

Nav: mellom juss og politikk

Her forlater vi rettskildelæren og tar med oss et begrep om retten som ivaretar dens autonomi, samtidig som vi er oppmerksomme på dens forskjellige sårbare, åpne punkter. I de neste kapitlene skal det handle om rettsåndhevelse i praksis, der vi gradvis bygger opp en forståelse av hvordan svikten kunne oppstå sett innenfra. Svikten oppsto fordi det var andre hensyn enn rettsriktighet som slo inn. Det var politiske formål som trumfet innbyggernes rettsikkerhet.

For å få et klarere bilde av hvordan forvaltningen av trygdeytelser kunne underordnes ytre påvirkning på denne måten, er det nødvendig å skissere det organisatoriske landskapet avgjørelser blir tatt innenfor. Det er også viktig å se nærmere på hvilke feil som ble begått (neste kapittel). Deretter viser jeg i kapittel 8 hvordan Arnesen-utvalget holder seg med en lukket fortelling. Mitt anliggende er deretter å se på svikten i Nav utenfra, som et åpent rettslig system, men uten å underkjenne dens relativt autonome karakter.

I dette kapittelet vil jeg plassere svikten i det store organisasjonslandskapet. Nav er en organisasjon, og organisasjoner har både formål og forpliktelser. Forvaltningen som sådan er forpliktet av rettsreglene og rettsikkerhetsgarantiene. Nav skal også gjennomføre store deler av statens velferdspolitik. Arbeids- og velferdsetaten skal (fra regjeringens nettsider):

[...] bidra til å skape et inkluderende samfunn, et inkluderende arbeidsliv og et velfungerende arbeidsmarked.

Etaten skal ivareta vanskeligstilte gruppers behov og bekjempe fattigdom, blant annet ved å stimulere til arbeid og deltakelse. Etaten har også ansvar for å sikre inntekt ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall.

Dette skaper et spenningsfelt i virksomheten. Nav-saken må forstås som organisasjon, og etterspillet har lidd under en manglende forståelse av spenningene i Nav som organisasjon.

Nav er forkortelsen for «Arbeids- og velferdsforvaltningen». Den består av en etat underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet, et direktorat (Arbeids- og inkluderingsdirektoratet) og lokale/regionale Nav-kontor som inkluderer kommunenes sosialtjenester. Øverste politisk ansvarlig er arbeids- og inkluderingsministeren, mens det faglige ansvaret ligger hos arbeids- og velferdsdirektøren. Nav er en sammenslåing av det som tidligere var tre etater (Andreassen & Aars, 2015). Resultatet er i en viss forstand en administrativ hybrid – en bare delvis vellykket sammenslåing av forskjellige forvaltningssektorer. Det er velkjent at det oppleves unaturlig, både for brukere og ansatte i Nav, at de kommunale tjenestene skal holdes atskilt fra de statlige oppgavene, når det ofte er de samme personene som foretar avgjørelsene.

Hovedvekten av virksomheten består i å dele ut økonomiske ytelser. De forvalter en tredjedel av statsbudsjettet, fordelt på omtrent 20 stønadsformer, blant annet:

- Arbeidsavklaringspenger
- Barnetrygd
- Dagpenger
- Foreldrepenger
- Hjelpemidler
- Kontantstøtte
- Overgangsstønad
- Pensjonsordninger
- Sosialhjelp
- Sykepenger
- Uførepensjon

Disse, og enkelte andre ytelser, bestemmes etter kriteriene nedfelt i lovverket, forskrifter og andre rettskilder. Sosialhjelpen tilligger den kommunale delen av Nav. Saksbehandlingen foregår i Arbeids- og velferdsetaten og på de kommunale kontorene (sosialhjelpen). Sosialkontorene og sosialhjelpen faller utenfor denne saken.

Arbeidet i Nav er fordelt på «linjer». «Ytelseslinja» tar avgjørelser om stønad etter søknad fra innbyggerne.¹⁸ Hovedregelen er at disse avgjørelsene tas av spesialiserte medarbeidere med liten eller ingen publikumskontakt. Disse avgjørelsene er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. I samme linje er det flere avdelinger (omtalt som «resultatområder»). En avdeling har ansvar for klager og anker på avgjørelser med mer, «Nav klageinstans» (presenteres nedenfor). «Nav kontroll» tilhører også ytelseslinja.¹⁹ Andre linjer forestår det praktiske med utbetalinger, service og publikumskontakt samt IT-løsninger med mer, men det er ytelseslinja som står i sentrum for Nav-saken slik den ble.

