

Forord:

Denne avhandlingen avslutter et flerårig deltidsstudium i Organisasjon og ledelse ved Høgskolen i Østfold. Jeg har lært mye som jeg nå bruker i egen lederhverdag i skatteetaten. Det er verdifullt å ha denne faglige forankringen. Studiet har styrket min identitet som leder. Utdanningen har blitt vektlagt ved skifte av lederstillinger, - det har jeg likt godt! Nå er det opp til meg å vise at jeg - med ”modulene i ryggen” og selvstendig innsats - har fått til et avhandlingsarbeid som tilfredsstillende oppfyller kravene til en masteroppgave.

Brukerorientering framstår i dag som en sentral forvaltningsverdi som påvirker forvaltningens virkemåte. Serviceerklæringer har vært et prioritert virkemiddel i arbeidet med å gjøre forvaltningen mer brukerrettet. Serviceerklæringer er en slags ”varefakta” på offentlige tjenester. Erklæringene skal formidle konkret informasjon til aktuelle brukere om en offentlig tjeneste som etatene kan leve opp til. Emnet serviceerklæringer har interessert meg lenge. Våren 2007 bestemte jeg at forskningstemaet mitt skulle være serviceerklæringer som strategi og styringsredskap. Rettigheter bør ikke framstilles som service. Serviceerklæringer kan ikke gjelde myndighetsutøvelse. Forskningstemaet utfordrer slik også juristen i meg. Jeg håper avhandlingsarbeidet bidrar til refleksjon rundt bruk av serviceerklæringer i forvaltningen. Videre håper jeg at den som leser oppgaven får økt bevissthet om og forståelse for hvilke verdier som påvirker offentlig forvaltning.

Jeg har intervjuet ledere i ulike funksjoner i skatteetaten om deres forståelse av og erfaring med bruk av serviceerklæringer. Takk til alle tolv for raust å ha delt tanker, meninger og erfaringer med meg. Gode medstudenter fra Moss og familien min har støttet meg på ulike måter i arbeidet med avhandlingen. De tre tenåringene mine har vist begrenset interesse for temavalget, men gledet seg med meg over at oppgaven har tatt form. Mannen min Øyvind er alltid der for meg. Takk!

Denne avhandlingen er jeg alene ansvarlig for. Veileder Tom B. Gundersen fortjener stor takk for konstruktiv dialog og ”tro på meg” gjennom studiet og skriveprosessen. Det motiverer!

Moss, 20. oktober 2009

Jofrid Trandem Myhre

Forord:.....	i
Kapittel 1 Innledning.....	1
1.1. Introduksjon	1
1.2. Nærmere om problemformuleringen og min motivasjon for valg av tema for avhandlingen	5
Kapittel 2 Skatteetaten som organisasjon.....	8
2.1. Etatens oppgave og hovedmål.....	8
2.2. Etatens visjon	8
2.3. Etatens verdier.....	8
2.4. Etatens strategier	9
2.5. Trekk ved etaten – hvordan etaten ser ut etter omorganiseringen i 2008	9
2.6. Organisasjonskart for skatteetaten – grunnstruktur regionnivå.....	11
2.7. Nærmere om de fire funksjonsområdene – illustrasjon av aktuelle møteplasser for brukere - etat.....	11
2.7.1. Funksjonsområdet Veiledning.....	11
2.7.2. Funksjonsområdet Fastsetting	12
2.7.3. Funksjonsområdet Kontroll og rettsanvendelse	13
2.7.4. Funksjonsområdet Innkreving.....	15
2.7.5. Stor funksjonsvis variasjon i type kontakt, kontakthypighet, antall treffpunkter med brukere og serviceerklærte oppgaver	15
Kapittel 3 Serviceerklæringer som resultat av politiske reformer.....	16
3.1. Innledning.....	16
3.2. Opptakten til innføring av serviceerklæringer i norsk offentlig forvaltning – Om forvaltningspolitikk, strategier og verdier	16
3.3. Reformpolitisk plattform – serviceerklæringer som institusjonalisert konsept	23
3.4. Forvaltningens særpreg - roller, verdier og arbeidsmåter	26
3.5. Serviceerklæringer – nærmere om kjennetegn ved konseptet.....	29
3.6. Brukere og kjennetegn ved brukerorientert atferd	31
3.7. Skatteetatens serviceerklæring	33
3.8. Forholdet mellom servicestandarder og rettsregler om brukeratferd	37
Kapittel 4 Teori	41
4.1. Nærmere om hvordan vi kan betrakte organisasjoner – valg av perspektiver og teorier	41
4.2. Et instrumentelt rasjonelt perspektiv	43
4.3. Et institusjonelt perspektiv	45
Kapittel 5 Metode.....	53
5.1. Metodeutfordringer – og valg	53
5.2. Hva kjennetegner problemformuleringen?.....	54
5.3. Valg av undersøkelsesdesign	54
5.3.1. Det kvalitative forskningsintervju	55
5.4. Utvalg av enheter	56
5.5. Om å forske på egen organisasjon.....	57
5.6. Gjennomføring av undersøkelsen.....	60
5.7. Undersøkelsens validitet og reliabilitet	60
5.8. Behandling av intervjudataene	62
Kapittel 6 Erfaringer med serviceerklæringer i skatteetaten	63
6.1. Brukerorientering som fenomen- Hvordan ser ledere i skatteetaten på serviceerklæringer som konsept?	63
6.1.1. Undersøkellesdata	63
6.1.2. Drøfting og hovedfunn	70

6.2. Hvordan serviceerklæringene i skatteetaten forstås – hvordan de tolkes og anvendes.	74
6.2.1. Undersøkellesdata	74
6.2.2. Drøfting og hovedfunn	83
6.3. Hvilken betydning har serviceerklæringene for lederrollen?	88
6.3.1. Undersøkellesdata	88
6.3.2. Drøfting og hovedfunn	93
6.4. Mulige interesse motsetninger som følge av serviceerklæringen?	96
6.4.1. Undersøkellesdata	96
6.4.2. Drøfting og hovedfunn	102
6.5 Erfaringer med serviceerklæringer i det daglige – empiri og perspektiv	105
6.6 Livet med serviceerklæringen - om prioriteringer og krysspress	110
6.7. Metodologisk drøfting	116
Kapittel 7 Avslutning – lenge leve serviceerklæringen?	117

Vedlegg:

1. Forespørsel om intervju
2. Intervjuguide
3. Skatteetatens serviceerklæring
4. Litteraturliste

Kapittel 1 Innledning

1.1. Introduksjon

Målet om serviceerklæringer eller ytelsesdeklarasjoner i alle norske offentlige etater ble storslått lansert 25. juni 1997. Daværende tryggedirektør Høybråten og planleggingsminister Rugaas gratulerte hverandre med at *”Dette er en stor dag for kongeriket”*. (Knutsen Fossum 2006:9). I brev datert 10. juni 1998 adressert til samtlige departementer skriver arbeids- og administrasjonsminister Løwer at *”Regjeringen vil at etatene skal gå ut til sine brukere med serviceerklæringer.”* Det ble i brevet stilt krav om at alle deler av statsforvaltningen skulle utarbeide serviceerklæringer innen utgangen av år 2000.

Regjeringens satsing skrev seg tilbake til *”Voksenåsen-erklæringen,”* Bondevik-regjeringens tiltredelseserklæring fra oktober 1997. I tiltredelseserklæringen ble det slått fast at regjeringen vil arbeide for at *”brukerne skal settes i sentrum i offentlig sektor.”* Regjeringens krav om serviceerklæringer i statsforvaltningen ble fulgt opp i regjeringens første forvaltningspolitiske redegjørelse som ble holdt i april 1999, og i regjeringens program *”Et enklere Norge”* som ble presentert i juni samme år. (Leinum Seim 2001:11).

En rekke institusjoner og etater i inn- og utland har i dag utviklet egne serviceerklæringer. Skatteetaten har hatt serviceerklæringer siden 2001. På en læringskonferanse for ledere i februar 2009 fylte følgende 3 ord hele skjermen under innledningsforedraget til skattedirektør Svein Kristensen: *”Lenge leve serviceerklæringene.”*

Det heter at det er viktigere å legge liv til årene enn år til livet. Jeg ønsker med denne masteroppgaven å få økt kunnskap om hvordan skatteetaten har *”lagt liv til årene med serviceerklæringene.”* Ledere er ofte viktige bidragsytere og pådrivere for å ta i bruk arbeidsmetoder som fremmer en brukerorientert virksomhetsutvikling. Serviceerklæringer er ment å være et verktøy i dette arbeidet. Hvilke erfaringer har et utvalg ledere i skatteetaten med konseptet serviceerklæringer?

Temaene for lederintervjuene jeg har gjennomført har til hensikt å belyse ulike sider ved bruk av serviceerklæringer. Temaene er:

- Brukerorientering som fenomen
- Hvordan serviceerklæringene forstås i skatteetaten, - hvordan de tolkes og anvendes
- Hvilken betydning serviceerklæringene har for lederrollen
- Mulige interessekonflikter som følge av serviceerklæringene?

Skatteetaten har om lag 6000 ansatte og skal ivareta svært varierte oppgaver. Respondentene har ansvar for ulike funksjonsområder. Tilfanget av data blir ikke stort nok til at jeg kan trekke sikre konklusjoner. Teori er sagt å være stivnet erfaring. Jeg har derfor vært bevisst på at temaene jeg har tatt opp med lederne, er forankret i teori.

Jeg kjenner ikke til at noen tidligere har forsket på skatteetatens serviceerklæringer. Flere har likevel ment noe om dem, fra brukere til Riksrevisjonen. Der jeg mener det er relevant, vil jeg trekke inn andres vurderinger. Jeg har funnet lite forskning om serviceerklærings funksjon.

Avhandlingen er delt inn i sju kapitler.

I kapittel en gjør jeg nærmere rede for bakgrunnen for problemformuleringen og min motivasjon for valg av forskningstema.

Skatteetaten er regionalisert og organisert i funksjonsområder. I kapittel to beskriver jeg kjennetegn ved etaten og de ulike funksjonsområdene. Jeg eksemplifiserer typiske møteplasser for brukere og etaten for å illustrere ansvarsområdene til respondentene. Organisasjonskart er tatt med. Jeg mener dette kapitlet er mer enn et faktakapittel. Det kaster lys over mitt valg av respondenter. Det er grunn til å tro at dataene er farget av den sammenheng ledere står i. Kapitlet kan derfor slik jeg ser det, også bidra til forståelse av funn.

Jeg viser til forklaringsfaktorer som danner bakteppe for studien i kapittel tre. For å belyse delproblemstillingene/de fire temaområdene trekker jeg inn forvaltningspolitisk stoff og juridisk teori; hva finnes av rettslige garantier for ivaretagelse av hensynet til brukeren på området for avhandlingen? Teori om serviceerklæringer, som for en stor del er politisk materiale, er med. Jeg viser hva som kjennetegner skatteetatens serviceerklæringer. En fullstendig versjon av dagens erklæringer er vedlagt oppgaven.

Valg av teoretisk rammeverk framgår av kapittel fire. Det har vært et mål å plassere problemformuleringen min inn i en bred teoretisk sammenheng. Videre har det vært et mål å bruke spesifikk teori. Flere av de problemstillingene som konseptet serviceerklæringer fører med seg, blir konkretisert i teoridelen. I tilknytning til teorien utleder jeg generelle forventninger til empiriske funn.

Jeg tar utgangspunkt i et instrumentelt rasjonelt og et bredt institusjonelt perspektiv. Mer konkret legger jeg til grunn at et konsept som serviceerklæringer kan være både verktøy, symbol og identitetsmerke på samme tid. (Røvik 2004). Problemformuleringen og temaområdene er forankret i organisasjonsteori. Innenfor det instrumentelle perspektivet utledes en teori om direkte tilkøpling av organisasjonskonsepter som særlig knyttes til en hierarkimodell for organisasjoner og organisering av endringsprosesser. Innenfor det institusjonelle perspektivet presenteres teorien om frikøpling. Knyttet til dette perspektivet utledes det også en teori om transformasjon av organisasjonskonsepter og praksiser. (Stene 2001). I avhandlingen får jeg fram data om lederes syn på konseptet serviceerklæringer, som blant annet har for bilde fra britisk forvaltning. Inspirasjon kom også fra næringslivet. Serviceerklæringskonseptet forutsetter lokal tilpasning. Flere spørsmål søker å få fram hva slags køpling det etter respondentenes mening er mellom konsept og skatteetat.

Rolleforståelse og handlingskapasitet kan stå som viktige stikkord i det jeg ønsker å få fram. Har ledere i skatteetaten erfart interesse motsetninger som følge av at etaten skal leve opp til rollen som både serviceleverandør og myndighetsutøver? Eventuelt hvorfor, hvordan og hvorfor ikke? Er serviceerklæringer et styringsredskap som faktisk styrer og påvirker lederrollen? Eventuelt hvorfor, hvordan og hvorfor ikke?

I kapittel fem drøfter jeg metodevalget mitt. Her gjør jeg rede for metodiske vurderinger og valg. Jeg har med noe teori om valg av metode. Viktige stikkord er refleksjon og åpenhet. Jeg reflekterer over valg av case. Siden jeg har valgt å gjennomføre en undersøkelse av egen etat, har jeg funnet det riktig å komme inn på ulike forhold en må være oppmerksom på i den sammenheng. Både det jeg vurderer som styrker og svakheter ved valgene mine, trekkes fram. Undersøkellesdataene presenteres i kapittel seks. Jeg gjengir rådata i form av sitater. Samtale med 12 ledere har gitt mange sitater å velge blant. Hva jeg finner mest interessant er et viktig gjengivelseskriterium. De fire temaområdene kan presiseres slik:

- Hvordan ser respondentene på serviceerklæringer som konsept?
- Hvordan opplever de etatens egne erklæringer, ikke minst styringsfunksjonen?
- Påvirker gjeldende serviceerklæringer lederrollen, og i så fall hvordan?
- Ser respondentene interessemotsetninger og eventuelt verdikonflikter som følge av at skatteetaten har serviceerklæringer?

Etter at empirien knyttet til hvert temaområde er presentert, foretar jeg en drøfting. I den substansielle drøftingen knyttes dataene opp mot teori og bakgrunnsstoff. Jeg kommer innom hva resultatene ikke sier noe om. Målet er å få til både en konfrontasjon og en utvikling mellom data og valgt teori. Avslutningsvis i kapitlet foretar jeg en metodologisk drøfting der jeg kort konfronterer metode og funn.

En oppsummering av hovedfunn i forhold til teori følger i kapittel sju. Av de tre perspektivene synes symbolperspektivet å ha den største forklaringskraften i studien. Hovedfunnene i undersøkelsen er at læringsfunksjonen ved å ha serviceerklæring som tilbakemeldingskanal fra brukere, er helt fraværende. Det er sammenheng mellom funksjonsområde og hvor styrende serviceerklæringene oppleves å være. Flere ledere mener skatteetaten i dag identifiserer seg med rollen som serviceleverandør uten at dette står i et motsetningsforhold til rollen som myndighetsutøver. Som en av respondentene sa det ”..*både og kan jo ikke være en umulighet!*” En konklusjon er at gjeldende erklæring bør vitaliseres – oppdateres og bli mer omfattende - og brukes mer systematisk dersom hensikten er å ha serviceerklæringer som et styringsredskap for brukerorientering i skatteetaten. Mine funn gir ikke grunnlag for å trekke den slutning at serviceerklæringene bidrar til økt kvalitet og effektivitet i oppgaveløsningen. Som en uttrykte det: ”*Tror den har begrenset virkning og kraft internt per i dag. Kan være et potensial der, men ikke mye kraft i det. Andre ting virker tyngre. Utad skal du ikke kimse av det. Tror det ville blitt lagt merke til om vi ikke hadde hatt det.*” Betyr dette at skattytere vanskelig kan tenke seg en skatteetat uten en eller annen form for ”leveranseløfter” knyttet til oppgaveløsningen, og at serviceerklæringer er en type varefakta som er kommet for å bli?

Begrensninger blir også tema i avslutningskapitlet. Jeg trekker fram begrensninger av metodologisk art. Etter studien sitter jeg igjen med flere spørsmål. Avslutningsvis deler jeg disse med leseren. Vedlegg og litteraturliste utgjør avhandlingens siste sider.

1.2. Nærmere om problemformuleringen og min motivasjon for valg av tema for avhandlingen

Det er flere grunner til at serviceerklæringer er valgt som forskningstema:

- valgt problemformulering handler om verdispørsmål i forvaltningen

Endrede samfunnsbetingelser vil påvirke forholdet mellom forvaltning og brukere, og åpner for vektlegging av ulike verdier. I dag framstår brukerorientering som sentral forvaltningsverdi som påvirker forvaltningens virkemåte. Brukerhensyn vektlegges når fornying av offentlig sektor diskuteres. Jeg er generelt opptatt av verdispørsmål, og ønsker økt bevissthet om og forståelse for hvilke verdier som påvirker og preger offentlig forvaltning. Temaet brukerretting i forvaltningen er stort. Serviceerklæringer er ment å være et prioritert virkemiddel i arbeidet med å gjøre forvaltningen mer brukerorientert. Ved å forske på serviceerklæringer samler jeg data om et avtrykk av en sentral verdi i forvaltningen, en verdi som hvis den tas på alvor skal og bør få konsekvenser. Mitt interessefelt for avhandlingen og avgrensningen er den konkretisering som serviceerklæringer representerer i skatteetaten. Hvordan brukes de? I hvilke sammenhenger trekkes de fram? Er de viktige for styring av lederes handlinger? Ved å spørre om mulige interessemotsetninger som følge av serviceerklæringer, spør jeg også om eksternt skapte konsepter som søkes innført kan vise seg å støte an mot grunnleggende normer og verdier som institusjonen er satt til å ivareta. Det blir en slags kompatibilitetstest, der konseptet må være så vel teknisk som verdimessig kompatibel med institusjonen for å slippe inn. (Røvik 2004:148).

- valgt problemformulering er inspirert av tidligere arbeid i masterstudiet

Våren 2006 skrev jeg fordypningsoppgave med tittelen "Mellom myndighetsutøvelse og brukerorientering. Er serviceerklæringer forankret i og uttrykk for verdier som utfordrer forvaltningens særpreg?" (Trandem Myhre 2006). Skatteetaten ble brukt som illustrasjon. Her oppsummerte jeg blant annet med: "*Spørsmålet om serviceerklæringer utfordrer og eventuelt erstatter forvaltningens særpreg kan ikke besvares uavhengig av hvordan erklæringene er utformet. Generelt anser jeg det lite heldig og lite dekkende dersom regler i form av direktiv framstilles som service i forhold til tjenesteutøvelse snarere enn som rettssikkerhetskrav knyttet til myndighetsutøvelse.*" Jeg trekker inn fordypningsoppgaven i denne avhandlingen.

Også mappeinnleveringene i modulen ”Organisasjons- og ledelsesutvikling” våren 2007 handlet om serviceerklæringer. Likevel: Det er først nå jeg har egen empiri knyttet til serviceerklæringer i skatteetaten. Utgangspunktet er derfor et annet enn ved teorianalysen og skissene til mulig avhandlingsarbeid. Mine data fanger særlig inn lederes syn på, og erfaringer med, serviceerklæringer som strategi og styringsredskap.

- valgt problemformulering handler om en organisasjonsoppskrift med stor utbredelse også internasjonalt, - en oppskrift som må konkretiseres lokalt

I Norge er offentlig sektor en svært viktig destinasjon for mange av de populære organisasjonsoppskriftene som til enhver tid er ute på reise (Røvik 2004:157). Serviceerklæringer omtales i dag som et institusjonelt konsept. De har stor utbredelse i flere OECD land. Populære konsepter blir trolig bearbeidet og justert i møte med de ulike organisasjonene som velger ”adopsjon”. (op cit:152). Min interesse for emnet serviceerklæringer er at jeg ønsker sikrere kunnskap om hvordan konseptet virker i praksis, hva oppskriften resulterer i og om erklæringene faktisk bidrar til forandring og framgang. Serviceerklæringer er i sin natur virksomhetsspesifikke, eventuelt konkretisert ned på saksnivå. Jeg er kjent med skatteetatens serviceerklæringer. Konkrete erklæringer gir informasjon om hva som har skjedd med konseptet ved innføringen i organisasjonen. Det jeg undersøker, er erklæringenes forankring og anvendelse i skatteetaten. Eller: Hva skjer med organisasjonen når konseptet er konkretisert som virksomhetsspesifikke erklæringer?

- valgt problemformulering er vinklet mot ledere og deres syn på og erfaringer med et (av flere) styringsverktøy

Jeg våger den påstand at ledere flest er opptatt av hvordan de best skal fylle lederrollen. Hva slags handlingsrom den enkelte leder har (eller kan få) er ofte et viktig spørsmål å få avklart. Serviceerklæringer er et styringsredskap. Ringholm (2004) mener innføringen av serviceerklæringer og brukergarantier som styringsredskaper reiser relativt nye og mange ubesvarte spørsmål. Noen av disse spørsmålene henger sammen med dilemmaer som åpner seg i møtet mellom ulike styringstradisjoner. For meg blir det et sentralt spørsmål om serviceerklæringen som styringsredskap virker etter sin hensikt. Er serviceerklæringer et godt og hensiktsmessig redskap for effektivitets- og kvalitetsutvikling i skatteetaten som del av offentlig forvaltning, og kan jeg si noe om hvilke forutsetninger som i så fall må være på

plass? Hvordan vurderes og brukes erklæringene av ledere i etaten? Styres de sterkt av gjeldende serviceerklæring, og hvordan vurderer de erklæringens påvirkning for lederrollen?

- valgt problemformulering interesserer juristen i meg

Det er en viktig grense mellom myndighetsutøvelse og tjenesteyting. Serviceerklæringer kan gjelde tjenesteytingen, ikke myndighetsutøvingen. Rettsregler kan ikke framstilles som service. Serviceerklæringer/brukerorientering kan begrunnes ut fra de rettslige idealene, og serviceerklæringer som styringsverktøy kan medføre en viktig diskusjon om hvordan vi skal styre forvaltningen. Et sentralt spørsmål her er hvor mye som skal lovreguleres og hvor mye som skal legges til etatene. Slik jeg vurderer det, er det viktig å være presis både når en utformer serviceerklæringer og kommuniserer hva ulike former for service er forankret i. Det finnes "lommer av myndighetsutøvelse i en rekke tjenesteyting" (Schartum, i samtale 2. september 2008), en konstatering som ikke gjør sontringen enklere. Skatteetatens serviceerklæring blir analysert i avhandlingen.

Hvorfor forske på skatteetatens serviceerklæringer og lederes vurdering og bruk av dem? Samlet mener jeg problemformuleringen er bredt forankret, temaområdet er aktuelt som tidstypisk fenomen, og den har relevans for arbeidslivet. Valgt problemformulering mener jeg har vist seg forskbar ved at jeg snevrer inn, konkretiserer og erkjenner egne begrensninger hva gjelder flere typer kapasiteter! Jeg har valgt en overordnet problemformulering og fire underliggende problemstillinger. Hovedproblemformuleringen vil stå sentralt i alle deler av avhandlingen. Delproblemstillingene er utformet for å belyse ulike aspekter ved serviceerklæringene jeg mener er interessante. Jeg legger opp til at empiri knyttet til delproblemstillingene underbygger drøftingen av hovedproblemformuleringen.

Overordnet problemformulering:

Hvilke erfaringer har ledere i skatteetaten med bruk av etatens serviceerklæring?

Delproblemstillinger:

1. Hvordan ser ledere i skatteetaten på serviceerklæringer som konsept?
2. Hvordan opplever de etatens egen serviceerklæring, ikke minst styringsfunksjonen?
3. Påvirker gjeldende serviceerklæring lederrollen, og i så fall hvordan?
4. Ser respondentene interessemotsetninger og eventuelt verdikonflikter som følge av skatteetatens serviceerklæring?

Kapittel 2 Skatteetaten som organisasjon

2.1. Etatens oppgave og hovedmål

Skatteetatens oppgave er å fastsette og kreve inn skatter. Etatens arbeid sikrer for en stor del finansieringen av offentlige tjenester og ytelser. Hovedmålene, som understreker det viktige samfunnsoppdraget, er nedfelt i fire punkter;

- Skattene skal fastsettes riktig og til rett tid
- Skattene skal betales til rett tid
- Folkeregisteret skal ha høy kvalitet
- Brukerne skal få god service.

Målet om brukerservice er konkretisert på følgende måte: *”Vi skal løse oppgavene effektivt, gi god service og utøve myndighet slik at det styrker legitimitet og tillit til skattesystemet og til etaten. Dette betyr at vi stadig må utvikle og tilpasse etaten til de endringer som skjer i samfunnet og til de endrede krav som stilles til oss.”* (Etatens nettside, lest 16. juni 2009).

2.2. Etatens visjon

Visjonen for skatteetaten er oppsummert i en setning: *”Et samfunn der alle vil gjøre opp for seg.”* Visjonen er konkretisert slik;

”De aller fleste skattytere følger reglene. De føler at de gir et viktig bidrag til samfunnet gjennom å betale skatt. Lojale skattytere er fornøyd med hvordan Skatteetaten utfører oppgavene. Det er blitt enklere å handle riktig. De som omgår regelverket opplever større risiko for å bli oppdaget. Flere ønsker derfor å følge reglene og betale sitt utestående. Vi strekker oss etter visjonen i aktivt samarbeid med andre innenfor etaten og med eksterne samarbeidspartnere.” (Op cit).

2.3. Etatens verdier

Skatteetatens verdier er: Profesjonell – Nytenkende – Imøtekommende.

Verdiene er utdypet slik: *”Alle kommer i kontakt med vår etat. Vi skal møte brukerne slik at det skaper tillit. Våre verdier skal prege vår kultur og atferd både internt og i forhold til*

omverdenen. Vi skal være **profesjonelle** i vårt arbeid, **nytenkende** i måten vi løser oppgavene på og **imøtekommende** overfor skattyterne og de vi samarbeider med.” (Op cit).

2.4. Etatens strategier

I 2009 pågår arbeidet med nye strategier for etaten. Da jeg gjennomførte intervjuene, i februar og mars 2009, var gjeldene strategier sagt å stå ”I etterlevelsens tegn.” Strategiene, oppsummert i tre innsatsområder, er:

Vi skal gjøre det enkelt å handle riktig

Utdypet: ”Våre tjenester og produkter skal være tilpasset brukernes behov. Vi skal redusere antall skjemaer og gjøre dem enklere å fylle ut. Vi skal begrense skattyternes og næringslivets rapporteringsplikt og i større grad benytte allerede tilgjengelige data.”

Vi skal bekjempe svart økonomi og skattekriminalitet

Utdypet: ” Vi skal ta i bruk virkemidler som både avdekker skattekriminalitet og skatteunndragelser og virker forebyggende. Vi skal bruke større ressurser på målrettet kontroll og innkreving og vi skal prioritere de alvorlige lovbruddene. Vi skal vise resultatene av kontrollarbeidet og konsekvensene av skattefusk.”

Vi skal samarbeide aktivt med andre

Utdypet: ”En effektiv og brukervennlig offentlig sektor er viktig. Etaten skal samarbeide tett og forpliktende med andre virksomheter.”

2.5. Trekk ved etaten – hvordan etaten ser ut etter omorganiseringen i 2008

Skatteetaten er en stor og landsdekkende organisasjon med om lag 6000 tilsatte per juni 2009. Som byråkratisk organisasjon kjennetegnes skatteetaten av hierarki, regelstyring, hensyn til brukerne og vekt på utdanning. Etaten forvalter tre store systemer; Folkeregistersystemet, skattesystemet og merverdiavgiftssystemet. I tillegg forvalter etaten arveavgiftssystemet.

Styringssignaler for skatteetatens virksomhet gis i årlige tildelingsbrev fra Finansdepartementet. Styringssignalene angår rammebetingelser, budsjett, rapporteringskrav

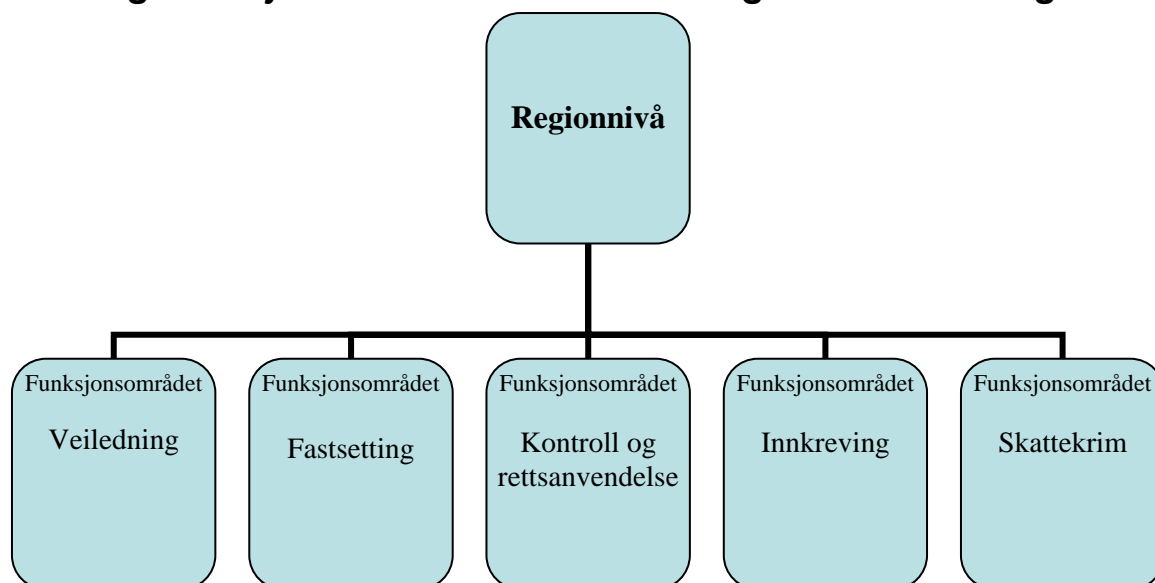
og fullmakter. På bakgrunn av tildelingsbrevet sender Skattedirektøren styringsbrev til regionene. I brevet gir Skattedirektoratet uttrykk for mål, prioriteringer og resultatkrav sammen med budsjetttrammene. Det framgår hvilke områder som skal ha særlig oppmerksomhet det aktuelle året. For 2009 er følgende sagt om serviceerklæringene i styringsbrevene (brevene er unntatt offentlighet): *”Omdømme oppstår i skjæringspunktet mellom samfunnets og den enkelte brukers forventninger til service og faktisk opplevd service. For omdømmet utad er det derfor viktig at etaten holder fristene som vi har lovet i serviceerklæringen eller som vi er pålagt i lover og regler.”*

Regionene og funksjonsområdene har varierende frihetsgrader i planlegging av virksomheten. Kjerneoppgavene har høyeste prioritet, og følges tett i både styrings-, fag- og tjenstedialogen. Mål- og resultatstyring preger etaten. Ulike ledernivå inngår resultatavtaler med ledere over seg i hierarkiet.

Fra 1. januar 2008 ble det tidligere likningskontoret, skattefogdkontoret og fylkesskattekontoret samlet i én organisasjon regionalt: Skattekontoret. Det er fem regioner, Skatt øst, Skatt vest, Skatt sør, Skatt nord og Skatt Midt-Norge. Hver region er organisert i fem funksjoner: Veiledning, fastsetting, kontroll og rettsanvendelse, skattekrim og innkreving. Skattekontoret kan behandle saker for hele landet innenfor alle virksomhetsområdene. I tillegg til de fem regionene er Skatteopplysningen og Oljeskattekontoret underlagt Skattedirektoratet. For skatte- og avgiftspliktige betyr omorganiseringen at de får ett sted å henvende seg i stedet for tidligere tre. Skattekontoret er vanligvis lokalisert der likningskontorene var tidligere. Omorganiseringen betyr at alle kan henvende seg til hvilket som helst skattekontor i landet. Ved å fordele arbeidsoppgavene etter andre kriterier enn geografi, kan kompetansen utnyttes på en antatt bedre måte. Økt spesialisering er et uttrykt mål med omorganiseringen. Reorganiseringen av skatteetaten har som mål å profilere etaten langs tre akser, som en:

- Serviceetat som er lett tilgjengelig og gir brukerne god service.
- Kontrolletat som gir høy oppdagelsesrisiko og bedre etterlevelse.
- Etat som har effektiv ressursbruk og gir ”mer skatt for hver krone.”

2.6. Organisasjonskart for skatteetaten – grunnstruktur regionnivå



Figur 1: Organisering av regionnivå, skatteetaten. (Skatteopplysningen er landsdekkende).

2.7. Nærmere om de fire funksjonsområdene – illustrasjon av aktuelle møteplasser for brukere - etat

Hver av landets fem regioner er som nevnt delt i fem funksjonsområder. Jeg har intervjuet ledere i fire funksjonsområder. Skattekrim er valgt bort, et valg som er begrunnet nærmere i metodekapitlet.

2.7.1. Funksjonsområdet Veiledning

Veiledning representerer all publikumsrettet virksomhet ut over det som ivaretas av Skatteopplysningen (landsdekkende telefontjeneste). Dette omfatter hele virkemiddelkjeden fra skrankefunksjonen til alle aktivt oppsøkende og forebyggende veiledningstiltak.

Lino har trukket kølapp og venter på tur i nybygget til Skatt øst, Oslo. Som arbeidstaker fra Latvia har han spørsmål om reiseutgifter og merutgifter knyttet til selvangivelsen. Han fikk ikke med seg temakvelden etaten arrangerte for latviske bygningsarbeidere to dager tidligere, der en tolk oversatte all informasjon om utfylling og levering av selvangivelsen. Snart er det hans tur til å få hjelp, heldigvis kan han noe engelsk.....i likhet med de utenlandske gjesteforeleserne på NTNU i Trondheim. Skattetaten holder kurs og et spørsmål lyder: Er det lønnsomt å være gift? Før foreleseren får svart, kommer det fra salen; ”It depends on the wife.”

Mye latter og liv har det også vært på NSB Trønderbanen i løpet av mars og april, som en av over 50 ulike arenaer hvor forebyggende veiledning i Skatt Midt-Norge har oppsøkt publikum. Hensikten er å gi informasjon om PIN-koder, selvangivelse og bidra til at skatteetaten får et godt omdømme.

14. april 2009 ble Spleiselaget gjennomført for elev nr 100 000. Dette skjedde på Kvaløya videregående skole i Tromsø. Undervisningsopplegget Spleiselaget fokuserer på holdninger til det å betale skatt, hva du får igjen for skatten du betaler, samt gode råd til ungdommene som skal ut i arbeidslivet. Opplegget er utarbeidet gjennom ”Samarbeid mot svart økonomi.”

Etter reorganiseringen av Skatteetaten satses det mer på forebyggende veiledning for å øke etterlevelsen av regelverket. Det er ressurskrevende med én til én veiledning i skranken, særlig i forhold til enkle skattespørsmål som kan formidles samtidig til større grupper. Over 270 000 oppsøkte landets skattekontor i 2008. Informasjonsmøter i lag og foreninger, for eksempel om regelverket rundt store sykdomsutgifter, er en av flere uteaktiviteter det satses ressurser på. Skattehjelpen er et tiltak mot vanskeligstilte. I forbindelse med selvangivelsen har Skatt øst hatt veiledning i samarbeid med Frelsesarmeen og i Oslo kretsfengsel. Det arbeides kontinuerlig for forbedring og utbygging av etatens nettsider. Mange skattytere finner den informasjonen de har bruk for på skatteetaten.no. (Kilde: Skattebladet nr. 3/2009).

2.7.2. Funksjonsområdet Fastsetting

Fastsetting mottar, behandler og i nødvendig grad kontrollerer oppgaver for alle typer skatte- og avgiftspliktige. Funksjonen produserer vedtak, og gjør nødvendig oppfølging i den forbindelse. Enheten ivaretar perspektivet for framtidig systemutvikling. Funksjonen har ansvar for folkeregisterarbeidet, som skal utføres i egen underenhet.

Anette ser av mobilen at flyttebilen straks er på plass. Nå venter Stavanger og ny stilling i Oljedirektoratet! Anette vet hun må sende flyttemelding til skattekontoret for at skattekort, selvangivelse og annen offentlig informasjon skal komme til hennes nye adresse. Vår nye adresse, tenker hun smilende idet Jørgen står i døren med beskjed om at flyttebilen er kommet. Egenerklæring for brudepar ble hentet ut fra nettsiden til skatteetaten og sendt skattekontoret for noen måneder siden. Attesten de fikk i retur ble forelagt menighetskontoret før bryllupet. Anette og Jørgen flytter inn i et flerbolighus i Stavanger. Ingen av dem har tenkt på at leiligheten de flytter til har eget bolignummer og slik en unik adresse i folkeregisteret.

Bolignummeret består av en bokstav og fire tall som viser nøyaktig hvor i bygningen du bor. Nummeret er klistret i karmen på inngangsdøren til leiligheten, en dør de om ikke lenge skal gjøre til sin egen ved å henge opp et navneskilt som viser at Jørgen har tatt hennes etternavn. Navneendringen ble også meldt skattekontoret etter at aktuelt skjema ble hentet fra nettet. Jørgen driver eget vaktmesterfirma. Han bruker en del tid på regnskap og merverdiavgiftsoppgaver, og fikk spørsmål fra skattekontoret i forbindelse med en omsetningsoppgave som gikk kraftig i minus på grunn av omfattende investeringer i ny bil og kostbart utstyr. Han måtte sende inn dokumentasjon på innkjøpene før tilgodebeløpet ble utbetalt. Jørgen synes det i og for seg er greit å bli kontrollert. Moren hans, som sliter med smerter i kroppen og i tillegg til å ha det varmt i alle oppholdsrom opplever å bli bedre av å følge en streng diett, aksepterte ikke at fradrag knyttet til oppvarming og kosthold ble strøket ved forrige selvangivelse. Hun klaget på at dette ikke ble regnet som sykdomsutgifter,- på det hun litt oppgitt kalte ”beskjedne 8000”. Det viste seg at minstebeløpet en måtte over som merkostnader som følge av sykdom var 9180 og at utgiftene derfor ikke engang var vurdert! Jørgen håper moren vil komme på besøk nå og da, leiligheten er i hvert fall godt isolert....

Selvangivelsen for inntektsåret 2008 ble produsert i et antall av 4,096 millioner. 1,1 millioner leverte elektronisk, og 1,7 millioner benyttet leveringsfritaket i fjor. (Op cit). Skattekontorene kontrollerer selvangivelsene. Det er samme type kontroll for alle selvangivelsene uansett om de er med eller uten endringer. Mellom 80- og 90 prosent av dem som leverte selvangivelse innen fristen 30. april, får skatteoppgjør i juni. Resten får det i oktober. De som har penger til gode, får beløpet overført til konto kort tid etter. Dette treffpunktet med etaten er trolig det mest populære! Restskatten skal betales i august. Kontroll av omsetningsoppgaver er en viktig oppgave for skatteetaten. Folkeregisteret er på mange måter landets viktigste register. Det legges ned et betydelig arbeid for at folkeregisteret skal fylle rollen som samfunnets sentrale register med nøkkelinformasjon om den enkelte innbygger.

2.7.3. Funksjonsområdet Kontroll og rettsanvendelse

Kontroll og rettsanvendelse har ansvar for fastsetting der det må gjennomføres kontrollaktiviteter med sikte på å avdekke unndragelser. Enheten har ansvar for å gjøre egne begrunnede kontrollutvelgelser i tillegg til oppfølging av sentrale tiltak. Funksjonen har ansvaret for å håndtere rettsprosesser og klagebehandling.

Ole er tidlig oppe og ser at vinden har roet seg i natt. Det blir trolig en fin dag på sjøen. Han er alene på skøyta og trives med det. Han hadde ikke passet på en stor tråler. På forrige medlemsmøte i kystlaget ble det sagt at en spesialgruppe i Skatteetaten skal "følge fisken over de sju hav og fra bunn til munn" for å avdekke svindel og skattebedrageri. Det er mye penger i fisk. Ikke alt er like hvitt som fersk, kokt skrei fra Barentshavet, ble det sagt. Ole er enig. Når noen finner det lønnsomt å tråle i norske farvann, frakte fangsten til Kina for så å selge den i Norge, sier det seg selv at det dreier seg om store verdier. Mange aktører velger å fakturere via adresser som er kjent som skatteparadiser. Det er grunn til å tro at deler av omsetningen er svart. (Op cit).

Datteren til Ole arbeider som ingeniør i et entreprenørfirma sørpå. I fjor troppet skatteetaten sammen med Arbeidstilsynet uanmeldt opp på et bygg i arbeid for å sjekke at lover og regler ble fulgt. Med hjelmer og vernesko ble en hel rekke byggeplasser i flere fylker besøkt.

Datterens arbeidsgiver kom bra fra kontrollen. Ole gjør seg ferdig på kjøkkenet. Han regner ikke med at skattefolka vil være interessert i en dag på sjøen med ham....

Kjæresten til datteren hans arbeider i finansnæringen, uten at Ole helt kan gjøre rede for med hva. Sist de var sammen fortalte svigersønnen, som Ole tenker ham som, at markedsverdiene av aksjene på Oslo Børs var falt med mer enn en billion kroner på ett år. Han hadde sagt at for mange er skatten siste utvei for å få igjen penger som er gått tapt i finanskrisen, og at flere trolig ville prøve seg med tvilsomme og store tapsfradrag. Ole fikk med seg ord som valuta, finansparadiser, fordringer, råvarehandel, tidfesting og internprising, og mon tro ikke særlig utsatte bransjer var bank og finans, it, shipping og handel? Godt at noen følger med, tenker han, og at myndighetene ikke lar "storfiskene" slippe unna!

Skatteetaten legger vekt på samarbeid med en rekke bransjer og offentlige myndigheter. Et nært samarbeid er avgjørende for å se sammenhenger og for bedre å gjennomføre tiltak og kontroller. Mens bygg- og anleggsnæringen er en bransje som har engasjert seg sterkt i kampen mot svart økonomi, er bransjeorganisasjonene innenfor fiskeri mer fraværende. Finanskrisen virker direkte og indirekte inn på flere skatte- og avgiftsfaglige områder. Det er økt risiko for skatte- og avgiftsunndragelser som følge av finanskrisen. Enkelte vil sikre seg store fradrag ved å blåse opp eller manipulere med tap. Skatteetatens folk er på vakt både med hensyn til fiktive, overdrevne tap og underrapportering av gevinster, og stiller spørsmål om eksempelvis aksjetransaksjoner og prising. Tverrfaglige team kontrollerer ulike transaksjoner og følger pengestrømmer i inn- og utland. I de større sakene er det svært vanlig at selskapet klager på kontrollresultatet. Det er ikke uvanlig at det tas ut stevning mot etaten.

