Johansen, N. B. (2025). *Hvem skal passe på rettsstaten? «Trygdeskandalen» og svikten i Nav sett utenfra*. Fagbokforlaget. DOI: https://doi.org/10.55669/oa5602

12

Kan politiske strømninger forme institusjonenes resultatproduksjon?

Nav-saken kan betraktes som et vulkanutbrudd på overflaten, med en dyptliggende endring i forskyvninger i forholdet mellom statsmaktene. Disse forskyvningene er forbundet med politiske strømninger. Dette kapittelet handler om den i utgangspunktet nokså fjerne forbindelsen mellom saksbehandling og politiske strømninger.

Betydningen av politiske strømninger kommer også fram i «utbyttesaken» fra Danmark. Utbyttesaken består i at aksjeeiere har fått penger av skattevesenet uten å dokumentere et reelt grunnlag for det. Dette lyder kanskje merkelig, for skattevesenet er noe man vanligvis betaler inn til, ikke et sted man får penger fra. Men dersom man har handlet aksjer i utlandet og har betalt skatt for dem, er det i dansk lovverk anledning til å få dette tilbakebetalt.

Utbyttesaken består i at det er blitt avdekket svindel i stor skala (12–13 milliarder kroner, Tynell 2022). Forvaltningen har visst om dette smutthullet, og har antatt at det har foregått omfattende svindel med ordningen i flere ti-år. Men skattevesenets ledelse har ikke prioritert å kontrollere på de innsendte kravene, og politikerne har nektet å endre regelverket til tross for advarsler.

Utbyttesaken er en av få veldokumenterte beretninger om forholdet mellom sivilsamfunnet (her næringsinteresser), politikk og forvaltning. Den resulterte i en ordning som av enkelte involverte ble omtalt som at den lot aksjonærer «spa penger opp av bakken» (Tynell, 2022). Det var politikk og forvaltning uten grenser overfor enkelte næringsinteresser.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

Er det helt tilfeldig at ordningen ble unnfanget i en tid der den økonomiske liberalismen gjenvant politisk gjennomslag? 1980-tallet var «jappetiden» da markedet ble ansett som moralsk overlegent. Egoisme var etisk og grådighet «godt».[43] lI Norge hadde vi høyrebølgen, men dette var en vestlig trend med politiske og kulturelle referanser til strømninger i USA. Politikere leste ytterliggående liberalistiske filosofer som mente at velferdsstaten førte til samfunnets undergang.

En av disse var den unge og aspirerende danske politikeren Anders Fogh Rasmussen, som i 1979 hadde tatt et «oppgjør med skattesystemet». Han skrev på denne tiden en bok der han trakk linjene fra disse nokså ekstreme filosofene til aktuelle politiske spørsmål (Rasmussen, 1993). Han gikk langt i å forklare markedet som det etisk høyverdige og staten som frihetens fiende. Boken het «Fra socialstat til minimalstat», og da han ble skatteminister, benyttet han anledningen til å redusere bemanningen i («effektivisere») skatteforvaltningen.

Rasmussen ble også holdt ansvarlig for budsjettfusk i skattedepartementet og ble presset til å gå av som minister. Ministeren ville minimere staten og var motstander av skattesystemet. Han benyttet anledningen som skatteminister til å underminere slagkraften til skatteforvaltningen. Fikk dette også forvaltningen til å bøye reglene i prosessen?

I dag er dansk skatteforvaltning gjennomskandalisert. I tillegg til de store svindelsakene kommer det at antallet ansatte satt til å håndtere denne typen saker var skåret ned til mindre enn et minimum, og at et kostbart IT-system viste seg ubrukelig. Rasmussen selv påstår at han ikke har noe ansvar for sammenbruddet i den danske skatteforvaltningen, og det kan være riktig at han ikke har noen personlig skyld eller ansvar for dette. Men hvordan henger det ideologiske bakteppet sammen med utbyttesaken?

Er det tilfeldig at Rasmussens etterfølger som skatteminister, Peter Brixtofte, endte opp i fengsel for en finanssvindel? Brixtofte, like ideologisk drevet som Rasmussen (Brixtofte, 1995), var også borgermester i Farum kommune, som ble et utstillingsvindu for høyresidens suksess med konkurranseutsetting og deres privatiseringsiver. Alt sammen viste seg å hvile på en form for pyramidespill, som Brixtofte selv måtte ta ansvar for (Pihl & Priess-Sørensen, 2002). Dette er talsper-

43 Jeg vil her protokollføre at disse bemerkninger ikke skal anses som kritikk. Poenget er å konstatere uttrykk for tidsånden. Personlig tilhører jeg verken høyre- eller venstresiden i politikken.

soner for den nye liberalismen. Rasmussen kom også tilbake som statsminister. Et av hans første grep var å underminere deler av forvaltningen og beskylde dem for å drive politikk – han gikk til angrep på det han kalte «smaksdommere».

Uansett hvordan man selv måtte vurdere disse grepene, kan de vanskelig forstås på annen måte enn som politikkens triumf på bekostning av blant annet forvaltningens autonomi. Det viktigste å merke seg i denne spektakulære prosessen er at det kunne foregå over tid uten tilstrekkelig motstand til å bli stanset – hvilket Tynell beskriver i detalj. De ideologiske strømningene påvirket statsinstitusjonene (på godt eller vondt), ikke nødvendigvis ved enkeltpersoners handlinger, men ved at deres ideer gjorde seg gjeldende i stigende grad på alle nivåer fra politikkutforming til rettsanvendelse.

I dette kapittelet skal jeg se nærmere på hvordan endringer i forvaltningskulturen kan forklare svikten i Nav på en litt annen måte. Der jeg i de foregående kapitlene tok for meg trender som svekket forvaltningens autonomi, peker jeg her på rettsanvendelsens «fragile X» (kapittel 4 og 5).

