

En naver sendes ut i kulden

En mann i 50-årene ble arbeidsløs i 2008. Helsen sviktet samtidig som han ble «overtallig» på arbeidsplassen. Nav innvilget at han fikk «rehabiliteringspenger», senere kjent som «arbeidsavklaringspenger» (AAP). Mannen og hans ektefelle så seg nødt til å selge boligen og ble leietakere hos mannens svigermor. I denne perioden fikk ekteparet også tilbud om å leie et rimelig hus i Italia. Ekteparet reiste frem og tilbake til Italia 14 ganger (å 3–4 uker) mellom 2009 og 2012.

Når man får AAP, kreves det at man gjør en aktiv innsats for å prøve å komme i en annen type jobb. Hvis dette ikke lykkes, kan man søke om uføretrygd. Mannen ble fulgt opp med arbeidsrettede tiltak. I 2012 fikk han uføretrygd.

Mellom 2009 og 2012, mens han mottok AAP, var mannen mye i Italia. Det var ikke tillatt etter folketrygdloven. Etter hvert i perioden fikk han likevel tillatelse til disse reisene av sitt lokale Nav-kontor. Foruten utenlandsturene hadde mannen en rekke andre uoverensstemmelser mellom informasjonen på «meldekortet» (der man fører opp hvor mye man arbeider, og som man sender inn som mottaker av AAP).

Mannen ble etter hvert tiltalt og senere dømt for bedrageri («trygdesvind»). Straffen ble 75 dagers fengsel, samt at han måtte tilbakebetale omtrent 300 000 kroner. Retten mente mannens forklaringer om uoverensstemmelsene mellom meldekortet og det han hadde fortalt, var lite troverdige. Når det gjaldt utenlandsoppholdene, mente retten at Nav hadde informert tilstrekke-

lig om reglene omkring dette. Mannen hadde fått informasjon både muntlig og skriftlig. Mannens påståtte og anerkjente problemer med å ta inn over seg informasjon ble således ikke tillagt avgjørende vekt. Han ble vurdert å ha handlet grovt uaktsomt. I en senere omtale av saken hevder mannen selv at han hadde fulgt opp kravene fra Nav.

– Jeg gjorde alt jeg og Nav ble enige om, og overholdt alle planer og møter. Jeg tenkte at så lenge jeg gjorde det, så hadde det ikke noe å si om jeg var i Norge eller et annet land. For å si det brutalt, var det et ledd i å overleve hverdagen (Eriksen, 2022).¹

Dette er en av mange tilfeller som til sammen utgjør Nav-saken. En annen mann, som «bare» ble dømt til å betale ytelsen tilbake, hadde mer tilfeldig vært i utlandet. I hans tilfelle [...]

[...] var grunnlaget at Nav mente han hadde tilbragt lange perioder i utlandet. Årsaken var at han hadde kjørt raskeste vei mellom to steder i Norge, som delvis gikk via utlandet. Han hadde også i en periode, mens han utførte et arbeidsrettet tiltak langt unna bostedet, dagpendlet til og fra et familiemedlems fritidsbolig like over riksgrensen. Personens hjemsted lå også så nær grensen at nærmeste dagligvarebutikk lå i nabolandet, og teleoperatøren bekreftet at nærheten til grensen gjorde at mobiltelefoner ofte slo inn på basestasjoner på den andre siden, selv om mobiltelefonen, og eieren, befant seg i Norge (Arnesen-utvalget, 2020, s. 35).

Enda en annen sak gjaldt danske Susanne Lindberg Bock. Hun ble dømt for å ha svindlet til seg 890 395 kroner og sonet åtte måneder i fengsel. Hun hadde

1 Datteren til mannen ble også dømt for lignende forhold. Hennes historie er imidlertid løsrivet fra hans, selv om hun også reiste til samme sted. Ifølge VGs gjennomgang reiste hun «flere ganger til Italia mens hun fikk utbetalt arbeidsavklaringspenger, uten å melde ifra om dette til NAV. Kvinnen sier til VG at hun dro til Italia fordi sønnen hennes var alvorlig syk, og hadde hatt god effekt av å bo utenlands med tanke på klima, kosthold og miljøskifte.» Hun ble dømt til 45 dager fengsel for å ha svindlet til seg 174.636 kr, og å betale erstatning på 8496 kr til Nav.

jobbet i 15 år som hjelpepleier i Norge, men ble etter hvert uføretrygdet og flyttet hjem til Danmark. Retten mente at hun unnlot å opplyse om at hun oppholdt seg i utlandet og dermed ikke fylte vilkårene for å motta arbeidsavklaringspenger. Bock ble også dømt til å betale tilbake 900 000 kroner, og Nav beslagla pensjonen hennes (Spence & Brønmo, 2020).

