

Nav-saken

Nav-saken består i at omtrent 8000 mennesker ikke har fått oppfylt sine rettigheter, urettmessig er bedt om å tilbakebetale ytelser, og i 80 tilfeller dømt til fengselsstraffer for bedragerier.

Rent juridisk var det som skjedde at folketrygdlovens §§ 8-9, 9-4 og 11-3 ble lest av Nav uten å ta hensyn til Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Ingen av de andre institusjonene som skal sikre rettsstaten, korrigerer dem. Disse paragrafene stiller et krav om at man skal «oppholde» seg i Norge når man mottar ytelsene «sykepengene», «arbeidsavklaringspenger» og «pleiepenge». Norge sluttet seg til EØS-avtalen i 1994, og betydningen av tilslutningen på trygderettens område ble presisert i «Forordning 1408/71». Denne ble erstattet av en ny forordning med nummeret 883/2004 i 2011. EØS-retten, presisert gjennom disse forordningene, er overordnet norsk rett. Hvis disse kildene sier forskjellige ting, er det altså EØS-avtalen som gjelder. EØS er en forkortelse for «Det europeiske økonomiske samarbeidsområde», som er en avtale mellom EU og europeiske land som ikke er medlem i EU (EFTA). Avtalen er basert på EUs prinsipper om å legge til rette for fri bevegelighet for varer, tjenester, kapital og personer.

Disse «fire friheter» omtales ofte som EUs «grunnlov». Det er i ettertid ingen uenighet om at forvaltningspraksis og domstolsavgjørelser inntil oktober 2019 var feil. Dette er senere også stadfestet i en nyere høyesterettsdom.

Mye av denne boken skal kretse omkring «Arnesen-utvalget». Arnesen-utvalget ble nedsatt for å granske det som skjedde i saken og presenteres mer

utførlig nedenfor. Rapporten til Arnesen-utvalget slår fast at EØS-retten uten tvil tilsidesetter den praktiserte lovtolkningen.

I praksis legger forordningene, og øvrig EØS-rett, vesentlige begrensninger på anvendelsen av folketrygdlovens regler. I denne sammenheng er den viktigste begrensningen at trygdemyndighetene ikke kan nekte personer som er vernet av reglene å motta ytelser bare fordi de oppholder seg andre steder i EØS-området enn Norge. I den nye trygdeforordningen er det presisert at reglene gjelder også landets egne statsborgere (Arnesen-utvalget, 2020, s. 30).

Dette med «opphold» i utlandet ble tolket litt forskjellig i Nav, og dette er brukt som en av flere forklaringer på at feilen kunne pågå så lenge. Den feilaktige tolkningen ble nedtegnet i rundskrivet som som følger trygderettens bestemmelser om syke-, pleie- og arbeidsavklaringspenger. EØS-rundskrivet uttrykker feil forståelse av EØS-retten.

En videre forklaring er at «etatens lovforståelse har vært vanskelig tilgjengelig». Nav-systemet har manglet kompetanse i EØS-rettslige spørsmål. Dette skyldes at man har desentralisert organisasjonen (se Arnesen-utvalget, 2020, kapittel 10).

Det har vært svakheter i Navs organisasjon som har medført at feiltolkningen har pågått uten å få tilstrekkelig oppmerksomhet. Dette kaller de svikt i «forvaltningskulturen».

Krise for rettsstaten

Feiltolkningen har i første omgang ført til at tusenvis av mennesker har gått glipp av ytelser de hadde rett til. I neste omgang har Nav valgt å lage straffesaker mot mennesker som har mottatt de omtalte ytelsene og omgått det feilaktige kravet om opphold i Norge. De ble dermed tiltalt for bedrageri.