Trygderetten er en særlig rettsinstans opprettet for å ivareta Nav-brukernes rettssikkerhet. De behandler i hovedsak klager og anker i trygde- og pensjonssaker. Behandling i Trygderetten regnes ikke helt som i en domstol, men de er basert på de samme prinsippene – partsrepresentasjon og kontradiksjon. Sakene her kan ankes videre inn i det ordinære domstolshierarkiet.

Det faglige ansvaret for Navs virksomhet ligger hos Arbeids- og velferdsdirektoratet. Saksbehandlingen foregår i etaten. I etaten og direktoratet arbeider det til sammen omtrent 14 000 mennesker. Det er uklart hvor mange av disse som opererer i Nav arbeid og ytelse, men enda viktigere er det å få tegnet et omriss av hva som foregår der.

18 Begrepet «bruker» ble etter en viss tilvenning en innarbeidet måte å omtale det man tidligere kalte «klienter». Men etter enda en omdreining med språkreform er dette nå erstattet med «innbygger».

19 Nav-kontroll presenteres på side 95 i rapporten til Arnesen-utvalget.

Et omriss av Navs indre liv

På de neste sidene skal det handle om hva man kan forvente av indre liv i en forvaltningsorganisasjon som Nav. Forvaltningens indre liv er først og fremst preget av et spenningsfelt mellom juridisk metode og politisk måloppnåelse.

Dalberg-Larsen er en av dem som har forsøkt å si noe samlet om forvaltningen med et retts sosiologisk utgangspunkt. Han legger størst vekt på forventningen om at den skal bidra til økt (reell) likhet, og at borgerne skal ha medbestemmelse. Disse oppgavene kan ikke løses uten å komme i konflikt med andre målsetninger, sier han. Det er helt generelt en motsetning mellom kravene til en forutberegnelig forvaltning, som primært tar hensyn til borgernes rettsikkerhet, og alle de andre krav som stilles i dag. Denne motsetningen innebærer at alle mål ikke kan realiseres fullt ut, og at forvaltningen må tilstrebe å realisere mest mulig, samtidig som man må innse at ikke alt kan oppnås og ikke alle kan bli tilfreds (Dalberg-Larsen, 1984, s. 206).

Til daglig nedfeller denne spenningen seg som en motsetning mellom bakoverskuende rettsregler og fremadrettet formålsrasjonalitet. I det daglige virket fremstår imidlertid dette i liten grad som et spenningsfelt. I strømmen av arbeidsoppgaver finner man en tilpasning som blir til «sånn gjør vi det her». Dette betyr imidlertid ikke at spenningsfeltet ikke er der, og det er så gjennomgripende at heller ikke faglitteraturen har funnet en måte å håndtere det på. Juridisk litteratur tenderer sterkt i retning av å presentere forvaltningens virksomhet som preget av rettsanvendelse. I samfunnsvitenskapelig litteratur legges det større vekt på forvaltningens politiske aspekter. Innenfor retts sosiologisk litteratur gjøres det imidlertid forsøk på å tematisere dette spenningsfeltet.

Retts sosiologen Kristian (Kikki) Andenæs (1992, 1994) påpekte i sin tid at velferdsstaten i stor grad ble forvaltet av «ikke-jurister». De som arbeidet i sosialforvaltningen var ikke trent i juridisk metode eller fortrolige med lovverket som jurister ville være. Deres rettsanvendelse var sterkt preget av dette. Resultatet ble faglig svake avgjørelser, der rettsikkerheten ofte ble skadelidende. Det samme gjelder i en viss grad trygderetten og Nav i dag. Andenæs' forskning er kun de siste årene fulgt opp med videre forskning (for eksempel Terum, 2001; Dahlen & Langsrud, 2021; Torsvik et al., 2021). Andenæs (med andre) har mer nylig også overført noen av disse perspektivene

på styring av skolen. I en antologi om «Retten i skolen» tar han og en rekke kolleger (Andenæs & Møller, 2016) blant annet opp spørsmålet om hvordan skoleledere, og andre, tar rettslig definerte avgjørelser med hensyn til (blant annet) spesialundervisning. De setter spørsmålet slik på spissen:

Siden de færreste skoleledere er jurister, reiser dette en rekke spørsmål med tanke på ikke-jurister rettsanvendelse generelt, og overfor skolelederes som rettsanvendere spesielt. Vi vet at skoleledere i sitt daglige virke må håndtere mange og delvis motstridende hensyn og interesser.

