

***Registrert trygdemisbruk blant
enslige forsørgere i Norge 1997-2011.***

*Hvordan utøves kontroll i et system basert på
tillit og ærlighet?*

Aleksandra R. Håhjem

Masteroppgave i kriminologi

Institutt for kriminologi og rettssosiologi

Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2012

SAMMENDRAG.

Oppgavens tittel: ”Registrert trygdemisbruk blant enslige forsørgere i Norge 1997-2012.

Hvordan utøves kontroll i et system basert på tillit og ærlighet?”

Navn på studenten: Aleksandra R. Håhjem.

Navn på veilederen: Guri Larsen.

Institutt for kriminologi og rettssosiologi.

Juridisk fakultet.

Vår 2012.

Oppgavens tittel er ”Registrert trygdemisbruk blant enslige forsørgere i Norge 1997 – 2012.

Hvordan utøves kontroll i et system basert på tillit og ærlighet? ”

Hovedtanken bak denne oppgaven er å sette fokus på registrert trygdemisbruk blant enslige forsørgere. I oppgavens begynnelse har jeg beskrevet utviklingen fra støtte til verdige enslige mødre til trygdeordninger for eneforsørgere. Jeg har sett på bakgrunnen for velferdsstaten og arbeidet med målet for å skape en sosial sikkerhet for alle i samfunnet. Jeg har redegjort for innføringen av den norske velferdspolitikken overfor enslige forsørgere og den historiske utviklingen av innføringen av de ulike trygdeytelsene for enslige forsørgere i Norge, fra de Castbergske barnelover i 1915 og Oslos første morstrygd i 1919, til den siste innstrammingen av aktiviseringskravet for enslig forsørgere nå i januar 2012 og drøftet de ulike holdningene overfor enslige mødre i denne perioden. Den norske politikken overfor enslige forsørgere, aktiveringspolitikken, blir også diskutert og sammenlignet med andre naboland sin politikk på dette området. Jeg har også gitt en fremstilling av de ulike stønadene en kan søke på hos NAV, som enslig forsørger.

I oppgavens kvantitative del har jeg sett på omfanget av registrerte trygdemisbrukssaker i perioden 1997-2011. I dette kapittelet presenterer jeg det registrerte omfang på landsbasis. Jeg har også sett på om regelendringene som er gjort angående innskjerping av kriterier for å motta stønad til enslig forsørger, har hatt noe innvirkning på antall stønadsmottakere, noe det

har i følge tallene fra NAV. Andre faktorer som nedgang i arbeidsledighet, økning i antall barnehageplasser, økt alder og ferdig utdannet før barnefødsel virker også inn på tallene. I gjennomsnitt mottar 25 ganger flere kvinner enn menn stønader som enslig forsørger. Antall anmeldelser og beløp som er anmeldt har økt kraftig de siste årene, samtidig som antall stønadsmottakere har gått ned.

Trygdemisbruk blant enslige forsørgere er forskjellig både fra tradisjonell vinningskriminalitet og økonomisk kriminalitet ved at det er en offerløs kriminalitet, men der fellesskapet rammes. Lovbryteren er som oftest kvinner med dårlig økonomi i en vanskelig livssituasjon. Sosial kontroll skjer over alt, vi blir alle kontrollert og er selv kontrollører. NAV kontorene har i tillegg til en veilederfunksjon også en forvalterfunksjon og kontrollfunksjon. De har plikt til å veilede trygdesøkere i forhold til deres rettigheter og plikter. NAV er også satt til å forvalte velferdsgodene våre, men samtidig skal de kontrollere at stønadsmottakere ikke mottar stønader urettmessig. I følge domsdokumentene er NAV helt avhengig av anonyme tips fra stønadsmottakerens venner, naboer, arbeidskolleger eller bekjente for å kunne utøve sin kontrollvirksomhet. I de sakene der det ikke foreligger anonyme tips, tipseren har trukket tilbake eller endret sin forklaring, har den anmeldte blitt frifunnet. De ser ut til at NAV sitter igjen med for lite bevismateriale, selv om de har mulighet til å innhente opplysninger om stønadsmottakeren både fra posten, skatteetaten og skoler/SFO. En annen form for kontroll som er blitt mye benyttet av NAV, er egenerklæringer fra stønadsmottakeren, noe som er ofte omtalt i domsdokumentene. Denne formen for kontroll fra NAV foretas både av primære kontrollører som naboer og sekundære kontrollører som posten og skatteetaten. NAV sin kontrollform blir dermed i en gråsoner mellom primær- og sekundærkontroll og i et skjæringspunkt mellom utøver av formell og uformell kontroll, der samtale på NAV kontoret foregår i en uformell kontekst, mens politiets husrassiaser er høyst formell. NAV står overfor dilemmaer mellom sin plikt til å avsløre og forhindre trygdemisbruk og ansvar for å være varsomme med ikke å trække over streken for privatlivets fred. Det er mange opplysninger som blir gitt til NAV av svært personlig karakter, og grensen for overtramp kan være syltynn.

Trygdemisbruk er et angrep på en av samfunnets viktigste velferdsordninger. Jeg har i oppgaven forsøkt å få frem hvordan kontroll utøves i et system basert på tillit. Trygdemisbruk er brudd på tillitsforholdet mellom enkeltpersoner og NAV. Jeg har diskutert dette systemet ut fra Giddens (1997) og Luhmanns (2005) teorier om tillit. Det er kostnadmessig mye dyrere og psykologisk mye mer krevende å handle ut fra konstant mistillit, enn å basere kontrollen på

tillit (Grimen, 2008). Tillit reduserer kompleksiteten, og for mennesker som viser andre tillit; er livet lettere og enklere å leve i følge Luhmann. Både enkeltpersoners tillit nedenfra til NAV systemet og myndighetenes tillit ovenfra er avhengig av dette. Gjensidig tillit mellom systemtillit og tillit til abstrakte systemer, og tillit til enkeltpersoner, er viktige aspekter for at et slikt kontrollsystem skal kunne fungere. Dette viser hvor viktig tillit er for kontroll av både NAV systemet og fordelingen av velferdsgodene våre.

Jeg har drøftet hvordan makt finnes overalt i alle sosiale relasjoner, samfunnsinstitusjoner og hvordan makten former livet til hvert enkelt individ. Makten er utgangspunktet for brukermedvirkning og en myndiggjørende praksis. NAVs kontrollutøvelse ser ut til å være basert på makt overfor trygdesøkere, siden svært private opplysninger, slik som trygdesøkernes egne opplysninger om inntektsnivå, samvær med barnets andre forelder eller kjæreste og bosituasjon, er grunnlag for NAVs avgjørelse. NAV har også makt over livene deres, siden innvilget søknad avgjør deres økonomiske situasjon. Men på den andre siden er trygdesøkerne avhengig av NAV ansatte gir dem riktig veiledning om hvilke stønader de har rett på.

På slutten av oppgaven drøfter jeg om allmennprevensjon har en virkning overfor trygdesøkende enslige forsørgere. Jeg kommer også nærmere inn på noen av straffebetingelsene for trygdemisbruk og straffeutmålinger i domsdokumenter jeg har gjennomgått.

Fra domsdokumentene ser jeg at NAV er helt avhengig av anonyme tips fra naboer, venner, bekjente og arbeidskolleger; i sin kontrollutøvelse av trygdemisbruk. Slik det ser ut for meg, er mange av de anmeldte for trygdemisbruk i mitt domsmateriale i et avmaktsforhold overfor myndighetene, siden de er avhengig av stønader fra NAV for å greie seg økonomisk. Har de ikke rett til stønad for enslig forsørger, så ender dessverre mange av dem opp som sosialhjelpsmottakere. Det som også kommer frem i domsmaterialet er at det er de sosialt og vanskeligst stilte som blir fanget opp av NAVs kontroll. De ressurssterke ser jeg ikke mye til i domsmaterialet.

FORORD.

Masteroppgaven er utført ved Institutt for kriminologi og rettssosiologi ved Universitetet i Oslo. Den tar for seg tematikken trygdemisbruk og enslige forsørgere. Denne oppgaven har vært under arbeid lenge. Prosessen med masteroppgaven har tatt veldig lang tid og det som har skjedd i livet mitt i denne tiden, har endret meg mye som person. På grunn av dette, har det til tider vært vanskelig og uoverkommelig å klare å se enden på dette prosjektet.

Uten en utrolig tålmodig og hjelpsom samboer, barn, familie og venner hadde det vært umulig for meg å kunne gjennomføre dette prosjektet. Samboeren min har vært veldig flink til å ta seg av jentene våre og gitt meg muligheten til å konsentrere meg om oppgaven. Han har bidratt med datafaglig kompetanse og pushet meg videre når det har vært tunge tider. Familien vår har stilt opp for oss hele tiden med støtte, omsorg og hjelp til barnepass. Gode venner har vært moralsk støtte og bidratt med hjerterom og husrom på mine utallige turer til Tigerstaden. Uten alles støtte og tålmodighet hadde det vært veldig vanskelig å gjennomføre dette prosjektet. Tusen takk til alle som har bidratt til at dette har blitt virkelighet!

Underveis i denne prosessen med masterstudiet, har min veileder Guri, vært der for meg hele tiden. Det har betydd enormt mye at hun ikke har gitt meg opp. Jeg kunne ha skjønt henne veldig godt om hun gjorde det... Men hun har vært der til støtte og hjelp, noe som har gjort terskelen for meg ved gjentatte ganger å prøve på ny, mye mindre. Og nå ser det faktisk ut til at prosjektet nærmer seg slutten. Helt utrolig, men sant!

I tillegg til all faglig kunnskap dette masterstudiet har gitt meg, er det er en viktig lærdom jeg har erfart i løpet av denne tiden:

”Lev livet mens du ennå kan - i morgen kan det være for sent!”

Ørskog, 7 mai 2012.

Aleksandra R. Håhjem.

INNHOLDSFORTEGNELSE.

1	INNLEDNING.....	8
2	PROBLEMSTILLING.....	14
2.1	Oversikt over oppgaven.....	17
3	METODE OG TEORETISK PERSPEKTIV.....	19
3.1	Kvantitativ metode.	19
3.2	Kvalitativ metode.	20
3.2.1	Dokumentanalyse.	21
3.3	Begrensninger.	22
3.4	Teoretisk perspektiv.	23
4	UTVIKLINGEN FRA STØTTE TIL VERDIGE ENSLIGE MØDRE TIL TRYGDEORDNINGER FOR ENEFORSØRGERE.....	25
4.1	Bakgrunn for velferdsstaten.....	25
4.2	Norsk velferdspolitik overfor enslige forsørgere og innføring av trygdeytelser.	26
4.3	Aktiveringspolitikken.	32
4.4	Trygdeordninger for enslige forsørgere.....	35
4.5	Komplisert regelverk for mottakere av stønader til eneforsørgere.....	40
5	OMFANG ANMELDT TRYGDEMISBRUK BLANT ENSLIGE FORSØRGERE.	42
5.1	Totalt antall eneforsørgende stønadsmottakere i perioden 1997-2011. Fordelt på kjønn, antall anmeldte og misbruk i kroner pr. år.	44
6	TRYGDEMISBRUK SOM ØKONOMISK KRIMINALITET. LIKHETER OG FORSKJELLER.	50

6.1	En offerløs kriminalitet?	51
6.2	Trygdemisbruk og kjønn.	53
6.3	Sosial status.	54
7	KONTROLLFORMER INNEN ET TILLITSBASERT SYSTEM.....	56
7.1	Kontroll ved NAV kontoret.	57
7.2	Kontrollform i gråsoner mellom primær- og sekundær kontroll?	58
7.3	NAV i skjæringspunktet mellom utøver av uformell og formell kontroll.....	63
7.4	En kontroll basert på ærlighet og tillit.	65
7.5	Skille mellom system med likhet og ulikhet i maktforhold.....	70
7.6	Makt og myndiggjøring i NAV-systemet.	73
8	STRAFFEFORMER OG STRAFFERAMMENE VED TRYGDÉMISBRUK.....	91
8.1	Virker allmennprevensjonen overfor trygdesøkende enslige forsørgere?	93
8.2	Straffebestemmelser for trygdemisbruk.	95
8.3	NAV kontorets fremgangsmåte når mulig straffbart forhold oppdages.	99
8.4	Straffeformer for trygdemisbruk.	100
8.4.1	Tilbakekreving etter feilaktig utbetaling.	100
8.4.2	Betinget og ubetinget fengselsstraff.	102
9	ULIKE TILTAK MOT ØKONOMISK KRIMINALITET.	104
10	AVSLUTNING.	107
	LITTERATURLISTE.	109

1 INNLEDNING.

Da jeg i juli 2005 fikk beskjeden at jeg hadde kommet inn på masterstudiet i kriminologi, ble jeg hoppende glad, men samtidig møtte jeg en del utfordringer. Hvordan skulle jeg løse det at jeg bodde i en liten bygd på Sunnmøre, sammen med min samboer og min datter på 1,5 år og skulle begynne på skole i Oslo? Jeg hadde ikke søkt på barnehageplass, siden planen var å være hjemme med henne en stund til. Jeg undersøkte en del omkring det å finne meg et bosted i Oslo, hvordan løse det med barnehage, og ikke minst hvordan klare meg økonomisk? Det viste seg ikke å være så enkelt som jeg ganske naivt hadde trodd. Studenthyblene var for lengst fullbooket, så også barnehagene. Og lånekassen kunne gi meg et samlet lån og stipend på hele 6000 kroner i måneden. Jeg ble ganske oppgitt og fortvilet.

Da jeg var i kontakt med de ulike instansene, la jeg merke til at det hele tiden kom opp ett sentralt spørsmål:

”Er du aleneforsørger for barnet ditt? Hvis du er det, er det andre regler for inntak i barnehage, tildeling av studentbolig og du kan søke Trygdekontoret¹, om diverse ytelser i forbindelse med at du er aleneforsørger og student.”

Jeg takket for informasjonen og kontaktet trygdekontoret, som det het den gang. Der fikk jeg spørsmål om jeg bodde sammen med barnefaren. Jeg svarte at det gjør vi nå, men at jeg skal flytte til Oslo sammen med min datter og barnets far skal fortsette å bo på hjemlassen vår. Da fikk jeg spørsmål om dette var et samlivsbrudd, eller om vi hadde et ekteskapslignende forhold mens jeg skulle bo i Oslo. Jeg lurte på hva ordet ekteskapslignende forhold betydde. Og fikk til svar at det handler om vi fortsatt er kjærester og skal ha kontakt som vanlig når jeg er i Oslo, og at vi bor i samme hus når jeg er hjemme på besøk fra Oslo. Mitt svar på det var ja. Det var ikke snakk om noe samlivsbrudd, men jeg måtte bo i Oslo i 6mnd – 1 år for å kunne følge undervisningen til masterstudiet. Da var jeg i følge Trygdekontoret ingen

¹ Trygdekontorene endret navn sammen med Aetat og sosialkontorene, til NAV-kontor, da startskuddet gikk for gjennomføringen av NAV-reformen, 03.07.2006. Pressemeldinger. Aetat og trygdeetaten nedlagt – leve NAV! . Lesedato: 16.09.2011.

aleneforsørger, og hadde dermed ikke noen rettigheter til de stønadene heller. Jeg kom også bakerst i køen for studenthybel og fikk ingen barnehageplass. Det endte med at jeg dro til Oslo, bodde på en campingplass og min datter ble passet delvis i hjembygda og i Oslo av min samboer, min mor og svigermor, som i enkelte perioder ble med på lasset nedover til Tigerstaden.

Etter hvert begynte jeg å tenke over en del spørsmål:

- Hva er det som dokumenterer at noen er aleneforsørgere og noen ikke?
- Hvordan kan en kontrollere at noen faktisk er aleneforsørger?
- Hvilke typer kontroller blir foretatt?
- Er det etter tips om urettmessig motakk av stønader, kontrollene blir utført, eller er det stikkprøver?
- Blir det for eksempel foretatt uanmeldte hjemmebesøk, og i hvor stor grad blir dette gjennomført?

I min kontakt med trygdekontoret, fikk jeg vite at jeg skulle fylle ut noen skjemaer, der jeg krysser av på om jeg er aleneforsørger eller ikke, hvor mye kontakt jeg har med barnefaren og lignende. Jeg fant ut at kontrollen med andre ord er basert på ens egen samvittighet og moral. Jeg hadde ikke samvittighet eller moral til å ”pynte på sannheten”, selv om det til tider var økonomisk vanskelig å leve på én lønn og et lite studielån, og betalte på to bosteder og ukependlet mellom Sunnmøre og Oslo. Jeg stilte meg selv spørsmålet: Hva hadde jeg gjort dersom jeg hadde det enda vanskeligere økonomisk? Å urettmessig motta stønad som aleneforsørger ville gjøre det lettere for meg å få en utdanning? Ville jeg da sette min samvittighet til side og tenke at min utdanning vil jo komme samfunnet til gode senere? Svaret på disse spørsmålene vet jeg ikke. Jeg var heldigvis ikke helt i en situasjon, som gjorde det umulig for meg å studere. Med hjelp fra nær familie, klarte jeg å fullføre studietiden i Oslo. Men jeg ønsket å finne mer ut hvorfor noen blir trygdemisbrukere, og bestemte meg for at min masteroppgave skal omhandle nettopp dette temaet:

”Registrert trygdemisbruk blant enslige forsørgere i Norge 1997-2011. Hvordan utøves kontroll i et system basert på tillit og ærlighet?”