2.7.4. Funksjonsområdet Innkreving

Innkreving ivaretar etatens innkrevingsarbeid, samt oppfølging, kontroll og styringsdialog med de kommunale skatteoppkreverne.

Liv står med utskrift av omsetningstallene for de tre siste ukene i hånden, som ikke er helt stø. Hennes drøm, butikken med dyreutstyr, går ikke rundt. Privatboligen har ligget ute for salg i 16 måneder, det er som om ingenting går hennes vei. Hun kommer ikke til å makte å betale inn merverdiavgiften i tillegg til andre regninger som ligger der ubetalt. Hun bestemmer seg for å kontakte skattekontoret, uansett kan det være greit å få snakket med noen som har taushetsplikt. Skatteoppkreverkontoret som har med skatten og arbeidsgiveravgiften å gjøre, får vente. Hun må først prøve å få til en innbetalingsavtale. Tenk om hun går konkurs...

Arne har arvet en fritidsbolig. Han har fått et innbetalingskrav på arveavgiften han ikke helt forstår. Han får kontakte innkrevingsmyndigheten, eller skattekontoret som det heter nå...

Det er en viktig oppgave å sikre at skatter og avgifter faktisk blir betalt og tilfaller statskassen. Innkrevingsfunksjonen er delt mellom stat og kommune. Skattekontoret krever inn merverdiavgift og arveavgift, og skatteoppkreveren (kemneren) skatt og arbeidsgiveravgift. For noen år siden mottok daværende skattedirektør Hope en anonym hilsen fra Gibraltar;- et postkort med to ord: Æda bæda! (Haugen 2005:308). Det er grunn til å tro at det ”triumferende” budskapet betyr at staten her gikk glipp av noen kroner mer enn hva portoen kostet avsenderen.

2.7.5. Stor funksjonsvis variasjon i type kontakt, kontakthypighet, antall treffpunkter med brukere og serviceerklærte oppgaver

I neste kapittel vil jeg argumentere for at serviceerklæringer kan gjelde tjenesteyterrollen, ikke rollen som myndighetsutøver. Av de fire funksjonsområdene min undersøkelse gjelder, er det Veiledning som tydeligst fyller rollen som tjenesteyter. Veiledning og Fastsetting har overlegent flest møtepunkter med brukere av etaten. Dette er forsøkt eksemplifisert ovenfor ved å vise til folkeregisteroppgaver og arbeid knyttet til selvangivelsen. Kontroll og rettsanvendelse og Innkreving har et snevrere nedslagsfelt, færre brukere og få serviceerklærte oppgaver i forhold til funksjonene Veiledning og Fastsetting. Som en respondent fra Innkreving sa det; *Mye av det vi gjør er på en måte ikke noe service! Det er ikke sånn som å be om et nytt skattekort og så sier du nå tar det lang tid før jeg får det. Det er mer sånn at hvorfor i det hele tatt bryr du deg med at jeg finnes!* Her blir kontrasten stor til den

takknemlige skattyteren som ga en medarbeider i Veiledning beskjed om at vedkommende for ham *ble rene Snåsamannen!* Samspill mellom funksjonene er avgjørende for et samlet vellykket resultat for etaten.

Kapittel 3 Serviceerklæringer som resultat av politiske reformer

3.1. Innledning

I dette kapitlet viser jeg hvordan serviceerklæringskonseptet kom inn i norsk statsforvaltning og skatteetaten. Jeg plasserer konseptet som del av en serie reformer som preget forvaltningspolitikken i inn- og utland fra 1980-tallet og framover. Brukerorientering i form av serviceerklæringer er ment å ha en sentral plass i forvaltningspolitikken. Hva er typisk for serviceerklæringer eller ”varefakta” på offentlige tjenester? Hvem er brukere og hva kjennetegner en brukerorientert atferd? Kravet om en fornyelse av det tradisjonelle byråkratiet traff også skatteetaten. Hvordan ser etatens serviceerklæring ut? Jeg har illustrert noen typiske møteplasser for brukere og etaten, men hva er serviceerklært i de ulike funksjonene? Hva legger etaten i service, og hva sier serviceerklæringen om relasjonen etat – bruker?

Mange av de siste tiårs konsepter som er tatt i bruk i statsforvaltningen har det til felles at forvaltningen forsøkes modernisert etter modell fra næringslivet. (Røvik 2004:15). Hvordan fungerer slike konsepter sammen med de roller, verdier og arbeidsmåter som tradisjonelt kjennetegner forvaltningen? Forvaltningen er lovstyrt. Jeg ser på forholdet mellom servicestandarder og rettsregler om brukeratferd, særlig vinklet mot skatteetatens serviceerklæringer.

3.2. Opptakten til innføring av serviceerklæringer i norsk offentlig forvaltning – Om forvaltningspolitikk, strategier og verdier

Olsen (1991) mener at forvaltningen, særlig på 1960- og 1970-tallet, har gjennomgått så store forandringer at det er snakk om en ”fredelig revolusjon.” For det første hadde forvaltningen i OECD-området gjennomgått en ”vekstrevolusjon.” Denne veksten var spesielt stor i Norden, og i 1980 var de nordiske landene i verdenstoppen når det gjaldt andel av bruttonasjonalproduktet som ble kanalisert gjennom forvaltningen. (op cit:3). For det andre var det skjedd viktige forandringer i forvaltningens oppgavesammensetning. Forvaltningens virksomhet kom til å omhandle tjenesteproduksjon, - velferdsstatlige oppgaver som

utdanning, helse- og sosiale tjenester, framfor oppgaver som ytre forsvar, indre lov og orden mv. For det tredje var det skjedd en ”ansvars- og rettighetsrevolusjon” der det var etablert universelle (typisk økonomiske) rettigheter i velferdsstaten knyttet til det å være borger. (Leinum Seim 2001:45).

1980- tallet ble preget av en internasjonal reaksjon på utviklingen. Reaksjonene hang sammen med et krav om at veksten i forvaltningen måtte dempes og at kostnadsbevisstheten måtte økes. Forvaltningens organisering ble satt på dagsorden i OECD. Visjonen om ”folkhemmet” ble utfordret av visjonen om et samfunn preget av markedsorientering og desentraliserte beslutninger. Slagordet ble ”mindre byråkrati og mer marked.” Næringslivet ble en modell for forvaltningen, markedet for politikken, og brukeren for borgeren. Mens næringslivets eksistens var avhengig av å innfri kundebehov, ble forvaltningen på samme måte betraktet som en tjenesteyter som i større grad måtte rette fokus mot å innfri brukernes forventninger og behov (Olsen 1991:130). Dette kom til uttrykk i mange regjeringers reformprogrammer og forvaltningspolitikk. (Leinum Seim 2001:46).

I norsk forvaltningspolitikk kom Willoch-regjeringens ”Aksjon Publikum.” Programmet la vekt på forvaltningens førstelinjetjeneste og tilgjengelighet i forhold til åpningstider. Mot midten av 1980-tallet kom moderniserings- og fornyelsesprogrammet for forvaltningen. Her ble den enkelte omtalt som bruker av forvaltningen. Programmet ”Den nye staten” ble iverksatt for å gjennomføre tiltakene i fornyelsesprogrammet (FAD 1987). (Op cit). I 1992 ble arbeidet videreført gjennom en stortingsmelding om statens forvaltnings- og personalpolitikk (St meld nr 35). Omstillingsplanen (AAD 1992:30) ble lagt fram samtidig med meldingen. Her ble det understreket at forvaltningen skulle bli mer lydhør overfor brukernes behov, og at brukerne av forvaltningen skulle trekkes sterkere med i utvikling av tjenestene. I tiåret 1980 til 1990 ble forvaltningens rolle som tjenesteyter overfor sine brukere vektlagt i stadig større grad. Vi fikk ”Brukerorienteringsprogrammet” (PSD 1997), og programmene ”Et enklere Norge” (NHD 1999) og ”Fornyelse av offentlig sektor” (AAD 2000). Brukerorienteringen kom også til uttrykk i de forvaltningspolitiske redegjørelsene samt i Lagtidsprogrammene, enten framstilt som strategi og/eller som en verdi i seg selv. (Leinum Seim 2001:47).

I ”Brukerorienteringsprogrammet” og programmet ”Et enklere Norge” ble serviceerklæringskonseptet løftet fram som et sentralt virkemiddel for å gjøre forvaltningen mer brukerorientert. I AAD ble serviceerklæringer i følge Leinum Seim betraktet som et

etterlengtet konkret virkemiddel i dette arbeidet. (Op cit:48). I forbindelse med den forvaltningspolitiske redegjørelsen for 1996 ble det utgitt en pressemelding med overskriften ”Forvaltningen bør gi ”varefakta.” Som vist i innledningen, kom pålegget om etatsinterne serviceerklæringer innen år 2000 fra regjeringen Bondevik i juni 1998. Statskonsult har på oppdrag fra AAD utarbeidet veiledere til støtte for etatenes arbeid med serviceerklæringer.

Skiftende regjeringer har lagt vekt på brukerorientering i moderniseringen av forvaltningen. I regjeringens nye stortingsmelding om forvaltningspolitikken, Stortingsmelding nr 19 (2008-2009), står brukerretting sterkt. Det vises til at ”*brukarundersøkingar og serviceerklæringer er tekne i bruk for å sikre betre brukarretting.*” Serviceerklæringskonseptet har vært et sentralt tiltak for å forankre og konkretisere brukerorienteringen i forvaltningen.

Tabell 1 gir en oversikt over utvalgte OECD land som har innført serviceerklæringer på 1990-tallet (etter Stene 2001:56).

Land	Konseptbenevnelse	Innføringsår
Storbritannia	Citizen’s Charter	1991
Canada	Service standards Initiative	1992
Belgia	Public services User’s charter	1992
USA	Setting customer service Standards	1993
Italia	Service Charter	1994
Danmark	Service Charter	1995
Irland	Delivering Better government	1996
Australia	Service Charter	1997
Norge	Serviceerklæringer	1998

Storbritannia var tidlig ute med serviceerklæringskonseptet i offentlig forvaltning, noe Major gjorde som del av programmet ”The Citizen’s Charter Programme.” (Lyngstad 2002:5).

I forvaltningspolitikken ble brukerorientering også knyttet til begreper som tillit og legitimitet, til økt likhet og demokrati. Denne koplingen gjorde at betydningen av brukerorienteringen etter hvert fikk en annen og tyngre vekt og gradvis trådte fram som en selvstendig forvaltningsverdi. (Leinum Seim 2001). I forvaltningspolitisk redegjørelse i 1999 understreket statsråd Dāvøy at ”..verdier som tilgjengelighet, åpenhet, medvirkning, service og tjenestekvalitet må bli like viktig som de mer tradisjonelle forvaltningsverdiene:

rettssikkerhet, nøytralitet, faglig uavhengighet, likebehandling og forutsigbarhet.” Kjelle vold (2006:3) mener brukerhensyn er *”et politisk/etisk verdivalg som det tilsynelatende er allmenn enighet om, og som sees på som et sentralt element i moderniseringen av den offentlige virksomheten.”* Hun viser til at idealet om brukerorientering kan begrunnes i verdiene likeverd, integritet og autonomi. Utgangspunktet for standpunktet er prinsippet om menneskets iboende verdighet, som igjen har sitt grunnlag i det ukrenkelige menneskeverdet som verdi. Hun støtter ikke dem som trekker fram *”andre viktige verdier som effektivitet og legitimitet og hensyn som ”skole i demokrati” eller ”lære i selvrealisering” og kvalitetssikring”* som begrunnelser for idealet om brukerorientering. Slik hun ser det, er *”ikke dette verdier eller hensyn som bør begrunne hensynet til brukeren, men mulige sideeffekter ved en vektlegging av dette hensynet.”* (Op cit:18). En slik presisering er klargjørende, og viser behovet for å tydeliggjøre hva vi legger i brukerorientering med hensyn til idealer og verdier. (Trandem Myhre 2006).

I tilknytning til stortingsmelding nr. 19 (2008-2009) uttaler statssekretær Lyngholm i tale 24. april 2009: *”Vi utvider brukerrettingsbegrepet. Det omfatter:*

- *Den individuelle bruker*
- *Brukergrupper/interessegrupper/næringslivet*
- *Innbyggere*

Å tilpasse tjenestene til det brukerne trenger er vanskeligere i offentlig forvaltning enn i privat virksomhet der kundene betaler eller kan gå andre steder om de ikke er fornøyde. Og det er antakelig mindre bevissthet om brukerretting i kjerne-forvaltningen enn i de tjenesteproduserende delene. Men det er like viktig begge steder!... Individuell brukerretting krever delegering og tilpassning, likebehandling krever sentral styring og regler. I tillegg skal tjenestene være tilpasset den enkelte bruker... Utfordringen er individuell brukerretting og samtidig ta vare på likebehandling og rettferdighet.”

Vi følger ulike verdier avhengig av hvilket system vi er i. (Lundquist 1998). Kjelle vold knytter sine verdier om brukerorientering til helse- og sosialtjenesten. Jeg mener et verdiinnhold som inkluderer politisk demokrati, rettssikkerhet, offentlig etikk, funksjonell rasjonalitet, kostnadseffektivitet og produktivitet (Lundquist 1998:63) bedre fanger opp mangfoldet i kildene som legitimerer forvaltningsutøvelse på generelt grunnlag. Mitt utgangspunkt er i likhet med Lundquist at en i forvaltningen for å være brukerorientert må ta hensyn til samtlige demokrati- og økonomiverdier, om enn i ulik grad avhengig av situasjon.

I "Skatteetatens historie" viser forfatteren til at etaten i 90 årene *"mer enn før oppfatter seg selv som et redskap for politisk definerte mål som ligger langt utenfor skatte- og avgiftslovgivningens område."* (Haugen 2005:355). Han trekker fram etatens økende vektlegging av service overfor næringslivet som bidrag til verdiskaping og økt produktivitet. Ved å vektlegge service skapes det økte forventninger om aktiviteter rettet mot brukerbehov. Haugen (op cit) viser til at skatteetatens legitimitet i befolkningen er knyttet til etatens kjerneoppgave, - det å fatte riktige vedtak på det lovområdet etaten er satt til å forvalte. Han peker likevel på at det er viktig for etaten å framstå som en moderne serviceetat med tanke på legitimitet. Her kommer det fram at ulike roller skal fylles. Omdømmet til skatteetaten som kontrolletat, skal suppleres av en etat som legger til rette for lovlydige borgere, bla innen områdene teknologi, tilgjengelighet og informasjon. De færreste kan *"si opp abonnementet"* til skatteetaten. Eget inntektsgrunnlag eller virksomhetsresultat er vanskelig å distansere seg fra. Det er rimelig å forvente at skatteetaten er seg bevisst verdien av å framstå brukerorientert, i vid forstand. (Trandem Myhre 2006).

Rettsikkerhet, personvern og brukerorientering er alle sentrale hensyn for å ivareta enkeltmennesket i forhold til forvaltningen. Rettsikkerhet er å betrakte som en tradisjonell verdi som er juridisk nedfelt og knyttet til rettsstaten. Personvern kan ses som et element i hensynet til rettsikkerhet. Brukerorientering er ikke omfattet av noen sentral lovgivning, men framstår som et brukerspesifisert supplement til de tradisjonelle forvaltningsverdiene. (Schartum 1993:84). Hensynet til brukeren av offentlige tjenestetilbud er i dag *"et selvsagt og sentralt moment når organiseringen av den offentlige forvaltning og dennes virksomhet diskuteres."* (Kjellevold 2006:3). Selv med stor enighet om brukerorientering som strategi og verdi, og selv om det som vist kan variere hva en innlemmer i begrepet, er det grunn til å anta at synet på serviceerklæringer hos forvaltning og brukergrupper avhenger av hva de reflekterer av så vel verdier som konkrete løfter. Hva mener ledere jeg har intervjuet om skatteetatens serviceerklæringer? Hvordan vil de karakterisere det å sette dem ut i livet,- er etterlevelse kan hende lystbetont, krevende, vanskelig, enkelt?

Tradisjonelt er det i egenskap av borger den enkelte er gitt kanaler inn i det offentlige beslutningssystemet. I tilknytning til Stortingsmelding nr. 19 (2008-2009) sier fornyings- og administrasjonsminister Grande Røys i en pressemelding datert 3. april 2009 at *"Internett vil stå sentralt i arbeidet med å få innbyggerne mer involvert. Regjeringen vil øke bruken av nettløsninger og legge opp til en deltaker- og delingskultur som plasserer innbyggerne mer*

som samarbeidspartnere enn som passive mottakere av informasjon.” Videre heter det ” Et annet tiltak er å trekke 30 000 innbyggere med i en stor nasjonal undersøkelse. Her skal innbyggerne gi regelmessige tilbakemeldinger om hvor tilfredse de er med en rekke konkrete offentlige tjenester. Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) vil i tillegg ta initiativ til ulike brukerpanel.” Får min undersøkelse fram om ledere i skatteetaten ser serviceerklæringer som en kanal for innflytelse fra borgere/skattytere til forvaltningen/etaten?

I Riksrevisjonens undersøkelse om brukerreting av offentlige tjenester, Dokument nr. 3:3 (2006-2007), ble tildelingsbrev for 131 virksomheter og årsrapporter for 103 virksomheter gjennomgått for årene 2003/2004. Hensikten var å undersøke i hvilken grad de brukerretinge tiltakene bidrar til bedre tjenester for brukerne. Skatteetaten ble sammen med politi- og lensmannsetaten og trygdeetaten valgt ut for videre analyse. ”*Disse etatene ble valgt på bakgrunn av at de er viktige tjenesteytende etater av stor samfunnsmessig og økonomisk betydning. Etatene involverer et stort antall brukere, og har lokalkontor over hele landet. Etatene har også en prinsipielt viktig rolle i å ivareta brukernes rettssikkerhet*”. (Side 7, dokument 3:3). Riksrevisjonen oppsummerer i fem punkter:

- FAD er i mindre grad pådriver for brukerreting. Dette begrunnes bla med at selv om undersøkelsen har vist at FAD har utarbeidet handlingsplaner for fornying av offentlig sektor der brukerreting har inngått som en sentral målsetting, har ”*departementet bare i beskjeden grad gitt veiledning om hvordan målet om brukerreting skal konkretiseres og implementeres i styringen av de statlige virksomhetene.*” Det vises til at FAD i særlig grad har rettet oppmerksomheten mot konkrete tverrgående enkeltprosjekter, ”*som arbeidet med offentlige servicekontorer, serviceerklæringer, innføring av saksbehandlingsfrister og arbeidet med Minside.*”

- Departementenes fokus på brukerreting påvirker brukerretingen i underliggende virksomheter. Riksrevisjonen slår fast at ”*Det er et klart mindretall (29 prosent) av departementene som har utformet konkrete mål- og resultatkrav om brukerreting i styringsdokumentene til sine underliggende virksomheter.*” Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Finansdepartementet sies å ha ”*utformet tydelige mål- og resultatkrav om brukerreting, og oppleves som pådrivere for brukerreting av sine underliggende virksomheter.*” I min studie planla jeg opprinnelig å sammenlikne tolletaten og skatteetatens bruk av serviceerklæringer. Etatene har flere likhetstrekk, og sorterer begge under Finansdepartementet. Tolletaten har imidlertid ikke gjeldende serviceerklæringer, noe som understreker at serviceerklæringer bare er et av flere brukerretingstiltak.

- Brukerundersøkelsene blir ikke godt nok utnyttet. Undersøkelsen viser at brukerundersøkelser ikke blir utnyttet i tilstrekkelig grad som verktøy i styringen og utviklingen av virksomhetenes tjenester. Riksrevisjonen slår fast at: ”*Et stort flertall (78 prosent) av de statlige virksomhetene har gjennomført en eller flere brukerundersøkelser i løpet av de fem siste årene, men kun 12 av disse 118 virksomhetene oppgir at de i stor grad har brukt brukerundersøkelsene til å utvikle virksomhetens tjenester.*”(s 9). Skatteetaten gjennomfører jevnlig brukerundersøkelser som inneholder spørsmål om både erfaringer og behov. Brukes slik informasjon og kunnskap om behov i arbeidet med kvalitetsutvikling av serviceerklæringene?

- Etatene har i varierende grad oppmerksomhet mot brukernes behov. Riksrevisjonens brukerundersøkelse viser at det er variasjon i hvilken grad etatene imøtekommer brukernes behov. Trygdeetaten imøtekommer i stor grad den undersøkte brukergruppens behov, mens brukerne i skatteetaten og politietaten er mindre tilfreds med hvordan viktige behov blir ivaretatt. Brukerne i de tre etatene vektlegger de ansattes serviceinnstilling, og dette har stor betydning for deres totale tilfredshet med lokalkontorene. Det går fram at ”*i skatteetaten er brukerne relativt lite tilfreds med informasjonen om rettigheter og regelverk, og tilgjengeligheten per telefon.*” Hvordan har skatteetaten forsøkt å komme en slik tilbakemelding i møte? Er dette informasjon som er eller kan reflekteres i serviceerklæringene, jf at rettigheter ikke bør framstilles som service?

- IKT-tiltak er ikke tilstrekkelig for å imøtekomme brukernes behov. Undersøkelsen viser at IKT- og forenklingstiltak har klart høyest prioritet både fra departementenes og virksomhetenes side i arbeidet med brukerretting. Brukerundersøkelsen viste at brukerne ikke bare har behov for generell informasjon. Det etterspørres informasjon om rettigheter og regelverk. Riksrevisjonen oppsummerer med at ”*dette kan tyde på at generelle IKT-tiltak ikke er tilstrekkelig for å innrette tjenestene etter brukernes behov, og at virksomhetenes satsing på IKT kan være for ensidig.*” Hvilke tiltak innen IKT finner vi omtalt i skatteetatens serviceerklæring, og igjen; Er serviceerklæringer tiltaket dersom brukere etterspør rettigheter?

Forvaltningspolitikk dreier seg, i tillegg til substansielle endringer gjennom faktisk konkrete handlinger, også om menings- og holdningsdannelse. (Rolland 1992:3). Dette kan settes i sammenheng med antakelser om at forholdsvis omfattende endringer i forvaltningens virkemåte kan skje gjennom en gradvis redefinering og endring av oppfatninger, begreper, verdier, preferanser og meninger. (Leinum Seim 2001:41 med referanse til Rolland 1992).

Forvaltningspolitikk kan slik betraktes både i et verktøy- og symbolperspektiv. I symbolperspektivet blir det en måte å vise handlekraft og modernitet på. Får jeg fram data i min undersøkelse som kan underbygge om serviceerklæringer i skatteetaten kan tolkes i lys av disse perspektivene?

Serviceerklæringer er del av en internasjonal reformbølge. Kort om dette i neste punkt.

3.3. Reformpolitisk plattform – serviceerklæringer som institusjonalisert konsept

Stene (2001:1) hevder at serviceerklæringer kan sies å være en del av New Public Management (NPM) – familien som *”i dag blir ansett for å være den mest slående internasjonale trenden innen offentlig administrasjon.”* Med henvisning til Christensen og Lægreid (1997) viser han til at mange oppfatter NPM-reformene *”som universalistiske, apolitiske og kontekstuellet nøytrale teknikker som kan anvendes som administrative og organisatoriske løsninger på ulike politikkområder og administrative nivåer.”* (op cit). I debatten om globalisering blir det argumentert for at det vil utvikles stadig likere administrative organisasjonsformer som vil fortrenge og erstatte lokale tradisjoner. De kanskje mest kjente organisasjonsforskerne som argumenterer for dette, er DiMaggio og Powell som i artikkelen *”The Iron Cage Revisited”* (1983) lanserer hypotesen om en pågående og verdensomfattende homogeniseringsprosess. Lignende argumentasjon finner vi også hos forskere som Giddens (1990) og Hall (1992). (Stene 2001:4). NPM er samlebetegnelse på et knippe reformer som legger opp til organisasjonsformer som vil bygge ned forskjellen mellom offentlig og privat sektor. Regelverkene og prosedyrene som har vært særegne for offentlig forvaltning erstattes av felles regelverk og ordninger som gjelder for et samlet arbeidsliv. Kostnadseffektivitet er *”den store overskriften.”* Som reformbølge er NPM kompleks. Reformelementene kan grupperes i to: De som kommer fra ulike typer (markedsorientert) økonomisk teori og de som kommer fra managementteori. Klausen (2005:59) finner å advare mot å inkludere *”alt nytt”, dvs alle nye initiativer, for eksempel sådanne som hviler på et kommunitaristisk ideal om det nære samfund og inndragelse (dvs. tager eksempelvis brukerbestyrelser og folkelige høringer) til inntækt for NPM, eller medtager organisations- og ledelsesteorier, der hviler på andre aktørantagelser end traditionel økonomisk teori.”* NPM kan ses som en avveining mellom demokrati og marked.

Spenningen mellom politisk styring og administrativ autonomi står sentralt. NPM-inspirert offentlig forvaltning kan sies å være en utvikling fra regelorientering og forskriftsmessig framgangsmåte til mål-middel orientering med fokus på resultater av forvaltningsutøvelsen. (Christensen 2002). Økonomer og statsvitere har ikke bare supplert, men på mange områder fortrenget juristene. Lundquist (1998) viser at brukermedvirkning som samfunnstrend, i likhet med effektivisering og myndiggjøring, ikke kan monopoliseres inn i NPM. (Trandem Myhre 2006).

NPM kan ikke betraktes som en enhetlig modell for styring av offentlig virksomhet. Ett trekk kjennetegner likevel de ulike modellene som faller inn under NPM-retningen, nemlig bruk av kontrakter. Servicekontrakter, gjerne på bakgrunn av serviceerklæringer, er et eksempel på slik kontraktsbruk. (Ringholm 2004:12). NPM retter fokuset vekk fra forvaltningen som byråkrati basert på legitim makt slik Weber beskriver, og vekk fra forvaltningen som institusjon hvor normer, skikker og en uensartet organisasjonskultur er sentrale faktorer. (Christensen 2002). For å håndtere presset mot statsapparatet, viser Pollitt og Bouckaert (2000) til fire grunnleggende strategier (4-M-strategiene) som benyttes: Mobilisering (Maintain), modernisering (modernize), markedsgjøring (marketize) og minimalisering (minimize). Serviceerklæringer hører til strategien modernisering. (Meyer Solheim, Pålsrud, Simble 2005).

Som følge av pålegget til norsk statsforvaltning om å utarbeide serviceerklæringer til brukerne av de ulike etatene, har konseptet fått stor utbredelse. Konseptet er en deløsning for hvordan statsforvaltningen skal håndtere omgivelsene sine, og er blitt en legitimert oppskrift på hvordan forvaltningen skal innrette brukerorienteringen. Serviceerklæringer kan betegnes som et ”institusjonalisert” organisasjonskonsept eller standard. At et konsept er institusjonalisert, betyr at det innenfor en periode blir oppfattet og omtalt som den riktige, den effektive og moderne måten å organisere på. (Røvik 2004). Det er gjerne to typer forklaringer på hvorfor noen organisasjonskonsepter får stor utbredelse: De som viser seg å gi størst nytte i teknisk-økonomisk forstand som egnet verktøy, og de som er av en metafysisk type, ”ideer hvis tid har kommet.” Røvik (op cit:109) peker på syv andre fellestrekk ved konsepter som har fått stor utbredelse, nemlig at de er autorisert, teorisert, produktivert, tidsmarkert, harmonisert, dramatisert og individualisert. Han forankrer dem i et sosiologisk institusjonalisert paradigme, der sosiale definerings- og fortolkningsprosesser er avgjørende for konseptets utbredelse. De to førstnevnte forklaringstypene strekker derfor ikke til.

Figur 2 plasserer serviceerklæringer som element i begrepet NPM (Øgård i Baldersheim og Rose 2000, gjengitt i Meyer Solheim, Pålrud, Simble 2005).

New Public Management	Tro på ledelse som innebærer:	<p>Fokus på økt effektivitet</p> <p>Lederne blir gitt mulighet til å lede gjennom utstrakt bruk av desentralisering og delegering</p> <p>Profesjonalisering av lederrollen</p> <p>Disiplinering av arbeidsstyrken gjennom produktivitetskrav</p> <p>Ledere ansettes på kontrakt nært knyttet opp til resultatkrav</p>
	Mer bruk av indirekte kontroll enn av direkte autoritet i form av:	<p>Privatisering/fristilling av kommunal virksomhet</p> <p>Prestasjonsbasert belønningssystem</p> <p>Fokus på kvalitet/kvalitetssikring</p> <p>Delegering av ansvar og myndighet</p> <p>Målstyring/resultatstyring</p> <p>Vektlegging av marked og kontrakter</p> <p>Konkurransesponering</p> <p>Benchmarking</p>
	Bruker-/borgerfokusering i form av:	<p>Brukervalg/valgfrihet</p> <p>Rettighetslovgivning</p> <p>Citizen Charter/servicegarantier</p> <p>Voucher/penger følger brukeren</p> <p>Borger-/brukerundersøkelser</p> <p>Brukerstyring</p> <p>Borger-/brukerpaneler/høringer</p> <p>Kommunedels-/bydelsutvalg</p> <p>IT demokrati (cyber democracy)</p> <p>Folkeavstemninger</p>

Hovedområdet ”tro på ledelse” er i stor grad basert på ”management”-teorier, men har også sterke innslag av ”human-relation”-inspirert ledelsesforskning. Hovedområdet ”indirekte kontroll på bekostning av direkte autoritet” er i følge Øgård (2000) basert på ”Public choice”-teorien som vektlegger forenkling av det tradisjonelle hierarkiet og regelstyringen. Det tredje

hovedområdet har sin bakgrunn i forestillingen om at det offentlige ikke har tilstrekkelig fokus på innbyggernes preferanser og behov. Det mangler et marked som gir signaler om behovene. Det offentlige trenger derfor mekanismer for å kartlegge og registrere innbyggernes ønsker. Med en samlebetegnelse kan dette kalles brukerfokusering. Serviceerklæringer er et element her. I følge Øgård (op cit) er elementene i dette området inspirert av teorier som "Public Service Orientation" og "Public Accountability".

Skatteetaten har innført mål og resultatstyring. Serviceerklæringer er et styringsverktøy. Lyngstad (2002:7) hevder at trykdeetaten med innføring av serviceerklæringer *"har sagt farvel til en forvaltningstradisjon og velkommen til en ny: eksternalisering av brukerorienterte kvalitetsmål. Målstyringskonseptet har med dette fått en ny dimensjon, og serviceerklæringen har blitt etatens viktigste styringsdokument.* Hva viser min undersøkelse, er og har serviceerklæringer vært et viktig bidrag slik at også skatteetaten har fått en ny forvaltningstradisjon? Er serviceerklæringen etter respondentenes syn et viktig, for ikke å si skatteetatens viktigste styringsdokument? Opplever respondentene at måloppnåelse i forhold til serviceerklærte områder er et tema i oppfølgingsmøter med egne ledere? Før jeg går nærmere inn på serviceerklæringskonseptet og en utdyping av brukerorientert atferd, følger et punkt som beskriver kjennetegn ved forvaltningen som skal ta i bruk konseptet. Jeg mener dette er et nødvendig supplement til kapittel to om Skatteetaten.

3. 4. Forvaltningens særpreg - roller, verdier og arbeidsmåter

I moderniseringen av forvaltningen i de fleste OECD-land de siste tiårene, har næringslivet og en økonomisk organisasjonsforståelse som vist vært et forbilde. NPM- retningen har vært en toneangivende forvaltningspolitisk bevegelse. Ringholm (2004:11) viser til at bevegelsens ankerfeste var 1980-tallets preg av nyliberalisme og kritisk holdning til de vesteuropeiske velferdsstatene. Dette ga grobunn for oppfatninger om at offentlig sektor er blitt for stor, for mektig og for kostbar. Den bør derfor vitaliseres ved hjelp av styringsredskaper hentet fra privat virksomhet.

Flere mener at moderniseringsarbeidet har tatt for lite hensyn til forvaltningens særpreg. (Olsen 1991). I regjeringens nye stortingsmelding om forvaltningspolitikken, stortingsmelding nr. 19 (2008-209), tas det et oppgjør med NPM. På en etatslederkonferanse 24. april 2009 sa statssekretær Lyngholm følgende: *"Vi trenger et oppgjør med NPM og den*

forvaltningspolitiske tenkningen som preget forrige stortingsperiode. Regjeringen har et helt annet tankesett enn NPM-tenkningen.... Vi føler også at vi internasjonalt er på linje med mange andre land som etter hvert har begynt å se seg om etter andre løsninger og tenkesett enn det som har ligget i NPM. Vi kan nevne Storbritannia og New Zealand. Vi ser også nå at man internasjonalt ikke lenger snakker om New Public Management, men om Public Governance (offentlig styring). Forvaltningen er mangslungen. Det har i seg flere kryssende verdier. Disse verdiene må sees i sammenheng. Dyrker vi bare en eller et par av disse verdiene kritikkfritt, så vil ikke resultatet bli bra.” (Tale/artikkel, internett 07.07.2009).

Hva særpreger offentlig forvaltning med hensyn til roller, verdier og arbeidsmåter?

Det er vanlig å sondre mellom tre ulike typer roller i offentlig forvaltningsvirksomhet; Rollen som myndighetsutøver, rollen som tjenesteyter og rollen som næringsdrivende. (Eckhoff 1997:7). Myndighetsutøverrollen betegnes som forvaltningens klassiske rolle. I dette perspektivet er forvaltningen ”øvrighet” og borgerne ”undersätter.” Som følge av samfunnsutviklingen brukes begrepet stadig oftere i en videre betydning. Myndighetsutøvelse omfatter i tillegg til pålegg eller fritak, (formell definisjon), også tilståelser eller avslag (materiell definisjon). I dette perspektivet ses forvaltningen som myndighetsutøver og borgerne som parter, jf forvaltningslovens § 2, 1 e. (Boe 1993:164). Når skatteetaten vedtar ileggelse av tilleggsavgift opptrer etaten i rollen som myndighetsutøver. Dette er en sanksjon som anses som straff etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens bestemmelser, noe som også gir øvrighetsstempel. (Trandem Myhre 2006).

Tjenesteyterrollen kjennetegnes av at forvaltningen yter tjenester borgerne drar nytte av. I dette perspektivet er forvaltningen tjenesteytende og borgerne betraktes som klienter eller brukere. (Graver 1999:366). Skattedirektøren understreker etatens tosidige rolle slik: ”Vi skal være både en serviceetat og en kontrolletat. Hele tiden med balanse mellom god service til publikum og effektiv kontroll og innkreving.” (Strategier 2005-2008:3). Haugen (2005:356) trekker et visst skille mellom en serviceetat og en serviceinnstilt etat. Han mener at etaten i dag har ambisjoner om å gå utover lovpålagte oppgaver og slik kan fortjene en betegnelse som serviceetat. Siden serviceerklæringer kan gjelde tjenesteytingen, ikke myndighetsutøvingen, er det viktig at det trekkes en grense mellom myndighetsutøvelse og tjenesteyting. ”Det finnes lommer av myndighetsutøvelse i en rekke tjenesteyting”, (Schartum, samtale 2008), noe som gjør at det ikke alltid vil være tydelige grenser. En grense er for meg absolutt og prinsipiell: Rettsregler kan ikke framstilles som service. I all offentlig tjenesteyting blir det derfor viktig å kommunisere hva ulike former for service er forankret

i. Lyngholm sier det slik i tale 24. april 2009: ”Regjeringens utgangspunkt er at forvaltningen er mye mer enn en tjenesteproducent, og ikke minst: innbyggerne er innbyggere, ikke kunder. Forvaltningen har makt, og tar avgjørelser som folks rettigheter og plikter. I forvaltningen er det ikke bare viktig å gjøre det riktige, men å gjøre det på den riktige måten.”

I rollen som næringsdrivende er forvaltningen engasjert i næringsdrift. I dette perspektivet betraktes forvaltningen og borgerne som likeverdige kontraktspartnere. (Graver 1999:369). Skatteetaten kjennetegnes ikke av næringsdrift og sterkt partnerperspektiv.

I rollen som myndighetsutøver setter rettssikkerhetstenkningen grenser for forvaltningens myndighetsutøvelse. Rettssikkerhetstenkningen er tradisjonelt og historisk knyttet til rettsstaten. I dag opptrer forvaltningen like ofte i rollen som tjenesteytende eller næringsdrivende. Denne utviklingen har medført at rettssikkerhetsbegrepets anvendelsesområde har blitt utsatt for sterkt press (Graver 1999:26), og i dag må anses å ha anvendelse for det meste av forvaltningens virksomhet. Rettssikkerhetshensynet er i sitt kjerneområde uttrykk for et system hvor borgeren skal være beskyttet mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, men omfatter også krav om at borgeren skal ha mulighet til å forutberegne sin rettsstilling og sikres likhet og rettferdighet, samt grunnleggende velferdsgoder. Disse kravene søkes realisert blant annet ved at den offentlige myndighetsutøvelsen skal være forankret i på forhånd gitte rettsregler og være i overensstemmelse med disse, slik at borgeren kan ha trygghet for visse grunnleggende rettigheter. (Op cit). Rettssikkerhet omfatter derfor både garantier for en forsvarlig beslutningsprosess når forvaltningen treffer avgjørelser av betydning for enkeltpersoners rettigheter og plikter (prosessuell rettssikkerhet), og verdimeslige krav til rettsreglenes og de rettslige avgjørelsens innhold (materiell rettssikkerhet). (Kjellevold 2006:19).

Kravene om kontradiksjon, - prinsippet å sikre den som berøres av en avgjørelse muligheter til å øve innflytelse på avgjørelsen og å fremlegge sin sak,- medvirkning, hensynsfull og rask saksbehandling og mulighet for overprøving av forvaltningens beslutninger, er sentrale elementer i den prosessuelle rettssikkerhet. En kan gjerne si at brukermedvirkning på individnivå har vokst fram fra disse prosessuelle rettssikkerhetskravene, og et stykke på vei sikres også brukermedvirkning ved prosessuelle rettssikkerhetsgarantier som stiller krav om informasjon, kontradiksjon og begrunnelse. (Trandem Myhre 2006). Viktige elementer i materiell rettssikkerhet er kravene om at visse grunnleggende verdier respekteres, slik som

likhet, forutberegnelighet, personlig integritet og selvbestemmelse. Dette er krav som søkes realisert ved rettslige skranker for inngrep i borgerens fysiske og psykiske integritet, og ved rettighetslovgivning som sikrer borgerne basale ytelser på et faglig forsvarlig nivå. På mange områder vil hensynet til brukeren og rettssikkerhetshensyn overlape hverandre. Det blir derfor slik jeg ser det, viktig og nødvendig å presisere verdibegrepet i forhold til forvaltningen slik jeg har gjort i kapittel 3.2. Stortingsmelding nr 19 om forvaltningspolitikken omtaler rettssikkerhet som en grunnleggende verdi som legger føringer på forvaltningspolitikken *”utan omsyn til den politiske fargen til den regjeringa som til kvar tid sit.”* Rettssikkerhet er både et grunnkrav til forvaltningen og samtidig en sentral forvaltningsverdi. (Boe 1993).

Personvernens hensynet kan sies å være avledet av verdien respekt for den enkeltes personlige integritet og autonomi, og består av flere elementer eller interesser (Schartum 1993). I forhold til skattytere er det den enkeltes interesse av at personopplysninger tilfredsstillende kvalitetskrav og ikke behandles på en utilbørlig måte, som er særlig relevant. Offentliggjøring av skattelister debatteres jevnlig. Ønsket om effektive organisasjoner og gjenbruk av opplysninger, kan måtte avveies mot mer begrenset formidling av personopplysninger til andre tjenesteytere og instanser enn det kravet om lett tilgjengelige og samordnede tjenester vil tale for. Dagens muligheter for lagring, spredning og kopling av informasjon utfordrer personvernens hensyn i flere sammenhenger, og har nylig resultert i en egen utredning: Personvern i det digitale samfunnet (NOU:2009:1).

Rettslige garantier fanger opp hensynet til brukeren i flere sammenhenger. Selv om hensynet til brukeren står på egne ben og anses sideordnet hensynene rettssikkerhet og personvern, kan det være krevende å rettslig regulere en brukerorientert atferd som dekker forvaltningens mange roller og oppgaver i et dynamisk samfunn. Serviceerklæringskonseptet kan supplere lovregler. Trekker respondentene fram at etatens erklæringer oppleves å ha en slik supplerende funksjon?

3.5. Serviceerklæringer – nærmere om kjennetegn ved konseptet

Her i landet fikk Statskonsult oppgaven med å utarbeide retningslinjer for serviceerklæringer. Våren 1997 kom temaheftet *”Ytelsesdeklarasjoner – varefakta på offentlige tjenester.”* Heftet er blitt stående som standardverket på området, og har blitt referert til i alt offentlig produsert

materiale med tilknytning til temaområdet. (Knutsen Fossum 2006). Statskonsult er forsiktig med å omtale i detalj hva en deklarasjon bør inneholde. Det legges føringer i form av krav om et konkret, relevant og realistisk innhold, men selve utførelsen overlates til etatene selv.

Departementet går vesentlig lenger i å beskrive presist hva som skal inkluderes. (Op cit:23). I departementets veileder fra 2000 sies det at en virksomhets serviceerklæring som et minimum skal inneholde informasjon om følgende:

- Virksomhetens oppgaver
- Tjenester som ytes
- Rettigheter og plikter som knytter seg til tjenesten
- Innsyns- og klagemuligheter
- Svar- og saksbehandlingstider for sentrale tjenester

Dette betyr at virksomheten i følge samme veileder må:

- Avklare hvem som er deres brukere
- Avklare brukernes informasjonsbehov
- Avklare hva virksomheten faktisk er i stand til å yte
- Sette konkrete og etterprøvbare mål for forhold som er viktig for brukerne, innenfor gitte lover, regler og ressursrammer
- Organisere arbeidet slik at virksomheten når målene i serviceerklæringen (gode rutiner)
- Informere brukerne om målene og forplikte seg i forhold til dem
- Etablere gode tilbakemeldingsrutiner fra brukerne om deres erfaringer

Om serviceerklæringer brukes riktig, vil de i følge departementet ”*være med på å øke tilliten til offentlig forvaltning.*” (op cit:2). Dette kan skje dersom virksomheten både er opptatt av brukerne, resultater og ”*sikrer god kommunikasjon ved at virksomheten lærer av og følger opp de tilbakemeldingene som kommer fra brukerne.*” Serviceerklæringer har dermed to viktige funksjoner:

- **Informasjonsfunksjonen.** Statlige virksomheter skal utarbeide serviceerklæringer for å gi bedre informasjon om sentrale forhold og tjenester som er viktige for brukerne innenfor den tidsrammen erklæringen er satt til å gjelde for.
- **Læringsfunksjonen.** Serviceerklæringer skal også bidra til interne forbedringer av virksomheten ved at brukerne gis mulighet til å gi tilbakemeldinger som kan brukes som grunnlag for å sikre bedre og mer relevante tjenester.