Da saken ble kjent, var omfanget av urett fortsatt uavklart (og er det til en viss grad fortsatt). Men det var klart at vi sto overfor et tilfelle av rettighetsbrudd i stor skala. Hvordan skal man vurdere alvoret i dette sakskomplekset? Det er ikke noe ønske om at befolkningen skal utnytte sine rettigheter fullt ut; det beste er om folk «klarar seg selv» uten å benytte velferdsgoder. Velferdsstaten innebærer at staten kan hjelpe mennesker i vanskelige tider. Folketrygden (trygderetten) inneholder imidlertid mer enn dette; den gir rettigheter til disse ytelsene. Innbyggerne har en rettighet overfor staten. På motsatt side har staten og statens representanter en plikt til å levere disse rettighetene.

I dette tilfellet dreier det seg om ytelser som skal avhjelpe mennesker som enten står i en uavklart vanskelig jobbsituasjon (AAP), er dokumentert syke (sykepenger) eller er nødt til å ta vare på andre nærstående (pleiepenger). Ytelsene er ment å bistå mennesker i prekære livssituasjoner. Hvert enkelt av de 8000 tilfellene er således alvorlig på sin egen måte, men når tallet er så høyt, avdekkes systemsvikt. Velferdsstaten leverer ikke de rettighetene de har plikt til. Det er velferdsstaten som system som har vist seg å ikke virke.

Systemet består bare delvis av (materielle) regler. Staten er organisert slik at borgerne skal sikres at de oppnår de ytelsene de har rett til. Rettsstaten består i at mennesker har fått i oppgave å påse at søknad om hjelp blir behandlet korrekt. Systemet består av en lang rekke punkter, fra saksbehandlere via mellomledere, høyere ledelse og domstoler i flere nivåer, der avgjørelser skal kvalitetssikres. I saksbehandlingen og linjen i Nav skal de ansatte ha fått opplæring, og de aller fleste har høyere utdanning. De skal følgelig ha blitt trent i kritisk tenkning. Ledelsen i Nav har ikke grepet inn, heller ikke Trygderetten (selv om det var Trygderetten som etter mange år avdekket feilene). I denne saken har alle disse nivåene sviktet.

Den avtroppende riksadvokaten Tor-Aksel Busch var tydelig rystet og mente dette måtte være det mest graverende bruddet på rettsstatsverdier han hadde opplevd i sine 22 år i embetet. Riksadvokaten er øverste leder for

påtalemyndigheten. Påtalemyndigheten har ansvaret for å føre mennesker mistenkt for lovbrudd til domstolene med henblikk på straff. I samfunnsformasjoner som den norske tar man ikke lett på å bruke straff. Strafferetten er, som den øvrige forvaltningen, bundet som en rettsstat. Strafferettspleien er i tillegg bygget opp med rettssikkerhetsgarantier som man ikke finner i forvaltningen. Som samfunn skal vi være tilbakeholdne med å bruke straff. Straff skal kun brukes der alle andre virkemidler er utprøvd. Straff skal helst bare benyttes der det kan godtgjøres at det har en hensikt. Individet og den enkeltes familier skal beskyttes mot uforholdsmessig press (selvinkrimineringsvernet i straffeprosessloven). Det strafferettslige systemet er bygget opp med en rekke rettigheter som skal forhindre uriktige domfellelser. Noen av disse er nedfelt i Grunnloven, som for eksempel «legalitetsprinsippet» (ingen kan dømmes uten at det er en lov som forbyr handlingen). I Nav-saken er det nettopp legalitetsprinsippet som er brutt.

I denne saken har likevel 80 mennesker blitt dømt, ikke bare som skyldige, men til å sone fengselsstraffer. Her skal det også bemerkes at fengselsstraff kun utmåles i 3 prosent av alle straffesaker (bøter er den langt vanligste formen for straff). De straffede har her blitt vurdert å ha begått alvorlige lovbrudd og å ha begått særs klanderverdige handlinger, dette til tross for at de ikke engang hadde brutt loven.