Min opprinnelige plan for masterstudiet var en dokumentanalyse av et mindre utvalg anmeldte saker om trygdemisbruk blant enslige forsørgere i Møre og Romsdal i perioden 1995-2005. Jeg ønsket å se på hva som skal til for at anmeldelser fører til domfellelse og hva som gjør at anmeldelser henlegges og hvilke begrunnelse som anvendes. For å få kunnskap om omfanget av anmeldte saker, ville jeg også å se på utviklingen av anmeldte trygdemisbrukssaker i Møre og Romsdal i den samme perioden. Men dette lot seg dessverre vanskelig gjennomføre. Jeg fikk avslag på min søknad av 20.03.2006 til Rikstrygdeverket om dispensasjon fra taushetsplikt til å innhente materiale til oppgaven, det vil si, tilgang til statistisk tallmateriale over anmeldte saker for trygdemisbruk blant enslige forsørgere i perioden 1995-2005, samt tilgang til saksmapper både i saker som er henlagt og i saker som har endt med domfellelse. Rikstrygdeverket skriver i sitt avslag datert 10.05.2006:

”Trygden har riktignok interesse i hvorfor saker mot personer vi har anmeldt, blir henlagt. Samtidig er det på det rene at det kan være mange årsaker til at en sak blir henlagt. Vi kan imidlertid ikke se at det foreliggende prosjekt har det nedslagsfelt eller at en masteroppgave har den faglige tyngde som kan gi nødvendig samfunnsmessig gjenbruksverdi eller signifikante resultater. Vi finner derfor ikke se at ”det finnes rimelig og ikke medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser” å dispenserte i det foreliggende tilfellet.

Søknaden er således avslått” ...

”Når det gjelder utlevering av statistisk materiale, gjør vi for ordens skyld oppmerksom på at vi anser forekomster under 4 for underlagt taushetsplikt pga faren for identifisering av enkeltpersoner. Vi legger imidlertid til grunn at behovet for statistisk materiale er bortfalt som følge av at hoveddelen av prosjektet ikke kan gjennomføres.”²

² Brev fra Rikstrygdeverket, Familie- og pensjonsdivisjonen, datert 10.05.2006.

Siden Møre og Romsdal er et lite fylke, med forholdsmessig få anmeldte saker som omhandler trygdemisbruk av stønader til enslige forsørgere, fikk jeg ikke dispensasjon til å innhente denne typen data. Dette avslaget fikk jeg i en meget vanskelig periode av livet mitt, og jeg var nær på å gi opp hele prosjektet. Men heldigvis har jeg en veldig flink og forståelsesfull veileder, som syntes dette avslaget var vanskelig å godta. I samråd med henne klagde jeg på vedtaket til Arbeids- og inkluderingsdepartementet den 29.05.2006. Jeg la frem at i en sammenfattende analyse av slike data i tillegg til annen forskning og litteratur på området, kan denne studien gi viktig kunnskap om livssituasjonen til enslige forsørgere som anmeldes for trygdemisbruk, bakgrunnen for anmeldelsen og hva som skal til for at anmeldelsen fører til domfellelse. Jeg argumenterte også for at alle sensitive og personidentifiserbare opplysninger ville bli anonymisert i oppgaven, og at det ikke ville fremgå at sakene er hentet fra Møre og Romsdal, men kun fra ett fylke i Norge. I mellomtiden mens jeg ventet på behandlingen av klagen, vart livet i familien min snudd på hodet og jeg valgte i samråd med min veileder, på grunn av min livssituasjon, å ta permisjon fra studiet en periode. Den 25.09.2006 fikk jeg svar på klagen fra NAV Drift og utvikling:

”NAV Drift og utvikling har vurdert søknaden, og finner å kunne dispensere når det gjelder innhenting av samtykke, under forutsetning av at førstegangskontakt opprettes av oss.”³

Jeg fikk muligheten til å utarbeide et presentasjonsskriv der jeg orienterte mottakeren om prosjektet, metoden, oppbevaring og anonymisering av innhentet informasjon. Brevet måtte også innholde at Arbeids- og velferdsetaten ikke har gått god for innholdet, gjennomføringen og metodene i prosjektet. Dette skulle sendes sammen med en samtykkeerklæring. Arbeids- og velferdsdirektoratet skulle forestå utsendelsen, men deltakerne skulle selv returnere samtykke erklæringen direkte til prosjektet mitt. Videre måtte jeg bære de kostnader Arbeids- og velferdsdirektoratet kom til å ha til databehandler og alle kostnader knyttet til selve utsendelsen. Jeg valgte, i samråd med min veileder, å ikke gjennomføre undersøkelsen på denne måten. Dette fordi det, i den situasjonen jeg var i da, ville bli både for vanskelig for meg å gjennomføre og mest sannsynlig for dyrt kostnadmessig. Masterstudiet og oppgaven ble da lagt på is, men jeg hadde ikke gitt den opp...

³ Brev fra Nav Drift og utvikling, datert 25.09.2006.

I februar 2007 fikk jeg jobb i NAV, og oppgaven min surret hele tiden i bakhodet mitt. Jeg hadde ikke lyst til å gi opp prosjektet mitt. Jeg tok litt opp igjen studiene ved siden av jobben, og besto eksamen krim i 4003 (deleksamen til mastergraden) i juni 2007. De neste årene hadde jeg permisjon fra studiene, men prøvde sakte å trappe opp studiene ved siden av jobben. I jobben min i NAV fikk jeg blant annet behandle søknader om stønader til enslige forsørgere. Dette ga meg et innblikk i skjemaer, lovteksten, og behandlingskriterier, som jeg mener har kommet godt med i arbeidet mitt nå senere med oppgaven min. Høsten 2008 begynte jeg å jobbe med oppgaven igjen, og søkte etter frie emner som jeg kunne ta. Valget falt på Meistring og myndiggjering, strukturperspektivet, ved Høgskulen i Volda. Et fag som tar for seg mestrings- og myndiggjøringsprosesser i samfunnsstrukturer. Jeg syntes dette temaet kunne ha god relevans for min masteroppgave. Våren 2009 ble benyttet til forelesninger og samlinger i Volda, samtidig med full jobb i NAV. Jeg brukte dette studiet til å få mer kunnskap om tillit - og maktbegrepet, noe som jeg ønsket skulle være en sentral del av masteroppgaven min. Og i en av eksamensoppgavene skrev jeg i samråd med min veileder i Volda, også om trygdemisbruk og konsekvensen av et tillitsbasert kontrollsystem. Noe som viste seg også å ha stor relevans for masteroppgaven min. Mye av pensumet og kunnskapen jeg fikk fra studiet i Volda, har blitt benyttet i masteroppgaven min.

Samtidig med studiet i Volda var jeg på veiledning hos Guri i Oslo og fikk ny giv og lysten til å fullføre denne oppgaven kom tilbake igjen. Problemet med hvordan jeg skulle få tak i offentlig tilgjengelig informasjon om trygdemisbruk, løste seg også ved hjelp av en hjelpsom bibliotekar på Juridisk bibliotek og Lovdata. Ved hjelp av henne fant jeg frem domsdokumenter som er offentlig tilgjengelig for alle med tilgang til internett og abonnement på Lovdata. I tillegg til disse dokumentene, statistikk som finnes på Nav. no, samt litteratur på området, kom jeg frem til at nå hadde jeg nok informasjon til å endelig kunne fullføre oppgaven.

Dessverre rett før jeg skulle ha eksamen i Volda i mai 2009, ble livet i familien min på nytt snudd på hodet, og jeg måtte begynne forfra igjen. Jeg måtte dessverre på ny ha permisjon fra studiene, og oppgaven ble pakket ned igjen. Denne gangen var jeg meget usikker på om den noen gang ville bli ferdig...

Men heldigvis, når alt ser så altfor mørkt ut, så kommer en liten solstråle til oss, og på nyåret 2010 tar jeg på ny opp igjen studiene, og min utrolig tålmodige og trofaste veileder er der fortsatt for meg. Hele våren 2010 jobber jeg med å lese på ny pensum i Meistring- og

myndiggjering. Eksamen i Volda ble bestått i juni 2010. Aldri før har jeg jobbet så mye for å bestå en eksamen, men det gikk heldigvis til slutt. Siden høsten 2011 jobbet jeg for fullt med masteroppgaven, og målet om innlevering har endelig kommet til syne våren 2012.

Gjennom denne prosessen med å skrive masteroppgaven har temaet vært omtrent det samme hele tiden. Men måten å få frem informasjon på har endret seg mye underveis. Da jeg tok opp igjen oppgaven høsten 2011 måtte jeg lese alt på nytt igjen. Alt arbeidet som jeg tidligere hadde gjort av utvelgelse av litteratur, artikler og statistikk måtte gjennomgås på ny. Det var som å begynne fra null igjen... Det har vært veldig mye arbeid som har blitt gjort flere ganger, men nå er det endelige resultatet omsider ferdig, og jeg har lært utrolig mye i løpet av denne tiden og prosessen.

2 PROBLEMSTILLING.

Denne oppgaven har som mål å belyse temaet trygdemisbruk blant enslige forsørgere.

Når man skal søke på de ulike ytelsene til enslig forsørger, må man i følge NAV fylle ut flere søknadsskjemaer. I disse skjemaene, krysser en av om en er aleneforsørger eller ikke, hvor mye kontakt en har med barnefaren og lignende.⁴ Kontrollen i skjemaene er med andre ord basert på brukerens egne opplysninger; ens egen ærlighet, samvittighet og moral. NAV baserer seg på at folk er ærlige og gir korrekte opplysninger når de fyller ut søknadsskjemaene:

- Men er det virkelig slik i dagens samfunn, at vi klarer å holde på ærligheten, i ofte en veldig stram økonomi, når det står om ganske mye penger?

Dette spørsmålet er nok ikke enkelt å få noe svar på, men det har gjort meg nysgjerrig på å prøve å finne ut mer om temaet trygdemisbruk blant enslige forsørgere. Som sosiologen Vilhelm Aubert (1972) sier det, bør samfunnsforskningens utgangspunkt være et problem som vekker nysgjerrigheten. Vitenskapen bør i følge Aubert få sine problemer utenfra, som for eksempel fra dagliglivets hendelser, som er slike kilder utenfor selve forskningslivet. Hovedproblemstillingen for denne masteroppgaven ble derfor:

”Registrert trygdemisbruk blant enslige forsørgere i perioden 1997 – 2011. Hvordan utøves kontroll i et system basert på tillit og ærlighet?”

Med denne oppgaven ønsker jeg å sette fokus på den enslige forsørgeren. Jeg ønsker å komme nærmere inn på:

- Den historiske bakgrunnen for utviklingen av velferdsstaten.
- Innføringen av de ulike trygdeytelsene for enslige forsørgere.
- Politikken overfor enslige forsørgere.
- Ulike trygdeordninger vi har i Norge for enslige forsørgere.
- Hva er kriteriene for å motta dem?

⁴⁴ Søknad om overgangsstønad, stønad til barnetilsyn, utdanningsstønad og flytteutgifter til enslig mor/far.
Lesedato: 24.04.2012.

For å få oversikt og kunnskap om omfanget og utviklingen av anmeldte trygdemisbrukssaker på landsbasis blant enslige forsørgere, anvender jeg offentlig tilgjengelig statistisk materiale av registrert anmeldt trygdemisbruk av stønader til enslig forsørger, over en periode på 15 år, fra 1997 – 2011. Spørsmålene jeg stiller meg er:

- Hva er omfanget av trygdemisbruk blant enslige forsørgere som hvert år blir anmeldt i Norge?
- Er det økning eller nedgang i antall registrerte anmeldte saker, er det noen år som utmerker seg?
- Hva kan grunnen til eventuelle endringer være?
- Er det flest menn eller kvinner som er anmeldt?

Utvalget mitt av domsdokumenter er ni fra 2004, 2006, 2007 og 2011. De omhandler både dømte og frifunnede saker, anmeldt for trygdemisbruk av stønader til enslig forsørger.

Dokumentene er tatt ut fra Lovdata sin database 19.02.2009 og 07.01.2012.

Spørsmål her er:

- Hva kan domsdokumentene bidra med av kunnskap om denne typen kriminalitet?
- Kan domsdokumentene bidra med noe kunnskap om de enslige forsørgernes livssituasjon?

Trygdemisbruk er en form for økonomisk kriminalitet der staten, det vil si alle i samfunnet, er offeret. Men trygdemisbruk blant enslige forsørgere skiller seg en del fra den ordinære økonomiske kriminaliteten, ved at det her er kvinner som ofte er i en vanskelig livssituasjon som er lovbryteren:

- Hva er likhetene og forskjellene mellom ordinær økonomisk kriminalitet og denne formen for trygdemisbruk?

Regelverket som anvendes for å behandle søknader om stønad til enslig forsørger er både komplisert og uoversiktlig for folk flest. En stønadsmottaker har også plikter overfor NAV om å informere NAV ved endringer som har betydning for utbetaling av stønaden. Men samtidig har NAV en veiledningsplikt overfor stønadsmottakeren for å gi riktig veiledning og informasjon:

- Hvordan fungerer dette i praksis?

Jeg ønsker ved hjelp av informasjonen jeg finner i litteraturen og i domsdokumentene å se nærmere på kontrollaspektet innenfor denne formen for trygdemisbruk. Jeg vil også se nærmere på de ulike formene for kontroll som NAV i dag benytter for å avdekke og forebygge trygdemisbruk. Spørsmålene jeg stiller er:

- Hva går denne kontrollen ut på, og hva baserer den seg på?
- Blir det foretatt uanmeldte hjemmebesøk eller ransaking?
- Er det noen form for kontroll av informasjon gitt til skatteetaten, posten, folkeregisteret, angående opplysninger om bosted, livssituasjon og sivilstand?

Jeg drøfter informasjon fra domsdokumentene om hvordan trygdemisbruket er oppdaget ut fra Christies teori om primær- og sekundær kontroll opp mot informasjonen jeg får fra domsdokumentene.

- Kan NAV sin kontroll av trygdemisbruk blant enslige forsørgere forstås som en gråsoner mellom primær- og sekundærkontroll?
- Er primærkontroll bare positiv i denne sammenheng?
- Hvilken betydning har anonyme tips fra venner, arbeidskolleger og naboer, egenerklæringer og NAV sin mulighet til å innhente informasjon fra andre instanser, for kontroll av trygdemisbruk?

Jeg bruker informasjonen i domsdokumentene til å diskutere om NAV kan sies å være i skjæringspunktet mellom utøver av uformell og formell kontroll. Disse kontrollformene utøves begge av profesjonelle aktører i NAV.

Siden NAV sitt stønadssystem i hovedsak er basert på tillit og ærlighet, mener jeg det er viktig å drøfte hva ulike teoretikere legger i begrepet tillit. Jeg har valgt å drøfte Giddens og Luhmanns syn på tillit. Jeg vil komme nærmere inn på deres begreper om systemtillit og tillit til abstrakte systemer i drøftingen av NAV systemet.

I denne diskusjonen av NAV systemet ser jeg på de ulike maktforholdene i dette systemet. Jeg har valgt å bruke Webers definisjon av maktbegrepet i drøftingen og sammenligner det med andre perspektiver på makt. Enslige forsørgeres handlinger og det ulike maktforhold mellom dem og NAV som samfunnsinstitusjon og forvalter av velferdsordningene, drøfter jeg ut fra maktteoriene til Weber og Foucault. Jeg vil se nærmere på hvordan maktforhold påvirker et

samfunn både på struktur- og individnivå. Jeg vil også ved hjelp av eksempel fra domsdokumentene drøfte avmaktforholdet de enslige forsørgerne kan utvikle overfor myndighetene.

Siden NAV systemet og politikken overfor enslige forsørgere i dag er basert på brukermedvirkning og ansvarliggjøring av egne handlinger, har jeg også valgt å drøfte myndiggjøringsperspektivet i denne oppgaven. Herunder trekker jeg frem eksempler fra domsdokumentene om tolking av folketrygdes begrep om å ”leve sammen” og ”aleneomsorg for barn” og NAV sine muligheter til å innhente informasjon om stønadsmottakernes bosituasjon og samværsituasjon fra andre etater og instanser. Ved å gå dypere inn i domsdokumentene prøver jeg å få frem informasjon om livssituasjonen til de enslige forsørgerne.

Jeg har også valgt i oppgavens avsluttende del å komme inn på de ulike tiltakene som myndighetene har eller har planer om for å hindre økonomisk kriminalitet:

- Hvilke tiltak finnes i dag?
- Er det planer om lovendringer, eller andre forslag til tiltak for hvordan trygdemisbruk kan forhindres?

Målet mitt med denne oppgaven er at en slik sammenfattende analyse kan gi mer kunnskap om denne formen for trygdemisbruk, omfang og utbredelsen av registrert anmeldte trygdemisbruk blant enslige forsørgere, livssituasjonen til de enslige forsørgerne og bakgrunnen for en anmeldelse.

2.1 Oversikt over oppgaven.

I kapittel 3 tar jeg opp metodebruken i oppgaven og begrunner hvorfor jeg har å benytte både kvantitativ og kvalitativ metode. Jeg utdyper fremgangsmåten min og utvalgsriterier.

I kapittel 4 ser jeg på utviklingen fra støtte til verdige enslige mødre til trygdeordninger for eneforsørgere. Jeg tar for meg bakgrunnen for velferdsstaten, den norske velferdspolitikken og den historiske utviklingen i innføringen av de ulike trygdeytelsene for enslige forsørgere. Jeg har valgt å gi en fremstilling av de ulike stønadsordningene for enslige forsørgere, tidlig i

oppgaven. En slik innføring kan gi leseren et ryddigere overblikk over de ulike stønadsordningene fra NAV som enslige forsørgere kan søke på.

I den kvantitative delen i kapittel 5 ser jeg på omfanget og utviklingen av registrerte anmeldte sakene for trygdemisbruk blant enslige forsørgere i perioden 1997-2011 på landsbasis. I dette kapitlet vil jeg presentere tabeller og grafer over omfanget av registrert trygdemisbruk. Tabellene og grafene har jeg selv satt sammen etter tall hentet fra NAV sine hjemmesider.

I kapittel 6 drøfter jeg trygdemisbruk som økonomisk kriminalitet. Hva er forskjellene og likhetene mellom denne formen for trygdemisbruk og andre typer økonomisk kriminalitet? Jeg ser på ulikhetene mellom annen økonomisk kriminalitet og trygdemisbruk i forhold til offerperspektivet og kjønn. Sammenhengen mellom økonomisk kriminalitet og sosial status kommer jeg også inn på.