Hvilken nytteverdi har en serviceerklæring? Departementet slår fast at ”*det innebærer kostnader både å produsere serviceerklæringen og å sikre at virksomheten utvikler nødvendig kvalitet for å oppfylle kravene til en slik erklæring. Slik kvalitetsutvikling er allikevel en investering for å hindre dårlig informasjon, feil og mangler i saksbehandlingen, ineffektiv ressursbruk, lav kompetanse og en rekke andre forhold. Disse forholdene medvirker til dårlig kvalitet og store kostnader.*” (Op cit). Avslutningsvis i kapitlet slås det fyndig fast at:

- Tilfredsstillende kvalitet koster noe
- Lav kvalitet koster mye mer

Serviceerklæringer skal formidle konkret og relevant informasjon til brukerne som etatene kan innfri. De kan bli brukt som kommunikasjonsredskap mellom etat og bruker, ved at aktuelle rettigheter og plikter tydeliggjøres og formidles. Tilbakemeldinger fra brukere kan gi innspill til forbedringer og kvalitetsutvikling. Serviceerklæringer kan også tjene som en nyttig operasjonalisering av lov og forskrifter for de ansatte, og gjøre aktuelt regelverk mer tilgjengelig. En etat kan velge å serviceerklære store deler av tjenesteutøvelsen. Der serviceerklæringer vektlegger kun enkelte sider av forvaltningsutøvelsen, kan de framstå som konkurrent til lovbestemmelser. Et eksempel kan være erklæringer som ensidig fokuserer på saksbehandlingstid. Hva mener respondentene er erklæringenes funksjon i skatteetaten?

3.6. Brukere og kjennetegn ved brukerorientert atferd

Lyngstad (2002:8) viser til at Eriksen og Weigård (1993) skiller mellom fire ulike roller den enkelte har overfor staten: Borger, bruker, kunde og klient. Utgangspunktet er statsborgeren med sine politiske og juridiske rettigheter og plikter. Brukeren er aktiv med i utformingen av tjenestetilbudet på bakgrunn av behov (brukermedvirkning), mens kunden får tilbud i forhold til hva han etterspør og er villig til å betale for. Klienten er i en avhengighetssituasjon, prisgitt den omsorg staten gir. Selv om brukerbegrepet typisk benyttes der noen er mottaker av en tjeneste, er begrepet i dag en samlebetegnelse for en rekke ulike roller, også klientrollen. Lundquist sier det slik: ”...sammhøllsmedlemmarna visserligen kan vara *brukare* av ett eller annat slag (kunder, klienter, patienter osv.) men därutöver är *medborgare*.” (Lundquist 1998:64). En slik begrepsbruk er bevisst, og forankret i et syn på mennesket som et handlingsdyktig subjekt som selv er i stand til å dekke vesentlige sider av sine behov. (Trandem Myhre 2006).

I forbindelse med lanseringen av stortingsmelding nr. 19 (2008-2009) presiserer statssekretær Lyngholm: *”Regjeringens utgangspunkt er at forvaltningen er mye mer enn en tjenesteprodusent, og ikke minst: Innbyggerne er innbyggere, ikke kunder. ... Vi er som sagt ikke kunder av forvaltningen!”* Det legges i meldingen til grunn at folk har ulike forventninger til statsforvaltningen, *”avhengig av kva for rolle dei møter ho i: som tenestemottakar eller tenestekjøpar, som klient eller pasient, som mottakar av gode eller som pliktig til å følge lover, reglar og pålegg.”* Videre vises det til at målgruppene til forvaltningen ikke bare omfatter næringsliv og individuelle innbyggere, men også interesseorganisasjoner, andre offentlige virksomheter, utenlandske statsborgere og forvaltningen i andre land. *”Det er derfor ikkje alltid like endeframt å definere kven forvaltningen har som brukarar.”*

I veiledningsheftet om serviceerklæringer fra 2000 benyttes begrepet bruker om *”alle som skal motta ”noe” av den statlige virksomheten. Også etater som har forvaltnings- og myndighetsoppgaver har ”brukere.”* Skatteetaten har en stor kontaktflate og et komplekst samarbeidsnettverk. I forarbeidet til serviceerklæringen (fra juni 2000) går det fram at målgruppen er *”alle som skal ta kontakt med skatteetaten, eller som vurderer om de må ta kontakt.”* Disse angis i punkter etter hvilket spørsmål det gjelder, eks vis *”Alle som flytter.”* Brukerbegrepet utdypes ikke nærmere i serviceerklæringene. Etaten har av dette slik jeg ser det et funksjonelt brukerbegrep definert etter kontaktpunkter. (Trandem Myhre 2006). I myndighetsutøvelse, typisk vedtak om avgiftsøkning, er det for meg naturlig å anse skattyteren som borger. Som vist presiserer stortingsmeldingen om forvaltningspolitikken særskilt *”innbyggere”* som en målgruppe for brukerretingstiltak.

Brukerorientering innebærer mer konkret at brukerens behov skal vektlegges ved etablering, organisering og formidling av forvaltningens tjenestetilbud. Fire forhold anses særlig sentrale; Krav om at tiltak og tjenester skal være lett tilgjengelige, at tjenestetilbudet skal være individuelt tilpasset, at tilbudene skal være samordnet, og at tjenestemottakerne skal få medvirke ved utforming og gjennomføring av tjenestetilbudene. (Bla St prp. nr. 46 (2004-2005:61, Kjellevold 2006). I stortingsmelding nr.19 (2008-2009) brukes begrepet *”brukerreting”* i forbindelse med målet om en aktiv involvering av innbyggerne. Det vises til at systematisk innsamling av kunnskap om hvordan ulike tjenestemottakere og andre oppfatter oppgaveløsningen i forvaltningen, er nødvendig for å sikre at tjenestetilbudet blir utformet i tråd med det brukerne trenger. En mer aktiv involvering av brukerne og innbyggerne i utformingen av tjenestene hevdes å ville *”heve kvaliteten på tenestene, gjerne dei meir*

treffsikre og støtte opp under den demokratiske forpliktinga forvaltninga har overfor innbyggjarane.” Stortingsmeldingen understreker at forvaltningen skal fremme samordning og helhetstenkning på tvers av sektorområdene. Innbyggerne skal ikke oppleve et uoversiktlig og ukoordinert offentlig apparat. Møtet med det offentlige skal *”vere enkelt og greitt.”* Forvaltningen skal være åpen og gi relevant informasjon til rett tid i et enkelt og forståelig språk. Dialogen med innbyggere og næringsliv skal skje via elektroniske kanaler der det er mulig og formålstjenelig. *”Dette skal ikkje erstatte personleg kontakt om brukarane ønskjer det.”* Alle statlige virksomheter som retter seg mot publikum, skal gjennomføre brukerundersøkelser. Det er en forventning at forvaltningen i større grad må se på innbyggerne som aktive medspillere og hente inspirasjon fra den delings- og deltakerkulturen som ulike nettsamfunn utvikler.

I skatteetaten er brukerorientering som vist foran i kapittel 2.4. en sentral strategi. Her heter det at *”Vi skal gjøre det enkelt å handle riktig.”* Det presiseres at etatens tjenester og produkter skal være tilpasset brukerens behov, bla med forenklinger av regelverk og rapporteringsplikt. Videre; *”Vi skal utvikle våre relasjoner med brukerne gjennom nettbaserte tjenester, telefoni og personlig kontakt... I kontakten med skattyterne skal vi være imøtekommende, løsningsorienterte og opptatt av den enkeltes behov. Behandlingstiden skal være rimelig. Språk og form skal forenkles, og informasjonen skal tilpasses den enkelte målgruppe.”* Med mange og svært ulikeartede brukergrupper, innebærer kravet om brukerdifferensiering store utfordringer for etaten. Det ”multikulturelle Norge” byr på særlige utfordringer i informasjons- og kontrollarbeid, men også i dialog og gjensidig tilbakemelding. I neste punkt ser jeg nærmere på etatens serviceerklæring, - hva slags service erklæres?

3.7. Skatteetatens serviceerklæring

Skatteetatens serviceerklæring framkommer i et tolv siders hefte, og finnes også på etatens nettside. Innledningen understreker at serviceerklæringen *”forteller deg hvilken service du kan vente av etaten.”* Videre heter det *”Her finner du informasjon om hvem du vender deg til og de rettighetene og pliktene du har”*, og at erklæringen skal *”bidra til at vi kan utvikle tjenestene og produktene våre.”* Det opplyses hvor en kan gi synspunkter på service eller serviceerklæringen. Tematisk er heftet delt inn i seks emner:

- Flyttemelding og attester fra folkeregisteret
- Lønnstakere, pensjonister og trygdemottakere

- Arv og gaver
- Næringsdrivende
- Betalingsproblemer
- Dette får du hjelp til..... (alfabetisk stikkordsliste som skiller skattekontor og skatteoppkreverkontor med hensyn til rett instans for ulike oppgaver).

Av 18 tekstutdrag som er framhevet, gjelder 13 saksbehandlingstider. Ordet ”kvalitet” er ikke nevnt i serviceerklæringsheftet. Formen ”du” brukes konsekvent.

Erklæringen er sist oppdatert i januar 2008. Serviceerklæringen omtales i entall mot tidligere ”serviceerklæringer.” (I avhandlingen bruker jeg både entalls- og flertallsform). Det er ellers foretatt mindre språklige endringer, også som følge av omorganiseringen beskrevet i oppgavens kapittel to. Innholdsmessig framstår erklæringen nokså uforandret fra 2001. Temaområdene nevnt ovenfor er identiske. Informasjon om flyttemelding er presisert. Et punkt om prøvingsattest/attest for inngåelse av ekteskap og partnerskap er kommet til som følge av at dette er en ny oppgave tillagt skatteetaten. Likningsnemnda er byttet ut med skattekontoret og skatteklagenemnda som følge av reorganiseringen. Elektroniske leveringsmåter og -frister er tydeliggjort. De manglende endringene kan tyde på at brukere enten ikke har kommet med endringsønsker/tilbakemeldinger som gjelder de serviceerklærte oppgavene, eller at ønskene er vurdert men ikke tatt til følge. Forarbeidene (2000:11) forutsetter at serviceerklæringene ”*jevnlige evalueres og endres i takt med servicenivået... slik at serviceerklæringene til enhver tid faktisk reflekterer det virkelige servicenivået i skatteetaten.*” Som vist har Riksrevisjonen avdekket at statlige virksomheter ikke utveksler erfaringer med brukerrettingstiltak seg imellom. Betyr det at skatteetaten lever med sine erklæringer uten å se hen til hva andre virksomheter har serviceerklært? Opplevs etaten så ”uforanderlig” at utarbeidelsen i tråd med veilederen fra 2000 som bla var påvirket av trygdeetatens erfaringer, fungerer etter hensikten også i 2009?

Serviceerklæringen kommer ikke inn på at manglende oppfyllelse av plikter kan resultere i sanksjoner og straff. Det er ikke en eneste lovhenvisning i erklæringen, som heller ikke omtaler etatens samfunnsrolle, verdier, visjoner, strategier eller mål. I arbeidet med erklæringene skulle relevansen av informasjonen sikres ved å vektlegge brukernes egen vurdering av informasjonsbehovet. I skatteetaten gjennomføres det regelmessig undersøkelser hvor hensikten er å kartlegge brukertilfredshet i forhold til rollen som informatør og kontrollør.

Det ser ut til at særlig tre hensyn har hatt betydning for skatteetatens konkrete serviceerklærte områder; At tjenestene er viktige for publikum, at etterspørselen etter tjenestene har et visst omfang, og at etaten kunne innfri de serviceerklærte områdene. Stene (2001:188) konkluderer i sin studie med at de norske reformversjonene framstår som en kombinasjon av den engelske og danske servicereformen. I Norge ble det lagt opp til en desentralisert implementering og lokale aktører som sentrale i reformprosessen. Det ble ikke fastsatt minimumsstandarder for underliggende virksomheter (slik som i Storbritannia). Målgruppen for skatteetatens serviceerklæring er forsøkt konkretisert i tabellen nedenfor og ansvar for serviceerklært oppgave er plassert i aktuell funksjon. Veiledning vil kunne besvare mye i skrankefunksjonen. Jeg har derfor delt ansvaret som vist i oversikten.

Tabell 2 Serviceerklærte oppgaver i skatteetaten 2009

Målgruppe/type oppgave	Veiledning	Fastsetting	Kontroll og rettsanvendelse	Innkrevning
Alle som flytter	X	X		
Attest for inngåelse av ekteskap og partnerskap	X	X		
Alle som skal ha skattekort	X	X		
Alle som leverer selvangivelse	X	X		
Alle som bruker mva-lovverket	X	X		
Debitorer som ønsker nedbetalingsordninger	X			X
Alle som arver eller får gaver	X	X		
Alle som klager	X	X	X	X
Alle som får bokettersyn			X	
Publikum som ikke vet hvor de skal henvende seg	X			

Selv om saksbehandlingstid har fått stor plass, er serviceerklært tidsbruk (bortsett fra prøving av vilkår for ekteskap/partnerskap) basert på faktiske tidsmålinger fra flere kontor. (Forarbeider 2000). En såkalt fokusgruppe ble forelagt utkastet til etatens erklæringer.

Synspunktene på både informasjonsmengde og språk viste at *”leserne vil kunne oppfatte serviceerklæringen ulikt, og at serviceerklæringen ikke vil kunne tilfredsstille alle.”* Det var også noen som fant erklæringene som *”mer en informasjonsbrosjyre enn en serviceerklæring.”* (Op cit:56).

Brukerorientering slik idealet uttrykkes i strategien sitert foran i kapittel 2.4, dekkes ikke gjennom serviceerklæringen. Det sies for eksempel ikke at en i kontakten med skattyterne skal være imøtekommende og opptatt av den enkeltes behov. Strategiens vektlegging av relasjonsutvikling, gjennom understrekning av blant annet personlig kontakt, kommer heller ikke til uttrykk. De gjentatte henvisningene til etatens nettsider oppfordrer snarere til elektronisk informasjonsinnhenting, en form som i strategien som vist foran riktignok omtales å være av relasjonell karakter. Som nevnt konkluderer Riksrevisjonen (Dokument nr. 3:3, 2006-2007) med at IKT-tiltak ikke er tilstrekkelig for å imøtekomme brukernes behov. Tiltak for brukerreting/brukerorientering må dreie seg om mer enn IKT-tiltak. Det kan være denne slutningen som får regjeringen til å presisere at elektronisk dialog mellom forvaltning og innbyggere ikke skal erstatte personlig kontakt om brukerne ønsker det. (Punkt 4.1. i stortingsmelding nr. 19 (2008-2009)).

Forarbeidene til serviceerklæringen presiserer i et eget avsnitt hva som menes med service. Arbeidsgruppen forstår begrepet service som *”de tjenester skatteetaten tilbyr utover det som er definert i lovverket.”* Videre heter det; *”Service i skatteetaten er tidligere ikke beskrevet, og arbeidsgruppen anser serviceerklæringene som en begynnelse til en slik tilnærming. Ved å definere og tydeliggjøre hva som er skatteetatens service, kan serviceerklæringene skape forventninger hos skattytere som er i overensstemmelse med skatteetatens faktiske service og saksbehandlingstider. Arbeidsgruppen mener denne form for forutsigbarhet er en viktig del av serviceerklæringene og skatteetatens service. Dersom serviceerklæringene kan øke forutsigbarheten og gjøre det lettere for publikum å finne fram i skatteetaten, vil dette også bidra til å oppfylle regjeringens program om ”et enklere Norge.”* (Forarbeider 2000:5). Her kommer den politiske forankringen fram. Arbeidsgruppen legger til grunn at *”Hvilke av tjenestene som er definert i lovverket er ukjent for mange av skatteetatens publikum. For å skape god og helhetlig informasjon i serviceerklæringene, er det på en del av områdene også inkludert informasjon fra lovverket i serviceerklæringene.”* (Op cit). Dette viser at arbeidsgruppen vektlegger det jeg i kapittel 3.5. som en av serviceerklærings mulige

funksjon kalte ”gjøre aktuelt regelverk mer tilgjengelig.” I tillegg understrekes informasjons hensikten.

I neste punkt analyseres skatteetatens serviceerklæring i forhold til aktuelt regelverk for tjenesteutøvelse.

3.8. Forholdet mellom servicestandarder og rettsregler om brukeratferd

Vi kan grovinndele regler i tre typer: Direktiver, normer og standarder. (Brunsson og Jacobsson, 1998). Det er glidende overganger mellom de tre regeltypene. Rettsregler er direktiver som er eksplisitte, har et kjent opphav og vi er pliktige å følge dem. Vanligvis sanksjoneres brudd på rettsregler. Standarder er også eksplisitte og av kjent opphav. I motsetning til direktiver er det i utgangspunktet frivillig å følge standardene. Normer kjennetegnes av å være regler vi ”først merker når noen bryter dem”, de mangler tydelig opphav, men er ”*tvingande i betydelsen att det är svårt att bryta mot dem.*” (op cit:15).

Statsforvaltningen er i stor grad lovstyrt. I forvaltningsretten er det utviklet juridisk nedfelte perspektiver på forholdet mellom forvaltningen og brukerne (borgerne). Jeg har vist at brukerorientering representerer et ulovfestet perspektiv på forholdet mellom forvaltningen og brukerne (borgerne) som jeg ikke kan se er nytt, men som det siste tiåret er sterkere framhevet og utmeislet. Videre har jeg vist at som sentrale hensyn for å ivareta enkeltmennesket i forhold til forvaltningen er det til dels overlapp mellom brukerorientering, rettssikkerhet og personvern. Serviceerklæringskonseptet i skatteetaten etablerer standarder for etatens atferd overfor brukerne, og er ingen totalløsning for hvordan organisasjonen skal innrette seg. I det følgende kommenterer jeg kort de konkrete serviceerklærte tjenestene for å undersøke om de står i et uavklart forhold til aktuelle rettsregler. Jeg mener en slik gjennomgang er nyttig for mer presist å kunne avklare status og rekkevidden av serviceerklæringene, - også for å sammenholde dette med hva respondentene trekker fram i intervjuene.

Schartum (1993) mener at dersom noe utgis for å være servicestandarder, må de tilby noe mer enn det loven pålegger. Dette er også presisert i AAD's siste veileder (fra 2000) om utarbeidelse av serviceerklæringer og som vist, i etatens egne forarbeider.

Standarder for saksbehandlingstid

Saksbehandlingstid har som nevnt en sentral plass i etatens serviceerklæringer. Etter forvaltningsloven § 11 a første ledd skal forvaltningen fatte avgjørelser uten ugrunnet opphold eller straks for enkelte ytelser. Samme prinsipp ligger til grunn for ligningslovens fristbestemmelser. Fortolkning av reglene om merverdiavgift vil ikke få status som enkeltvedtak. Det loves likevel svar innen 4 uker. Er vilkårene for å gi attest oppfylt, får par som ønsker å inngå ekteskap/partnerskap attest innen 14 dager. Rettsregler om saksbehandlingstid er skjønnsmessige og skal ses i sammenheng med øvrige rettssikkerhetsgarantier. Denne dimensjonen ivaretas ikke i forhold til de etatsfaste standardene som setter konkrete krav til saksbehandlingstiden. Serviceerklæringens angivelser av saksbehandlingstid framstår av dette dels som konkretiseringer av prinsipper som allerede er nedfelt i aktuelle lover som gjelder for etatens virksomhet, dels som konkurrenser til øvrige rettssikkerhetsgarantier, og i svært begrenset utstrekning som tillegg.

I Ot prp nr 52 (1998-1999) ble serviceerklæringer ansett å være ”*et interessant alternativ til frister gitt ved lov eller forskrift.*” Dette kan tolkes slik at dersom etatene ikke går ut med løfter om svartider i sine serviceerklæringer, anses saksbehandlingstider som så viktig at lovgiver vil engasjere seg. Saksbehandlingstider er målbart, lett å kommunisere og gir grunnlag for sammenlikning. I mai 2003 ble det framlagt en rapport som kartla innføring av saksbehandlingsfrister i statlig forvaltning fra år 2000 og fram til våren 2003. (Siste frist? Statskonsults rapportnummer 2003:8). Rapporten ble utarbeidet på oppdrag av AAD og skulle brukes i tilknytning til departementsoppfølging av programmet ”Et enklere Norge”, der det å vurdere økt bruk av saksbehandlingsfrister i det offentlige var ett av punktene.

Undersøkelsens hovedtema er innføring av alle typer frister for saker som munner ut i enkeltvedtak ”*som er fattet av statlige myndigheter eller andre forvaltningsnivåer og som er pålagt frister ved lov.*” (Op cit:3). Rapporten drøfter selve problemområdet saksbehandlingstid. Innføringen av frister vurderes i rapporten opp mot andre virkemidler og tiltak for nedkorting av saksbehandlingstid. Rapporten bygger på en spørreundersøkelse som ble sendt ut til alle departementene og underliggende virksomheter som fatter enkeltvedtak.

Undersøkelsen viser at det er innført en rekke nye saksbehandlingsfrister i forvaltningen i tidsrommet rapporten dekker. Hovedtyngden av fristene er forankret i serviceerklæringer, ”*og medfører i seg selv ingen nye rettigheter for brukerne, men de relaterer seg på ulikt vis til forvaltningslovens saksbehandlingsregler.*”(Op cit). Hele 56 % av virksomhetene svarer ja på

spørsmålet om de har innført nye saksbehandlingsfrister relatert til serviceerklæring siden januar 2000 og fram til mai 2003. Skatteetaten er blant dem. Det går fram at ”ytterst få” frister er forankret i forvaltningslovens § 11 b som trådte i kraft høsten 2000, og som gir anledning til å fastsette differensierte frister ved kongelig resolusjon. Undersøkelsen viser at det er svært få eksempler på at det er knyttet sanksjoner eller klagerett til oversittelse av fristene.

Departementet ser den utstrakte bruken av serviceerklærte frister i sammenheng med regjeringens pålegg om innføring av serviceerklæringer. *”De konkrete fristene i disse erklæringene, bygger i stor utstrekning på forvaltningslovens bestemmelser, men går lenger i presiseringer av saksbehandlingstid.”* Det heter i rapporten at: *”Disse presiseringene vil muligens kunne ses som innskrenkende tolkninger av lovens vage formulering om at det aktuelle forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken ”uten ugrunnet opphold”, selv om bestemmelsene i loven og fristene har ulike funksjoner. Forvaltningslovens bestemmelse pålegger det aktuelle forvaltningsorganet å prioritere sakene mens fristene har som oppgave å gi brukerne mer forutsigbarhet.”* (Op cit). Erfaringene med innføring av saksbehandlingsfrister rapporteres oppsummert som positive av forvaltningen selv og brukerne ”i den grad det finnes systematiske tilbakemeldinger fra dem.” Virksomhetene opplever at det arbeides mer målbevisst med å få sakene effektivt unna, og at dette gir resultater. Som negative konsekvenser nevnes i ”noen tilfeller” økt arbeidspress og nedprioritering av andre saksområder. Departementet oppsummerer med at fristene har medført økt lederfokus på saksbehandlingstid og at mange har satt i gang egne tiltak for å overholde fristene. Det heter i rapportens sammendraget: *”Disse tiltakene synes å være like virkningsfulle som de som er utløst av fristene. Konklusjonen synes derfor å måtte bli at saksbehandlingsfrister verken er et nødvendig eller tilstrekkelig virkemiddel for å få til nedkorting av saksbehandlingstid. De kan på den andre siden ha en betydelig effekt når det gjelder å legge om arbeidet slik at saksbehandlingen går raskere unna dersom ressursituasjonen tillater det.”* (Op cit:4). Eksempler på tiltak for å overholde fristene er mer oppmerksomhet fra ledelsens side, bedre rutiner for å følge opp saker, mer fleksibel bruk av personell, tett oppfølging av restanselister og dugnader. Finner jeg støtte for en slik konklusjon også i min undersøkelse?

Standarder for møtepunkter

Serviceerklæringen informerer om hvor en henvender seg og hvor en kan få relevant informasjon. Retten til informasjon er regulert i flere lover, og suppleres av prinsippet om god

forvaltningsskikk. Tilgjengelighet understrekes ved å vise til hjemmesidene til etaten, - en prisbelønt side som legger til rette for bla interaktiv dialog. Når det gjelder standarder knyttet til kommunikasjon, kommer dette mer spredt til uttrykk i serviceerklæringen. Ved bokettersyn sies det at ”*under ettersynet får du informasjon om dine rettigheter og plikter.*” Det sies også at ”*skatteetaten behandler opplysninger om deg fortrolig. I noen tilfeller kan du be om å få se saksdokumentene som gjelder deg.*” Prinsippet om god forvaltningsskikk inneholder krav til hensynsfullhet overfor den enkelte og tillit og respekt vil være sentrale faktorer.

Taushetsplikten gjelder enhver som er tilsatt i forvaltningen. Innsynsretten følger av det kontradiktoriske prinsipp.

Jeg kan ikke se at etaten på området informasjon/møtepunkter går ut med standarder som ikke må sies å følge av lov eller ulovfestede prinsipper. ”Døgnåpen forvaltning” i form av datatilgjengelighet kan ikke sies å være lovbestemt, men kan kanskje ses som god forvaltningsskikk med dagens teknologi?

Standarder om brukermedvirkning

For trykdeetaten er det etablert formaliserte kanaler for brukermedvirkning på systemnivå og politisk nivå, kanaler som må sies å være nyvinninger og resultat av etatens innføring av serviceerklæringskonseptet. (Leinum Seim:104). Skatteetaten har ikke satt dette i system på samme måte, noe som kan henge sammen med etatsspesifikke kjennetegn. I serviceerklæringen er brukermedvirkning uttrykt ved at etaten ber om synspunkter på sin virksomhet og serviceerklæring. Det informeres ikke om at etaten jevnlig gjennomfører brukerundersøkelser. I forhold til ”andregenerasjons serviceerklæringer” er brukermedvirkning på individnivå satt i fokus. Skatteetaten er avhengig av at den enkelte bidrar til å opplyse saken, jf selvdeklarasjonsprinsippet som grunnlag for etatens virksomhet. Den enkeltes plikt til å bidra med korrekte opplysninger er nevnt flere steder i erklæringen. Erklæringen nyanserer ikke opplysningsplikten i forbindelse med bruk av sanksjoner, som i kraft av å være straff problematiserer den enkeltes opplysningsplikt. Samlende kan en si at forhold knyttet til standarder for brukermedvirkning ikke framstår som nyvinninger i særlig grad innen skatteetaten. Brukermedvirkning på individnivå er rettslig regulert.

Gjennomgangen viser at skatteetaten i stor grad går ut med det som må anses å være lovbestemte krav. Med så få ekstraytelser står vi trolig i henhold til Schartums tilnærming

ikke overfor serviceerklæringer i egentlig forstand? Er respondentene seg bevisst sontringen lov/serviceerklæring, og hva mener de er erklæringens funksjon?

Kapittel 4 Teori

4.1. Nærmere om hvordan vi kan betrakte organisasjoner – valg av perspektiver og teorier

Et perspektiv kan defineres som et sett av grunnleggende antakelser om virkeligheten som er bestemmende for hva man mener er riktig, viktig og verdt å strekke seg mot. Hvert perspektiv har sin bestemte oppfatning om hvilke variabler som er viktige, hvilke forhold som skal inkluderes, og hva en velger å se bort fra. Med en teori mener vi et sett av antakelser om virkeligheten som gir et tankemessig og forenklet bilde av hvordan vi tror forhold i virkeligheten henger sammen. Innenfor et perspektiv kan vi ha flere teorier avhengig av hvilke variabler som fokuseres. (Jacobsen og Thorsvik 1997, i Stene 2001:11)

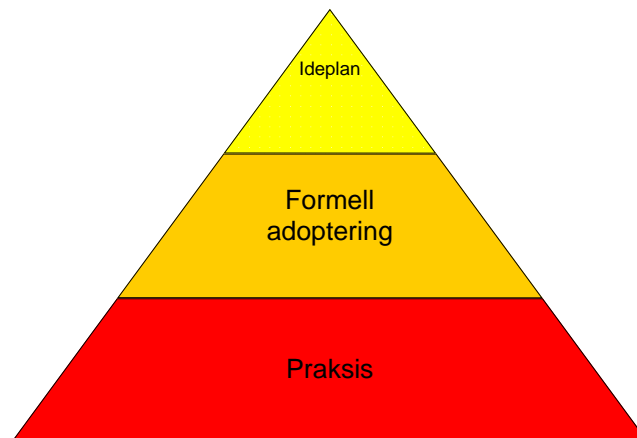
Jeg tar utgangspunkt i et instrumentelt rasjonelt og et bredt institusjonelt perspektiv. Mer konkret legger jeg til grunn at et konsept som serviceerklæringer kan være både verktøy, symbol og identitetsmerke på samme tid. Røvik (2004:36) viser til at perspektivene er knyttet sammen på komplekse måter som gjør det vanskelig å se oppskrifter som enten ”bare” er symboler eller ”bare” effektive verktøy.

Problemformuleringen og temaområdene er forankret i organisasjonsteori. Innenfor det instrumentelle perspektivet utledes en teori om direkte tilkopling av organisasjonskonsepter som særlig knyttes til en hierarkimodell for organisasjoner og organisering av endringsprosesser. Innenfor det institusjonelle perspektivet presenteres teorien om frikopling. Knyttet til dette perspektivet utledes det også en teori om transformasjon av organisasjonskonsepter og praksiser. Mens teorien om frastøting (som jeg velger ikke å gå inn på i oppgaven) representerer den klassiske institusjonelle tilnærmingen til studiet av organisasjoner, representerer teorien om frikopling en ny-institusjonell tilnærming. Teorien om transformasjon er forankret i en tradisjon kalt skandinavisk institusjonalisme. Dette er ikke en klar og veletablert teoritradisjon, men en forskningsform som særlig fokuserer på lokale konseptversjoner og praksisprosesser (Kvåle 2000, i Stene 2001:12).

Et utgangspunkt for perspektivene og teoriene som er valgt, er at de representerer ulike handlingslogikker knyttet til hvordan og på hvilken måte et organisasjonskonsept vil tas inn i og bli håndtert i en organisasjon. Perspektivene har ulike antakelser om hva en organisasjon er, og teoriene har også ulike antakelser om hvordan organisasjonsstrukturen og organiseringen av endringsprosessene vil virke inn. Perspektivene og teoriene antar også hvordan organisasjonene håndterer forholdet til sine omgivelser generelt og møte med organisasjonskonsepter spesielt. De teoretiske perspektivene vil danne et teoretisk bakteppe som undersøkelsesdata vil bli tolket i lys av. (Op cit).

Inspirert av Stene (2001) tar jeg utgangspunkt i en grunnmodell for organisasjonskonsepters reisefaser og prosesser, se figur 3 nedenfor. Jeg viser at ulike koplinger mellom fasene/prosessene i figuren avhenger av hvilket teoretisk perspektiv en tar utgangspunkt i. Det er fase/prosess 3 undersøkelsen min gjelder. Valgte teorier gir ulike forklaringer på hvordan serviceerklæringskonseptet blir håndtert og hva som skjer med skatteetatens praksis.

Figur 3 Organisasjonskonsepters reisefaser og prosesser (Stene 2001:14). De tre nivåene i den hierarkiske modellen kan representere politisk nivå, sentral-administrativt nivå og faglig/lokalt nivå i statsforvaltningen og skatteetaten.



Hva har det institusjonaliserte konseptet serviceerklæringer gjort med skatteetaten? Hva har organisasjonen skatteetaten gjort med serviceerklæringskonseptet? Hvilke erfaringer de intervjuede lederne har, skal drøftes mot teoriene som presenteres nærmere i dette kapitlet.

4.2. Et instrumentelt rasjonelt perspektiv

Verktøyperspektivet er avledet av instrumentell organisasjonsteori. Stene (2001:15) viser med referanse til Scott (1992) at de grunnleggende ideene bak det instrumentelle perspektivet i første rekke hviler på Taylors Scientific management, Fayols administrasjonsteori og Webers byråkratiteori som ble utformet i første halvdel av forrige århundre. I dette perspektivet blir organisasjonen eller organisering sett på som et instrument eller verktøy. Perspektivet er sagt å være et modernistisk inspirert perspektiv. I begrepet modernistisk ligger en generell utviklingsoptimisme. Perspektivet kommer til uttrykk i en forestilling om historiens effektivitet – en utvikling mot et stadig høyere og bedre nivå. (Leinum Seim 2001:21 med referanse til March og Olsen 1989). De mekanismer som driver fram en slik utvikling mot et stadig bedre nivå, er erfaringslæring som bidrar til en seleksjon og videreutvikling av de mest effektive konseptene. *”Over tid vil dette avtegne seg som en lineær utvikling mot nye og stadig bedre konsepter som ledelsen kan ta i bruk som styringsverktøy.”* (Op cit). Valg av løsning gjøres på bakgrunn av erfaringsbasert kunnskap om hvordan konseptet har fungert enten i egen organisasjon eller i andre organisasjoner. Valget blir et resultat av kalkulasjon og konsekvenslogikk,- det March og Olsen (1989) kaller *”logic of consequentiality.”* I dette ligger det en sterk optimisme i forhold til å kunne styre og kontrollere organisasjonsatferden.

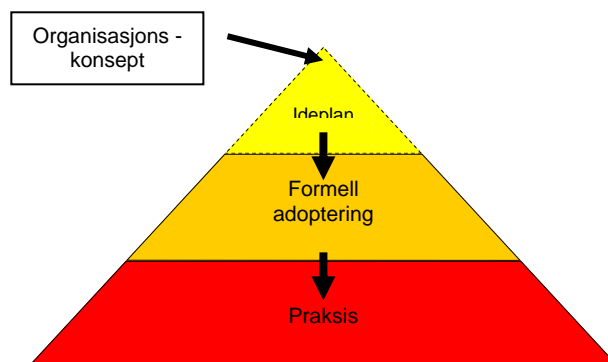
Aktørene forventes å søke etter løsninger (konsepter) som følge av en *”objektiv og ektefølt problemtilstand i forhold til eksisterende løsninger.”* (Leinum Seim 2001:22). Problemoppfatningen som førte til søk etter løsningen (serviceerklæringer), var som vist i kapittel 3.2 *”byråkratisering”* og for dårlig servicekvalitet. Problemet lang behandlingstid sto sentralt. Selv om serviceerklæringer i skatteetaten ble utformet etter pålegg fra regjeringen, vil en så stor etat som skatteetaten trolig alltid ha arbeidsområder en ønsker å forbedre både med hensyn til kvalitet, kvantitet og image overfor brukere. Det blir derfor som jeg vil utdype i analysekapitlet, et åpent spørsmål om behovet for serviceerklæringer var og er *”objektivt og ektefølt”* i skatteetaten. I verktøyperspektivet forventes det at alle deler problemoppfatning og valg av konsept. Hvilke følger får dette utgangspunktet for bruk av etatens erklæringer?

Det er til enhver tid mange konsepter for god organisering som organisasjonene eksponeres for. Den rasjonelle instrumentelle tankegangen medfører en forventning om at de ulike konseptene avstemmes i forhold til hverandre, og at det er en tett kopling mellom konseptene

og organisasjonen. (Røvik 2004). Det forventes at konseptet ikke har støtt an mot grunnleggende normer og verdier som etatene skal ivareta, men at konseptet er ”verdimessig kompatibelt” til etaten. Videre forventes det at konseptet ”*har betydning som styrende på all aktivitet i etaten og at dette er innarbeidet og forankret i alle sentrale planprosesser og – dokumenter. Det forventes heller ikke konflikter eller kritiske spørsmål i den forbindelse.*” (Leinum Seim 2001:23). Hva svarer respondentene på spørsmålet om serviceerklæringene kommer i konflikt med andre trekk ved skatteetaten? Hvor styrende er de?

I teorien om tilkøpling forventes det at konseptet som velges er ferdig utviklet eller lett å file til egen organisasjon. (Op cit). Serviceerklæringer er et næringslivsinspirert konsept. Ved årtusenskiftet var det tatt svært lite i bruk i Norge. Skatteetaten hadde ikke egne serviceerklæringer før i 2001. Kan en forklaring være at konseptet brøt mot norske forvaltningstradisjoner og at aktørene gjennom en rasjonell-instrumentell oversettelse tilpasset konseptet til aktuelle etater? (Røvik 2004:154). Hvordan oppleves konseptet i skatteetaten som en typisk forvaltningsetat?

Med bakgrunn i en hierarkisk organisasjonsstruktur og god organisering, vil konseptet raskt og helhetlig bli installert i statsforvaltningen og skatteetaten. I det instrumentelle perspektivet forutsettes det altså en tett og ”lineær” kopleing mellom organisasjonskonseptet på ideplanet, den formelle adopteringen og den praktiske handlingen i organisasjonen



Figur 4. Forventninger til kopleing mellom reise faser - prosesser i et instrumentelt rasjonelt perspektiv. (Stene 2001:17): Figuren illustrerer en forventning til at organisasjonskonseptet ”reiser” inn på toppen av organisasjonen og trenger uforandret ned og manifesterer seg på praksisplanet i organisasjonen. Foruten toppen av hierarkiet er resten av organisasjonen et nokså lukket system. Det er en tett kopleing mellom organisatorisk prat, formell adopsjon og handlingspraksis.

4.3. Et institusjonelt perspektiv

Som et alternativt inntak til den raske og direkte koplingen mellom organisasjonskonsept, formell adoptering og praksis, kan en velge en institusjonell tilnærming. Grunntanken her er at det i organisasjoner vil utkrystallisere seg bestemte handlingsmønstre som over tid vil skape sosiale strukturer. Disse strukturene reflekterer organisasjonens spesielle historie, individene som har vært en del av organisasjonen, interessene som har vært vektlagt, og det eksterne miljøet. (Stene 2001:19). Jo mer denne sosiale strukturen utvikles, jo mer vil organisasjonen få en verdi i seg selv som det utvikles en distinkt identitet til. Vi sier at organisasjonen institusjonaliseres. (March og Olsen 1989). Noen måter å tenke og handle på tas for gitt, og utelukker slik andre tolkninger og handlinger. (Brunsson og Olsen 1990). Dette binder organisasjonen til spesifikke prosedyrer som vil begrense ledernes organisatoriske frihet og redusere organisasjonens fleksibilitet under nye rammebetingelser. (Stene 2001:19). Spørsmålet om organisering og endring vil derfor være påvirket av de rutinene eller normene som finnes. I dette resonnementet ligger det en tanke om at organisasjonsmedlemmene handler i forhold til det som anses å være det passende. (March 1994). Organisasjonens institusjonelle særpreget vil bidra til å skape stabilitet eller treghet og være en motvekt mot raske og omfattende endringer. (Selznick 1957, March og Olsen 1989, i Stene 2001). Reformen er derfor generelt lettere å initiere enn å beslutte, og lettere å beslutte enn å gjennomføre. (Brunsson og Olsen 1990).

Organisasjon og organisering vil være noe mer enn et redskap i en mål-middel kjede, og en verdi- og normmessig homogenitet (institusjonalisering) vil binde organisasjonen til bestemte handlingsmønstre. (Stene 2001:35). Stene viser med referanse til Brunsson og Olsen (1990) at vi kan skille mellom to typer institusjonelle bindinger. Den ene typen er institusjonaliserte organisasjoner som dreier seg om forhold innad i organisasjonen, som organisasjonens tradisjoner, regler og normer. Den andre type bindinger er institusjonaliserte omgivelser som handler om trekk ved organisasjonens eksterne miljø. Det vil si hva aktører utenfor organisasjonen mener er den mest rasjonelle, effektive og moderne måten å organisere på, eller hvilken type atferd er det som anses å ha legitimitet og dermed gi opplutning om organisasjonen. De institusjonelle bindingene vil i dette perspektivet ha stor betydning for hvordan den norske statsforvaltningen vil håndtere serviceerklæringskonseptet og konseptets innreise. Jeg legger til grunn at institusjonelle bindinger påvirket måten skatteetaten i 2001

tok imot serviceerklæringskonseptet på, og at disse bindingene har betydning for hvilke erfaringer respondentene har med konseptet.

I **symbolperspektivet** velger aktørene konsepter eller grad av tilpasning til nye konsepter på grunnlag av en forventning om hva som er akseptable løsninger i henhold til sentrale normer og verdier i omgivelsene. (Leinum Seim 2001:24). Handlingslogikken er ikke rasjonell kalkulasjon av egennytte, men beslutninger som følge av hva som oppfattes som akseptable løsninger, av March og Olsen (1989) kalt "logic of appropriateness." Konseptet velges før problemdefinisjon. Røvik (2004) understreker at konseptene blir rasjonalistiske symboler som forbindes med framskritt og utvikling ved at de knyttes til rasjonalistiske verdier i samfunnet, som effektivitet og vitenskapelighet. Institusjonaliserte konsepter kan gradvis framstå som et regellignende faktum, der formen for organisering tas som gitt ut fra effektivitetshensyn og modernitet. Slik knyttes symbolperspektivet til verktøyperspektivet, og vi får "logic of ambiguity" (Kvåle 2000:39), som gjør det vanskelig å se for seg konsepter som bare er enten verktøy eller symboler. (Røvik 2004:36).

Det er et kjennetegn ved institusjonaliserte oppskrifter at de mener å gi løsningsbidrag til "tilstander" i organisasjonene de fleste vil mene alltid kan forbedres. Når konseptet blir kjent i skatteetaten, etableres det et grunnlag for mer presise problemoppfatninger som lange saksbehandlingstider og et mindre godt serviceimage. Enkelte av respondentene var med i utviklingsarbeidet som resulterte i etatens erklæringer. Får jeg fram data som sier noe om opplevelser knyttet til et normativt press? Siden serviceerklæringskonseptet er inspirert av næringslivet, blir forventningen i symbolperspektivet at konseptet ikke i tilstrekkelig grad reflekterer kompleksiteten i skatteetaten, eller at det delvis vil støte mot grunnleggende normer og verdier i etaten.

Symbolperspektivet forutsetter løse koplinger mellom konseptet (ideverden) og praksisverden (faktiske aktiviteter), eventuelt frastøting eller frikopling på grunn av at grunnleggende normer og verdier i organisasjonen utfordres av konseptet. Siden serviceerklæringer er innført som følge av ytre press, framstår de kun som ferniss. Det resulterer i avstand mellom språk og praksis. (Røvik 2004:149). Som vedlagte intervjuguide (vedlegg 2) viser, ble lederne jeg intervjuet spurt om hva de mener er de mest tydelige konsekvensene av at vi har serviceerklæringer. Også ved å spørre om hva lederne mener ville vært konsekvensene hvis vi

ikke hadde hatt serviceerklæringer, og om de eventuelt ser alternativ til serviceerklæringer, håper jeg å belyse konseptets etatskopling.