Rune Halseth måtte sone fire måneder i fengsel. Nav fikk tips om at Halseth, som fikk AAP, oppholdt seg utenlands. Han hevdet i retten at saksbehandleren hadde gitt grønt lys for forlengelse av oppholdet hvis det var bra for ham. Han hevdet å ha ringt flere ganger for å få godkjent forlengelse. En gang avlyste Halseth en time på sykehus i Norge da han hevdet han var syk. Bruk av kredittkortet avdekket at han var i Danmark.

Halseths lovbrudd var at han var i Danmark mens han fikk AAP. Det var, som nevnt, et krav i den norske loven at den som mottar arbeidsavklaringspenger, skal være tilgjengelig for å bli fulgt opp av Nav og være aktiv i sine forsøk på å finne en annen måte å forsørge seg selv på. I stedet for å følge opp sin helse på sykehuset, påsto han at han var syk, mens han egentlig var på reise. Han endte altså med å sitte mer enn fire måneder i et høyrisikofengsel.

– Jeg satt veldig innelukket, og med mine psykiske problemer var det et mindre egnet sted (Spence, 2022).²

Det er antagelig ikke bra for noen å sitte i fengsel, men her dreier det seg om mennesker med bekreftet behov for støtte fra Nav. Rundt 80 mennesker fikk fengselsstraffer i dette sakskomplekset. De ble dømt for å ha reist til utlandet mens de mottok AAP, sykepenger og pleiepenger (folketrygdlovens kapitler 8, 9 og 11, samt § 25-12). Det kommer stadig til nye saker, og julen 2022 spørres det om enda en ytelseskategori, overgangsstonad (kapittel 15), må innlemmes i sakskomplekset. I tillegg ble en lang rekke mennesker dømt til å betale tilbake ytelsene. 7490 personer vurderes som direkte berørt. På Navs nettsider kunne man blant annet lese følgende oppsummering høsten 2023 (Nav, 2023)³

2 Se også Olsson (2023).

3 Nav (2023). Tall på behandlede saker og utbetalinger. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kontakt-nav/feitolkning-av-eos-reglene/tall-pa-behandlede-saker-og-utbetalinger>

- 790 av disse personene har fått uberettigede tilbakebetalingskrav fra Nav.
- 6 401 personer har fått uberettigede vedtak om avslag, stans og avkortning på ytelser.
- 299 personer har fått både uberettigede tilbakebetalingskrav fra Nav og uberettigede vedtak om avslag, stans og avkortning.

Den fulle rekkevidden av Nav-saken blir kanskje aldri avdekket, og etterspillet pågår fortsatt når dette skrives. Forskjellige versjoner av hendelsene er fortsatt i spill. Det er ubesvarte spørsmål om hva som skjedde og hvordan det kunne skje. Og ingen har tatt ansvaret.

Et større bilde

Det er en viss enighet om at svikten i Nav ble forårsaket av mange små handlinger og valg. Men i en annen forstand var det en svikt som lenge er varslet, ettersom det har oppstått et gradvis større misforhold mellom Nav-brukeres rettigheter og deres status. Samtidig har forvaltningen blitt mer og mer villig til å la seg bruke politisk. Rettighetsdimensjonen har dermed fått svakere institusjonell beskyttelse, samtidig som den politiske handlekraften har fått mer spillerom. Når den politiske stemningen har snudd i disfavør av innbyggerne, har rettighetene på feltet blitt stadig mer strukket. Til slutt måtte noe – kanskje, sett i etterpåklokskapens lys – ryke?

Denne typen betraktninger er imidlertid vagt formulert, om de overhodet fremsettes. Som avis kommentatoren Slettholm påpekte, er det gått politikk i saken, og partiene lengst ut på venstresiden har forsøkt å ta eierskap til den med en fortelling som rommer noen av de ovennevnte momentene (Slettholm, 2022). Slettholms gyldige poeng er at de samme partiene overser at det er den overnasjonale lovgivningen som faktisk garanterer klientene deres rettigheter. Men dersom man skal se på det politiske landskapet, er det kanskje mer relevant å minne om at de andre partiene har unnlatt å gjøre saken til noe stort tema. Det som kommer opp av motstemmer, er kommentatorer som forsiktig legger noe av skylden på ofrene (Stavrum, 2020). Slettholm avholder seg heller

ikke fra formuleringer som nedtoner alvoret i saken. Det interessante er at saken etterlater et skjevt politisk landskap, der ingen forsvarer Navs opptreden. Dette til tross for at Nav gjennomførte en politikk med politisk flertall bak seg i Stortinget. Denne tilstanden av berøringsangst kan kanskje forklare at ingen har villet gå nærmere inn på bakgrunnen for den feilaktige rettsanvendelsen.

