighet til regionale enheter og spesialisert saksbehandling. Siktemålet er kostnadsbesparelser, effektivisering og bedre ressursutnyttelse.

Mål- og resultatstyring er det elementet innenfor managementideologien som i størst grad har fått innpass i statsforvaltningen. Mål- og resultatstyring har ikke avløst den tradisjonelle regelstyring, men er kommet som et supplement. I trygdeetaten er *resultatstyring* blitt et virkemiddel for å oppnå konkrete produksjonsmål, få kontroll over saksbehandlingsproduksjonen og redusere saksbehandlingstiden innenfor administrative områder. Effektiviseringsgevinstene måles ved bruk av *resultatindikatorer og prestasjonsmål* for virksomheten, og er i stor grad blitt styrende i saksarbeidet. I praksis har overordnet styring og kontroll ført til pålegg om mer detaljert informasjon og rapportering om ulike sider ved virksomheten på lokalt nivå. Innføring av det nye styringssystemet har først og fremst ført til *administrativ effektivitetsforbedring* og normerte saksbehandlingstider. Dette er til klar fordel for brukerne som vil få bedre service i form av mer informasjon og kortere saksbehandlingstid. Styringsformen har imidlertid møtt økende skepsis i ytre etat fordi det i praksis medfører økt administrasjon og byråkrati. Fra 1996 og framover kan vi registrere en stadig sterkere resultatstyring både innenfor administrative og velferdspolitiske områder. De nye styringsformene innebærer sterkere regulering og kontroll av saksprosedyrer, skjerpete saksbehandlerkrav og rutiner som kan oppfattes som sentraldirigering og *re-byråkratisering* av virksomheten. Utviklingen er i strid med de opprinnelige intensjonene bak reformprogrammene, som tok sikte på avbyråkratisering og demokratisering i forvaltningen.

*Service- og brukerorientering* har vært sentrale målsettinger for regjeringens forvaltningsutvikling på hele 1990-tallet. Trygdeetaten har



fulgt opp disse signalene og var den første etat innenfor statsforvaltningen som gjennomførte vedtaket om *serviceerklæringer* innen utgangen av 2000. Gjennomgangen av trygdeetatens dokumenter fra 1986 og fram til i dag viser at etaten er opptatt av å effektivisere saksproduksjonen og utvikle en mer serviceorientert tjenesteyting. Utover 1990-tallet er etatens interne og offentlige dokumenter farget av den nye service-ideologien, med vekt på brukermedvirkning og moderne tjenesteproduksjon. Rettighetsorientering er omdefinert og fremstilles som brukerorientering i den nye retorikken. Sikring av rettigheter og likebehandling fremstilles som sentrale *brukerbehov*. Selv om retorikken gir et bilde av trygdeetaten som en markedsorientert servicebedrift, så har denne modellen verken avløst eller erstattet den byråkratiske forvaltningsformen. Rettighetsorientering og likebehandling står fortsatt sterkt i etaten selv om prinsippene er innbakt i forvaltningens nye språkdrakt.

Reformtiltakene kan fortolkes som strategiske handlinger for å løse effektivitets- og legitimitetsproblemene, samtidig som de gir et bilde av etaten som en moderne og effektiv tjenesteprodusent. Trygdeetaten har som byråkratisk forvaltningsorgan blitt karakterisert som ineffektivt og tungrodd. I forhold til forvaltningens brukere har kritikken dreiet seg om mangelfull informasjon, treg saksbehandling, vanskelig tilgjengelig regelverk og ulik praktisering av regelverket. Dette har skapt legitimitetsproblemer og ført til at trygdeetaten på flere områder har tatt i bruk sentrale reformstrategier som nødvendige verktøy for fornyelse. Økende saksmengde og nye oppgaver har også ført til interne behov for effektivisering og nye organisatoriske løsninger.

Reformer kan også oppfattes som *symbolske* virkemidler for å rette på feil og mangler og svare på kritikken rettet mot offentlig sektor. Organisasjonsoppskrifter tas i bruk fordi virksomheten har bruk for *meningsbærende symboler*, som kan gi legitimitet i forhold til omgivelsene og påvirke organisasjonens identitet. Etaten har de senere årene lagt stor vekt på tiltak som skal bedre service og kvalitet i tjenesteproduksjonen, og framstiller seg utad som en «profesjonell service-etat». Dette kan bidra til å skape et *nytt image* av etaten som en moderne tjenesteprodusent framfor en byråkratisk myndighetsutøver. Ved å framstå som en effektiv og publikumsvennlig forvaltning kan trygdeetaten få bredere oppslutning og støtte som verdibærer og rettighetsforsvarer.



# 1 Innledning

Trygdeetaten administrerer store (andeler) av offentlige midler og er en av våre største statlige *forvaltningsorgan*. Etaten administrerer trygde- og bidragslovene og forvalter ca. 185 milliarder kroner, som utgjør i overkant av 1/3 av statsbudsjettet. I tillegg til Folketrygden forvalter trygdeetaten andre trygde- og pensjonsordninger, som barnebidrag og kontantstøtte. Etaten representerer derved en økonomisk og sosial maktfaktor på nasjonalt nivå. Trygdeetaten er også en viktig *institusjon i velferdsstaten*. De fleste mennesker mottar på et eller annet tidspunkt trygdeytelser enten som varig eller midlertidig inntektssikring. Alle som når pensjonsalderen får alderspensjon, alle med barn får barnetrygd og en stor del av befolkningen mottar for kortere eller lengre tid trygdeytelser ved bortfall av arbeidsinntekt. Ved utgangen av 1999 var det vel 1,4 millioner mottakere av stønad fra folketrygden. Av disse mottok i alt 943 167 personer langtidsytelser i form av alders- eller uførepensjon, etterlattepensjon eller barnepensjon (St. prp. nr. 1. 2000–2001).

Trygdeetaten er i dag under omstilling, og har de senere årene vært gjennom store organisasjonsmessige endringer. En rekke faktorer kan påvirke organiseringen av offentlig virksomhet generelt og Trygdeetaten spesielt. Oppgavene som etaten skal løse, er i stor grad politisk bestemt. Politikerne vedtar bestemmelser om hva som skal være et offentlig og hva som skal være et privat ansvar, nivået på ytelser, stønadslengde og hvilke tiltak som er mest hensiktsmessige overfor en gruppe mottakere. Politiske maktkonstellasjoner har betydning for hvilke oppgaver etaten får. Samtidig vil oppgavene være påvirket av samfunnsmessige endringer, som for eksempel endringer i familiestruktur, sykdomsutvikling, utvikling innenfor medisinsk praksis osv. I tillegg vil tilgangen til kvalifisert personale virke inn på hvordan offentlig sektor arbeider. Hvis sektoren har rik tilgang på relevant og høyt utdannet personell står den i en annen situasjon enn hvis få søker seg dit og hvis staben er preget av lav eller lite relevant utdanning. Organiseringen av offentlig sektor er imidlertid ikke bare bestemt av sektorspesifikke oppgaver og personell. Den er også underlagt generelle bestemmelser og normer for organisering, ledelse og styring både innenfor offentlig og privat sektor. Denne studien er et bidrag til å forstå hvilke faktorer som genererer endring og omstillingsprosesser i trygdeetaten spesielt og innenfor offentlig virksomhet mer generelt.

Til tross for at trygdeetaten er en så viktig samfunnsinstitusjon er det relativt sparsomt med studier om trygdeetatens *organisering og virkemåte*. En gjennomgang av forskningen på dette feltet viser at de fleste studiene har tatt for seg tjenestemannsatferd og beslutningsprosesser, tverretatlig samordning, brukererfaringer og samhandlingsforhold. (For en oppsummering se Helgøy 1999, SNF-rapport 12/99). Det meste av trygdeforskningen har vært opptatt av fordelingsvirkninger og det er få studier som har tatt organisasjonsvariabler med i analysen av trygdepolitikken. Forskning om reorganisering og endringsprosesser i trygdeetaten har i stor grad vært knyttet til evalueringer av enkeltreformer som etablering av fylkeskontor, serviceerklæringer og liknende reformforsøk. Denne rapporten tar for seg hovedtyper av forvaltningspolitiske reformer som har preget omstillingen innenfor trygdeetaten de siste 20 år. Datagrunnlaget er offentlige dokumenter utformet innenfor trygdeetaten, samt offentlige utredninger, publikasjoner, evalueringsrapporter og generell litteratur. Studien er et forsøk på å sette organisatoriske endringer inn en større forvaltningspolitisk sammenheng.

Et gjennomgående trekk ved omstillingsprosessen i trygdeetaten de siste 20 år er innslaget av forvaltningspolitiske reformer. Disse har hatt effektivisering og fornyelse av den statlige forvaltning som mål, og har i stor grad vært inspirert av konsepter og oppskrifter fra New Public Management, en internasjonal reformbevegelse med utbredelse i moderne vestlige land. Innføringen av denne type markeds- og managementreformer i norsk offentlig virksomhet har møtt mye kritikk. Hovedelementene er organisatoriske og styringsmessige reformer, publikumsorientering og markedsreformer med utgangspunkt i privat sektor. Dette er også hovedelementer som går igjen i trygdeetatens omstillingsprosess. Reformutviklingen i trygdeetaten, og kritikken av denne, må derfor forstås i sammenheng med forvaltningspolitikken generelt.

Formålet med denne rapporten er å studere forholdet mellom modernisering av offentlig sektor generelt og endringene innenfor trygdeetaten. Studien setter omstillingsprosessen inn i et større forvaltningspolitisk perspektiv og kan derved gi en bredere forståelse av organisatoriske endringer og bidra til økt selvforståelse i etaten.

Tre hovedspørsmål søkes besvart i rapporten;

1. Avspeiler omstillingene i trygdeetaten norske forvaltningspolitiske reformer og internasjonale idealer for organisering og styring?
2. Hvor relevant er den generelle kritikken av New Public Management for omstillingene i trygdeetaten?
3. Hvordan kan endringene innenfor trygdeetaten forstås teoretisk?

Første del av rapporten tar for seg trekk ved New Public Management og den norske reformpolitikken slik den ble nedfelt i politiske reformprogrammer på 80-tallet. Vi gjør deretter rede for hovedtrekkene i forvaltningsreformene (kap.2). Hovedtrekkene er å betrakte som reformstrategier for effektivisering og fornyelse av virksomheten. I kap. 3 gjør vi rede for hvordan disse reformstrategiene kommer til uttrykk i trygdeetatens omstillingsprosess. Er statens reformstrategier og begrunnelser for disse sammenfallende med den generelle reformpolitikken, eller er det trekk som er sektorspesifikke?

Utviklingen av forvaltningspolitikken er del av en internasjonal trend, som av mange blir karakterisert som New Public Management (NPM). Betegnelsen henspeiler på at reformene er preget av markedstenkning, styringsformer og ledelsesprinsipper fra privat sektor. Det foreligger etter hvert en betydelig og ofte kritisk innrettet forskning om New Public Management. I kap. 4 oppsummerer vi noen hovedtrekk ved denne kritikken, og diskuterer relevansen av den for forvaltningsreformene innenfor trygdeetaten.

Med utgangspunkt i ulike teoretiske perspektiver, presentert i kap. 5, diskuteres ulike forklaringer på utviklingen innenfor trygdeetaten. Kapitlet tar for seg to hovedperspektiver. Den ene går ut på at etaten har blitt tillagt nye og endrede oppgaver, dels som følge av samfunnsutviklingen og dels som følge av velferdspolitiske beslutninger. Ledelses- og organisasjonsreformer i etaten kan forstås som viktige redskaper eller styringsverktøy i denne prosessen. Den andre forklaringen framholder endringene som uttrykk for etatens behov for selvpresentasjon og identitetsforvaltning. Endringene betraktes som symboler og staffasje.

Rapporten avsluttes med en diskusjon av hvilke utfordringer, konsekvenser og behov som følger av omstillingsprosessen og de reformer som for tiden pågår innenfor etaten.

## 2 Norske forvaltningspolitiske reformer i internasjonalt perspektiv

### 2.1 Om den generelle utviklingen internasjonalt

Reformene i norsk forvaltning er i stor grad en følge av det moderniseringsarbeidet som har foregått innenfor OECD-området, inspirert av ideer og konsepter fra den internasjonale reformbevegelsen *New Public Management* (Olsen 1988, Læg Reid 1992). *New Public Management* (NPM) kan som *samlebetegnelse* sammenfatte en rekke markedsinspirerte organisasjonsmodeller og styreform, men er ikke et samlet og teoretisk sammenhengende konsept (Klausen og Stålberg 1998). Reformbevegelsen kjennetegnes ved ideer som vektlegger økonomisk effektivitet og liberalisering, slanking av offentlig sektor, bruk av markedsmekanismer, konkurranseeksponering og fristilling. New Zealand og Storbritannia satte tidlig disse ideene ut i livet, og OECD har spilt en aktiv rolle som pådriver for utviklingen.

Tankegodset i den nye reformbevegelsen bygger på ulike teorier og retninger, men har som felles mål å skape utvikling i organisasjoner. De tar sikte på å bedre effektiviteten, publikumsservicen og den politiske styringen av forvaltningen. Mange av oppskriftene er hentet fra markedets modeller og styreform. Styring via *marked* knyttes til maktspredning, effektiv ressursanvendning og stor omstillingsevne, i motsetning til byråkrati som forbindes med maktkonsentrasjon, stivbenthet og mangel på omstillingssevne. Ideen er at større bruk av markedsmekanismer, kontrakter og konkurranseeksponering vil motvirke byråkratiets monopolsituasjon (Øgård 2000). *Management* referer til lederskap, hvor målene for virksomheten gis av brukerne eller folkevalgte, og der oppgaven er å nå målene med minst mulig ressursbruk. *Management* betraktes som en særegen type virksomhet uavhengig av hva som forvaltes, og konsepter eller oppskrifter som brukes for å organisere og motivere ansatte i privat sektor anses like anvendelige i offentlig sektor (Pollit 1990, Peters 1996). Nye ledelsesprinsipper og konsepter er som følge av dette hentet fra det private næringsliv og overført til offentlig administrasjon. Slike konsepter er blant annet konsernledelse, direktørbetegnelser, servicemanagement og Business Process-reengineering.

En komparativ studie av de *nordiske land* viser at reformstrategiene har endret seg over tid, og at *utviklingen har fulgt en logisk kontinuitet* som

startet med desentralisering av forvaltningen på 1980-tallet (Klausen & Ståhlberg 1998). Desentraliseringen førte i sin tur med seg interessen for målstyring, som i 80-tallsversjonen ble knyttet til resultatstyring og selvstendige resultatenheter. Fra sentralt hold ble det nødvendig å finne fram til styrings- og samordningsmekanismer som var forenlig med desentralisering og lokalt selvstyre. Svaret på dette ble nye budsjetterings- og anvisningssystemer som ga kontroll og styringsmuligheter fra sentralt nivå. Kvalitet og service i den offentlige tjenesteproduksjon skulle sikres gjennom kvalitetsstyring. Klausens og Ståhlbergs studie viser at samtlige nordiske land har adoptert hovedelementene i New Public Management, mens privatisering og konkurranseutsetting i mindre grad har framstått som et sentralt mål for reformene. Dette gjelder også for norsk forvaltning der det foreløpig er lagt større vekt på såkalte «indre» reformer, enn på privatisering. Iverksettingen av reformtiltakene har også i stor grad vært sentralt initiert. Ideer og konsepter for modernisering og effektivisering ble akseptert, omsatt og fortolket i departementer og sentrale organisasjoner, som derved startet en institusjonaliseringsprosess.

En studie av public management-reformer i ti ulike land, deriblant Sverige, viser at reformene er initiert og utviklet av en liten «elite» av endringsagenter (Pollitt & Bouckear 2000). Studien viser at både i OECD's organ for «Public management service» (PUMA) og på nasjonalt nivå har høyere tjenestemenn, næringslivsrepresentanter og «eksperter» vært involvert i prosessen. Dette er aktører som til sammen utgjør den sentrale «eliten», og som i kraft av sine posisjoner og ekspertise har påvirket både det politiske og administrative system på nasjonalt nivå. Forfatterne hevder at « *most of the changes we are concerned with have been predominantly «top-down», in the sense of having been conceived and executed by executive politicians and/or civil servants*» (s. 25). Forandringene i offentlig sektor er i den forstand institusjonelt skapt.

Samtidig har likeartede ideer fått gjennomslag, avhengig av sosio-økonomiske og politiske forhold i hvert enkelt land. Studier viser blant annet at anglosaksiske land har vært mer åpne, prestasjonsinnrettete og markedsinspirerte i forhold til å anvende NPM-ideer enn andre stater (Pollitt & Bouchard, *ibid.*). Sammenlignet med land som Australia og New Zealand har de forvaltningspolitiske forandringer i Skandinavia vært mindre omfattende. Dette forklares med at befolkningen generelt aksepterer en stor offentlig sektor, byråkratisk organisering, profesjonell ekspertise og innflytelse fra faglige interesseorganisasjoner (Læg Reid 1999: 16). Et felles trekk er allikevel en utvikling i retning av økt liberalisering innen alle

sektorområder og i alle land (Statskonsult 2001). Troen på sentralisert planlegging og statlig styringsevne er på retur. Innenfor mange statlige sektorer har det også skjedd teknologiske og økonomiske endringer som har redusert behovet og muligheten for sentral koordinering og statlig monopol. Selv om en registrerer variasjoner mellom land, og innenfor de enkelte land og sektorer, er det et sentralt utviklingstrekk at det skjer en gradvis avvikling av legale, offentlige monopoler.

## 2.2 De norske reformprogrammene

Reformer og omstilling er ikke noe nytt i norsk offentlige forvaltning. I løpet av etterkrigstiden har det foregått en omfattende oppbygging, utbygging og ombygging av statsforvaltningen. På 1950-tallet var oppmerksomheten rettet mot rettssikkerhetsspørsmål og det ble lagt stor vekt på å utvikle regler for saksbehandling som styrket rettssikkerhet og ivaretok habilitets-hensyn. Fra midten på 1970-tallet kom demokrativerdier sterkere inn i forvaltningen, samtidig med en økt satsning på effektivisering og desentralisering. Departementene skulle avlastes for enkeltsaker ved oppbygging av det fylkeskommunale nivået og styrking av lokale og regionale nivåer. Først på begynnelsen av 1980-tallet ble det gjort forsøk på å drive en mer aktiv og samlet forvaltningspolitikk. I motsetning til tidligere reformarbeid ble initiativene nå lansert utad som *samlete politiske «reformprogrammer»* (St. meld. nr. 79. 1980–81 og St. meld. nr. 83, 1984–85).

Dette reformarbeidet startet med regjeringen Brundtlands langtidsprogram for 1982–1985, som framla ulike strategier for å aktivisere og forenkle forvaltningen. Det innebar blant annet en kritisk gjennomgåelse av regelverk og ressursbruk. Regjeringen Willochs langtidsprogram for 1986–89, «*Moderniseringsprogrammet*» videreførte ideene, men programmet var av mer markedsorientert karakter. Begrunnelser for reformtiltakene og strategiene var hentet fra det private næringsliv og argumenter om kostnads-effektivitet, kvalitetsbevissthet og resultatorientering var mer fremtredende (Lind 1997). Styring via rammebetingelser, framfor detaljstyring, skulle gi bedre politisk oversikt, helhetsstyring og samordning. Reformforslagene støttet seg til Maktutredningen som påviste problemer med for sterk sektorisering og overdreven detaljstyring, noe som i følge utredningen vanskeliggjorde arbeidet med de store linjene i politikken.