Det må gjøres prioriteringer ut fra økonomiske og faglige ressurser, og kravet til hurtighet i beslutningsfasen kan stå i kontrast til en forventning om grundighet i saksbehandlingen (...)»[...] (Andenæs & Møller, 2016, s. 16).

Den forståelsesrammen har allmenn interesse, og den handler om spenningsfeltet mellom juridisk og annen faglighet, mellom rettsriktighet og effektivitet. Nav er en stor organisasjon med mange og forskjelligartede oppgaver. Det er derfor ikke mulig å få tegnet noe enhetlig bilde av hvordan spenningene i det indre liv i de aktuelle avdelingene utspiller seg.

Nav skiller seg fra skolevesenet, der den ikke-juridiske fagligheten består av lærere og pedagoger. I Nav står jussen i motsetning til sosialt arbeid, men den utøves i liten grad av sosionomer og velferdsvitere. Den mest aktuelle linjen i etaten er Nav ytelse. De ansatte der hevdes å ha følgende bakgrunn, foruten juristene: samfunnsvitere, humanister og andre med universitets- eller høyskolebakgrunn. Det er med andre ord en mindre ensartet og mindre spesialisert faglighet som danner motstykke til juristene. I tillegg er juristene i mindretall. Av 14 000 ansatte er det bare 600 jurister. Hvordan brøken er i Nav ytelse fremgår ikke, men de er numerært underlegne, og det må kunne spørres om dette er nok til å sikre rettsriktighet i linjene. Det hevdes også at det er stor mangel på jurister, men det er ikke uvanlig at profesjoner hevder seg for dårlig representert. Det som sies her er imidlertid at juristene er klumpet sammen i noen avdelinger, og at det er mange kontorer som helt mangler jurister. Dette kan neppe være irrelevant i en sak der feil rettsanvendelse har vært utbredt.

Som nevnt innledningsvis opererer forvaltningen i spenningsfeltet mellom forpliktelser og formål. Rettssikkerheten er tilbakeskuende, og formålene

er fremoverrettet. Nav skal både sørge for at deres utallige avgjørelser er rettsriktige og på samme tid gjennomføre regjeringens politikk på velferdsområdet. Dette spenningsfeltet kommer blant annet til syne i regjeringens styring av Nav. Det blir tema nedenfor.

Direktoratet – mellom rettssikkerhet og politiske signaler

Direktorater er ofte skilt ut fra departementer og politisk styring med en ikke ubetydelig grad av autonomi. Deres oppgaver og ansvar er presentert slik på regjeringens nettsider:

Arbeids- og velferdsdirektoratet har det overordnede ansvaret for at arbeids- og velferdsforvaltningen oppfyller de forventninger som stilles til etaten og når de mål og resultater som framgår av departementets oppdrag.

Direktoratet har ansvar for overordnet styring, ledelse og utvikling av Arbeids- og velferdsetaten (Nav), herunder:

- Oppfølging i tråd med resultatkrav, styringsmodell og verdigrunnlag
- Lovpålagte og myndighetspålagte forhold som må sikres ivaretatt
- Strategi- og virksomhetsutvikling
- Utvikling av fag- og arbeidsmetodikk

I denne formuleringen finner vi ikke ordet «rettssikkerhet» eller tilsvarende referanser til at loven skal følges. Forklaringen må man anta er at dette tas for gitt. Samtidig ligger det allerede der en kime til forståelse for svikten. Direktoratet, som har det faglige ansvaret for etatens virksomhet, forholder seg i presentasjonen ved å vise til generelle formuleringer om «forventninger» når det gjelder «mål», «resultater», «resultatkrav», «oppdrag», «styring» og «verdigrunnlag». Det er ingenting i veien for at det å oppfylle lovens bokstav ligger innbakt i disse ordvalgene. Det fremstår likevel ikke som spesielt fokusert. Det fremstår mer som en fremadrettet

virksomhet med blikket rettet mot oppgaver som skal oppfylles. Dette ligner bildet av en organisasjon som skal tilpasse seg vekslende føringer.