Som et banalt eksempel på politiske strømningers betydning for rettsanvendelse kan vi bruke forbudet mot drap. Det er i alle land vi kjenner til forbundet med straff å drepe et annet menneske. Men hva er det å drepe? Lenge innbefattet begrepet drap forsert svangerskapsavbrudd. Med innføringen av selvbestemt abort (til og med uke 12) i 1975 ble dermed også betydningen av drap endret. Kun et mindretall vil i dag tenke på abort som drap. Straffeloven er den samme, og lovgrunnlaget er endret, men det viktige er måten vi som samfunn tenker om drap. Dreping er fortsatt like fordømt, men innholdet i begrepet er endret. Politiske strømninger endrer forståelsen av fenomener, og det gjør seg også gjeldende i forvaltningen.

Ordet forvaltningskultur kan med hell også brukes om det som er kommet frem i de foregående kapitlene. Ordet «kultur» er i utgangspunktet et fremmedelement i jussen. Rettsanvendelse fremstilles tradisjonelt som å finne den riktige regelen, og det gjør man ved korrekt bruk av rettskildelæren. Når saksbehandlingen settes i en organisasjonsmessig og/eller forvaltningsmessig større ramme, åpnes temaet på en helt annen måte. Organisasjoner har et indre liv, så når vi snakker om den politiserte statsforvaltningen, er det allerede mulig å snakke om kultur.

Dette kapittelet handler om saksbehandlingens åpning mot politiske formål. Det handler imidlertid om mer enn grenseflaten mellom forvaltning og politikk, slik det fremgikk i det organisatoriske blikket på utlendings-

forvaltningen (kapittel 10). Jeg skal gå nærmere inn på og utdype hva som ligger i begrepet politisk kultur og «kontrollkultur» i deler av den rettssosiologiske idétradisjonen. Deretter skal jeg peke på noen enkle kjennetegn ved denne politiske kulturen og hvordan den har endret seg de siste 30 årene. Spørsmålet er om denne dreiningen kan forklare svikten i Nav.

Kultur som forklaring

Arnesen-utvalget la avgjørende vekt på forvaltningskulturen som forklaring på svikten i Nav, men uten å redegjøre for hva de legger i dette. Dette forhindrer dem i å fange opp de lange linjene som har vært tema i disse kapitlene.

Utgangspunktet er saksbehandling og rettsanvendelse. I dette tilfellet kan man spørre: Hvorfor så man så strengt på oppholdskravet? I en av sakene som endte med fengselsdom, hadde søkeren reist gjennom et annet land på vei mellom to steder i Norge, fordi dette var korteste reisevei. Denne saken tilsier at man så på oppholdskravet meget strengt (helt uavhengig av at det var feilaktig juss). Det viktige momentet her er at saksbehandling handler om å sette vilkår for å motta ytelser.

I kapittel 4 laget jeg et skjema over rettsanvendelse som illustrerte at saksbehandling består i en lang rekke mindre avgjørelser. I eksempelet med AAP inkluderte jeg et punkt om at søkeren oppfyller planen som er laget for vedkommende (arbeidstrening, utdannelse eller lignende). Dette punktet er strengt tatt ikke et krav for å få innvilget AAP, men et kontraktsforhold som gir anledning til å avslutte kontrakten mellom søkeren og Nav. Regelen gir Nav anledning til å avslutte avtalen ensidig, og det oppfordres, som jeg viste, til å gjøre aktiv bruk av denne muligheten. Normsettet som helhet skaper en helhet der saksbehandleren oppfordres til å se strengt på avvik fra å følge opp planen og å reagere på førstegangsavvik.

Denne ordningen inngår i hele det politiske regimet som går under fellesbetegnelsen «arbeidslinja» og «aktivering» på norsk (Bay et al., 2017), og som har vært dominerende siden starten av 1990-tallet. Kravene til aktivitet utløser på denne måten et særskilt sett med sanksjonsregler. Å avbryte avtalen

om AAP er som en sanksjon, selv om det ikke regnes som straff i egentlig forstand. Dermed oppstår det et spørsmål om hvordan de som avgjør slike saker, vurderer dem. Hvordan bruker de reglene? Er de så strenge som det forventes? Hva legger de vekt på i avgjørelsene? Dette var spørsmålet Hagelund og medarbeidere gjerne ville finne et svar på (Hagelund et al., 2016). Det de oppdaget, var dels at saksbehandlerne var tilbakeholdne med å avslutte AAP. Forskerne fremhevet det de kalte helheten i «sanksjonsregimet»: først, hvordan informasjon om brudd på aktivitetene tilkom Nav, deretter systemet for å advare om konsekvensene av brudd, og dernest faktisk avslutning av forholdet.

Det første vi kan feste oss ved i denne sammenhengen, er at det legges ytterligere lag med delavgjørelser inn i prosessen. Sørger man for å få informasjon, og hvordan følges det opp med advarsler og eventuell effektuering av oppsigelse? Disse avgjørelsene må den enkelte foreta i et spenningsfelt mellom forskjellige hensyn og bekymringer. Nav skal sørge for at søkere kommer i arbeid, og å avslutte for eksempel et AAP-løp vil kunne stanse en slik endringsprosess. Samtidig må man vise at det ligger alvor bak kravene. Nav skal også forhindre at mennesker havner i fattigdom. Man må også vurdere forholdsmessigheten i å sanksjonere (Hagelund et al., 2016).

Det andre som kommer fram, er at vurderingene i alle leddene innenfor sanksjonsregimet påvirkes av flere faktorer enn de som kommer fram direkte i jussen. Saksbehandlerne var forsiktige med å erklære brudd på avtalene som uttrykk for uvilje. Ofte var de usikre, og da tilbakeholdende. De brukte til dels advarsler aktivt.