Senere fulgte Arbeiderpartiregjeringens reformprogram «*Den nye staten. Program for fornyelse av statsforvaltningen*» (1987–88), der målet var å skape bedre *service* i staten og bedre ressursutnyttelse. «*For å møte*



*de krav til omstilling og effektivisering som stilles til den statlige sektor, må forvaltningsapparatet fornyes, forenkles og forbedres. Dette forutsetter bedre politisk styring og mer resultatorienterte statlige virksomheter»* (Program for fornyelse av statsforvaltningen, s. 5). Staten skulle løse flere problemer ved bruk av færre ressurser, og bli *mer effektiv og produktiv* for å møte de utfordringene som offentlig sektor sto overfor (Læg Reid 1990). En viktig forutsetning for *effektiv* drift i statsforvaltning var innføring av budsjettreformen, som blir omtalt som «et viktig virkemiddel i fornyelsesarbeidet». Reformen innebærer at hver enkelt forvaltningsvirksomhet får tildelt driftsbudsjettet som en samlet ressurs. Intensjonen var at virksomheten og deres ledelse på denne måten skulle konsentrere seg om oppgaver og resultater og være mindre bundet av enkeltposter i budsjettet.

Fornyelsesprogrammet la opp til en strategi som i hovedsak videreførte Willoch-regjeringens arbeid. De to forvaltningspolitiske programmene blir av den grunn ofte omtalt som deler av én moderniseringsprosess (Læg Reid 1992). Selv om programmene var preget av konsensus om sentrale forvaltningspolitiske målsettinger og virkemidler har de allikevel hatt ulike politiske begrunnelser og intensjoner for ønsket om modernisering og effektivisering (Lind 1997). Willoch-regjeringens «Moderniseringsprogram» tok sikte på å *begrense offentlig sektor* gjennom deregulering og privatisering, og signaliserte et ønske om en redusert økonomisk rolle for stat og kommune. Arbeiderpartiregjeringens «Fornyelsesprogram» på sin side, hadde som utalt intensjon å *bevare eller videreutvikle* en sentral rolle for den offentlig sektor. Reformprogrammet rettet seg også mot brukerne av forvaltningen. Budskapet var at økt service og bedre kvalitet på statlige tjenester, sammen med forenkling av regelverket, skulle ivareta publikums behov; «*Arbeidet med å redusere saksbehandlings- og ventetid, øke tilgjengeligheten, og styrke informasjonen om publikums rettigheter og plikter vil bli intensivert*» (Program for fornyelse av Statsforvaltningen, s.83). Programmet ble presentert for Stortinget i et særskilt vedlegg til St. meld. nr. 4, 1987–88 og omfattet 75 tiltak. Dette var politisk initierte krav og reformer som statlige virksomheter måtte forholde seg til ut over 80-tallet. Omstillingsprosessen ble videreført med «*Arbeids- og administrasjonsdepartementets Omstillingsplan for statlig virksomhet i 90-årene*» (1992). Her legges det vekt på at statlige virksomheter må innstille seg på raskere omstillingstakt. Planen inneholder retningslinjer og en rekke konkrete tiltak som har vært retningsgivende for reformarbeidet videre utover 90-tallet. Stikkord for moderniseringsprosessen i denne perioden var *effektivisering, regelforenkling, desentralisering, mål- og resultatstyring, publikums- og*

*serviceorientering, organisasjonsutvikling og samordning på tvers av sektorgrenser* (jfr. AADs omstillingsplan for statlig virksomhet, 1992).

Både reformprogrammene og Omstillingsplanen for statlig sektor er preget av management- og effektivitetstankegang, med oppskrifter for offentlig serviceproduksjon og organisatoriske, ledelsesmessige forhold. Reformforslagene begrunnes ut fra behovet for modernisering og effektivisering av offentlig sektor for å løse en stadig økende mengde oppgaver og imøtekomme nye brukerkrav (Saglie 1993). Ansvar for gjennomføring av reformene ble i stor grad overlatt til den enkelte statlige virksomhet, og mange av tiltakene som ble lansert var mer rådgivende enn bindende. Den hovedløsning som ble valgt var utstrakt bruk av virksomhetsplanlegging, mål- og resultatstyring (Christensen og Læg Reid, 1997).

Reformarbeidet førte til endringer i organiseringen av tjenesteproduksjonen ved at oppmerksomheten ble forskjøvet fra innsatsfaktorer til resultatrapportering, og bruk av kvantitative produksjonsmål for å gjøre virksomhetene mer effektive.

## **2.3 Hovedelementer i reformene**

Reformtiltakene som er gjennomført i forvaltningen de siste 20 årene strekker seg over et vidt spekter (Klausen og Ståhlberg 1997). Følgende punkter beskriver hovedelementene i forvaltningsreformene (referert hos Saglie 1993):

1. Organisatoriske og oppgavemessige reformer (desentralisering)
2. Styringsreformer (Mål – og resultatstyring)
3. Management (forsterkning av lederfunksjoner)
4. Regelforenkling
5. Markedsreformer og publikumsorientering (ny servicekultur)

### *Organisatoriske og oppgavemessige reformer*

Dette er reformer som i hovedsak dreier seg om endring i tilknytningsform for underliggende virksomheter og *delegering av oppgaver og ansvar til lavere forvaltningsnivå*. Slike reformer for *fristilling og desentralisering* har en lang tradisjon i norsk forvaltning. (Christensen og Læg Reid 1998). Hovedstrategien fra midt på 1980-tallet var å gi statlige virksomheter større frihet og utvidede fullmakter i ressursdisponeringen, kombinert med økte krav om bedre interne styringssystemer. Større fristilling/autonomi og

utvidet delegasjon skulle gå sammen med utbygging av overordnet systemkontroll fra fagdepartementene. Denne styringsteknikken medførte at incentiv- og kontraktstankegang fikk sterkere innpass i forvaltningen, dvs en utvidet mulighet til økonomiske belønningssystemer, lønnsdifferensiering og personlig lønnsfastsettelse.

I løpet av 1990-tallet har det innenfor flere statlige etater foregått en utvikling i retning av regionale løsninger og inndelinger (Knutzen,1999). Dette omfatter blant annet Skatteetaten (likningskontorene og folkeregistrene), Trygdeetaten, Politi- og Lensmannsetat, Arbeidsmarkedsetaten, Domstolene med flere. Regionaliseringen bygger på en forutsetning om *at større samarbeids- og organisasjonsenheter* skaper bedre ressursutnyttelse og kvalitet totalt sett. Regionalisering av tjenestetilbudet har for disse etatene ført til nedlegging av distriktskontorer, dvs. lokale enheter, og en flytting av tjenestetilbudet fra mindre kontorer til større regionale sentra. Utviklingen vil derfor kunne oppfattes som et steg i retning av sentralisering, selv om det foregår på samme forvaltningsnivå.

### *Mål- og resultatstyring*

Mål- og resultatstyring ble på midten av 1980-tallet lansert som en viktig styringsreform og et sentralt virkemiddel i omstillingsarbeidet i staten. Formålet har vært å forbedre mulighetene for politisk styring av statlig virksomhet, blant annet ved å klargjøre hvilke resultater som faktisk nås og hvilke oppgaver som bør prioriteres. Dette er krav langt utover det som angår økonomiforvaltningen i snever forstand ((St. prp. nr. 87, 1987–90). Konseptet omfatter tiltak som målformulering, resultatmåling og resultatoppfølging. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom virksomhetsplanlegging. Krav til virksomhetsplanlegging ble iverksatt for alle statlige etater innen utgangen av 1990, og ble lansert som et virkemiddel for bedre styring. Virksomhetsplan er den årlige planen for hvilke resultatmål virksomhetene tar sikte på oppnå og for hvordan de skal prioritere ressurser for å oppnå disse målene. Et sentralt element i opplegget er utvikling av målhierarki med hovedmål og delmål. Økonomireglementet for staten, fastsatt ved Kgl. resolusjon av 26.01.96, regelfester mål og resultatstyring.. Virksomheten skal ledes og styres ut fra prinsippene om ramme, mål og resultatstyring, med vekt på en del felles mål og strategier, og lokal frihet i valg av virkemidler.

Da det nye styringssystemet ble lansert på slutten av 80-tallet ble det lagt stor vekt på målformulering og virksomhetsplanlegging. Statskonsult

fremsto som en sentral endringsagent i forbindelse med innføringen, og utarbeidet et felles konsept som skulle gjelde overalt i statlig virksomhet. Senere har det skjedd visse modifikasjoner i konseptet. *Fokus har skiftet fra målformulering i retning av resultatmåling og rapportering.* Dette kommer til syne ved bruk av mer registrering, systematisering og analyse av kostnadsinformasjonen i virksomhetene (Christensen og Læg Reid 1997).

#### *Forsterkning av lederfunksjonen*

Mål- og resultatstyring medførte en ny satsing på ledelsespolitikk med sikte på å vri lederkulturen i sentralforvaltningen bort fra administrator- og embetsmannsrollen til sterkere vektlegging av *manager eller direktørrollen* (Bleikli 1997; Eriksen 1997). I tråd med den nye managementorienterte filosofien legges det større vekt på entreprenøraktig ledelse, med handlingsrom for styring og kontroll, klarere ansvars plassering og større fleksibilitet i rekruttering og belønning. Intensjonen er at ledelsesfunksjoner og lederroller i statlige virksomheter skal endres for å få til en mer strategisk og målstyrt ledelse, med krav til resultater og ansvar for å lede omstillingsprosesser (AADs omstillingsplan for statlig virksomhet, 1992). Desentralisering av beslutningsmyndighet til lavere forvaltningsnivåer innebærer at de lokale lederne i større grad må ta konsekvensene av sine handlinger, såkalt *konsekvensansvar* (Læg Reid, 1991).

#### *Regelforenkling*

Regelforenkling var også et viktig element i reformarbeidet. Det var en utbredt oppfatning at et viktig hinder for en mer effektiv og rasjonell forvaltning lå i unødvendige kompliserte regelverk. Siktemålet ble å rydde opp i den store mengden av uoversiktlige lover, regler og forskrifter. Færre og enklere regler i det statlige systemet skulle gi brukerne bedre service og bidra til effektivisering av forvaltningen. Regelforenkling innebærer en vridning fra detaljerte prosedyreregler til mer generelle, resultatorienterte regler.

#### *Markedsreformer og publikumsorientering*

Denne type reformtiltak er etter hvert blitt sentrale elementer i den nye forvaltningspolitikken, med særlig vekt på *serviceaspektet*. I Fornyelsesprogrammet fra 1987 blir bedre service og styrking av tjenesteytingen fremstilt som hovedmål for arbeidet med fornyelse og effektivisering. Her heter det at Statens «*rolle som tjenesteutøver skal styrkes på bekostning av rollen som myndighetsutøver.*» En viktig forutsetning for dette er leder-

utvikling og kompetanseheving blant de ansatte. De politiske signalene til forvaltningen er at virksomhetene skal rette større *oppmerksomhet mot brukerinteressene*. Utviklingen avspeiles i en rekke brukerorienterte tiltak og forsøk på «varefakta» på offentlige tjenester, i form av serviceerklæringer, opprettelse av statlige servicekontorer, forenkling av offentlige skjemaer og brukerundersøkelser m.v.

# 3 Omstillinger innenfor trygdeetaten i lys av generelle forvaltningspolitiske reformer

Den nye forvaltningspolitikken innebærer omstrukturering, omstilling og effektivisering av tjenesteproduksjonen i statlige virksomheter. Trygdeetaten har i tråd med denne politikken, tatt i bruk nye organisasjonsformer og styringsprinsipper som sentrale strategier for modernisering. Den uttalte hensikten er å gjøre virksomheten mer effektiv, resultatorientert og brukervennlig. Er strategiene sammenfallende med den generelle reformpolitikken eller er det sektorspesifikke trekk?

Dette kapitlet tar for seg hovedelementene i forvaltningsreformene (jfr. kap.2.3) slik de kommer til uttrykk og utformes i trygdeforvaltningen. Jeg har valgt å konsentrere meg om fire sentrale områder; – *Organisatoriske og oppgavemessige reformer* – *Styringsreformer (mål – og resultatstyring)*, – *Regelforenklinger* og – *Markedsreformer og publikumsorientering*.

## 3.1 Trygdeetaten som forvaltningsorgan

Trygdeetaten er et *regelstyrt* forvaltningsorgan. Trygdene fordeles etter relativt klare kriterier og fortolkningen og anvendelsen av regler står sentralt i saksbehandlingen (Hoven 1981a, Solheim 1992). Juridisk saksbehandling av enkeltsaker er den dominerende arbeidsoppgaven i trygdeetaten. I praksis går det ut på å vurdere søknader om økonomisk kompensasjon ved bortfall av inntekt og dekning av utgifter ved sykdom, uførhet, arbeidsledighet, oppnådd pensjonsalder og ved visse endringer i familiesituasjon som barnefødsler, tap av forsørger, skilsmisse osv. Saksbehandlingen er i stor grad regelstyrt og rutinisert, og følger av forskrifter som utdyper loven. Saksområder som i tillegg krever skjønnsutøving er ofte de mer kompliserte søknader om uførepensjon, rehabilitering eller såkalte langtidsytelser.

Trygdeetaten har klare *byråkratiske* kjennetegn, med en hierarkisk organisasjonsstruktur og klar arbeidsdeling. Etaten har en styringsstruktur med et sentralt, regionalt og lokalt nivå. Helse og sosialdepartementet er overordnet instans, mens Rikstrygdeverket har det administrative ansvaret sentralt. Etaten har ca. 7000 stillinger fordelt på Rikstrygdeverket, fylkeskontor og lokale trygdekontor. Rikstrygdeverket er inndelt i stønads-

avdelinger og avdelinger med stabsfunksjoner som administrasjon og edb. Fylkestrygdekontorene, som ble etablert i 1991, er det administrative ledd mellom Rikstrygdeverket og trygdekontorene. I hver kommune er det et trygdekontor som tar seg av den lokale administrasjonen og den direkte kontakten med publikum og samarbeidspartnere. De fleste trygdekontorene er små fordi de avspeiler kommunestrukturen. Gjeldende norm for bemanning av trygdekontorene har vært én tilsatt pr. 1000 innbyggere.

## 3.2 Organisatoriske og oppgavemessige reformer

### 3.2.1 Endringer som følge av ny teknologi

En viktig forutsetning for omstillings- og effektiviseringsprosessen i statlig forvaltning var innføring av *den nye edb-teknologien* på begynnelsen av 1980-tallet. For trygdeetaten førte det til store personellmessige innsparinger, endringer i organisering og drift av det enkelte trygdekontor, og til dels nye oppgaver for de ansatte. (St. prp.116–83/84). Dataanlegg for beregninger og utbetalinger av trygdeytelser, nye registreringssystemer for saks- og personopplysninger og forenklete saksbehandlingsrutiner bidro til effektivisering og redusert tidsbruk ved kontorene. En del oppgaver som tidligere krevde direkte samhandling med klientene ble rasjonalisert bort. De kontantløse trygdekontorene er et eksempel på dette. Etter hvert har den nye datateknologien gitt muligheter for elektronisk kundeservice, og bidratt til at informasjonen fra trygdekontoret blir lettere tilgjengelig for publikum. Datasystemene er stadig under forbedring og har ført til forenklinger av flere arbeidsoppgaver. Muligheten for hel-elektronisk saksbehandling har imidlertid vært begrenset pga. strenge regler for personvern og retts-sikkerhetshensyn i offentlig forvaltning.

Parallelt med at EDB ble innført i trygdeetaten ble det satt i verk omfattende omorganiseringstiltak og opplæring av de ansatte. Siktemålet var bedre *Service, Produktivitet og Arbeidsmiljø* (SPA). Prosjektet skulle føre til *arbeidsinnsparing og effektivisering*. SPA-prosjektet ble omtalt som en av de største utfordringer som trygdeforvaltningen ble stilt ovenfor på 1980-tallet (Rikstrygdeverkets årsmelding, 1985). Trygdekontorene ble inndelt i arbeidsgrupper etter en fordelingsnøkkel som ble nærmere beskrevet i mønsterplanen for trygdekontorenes organisering. Utgangspunktet for mønsterplanen var St. prp. nr. 116 (1983–84) som la opp til omdisponering av ressurser i kontorene, utviding av kompetanse og formålstjenlig inndeling i saksområder. Det siste tok sikte på å gi de ansatte større variasjon i jobben, bygge ned spesialiseringen og bygge opp breddekompetanse.

Prinsippet ble kalt for *helhetlig saksbehandling* og saksområdene ble inndelt etter en helseakse og en familieakse. Saksområder som er nøye forbundet med hverandre, eks. sykepenger, rehabiliteringspenger, attføring og uførepensjon, ble samlet for å sikre bedre oppgaveløsning og oppfølging av brukeren. Med unntak av de minste trygdekontorene, har de fleste kontorer i dag en organisasjonsform som muliggjør helhetlig saksbehandling innenfor helse- og familieområdet.

### 3.2.2 Delegering og ansvarsoverføring til lokalt nivå

Densentralisering i form av oppgavemessig delegering har vært en viktig reformstrategi i offentlig sektor, med konsekvenser for forvaltningens virkemåte. Innenfor trygdeetaten startet overføringen av avgjørelsesmyndighet fra sentralt til lokalt nivå tidlig på 80-tallet. Denne formen for delegering dreide seg først og fremst om utvidet vedtaksmyndighet i trygdefaglige spørsmål. I 1984 fikk trygdekontorene myndighet til å avgjøre krav om stønad fra ugifte fedre på lik linje med andre aleneforsørgere. Året etter ble kontorene overlatt skjønns-avgjørelser (dvs. vurdering av vilkår) innen saksområdet ugifte, skilte og separert forsørgere. Senere fikk trygdekontorene delegert avgjørelsesmyndighet i «kurante» saker, som eks. enkle typer uføresaker (1988). Det ble heretter overlatt til trygdekontorene å sile ut slike saker på et tidlig tidspunkt for intern behandling, i stedet for saksbehandling i Rikstrygdeverket. Dette var tenkt som et effektiviseringstiltak og et virkemiddel til å korte ned på saksbehandlingstiden. Etter hvert ble det også overført avgjørelsesmyndighet fra fylkesnemndene til trygdekontorene i attføringssaker og saker som gjaldt tekniske hjelpemidler. Fra 1. oktober 1992 ble bidragssakene overført fra bidragsfogden til trygdekontorene. Dette var et nytt område for trygdeetaten som innebærer forskuttering, fastsettelse og innkreving av barnebidrag og ektefellebidrag. I den forbindelse ble regelverket gjort enklere og mer enhetlig for å harmoniseres med regelverket på saksområdet for enslige forsørgerer.

Arbeidet med å redusere antall saksbehandlingsledd pågikk utover 1980-tallet og trygdekontorene fikk delegert avgjørelsesmyndighet i stadig flere *sakstyper*. Konsekvenser for de ansatte ved trygdekontorene er utvidet ansvar, nye oppgaver og økende krav til regel- og sakshåndtering.