En teori om frikopling av organisasjonskonsepter

Organisasjoner er ikke bare komplekse og verdibærende institusjoner. I et stadig åpnere samfunn blir organisasjonene i økende grad eksponert for omgivelsene sine. *”Over tid vil denne interaksjonen påvirke organisasjonenes institusjonelle karakter. (Scott 1995). Dette er noe av grunntanken innenfor ny-institusjonell organisasjonsteori som spesielt har vokst fram innenfor amerikansk organisasjons sosiologi.”* (DiMaggio og Powell 1983, i Stene 2001:23).

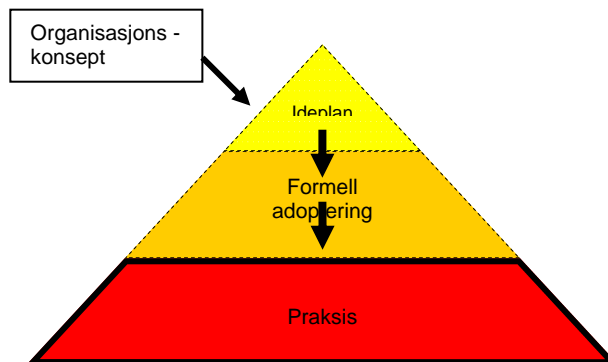
Det moderne samfunnet har sterk tro på rasjonalitet, framskritt, profesjonalisme, effektivitet og økonomisk vekst. Dette er eksternt og sosialt skapte normer som organisasjonene i dag må forholde seg til og bli vurdert ut i fra. (Røvik 2004). Disse omgivelsene og normene preges av variasjon i forhold til hva som er akseptable og riktige tenkemåter, organisasjonsprinsipper eller reformer. Røvik introduserer begrepet organisasjonsmoter som en beskrivelse av dette fenomenet. *”Serviceerklæringskonseptet kan på mange måter betraktes som en tidsriktig og rådende mote eller norm for hvordan organisasjoner bør drive kvalitets- og serviceutvikling. Denne type moter vil kunne legge føringer på og begrense den enkelte organisasjons handlingsfrihet i forhold til organisering eller ønske om reform og endringsaktivitet.”* (Stene 2001:24).

Stene (op cit) viser at Meyer og Rowan (1977) kaller normer eller moter for hvordan en organisasjon bør utvikle tjenester, produkter eller styre sin virksomhet, for institusjonaliserte og rasjonaliserte myter. De får en allmenn utbredelse og en regel-lignende karakter, og de vinner oppslutning selv om motenes faktiske effekter sjelden blir påvist. (Røvik 2004). De institusjonaliserte og rasjonaliserte mytene trenger derfor ikke å samsvare med kravene til effektiv handling og produksjon internt i organisasjonen. (Stene 2001:24). Dette skaper en spenning mellom tekniske krav for effektiv produksjon, som ofte betyr at en bør holde fast ved innarbeidede og erfaringsbaserte løsninger, og behovet for ekstern legitimitet for organisasjonen. (Røvik 2004). *”En måte å takle denne spenningen på, er at organisasjonen adopterer de moderne legitimerende konseptene eller motene, men at en samtidig forsøker å holde organisasjonen frikoplet fra de rutiner og praksiser som har betydning for dens daglige aktiviteter.”* (Stene 2001:24 med referanse til Brunsson og Olsen 1990, Røvik 2004). Slik oppstår to organisasjonsstrukturer. Den ene strukturen påvirker den daglige produksjonen som

før. Dette er de institusjonaliserte normer og rutiner som over lengre tid har blitt rådende praksis. Den andre strukturen påvirker ikke de daglige rutinene på samme måte, ”og kan betegnes som metastrukturelle elementer eller rituelle aktiviteter som vil kunne påvirke folks oppfatninger av organisasjonen, slik at den for omverdenen, men også internt framstår som en moderne, effektiv og legitim virksomhet.” (Op cit). Det er den formelle strukturen i organisasjonen som er mest synlig utad. Det er derfor spesielt viktig å tilpasse denne til de institusjonaliserte normene i omgivelsene. Brunsson (1989) kaller denne form for atferd for organisert hykleri, som viser seg som frikopling mellom prat og praksis. (Stene 2001:24). Konseptets ”skjebne” vil med utgangspunkt i en teori om frikopling først og fremst være avhengig av om det er ”i overensstemmelse med rådende myter eller moter.” Det er avgjørende for om konseptet slipper inn i organisasjonen. Reformforsøk sees i denne teorien som et ledd i opinionsskaping og et forsøk på å vise organisasjonens vilje til forandring og fornyelse, - en atferd som vil kunne beskytte organisasjonen mot kritikk. (Op cit).

Forestillingene om institusjonelle omgivelser og teorien om frikopling utfordrer både det instrumentelle perspektivet og teorien om frastøting. ”For det første skjer organisasjonsendringer i mindre grad ut fra eksplisitte valg om store endringer i organisasjonen som følge av lokale og ”ekte” problemer internt i organisasjonen, men mer som et resultat av at samfunnets virkelighetsoppfatninger og normer over tid endres.”(Op cit, Brunsson og Olsen 1990). For det andre er det ikke bare interne faktorer som påvirker håndteringen av organisasjonskonsepter, men også interaksjonen med eksterne omgivelser. Stene (2001:25) med referanse til DiMaggio og Powell (1983) og Giddens (1990), viser at innføring av organisasjonskonsepter slik får form av ”omgivelsesdeterminisme” og resulterer i ”organisasjonsmessig isomorfi” ved at organisasjonene, og særlig de som opererer innenfor samme virksomhetsfelt, vil bli stadig mer lik hverandre.

Figur 5 Forventning til kopling mellom reise faser – prosesser i en teori om frikopling av organisasjonskonsepter. (Stene 2001:25): Figuren illustrerer at organisasjonskonseptet tas inn på ideplanet i organisasjonen. Videre gjenspeiles organisasjonskonseptet som en formell adopsjon i organisasjonen. Konseptet trenger derimot ikke videre ned i organisasjonen og påvirker dermed heller ikke handlingspraksisen.



Gitt at teorien om frikopling har forklaringskraft, vil en forvente at egenskaper ved konseptet kommer til uttrykk som del av institusjonelt omgivelsespress fra lokalt, nasjonalt eller internasjonalt organisasjonsnivå. Dette vil kunne tolkes som en rådende norm for hvordan forvaltningen bør organisere kvalitets- og serviceutvikling. (Stene op cit). Videre forventes det at respondentene i skatteetaten, og særlig på ledelsesnivå, rapporterer at konseptet er implementert, og at det er etablert praksis som sikrer at intensjonen i konseptet blir nådd. Vi forventer å finne formelle og fysiske uttrykk for dette. Ved nærmere undersøkelse vil det bli ”avslørt” at lederne rapporterer at handlingspraksis i mindre grad er påvirket av konseptet.

Leinum Seim (2001:25) viser til at Røvik (2004) supplerer teorien om frikopling med det han kaller ”virusteorien.” Selv om konseptet frikoples, vil konseptets begreper og uttrykksmåter sakte nedfelle seg i organisasjonen og prege aktivitetene omtrent som aktiverte virus. Avstanden mellom prat og praksis vil reduseres over tid, og gi resultater i form av nye handlingsmønstre. Det skjer en påvirkning mellom prat og praksis, til tross for frikopling.

Flere av mine temaområder og spørsmål er egnet til å belyse om serviceerklæringene er tett koplet til virksomhetsutøvelsen eller ikke. Hva mener respondentene om serviceerklæringenes ”status” etter ca ni års virke i skatteetaten? Er de så integrert at ingen stiller spørsmål ved berettigelsen og hensiktsmessigheten, eller er de kan hende der på papiret og i etatens styringsdokumenter men likevel (opplevd) frikoplet det som skjer i daglig vedtaks- og tjenesteproduksjon? Kan et konsept som har vært i bruk så lenge ikke ha påvirkning, jf Røviks virusteori?

En teori om transformasjon av organisasjonskonsepter og praksiser

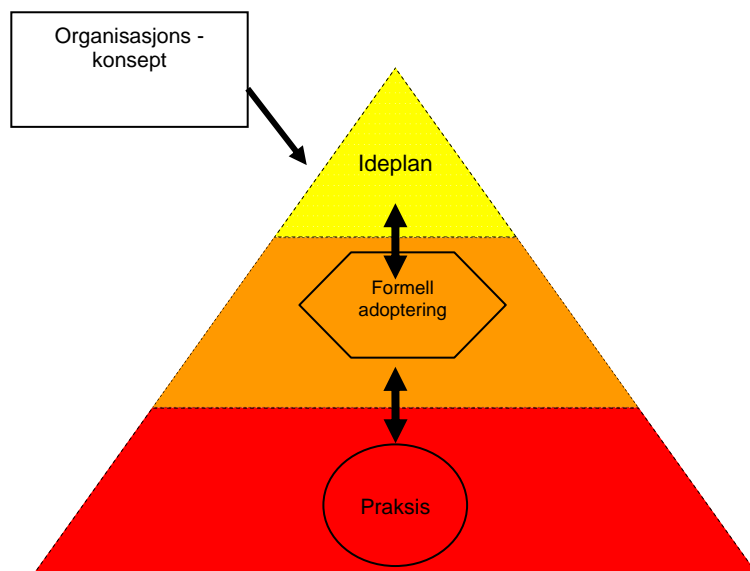
Scott (1995) argumenterer for at det sjelden er snakk om at organisasjoner enten fullstendig imøtekommer eller helt avviser konsepter eller reformelementer. Han mener at organisasjonene vil være aktive i formingen av den sammenheng de er en del av, selv om de institusjonaliserte omgivelsene binder:

”Organizations are affected, even penetrated, by their environments, but they are also capable of responding to these influence attempts creatively (...) Organizations are creatures of their institutional environments, but most modern organizations are constituted as active players, not passive pawns ” (Scott 1995:132).

I denne teorien er antakelsen at det ikke bare er organisasjonskonseptet som gjør noe med organisasjonen. På samme tid former og tilpasser organisasjonen konseptet under adopsjonsprosessen. Stene (2001:27) forankrer resonnetet i det Czarniawska og Sevon (1996) kaller *”den skandinaviske institusjonalisme som i motsetning til den normbaserte ”gamle” og ”nye” institusjonalismen framhever at organisasjonsendringer skjer som en komplementær prosess av handlinger styrt både av en passende- og konsekvens logikk.”* Hvordan og i hvilken grad konseptet og den lokale handlingspraksis transformeres avhenger både av kompleksiteten til konseptet som forsøkes innført og organisasjonens interne strukturer, kapasiteter og motivasjon. (Stene 2001:35). Organisasjonen vil kunne sette sammen og legge vekt på ulike konsepter og delkomponenter, og kombinere interne rutiner og praksiser til nye former og praksiser. *”Disse vil både være forskjellige fra de opprinnelige tradisjonene i organisasjonen og reformprosessens instrumentelle intensjoner.”* (Op cit).

Organisasjonskonsepter er abstrakte, formbare ideer som spres lett. Røvik (2004) viser til Latour (1986) som i tillegg til en teori om diffusjon – der ideen ikke forandres gjennom spredningsforløpet men bare taper spredningskraften – utvikler en oversettelsesmodell *”han mener gir en atskillig mer empirisk korrekt beskrivelse av hvordan sosiale artefakter faktisk spres.”* (Op cit:152). Røvik viser også til at moderne konsepter er nokså generelle *”halvfabrikata”* som det typisk må gjøres relativt mye med før de kan tas i bruk i den enkelte organisasjon. Det er et utviklingstrekk i det moderne organisasjonssamfunn at stadig større andel av de *”vanlige”* ansatte og ledere tar høyere akademisk utdanning. *Dette gjør organisasjonsmedlemmer i større grad enn tidligere til selvstendige aktører med egne interesser og identiteter, og som i større grad kontrollerer de organisatoriske ressursene.* (Stene 2001:28, Brunsson og Olsen 1998, Røvik 2004). *”Til sammen gjør dette organisasjoner i dag mer transparente og mottakelige for abstrakte organisasjonsideer i organisasjonsomgivelsene.”* Som hovedtyper av oversettelser viser Røvik (2004:160) til de analytiske klassifiseringene konkretisering, delvis imitering, kombinerings og omsmelting. Skatteetaten *”måtte”* innføre serviceerklæringer etter press fra (flere) regjeringer. Symbolperspektivet foreskriver at etaten i en slik situasjon foretar en transformasjon av

konseptet som er akseptabel for etaten. Oversettelsen kan skje i ulik grad og form. Med god transformasjonskapasitet vil konseptet kunne bli oversatt og tilpasset skatteetatens verdier og praksiser. (Op cit). På denne måten vil en kunne få nye institusjonelle former eller hybrider som både er forskjellige fra de opprinnelige tradisjonene i etaten, og de instrumentelle intensjonene som serviceerklæringskonseptet har. (Op cit).



Figur 6 Forventning til kopling mellom reise faser – prosesser i en teori om transformasjon av organisasjonskonsepter og – praksiser. (Stene 2001:33): Figuren illustrerer at organisasjonen er et åpent system der organisasjonskonseptet trenger inn på alle nivåer i organisasjonen. Det er også en toveis gjensidig kopling mellom praksisfeltet, den formelle adopteringen og organisasjonskonseptet på ideplanet. En transformasjon vil både kunne skje når konseptet kommer utenfra og mellom de ulike nivåene i organisasjonen

For å kunne drøfte teorien om transformasjon mot min empiri, går jeg inn på generelle egenskaper ved serviceerklæringskonseptet. Jeg har med trekk ved skatteetaten som del av statsforvaltningen. I motsetning til i et instrumentelt perspektiv, vil innføringen av konseptet ikke forventes bare å være preget av en "top-down" prosess. Det forventes ikke at hele konseptet blir installert, men at det blir viktig hva som kan kombineres med etatens eksisterende verdier og kulturer. Reformprosessen vil i større grad preges av dynamikk og en gjensidig påvirkning mellom skatteetaten og konseptet serviceerklæringer. Eksisterende rutiner kan bli forbedret ved innføringen, som ikke møter særlig motstand.

I tillegg til adopsjonsteorier som kan avledes fra instrumentell og institusjonell teori, viser Røvik (2004) til teorien om organisatorisk identitetsforvaltning. I

identitetsforvaltningsperspektivet framstår utvalget av konsepter som meningsbærende identitetsmerker i arbeidet mot å utvikle og forvalte en ønsket identitet. Det er ikke ferniss, men ekte identitetsforvaltning som foregår i møte med andre: ”*organisasjoner er legitimitetssøkende enheter som forholder seg til eksterne forbilder og er opptatt av å profilere og presentere sitt selvbilde.*” (Op cit:142). Abstraksjonen formell organisasjon gir en sterkt utvidet referanseramme for identitet. Organisasjonen kan ikke adoptere alle konseptene, men må velge. Organisasjonen må bestemme seg for hvem en vil likne og ikke likne. ”*I dette bildet finnes sporen til organisasjoners bestrebelser på å utvikle og forvalte sin identitet*”. (Leinum Seim 2001:27, Røvik 2004:136).

Tilpasning mellom identitet og konsept er i identitetsforvaltningsperspektivet et produkt av moter. I arbeidet med å utvikle identiteten kan både symbol- og verktøyperspektivet påvirke valg av konsept. Organisasjonens problemetablering vil være påvirket av flere handlingslogikker. Problemetableringen kan være dels eksternt definert (løsningsdrevet) og dels lokalt opplevd. Innholdet i problemoppfatningen er at identiteten oppleves som utfordret, eller uklar. Strategien er å imitere og/eller differensiere idealer i omgivelsene, alt ettersom organisasjonen vil markere identifikasjon og/eller kontrastering. (Leinum Seim 2001:27).

Identitetsforvaltning skjer i et spenningsfelt mellom å være unik og samtidig lik noe eller noen. Konsepter er slik et *tvetydig stimuli* for organisasjoner i forsøkene på å utvikle og forvalte identitet og egenart. (Op cit:28). Kan en av skatteetatens serviceerklæringer se en tilpasning til konseptet som både markerer at etaten ønsker å være unik men samtidig lik andre som har serviceerklæringer?

Røvik (2004:142) mener identitetsforvaltning oftest framstår som genuin identitetsutvikling. Organisasjonens selvforståelse utvikles parallelt med, og som følge av, at den forholder seg til andre organisasjoner og aktører. Skatteetatens innføring av serviceerklæringskonseptet må slik forstås som ekte identitetsforvaltning og ikke ”et slags ytre ferniss for å fremstå som tillitsvekkende.” (Leinum Seim 2001:28). Tett kopling mellom konseptet og etaten blir en forventning i dette perspektivet,- en kopling som forventes å vise seg mellom etatens identitet (ideverden) og handlingspraksis.

Kapittel 5 Metode

5.1. Metodeutfordringer – og valg

Hensikten med en praktisk undersøkelse er å fremskaffe kunnskap. Vi ønsker å gå fra tankeverdenen til virkeligheten ved å konfrontere spekulasjoner og spørsmål vi har, med data om hvordan virkeligheten faktisk ser ut (empirien). Der vi gjennomfører en systematisk undersøkelse av ett eller flere spørsmål, kan vi si vi utfører forskningsarbeid. Nøkkelordet er systematikk, - i innsamling, behandling og presentasjon av data. Metode er en måte å gå fram på for å samle inn data om virkeligheten.

Jacobsen (2003) understreker at det ikke finnes perfekte forskningsprosesser. Det vil alltid hefte feil, svakheter og manglende presisjon til enhver undersøkelse, uansett valg av metode. Poenget er å kunne gjøre rede for hvilke mulige svakheter som knytter seg til resultatene av en konkret undersøkelse. Metodekunnskap er nødvendig for å kunne skille resultatene som skyldes metode (metodologiske forklaringer) fra de resultatene som skyldes ”virkeligheten” (substansielle forklaringer). Uansett om hovedhensikten med en undersøkelse er å gi en beskrivelse eller forklaring, må empirien være valid (gyldig og relevant), og den må være reliabel (pålitelig og troverdig).

Metodevalg og undersøkelsesopplegg avhenger av spørsmålene vi skal undersøke.

Undersøkelsen min vil ha preg av en induktiv tilnærming. Jeg er åpen for, og interessert i, data som kan gi bredde i empirien. De innsamlede data tolkes opp mot relevant teori og andres undersøkelser. Ved at spørsmålene er søkt utledet fra teori, mener jeg undersøkelsen min også har elementer av en deduktiv strategi. Undersøkelsen vil ha en individualistisk tilnærming ved at det er den enkelte leder som er den viktigste datakilden. Komplekse fenomener, som en organisasjon, ”*kan bare forstås som et aggregat – en summering – av ulike enkeltindividers meninger og handlinger.*” (Op cit:29). Siden jeg legger til grunn at den sammenheng ledere står i farger erfaringer med serviceerklæringer, blir det også fokus på kontekst. Problemformuleringen er klart påvirket av mine verdier og interesser. Ry Nielsen og Repstad (2004) mener undersøkelseeffekter er en del av alle undersøkelser, uansett metodevalg. Jeg må reflektere over hvordan min tilnærming kan ha påvirket min kvalitative studie. Det at jeg forsker i en organisasjon jeg selv arbeider i, må med i en slik refleksjon.

5.2. Hva kjennetegner problemformuleringen?

Problemformuleringen: *Hvilke erfaringer har ledere i skatteetaten med bruk av etatens serviceerklæring?* mener jeg kan karakteriseres som:

Beskrivende. Jeg ønsker å få økt innsikt i hvordan serviceerklæringskonseptet forstås på et gitt tidspunkt. Jeg er ute etter å beskrive likheter og forskjeller i erfaringene med konseptet, ikke først og fremst hvorfor det er slik. Ved at jeg reiser fire delproblemstillinger, håper jeg å kunne belyse ulike aspekter ved serviceerklæringer som kan få fram nyanser i erfaringer med konseptet:

- Hvordan ser ledere i skatteetaten på serviceerklæringer som konsept?
- Hvordan opplever de etatens egen erklæring, ikke minst styringsfunksjonen?
- Påvirker gjeldende serviceerklæring lederrollen, og i så fall hvordan?
- Ser respondentene interessemotsetninger og eventuelt verdikonflikter som følge av at etaten har serviceerklæring?

Klar og eksplorerende. Jeg mener problemformuleringen er klar og eksplorerende.

”Erfaringer med” er forsøkt konkretisert i delproblemstillinger, der hensikten er å få en dypere forståelse av handlingspraksis som følge av konseptet serviceerklæringer.

Kan problemformuleringen med Jacobsen (2003:66) sies å være spennende, enkel og fruktbar? Resultatet av undersøkelsen min er ikke gitt på forhånd; - slik sett er spenningskravet oppfylt. Å yte god service er sagt å være skatteetatens hovedmål (bla St.prp. nr.1 (2003-2004:69), Finansdepartementet), og etatens serviceerklæring er ment å være et viktig bidrag til å nå målet. Jeg har ikke funnet forskning som gjelder skatteetatens serviceerklæringer. Foran hvert intervju var jeg spent på hva respondentene ville komme med av synspunkter i tilknytning til de ulike temaene. Om problemformuleringen er enkel i alle ordets betydninger, er jeg ikke sikker på. Den avdekker en flik av virkeligheten, og er slik forstått enkel. Delproblemstillingene er ment å gi oversikt ved at ”erfaringer med” tematiseres og avgrenses. Jeg mener min problemformulering er forskbar og at den trolig vil tilføre ny kunnskap om serviceerklæringskonseptet. Det er ikke sikkert den nye kunnskapen jeg eventuelt får fram kan generaliseres.

5.3. Valg av undersøkelsesdesign

Jeg har valgt et intensiv design for undersøkelsen. Det sentrale for meg er å forsøke å få fram nyanser og detaljer i den enkelte leders forståelse og fortolkning av serviceerklæringer. Ved at

ledere jeg har intervjuet leder ulike funksjonsområder, er jeg også interessert i hvordan trekk ved konteksten er med på å forme erfaringene. Studien er en tverrsnittstudie avgrenset i tid til å beskrive en her og nå situasjon. Empirien er den oppfatningen av konseptet respondentene har på det tidspunktet de ble intervjuet. Det er mulig ledernes erfaringer kan generaliseres til også å gjelde andre ledere, men det er ikke hovedhensikten med empirien. For å si det forsiktig: Det er flere enn tolv ledere i skatteetaten. Jeg er inspirert av andres forskning på temaområdet serviceerklæringer. Dette kan gjøre generalisering mulig.

5.3.1. Det kvalitative forskningsintervju

Jeg har vist at jeg har en eksplorerende problemformulering der jeg ønsker å få fram mange nyanser. Det er viktig at jeg får empiri som formidler respondentenes oppfatning. Kvalitativ metode har som kjennetegn at informasjonsinnhentingen er relativt åpen. Jeg mener det åpne, individuelle intervjuet var best egnet i min studie. Denne formen for datainnsamling gir mulighet for å gå i dybden på et område, og avdekke meningssammenhenger. Jeg gis mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål.

Som vedlagte intervjuguide viser, valgte jeg å strukturere intervjuet i temaområder med underspørsmål. Jeg stilte likevel flere åpne spørsmål der jeg bevisst ikke ”satte lederne på sporet.” En fare med mange og åpne svaralternativ er at informasjonsmengden kan bli svært stor og uoversiktlig. Mine respondenter er ressurssterke. Jeg forutsatte at de som lot seg intervjuer er relativt interesserte i emnet serviceerklæringer. Valget mitt ble derfor et forholdsvis strukturert intervju. Jeg vil likevel karakterisere det som åpent. Et kvantitativt metodevalg, typisk spørreskjema til lederne med lukkede svaralternativ, ville ikke ha gitt meg spontane innspill og samme datatilfang. Jeg vurderte, men forkastet en kvantitativ tilnærming. Metodetriangulering er sagt å være idealet. ”*Metodevalget vil i stor grad være styrt av de rammer en skal operere innenfor. En rekke rammestyringsfaktorer og prosessstyringsfaktorer påvirker valg av metode.*” (Andersen 1997). Jeg hadde ikke takket nei til relevant empiri om flere ledes erfaringer med serviceerklæringer i skatteetaten anno 2009, ferdig strukturert og analysert! Ressurssituasjonen min har ikke gitt rom for en bredere undersøkelse.

For å utnytte styrken i intervjumetoden, kreves god intervjuteknikk. Som jeg vil komme tilbake til, mener jeg selv jeg ved enkelte anledninger viste manglende ferdigheter ved at jeg ble engasjert og ”enig med” ledere jeg intervjuet. Dette kan ha påvirket empirien.

5.4. Utvalg av enheter

Enhver undersøkelse, også min, er et utsnitt av ”tema og variabler, tid, personer og hendelser.”(Jacobsen 2003:157). Utvalg av enheter vil ha stor betydning for påliteligheten og troverdigheten til undersøkelsen. Jacobsen understreker igjen sammenhengen mellom utvalgsmetode og problemstilling. Ut fra en gitt ressursituasjon, både med hensyn til egne ferdigheter som forsker, tiden, og ressursene en har til rådighet, bør en bevisstgjøre seg i forhold til hvilke respondenter og grupperinger som kan gi best egnet informasjon.

Det er mange som har erfaringer med skatteetatens serviceerklæringer. Jeg har vurdert å innhente empiri fra både ansatte og brukere/skattytere. En tid vurderte jeg å gjennomføre gruppeintervju med et knippe ansatte i skrankefunksjonen, fordi disse trolig kunne gi meg informasjon om hvor ofte og i hvilke sammenhenger brukerne viser til etatens serviceerklæringer. Jeg har imidlertid hele tiden ønsket å fokusere på ledere som respondenter. Det er lederne som har ansvaret for at etatens hovedmål om service og brukerorientering nås. Jeg har vist at serviceerklæringer er et styringsredskap for å nå dette målet. I likhet med Lyngstad (2002) mener jeg at lederes pådriverrolle er viktig for at erklæringene skal bli implementert, og at lederoppmerksomhet har betydning for virkninger et konsept som serviceerklæringer får.

Jeg bestemte meg for å intervju tre ledere fra hver av funksjonsområdene veiledning, fastsetting, kontroll og rettsanvendelse og innkreving. Det femte funksjonsområdet, skattekrim, ble valgt bort både av ressurshensyn og fordi funksjonen ikke har egne spesifikke serviceerklærte områder. Jeg kontaktet enkelte ledere jeg kjenner/kjenner til, men har ikke intervjuet ledere jeg selv er eller har vært formell leder for. Tre av landets fem regioner er representert i utvalget. Både menn og kvinner er intervjuet, og aldersspredningen er god. Utvalget er ment å sikre bredde, gitt rammene for undersøkelsen. Alder, kjønn og regiontilknytning vil ikke være variabler som jeg vil bruke for å tolke funn. Utvalgsenheterne er for få til at jeg mener dette lar seg forene med krav til konfidensialitet og størst mulig grad av anonymitet.

Omorganiseringen av etaten fra 2008 gjør at noen av lederne i utvalget i dag leder andre områder enn før. Jeg kan bruke meg selv som eksempel: Før jeg ble seksjonssjef for store foretak, avdeling kontroll og rettsanvendelse, var jeg ligningssjef i Moss. Som ligningssjef har

en ansvar for flere serviceerklærte områder som skattekort og selvangivelse for lønnstakere. I dag er ansvaret mitt hva gjelder serviceerklæringen, begrenset til de serviceerklærte oppgavene som gjelder kontroll med etterskuddspliktige skattytere med en årlig omsetning over 100 mill. kroner. Respondentenes varierte ledererfaring kan bety at jeg kunne fått samme bredde i svarene ved eksempelvis å ha intervjuet fire ledere fra tre av funksjonsområdene.

Jeg kontaktet i alt 14 ledere med forespørsel om intervju. Samtlige fikk tilsendt informasjon om studien på e-post i forkant av intervjuet, se vedlegg 1. For å finne aktuelle ledere brukte jeg i tillegg til egen kjennskap, skatteetatens intranett. En leder ønsket ikke å la seg intervjuet grunnet kort fartstid som leder. En jeg tok kontakt med hadde nylig sluttet som leder, og falt slik utenfor gruppen jeg ønsket å intervjuet. Minst to ledernivå er representert innen hvert funksjonsområde, og minst en underdirektør er blant de tre. Grunnen til at jeg ville ha det slik: Det er underdirektørene som i etaten er nærmeste leder med fag og personalansvar for medarbeidere som utfører de serviceerklærte oppgavene. Til sammen er seks underdirektører intervjuet. Innen hvert funksjonsområde har jeg intervjuet minst en leder på nivået over underdirektørnivået. Tanken og hensikten med et slikt utvalg er å sikre bredde og nyanser, og antatt større nærhet til overordnede styringssignaler.

5.5. Om å forske på egen organisasjon

Ry Nielsen og Repstad (2004) gir råd om å være generelt sensitiv der en selv har tilknytning til den organisasjon en forsker på. En forsker oppleves aldri bare som forsker, dette er felles for alle, uansett om en er aktør i egen organisasjon eller ikke. Forskjellen, naturlig nok, er at den som både er aktør og forsker i en organisasjon har flere og mer intime bånd til aktørene enn en forsker som kommer utenfra. Disse båndene gjør at jeg må være bevisst på subjektiviteten som feilkilde, av faren for det Ry Nielsen og Repstad kaller perspektivforskyvninger. For å motvirke mulige feilkilder, oppfordrer forfatterne oss til å innta rollen som en selvkritisk utgave av Kjærringa mot strømmen! Litt av et ideal å skulle leve opp til.... (Trandem Myhre 2005). Vil jeg evne å vise kritisk refleksjon i alle faser av undersøkelsen?

Ry Nielsen og Repstad (op cit) trekker fram at en som forsker på egen organisasjon vet hva som opptar folk. Det er klart jeg har innsidekunnskap om både formelle og uformelle sider av

skatteetaten, en etat jeg kjenner rimelig godt både på grunn av egen fartstid, lederposisjoner, verv og fagforeningsarbeid også på toppplan. Dette kan bety at posisjonen min kan være positiv for studien. Jeg vet en god del om hva som opptar kollegaer, og er selv både utsatt for, og formidler av, krav og forventninger. Gjennom arbeid med mål, visjoner og virksomhetsplanlegging på flere plan er jeg med på å formulere og gi respons på ”ønsket atferd.” Serviceerklæringen for skatteetaten er erklæringer også jeg må forholde meg til. Tilbakemeldinger etaten får om service i form av tilgjengelighet, lydhørhet og kvalitet angår dypest sett også meg. Nærheten til egen organisasjon kan bety at jeg stiller relevante og konstruktive spørsmål som belyser problemformuleringen på en god og givende måte.

I en liten studie med et kvalitativt forskningsdesign er det vanskelig å ikke påvirke intervjuobjektene med egne tanker og meninger i dialogen og samtalen som følger av temaene. Jeg gikk ut av rollen som intervjuer og endte opp som ”støttende” ved minst to anledninger i studien ved at jeg uttalte *Slik ser jeg på det også og ...så det påvirker, det har jeg dyp forståelse for... (latter). Kjenner meg jo litt igjen der!* For øvrig forsøkte jeg å innta en nøytral rolle under intervjuene. Jeg mener verken rollen min som mellomleder eller forsker har påvirket svarene i nevneverdig grad. En større utfordring, og mer sannsynlig, er det at eget engasjement for temaet kan ha påvirket både meg og respondentene. Ville noen tro jeg er svært positiv til konseptet fordi jeg har valgt det som tema for studien? Tror noen at jeg er skeptisk, gitt eget lederansvar og erfaringsbakgrunn? Jeg opplevde ikke at respondentene tillot meg et spesielt ”ståsted.” Spørsmålene som danner intervjuguiden er gjennomgått med et kritisk blikk av flere enn meg selv. Jeg mener de er lite vinklet i en bestemt subjektiv retning.

Jeg er klar over at jeg til dels er forutinntatt og har egne meninger om forskningsområdet, ikke minst knyttet til forholdet mellom rettsregler og servicestandarder. Dette henger trolig sammen med profesjonsbakgrunnen min, som leseren er gjort kjent med. Mine synspunkter kan også henge sammen med egne erfaringer i tilknytning til prioritering av oppgaver. Det er derfor fare for at jeg vil trekke inn egne erfaringer i drøftingen av de ulike problemstillingene. Nærheten til stoffet er en utfordring og kan bli en svakhet ved studien. Jeg kan lett komme til å identifisere meg med både problemstillinger og svar på en måte som svekker objektivitet og ”forskerdistanse.”

Som vist foran betyr funksjonsorganiseringen at lederne har ansvar for spesialiserte områder. Lederhverdagen vil trolig arte seg svært forskjellig, og avhenge av både nivå og

funksjonsområde. Slik jeg ser det, reduserer dette faren for at jeg vil legge til grunn at jeg har ”de rette oppfatninger” om temaene i studien. Både i ansvarsområde og geografi er jeg langt unna flere av de intervjuede lederne. Mine oppfatninger er ikke tema for avhandlingen. Respondentenes svar vil derfor bli sammenholdt med teori, andres undersøkelser og holdt opp mot hverandre for å sikre en holdbar drøfting og analyse.

En tid planla jeg å la studien omfatte ledere i både skatteetaten og tolletaten. Jeg tok for gitt at tolletaten, som i likhet med skatteetaten sorterer under Finansdepartementet, hadde serviceerklæringer. Egne undersøkelser og et par telefoner slo fast at tolletaten ikke lenger har serviceerklæring som ledd i sin brukerretting. Tanken min var at en slik studie kunne avdekke likheter og forskjeller i bruk av konseptet, og også gi mulighet til å sammenligne serviceerklæringene som sådan. Jeg ville bli mindre ”nærsynt” til deler av dataene.

Når en forsker på egen organisasjon, kan en bli fristet til å ta strategiske hensyn i fortolkning og presentasjon av materialet. Er det viktig for meg at undersøkelsen kommer til nytte, at jeg med Ry Nielsen og Repstad (op cit:249) kan presentere undersøkelsen med det for øye at *”forskningen skal sette aktørene i stand til å handle mer reflektert og basert på en dypere forståelse av egen organisasjon?”* Kan et slikt ønske bety at jeg kan komme til å dreie funn i en bestemt retning? Jeg har ikke valgt tema fordi noen har ønsket eller etterspurt det. Studien min er interessestyrt, ikke styrt av nyttehensyn. Min egeninteresse ligger i å få til en avhandling som blir best mulig fra et akademisk ståsted. Jeg er rimelig trygg på at respondentene både ville ha avslørt og kommentert åpenbart vinklede spørsmål, eller i alle fall ha reagert dersom det ikke var gitt rom for å uttrykke egne synspunkter. Samtlige intervju er skrevet ordrett av. Alle som ønsker det vil kunne lese avhandlingen. Jeg mener også at temaet serviceerklæringer som sådan er lite kontroversielt. Min begrensede studie vil neppe skake etaten uansett hva erfaringene med serviceerklæringskonseptet viser seg å være... Det betyr ikke at jeg mener studien er uten betydning! Det har vært givende å samtale med tolv engasjerte lederkollegaer om brukerorientering og serviceerklæringer. I etterkant av intervjuene har jeg blant annet fått høre at samtalen ble en vekker i forhold til eget lederfokus på serviceerklærte områder, og at emnet serviceerklæringer har vært oppe på ledermøter.

5.6. Gjennomføring av undersøkelsen

Intervjuene ble gjennomført på ulike skattekontor i løpet av februar og mars måned i år. Av de tolv intervjuene ble ett gjennomført som videokonferanse og to som telefonintervju.

Temaoversikt og hensikten med intervjuet var sendt ut på forhånd. Spørsmålene til hvert av de fire temaområdene var ikke kjent for respondentene. Jeg synes intervjuguiden fungerte bra.

Den ble ikke endret underveis. Jeg ser ikke bort fra at svarene på enkelte spørsmål ville blitt annerledes om lederne hadde fått spørsmålene før selve intervjuet. Flere hadde forberedt seg til samtalen, men en oversikt over spørsmålene ville trolig ha resultert i en grundigere forberedelse. Særlig gjelder dette spørsmålet om hva som kunne vært alternativet til en serviceerklæring. Hensikten med undersøkelsen er å få fram lederes erfaring med konseptet. Slik jeg vurderer det, vil umiddelbare synspunkter gi et godt utgangspunkt for en analyse av handlingspraksis som er mitt interessefelt.

Alle respondentene var engasjerte under intervjuet. Samtlige temaområder og aktuelle spørsmål ble besvart av alle ledere. Det har ikke vært behov for å gjenta intervjuet eller å intervju flere respondenter. Jeg er litt usikker på om det er treffende å si at alle intervju hadde form av samtale. Det ene telefonintervjuet hadde, slik jeg vurderer det, mer preg av spørsmål og svar. Intervjuene varierte i lengde, men varte i gjennomsnitt tre kvarter.

Intervjuene ble tatt opp med digital opptaker. Samtlige intervju er skrevet ordrett av, også alt jeg som intervjuer sa. Flere landsdeler og dialekter er representert i studien. Jeg har brukt bokmål i gjengivelsen. Etter at opptakeren ble slått av, skjedde det ofte at samtalen fortsatte en stund. Jeg har ikke tatt notater fra disse ”før vi går fra hverandre” refleksjonene, men ser ikke bort fra at jeg ved det har gått glipp av nyanser og utdypinger. Min erfaring er at ledere generelt er meningssterke og vant til å uttale seg. Jeg fikk i alle fall gjennomgående fyldige svar og slik mange ord å transkribere. Flere intervju endte i intervallet 12-15 siders tekst. Det hendte at jeg under intervjuet tenkte på skrivearbeidet som økte med ”mengden meninger”. Jeg håper og tror ikke at jeg røpet en slik, om enn sporadisk, utakknemlig innstilling overfor respondentene.

5.7. Undersøkelsens validitet og reliabilitet

I en studie er det viktig å holde ”den røde tråden” hele veien fra forforståelse/bakgrunn – forskningsspørsmål/problemfelt – teori – metode – empirisk materiale – analyse – konklusjon.

Uansett hva slags empiri undersøkelsen dreier seg om, bør den som påpekt av Jacobsen (2003:19) tilfredsstillende følgende to krav:

- Empirien må være gyldig og relevant (valid)
- Empirien må være pålitelig og troverdig (reliabel)

Hvordan får man empirien til å være gyldig, relevant, pålitelig og troverdig? Måler vi det vi tror vi måler? Dette blir avgjørende for undersøkelsens interne gyldighet. For at en undersøkelse skal kunne kalles god, må innsamlede data også være til å stole på.

En metodes validitet er et uttrykk for i hvilken grad undersøkelsen virkelig måler det den har til hensikt å måle. Relevansen av valgt problemformulering og de ulike temaene knyttet til serviceerklæringer er inspirert av teori og andres undersøkelser. Før intervjuene ble spørsmålene gjennomgått av medstudent og veileder. Jeg mener jeg har foretatt en type gyldighetstest ved å gå fram på denne måten. Jeg har forsøkt å operasjonalisere ”erfaringer med” gjennom valgte tema og spørsmål, men det er klart at de stilte spørsmål kun fanger opp sider ved handlingspraksis. Det kan ikke ses bort fra at spørsmålene fanger opp fenomener jeg ikke har noe ønske om å undersøke. Til sammen mener jeg at spørsmålene kan gi et bilde av lederes erfaringer med serviceerklæringskonseptet. Jeg vil derfor hevde at empirien er gyldig og relevant. Den kvalitative metoden ga personer med kunnskap om temaet for undersøkelsen anledning til å snakke fritt om egne erfaringer. Jeg fikk slik fram relevante data med stor nyanserikdom. Langt de fleste spørsmål var åpne og bandt ikke respondentene til gitte svaralternativ. Metodens svakhet er at undersøkelsesenheterne er få. Empirien gjelder primært erfaringer med etatsspesifikke serviceerklæringer. Funn kan derfor vanskelig generaliseres. Mer generelle utsagn om konseptet kan i større grad tenkes sammenholdt med lignende undersøkelser eller relevant teori.

”Kvalitative metoder er sterkt kontekstavhengige, dvs at resultatene vil være helt avhengige av den spesielle sammenhengen (for eksempel den spesielle relasjonen mellom intervjuer og intervjuobjekt, stedet der et intervju finner sted, tidspunktet det ble gjennomført på)”.

(Jacobsen op cit:221). Er det trekk ved selve undersøkelsen som har skapt de resultatene jeg har fått? To som samtaler påvirker hverandre gjensidig. Det betyr at jeg ikke kan ha unngått å påvirke lederne jeg har intervjuet, både med min væremåte og stil. Respondentene er som ledere vant til å uttrykke egne meninger og vise engasjement. Jeg vil derfor hevde at intervjuereffekten trolig ikke har påvirket resultatene i stor grad. Det var ingen som ga uttrykk for at opptakeren var et problem. Spørsmålene var ikke kunnskapsspørsmål med fasitsvar. Det

var klart for alle at det var den enkeltes erfaringer og synspunkter jeg var interessert i, et faktum som ble gjort klart også i forespørselen. (Vedlegg 1). Jeg regner respondentenes svar som pålitelige. Spørsmålene ble besvart med det jeg opplevde som stor oppriktighet. Det oppsto kun en situasjon der respondenten hadde reservasjoner mot å bli sitert på en eksemplifisering av observert serviceholdning hos navngitt kollega. Jeg har gjennomført intervjuene i det som metodelitteraturen kaller ”naturlige omgivelser”, og kan vanskelig se at konteksteffekten påvirker sterkt. Intervjuene var planlagte. Siden spørsmålene ikke var kjent på forhånd, fikk jeg både gjennomtenkte og mer spontane svar. Reliabilitet refererer seg i metodisk sammenheng til hvor konsistent og stabilt en egenskap måles gjennom valgt undersøkelsesopplegg. Siden intervjuene ”vitaliserte” refleksjoner rundt bruk av serviceerklæringskonseptet, tar jeg ikke for gitt at jeg ved å gjennomføre samme intervju med samme ledere om en tid, ville oppnådd samme resultat. Jeg har på den annen side liten grunn til å tro at det ville blitt store sprik i dataene.

Samlende vil jeg hevde at empirien er pålitelig og troverdig. Jeg har vært åpen om hvordan undersøkelsen er gjennomført. Datamaterialet er behandlet konfidensielt. Intervjuene er transkribert etter grundige gjennomlyttinger (avspilt i sakte tempo!). Etter utskrift har jeg lest og lyttet samtidig for å sikre ønsket fullstendighet. I analysen har jeg forsøkt å sammenholde funn på en nøyaktig måte.