Dette bildet understrekes også i Navs motto, eller «Visjon og verdier»:

Navs visjon er «Vi gir mennesker muligheter». Visjonen skal skape stolthet og forpliktelse internt, samt fortelle brukere, samarbeidspartnere og resten av samfunnet hva vi ønsker å oppnå.

Visjonen gjenspeiler de tre samfunnsmessige funksjonene Nav ivaretar:

- Mulighet for arbeid
- Mulighet for meningsfull aktivitet
- Mulighet for inntektssikring i henhold til lovfestede rettigheter
- Navs verdier er tydelige, til stede og løsningsdyktige

Dette lyder fint, men sett i et rettsstatsperspektiv er det påfallende at rettsikkerhet også her er fraværende. Når visjonen formuleres med henblikk på brukerens fremtid (muligheter) og oppgavene handler om resultater og formål, retter dette interessen mot de årlige formuleringene av forventninger fra departementets side. Disse finner man i de årlige «tildelingsbrevene». Tildelingsbrevene er en slags følgeseddel til de økonomiske ressursene forvaltningsorganene får til rådighet. De gir en god pekepinn på innholdet i Navs målrettede aktiviteter.

Tildelingsbrevet

For å få et innblikk i Navs aktiviteter er det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i tildelingsbrevet for 2019. Tildelingsbrevet er relativt omfangsrikt (51 sider). Godt over halvparten består av fullmakter og detaljerte rapporteringsmål.

Navs høyest prioriterte oppgave er «å bidra til at flere kommer i arbeid framfor å motta stønad» (tildelingsbrevet, kapittel 2, s. 3). Kort oppsummert nevnes en rekke tiltak som skal ha prioritet i det kommende året. De viser til tiltak som skal bidra til å oppfylle de strategiske målene, for eksempel slik:

«Personer under 30 år, langtidsledige og innvandrere fra land utenfor EØS skal prioriteres i etatens oppfølgingsarbeid og ved tildeling av arbeidsmarkedstiltak. Ungdomsinnsatsen videreføres ved at aktiviteter som tilbys personer under 30 år skal stimulere til økt overgang til arbeid eller utdanning, og at færre i denne aldersgruppen skal motta helserelevante ytelser.»

Kapittel 3 har størst interesse her. Det har tittelen «Mål, styringsparametre, rapportering og oppdrag for 2019». Det består av fire underkapitler med overskriftene «Flere i arbeid», «Gode vilkår for de vanskeligst stilte», «Sikre økonomiske rettigheter gjennom god ytelsesforvaltning» og «Tilgjengelige tjenester med god service». Disse overskriftene illustrerer gjennomgangstonen i brevet, som vektlegger god service og de positive verdiene i deres visjon. Heller ikke her kommer rettssikkerhet frem som et tydelig mål. Her må det likevel nevnes at rettssikkerhetsperspektivene blir løftet frem i kapittel 4.

Til gjengjeld dukker det opp noen viktige formuleringer om innretningen på hele Nav, spesielt under den tredje av de nevnte overskriftene. Her nevnes rettigheter i forbindelse med måloppnåelse, men også misbruk.

3.3 Sikre økonomiske rettigheter gjennom god ytelsesforvaltning

Det er en sentral oppgave for Arbeids- og velferdsetaten å sikre at brukere får utbetalt rett ytelse til rett tid. [...] Etaten skal sørge for god forvaltning av inntektssikringsordningene og legge til rette for oppfølging og kontroll av om vilkårene for ytelsene er oppfylt. Aktivitetskravene og kravene til mobilitet skal praktiseres konsekvent og strengt. Videre er forebygging og avdekking av feilutbetaling og trygdesvindler en sentral oppgave for etaten. Arbeids- og velferdsetaten skal legge til rette for en god implementering og gjennomføring av regelverksendringer [...].

Når rettighetene først ble nevnt, ble dette gjort under en overskrift om «god ytelsesforvaltning», umiddelbart fulgt opp med vektlegging av arbeidet for å forhindre misbruk. De derpå følgende styringsparametrene, nøkkelinformasjon og oppdrag sentrerer omkring tidsfrister og kontroll med aktivitetskrav.

I det neste avsnittet kommer vi til Nav-sakens kjerne. Under overskriften «Forebygge og avdekke feilutbetalinger og trygdesvindler» fremheves igjen viktigheten av å hindre «feilutbetalinger».