I en annen studie kommer det fram at saksbehandlere håndterer ellers like saker til dels ulikt, strengt og imøtekommende. En av forskjellene mellom de som opererte strengt og de som var imøtekommende, var måten man så på søkeren. Betraktet man søkeren som å ha akseptable grunner til å ha havnet i en vanskelig situasjon, var man mer villig til å akseptere brudd, og motsatt (Torsvik et al., 2020). Jeg kommer tilbake til disse studiene i avslutningen av kapittelet.

Mitt anliggende er verken det profesjonelle (kollegiale) eller faglige skjønnet, men hvordan helhetsforståelsen henger sammen med saksbehandlerens innleiring i «tidsånden» eller den politiske kulturen. Dette kommer langt tydeligere fram i samfunnsvitenskapelige fremstillinger av forvaltningskultur og lignende begreper.

Forvaltning og kontrollkultur

Den tidligere omtalte Garland gjorde i 2001 uttrykket «kontrollkultur» viktig i analyser av kriminalpolitikk. Han koblet sammen «kultur» og institusjoners resultatproduksjon. I en ellers ganske sammensatt analyse hevdet han at økningen i bruk av straff i England og USA etter 1970 må forstås med henblikk på fremveksten av en særlig kontrollkultur. Kontrollkulturen består ifølge Garland av blant annet (Garland, 2001; Johansen, 2015):

- Ideologiene/begrunnelsene for bruk av straff (behandlingsoptimismen ble forlatt).
- En utbredt aksept for å bruke straff (motsatt tidligere, da straffens smertefulle element var et beklagelig innslag).
- Straffen skulle enten a) gjengjelde skaden lovbryteren hadde påført offeret og samfunnet med sine handlinger, og/eller b) avskrekke den enkelte og befolkningen fra å gjenta udåden.

Listen er ikke uttømmende. Men dette er altså «kulturelle» forhold som ikke bare påvirker nydannelsen av lover, men også virker inn på saksbehandling i straffesakskjeden og domstolene. Her tar han for gitt at endringer i gjengse oppfatninger om terskler for og bruk av straff påvirker hele det institusjonelle byggverket som håndterer lovbrudd.

Skiftet som Garland påpeker (1970-tallet), sammenfalt med at kriminalpolitikken ble et «offentlig anliggende». Fra at kriminalitetskontroll ble utarbeidet av et sjikt med toppbyråkrater, ble kriminalitet et politisk spørsmål. Kriminalpolitikken ble så å si demokratisert (Johansen, 2020). Dermed ble politikerne stilt til ansvar for kriminalitetsutviklingen. Når den registrerte kriminaliteten økte, ble dette politisk problematisk. Den økende kriminaliteten, og ikke minst oppmerksomheten om dette, ble en vedvarende kilde til å sette politikere i forlegenhet: kriminaliteten ble en manifestasjon av den til enhver tid sittende regjeringens manglende evne til å gripe inn (Garland, 2001). Jeg vil legge til at på denne måten mistet ekspertene hegemoniet. Sjiktet av saksbehandlere møtte et politisk klima som utfordret autoriteten til ekspertveldet.

Den nye kriminalpolitiske offentligheten påvirket hele det strafferettslige feltet. Politi, andre kontrollorganer, domstoler og kriminalomsorgen (inkludert fengslene), samt befolkningen generelt, fikk et større følelsesmessig engasjement. Dette engasjementet domineres av fascinasjon, frykt, sinne og forakt. Det å beskytte seg mot kriminalitet kryper inn i hverdagen, med etablering av kriminalitetsbekjempende arkitektur, bruk av private vektere og overvåking. Det nedfelte seg i ny lovgivning, men ikke bare det; det dannet også en ramme om anvendelsen av lovverket på alle plan.

Ordet «kultur» består i denne sammenhengen i at man blir mer oppmerksom på kriminalitet som mulighet og etablerer nye mønstre for hvordan man orienterer seg i hverdagen. Kultur rommer både måten man kognitivt tenker om medmennesker og kroppslige tilpasninger (man beskytter seg ubevisst). Det handler om følsomhet, oppmerksomhet og måten man tolker omgivelsene sine (Garland, 2001; Johansen, 2015).

Dette er en mer tradisjonell forståelse av kultur enn Arnesen-utvalget bruker det, mer i tråd med måten man bruker det i antropologien. Geertz hevdet for eksempel at kultur er alle de tegn man finner i omgivelsene som gir mening for handlingsvalg (1993). Det er nok riktig at «kultur» har blitt et overforklarende og til dels meningsløst begrep (Sørhaug, 1996). Det er likevel nødvendig med begreper for å snakke om skift i mentaliteter på gruppenivå, som forklarende for endringer i praktisk handling og resultater av institusjoners innsats.

I sosiologien er denne typen sammenhenger ofte innbakt i tenkemåten, for eksempel i klassiske verker som Max Webers «The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism» (Weber, 1995, opprinnelig fra 1905). Der hevdet han at en særegen protestantisk mentalitet bidro til at det kapitalistiske systemet kunne vokse fram i Europa etter reformasjonen. Tesen til Weber er imidlertid veldig omfattende og vanskelig å stadfeste konkret. Den gjenspeiler likevel en innarbeidet forståelse av sammenhengen mellom det vi kaller kulturelle størrelser og institusjonell praksis – som vi også finner hos de andre sosiologiske klassikerne – og som jeg går videre med her.

Forvaltningskulturelle skift etter 1990

Selv om kultur er viktig, er det et stort sprang fra forvaltningskultur til «kapitalismens ånd». Mellom den konkrete kulturforståelsen til Arnesen-utvalget og de flyktige hypotesene hos sosiologiske klassikere finner vi endringer i politisk stemning. Politiske stemninger endrer seg gjennom historien. I Norge snakker vi tradisjonelt om venstrestaten og Arbeiderparti-staten i første og andre halvdel av det 20. århundret (Slagstad, 1998; Sejersted, 2005, se også kapittel 1). Dette var perioder dominert av to forskjellige politiske partier.