Her har det sviktet i enda flere ledd. Påtalemyndighetene har ikke gjort jobben med å finne riktig rettsgrunnlag, verken den enkelte politijurist eller ledelsen innenfor de forskjellige statsadvokatembetene. Riksadvokaten – som har ansvar for den faglige ledelsen – har ikke grepet inn. Forsvarerne til de dømte har ikke løftet lovgrunnlaget. Domstolene har ikke problematisert lovgrunnlaget for tiltalene, heller ikke når sakene er blitt anket helt opp til Høyesterett.

Nav-saken inneholder på denne måten to nivåer av krise. Det første nivået er svikten i forvaltningen. Det andre nivået er svikten i strafferetts-systemet. Det andre nivået gir saken en særlig grad av alvorlighet, ettersom beskyttelsen av enkeltindividet her skal være skjerpet sammenlignet med det første nivået. Forvaltningen av velferdsytelser har karakter av statens tilbud til borgerne. Begrensningene i bruk av straff griper direkte inn i kjernen av samfunnskontrakten.

Tidslinje over sakens forløp

Saken sprakk i mediene i oktober 2019 (se for eksempel Bjørnestad & Martinčič, 2019). Nedenfor rekapituleres noen av de viktigste hendelsene:

1. Arbeids- og sosialminister Anniken Hauglie lovet at «alle stener skulle snus» (Sørgjerd et al., 2019; Remen & Hellesnes, 2019). Regjeringen bestemte etter litt fram og tilbake at saken skulle granskes.
2. Opposisjonen mente det ville være bedre om det var Stortinget som ba om en granskning, ettersom regjeringens egne medlemmer også inngikk i saksfeltet. Et utvalg ble etablert under ledelse av juristen, professor Finn Arnesen ved Universitetet i Oslo.
3. Det ble stilt spørsmål ved om Arnesen og andre i utvalget var uholdt, ettersom han hadde vært dommer i en sak som nå inngikk i problemkomplekset (Arnesen-utvalget, 2020, s. 32). Senere skulle det stilles spørsmål ved Regjeringsadvokatens rolle (Sejersted, 2019). Regjeringsadvokaten har i hele prosessen bidratt til å redusere betydningen av saken (for eksempel Spence, 2020).
4. Utvalget skulle også utrede hvorfor Nav hadde brukt så lang tid på å reagere. Det var klart at etatledelsen var kjent med at praksisen var uriktig allerede ved årets begynnelse, men de fortsatte prosessen med å anmelde slike saker nesten fram til sommeren 2019.
5. I mandatet fikk de også beskjed om å konsentrere seg om prosessen rundt Norges tilslutning til den såkalte trygdeforordningen fra 2012.
6. Arnesen-utvalget leverte sin rapport sommeren 2020. De hadde funnet en rekke sviktpunkter. Hovedproblemet var at «forvaltningskulturen» hadde sviktet. De mente feilen lå i at forvaltningen, og ledelsen med forvaltningen, foruten de dømmende organer, pressen og akademiske institusjoner med, hadde fått EØS-reglene i «blindsonen».
7. Utvalget konkluderte med at feilen oppsto med implementeringen av EUs «trygdeforordning» i 2012. Her var det imidlertid delte meninger i utvalget. Et mindretall mente feilen gikk tilbake til inngåelsen av EØS-avtalen i 1994. Det er senere blitt enighet om at mindretallet hadde rett (Denne konklusjonen er senere supplert av Høyesterett.).
8. Hvorfor tok erkjennelsen så lang tid? I slutten av 2018 fikk Nav signaler fra Trygderetten om at de mente praksisen med å nekte