Etaten skal forebygge, avdekke feilutbetalinger og fortsette det systematiske arbeidet med å utvikle og forbedre forvaltningen av området. Departementet vil videreføre dialogen med direktoratet om oppfølging av tiltakene i handlingsplanen for feilutbetalingsområdet og videre prioriteringer på området.

Arbeids- og velferdsetaten skal forebygge og avdekke trygdesvindler. Det skal gjennomføres risikoanalyser for å identifisere områder som er særlig utsatt for trygdesvindler, der også behovet for nye eller supplerende virkemidler og om fordelingen av ressurser mellom forebyggende tiltak og etterfølgende kontroll gir best mulig effekt blir vurdert. Samarbeidet med andre aktører videreføres og utvikles.

Videre listes det opp hva slags informasjon og rapportering som kreves for å følge opp disse formålene.

- Utvikling og status på feilutbetalings- og trygdesvindlområdet, herunder forebyggende tiltak
- Ytelser til tilbakekreving, sendt til innkreving, beløp som ikke tilbakekreves på grunn av foreldelse og andre årsaker
- Antall saker, beløp og anmeldelser i saker om trygdesvindler
- Status for gjennomføring av tiltak under kategoriene i handlingsplanen for feilutbetalingsområdet [...]

Å hindre feilutbetalinger kan i prinsippet være enten for mye eller for lite. Det fremgår klart at det er «for mye» som bekymrer departementet her. Men hvordan forventes det at man går fram? Av disse punktene med «nøkkelinformasjon» kan det se ut som at man tenker bredt i disse bestrebelsene. De arbeider for eksempel «forebyggende» – men hva er det som forebygges? Formuleringen i første kulepunkt kan leses som at det som skal forebygges er at innkreving av feilutbetaling ikke effektueres. I så fall er det et annet bilde som trer frem: bruk av straff som virkemiddel.

Jeg har ikke lykkes med å finne ut akkurat hvilke måleparametre som har vært benyttet, men ser i et dokument som dukket opp i et googlesøk at det henvises til et krav om at enheten skulle anmelde saker verdt til sammen 270 millioner kroner (se også punkt 2.1 i et vedlegg, samme sted: om målekrav.).

Noen bemerkninger om vektleggingen av straffesaker

Denne gjennomgangen har presentert en skisse av det organisatoriske apparatet som forvalter våre sentrale velferdsordninger og forventningene til deres aktivitet fra departement og politisk ledelse. Nav, med det tilstøtende organisatoriske apparatet, er stort, sammensatt og uoversiktlig. Til sammen håndterer de en tredjedel av statsbudsjettet og danner kjernen i velferdsstaten. Det er et stort ansvar. Det fremkommer av fremstillingen at styringen, iblant en lang rekke andre formål, fremhever betydningen av å forhindre feilutbetalinger og trygdesvindel.

Å forhindre feilutbetalinger og trygdesvindel fremstår som en spesielt prioritert kjerneoppgave. Man har valgt å bruke kriminalisering og prioritering av denne typen straffesaker som politisk virkemiddel. Det er verdt å dvele et øyeblikk ved dette, siden det ble så viktig for Nav-saken. Dette er politiske formål, og politiske formål kan søkes oppnådd med mange forskjellige virkemidler. Eckhoff (1983) skjelner i sin klassiske gjennomgang mellom fire styringsmåter.

1. Fysiske påvirkningsmidler: Fysiske anlegg som leder handlinger og gjør noen handlemåter mindre attraktive. Det kan være alt fra gjerder til valg av veitraseer og geografisk lokalisering av store bedrifter (eller andre store institusjoner).
2. Forbud og påbud. Eckhoff samler dette under overskriften «normative påvirkningsmidler».
3. Økonomiske virkemidler. Dette er tiltak som påvirker menneskers vurdering av hva som er økonomisk fordelaktig. Disse kan være negative byrder og positive fordeler, Eckhoff kaller dem henholdsvis avgifter og tilskudd.
4. Pedagogiske virkemidler. Med dette sikter han til informasjon fra det offentlige og holdningskampanjer.

Disse fire styringsmåtene utgjør repertoaret av statlige styringsverktøy. Vi kan merke oss at disse virkemidlene inkluderer retoriske virkemidler for å vinne populær oppslutning, men det faller også utenfor siktemålet med denne boken. Forvaltningen styres direkte, men gjennom flere ledd, presiserer Eckhoff (Eckhoff skrev dette før alle de utviklingstrekkene på dette området

som maktutredningen og dens kritikere har påpekt, og som er viktige her, se kapittel 8.) Nav-saken handler heller ikke om styringen av forvaltningen som sådan. Det viktige er å skissere en bakgrunn for hvilke virkemidler Nav settes til å bruke.