5.8. Behandling av intervjudataene

Alle intervjuene ble som nevnt skrevet ordrett av (i bokmåls form). Samtlige svar til hvert spørsmål ble sammenliknet med hverandre for å kunne avdekke likheter og forskjeller. Jeg har analysert hvert intervju og laget fire sammenstillinger som hver representerer sitt funksjonsområde. Siden intervjuguiden inneholder en rekke åpne spørsmål, er det bredde i svarene. Min hensikt med undersøkelsen er ikke å kvantifisere antall svar på de enkelte spørsmål. Jeg vil ikke kunne gjengi alle svar, men må gjøre et utvalg. Det er et utvalg av disse funnene som drøftes opp mot problemformuleringen: Hvilke erfaringer har ledere i skatteetaten med bruk av etatens serviceerklæring?

Kapittel 6 Erfaringer med serviceerklæringer i skatteetaten

Presentasjonen av undersøkelsesdata følger valgt temainndeling. Jeg ser etter likheter og forskjeller mellom respondentenes synspunkter. Funksjonstilhørighet er den vesentlige faktoren i sammenlikningen. Ledernivå vil unntaksvis bli trukket inn. Funnene drøftes tematisk mot teori og forklaringsfaktorer/bakgrunnsstoff. Jeg trekker inn andres forskning. En metodologisk drøfting er med, før jeg avslutningsvis foretar en mer samlet analyse.

6.1. Brukerorientering som fenomen- Hvordan ser ledere i skatteetaten på serviceerklæringer som konsept?

6.1.1. Undersøkelsesdata

Jeg startet intervjuet med spørsmålet ”Hva tenker du når du hører ordene brukerorientering, brukerhensyn, brukervedvirkning” for å få et bilde av respondentenes tanker om brukerretting som sentral forvaltningspolitisk verdi. Selv om innledningsspørsmålet var generelt stilt, var det kun en leder fra innkreving som ikke trakk inn skatteetaten i svaret.

En leder fra kontroll og rettsanvendelse fant brukerorientering ...*ganske tomt, med det ståsted vi har er vi ikke brukerorientert. Jeg føler ikke at vi er noen sånn servicebank for noen. Fra samme funksjon kom synspunktet .. men så bør vi jo kanskje yte en service også som strekker seg litt utover det lovpålagte, rett og slett for å spare både samfunnet og oss og brukerne...*

En leder fra innkreving tenkte om brukerorientering ...*ny og moderne skatteetat på en måte. At det er veldig sånn in i tiden. Det jeg synes er litt vanskelig med det, er at det er litt sånn ullent begrep for meg. I forhold til skattyterne og de avgiftspliktige mente lederen vi er kjempeflinke. Både på skatteetaten.no, å profilere seg i media, tenke at vi er til for brukerne.*

En leder fra veiledning trakk inn hensynet til sine ansatte: ...*bruker går igjen i alle ordene. Så tenker jeg bruker i fokus. Og det ser jeg jo behovet for. Men samtidig så tenker jeg når vi har laga dette her med serviceerklæringer og brukere som skal være i fokus, er da også den ansatte tatt i betraktning godt nok? Uavhengig av funksjonsområde var flere inne på at brukerorientering går på hva brukeren er opptatt av. Mens dette hensynet da tenker jeg mer spisset mot at det også får direkte konsekvenser. Særlig ledere over underdirektørnivå trakk fram at brukervedvirkning dreier seg om å gi brukeren innflytelse,- at det dreier seg om en forpliktelse utover det å være brukerorientert eller det å vise brukerhensyn. En leder fra veiledning sa det slik: *Brukermedvirkning, så tenker jeg at det går jo rett og slett på å spørre. ...på en måte er vi blitt mer brukerorientert, men så har vi ikke disse tydelige forane der vi**

spør. Vedkommende viste til at etaten tidligere har gjort bruk av brukerpanel og brukerfora i tilknytning til elektroniske løsninger som Altinn og elektronisk selvangivelse. En annen leder fra samme funksjon sa om brukermedvirkning *vi kan ha for eksempel et brukerforum for serviceklager, det er samarbeid, åpen dialog mellom etat og bruker, og at man da kan ha fokus på hva kan gjøres bedre på kort og lang sikt.* En leder på fastsettingsområdet mente brukermedvirkning ikke er veldig aktuelt i skatteetaten fordi medvirkning betyr at *man spiller på lag med skattyteren. Så jeg synes det var et litt vanskelig ord i forhold til det offentlige.*

Serviceerklæringer er ment å være et tiltak i brukerorienteringen. Jeg hadde derfor som spørsmål **1.1: Hva kjennetegner etter din mening en serviceerklæring?**

Lederne i veiledning trakk alle fram at en serviceerklæring skal si noe om hva brukeren kan forvente seg av etaten, og det må være *noe som er holdbart.* En leder mente serviceerklæringen er *på en måte en avtale som vi inngår med de som forventer noe av oss.* Flere funksjoner ble påpekt: *Men så er det jo og en avtale som vi gjør med våre overordnede, selvsagt i forhold til hva vi forplikter oss til da, og prioriterer.* Her fulgte setningen: *Men jeg opplever vel ikke at serviceerklæringen har så veldig sterk forankring i organisasjonen.* En annen mente: *men at det er viktig at vi har serviceerklæringen, det er det.* Utviklingsaspektet ble trukket fram; *viktig at vi har fokus på hvilke produkter leverer vi til brukerne våre, og hvordan kan vi utvikle de videre.* Samtlige henførte svarene til egen etat.

Lederne i fastsetting viste til at en serviceerklæring *skal jo være veldig lettfattelig, den må være på et språk som alle forstår. Den bør jo heller ikke inneholde henvisninger til lover og regler, synes jeg, den skal ikke være for omfattende, men den må jo vise hvilke felt vi har å jobbe med da, totalt sett.* En annen svarte slik: *Men utad for skattyter eller brukeren vår så mener jeg at det må være en sikkerhet og en trygghet for at han blir godt ivaretatt. En rettstrygghet liksom.* En leder trakk fram som kjennetegn at serviceerklæringen skal si noe om *når man kan forvente å få ting.* Rettigheter ble også nevnt, *ellers synes jeg vel det går mye på tidsfrister. Den bør jo også inneholde noe om hvordan du skal forholde deg i forhold til den etaten du skal til.* Vedkommende leder var opptatt av at skatteetatens serviceerklæring burde inneholdt informasjon om elektronisk innlevering og PIN-koder. *Men jeg synes vel kanskje ikke vi er flinke nok til å markedsføre den der serviceerklæringen vår!* Samme leder forteller at da serviceerklæringen kom, *så var det veldig fokus, de lå fremme på skrankene, men det synes jeg vel er blitt litt nedtona. Så kan vi jo spørre oss hvorfor det!*

Samtlige ledere i kontroll og rettsanvendelse trakk fram som kjennetegn ved en serviceerklæring at den sier noe om hva brukeren kan forvente. *Og implisitt i det så ligger jo hvilke forpliktelser vi har.* Samme leder viste til at serviceerklæringen gjelder for *begge parter* og var opptatt av gjensidighet: *Det skal i serviceerklæringen sies noe om...hva skattyterne i vårt tilfelle også har av forpliktelser også i forhold til de tema som tas opp i serviceerklæringen. Og tilsvarende da hvilke rettigheter vi har som skattemyndighet.*

Lederne i innkreving trakk fram som kjennetegn: *Det er jo en forpliktelse som ikke er rettslig uttalt. Til de det angår. Hvor du sier noe om hva du synes er akseptabel service, da, eller rett service. Gitt ressurser og ja, hele rammebetingelsen. Noe du signaliserer at dette ønsker vi å forplikte oss til, og dette står vi for.* En viste til at *når vi sier vi skal være effektive og imøtekommende, for eksempel, så er det ikke så lett å vite hva det er.* Slik kan en serviceerklært saksbehandlingstid være noe mer håndfast, og gi *nesten rettigheter for brukerne, en berettiget forventning til å få saken sin behandlet.* En annen svarte at *da er vi midt inne i det mer konkrete knyttet opp mot å være brukerorientert.* Vedkommende fortsatte *At vi faktisk erklærer at vi vil som offentlig myndighet, forvalte våre brukere innenfor bestemte definerte rammer.* Dette ble presisert til å kunne gjelde erklæringer om både kvantitet, kvalitet og *mer prosarelaterte ting.*

Spørsmål 1.2: Hva mener du er intensjonen eller poenget med en serviceerklæring?

Lederne i veiledning mente alle at hovedpoenget med en serviceerklæring er å gi forutberegnelighet. Den gir etaten fokus på å levere i forhold til det vi lover, *for det er jo ingen garanti.* En mente serviceerklæringen *absolutt er blitt mye mer kjent med åra. Merker folk vet at vi har noe de kan kreve av oss. Jeg husker det var litt sånn, folk la den bare på hylla.* Samme leder poengterte også at serviceerklæringen gir ansatte en forutberegnelighet: *At vi også har en viss tid på oss.*

Fastsettingslederne trakk fram ord som "ivaretagelse, alvor, garanti": *..en måte å vise at vi mener alvor da, med det vi sier, det er en forpliktelse vi har. Nei det skal jo være en garanti for når du kan forvente å få ting. Jeg tror kanskje vi ikke er så opptatt av serviceerklæringen, men det vi er veldig opptatt av det er jo målkravene våre! Det er vi jo ekstremt opptatt av. Og som regel så er det jo sammenfallende på målkrav og serviceerklæring, så dermed så får man jo litt sånn indirekte fokus.* Samme leder fortsatte: *Men ja, jeg ser i hvert fall bare på egen*

ledergruppe, det er ikke så ofte vi snakker om serviceerklæringen! Men, det er veldig ofte vi snakker om målkravene, det er ikke et møte uten at vi gjør!

I kontroll og rettsanvendelse sa en leder at poenget med en serviceerklæring er å hente ut noen sentrale områder som både vi som etat er opptatt av, men også som vi er kjent med gjennom undersøkelser eksempelvis, som brukeren er opptatt av, og tydeliggjøre det, at i hvert fall innenfor disse områdene så har vi en tanke om levering. Det å tydeliggjøre forventninger ble trukket fram av samtlige. En leder mente *hvor bindende det er, er nå en helt annen sak. Og hvordan man klarer å oppfylle den er også noe helt annet.*

Lederne på innkrevingsområdet trakk fram at poenget er: *Forventning og også ganske mye informasjon. Hva er det vi driver med? Og at vi er en serviceetat. Og at vi er til for brukerne. Altså det er på en måte en ide for å få fram det perspektivet da, sette de i fokus.* En svarte helt generelt: *Å sikre troverdighet, sikre respekt for, kunnskap om, sånne typer begreper.* En leder viste til at der en i erklæringen *ikke lover noe ytterligere* i forhold til lover og regler, blir det mer en slags tydeliggjøring utad til omverdenen av hva som kan forventes. *Så har du da selvfølgelig de hvor du spisser det, altså du skjærper kravet...vi ønsker å strekke oss noe lenger. Og det vil jo gjerne være kombinasjon av egne vurderinger og også dette med brukerorienteringen, og hensynet og medvirkningen da, at man kommer til at man vil ha skjærpede krav.*

Jeg spurte som spørsmål **1.3: I hvilken grad er man opptatt av serviceerklæringer – og på hvilken måte?** Her kom funksjonsskillene tydeligere fram i svarene.

Jeg opplever veldig sterkt at dette er noe som vi som driver med veiledning og publikumskontakt liksom eier. Og at de andre, altså organisasjonen har veldig lett for å pushe det over til oss og det er vi som liksom skal håndtere det. Lederen fra veiledning gikk tilbake til da serviceerklæringen kom, og fortsatte: Det som jeg opplevde da var at dette var jo en veldig uvant måte å tenke for det som tradisjonelt hadde vært en kontrolletat. Og at det egentlig var vanskelig å forankre alt det her i organisasjonen. Lederen mente medarbeidere som arbeidet med publikum og telefoni ble gjort ansvarlige for å håndtere dette her. Mens de som jobba med fastsetting, kontroll, moms,..der opplevde jeg at de lederne som jobba med det, på en måte ikke forholdt seg til serviceerklæringene i det hele tatt. Selv om de jo er en veldig veldig viktig del av hvordan brukerne oppfatter oss som etat, som serviceetat. Så det føler jeg, det er ikke veldig sånn bredt forankra i organisasjonen, det er ikke det altså, og

heller ikke blant lederne, og jeg tror ikke det er mange ledere som tenker på serviceerklæringen noe særlig. Vedkommende mener skatteetaten er en kontrolletat. Og vi som jobber her, vi definerer oss som en kontrolletat. Lederen viser til hvordan karrierestigen går i etaten dels ennå, det er jo sånn at den sist ankomne, den sist ansatte, med lavest kompetanse, blir satt til å betjene publikum, vårt arbeid utad da, kan du si, som ikke har noe med kontroll å gjøre. Så hele etaten er veldig sånn gjennomsyra i et sånt kontrollperspektiv, og det tar lang tid å brette det opp. Ved ressurskvis mente vedkommende det tradisjonelle mønsteret slår igjennom. Så det er bærere av den gamle kulturen når det begynner på en måte å røyne, så går vi tilbake til det gamle mønsteret. Så da handler det om overbevisning, det handler om å selge inn...vi har nok ikke knadd det, for å si det slik, ordentlig inn i organisasjonen at vi også skal ha en service og at det er viktigere enn alt annet. Lederen avsluttet med det viktigste er å få kontrollert, og på en måte få tatt folk. Det føles at det slår igjennom likevel til slutt, altså. En annen leder fra veiledning opplever at samfunnet blir mer og mer servicebevisst, og at vi blir møtt med forventninger vi må regne med vil øke med årene framover. En tredje leder skilte ledere og ansatte og mente lederen er mer opptatt av serviceerklæringen enn den ansatte. Dette ble satt i sammenheng med krav til rapportering, oppfølgingsansvar og ledersamlinger. Vedkommende mente at de ansatte noen ganger bruker serviceerklæringen for det det er verd. Når de har mye å gjøre: Men vi har fem dager på oss! At de ansatte bruker den uten at de kanskje sjøl er klar over det.

Svarene til lederne i fastsetting varierte noe; *Jeg må vel ærlig talt innrømme at jeg nok ikke har fokus på det hele tiden. Lederen viste til at noen områder har fokus bare fordi jeg vet det er sånn, og mente det er stor forskjell på hvor en arbeider, og at det er veldig forskjell fra ledelsens side i forhold til hva som skal vektlegges av serviceerklæringenes mål. Med en latter avsluttet lederen: Og det tror jeg nok både har vært en diskusjon i etaten og vil fortsatt være en diskusjon i etaten. En annen svarte i min situasjon så er vi opptatt av at vi ikke klarer å ivareta fristene for behandlingstider. Det å ikke klare det føles som en håpløs uro. Lederen mente det beste er å tilkjennegi faktisk situasjon utad; vi varsler og sier at det blir utsatt behandlingstid. Så vi prøver å ivareta servicen utad på denne måten. Og det føles bedre og roligere og det gir også større handlingsrom for oss i og med at vi ellers vil forvente å få både mailer og telefoner som gjør at det blir en utrivelig tone mellom oss og brukeren vår. Det er ikke nødvendig. Også en annen leder mente at etaten nok ikke er flink nok til å informere om serviceerklærte områder ikke holdes, og mener det har gått i bølger hvor opptatt etaten har vært av dette. Lederen viste til at en er opptatt av serviceerklæringen på grunn av*

resultatkravene, men også at det er kjempeviktig for omdømmet. *Dersom jeg hever blikket litt og ser meg rundt med de ledere jeg omgås, så tror jeg det er ganske forskjellig hvor opptatt man er av det.* Vedkommende mente at innstillingen er at *serviceerklæringen sier det, men alle må jo forstå at vi ikke greier det!*

En leder i kontroll og rettsanvendelse mente *vi snakker nok mye om brukerorientering i stort. Og vi snakker nok da dermed også om serviceerklæringer i stort.* I vedkommendes virksomhet *har nok ikke serviceerklæringene veldig sentral plass i dialogen, og setter dette i sammenheng med de områder en har valgt å serviceerklære.* Med en latter avsluttet lederen *Så det er klart at andre miljøer hos oss får jeg håpe at har større fokus på det.* En annen mente *etaten som sådan er jo veldig opptatt av det, og at det meste synes å være gjort dersom en svarer på telefon og er hyggelig i skranken.* Vedkommende var opptatt av balanse, og *husker den tiden da de liksom kom ramlende inn med bæreposer og "før selvangivelsen for meg".* Da mente lederen *stadiet for service er passert. Vi må ikke bikke helt over! For det er klart vi kunne jo kuttet ut alt som har med kontroll og alt sånn og yte service i alle bauger og kanter.* Lederen viste til at det satses mye på service i alle fall utad, men stiller spørsmål ved om bemanningen er avpasset slik at *man kan yte den servicen man i utgangspunktet skal.* En leder *synes nok at vi har en tendens til å la serviceerklæringen være en slags greie for de i skranken og uteenhetene og eventuelt proaktiv veiledning.* Lederen viste til at *etatsfokus varierer, og at vi kan bli langt bedre.*

En leder fra innkreving mente *vi blir fulgt tett opp på serviceerklærte områder som følger lovverket, men finner erklærte områder hvor det er strengere krav, som det mest interessante.* Der mente lederen *det er mange faktorer som avgjør hvor opptatt vi er av det og hva det betyr: For det første så må det virke fornuftig.* Her viste vedkommende til at *medarbeidere kan komme til å gi opp hvis for eksempel strukturelle ting som journalsystemer gjør etterlevelse vanskelig. Så avhenger det av lederfokus, det avhenger av media. At det er det som vil styre fokuset på dem. Vi blir jo opptatt av det vi retter blikket på!* En annen leder mente *etaten på overordnet nivå har veldig fint fokus på det. Så det er klart at man frykter dette omdømmesvekkende elementet som ligger i det å ikke levere varen i tråd med forventningen til brukerne.* Lederen påpekte *hvor viktig det er å være kontinuerlig opptatt av temaet saksbehandlingstid også forebyggende, og ikke vente før man nesten begynner å nærme seg en sånn riksrevisjonspekefinger.* Også den tredje lederen mente *etaten er opptatt av serviceerklæringer; om vi kaller det serviceerklæringer eller på en måte generelt opptatt av*

brukerne, det synes jeg absolutt vi er. Uten at man liksom konkret har en sånn erklæring hengende oppe på veggen. Føler at vi er veldig opptatt av brukerperspektivet.

Poenget med spørsmål **1.4: Har du vært med på å utarbeide/utvikle serviceerklæringer?** og spørsmål **1.5: Kjenner du til om noen du er leder for har deltatt i arbeid med slike erklæringer?** var å få fram om lederne hadde erfaringer med prosesser knyttet til denne form for brukerorientert arbeid, enten i skatteetaten eller i andre sammenhenger.

Kun en av lederne i veiledning hadde egen erfaring med ”egne” erklæringer, ved at det ble satt interne standarder som til dels også *ble kommunisert ut i informasjonsmaterieell og i kontakt med publikum*. Lederen viste til serviceerklæringens system med å informere skattyter både ved mottak av klage og der en ikke holdt saksbehandlingstiden. Ressurssituasjonen førte i perioder til at slike brev ble kuttet ut. *Og serviceerklæringen sjøl har ikke, vært revidert på...jeg vet ikke hvor mange år! Og de nyansatte vet jo ikke hva det er engang. Når vi legger den på bordet og sier at dette er skatteetatens serviceerklæringer, så er det sånn at folk som har vært ansatt i mange år sier; å Gud det er den der ja, den er det lenge siden jeg har sett!*

Ingen av lederne i fastsetting hadde erfaring med det å utvikle serviceerklæringer. En hadde arbeidet med egne interne servicekrav i tidligere stilling, men hadde *aldri vært med og lagd noen serviceerklæringer som går ut.*

En leder i kontroll og rettsanvendelse var med i en tidlig fase. *Ble hentet inn i en type referansegruppe til det som ble etatens første serviceerklæring.*

En fra innkreving hadde erfaring og trakk fram at det var *veldig mye læring i det. Se bredden i andre deler av etaten*. Lederen viste til at *noen glødet og det var dyp skepsis til det. Og det er ikke så rart med en sånn ganske regelorientert etat som vi i hvert fall var den gangen da. Så var ikke det bare å innføre serviceerklæringer!* Det som huskes best er *den der litt fascinerende å se skepsisen og entusiasmen møte hverandre!*

Ingen av respondentene kjente til at noen de er leder for har vært med i arbeidet med å utarbeide eksterne erklæringer. En leder fra veiledning viste til at de ansatte var involvert i arbeidet med interne, avdelingsvise erklæringer, som gikk på dette med ventetid, og differensierte behandlingstider avhengig av om henvendelsen var elektronisk eller ikke. Hensikten var både å gi forutberegnelighet utad og effektivitet innad. Lederen fortsatte:

Serviceerklæringen skal være en erklæring om hvordan brukerne kan forvente å bli behandla. Og hvis vi ønsker å ha mer elektronisk levering, ja, så må vi og gå ut å si at hvis du leverer elektronisk, så har du en kortere saksbehandlingstid enn om du ikke gjør det. Det er også en serviceerklæring. En fastsettingsleder fant det litt rart at vedkommende ikke visste om noen, og fortsatte: Det skal jo litt til for å holde den oppdatert da! Jeg tror ikke det har vært gjort noe med den siden vi fikk den. Fra samme funksjon kom: Hvorvidt det i det hele tatt er noen i ytre etat som har vært med å påvirka, og jeg vet ikke om den 2000 utgaven er den første som vi kalte serviceerklæringen. Lederen antok at vi er flinkest til å overholde fristene på folkeregistersiden. Så det er vel klagefristene vi ikke har klart å ivareta, der hvor det er tyngre saksbehandling, der hvor det krever mye tid. Det er ikke fordi vi ikke har kompetanse men det er fordi vi ikke har nok folk. En leder fra kontroll og rettsanvendelse mente jeg burde oppsøke Skattedirektoratet hvis jeg ville treffe noen med erfaring fra arbeid med serviceerklæringer: Dette er jo veldig overordnet! Serviceerklæringen detter jo ned fra skattedirektoratet. En innkrevingsleder er inne på det samme: Serviceerklæringen har på en måte ikke blitt laget av det enkelte fagområde, men av litt sånn overordnet i etaten.

6.1.2. Drøfting og hovedfunn

➤ Brukerorientering: Et begrep med skjulte verdier og behov for kart og kompass?

Funnene viser at respondentene legger noe av det samme i brukerorientering som det som trekkes fram i sentrale politiske dokumenter: Brukerens behov skal vektlegges i tjenestetilbudet. Svarene samsvarer i liten grad med etatens presisering av brukerorientering for eksempel rettet mot skjema- og regelforenkling. Brukerhensyn konkretiseres nesten ikke. Brukermedvirkning utdypes i likhet med stortingsmelding nr 19 (2008-2009) som å innebære en mer aktiv involvering av brukeren for å sikre reell påvirkning og legge til rette for forbedringstiltak. Som vist mente enkelte ledere at brukerorientering og brukermedvirkning oppfattes som både *tomt, ikke så aktuelt og litt vanskelig*, noe som riktignok ble satt i sammenheng med eget profesjonelt ståsted. Generelt fikk jeg fram færre nyanser i begrepene enn ventet, noe som kan forklares med at egen etat ble referansepunkt.

Jeg fikk ikke fram at respondentene med brukerorientering/-hensyn/-medvirkning forbinder mange verdier som nevnt i katalogen til Lundquist, og som jeg mener forankrer brukerorienteringen på den mest dekkende måten. At vi skal ha en ordentlig sakshåndtering som en uttrykte det, kan settes i sammenheng med verdiene offentlig etikk og rettssikkerhet. Jeg mener funnene støtter synspunktet at brukerbegrepet må presiseres avhengig av

sammenheng for å få reelt innhold. Brukere er en uensartet gruppe, - det er *ikkje alltid like endeframt å definere kven forvaltningen har som brukarar*, og forventninger til statsforvaltningen avhenger av *kva for rolle dei møter ho i: som tenestemottakar eller tenestekjøpar, som klient eller pasient, som mottakar av gode eller som pliktig til å følge lover, reglar og pålegg*, for å si det med referanse til stortingsmelding nr 19 om forvaltningspolitikk. Tiltak, hensyn og dialog for å sikre medvirkning avhenger av situasjon, og må derfor konkretiseres.

➤ **Samsvar funn – teori med hensyn til kjennetegn ved og intensjon med serviceerklæringer, men læringsfunksjonen mangler i min empiri...**

I likhet med departementets veileder fra 2000, trekker respondentene fram som kjennetegn ved en serviceerklæring at den formidler konkret, relevant og realistisk informasjon til aktuell målgruppe. Kun en veiledningsleder over underdirektørnivå trekker fram utviklingsaspektet som generelt kjennetegn ved serviceerklæringer. Jeg mener respondentene samlet gir et nyansert og dekkende bilde av hva teorien definerer som en serviceerklæring i offentlig forvaltning. Gjensidighet i form av rettigheter og plikter for involverte parter trekkes fram, og slik erklæringenes avtalelignende preg. En leder i veiledning trekker også inn dimensjonen forpliktelse til overordnet nivå. Respondentene er inne på at serviceerklæringer ikke er juridisk bindende. Det kjennetegnet som flest trekker fram, er tydeliggjøring av hva brukerne kan forvente. Kanskje forventningserklæringer kan være et kallenavn? At serviceerklæringer også skal være en kanal for tilbakemelding fra brukere om deres erfaringer, trekkes ikke fram av noen. Jeg fikk ikke under dette spørsmålet fram en særlig bevissthet rundt sontringen lov – serviceerklæringer, men en leder over underdirektørnivå fra innkreving synes *det mest interessante* er der *du spisser det* i forhold til aktuelt regelverk.

Det er godt samsvar mellom funnene knyttet til hva som er poenget med en serviceerklæring, og det politisk materiale samt veiledere om serviceerklæringer vektlegger. Informasjon om den offentlige tjenesten og forutberegnelighet er viktige stikkord. En sentral dimensjon mangler: Ingen av respondentene trekker fram læringsfunksjonen ved at brukernes tilbakemeldinger er ment å danne grunnlag for bedre og mer relevante tjenester. Som vist i avsnittet over, nevner ingen serviceerklæringer som tilbakemeldingskanal fra brukere til forvaltningen. I Riksrevisjonens undersøkelse (dok nr 3:3 (2006-2007)) ble det som vist foran i kapittel 3.2. slått fast at svært få virksomheter oppgir at tilbakemeldinger fra brukrundersøkelser brukes til å utvikle virksomhetenes tjenester.

➤ **Vi blir opptatt av det vi retter blikket mot! Service og kontroll i rett balanse?**

I tråd med antakelser og forventninger fra sentrale politikere, viser mine funn at lederne opplever økte servicekrav også til skatteetaten ved at samfunnet generelt blir mer servicebevisst. Service settes i sammenheng med renommè og omdømme, og serviceerklæringen sees som del av et bredere etatsarbeid rettet mot brukere og service. I "Skatteetatens historie" reiser Haugen (2005) spørsmål om tanken om en serviceetat er tatt opp av de ansatte selv. *"Serviceetaten har ikke alltid vært like enkelt å selge internt."* Han siterer en sentral tillitsvalg som i 2002 mente *"det at etaten skal være moderne og serviceorientert, har etter min mening de senere åra gått på bekostning av at etaten også skal være en kontrolletat og sette faget i fokus."* (op cit:357). Forfatteren mener likevel ikke å se noen dyp etatsintern konflikt som følge av økt servicevektlegging. *"Derimot er det ingen tvil om at etaten fremdeles rommer forskjellige kulturer, og at mange ute i etaten fortsatt føler en større grad av identifikasjon med den "gamle" enkeltsaksorienterte skatteetaten enn med "serviceetaten"*. Han konkluderer med at *"Den nye skatteetaten er derfor like mye et prosjekt som en realitet."* (Op cit).

Mine funn støtter delvis hans konklusjon: Jeg spurte om hvor opptatt man var av serviceerklæringer og på hvilken måte, og flere respondenter trakk fram funksjonsskiller og et opplevd "klasseskilte" mellom service og kontroll i forhold til forankring, status og også utdanningsnivå. Men hvem som ble utropt til "vinner" varierte med funksjonstilhørighet: *...så hele etaten er veldig sånn gjennomsyra i et sånt kontrollperspektiv, ...det tradisjonelle mønsteret slår igjennom* kom fra veiledning, til kontroll og rettsanvendelse som mente *det meste synes å være gjort hvis en svarer på telefon og er hyggelig i skranken...vi må ikke bikke helt over i iveren etter å yte service*. Noen dyp etatsintern konflikt som følge av økt servicevektlegging fant heller ikke jeg. Jeg kan ikke se at ledernivå påvirker synspunktet at *både og kan jo ikke være noen umulighet*, for å sitere en leder i undersøkelsen. Jeg mener respondentene var seg bevisst etatens store oppgavebredde og allsidighet i treffpunkter og roller som skal fylles overfor brukerne. Blandingen av faktautsagn og normative utsagn tolker jeg som at respondentene kjenner seg igjen i at "Den nye skatteetaten" er avhengig av kontinuerlig arbeid. Bruk av prosessord som "kna det inn" og "løftes opp med jevne mellomrom", forsterker dette.

Jeg kan ikke på bakgrunn av undersøkelsen konkludere med at serviceerklæringen har vært et viktig bidrag til en "ny forvaltningstradisjon" med brukeren i sentrum. Utsagnet om at *hva*

som skal vektlegges av serviceerklæringens mål både har vært og fortsatt vil være en diskusjon i etaten, understreker snarere slik jeg ser det, serviceerklæringens noe utydelige rolle for store deler av etaten, trass i styringsbrevets vektlegging av hvor viktig det er å overholde fristene i den, og skattedirektørens ønsker om et langt liv! At et klart flertall av ledere uavhengig av funksjon understreket viktigheten av å være brukerorientert om tiltaket heter serviceerklæring eller ikke, mener jeg viser at respondentene har, og ønsker å ha, en forståelse for brukerbehov. Jeg kan ikke slutte at serviceerklæringen som konsept/tiltak har mye av "æren" for en slik holdning.

➤ **Få erfaringer med utviklingsarbeid knyttet til serviceerklæringer**

Endringsprosesser vil være lettere å gjennomføre når berørte parter i en organisasjon deltar i prosessen forut for selve gjennomføringen av reformen. (Stene 2001 med referanse til Mosher 1967 og Lien og Fremstad 1998). Kun en av respondentene har erfaring fra selve forarbeidet med etatens erklæringer. Lederen kom med synspunkter som støtter teorien om serviceerklæringer: Det er mye læring i det å konkretisere etatsspesifikke ytelser i form av serviceerklæring. At en stor offentlig byråkratisk etat som skatteetaten rommer flere kulturer med ulik tilnærming til et slikt arbeid, er mer forventet enn overraskende. At det kan være fascinerende å se skepsis og entusiasme møte hverandre kan mange nikke gjenkjennende til! Vedkommende kom ikke inn på at arbeidsprosessen bar preg av "normativt" press, selv om forarbeidene til etatens serviceerklæring viser til regjeringens junibrev med pålegg om etatsvis innføring av serviceerklæringer innen utgangen av år 2000.

Selv om mange år er gått, er det overraskende at flere hadde liten kunnskap om at etatens serviceerklæring er resultat av flere bredt sammensatte gruppers arbeid. Disse gruppene foreslo både hvilke områder en burde serviceerklære, samt nivå på løftene basert på faktiske tidsmålinger og etatsdiskusjoner. Det er ikke korrekt at ytre etat ikke har påvirket og at fagområdene ikke har stått sentralt. At erklæringen oppleves overordnet og i "fritt fall fra skattedirektoratet,"- noe som er en antakelse i tråd med verktøyperspektivet og innføringen som et produkt av en relativt lukket og hierarkisk høyt plassert prosess,- kan henge sammen med beslutningen om å ha en felles erklæring for en samlet etat. Av forarbeidene framgår det at hvert fagområde burde vurdere *temabrev/lokale serviceerklæringer; Temabrevene vil inneholde den samme informasjonen som i brosjyren med serviceerklæringene, men det vil være muligheter til å legge inn utdypende informasjon og lokale opplysninger.* (Forarbeidene 2000:40). Jeg kjenner ikke til at slike temabrev noen gang ble en realitet.

Svar og synspunkter til spørsmål under tema en hadde gjennomgående referanse til skatteetaten. Jeg har ikke funn som gjør at jeg kan konkludere med hensyn til respondentenes syn på konseptet serviceerklæringer som sådan.

Hovedfunn – tema 1:

- Brukerorientering blir i svært liten grad assosiert med og presisert som å handle om verdier.
- Respondentene kjenner godt til hva som er hensikt med og kjennetegn ved serviceerklæringer, men læringsfunksjonen er fraværende.
- Det er ingen uttalte koplinger mellom serviceerklæringer og kvalitetsarbeid.
- Det er delvis manglende kunnskap om hva slags arbeid som resulterte i etatens egen erklæring, en erklæring som ikke overraskende oppleves å ha størst aktualitet for funksjonene Veiledning og Fastsetting.

6.2. Hvordan serviceerklæringene i skatteetaten forstås – hvordan de tolkes og anvendes

6.2.1. Undersøkellesdata

For å belyse temaet stilte jeg syv spørsmål. Søkelyset ble nå satt på skatteetaten.

2.1: Hva mener du er funksjonen til serviceerklæringene i skatteetaten?

Lederne i veiledning pekte på at hensikten er å ivareta skattyteren *på en reell måte*, av to presisert til når kan jeg forvente å få svar. En sa det slik: *Selv om vi ikke klarer å følge serviceerklæringa så ligger den i bakhånd*. En leder mente at *serviceerklæringene burde hatt en funksjon i forhold til at vi følger opp at vi leverer det vi lover, og at det i liten grad er blitt gjort, i hvert fall i 2008*.

En leder i fastsetting mente forutberegneligheten, det å tydeliggjøre forventningsnivået, er erklæringens fremste funksjon, i tillegg til å ivareta rettssikkerheten. En leder trakk fram funksjonen som informasjonskilde, men mente erklæringen først og fremst er en orientering til skattyter som går på *dette med tidsfrister*. En leder fant at serviceerklæringen er jo *ytre rammer, egentlig*, og at vi også burde kunne klare kortere frister *i visse tilfelle*. Lederen viste til at vi vel *tolker erklæringen veldig utvida*, begrunnet med *det er jo noen steder vi ganske klart trår over de grensene som er satt*. Vedkommende stilte spørsmål ved om erklæringene kunne være foreldet; *det er jo noen beløpsgrenser som står inni her, som er vel aldri*

siden..nesten før jeg ble født er flytta på, tror jeg! Ressurssituasjonen ble understreket i sammenheng med at erklæringen etter respondentens mening burde hatt flere forbehold knyttet til tidsløftene, ..det er jo helt klare ting som står her i forhold til antall dager, og antall måneder og tidsperioder og sånn, men ressursene først! Klarer vi det ikke, så klarer vi det ikke!

Lederne i kontroll og rettsanvendelse mente funksjonen er å skape realistiske forventninger for utenomverdenen. For våre produkter og tjenester og leveranser. En viste til tidligere svar som gikk på det å tydeliggjøre noen sentrale områder slik at det på disse områdene ble skapt forventning om levering. En leder trakk fram at serviceerklæringen er lite omfattende på kontrollområdet, i motsetning til andre områder der den er veldig detaljert og tidsbestemt. Så jeg føler vel at det er liksom der den på en måte er mest hjemme da. Vedkommende viste til at også kontrollfunksjonen har frister som angår service, eksemplifisert til klagenemnda for merverdiavgift, en frist som ikke er lagt ut på internett. For det er mer pålegg man har fått ovenifra fra Finans i sin tid. Men det er også en ulempe med serviceerklæringen som sådan, at det kommer ovenifra og skal utøves av de i ytre etat.

Lederne i innkreving trakk fram at funksjonen er å sikre at våre brukere får service i tråd med de forventninger som man har definert at de har. En viste til at 3 ukers svartid på betalingsavtalene ikke er resultat av brukerundersøkelser; Så sånn sett er det jo en selvdeklart serviceerklæring. En annen leder mente erklæringene er viktige for å vise bredden i etatens oppgaver og samfunnsoppdraget, å få skatteetaten opp på kartet, hva er det vi gjør. Som en følge av dette mente vedkommende det er viktig å ha serviceerklæringer på alle områder og ikke bare der det butter litt. På innkreving er det litt spesielt for at de fleste som kommer i kontakt med oss, de skulle ønske at de ikke var det. En leder over underdirektørnivå trakk fram erklæringenes todelte funksjon: Utadrettet i forhold til både det å være en kontrolletat og en serviceetat, hva slags selvbilde er det vi ønsker å formidle utad, og selvbildet, da er det blikket innad, hvordan vi bruker det i etaten fordi vi ønsker å styrke det bildet da, at vi er en serviceetat og...med gode lederskap kan man jo bruke det aktivt. Vedkommende var usikker på hvor godt kjent erklæringene er utad, men trakk fram at mange etater etter hvert har egne serviceerklæringer. Så vi er jo ikke alene om det. Servicebegrepet begynner jo å bli mer allment kjent. Lederen viste til at bruken av serviceerklæringen trolig varierer stort i etaten avhengig av antall serviceerklærte områder. Innkreving har to: Og det ene er i tråd med loven og det andre er et ganske skjerpet krav men det ville vi oppfylt

uansett! Respondenten mente også innkrevingsområdet burde bli flinkere til å bruke erklæringen i *et videre perspektiv*, også *som forankringsgrunnlag i forhold til avvik*.

Som spørsmål **2.2**. hadde jeg: **Har de noen styringsfunksjon – og på hvilken måte?**

To av tre ledere fra veiledning mente erklæringene har en styringsfunksjon. Dette ble presisert til: *Vi følger jo opp om vi leverer, men ikke så sterkt som jeg mener at vi burde gjort! Fordi jeg tror at hvis man hadde styrt mer på dette her og fulgt opp det vi har lovet i serviceerklæringene, så kunne vi fått kortere saksbehandlingstider, jeg tror også det ville bidratt til initiering av ressurser, ansvarliggjøring av brukerne våre, og at vi skaper trygghet i relasjonen mellom bruker og saksbehandler. Og tillit, omdømme.* En annen viste til at rapporteringsplikt betyr at serviceerklærte områder prioriteres, og *hadde vi ikke gjort det, så hadde vi jo ikke brydd oss om serviceerklæringa, og da hadde vi ikke brydd oss om skattyteren.* En leder sa at erklæringen er *implementert for så vidt, men jeg skulle ønske at det var mer fokus på de i forhold til prioritering av oppgaver. At en skulle være à jour på de tingene som er serviceerklært før en på en måte tenker andre ting, da. Men sånn tror jeg ikke det er. De områder som er serviceerklært føler ikke jeg får mer oppmerksomhet enn andre.*

Bare en av lederne fra fastsetting svarte klart ja på om serviceerklæringene har en styringsfunksjon: *Ja, vi styrer jo etter målkravene våre. Men samtidig så snakker vi ikke om serviceerklæringen! Vi snakker om målkravene.* En leder sa det slik: *Jeg synes ikke vi har noe veldig fokus på det, jeg. Jeg hører ikke veldig mye om at det blir styrt konkret etter det.* En annen svarte *ikke mer enn at vi har lovet noe som vi bør klare å holde.* Vedkommende viste til sammenhengen mellom serviceerklærte områder, særlig behandlingsfrister, og lovkrav, og mente brukere flest finner etatens erklæringer og hjemmesider mer tilgjengelig enn *når det står i en lovbok.*

To ledere i kontroll og rettsanvendelse mente serviceerklæringen har en tydelig styringsfunksjon. *For det er klart at hvis serviceerklæringen skal bli tatt på alvor både internt og eksternt, så er det klart at det må være styrende for hvordan vi prioriterer våre oppgaver. Samtidig som vi sier vi har en brukerorientering, så er det jo helt klart at det må få en topp prioritet i organisasjonen.* Lederen som var mer usikker tror *vel i visse tilfeller så er de mer til irritasjon enn styring når man ser på en måte at ting vokser og man ikke klarer å oppfylle i*

det hele tatt. Så jeg vil si det er veiledende. Det er noe vi skal strekke oss etter, men om vi ikke klarer å oppfylle det så er ikke det på en måte verdens undergang.

Innkrevingslederne mente alle at serviceerklæringen har en type styringsfunksjon. To trakk fram styringsfunksjonen som ligger i at det serviceerklærte prioriteres. *Ganske mye av det som vi gjør hadde vi gjort allikevel selv om vi ikke hadde hatt en serviceerklæring. Men det er nok veldig fint å huske at vi har den. Og nok veldig fint for brukerne. At vi har den. Så den er nok med på å styre, men kanskje litt mer sånn ubevisst, da.* En leder skilte eget ansvarsområde og etaten: *På innkreving så har de nok liten styringsfunksjon. At det brukes ikke aktivt. I etaten som sådan var lederen usikker, men så at erklæringene absolutt kunne brukes som styringsverktøy, som dytt og motivasjon i en rett balanse.*

2.3: Er det andre forhold som betyr mer for styring enn serviceerklæringene?

Samtlige ledere i veiledning svarte ja på dette spørsmålet: *Det er styringsbrevet som er det altoverveiende. Det er jo det som har hovedfokus. Og hvis du går gjennom det styringsbrevet, så vil du ikke se spor etter serviceerklæringen som uttalt styringsparameter.* Samme leder mente; *Og jeg oppfatter også serviceerklæringen som et ytre tegn eller et ytre signal eller budskap ut av forvaltningen til borgerne. Ikke et internt styringsparameter.* Lederen uttalte at serviceerklæringen er vanskelig å finne på etatens nettside. *Så den er på en måte ikke noe fokusert verktøy av etaten generelt. Jeg føler at det er en del andre ting som er mer varemærket for oss enn serviceerklæringen.* En leder vektla *det menneskelige. Ressursene vi har* som viktigere enn hva som er lovet. Vedkommende underdirektør viste til at det er viktig å tenke balanse brukerorientering mot hva de ansatte kan make *så det er kanskje litt farga av det jeg har opplevd, tenker jeg.* En leder viste til at etaten har mange oppgaver som ikke er nedfelt i serviceerklæringen, som for eksempel kontroller. Samlet oppgaveløsning styrer mer enn serviceerklæringen.

Fastsettingslederne mente også alle at andre forhold trolig betyr mer for styring. Her ble fokusbrevet trukket fram, og at *det kanskje er serviceerklæringen som må svi* ved konflikt med retningslinjer *derfra.* Målkravene ble nevnt. En leder mente serviceerklæringen styrer hverdagen fordi *vi forsøker å holde det vi har lovet.* ..men at ressursituasjonen er viktigst her: *så får vi stadig kommunikasjon med brukeren fordi vi ikke har klart å ivareta fristen, så den*

ene ballen ruller og blir større og større på den andre. Ja du kan si at når den ballen begynner å rulle så hefter vi oss i for at vi er for få til å ivareta serviceerklæringen.