- pleiepengene, arbeidsavklaringspengene og sykepengene for de som reiste utenlands til EU-land, var feilaktig. Fra januar 2019 antok man på ledelseshold i Nav at praksisen måtte endres, mener Arnesen-utvalget. I deres fremstilling sank det langsomt inn en erkjennelse av at det også var feil som måtte rettes opp (Arnesen-utvalget, 2019).
9. Pressen presset etatsleder Sigrid Vågeng på hennes ansvar. Helse- og sosialminister Anniken Haugli ble også utfordret. Ingen av dem ga etter. Direktøren i ytelsesavdelingen, Kjersti Monland, gikk og sa hun hadde ansvar for feilene (men hun nektet å ta skylden alene) (Løf et al., 2019).
 10. Rapporten til Arnesen-utvalget ble levert med dissens. Den interne uenigheten ble fulgt opp med kritikk utenfra. Først og fremst, hevdet mindretallet, oppsto feilen på et tidligere tidspunkt enn flertallet la til grunn. Rapporten ble gjenstand for debatt, og spesielt var det juridiske miljøet ved Universitetet i Oslo aktive stemmer. De ba om innsyn i flere dokumenter, spesielt ett av dem vekket interesse. Regjeringen nektet å utlevere en interdepartemental rapport der også Regjeringsadvokaten bisto, utredet «handlingsrommet» etterlatt av EØS-reglene. Da «Nav-oppryddingen» etter mye tautrekking fikk innsyn i rapporten (Spence, 2022), var dette en versjon hvor svært mye tekst var sladdet (Eksport av velferdsytelser, 2014; Kolsrud, 2022; Eriksen & Ikdahl, 2022). Rettsrunder kom og gikk, og til sist fikk offentligheten innsyn i sladdet versjon av en rapport fra Regjeringsadvokaten. Den viste at Regjeringsadvokaten hadde kommet fram til riktig lovtolkning minst fire år før saken sprakk.
 11. Stadig nye dimensjoner ved svikten ble oppdaget. Blant annet har det vist seg at Nav har feilbehandlet saker om familieytelser i utlandet (EØS-området) (Johnsen & Silseth, 2023). Det kan videre diskuteres om Høyesteretts erklæring om Solberg-regjeringens kutt i dagpenger inngår i samme sakskompleks (Johnsen & Holmes, 2022). Digitaliseringen av driften har vært mindre vellykket – den overskrider budsjetter og lykkes ikke med å få gjennomført planene. Dette har i vesentlig grad gått utover Navs brukere, spesielt sykepengene (Yttredal & Kristiansen, 2023). Trygderetten har også slått fast at Nav systematisk har unnlat å ta med inntjening innenfor EØS-området i opptjeningsgrunnlaget for pensjon (Gulletad & Hinna, 2024).

12. Det er flere som har spurt om vi som samfunn har lært av denne saken. En sak er at omfanget stadig ikke er avklart. Noe annet er at regjeringen viser gjentagende motvilje mot å rette opp urettene som avdekkes (Olsson, 2023). De motsetter seg innsyn i sentrale dokumenter og holder tilbake når det gjelder erstatning. Lovforslagene som kommer som et svar på denne saken, lever ikke opp til de forventningene man kunne ha (Eriksen, 2022). Støre-regjeringen la fram et lovforslag som skulle «rydde opp» og sikre mot fremtidige Nav-saker (Prop. 71 L 2021–2022). De ville innføre en egen «inkorporeringsbestemmelse» i folketrygdloven. Kritikere, inkludert regjeringens egne medlemmer, mente dette lovforslaget var utilstrekkelig og brukte sterke ord (Eriksen, 2022; Sæther, 2022b).
13. Etterspillet gjenspeiler ulikheter i vurderingen av saken. Mange medier omtaler den som en skandale, det samme gjør det kritiske miljøet ved Universitetet i Oslo (bloggen «Retten i trygdeskandalen»). I Nav snakker man om «feiltolkning av EØS-reglene» (Navs nettsider). Slettholm, som kommenterer saken i Aftenposten, mener at saken ikke handler om kultur og mistenkeliggjøring, men om ignorering av EØS-reglene (Slettholm, 2022).
14. Prosessen med å gjøre om de feilaktige dommene kom etter hvert i gang, og det ble søkt om oppreisning («Nav-oppryddingen») (Sæther, 2022a). De berørte følte at erstatningssummene var altfor lave, «en fornærmelse» (Spence, 2022c). De følte seg glemte (Sandvik, 2023) og motarbeidet i erstatningsprosessene (Redaksjonen, 2024).