### 3.2.3 Desentralisering og reorganisering

Den viktigste organisatoriske reformen i trygdeetaten var opprettelsen av fylkestrygdekontorene som nytt administrativt ledd i 1991. De nye fylkes-



trygdekontorene avløste den tidligere organisasjonsmodellen som besto av 18 fylkesnemnder med sekretariater. Fylkesnemndene hadde fungert som trygdefaglige instanser og truffet vedtak i saker som gjaldt attføringshjelp og uførestønad. Nemndenes funksjon skulle etter reformen ivaretas av andre organisatoriske ledd i etaten.

I løpet av 1989–90 ble det opprettet 19 nye fylkestrygdekontor. Fylkestrygdekontorene ble innført som et nytt administrativt ledd mellom trygdekontorene og Rikstrygdeverket, og fikk delegert avgjørelsesmyndighet fra Rikstrygdeverket (St. prp. nr.1 (1988–89)). Fylkesleddet ble tillagt trygdefaglig enkeltsaksbehandling innenfor attføring, uførhet og yrkesskade på områder som fortsatt krevde avgjørelse utenfor de lokale trygdekontorene. En viktig oppgave var å følge opp trygdekontorene, sikre lik saksbehandling mellom regioner og mellom de lokale trygdekontorene, og gi tilbakemeldinger til Rikstrygdeverket.

I følge St. prp. nr. 1 (1988–89) hadde omorganiseringen følgende formål;

- 1) Å bedre servicen
- 2) Bidra til økt harmonisering og en mer ensartet praksis
- 3) Muliggjøre økt delegering til fylker og lokale trygdekontor
- 4) Muliggjøre sterkere satsning på personal- og ledelsesutvikling

Et uttalt mål for omleggingen var å gjøre trygdeetaten til «*en effektiv service-etat*» (Årsmelding 1987, s.10–11). Effektiviteten skulle bedres gjennom administrative rutiner, organisasjon og personalutvikling, utviklingsarbeid og kvalitetssikring, samt koordinering og oppfølging av virksomheten i trygdekontorene. Som ledd i reformen ble det derfor opprettet *plan- og utviklingsavdelinger* (PU) på fylkesnivå. Disse avdelingene fikk ansvar for å iverksette de nye mål- og resultatstyringssystemene i etaten. Fylkestrygdekontorene er i dag tillagt både råd- og veiledningsfunksjon, og kontroll- og styringsfunksjon overfor de lokale trygdekontorene. Delegering av beslutningsmyndighet fra Rikstrygdeverket til fylkestrygdekontorene innebar en *fristilling* fra overordnet styring, i forhold til tidligere organisering.

De største trygdekontorene i landet ble delegert tilnærmet samme avgjørelsesmyndighet som fylkeskontorene. Fylkeskontorene fikk ansvar for økonomistyringen i trygdekontorene f.o.m. budsjettåret 1992, og fikk senere overført fullt fagansvar fra Rikstrygdeverket for hele sakfeltet i Folketrygden, inkludert klagebehandling (fra 1.1.1997). Rikstrygdeverket

skulle heretter utvikle en klarere direktoratsprofil og styrke sin ledelsesfunksjon.

### 3.2.4 Reorganisering og behovet for egne planleggingsenheter

De organisatoriske og oppgavemessige reformene som er beskrevet her, er i tråd med sentralforvaltningens hovedstrategier for 1980-tallet. Desentralisering, utvidet delegasjon og autonomi var den gangen dominerende trekk ved utviklingen. Formålet for omorganiseringene og endringene i organisasjons- og etatsstrukturen var å *utvikle en mer effektiv statsforvaltning*.

I følge en evaluering fra Statskonsult var representanter fra sentralforvaltningen med i styrings- og prosjektgruppen som utformet grunnlagsdokumentene for fylkeskontor-reformen (Rapport 1993: 12). Den tette koblingen mellom trygdeetaten og forvaltningsutviklingen for øvrig, er derfor ikke overraskende. *Opprettelse av fylkeskontorene som et nytt administrativt ledd, skulle gjøre det lettere å følge opp og iverksette sentrale reformer og tiltak, samt møte nye «endringsbehov»*. Disse punktene er i tråd med «Program for fornyelse av statsforvaltningen» (St. meld. nr. 4. 1987–88). Samtidig var dette et sentralt konsept innenfor management-tankegangen på 1980-tallet. De nye fylkeskontorene reflekterte behovet for *nye planleggingsenheter i forvaltningen* med ansvar for ledelse- og organisasjonsutvikling.

Evalueringer viser at reformen innebar omfattende endringer i organisasjonsstrukturen, samhandlingen mellom nivåene, nyrekruttering og heving av kompetansenivået i etaten (Torjussen 1994). Opprettelsen av de nye plan- og utviklingsavdelingene på fylkesnivå muliggjorde økt delegering, mens Rikstrygdeverket på sin side fikk mulighet til å opptre som et reelt direktorat. Innføring av et fylkesnivå betød også at etaten tilpasset seg andre statlige etater rent organisatorisk. Dette åpnet muligheten for en «samordning på tvers», slik AAD's omstillingsplan foreskriver.

### 3.2.5 Regionalt samarbeid – en ny fordeling av oppgaver og ansvar mellom trygdekontorene

I trygdeetaten har «regionalisering» av trygdetjenester foreløpig vært avgrenset til ulike former for regionalt samarbeid på fylkesnivå. Samarbeidet innebærer at saksområder, oppgaver og faglig ansvar omorganiseres og fordeles mellom trygdekontorene innenfor en region, eller tillegges ett av de større kontorene. Forsøk med regionalt samarbeid er

prøvet ut flere steder i landet med tilslutning fra ledernivå i etaten, eksempelvis i Oppland, Vestfold, Østfold, Nord-Trøndelag. Hensikten er å oppnå 1) rasjonell og ressursbesparende tjenesteproduksjon, samt 2) bedre tjenestekvalitet ved spesialisering og kompetanseoppbygging på visse saksområder. Med *bedre tjenestekvalitet* menes blant annet kortere saksbehandlingstider, økt kvalitet i saksbehandlingen, faglig utvikling og styrket evne til å håndtere regelendringer hos personalet. *Spesialisering* innebærer at ett av kontorene innenfor en region, eller et fylke, utfører og overtar saksoppgaver for samtlige andre kontorer. Regionalisering av saksoppgaver har foreløpig vært aktuelt å prøve ut innenfor enkelte kompetansekrevene eller tyngre saksområder der bruk av skjønn er framtrepende. Eksempler på slike saksområder er klage- og feilutbetalingsaker, uføretrygd, grunn/hjelpestønad og barnebidrag.

Fylkesnivået har innenfor visse rammer stor frihet i hvordan de vil organisere det regionale samarbeidet. Dette kan gi rom for ulike tilpasninger og variasjoner på lokalt nivå. I RTVs dokument (1998) om regionalt samarbeid heter det at «*hensynet til etatens brukere og de resultatkrav som stilles skal være styrende for fordeling av oppgaver, myndighet og ansvar mellom trygdekontorene (regionalt samarbeid)*». Samarbeidskretsene bør også omfatte et minstekrav til bemanningsgrunnlag for å utvikle og opprettholde tilstrekkelig kompetansebredde som kreves for at etaten skal kunne ivareta sitt samlede førstelinjeansvar (RTV-rapport 1992:2).

### 3.2.6 Servicekontor og modeller for samordning av tjenestetilbudet

Parallelt med innføring av regionalt samarbeid ble det på 1990-tallet startet forsøk med *servicekontor* (*St. prp. nr. 1 1999–2000*). Ulike modeller ble prøvet ut ved syv forsøkssteder i perioden 1992–97, og er i de fleste tilfeller videreført til permanent drift.

Forslaget om forsøk med statlige servicekontorer hadde sitt utspill i departementet (AAD). De offisielle målsettinger for etablering av servicekontor er kostnadsbesparelser, effektivisering og bedre ressursutnyttelse i form av samordning. Etablering av servicekontorer og liknende tverretatlige samarbeidsløsninger kan være en måte å sikre statlig tilstedeværelse og likhet i tjenestetilbudet i de minste kommunene. Den politiske visjonen er at servicekontorene på sikt skal erstatte mest mulig av det offentlige tjenestetilbudet som finnes i førstelinjen hos statlige og kommunale etater i mindre kommuner. «*Organisasjonsløsningen skal gi brukerne ett lokalt kontaktpunkt mot offentlig forvaltning. Kontorene skal både kunne*

gi informasjonstjenester og saksbehandling og skal kunne dekke både statlige og kommunale oppgaver og funksjoner» (AAD-rapport om offentlige servicekontorer 2000, s.5 og 25). I første omgang er servicekontorene tenkt å være et møtepunkt for *statlige* tjenester. Et slikt samarbeid kan organiseres på ulike måter ved at ;

1. Ulike statlige etater samles i et *Servicetorg* med felles informasjons- og resepsjonstjeneste,
2. Trygdekontorene ivaretar andre statlige funksjoner (likningskontor/ folkeregister) der hvor disse ikke er representert med egne tilsatte, utstyr eller lokaler. Modellen er omtalt som «*Vertsetatsløsningen*». Utgangspunktet er at trygdekontorene, i motsetning til andre statlige etater, har lovfestet tilstedeværelse i alle landets kommuner (jfr. rapport om «Servicekontorsamarbeid» RTV-SKD, 2000).

I følge AAD skal servicekontorene bare utføre *enklere* publikumstjenester i form av opplysningstjeneste, informasjon og i hovedsak forberedende saksbehandling. For trygdeetaten vil de oppgavene som tillegges et servicekontor kun være sakstyper som kan behandles etter et enkelt regelverk, og hvor det kreves liten grad av skjønnsutøvelse (eks refusjonsordninger og behandlingsgarantier). Søknader om trygdeytelser vil i stor grad viderefremidles til fag- eller regionkontor i regionen som kan sikre den nødvendige trygdefaglige kompetanse. Både regionalisering og servicekontor-modellen handler om reorganisering og omstrukturering av mindre enheter/ lokale trygdekontor og blir ofte sett i sammenheng.

### 3.2.7 Nye organisasjonsløsninger som virkemiddel for å opprettholde tjenestetilbudet

Når vi sammenholder utviklingen innenfor trygdeetaten med den generelle forvaltningspolitiske utvikling, vil vi se de nyere *organisatoriske reformer* er i tråd med de sentrale myndigheters planer (AADs omstillingsplan for statlig virksomhet i 90-årene). Dette gjelder også for *servicekontorer*, der ulike modeller ble utredet på sentralt hold i departementet (AAD-rapport. 2000). Et felles trekk er at både myndighetene og de aktuelle etatene selv har ønsket denne type reform. Det er kommet klare signaler fra Riks-trygdeverket om at fylkesnivået i etaten bør bidra til utviklingen og delta i offentlige servicekontorer og i den videre utvikling av regionalt samarbeid (AAD. *ibid* s.27).

Erfaringene fra forsøkene med offentlige servicekontor viser at det ligger en mulig gevinst for trygdeetaten ved at slike løsninger kan skjerme «baklandet» i etatene fra direkte pågang fra brukere, og slik bidra til høyere effektivitet og kvalitet på saksbehandlingen i etaten (Statskonsult 1998). Servicekontorene kan involvere flere etater og sikrer på den måten at publikum får informasjon fra «*ett sted og ett telefon-nummer*». Etablering av slike kontor oppfyller regjeringens *krav til større samordning av tjenestetilbudet* på kommunalt og statlig nivå. Samtidig blir det fra trygdeetatens ståsted sett på som en nødvendig løsning som kan *sikre trygdekontorets tilstedeværelse* i distrikter og mindre kommuner.

Målsettingen for servicekontorene er dels sammenfallende med regionaliseringstankegangen. Etablering av regionale samarbeidsløsninger, eller regionkontor, har som siktemål å opprettholde og bedre kvaliteten på saksbehandlingen, ved at enkelte saksoppgaver sentraliseres og spesialiseres innenfor regionen. Argumentene er økt fleksibilitet, bedre utnyttelse av kompetansen, og behov for nye ledelsesformer. Tanken er at slike endringer i organisasjonsstrukturen vil gi mer effektiv drift dersom førstelinjetjenesten organiserer arbeidet med tyngre faglige spørsmål på en annen måte.

Både regionalisering og servicekontormodellen handler om reorganisering og omstrukturering av mindre enheter/ lokale trygdekontor. Offisielle begrunnelser og målsettinger viser til behovet for *kostnadsbesparelser, effektivisering og bedre ressursutnyttelse*. De nye formene for organisering er på mange måter et svar, eller løsning, på etatens særegne problemer med å opprettholde tilstrekkelig ressurser og kompetanse ved mindre kontorer. Modellen er utredet internt i Rikstrygdeverket (1998), men enkelte vil allikevel mene at den ikke er radikal nok for å få til en effektivisering, pga. eksisterende rammebetingelser i lov om folketrygd. Når et økende antall oppgaver skal løses innenfor snevre økonomiske rammer, går utviklingen i retning av nedskjæringer og sentralisering av ressurser. Samordning og regionale løsninger blir derfor oppfattet som nødvendige og rasjonelle løsninger for å sikre tilstrekkelig trygdefaglig kompetanse og effektiv drift av trygdekontorene.

### **3.3 Styringsreformer**

Målstyring og virksomhetsplanlegging, nytt budsjettssystem, økonomireglement og internkontroll har vært sentrale virkemidler i den nye forvaltningspolitikken. Fordi trygdeetaten i utgangspunktet var definert som en regelstyrt fordelingsadministrasjon, ble etaten ikke pålagt å ta i bruk målstyring (NOU 1989:5). Regelstyring ble betraktet som en indirekte måte

å sikre at resultatene og produksjonen samsvarer med ønskede prioriteringer og krav (NOU 1989: 5 (s.60 og 97)). Sentraladministrasjonen i etaten valgte allikevel å ta i bruk virksomhetsplanlegging og mål- og resultatstyring som nye styringsmetoder. Noe av forklaringen var at desentraliseringen og delegering av vedtaksmyndighet til ytre etat (Fylkes-trygdekontoret og lokale trygdekontor) økte *behovet for kontroll fra sentralt hold*. Mål og resultatstyring ble oppfattet som et nødvendig og nyttig styringsverktøy for dette formålet.

Målstyringskonseptet ble første gang introdusert i etaten i forbindelse med det store teknologi- og organisasjonsprosjektet i 1984–86 (SPA). Styringssystemet innebærer at trygdeetaten, i likhet med andre statlige virksomheter, må *utforme mål og delmål i samråd med sentrale myndigheter, rapportere om oppnådde resultater og utarbeide årlige virksomhetsplaner*. Virksomhetsplanlegging på alle nivåer skal være et virkemiddel i målstyringen, innenfor gitte budsjetttrammer. (Strategiplanen 1992, s.17).

Med overgangen til *mål- og resultatstyring* fulgte større fleksibilitet i interne budsjettdisposisjoner. Fylkeskontorene ble tildelt rammebudsjetter til drift i det enkelte fylke etter en fordelingsnøkkel som tok utgangspunkt i «objektive» data for saksinnang, trygdeforbruk mv. i fylkene. Samtidig blir etaten gjennom det nye styringssystemet pålagt å følge opp resultatene og gi tilbakemelding om trygdesystemet og trygdeetatens arbeid. Resultatkravene er nedfelt i egne *Mål og disponeringsbrev* til fylkene, som er Rikstrygdeverkets styringsdokument for ytre etat. Kravene omtales som «kontrakter» som forplikter trygdedirektørene til å sørge for at avtalte resultater nås og at det iverksettes nødvendige korrigerende tiltak i løpet av planåret. Resultatmålinger og tilbakeføring av informasjon til Rikstrygdeverket om hvordan tiltakene virker skal skje gjennom utvikling av interne evalueringer og *tallfestede resultatindikatorer*.<sup>1</sup>

Trygdeetaten har siden 1986 årlig utarbeidet *felles mål og prioriteringer for virksomheten*. En gjennomgang av de viktigste hovedmål og resultatmål i perioden 1986–2000 viser at målstyring i trygdeetaten omfatter både administrative og velferdspolitiske områder eller mål. Fokus har i hovedsak vært rettet mot administrative områder som bedre service, kvalitet, effektiv ressursutnyttelse og økt produktivitet i saksproduksjonen. Fra 1996 og framover kan vi registrere en *stadig sterkere resultatstyring* innenfor etatens ulike innsatsområder, slik det framkommer av de årlige

---

<sup>1</sup> En resultatindikator er en tallstørrelse som skal gi informasjon om graden av måloppnåelse på et område hvor målet i seg selv ikke er mulig å kvantifisere.

mål og prioriteringsdokumenter. Dokumentene vektlegger i sterkere grad konkrete delmål, resultat- og aktivitetskrav, med pålegg om og bruk av kvantitative resultatindikatorer.

### 3.3.1 Mål og resultatstyring innenfor administrative innsatsområder

En av de første offisielle målsettingene som ble lansert etter at målstyringssystemet ble innført i etaten, var målet om «bedre service» i 1986. Bedre service skulle oppnås ved at kontorene ble pålagt å fastsette svar- og saksbehandlingstider, sikre bedre kvalitet på saksbehandlingen og bedre tilgjengelighet til tjenester.

I perioden fra 1996 og fram til år 2000 har service blitt definert som henholdsvis raskere saksbehandlingstid og korrekt ytelse. Dette kommer til uttrykk gjennom slagordene «rett tid» og «rett ytelse», som i perioder har fått ulik prioritering som innsatsområder.

Trygdeetaten har gjennom hele denne perioden satset på å få ned restanser og fastsette maksimumstider på saksbehandling innenfor flere saksområder. Virkemiddelet som ble tatt i bruk for å styre innsatsen var *resultatstyring ved hjelp av fastsatte resultatmål*. Et slikt resultatmål var eksempelvis at alle enheter (trygdekontor) innen utgangen av året 1989 skulle ha ryddet unna alle saker der det var satt fram krav.. Alle kontorer ble pålagt å rapportere saker der *maksimal ventetid* (eks. 18 måneder for ankesaker og 12 måneder for enkeltsaker) var overskrevet. Gamle saker, eller såkalte *restanser*, skulle prioriteres og ble gjenstand for særskilt oppfølging. Som følge av denne innsatsen ble antall restanser i etaten er redusert med 12,5 %, fra 1998 til 1999 (RTV Internrapport 01/20–1999).