Forvaltningen styrer først og fremst gjennom økonomiske virkemidler. Terskelen for å få hjelp settes slik at man skal prøve å klare seg selv før man ber om hjelp. Terskelen settes slik at den fungerer som et incentiv. Dette er det mest grunnleggende prinsippet i velferdsstaten og Nav (Hatland & Pedersen, 2023). Det samme gjelder skattesystemet: Det skal lønne seg å jobbe, og de som har mer, kan yte mer. Et av grunnprinsippene i skattelovgivningen er «progressiv beskatning». Bruk av avgifter og subsidier, med dertil hørende terskler, danner til sammen et stort flettverk av «økonomiske virkemidler». Lisenser til å drive næringsvirksomhet og andre aktiviteter (for eksempel førerkort) inngår i dette landskapet. Dette er forvaltningens hovedspor.

Forvaltningen reguleres helt overordnet gjennom forvaltningsloven. Denne loven angir en rekke muligheter og begrensninger for hva slags vedtak som kan fattes. Den angir også borgernes rettigheter i møte med forvaltningsvedtak (klagerett og så videre). Men her er det viktig å minnes at strafferetten er skilt ut som et eget spor, atskilt fra den øvrige forvaltningen på 1800-tallet.²⁰ I «straffesporet» har borgerne andre og flere rettigheter, og forvaltningen har flere begrensninger (Ny straffelov, 2002; Frøberg, 2016; Johansen, 2022). Det overordnede prinsippet her er at straff ikke skal brukes dersom ikke alle andre virkemidler er utprøvd. I alle liberale rettsstater forventes det – i det minste i ord om ikke handling – at man skal være tilbakeholdne med bruk av straff overfor egne borgere.

Det som fra strafferetten kalles «spesiallovgivningen» (alle lover som regulerer samfunnslivet utenfor straffeloven), har ofte også straffebestemmelser. Et grovt estimat tilsier at det er omtrent 450 straffebestemmelser utenfor straffelovens omtrent 350 (se Johansen, 2020). Men det at det eksisterer en straffebestemmelse, tilsier ikke i seg selv at forvaltningen skifter karakter. Smittevernloven, utlendingsloven og kulturminneloven har alle straffebestemmelser. Det samme gjelder alkoholloven, men forvaltningen av

20 I realiteten var det forvaltningen som ble skilt fra «politiretten», men det er et underordnet poeng i sakens anledning. Forvaltningens historie i Norge er svært mangelfullt fortolket i samfunnsvitenskapen (Flaatten, 2017a).

denne skiller seg markant fra reguleringen av ulovlige legemidler (gjennom legemiddelloven og straffeloven). Solberg-regjeringens forslag til rusreform var et forsøk på å gjøre strafferetten mindre dominerende i reguleringen av «narkotika». Noe slikt har aldri vært aktuelt på alkoholområdet. Der legger man vekt på virkemidler som å trekke tilbake skjenkebevillinger (som juridisk sett ikke regnes som en straff). I reguleringen av de fleste samfunnsområder ligger det imidlertid en mulighet til å bruke «normative virkemidler», og ikke utelukkende «økonomiske».

Skjæringspunktet mellom forvaltning og straff er litt utflytende og uklart. Til tross for at straff og forvaltning skal fungere med svært forskjellige prosedyrekrav og rettighetsbilder for borgerne, er det mange eksempler på at man veksler mellom de to sporene uten at deres særegenheter blir tillagt stor betydning, for eksempel når det gjelder skatt. Straffebestemmelsene gir ikke entydige kriterier på skillet mellom hvilke handlinger som kan kalles «kriminelle» og andre lovbrudd (Johansen, 2020). Denne dobbeltheten gir likevel en styringsmessig åpning for at forvaltningen kan bruke normative virkemidler i form av straff.

Forvaltningen bruker i varierende grad alle de fire formene for virkemidler. Vi har likevel sett tendenser til at normative virkemidler som straff har blitt stadig viktigere på enkelte felter. Vi fikk en ny utlendingslov i 2008, med en lang rekke straffebestemmelser. I etterkant ble stadig flere brudd på utlendingsloven straffbelagt, og strafferammene økte. Det kan hevdes at dette innebar en sterkere vektlegging av normative virkemidler (Johansen et al., 2013).