En grunn til å fremheve dette er at regjeringen la til rette for en forståelse der svikten skyldtes mer tilfeldige feil. De laget et mandat til utredning av svikten som ledet forståelsen til at svikten skyldtes implementeringen av EØS-regler («Trygdeforordningen») (Arnesen-utvalget, 2020, s. 13). Trygdeforordningen ble innarbeidet i norsk rett i 2012. Første avsnitt i mandatet avgrenser granskingen til rettspraksis etter denne lovendringen, men regjeringen ber også om at det skal vurderes om praksis før 2012 bør trekkes inn i granskingen (samme sted, se også kapittel 3).

I dag er det bred enighet om at den lovstridige praksisen gikk helt tilbake til 1994. Den viktige konsekvensen av å sette grensen i 2012 eller tidligere er for denne bokens del ikke hvor mange som er berøvet sine rettigheter. Det viktige er hva slags juridiske, politiske og samfunnsmessige strømninger som gjøres relevante for granskingskommisjonen og for den offisielle tolkningen av svikten. Jeg argumenterer ikke først og fremst mot Arnesen-utvalgets fremstilling. Mitt argument består i å skissere en annen type sammenheng. Dette argumentet innebærer imidlertid ikke en påstand om at regjeringen har forsøkt å lage en bestemt historie, eventuelt mot bedre vitende. De kan nok ha vært strategiske i måten de har rammet inn Arnesen-utvalgets mandat, men hvis de bevisst hadde gått inn for å opprettholde det politiske spillerommet – som jeg altså kritiserer her – ville de nok ha slaktet noen syndebukker. Den politiske prosessen etter at svikten kom for dagen, har i stedet vært preget av sterk vilje til å beskytte ansvarlig statsråd og etatsledere. Denne iveren kan på et ytre plan også tolkes som utslag av stor selvtillit i de politiske sirkler, noe som i så fall gjenspeiler en av tesene i senere kapitler, om at politikken har fått stort spillerom på bekostning av rettigheten og forvaltningen.

I denne boka skal jeg peke på andre grunner til svikten i Nav. Først og fremst vil jeg sette Nav-saken i sammenheng med endringer i forholdet mellom statsmaktene. Det som, bokstavelig talt, kom til overflaten i denne saken, var resultatet av at den lovgivende makt har kommet på offensiven overfor den utøvende makt. Dette er ikke spesielt for Norge. En indikasjon på at det er mer i spill enn lokale feil i forvaltningen, er at Nav-saken ikke er enestående

i sitt slag. Flere steder i Europa ser vi politiske etterspill etter overgrep i stor skala mot egen befolkning. Deler av den britiske befolkningen har blitt systematisk nektet alminnelige borgerlige rettigheter som helsehjelp, blitt kastet ut av landet og senere nektet innreise (Williams. 2020). Tusenvis av andre har blitt holdt ansvarlig for datafeil og fratatt livsgrunnlaget, og mange måtte sone fengselsstraffer for handlinger de ikke kunne forhindre eller hadde ansvar for (Wallis. 2020). I Nederland ble etniske minoriteter feilaktig holdt økonomisk ansvarlig for andres svindeloperasjoner og nektet tilgang til økonomiske støtteordninger (Ongekend Ondrecht, 2021). Lignende saker kan man også finne flere steder, men i Danmark kan man også feste seg ved en sak med helt motsatt fortegn (Tynell, 2022). Der er det fraværet av kontroll og den utstrakte velviljen som er mest påfallende. Vi har også hatt «skandaler» i norsk forvaltning tidligere. UDI-skandalen er kanskje mest kjent (Christensen et al., 2006). I nyere tid har vi hatt en rekke tvilsomme avsløringer fra politiet (Olsen, 2023). Alle disse, og mange flere, belyser spenningsfelter i retts- og velferdsstaten, og enda viktigere kan brukes som en kilde til å avlese forskyvninger i forholdene mellom statsmaktene.