Andre virkemidler for å oppnå kortere ventetid var å gjennomføre visse forenklinger i rutiner og retningslinjer. Det ble videre satt konkrete *produksjonsmål* for saksbehandlingen; – alle enheter skulle ha færre saker under behandling enn det som svarte til tre måneders «produksjon». Produksjonen skulle for eksempel økes slik at den minimum tilsvarte tilgangen på nye saker (Årsmelding 1988). Andre tiltak var forsøk med bruk av *produktivitetsavtaler* mellom Rikstrygdeverket og flere av de største trygdekontorer (1988). Avtalene innebar at det ble satt forpliktende mål for utvikling og produktivitet i kontorene. Organisasjonsmessige endringer skulle gi grunnlag for «bedring av produksjonsevnen». Målet var «bedre kvalitet i arbeidet og mer effektiv ressursutnyttelse» og virkemidlet som ble valgt var «*kontroll over saksbehandlings-produksjonen og redusert saksbehandlingstid*». I denne første perioden fra 1986–89, var målet om

*raskere saksbehandlingstid* mer fokusert og mer uttalt enn prinsippet om *korrekt saksbehandling*

Året 1993 varslet et skifte i etatens hovedsatsingsområde. Arbeidet med å sikre korrekt tildeling, beregning og utbetaling av ytelser, dvs. «*rett ytelse*», blir sterkere framhevet enn tidligere. Flere tiltak settes i verk for å avdekke feilutbetalinger og sikre korrekt utbetaling av løpende ytelser. Arbeidet med å sikre rett tildeling og utmåling av ytelser omtales som «*etatens grunnleggende oppgave*». Ytre etat blir pålagt å avdekke saker hvor det er utbetalt for lite trygd eller stønad, og iverksette tiltak for å forhindre at slike saker oppstår. Spesielt gjelder dette saksområder med stort innslag av skjønnsmessige vurderinger

Fra og med 1997 blir «*rett tid*» på nytt det sentrale satsningsområdet for trygdeetaten, og arbeidet med å korte ned på saksbehandlingstiden kommer sterkt i fokus for hele virksomheten. Rikstrygdeverkets dokument «*Felles norm for service og tjenesteyting i trygdeetaten*» (1998) blir styrende for etatens arbeid med å korte ned på svartider. Trygdekontorene blir pålagt å følge opp Rikstrygdeverkets krav til ytre grenser for saksbehandlingstider, for å unngå at saker blir eldre enn de fastsatte grensene. Det innføres felles *normtider* for stønader, dvs. den tiden det bør ta før en viss prosentandel av sakene på respektive fagområder er ferdigbehandlet. I tillegg settes det en *ytre grense* for behandlingstid som ikke skal overskrides. (Fastsett normtid for eksempelvis barnetrygdkrav ble i 1998 satt til 2 måneder, mens felles normtid for uførepensjonsaker var 8 måneder). I første omgang gjelder normtidene for stønadskrav, men etter hvert utarbeides det også normtider for klage/ankesaker. Trygdeetaten forpliktet seg til å overholde svartider på hele 20 ulike stønadsområder (St. prp. nr. 1. 2001). Arbeidet med å senke normtidene for enkelte stønader har gitt resultater og ytre grenser for ankebehandling i uføresaker er ytterligere skjerpet.

Statistikken viser at de fleste fylkene har holdt seg innenfor de fastsatte svartidene (felles normtid) på de fleste stønadsområdene (RTV Internrapport 01/20–1999).

### 3.3.2 Mål- og resultatstyring på velferdspolitiske innsatsområder

Trygdeetatens målsettinger har siden perioden 1990 til 1992, vært preget av endringer i regjeringens velferdspolitikk. Nye velferdspolitiske signaler ble fremmet gjennom Attføringsmeldingen (St. meld. nr. 39, 1991–92) og senere utdypet i Velferdsmeldingen (St. meld. nr. 35, 1994–95). Politikken førte til omlegginger av trygdesystemet, og innebar flere innstramminger i folketrygdens regelverk og ytelsesnivå, og strengere tildelingskriterier. (St.



meld. nr. 12, 1988–89 og NOU 1984, 10). Rikstrygdeverkets mål- og oppgaveprioritering i denne perioden viser at etaten følger opp prinsippene i regjeringens aktiveringspolitikk, den såkalte *arbeidslinjen*. Hovedprinsippet for arbeidslinjen var at den tidligere «trygde- eller stønadslinjen» skulle erstattes og avløses av aktiviserende ordninger. Målet var færre langtidssykemeldte og flere enslige forsørgere på aktive tiltak. Prinsippet «*hjelp til selvhjelp*», dvs. stimulering til selvforsørgelse ved eget arbeid, ble samtidig innført overfor enslige forsørgere.

I 1992 blir *yrkesmessig attføring* vedtatt som hovedmål for etatens virksomhet. Virkemidlene var tidlig kartlegging og iverksetting av medisinske og yrkesrettede attføringstiltak i tidlig sykemeldingsfase. Stønadsområdene sykepenger, attføring og uføretrygd skulle heretter ses i sammenheng. Mål og prioriteringsdokumenter viser at resultatstyring også tas i bruk for å nå velferdspolitiske mål. Også innenfor det velferdspolitiske innsatsområdet ble det satt bestemte resultatmål. Innenfor området attføring skal effekten av yrkesrettede tiltak som iverksettes måles gjennom *kvantitative måltall*. Resultatene eller effektene måles i form av;

- Antall tilrettelagt arbeidsplasser ved bedriftsintern attføring
- Antall tilfeller med arbeid-trygd kombinasjon
- Reduksjon i gjennomsnittlig ventetid/sykepengetid før oppfølging iverksettes.

Oppfølging av langtidssykemeldte, enslige forsørgere og etterlatte presenteres som et annet viktig satsningsområde for virksomheten i 1993. Dette har senere vært et overordnet mål for velferdspolitikken utover 90-tallet. I oppfølgingsarbeidet med sykemeldte ble delmålet definert til å være «*økt bruk av aktive virkemidler*», slik som aktiv sykemelding, gradert sykemelding og attføringstiltak. Resultatkravet var at andelen tilfeller med aktiv sykemelding<sup>2</sup> skulle utgjøre en viss prosentandel av de avsluttede sykepengetilfeller. I forbindelse med sykemeldingsattest II<sup>3</sup> ble det for eksempel stilt krav om at minst 50 % av 12-ukersvedtakene<sup>4</sup> skulle inneholde en

---

<sup>2</sup> Rett til sykepenger under arbeidstrening på egen arbeidsplass.

<sup>3</sup> En legeerklæring som skal inneholde en vurdering av muligheten for at den sykmeldte kan bli arbeidsfør igjen, og en redegjørelse for det videre behandlingsopplegget.

<sup>4</sup> Når arbeidsuførheten har vart i 12 uker må trygdekontoret vurdere om de medisinske vilkårene for rett til sykepenger er oppfylt, og om det er behov for medisinske, yrkesrettede eller andre tiltak.

individuell plan (1999). I oppfølgingsarbeidet overfor enslige forsørgere var delmålet «å øke andelen enslige forsørgere med inntekt», mens et av resultatmålene var «å øke andelen deltakere på motivasjonskurs». *Resultatindikatorer* var bruk av saksbehandlerstatistikk som rapporteringskilde.

Ved inngangen til år 2000 står arbeidslinja i velferdspolitikken fortsatt sterkt. De politiske signalene er at veksten i trygdeutbetalinger, sykefravær og uførepensjonering må reduseres. Målet er fortsatt økt bruk av aktive tiltak, som gradert sykmelding, aktiv sykmelding og yrkesrettet attføring. Et prioritert område for trygdeetaten i år 2000 er bedre «kvalitet i oppfølgingen av sykemeldte» (Mål og prioriteringer 2/99). Her heter det at etaten skal bidra til at den sykemeldte tidligst mulig får avklart sin situasjon i forhold til arbeid og/eller trygd. Dette forutsetter god samhandling med brukere og samarbeidspartnere og økt bruk av aktive tiltak i sykepenge- og rehabiliteringsfasen. I følge RTV skal *resultatene* synliggjøres ved å bedre dokumentasjonen i oppfølgingssaker. Kvaliteten på oppfølgingsarbeidet skal dokumenteres gjennom standardiserte oppfølgingsnotater og styringsdata som kan gi samletall og informasjon om bruken av aktive tiltak og brukersamtaler. Hovedstrategien er å *kombinere velferdspolitiske mål med administrative resultatmål*.

### 3.3.3 Regelstyring kombineres med målstyring

Mål- og resultatstyring er det elementet innenfor management-ideologien som i størst grad har fått innpass i statsforvaltningen (Statskonsult, 1999). I følge offentlige dokumenter skal styringskonseptet medvirke til *effektiv ressursbruk* i forvaltningen (St. prp. nr. 87, 1987–90). I trygdeetatens egen *strategiplan* fra 1992 heter det at etaten skal basere seg på mål- og resultatstyring som styringsprinsipp. Begrunnelsen er at «*økt krav til prioritering, omstilling og effektivitet gjør det nødvendig med systematisk resultatoppfølging*» (s.17).

Mange av de administrative resultatmålene som trygdeetaten har satt for saksproduksjon og sakshåndtering, følger klart av AADs omstillingsplan for statlig virksomhet i 90 årene. Her heter det at statlige etater skal utforme *resultatmål* og *kvalitetsmål* og forplikte seg etter disse.

Det nye styringsprinsippet ble utad lansert som et viktig «hjelpemiddel for å bedre etatens service og tjenester», og knyttet til argumentene om «*å videreutvikle en mer publikumsvennlig etat*». (RTVs årsmelding 1989). Retorikken var i tråd med sentrale retningslinjer og tiltak for økt tjenestekvalitet i forvaltningen der det heter at «*kravet fra brukerne skal*

*være en viktig rammebetingelse for tjenesteproduksjonen» (AAD's Omstillingsplan 1992; s.32).*

Samtidig hadde flere brukerundersøkelser vist at saksbehandlingstider var det området der brukerne var minst fornøyd med trygdeetaten. Ved å ta i bruk målstyringskonseptet, og spesielt resultatstyring som verktøy, kunne den sentrale ledelsen lettere styre etatens arbeid inn mot bedre service, kvalitet og mer effektiv saksbehandlingspraksis. Den nye styringsverktøyene vil samtidig innebære sterkere kontroll av saksprosedyrer, skjerperte saksbehandlerkrav og rutiner som kan oppfattes som en *re-byråkratisering* av virksomheten. En slik utvikling vil være i strid med de opprinnelige intensjonene bak forvaltningsreformene, som tok sikte på demokratisering i forvaltningen.

Omstillingsplanen for statlig virksomhet slår fast at regelstyring *bør* kombineres med og tilpasses resultatstyringsprinsippet (AAD 1992). Regelstyringen skal sikre viktige forvaltningsprinsipper som *likebehandling og rettssikkerhet*. Trygdeetaten er et forvaltningsorgan og en fordelingsadministrasjon som må basere seg på stor grad av regelstyring, og fatte avgjørelser på grunnlag av gjeldende lover og regler. I et spesifikt program for målrettet ledelse blir det slått fast at målstyring er å betrakte som en *«arbeids- og ledelsesform»*, og at etaten ikke skal gå bort fra å behandle publikums krav ut fra de rettigheter som er gitt gjennom folketrygdloven. I følge en rapport fra Statskonsult har mål og resultatstyringen i statsforvaltningen i stor grad kommet inn og supplert eksisterende regler, rutiner og tradisjoner, mer enn det har fortrent det gamle (Statskonsult 1999:19) Man har i følge rapporten oppnådd *at styringen av underliggende etater (ytre etat) er blitt mer koordinert, strukturert og sterkere forankret i ledelsen enn tidligere*. Samtidig har de underliggende virksomhetene fått økt frihet i økonomiske og administrative spørsmål. Som styringsteknikk og metode representerer målstyringskonseptet en delvis, skrittvis og forsiktig tilpasning av styringsformen, og ikke en fullstendig omlegging (Statskonsult, *ibid*).

Innføring av de nye styringssystemene har først og fremst ført til *administrativ effektivitetsforbedring*. Kravet til konkretisering av servicenivået i etaten, har førte til sterk satsning på målbare serviceaspekter som maksimumstider, standardisering og normtider for saksbehandling. Konkretisering av hva som skal kjennetegne god kvalitet og service i arbeidet med veiledning- og oppfølging av sykmeldte og enslige forsørgere, og i informasjon og utadrettet samarbeid er i mindre grad framhevet og definert. Forbedringer i *«serviceproduksjonen»* måles ved hjelp av resultat- og

produksjonsmål («outcome») som først og fremst registrerer de kvantitative og målbare sidene ved saksbehandlingen. En slik form for resultatstyring vil i stor grad definere og styre hvilke aspekter ved service som vektlegges innenfor etaten.

Det som særpreger trygdeetatens bruk av nye styringsformer, er at resultatstyring og produktivitetskrav også tas i bruk for å oppnå velferds-politiske målsettinger. Dette har flere problematiske sider fordi det dreier seg om mål som er vanskelige å kvantifisere. Riksrevisjonens undersøkelse om trygdeetatens oppfølging av sykemeldte (Innst. S. nr. 105. 1999–2000) viser eksempelvis at det har vært *en vridning i trygdekontorenes prioritering* innenfor dette området. Fra å fokusere på *nivået på sykefravær*, har trygdekontorene i større grad fokusert på bruk av ulike *aktive tiltak*, som yrkesrettet attføring, aktiv sykmelding og graderte sykepenges. Undersøkelsen viser at de målbare forbedringene på sykepengeområdet hovedsakelig består av en økning i bruk av aktiv sykmelding og andelen 12 ukers vedtak. En mulig fortolkning er at disse tiltakene blir prioritert høyest fordi arbeidet styres av tidsfrister og målbare indikatorer. Andre mer kvalitative sider ved oppfølgingsarbeidet, som utadrettet virksomhet, arbeidsgiverkontakt og motivasjonsarbeid overfor den enkelte, er vanskelig å måle og kan lett bli nedprioritert i en travel hverdag. I følge Rikstrygdeverket har den kvalitative siden av oppfølgingsarbeidet vært for lite vektlagt. Nesten samtlige trygdekontorer i undersøkelsen opplever at mangel på ressurser hemmer dem i oppfølgingsarbeidet, og mange rapporterer at oppfølging av sykemeldte krever mer ressurser enn de finner det forsvarlig å kunne bruke. I følge trygdekontorene går dette særlig ut over kontakten med de sykmeldte og arbeidsgiverne. (Innst. S. nr. 105. 1999–2000).

### 3.4 Regelforenklinger

Regelforenkling var et sentralt element i den nye forvaltningspolitikken på 80-tallet. Innenfor trygdeetaten ble det i tråd med dette satt i gang et arbeid med å *forenkle rutiner og retningslinjer*. Dette ble sett på som *effektiviseringstiltak*, i kombinasjon med overgangen fra kontantutbetaling til bank/giroutbetalinger. I 1981 oppnevnte regjeringen *Trygdelovutvalget* som skulle gjennomgå og vurdere folketrygdlovens bestemmelser og forskrifter med sikte på et mer hensiktsmessig og forenklet regelverk. Bakgrunnen for dette var at regelverket ble stadig mer komplisert og detaljert. Proposisjon til ny folketrygdlov ble fremmet i 1993, men loven var først klar til å praktiseres 1/5–1997. En stor del av forskriftene ble ved dette innarbeidet i

loven og det ble lagt vekt på språklige forenklinger. Rundskrivene ble heretter konsentrert om hovedlinjer i regelverket og større vekt ble lagt på reglens formål. Den nye loven oppfattes imidlertid ikke som noen forenkling av regelverket, men den er mer oversiktlig og logisk oppbygget, og derved lettere å finne fram i.

Forslag om forenklinger har ofte som hensikt å få til et mer effektivt og funksjonelt system, ved å redusere administrativ ressursbruk og kostnader. I noen tilfeller vil regelforenklinger måtte gå på bekostning av individuell rettferdighet, som tilsier bruk av differensierte og millimeterrettferdige avgjørelser. På mange områder har utviklingen allikevel gått i retning av et mer detaljert og komplekst regelverk for å sikre likebehandling, kvalitet og mer rettferdige ytelser. Dette har ført til at regelverk og saksbehandling på flere saksområder er mer komplisert enn tidligere, blant annet innenfor områdene barnebidrag, overgangsstønad, hjelpestønad og grunnstønad.

Det nye forslaget til barnebidragsregler (Ot. prp. nr. 43, 2000–2001) innebærer eksempelvis et helt nytt og mer komplisert system med regler for bidrag enn det som var tidligere. Etter det nye regelverket skal trygdekontoret beregne underholdskostnader, dvs. hva det faktisk koster å ha barn, etter satser for forbruk, bolig og barnetilsyn. Bidraget skal også justeres etter graden av samvær mellom barn og foreldre, og differensieres etter ulike samværskategorier/klasser. Kostnadsmodellen består av flere komponenter og er mer sammensatt enn de tidligere prosentreglene. For trygdeetaten vil det bety administrativt merarbeid, spesielt med tanke på innhenting og verifisering av opplysninger, informasjon /orientering til partene og flere endringssøknader. Mange høringsinstanser mener at de nye reglene for beregning av barnebidrag, den såkalte kostnadsmodellen, er for komplisert (Ot. prp. nr. 43, s. 21). Forslaget til regelendringer er et eksempel på hvor vanskelig det kan være å få til regelforenklinger, når rettferdighetshensyn blir overordnet.

Selv om mange administrative rutiner er forenklet som følge av edb, er det samtidig innført nye administrative rutiner og krav til registrering av opplysninger og kvalitetssikring. Dette gjelder for eksempel innføring av saksfremstillingsskjemaer, som skal fungere som en sjekklister for saksbehandlingen. Slike skjemaer er pålagt i samtlige saker og kan oppleves som arbeidskrevende prosedyrer, i motsetning til det som var hensikten med forenkling av rutiner og regler, nemlig effektivisering av tidsbruk.

## 3.5 Markedsreformer og publikumsorientering

### 3.5.1 Service og brukermedvirkning

I trygdeetaten har *brukerorienteringen* og arbeidet med å styrke tjenesteytingen til publikum stått sentralt siden midten av 80-tallet. *Begrepet* brukerorientering innebærer at «brukernes *behov* skal vektlegges ved etablering, organisering og formidling av det offentlige tjenestetilbud» (Intern dokumentasjon 1/98). Videre skal «brukernes  *vurderinger* tas inn som viktige premisser når etaten utformer sine tjenester». I trygdeetaten blir det stadig mer vanlig med brukerundersøkelser og evalueringer som en form for publikumsorientering. Dette startet med profilundersøkelser av hvordan etatens egne medarbeidere og deres «klienter» oppfattet tjenesteapparatet (1985). Rikstrygdeverket var også en av de første etater som gjennomførte «Si din mening»-undersøkelser i samarbeid med «Aksjon publikum». Kartlegginger og brukerundersøkelser om etatens service, saksbehandling og informasjon er senere gjennomført i samarbeid med Sosial- og helsedepartementet (1995), og har gitt noe av grunnlaget for etatens satsningsområder.

*Service* kan knyttes til forhold ved forvaltningspraksis og administrasjon av tjenester, slik som saksbehandlingstider og kontorets åpningstider. Service kan også oppfattes som et trekk ved selve yrkesutøveren, som ofte innebærer en profesjonell tilnærming til publikum. Innenfor servicemangement litteraturen defineres service som mer enn bare en egenskap ved tjenesteyter, men som et forhold mellom tjenesteyter og tjenestemottaker. Det omfatter i korte trekk den holdning og handlingsorientering yrkesutøveren utviser i sitt virke, det vil si forhold som imøtekommenhet, respekt, vennlighet osv (Norman 1983; Kelly, Donnelly & Skinner 1990).