I kjølvannet av dette ble «innvandringsregulerende hensyn» stadig mer vektlagt i domstolenes behandling av anker på asylsøknader. Innvandringsregulerende hensyn betydde at man skulle sende et signal til andre i samme situasjon som søkeren om at man ikke ville få opphold dersom man søkte. Man vektla allmennpreventive effekter av dommen og signalene denne ville sende. Denne tenkemåten er for forvaltningsretten nokså fremmed, men desto mer velkjent innenfor strafferetten.

Skjer det noe med forvaltningen når de normative virkemidlene får større betydning? I kapittel 11 kommer jeg tilbake til spørsmålet på utlendingsrettens område. Spørsmålet aktualiseres imidlertid også på sosialrettens område. Trygdesvindelen er straffbelagt etter både lov om sosiale tjenester og straffeloven. Det i seg selv forteller lite. Det vi så over, var imidlertid at depar-

tementets tildelingsbrev satte opp krav til måloppnåelse som handlet om bruk av straffeloven. Normative virkemidler anses som viktige og prioriterte i Navs virksomhet. Hva gjør dette med helheten i Navs aktivitet?

Dette spørsmålet er ikke stilt, verken av Arnesen-utvalget (se under) eller andre (så vidt meg bekjent). Det finnes en hovedfagsoppgave i kriminologi fra 1999, som tar opp måten man i sosialforvaltningen kontrollerte trygdesvindler (Gundhus, 1999). Her kommer det fram at de som arbeidet med dette var svært oppsatt på å få bukt med fenomenet, selv om de også var oppmerksomme på dilemmaene som oppsto i forhold til rettssikkerhetsproblemene.²¹

Dette spørsmålet blir ikke mindre aktuelt når man tar i betraktning at de som arbeider i Nav også opererer i spenningsfeltet mellom rettssikkerhet og politiske signaler. De skal både passe på at vedtak er rettsriktige og oppfylle politiske ønsker slik de kommer til uttrykk i tildelingsbrevet. Her gjelder det å holde tunga rett i munnen, for det er ikke slik at rettssikkerheten er utelatt i tildelingsbrevet (se punkt [...] se over). Det er likevel grunn til å ta høyde for hva slags interesser og fagligheter som står opp mot hverandre. Det er kort og godt en forutsetning med en fornemmelse for forvaltningens indre liv før man prøver å forstå svikten i Nav.

Den motsetningsfylte velferdsstaten

Bruk av straff er et valg av virkemidler. Hensikten med de foregående betraktningene er å synliggjøre at det å lage straffesaker av brudd på vilkårene for trygdeytelser er et valg, og at dette valget kunne vært gjort annerledes. Det er ikke slik at Nav er bundet til å velge denne løsningen, selv om lovverket gir anledning til det.

Den foregående påstanden vil være utfordrende å forholde seg til for en del jurister. Det er (formentlig) fordi man snakker på forskjellige måter om

21 Gundhus var mest opptatt av teknologien man tok i bruk, og har i sitt senere forfatter-skap konsentrert seg om kontrollteknologi på andre samfunnsområder. Spørsmålet om forvaltningens utøvelse av sitt mandat, i lys av den forsterkede vekten på kriminalitets-bekjempelse, har vært mindre påaktet, også fra rettssosiologiens og kriminologiens side.

forvaltning og rettsanvendelse innenfor rettsvitenskapen på den ene siden – og samfunnsvitenskapene på den andre.

Innenfor rettsvitenskapen tar man utgangspunkt i en situasjon, i dette tilfellet at en bruker av Navs tjenester har brutt vilkårene for den tildelte ytelsen. Noen vil kunne hevde at dette objektivt faller inn under beskrivelsen av bedrageri i straffeloven. Dette er ikke en udiskutabel påstand, men for eksempelets skyld kan vi anta at dette er riktig. Det som likevel ikke følger, er at handlingen skal reageres på som et lovbrudd og sluses inn i den strafferettslige kanalen med henblikk på straff. Det følger ingen plikt til å anmelde eller straffeforfølge.