Det er uoverkommelig i denne sammenhengen å ta alle disse elementene inn i drøftelsene. Gjennomgangen over inneholder imidlertid flere trekk jeg vil rette oppmerksomheten mot.

- Det er mye som tyder på at vi har hatt en svært ivrig forvaltning. Det hadde for eksempel vært mulig å være mindre rigid i håndteringen av en person som reiste gjennom utlandet når dette var raskeste vei. De ikke bare følger loven, de driver fram en bestemt lovtolkning.
- Opprettelsen av enheten «Nav-kontroll» gjenspeiler en oppgradering av den strafferettslige styringen av og prioriteringen av trygdemisbruk.

- Rettsstatens sikkerhetsmekanismer blir ikke aktivert, eller viser seg virkningsløse.
- Praktisk talt ingen ble holdt ansvarlig.
- Granskingen får et tendensiøst mandat og minimerer omfanget. Opplysning av saken blir motarbeidet.
- Oppreisningen kom etter motstand, motstrebende og er gjerrig.

Nav-saken skyldes at noen i Nav gjorde helt konkrete feil. Det er imidlertid også mønstre i disse feilene. Dette forteller oss at saken også må ses i en større sammenheng. Men det kommer ikke fram hos Arnesen-utvalget. Denne boken er et forsøk på å se saken i et større bilde.

I blindsonen etter Arnesen-utvalget

Kanskje det mest problematiske med Nav-saken er at det ikke ble en skandale. I første omgang er saken et problem for de som ble urettmessig straffet. Dernest er den et problem for de som har blitt avskåret fra, og ikke har fått anledning til å utnytte sine rettigheter. Men i den store sammenhengen er det oss alle som er ofre. Nav-saken avdekket svikt i rettsstaten.

I denne boken skal hendelsene settes i et rettssosiologisk lys. Jeg hevder at Nav-saken var en varslet hendelse: Hvis vi hadde lyttet til signalene, burde vi som samfunn ha fanget opp tegn på at noe slikt var i emning. Hvis man kun ser på saksbehandlingsfeilene rent juridisk, som Arnesen-utvalget i realiteten gjør, går man glipp av de samfunnsmessige endringene som kulminerte i denne saken. Og da vil man ikke lære nok til å hindre at det skjer igjen.

Arnesen-utvalget ble ledet av en fremstående jurist og flankert av andre toppjurister. Arbeidet bærer preg av juridiske problemstillinger, og uenighetene som kommer til overflaten er av juridisk karakter. Rapporten leter etter hvor feilene oppsto i saksbehandlingen. Denne tilnærmingen skiller seg fra rapporter levert etter andre store og skandalelignende saker i andre land.

I andre land er det ikke uvanlig at rapporter etter store, skandaløse avsløringer har bredere perspektiver på feilene som har funnet sted. Disse granskingene har også en langt mer personlig karakter. De frontes av enkelt-

mennesker som gjerne profileres rundt deres personligheter. Dermed blir rapportene mindre anonyme og byråkratiske. De får en tydelig forfatter som de er farget av. En av de mest kjente rettsstatsfeilene fra de senere årene er «Windrush-saken» og måten den ble oppsummert av Wyn Williams (2020).

I Danmark ser vi en annen tendens, der flere skandaler har avstedkommet en lengre rekke av rapporter med et gjennomført overordnet tema. Dette temaet er endringer i maktbalansen mellom forvaltning, medier og politikk, med den foreløpig siste i rekken som er Dybvad-utvalget (2023). Arnesen-utvalgets rapport er skrevet i en nøytral stil, uten personlig preg. Det kan diskuteres hvilken løsning som er best: den fargerike eller den gråmelerte. Resultatet er under alle omstendigheter at den norske rapporten underkommuniserer de valgene som er tatt i arbeidet med den.