Siden NAV systemet i dag i stor grad er basert på ærlighet og tillit, drøfter jeg i kapittel 7 de ulike kontrollformene innen et tillitsbasert system. Gjennom hele oppgaven vil jeg trekke inn ulike eksempler fra domsdokumentene. Dette for å underbygge og belyse mine drøftinger og diskusjoner med konkrete eksempler. I dette kapitlet diskuterer jeg også begrepet sosial kontroll. Jeg drøfter kontroll av trygdeytelsene ut fra Christies analyse av primær og sekundærkontroll og formell og uformell kontroll. Hva har anonyme tips har å si for NAV sin kontroll av denne typen lovbrudd? Hvordan former maktforhold våre liv og hvordan virker det inn på kontrollutøvelsen?

I kapittel 8 om straff har jeg valgt å gi en redegjørelse av de ulike straffeformene og strafferammene ved trygdemisbruk. Jeg drøfter allmennpreventive virkninger overfor denne formen for trygdemisbruk. I gjennomgangen av de ulike straffeformene, tilbakekreving etter feilaktig utbetaling og betinget og ubetinget fengselsstraff, trekker jeg inn eksempler fra domsdokumentene.

I kapittel 9 kommer jeg nærmere inn på ulike tiltak mot økonomisk kriminalitet. Jeg tar utgangspunkt i Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet fra 2011, og ser på hvilke planer Regjeringen har fremover for å bekjempe og forebygge økonomisk kriminalitet.

Til slutt i oppgaven i kapittel 10 oppsummerer jeg hovedtendensene som materialet mitt viser.

3 METODE OG TEORETISK PERSPEKTIV.

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for mitt metodiske valg. Oppgavens problemstilling har vært med på å bestemme hvilke kilder jeg skulle bruke til oppgaven. I planleggingen av problemstillingen og undersøkelsesopplegget, måtte jeg tenke gjennom hva undersøkelsen skal fokusere på, og hvilke metoder som kunne gi meg den beste og mest relevante informasjonen (Thagaard, 2009). Innen samfunnsvitenskapelig forskning har man som oftest to metodiske valgmuligheter, kvantitativ eller kvalitativ metode (Repstad, 1993). Oppgaven min vil bestå av både en kvantitativ del og en kvalitativ del.

3.1 Kvantitativ metode.

Kvantitativ metode vektlegger utbredelse og antall, og brukes vanligvis i studier som blant annet tar sikte på å gi representative oversikter over generelle forhold. Innsamling og analyse av kvantitative data, baserer seg på strukturerte undersøkelsesopplegg, med mange enheter og få variabler, og der forholdet mellom forsker og datakilde preges av avstand og selektivitet. I den kvantitative delen vil jeg gå nærmere inn på og studere de tilgjengelige statistikkene fra NAV over registrert trygdemisbruk blant enslige forsørgere i perioden 1997-2011.

Hvordan ser utviklingen ut?

For å finne statistiske data over antall anmeldte trygdemisbrukssaker, har jeg i tillegg til å kontakte NAV Kontroll, også kontaktet Statistisk Sentralbyrå og NOVA⁵. Men dessverre så hadde ingen av dem spesifikke tall over trygdemisbrukssaker. Derfor blir det bare tall fra NAV sine hjemmesider som blir benyttet i denne oppgaven. Dette ser jeg på som en begrensning i oppgaven, men det var ikke mulig for meg å få tilgang til noen annen informasjon, da jeg var i kontakt med de forskjellige instansene.

Jeg hadde et opprinnelig ønske om også å se på antall anmeldte saker i forhold til antall saker som endte med en dom. Men etter gjentatte forsøk på å finne noe offentlig tilgjengelig statistisk materiale over dette, måtte jeg bare gi opp. I min kontakt med NAV Kontroll, mottok jeg en mail vedrørende resultatene av de anmeldte sakene. NAV hadde noen tall basert på manuell registrering, men tallene var for usikre til å kunne gis ut. Jeg fikk derfor dessverre

⁵ Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

ikke tilgang på disse tallene. Jeg fikk informasjon om at de tallene jeg kunne benytte meg av er publisert på NAV sine hjemmesider på nettet. Det er de tallene jeg har benyttet meg av i denne oppgaven. Det er beklagelig at det ikke er mulig å få gjennomført en slik sammenligning.

Jeg har valgt denne perioden fordi jeg blant annet ønsker å se på en lovendring som trådte i kraft 1. juli 1999. Denne lovendringen medførte en innskjerping av kriteriene for å motta trygdeytelser for enslige forsørgere. Tidligere avga stønadsmottakeren en egenerklæring om inntektsforhold og en bekreftelse på at man fortsatt ikke lever sammen med den andre av barnets forelder. Dermed kunne en motta stønad så lenge en ikke var gift, bare samboer med en som ikke var barnets forelder. På bakgrunn av lovendringen 1 juli 1999, må stønadsmottakere én gang i året i tillegg avgi en skriftlig erklæring om hun/han lever i et ekteskapslignende forhold og har gjort det i minst 12 av de siste 18 månedene.⁶

Jeg ønsker å se på om denne lovendringen kan ha hatt noe innvirkning på antall registrerte trygdemisbrukssaker blant enslige forsørgere. Er det noen endring i antall saker før og etter 1999? Eller er det kanskje andre faktorer som har virket inn på en eventuell endring?

3.2 Kvalitativ metode.

Hoveddelen av denne oppgaven vil basere seg på kvalitativ metode. En kvalitativ tilnærming vil kunne gi bedre innsikt og høyne forståelsen av temaet enn bare en kvantitativ tilnærming ville ha gitt (Thagaard, 2009). Kvalitativ metode går mer i dybden og vektlegger betydning, prosesser og meninger. Det er flere ulike former for innsamlingsmetoder i kvalitativ metode, som observasjon, intervju og analyser av dokumenter, bilder og videoopptak. Et fellestrekk for alle kvalitative tilnærminger, er at de dataene som forskeren analyserer, foreligger i form av en tekst. Tekstens form avhenger av hvilken metode forskeren velger å benytte seg av. Uansett hvilken metode forskeren til slutt benytter, representerer den skrevne teksten et særpreg ved kvalitative data. Siden den kvalitative metodes målsetting er å oppnå forståelse for personene som studeres, har fortolkning en sentral plass innenfor kvalitative metode, og fortolkende teorier som hermeneutikk, symbolsk interaksjonisme og fenomenologi kan benyttes. Denne vitenskapsteoretiske fortolkningsrammen danner grunnlaget for den forståelsen forskeren utvikler i løpet av forskningsprosessen. Og den gir til en viss grad

⁶ Enslig mor/far. Lesedato: 09.01.2007.

retningslinjer for hva forskeren fokuserer på under innsamlingen av data (Thagaard, 2009). Den kvalitative metoden er fortsatt relativ ung i den vitenskapelige verden. Det er derfor viktig at arbeidet frem mot resultatet er transparent, ved at forskeren er nøye med å beskrive og forklare metoden som blir brukt, og hvordan det empiriske materialet blir analysert og tolket (Thagaard, 2009).

Innen kriminologien som fag, er ofte kvalitative metoder brukt i temaer som blant annet sosial kontroll og avvik, som handler om utstøtelsesmekanismer og utstøtelsesprosesser, i tillegg til samspill mellom aktører og omgivelser og om sosiale prosesser. Innen kriminologien har en satt seg som mål å belyse og forklare denne typen prosesser, og den legger vekt på meningsdannelser, intensjoner og opplevelse av identitet og endring av identiteter. Kvalitative metoder gir en forståelse og dybde av slike prosesser som kriminologien søker å studere (Finstad, 1997).

3.2.1 Dokumentanalyse.

Jeg har valgt å benytte meg av dokumentanalyse, fordi denne tilnæringsmåten er dekkende for mitt materiale. Jeg vil i hovedsak benytte meg av dokumentanalyse av offentlig tilgjengelige dokumenter som faglitteratur, statistikker, lovtekster, stortingsmeldinger, domsdokumenter, artikler og pressemeldinger. I kvalitativ forskning har analyse av dokumenter en lang tradisjon. Studier av dokumenter skiller seg fra data som en forsker har samlet inn i felten, ved å være skrevet for et annet formål enn det forskeren skal bruke dokumentene til. Dokumentanalyse er med andre ord studier som er basert på tekster skrevet for et annet formål enn det forskningsprosjektet hvor teksten brukes. Et viktig aspekt ved dokumentanalysen er at kildene må vurderes i forhold til den konteksten de er utformet i (Thagaard, 2009).

Jeg vil se nærmere på 9 offentlig tilgjengelige kjennelser fra Tingretten, Lagmannsretten og Trygderetten. Jeg drøfter bare offentlig tilgjengelige saker og dommer som jeg har søkt frem på Lovdata.no. den 19.02.2009 og 07.01.2012. Kjennelsene er valgt ut, fordi det var disse ni som var offentlig tilgjengelig og omhandlet enslige forsørgere og trygdemisbruk. Lovdata er et online abonnementssystem som jeg fikk tilgang på ved Juridisk Universitetsbibliotek. Dette er et abonnementssystem som alle kan kjøpe. Jeg har på grunn av min taushetsplikt, valgt å gjøre det på denne måten.

Domsdokumentene er saker fra hele landet. Jeg vil gå mer i dybden av de enkelte sakene og se på om jeg kan finne noen ulikheter eller likheter. Hva viser dommene, er det forskjeller på de som blir dømt i forhold til de som blir frikjent? Hvem er de dømte, er det flest menn eller kvinner? Hva får jeg vite i domsdokumentene om den enslige forsørgerens livssituasjon? Dette er noen av spørsmålene jeg stilte meg før jeg leste domsmaterialet mitt, og som jeg ønsket å få svar på ved å skrive denne oppgaven. I gjennomgangen av domsmaterialet og prosessen med oppgaven, refererer jeg fra domsdokumentene etter hvert i oppgaven i de ulike kapitlene. Dette fordi jeg synes det ble mer flyt og forståelse i oppgaven ved å trekke inn eksemplene etter hvert. Jeg har valgt å referere fra både lovtekstene og domsdokumentene med mine egne ord i stedet for å bruke sitat. Jeg har valgt å ikke bruke direkte sitater fra domsdokumentene, men forklarer fakta og innhold med egne ord. Dette gjør jeg fordi jeg mener tekstene ikke er nok anonymiserte, da det fortsatt står skrevet en del informasjon som kan identifisere en person, selv om dokumentene skal være anonymisert fra før, siden de ligger offentlig tilgjengelig på lovdata.no. Jeg har valgt å gjøre det slik av respekt for privatlivets fred og av hensyn til barna som er beskrevet i domsdokumentene. Derfor er her ingen informasjon om hvilket NAV kontor de ulike sakene kommer fra, barnas fødselsår eller datoer og årstall for krav og vedtak i forbindelse med ulike søknader. I domsdokumentene er det kun to av sakene som har domsavsigelse med straffeutmåling. De andre sakene er ankesaker, der det vises til de opprinnelige saksdokumentene, som jeg dessverre ikke fikk tilgang til. Derfor får jeg ikke drøftet så godt jeg hadde ønsket om straff og straffeutmålinger, men mer generelt hva som er strafferammen for trygdemisbruk i dag.

3.3 Begrensninger.

Jeg har i denne oppgaven valgt å trekke inn kun offentlig tilgjengelig statistiske data, informasjon og dokumentasjon. På grunn av min taushetsplikt, tar jeg ikke med aktuelle hendelser fra min jobbsituasjon. Dette fordi jeg jobber på et lite NAV kontor, i en liten bygd, der alt er veldig gjennomskiktig og aktuelle saker hadde vært veldig lett å kjenne igjen.

Det er en begrensning at jeg ikke har intervjuet enslige forsørgere som er anmeldt for trygdemisbruk. Det er noe informasjon om situasjonene deres i domsdokumentene, men ikke om deres opplevelse av å ha misbrukt trygdesystemet. Det er rettens vurderinger og anmelders begrunnelse for å anmelde som kommer fram i disse dokumentene, ikke den anmeldte sitt synspunkt. Det ville vært en styrke for oppgaven å få en helhetlig forståelse av fenomenet

trygdemisbruk der også enslige forsørgere selv forteller om sin livssituasjon og bakgrunnen for trygdemisbruk. Men det hadde vært meget interessant å kunne ha muligheten en gang å få intervju og høre de anmeldtes synspunkter, slik jeg hadde ønske om å gjøre i oppgavens startfase.

Det er også viktig for meg å ha i bakhodet at mine egne meninger og antakelser om temaet ikke bør prege oppgaven altfor mye, men se informasjonen jeg finner i de ulike statistikkene og dokumentene jeg bruker fra flere vinkler.

Det som er av feil og mangler i denne oppgaven er utelukkende mitt ansvar.

3.4 Teoretisk perspektiv.

Jeg har valgt først i oppgaven ut fra litteratur å gi en kort innledning om velferdsstatens historie, utviklingen av velferdspolitikken og aktiviseringspolitikken overfor enslige forsørgere og den historiske utviklingen av innføringen av trygdeytelser for enslige forsørgere i Norge. De ulike stønadsordningene for aleneforsørgere og omfanget av registrert trygdemisbruk blant enslige forsørgere blir også gjennomgått, for å gi en introduksjon og faktagrunnlag om temaet som et bakteppe for den videre drøftingen av NAV systemet og den kontrollen som blir benyttet for å avsløre og forhindre trygdemisbruk blant enslige forsørgere.

Forskjellene mellom vanlig økonomisk kriminalitet og denne formen for trygdemisbruk blir drøftet blant annet i forhold til Sutherlands offerperspektiv, kjønnsforskjeller og forskjeller i sosial status.

Jeg benytter ulike typer teori i drøftingen av oppgavens tema, både kontroll- og maktteori, systemteori og teori om tillit.

Christies (1982) teori om sosial kontroll bruker jeg i drøfting av hvordan trygdemisbruket er oppdaget. Jeg drøfter informasjon fra domsdokumentene ut fra Christies teori om primær- og sekundær kontroll. Informasjonen fra domsdokumentene bruker jeg også til å drøfte om NAV befinner seg i skjæringspunktet mellom utøver av formell- og uformell kontroll.

Luhmanns (2005) systemteori og Giddens (1997) teori om tillit til abstrakte systemer kan belyse NAV som et tillitsbasert kontrollsystem, også tillit til grunnleggende samfunnsinstitusjoner og tillit mellom fremmede. I en diskusjon om sosial kontroll mener jeg det er viktig å se på de ulike maktforholdene i NAV systemet. For ordentlig å kunne drøfte

hvordan et kontrollsysteem som baserer seg på ærlighet og tillit fungerer, er det også viktig å skille mellom system med ulikhet og likhet i makt. For å belyse dette anvender jeg Webers (1971) tolkning av maktbegrepet: en mulighet for å påtvinge andres adferd ens egen vilje. I tillegg benytter jeg Foucault sin forståelse av makt: makt er ikke noe en har, men er en relasjon. Han mener kunnskap og makt er tett knyttet sammen. Jeg anvender også Foucault i forklaringen av avmakt, der han sier at makt bare er negativt dersom den blir ulikt fordelt og brukt på illegitimt vis.

Siden makt og myndiggjøring er tett bundet sammen, har jeg valgt også å drøfte myndiggjøringsperspektivet i NAV systemet. Innen individuell myndiggjøring viser jeg til utbredelsen av New Public Management ideologien, som førte til reformer innenfor offentlig forvaltning og mer fokusering på brukermedvirkning og myndiggjøring overfor blant annet stønadsmottakere. Når det gjelder systemorientert myndiggjøring trekker jeg frem Paulo Freire og hans utvikling av forståelsen av muligheten for å få makt til å styre sin egen fremtid.

I redegjørelsen av straffereformer og strafferammer anvender jeg Garlands (1990) straffesosiologiske perspektiv, der han ser på straff som en sosial institusjon. Jeg har valgt å drøfte nærmere allmennprevensjon og om den virker overfor trygdesøkende enslige forsørgere. Her vil jeg komme nærmere inn på Johs Andenæs (1975) og hvilke lovbrudd han mener allmennprevensjonen fungerer på, Nils Christie (1982) og hans mer kritiske blikk på allmennprevensjonens virkning og Vilhelm Aubert (1972) om straffens sosiale funksjon.

4 UTVIKLINGEN FRA STØTTE TIL VERDIGE ENSLIGE MØDRE TIL TRYGDEORDNINGER FOR ENEFORSØRGERE.

4.1 Bakgrunn for velferdsstaten.

Ordet velferdsstat er en historisk betegnelse, som først etter andre verdenskrig fikk utbredt bruk. Det betegner et samfunn der samfunnsmedlemmenes velferd er et offentlig ansvar, og staten spiller en stor rolle i organiseringen. Velferdsstaten er en betegnelse som historisk sett er knyttet til en politikk for trygghet. Felles for alle velferdsstater er at det er etablert en høy grad av offentlig ansvar for å garantere velferdsgoder. Dette fellesskapet gjør at vi snakker om velferdsstaten i entall, som begrep. Statens rolle blir det sentrale problemfeltet, den blir både det som binder dem sammen og det som skiller dem ad (Seip, 1994).