Men under overflaten av selve partidominansen regjerte forskjellige forståelsesmåter, eller «kunnskapsregimer» (Østerud et al., 2003; Slagstad, 1998, 2015; Johansen, 2022). Begrepet kunnskapsregime vektlegger de underliggende premissene for måten man tenker om politiske spørsmål. Slagstad påpeker at historiske epoker fremhever bestemte verdier og «sannheter». Med sannheter sikter han både til knipper av sannhet man tar for gitt innen forskjellige tidsepoker, men også tause forutsetninger for hva slags kunnskap som har forrang. For eksempel hevder han at pedagogikkens sannheter definerte venstrestaten, mens økonomifaget og positivismen – innen så vel vitenskapen som retten – dominerte under Arbeiderpartistaten.

En annen måte å karakterisere disse skillene på går gjennom Rothsteins (2012) begrep om «politisk kultur». Tidsepoker formes av mer enn politiske strømninger, og uttrykket politisk kultur fanger opp de dyptgripende strukturene av tankeformer som innhyller enhver tidsepoke. Det skaper også en bro til Garlands begrep om «kontrollkulturer».

Garlands store bok handler om kriminalpolitikk i England og USA etter 1970. Temaet i seg selv er ikke direkte relevant i denne sammenhengen, men det er hans forståelse av at politisk kultur påvirker det administrative feltet – forvaltningen av straff. Perioden etter 1970-tallet er blitt karakterisert under mange overskrifter. Garland foretrekker «senmodernitet», mens Slagstad forsiktig prøver seg med «høyrestaten» i senere utlegninger av sine teser (Slagstad, 2006). Andre, inkludert meg selv, snakker om en liberal renessanse, noen ganger omtalt som nyliberalisme (Hammer, 2020). I min bok, med tittelen «Det nyliberale janusansikt» (2015), hevder jeg at denne dreiningen har fått store konsekvenser for både kriminal- og sosialpolitikk.

Denne dreiningen gjenspeilet en nygammel måte å tenke om ansvar. Man forlot «en sannhet» om mennesket som et sosialt vesen, innvevd i sine

økonomiske og sosiale omgivelser, fanget i situasjoner og mønstre. «Homo socious» hadde definert sosial- og kriminalpolitikken gjennom venstrestaten og Arbeiderpartistaten. Mennesket som sosialt vesen hadde i sin tid erstattet det klassisk-liberale bildet av mennesket som sto alene overfor sine omgivelser, som moralsk handlende og fritt. Med liberalismens renessanse gjenoppsto det gamle bildet av borgeren. Det frie mennesket er mer entydig ansvarlig for egne handlinger og valg, og dermed straffbart. Den som er ansvarlig kan sanksjoneres, både som straff og avvisning i møte med hjelpeapparatet. Vedkommende «fortjener det» etter kulturelle standarder som indirekte påvirker saksbehandling.

Det å snakke om kultur så spesifikt som jeg gjør over, innebærer en konkretisering av argumentet om kontrollkulturer som går lenger enn det Garland selv gjorde. Jeg knytter det helt spesifikt til liberalismens ideologiske grunnsetninger og foretar et grovt skille mellom en velferdsstatlig og liberalstatlig måte å tenke om individet.

> Velferdsstaten innebar at staten styrte individet med reguleringer og tok ansvar for å modifisere kapitalismens utsving. De moralske yttergrenser ble patruljert med relativ imøtekommelse.
>
> Den liberale stat lot individet få større handlingsrom (frihet), både den enkelte borger og kapitaleiere. De moralske yttergrenser patruljeres med relativ uforsonlighet (Johansen, 2015, s. 76).

Denne oppdelingen skjuler noen viktige fellestrekk (den velferdsstatlige tenkemåten er også dypt forankret i den liberale tradisjonen). Den får likevel frem noen forskjeller som får konsekvenser i måten man tenker om politikk, ikke minst sosialpolitikk.

Dette innebærer, som nevnt, en enda mer omfattende definisjon av kultur enn det Garland tilbyr, men poenget er å fremheve måten dette «kulturelle elementet» virker. Eller for å si det på en annen måte: Det som for Arnesen fremstår som en blindsone, er også resultatet av kulturelle blindflekker. Hvorfor sjekker man ikke blindsonen bedre? Hvorfor er ikke de som ble sviktet i oppmerksomhetssonen?

Det kan henge sammen med fundamentale dreininger i hvordan den politiske offentligheten og forvaltningen betrakter dem som er gjenstand for deres forvaltning. Denne koblingen blir ikke fremhevet i Garlands bok, men

i en senere diskusjon omkring kulturbegrepet presiserer han hva han legger i sin analysemåte.

> An alternative approach is to address culture not in its intellectual or aesthetic dimensions but instead in its behavioural aspects. Culture, in this perspective, becomes a matter of habits and routines, of everyday patterns of activity and interaction, of taken-for-granted orientations and recipes for action. This aspect of culture refers to the embedded and embodied habits of social actors who have been 'acculturated' to the norms of life in specific settings. It refers to the common-sense understandings that these actors have acquired, and to the perceptions, judgements and evaluations that they habitually make as a consequence of this acculturation. Culture, in this sense, is a matter of 'habitus', a concept that focuses on the point of convergence between the behavioural orientations of individual actors and the norms, constraints and power relations of the social field in which they act (Bourdieu, 1990). It is this dimension of culture that is examined in Garland (2001) when it refers to the new routines of everyday life and the new dispositions of penal actors that have recently emerged in certain late modern societies (Garland, 2006, s. 433).

Kultur handler om og nedfeller seg i hverdagens gjøremål. Den blir til i en blanding av «common sense» og «sånn gjør vi det her». Bak disse endringene ligger det politiske trender. Den nye liberalismen som hjemsøkte Vesten fra 70-tallet, medførte også en måte å tenke om mennesker og deres «ansvar» for den situasjonen de befinner seg i. Det er vanlig å sette innføringen av «arbeidslinja» i 1991 i forbindelse med de nyliberale trendene, og slik skapes også en bro mellom politisk kultur og forvaltningskultur.