For det første opererer norske påtalemyndigheter etter et «opportunitetsprinsipp». Det betyr at man skal gjøre en helhetsvurdering før man bestemmer seg for å straffeforfølge en person (straffeprosessloven §§ 69–70). I norsk strafferett er det for det andre slått fast at staten skal ha en «underdimensjonert politi», som tvinger politiet til å prioritere. Et kriminalitetsfritt samfunn er ikke noe vi skal etterstrebe. Slike målsettinger kjennetegner tvert imot autoritære regimer (NOU, 1981:35).

Sett på denne måten kommer det enda tydeligere fram at det å velge å føre straffesaker av brudd på vilkårene er en prioritering. Og denne prioriteringen kommer fra politisk hold.

Den foregående gjennomgangen av tildelingsbrevet fra 2019 bevitner flere valg. Disse valgene har en tendens til å bli usynliggjort når juristene skriver om forvaltning og rettsanvendelse. Tildelingsbrevene viser hvilke formål Nav forventes å etterstrebe i året som kommer. Juristene underspiller da det vi kan kalle den politiske dimensjonen i forvaltningen. Den politiske dimensjonen består i organisasjonens fremadrettede del av virksomheten. De politiske signalene ble langt sterkere vektlagt enn rettssikkerhet og rettsanvendelse i tildelingsbrevet. Hvordan dette nedfeller seg i praktisk utøvelse av forvaltning er likevel ikke gitt, selv om vi har fasiten i Nav-saken. Der ble rettighetsbildet tilsidesatt, men en annen viktig delkonklusjon er å slå fast motsetningen mellom det interne, juridiske (lukkede) perspektivet og det politiske, mer åpne perspektivet.

Noe av det som kjennetegner mottakelsen av Nav-saken i norsk offentlighet, er at det juridiske perspektivet har vært dominerende. Dette skyldes delvis Arnesen-utvalgets sammensetning og rapporten de skrev. Dels skyldes det at opposisjonen mot utvalgsrapporten hovedsakelig også har kommet fra

jurister. Debatten om svikten i Nav har følgelig blitt dominert av det juridiske perspektivet, mens det politiske har havnet i skyggen²². Her er det en viss forskjell fra noen av de andre sakene i våre nærmeste naboland, så vidt nevnt innledningsvis. I forbindelse med blant annet Windrush-saken ble det i den offisielle rapporten diskutert hvilken betydning rasisme har hatt for svikten der (sitert i innledningen). Hvilken rolle hadde det i Nederland at det var immigranter som var gjenstand for barnetrygdsandalen? Dette er spørsmål som peker utover statlige organers rettslig definerte saksbehandling. Her fremheves uttalte og ikke-uttalte formål med virksomheten. Uttalte formål finner vi i tildelingsbrevet og visjoner. Men organisasjonenes virksomhet preges også av tidsånden og andre strømninger, som rasisme og andre former for diskriminering, en bestemt stemning omkring samfunnsgrupper. Slike stemninger kan, som vi så i forrige kapittel, krype direkte inn i rettsanvendelsen.

Det viktige å ta med seg foreløpig er at statsforvaltningen kan betraktes fra to forskjellige synsvinkler, som fremhever forskjellige aspekter ved virksomheten. Den juridiske synsmåten vektlegger saksbehandling og rettsanvendelse. Rettsanvendelse er tilbakeskuende. Den politiske synsmåten er fremadrettet og vektlegger organisasjonenes formål og måloppnåelse. Disse perspektivene nedfeller seg i atskilte forskningstradisjoner og litterære sjangre.

Skillet mellom disse tradisjonene skal komme klarere til syne i etterfølgende kapitler. Dette er også et skille som kan overdrives. Det er for eksempel ikke slik at Arnesen-utvalget ikke har oppdaget Navs politiske dimensjoner. De påpeker flere ganger betydningen av «politiske signaler» og ønsket om å begrense trygdeeksport. Dette skillet medfører først og fremst forskjeller i perspektiv og hva som vektlegges i forståelsen av virksomheten.

Jeg vil også minne om at det kanskje er mulig å bygge bro mellom den rettsvitenskapelige og statsvitenskapelige tilnærmingen. Det er etter min oppfatning mulig å sette forvaltningens aktiviteter på en formel med samme fellesnevner (hvis x så y). Mer om dette i neste kapittel etter at Arnesen-utvalgets mer eller mindre offisielle forklaring er presentert.

22 Passiv formulering med hensikt.