Bruken av *service*begrepet i trygdeetaten kan spores tilbake til dokumenter på 1970-tallet, og i tilknytning til nye utbetalingsrutiner og overgang til terminalsystemene Info-trygd og Nortrygd i 1983. Den uttalte målsettingen den gang var å utvikle en mer *publikumsvennlig forvaltning* der informasjon om trygderettigheter skulle utarbeides på en behovs- og målrettet måte. I 1986 blir service vedtatt som *felles ledelsesmål* for trygdeetaten; «Å yte *bedre service* skal stå som mål for hele virksomheten og hensynet til publikum skal styre alt etaten gjør» (årsmeldingen). Det blir fremhevet at tjenestene heretter skal bli lettere tilgjengelig for publikum, og at etaten skal fremstå som «*de trygdedes hjelper*». I 1987 lanseres slagordet «*Med servicemål i fokus*», hvor servicemålet defineres som «*kortere svar og saksbehandlingstider*». Alle kontorer blir pålagt å sette opp standardmål

for rimelige saksbehandlingstider som ledd i en såkalt «*serviceplan*» (1989).

På begynnelsen av 1990-tallet utarbeides to viktige overordnede styrings- og planleggingsdokumenter; *Strategiplan* (1992) og *Verdibok* (1993). I Strategiplanen presenteres de langsiktige perspektiver og utfordringer som blir styrende for virksomhetsplanleggingen i flere år framover. Den enkelte enhet i etaten pålegges her å konkretisere mål og aktiviteter i samsvar med strategiplanen og etatens verdigrunnlag. Dette er sentrale policydokumenter med klare signaler om at service og publikumsorientering innføres som ledd i etatens strategi- og verdigrunnlag. Et av de mest sentrale virkemidlene for å skape sterkere brukerorientering i etaten blir innføringen av serviceerklæringer. Erklæringene skal, som det heter, styrke brukerperspektivet ved å avklare og informere brukerne om hva de kan forvente av trygdeetaten. Serviceerklæringen er en slags *varefakta*, utgitt i eget hefte til alle husstander. Den beskriver innholdet og kvaliteten på trygdeetatens tjenester og hvilke standarder som skal gjelde for tjenestene., med spesiell fokus på normerte saksbehandlingstider.

Fra å presentere seg som «*Service-etat*» på 1980-tallet har etaten etter hvert lagt vekt på å profilere seg utad som en «*Profesjonell service etat*» (1992). Servicebegrepet er blitt knyttet til stadig flere av etatens satsningsområder; kvalitet i saksbehandlingen, informasjon, kontakt og samarbeid med publikum og andre samarbeidspartnere. Rekruttering av nyansatte med formell utdanning og personlig egnethet, og spesialisert opplæring internt, skal bidra til at kompetansen blant medarbeiderne kan styrkes. I *strategiplanen* er servicebegrepet utvidet og knyttet mer opp mot personlig tjenesteyting. Her heter det at publikums møte med trygdeetaten skal være preget av god «*personlig service*». I følge plandokumentet innebærer god publikumsbehandling både en helhetsorientering og serviceholdning fra de ansattes side; «*trygdefunksjonæren skal se helheten i den enkeltes situasjon. Publikum skal ikke betraktes som tilfeller, men som individer ut fra sine egne forutsetninger. De som henvender seg skal bli møtt med respekt*». I praksis vil mange ansatte oppfatte service i en slik videre betydning, der tid til informasjon og brukersamtaler også inngår som et viktig aspekt (Gohn 1994). Rikstrygdeverket ønsker også å sette standarden for hva som skal være de riktige serviceholdningene i etaten. En viktig intensjon med *verdiboka* var «å påvirke holdninger og handlemåter hos medarbeiderne gjennom arbeidet med etikk og verdier» (Årsmelding 1993, s.18). Her beskrives idealene for hva som skal være etatens *profesjonelle etiske standard* (s.7). Det legges vekt på «*åpenhet og ærlighet*» i møte med de

trygdede; de ansatte skal være lydhøre og møte brukerne «uten fordommer» og gi informasjon som er forståelig.

I trygdeetaten er prinsippet om brukermedvirkning konkretisert på så vel tjenestenivå som individnivå. Målsettingen om «økt samhandling med brukerne» er konkretisert ved satsning på nye arbeidsmetoder som brukerkonferanser og brukerutvalg i Rikstrygdeverket og i alle fylker. Hovedutfordringen er at brukerorganisasjoner aktivt skal bruke muligheten til å ta opp saker som kan forbedre tjenestene til brukerne. I følge etatens nye policy skal prinsippet om «Aktiv brukermedvirkning» innebære en mulighet for flere til å *medvirke i egen trygdesak*, gjennom individuelle «serviceavtaler» (RTV 2001). I stedet for å overlate ansvaret for å innhente dokumentasjon, faktaopplysninger og legeuttalelser til trygdeetaten, slik det har vært tidligere, skal saken nå kunne behandles raskere ved at brukerne selv gis større ansvar for dette.

### 3.5.2 Service og rettighetsorientering

*Markedsreformer og publikumsorientering* har kommet som følge av økende oppgaver, større krav til effektiv ressursutnyttelse og til åpenhet i forvaltningen. Dette har det siste tiåret ført til en stadig større satsning på service og informasjon i hele den offentlige forvaltning.

I St. meld. nr. 40 (1998–99) heter det at utviklingen går i retning av markedsløsninger og en mer etterspørselsorientert styring, i det signalene fra brukerne tillegges større vekt (s.30). *Brukerorientering* har vært en sentral målsetting for regjeringens forvaltningsutvikling på hele 90-tallet og kravet om brukermedvirkning gjenspeiles i offentlige utredninger og Stortingsmeldinger. Som ledd i denne utviklingen vedtok Regjeringen at statsforvaltningen innen utgangen av 2000 skulle utgi såkalte *Serviceerklæringer*. Trygdeetaten har lojalt fulgt opp disse signalene og var den første etat innenfor statsforvaltningen som gjennomførte vedtaket.

Regjeringen har også gitt klare signaler til forvaltningen når det gjelder hva som bør være standarden på service og tjenestekvalitet. Etatene er blant annet pålagt å *konkretisere* nivået på tjenester og service, og *gå aktivt og offensivt ut* med informasjon til publikum (St. meld. 40, 1998–99, s. 30). Dette gjenspeiles i trygdeetatens plan- og styringsdokumenter. Trygdeetatens satsning på serviceutvikling er nært knyttet til intensjonen om å utvikle en mer effektiv forvaltningspraksis (strategiplanen, 1993). «*Etaten skal kjennetegnes av effektivitet og gode resultater* (RTVs Mål og prioriteringsdokument, 1994). Gjennomgangen av trygdeetatens dokumenter fra 1986 og fram til i dag viser at etaten er opptatt av å effektivisere saksproduksjonen



og utvikle en mer serviceorientert tjenesteyting i tråd med disse politiske signalene. I dokumentene blir effektiv saksproduksjon, kortere saksbehandlingstider og korrekt saksbehandling omtalt som viktig «servicemål». Rettighetsorientering blir omdefinert og presentert som brukerorientering. Dette kan tolkes som en strategi for å styrke trygdeetatens legitimitet og imøtekomme brukernes interesser og krav til service.

Selv om markedet i større grad skal være styringsmekanisme, er det allikevel grenser for hvor langt markedet og kundene kan styre tilbudet fra offentlig forvaltning. Økt etterspørsel etter trygdeytelser betyr ikke automatisk at tjenesten blir mer tilgjengelig. På velferdsområdet har konkurranseutsetting og private tilbud i første rekke kommet som et tillegg eller supplement til etablerte løsninger. Trygdeetaten er en *rettighetsorientert forvaltning* som administrerer trygde- og bidragslovene, og har liten konkurranse i markedet annet enn i de private forsikringsordninger. De fleste mennesker som er avhengig av offentlige forsikringsordninger kan ikke opptre som *kunder* i et marked, og har få valgmuligheter mht. private trygdeordninger. De markedsreformer og publikumstiltak det her er snakk om er begrenset til informasjons- og servicetiltak, mens trygdemottakeren har relativt liten innflytelse når det gjelder selve produktet, eller utfallet av søknaden.

# 4 Omstillingene i trygdeetaten i lys av kritikken mot New Public Management

## 4.1 Kritikken av markeds- og management-reformer

De norske reformprogrammene er preget av en overordnet management- og effektivitetstankegang (Helgesen 1991). Kritikere av markeds- og managementideologien har stilt spørsmål ved hvilke konsekvenser det vil få når denne type ideer legges til grunn for modernisering av offentlig sektor. Det hevdes at tilpasning av forretningskonsepter (oppskrifter) fra privat næringsvirksomhet til offentlige velferdssystemer vil ha flere problematiske sider. Dette skyldes *grunnleggende institusjonelle forskjeller mellom privat og offentlig virksomhet*, både med hensyn til målstruktur, ansvarsområder og autoritetsfordeling (Lægreid, 1991, 1992, Downs & Larkey, 1986). Hovedforskjellene kan oppsummeres i følgende punkter;

- Det å styre offentlig virksomhet er ikke det samme som å drive privat næringsdrift.
- Det er viktige forskjeller både i autoritetsfordeling, målstruktur og tidshorisont mellom privat og offentlig virksomhet.
- I det offentlige må en ta hensyn til at administrasjon og politikk er nært sammenvevd.
- Staten må ofte arbeide med motstridende mål samtidig og dette setter grenser for effektivitet.

Disse punktene viser til at offentlige institusjoner har flere, mer komplekse og motstridende mål enn private bedrifter. Uklare og tvetydige mål reflekterer ofte motstridende interesser, og politiske akseptable løsninger vil derfor medføre resultater som ikke er de mest effektive. Disse motstridende målsettinger kan ikke fjernes uansett hvordan de presiseres eller prioriteres. Individuell hjelp/behandling og kontroll/myndighetsutøvelse er eksempel på slike motstridende mål innenfor offentlige velferdsinstitusjoner. Dessuten er mange av målene vanskelige å kvantifisere, noe som innebærer at det er vanskelig å finne gode parametre for effektiv måloppnåelse. For det andre vil det offentlige byråkratiet ha andre formål enn økonomisk inntjening,

blant annet å sikre velferd og økonomisk trygghet. Dette innebærer at offentlig virksomhet er underlagt andre legitimitetskrav. Dessuten vil personal-systemet i offentlig sektor sette klare grenser for rekruttering, forfremming og oppsigelser sammenliknet med privat sektor (Lægreid 1987).

Reformprogrammene tar for gitt at offentlig sektor kan effektiviseres. Hvordan det er mulig å måle effektivitet og hvilke andre konsekvenser slike tiltak vil få er for lite problematisert, i følge kritikerne (Helgesen 1991). Målsettingen om *effektivisering* går igjen i stortingsdokumenter, meldinger og reformprogrammer som er utarbeidet av sentralforvaltningen siden midten på 80-tallet. Retorikken er preget av ensidighet, ved at effektivitet og produktivitet framstilles som målet for forvaltningens virksomhet. I «Fornyelsesprogrammet» listes det opp en rekke tiltak som skal bidra til effektiv drift og forvaltning. Effektivitet blir forstått som graden av mål-oppnåelse i forhold til ressursinnsats. Tiltakene bygger på en antakelse om at manglende styring og feilaktig bruk av innsatsfaktorer vil kunne føre til ineffektivitet og uønsket vekst i offentlige utgifter. I denne sammenheng blir organisasjonsformer, arbeidskraft, kapitalinnsats, ledelse og beslutningsprosesser betraktet som «innsatsfaktorer» mens graden av effektivitet er et av flere «suksessmål» (Sørensen, Borge, Hagen 1999). Årsakene til vekst i offentlige sektor kan imidlertid være mange og til dels skyldes utenforliggende faktorer. I følge kritikerne vil *en ensidig fokusering på styring av innsatsfaktorer og økt produktivitet bidra til en overdreven tro på effektiviseringsmuligheter*. Spørsmålet er hva som på sikt vil bli effektene av økonomisk effektivisering med hensyn til innsparinger og omorganiseringer, og om dette vil føre til grunnleggende endringer i forvaltningens virkemåte. Enkelte hevder også at de nye kontrollordningene i forvaltningen signaliserer mistillit og i verste fall fører til redusert effektivitet (Olsen, *ibid*).

New Public Management-konseptet består av et knippe tiltak basert på ulike teoretiske fundament og prinsipper, som delvis står i motsetning til hverandre. Dette gjenspeiles i reformprogrammene der målene er beskrevet som til dels lite presise og til dels motstridende, som eks. motsetningen mellom økt service og effektivisering og mellom økt effektivisering og rettssikkerhet (Saglie, 1993). I følge regjeringen skal *åpenhet, brukerorientering, bedre service og bedre kvalitet* være sentrale forvaltningsverdier *på linje med* de tradisjonelle forvaltningsverdiene likebehandling og rettighetsorientering (St. meld.40.1998–99, s.31). Kritikerne hevder at sentrale forvaltningsprinsipper som rettssikkerhet, likebehandling og rettighetsorientering vanskelig kan kombineres med målsettinger om maksimal effektivitet

og markedsorienterte styringsprinsipper. (Lægreid 1987, Smith 1992). Offentlig sektor er utformet ut fra andre mål enn effektivitet, der hensynet til politisk styring, rettighetstenkning og likeverdige tjenestetilbud har vært dominerende (Sørensen, Borge, Hagen, *ibid*). Forvaltningens rolle som myndighetsutøver og tjenesteutøver innebærer at menneskelige faktorer og personlige ressurser også vil være avgjørende for «produksjonsresultatet». Sakshåndtering og beslutningsprosesser er viktige i offentlig virksomhet, fordi det offentlige utøver myndighet, forvalter lover og regelverk og rasjonerer offentlige tjenester. Det argumenteres for at beslutningsprosesser og rettssikkerhet har en verdi i seg selv, og at det derfor er grunn til å være kritisk til bruken av effektivitetsmål på velferdstjenester.

Et av flere paradokser i public managementtenkningen er at politikernes overordnede ansvar skal økes, samtidig som administrativ ledelse gis større muligheter til å lede virksomheten på en mer forretningsmessig måte. Det tas lite hensyn til politiske prosesser, legitimering og evt. problemer med å innføre nye organisasjonsformer. I offentlig forvaltning har den nye managementpolitikken ført til at administrativ ledelse har fått et større spillerom innenfor fastlagte økonomiske rammer. På områder der politikere tidligere vedtok detaljerte budsjetter som spesifiserte anvendelsen av offentlig midler til enkeltformål, har en gått over til rammestyring. Politikernes oppgave er nå i større grad konsentrert om budsjettets størrelse, fordeling på sektorer og overordnede formål. Dette kan føre til at politikere lettere benytter muligheten til å legge ansvaret over på forvaltningens ledere når noe går galt. Administrativ ledelse kan derved få en politisk rolle som mangler et klart legitimeringsgrunnlag (Kragh Jespersen 1996).

Kritikken retter seg også mot *det ideologiske grunnlaget* for reformprogrammene. Ideene og tankegodset i New Public Management er ganske allment formulert og bygger på ulike retninger innen politisk økonomisk teori (nyliberallisme) og organisasjonsteori. Sentralt står «public choice» retningen, som er opptatt av større bruk av markedsmekanismer, kontrakter og konkurranseeksponering for å motvirke byråkatiets monopolsituasjon (Klausen og Ståhlberg 1998). Den *markedsmessige styringslogikken* bygger på en forutsetning om at aktørene er egennytte-maksimerende, opportunistiske og rasjonelle i sine handlinger. Antakelsen er at brukerne av offentlige tjenester kan opptre som kunder i et marked, og bør få bestemme profilen på tilbudet av offentlige tjenester, relativt uavhengig av politikken. Kritikerne av markedslogikken peker på at dette fører til en ensidig fokusering på tjenesteytingsaspektet ved offentlig virksomhet; Virksomhetens evne til å produsere de tjenester brukerne vil ha blir overordnet, og

de vanskelige prioriteringsspørsmålene om valg mellom ulike brukerinteresser/behov blir skjøvet til side. Dermed avlastes det politiske systemet for vanskelige valg (Jenssen 2001).

## 4.2 Hvor relevant er kritikken for trygdeetatens reformstrategier

Trygdeetaten har tatt i bruk mange av de styringsteknikker og metoder som de politiske reformprogrammene anbefalte for fornyelse av offentlig forvaltning, så som mål og resultatstyring, desentralisering og regelforenklinger, servicemål, serviceerklæringer og brukerundersøkelser. Det er imidlertid lite forskning som viser i hvilken grad disse tiltakene har hatt den ønskede effekt med hensyn til bedret effektivitet, service og brukertilfredshet.

### 4.2.1 Effektivitet- og produksjonsmål styrer saksproduksjonen

Kritikken mot forvaltningsreformene dreier seg blant annet om *bruken av effektivitetsmål og markedsorienterte styringsprinsipper* innenfor offentlige velferdstjenester. I likhet med andre deler av offentlig virksomhet er også trygdeetaten det siste ti-året stilt overfor strengere krav til effektivitet og produktivitet. Mål og resultatstyring er tatt i bruk som sentrale managementteknikker. Effektiviseringsgevinstene skal måles ved bruk av *resultatindikatorer og prestasjonsmål* for virksomheten, og er i stor grad blitt styrende i saksarbeidet. I praksis har overordnet styring og kontroll ført til pålegg om mer detaljert informasjon og rapportering om ulike sider ved virksomheten på lokalt nivå. Dette har igjen gitt grunnlag for mer effektiv styring og kontroll fra sentralt hold. En kritiker av New Public Management har karakterisert denne styringsformen som «managing by numbers» (Olsen,1998). Denne betegnelsen passer relativt godt på resultatstyringen slik den er utformet i trygdeetaten.

Omfanget av styringsteknikker og den nye formen for revisjons- og evalueringsordninger, har møtt økende skepsis i etaten fordi det i praksis medfører *økt administrasjon og byråkrati*. I følge Trygdesjefenes Landsforbund blir resultatstyringen oppfattet som dirigering og «aktivitetstyring» av trygdekontorene (Sosial Trygd 1997). På ledelsesnivå går det med mye tid til administrasjon og rapportering som følge av tungvinte administrative oppfølgingssystemer. Ansatte i ytre etat opplever at de bruker uforholdsmessig mye tid og ressurser på å følge opp resultat- og rapporteringskrav, på bekostning av trygdefaglige oppgaver.

Ensidig fokusering på tidsfrister og målbare resultater kan derved føre til at de kvantitative sidene ved saksproduksjonen blir høyest prioritert. En mulig konsekvens av dette er at tid til informasjon, tverretattlig samarbeid og oppfølging av enkeltklienter står i fare for å få mindre oppmerksomhet innenfor et slikt styringssystem. I arbeidet med oppfølging av sykemeldte har de kvalitative sidene ved oppfølgingsarbeidet blitt lavt prioritert, sammenliknet med bruken av andre aktive tiltak der innsatsen lettere kan framvise målbare forbedringer (Innst. S. nr. 105, 1999–2000).

Moderniseringsprogrammene på 1980-tallet tok sikte på fornyelse i form av avbyråkratisering, effektivisering og fleksible løsninger som svar på byråkratikritikken. Innføring av nye styringsreformer med vekt på kontroll og reguleringer virker imidlertid fremmende på byråkratiske trekk i trygdeforvaltningen. Spørsmålet er også hvor effektivt det nye styringssystemet vil fungere når administrative ressurser på fylkesnivå og lederhold må brukes til resultatkontroll, utvikling av måleinstrumenter og rapporteringssystemer. Det koster tid og ressurser å utvikle og ajourføre detaljerte rapporteringssystemer. Videre er det et spørsmål om ressursbruken står i forhold til resultatene, og om resultatstyringen etter hvert vil føre til redusert effektivitet på andre viktige områder.