Kjerneverdien i velferdsstatsbegrepet er ”sosial sikkerhet”: Alle skal være sikret økonomisk støtte til livets opphold dersom en kommer i en livssituasjon som medfører inntektstap, som for eksempel ved sykdom, fødsel eller arbeidsledighet. Alle skal kunne regne med medisinsk hjelp, pleie og støtte dersom en utsettes for en ulykke eller sykdom. En annen verdi i velferdsstaten er ”sosial likhet”: Alle skal ha rett til ytelser, for eksempel skal enhver som er aleneforsørger ha rett til stønad for enslig forsørger. En tredje verdi i velferdsstaten er ”sosial integrasjon”: Å skape samhørighet på tvers av sosiale og geografiske skiller i landet, og utvikle en fellesskapsfølelse, en følelse av at vi alle er gjensidig avhengige av hverandre. En måte å se utviklingen av velferdsstaten på er i et langt lineært perspektiv. Utviklingen er beskrevet av Anne Lise Seip (1994), som en gradvis rettighetsutvidelse, fra borgerlige rettigheter i det 18. århundre, gjennom politiske rettigheter i det 19. århundre, frem til de sosiale rettigheter i det 20. århundre. Velferdsstaten var realisert når disse rettigheter var sikret for alle borgere gjennom en bevisst politikk. En annen måte å se velferdsstaten på er som en følge av fremveksten av industrisamfunnet og industrikapitalismen. Industrialiseringen skapte problemer som måtte løses for å bevare sosial stabilitet, for å kunne fornye arbeidskraften og for å kunne gjøre den mer produktiv. På denne måten vokste et nytt system frem.

Velferdsstaten er i følge Seip (1994) både en kilde til hjelp for enkeltpersoner og et instrument for samfunnsmessig utvikling. Det er mange mennesker som er avhengig av andres hjelp og

støtte, for eksempel barn og de som oppdrar barn, de som pleier og gir omsorg til eldre og syke. Kari Wærness (1982) er overbevist om at alle grupper i samfunnet er tjent med en omfattende sosialpolitisk innsats. Erfaringer har vist at i moderne og kompliserte industrisamfunn kan ikke hjelp og støtte mobiliseres i tilstrekkelig kvalitet og omfang uten at de offentlige myndigheter spiller en avgjørende rolle. De land som har satset mest på sosialpolitikken, kommer også høyt opp på skalaen når vekst, effektivitet og omstillingsdyktighet sammenlignes.

4.2 Norsk velferdspolitik overfor enslige forsørgere og innføring av trygdeytelser.

Sett under ett var sosialforsikringen i Norge på 1920-tallet mangelfull. For mange gamle, uføre og enslige var fattigkassen fortsatt eneste alternativ (Seip, 1994). Det har vært noen viktige problemstillinger for utforming av regelverket for enslige forsørgere: Hvem skal ha rett til overgangsstønad? Hvor mye skal en kunne jobbe før stønaden blir redusert? Hvem skal være økonomisk ansvarlig for ordningen? Skal det være staten, kommunene eller det private?

Starten for utforming av regelverket for enslige forsørgere kom med de Castbergske barnelover i 1915. En av disse lovene foreslo at kommunene skulle ha et minimum av ansvar for enslige mødre og barn som ikke ble forsørget av barnefaren. Denne loven ble lite brukt. I 1919 fikk Oslo landets første og mest radikale *morstrygd* (Seip, 1994). Den var et gjennombrudd også i internasjonal sammenheng. Ordningen omfattet alle enslige mødre som var enker, ugifte eller separerte, med mindreårige barn (Rendedal, 2004).

Under debattene om morstrygd var det diskusjoner om hvilke mødre som var verdige nok til å motta økonomisk støtte fra det offentlige, og om hvor grensen for offentlig ansvar skulle gå. Enkene ble av alle regnet som verdige trengende, de hadde allerede kvalifisert seg ved å skape et hjem. Men det ble diskutert om de ugifte mødrene var verdige nok og ville være i stand til å skape et hjem for barna sine. I debattene falt det harde ord om de ugifte mødrenes evne og vilje til å ta seg av barna. Representanter fra Høyre sa at selv om den ugifte mor får 2-3-4 barn, blir det ikke tale om etablering av noe hjem, og hun vil heller ikke bli noen virkelig mor for sine barn. Denne holdningen til ugifte mødre var på den tiden allment utbredt, og fikk betydning i andre kommuner som innførte morstrygd. Hensikten med morstrygden i forhold til morsrollen var imidlertid uklar. Det viste størrelsen på pensjonsbeløpet. Dette ble satt så

lavt at mødrene ble nødt til å ta noe arbeid ved siden av barneomsorgen. Argumentene var at mødrene selv foretrakk å ha noe arbeid utenfor hjemmet. Det ble hevdet at særlig en mor med ett eller to barn vil ikke kunne finne plass for hele sin arbeidskraft i hjemmet og vil ikke engang være tilfreds med å gå hjemme uten å arbeide for sitt og sine barns livsopphold. Dette var langt fra den ideologi som Norges Husmorforbund den gang hevdet for middelklassens kvinner. Oslo-modellen for morspensjonen ble flere ganger tatt opp til diskusjon av de ulike partiene. Det ble diskutert om pensjonen burde være så romslig at den gav mødrene mulighet til å vie all sin tid til barnet, eller om kvinnene ønsket å delta i arbeidslivet. Å få flest mulig kvinner i lønnet arbeid var i samfunnets interesse i en periode med stramt arbeidsmarked. Økonomien og samfunnshensynet vant og synet på morsrollen var konjunkturbetinget (Seip, 1994). Andre kommuner fulgte etter, men de fleste gav trygd bare til gifte. Noen kommuner innførte kommunal uføretrygd. I perioden fremover var det mye drøfting og diskusjoner. Skulle det norske trygdesystemet basere seg på en forsikringsmodell, der hver enkelt betalte sin premie, som i Tyskland, eller en forsørgelsesmodell, der det offentlige bar alle utgiftene, som i Danmark? Resultatet ble en skattefinansiert modell (Seip, 1994).

Den viktigste debatten om sosialpolitikk i slutten av 1930-årene handlet om økonomisk støtte til småbarnsfamiliene. I 1946 ble *barnetrygden* ble innført. Stortinget samlet seg om å gi barnetrygd til alle familier med mer enn ett barn. Enslige foreldre skulle få trygd fra og med det første barnet. Barnetrygdloven representerte det nye i etterkrigstidens sosiallovgivning. Loven var universell, og på den tiden ble det sett på som et kjennetegn ved en moderne trygd. Målgruppen var verken knyttet til klasse eller inntekt, barnetrygden ble gitt som en rett. Slik ble det også gjort i en rekke andre europeiske land. Etter hvert tilførte myndighetene andre lover som tok sikte på å avhjelpe økonomisk nød når forsørger falt fra. Disse trygdene skulle bygge opp et nettverk omkring familier som ble oppfattet som ukomplette. At de ble kalt familietrygder gir en pekepinn på et utvidet familiebegrep (Seip, 1994).

Oslo kommune hadde med morstrygden skapt en reform som de mente staten burde ta over. I 1957 kom *forsørgertrygd*, som gav kompensasjon for tap av forsørger. Denne trygden skulle gis til barnet. Dette var et nytt prinsipp, og formålet med det var å hindre at mors arbeidsinntekt kom til fradrag i trygden, slik den gjorde i de kommunale morstrygdene. Forsørger var nesten alltid far, bare hvis mor hadde vært hovedforsørger fikk barnet trygd for tap av henne. Trygden var altså i praksis rettet mot alenemødre. Alle barn fikk rett til trygden, det var uten betydning om mor var gift, skilt, separert eller ugift. Forsørgertrygden kom sammen med lov om at det offentlige skulle forskottere oppfostringsbidrag som var rettslig

fastslått. Da denne loven ble vedtatt, tok det offentlige på seg ansvaret for å være i fars sted når far sviktet. Mens man på høyresiden i 1919 var bekymret for at staten skulle svekke det ansvar menn hadde for å sørge for familien, gjaldt bekymringen på venstresiden i 1964 at staten skulle svekke det ansvar kvinner hadde for å sørge for seg selv. I forbindelse med innføringen av enke- og morstrygden i 1965, kom et innspill fra Norsk Kvinnesaksforening, i et foredrag på landsmøtet. Der ble det reist spørsmål om enkepensjonsloven vil ta fra kvinner oppfordringen til å søke utdanning og arbeid. I et avisreferat ble det spurt om denne loven ville ”premiere de dovne, passive og minst effektive”? Flere var indignerte på husmødrenes vegne. Det ble etterlyst debatt om det diskriminerende familiemønster som rådde grunnen i Norge. Man ønsket et lovverk som er i pakt med framtida og ikke ”et lappverk” fra fortida (Seip, 1994). I 1965 kom *enke- og morstrygden*. Denne gav ugifte og etterlatte mødre rett til trygd til barnet fylte 7 år. Hele loven ble bygd opp på samme forutsetning som uføretrygden. Det primære mål skulle være å føre dem som kunne tilbake til arbeidslivet. Loven skulle ikke føre barnløse enker inn i ”sosial avsporing og isolasjon” (Seip, 1994). Den ble derfor bygd opp med et nettverk av ordninger. Engangsstønad for den første vanskelige perioden, overgangsstønad og utdanningsstønad som skulle nyttes i en periode der tilbakeføring til arbeidslivet ble prøvd, og hjelpestønad for å dekke ekstraavgifter til barnetilsyn. En ugift mor skulle ha rett til engangsstønad på samme måte som enker (Seip, 1994).

Folketrygden ble innført ved lov av 17. juni 1966, og trådte i kraft 1. januar 1967.

Folketrygdloven er et universelt sikkerhetssystem, og skal omfatte alle sentrale risikoområder, og med grunnsikring til alle borgere. Finansieringen har skjedd under ett, utgiftene ble båret gjennom skatter og hvilte realøkonomisk på produksjonen og ble regulert i takt med økningene i den (Seip, 1994). Dagens folketrygd omfatter med få unntak alle som er bosatt i Norge, uansett statsborgerskap⁷. I 1967 ble lov om enke- og morstrygd tatt inn i folketrygdloven, noe som stryket rettighetene til ugifte mødre.

Debatten om trygdemisbruk har til tider hatt karakter av ren hets, og har vært gjenstand for relativ stor oppmerksomhet blant samfunnsforskere. Men fokuset har vært mest på uførepensjon og sykepenges. Et viktig perspektiv i følge Wærness (1982a) er at

⁷ Dette blir praktisert slik: Den som har planer om å være i Norge mer enn ett år, ansees som bosatt fra første dag. Etter mer enn 6 måneder utenlandsopphold opphører normalt medlemskapet, men enkelte grupper norske statsborgere opprettholder helt eller delvis medlemskap etter særregler. I forbindelse med rett til noen ytelser, kreves det at medlemskapet skal ha vart en viss tid, som oftest er dette 3 år.

trygdeskepsisen ligger innebygd i et spenningsfelt mellom trygd og arbeid (lønna). I følge henne startet trygdemisbruksdebatten med en kraftig hets mot de ugifte mødrene. Hun mener at det sannsynligvis er mot denne gruppen en finner de hardeste beskyldningene om misbruk. En leserbrevoverskrift i en avis, ”Det ender galt når jentungene premieres for å bli med barn”, utløste en langvarig og heftig debatt i 1970 (Wærness, 1982a). Avisens mange leserbrevinnlegg om dette temaet viste at hetsen mot de ugifte mødrene primært bunnet i moralisering over bruddet på ekteskapsnormer som gruppen representerer, og ikke i det at de lar være å forsørge seg selv ved lønna arbeid. For denne gruppen stønadsmottakere kan en også si at misbruksdebatten har fått konkrete konsekvenser. En innskjerping i 1972 av reglene for stønad for enslig forsørger, medførte at retten til stønad kan falle bort dersom den ugifte moren lever sammen med en mann som ikke kan utelukkes som barnets far. I følge Wærness (1982a) har Rikstrygdeverket, uten lovendring, gått enda lenger og lar ugifte mødre skrive under på at de ikke lever sammen med en mann, uansett om han kan være barnefaren eller ikke. Men det var ikke bare i Norge kontrollen ble skjerpet med denne gruppen. I Danmark hadde sosialmyndighetene en såkalt ”dyneløfteaksjon” som førte til rettighetstap for mange ugifte mødre. Det allmenne prinsippet om beskyttelse av privatlivets fred, som gjelder så sterkt i familierettslig sammenheng, gjelder tydeligvis i liten grad utenfor den tradisjonelle kjernefamilien. Wærness (1982a) hevder en med god grunn kan hevde at det er mennenes privatliv som i første rekke beskyttes av dette juridiske dogmet.

På grunn av en sterk økning i separasjoner og skilsmisser kom det i 1972 en midlertidig lov om stønad til skilte og separerte forsørgere. Disse hadde tidligere vært nødt til å søke stønad etter lov om sosial omsorg dersom de ikke fikk underholdsbidrag. Denne midlertidige loven ble i 1981 tatt inn i folketrygdloven. En viktig endring i 1981 innebar at også menn fikk stønad som enslig forsørger (Rendedal, 2004). Denne ordningen omfattet nå også ugifte, skilte og separerte mødre og fedre, som har aleneomsorg for barn. Kvinner og menn ble nå likestilte (Seip, 1994). Dette innebar også en mer kjønnsnøytral bestemmelse, fra enslige mødre til aleneforsørgere.

For mange av kvinnene er det en endring i familiesituasjonen heller enn en endring av arbeidssituasjonen som fører til rollen som trygdemottaker. Ved stiftelse av ny familie ved fødsel uten mannlig forsørger eller ved tap av forsørger, får kvinner selvstendig økonomiske rettigheter i trygdesystemet. Stønadene i disse situasjonene går i prinsippet ut på at kvinnene så snart som mulig skal settes i stand til å forsørge seg selv ved lønna arbeid. Med dette mener Wærness (1982a) at med en gang en kvinne blir alene med ansvaret for hus og barn, stilles det

krav til at hun helst også bør gå ut i lønna arbeid. Så lenge hun var privatforsørger gjennom ekteskapet, ble forholdene overhode ikke lagt til rette for å oppfylle retten til lønna arbeid. Retten til lønna arbeid for kvinner blir først og fremst en rett i det de ønskes skjøvet ut i trygdesystemet. På begynnelsen av 80-tallet var enkene gunstigere stilt, med hensyn til rettigheter i trygdesystemet enn ugifte og skilte mødre. Wærness (1982) mener at en grunn til dette kan være at enkene ikke oppfattes som en trussel mot ekteskapsinstitusjonen som ugifte og skilte mødre.

I årene som fulgte kom en rekke innstramminger av reglene. 1. januar 1998 ble stønadsordningen for aleneforsørgere lagt helt om. I følge tidligere regler kunne man motta overgangsstønad i inntil ti år, og frem til barnet fylte ti år. Etter disse endringene er hovedregelen at man bare kan motta overgangsstønad i maksimum tre år og frem til barnet fyller åtte år, med noen muligheter for forlengelse opptil to år. Bakgrunnen for denne omleggingen er et mål fra myndighetenes side om å bedre aleneforsørgernes økonomiske situasjon, samt å stimulere dem til å bli helt eller delvis selvforsørget ved utdanning eller arbeid. Omleggingen innebar en økning i beløpene på både stønad til barnetilsyn og overgangsstønad, mens stønadstiden ble forkortet. Disse endringene fikk full effekt fra 1. januar 2001 etter en treårig overgangsperiode (Rendedal, 2004). Nå ble det også innført *aktivitetskrav* når yngste barn er fylt 3 år, for å få rett til videre stønad. Aktivitetskravet innebar at aleneforsørgeren må være i arbeid eller utdanning som utgjør minst halvparten av full tid, eller hvis forsørgeren er registrert hos NAV som reell arbeidssøker, eller eventuelt etablerer egen virksomhet godkjent av NAV. Hovedregelen er overgangsstønad i maksimalt tre år før barnet fyller 8 år⁸. Kravet til yrkesretta aktivitet gjelder ikke dersom forsørgeren uforskyldt er uten barnetilsynsordning eller hvis forsørgeren eller barnet har en sykdom som hindrer arbeid eller utdanning⁹. Lovendringen i 1998 medførte at enslige forsørgere ble mer likestilte, uansett årsak til at de er blitt avhengige av offentlig forsørgelse. Stønadsordningene ble endret slik at de i sterkere grad skulle bidra til motivasjon og muligheter for snarest mulig å komme over i lønna arbeid.

1 juli 1999 kom det ytterligere en innstramming av reglene, og vilkårene for rett til stønad som enslig forsørger ble endret. Det ble innført at stønadsmottakere én gang i året må, i tillegg

⁸ Historie. Lesedato: 16.09.2011.

⁹ Enslig mor eller far. Lesedato: 14.01.2012.

til egenerklæring om inntektsforhold og en bekreftelse på at man fortsatt ikke lever sammen med den andre av barnets forelder, avgi en skriftlig erklæring om hun/han lever i et ekteskapslignende forhold og har gjort det i minst 12 av de siste 18 månedene.¹⁰

Aleneforsørgere som lever i et stabilt samboerskap¹¹, med en annen enn barnets far, mister retten til stønad som aleneforsørger. Denne lovendringen førte til en betydelig reduksjon i antall mottakere av overgangsstønad (Rendedal, 2004). Jeg vil drøfte nærmere i neste kapittel omfang av anmeldt trygdemisbruk blant aleneforsørgere.

Innføringen av den nye lovendringen i 1999 ble gjort av en Krf-regjering, noe som Skevik (2001b) mener henger sammen med deres syn på samboerskap. Man bør helst være gift, og det skal ikke være noen fordel å være samboer i forhold til gift lenger. Kari Wærness skrev i 1982 at den stigmatiseringen ugifte og til dels skilte mødre ble utsatt for, kan en gå ut fra skyldtes like mye bruddet på ekteskapsnormen, som bruddet på normen om å forsørge seg selv.

Nå i januar 2012 kom det en ny endring av reglene for å motta stønad til enslig forsørger. Denne endringen medførte en ytterligere innskjerping av aktivitetskravet for stønad til aleneforsørgere, fra det tidligere kravet om aktivitet når barnet fylte tre år, til krav om aktivitet når barnet fyller ett år¹². Denne endringen får virkning for enslig mor eller far som søker om overgangsstønad 1. januar 2012 eller senere¹³. Men konsekvensene av denne endringen ser vi nok ikke før om ett år eller to, når de nye stønadsmottakerne har vært inne i systemet en tid.