Arbeidslinja i sosialforvaltningen viste seg først som differensiering av økonomisk sosialhjelp, mer bestemt ordningen med «attføring». For å forstå hvordan dette spiller inn i organisasjonene som distribuerer velferdsytelser, gir Midrés klassiske studie den beste veiledning.

Enhver offentlig ytelse, sier Midré, inneholder et element av avgrensning. Alle velferdsgoder […] inneholder en avgrensningsdimensjon: bestemmelser om hvem som skal kunne motta det aktuelle godet og hvem som ikke skal.

Praktisk talt alle sosiale ytelser inneholder en definisjon på hvem som fortjener ytelsen, og dermed også en bakside av dem som ikke gjør det. Midré omtaler dette som «avgrensningsinstitusjoner» (Midré, 1991).

Når man har etablert blikket på velferdsstaten som en avgrensningsinstitusjon, trer det fram noen viktige forskjeller mellom historiske epoker og kriteriene for avgrensning. Jeg har tidligere oppsummert poengene hans slik:

> […] avgrensningen i forskjellige tider foretas i forhold til tre typer av kriterier, som varierer med økonomiske og kulturelle strømninger. Sosiale ytelser deles ut prøvd mot den enkeltes moral, mot vedkommendes ressurssituasjon eller mot markedets muligheter for den enkelte. Bokens tittel, Bot, bedring eller brød? henspiller på disse tre omdreiningspunktene for avgrensning som Midré lidentifiserer i sosialhjelpens historie. Avgrensningskriteriene handler typisk om hvilke spørsmål man stiller til den enkelte søker av sosiale goder på forskjellige tidspunkter.
>
> 1. Moral: Fattigdom ble betraktet som et uttrykk for dårlig moral og mangler ved den enkeltes vilje og personlighet.
> 2. Ressurs: Den enkelte fattige betraktes som fanget i en ressursmessig deprivasjon, som syk eller med manglende ferdigheter. Disse kunne habiliteres, gjøres funksjonelle for samtidens arbeidsliv, og kravene som ble stilt den enkelte, samsvarte med dette perspektivet på fattigdom.
> 3. Marked: Sosiale ytelser tar utgangspunkt i de muligheter som tilbys på arbeidsmarkedet. Massearbeidsløshet kan for eksempel ikke klandres den enkelte (Johansen, 2015, s. 183).

På denne måten koblet Midré kriteriene for avgrensning av sosiale ytelser med den rådende politiske kultur. Riktignok finner vi alle elementene i et samspill i alle historiske epoker, men Midré mener det er mulig å påvise at forskjellige perspektiver er hegemoniske. Moraldimensjonen var den viktigste i sosialhjelpens tidlige faser. I den merkantilistiske perioden på 16- og 1700-tallet dominerte moral- og ressursdimensjonen, mens moraldimensjonen gjenvant hegemoniet i det liberale 1800-tallet.

På 1900-tallet var det markedsdimensjonen som dominerte og lå til grunn for utvidelsen av hjelpetilbudene. På 1980-tallet så vi en sterkere betoning av moraldimensjonen igjen.[44]

I Midrés perspektiv er kontroll en iboende del av virksomheten til velferdsorganisasjoner. Slik sett er det rimelig å overføre uttrykket «kontrollkultur» til Nav-saken. Nav fordeler store summer til befolkningen, men de sakene som kom i fokus i 2019 handler om avgrensningsfunksjonen. Rent sosialpolitisk inngår de aktuelle sakene i en oppgradering av avgrensnings- og kontrollvirksomheten i Nav (som ikke er berørt i Arnesen-utvalgets rapport). Avgrensningsvirksomheten i sosiale tjenester ble løftet fram i forbindelse med «Nav-reformen». Dette fremstår som en foreløpig kulminasjon på en utvikling som hadde foregått gjennom hele nittitallet.[45] I 2006 ble, som nevnt, «Nav Kontroll» opprettet. Denne kan betraktes som en manifestasjon av den nye tid.

De kulturelle endringene nedfelte seg også i det institusjonelle landskapet. Fokuset her er likevel på endringene i politisk kultur. Påstanden er at kulturendringene har bidratt til svikten i Nav.

«Antisnillisme» som uttrykk for politisk kultur

Det finnes et vell av beretninger om at man som klient hos Nav blir møtt med mistro, ofte i form av overdreven kontroll og til dels uvennlighet. Navreformen reduserte den fysiske kontakten mellom brukere og saksbehandlere. Senere tiltak har redusert kontaktflaten ytterligere (mer nettbasert kontakt og reduserte telefontider). Dette har også medført en mer formalisert kommunikasjon, som med nødvendighet fremstår som mer følelsesløs.

Det er utvilsomt at kontrollelementet tar større plass enn det gjorde tidligere. Samtidig er påstandene om dårlige erfaringer med Nav fra klientene

44 For nærmere diskusjoner omkring avgrensningselementet i sosiale tjenester, se for eksempel Lødemel og Trickey (2001).

45 Dette temaet er meg bekjent ikke belyst godt i forskningen. Men man får likevel et innblikk regimet i «gamle dager» ved å oppsøke Gundhus' hovedfagsoppgave i kriminologi (Gundhus 1999).

fragmenterte og i liten grad undersøkt systematisk. Forholder «brukerne» seg nå til en mindre imøtekommende forvaltning? Hvis dette er riktig, må det tas i betraktning når man skal forklare svikten i Nav.

Kan man si noe konkret om endringene i politisk kultur når det gjelder «brukere» av Nav? For det første kan man se endringer i måten man offentlig snakker om folk som ber om denne typen hjelp de siste 30 år.

- Oppmerksomheten har i stigende grad vært rettet mot kostnadene ved trygdeordningene: gjennomgangstonen er at disse ikke er «bærekraftige».
- Det snakkes om at stadig flere blir «avhengige» av trygd.