Nye måter å organisere arbeidet på, i retning av spesialisering og intern arbeidsdeling med adskilte serviceoppgaver og saksbehandleroppgaver, kan imidlertid bidra til å effektivisere tidsbruken for den enkelte saksbehandler og frigjøre tid til henholdsvis tyngre saksbehandling og oppfølgingsarbeid. Bruken av resultatstyring og produksjonsmål, kombinert med forenklinger i rutiner og retningslinjer, har også gitt gode resultater mht. til å få ned restanser og korte ned saksbehandlingstidene. Statistikken viser at den gjennomsnittlige saksbehandlingstider på landsbasis har gått ned fra 4,9 i 1998 til 3,5 i 2001 (RTV Internrapport 01/20 –1999). Denne formen for effektivisering kan derved bidra til at trygdeetaten yter raskere service overfor brukerne og oppnår større tillit i befolkningen.

#### 4.2.2 Motstridende mål

Kravet til økt effektivisering av saksproduksjonen (kvantitet) kan bli en fare for *rettssikkerheten* vis-à-vis brukerne, dersom effektivitetspresset fører til at den enkelte saksbehandler gis for lite tid til saksbehandling (kvalitet). *Rett ytelse* (korrekt vedtak) og *rett tid* (kortest mulig svartid) er ikke nødvendigvis motstridende mål, men kan lett komme i konflikt med hverandre dersom det ene blir prioritert vesentlig høyere enn det andre.

Dette blir også omtalt i etatens egne dokumenter. I forbindelse med innføring av service-erklæringer og normtider for saksbehandling, har det kommet fram skepsis blant de ansatte. Enkelte frykter at kravene til kortere svartider skal bli en ekstra belastning for en allerede hardt presset etat, og at kravene kan føre til kvalitetssvikt (Intern dokumentasjon 1/98, s.3).

Bruken av *effektivitetsmål* innenfor forvaltningen er ikke uproblematisk fordi offentlig sektor er utformet ut fra andre mål enn effektivitet. I forvaltningen av trygden har hensynet til politisk styring, rettighetstenkning og likeverdige tjenestetilbud vært dominerende. Trygdeetaten har tradisjonelt vært en regelstyrt forvaltning, der regelstyring og standardisering er ment å sikre likebehandling og korrekt saksbehandling. Hovedinntrykket er at etaten i sine policy- og målstyringsdokumenter på 1990-tallet, vektlegger produksjonsmål og moderne forretningsprinsipper i større grad enn tradisjonelle forvaltningsprinsipper. Dette peker mot ulike målsettinger som kan være vanskelig å forene i det daglige arbeidet ved et trygdekontor. Hvorvidt kravene om økt effektivitet og produktivitet i saksproduksjonen i *praksis* går på bekostning av rettssikkerhet, likebehandling og korrekt saksbehandling er likevel et empirisk spørsmål som gjenstår å besvare.

#### 4.2.3 Økende sentralisering og omstillingskrav

Desentralisering og maktspredning var den opprinnelig intensjonen bak flere av de organisatoriske og oppgavemessige reformer som ble iverksatt på 1980-tallet. Det er imidlertid argumentert for at opprettelsen av det nye styringsleddet på fylkesnivået har bidratt til økt byråkratisering og sentralisering i ytre etat. Den nye organisasjonsmodellen førte til endringer i ansvarsfordelingen mellom lokale trygdekontor og sentralt nivå, med konsekvenser for styringsstrukturen i ytre etat. Studier av fylkestygdekontor-reformen viser at det nye styringsnivået (FTK), ble oppfattet som et ekstra byråkratisk ledd og møtt med skepsis av de ansatte i ytre etat (Kvale 1994). Trygdekontorene følte at deres autonomi var truet og skepsisen var i begynnelsen stor. Trygdekontorenes landsforening var også skeptisk til at den direkte tjenstemessige forbindelsen mellom trygdekontorene og Rikstrygdeverket ble brutt (Bjørnson og Haavet 1994).

Det var fra starten av innebygget en rekke spenninger i den nye organisasjonsmodellen, ved opprettelsen av de nye plan- og utviklingsavdelingene (PU). Avdelingene representerte den nye management-politikken med ansvar for å iverksette nye mål og resultatstyringssystemer. Avdelingene fikk også tildelt en viktig rolle i ledelses- og organisasjons-

utvikling. Mange var redd for at disse avdelingene skulle konkurrere med det trygdefaglige feltet, representert ved fagavdelingene (Torjussen, 1994). Evalueringen av fylkestrygdekontorene viser til at det etter hvert utviklet seg to delkulturer i trygdeetaten; den tradisjonelle etatskulturen og den nye management-kulturen (Torjussen, *ibid*, Statskonsult 1993). De nye planavdelingene ble i stor grad bemannet med eksternt rekrutterte medarbeidere, noe som brøt med tidligere intern rekrutteringspolitikk i etaten. Nye medarbeidere, med formell utdanning, kom inn i et etablert sosialt system og dette skapte kulturkonflikter og spenninger. Den tradisjonelle etatskulturen var knyttet til livslang karriere og sosialiseringen av ansatte var basert på stor grad av detaljkunnskap og regelorientering. Den nye modernist- eller managementkulturen er knyttet opp mot ledelsesorientering, servicemanagement og effektivitetsmål (Christensen og Lægneid 1997). Hvorvidt de ansatte i trygdeetaten på sikt vil identifiserer seg med den tradisjonelle kulturen eller tilpasser seg den nye managementkulturen vil sannsynligvis ha betydning for omstillingsprosessen.

De organisatoriske og oppgavemessige reformene har over tid hatt ulike formål og fått ulike konsekvenser for den videre utviklingen i trygdeetaten. Kravet til nye organisatoriske og oppgavemessige reformer på 1990-tallet er kommet som følge økte av oppgaver, behovet for rasjonalisering, kostnadsbesparelse og effektivisering av tjenestetilbudet i etaten. Desentralisering av oppgaver og delegering av beslutningsmyndighet til lavere forvaltningsnivåer er ikke lenger ansett som en effektiv reformstrategi for å løse de organisatoriske problemene som trygdeetaten står overfor. Som tidligere beskrevet tar regionalisering og servicekontor-modellen sikte på rasjonalisering av tjenestetilbudet i ytre etat. Enkelte hevder at de til dels omfattende organisasjonsendringene på sikt kan få betydelige konsekvenser for de sosiale og geografiske fordelinger av det offentlige tjenestetilbudet. Overføring av saksproduksjon og ressurser fra de mindre trygdekontorene til større regionale enheter oppfattes som tegn på sentralisering av virksomheten. Distriktsmessige hensyn og tap av arbeidsplasser i utsatte distrikter framheves som kritiske argumenter mot en videre sentralisering, mens tilhengere på sin side framhever betydningen av langsiktig og ressursbesparende utvikling av tjenesteproduksjonen.

Så vel organisatoriske som velferdspolitiske reformer innebærer nye omstillingskrav og normkonflikter for ansatte. Omstillingene i etaten behøver ikke ha negative konsekvenser, men kan også bidra positivt til en ny organisasjonsidentitet. Etaten har som følge av reformene gått i retning av



en mer moderne, serviceorientert og effektiv tjenesteproduksjon, som kan gi nye muligheter og handlingsrom for profesjonell yrkesutøvelse.

#### 4.2.4 Tjenesteproduksjon og brukervedvirkning som ideal

Trygdeetaten har tidligere vært karakterisert som en lite endringsvillig organisasjon med liten interesse for utenforliggende sosiale problemer (Øyen 1975). I likhet med andre statlige etater har den ut over 1980-tallet møtt kritikk for treg saksbehandling, vanskelig tilgjengelig regelverk og varierende saksbehandlingskvalitet. Etaten har de senere årene lagt stor vekt på tiltak som skal bedre *service og kvalitet* i tjenesteproduksjonen, og søker å framstå som en brukervennlig og «*profesjonell*» service-etat. Utover 1990-tallet er retorikken i etatens interne og offentlige dokumenter farget av den nye service-ideologien, med vekt på «brukerorientering», «brukervedvirkning» og «service- og tjenesteproduksjon».

Selv om retorikken gir et bilde av trygdeetaten som en markedsorientert bedrift, så har denne modellen verken avløst eller erstattet den byråkratiske forvaltningsformen. De fleste reformkrav om bedre service og en mer brukervennlig trygdeforvaltning, har som siktemål å gjøre møtet med tjenesteapparatet lettere for den enkelte. Gjennom verdiboka presenteres trygdeetaten som en offentlig service-institusjon med ansvar både for å forvalte folketrygden, sikre enkeltmenneskers rettigheter og yte personlig service (Verdiboka 1993). I følge verdiboka skal de ansatte i trygdeetaten «sette seg inn i brukerens situasjon og hjelpe dem til å få det de har krav på». Samtidig skal de «forvalte folketrygdens midler på en forsvarlig måte». Dette viser at trygdeetaten har ulike hensyn og målsettinger som skal forenes i forhold til å sikre økonomisk trygghet og likebehandling etter et lovverk som de er satt til å forvalte. Så lenge trygdeetaten er en regelorientert fordelingsadministrasjon vil muligheten for å styre etter markedsprinsipper derfor være begrenset.

Kritikken mot en markedsorientert forvaltning er blant annet at større vekt på etterspørselstyring vil kunne favorisere aktive, synlige og ressurssterke brukere og klienter. Et hovedelement i den nye filosofien er at de som avgjørelsene berører, skal ha anledning til medbestemmelse over sin egen situasjon (brukervedvirkning). Problemer kan imidlertid oppstå fordi noen enkeltbrukere og interessegrupper er sterkere enn andre og har lettere for å nå fram med sine synspunkt. Utsatte grupper som mangler motivasjon og ressurser til å hevde sine interesser kan risikere å komme dårligere ut (Selle 1990:148). Denne kritikken er kanskje mindre relevant for trygde-

etatens saksbehandling på de områder som er klart regelstyrt. Regelorientert saksbehandling vil dels kunne motvirke favorisering av ressurssterke brukere, i motsetning til behovsprøvde ordninger som for eksempel tildeling av omsorgstjenester. En trygdemottaker som er avhengig av offentlig inntektssikring vil ha begrensede muligheter til å påvirke beslutninger i saker som avgjøres etter klare regler og tildelingskriterier. Muligheten for påvirkning er allikevel tilstede i saksavgjørelser som bygger på uklare kriterier og bruk av skjønn.

Brukermedvirkning innenfor trygdeetaten, handler i realiteten lite om innflytelse og medbestemmelse. Det betyr først og fremst at de ansatte i etaten kan stille krav om aktiv medvirkning, dvs. «*stille krav og ta opp spørsmål som kan oppleves som ubehagelig for brukerne*» (Verdiboka, s.7). Prinsippet er spesielt aktuelt i oppfølgingsarbeidet overfor enkelte brukergrupper som enslige forsørgere, attføringsklienter og langtidssykmeldte. Undersøkelser om brukermidvirkning i attføringsapparatet har vist at det er de aktive, selvhjulpne og ressurssterke søkere med lengst utdanning som passer best inn idealet om aktive brukere (Jessen 1997)

I følge etatens nye policy skal brukermidvirkningsprinsippet innebære en mulighet for flere til å *medvirke i egen trygdesak* (jfr. individuelle «serviceavtaler»). I stedet for å overlate ansvaret for å innhente dokumentasjon, faktaopplysninger og legeuttalelser til trygdeetaten, slik det har vært tidligere, skal saken nå kunne behandles raskere ved at brukerne selv gis større ansvar for dette. Her vil det imidlertid være en fare for at ressurssterke brukere blir favorisert og prioritert, fordi den aktive bruker kan bidra til å lette arbeidet for saksbehandlere i en stresset arbeidssituasjon. Ikke alle brukere vil oppfatte dette kravet som et tilbud eller som god service. God service og tjenesteyting har over tid vært forbundet med at saksbehandlere ordner opp for klienten, innhenter dokumentasjon og framskaffer informasjon. Når ansvaret for dokumentasjon i egen trygdesak, og informasjon om trygdeordninger overlates brukeren via brosjyrer og internett, kan det betraktes som myndiggjøring versus umyndiggjøring, fra trygdekontorets side. For enkelte brukere kan det oppfattes som dårlig service og vanskelige krav.

## 5 Teoretiske perspektiver på forvaltningsreformene

Grunner til at ideer og konsepter fra NPM ble adoptert av den offentlig forvaltning kan være mange og sammensatte. To perspektiver står sentralt i litteraturen. Det ene ser tilpasning til nye reformideer og organisasjonsoppskrifter som nødvendige redskaper for å løse interne oppgaver og problemer. I det andre perspektivet er reformene fortolket som symboler på modernitet.

### 5.1 Verktøyperspektivet

Markeds- og management-konseptet bærer med seg løsninger og forestillinger om hva som skaper effektivitet og utvikling rettet mot offentlig sektors størrelse og virkemåte. Det er beskrevet som «en legitimert oppskrift på hvordan man kan utforme utsnitt eller elementer av en organisasjon» (Røvik 1998: 13). Organisasjoners legitimitet er knyttet til hvorvidt de evner å være effektive. Ledelses- og organisasjonsreformer framstår derfor som viktige redskaper for å effektivisere. Reformene kan i en slik fortolkning forstås som *verktøy eller oppskrifter*, utformet for å tjene bestemte mål (Røvik, 1998).

Bakgrunnen for at reformene blir oppfattet som attraktive løsninger kan skyldes trekk ved selve reformen og/eller ved organisasjonen selv (Brunsson 1990). Markeds- og management konseptene presenterer enkle oppskrifter og effektive løsninger på organisatoriske problemer som er felles for mange virksomheter. Konseptet framstilles av tilhengerne som et universalt virkemiddel som gir positive resultater i alle type institusjoner, hvis oppskriftene installeres riktig. Reformene oppfattes som tekniske eller pragmatiske tilpasninger til nåtidige eller framtidige problemer som vil oppstå (Rennison 2000). Det kan dreie seg om styringsproblemer, effektivitets- eller kostnadsproblemer som enten er definert og påpekt av virksomheten selv eller fra omgivelser (politikere, media, interesseorganisasjoner og lignende). Et annet fellestrekk ved de nye organisasjonsoppskriftene er at de ikke bare presenterer løsninger, men også *problemdefinisjoner*, dvs spesifikke og ofte standardiserte beskrivelser av hva som feiler organisasjonen. Det gis for eksempel inntrykk av at problemet i de

fleste organisasjoner er mangelen på målrettet innsats, og at dette kan løses dersom man innfører konseptet målstyring.

I følge Røvik er det to hovedgrunner til at New Public-Management oppskriftene fikk innpass i offentlig forvaltning på 80- og 90-tallet. Det var dels en følge av indre betingelser og framveksten av organisasjonsidentitet, og dels en følge av ytre, tidsstypiske endringsimpulser. På begynnelsen av 1980-tallet begynte offentlige etater å betrakte egen virksomhet som en formell organisasjon. Dette fikk konsekvenser for *hvilke* typer ideer og oppskrifter som etatene orienterte seg mot og forsøkte å adoptere, blant annet ideene om profesjonell ledelse, homogen organisasjonskultur og markedstilpasset policy for håndtering av omgivelsene.

Ytre tidstypiske endringsimpulser kommer til uttrykk som ideologisk nyorientering med krav til mer bedriftslike og markedsorienterte offentlige virksomheter. Den private sektor blir en viktig rollemodell for det fornyelsesarbeidet som foregår i staten (Olsen 1988) og management-teknikker sprer seg til offentlige institusjoner. Sentrale endringsagenter er eksterne organisasjonskonsulenter som identifiserer problemet og bringer de tidsriktige oppskriftene inn i organisasjonssamfunnet.

## 5.2 Symbolperspektivet

I dette perspektivet blir administrative og forvaltningspolitiske reformer først og fremst betraktet som symbolske reaksjoner på omgivelsenes forventninger (Brunsson et. al.1997). Reformen blir ansett som et middel til å tjene politikernes interesse, i det de fungerer som symbolske virkemidler for å rette på feil og mangler og svare på kritikken rettet mot offentlig sektor. Oppmerksomheten rundt iverksettingen blir viktigere enn resultatene, og reformretorikken er viktigere enn effektene (March et. al 1989). Organisasjonsoppskriftene tas i bruk fordi virksomheten har bruk for *meningsbærende symboler*, som kan gi legitimitet i forhold til omgivelsene og påvirke organisasjonens identitet. I følge dette perspektivet vil formelle organisasjoner hele tiden påvirkes av sosialt skapte normer og konvensjoner for hvordan organisasjoner til enhver tid bør utformes.

Moderne organisasjoner overlever ikke bare ved å være effektive i teknisk og økonomisk forstand. I følge Parson må organisasjoner inkorporere og utad signalisere tilslutning til verdier og normer i sitt handlingsmiljø for å framstå som legitime (Parsons,1956). Viktige verdier og normer i vårt vestlige samfunn er rasjonalitet, effektivitet, fornyelse, utvikling og individualisme. Markeds- og management-ideologien symboliserer slike

verdier. «*Public management is often seen as a new kind of activity, and it is contrasted with the older form, public administration. It is regarded as a symptom of modernization – a dynamic force for change. Thus it can act as a legitimizing label for those politicians and public officials who wish to identify themselves with the forces of progress*» (Pollitt & Bouckaert 2000; 15).

Forfatterne Pollitt og Bouchart peker også på at kravet til effektivisering og modernisering har ført til et generelt endringspress mot både individer og virksomheter/organisasjoner. Metodene tas i bruk fordi de er populære og moderne oppskrifter på ledelsesmessige og organisatoriske forhold, knyttet til ønske om enkle og raske løsninger på komplekse problem (Læg Reid 1988). Fordi effektiviserings- og reform-ideene defineres som «moderne» blir de vanskelig å stille spørsmål ved eller utfordre. De som er i mot fornyelse vil kunne bli oppfattet som umoderne, utviklingsfiendtlige eller reaksjonære; «*Public sector reform is in fashion and no self-respecting government can afford to ignore it*» (Pollitt og Bouckaert 2000:32).

Konsepter og oppskrifter på effektiv organisering og god ledelse varierer med trender som endres over tid. De ideer og oppskrifter som får gjennomslag har den egenskapen at de aksepteres og spres lett og raskt blant organisasjoner. Samtidig vil politiske og administrativt skapte normer for hvordan moderne organisasjoner bør se ut og hva de bør holde på med, også endre seg. Dette kan føre til vedvarende høyt endringstrykk og stadig nye forslag til reformer. (Røvik, *ibid*).

### **5.3 Ulike perspektiv på endringer innenfor trygdeetaten**

I dette kapitlet vil jeg diskutere de to perspektivene i tilknytning til reformene i trygdeetaten. Reformene kan ha ulike forklaringer og ulike funksjoner, som ikke nødvendigvis utelukker hverandre. De hovedtyper av reformer som er beskrevet i rapporten kan fortolkes både i lys av verktøyperspektivet og symbolperspektivet. Reformtiltakene kan fortolkes som strategiske handlinger for å løse effektivitet- og legitimitetsproblemer, samtidig som de fungerer som et symbol eller bilde på en moderne og effektiv etat.