Alle lederne i kontroll og rettsanvendelse svarte ja på spørsmålet. En leder utdypet: *Det er jo hele tiden den konflikten vi har gjennom andre resultatkrav og det vi har avgitt serviceerklæring på. ..er både serviceerklæringer og krav avstemt mot hverandre, er serviceerklæringene for statiske,.. sånn som jeg ser det så er det jo veldig mye av det jeg kjenner meg igjen i, hvor mye er fornya av det, i forhold til nye styringskrav? Så ideelt sett så tenker jeg at serviceerklæringer skulle henge sammen med hvert års prioritering som kommer fra Stortinget og Finans, det er jo der sammenhengen bør ligge, samtidig som det gir oss noen voldsomme praktiske utfordringer i forhold til både å oppdatere/fornye serviceerklæringene årlig. Og ikke minst presentere dem sånn så brukerne våre er kjent med dem, for det må jo være noe av hovedhensikten.*

To innkrevingsledere svarte klart ja på spørsmålet. Med en latter: *Ville du vite hvem, eller hvilke? Styringsbrevet og disse store signalene ble trukket fram i tillegg til det uforutsette, som gjør at vi må stokke kortene om igjen. Dette ble satt i sammenheng med forpliktelsens innhold, uten sanksjonsmuligheter. En leder viste til at bildet kunne vært annerledes hvis politiske myndigheter setter nok trykk på det, og nevnte som eksempel at et regjeringsskifte som går til Frp, det vil faktisk bety utrolig mye for skatteetaten, det tror jeg faktisk er den største jokeren for skatteetaten framover nå, for det vil jo være i ytterste konsekvens, mindre kontroll og mer service. Lederen mente erklæringene slik sett kunne fått en ny og spennende vår, men vi ville fått noe annet med på kjøpet.*

Studien har som **2.4.** et skalaspørsmål: **Litt oppsummeringsvis: Av alle forhold som får betydning for deg styringsmessig sett – på en skala fra en til ti, hvor mye betyr serviceerklæringen?** Jeg presiserte at en betyr lite for styring og ti betyr svært mye for styring. Flere begrunnet skårene, - utdypinger følger etter Tabell 3:

Veiledning	Fastsetting	Kontroll og rettsanvendelse	Innkrevning
7-8	5-6	8	7-10
6-7	3-4	2-3	7
5	3-4	1	2

Veiledningslederen som svarte sju til åtte mente *vi på veiledning har tre punkter det styres ganske sterkt etter, generelle henvendelser, skatteattester og ventetid*. Lederen som svarte fem begrunnet skåren med *men så blir jo jeg farga av at jeg tross alt jobber med veiledning da*.

Fastsettingslederne som la seg på tre til fire svarte henholdsvis at *den ligger nok på fire i noen perioder*, mens den var tre i andre og; *Ja, det blir jo ut fra min oppfattelse, for den kan jo være helt annen i en veilederrolle eller hva en måtte sitte med, men for meg så betyr den nok under fem. Tre til fire kanskje*.

Lederen som ga åtte i kontroll og rettsanvendelse utdypet: *For nå svarer jeg bare utifra meg sjøl, klart jeg er nok ikke god på det, som leder altså å fokusere på det, men rent personlig så mener jeg det ja*. De andre svarene ble begrunnet med referanse til egen hverdag og oppgaver.

Innkrevingslederen som ga sju sa *for mye av det samme ville jeg gjort uansett*, lederen som ga sju til ti begrunnet svaret med *brukerorienteringa som sådan er en av de viktige drivkreftene*. Lederen som svarte to: *Vi nevner det jo ved flere anledninger...men jeg synes ikke vi bruker det som styringsverktøy*.

2.5. Nå har vi serviceerklæringene – hva vil du si er de mest tydelige konsekvensene?

En leder i veiledning viste til at den mest tydelige konsekvensen er at vi binder oss selv, både med hensyn til arbeidsorganisering og arbeidspress. NAV ble trukket fram i forbindelse med uheldig rykte ved manglende innfrielse. En annen leder svarte *de tydeligste konsekvensene er jo at vi har fått saksbehandlingstider*. Vedkommende viste til at dette særlig gjaldt på folkeregisterområdet, *men vi er jo en forsiktig etat så vi tør ikke å garantere ting*. En leder startet slik: *For det første så har jeg lyst til å si at vi har jo ikke oppdaterte serviceerklæringer!* Lederen hadde søkt på nettet før samtalen og fant at *det er en del som med stor fordel burde vært oppdatert der!* De tydeligste konsekvensene mente lederen var *det er med å sette brukeren i fokus*.

Fastsettingslederne trakk fram at erklæringen er en "håndfast" rettighet for skattyteren, som ved manglende innfrielse *kan slå serviceerklæringen i bordet å si her har dere sagt...* Lederen mente dette var spesielt aktuelt ved klager på likningsbehandlingen. En annen leder var inne på det samme; *det er jo veldig mange etter hvert som er opptatt av hvordan vi gjør*

jobben vår. Vedkommende viste til at både skattytere og deres rådgivere vet hva som gjelder, noe som resulterer i at vi innimellom får høre det at vi ikke forholder oss til det vi faktisk skal. Klagebehandlingen ble nevnt spesielt. En av respondentene sa det slik: Det er noe med brukerens sikkerhet..han skal vite at han blir ivaretatt når han henvender seg til vår etat. Det er viktig at det ikke bare skal være et byråkrati som gjør at han bare forsvinner ut i ingenting.

Lederne i kontroll og rettsanvendelse var mer usikre; *den er ikke spesielt løfta hos oss, det er to ting som teller; det er antall og det er proveny.* Vedkommende husket tilbake da erklæringen kom og folk etterspurte informasjonsbrosjyren, men var selv usikker på innholdet i dagens erklæringer. *Tydeligste konsekvensene at vi har dem, må, eller i alle fall burde være at disse områdene har topp fokus. Men jeg er ikke sikker på om jeg kan si at det er sånn.* En leder mente det er å synliggjøre hva man skal gjøre. *Og den setter jo et veldig godt preg på akkurat det at vi ikke bare er en kontrolletat, vi er ikke bare ute etter å ta folk, vi skal også yte service. Og som kanskje glemmes i mange henseende.*

To ledere i innkreving poengterte effektene utad: *Å sikre godt omdømme. Å sikre at våre brukere opplever konkret skatteetaten som en etat som tar sine brukere på alvor.* Her ble NAV trukket inn som eksempel på hvordan det kan gå dersom man mister det perspektivet, *bevisst eller ubevisst.* En annen mener erklæringen gir informasjon om hva vi holder på med og hvilke krav vi stiller til oss selv som etat, noe som gjør det lettere for skattyter å angripe oss ved manglende innfrielse, serviceerklæringen framstår som noe håndfast. En leder skilte virkninger innad og utad *Ja, internt er jeg litt usikker.* Vedkommende viste til at det er få som ikke vet at vi har serviceerklæring. *Hvis du går ned på nivå to, og definerer innholdet i det, så tror jeg det blir utrolig sprikende! ..jeg vil på mange måter si at jeg tror den har ganske begrenset virkning og kraft internt pt. Det er andre ting som virker tyngre. Utad skal du ikke kimse av det.* Lederen mente det ville blitt lagt merke til om vi ikke hadde hatt det!

Jeg spurte motsatt som **2.6: Hvis vi ikke hadde hatt dem,- hva ville da konsekvensene ha blitt tror du?**

Veiledningslederne trakk fram at serviceerklæringer, dersom vi klarer å følge opp godt, er med på å bygge tillit og omdømme. Uten erklæringene *ville det kunne ha påvirket det.* Og det kunne vært en risiko for lengre saksbehandlingstider. Samme synspunkt var en annen respondent inne på; folk ville sammenliknet og oppdaget ulikhet uten felles retningslinjer som

serviceerklæringen innebærer, og dette kunne ført til *negativt fokus mot oss*. En leder viste til at det ville blitt mindre fokus på måling av tidsbruk dersom vi ikke hadde hatt serviceerklæring, særlig på registersiden som borgerne er avhengige av. Folkeregisteret og merverdiavgiftsmanntallet ble trukket fram. *Og at argumentasjonen fra våre overordna, fra skattedirektoratet og finansdepartementet, er jo hele tiden dette med at vi har forplikta oss på en måte til å få registrert noe for borgerne. Som de er avhengige av. Og da må vi jo holde det.* Vedkommende viste til at *vi blir målt, men det er ikke sånt press på klagesaksbehandling og på bokettersyn.*

En leder i fastsetting fant spørsmålet vanskelig; *det er vel sånn at en serviceerklæring er jo mer tenker jeg for brukerne enn for oss. Kanskje. For vi, vi er jo opptatt av å gjøre det riktig og gjøre det rett for alle parter og prøve å få jobben unna. ...så for meg er ikke serviceerklæringen på en måte styrende, da.* Vedkommende mente likevel med en latter at trolig var serviceerklæringen med *sånn i bakhodet* og ble fulgt grunnet lojalitet. En viste til at serviceerklæringen gjør at vi får fokus på service, *og det er jo positivt*. Uten erklæringen hadde vi etter lederens mening fått færre tilbakemeldinger fra skattyterne samt selv også hatt mindre servicefokus. En mente det ville bli mindre bevissthet ute. *Og at vi, i og med at vi da ikke hadde blitt så sterkt pressa utenifra hadde vi kanskje heller ikke vært så opptatt av å prøve å ivareta det. Men det er jo ikke dermed sagt at fristene ikke var der. De er der, uten at de nødvendigvis er nedfelt i en slik erklæring. Så i noen grad hadde vi kanskje slappa litt mer av. Men allikevel så tror jeg at vi hadde vært klar over at vi hadde våre plikter.*

Ja, det er i hvert fall da en risiko at vi hadde vært opptatt av andre ting enn det brukerne våre er opptatt av, svarte en leder i kontroll og rettsanvendelse. Vedkommende viste til at serviceerklæringene *ikke bare er klekket ut av eget hode, det er jo i et samspill med brukerne, hva er de opptatt av. Så risikoen er at vi hadde blitt veldig navlebeskuende, av hva vi er opptatt av, og så hadde vi glemt hva omverdenen er opptatt av.* En leder mente konsekvensen hadde blitt *lite granne lengre svarfrister*. En leder trakk fram en mulig økt bevissthet, men at serviceerklæringen på mange områder er stivnet praksis: *Så mye av disse på en måte retningslinjene som ble nedfelt i dette dokumentet lå jo der i bunn allerede. Alle vil på en måte bli ferdig med de arbeidsoppgavene man har, så det er jo ikke serviceerklæringen som sådan som styrer hvor fort eller sakte man jobber, vil jeg tro.* Vedkommende var usikker på om det hadde skjedd noe *sånn voldsomt annet* uten serviceerklæringen.

En leder i innkreving trodde *ikke det gir oss så mye goodwill* å ha erklæringen, men at det ville slått ganske kontra, sånn omdømmemessig om vi ikke hadde hatt dem. *Det ville folk stusset på. Så det ligger en virkning å ha det bare!* Det ble vist til etatens rolle som samfunnsaktør på linje med mange andre offentlige etater. En leder trodde ikke konsekvensene ville blitt store i enkelttilfeller, men trakk inn omdømmet; *serviceerklæringen er mest til for brukerne, ikke så mye for oss.* Erklæringen viser at etaten har servicefokus og stiller krav til seg selv. Mye av det vi gjør ville vi slik lederen ser det, ha gjort uansett. En mente vi uten serviceerklæringen i større grad hadde etterlevd *byråkratsystemet, altså man flytter papirer over gangen.* Erklæringen får fram at *vi jobber på vegne av noen.*

Som et siste spørsmål under temaområdet hadde jeg **2.7: Hva kunne alternativet til en serviceerklæring ha vært?** Svarene framkommer i Tabell 4:

Veiledning	Fastsetting	Kontroll og rettsanvendelse	Innkreving
Individuelle avtaler etter behov og sakens viktighet.	Ser ikke noe alternativ.	Gå ut med prioriteringer internt og eksternt i forhold til skattemyndighetenes fokusområder.	At ledelsen fra topp til bunn tenker brukerorientering i sine resultatstyringsmekanismer.
Ser ikke noe alternativ.	Ser ikke noe alternativ.	Ser ikke noe alternativ.	Andre typer informasjonskanaler som reklame.
Ser ikke noe alternativ.	Ser ikke noe alternativ.	Ser ikke noe alternativ.	Brukerforum.

Fra veiledning kom utsagn som: *Men måtte hatt noe med frister. Tror ikke vi kunne levd uten. Vi vet jo alle sammen at det er viktigere for en person å få registrert en del ting i folkeregisteret raskt enn å få klagen sin behandla, raskt.* Ved stikkord brukergaranti, mente en leder at man i så fall måtte *begynne i det små.*

Fra fastsetting: En leder antok at det tidligere var skriv fra direktoratet eller departementet som gjaldt, og at dette var mer diffust og mindre tilgjengelig. *Jeg vet ikke om en må ha en serviceerklæring engang, om det er noe som alle offentlige etater på en måte forventes å ha.*

Fra kontroll og rettsanvendelse viste en leder til at årlige prioriteringer hadde ført til at *da hadde du ikke trengt serviceerklæringer*. Likevel er erklæringene mer stabile enn vekslende politiske signaler. En sa: *Mye av det som står der er jo til en viss grad selyfølgeligheter satt ned på papir! De fleste ville gjort akkurat den samme jobben, og gjør akkurat den samme jobben, som de gjorde før.... Den satte jo ikke hverdagen på hodet når den kom. Det ble ikke innkalt til svære allmannamøter og nå skal vi jobbe på en helt annen måte.*

Fra innkreving sa en leder om andre informasjonskanaler at *det ville nok ikke helt fulgt samme funksjonen...ville vært mer sånn ad hoc*. Lederen som trakk fram alternativet brukerforum utdypet at man her etter gitte kriterier diskuterte saker med brukerne og publisert disse diskusjonene. *Men det kan ikke gis noen rettslig kraft, selyfølgelig. For det kunne jo vært både på systemendringer, loveendringer, eller organisatoriske endringer*. Lederen fortsatte: *Men hvis vi skal befeste posisjonen og virkelig, sånn gjøre oss enda bedre, så tror jeg at vi må jo være mye mer eksterne, ikke sant! Vi må rette og slett lage løsninger både på system, på organisatorisk og i lovmessig i forhold til hva brukerne ønsker! ..altså ta de med mye tidligere og gi dem reell medbestemmelse! Og da mener jeg ikke det at de skal bestemme. Men argumentene skal kunne fremføres trygt og de skal sånn sett bli tatt ned*. Også økt samarbeid med andre etater ble trukket fram. Lederen mente etaten er mangfoldig og spennende så folk blir; *vi er jo en etat med litt innavl, og at det ikke er noe problem, men vi må kompensere for det!* Faren er at vi mister det eksterne perspektivet. *For der er vi jo ikke gode nok.*

6.2.2. Drøfting og hovedfunn

- **Serviceerklærings fremste funksjon: Forutberegnelighet i forhold til svarfrister – større potensial**

I tråd med teori om serviceerklæringer, lovforslag om saksbehandlingsfrister og Statskonsults rapport Siste frist? (2003:8), viser mine funn at serviceerklæringer i sterk grad settes i sammenheng med tidsfrister og problemområdet saksbehandlingstid. Jeg fant ikke støtte for at etaten har tilpasset konseptet serviceerklæringer på en måte som vil markere etatens særpreg, jf antakelsen i identitetsforvaltningsperspektivet der organisasjoner betraktes som identitetssøkende og opptatt av å forvalte sin identitet i spenningsfeltet mellom å være unik og samtidig lik noe eller noen. (Røvik 2004). Jeg synes det er interessant at flere respondenter trekker inn funksjoner serviceerklæringen i skatteetaten etter deres mening burde hatt: De burde omfatte alle områder, vi burde organisert virksomheten etter de, de burde hatt en oppfølgingsfunksjon og kunne vært brukt aktivt innad for å forankre og styrke identiteten som

serviceetat. Jeg tolker disse funnene slik at serviceerklæringene i skatteetaten etter respondentenes mening har et uutnyttet potensial, og at eksemplifiseringene viser at koplingene mellom konsept og etat kunne vært flere og tettere. Dette stemmer ikke med verktøyperspektivets forventning om tett kopling som styrende på all aktivitet i etaten, og at konseptet er innarbeidet og forankret i alle sentrale planprosesser. Læringsfunksjonen, som jeg har vist har en svært sentral plass i teori og politisk materiale, poengteres ikke direkte.

➤ **Serviceerklæringen i etaten har en styringsfunksjon, men ressursituasjonen og samlet oppgaveløsning betyr mer for styring. Tallenes tale....**

Et flertall av respondentene (åtte) er klare på at serviceerklæringen har en styringsfunksjon, og begrunner sitt ”ja” med referanse til målstyring/resultatstyring og kontraktsargumenter som *vi må holde det vi lover*. Dette samsvarer med instrumentell teori. *Ved at innholdet i serviceerklæringer og brukergarantier er konkretiseringer av overordnede målsettinger og at hver leder og medarbeider blir målt på i hvilken grad de klarer å følge opp innholdet i dokumentene, vil disse bli en sentral del av virksomhetens styringssystem* (Ringholm 2004:7, med referanse til KS prosjektbeskrivelse om Brukergarantier og serviceerklæringer i lys av NPM og Governance). Tar jeg med lederne som ikke ser styringsfunksjonen *utover fristaspektet*, og den som vektlegger det serviceerklærte men ville prioritert arbeidet på samme måte uten erklæringen, øker tallet til ti. Det at samtlige respondenter gir serviceerklæringen en skår over null på skalaspørsmålet, støtter konklusjonen at serviceerklæringen i etaten oppleves å ha en styringsfunksjon. Det er overraskende at bare en leder i Fastsetting, som har en rekke serviceerklærte oppgaver, og kun to av tre i Veiledning svarer klart ja på spørsmålet om erklæringen har en styringsfunksjon. En forklaring kan være at etatens serviceerklæring som vist kommer med tidsløfter som følger av lov, og at etaten har resultatkrav som dekker langt mer enn de serviceerklærte oppgavene.

Med unntak av en leder i Innkreving, som understreker at for vedkommende er brukerorientering inkludert serviceerklæring *en veldig viktig drivfaktor i all offentlig forvaltning*, svarer samtlige bekreftende på at andre forhold betyr mer for styring enn serviceerklæringen. Min undersøkelse viser derfor i motsetning til Lyngstads (2002) ikke at serviceerklæringen har blitt etatens viktigste styringsdokument, den førsteplassen er det styringsbrevet som har! Styringsbrevet gir uttrykk for helhetlige krav og forventninger, og understreker som vist i kapittel 2.5 at det er viktig for *omdømmet utad at etaten holder fristene som vi har lovet i serviceerklæringen eller som vi er pålagt i lover og regler*. En

mulig konflikt mellom samlede resultatkrav og serviceerklærte oppgaver berøres ikke i styringsbrevet. Formuleringen om oppfyllelse av serviceerklæringen vektlegger omdømmet utad, ikke prioriterings- og læringsfunksjonen innad, noe jeg setter i sammenheng med symbolperspektivet og betydningen av å bli oppfattet som legitim av etatens omgivelser. Det er heller ingen koplinger til overordnede målsettinger som med sitat fra KS ovenfor kunne ha gitt serviceerklæringen en mer sentral plass i etatens styringssystem slik verktøyperspektivet forutsetter. Som vist trakk en av respondentene, som ga skåren to til tre, fram at serviceerklæringen burde vært tett knyttet til dynamiske resultatkrav og slik fått en antatt sterkere styringsfunksjon. Det at etatens serviceerklæring framstår nokså uforandret siden førsteutgaven, er et faktum som ikke passer til verktøyperspektivets forventning om en lineær utvikling av stadig bedre konsepter som ledelsen kan ta i bruk som styringsverktøy.

Hvordan kan skårene om serviceerklæringens betydning for styring tolkes? Alle lederne i Veiledning vektet erklæringens styringsbetydning med fem eller høyere, (selv om bare to svarte et klart ja på spørsmålet om erklæringene har en styringsfunksjon). Dette støtter en forventning om at mange serviceerklærte oppgaver og en "fortropp" funksjon med hyppige møtepunkter med brukere gjør serviceerklæringen til et styringsredskap. Som vist kom det fram at både brukere og ansatte trekker fram serviceerklæringen; *folk vet de kan kreve noe av oss og vi har også en viss tid på oss*. Det er likevel fra denne funksjonen det kom utsagn om at serviceerklæringen burde hatt en oppfølgingsfunksjon, at serviceerklærte oppgaver ikke får mer oppmerksomhet enn andre oppgaver, og at erklæringen ikke brukes som internt styringsparameter. *"Med bakgrunn i begrensede muligheter for å gjøre større endringer i behandlingstid mv og behovet for balansert og strategisk ressursbruk på service- og kontrollorienterte tjenester, har arbeidsgruppen lagt opp til at dagens servicenivå må danne utgangspunkt for erklæringene."* (Forarbeider 2000:13). Jeg har vist at serviceerklæringen i skatteetaten er lite endret i løpet av de ni årene etaten har hatt den. Ville etaten og funksjonen Veiledning hatt en annen praksis uten serviceerklæringen? Er det fordi det er stort samsvar mellom det Veiledning faktisk gjør og serviceerklæringen som får respondentene til å slutte seg til spørsmålet om erklæringenes styringsfunksjon? Hvor tydelig styringsfunksjon har i så fall serviceerklæringen som styringsdokument?

Mer overraskende er det at Fastsetting med sine oppgavekjennetegn og ansvarsområder skårer serviceerklæringens styringsfunksjon fra seks og nedover. Som vist svarte bare en respondent fra denne funksjonen et klart ja på at serviceerklæringen har en styringsfunksjon. Jeg fikk ikke

fram begrunnelser som kan bidra til forståelse. I løpet av samtalene var flere inne på at målkravene, inkludert behandlingstid på klager, er mer framme i lederfora, møter og dialog enn serviceerklæringen. Siden flere resultatkrav stemmer overens med serviceerklæringens frister, som igjen samsvarer med lovens tidsangivelser, kan jeg ikke tolke funnene dit hen at Fastsetting i mindre grad er styrt av serviceerklæringen i betydningen hva den dreier seg om.

Det er som vist stort sprik i svarene fra Kontroll og rettsanvendelse. Som forventet er det i denne funksjonen de laveste skårene dukket opp,- her er skårene en og to representert begrunnet med henvisning til egen hverdag og oppgaver. Kontroll blir gjerne omtalt som en kontrast til servicearbeid. En ”kontrollerklæring” der det loves kontroller gjennomført innen en bestemt tid forbindes med krav og forventninger Finansdepartementet og overordnet myndighet har til regionene, ikke noe en kan og vil gå detaljert ut med. Lederen som ga skåren åtte har tidligere hatt en overordnet lederstilling i etaten med et bredere ansvarsområde, noe som kan forklare vektingen og presiseringen av at dette var en personlig mening. Blant deltakerne fra innkreving varierte skårene også mye. Begrunnelsene som ble gitt, forklarer langt på vei de to ”høye skårene” ved at serviceerklæringen settes i en større sammenheng som del av brukerorientering og en praksis en uansett ville ha lagt seg på.

➤ **Må ha, bør ha, kjekt å ha? Om konsekvenser av å ha/ikke ha serviceerklæring i skatteetaten**

Uavhengig av funksjon, vektlegger et flertall av respondentene at de mest tydelige konsekvensene av å ha en serviceerklæring er at brukeren og brukerens behov for forutberegnelighet i forhold til saksbehandlingsfrister settes i fokus. Dette er i tråd med teori om serviceerklæringer. Enkelte trekker også fram at en viktig konsekvens av å ha en erklæring som gjøres tilgjengelig for aktuelle brukere, er omdømmet til etaten som en serviceetat. Dette peker i retning av identitetsforvaltningsperspektivet; Den er med på å synliggjøre at etaten er mer, og vil være mer, enn en kontrolletat. Motsatt viser min undersøkelse at respondentene mener det å ikke ha en serviceerklæring kunne svekket serviceperspektivet, omdømmet, og ført til mindre bevissthet om tidsbruk på en del oppgaver. Lederen som vokter serviceerklæringens styringsfunksjon høyest av mine respondenter, *til sju-ti*, mener etaten uten en erklæring står i fare for å miste perspektivet at etaten jobber på vegne av noen. Dette belyses av teorien om statsforfatningssystemet vårt: Staten er til for borgerne. Også en annen trekker inn at etaten uten en serviceerklæring står i fare for å bli *navlebeskuende*. Selv om dette i ytterste konsekvens er svært alvorlig, er det ingen som viser

til at etaten uten en serviceerklæring ville blitt radikalt svekket. Jeg ser dette i sammenheng med at etatens serviceerklæring og aktuelle lovbestemmelser for virksomheten for en stor del samsvarer. Det understrekes av følgende sitat: *Mye av det vi gjør hadde vi gjort uansett!*

At erklæringen oppleves foreldet og feilaktig av enkelte respondenter, viser en bevissthet om viktigheten av at det som publiseres bør være oppdatert. Ellers svekkes forutberegneligheten og slik tillit og omdømme. Læringsfunksjonen og AAD's oppfordring i veilederen fra 2000 om "*Sørg for et system som sikrer kvaliteten og en kontinuerlig forbedring*" trekkes heller ikke fram i tilknytning til spørsmålene om konsekvenser av å ha/ikke ha en serviceerklæring. Jeg tolker dette som at serviceerklæringen ikke brukes aktivt innad på den måte konseptet forutsetter og legger opp til som ledd i å nå målet om en bruker- og kvalitetsorientert virksomhet i tråd med verktøyperspektivet. Denne tolkningen peker i retning av at serviceerklæringen har et visst symbolsk innhold og at den kan sees som frikoplet fra hverdagens realiteter; serviceerklæringen er der, men det "meste går som før." *Jeg tror ikke det er mange ledere som tenker på serviceerklæringen noe særlig.*

➤ **Mulige alternativer til serviceerklæring**

Sju respondenter ser som vist ikke noe alternativ til en serviceerklæring, herunder samtlige i Fastsetting. Alle ledere i Innkreving nevner mulige alternativer. Hva kan jeg trekke ut av de fem alternative forslagene? At ledelsen fra topp til bunn tenker brukerorientering i sine resultatstyringsmekanismer, utdypes av respondenten til å handle om prioritering av gjøremål som ivaretar publikum. Jeg tolker lederen som ser alternativet å prioritere internt i forhold til skatteetatens fokusområder, for så gjøre disse tydelige utad også med hensyn til saksbehandlingstid, mer retter oppmerksomheten mot etaten enn brukerbehov. Andre typer informasjonskanaler som reklame vektlegger informasjonsaspektet og slik forutberegneligheten. Individuelle avtaler er et alternativ som respondenten også tenker seg kunne differensieres etter behov og sakens viktighet, og slik gi større fleksibilitet enn lovbestemmelser som ikke skiller, typisk med hensyn til klagebehandling. Som vist foran ble det i forbindelse med stortingsmelding nr 19 pekt på dette dilemmaet; *Individuell brukerretting krever delegering og tilpassning, likebehandling krever sentral styring og regler.* Både slike mulige avtaler og alternativet brukerforum mener jeg kan plasseres som elementer i NPM – oversikten foran. Ingen av respondentene nevner brukergarantier eller avtaler der manglende oppfyllelse kan gi grunnlag for kompensasjon.

Hovedfunn – tema 2:

- Serviceerklæringen i skatteetaten har som viktigste funksjon å gi brukerne forutberegnelighet i forhold til svartider.
- Serviceerklæringen kunne fylt flere roller som konkretiseres i undersøkelsen.
- Serviceerklæringen oppleves å ha en styringsfunksjon, men er ikke etatens viktigste styringsdokument for noen av funksjonene.
- Konsekvensene av å ha dagens erklæring samsvarer med empiri om fremste funksjon.
- Det er få konkrete alternativer til en serviceerklæring.

6.3. Hvilken betydning har serviceerklæringene for lederrollen?

6.3.1. Undersøkellesdata

For å belyse ovennevnte tema stilte jeg tre spørsmål; **3.1 Hva påvirker generelt din utøvelse av lederrollen?**

Ledere i veiledning trakk her fram: *Krav til resultater. Krav om å levere god service, for det er naturlig når jeg er leder for veiledning. Verdier var viktig for en av respondentene: Og ellers sånn i forhold til min egen rolle, så påvirker mest de verdiene jeg har satt som sentrale for meg selv, i forhold til hvordan jeg skal utøve lederrollen min.* En leder trakk fram *overordnede prioriteringer. Hva vi skal satse på, styringsbrevet og de økonomiske rammene.* En underdirektør viste til at arbeidsoppgaver, oppfølging og oppfølgingsfrister *er veldig mye min hverdag.* Det var snakk om oppfølging av både medarbeidere og saker.

En fastsettingsleder svarte spontant og med en latter: *Jeg tenker i hvert fall ikke serviceerklæring!* Vedkommende mente overordnede styringssignaler og klager påvirket mye, og at dialog er ressursbesparende. En viste til målkraft, og dermed serviceerklæringen. Ellers ble ressursene og budsjettet, arbeidsmiljøet og medarbeidernes kompetanse trukket fram. En leder viste til at det var manglende planer og *oppnåelige målsettinger som har påvirket oss mest, altså uforutsigbarheten i hverdagen vår.* Vedkommende mente tanken med omorganiseringen var likhetsprinsippet, men at ulike kulturer vanskeliggjør dette; *For vi kan heller ikke gi klare signaler til våre medarbeidere når vi ikke vet helt hvor vi skal.*

En leder i kontroll og rettsanvendelse mente *produksjonskravene våre, men det jeg prøver å fokusere på rundt det, det er jo rett og slett dette med kunnskap og hvordan vi skal bruke kunnskapen vår og hvordan vi skal kunne jobbe tverrfaglig og lære av hverandre og hele tiden utvikle oss videre. Det tror jeg ligger til bunn for alt jeg prøver å få til.* Vedkommende var ellers opptatt av det å ha helhetssyn i saker, tenke hvordan vi håndterer folk og saker profesjonelt, og setter dette i sammenheng med tidligere lederpraksis; *Da kjenner jeg at servicen nok sitter litt sånn mer forankra hos oss og vi har vært igjennom erklæringene og fått liksom stadfesta at mye av det vi gjorde var riktig gjennom at det faktisk ble satt fokus på det i et sånt dokument.* En leder trakk fram *ytre faktorer man skal ta stilling til og alt det administrative som man blir pålagt.* En leder sa det slik: *Det som påvirker min lederutførelse er det personellet jeg har, og det er de styringssignalene jeg får ovenifra.*

En leder i innkreving svarte at vedkommende *definerer seg inn som en brikke, en leverandør, i et større puslespill, men for å levere gode offentlige tjenester.* En annen trakk fram at den daglige utøvelsen av lederskap er et resultat av et langsiktig perspektiv, at det hele tiden er det *å pendle mellom det overordnede strategiske, til det operative. Og det som påvirker meg mest, det er å få lederne mine til å bli gode ledere.* En leder viste til *det er jo mange ting da, konkretisert til innholdet i serviceerklæringen, men ikke fordi det er en serviceerklæring men fordi det er viktige verdier!* Ellers ble produksjon, restansutvikling, det å følge regler og gjøre ting riktig, samt *at alt vi gjør skal ha en funksjon trukket fram. Skal liksom være et visst tiltak som har mening, og vi skal følge opp.*

Spørsmål 3.2: Vi har tidligere vært inne på om serviceerklæringene styrer arbeidet ditt.

Kan du si noe om i hvilken grad de påvirker lederrollen din? Jeg nevnte enkelte stikkord:

Hva måles og kontrolleres, hva som prioriteres, om serviceholdninger spiller inn ved ansettelse, hvem og hva som belønnes. For enkelte nevnte jeg også om brukeropplevd kvalitet brukes i et organisasjonsutviklende arbeid eller forbedringsdiskusjoner.

Her trakk en fastsettingsleder fram at en kan lære seg det faglige, men det er nødvendig å *klare å takle folk.* Dette vektlegges derfor ved rekruttering til veiledning; *vi sitter jo ikke nede i dybden.* Lederen viste til at veiledning hadde problemer med å få folk; *mange som ikke ville dit.* Siden ikke alle som oppsøker veiledning er like hyggelige, blir morsomme historier fra takknemlige skattytere *ren medisin!* En leder viste til at veiledning er *omdømmebyggere i første instans,* og at det er viktig å være etterrettelige i forhold til hva som sies ut.

Serviceholdninger, *dette med måten du ser på publikum på, er veldig, veldig viktig ved ansettelse i veiledning. En leder sa at kandidatens innstilling til service og hva som er god service for dem er veldig avgjørende. For fagkompetanse kan de lære seg på vårt område. Påvirkning ved at en rapporterer i forhold til serviceerklæringen ble nevnt, mens belønning mer ble knyttet til medarbeidere som i sum har levert noe som er bra i forhold til det interne.*

En fastsetningsleder trakk fram at jeg er veldig opptatt av serviceholdninger og at hva vi måles på, å signalisere hva vi bør prioritere for å oppnå det vi måles på, det er vi nok litt bevisste på. Lederen viste til viktigheten av å være løsningsorientert men at det er snakk om prioriteringer ...at vi skal være effektive og vi skal ikke bruke for mye tid på hver skattyter, og da er det et tilbakevendende spørsmål hva er service, da. Er det service å ta masse telefoner og bruke mye tid på det når du sitter og har restanser på klager? En leder trakk inn balansen mellom kvantitet og kvalitet som måles, den er jo ganske viktig. Er hele tiden den der balansen mellom produksjonsmedarbeideren og fagmedarbeideren. Lederen mente måten etaten har valgt å organisere dokumentflyten på er et kjempeproblem i forhold til serviceerklæringene. Også postgangen ble nevnt som problem. Og det er en frustrasjon i lederrollen, å bygge, altså behandlingstiden er brukt opp før du får i hendene det du faktisk skal behandle. En leder trakk fram at serviceerklæringen nok påvirker fordi en blir målt på resultater. Men om det har fokus i min lederrolle, nei, det er nok andre ting som har mer fokus altså! Det er dessverre det. For vi har jo gjennom årene fått beskjed om at vi skal gjøre sånn og sånn selv om det går på bekostning av serviceerklæringen, så gjør vi jo det da.

En leder i kontroll og rettsanvendelse sa at serviceholdninger påvirker i forhold til rekruttering, og indirekte i forhold til belønning. Min hypotese er jo at kontrollørene mine skal jobbe ute i virksomhetene, de skal jobbe ute i virksomhetene for å se, men også for å kommunisere. Og gjennom kommunikasjon, så er det også å gi service. Så det er derfor det heter kontroll og informasjon. Så implisitt er jeg opptatt av det der, men direkte da i forhold til serviceerklæringer, det er bare i overskriften: Brukerorientert. De som vil, men ikke får det til, skal vi hjelpe. De som ikke vil, de skal merke at vi er der. En leder trakk fram at ved rekruttering så ser vedkommende ubevisst etter de som virker serviceinnstilt. Men i hverdagen ellers så føler jeg veldig lite av det. Det er andre ting som irriterer meg eller kan sette mer spiss på ting enn akkurat den serviceerklæringen. Men det har også noe med at man driver med kontroll da, og at vi ikke er så omfattet av den. En leder ser ved rekruttering helt klart etter folk som kan håndtere mennesker rundt seg, også litt tøffe saker og hvordan de opptrer

etisk i forhold til andre. Belønning ble brukt, men ikke knyttet spesielt opp mot serviceerklæringen.

Vi får ikke så ofte klage på servicen vår. Vi får ofte klage på at vi i det hele tatt finnes! Slik svarte en leder på innkrevingsområdet, og fortsatte; Jeg oppdager jo veldig ofte at jeg har saksbehandlere som prøver å sette de i riktig løsningsspor...det vil man jo alltid belønne. Men det er ikke noe sånn, jeg trekker fram serviceerklæringen og spør hva synes du om dette.

Lederen mente man må være serviceinnstilt, om man passer inn i de verdiene som skatteetaten har. *...mye av det vi gjør er på en måte ikke noe service!* En leder var opptatt av å rekruttere inn folk på innkrevingsområdet som evner å kommunisere og utøve myndighet på en god måte, og at det er *god pedagogikk* i å tenke seg selv inn i brukernes situasjon.

Vedkommende snakker ikke spesielt om serviceerklæringen med sine medarbeidere, *men det er klart vi skal levere basisproduksjon og nå de serviceerklæringene for det rapporterer vi forholdsvis tett på.* En mente det var åpenbart at serviceholdninger spiller inn ved ansettelse, og at det gjelder å finne de som kan stå inne for etatens verdier; imøtekommende, profesjonell og nytenkende. *Våre handlinger og atferd skal være i samsvar med skatteetatens verdier og hva vi som en offentlig etat skal være. Og vi bruker også et sånt uttrykk som rett mental innstilling!* Ord som fleksibilitet, raushet og at det gjelder å være på plussiden ble trukket fram: *Du trenger ikke være positiv, du kan godt være grisekritisk, men du må allikevel være på plussiden! At det må være konstruktivt.* Lederen var opptatt av at verdibegreper må fylles med handlinger og innhold, *det er noe med læringen i det, men når du skal uttrykke avvik så må du alltid uttrykke det i forhold til noe. I et sånt perspektiv så vil jeg si at service sånn sett er gjennomgripende og gjennomsyrrer.*

3.3 Hvordan har det vært å sette serviceerklæringene ut i livet? Har det vært: vanskelig, lett, moro, annet du vil beskrive det som? Stikkord går fram av tabell 5:

Veiledning	Fastsetting	Kontroll- og rettsanvendelse	Innkrevning
Ikke integrert over natta. Gikk trått i starten.	Interessant. Trygg på at veiledning ivaretar det.	Ikke forutsetninger for å svare.	Ikke så vanskelig.
Kjekt å arbeide med, matnyttig.	Vanskelig å innfri, også pga	Treffer ikke helt.	Ikke vanskelig.

Utfordrende; hva er vi pliktig til å gi ift hva brukerne ønsker.	dokumentflyt, postgang og meldingsleverandører.		
Generelt gøy , men og veldig krevende .	Vanskelig. Burde trolig hatt større fokus.	Ikke så lett.	Berører lite.

Utsagn/utdyping fra veiledning: Erklæringen ble ikke tatt alvorlig i starten. Nå bruker skattyterne den. Det er større lederbevissthet enn bevissthet hos ansatte. *Vi jobber veldig mye med veiledningsplikten opp mot hvordan en ønsker å framstå. Og dette med likebehandling som ikke er en serviceerklæring men som likevel på en måte har blitt et sånn flaggskip, på et vis, generelt i offentlig forvaltning, klart at når du da skal jobbe med veiledningsplikt, hvor langt går den...hva er likhet for loven, når er en sak lik, alle disse tingene jobber vi jo veldig mye med. Serviceerklæringen ligger på en måte ikke over oss som en altoppslukende ting det altså. Og vi tør jo aldri å gå ut med noe i denne etaten. Mye mer opptatt av å hogge på hverandre...det ser jeg i forhold til skatteopplysningen, veiledning og internt.. I stedet for på en måte å prøve å være profesjonelle og på en måte formidle budskapet til den som kommer, så benytter vi enhver anledning til å fortelle at de andre ikke har gjort jobben sin.*

Vedkommende spør om et fokus på serviceerklæringen framfor resultatkrav kunne vært bedre. En utdypet: *Det er en sammensatt gruppe med medarbeidere vi har i skatteetaten, og det her å skape forståelse og aksept og forankring for at brukerne skal være i fokus og hva det betyr, det er til og med vanskelig på veiledning der det egentlig er hovedoppgaven. ..i skatteetaten generelt har vi for lite vidsyn. At vi burde... se litt utover egen organisasjon, for at egen organisasjon kan bli styrende for valgene vi tar, og så glemmer vi av og til litt brukerhensynet.* Dette ble nevnt å kunne bety for eksempel flere kontroller, - det går ikke bare på svar- og ventetider.

Utsagn/utdyping fra fastsetting: *Jeg tenker at både veiledning og forebyggende veiledning har en stor oppgave foran seg og er flinke til å ivareta akkurat det. Så der tar jeg det helt med ro i forhold til å tenke at den funksjonen er opp og går. Etatens hjemmesider ble trukket fram som svært gode. Lederen var likevel bekymret for tilgjengelighet for de som ikke bruker nettet, og så TV innslag som supplerende informasjonskanal. Her ble det også vist til at det kan være langt mellom skattekontorene. En leder mente spørsmålet har størst relevans for veiledning men at ledergrupper også i fastsetting nok burde gitt temaet større plass for på en måte å få*

det helt innunder huden. Lederen viste til at mye av dette er jo også hjemla i lovverket, så vi vet det jo av den grunn og! Jeg tør vel påstå, jeg tror ikke lederne rundt omkring her har veldig fokus på serviceerklæringen, altså. Mulig på veiledning....Så det er jo for så vidt fornuftig å ha en serviceerklæring, kanskje, men det som er vanskelig er jo å overholde den! Når det trykker på fra alle kanter.

Utsagn/utdyping fra kontroll og rettsanvendelse: Lite berørt av serviceerklæringen, liten føling med den. Er samsvar mellom erklæringen og resultatkrav gjeldende klager. *Så når det da er, i de tilfelle hvor det da er vanskelig, er ressursmessige årsaker, og kompetansemessige årsaker. En sa: ja, den er litt intetsigende, den serviceerklæringen, opp mot det vi skal drive med, da. Den treffer ikke helt, for det er klart vi varsler jo bokattersyn og da gir vi, da opplyser vi om alt det som skal. En leder mente vi i større grad burde bli målt etter serviceerklæringen på bekostning av antallskrav. Serviceerklæringen burde være et kvalitetsstempel på hvordan vi håndterer omverdenen. Ikke så lett å sette serviceerklæringen ut i livet; for det er klart det kommer litt i konflikt med andre ting. Lederen mente vi har toppledere som gjerne vil ha alt av alt....så det blir veldig sånn at strategiene våre spriker i hundre millioner retninger. Men jeg tror det etiske, det at vi for omverdenen har en etisk profil, det er så vannvittig viktig!*

Utsagn/utdyping fra innkreving: *Også føler jeg at mye av det vi gjør, som vi jobber med til hverdags og hver dag, det er en del av serviceerklæringen i seg selv, så den er på en måte litt sånn innebygd. Lederen viste til at det kan være vanskelig å holde saksbehandlingsfrister, men da går det mye mer på ressurser. Vedkommende avsluttet med så føler jeg ..vi gjør det som er innholdet i serviceerklæringen uten at vi tenker at nå er vi innenfor serviceerklæringen. En leder svarte med en latter at vedkommende likte å se muligheter, og at det overhodet ikke er vanskelig å ha brukerperspektivet som en av flere ledestjerner i sin ledergjerning. En leder viste til at vi bruker dem ikke veldig aktivt, ikke når du konkretiserer innholdet på punkter. ..men hvis du snakker om service, så er det et begrep som er høyst tilstedeværende på det.*

6.3.2. Drøfting og hovedfunn

➤ Lederrollen er ikke fylt til randen av serviceerklæringer....