Dette viser en historie om stadig nye innstramminger av kravspesifikasjoner for å kunne motta stønad til enslig forsørger. Om Wærness sin antakelse fra 1980-tallet om at en underliggende årsak er synet på enslige mødre som brytere av ekteskapsnormen også gjelder i dag, er kanskje lite trolig? Det er kanskje mer trolig at økonomiske hensyn i samspill med myndighetenes vektlegging av arbeidspolitikken er mer gyldig forklaring i dag. Det tar jeg opp i neste del.

¹⁰ Enslig mor/far. Lesedato: 09.01.2007.

¹¹ Stabilt samboerskap, er i følge Nav, samboer i 12 av de siste 18 månedene.

¹² Enslig mor eller far. Lesedato: 14.01.2012.

¹³ Enslig mor eller far. Lesedato: 14.01.2012.

4.3 Aktiveringspolitikken.

Den norske politikken overfor enslige forsørgere har vært opptatt av å legge til rette for at kvinner skal kunne kombinere lønnsarbeid og familieforpliktelser. Allerede i 1919 da Oslo fikk sin morspensjon ble det argumentert med at kvinnene ikke kunne bruke hele sin arbeidskraft i hjemmet, og hun ville ikke være tilfreds med å gå hjemme uten å arbeide for seg og sitt barns livsopphold. Noe som var stikk i strid med den ideologien som Norges Husmorforbund hevdet for middelklassens kvinner. Fremover på 1940 tallet ble det argumentert med at kvinnene ønsket å delta i arbeidslivet, og at dette også var i samfunnets interesse i en periode med stramt arbeidsmarked. Argumentene var at man trengte kvinnene i arbeidslivet og det var ikke rimelig at en mor med ett barn skulle ha pensjon for at hun tok seg av barnet hele dagene. Økonomien og samfunnshensynet vant over omsorgsaspektet (Seip, 1994). Norge innførte etter hvert arbeidsmarkedsprogrammer for å hjelpe enslige forsørgere med å komme ut i lønna arbeid. Det norske programmet ønsker også å bedre eneforsørgernes selvtillit og personlige økonomi, i tillegg til å hjelpe dem ut i arbeidslivet. En ny strategi i norsk velferdspolitik, arbeidslinja, ble introdusert på begynnelsen av 1990-tallet. Denne aktiveringspolitikken går ut på at sosiale ytelser ble knyttet til vilje til eller krav om deltakelse i arbeidslivet. Et slikt prinsipp har lenge vært lagt til grunn for norsk sosialpolitikk, men har i særlig grad gjennomsyret det norske trygdesystemet fra 1900-tallet. For eksempel har overgangsstønad for aleneforsørgere blitt endret to ganger med sikte på å integrere eneforsørgerne tettere i arbeidslivet. På begynnelsen av 1900-tallet var det mulig å ha deltidsarbeid uten at det gikk utover størrelsen på stønaden. I Norge har man også gått inn for å gjøre lønnsarbeid nødvendig gjennom å stramme inn retten til å motta overgangsstønad. Slik som regelendringen i 1998 der stønadsretten ble begrenset til maksimum tre år sammenlagt, og frem til det yngste barnet er åtte år. I motsetning til tidligere, der man kunne motta stønad i inntil ti år, og frem til yngste barn var ti år (Danielsen, 2002). De aller fleste enslige forsørgere ønsker å tjene egne penger, slik at de kan ha mulighet til å forsørge seg selv og barna sine. Formålet med innstramningen av reglene for overgangsstønad i 1998, var å motivere enslige forsørgere til å komme i eget arbeid. I en artikkel som omhandler 1998-reformen for enslige forsørgere hevdes det at reformen har slått positivt ut. Mange av aleneforsørgerne er fornøyde, andelen enslige forsørgere som er i arbeid har økt og antall mottakere av overgangsstønad er redusert med en tredel (Rendal, 2004).

Aktiveringspolitikken består av ulike tiltak:

- Tiltak som søker å gjøre lønnsarbeid mer fristende gjennom å øke differansen i disponibel inntekt for lavtlønte arbeidstakere og stønadsmottakere.
- Tiltak som gjør lønnsarbeid mulig gjennom opplærings- og arbeidsmarkedsprogrammer.
- Tiltak som gjør lønnsarbeid nødvendig gjennom kutt i retten til stønad (Skevik, 2001).

For å få en ordentlig forståelse av politikken som blir ført overfor enslige forsørgere i Norge, mener jeg at en må se den i et større perspektiv og sammenligne den med politikken som blir ført i andre land.

Anne Skevik (2001ab) har både sett på ulikheten i den engelske og norske debatten omkring aleneforsørgere på slutten av 1980-tallet og på aktiveringspolitikken i ulike land i perioden 1992-1999. Å se på disse forskjellene setter litt perspektiv på hvordan kontrollen utøves for å hindre trygdemisbruk blant enslige forsørgere i Norge i forhold til andre land. Man må i følge Skevik (2001a) se på denne ulikheten med bakgrunn i landenes forskjellige politiske tradisjoner.

Siden 1970-tallet har Sverige og Danmark lagt til rette for at aleneforsørgere skal kunne forsørge seg selv gjennom lønna arbeid, mens politikken i Norge og Storbritannia har vært mer ambivalent. Storbritannia har ført en ”myk” aktiveringspolitikk, med vekt på hjelpetiltak og visse økonomiske incentiver, mens Norge har gått lengst i å stramme inn stønadsretten for dermed å gjøre lønna arbeid til en nødvendighet for enslige forsørgere. I Norge har man i en rekke regjeringer vært opptatt av å legge til rette for at kvinner skal kunne kombinere lønnsarbeid og familieforpliktelser. Sverige har hatt etterkrigstidens dypeste økonomiske krise, og svensk politikk på 1990-tallet handlet for det meste om å få skikk på statsfinansene uten å skape åpenbare urimelige fordelingsvirkninger og hadde lite politisk handlingsromm. Danmark førte en aktiv aktiveringspolitikk gjennom hele perioden, men den var ikke spesielt rettet mot aleneforsørgere. I Storbritannia kom enslige forsørgere under sterke angrep som ”late, uansvarlige mødre”, og det ble satt spørsmålstejn ved deres mottak av stønader. Det ble spekulert i at de ble gravide i ung alder for å sikre seg økonomisk i fremtiden ved å motta stønader og å unngå boligkøer (Skevik, 2001b). Først etter 1997 fikk Storbritannia en regjering som la hovedvekt på aktiviseringstiltak, og de enslige forsørgerne ble utsatt for et

betydelig press for å forsørge seg på andre måter. Tiltak for å gjøre lønnsarbeid mer fristende går ut på å øke den disponible inntekten til lavtlønte, enslige forsørgere relativt til enslige forsørgere som mottar stønad til livsopphold. Storbritannia har etter 1997 ført en klar aktiveringspolitikk gjennom både å øke inntektene til yrkesaktive, enslige forsørgere og senke de disponible inntektene til mottakere av stønad til livsopphold. I Norge og Storbritannia var flere enslige forsørgere i lønna arbeid ved utgangen av 1990-åra enn på begynnelsen av tiåret. Tidspunktet for når endringene begynte å skje tyder imidlertid på at nedgangen i den generelle arbeidsledigheten forklarer mer enn den statlige aktiveringspolitikken. Men endringene som skjedde i Norge og Storbritannia er grunnleggende. Dette betyr at modellene for kvinnenes inkludering i velferdsstaten som ble utviklet med data fra 1980-tallet, ikke lenger har samme tyngde. Norge og Storbritannia heller mot økt vekt på aktivisering for enslige forsørgere og dette må gjenspeiles i debatten om kjønn og velferdsregimer, hevder Skevik (2001b).

I følge Skevik (2001a) økte antallet enslige forsørgere i både Norge, Sverige, Danmark og Storbritannia gjennom 1990-tallet. Storbritannia skilte seg ut med relativt sett svært høye andeler enslige mødre under 25 år. Men gjennom hele perioden var det klart flere enslige forsørgere som var i lønna arbeid i de nordiske landene enn i Storbritannia. Hun fant at også når en ser på fattigdomsrater, ser en at det går et skille mellom de nordiske landene og Storbritannia. Enslige i Storbritannia er også i følge Skevik (2001a) vesentlig mer sårbare enn enslige forsørgere i Norge, Sverige og Danmark.

Storbritannia er det eneste av disse landene som har ført en klar aktiveringspolitikk, gjennom å øke inntektene til yrkesaktive, enslige forsørgere og senke de disponible inntektene til mottakere av stønad til livsopphold. Sverige ser ut til å ha gjort det motsatte, men det må sees på bakgrunn av den vanskelige, offentlige økonomien i denne perioden. Norge og Storbritannia har lagt vekt på aktive tiltak som skal gjøre lønnsarbeid mulig. De innførte arbeidsmarkedsprogrammer for å hjelpe aleneforsørgere å komme i lønna arbeid.

Storbritannia rekrutterte offentlige tjenestemenn til å utføre informasjonsarbeid rettet mot mottakere av stønader, mens det i Norge ble satset på et samarbeid gjennom å aktivt involvere offentlige etater, frivillige brukerkontakter og aleneforsørgerne selv. Ambisjonene med det norske programmet var også i tillegg til å hjelpe aleneforsørgerne ut i lønna arbeid, å bedre deres selvtillit og personlige økonomi. Norge gjorde også lønnsarbeid nødvendig, ved innstramningen til å motta stønad i 1998. I Sverige og Danmark har lønnsarbeid i prinsippet alltid vært nødvendig, siden det aldri har eksistert separate stønader til livsopphold for enslige forsørgere.

De ulike norske innskjerpingene i lovverket for å motta stønad som aleneforsørger i 1998, 1999 og 2012, viser at aktiveringspolitikken fortsatt er en viktig politikk overfor enslige forsørgere i Norge.

4.4 Trygdeordninger for enslige forsørgere.

Begrepet enslig forsørger defineres i dette tilfellet som en person som er ugift, skilt eller separert. Personen må også være alene om omsorgen for barn og fylle vilkåret om ikke å leve sammen med den andre av barnets foreldre eller en han/hun har vært gift med. En kan heller ikke få stønad dersom en har samboer og har hatt det i 12 av de siste 18 månedene. Personen må ha vært medlem av folketrygden de siste tre årene.¹⁴ Stønadsmottakeren og barnet må også bo og oppholde seg i Norge.¹⁵ Formålet med stønad til enslig mor eller far er i følge Folketrygdloven § 15-1 å sikre inntekt for medlemmer i trygden som har aleneomsorg for barn, og å gi disse medlemmene midlertidig hjelp til selvhjelp, slik at de kan bli i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid.¹⁶

Som enslig forsørger kan en søke på ulike velferdsordninger for å kunne være i stand til å klare seg økonomisk. NAV forvalter over en rekke ulike stønader som kan gis til enslige forsørgere, men det kan være ganske uoversiktlig for en som aldri har vært innenfor dette systemet, å vite hva en har rett og krav på av stønader som enslig forsørger. Derfor har de ulike NAV kontorene veiledere som kan lovverket og kan informere aleneforsørgerne om hva de kan ha rett på og ikke. De ulike stønadene en kan søke på hos NAV er:

- Overgangsstønad.
- Utvidet barnetrygd.
- Stønad til barnetilsyn.
- Utdanningsstønad.
- Tilskudd til flytting.

¹⁴ Folketrygdloven, § 15-2.

¹⁵ Folketrygdloven, § 15-3.

¹⁶ Folketrygdloven § 15-1.

- Eventuelt barnebidrag eller bidragsforskudd.

Overgangsstønad er en stønad til livsopphold, det er den som er ”hovedstønaden” for en aleneforsørger. Overgangsstønaden skal sikre inntekt for de som har aleneomsorg for barn og gis dersom en på grunn av omsorg for barn er ute av stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid. Hovedregelen er at en kan få overgangsstønad i sammenlagt tre år, frem til det yngste barnet fyller åtte år. En kan også få overgangsstønad fra inntil to måneder før ventet fødsel, hvis en er alene på fødselstidspunktet. Ytelsen kan innvilges i forbindelse med nødvendig utdanning, omstillingstid etter skilsmisse, separasjon eller samlivsbrudd mellom ugifte foreldre. Etter at barnet har fylt tre år, stilles det som regel krav om yrkesrettet aktivitet for å få eller beholde retten til overgangsstønad. Det betyr at en må være tilmeldt arbeidsformidlingen som reell arbeidssøker eller være i utdanning eller arbeid som tilsvarende minst 50 % av full tid. Stønadstiden kan utvides med opptil to år frem til barnet fyller åtte år, dersom den enslige moren eller faren er under nødvendig utdanning.¹⁷ Hvis en blir aleneforsørger på grunn av samlivsbrudd, separasjon eller skilsmisse etter at det yngste barnet er fylt åtte år, kan en etter gitte kriterier, få overgangsstønad i opptil to år, frem til det yngste barnet fyller ti år. Full overgangsstønad per år utgjør 2 ganger folketrygdens grunnbeløp.¹⁸ Per 01.05.2011 er grunnbeløpet 79 216 kroner.¹⁹ Ytelsen er skattepliktig og reduseres på grunnlag av arbeidsinntekt som stønadmottakeren har eller forventes å få.²⁰

Utvidet barnetrygd er rett til barnetrygd for ett barn mer enn det faktiske barneantallet. Denne stønaden gis til den som er alene med omsorgen for barn under 18 år som er bosatt i Norge.²² Enslige forsørgere kan også motta småbarnstillegg. Dette er et tillegg til barnetrygden for

¹⁷ Folketrygdloven, § 15-6.

¹⁸ Overgangsstønad . Lesedato: 29.08.2011.

¹⁹ Grunnbeløpet (G). Lesedato: 29.08.2011.

²⁰ Det betyr at en kan tjene inntil halvparten av grunnbeløpet i løpet av 12 måneder uten at overgangsstønaden blir redusert. Tjener en mer enn dette, blir ytelsen redusert med 40 øre for hver krone en tjener ut over det halve grunnbeløpet. Sykepenger, foreldrepenger, dagpenger med mer likestilles med arbeidsinntekt.

²¹ Overgangsstønad. Lesedato: 29.08.2011.

²² En barnetrygd er på 970 kroner per måned, en utvidet barnetrygd vil totalt bli 1 940 kroner per måned.

aleneforsørgere som har barn mellom null og tre år, og som mottar utvidet barnetrygd og full overgangsstønad.²³

Stønad til barnetilsyn kan gis for å dekke kostnader knyttet til barnepass i forbindelse med arbeid eller utdanning utenfor hjemmet, i en arbeidssøkerperiode, eller ved forbigående sykdom som hindrer aktivitet utenfor hjemmet. Denne ytelsen kan en motta frem til det yngste barnet har fullført fjerde skoleår.^{24 25 26}

En aleneforsørger kan også motta *utdanningsstønad* dersom en trenger utdanning for å bli i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid. Utdanningen må utgjøre minst halvparten av full tid. Denne ytelsen kan gis både til yrkesutdanning og allmennutdanning, dersom det er nødvendig utdanning. Dersom en tar deltidsutdanning, kan denne perioden utvides. En kan få støtte til nødvendig allmennutdanning i tillegg til de tre årene. Denne stønaden skal dekke visse skole- og reiseutgifter. En kan ikke få utdanningsstønad når en har oppnådd yrkeskompetanse. Utdanningsstønaden gis i opptil tre år og bare for tidsrom da den enslige moren eller faren har rett til overgangsstønad. Utdanningsstønaden er skattefri.²⁷

En enslig mor eller far kan også få *tilskudd til flytting*, dersom en må flytte for å komme i arbeid. Dette gjelder hvis en ikke kan få passende arbeid på bostedet, eller at en ikke kan komme i arbeid på bostedet fordi en mangler tilsynsordning for barnet. Denne ytelsen er også skattefri.²⁸

Den som har den faktiske omsorgen for barnet kan kreve den andre forelderen for *barnebidrag*. Bidraget kan fastsettes gjennom en privat avtale foreldrene i mellom eller NAV

²³ Barnetrygd. Lesedato: 29.08.2011.

²⁴ Barnetilsyn. Lesedato: 29.08.2011.

²⁵ Folketrygdloven, § 15-11.

²⁶ Det er et vilkår at en overlater tilsynet til andre, for eksempel barnehage, dagmamma eller skolefritidsordning. Det er også et vilkår at tilsynet blir betalt for. Stønad til barnetilsyn skal dekke 64 % av de nødvendige, dokumenterte utgiftene til tilsynet. For året 2011 er maksimum stønad for ett barn 3 428 kroner per måned. Stønad til barnetilsyn er en skattefri ytelse, men ytelsen faller helt bort dersom årlig arbeidsinntekt overstiger seks ganger grunnbeløpet.

²⁷ Utdanningsstønad. Lesedato: 29.08.2011.

²⁸ Tilskudd til flytting. Lesedato: 29.08.2011.

kan fastsette og kreve inn bidraget.²⁹ Barnebidraget er beregnet ut fra hvor mye det koster å forsørge barn og underholdskostnaden varierer med barnets alder. Denne kostnaden skal fordeles forholdsmessig mellom foreldrene etter inntekten deres. Barnebidrag er skattefritt.³⁰ Dersom bidragspliktige ikke betaler bidrag, eller bidraget er fastsatt til et lavere beløp enn det som kan gis i forskudd, skal *bidragsforskudd* sikre at barn får et visst beløp fra det offentlige hver måned.³¹ Et ordinært forskudd er 1 060 kroner per måned.³²

Statens lånekasse for utdanning har også stipend en kan søke på som enslig forsørger. Fra Lånekassen kan en, dersom en forsørger og bor sammen med barn født i 1996 eller senere, søke om *forsørgerstipend*.³³

Et kriterium for å få forsørgerstipend, er at en må ha minst 40 % samvær med barnet³⁴.