#### **5.3.1 Nødvendige tilpasninger til ytre krav og endrede omgivelser**

Flere vil hevde at økt omstillingstakt og krav til strukturelle reformer i offentlig sektor ikke bare er en følge av endringsimpulser fra nyliberalisme og markedstenkning. Moderniseringsprosessene kan også betraktes som konkrete problemløsninger tilpasset norske forhold, med utgangspunkt i

krav om større lokal autonomi, økt fristilling og fleksibilitet (Lind 1997). Den norske debatten på 1980-tallet var preget av kritikk mot offentlig ressursbruk, byråkratiets makt og mangelen på politisk styring (Sagli 1993). Kritikken mot det offentlige var at sektoren var for byråkratisk, ineffektiv og dårlig ledet. Kravet om reformer i forvaltningen kom som et svar på denne kritikken. Reformene ble nødvendige verktøy for fornyelse, og løsningene og oppskriftene ble i stor grad sentralt initiert. Mange av reformene i trygdeetaten har sitt utgangspunkt i forvaltningspolitiske retningslinjer og reformtiltak, og er i den forstand adopterte og «pålagte» løsninger. Eksempler på dette er tiltak og strategier for økt brukerorientering, serviceerklæringer, kortere saksbehandlingstider og forsøk med offentlige servicekontor. Samtidig har omgivelsenes krav og interne reformbehov ført til sektorspesifikke løsninger og tiltak for bedre ressursutnyttelse og effektivisering av tjenesteproduksjonen. Eksempel på dette er opprettelsen av fylkestrygdekontor som nytt styringsorgan og administrativt ledd (1991) og økt delegering av oppgaver til trygdekontorene. Behovet for et nytt organisasjonsledd i etaten hadde flere begrunnelser, og ble fra sentralt hold oppfattet som en nødvendig reform. Endringen i etatsstrukturen kan ses i sammenheng med den allerede omfattende delegering av enkeltsaksavgjørelser til trygdekontorene som foregikk utover 1980-tallet. Avstanden mellom Rikstrygdeverket og de lokale trygdekontorene, som den gang omfattet 500 enheter, var stor og ble oppfattet som et styringsproblem fra sentralt hold. Behandlingstid og kvalitet varierte fra distrikt til distrikt og ventetiden for behandling av søknader om langtidsytelser ble oppfattet å være for lang. Samtidig var det ønsker i ytre etat om mer fleksibilitet, økt fristilling og større lokal autonomi i forhold til Rikstrygdeverket. Behovet for omorganisering var også begrunnet med at behandlingen i de tidligere fylkesnemdene forlenget den totale saksbehandlingstiden<sup>5</sup>. Et omfattende kartleggingsarbeid og utredningsprosjekt, ledet av Sosialdepartementet, konkluderte til slutt med behov for omorganisering av ytre etat og ny modell for organisering av fylkesleddet (1989).

Behovet for effektivisering, omstilling og organisatoriske reformer kan også forklares ut fra *økende saksmengde, nye oppgaver og endrete saksområder*. Statistikken viser at den registrerte saksproduksjonen i

---

<sup>5</sup> De nye fylkeskontorene avløste den tidligere organisasjonsmodellen med regionale organer som besto av 18 fylkesnemnder med sekretariater. Fylkesnemndene hadde fungert som trygdefaglige instanser og truffet vedtak i saker som gjaldt attføringshjelp og uførestønad.

trygdekontorene har økt med hele 20 % i løpet av 1998–1999. (RTV Internrapport 01/20–1999). Etaten har de senere årene blitt tillagt nye ansvarsområder, blant annet barnebidrag og hjelpemiddelformidling. Aktiverings- og arbeidslinja i velferdspolitikken har medført nye arbeidsoppgaver og ansvar for å koordinere, forebygge og motivere ulike grupper av trygdemottakere. I tillegg til forvaltningsoppgaver har etaten en tjenesteytende funksjon i forhold til brukerne. Rådgivning, informasjon og samhandling med enkeltbrukere og andre aktører innen forvaltningen, helsevesenet og arbeidsgivere er etter hvert blitt en viktig del av aktiviteten ved trygdekontorene. En følge av disse omfattende endringene er at mindre trygdekontor har problemer med å opprettholde tilstrekkelig kompetanse på alle enkeltområdene innenfor trygden. Det er en kjensgjerning at de fleste kontorene ute i distriktene i dag har for få tilsatte for å kunne ivareta alle oppgaver og saksområder. Lokale trygdekontor med under 4–5 ansatte har begrensede muligheter til å oppfylle de krav og målsettinger som settes til administrasjon og tjenesteproduksjon. På denne bakgrunn blir regionale samarbeidsløsninger og servicekontormodellen oppfattet som *nødvendige og strategiske virkemidler*. Regionalisering blir presentert som en nødvendig reformstrategi for å imøtekomme krav til informasjon, service og saksbehandlingstider, kombinert med RTVs krav til resultat og budsjettoppfølging og rapportering. Den uttalte målsettingen er å sikre «rasjonell og ressursbesparende tjenesteproduksjon». Større regionale enheter skal gi muligheter for spesialisering og kompetanseoppbygging innenfor de mer krevende og tyngre saksområder, som f.eks. feilutbetaling/klagesaker, barnebidrag og uføresaker. Samtidig vil de mindre trygdekontorene få en såkalt servicefunksjon overfor brukerne, med enklere saksbehandling og informasjonsoppgaver. Etablering av servicekontor presenteres både som en alternativ løsning for å demme opp for nedlegging av de lokale trygdekontorene og som et distriktspolitisk tiltak (AAD-rapport v/ arbeidsgruppe for OSK, 2000, kap 3.3.3.).

Trygdeetaten har som byråkratisk forvaltningsorgan blitt karakterisert som ineffektivt og tungrodd både mht. ressursutnyttelse, styring og administrativ praksis. I forhold til forvaltningens brukere har kritikken dreiet seg om mangelfull informasjon, treg saksbehandling, vanskelig tilgjengelig regelverk og ulik praktisering av regelverket. Dette har skapt legitimitetsproblemer og ført til at trygdeetaten på flere områder har etterfulgt sentrale pålegg og tatt i bruk nye styringsprinsipper. Ulike strategier er valgt for å *effektivisere ressursbruken og den administrative praksis*. Etaten har blant annet innført resultatmål og standardiserte normtider som virkemidler. Behovet

for en slik *standardisering* kan forklares med at saksbehandlingstidene varierte sterkt mellom og innenfor fylkene. Målsettingen ble å oppnå «en mer geografisk likeverdig tjenestekvalitet i etaten» (*Mål og prioriteringer 1998, s.9*). Standardisering ble brukt som virkemiddel for justere forventninger og imøtegå kritikken om treg saksbehandling. Desentraliseringen og delegering av vedtaksmyndighet til ytre etat (FTK og lokale trygdekontor) har økt *behovet for kontroll fra sentralt hold*. *De nye styringsreformene* kan oppfattes som et nødvendig og nyttig styringsverktøy for dette formålet. Reformene kan i dette perspektivet forklares som rasjonelle løsninger og strategiske handlinger for å håndtere nye oppgaver, økende arbeidsmengde og effektivitetsproblemer i etaten.

### 5.3.2 Symboler på modernitet

Etaten har de senere årene lagt stor vekt på tiltak som skal bedre service og kvalitet i tjenesteproduksjonen, og søker å framstå som en brukervennlig og «profesjonell» service-etat. Denne utviklingen gjenspeiler også ulike *strategier* som etaten tar i bruk for å styrke sin legitimitet overfor omgivelsene, det være seg politikere, bevilgende myndigheter, samarbeidspartnere eller publikum. Ved å framstå som en effektiv og publikumsvennlig forvaltning kan trygdeetaten få bredere oppslutning og støtte som verdibærer og rettighetsforsvarer. Dette kan bidra til å skape et *nytt image* av etaten som en moderne tjenesteproducent framfor en byråkratisk myndighetsutøver, og styrke legitimiteten ved å være responsiv overfor borgerne. Det kan samtidig gi inntrykk av at det faktisk skjer raske forandringer i trygdeforvaltningen. Slik sett kan reformtiltakene og retorikken også forstås som *symbolske tilpasninger og strategier*.

Retorikken i Mål- og strategidokumenter har de siste 15 årene tatt å sikte på å profilere etaten som en effektiv rettighetsforvaltning og en moderne serviceetat. Eksempler på dette er bruk av markedsretorikk som strategi for å skape et nytt image utad og en ny organisasjonsidentitet. Da trygdeetaten for første gang presenterte seg som serviceetat (1988) var det gjennom brosjyren «*Trygdeetaten – en hjørnestein i velferdssamfunnet*». Hensikten var å vise at etaten kunne tilby bedre service og profesjonell kundebehandling. Siktemålet var også å presentere trygdeetaten som en attraktiv arbeidsplass, med nye og økte krav til medarbeiderne (Årsmeldingen,1988). Andre eksempler på markedsføring var satsningen på yrkesrettet attføring som hovedinnsatsområde (1990–93). Dette skulle «bidra til å *profilere etaten som en samfunnsbevisst og brukerorientert etat*». (RTV 1990).



En viktig strategi for å profilere etaten som en serviceinstitusjon utad, har vært innføringen av service-erklæringer. Ideen om service-erklæringer ble lansert i Jagland-regjeringens langtidsprogram, men konseptet har vært i bruk lenge i andre europeiske land. Slik sett tilhører service-erklæringer en global service- og kvalitetsdiskurs (Kvale 2000 og Røvik 1998). Adoptering av «service-erklæring» konseptet har åpenbart flere funksjoner. På den ene siden en legitimerende funksjon overfor den byråkratikkritikk som framføres overfor statlige tjenester, med krav om større åpenhet og bedre service, samt opplevde effektivitets- og legitimitetsproblemer. På den annen side en manifestasjon av etatens nye profil som moderne service-etat, som kan symbolisere en attraktiv og ønskelig identitet. I trygdeetatens mål- og styringsdokumenter er det et uttalt mål at serviceerklæringen skal bidra til en positiv profilering, gjennom å påvirke publikums bilde av etaten (RTV 1998). Samtidig er innføringen av serviceerklæringer fra ledelsens side begrunnet med ønsket om bedret produktivitet og effektivitet. Tiltaket er et eksempel på hvordan reformstrategier kan tjene ulike formål.

Trygdeetatens policy-dokumenter, strategiplan og verdibok er i stor grad preget av moderne management-terminologi og fornyelsesretorikk, med vekt på forandringsmetaforer som «effektivitet», «produktivitet», «service» og «brukerorientering». Dette er blitt viktig som signaler, når etaten på 90-tallet vil framstå med en ny og tidsriktig profil. Retorikken kan imidlertid oppfattes og tolkes på ulike måter som kodeord for økt resultatfokusering, arbeidsinnsats eller innsparing. På flere områder har den nye retorikken erstattet de tidligere begrepene; rettighetsorientering, likebehandling og rettssikkerhet. I etatens dokumenter og publikasjoner omtales «sikring av rettigheter» og likebehandling som sentrale *brukerbehov* og «rett ytelse» defineres som *servicemål*. Rettighetsorientering er på denne måten omdefinert og fremstår som service- og brukerorientering i den nye retorikken. Utover 1990-tallet blir *rettighetsbegrepet* i stadig større grad anvendt i forbindelse med *retten til service og kvalitet*, og knyttet til «løfter» om minstenormer for saksbehandling (rett tid). Dette viser at rettighetsorientering og likebehandling fortsatt står sterkt i etaten, men at prinsippene blir mindre synlige når de blir innbakt i forvaltningens nye språkdrakt. Etatens grunnleggende oppgave som regelforvalter og myndighetsutøver er i liten grad endret selv om etaten skaffer seg en ny og brukervennlig profil.

## 6 Avslutning

Hovedmålsettingen for forvaltningspolitikken de siste 15–20 årene har vært fornyelse og modernisering. Reformarbeidet startet med de politiske reformprogrammene på 1980-tallet, og var i stor grad inspirert av reformbevegelsen New Public Management. I trygdeetaten har innslaget av slike forvaltningspolitiske reformer vært et gjennomgående trekk ved moderniseringen de siste 10–15 årene. Reformene har medført stadig sterkere krav til effektivitet, kvalitet, service og publikumsorientering, og endret arbeidsmåter og oppgaver i ytre etat. Dette kommer også til uttrykk gjennom trygdeetatens strategiplaner og policydokumenter, som viser at etaten har tatt opp i seg de målsettinger og utviklingstrekk som preget forvaltningspolitikken i samme periode. Retorikken er gjennomgående preget av målsettinger om effektivitet og produktivitet, som begrunnelse og forutsetning for bedre service og kvalitet.

Det er ikke overraskende at det er en tett kobling mellom utviklingen i trygdeetaten og forvaltningsutviklingen for øvrig. Sentrale aktører i statsforvaltningen har fungert som premissleverandører i forbindelse med innføringen av sentrale styringsreformer og organisatoriske endringer, eksempelvis mål- og resultatstyring, serviceerklæringer og forsøk med lokale servicekontor. Trygdeetaten har på sin side lojalt fulgt de pålegg og anvisninger som Administrasjonsdepartementet og Statskonsult har kommet med. Endringene kan forstås som et resultat av indre reformbehov kombinert med ytre endringspress og politiske signaler om at utgiftsveksten innen offentlig forvaltning måtte reduseres. Reformkravene var også en følge av byråkratikritikk og behovet for løsninger på effektivitets- og legitimitetsproblemer i etaten. Samtidig kan reformtilpasningen tolkes som et uttrykk for etatens ønske om å framstå som en moderne og aktiv etat, som gjerne vil ligge i forkant av utviklingen.

Den stadig sterkere økningen i folketrygdens utgifter førte til innstramninger i stønadsreglene på begynnelsen av 1990-tallet. Dette stilte strengere krav til oppfølging og kontroll av utbetalinger til stønadsmottakere og trygdens behandlere. Omfattende og kompliserte endringer i regelverket fikk følge for den trygdefaglige kvaliteten, og førte til sterkere satsing på kvalitetssikring, kvalitetsforbedring og prioritering av saksproduksjonen. Opprettelsen av fylkestrygdekontorer ble et viktig og nødvendig ledd i denne sammenheng. Samtidig har delegering av beslutningsmyndighet til

fylkestrygdekontorene og nye oppgaver til de lokale trygdekontorene ført til økt behov for *sentral kontroll med resultater og måloppnåelse*. Dette kommer til uttrykk gjennom kravene til produksjonsstatistikker og rapportering. En kan derfor stille spørsmål ved om de nye styringssystemene i praksis fører til mer byråkratisering i forvaltningen.

Endringsprosessene stiller virksomheten overfor en rekke nye utfordringer i årene framover.

Viktige spørsmål i denne forbindelse er hvordan utviklingen vil prege saksbehandlerrollen og yrkesutøvelsen hos de ansatte, og hvilke konsekvenser det vil få for brukerne?

Når inngangsvilkårene for ulike trygdeytelser skjerpes og etatens oppfølging styrkes, vil den enkelte medarbeider få en vanskeligere oppgave vis-à-vis den enkelte bruker. Trygdefunksjonærens kontroll- og oppfølgingsoppgaver blir tydeligere, samtidig med at kravene til brukerorientering og publikumsservice er kommet stadig sterkere i fokus.

Forventningene til økt kvalitet i saksbehandlingen og styrket evne til å håndtere regelendringer hos personalet skal håndteres på linje med kravene til effektivitet og raskere saksbehandling. Forvaltningsrollen er blitt mer kompleks og skal utformes i spenningsfeltet mellom administrativ standardisering og klientbehandling. I en situasjon der saksmengden er økende og svarfristene skal overholdes, kan kravene oppleves som motsetningsfylte. Bruk av tid og ressurser på rapportering av resultatoppnåelse og administrasjon kan i komme i konflikt med målsettingen om bedre service og veiledning til brukerne. Økt service og brukerorientering, i form av tid, kvalitet og tilgjengelighet, kan bli vanskelig å gjennomføre samtidig med at budsjettene skal reduseres gjennom effektivisering, nedbemanning og rasjonalisering. Dette viser at målene for omstillingsprosessen til dels er *motstridende*.

Ytre etat er i stor grad preget av krav til kvantifisering av resultater og indikatorer. Omfanget av denne formen for revisjons-, kontroll- og evalueringsordninger er et framtreddende trekk, og fungerer som standardisering og kontroll av praksisen i det enkelte kontor. Resultatstyringen kan fungere som kvalitetskontroll, men vil i begrenset grad styre og kontrollere alle aspekter ved tjenestekvalitet, så som etatens evne til samhandling både med brukere og samarbeidspartnere. Hittil har servicebegrepet i hovedsak vært knyttet til produktivitetskrav og målbare størrelser i form av kortere svartid ved søknadsbehandling og raskere saksbehandling for å redusere antallet klage- og ankesaker. Profileringen av trygdeetaten som en profesjonell og moderne service-etat viser samtidig at etaten er blitt mer bevisst på de

kvalitative sidene ved service og tjenesteutøvelse. Det innebærer også at saksbehandleren må gis tilstrekkelig tid til å foreta en individuell saksbehandling som ivaretar brukernes behov. Høyt arbeidspress og effektivitetsjag vil derimot svekke mulighetene for dette.

Større deler av etatens virksomhet er i dag rettet inn mot tjenesteproduksjon og service enn tidligere. Dette går også tydelig fram av retorikken i etatens policydokumenter og serviceerklæringer. Slagord som «Publikum i sentrum» og «personlig service og nærhet til tjenestetilbudet» kan imidlertid bli tomme slagord dersom utviklingen i retning av sentralisert saksbehandling og teknologisering av tjenester skaper hindringer og minsker tilgjengeligheten for enkeltgrupper.

## 7 utfordringer for etaten og behovet for videre forskning

I følge «Kunnskapsstatus for den nordiske trygdeforskningen på 1990-tallet» er det få studier av trygdeforvaltningen. Spesielt gjelder det forskning om endringsprosesser i trygdeetaten, historiske og komparative studier av forvaltningsutviklingen, beslutningsatferd i trygdeavgjørelser og brukermedvirkning (Helgøy 1999). Utviklingen innenfor trygdeforvaltningen er preget av nye utfordringer i form av ytre reformpress, nye brukerkrav og interne krav til omstilling. Nye arbeidsoppgaver, økte krav til kompetanse og rekruttering av medarbeidere med høyere utdanning har tilført etaten nye arbeidsmåter og profesjoner. I tillegg til disse endringene har omstillingene i etaten, med vekt på serviceorientering og tjenesteyting, ført til at organisasjonen utvikler seg i retning av en serviceinstitusjon og et fagbyråkrati. «Nye» og «gamle» forvaltningsprinsipper skal forenes i den daglige praksis. Forvaltningsreformer og endringer i trygdeetaten vil få konsekvenser for saksbehandlerrollen, gjennomføring av politikken, brukerrelasjoner og samarbeidsrelasjoner. Dette reiser nye problemstillinger og peker mot forskningsfelt vi trenger å vite mer om.