Uavhengig av funksjon, viser min undersøkelse at overordnede prioriteringer, produksjonskrav og ressurser i vid betydning er det som særlig påvirker lederrollen til respondentene. Ingen trekker fram serviceerklæringen som en sterk påvirkningsfaktor. Som

vist sa en fastsettingsleder at det i hvert fall ikke er serviceerklæringen som generelt påvirker lederrollen! Undersøkellesdata viser at serviceerklæringen i svært liten grad oppleves å påvirke lederrollen i noen av funksjonene. Det var grunn til å vente at særlig respondenter fra Veiledning og Fastsetting ville ha trukket fram at serviceerklæringen er sentral i ulike ledersammenhenger, som oppfølging, belønning og (om)prioriteringer. En rimelig forventning var også at tilbakemeldinger på hvordan etaten maktet å innfri serviceerklærte områder, ble brukt i utviklings- og forbedringsarbeid. Denne forventningen ble avkreftet. Serviceerklæringen styrer ikke aktivitetene slik verktøyperspektivet med sin vektlegging av instrumentell rasjonalitet forutsetter.

➤ **...men serviceholdninger og forankring i etatens verdigrunnlag etterspørres og belønnes**

Bildet blir et helt annet når service konkretiseres som "holdninger til og handlinger overfor" aktuelle brukergrupper. Lederne er som forventet samstemte i viktigheten av å kunne samhandle konstruktivt og *takle folk*. Særlig Veiledning understreker at slike ferdigheter kan være viktigere enn fagkunnskap, som kan læres. Forstått som handlinger og atferd som skal samsvare med skatteetatens verdier og *hva vi som offentlig etat skal være*, blir service viktig og en del av det å opptre profesjonelt. Kan denne holdningen tilskrives serviceerklæringen, eller er det uttrykk for alminnelig dannelse og forståelse for hva som er nødvendig atferd? Fra politisk hold har det lenge vært forventninger til at forvaltningen vektlegger service, jf sitatet foran i kapittel 3.2. der Dåvøy i 1999 understreket at service må bli like viktig for forvaltningen som de mer tradisjonelle forvaltningsverdiene. Som det framgår trakk flere respondenter fram at handlingene er i tråd med serviceerklæringen *uten at vi tenker at nå er vi innenfor*, og *Men ikke fordi det er en serviceerklæring men fordi det er viktige verdier!*

Jeg har vist at skatteetatens serviceerklæring presiserer saksbehandlingstid i forhold til aktuelt regelverk, men ellers i begrenset grad forplikter etaten ved å gå ut med ambisiøse serviceløfter. Jeg tolker samtlige respondenter slik at de mener etaten er opptatt av service og at gjeldende erklæring er *en ide for å få fram det perspektivet*, som en uttrykte det. Flere utsagn støtter etter min mening at etatens identitet også som serviceetat påvirker lederrollen, men *en del annet er mer varemærket for oss enn serviceerklæringen*, for å sitere en respondent. Brukerundersøkelser, forebyggende veiledningsarbeid og kontinuerlig utbygging av etatens nettside kan være eksempler på arbeid med (økt) brukerorientering.

➤ **Å leve som en lover er krevende i sær der løftene er mange...**

Veiledning og Fastsetting har en rekke serviceerklærte oppgaver med angitte svartider. Rammebetingelser som dokumentflyt og systemkapasitet kan alene gjøre det vanskelig å innfri oppgavene innenfor satte frister. Lederne her karakteriserer det å sette serviceerklæringen ut i livet som interessant, utfordrende, krevende og vanskelig. Ledere i Fastsetting tror Veiledning er både opptatt av serviceerklæringen og gode til å innfri serviceerklærte arbeidsoppgaver. Jeg mener å se en sammenheng mellom svarene og antall serviceerklærte områder, ved at bare en av seks ledere i funksjonene Kontroll og rettsanvendelse og Innkreving mener det *ikke er så lett*. Det er vanskelig å vite om svarene hadde vært annerledes om serviceerklæringen ble brukt mer aktivt i lærings- og utviklingsarbeid innad i etat og funksjoner, slik teori og politisk materiale om serviceerklæringer som vist understreker betydningen av.

Min undersøkelse viser at få snakker om serviceerklæringen! Selv om erklæringen er konkret og tematisert, settes etterlevelse og det å innfri løftene av et stort flertall respondenter inn i en større sammenheng. Diskusjoner og avveininger vedrørende servicenivå og veiledningsplikten samt synspunkter på hvordan en ønsker å framstå som profesjonell og imøtekommende, står mer sentralt enn serviceerklæringen blant ledere og i øvrige profesjonsrekker. Flere trekker fram at den handlingspraksis som bør følge av serviceerklæringen, kan ha annen forankring som lovbestemmelser og at det egentlig er lite nytt som ikke fra før *delvis ligger under huden på oss*. Dette samsvarer med juridisk teori om forvaltningens saksbehandling og verdier som ligger til grunn for en forvaltning som har borgeren som oppdragsgiver.

Hovedfunn – tema 3:

- Serviceerklæringen påvirker i svært liten grad lederrollen.
- Ledere i skatteetaten er opptatt av serviceholdninger hos ansatte og en profesjonsutøvelse der brukerorienterte verdier preger atferden.
- Å få ansatte til å oppfylle serviceerklæringen oppleves mest krevende for ledere i Veiledning og Fastsetting, en erfaring som settes i sammenheng med antall serviceerklærte oppgaver.

6.4. Mulige interessemotsetninger som følge av serviceerklæringen?

6.4.1. Undersøkellesdata

Som det første av fire spørsmål til temaet hadde jeg **4.1: Opplever du at serviceerklæringene oppfattes forskjellig i skatteetaten avhengig av arbeidsområde, eventuelt profesjon?** Svarene framgår av tabell 6:

Veiledning	Fastsetting	Kontroll- og rettsanvendelse	Innkrevning
Ja.	Ja, tror det.	Ja.	Ja, åpenbart.
Vet ikke/ja hvis funksjonsområde.	Ja, uten tvil!	Ja, absolutt ift funksjon, mulig ift profesjon.	Vet ikke.
Ja.	Ja, tror det.	Ja ift funksjoner, vet ikke ift profesjoner.	Vet ikke, men brukes ulikt.

Som 4.2: Hvorfor tror du det er slik?

En leder fra veiledning mente det er et skille mellom de som har mye publikumskontakt, som skatteopplysningen og veiledning, og andre som sitter inne på et kontor som ikke er i berøring med det. Vedkommende viste til at det er ulike oppfatninger både grunnet arbeidsfelt og om du er leder eller ansatt. En sa det slik: *Jeg tror interessemotsetningene i forhold til serviceerklæringene kommer mer tydelig fram mellom funksjonsområdene.* En respondent tror det absolutt er forskjellige oppfatninger, og skiller de som møter publikum og andre. Lederen trakk fram at dokumentflyten er mer profesjonalisert i ny organisering, og at svikt som før ble ryddet opp lokalt, nå er mer synlig. Funksjonsdelingen har ført til at veiledning har fått større ansvar. *Men det som jeg synes er det største problemet er ikke at vi presser innover i organisasjonen på det, det synes jeg er bare bra, ...det er veldig lite profesjonelt i forhold til at vi har veldig lett for å skyld på andre, på etaten på en måte, det er ikke vårt, ikke sant.*

Fastsettingslederne trakk fram skillet førstelinjepersonell og andre. En viste til at skattytere med profesjonelle rådgivere kan være *mer på hugget i forhold til frister.* Så jeg skal ikke si at ikke de også kjenner det på kroppen..., dvs ansatte som arbeider ut mot større upersonlige skattytere. En leder uttalte at *..men det er på en måte skatteopplysningen er liksom nummer 1*

og da hjelper det ikke alle de andre felte. Det er på en måte det som teller her i etaten har jeg skjønt. Toppledelsen har prioritert, det er helt klare signaler på hva som teller. Sånn jeg opplever det i hvert fall. Det er jo null mulighet for å komme med innspill til det som er bestemt. Av ressurser til spesielt skatteopplysningen. Men klagene kan ligge...for oss føles det urettferdig at har du vært så uheldig og sendt et brev, som mange gjør, så får du ikke svar på flere måneder, mens ringer du skal du få svar innen 1 minutt omtrent....Slik blir det flere henvendelser i form av purringer til skatteopplysningen. Så det er vel den største interessemotsetningen. Vedkommende mente små veiledningsmiljø umulig kan mestre alle veiledningsoppgavene med den mengden av forskjellige fagfelt som vi har. En leder uttalte: men ellers sånn interessemotsetning som følge av serviceerklæringen, det er jo sånn måloppnåelse opp mot budsjett! Skulle greid serviceerklæringene på alle områder jeg, hvis budsjettet hadde vært litt romsligere.

Lederne i kontroll og rettsanvendelse begrunnet ja-svarene slik: *Serviceerklæringer vil alltid kunne komme litt i konflikt med produksjonskrav for øvrig. En leder mente vi burde arbeide mer målrettet mot skattytertyper; hvem er det vi faktisk skal nå med hva, og at serviceerklæringen derfor må passe på å balansere; At den faktisk også må være formulert på en måte som gjør at hvis vi sørger for å gå den veien, så får alle det bedre! I alle fall på sikt. En leder mente kontroll og rettsanvendelse er veldig skjermet, eller serviceerklæringen har liten innvirkning i utgangspunktet på...vår hverdag, da. Kontra andre funksjoner. Her ble veiledning og fastsetting trukket inn, både i forhold til større press, mer måling og kontrakter på virksomhetsplan. Og når det gjelder profesjon ...den kan kanskje være en større stressfaktor for de som har liten eller lav kompetanse. Jeg tror jurister for eksempel, kanskje ikke ser hva serviceerklæringer til en viss grad er, at det er en veiledende ting som ligger der og kan på en måte snakke seg rundt det. Lederen trodde de som står i skranken og sitter på skatteopplysningen og som i utgangspunktet ikke har kompetanse til å sitte der, føler seg mer bundet av den. En leder pekte på at ..her har vi økonomiverdier og fagverdier i stort, ikke sant, og vi blir etterspurt på alle områder noe mer enn hva vi mener vi kan levere ut fra en faglig god nok kvalitet. Og det gjør jo det at da blir det vanskelig for eksempel kontrollfunksjonen, å forstå med store produksjonskrav, til enhver tid forstå de ressursene som er nødvendig for eksempel for å yte skattekort innenfor de fristene som er satt. Vedkommende illustrerte med at etaten ikke innfrir saksbehandlingstid, det er ikke noe å hente på arbeidsrutiner, så må man da tilsette fem nye personer for å innfri serviceerklæringen. Så vil man på kontrollområdet si det at vi har så store produksjonskrav*

så de fem skal til oss! Og der har du konflikten. Og der har du da den manglende forståelsen for. Da blir det spennende å se hva som vinner: Er det det interne, eller er det prioriteringer fra Finansdepartementet, eller er det serviceerklæringene ute i samfunnet som vinner.

En leder fra innkreving trakk fram: *Veiledning vil jo i sakens natur ha et veldig sterkt fokus på det, og jeg mener det ligger i deres rolle å være en pådriver for å markedsføre det innad i etaten og at vi blir mer på en felles plattform for det. Vedkommende mente erklæringene ble litt stemoderlig behandlet...så vi må bestemme oss for hva vi skal bruke dem til. Nettopp fordi at jeg tror at det er ulik oppfatning av dem. Lederen trodde kanskje at fastsetting bruker erklæringene veldig aktivt, eller sånn at de bare gir opp. Skattekrim har ikke serviceerklærte områder, men kunne hatt det på oppførsel. Og mye er jo på tid her, ikke sant, det meste går jo på tid, mens vi måler jo ikke så mye atferden. Skal man gå videre med serviceerklæringer viste lederen til at man bør ha en prosess rundt utforming og en liten øvelse knyttet til implementeringen. Og lage en mer felles forståelse og et løp for det. Hvor mange områder som er serviceerklært tror jeg ikke betyr noe i seg selv, det er jo forankringen og formidlingen av de, ikke sant, så det er der det ligger!* En leder mente brukerperspektivet generelt hadde fokus i skatteetaten, og så spor av dette i lederes ukebrev, referat fra toppledermøter, ledersamlinger og egen avdelings møter på ulike nivå. En leder uttalte *jeg opplever nok at de kanskje brukes litt forskjellig i den forstand at noen er mer opptatt av å oppfylle de enn andre.* Her trakk lederen inn fastsetting merverdiavgift i kontrast til innkreving, men at ressurs hensyn og ledelse kan begrunne ulikheter. Vedrørende profesjoner svarte lederen at *det er mye mer sånn kulturbetinget, føler jeg. Enn det er profesjonsbetinget.*

4.3: I hvilken grad opplever du at serviceerklæringene kommer i konflikt med andre trekk ved skatteetaten?

En leder i veiledning sa *jeg tror at hvis vi jobber med å skjønne hva en serviceerklæring er for noe, at det bare på en måte er å inngå en avtale egentlig om når tingene skal være ferdig, det på en måte skal ikke dempe kontrollspissingen eller på en måte arbeidet vi driver med.*

Vedkommende viste til en tidligere sjef *han sa jo alltid det at skatteetaten driver ikke med service, vi er ikke en servicebedrift. Det handler jo ikke om det. ...altså dette må vi lære oss å leve med, rett og slett.* En leder mente *vi presser enkelte ting for hardt.* Er det riktig måling mellom forbruket av ressurser mot en gruppe kontra en annen? Lederen utvidet servicebegrepet til å spørre om det kanskje er dårlig service når det ikke drives tilstrekkelig

kontrollarbeid. *Skal vi yte 110% service på et sted og så er vi nede på under 50 på et annet sted. ...vi er jo veldig synlig på telefon! Og det er lett å ta oss på det at ikke vi svarer! Men det er ingen som tar oss i den grad når vi ikke tar kontroll. Du har service hele veien, men jeg tror du har lett for også kanskje å gi bedre service der du er mest synlig! Samme synspunkt var en annen leder inne på; Det som er viktig er at det er et balansert forhold mellom serviceerklæringene og andre krav eller resultater vi skal nå, det tror jeg er det viktigste.*

Fastsettingslederne viste til at *det som er faren for oss som ikke klarer å ivareta fristene, er jo at det blir ingen sannhet. At tilliten kanskje kan svekkes ved at du ikke klarer å ivareta de fristene vi har lovet. Det kan være litt sånn vondt å være en del av det. Vi vil jo gjerne være flinke!* En sa det slik: *Så lenge vi har begrensa ressurser, så er det klart at det kommer i konflikt, kan komme i konflikt i den grad vi tross alt er et kontrollorgan, da. Og hvis det på en måte blir for sterk fokus på god service, altså vi må finne en gylden middelvei der så vi på en måte kan kanskje rekke litt av begge deler!* En leder viste til at *dokumentflyten er en interessemotsetning, og ikke minst de meldingsleverandørene som skal levere hos oss. Dette ble satt i sammenheng med at sykehusene samler fødselsmeldinger og sender samlet for å spare porto; Det er nesten så jeg har lyst til å ta med meg en bunke ferdigfrankerte konvolutter!*

En leder i kontroll og rettsanvendelse viste til at *serviceerklæringen ikke kom i direkte konflikt, ...eller hvis det oppfattes som en konflikt så er det vel mer for de som ser inn på oss enn omvendt. Vedkommende trakk fram at mange ser på etaten som stort sett bare kontrollerende. Og at ikke vi yter service. Lederen mente det er farlig å stille store krav i serviceerklæringen en ikke har mulighet til å nå, det blir en utopi, så dermed gir vi blaffen. Og det har noe med ønsket om hvor vi vil og hvilken mulighet vi har for å komme dit. En annen leder mente ikke å se noen konflikt, altså de er så lite kontroversielle og de omhandler jo egentlig litt lite, spør du meg. Lederen fortsatte med at erklæringene gjelder litt banale områder, og at de kunne vært spisset mer mot skattytertyper. Så det er noe med det at vi klarer å formulere budskapet ut så folk forstår det. I forlengelsen her ble det sagt at serviceerklæringen burde vært på flere språk som engelsk og polsk. Jeg tror temaet er for lite debattert jeg. Jeg tror spesielt etter ROS så er serviceerklæringer, hvor mye har vi snakka om det da? Det er ikke det som har mest fokus! Slik svarte en leder på spørsmålet. Vedkommende viste til at temaet var lite opp i styringsdokumenter, *prioriteringskonferanser eller type konferanser hvor vi snakker om det som er viktig for oss.**

Det opplever jeg i svært liten grad, svarte en leder fra innkreving. ...*innimellom så kan jo rett mot rett bli veldig vanskelig! Men her er det så stor etat at både og kan jo ikke være en umulighet!* Vedkommende mente at vi som både kontrolletat og serviceetat burde være det store spennet i oppgaver bevisst, slik at alle borgere i ulike situasjoner ser at *det henger sammen, sånn møter man skatteetaten*. En annen leder så ingen motsetning; *for meg er det totalt sett et prioriteringsspørsmål. Se helheten her*. En leder uttalte; *på generell basis så synes jeg egentlig ikke det står i konflikt med noe, for skatteetaten er mangfoldig. Og mye av det vi gjør skal på en måte i alle ledd da, skal serviceerklæringen ha noe å si*.

Som spørsmål **4.4: Hvordan håndteres eventuelt slike konflikter?**

En leder i veiledning mente etaten som offentlig forvaltningsenhet må sørge for å løse oppgavene på en måte som gir tillit og forutberegnelighet, og at *en påbegynt sak er viktigere enn en ny sak*. En annen trakk fram at vi *kanskje er litt redde for omtalen vår, og har lett for å dekke opp der vi er synlige, mens en svarte at det blir jo en prioritering*.

En fastsettingsleder ønsket seg flere automatiske løsninger, som at det ble sendt ut bekreftelse på at klage var mottatt. Vedkommende mente også at skatteopplysningen burde være *inneforstått med hva vi har å gjøre*. Ellers ble stille aksept trukket fram som eksempel på forbedring, ikke minst *for alle de som har skjemaskrekk*. En leder mente det er viktig at alle ser betydningen av at folkeregisteret er oppdatert, *det er et samfunnsregister, og at det jo ikke er for oss, dette er jo for samfunnet*.

En leder i kontroll og rettsanvendelse viste til at skatteopplysningen og fastsetting skal fungere og *det er service som skal stå i høysetet! Så kan kontroll komme da sånn halsende etter. Men allikevel så er jo kravene der da*. Vedkommende mente det er *en kime til irritasjon hos mange*. En leder svarte: *Hva er serviceerklæringens plass i de totale prioriteringer?* Lederen mente serviceerklæringene burde *gjenspeiles av de krava som er til de enkelte funksjonene*. ...*okey, det er interne prioriteringer men det er også eksterne serviceerklæringer vi snakker om her. ...hva er det som er viktigst? Det er jo folka mine og det er de overordna resultatkrava, innenfor mitt funksjonsområde som jeg er mest opptatt av. Kan hende noen skulle hviska meg i øret, ja men husk på at du også må levere etter serviceerklæringene. Og skal vi på en måte få en forståelse for dette her, så må det i større grad gjennomsyres i organisasjonen*.

Ingen av respondentene i innkreving så noen konflikter. Spørsmålet ble derfor ikke besvart.

Avslutningsvis spurte jeg alle jeg intervjuet om: **Er det noe vi ikke har snakket om, men som du gjerne vil si noe om nå?**

En veiledningsleder poengterte viktigheten av å våge å gi løfter som vi vektlegger å oppfylle: *For jeg tror at det er enorme gevinster på omdømme og på skattemoral...vi krever jo veldig mye av de ute og hvis de opplever på en måte at de kan stole på at vi og gir tilbake det vi har lovet, så tror jeg faktisk at det påvirker moralen ute, altså etterlevelsesviljen. Mye mer enn det vi tror. En leder mente det er viktig å ha serviceerklæring og en del skjema på flere språk; det er ikke bare nordmenn lenger.*

En leder i fastsetting hadde forberedt seg og trakk fram som utdyping av brukerorientering: *Vi burde gi informasjon til brukere og gjerne så tidlig i livet som mulig, altså skoler og institusjoner og arbeidsplasser... at vi informerer om hva vi står for og hvilke tjenester vi kan yte mot samfunnet vårt da, at det kom innunder huden på befolkningen og samfunnet vårt så tidlig som mulig. Og at vi bruker et språk som er forståelig...vi må også markedsføre veldig at brukerne våre har en opplysningsplikt og en medvirkningsplikt selv. For de kan ikke forvente service fra oss hvis de ikke vil være med å gi de opplysningene vi trenger. Det handler kanskje om en god kommunikasjon med brukerne. ..men brukerne oppfatter behandlingsfrister og serviceerklæringen som en regel uten unntak. Sånn skal det være. Mens vi tolker det mer som et mål og som en veiledende etterlevelse, kan du si. Lederen fortsatte i forhold til lederrollen at serviceerklæringen burde ligge i bunn for arbeid med mål og planlegging. Når det gjelder interessetsetningene, så har jeg notert at vi skvises alltid mot kvalitetsnivå og kvantitetsnivå, altså vi skal produsere en viss mengde, så skal det være en kvalitet på det. Og så er det ikke alltid at disse to måla lar seg kjøre sammen. Fordi det er vel egentlig ingen hemmelighet at det ikke er politisk vilje til å ta inn all den skatten vi kunne tatt inn hvis vi hadde hatt nok ressurser her i vår etat. Vi blir holdt på et nivå hvor vi bare må gjøre det godt nok. Og det er greit det. Men da kan vi heller ikke klare alle kvalitetsnivåene 100 prosent. ...Ja, du kan si i det daglige, du sitter med kjempegode saksbehandlere som ønsker å gjøre en grundig og god jobb, og så skal du overbevise medarbeideren din om at det er altfor bra, du må ikke gjøre det så bra, for det har vi ikke tid til! En annen leder mente...det indre livet i etaten burde hatt litt mer fokus på serviceerklæringene. Det tror jeg hadde vært bra. Nå skal ikke jeg si at det er dårlig per i dag, men jeg har jo ikke inntrykk av*

at det er noen store temaer! Det er en sånn øvelse en gang eller to ganger i året, men det burde bli litt mer av den daglige dialog.

En leder i kontroll og rettsanvendelse viste til at så har ikke jeg hatt noe sånt veldig sterkt forhold til serviceerklæringer! Så jeg måtte finne de opp igjen i dag tidlig, for å se hvor han lå! For jeg husker jeg leste den når den kom. Ellers har den ikke hatt noen sånn innvirkning på meg som sådan, eller mitt virke. Men han har jo innvirkning på etaten. Men det er andre som tar seg av den biten. En leder understreket viktigheten av at vi må være veldig bevisst på hvem vi setter til å håndtere publikum! Og omverdenen. Så det at serviceerklæringene våre leves opp til og at de må formidles av de som er i frontlinja, hele tiden, det tror jeg er et viktig grep, altså. At det må stå i hodet på dem også, at dette vi driver med, dette kan vi, vi har ikke lyst engang til å slippe andre inn på vårt område...så jeg tror det der med brukerorientering det er å ha de rette personene og ha servicen plassert på de rette personene og hvis ikke vi kan det i perioder, så får vi heller stenge da. Rette mennesker på rett plass, det gir også god service. En leder ønsket å forsterke følgende: Det eneste jeg tror er veldig viktig er synligheten av serviceerklæringene i organisasjonen, og det er avstemminga hele tiden av serviceerklæringen, ja hvor ofte skal de revideres, hvor ofte skal de presenteres.

En leder i innkreving ønsket å understreke at etaten må mye mer ut i framtiden, og hvilken måte det skal gjøres på, at det er mange. Men at det er et mål i seg selv. Lederen viste til at vi som etat har samarbeid høyt oppe, og at dette må videreutvikles, for ellers så seiler vi helt akterut. En leder trakk fram at etaten har scoret veldig høyt på brukermålinger. Både med at man føler man har tillit til og man leverer kvantitet, kvalitet i tråd med forventningene. Lederen mente man må kanskje i større grad øke bevisstheten om dette; hvorfor det er så viktig, hva gjør vi og den enkelte i det daglige som faktisk påvirker den enkelte borgers opplevelse av service. Så det er jo et sånt tema som kanskje bør opp med jevne mellomrom på mer spissede ledersamlinger som igjen skal følges opp...og mer bevisstgjøring av også den enkelte er vel helt avgjørende. Vedkommende understreket hvor viktig det er å se seg selv i en større kontekst, og avsluttet med: Her jobber vi for, på vegne av.

6.4.2. Drøfting og hovedfunn

- **Erfaringer med at serviceerklæringen oppfattes forskjellig i skatteetaten - møter med mennesker berører og forplikter**

I tråd med min antakelse, viser undersøkelsesdata at Veiledning oppleves og antas mer opptatt av serviceerklæringen enn øvrige funksjoner. Serviceerklæringen har ulik relevans for funksjonene. Veiledning har som vist en rekke møtepunkter med brukere. ”Sannhetens øyeblikk” er et bilde hentet fra tyrefekterarenaen som illustrerer det avgjørende her-og- nå møtet. Jeg synes det er interessant at veiledere også i min undersøkelse ofte omtales som å være i en ”fortropp”, førstelinje eller frontlinje,- uttrykk som for meg har ”militær klang” ved at jeg tenker kamp og forsvar. Om ansatte i skatteetaten ikke forventes å reagere like hurtig og presist som en matador på høyden i en svært presset situasjon, vil det å møte alle typer mennesker kreve nærvær og kompetanse som gir brukeren en opplevelse av å bli møtt profesjonelt. Ved siden av skatteopplysningen (SOL) er det Veiledning som primært mottar reaksjoner på eventuell manglende innfrielse av serviceerklærte oppgaver (enkelte ganger fra billedlig talt olme okser!).

En leder fra kontroll og rettsanvendelse mente at ansatte med lav kompetanse trolig vektla serviceerklæringen på en mer absolutt måte enn eksempelvis jurister. Funksjonen Veiledning har flere medarbeidere med lav formalkompetanse enn Kontroll og rettsanvendelse. Medarbeidersammensetningen kan ved et slikt resonnement forsterke erklæringens posisjon i funksjonen. Jeg fikk ikke fram at lederne erfarer at oppfatningen av serviceerklæringen avhenger av profesjon. Som vist tolker jeg etatens serviceerklæring som svært samsvarende med lovbestemmelser for saksbehandling i forvaltningen og god forvaltningsskikk. Dette kan være en årsak til at ingen ledere har erfart ulik oppfatning av serviceerklæringen som kan forklares med profesjonstilhørighet.

➤ **All vurdering har et referansepunkt. SOL og snø som ruller....**

Fastsetting har i likhet med Veiledning en rekke serviceerklærte oppgaver. Min undersøkelse viser at lederne her opplever at i sær SOL prioriteres på en måte som går ut over saksbehandlingstiden for skriftelige oppgaver, i sær ressurser til klager. To ledere illustrerer uavhengig av hverandre situasjonen med klagen som en snøball som ruller og vokser i størrelse, mens SOL har ”topp prioritet” – med andre ord lang avstand og ingen ”smeltingshjelp.” Svartid på telefon er ikke serviceerklært og formidlet utad slik klagebehandling er det. Responstid på telefon er likevel en viktig oppgave som påvirker omdømmet i stor grad. Som vist fant Riksrevisjonen at ” i skatteetaten er brukerne relativt lite tilfreds med informasjon om rettigheter og regelverk, og tilgjengelighet per telefon.” En

dreining av ressurser til telefonsvartjenesten kan forklares med at brukerens tilbakemelding tas på alvor.

Flere er inne på at serviceerklæringen vil kunne komme i konflikt med etatens øvrige produksjonsoppgaver. Det er mange forhold som kan komme i konflikt og der det gjelder å balansere, i undersøkelsen beskrevet ved ord som kvalitet og kvantitet; *vi skvises alltid mot kvalitetsnivå og kvantitetsnivå. Og så er det ikke alltid at disse to måla lar seg kjøre sammen.* Det gikk også på ressursituasjon, antall medarbeidere og (overtids)budsjett; *Skulle greid serviceerklæringen på alle områder jeg, hvis budsjettet hadde vært litt romsligere.*

Jeg fikk fram at lederne mente ulike oppfatninger skyldes annet enn antall serviceerklærte områder. Lederne i Innkreving trakk fram kulturelle faktorer, og at formidling og forankring er viktig for å sikre lojalitet mot det serviceerklærte. Dette synspunktet støttes av studien til Lyngstad (2002). Han understreker i sin studie av serviceerklæringer betydningen av ledelsens pådriverrolle i implementeringen av konseptet. Han vektlegger lederes rolle i arbeidet med å fornye atferdssystemet for å sikre forankring og legitimitet for den organisasjonsendringen som serviceerklæringen er ment å gi. (Op cit:117).

➤ **Serviceerklæringen forsvarer plassen i en helhet og mangfold av oppgaver.**

Balansering som både utfordring og løsning....

Undersøkelsesdata viser at respondentene i svært begrenset grad opplever at serviceerklæringen kommer i konflikt med andre trekk ved skatteetaten. Lederne som nevnte mulige konflikter begrunnet dette med ressursprioritering, en "øvelse" ingen offentlig etat kommer utenom. I en stor etat som skatteetaten vil et mangfold av oppgaver kreve ferdigheter og profesjonalitet både i arbeid med brukerorientering og myndighetsutøvelse. *Både* og kan ikke være, og oppleves ikke å være, en umulighet for en etat som også vektlegger modernitet, jf symbolperspektivet. Det er ikke støtte for at brukerorientering generelt, og serviceerklæringen spesielt, oppleves å utfordre forvaltningens særpreg på en måte som er konfliktfylt. Uavhengig av funksjon og ledernivå, understreket respondentene at det er balansen som er avgjørende. Etaten må vektlegge service, men skal også drive kontroll som del av myndighetsutøvelsen. Organisasjonsidentiteten oppleves slik jeg tolker det, ikke som utfordret eller uklar, slik det er forventning om i identitetsforvaltningsperspektivet. En leder begrunnet manglende konflikt med at serviceerklæringen er lite kontroversiell, *omhandler lite og litt banale områder.* Jeg har foran vist at serviceerklæringen ikke går ut med særlig mer

enn det som følger av lov og ulovfestede prinsipper for god forvaltningsskikk. Slik forstått inneholder ikke serviceerklæringen konfliktstoff. Den tydeliggjør frister som binder mer enn det som kan utledes av lov, men erfares ikke å ”stange” mot andre roller etaten har.

Hovedfunn – tema 4:

- Serviceerklæringen har ulik relevans for funksjonene, noe som primært henger sammen med antall serviceerklærte oppgaver.
- Ulik oppfatning av serviceerklæringen kan ikke forklares med profesjonstilhørighet.
- Serviceerklæringen oppleves i liten grad å komme i konflikt med andre trekk ved skatteetaten eller å utfordre forvaltningens verdier og særpreg på en konfliktfylt måte.

6.5 Erfaringer med serviceerklæringer i det daglige – empiri og perspektiv

Som et bakteppe til studien om lederes erfaringer med serviceerklæringer i skatteetaten, har jeg forsøkt å vise hvordan konseptet henger sammen med en dynamisk forvaltningspolitikk i inn- og utland. Brukerorienterte verdier har solide røtter i statsforfatningen og juridisk bindende bestemmelser for offentlig tjenesteyting. Jeg har presentert og analysert etatens serviceerklæring og speilet dem i gjeldende regler for forvaltningsutøvelse. Det er ikke nødvendigvis slik at serviceerklæringer som lover mye mer enn aktuelle lovbestemmelser, får større følger for handlingspraksis enn mindre ambisiøse erklæringer. Støtte for en slik påstand følger av et bredt institusjonelt perspektiv som et av studiens teoretiske hovedperspektiv.

➤ Verktøyperspektivet og teorien om direkte tilkøpling har liten forklaringskraft i studien

Serviceerklæringen ble som administrativ reform pålagt innført i skatteetaten som del av norsk statsforvaltning. Konseptet er derfor ledelsesforankret i tråd med verktøyperspektivet. Rundt tusenårsskiftet var en kjent med hvordan konseptet fungerte i andre land og organisasjoner, jf tabell 1 i kapittel 3.3. foran. Er det ikke stor sannsynlighet for at ”alle” ser det kroniske problemet med for lang saksbehandlingstid og mindre god servicekvalitet? Og sikrer ikke lokal tilpasning at en får en nødvendig forbindelse mellom ”ektefølt” problemoppfatning og valg av løsning? Skatteetaten satte ”lydig” i gang et arbeid med egne

erklæringer som ble tatt i bruk på samme tid og publisert via flere kanaler – blir de ikke slik et effektivt verktøy for økt brukerretting? Helt siden innføringen har konseptet hatt sin plass i etatens sentrale styringsdokumenter – og analysen av gjeldende erklæring viser i stor grad samsvar med regler for forvaltningsutøvelse. Kompatibilitetstesten både teknisk og verdimessig må vel sies å være bestått? Statskonsults rapport (Siste frist? 2003: 8) viser til at undersøkte virksomheter med serviceerklæringer opplever at det arbeides mer målbevisst med å få sakene effektivt unna, og at dette gir resultater. (Kapittel 3.9). Hvordan kan jeg da konkludere slik jeg gjør?

Forventning om tett kopling mellom konsept og etat er svært sentral i verktøyperspektivet og valgt teori. Studien min avdekker at lederne i liten grad opplever at serviceerklæringskonseptet er tett forbundet med etaten i betydning effektivt verktøy for problemløsning. En forklaring kan være at valg av konsept ikke ble tatt av (lokal) ledelse i etaten, noe som svekker sjansen for at alle i organisasjonen deler mål og situasjonsbeskrivelse knyttet til problemet verktøyet skal brukes på. Empirien viser at det sjelden snakkes om serviceerklæringen, den har begrenset kraft som styringsverktøy, og flere viser til hvordan erklæringen burde vært utformet og brukt på måter som kunne styrket forankringen. Serviceerklæringen erfares slik jeg tolker funnene, ikke å komme i konflikt med etaten som sådan, men det er ikke *verdens undergang* om ikke erklæringene *som ikke satte hverdagen på hodet* da de kom, etterleves. Den er ikke styrende for all aktivitet og ikke innarbeidet og forankret i alle sentrale planprosesser. Jeg har vist at etatens serviceerklæring framstår nokså uforandret siden førsteutgaven, et faktum som ikke passer til verktøyperspektivets forventning om en lineær utvikling av stadig bedre konsepter som ledelsen kan ta i bruk som styringsverktøy.

Liten forklaringskraft betyr at jeg ikke utelukker relevansen til verktøyperspektivet. Utsagn om at vi uten en serviceerklæring *kunne fått noe lengre saksbehandlingstid*, peker mot effektivisering, og støtter en slik presisering. Det gjør også Røviks understrekning av ”det rasjonalistiske hegemoni” og hans konstatering av at de ulike perspektivene ofte er knyttet sammen på paradoksale måter. (Røvik 2004).

➤ **Identitetsforvaltningsperspektivet har liten forklaringskraft i studien**

Som vist kan skatteetaten betraktes som identitetssøkende og opptatt av å forvalte sin identitet i spenningsfeltet mellom å være unik og samtidig lik noe eller noen. Det er ikke funnet støtte for at etaten i arbeidet med egne serviceerklæringer har latt seg inspirere av andre lands erklæringer eller serviceerklæringer i næringslivet. Forarbeidene viser til St meld nr 4 (1996-1997) og departementets føringer, som understreker ønsket om å utvikle og forbedre forholdet mellom forvaltning og brukere. Som vist er veilederne fra AAD påvirket av trygdeetaten (som hadde sett til Storbritannia og Danmark), men det går ikke fram av forarbeidene til skatteetatens serviceerklæringer i hvor stor grad veilederne har vært førende. Selv med liten frivillighet i valg av konsept, kan det godt være at skatteetaten ved å ta i bruk serviceerklæringer ønsket å kontrastere seg mot ”det kritikkutsatte bildet av byråkratiet”, jf foran under kapittel 3.2.2. ”Med bakgrunn i begrensede muligheter for å gjøre større endringer i behandlingstid mv og behovet for balansert og strategisk ressursbruk på service- og kontrollorienterte tjenester, har arbeidsgruppen lagt opp til at dagens servicenivå må danne utgangspunkt for erklæringene.” (Forarbeider 2000:13). Blir etatens (byråkratiske) atferd her ”pakket inn i” et fargerikt hefte slik at serviceerklæringene blir ferniss for å framstå tillitsvekkende? Jeg har vist at etatens erklæring ikke er spesielt omfattende, men at forarbeidene vektlegger en gradvis utbygging i tråd med brukernes tilbakemeldinger. (Op cit:12). Mye tyder på at etaten ved ”adoptionen” virkelig mente at en serviceerklæring inndelt etter brukernes kontaktpunkter med etaten ville sikre brukerfokus på en mer konkret måte. Jeg tolker en selvforståelse som serviceetat i utsagn som *det hadde blitt lagt merke til om vi ikke hadde hatt den.*

En sentral forventning i identitetsforvaltningsperspektivet er tett kopling mellom konsept og etat. Jeg har vist at serviceerklæringen er lite endret i løpet av de ni årene etaten har hatt den, og at læringsfunksjonen ikke kommer fram i min empiri. Respondentene opplever ikke at erklæringen er et tydelig styringsverktøy eller at konseptet påvirker lederrollen i særlig grad. Utsagn om innfrielse som *klarer vi det ikke så klarer vi det ikke, og jeg synes ikke vi har noe veldig fokus på den, jeg,* tyder på løsere koplinger.

Igjen er bruk av ordet ”liten” bevisst. Min undersøkelse viser at respondentene mener skatteetaten er opptatt av service og at gjeldende erklæring er *en ide for å få fram det perspektivet.* Jeg fikk fram flere utsagn som jeg setter i sammenheng med etatens identitet

også som serviceetat, selv om *en del annet er mer varemerket for oss enn serviceerklæringen*, som sitert foran.

➤ **Symbolperspektivet og teorien om frikopling har (størst) forklaringskraft i studien**

Bondevik-regjeringens pålegg om innføring av serviceerklæringer må karakteriseres som et ”normativt press i institusjonelle omgivelser”, og slik fylle forventningen i symbolperspektivet om løsningsdrevne problemetablering. Jeg har foran i kapittel 3.5. vist at departementet understreker at serviceerklæringskonseptet har to viktige funksjoner knyttet til informasjon utad og læring gjennom intern forbedring. Det er vanskelig å være uenig i at dette er områder som enhver organisasjon kan ønske å bli dyktigere på, og som konseptet serviceerklæringer i tråd med forventningen i perspektivet ”presiserer problemoppfatningen i forhold til.”

Hvordan samsvarer empirien og teorien om frikopling? Kan en se bruk av konseptet serviceerklæringer i mindre grad styrt av lokale og ”ekte” problemer internt i skatteetaten, men mer som resultat av at samfunnets virkelighetsoppfatninger og normer over tid endres? Jeg har foran i kapittel 3.3. vist at NPM- retningen med en samlebetegnelse vektlegger brukerfokusering, og at en i moderniseringen av forvaltningen i en rekke OECD land har tatt i bruk styringsredskaper hentet fra privat virksomhet. Konseptet serviceerklæringer er en delløsning for hvordan skatteetaten skal håndtere omgivelsene sine, og er blitt en legitim oppskrift i mange land og organisasjoner på hvordan forvaltningen skal innrette brukerorienteringen. Som institusjonalisert konsept blir det oppfattet som den riktige, den effektive og moderne måten å organisere arbeidet med brukerrettet kvalitets- og serviceutvikling. Jeg mener slik å ha vist ”institusjonelt omgivelsespress” på flere nivå.

I tråd med forventninger i teorien om frikopling, ble konseptet implementert i skatteetaten. Erklæringene ble publisert i eget fargerikt hefte og lagt ut på nettsiden til etaten – som formelle og fysiske uttrykk for implementeringen. En forventning i teorien om frikopling er videre: *Ved nærmere undersøkelse vil det bli ”avslørt” at lederne rapporterer at handlingspraksis i mindre grad er påvirket av konseptet.* Det er her studien min kommer inn, ved at jeg har stilt lederne flere spørsmål om erfaringer med serviceerklæringskonseptet jeg mener er egnet til å få fram i hvilken grad handlingspraksis i skatteetaten er påvirket av serviceerklæringen.

Som vist ved tolkning av de ulike temaene, mener jeg å ha fått fram at serviceerklæringen ikke brukes aktivt innad på en måte som konseptet forutsetter og legger opp til som ledd i å nå målet om en bruker- og kvalitetsorientert virksomhet. Litt spisset sagt ble erklæringen spredt og lagt ut på nettet, men mange ”blåste litt av den, la den ned i skuffen og tenkte ikke mer på den”, som en av respondentene i Veiledning sa det. Serviceerklæringen er ikke blant etatens viktigste styringsdokumenter slik respondentene vurderer det. Erklæringen påvirker i liten grad lederrollen. Serviceerklæringen settes ikke i sammenheng med kvalitetsarbeid og utvikling av tjenestene. Samlet mener jeg dette støtter teorien om frikopling i symbolperspektivet; serviceerklæringen er del av skatteetatens strategi og styringsverktøy, men praksis er ikke særlig påvirket av konseptet.

Hva med Røviks virusteori som supplement til teorien om frikopling? Jeg mener å ha empiri som spriker i forhold til denne teorien. Det *snakkes lite om serviceerklæringen, det snakkes om målkrav, og jeg tror ikke det er mange ledere som tenker på serviceerklæringen noe særlig, å Gud det er den der ja, den er det lenge siden jeg har sett*, kan tyde på at konseptets begreper og uttrykksmåter ikke er ordentlig forankret i etaten. Andre funn viser at erklæringen brukes både innad og utad; *merker folk vet at de har noe de kan kreve av oss og den er kommet i bruk, på en litt annen måte enn de (ansatte) kanskje tenker over sjøl*. Dette kan henge sammen med at Norge er et rettighetssamfunn der *aukande forventningar frå innbyggjarane* krever en godt organisert, styrt og samordnet forvaltning, for å sitere stortingsmelding nr 19 (2008-2009). Jeg har fått fram at respondentene mener serviceerklæringen i skatteetaten har som viktigste funksjon å gi forutberegnelighet i forhold til svartider. Tid er blitt et ”knapphetsgode” for mange i dagens samfunn der en forventer effektiv sakshåndtering og likeverdighet på møteplasser med forvaltningen. Det er gjerne litt lettere å vente der en vet hvor lang ventetiden blir.