Forstår vi vårt samfunn godt nok til å ta vare på det? Jeg tror at Nav-saken er et uttrykk for at det skjer noe viktig i fundamentet for vår type samfunn. Rettstaten er truet i mange demokratiske land. Det er den dårlige nyheten. Eksempler er overflødige; det er nok å nevne land som Ungarn og USA. Er det urimelig å se på svikten i Nav som del av dette komplekset? Det kan virke som å dra saken langt, men legg merke til at Francis Fukuyama (2014), i den moderne klassikeren «Political Order and Political Decay», gjør vårt nære naboland, og mitt hjemland, til et forbilde av en stat. Han spør: Hvordan kan vi komme til Danmark, altså bli som Danmark? Men alt er ikke på stell i Danmark heller, og de problemene som avdekkes der, kan godt tenkes å representere et mindre tilfelle av de problemene som har meldt seg andre steder i den såkalte «Vesten». Den gode nyheten er likevel at rettsstaten – med dens iboende dilemmaer og gevinster – er i ferd med å få bredere oppmerksomhet i samfunnsvitenskapene. Når dette skrives, har det som gjerne kalles nobelprisen i økonomi, blitt tildelt to forfattere som skriver om «the shackled Leviathan», den bundne stat, altså rettsstaten (Acemoglu & Robinson, 2020). Deres poeng er at en bundet stat gir bedre økonomi, og de begrunner dette med et vell av historiske eksempler. De er ikke de første som skriver om økonomi som en «innleiret» («embedded») aktivitet (Polanyi,

2012 [1944]), men med denne prisen får det institusjonelle blikket på økonomi fornyet tyngde. De har etablert en ny omdreining i forståelsen av våre samfunn, på tvers av faggrenser.

Foreløpig henger imidlertid sosiologien etter i denne trenden. Det er lenge siden det ble publisert en større, rettslig orientert studie fra sosiologisk hold, med oppmerksomhet mot rettsstatens dynamikker. Det er heller ikke en enkel sak å skjelve mellom overflatiske krusninger og dypereliggende endringer i samfunnslivet. Alle samfunn endrer seg hele tiden. Det skulle være tilstrekkelig å nevne globalisering, som også fikk det meste av oppmerksomheten i den siste maktutredningen. Men denne maktutredningen lyktes heller ikke med å fange opp rekkevidden av endringene i forholdet mellom statsmaktene.

Den norske offentligheten har blitt tilbudt en forklaring på svikten i Nav av det regjeringsoppnevnte Arnesen-utvalget. De mange elementene i forklaringen oppsummeres i deres valg av tittel, «Blindsonen». Tittelen kan ved første øyekast fremstå som et uskyldig, tilforlatelig valg. Tittelvalget bærer, antagelig uforvarende, også en metafor. Uttrykket henspiller på uhell. Jeg mener vi går glipp av viktige dimensjoner ved å tenke på svikten i Nav som et hendig uhell. Svikten gjenspeiler endringer i maktforholdene, som igjen kan spores tilbake til endringer i politiske strømninger. På et politisk plan viser dette seg blant annet ved at Nav-saken faktisk ikke ble en skandale.

Bokens sentrale påstand kan formuleres slik:

Svikten i Nav skyldes en kombinasjon av en gradvis svekkelse av Nav-brukeres status og en tilsvarende svekkelse av forvaltningens egentyngde overfor de andre statsmaktene, og som en forlengelse av dette, en svekkelse av Nav-brukeres rettighetsvern. Nav-søkerens status er forskjøvet fra verdig i retning av uverdig. Politiske mål har fått større betydning for saksbehandlingen på bekostning av innbyggernes rettigheter.

Svikten er et foreløpig sluttprodukt av en utvikling der vilkårene har blitt gjort dårligere, og sperrene mot å lage problemer for brukerne gradvis er senket. Argumentet består med andre ord av to elementer. Jeg skal belyse dem hver for seg, men de henger også sammen. Jeg påberoper meg ikke å påvise sammenhengen i detalj, men svekkelsen av rettigheter og styrkelsen av det politiske er bundet sammen i det Østerberg kunne kalt en «organisk» forbindelse: Den enes styrke er betinget av den andres svekkelse (Østerberg, 1988).

Hvem skal passe på rettsstaten?

For å pakke ut denne forståelsen må jeg gå skrittvis fram, men til grunn for fremstillingen ligger selve Nav-saken. Den gjennomgår jeg i neste kapittel, der jeg også redegjør for bokens videre gang.