Flere studier av velferdsstatens yrker, har tatt for seg ulike dilemmaer og uklarheter i yrkesrollen (Hvinden 1998, Helgøy 1997 og Søderfeldt 1997). I trygdeetaten skal hensynet til service og kvalitet kombineres med kontroll og rettighetsforvaltning og signaliserer at forvaltningsrollen er blitt mer kompleks. I mål og prioriteringsdokument for trygdeetaten (RTV 1994) blir dilemmaet beskrevet på følgende måte; «*Samtidig som vi skal vise forståelse for brukernes behov, skal vi skape aksept for regelverkets rammer. Det krever at medarbeiderne har gode holdninger, kompetanse og evne til å formidle*». Trygdefunksjonærrollen defineres både som en hjelper og en myndighetsutøver. Hvilke strategier utvikles for å løse de ulike dilemmaer som preger saksbehandlerrollen i spenningsfeltet mellom effektivisering, service, hjelp og kontroll? Dette er aktuelle problemstillinger som følger av nye reformer og styringssystemer i trygdeetaten.

Over tid har saksbehandlerne i trygdeetaten fått større ansvar for informasjonsinnhenting, skjønnsvurderinger og samarbeidsoppgaver innenfor stadig flere saksområder. Kompleksiteten i oppgavene har økt, kravene til kompetanse har endret seg, og yrkesutøvelsen har fått et mer profesjonelt

preg. Reformen og organisatoriske løsninger kan innebære nye omstillingskrav og normkonflikter for ansatte, men også gi muligheter og et visst handlingsrom mht. nyrekruttering, kompetansekrav og profesjonalsisering av yrkesutøvelsen. Samtidig har nye styringssystemer ført til at saksbehandleren må rette seg etter kontrollrutiner og produktivitetskrav som skal sikre større effektivitet. Dette kan gi strammere rammebetingelser og såkalt «managerial kontroll» av yrkesutøvelsen som på sin side kan motvirke profesjonalsisering og faglig uavhengighet. Disse utviklingstrekkene går i ulike retninger, og vil derfor være interessante å forfølge videre.

Oppfølging av sykemeldte, enslige forsørgere, rehabilitering og attføring er nye satsningsområder for trygdeetaten. Områdene krever nærhet til brukeren og utvikling av nye arbeidsmetoder, med vekt på aktivisering og motivering. I følge Velferdsmeldingen bør trygdekontorene ha en sentral koordinerende funksjon mht. forebygging og oppfølging av særlige brukergrupper i deres nærmiljø. Regionalisering og sentralisering av tjenester er organisatoriske endringer og utviklingstrekk som kan få betydning for etatens brukere og bør således være aktuelle tema for videre forskning. Viktige spørsmål er om de nye regionale samarbeidsløsninger tilrettelegges slik at nærheten til brukerne ikke svekkes og hvordan etatens satsnings- og ansvarsområder ivaretas innenfor nye organisatoriske løsninger.

# Summary

This report examines adjustments and administrative reforms within the National Insurance Service in light of the New Public Management policy. The report focuses on four central areas: *organisational and functional reforms, management reforms (management by objectives and results), rule simplification, and market reforms and citizen orientation.*

At the start of the 1980s a comprehensive effort was initiated to bring about a coherent public management policy. The initiatives were launched as a set of integrated policy *reform programmes* requiring a streamlining and renewal of central government administration. The National Insurance Service has loyally effectuated central guidelines and proposals for adjustments. To this end it has implemented *new modes of organisation* and introduced *management principles* to make it more efficient, result-oriented and user-friendly. The literature and documentary studies underlying this report show that the process of modernising the National Insurance Service has largely shadowed the evolution of the public administration in general. Pertinent examples are measures and strategies for increased user-orientation, service declarations, shorter processing time and the trial introduction of public service offices. At the same time the need for internal reform has led to sector-specific solutions and steps to improve resource use and to streamline service production at local insurance offices. The agency has itself been proactive in the change process in several areas. The establishment of county insurance offices as a new level of administration, along with the delegation of tasks to such offices was the outcome of an internal reform process focusing on greater autonomy and decentralisation. In central quarters the intention was to develop a more efficient administration and establish planning units with responsibility for leadership and organisation development. At the end of the 1990s the trend is towards service offices, transfer of decision-making authority to regional entities and specialisation. The aim is to achieve cost economies, greater efficiency and better resource use.

Management by objectives and results is the aspect of management ideology that has gained the firmest foothold in the state administration. Management by objectives and results has not superseded traditional management by rules, but rather supplements it. In the National Insurance Service *management by results* has become an instrument for achieving

concrete production targets, for gaining control over production and reducing processing times. Introduction of the new management system has above all led to *improved administrative efficiency* and standardised processing times. This is clearly useful to the users who benefit from improved service in the form of more information and shorter processing times. However, the new management system has encountered growing scepticism in the National Insurance Service's external agencies since it entails increased administration and bureaucracy. From 1996 onwards a steadily stronger regime of management by results both in administrative and welfare policy areas is in evidence. The new management system entails stronger regulation and control of administrative procedures, tighter requirements on staff, and routines likely to be perceived as centralised control and re-bureaucratisation. This development conflicts with the original intentions behind the reform programmes which aimed at de-bureaucratisation and democratisation of the public administration.

*Service orientation and user orientation* have been central objectives for the government in its development of public management throughout the 1990s. The National Insurance Service has loyally followed up these signals and was the first government agency to implement the resolution on *service declarations* by the end of 2000. An examination of National Insurance Service documents from 1986 to the present shows that the agency is concerned to streamline production and develop a more service-oriented approach. In the 1990s the rhetoric in the agency's internal and public documents is coloured by the new service ideology, with emphasis on user participation and modern service production. Rights orientation is redefined and presented as user orientation in the new rhetoric. Safeguarding rights and equal treatment is presented as safeguarding central *user needs*. Although the rhetoric gives a picture of the National Insurance Service as a market-oriented service enterprise, this model has neither superseded nor replaced the bureaucratic form of administration. Rights orientation and equality of treatment still occupy a strong position in the agency even if these principles are couched in the public administration's new terminology.

The reform measures can be interpreted as strategic acts to resolve efficiency and legitimacy problems, at the same time as they give a picture of the agency as a modern and efficient service producer. As a bureaucratic administrative agency, the National Insurance Service has been characterised as inefficient and rigid in terms of resource use, management and administrative practices. In relation to the agency's users, criticism has



referred to inadequate information, tardy procedures, impenetrable rules and non-uniform application of the rules. This has created legitimacy problems and prompted the agency to implement central reform strategies in several areas as necessary tools of renewal. Rising workloads and new tasks have also given rise to internal needs for increased efficiency and new organisational solutions. Reforms can also be perceived as *symbolic* instruments for rectifying errors and defects and responding to criticism levelled at the public sector. Organisational formulas are introduced because the agency needs *meaningful symbols* that can lend legitimacy in relation to the surroundings and influence the organisation's identity. In recent years the agency has given much emphasis to measures designed to improve service and quality of service production, and presents itself externally as a "professional service agency". This may help to create a *new image* of the agency as a modern service producer rather than a bureaucratic executor of authority. By coming across as an efficient, effective and citizen-friendly agency, the National Insurance Service can achieve broader support as a values bearer and defender of rights.



# Litteratur

- Bjørnson, Ø og Haavet, E (1994): *Langsomt ble landet et velferdssamfunn. Trygdens historie 1894–1994*. Ad Notam. Gyldendal
- Blau, P. M.(1963): *The Dynamics of Bureaucracy*. Chicago: The University of Chicago Press
- Bleiklie, I.(1990): *Service Regimes, A Comparative Organizational Study of Client Official Relations and political Steering in two service Agencies*. Rapport nr.7. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. UiB: Bergen
- Bleikli, I. (1996): «Forvaltningen og den enkelte». I Christensen, T. og Egeberg, M. (red) *Forvaltningskunnskap*. Tano. Oslo
- Bleikli, I. (1997): Fra kulturinstitusjon til kunnskapsbedrift. I Byrkjeflot, H. (red) *Fra styring til ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget
- Brunsson, N. et al, (1990): *Makten att reformera*. Carlsson Bokforlag. Stockholm
- Christensen, T. og Læg Reid P. (1998): *Den moderne Forvaltning*. Tano Aschehoug
- Christensen, T. og Læg Reid, P. (1997): «Forvaltningspolitikk – mot New Public Management». I Christensen, T. Egeberg, M. (red): *Forvaltningskunnskap*. Tano Aschehoug forlag, (rev. utgave)
- Downs, G. og Larkey, P. (1986): *The search for government efficiency*. Temple University Press. Philadelphia
- Eriksen, E.O. (1997): Kommunikativ ledelse- institusjonsledelse i en demokratisk tidsalder. I Byrkjeflot, H (red) *Fra styring til ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget
- Hatland, A. (1995): *Trygd og forskjellsbehandling*, Institutt for sosialforskning. INAS Notat 1995:3
- Helgesen, H. (1991): Forvaltningsreformer i en differensiert stat. Rapport 91/6 fra LOS-senteret. Bergen
- Helgøy, I. (1998): *Programmert regelendring og personavhengig oppfølging. Evaluering av reformen for enslige forsørgere*. Senter for samfunnsforskning (SEFOS) Notat 146/98.
- Helgøy, I. (1999): «Forvaltningen av trygden». I Hansen, H.T (red) *Kunnskapsstatus for den nordiske trygdeforskningen på 1990-tallet*. SNF –rapport 12/99. Bergen
- Hoven, F.H. (1981): *Klienter og likebehandling i lokalforvaltningen*. Universitetsforlaget

- Hvinden, B. (1994): *Divided Against Itself. A study of integration in Welfare Bureaucracy*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Hvinden, B. (1997): *Medisinsk rehabilitering og yrkesrettet attføring*. NOVA rapport 9a/97
- Hvinden, B. (1998): «Velferdsstatens hantverkere». Paper til Forskningsseminarium, Umeå. 1998
- Jenssen, S. (2001): «Stoltenbergs visjoner om fornyelse». Kronikk 31.10.01 i *Aftenposten*
- Jessen, J. (1997): *Brukere i attføringsapparatet. Tilfredshet og medvirkning*. NOVA-rapport nr. 9b/97
- Jessen, J. (1999–2002): «Regionalisering av trygdetjenester. En evaluering av forsøk med Regionalt Samarbeid mellom trygdekontorer i Nordgudbrandsdal». Upublisert NOVA-rapport. (under arbeid)
- Kragh Jespersen, P (1996): *Bureaukratiet – magt og effektivitet*. Jurist og økonomforbundets Forlag. Danmark
- Kelley, Donnelly & Skinner (1990): «Consumer participation in service production and delivery». *Journal of Retailing*, volume 66 nr.3
- Klausen, K. K. og Ståhlberg, K.(1998): «New Public Management». I Klausen, K. K. og Ståhlberg, K (red): *New Public Management i Norden*. Odense Universitetsforlag
- Knutzen, P. (1999): «Den moderne staten: Regionalpolitikken endrede vilkår». I tidsskriftet *Plan* nr. 1/2 –1999 (s. 29–35)
- Kvale, G. (1994): *Institusjonaliserte standarder sitt «Liv og Lagnad»*. Institutt for samfunnsvitenskap. Høgskolesenteret i Nordland. HSN-rapport 1994:4
- Kvale, G. (2000): *Organisering av Identitet. En studie av organisatorisk identitetsdanning i trygdeetaten*. Institutt for statsvitenskap. Universitet i Tromsø
- Lipsky, M. (1980): *Street-Level Bureaucracy*. Russel Sage Foundation
- Lind, K. (1997): *Fra modernisering til fornyelse. 1980-tallets forvaltningspolitikk*. LOS-senter. Notat 97/12. Bergen
- Læg Reid, P (1988): *Om effektivitetsproblem i offentlig sektor*. LOS-senter Notat 88/12. Bergen
- Læg Reid, P (1987): «Styring av personalressurser i statsforvaltningen». *Politica*, 4:403–419
- Læg Reid, P. (1990): «Kunnskapsgrunlaget for forvaltningspolitikk». *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift*. Vol. 4:255–272
- Læg Reid, P. (1991): *Institusjonsdrift mellom stat og marked*. Bergen; Los senter Notat 91/25

- Lægheid, P. (1992): *Tendensar i utviklinga av offentlig sektor*. Bergen: LOS-senteret. Notat 92/37
- March, J. et.al. (1989): *Rediscovering Institutions – the Organisational Basis of Politics*. The Free press, New York
- Merton, R. K. (1968): «Bureaucratic structure and Personality». I *Social Theory and Social Structure*, New York: The Free Press
- Mintzberg, H. (1983): *Structure in Fives. Designing Effective Organizations*, New Jersey: Prentice-Hall
- Normann, R. (1983): *Service Management. Ledelse og strategi i produksjon av tjeneste*. Bedriftsøkonomens forlag a/s, Oslo
- Olsen, J.P. (1988): *The modernization of public administration in the nordic countries*. Bergen; LOS-senteret. Notat 88/2
- Olsen, J.P. (1988): *Statsstyre og Institusjonsutforming*. Universitetsforlaget, Oslo
- Olsen, J.P. (1993): «Et statsvitenskapelig perspektiv på offentlig sektor», pp 17–42. I P. Lægheid og J. P. Olsen red (1993) *Organisering av offentlig sektor. Perpektiver–reformer–erfaringer–utfordringer*. TANO
- Olsen, J.P (1998): «Offentlig styring i en institusjonsforvirret tid». *Nytt Norsk Tidsskrift* nr.1/98
- Parsons, T. (1956): «Suggestions for a Sosiological Approach to Theory of Organizations». *Administrative Science Quarterly*, 1, s.63–85
- Peters, B.G. (1996): «Models of Governance for the 1990s». I D.F. Kettle og H.B. Milward, (eds.) *The state of Public Management*. Baltimore: The John Hopkins University University Press
- Pollitt, C. (1990): *Managerialism and the Public services*. Oxford: Basil Blackwell
- Pollitt, C. & Bouckaert G. (2000): *Public Management reform. A comparative analysis*. Oxford, Oxford University Press
- Rennison, B.W. (2000): «Offentlig ledelse». Paper presentert på Ph.d seminar, LPF, HHK
- Røvik, K.A. (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget
- Saglie, T. (1993): «1980-årenes visjoner og 1990-årenes praksis». I Lægheid, P og Olsen, J.P (red) *Organisering av offentlig sektor. Perspektiver-reformer-erfaringer-utfordringer*. Bergen: LOS-senterets Tano-serie.
- Selle, P. (1990): «Desentralisert velferd – meir velferd og meir demokratisk velferd». I Selle, P. Og Berntzen, E: *Politisk kultur*. (s. 37–152). Oslo: Tano forlag
- Selznick, P. (1957): *Leadership in administration*. New York: Harper & Row

- Smidt, E. (1992): «For felleskapets beste». I *Nytt Norsk tidsskrift* nr.2 (9 årgang)
- Statskonsult (2001): *Monopoler for fall. Europeiske liberaliseringsprosesser og forvaltningsreformer*
- Søderfeldt B. og Søderfeldt M. (1997): Psykososial arbeidsmiljø i menneske-  
vårdende arbete – en undersøkning av personell i forsäkringskassan og social-  
tjenestens Individ og Familieomsorg. Socialhögskolan Lunds Universitet.  
Rapport 1997:3
- Sørensen R, Borge L, Hagen T (1999): *Effektivitet i offentlig tjenesteyting*.  
Bergen. Fagbokforlaget
- Solheim, L.J. (1992): *Trygdefunksjonæren som portvakt i trygdesystemet*.  
Rapport nr.16/1992, Østlandsforskning, Lillehammer
- Tholens, B. (1997): «Knalltøffe nyttårsønsker fra sinte trygdesjefer». I *Sosial  
Trygd* nr.1/97
- Torjesen, D.O. (1994): *Mellom byråkratisk Narcissisme og utvikling. En iverk-  
settingsstudie av trygdeetatens nye fylkeskontor*. Agder Distriktshögskole  
1994/67
- Weber, M. (1990): *Makt og byråkrati*. Oslo. Gyldendal
- Øgård, M. (2000): «New Public Management – markedet som redningsplanke?» I  
Baldersheim, H & Rose, E. R. *Det kommunale Laboratorium*. Fagbokforlaget.  
Oslo
- Gystad, P. og Kongsvik, T. (1998): *Innföring av Service-erkläring i  
Trygdeetaten i Nord-Trøndelag*. Evalueringsrapport. NTF-rapport 1998:7

### **Offentlige publikasjoner og utredninger:**

- Innstilling S. nr. 105, fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens  
undersökelse om trygdeetatens oppfølging av sykemeldte (1999–2000)
- NOU 1984: 10 *Trygdefinansieringsutvalgets innstilling*
- NOU 1989: 5 *En bedre organisert stat*
- Rikstrygdeverket: *Kompetanse i trygdeetaten*. Rapport 1: 1992
- Rikstrygdeverket: *Regionalt samarbeid mellom trygdekontorene*. Intern  
Dokumentasjon 1/98. Administrasjonsavdelingen.
- Rikstrygdeverket. *Strategiplan 1998–2000*
- Rikstrygdeverket: *Trygdeetatens Verdibok 1993*
- St. meld. nr. 4 (1987–88). Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken
- Særskilt vedlegg til St. meld. nr. 4 (1987–88): *Den nye staten. Program for  
fornyelse av statsforvaltningen*

St. meld. nr. 12 (1988–89): Folketrygdens økonomi og pensjonssystem

St. meld. nr. 39 (1991–92): Attføring og Arbeid for yrkeshemmede (Attføringsmeldingen)

St. meld. nr. 35 (1994–95): *Velferdsmeldingen*. Sosial- og helsedepartementet.

St. meld. nr. 40 (1998–99): *Om forbrukerpolitikk og organisering av forbrukerapparatet*. BFD

St. meld. nr. 79 (1980–81): *Langtidsprogrammet 1982–1985*. Planleggingssekretariatet

St. meld. nr. 83 (1984–85): *Langtidsprogrammet. 1986–1989 Moderniseringsprogrammet. (Program for modernisering av statlig forvaltning)*. Forbruker og administrasjonsdepartementet, Plan og dataavdelingen. (01.04.86).

St. prp. nr. 87 (1989–90): *Om videreutvikling av Statens organisasjons- og budsjettssystem*. Finansdepartementet

St. prp. nr. 1, 1988–89: *Folketrygdens utgifter og Inntekter*. Sosialdepartementet

St. prp. nr. 1 1999–2000: *Folketrygden*. Sosial- og helsedepartementet

St. prp. nr. 1 2000–2001: *Folketrygden*. Sosial og helsedepartementet

St. prp. nr. 116 (1983–84)

AAD (1992): *Omstillingsplan for statlig virksomhet i 90-årene, AADs forvaltningspolitiske retningslinjer og tiltak*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet

AAD (2000): *Et sted ett telefonnummer. En plattform for etablering av offentlige servicekontorer*. Rapport fra arbeidsgruppe for offentlige servicekontorer (OSK)

Statskonsult (1993): *Evaluering av Fylkestrygdekontorene i trygdeetaten*. Rapport 1993:12

Statskonsult (1998): *Erfaringer fra forsøksprosjektene og veien videre*. OSK-rapport 1998:1

Statskonsult (1999): *Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen*. Rapport 1999:19

Rikstrygdeverket (1998): *Serviceerklæringer i trygdeetaten*. Intern dokumentasjon 1/98

Rikstrygdeverket (1998): *Felles norm for trygdeetatens service og tjenesteyting*

Rikstrygdeverket (1999): *Trygdeetatens Årsrapport for 1999*. Intern rapport 01/20 –1999. (Statistikk fra Økonomiavdelingen)

Rikstrygdeverkets *Årsmeldinger og Mål- og prioriteringsdokumenter i perioden 1984 –2000*