«Blindsonen» fremstår som et vitenskapelig funn. Navnet «blindsonen» er en tittel spekket med betydninger som forfatterne ikke tar ansvar for. Først og fremst fremstiller den hendelsene som ulykker. Og når det gjelder ulykker, ledes tanken til uheldige omstendigheter. Man leter ikke etter noens skyld i samme grad som hvis man hadde klassifisert hendelsene som, la oss si, kriminalitet. Det kommer til å framstå som naturlig at juristenes problemstillinger er de eneste gyldige.

Når man sammenligner med andre land, blir det tydelig at det eksisterer forskjellige «modeller for forvaltningsarbeid» (Eriksen, 2023). Arnesen-utvalget besto hovedsakelig av jurister og leverte en rapport preget av det Eriksen kaller en instrumentell modell.⁴

En instrumentell modell har vi med å gjøre når praksisen er styrt av formelle regler, instrumentelle mål-middel-vurderinger og et klart mandat. Beslutningsfatningen styres av resonnering med grunnlag i standardprosedyrer og følger en subsumsjonslogikk. Den forutsetter et kjent handlingsmiljø og klarhet om regler og mål-middel-sammenhenger (Eriksen, 2023, s. 46).

4 Det oppstår noen problemer med Eriksens ordvalg i denne sammenhengen, ettersom instrumentell rettsanvendelse har en litt annen betydning innenfor rettsvitenskapen. Dette kommer tydeligere fram i senere kapitler.

«Kunnskapsbasen» i denne modellen er jussen og rettslæren. I denne forståelsen er forvaltningspraksis helt overordnet preget av «verdinøytral» rettsanvendelse. Idealet er likebehandling og nøyaktighet. Modellen åpner ikke for at forvaltningen tilpasser arbeidet til politiske oppdrag. Eriksen setter den instrumentelle modellen opp mot advokatmodellen og harmoniseringsmodellen.

Advokatmodellen fremstiller forvaltningen som særlig preget av nettopp det å oppfylle politiske mål. Hva som er riktige beslutninger, er ikke bestemt av lovens bestemmelser (s. 48). Mens advokatmodellen er en slags motpol til den instrumentelle modellen, er harmoniseringsmodellen en mellomposisjon. I denne modellen er, i Eriksens egne ord, administrative organer [...] relativt autonome og [...] bestående av flere mål og kunnskapsbaser (Eriksen, 2023, s. 48). Her forstår man forvaltning som en balansering av kunnskaper fra forskjellige sektorer og kunnskapsbaser.

I Windrush-saken ble det et spørsmål om de mer grunnleggende forklaringene. Den offisielle rapporten, «The Windrush Lessons Review», ble levert av et utvalg ledet av Wyn Williams. Spørsmålet de stilte, var om uretten som ble begått, var et utslag av rasisme. Rapporten oppsummerer bakgrunnen på denne måten:

The reasons are a complex blend of institutional and cultural forces, though it is clear that the scandal was a long time in the making. [the report] traces how policy and legislation have developed over nearly seven decades, in the context of changing attitudes to race and immigration. While migrants of the 1940s and 1950s arrived as citizens of the UK and Colonies, with equal rights to live in the UK to people born in the UK, that picture changed gradually due to successive rounds of immigration legislation in the 1960s, 70s and 80s, some of which have been recognised and were accepted at the time to have had racial motivations. The 1971 Immigration Act entitled people who had arrived from Commonwealth countries before January 1973 to the “right of abode” or “deemed leave” to remain in the UK. But the government gave them no documents to demonstrate this status. Nor did it keep records. This, in essence, set the trap for the Windrush generation (Williams, 2020, s. 9).

Det kan hevdes at rapporten til Williams anvender advokatmodellen til Eriksen. Samtidig plasserer Eriksen Arnesen-utvalgets rapport i den instrumentelle modellen.