Summen er en generell mistenksomhet omkring de som ber om hjelp. Våren 2012 foreslo partiet Høyre at de som fikk arbeidsløshetstrygd, skulle settes ned til en absolutt minstesats dersom de ikke ville ta arbeid. En liten endring i ordbruk angir retningen: Arbeid er alle tings mål i sosialpolitikken, men siktemålet var å hindre det som med et nyord ble kalt «å Nave». Å Nave betydde opprinnelig å ta seg fri på Navs bekostning, å ta ferie med dagpenger som inntekt. En rekke avisoppslag fortalte om ungdommer som hadde gjort dette.

Det er utvilsomt riktig at «Naving» forekommer, slik misbruk av velferdsordninger alltid har funnet sted. Men her ble det brukt til å legitimere innskrenkninger i tilbudet for alle. Ordningen som helhet blir formet for å hindre bruk, og ikke å hjelpe de som er verdige mottakere. Hvis Naving tross alt er et marginalt problem, rammer det også den store majoriteten av mottakere som ellers fortjener hjelp etter dagens standarder.

Det viktigste i denne sammenhengen er imidlertid hvordan språket endret seg. «Å Nave» ble erklært «årets nyord» 2012 av Språkrådet. Men selv om ordet viste til å misbruke stønadsordninger, ble det raskt overført til å gjelde alle som får støtte fra Nav (Kolshus. 2013; Hansen et al., 2015). Kort tid etterpå kunne man lese innlegg i avisene der folk brukte det om seg selv. Følgende er symptomatisk:

> Jeg er en «Naver», riktignok ufrivillig. Jeg er en trebarnsmor, arbeidsledig som følge av økonomiske nedskjæringer (Trønderavisa, 2013; Johansen, 2015).

Denne trebarnsmoren hadde misforstått begrepets egentlige innhold. Samtidig har hun forstått så altfor godt at de moralsk nedverdigende konnotasjonene ved å motta hjelp av Nav også rammer henne. Hun forholder seg til de kulturelle sidene ved det å motta trygd. Det Midré kalte moraldimensjonen løfter ikke fram hva slags situasjon den enkelte står i, og hvorvidt vedkommende trenger hjelp, men er fokusert på spørsmålet om mottakerens moralske karakter. Man er som mottaker av hjelp fra Nav allerede en mistenkelig person. Moraldimensjonen gjør fattigdom til et individuelt problem, og årsaken plasseres i den enkeltes sviktende moral.

Resultatet er en opplevd mistenksomhet, og denne rammer, som eksempelet over illustrerer, ikke bare de som misbruker ordningene. Det er her verdt å minne om at mistenksomheten ikke kun nedfeller seg i lovverket. Den manifesteres på alle nivåer, inkludert rettskilder. Men i denne sammenhengen ligger hovedvekten på uformelle normer slik de kommer til uttrykk i hverdagslige måter å tenke om hjelpemottakere.

Utgivelsen av boken til Midré sammenfaller med starten på en ny epoke i sosialhistorien. Fra tidlig 90-tall begynte man å legge større vekt på aktivt å kanalisere mottakere av sosiale ytelser tilbake i arbeid. Internasjonalt ble denne dreiningen omtalt som «workfare»; man skulle arbeide for trygden (Bay et al., 2017). På norsk ble denne tankegangen hetende «arbeidslinja». Arbeidslinja oppsto med opprettelsen av en ny ordning, såkalt «attføring». Sosialkontorene, som det het den gang, fikk en ny budsjettpost: Mennesker som mottok trygd fordi de ikke lenger kunne utføre et arbeid de hadde utdannelse innenfor, kunne motta trygd mens de utdannet seg til noe annet. På den måten skulle man forhindre at de ble gående («passivisert») på trygd.

Nav har fått stadig flere budsjettposter og mer finmaskede kategorier av klienter å arbeide med. Siste skudd på stammen er «arbeidsavklaringspenger». Noe av det som kjennetegner vår tid, er en stadig mer finmasket kategorisering av mennesker som er gjenstand for offentlige myndigheter. Styringen blir mer fininndelt. Gjennom å lage styringsinstrumentene mer finmaskede, kan man tilpasse tersklene for hjelp mer presist for den enkelte hjelpemottaker. Den nye regeltettheten gir på en måte mer forutsigbarhet, men den angir også flere muligheter for å finne seg til rette med kreativ juss og instrumentalisme.

Utviklingen i regler er ledsaget av en generell stemningsendring. Samme år som Midré utga sin bok, kom Arbeiderpartipolitikeren Rune Gerhardsen ut med boken «Snillisme på norsk» (Gerhardsen, 1991). Denne boken var et opp-

gjør med det han mente var en systematisk mangel på grensesetting overfor mottakere av velferdsytelser og folk som ble dømt for lovbrudd. «Snillisme» som begrep slo an og gikk inn i språket. Det å være snillist ble raskt assosiert med en naiv og dårlig måte å håndtere det som etter hvert er kjent som Nav-klienter. Selv var han en antisnillist. I Gerhardsens formuleringer oppsummeres antisnillismen slik:

> Vi bygde velferdssamfunnet på ansvar og engasjement. Jeg tror fremdeles velferdssamfunnet trenger en befolkning som føler ansvar for samfunnet, for seg selv og sine medmennesker.
>
> Jeg tror simpelthen ikke et velferdssamfunn kan overleve med en egoistisk befolkning på jakt etter smutthullene.
>
> Derfor er det farlig når ansvaret svekkes. Og det blir nesten parodisk om det ansvaret velferdssamfunnet trenger blir svekket nettopp ved at velferdssamfunnets ordninger og innretninger undergraver det (Gerhardsen, 1991, s. 65).