Som enslig forsørger med ett barn kan en motta stønader fra NAV på inntil 18 570 kroner per måned. Dette innbefatter overgangsstønad på 13 202 kroner³⁵, utvidet barnetrygd på 1940 kroner³⁶ og stønad til barnetilsyn på maksimum 3428 kroner per måned for ett barn.³⁷ I tillegg kan en også motta utdanningsstønad hvis den enslige forsørgeren er under nødvendig utdanning, samt tilskudd til dekning av flytteutgifter dersom en må flytte for å komme seg i

²⁹ Beløp for fastsettelse av bidrag per 12.12.2011. Skal Nav fastsette bidraget må begge betale et gebyr til staten på 860 kroner.

³⁰ Hovedregler – Barnebidrag. Lesedato: 12.12.2011.

³¹ Bidragsforskudd. Lesedato: 12.12.2011.

³² Alle satsene på de ulike stønadene fra Nav gjelder frå 1. juli 2011.

³³ Forsørgerstipendet er opptil 1 460 kroner per måned per barn, for de to første barna, og opptil 950 kroner per barn, for flere enn to. Forsørgerstipendet blir redusert med 5 % per måned, dersom ektefellen/samboeren har en personinntekt over 317 760 ved likningen for 2011. Dersom ektefellen/samboeren har en brutto månedsinntekt over 29 000 kroner, faller forsørgerstipendet helt bort.

³⁴ Forsørgerstipend. Lesedato: 16.09.2011.

³⁵ Overgangsstønad . Lesedato: 29.08.2011.

³⁶ Barnetrygd. Lesedato: 29.08.2011.

³⁷ Stønad til barnetilsyn . Lesedato: 29.08.2011.

arbeid.³⁸ En eventuell kontantstøtte på 3 303 kroner per måned kommer i tillegg til dette. I tillegg kan en søke om forsørgerstipend hos Statens Lånekasse³⁹

Som samboende forsørger med ett barn kan en maksimalt motta stønader fra NAV på totalt 4 273 kroner per måned. Dette innbefatter barnetrygd på 970 kroner per måned og en eventuell kontantstøtte på 3303 kroner. Samboende forsørgere kan også søke om forsørgerstipend hos Statens Lånekasse, men det blir redusert i forhold til samboer/ektefelles inntekt. Har samboeren for høy brutto månedsinntekt, faller forsørgerstipendet helt bort.

Det utgjør en maksimal forskjell i stønader på totalt 14 297 kroner per måned dersom en person oppgir til NAV at en er enslig forsørger i forhold til om en opplyser at en er samboende forsørger. Dette gjør at den økonomiske fordelene med å være enslig forsørger og for eksempel student i forhold til samboende student med barn, er betydelig. Men en samboer har ofte fordel av inntekten til sin samboer i tillegg. Slik det ser ut for meg kommer eneforsørgere med trygd langt bedre ut økonomisk enn samboende forsørgere, selv om samboeren bidrar økonomisk til barnets underhold.

I den forbindelse stiller jeg spørsmålene: Er dette en av årsakene til at samboende kanskje oppgir å være eneforsørger? Hva er det som dokumenterer at noen er enslige forsørgere eller ikke? Kan ikke samboende være eneforsørgere for barn vedkommende har med annen partner enn nåværende samboer? Hvilken dokumentasjon krever NAV for å oppfylle reglene for enslig forsørger? Og ikke minst hvordan kan en kontrollere at noen faktisk er aleneforsørgere eller ikke, uansett om de er samboer eller bor alene med barnet? Med denne oppgaven ønsker jeg å se om jeg kan finne ut noe mer om disse spørsmålene, også om synet på enslige forsørgere i offentlige dokumenter og det synet disse ordningene reflekterer.

³⁸ Tilskudd til flytting. Lesedato: 29.08.2011.

³⁹ Forsørgerstipend. Lesedato: 16.09.2011.

4.5 Komplisert regelverk for mottakere av stønader til eneforsørgere.

Lik flere andre trygdeytelser, som for eksempel dagpenger og arbeidsavklaringspenger er det et svært komplisert og omfattende regelverk som blir benyttet for å behandle søknader om stønad til enslig forsørger.

Stønadsmottakeren har opplysningspliktsplikt overfor NAV når det gjelder flere endringer i livssituasjonen:

Endringer i inntekt: Stønadsmottakeren har plikt til å melde fra til NAV om en har endring i inntekt eller hvis en skal jobbe mer eller mindre enn en tidligere har oppgitt til NAV. Er inntektsendringen på mer eller mindre enn 10 %, må den innberettes umiddelbart og endring i stønad skjer fra måneden etter inntektsendring. For mye inntekt fører til mindre utbetalt i stønad. Hvis ikke inntekten innberettes rett, kan det føre til en feilutbetalings sak. Det regnes som trygdemisbruk dersom NAV i ettertid kommer til at stønadsmottakeren har mottatt mer i lønn enn hun/han har oppgitt til NAV.⁴⁰

Endringer i familiesituasjonen: Stønadsmottakeren har plikt til å informere NAV når det skjer endringer i bosituasjon eller endret samvær med barnets andre forelder. Har en fått seg ny samboer som ikke er barnefaren, skal stønaden stoppes når en har levd sammen i 12 av de siste 18 månedene.⁴¹ Unnlater en å melde fra om slike endringer, kan det føre til en feilutbetalings sak eller en anmeldelse.

Samværsbegrensninger: Regelverket innbefatter også samværsbegrensninger for den andre forelderen. Utvidet samvær mellom den andre forelderen og barnet, med det innebærer et samvær som vesentlig overstiger vanlig samværsrett etter barneloven, kan medføre at en ikke anses for å være alene om omsorgen for barnet. NAV krever derfor detaljerte opplysninger om omfanget av slikt samvær.⁴² I realiteten vil det si at, skal den ene forelderen ha rett til stønader som enslig forsørger må han/hun ha minimum 60 % av samværet. Velger man å dele samværet 50/50 i mellom seg, blir ingen av foreldrene regnet som enslig forsørger. Denne

⁴⁰ Folketrygdloven § 15-9.

⁴¹ Folketrygdloven § 15-5.

⁴² Søknad om overgangsstønad, stønad til barnetilsyn, utdanningsstønad og flytteutgifter til enslig mor/far. Orientering. Lesedato: 24.04.2012.

begrensningen i samvær kan gjøre det vanskeligere for den andre parten å kunne ha så mye kontakt med barna sine som en ønsker. Dette fordi den andre parten vil tape på det økonomisk, siden han/hun vil miste retten til stønader som enslig forsørger. Dette vil igjen gå ut over én part - og det er barna, og deres muligheter for samvær med begge sine foreldre.

På grunn av det komplekse regelverket er det et stort behov for veiledning av disse reglene for å unngå at noen blir trygdemisbruker. NAV har etter forvaltningsloven veiledningsplikt. Den kompliserte vurderingen som skal til for å gi riktig veiledning i den enkelte sak har som regel ikke NAV nok kapasitet til å utføre. Dermed må stønadsmottakeren forholde seg til regelverket på egen hånd og må foreta den kompliserte vurderingen av hva NAV skal ha melding om. Det ytes ikke fri rettshjelp til veiledning fra advokat om disse reglene. Dette er begrunnet i at NAV har veiledningsplikt. Mangelen på tilgang til kompetent veiledning om dette regelverket skaper ”trygdemisbrukere”, i følge Maria Cabrera.⁴³

En må også ha i bakhodet at i mange tilfeller kan de som mottar stønader som enslig forsørger fra NAV være sosialt og økonomisk vanskeligstilte mennesker. De kan ha problemer med å holde oversikt over et komplisert system og regelverk. Det er lett å miste oversikten om man mottar forskjellige stønader inn på konto til ulike tider. Ser en på stønader til enslig forsørger, er utbetalingsdatoene for de ulike stønadene fordelt utover måneden. Bidragsforskudd utbetales i begynnelsen av måneden ca. 4-7 i hver måned. Overgangsstønad og stønad til barnetilsyn utbetales 19-20 hver måned, men i mai og desember utbetales den tidligere på grunn av nasjonaldag og julefeiring. Barnetrygd utbetales 28-31 hver måned, men den også tidligere i desember.⁴⁴ Bankutskriftene er ofte uten noen informasjon og vedtakene en mottar fra NAV er ofte veldig lange og skrevet med et vanskelig og byråkratisk språk. Det kan derfor være lett ”å gå seg vill i jungelen” av et oppsplittet regelverk og mange forpliktelser.

⁴³ Trygdemisbruk. Lesedato: 17.04.2012.

⁴⁴ Utbetalingsdatoer. Lesedato: 23.04.2012.

5 OMFANG ANMELDT TRYGDEMISBRUK BLANT ENSLIGE FORSØRGERE.

Ser en på statistikker over trygdemisbrukssaker, er antall anmeldte saker med enslige forsørgere ikke så stort i antall, men mørketallene som nok ligger bak, kan en jo bare fundere på.⁴⁵ Men Guri Mikkelsen, leder for NAV Kontroll Midt-Norge, tror ikke det er en sammenheng mellom antall anmeldelser for trygdemisbruk og det reelle antallet personer som misbruker systemet.⁴⁶ I følge Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet, utbetaler Arbeids- og velferdsetaten totalt ca 325 milliarder kroner i ulike velferdsordninger hvert år. Dette utgjør ca 1/3 av statsbudsjettets utgiftsside. Bedragerier av alle typer velferdsordninger påfører det offentlige betydelige tap hvert år. I løpet av de siste tre årene er 3708 personer anmeldt for ulike former for trygdemisbruk med til sammen 448 millioner kroner. Mørketallene er ikke kartlagt, men i følge en undersøkelse fra Sverige kan trygdemisbruket der utgjøre så mye som 10 milliarder svenske kroner årlig. Siden de svenske og norske trygdeordningene har store likhetstrekk, er det nok sannsynlig at mørketallene utgjør flere milliarder kroner også i Norge. Metodene for å begå trygdemisbruk blir stadig mer kreative og myndighetene hevder at det er en økende tendens til at leger, pasienter og arbeidsgivere samarbeider om å oppnå urettmessige utbetalinger.⁴⁷

I det følgende gir jeg en oversikt over det totale omfang av mottatte stønader til aleneforsørgere og omfanget av det registrerte trygdemisbruket:

- Hva kan være årsakene til tallene i statistikken?
- Har de ulike lovendringene som er blitt gjort i denne perioden vært med på å endre disse tallene?

⁴⁵ Fortsatt fokus på trygdemisbruk. Sunnmørsposten, 10.11.2005.

⁴⁶ Færre jukser med trygda. Lesedato 12.09.2011.

⁴⁷ Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet, 2011.

Tabellen og grafene jeg selv har satt sammen er basert på tall fra NAV sine websider om misbruksstatistikk og oversikt over stønadsmottakere fra årene 1997-2011. Dette er de offentlig tilgjengelige tallene jeg har funnet fram til. Jeg har i tillegg kontaktet NAV Kontroll, Statistisk Sentralbyrå og NOVA⁴⁸ for å få ytterligere opplysninger. Dessverre hadde ingen av dem spesifikke tall over trygdemisbrukssaker. Jeg har derfor ikke andre tall enn tallene fra NAV å forholde meg til. I mail korrespondanse med NAV Kontroll fikk jeg vite at de ikke har alle tallene jeg ønsket. Derfor er tabellen på enkelte områder ikke helt fullstendig, som for eksempel ved totalt registrert antall anmeldte saker før år 2001. For anmeldt misbruk i kroner totalt per år, fikk jeg vite av NAV Kontroll at de først fra 2008 fordelte beløpene på de enkelte stønadene.⁴⁹

⁴⁸ Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

⁴⁹ Mail fra NAV Kontroll 12.12.2011.

5.1 Totalt antall eneforsørgende stønadsmottakere i perioden 1997-2011. Fordelt på kjønn, antall anmeldte og misbruk i kroner pr. år.⁵⁰

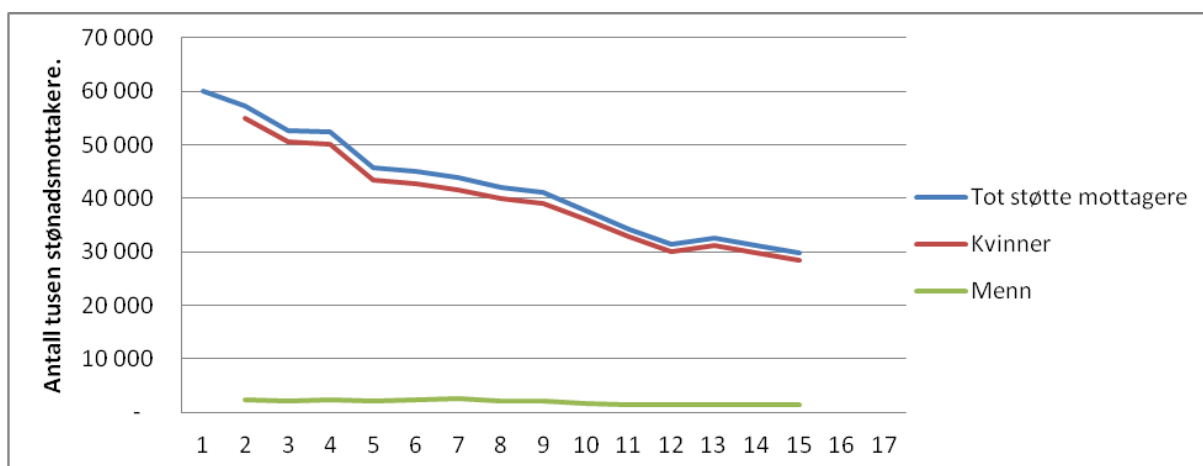
Årstall	Totalt antall stønadsmottaker	Kvinner	Menn	Anmeldte	Anmeldt misbruk i kroner totalt per år
1997	59 936				
1998	57 244	54 959	2 285		
1999	52 574	50 463	2 111		
2000	52 292	50 042	2 250		
2001	45 638	43 422	2 216	61	
2002	45 060	42 666	2 394	65	
2003	43 937	41 473	2 464	97	
2004	42 063	40 004	2 059	76	
2005	41 008	38 969	2 039	74	
2006	37 662	35 925	1 737	111	
2007	34 249	32 740	1 509	93	
2008	31 373	30 029	1 344	55	9,7 millioner
2009	32 564	31 086	1 478	74	10,3 millioner
2010	31 126	29 723	1 403	92	20,2 millioner
2011	29 887	28 499	1 388	150	29,6 millioner

⁵⁰ NAV- Misbruksstatistikk 1997-2011. Ulike tabeller og data over antall ugifte, skilte og separerte forsørgere med overgangsstønad og stønad til barnetilsyn. Dette er registerdata om enslig mor eller far som NAV trekker ut fra saksbehandlersystemet Infotrygd.

Totalt antall eneforsørgende stønadsmottakere med prosentvis endring.

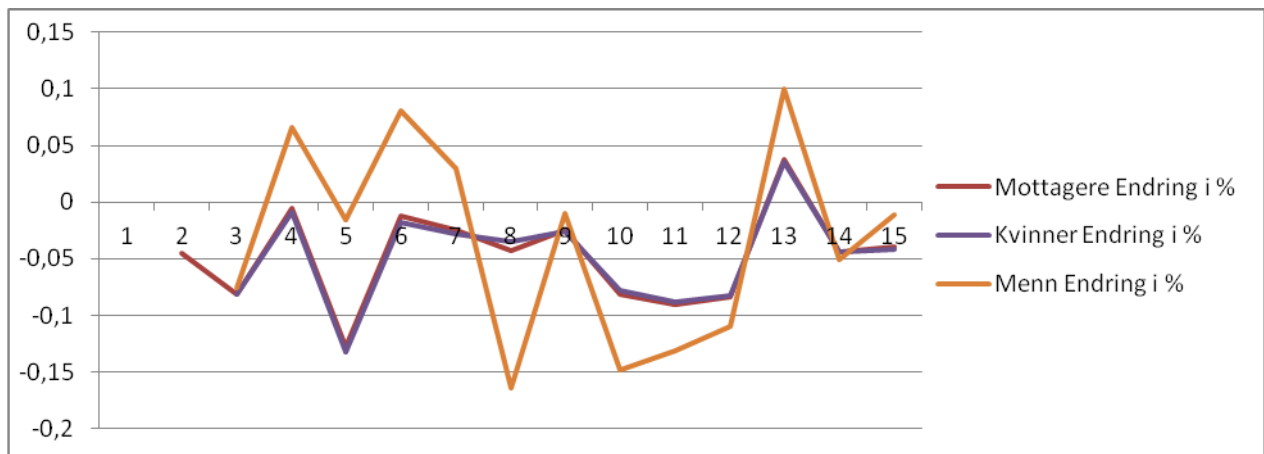
Årstall	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Tot støtte mottagere	59 936	57 244	52 574	52 292	45 638	45 060	43 937	42 063	41 008	37 662	34 249	31 373	32 564	31 126	29 887	
Mottagere Endring i %		-4,5 %	-8,2 %	-0,5 %	-12,7 %	-1,3 %	-2,5 %	-4,3 %	-2,5 %	-8,2 %	-9,1 %	-8,4 %	3,8 %	-4,4 %	-4,0 %	
Kvinner	54 959	50 463	50 042	43 422	42 666	41 473	40 004	38 969	35 925	32 740	30 029	31 086	29 723	28 499		
Kvinner Endring i %		-8,2 %	-0,8 %	-13,2 %	-1,7 %	-2,8 %	-3,5 %	-2,6 %	-7,8 %	-8,9 %	-8,3 %	3,5 %	-4,4 %	-4,1 %		
Menn	2 285	2 111	2 250	2 216	2 394	2 464	2 059	2 039	1 737	1 509	1 344	1 478	1 403	1 388		
Menn Endring i %		-7,6 %	6,6 %	-1,5 %	8,0 %	2,9 %	-16,4 %	-1,0 %	-14,8 %	-13,1 %	-10,9 %	10,0 %	-5,1 %	-1,1 %		
Annmeldte					61	65	97	76	74	111	93	55	74	92	150	
Annmeldte Endring i %						6,6 %	49,2 %	-21,6 %	-2,6 %	50,0 %	-16,2 %	-40,9 %	34,5 %	24,3 %	63,0 %	
Annmeldt missbruk i Tusen kr. Per år												9,7	10,3	20,2	29,6	
Missbruk endring i %													6,2 %	96,1 %	46,5 %	
Kr missbruk per anmeldte sak												176 364	139 189	219 565	135 111	
Kr missbruk endring i %														-21,1 %	57,7 %	-38,5 %

Utviklingen i antall eneforsørgende stønadsmottakere fordelt på kjønn.⁵¹



⁵¹ Året 1997 tilsvareer tallet 1, mens året 2011 tilsvareer tallet 15.