I praksis kan det vise seg at denne beslutningsmodellen ikke er nøytral. Den kan reflektere en partikulær kunnskapsbase, et valg, en problematisk verdiprioritering og kan gi opphav til feil rettsanvendelse. Forvaltningen går fram som om det var ett enkelt kriterium for riktig saksbehandling også i sammensatte saker. Når verden er omskiftelig, målene og rettskildene er flere, og kunnskapsbasen og reglene må fortolkes, vil en slik modell kunne gi opphav til uklarheter og misforståelser. I denne modellen oppstår feil fordi beslutningstakerne overser lovverkets og handlingsmiljøets kompleksitet (Eriksen, 2023, s. 47).

Den instrumentelle modellen opererer med en snever forståelse av forvaltning som administrativ praksis. Samtidig kan vi legge til at valget av modell (som også følger av mandatet og sammensetningen av utvalget og således ikke skal legges på skuldrene til utvalgslederen personlig) også får konsekvenser for hvordan leserne ledes inn i typer av forståelse. Det kan hevdes at rapporten, antageligvis uforvarende, bidro til å dempe effekten av feilene som ble begått. Valget av modell er uansett mer enn et tilfeldig perspektiv. Det er et valg som får betydning for måten saken blir forstått, hvordan man tenker om ansvar for feilene som ble begått, og hvilke lærdommer man tar.

Som Eriksen påpekte, er Arnesen-utvalgets rapport preget av det han kaller den instrumentelle modellen (feilaktig lovtolkning og rettsanvendelse). Dette er riktignok en påstand som kan diskuteres, men nedenfor vil det komme fram mer detaljerte gjengivelser som støtter Eriksens tolkning. Utvalgets konklusjoner har også vært omstridt, og på vesentlige punkter er det nå også bred enighet om at den tok feil. Den har likevel fått gjennomslag på den måten at det er den vi diskuterer. Det er Arnesen-utvalgets rapport alle diskusjonene kretser omkring. Det er også deres metaforer som har slått rot og deres forståelse som har ligget til grunn for «veien videre».

Hensikten er å skape en alternativ forståelse av svikten i Nav. Her hevdes det i stedet at disse feilene må ses i sammenheng med endringer over tid i styrkeforholdet mellom statsmaktene. Det er et oppdrag som krever metodiske grep og en del begrepsmessig klargjøring. De neste kapitlene vil derfor få

et teoretisk preg. Det er nødvendig å redegjøre for de forskjellige måtene å forstå retten, som også ligger innbakt i distinksjonene til Eriksen. Rettsforståelsen henger sammen med hvordan man ser på rettsstaten. Forståelsen av rettsstaten og dens egenskaper gjenspeiles i metaforene man bruker når man står overfor spesielle hendelser som svikten i Nav. Det er kanskje ikke tilfeldig at Arnesen-utvalget landet på tittelen «Blindsonen». Navnevalget uttrykker en snever, juridisk forståelse av svikten.

Jeg foreslår derfor en annen metafor: vulkanutbruddet. Et vulkanutbrudd er voldsomt, men det skyldes ikke et plutselig hull i bakken. Det skyldes bevegelser i «jordplatene» (Molnar, 2015). Jordkloden er dekket av plater, og for oss som bare har en levetid opp mot 100 år, virker disse platenes posisjoner fiksert. De er i realiteten i bevegelse, og bevegelsene viser seg på overflaten som vulkanutbrudd (og jordskjelv). Vulkaner får som kjent utbrudd når det er bevegelser i jordplatene, og det blir åpning inn mot jordklodens flytende indre. Nav-saken blir i denne metaforen et resultat, ikke av bevegelser i jordplatene – men bevegelser mellom statsmaktene.

Denne boken ser på Nav-saken med samfunnsvitenskapens begreper. Der Arnesen-utvalget sier forvaltningskultur, spørres det her hva som menes med kultur, og i hvilken sammenheng denne kulturen opererer. Det er likevel ikke en konkurrerende fortelling som legges fram. Det ambisiøse prosjektet er å overskride skillet mellom juss og samfunnsvitenskap. Aller først er det likevel nødvendig å ferdigstille bildet av Nav-sakens materielle sider, og da er det kun Arnesen-utvalgets rapport som finnes av tilgjengelige kilder. Heldigvis inneholder rapporten mye opplysende informasjon. I neste sekvens tar jeg både for meg rapportens forklaringer og de sviktpunkter den løfter fram.