Antisnillismen vant frem og kan effektivt karakterisere den politiske stemningen fra 90-tallet og fremover. I 2020 prøvde en av Rune Gerhardsens støttespillere den gangen, Jan Bøhler, å gjenta bedriften fra 1991 med boken «Østkantfolk» (Bøhler, 2020). I mellomtiden har andre retoriske begreper vekslet om å dominere offentligheten, for eksempel «politisk korrekthet» og «sinnelagsetikk», men innholdet har stort sett vært det samme på det sosialpolitiske området. Statsministeren uttalte seg nok litt frimodig i spørretimen på Stortinget i november 2017, da hun sa at det å snakke om fattigdom i forbindelse med ungdomskriminalitet er å «sosionomisere» det vekk. Denne uttalelsen fremsto som et uttrykk for Solbergs personlige oppfatning og gikk helt etter Rune Gerhardsens oppskrift. Retorisk sett var derfor Bøhlers bok et nådeløst forsøk på å slå inn en åpen dør.

Hvis vi med rette kan hevde at antisnillismen er hegemonisk i den politiske kulturen, begrunner dette en antagelse om at ansatte i forvaltningen som helhet ser andre ting enn å oppfylle menneskers rett til hjelp som viktig. Det kan ha blitt viktigere å gi det som etter hvert heter Nav-brukere «lærepenger» og få satt grenser. Dette kan være bakteppet både for at man som institusjoner «fikk» rettighetene deres «i blindsonen» og fant det rimelig å bruke fengselsstraff for brudd på vilkårene.

Men dette er spekulasjoner. Vi vet lite med forskningsbelegg om forvaltningspraksis og for eksempel utarbeidelse av retningslinjer, verken generelt eller i sosialsektoren. Noe juridisk forskning har vi fra det samme miljøet som er nevnt over, men samfunnsvitenskapelige studier av forvaltningen er mangelvare. Det finnes tilløp til forskning om gatebyråkrater, også på sosialsektorens område. Men dette er til dels nokså foreldet (Andenæs, 1992) og dels svært fragmentert og lite systematisk gjennomført (for eksempel Skotte, 2018 om barnevernet; se også Dahlen og Langsrud, 2021 som en programmatisk gjenoppliving av tematikken).

Noe forskning som belyser tematikken har likevel kommet fram de siste årene. Denne vil bli omtalt nedenfor i det som blir en avrunding på de tre kapitlene som utvider begrepet om forvaltningskultur.

Forvaltningskulturen og saksbehandlingen

Forvaltningskulturen fikk skylden for Nav-saken, men hva betyr det? I Arnesen-utvalgets fremstilling ble dette gjort til et spørsmål om sviktende ledd i forvaltningens egenkontroll, som igjen medførte feil rettsanvendelse. De fire siste kapitlene har på forskjellige måter vist hvordan rettseksterne forhold virker inn på saksbehandling.

Dette kapittelet har handlet om betydningen av politisk kultur. Politisk kultur virker inn på flere nivåer, men et poeng jeg vil fremheve her er forståelsen av brukeren som søker. Politisk kultur bidro til å forme situasjonsforståelsen, altså X i ligningen for rettsanvendelse. For eksempel kastet antisnillismen et mistenksomhetens skjær over brukerne. Kategorien «søker» skiftet valør og ble mottakelig for en generell skepsis der grensen mellom «naver» og «trygdemisbruker» ble utflytende.

I Flaattens (2017b) språkdrakt kan vi her snakke om måten rettsanvenderen «skjærer ut» et rettssubjekt. Flaatten studerte høyesterettsavgjørelser i straffesaker, og det er noe annet enn søknader om trygdeytelser, men det er likevel en overføringsverdi mellom alle nivåer av rettsanvendelse. Flaatten sammenligner måten Høyesterett balanserte hensyn til kontinuitet og nye tiders krav. De såkalte bedriftstyveriene var en stigende bekymring på 50-tallet.

Lovgiversignalene pekte i retning av straffeskjerpelse, men Flaatten viser her hvordan Høyesterett var «fintfølende». Andre strømninger tilsa at gjerningspersonene skulle vises forståelse for vedkommendes livssituasjon. Høyesterett gjorde «intimsfæren» relevant for straffeutmålingen. Flaatten (2017, kapittel 5) kaller dette «velferdsstatens hermeneutikk».

Denne hermeneutikken stiller han opp mot Høyesteretts vurderinger av vinningskriminalitet begått av utenlandske statsborgere før og etter 2010. Begrunnelsene har endret seg siden velferdsstatens definisjonskraft på 50-tallet, og straffens ekspressive dimensjoner har fått innpass. Her finner han først og fremst en annen hermeneutikk som viser seg ved at Høyesterett utvikler et nytt begrep: «mobile vinningskriminelle». Disse kjennetegnes ved grad av planlegging foruten det å være utlending. Her er intimsfæren uinteressant. Høyesterett «skjærer ut» en kategori som passer til tidens krav om strengere straffer i møte med et samfunnsproblem.

Flaattens avhandling formidler et mer konkret og sammensatt bilde av hvordan samfunnsvitenskap filtres inn i Høyesteretts avgjørelser enn det jeg kan gjengi her. Et hovedpoeng for ham er at den åpenheten han finner i Høyesterett, sluses inn i retten som institusjon. Den materielle tilpasningen blir formalisert, sier han, med et uttrykk lånt fra Habermas Mitt anliggende her er et annet: Formålet har vært å vise tre hovedområder der retten som sådan, ikke bare Høyesterett, er åpen og mottakelig for påvirkning utenfra. Jeg avslutter dette kapittelet med henvisninger til noe av den forskningen som demonstrerer andre sider av denne åpenheten.

Terum et al. har i flere artikler undersøkt saksbehandleres Nav-tilknytning og deres tilbøyelighet til å sanksjonere folk som mottar økonomiske ytelser (2021). De har forelagt et stort antall saksbehandlere forskjellige versjoner av en oppdiktet case. Casen handlet om en ung mann som ikke møtte opp på aktiviteten han var satt opp til. Spørsmålet var om saksbehandlerne ville tilbakekalle pengestøtten (som er den innebygde sanksjonen i ordningen).