Stønadsmottakere i prosentvis endring.



Variasjonene i antall mannlige stønadsmottakere gir store utslag på grafen på grunn av lave tall i utgangspunktet. Dermed vil en liten endring i antall mottakere, føre til en kraftig økning eller nedgang på grafen. Slik som for eksempel året 2003 da det var 2464 mannlige stønadsmottakere, mens det i 2004 var 2059 mottakere. Grafen viser en meget stor nedgang i prosentvis endring av mannlige stønadsmottakere, mens nedgangen var på totalt 405 mottakere. Hadde det vært en lignende nedgang i antall kvinnelige stønadsmottakere, ville det knapt ha slått ut på grafen, siden tallene i utgangspunktet er mye høyere. Men siden 405 mannlige stønadsmottakere i nedgang er 1/6 av alle mannlige mottakere av stønad for enslig forsørger, blir det en kraftig nedgang.

Ser en på andelen kvinnelige stønadsmottakere er de i gjennomsnitt 25 ganger høyere enn andelen menn. Dette har nok med kvinnes rolle som omsorgstaker og den som oftest har hovedomsorgen for barna etter et samlivsbrudd, separasjon eller skilsmisse. Dette temaet vil jeg komme nærmere inn på senere i oppgaven.

Ser en på tallene over er det totale antallet anmeldte saker ganske lavt. For året 2001 var det 45 638 personer som mottok stønader for eneforsørger, mens det samme året var 61 personer som ble anmeldt for bedrageri av disse stønadsformene. I følge NAV blir det i arbeidet med å avdekke trygdemisbruk avslørt flere alvorlige feil enn de som kommer frem i statistikkene, men det gir ikke tilstrekkelig grunnlag for anmeldelse. I tillegg til å avsløre trygdemisbruk hindrer denne avdekkingen videre feilutbetalinger, selv om ikke alle sakene kommer så langt

som til en anmeldelse.⁵² Samtidig er NAV helt avhengig av tips og informasjon fra publikum for å kunne avdekke disse sakene. Dette drøfter jeg nærmere ut fra konkrete eksempler fra domsdokumenter senere i oppgaven.

Fra 1997 til 2000 var det en svak nedgang i antall mottakere av stønad for enslige forsørgere, men en regelendring i 1998 førte til en sterkere nedgang fra 2001, etter den treårige overgangsperioden var slutt. Først da fikk endringene myndighetene hadde gjort full effekt og en så konsekvensene av vilkårsendringene.⁵³ Endringene innebar at overgangsstønad og stønad til barnetilsyn ble forhøyet, mens stønadstiden ble forkortet. For å få rett til stønad, ble det også innført aktivitetskrav når yngste barn er fylt 3 år. Dette forklarer hvorfor antallet aleneforsørgere med stønad gikk ned med 12,7 %, fra 52 292 personer i år 2000 til 45 638 personer i 2001. NAV mener det er positivt med nedgang i antall personer som mottar stønader for enslige forsørgere. De hevder at det kan bety at aleneforsørgerne har kommet seg helt eller delvis i arbeid. Det skyldes trolig et godt arbeidsmarked, samtidig som antall barnehageplasser har økt, hevder NAV. En annen medvirkende årsak til nedgangen, skyldes i følge NAV enda en regelendring i 1999, der det nå justeres for stabilt samboerskap hver måned, mot tidligere en gang i året. Alderen for når norske borgere blir foreldre har forskjøvet seg de siste 15 årene. Dette kan også ha innvirkning på statistikken, siden man da har fullført utdanning eller vært yrkesaktiv før man blir eneforsørger, og derfor tjener mer enn det man gjør når man er yngre.⁵⁴

Ser en på tallene for perioden 2005 – 2008 er det en del endringer. I 2005 og 2006 var det en nedgang i antall stønadsmottakere på 8,2 % fra 41 008 personer i 2005 til 37 662 personer i 2006. Ser en på antall anmeldte saker i samme perioden har det økt med 50 % fra 74 anmeldte saker i 2005, til 111 i 2006. I 2007 sank derimot anmeldte saker med 16,2 % til 93 og ytterligere nedgang med 40,9 % i 2008 til 55 saker. Jeg har prøvd å undersøke, men ikke funnet noen spesiell grunn til denne variasjonen i denne perioden.

Ved utgangen av 2010 var det 31 126 personer som mottok stønader som enslig mor eller far fra folketrygden. Dette er en nedgang på 4,4 % fra 1 438 personer i 2009. I årene frem til og

⁵² Fortsatt fokus på trygdemisbruk. Sunnmørsposten, 10.11.2005.

⁵³ NAV – Enslig mor eller far. Lesedato: 02.03.2012.

⁵⁴ NAV – Stønad til eneforsørgere. Lesedato: 08.05.2007.

med 2008 viste det en nedgang i antall stønadsmottakere. 2009 er det første året med økning siden den nye ordningen trådte i kraft i januar 1998. Antallet økte med 3,8 %, med 1 191 mottakere fra 31. desember 2008 til 31. desember 2009. I følge NAV sine beregninger har denne økningen i antall enslige mødre/fedre med overgangsstønad/stønad til barnetilsyn en sammenheng med økning i antall arbeidsledige fra 2008 til 2009. Dette baserer NAV seg på statistikker på antall personer som bare mottar overgangsstønad og som har økt med 587 personer. Personer som mottar full overgangsstønad er som oftest personer som ikke er i arbeid, siden overgangsstønnen blir redusert i forhold til arbeidsinntekt. NAV viser også til statistikk på antall personer med bare stønad til barnetilsyn som viser en nedgang på 320 personer i samme periode. Personer som mottar bare stønad til barnetilsyn, er som oftest personer med så høy arbeidsinntekt at de ikke får utbetalt overgangsstønad.⁵⁵ Fra 1. januar 1998 ble stønad til barnetilsyn gjort avhengig av stønadsmottakerens inntekt og av dokumenterte barnetilsynsutgifter. Frem til 1. januar 2004 ble stønnen halvert dersom inntekten oversteg seks ganger grunnbeløpet. Stønnen ble ikke gitt dersom inntekten oversteg åtte ganger grunnbeløpet. Fra 1. januar 2004 ble det ikke gitt stønad til barnetilsyn dersom inntekten oversteg seks ganger grunnbeløpet.⁵⁶

I 2001 ble det i Norge anmeldt totalt 61 personer for mistanke om å ha gitt NAV feilaktige opplysninger i den hensikt å motta stønader som enslige forsørgere, mens det i 2006 ble anmeldt 111 personer. Dette viser en betydelig økning i antall anmeldte saker. Enslige forsørgere mottar ofte både overgangsstønad, utvidet barnetrygd, stønad til barnetilsyn og utdanningsstønad, noe som gjør at disse bedragerisakene inneholder betydelige beløp.⁵⁷ I følge NAV er trygdebedrageri en kriminell handling mot velferdssamfunnet og blir sett på som en alvorlig trussel mot velferdsordningene. Det ble i 2008 totalt anmeldt 55 personer for mistanke om trygdemisbruk for stønader til enslig forsørger med til sammen over 9,7 millioner kroner. Mens det i 2010 ble totalt anmeldt 92 personer, med til sammen over 20,2 millioner kroner. Dette er nesten en fordobling av antall anmeldte trygdemisbrukssaker siden 2008. Anmeldt beløp er også mer enn fordoblet siden 2008, med andre ord en betydelig økning. Når det gjelder saker hvor bedrageriet skjer ved urettmessig mottak av stønader for

⁵⁵ NAV - Enslig mor eller far. Lesedato: 12.12.2011.

⁵⁶ NAV – Enslig mor eller far. Lesedato: 02.03.2012.

⁵⁷ Pressemelding fra Trygdeetaten. 268 personer anmeldt for trygdebedrageri. Lesedato: 21.09.2005.

enslig forsørgere blir ikke bare mottaker av stønader anmeldt, også samboeren anmeldes ofte for medvirkning til bedrageri. Disse personene kommer i tillegg til de 92 anmeldte i 2010.⁵⁸ Ser en på det totale antallet anmeldte trygdemisbrukssaker er det ikke så høyt, og en del av grunnen til dette er i følge NAV på grunn av at etterforskningen av økonomisk kriminalitet tar lang tid og er meget ressurskrevende. Noe jeg vil komme nærmere inn på i neste kapittel.

Spørsmålene jeg stiller meg ved å lese denne statistikken er: Hvordan prioriteres avdekkingen av denne formen for økonomisk kriminalitet? Hva blir gjort fra myndighetenes side for å forebygge og bekjempe denne formen for kriminalitet? Er dette et satsningsområde? Dette og lignende spørsmål vil jeg komme nærmere inn på i de følgende kapitlene av oppgaven.

⁵⁸ Økning i antall anmeldelser av trygdemisbruk i Møre og Romsdal. Lesedato: 25.10.2005.

6 TRYGDEMISBRUK SOM ØKONOMISK KRIMINALITET. LIKHETER OG FORSKJELLER.

I Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet fra 2011 blir økonomisk kriminalitet definert som et samlebegrep for en rekke lovbrudd knyttet til næringslivet og annen organisert virksomhet i privat eller offentlig sektor. Begrepet omfatter profittmotiverte, lovstridige handlinger som begås innenfor, eller med utspring i en økonomisk virksomhet som i seg selv er lovlig, eller gir seg ut for å være lovlig. Økonomisk kriminalitet favner alt fra virksomhet som i sin helhet er ulovlig, til virksomhet som i sin form er lovlig, men med større eller mindre innslag av profittmotiverte ulovligheter. Ulike eksempler på økonomisk kriminalitet er: skatte- og avgiftsunndragelser, korrupsjon, konkursskriminalitet, økonomisk utroskap, bedrageri og underslag, innsidehandel og missbruk av offentlige stønadsordninger.⁵⁹

I følge Per Ole Johansen (1991) er det viktigste for å forstå forskjellsbehandlingen av økonomisk kriminalitet i forhold til tradisjonell kriminalitet, at så få saker om økonomisk kriminalitet kommer opp for domstolene. I saker med økonomisk kriminalitet står den tiltalte ofte sterkere enn tiltalte i tradisjonell kriminalitet og økonomisk kriminalitet er også vanskelig å bevise. Denne formen for kriminalitet er ofte mer omfattende og komplisert og krever derfor et større omfang av etterforskning og utgifter for staten enn tradisjonell kriminalitet.

I følge Regjeringens handlingsplan er økonomisk kriminalitet alvorlig, fordi den svekker en effektiv styring av næringslivet og samfunnet. Kriminaliteten kan være i strid med sentrale samfunnsverdier, og undergrave den demokratiske kontrollen med samfunnsutviklingen. En betydelig del av den økonomiske kriminaliteten er i følge regjeringens handlingsplan, unndragelse av skatter og avgifter eller misbruk av offentlige støtteordninger og slik rammes samfunnet som helhet. Trygdemisbruk er et eksempel på denne typen kriminalitet. Dette fører til mindre ressurser til fellesgoder, og medfører at de øvrige borgerne må betale en større andel av fellesskapets utgifter. Videre trekkes det frem at det har betydning for folks rettferdighetsfølelse, at økonomisk kriminalitet blir oppdaget og sanksjonert. En lav oppklaringsgrad og svake sanksjoner kan lett oppfattes som signaler om at dette er et

⁵⁹ Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet, 2011.

kriminalitetsområde som ikke prioriteres fra myndighetenes side. Dette kan i følge Regjeringen føre til at det stimuleres til økning av denne kriminaliteten og svekker befolkningens tillit til myndighetenes rettshåndhevelse. I ytterste konsekvens kan det bidra til å undergrave retts- og velferdsstatens legitimitet. I handlingsplanen mot økonomisk kriminalitet antas det at straff og andre sanksjoner har en særlig allmennpreventiv effekt innenfor økonomisk kriminalitet. Dette gjelder spesielt innenfor den alvorlige og planlagte økonomiske kriminaliteten, der aktørene handler på bakgrunn av bevisste avveininger av profittpotensialet, holdt opp mot risiko for avdekking og sannsynlig reaksjon. Her er inndragning av utbyttet viktig fordi dette rammer profitten, noe som er selve motivet for den økonomiske kriminaliteten. I følge handlingsplanen kan de senere års utvikling, der en ser en betydelig økning i både antall anmeldte saker, samt økende beløp i sakene, tyde på at risikoen for avdekking ikke oppleves som stor nok. Dette forsterkes av at mange saker som avdekkes blir henlagt, fordi politiet har for liten kapasitet til å behandle sakene. Derfor ser Regjeringen på oppfølgingen av sanksjonsutvalgets innstilling som et viktig tiltak i forhold til de mindre alvorlige overtredelsene, der Regjeringen vil legge til rette for at mindre alvorlige overtredelser kan avgjøres med administrative sanksjoner utenfor straffeapparatet.⁶⁰ Dette vil jeg komme nærmere inn på senere i oppgaven.

6.1 En offerløs kriminalitet?

Et av kjennetegnene ved økonomisk kriminalitet er at det ofte ikke i tradisjonell forstand er noe "gjerningssted" eller noen "personlig" fornærmet i sakene. Egeninnsatsen til myndighetene er derfor ofte avgjørende for å avdekke denne kriminaliteten.⁶¹ Denne typen økonomisk kriminalitet oppfates som en form for offerløs kriminalitet. Siden det ikke er et spesifikt offer i slike saker, men at alle i samfunnet, det vil si den norske stat må ta det økonomiske tapet ved denne formen for trygdemisbruk (Schea, 1994). At det ikke er et konkret offer, bidrar kanskje til at å anmelde naboen sin, en venn, familiemedlem eller arbeidskollegaen sin for trygdemisbruk, kanskje ikke er så høyt prioritert hos folk flest? Lojalitet og forståelse for vedkommendes økonomiske situasjon kan muligens fraholde folk

⁶⁰ Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet, 2011.

⁶¹ Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet, 2011.

fra å anmelde. Folk flest er vel også kanskje mer fordømmende overfor lovbrudd som går utover enkeltpersoner enn lovbrudd som ”bare rammer staten”? (Johansen, 2001).

I følge klassikere innen kriminologien, som for eksempel Edward Sutherland, var økonomisk kriminalitet ”crimes without victims”. Sutherland så i sin forskning av økonomisk kriminalitet at enkeltofferets situasjon var lite dramatisk siden de økonomiske tapene var fordelt på millioner av mennesker. Denne forestillingen om offerløs kriminalitet har overlevd fremover til i dag, selv om offersiden ved økonomisk kriminalitet i dag vies større oppmerksomhet enn i klassikernes tid. Diskusjoner som omhandler hvilke offer som lider størst nød, kan i følge Johansen (1991), tåkelegge det typiske ved de forskjellige offerkategoriene. I den internasjonale debatten ble det hevdet at økonomisk kriminalitet er et langt større samfunnsproblem enn tradisjonell kriminalitet, vurdert ut fra både helse- og miljømessige, økonomiske og moralske kriterier. De tradisjonelle offerbildene ved for eksempel voldtekt og grove overgrep appellerer til angsten og sympatien hos folk på en helt annen måte enn økonomisk kriminalitet. At det er slik er det i følge Johansen (1991) psykologisk forståelige grunner og lang tradisjon for. Ved mange former for økonomisk kriminalitet, slik som trygdemisbruk, er det umiddelbare og personlige element fraværende. Men selv ikke denne typen økonomiske lovbrudd er alltid uten skadevirkninger. Det at noen misbruker velferdsgodene, kan på sikt føre til ytterligere innstramminger i regelverket, mer byråkrati og utvidet kontroll med blant annet utfylling av flere skjemaer og kontrollering av at vilkår for stønad er oppfylt. Dette er tydelig i forbindelse med de gjentatte innstramminger i reglene for å motta stønad for enslig forsørger. Dette kan føre til at andre igjen ikke får ta del i disse velferdsgodene. Noe jeg vil komme nærmere inn på senere i oppgaven.

I det vestlige industrisamfunnet er det ingen stor tradisjon for at fellesskapet oppfatter seg selv som offer. På spørsmålet om det er nødvendig å skape et nytt offerperspektiv for økonomisk kriminalitet kan en svare både ja og nei, avhengig av hvilke lovbrudd det dreier seg om. Akkurat dette perspektivet mener Johansen (1991) det er viktig å få frem når fellesskapet rammes i økonomisk og skattemessig sammenheng.

6.2 Trygdemisbruk og kjønn.

I følge kriminalstatistikken er kriminalitet i all hovedsak noe menn bedriver.

Ser man på kriminalitet med historiske øyne, har kriminalstatistikken stort sett beskrevet menns handlinger. Kvinners kriminalitet har med noen få unntak blitt sett som mindre interessant (Høigård, 1983).