Skatteetaten vektlegger som vist i kapittel 2 både effektivitet, utvikling og service som ledd i det å styrke etatens legitimitet. Teorien om transformasjon av konsepter og praksiser forutsetter at skatteetaten aktivt vil forme konteksten etaten er en del av, selv om de institusjonaliserte omgivelsene binder handlingsrommet. Hvordan og i hvilken grad konsept og lokal handlingspraksis bearbeides eller transformeres, avhenger som vist både av kompleksiteten til konseptet som skal implementeres, og aktuell organisasjons interne struktur, kapasitet og motivasjon. Enkelte respondenter mener etaten er for innadvendt og *forsiktig, at vi må mye mer ut, samarbeide mer med andre etater, og at samarbeid med brukere*

bør få *reell innvirkning på hvordan vi tenker videre*. Jeg mener å ha fått fram at etatens serviceerklæring er en mindre markant del av etatens satsning på service mot brukerne. Brukerundersøkelser og nettsiden er eksempler på aktivitet som fokuserer på etatens rolle som noe mer enn en ”kontrollerende myndighetsutøver.” Selvangivelsen ble tildelt Rosingprisen for beste nettjeneste i 2006. Juryen begrunner tildelingen med at skatteetaten gjennom mange år har gjort et ”*grundig, målrettet og brukerfokusert arbeid*.” Videre heter det: (Etaten har ved) ...*selvangivelse for lønnstakere bevist at god teknologi like gjerne kan være usynlig teknologi. Arbeidet som er lagt ned har ikke bare resultert i en velfungerende løsning for en ekstremt heterogen målgruppe, men også evnet å påvirke mentaliteten i hele det norske samfunn i retning av et mer positivt syn på skatt og selvangivelsen.*” (Pressemelding 21.11.2006).

Serviceerklæringskonseptet måtte oversettes lokalt for å framstå som egnet for etaten. Møteplassene etat – bruker er andre i skatteetaten enn de er for eksempel i NAV og politiet. Skatteetaten er som typisk forvaltningsetat bundet av regler og normer for forvaltningsutøvelse. Jeg har vist at etatens erklæring tok utgangspunkt i et ambisjonsnivå som reflekterte målt, faktisk kapasitet vedrørende saksbehandlingstider. Etatens serviceerklæring har endret seg lite siden innføringen, - et faktum som ikke er i samsvar med målsettingen i forarbeider og utviklingsdimensjonen som følge av tilbakemeldinger og egne erfaringer. *Det er en virkning ved å ha dem bare*, sa en respondent om serviceerklæringen. Jeg har ikke grunnlag for å si noe om det slik er skapt *nye institusjonelle former eller hybrider som både er forskjellige fra de opprinnelige tradisjonene i organisasjonen og de instrumentelle intensjonene som konseptet legger til grunn*, jf kapittel 4.3 og forventningene i teorien om transformasjon. At så få ser mulige alternativer til skatteetatens serviceerklæring, betyr kanskje at livet kan bli langt for erklæringen?

6.6 Livet med serviceerklæringen - om prioriteringer og krysspress

Serviceerklæringer som styringsverktøy kan medføre en viktig diskusjon om hvordan vi skal styre forvaltningen. Et sentralt spørsmål kan være hvor mye som skal lovreguleres, og hvor mye som skal legges til etatene. Serviceerklæringer er som vist i oppgaven verktøy for å styre forventninger. Fra politikernes side kan de være verktøy for å styre etatene slik at tjenesteutøvelsen møter brukerbehov. Serviceerklæringer kan også være verktøy for å styre medarbeidere og deres fokus – det som er serviceerklært skal gis oppmerksomhet.

Effektivisering, brukermedvirkning og myndiggjøring er tre samfunnstrender som gjerne knyttes til NPM, jf figur 2 foran i kapittel 3.3. Jeg vil vise at begrepene også kan forankres i New Public Administration (NPA), om enn med annen betoning. Innen NPA understrekes viktigheten av å revitalisere de verdiene som spesifikt knytter seg til den offentlige kontekst. Klausen (2005) tar et oppgjør med et syn på offentlig sektor preget av instrumentalistiske og økonomiske verdier, forestillinger om verdifrihet og positivistiske og behavioristiske anskuelser. Innen dette institusjonelle perspektivet understrekes nødvendigheten av både styring og borgermedvirkning. Klausen (op cit) oppgir amerikanske forskere på slutten av 1960 årene og Blacksburg Manifesto (Wamsley 1990) som betydningsfulle kilder til NPA. Nevnte trender preger moderne arbeidsliv. Begrunnelse for gjennomgangen er at jeg mener den er egnet til å belyse problemformuleringen i oppgaven og slik jeg vurderer det, gi støtte til konklusjonen om at teorien om frikopling av serviceerklæringskonseptet har forklaringskraft i studien.

Effektivisering kan romme mange ulike tiltak og settes i sammenheng med ulike formål. I en reduksjonistisk modell og innen NPM blir effektivitet typisk forbundet med kostnadseffektivitet. Lundquist (1998) innlemmer kostnadseffektivitet som en av økonomiverdiene som alltid skal gis oppmerksomhet i et demokrati. Med kostnadseffektivitet mener han at utgiftene skal være så lave som mulig. ”*Det bredare begreppet effektivitet omfatter kvoten av graden av måluppfyllelse och kostnaderna.*”(op cit:64). Jeg forstår Lundquist dit hen at en i et effektiviseringsarbeid også må innlemme funksjonell rasjonalitet (valg av tiltak som leder til måloppnåelse) og produktivitet. Effektivisering kan derfor ikke kun knyttes til kostnadseffektivitet. Rapporten ”Siste frist” (Statskonsults rapportnummer 2003:8) konkluderer som vist med at saksbehandlingsfrister verken er et nødvendig eller tilstrekkelig virkemiddel for å få til nedkorting av saksbehandlingstid. Mer oppmerksomhet fra ledelsens side og nedprioritering av andre oppgaver nevnes som aktuelle tiltak.

Felles for alle former for brukermedvirkning er at medvirkning avhenger av et initiativ fra den enkelte. Dette gjelder både den enkeltes mulighet til å komme med innspill på ulike etaters service, den enkeltes deltakelse i brukerundersøkelser, samt den enkeltes engasjement i brukerorganisasjoner. I NPM blir gjerne brukermedvirkning gitt formen ”du skal få bli kunde i et marked.” Kunder stiller som kjent ikke likt, verken med hensyn til kjøpekraft eller ressursmessig utrustning. I et (bedrifts)økonomisk system viser Lundquist (1998:22) til sammenhengen ”ju bättre kund desto bättre behandling.” Brukerorientering, inkludert

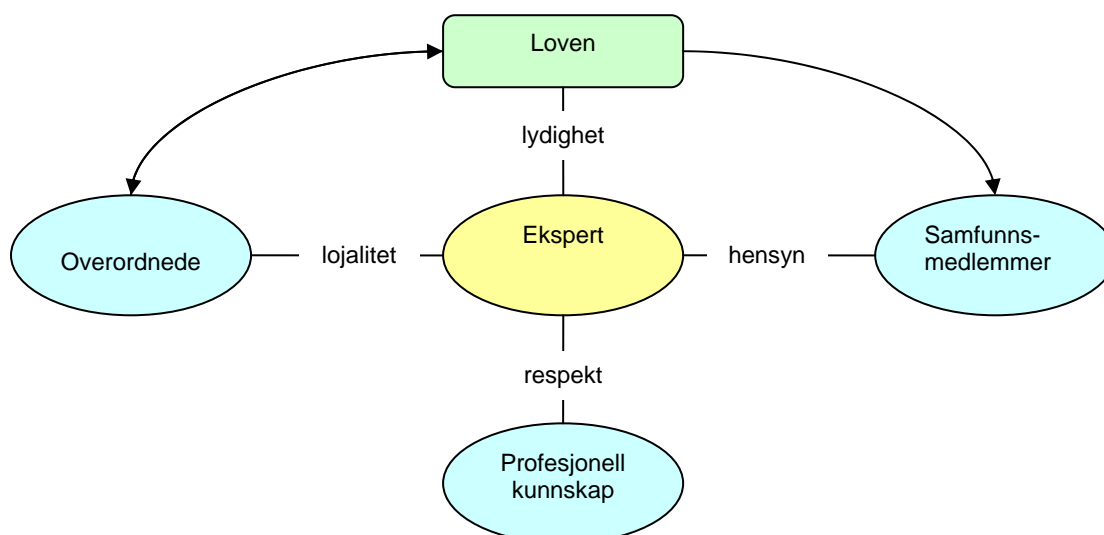
brukermedvirkning, har som vist i oppgaven mange dimensjoner. Managementtradisjonen underkommuniserer dette mangfoldet. I en tid med fremtredende individualisme og økte forventninger til det offentlige kan det virke rimelig å stille krav om responsivitet overfor brukerønsker og –krav, dvs levere differensierte og serviceorienterte ytelser av høy kvalitet, ”men uten at rutte med skatteborgerens penge” (Klausen 2005:62). Lundquist (1998) nevner ikke brukermedvirkning eller brukerorientering som egen verdi i katalogen som han mener skal utgjøre vårt sett av grunnleggende verdier (offentlige etos). Slik jeg forstår ham, blir en slik spesifisering unødvendig i et demokrati der hensynet til borgeren/brukeren som ideal skal gjennomsyre all forvaltning. Brukerretting poengteres og konkretiseres sterkt i den nye stortingsmelding nr 19 (2008-2009) om forvaltningspolitikk.

Røvik (2004) viser til at det på 1990-tallet kommer inn en ny ide under ”konsepter for personlig utvikling”, på norsk gjerne referert til som delaktighet gjennom myndiggjøring. ”Dette er en samfunnstrend som nå kommer til uttrykk både i europeiske og amerikanske organisasjoner, oftest under betegnelsen ”empowerment.” I følge Røvik er det et ”nokså utydelig konsept som følgelig gir flere frihetsgrader for alternative tolkninger i ulike organisasjoner. Kjernen er imidlertid at den enkelte medarbeider tillegges visse rettigheter og tilkjennes ansvar for virksomhetens utvikling og vekst.” (op cit:252). Jeg forstår Lundquist (1998) slik at myndiggjøring både betyr at en skal anse brukerne som handlingsdyktige og meningsberettigede individer, samt at en skal ha tiltro til profesjonsutøvernes faglige virksomhet innenfor rammer av lov og (profesjons)etikk. (Trandem Myhre 2006).

Lyngstad (2002) mener innføring av serviceerklæringer i realiteten innebærer en radikal organisasjonsendring for forvaltningen. Ved at ”brukerorienterte verdier som effektivitet, tilgjengelighet, åpenhet, medvirkning, service, empati osv. skal sidestilles med, og delvis erstatte tradisjonelle forvaltningsverdier som eksempelvis faglig uavhengighet, nøytralitet, likebehandling, upersonlighet etc.”, endres hele organisasjonssystemet, ”og redefinerer på en fundamental måte hva organisasjonen er, inkludert strategi, struktur, mennesker, prosesser og kjerneverdier.” Hovedutfordringen med å innføre serviceerklæringer synes i et slikt perspektiv ”å konvertere en ny organisatorisk virkelighet til endringer i den faktiske atferden eller praksis i møte med brukerne.” I forlengelsen her trekker han inn nødvendigheten av lederen som ”kreativ rollespiller”; en må som leder evne å etablere en maktbase som grunnlag for en radikal endringsprosess. Han tror på belønning for å styrke ønsket atferd, og viser også til at lederens rolle er å gi serviceerklæringen mening. Som vist i undersøkelsen,

belønner ikke respondentene konkret innfrielse av serviceerklærte oppgaver. Jeg fikk heller ikke fram data som setter serviceerklæringen i sammenheng med en ”radikal endringsprosess.” Serviceerklæringen erfares heller ikke å påvirke lederrollen i særlig grad. Det snakkes lite om serviceerklæringen; ...med gode lederskap så kan man jo bruke det aktivt. ...men det er nok noe vi må forankre mer i regionledelsen og bli litt sånn enige om, ja, hvordan ønsker man å bruke de da. Det kan nok hende vi burde fokusert mer på det – både i ledergrupper og avdelingsgrupper, - for på en måte å få det helt innunder huden.

Figur 7: Ekspertens etiske grunnrelasjoner, kilde Lundquist (1998:127), (Trandem Myhre 2006).



Lundquist (op cit) viser med støtte i realistisk normativ teori til profesjonsutøverens etiske grunnrelasjoner, se figur 7. Dersom en som leder ønsker å bygge intensjonene med serviceerklæringskonseptet inn i organisasjonskulturen, må en være bevisst dette krysspresset de ansatte står i, der hensynet til brukeren bare er ett av flere hensyn som må tas, og en rekke institusjonelle normer gjelder. ...men det etiske, det at vi for omverdenen har en etisk profil, det er så vannvittig viktig! Selv om serviceerklæringskonseptet er innført, kan et slikt helhetlig bilde av virkeligheten være en forklaringsfaktor på delvis frikopling av konseptet, slik jeg mener å se i utsagn fra flere respondenter i undersøkelsen. ...så føler jeg liksom at vi ansatte er kommet litt i bakhånd på en måte, for det er veldig fokus på brukere. Og så når ressursene blir knappe så begynner en å kutte det som støtter opp om serviceerklæringen. Vi

blir etterspurt på alle områder noe mer enn hva vi mener vi kan levere ut ifra en faglig god nok kvalitet.....det som er vanskelig er å overholde den! Når det trykker på fra alle kanter.

I samfunn der stadig flere tar spesialisert høyere utdanning, øker antallet eksperter innen ulike fagfelt. Reorganiseringen av skatteetaten er ment å legge til rette for økt spesialisering, og det rekrutteres blant annet økonomer, revisorer og jurister som må forholde seg til lovene for etatens virksomhet. Dette gjelder ikke minst innen funksjonene Kontroll og rettsanvendelse og Innkreving. Som ledere forventer mine respondenter oppslutning om mål og prioriteringer for arbeidet. Styringsbrev og resultatkontrakter, *målkrav*, forplikter. Jacobsen (2001) viser til at profesjonelle yrkesutøvere gjerne antas å ha et sett av spesielle verdier, sterkt knyttet til profesjonell autonomi. Generelt er kunnskap om viktigheten av forsvarlig forvaltningsutøvelse sentralt for ansatte i skatteetaten. Samfunnsmedlemmene i figuren kan konkretiseres til brukere slik jeg har illustrert i kapittel 2.

Leinum Seim (2001:123) peker på at en markedsorientering kan legitimere en markedslogikk som tenderer mot å anvende målbare størrelser som kriterier på effektivitet. Slik kan det bli en fare for at andre rettssikkerhetsgarantier kan bli erstattet av et fokus på de eksakte kravene til saksbehandlingstid slik de kommer til uttrykk i serviceerklæringene. I skatteetaten kan det reises spørsmål ved om serviceerklærte standarder for saksbehandlingstid og vedtaksproduksjon blir betraktet som uttrykk for hvorvidt etaten er effektiv. Om det er for sterkt sagt at regionene konkurrerer seg imellom på saksbehandlingstid, blir dette tett fulgt og sammenlignet av skattedirektoratet. En slik oppfølging kan føre til at det som måles gis prioritet. Skatteetaten er lovstyrt, og jurister og andre har lovtolking som spesialitet. Det er liten grunn til å tro at medarbeiderne ofte vil oppleve sterk motstrid mellom hensynene respekt og lydighet i figuren. Siden serviceerklæringene som vist kan ses som konkurrent til fristbestemmelser i lov, kan det oppstå konflikt mellom løfter til skattyter og lovregler. Flere respondenter viste til at det på grunn av tidspress i perioder ikke ble sendt ut bekreftelse på mottatt klage og differensierte varslingsbrev til skattyter ved bruk av sanksjoner.

Det er ikke alene serviceerklæringens fristangivelser som ”dreier mot tid og antall.” Direktoratet forplikter regionene og funksjonene i kontrakt til resultater som har gitt opphav til eksempelvis ”av og på knapp” (avhengig av hvem som har utspillet) i klagefristberegning og til prioritering av stedlig kontrollarbeid med krevende antalls- og tidskrav.;..*dette antallet hit og antallet dit. ..de vil jo gjerne ha alt av alt!* Dette er ikke krav som synliggjøres utad slik

som serviceerklæringen, men som forsterker vektlegging av kvantitative størrelser. Som ledere for myndiggjorte medarbeidere, som forventes å arbeide lojalt og effektivt ikke minst av hensyn til aktuelle skattytere, kan tidsbruk alene ikke bli et dekkende mål på godt arbeid.

Jeg fikk i undersøkelsen fram at eksakte standarder om saksbehandlingstid ikke fremmer myndiggjøring i betydningen tillit til en ressursbruk som anses faglig nødvendig. *...tror ikke mine medarbeidere som sitter og tar en vakt på telefonen, er så opptatt av å bruke kun 3 minutter på hver, det tror jeg ikke. Er det nødvendig å bruke et kvarter, så bruker vi det. ..Du kan si i det daglige, du sitter der med kjempegode saksbehandlere som ønsker å gjøre en grundig og god jobb, og så skal du overbevise medarbeideren din om at det er altfor bra, du må ikke gjøre det så bra, for det har vi ikke tid til....* Erklæringens svartider gir styringsinformasjon med hensyn til tidsbruk innenfor serviceerklærte områder, og kan supplere, men ikke erstatte respons på kvalitet som framkommer bla gjennom klager og søksmål.

Leinum Seim (2001) mener serviceerklæringskonseptet i trygdeetaten fører til et tettere forhold mellom forvaltningen og brukerne. Hun karakteriserer med referanse til flere forfattere samhandlingen mellom etaten og brukerne i termen ”street level bureaucracies.” Med et omfattende selvdeklarasjonsprinsipp møter skatteetaten mennesker med varierende evner til å ivareta sine interesser. Slik aktualiseres grensdragningen mellom skattyters opplysningsplikt og etatens veiledningsplikt. Velger etaten å avslå, avvise eller innvilge krav som er manglende opplyst, kan dette være i strid med så vel lovregler som ulovfestede krav til forsvarlig saksbehandling. Det er opplagt at etatens brukere ikke bare skal og kan møtes av en ”Blind gudinne” - Fru Justisia som ikke skal se dem for best å veie for og mot i en objektiv verden. Det er likevel slik at etaten, i likhet med flere andre, i økende grad velger å opprette virtuelle møteplasser. Skatteetaten satser sterkt på elektronisk informasjon og kommunikasjon. Det er som vist i kapittel 2 et mål at stadig færre skal (behøve å) møte opp ved kontorene, om ikke alle tar denne ”oppgaven” så alvorlig som en tidligere likningssjef som foreslo å skru ned varmen på kontoret så ikke eldre damer skulle fristes til å ta av seg kåpen når de kom! Ikke alle behersker verken datateknologi eller det norske språket. I stortingsmelding nr 19 er det som vist uttrykkelig sagt at IKT – tiltak ikke alene er tilstrekkelige for å imøtekomme brukernes behov, og at personlig kontakt skal være mulig.

Jeg er som det vil framgå opptatt av at rettsregler ikke er standarder for service, og at serviceerklæringer bare kan gjelde tjenesteutøvelse. Brukermedvirkning på individnivå, som del av å gi brukeren innflytelse på egen sak, kan komme i konflikt med rettssikkerhetsverdier i en myndighetsutøver – partrelasjon. Det saklig relevante, kan utfordres i arbeidsmåter som inkluderer mer helhetlig brukerinnflytelse. En større grad av involvering mellom forvaltningen og brukerne kan også føre til habilitetsproblemer. I samhandlingen mellom forvaltningen og brukerne gjelder spesielle føringer, idet det er de inhabile som tas med på råd. På individnivå vil habilitetsproblemer kunne oppstå der samhandlingen mellom forvaltningen og den enkelte er av en slik art at den bidrar til å svekke saksbehandlers upartiskhet. (Leinum Seim 2001:122). I stortingsmelding nr 19 (2008-2009) vises det til at utfordringen er individuell brukerretting og samtidig ta vare på likebehandling og rettferdighet. Jeg fikk ikke fram slike mulige konflikter i undersøkelsen, jf også illustrasjonen av møteplasser mellom etat og brukere i kapittel 2. Tvert om; Brukerfora, *der vi spør* og tar imot råd fra brukerne, var framme som forslag for å fremme økt brukermedvirkning.

6.7. Metodologisk drøfting

Er det grunn til å tro at resultatene i undersøkelsen skyldes valgt metode? I metodekapitlet (se særlig kapittel 4.7), reflekterer jeg over krav til validitet og reliabilitet. Jeg har påvirket lederne jeg har intervjuet, og selv blitt påvirket gjennom samtale. Som det framgår, mener jeg at valgt metode fikk fram relevant empiri i forhold til målet med undersøkelsen. Jeg argumenterer for at både intervjuereffekt og konteksteffekt er begrenset.

Slik jeg vurderer det, kunne jeg med fordel ha presisert at temaområde 1 hadde til hensikt å få fram respondentenes generelle syn. Dette kunne fått fram flere nyanser. Jeg har liten erfaring med intervjuer i undersøkelsessammenheng. Trolig burde jeg stilt langt flere oppfølgings spørsmål enn jeg gjorde. Til spørsmål 3.2. om erklæringenes påvirkning på lederrollen, fikk ikke respondentene nøyaktig de samme stikkordene.

Respondentene måtte tolke flere av spørsmålene i undersøkelsen. Det er en metodologisk utfordring at jeg i drøftingsdelen forsøker å tolke de tolkninger av sine erfaringer som lederne har gitt meg. Jeg har valgt å gjengi mange utsagn ordrett – slik at empirien framstår åpen og ikke tolket av meg i flere ”omganger”. Samlet vil jeg konkludere med at valgt metode ikke har slått uheldig ut.

Kapittel 7 Avslutning – lenge leve serviceerklæringen?

Offentlig sektor er både myndighetsutøver og leverandør av tjenester som ulike etater har valgt å serviceerklære. Parmenides delte på 500-tallet før Kristus universet inn i motsetningspar. Han anså lyset, varmen, det tynne, væren og letthet som den positive polen. Mørket, tykt, kulde, ikke-væren og tyngde utgjorde den negative. Milan Kundera stiller i romanen "Tilværelsens uutholdelige letthet?" spørsmålet: Men er det nå sant at tyngden er grusom og lettheten vakker? Kundera påstår: "Bare en ting er sikker: Motsetningsparet tungt/lett er det mest mystiske og tvetydige av alle motsetninger." (Kundera 1984).

Etter denne studien av ledes erfaring med serviceerklæringer i skatteetaten, (der oppgaven den siste tiden for øvrig har vært en stor del av min "væren"), våger også jeg et par påstander: Myndighetsutøvelse og brukerorientering er ikke et motsetningspar, i alle fall ikke i mine respondenters univers. Rettssikkerhet, personvern og brukerorientering er alle sentrale hensyn for å ivareta enkeltmennesket i forhold til forvaltningen. Som prinsipper for forvaltningsorganisering representerer brukerorientering og rettssikkerhet likevel ulike idealer for innretningen av forholdet mellom den enkelte og forvaltningen. Rettigheter og service er slik sett ikke på samme planet i "forvaltningens univers"! Det er lettere å gi løfter enn å holde dem. At hensynet til brukeren både er selvsagt og sentralt i offentlig forvaltning er lett å si seg enig i. Det er tyngre å gjøre tydelig hva som forplikter i en brukerorientert organisasjonsatferd. Riksrevisjonens undersøkelse konkluderer med at det er "krevende å utvikle målrettede tiltak." (Dokument 3:3 (2006-2007) s 10).

Temaet brukerretting/brukerorientering i forvaltningen er stort. Serviceerklæringer ble valgt som verktøy i arbeidet med økt brukerfokusering. Sentrale myndigheter utredet hvordan serviceerklæringer skulle utformes og hvilken funksjon de var ment å ha som ytelsesdeklarasjoner. Det videre arbeid ble overlatt til etatene. "For å nå målene om brukerretting, er det etter Riksrevisjonens vurdering nødvendig at departementene integrerer brukerretting som en del av sin mål- og resultatstyring." (Op cit: 12). Riksrevisjonen peker på betydningen av at statlige virksomheter utnytter potensialet i brukerundersøkelser som styringsverktøy til å utvikle virksomhetenes tjenester. Brukerretting bør og skal være fokus både i det strategiske og i det daglige. Riksrevisjonen konkluderer som vist i kapittel 3.2. med

at det ikke bare har vært heldig at arbeidet med serviceerklæringer har vært etatenes ansvar, ikke minst fordi det har vært liten erfaringsutveksling mellom virksomhetene.

Hvilke erfaringer norsk forvaltning har med serviceerklæringer som del av brukerrettingsarbeidet vet jeg lite om. Et søk på ordet "serviceerklæring" i søkemotoren "Google" i februar 2006 ga i følge Knutsen Fossum (2006) flere hundretusen treff. I juli 2009 gir samme søk 109 000 treff, tallet øker til 231 000 ved bruk av flertallsformen "serviceerklæringer". Det er et åpent spørsmål om dette sier noe om erklæringenes generelle status i dag. Som vist har ytelsesdeklarasjoner eller serviceerklæringer en forholdsvis ung historie. Det kan slik jeg ser det, argumenteres for at tiden nå er inne for å forske på bruken og erfaringer med dem, slik jeg har gjort. Røvik (2004) viser til at det er gjennomført flere spredningsstudier knyttet til konsepter som reiser, men langt færre adopsjonsstudier. Stene (2001) mener det vil være interessant å følge serviceerklæringens "*videre skjebne i statsforvaltningen over tid. Har vi allerede sett begynnelsen på slutten for serviceerklæringsreformen, eller vil konseptet i kampen med andre og kanskje mer populære organisasjonsløsninger avleires i forvaltningens strukturer og rutiner?*" (Op cit: 235). Han understreker også at en annen naturlig forlengelse av egen studie er å undersøke reformens effekt på brukerne, som han karakteriserer som hovedmålgruppe for reformen.

I likhet med Stene mener jeg det ville være interessant å studere hva brukere av ulike etater mener om serviceerklæringer som tiltak. Hvordan erklæringene brukes innad i virksomhetene, er også et aktuelt forskningstema. Videre ville det vært spennende å undersøke hva etater som Tolletaten har valgt i stedet for serviceerklæringer. Hva ligger bak bortvalget av konseptet?

Min undersøkelse viser at serviceerklæringen ikke brukes aktivt innad i skatteetaten på en måte som konseptet forutsetter og legger opp til som ledd i å nå målet om en bruker- og kvalitetsorientert virksomhet. Serviceerklæringen er ikke blant etatens viktigste styringsdokumenter slik respondentene vurderer det. Erklæringen påvirker i liten grad lederrollen. Serviceerklæringen settes ikke i sammenheng med kvalitetsarbeid og utvikling av tjenestene basert på tilbakemeldinger og erfaringslæring. Jeg fant ikke tydelige interessemotsetninger eller verdikonflikter som følge av etatens serviceerklæringer. På hvilke måter kan slike funn håndteres konstruktivt?

Studien min er svært begrenset. For å trekke sikre konklusjoner om hvilket perspektiv eller perspektiver og hvilken teori/teorier som mest dekkende beskriver koplingen mellom serviceerklæringskonseptet og skatteetaten, måtte jeg ha utvidet studien. For å fange opp effekter og konsekvenser av serviceerklært tjenesteutøvelse burde brukere av ulike funksjonsområder og etatens brukerundersøkelser vært trukket inn. Frikopling ble også konklusjonen i Lyngstads (2002) langt bredere anlagte studie av serviceerklæringer i trygdeetaten: "Hva er kritiske ledelsesutfordringer i bruken av serviceerklæringer som endringsstrategi?" Avhandlingen prøver å beskrive de ledelsesmessige utfordringer som ligger til grunn når "serviceerklæringskonseptets policy skal bygges inn i det organisatoriske atferdssystemets regulative, kognitive og normative strukturer." Lyngstad (op cit: 112) oppsummerer: "*De data jeg har samlet inn og analysert indikerer at det har skjedd en begrenset sosial autorisasjon (dobbelkretslæring) av de grunnleggende antakelser og brukerorienterte verdier som ligger til grunn for innføringen av serviceerklæringene. Dermed har innføringen ikke i tilstrekkelig grad påvirket de ansattes handlingspraksis med brukerne. Dette kommer til uttrykk som en delvis frikopling mellom den formelle adopteringen og den organisatoriske atferd eller praksis (Brunsson 1989).*" Lederens hovedutfordring blir i følge Lyngstad å oppfatte, konstruere og konvertere en ny organisatorisk virkelighet til endring i den faktiske organisatoriske atferd og praksis i møte med brukerne.

Min undersøkelse tyder ikke på at serviceerklæringene i skatteetaten står særlig sterkt verken som strategi eller styringsredskap. Sitter myndighetskulturen så innvevd i organisasjonen at det å dreie forvaltningsutøvelsen mer mot brukere handler om å skape en ny virkelighet? Skatteetaten er til for borgerne og virksomhetene. Det er i et slikt perspektiv etaten bør utvikle seg. Hvordan kan serviceerklæringen koples tettere til skatteetatens øvrige arbeid med brukerorientering og virksomhetsutvikling? Hvilke tiltak kan en se for seg for å gjøre koplingene mellom serviceerklæringskonsept og skatteetat flere og sterkere? Hvilke konsekvenser kan vi anta blir følgen av tettere kopling mellom ideal og realitet, og hvilke utilsiktede konsekvenser kan eventuelt oppstå?

Skatteetatens serviceerklæring er etter min mening operasjonalisert i tilstrekkelig grad. Ingen av mine respondenter trakk fram at det er uklart hva en skal gjøre for å etterleve dem. Det jeg gjerne skulle sett, var et skille mellom rettigheter på sentrale områder og det etaten serviceerklærer utover det lovbestemte. Slik kombinerer en informasjonsbehov og etatens egentlige serviceerklæring. Det er ikke sikkert en slik sonndring er viktig for folk flest. Jeg tror

likevel en slik presisering kunne ført til en sterkere bevisstgjøring innad. Det er ”innadvent” jeg har vært i undersøkelsen, der en *felles plattform* og presisering av serviceerklæringens rolle og betydning bør være et mål, for å låne et utsagn fra en respondent.

Ledere i skatteetaten er i utgangspunktet bundet til en handlingspraksis og oppgaveløsning i tråd med det som er serviceerklært. De har likevel innflytelse på hva som skal serviceerklæres. Jeg har i oppgaven vist at serviceerklæringer er et alternativ til lovregulering av i sær saksbehandlingstid. Siden etatens serviceerklæring for en stor del handler om saksbehandlingstid, bør etaten etter min mening ”spenne buen” i forhold til serviceerklærte områder - her i kampen for økt brukerinnflytelse og utviklingsarbeid. Dagens erklæring bør bygges ut så den angår mer enn krav i lov og ulovfestede prinsipper for god forvaltningsutøvelse. Hva kan det være? Det er ikke nok å ha med *noe om PIN-koder* som en respondent etterlyste?

Servicedialoger som metodisk knyttes til skatteetatens tjenester og en mer systematisk klagehåndtering kan være stikkord som bør ligge til grunn for en videre utbygging av etatens serviceerklæring. Serviceerklæringer kan betraktes og tas i bruk som en metode for virksomhetsutvikling. En egenutvikling der en nettopp ikke blir seg selv nok, men går *mer ut* og blir *mer ekstern*, som en respondent poengterte nødvendigheten av. Mye tyder på at åpenhet blir en sentral strategi for skatteetaten i kommende år. I dagens serviceerklæring heter det: *Vi ønsker at serviceerklæringen skal bidra til at vi kan utvikle tjenestene og produktene våre. Synspunkt på service eller serviceerklæringen fra Skatteetaten kan du gi på skatteetaten.no eller ved å kontakte kontoret som behandler saken din.* Åpenhet handler også om å lytte for å lære og love, for å bruke tittelen fra en svensk undersøkelse etter at den svenske regjeringen i 2001 ga et tjuetalls ”myndigheter och försäkringskassor” i oppdrag å delta i et toårig forsøk med servicedialoger og servicetiltak. I sluttrapporten, *Lyssna för att lära och lova – Utvärdering av en försöksverksamhet med servicedialoger och serviceåtaganden (2003:9)*, anses servicedialoger og servicetiltak som formålstjenelige arbeidsmetoder for å etablere en borgerorientert virksomhetsutvikling. Det konkluderes med at slike tiltak leder til bedre service og økt delaktighet og slik er bidrag til å opprettholde en høy tillit til forvaltningen. Først og fremst er det myndigheter som er i nær kontakt med borgerne og foretak som bør ta i bruk slike arbeidsmetoder i sitt utviklingsarbeid.

Rapporten viser til at så langt er erfaringene med servicetiltak fra flere land, inkludert Norge, gode. Det sies imidlertid at ”Det är ont om regelrätta utvärderingar av vilka effekter införandet av serviceåtaganden har haft i olika länder.” (Op cit: 38). Viktigheten av at serviceerklæringene virkelig tas fram i konsultasjon med brukerne, understrekes. Det er også viktig at løftene i alle fall et stykke på vei måles og at de siden følges opp. Det vises til at trygdeetaten i Norge arbeider med individuelle servicekontrakter. Tanken beskrives å være at brukerne skal bli mer delaktig i saksbehandlingsprosessen og ta et større ansvar for selv å belyse og dokumentere sin sak. Et svært viktig poeng i rapporten er at erfaringer med servicetiltak både innad i de aktuelle virksomheter og ikke minst brukererfaringer, må aktivt med i utviklingsarbeidet innad. Et slikt arbeid må ha en solid forankring blant medarbeiderne.

I det videre ”livet med” serviceerklæringen i skatteetaten mener jeg måling av hvorvidt serviceerklærte områder innfris, systematisk kartlegging av brukertilfredshet med det serviceerklærte og læringfunksjonen innad bør få større plass enn i dag. Individuelle avtaler etter behov og sakens viktighet, var et av alternativene respondentene så til dagens serviceerklæring. Her kan en tenke at for eksempel en nyetablert næringsdrivende med behov for rask registrering i merverdiavgiftsmanntallet, kan få en konkret avtale om når registreringen skal være foretatt. I min undersøkelse ble brukerforum nevnt som konkret forslag til større involvering av brukere. Det finnes ulike metoder for å konsultere brukere for å skape delaktighet og innflytelse, fra det å innhente informasjon gjennom enketer til åpne diskusjoner i for eksempel fokusgrupper. Mye tyder på at bruken av e-dialoger vil øke i all offentlig forvaltning. En slik dialogform kan være et alternativ også innen området serviceerklæringer.

For mange vil kontaktpunkter med skatteetaten henge sammen med og assosieres med plikter. Etaten har i dag en serviceerklæring som ikke er juridisk bindende. Løftebrudd fra etatens side får ikke konsekvenser i form av pliktig erstatning eller kompensasjon. En kan tenke seg ulike former for kompensasjon om en serviceerklært oppgave ikke innfris eller hvis skatteetaten får serviceklage, uten at den serviceerklærte tjenesten gis form av brukergaranti. Et slikt system ville trolig ha koplet konsept og etat tettere sammen. Jeg ser også for meg at en kan belønne tilbakemeldinger, inkludert serviceklager, eller konstruktive synspunkter. I Sverige er en kinobilett foreslått. Lodd, bøker og dvd'er kan være andre eksempler. Selv med stor fasinasjon for filmen basert på Kunderas roman *The unbearable lightness of being*

(Tilværelsens uutholdelige letthet), mener jeg skatteetaten i så fall bør velge filmer med andre titler, særlig overfor den som synes kontakten med etaten er alt annet enn lett.....

Serviceerklæringer reiser mange spørsmål jeg ikke berører i oppgaven. Jeg har ikke hatt som tema om serviceerklæringskonseptet etablerer en tjenesteyter-brukerrelasjon med demokratiske implikasjoner som følge. Jeg har derfor ikke som Leinum Seim (2001) vurdert om brukerrollen supplerer eller erstatter borgerrollen, og om dette utvikler eller uthuler demokratiet. Toril Ringholms studie presenterer et sett demokratiske problemstillinger knyttet til det å innføre serviceerklæringer og brukergarantier i norske kommuner og fylkeskommuner. (Ringholm 2004). "Notatet er utarbeidet med sikte på å være et innspill i utformingen av det framtidige utviklingsarbeidet for disse styringsredskapene." (Op cit: 1). Hun viser til at NPM og Governance-baserte styringssystemer er utgangspunktet for diskusjonen om demokrati i forbindelse med serviceerklæringer og brukergarantier, og slår fast at begge utviklingstrekkene har ført til en aktualisering av spørsmål omkring to kjennetegn ved det representative demokratiet: Responsivitet og kontrollerbarhet. Serviceerklæringer kan være et system for å styrke responsiviteten, i den grad de også inneholder ordninger for tilbakemelding fra brukerne om hvordan systemet fungerer. I forhold til serviceerklæringer mener hun at det særlig er spørsmålet om fragmentering av kontrollerbarheten som kan reises. *"Dette handler for det første om at en sterkere resultatstyring krever større mangfold av resultatmål. For det andre dreier det seg om at dersom flere ledd i organisasjonen får ansvar for sin avgrensede del av virksomheten, fokuserer hvert ledd på sitt ansvarsområde, og fokuset på sammenhengen mellom delene viskes ut."* (Op cit: 2). Å balansere disse rollene, både innenfor de enkelte serviceområder og områdene imellom, er etter min mening viktig for å hindre at tiltak som serviceerklæringer får utilsiktede konsekvenser. Jeg mener min undersøkelse bekrefter at det er krevende å se serviceerklæringen som etatens felles erklæring; Hver funksjon er primært opptatt av sine serviceerklærte tjenester.

Jeg finner Ringholms notat interessant med tanke på at Fornyings- og administrasjonsdepartementet i 2009 vil gi ut en rettleiding i brukerretting og brukermedvirkning til hjelp og inspirasjon for offentlige virksomheter. Denne rettleidingen bygger på et europeisk samarbeid. Deltakelse og medvirkning fra innbyggerne slås fast å være avgjørende for en god oppgaveløsning. Det skal lages nye møteplasser, også virtuelle, der vi alle kan komme med forslag, synspunkter og innspill i aktuelle saker. Alle statlige

virksomheter som samhandler mye med innbyggerne, skal som hovedregel etablere brukerråd eller brukerpanel. (Stortingsmelding nr. 19). Tiden vil vise om dette kan bety en vitalisering av serviceerklæringene, eventuelt om serviceerklæringene vil bli erstattet av nye tiltak.

Det er en utfordring å skape rutiner og veve sammen prosesser for å oppnå en helhet i brukerorienteringen. Servicedialoger og servicetiltak som serviceerklæringer vil bare være en del av et omfattende arbeid som en brukerorientering forutsetter. En innsats på et bredere plan krever blant annet arbeid med klart språk (på flere språk!) og regelforenkling. Personlig er jeg ikke helt fortrolig med navnet ”serviceerklæringer” knyttet til etatens tjenester.

Ytelsesdeklarasjoner er etter min mening heller ikke helt heldig i en etat som baserer virksomheten på et selvdeklarasjonsprinsipp. Hva som ligger i og bak løfter knyttet til etatens tjenesteutøvelse er likevel langt viktigere enn hva erklæringen kalles.

”Medborgarorientering går emellertid utöver det som är ren myndighetsspecifik och fortlöpande verksamhetsutveckling. Som konstateras ovan återverkar detta arbete på grundläggande värden som innsyn, delaktighet, förtroende och legitimitet. Arbetet blir därmed av en mer principiell och övergripande natur där det handlar om att säkerställa en central förvaltningspolitisk målsättning.” (Rapport 2003:9 s 111). I forlengelsen anbefales det at et ønsket utviklingsarbeid tydelig styres og prioriteres av regjeringen. Regjeringen bør formulere overordnede retningslinjer og mål. I Stortingsmelding nr 19 er det tanken at veilederen i brukerretting vil hjelpe med å utvide brukermedvirkning fra det å kunne fortelle hvor tilfreds en er med tjenestene (slik de tradisjonelle brukerundersøkelsene gjør), til også ”å vere ein premissleverandør for dei som tek avgjerdene.” (Op cit: boks 4.2). Med Lundquist (1998) har vi alle som borgere en oppgave og et ansvar for å bidra til at vi virkeliggjør vårt offentlige etos, eller de fundamentale forestillingene om hvordan samfunnet vårt skal styres. I likhet med andre embetsmenn er ansatte i skatteetaten voktere av verdier og tjenester til beste for fellesskapet,- en viktig rolle som avhenger av gjensidig dynamikk mellom forvaltning og borgere.

Hvorfor spørsmålstegn etter tittelen på dette avslutningskapitlet? Er det grunn til å tro at serviceerklæringer ikke er kommet for å bli? Basert på studien min er det ikke naturlig å bytte ut spørsmålstegnet med et utropstegn. Jeg tror serviceerklæringens videre liv som organisasjonsoppskrift i forvaltningen er avhengig av mange forhold. Regler og praksis står alltid i en historisk kontekst. Om konseptet framover i sterkere grad vil oppleves som et verktøy,- vil blant annet regjeringens initiativ for å motivere og inspirere etatene også

inkludere serviceerklæringen-, kan få stor betydning. Om det er etatene selv (ledere og medarbeidere) som ser nytten av og ønsker å ha etatsspesifikke serviceerklæringer, eller om bruken er en følge av pålegg utenifra (regjering, departement, veileder), tror jeg er en svært vesentlig faktor for hvor tett og integrert koplingen blir mellom etat og konsept. Minst like avgjørende kan brukerne bli,- økte muligheter til og forventninger om respons på serviceerklærte tjenester legger til rette for at erklæringen blir førende for handlingspraksis. Det kan hende etatens kommende strategier, i sær vektleggingen av åpenhet, vil forme etatens arbeid med brukerorientering og service. Regjeringens initiativ om en veileder i brukerrettingsarbeidet vil trolig også føre til en diskusjon og vitalisering av informasjon, dialog og tilbakemeldinger mellom etaten og ulike brukere som vil trekke inn serviceerklæringen. Ansvar for forvaltningsutvikling inkluderer sentrale verdier og strekker seg utover det effektivitetsansvaret som påligger den enkelte etatsleder. Det er grunn til å forvente at skatteetaten vil bidra i en slik sammenheng.

Jeg liker godt rekkefølgen og tre-trinns prosessen som følger av ordene: Lytte – lære – love. Ingen av tiltakene eller metodene er tilstrekkelige i seg selv. Styrken ligger i samspillet mellom brukerdialoger, servicetiltak og egen virksomhetsutvikling. Det er i et slikt samspill serviceerklæringen i skatteetaten bør leve og ønskes et rikt liv.