Det de fant, var at saksbehandlerne var mindre villige til å sanksjonere søkerne dersom de fikk informasjon om grunner til fraværet. Disse grunnene varierte fra at den angivelige søkeren syntes kurset han var forventet å følge var kjedelig, lite fruktbart i hans øyne, eller at han hadde sosial angst. De varierte også casen med informasjon om at han bodde hos sin mor (som også var Nav-klient og med mentale problemer). Utfallet av vurderingene varierte med om søkeren ble ansett å være offer for «uheldige omstendigheter». (Torsvik et al., 2020)

Vilhena fanget opp et lignende mønster i hennes feltstudier på et Nav-kontor. De ansatte skapte seg uformelt et skjema som delte brukerne i kategorier som til dels skilte dem fra hverandre langs aksen «ansvarlig» og «ikke ansvarlig». Deres hverdagspraksis var orientert om å dele klientene i kategorier for verdighet og ikke-verdighet, sammenlignet med Midrés skjema.

> Funnene fra feltarbeid og intervjuer med veiledere i et Nav-kontor viser at veiledere konstruerer en uformell typologi: 'utilgjengelig', 'kan ikke', 'vil ikke'. Måten veiledere oppfatter brukernes holdning, behovsnivå og kontroll over egen situasjon på, virker avgjørende for hvordan de kategoriserer slike situasjoner. Veiledere tenderer til å oppfatte at brukerne 'ikke kan', for deretter å forhandle om hvorvidt aktivitetskravene bør endres. På denne måten er veilederes oppfatninger av deservingness med på å forme sanksjonspraksis (Vilhena, 2021, s. 419).

Torsvik, Molander og Terum kommenterer at det etter hvert er mange studier, ikke bare fra Norge, som peker i retning av at borgeres holdninger til velferdspolitiske spørsmål avhenger av deres synspunkter på personlig ansvar. De som er villige til å yte en tilstrekkelig innsats, fortjener offentlig støtte, i motsetning til de som ikke gjør det (Torsvik et al., 2020, s. 77).

Glemmestad (2021, s. 58) knytter et lignende argument til «høyresiden og venstresiden» i politikken. Dette er en påstand som mangler empirisk dekning, men den gir mening. Det rimer med forståelsen av endringer i måten man tenkte på straff i henholdsvis sosialdemokratiets tidsalder og etter høyrebølgen (Johansen, 2015; Flaatten, 2017b).

Den forskningen som er referert over, og som den refererer videre til, forteller på et substansielt plan om betydningen av politisk kultur. Strømninger i politisk kultur former måten man som borger tenker om folk som søker hjelp fra det offentlige. Og saksbehandlere er borgere som alle andre.

På et annet plan viser denne forskningen at ikke-juridiske forhold spiller inn på saksbehandlingen. Det er kanskje selvsagt, men det var dette jeg ønsket å formidle i dette kapittelet. Men det gjenstår fortsatt å undersøke dette mer empirisk.

En antydning av empirisk støtte for denne innfallsvinkelen finner vi hos Arnesen-utvalgets dissens fra medlemmet Midthjell. I forbindelse med hennes

tidligere omtalte mindretallsuttalelse gjennomførte hun en rettsvitenskapelig forundersøkelse av den tidligere «folketrygdlov», forarbeidene til den, samt rettspraksis og trygderettspraksis på det området. Det hun mente å finne, var at det har funnet sted en dreining i vurderinger av utenlandsopphold og unntaksbestemmelsene for disse, og reaksjonsmåter, som er løsrevet fra innføringen av EØS-regler

> Det ser […] ut til å ha vært en gradvis endring i vurderinger av grunnlaget for oppholdskravene de senere årene, samt innstrammminger i regelverket, og klarere definisjoner og bestemmelser om varighet av mulige opphold, søknadskrav m.v.
>
> Det har også vært en gradvis endring av konsekvenser av utenlandsopphold, og betydning ikke bare for bortfall eller tilbakekreving av ytelser, men også hva gjelder straff. […]
>
> Dette ser derfor ut til å ha medført en dreining bort ifra oppholdskrav, med begrunnelse i tråd med EØS-retten, over på at «ethvert» brudd på oppholdskrav medfører trygdemisbruk. Det som ser ut til å være gjennomgående fra tidlig av hva gjelder «trygdemisbruk», har for de relevante ytelser for eksempel vært feilinformasjon om sykdom/uførhet, unnlatelse av å føre opp arbeid i meldekort med mer. Dette fremgår også klart av undersøkelser om trygdemisbruk, så sent som i 2013, der andre former for trygdemisbruk var fokus.
>
> For dette medlemmet ser det ut til at selve oppholdskravene har blitt «stående», men uten at den opprinnelige begrunnelsen og formålet med disse har blitt ivaretatt på samme måten de senere årene. Det ser derfor ut til å ha skjedd en endring etter at den nye forordningen trådte i kraft, og især fra slutten av 2013/starten av 2014. Dette er også sammenfallende med en periode der det skjedde endringer i politiske føringer/ønsker hva gjelder ønsket om å stanse trygdemisbruk, der det ble et fokus på å hindre «trygdeeksport» (Arnesen-utvalget 2020, s. 75).

Dreining i retning av feilaktig lovtolkning har foregått over et lengre tidsrom og krever følgelig andre forklaringsmåter enn det Arnesen-utvalget foreslo.

Men fremstillingen deres harmonerer med en forståelse av gradvise endringer i politisk kultur. Forvaltningen og den politiske kulturen endrer seg gradvis – og ikke brått – som ved en plutselig innføring av EØS-regler.

Erkjennelsen om at retten har en grad av åpenhet, er med andre ord ikke nødvendigvis kontroversiell. Men når man ser dette i sammenheng med dreiningene i politisk kultur, fremstår ikke lenger Nav-saken som et uhell eller en ulykke, noe som passivt kom i blindsonen.