Bokens videre gang

Jeg skal veve sammen en historie med flere tråder. Den enkleste historien handler om selve Nav-saken og hvordan den henger sammen med samfunnsendringer i større format. Dette krever at jeg tematiserer de større sammenhengene. Det betyr at jeg må feste fremstillingen i begreper om sosiologien og rettsstaten. Rett under overflaten ligger det en ambisjon om å bidra til

å utvikle et sosiologisk rettsbegrep. Selve svikten og de sammenhengene den skal ses i, pakkes gradvis opp i de følgende kapitlene. Det sosiologiske rettsbegrepet skal både ivareta rettsvitenskapens og samfunnsvitenskapens perspektiver. Jeg begynner med rettsvitenskapen i kapittel 4 og går rett på dens kjerne: rettskildelæren. I dette kapitlet presenteres også et eksempel på selve jussen i saken.

I kapittel 5 åpner jeg jussen og ser den utenfra. Rettsvitenskapen har et litt mangelfullt blikk på hvordan rettshåndheving foregår i virkeligheten. Det gjelder i første omgang måten de omtaler rettsanvenderes skjønn, men det handler også om måten man resonnerer. I kapittel 6 åpner jeg jussen enda mer, når jeg setter rettsanvendelse inn i den organisatoriske rammen den foregår i: Nav.

Kapittel 7 tar for seg lærdommer jeg vil trekke ut av Arnesen-utvalgets rapport. Deres fremstilling peker på en rekke punkter der kontroll- og korrigeringsmekanismer har sviktet. På den måten leverer de et lærestykke i rettsstatens virkemåter i stort og smått. I kapittel 8 løfter jeg frem forklaringene som leveres i det regjeringsoppnevnte utvalget og viser hvordan de plasserer seg i rettsvitenskapens lukkede fortellinger.

Når utvalget skal si noe allment om dette, sier de at det foreligger en svak «forvaltningskultur». Jeg sier ikke at dette er feil, men legger til at slik det fremstilles, tømmes det for innhold. Mitt grep er å skissere noen strukturelle føringer som kan ha ført til denne svekkelsen. For å gripe svekkelsen i dens fulle bredde, må vi snakke om forvaltningskultur, og kultur generelt, på en litt annen måte enn det utvalget gjør. Jeg hevder at den politiske kulturen og rettskulturen har endret seg på måter som, innenfor blindsone-metaforen, kan ha bidratt til å «snu hodene», dreie blikket og flytte oppmerksomheten fra det å levere «retts sikre» vedtak til å oppfylle politisk bestemte formål. Min påstand er at det Arnesen-utvalget beskriver, handler om en måte å styre på som ofte går under radaren i politiske analyser. Vi har for eksempel sett en tendens til at saksfelt som vedrører marginale grupperinger preges av endringer på et lavt styringsnivå, det vil si administrative avgjørelser og vedtak med lav rettskildeverdi. Direkte og åpen styring erstattes i en viss grad av småskala endringer i livsvilkårene til de som skal reguleres. Det foreløpige poenget er at denne måten å styre på forutsetter en tilpasningsvillig forvaltning. I kapittel 10 peker jeg på forhold som indikerer at så er tilfelle (og til dels hvordan det ble slik): instrumentalisering i rettstenkingen og dreininger i synet på sosialklienter.

Kapitlene 10–12 konsentrerer seg om å fremheve momenter som avslører en forvaltning på vikende front. Dette poenget hviler på en kontrast med etablerte forståelser av styre og stell i statsapparatet. Jeg tar avsats i maktutredningens bilde av forholdet mellom statsmaktene. Maktutredningens bilde av forvaltningens posisjon i statsstyret presenteres i kapittel 9.

Men aller først må jeg redegjøre for de metodiske grepene bak fremstillingen.