Trygdemisbruk kan defineres som en form for økonomisk kriminalitet. Men ikke som tradisjonell økonomisk kriminalitet som ofte omtales som ”hvitsnipp forbrytere”, der det i hovedsak er menn med god økonomi som for eksempel ”snyter på skatten” (Christophersen, 1994). Tradisjonelt sett er økonomisk kriminalitet oppfattet som en form for kriminalitet der den økonomiske forbryteren er en ”konstant” størrelse. Med det menes at en del forskere ser denne lovbyteren som stor og ressurssterk, mens andre ser ham som en liten, vanskeligstilt forretningsdrivende. (Johansen, 1991) Den økonomiske forbryteren innen trygdemisbruk av stønader til enslig forsørger skiller seg på flere måter fra mønsteret innen annen økonomisk kriminalitet og tradisjonell kriminalitet. I disse sakene er det en stor overvekt av kvinner som er lovbyteren.

I de domsdokumentene jeg har gjennomgått, er alle de anmeldte kvinner, men flere av mennene/fedrene i sakene er anmeldt for medvirkning. I disse sakene ser det ut til at det er kvinner i en trengt økonomisk situasjon som er lovbyteren. Selv om det ofte er både mannen og kvinnen i et forhold som blir anmeldt, er det kvinnene som blir hardest rammet. I og med at det oftest er kvinnen som har forsørgeransvaret overfor barna sine. Under 1 % av barn mellom 0 og 5 år bor bare sammen med far, mens 13 % bor bare sammen med mor (Danielsen, 2002). Derfor er det interessant å se på denne typen lovbrudd i et kjønnsperspektiv. Og det er et paradoks at forskning om straff er et felt som domineres av menn, både ansatte og innsatte i fengsel.

Kanskje likestillingspolitikken ikke har kommet så langt som politikerne liker å fremstille det? For til tross for store endringer de siste årene, er omsorg for barn ett av de mest kjønnsdelte feltene i Norge. Kvinner bruker mer tid enn menn på omsorg for barn mellom 0 og 3 år (Danielsen, 2002). Dette bekreftes også av statistikkene over mottakere av stønad til enslig forsørger. Her er det en stor overvekt av kvinnelige stønadmottakere. I 2001 mottok 2 216 menn stønader til enslig forsørger, mens det var 43 422 kvinner som mottok denne formen for stønad. I 2010 var det 1 403 menn med stønad til eneforsørger, mens det var

29 723 kvinner.⁶² Selv om både mor og far prioriterer å bruke tid på barna i denne livsfasen, er det mest kvinner som reduserer eller avbryter lønnsarbeidet for å arbeide hjemme. Har kvinner mer lyst enn menn til å drive omsorg for barn, eller er velferdsstaten med på å skape denne kjønnsdelte omsorgen? I følge Hilde Danielsen (2002) er omsorgspotensialet like stort for kvinner og menn, til tross for de dominerende koblingene mellom omsorg og det kvinnelige. Hun sier målt ut ifra ønsket om å legge til rette for at kvinner skal kunne kombinere lønnsarbeid og omsorgsarbeid, er den norske velferdsstaten kvinnevennlig. Det slår topplasseringene på en statistikk over yrkesaktivitet og barnefødsler fast. Det er få vestlige land som har ordninger som kan måle seg med de skandinaviske, når det gjelder å legge forholdene til rette for yrkesaktive mødre. Ordningene er tilsynelatende kjønnsnøytrale, men har en utforming som peker ut moren som den sentrale omsorgsgiveren og faren som mindre viktig. De økonomiske ordningene for aleneforeldre som for eksempel overgangsstønad, tar utgangspunkt i kvinnenes situasjon. Det vil si at det er kvinnene sitt lønnsnivå som har lagt normene for fastsettelsen av utbetalingene. Menn vil derfor økonomisk sett tape mer enn kvinner på å velge omsorg for barn fremfor lønnsarbeid (Danielsen, 2002).

6.3 Sosial status.

En ledetråd i Edwin Sutherlands pionerarbeid var hans indignasjon over at de ”hvitsnippkriminelle” ble så mildt behandlet i forhold til tradisjonelle lovbrøyttere. Sutherland mente at det var ”hvitsnippenes” sosiale status som sikret strafferettslig ”immunitet” (Johansen, 1991).

En generalisering i forhold til økonomisk kriminalitet er oppfatningen om at økonomiske forbryttere slipper så billig unna på grunn av et angivelig kulturelt fellesskap mellom tiltalte og rettsvesenet. Med dette menes at de ikke blir mistenkt i det hele tatt eller ”forstått” på grunn av sin høye sosiale status (Johansen, 1991). Her også er trygdemisbruk blant enslige forsørgere helt ulikt annen form for økonomisk kriminalitet. De aleneforsørgende stønadmottakerne er i hovedsak alenemødre som er i en vanskelig økonomisk situasjon, og som dermed ikke har noen høy sosial status. De enslige stønadmottakerne opplever til stadighet å bli mistenkt for å gi uriktige opplysninger.

⁶² Nav – Tall og analyse. Lesedato: 12.12.2011.

Den tiltaltes sosiale status og innvirkningen den angivelig har på kjennelse og dom har også vært utgangspunkt for analyser av rettsvesenets forhold til tradisjonelle lovbrudd. En som har systematisert denne forskningen er John Braithwaite. Han konkluderer i sin forskning med at lav status kan ha ført til strengere dommer i en del tilfeller, mens andre undersøkelser viser at det ikke foreligger slike sammenhenger. På den andre siden ser det ut til at i enkelte tilfeller har høy sosial status hatt en skjerpene innflytelse på utfallet i dommen. Men det viktigste for forståelsen av forskjellbehandlingen av saker med økonomisk kriminalitet er i følge Johansen (1991) at så få saker i det hele tatt kommer opp for domstolene. Det er i følge han store mørketall for tradisjonell kriminalitet også, og en stor henleggelsesprosent på grunn av kapasitetsmangel, særlig ved de store politikamrene. Men dette tradisjonelle svinnet, kan ikke måle seg med de meget store mørketallene for økonomisk kriminalitet. Veldig mange økonomiske lovbrudd blir verken oppdaget, anmeldt, etterforsket eller fremmet for domstolene. Økonomiske lovbrøyttere frifinnes, andre dømmes på mildeste måte. Disse utsilingsmekanismene kan i følge Johansen (1991) også skyldes at lovbrøytterne blir ”forstått”. Mangel på fordømmelse fra opinionen sin side har vært med på å gjøre økonomisk kriminalitet så utbredt. Klassikerne så en forståelsesfull opinion og rettsvesenets milde reaksjoner som to sider av samme sak. Ser en for eksempel på opinionens holdning til skattebedrageri, så kan det minne om gammel dobbeltmoral. Man fordømmer naboen når han snyter på skatten, men benytter gjerne sjansen selv. Kanskje en her kan trekke likhetstrekk til holdninger overfor trygdemisbruk også? Dette vil jeg komme nærmere inn på senere i oppgaven.

Men en sak er holdninger på det generelle plan, noe annet når en person blir tiltalt eller straffet. I prinsippet vil de færreste forsvare økonomisk kriminalitet, men å fylle fengslene med industriledere, akterutseilte næringsdrivende og trygdemisbrukere er et langt mer drastisk steg, og spesielt hvis det fører med seg at de tradisjonelle forbryterne tas mildere (Johansen, 1991).

7 KONTROLLFORMER INNEN ET TILLITSBASERT SYSTEM.

Allerede i 1919 da hovedstaden fikk sin morspensjon ble det innført ulike kontrollelementer som skulle beskytte økonomi og moral. Morspensjonen gikk til alle enslige mødre med inntekt under et bestemt nivå og barn under 15 år. Dette var radikalt i europeisk sammenheng. Botid ble satt til 15 år, og kommunen ansatte 5 kvinnelige inspektører for å holde øye med mødrene. ”Dårlige mødre” kunne miste både barn og pensjon. Der var imidlertid også et omsorgsaspekt ved ordningen. Ved sykdom skulle inspektørene ta seg av mor og barn. Hensikten med reformen i forhold til morsrollen var imidlertid uklar. Det viste størrelsen på pensjonsbeløpet. Det ble satt så lavt at mødre ble nødt til å ta noe arbeid ved siden av (Seip, 1994). Dette viser at tanken om å kontrollere mottakere av pensjoner allerede i 1919 var et ømtålig tema. Kontrollaspektet ble til dels pakket inn i et omsorgsaspekt.

Går en frem til dagens samfunn, er den formen for kontroll som NAV i dag benytter overfor mottakere av stønader til aleneforsørgere basert på ærlighet og tillit. Stønadene bygger på et gjensidig tillitsforhold mellom trygdesøkere og NAV. NAV er avhengig av at stønadsmottakeren gir dem riktige opplysninger om forhold som har betydning for utbetaling av stønaden. NAV har flere kontrollmuligheter for å oppdage straffbare forhold på:

- Kontroll av søknadsskjemaer og dokumentasjon som skal ligge vedlagt de ulike søknadsskjemaene. (Søknader som overgangsstønad, stønad til barnetilsyn, utdanningsstønad, stønad til flytting ved utdanning eller utvidet barnetrygd).
- Anonyme tips fra for eksempel venner, naboer, arbeidskolleger og bekjente.
- Ulike kontrollister.
- Egenerklæringer.
- Informasjon fra samarbeidspartnere, som for eksempel folkeregisteret og posten.
- Faresignal og ulike kjennetegn på risiko for trygdemisbruk.⁶³

⁶³ Vedlegg 1 til Folketrygdloven § 25-12 – Behandling av straffesaker.

7.1 Kontroll ved NAV kontoret.

NAV sin hovedoppgave er å utbetale rett ytelse til rett tid. I tillegg skal de, siden de forvalter folketrygdloven, ivareta kontrolloppgaver for å sikre at det ikke blir utbetalt mer ytelser enn det mottakeren etter gjeldende regler har krav på. NAV kontoret skal først og fremst identifisere og avdekke eventuelle mulige straffbare forhold og dokumentere saken så langt det er mulig. Er de ansatte ved NAV kontoret i tvil, skal de kontakte NAV Fylkeskontor, som videre kan få bistand fra trygdemisbruksteamet. NAV sin egen kontrollenhet er organisert i en sentral trygdemisbruksseksjon og seks regionale trygdemisbruksteam, lokalisert i ulike fylker rundt om kring i landet. NAV Fylkeskontor har som oppgave å veilede NAV kontorene i dokumentering av saken og vurdere straffbarhetsspørsmålet, om en sak skal anmeldes eller ikke. NAV Fylkeskontor har avgjørelsesmyndighet med henhold til utfall av saken.

NAV kontoret skal informere den som har fått feilutbetaling om tilbakekrevingsvedtaket og igangsette tilbakekreving av kravet. For NAV er det viktig at arbeidet med tilbakekrevingsaken og straffesaken går parallelt. Ved fare for foreldelse av saken skal fristavbrytende tiltak igangsettes. Ved saker der man raskt kan konkludere med trygdemisbruk og det er ingen fare for bevisforspillelse, skal stønadsmottakeren bli informert av NAV Fylkeskontor om at saken er anmeldt. Medlemmet skal ikke varsles dersom det er fare for bevisforspillelse, slik som i mange av sakene som omhandler trygdemisbruk blant enslige forsørgere. NAV Fylkeskontor har også resultatansvar for utredning og avklaring ved mistanke om trygdemisbruk.

Mulige straffbare forhold blir vanligvis oppdaget i det daglige arbeidet på det lokale NAV kontoret under saksbehandling og kontroll av stønadssaker. En mulig trygdemisbrukssak kan omfatte flere stønadsområder som blir behandlet av ulike saksbehandlere på et NAV kontor. For NAV er det derfor viktig at det finnes gode rutiner på de ulike kontorene, samt en generell oppmerksomhet hos saksbehandlerne på dette fagfeltet. Det er også viktig for NAV å ha gode rutiner for utveksling av informasjon mellom saksbehandlerne internt på NAV kontoret.⁶⁴

⁶⁴ Vedlegg 1 til Folketrygdloven § 25-12 – Behandling av straffesaker.

Jeg vil i det videre ta for meg noen av disse punktene som blant annet, anonyme tips fra venner, naboer, arbeidskolleger og bekjente, egenerklæringer og informasjon fra samarbeidspartnere som for eksempel Posten og Folkeregisteret.

Når det gjelder NAV kontorets videre fremgangsmåte når mulig straffbart forhold oppdages, vil jeg komme nærmere inn på det i kapittelet om straffeformer og strafferammer for trygdemisbruk.

7.2 Kontrollform i gråsoner mellom primær- og sekundær kontroll?

Vi er alle kontrollører, og vi blir alle kontrollert. Sosial kontroll er bygget inn i alt sosialt liv. Alle styrer vi hverandre. Alle har vi vært mottakere av det meste, og avsendere. Alle sammen kontrollerer hverandre, hele samværetiden. Avvikskontrollen skjer gjennom selve samværet. Alle som har en eller annen form for samvær med andre mennesker, styrer hverandre ved positive eller negative signaler (Christie, 1982).

Nils Christie (1997) sier det går et sentralt skille mellom den primære og den sekundære kontroll, et skille mellom hvilken nærhet den kontrollerende har til den kontrollerte.

Den primære kontrollen utøves av dem som står en nærmest eller tilhører nærmiljøet, slik som familie, slekt, venner, arbeidskolleger og naboer. Det primære har også med sterkere bånd å gjøre, for eksempel ved tett sammenvevde organisasjoner, der ”vi” benevnelsen brukes. Mors, fars eller vennens ord, kan være primærkontroll av ekstraordinær styrke. Det er alle de former for belønninger og straff som kommer ut av og er bygget inn i det vanlige samværet, handlinger som er en del av det vanlige samværet, den daglige korrigeringen som foregår mellom familie, venner, arbeidskolleger og omgangskrets (Christie, 1982). NAV sin avhengighet av anonyme tips fra naboer, venner, bekjente og arbeidskolleger, er eksempel på primær kontroll.

Den sekundære kontrollen har med kontroll fra dem som står noen fjernere, noen som står som nummer to. Det være seg tiltak som iverksettes utenom det vanlige samværet, og da som oftest av en eller annen spesialist med adferdskontroll som yrke. Slik som for eksempel politi og rettsvesen (Christie, 1982). Offentlige institusjoner slik som NAV utøver denne formen for kontroll. NAV sin kontroll av søknadsskjemaer og vedlegg til disse, samt folkeregisteret sin

kontroll av bosted og adresse, er eksempler på sekundær kontroll. NAV er avhengig av den primære kontrollen for å utøve sin sekundære kontroll.

Blir NAV systemet en kombinasjon av primær- og sekundærkontroll? NAV, er som sagt, helt avhengig av tips fra publikum for å avdekke flere tilfeller av trygdemisbruk.⁶⁵ De er avhengig av at arbeidskolleger, naboer eller venner sier fra om de vet noe om noen mottar stønader urettmessig. I alle sakene, unntatt én, jeg har gått igjennom domsdokumentene fra, er det anonyme tips som har ført til at saken har blitt anmeldt og sett på videre. Som for eksempel i en sak der trygdekontoret mottok et anonymt tips om trygdemisbruk. Tipseren opplyser å kjenne til forholdene som nabo til barnas mor. Han opplyser at boligen som paret hadde før separasjonen, var en leid leilighet og at mannen hadde slått kona så hun havnet på krisesenter. Barnets far hadde da i følge tipseren bodd hos sin mor, men etter at kommunen hadde ordnet barnets mor en ny leilighet, hadde barnets far umiddelbart flyttet inn der. Tipseren forteller også at hele familien reiste sammen på ferie om sommeren. Denne saken ender med en stadfestelse av at barnets mor ikke fyller vilkårene for stønad som enslig forsørger.

I en annen sak mottok Rikstrygdeverket, ved trygdemisbruksseksjonen, et anonymt tips om at barnets mor aldri hadde flyttet fra barnefaren. Den anonyme melderer opplyste at begge foreldrene og barnet hadde flyttet til foreldrene til barnets mor. Tipset ble videreformidlet til fylkestrygdekontoret fra trygdemisbruksseksjonen per brev. Fylkestrygdekontoret anmodet da politiet om bistand til etterforskning. Politiets etterforskning besto i en rekke ulike tiltak. De foretok en samtale med en representant fra boligsameiet der det er opplyst at barnets mor skal bo. Representanten fra sameiet opplyser til politiet at barnefaren bor i boligsameiet sammen med barnets mor og deres barn. Hun opplyser videre at barnefaren hadde angitt til henne at familien tidligere hadde bodd sammen hjemme hos barnet mor sine foreldre, og at forholdet da hadde vært dårlig. Barnefaren skal også ha sagt at forholdet nå var bedre etter at de flyttet for seg selv. Denne forklaringen endrer representanten fra sameiet først i ett brev en måned etter samtalen, der hun skriver at etter det hun kjenner til bor barnefaren nå alene i leiligheten i boligsameiet og han har fast avtale angående barnet. I det andre brevet, et halvt år senere, opplyser hun at hun ikke har sagt at barnefaren med familie flyttet inn i leiligheten i boligsameiet. Hun forteller også at da barnefaren fikk beskjed om at leiligheten var innflytningsklar, fortalte han at forholdet til samboeren på den tiden var dårlig, og at hun ikke skulle flytte sammen med han i den leide leiligheten. Politiet var på besøk utenfor barnefarens

⁶⁵ Pressemeldinger. Anmeldt for trygdemisbruk i Møre og Romsdal. Lesedato: 03.05.2009.

leilighet og sjekket postkassen hans. I postkassen fant de både brev til han og brev til barnets mor. Barnets mor forklarer dette med at hun hjalp barnefaren med å betale husleie og strømkninger. Politiet var også på besøk utenfor parets tidligere felles bolig og foretok en kontroll av adresser i telefonkatalogen. De fant også frem en anmeldelse av barnefaren for biltyveri, hvor barnets mor og far var oppgitt på samme adresse.

Trygdekontoret fattet i denne saken vedtak om opphør og tilbakebetaling av stønad til barnetilsyn, utvidet barnetrygd og overgangsstønad. Politiet har etter etterforskning av saken kommet frem til at saken skal henlegges på grunn av bevisets stilling. Men fylkestyret ville likevel legge frem saken for Trygderetten. Etter en gjennomgang av alle sakens opplysninger omgjorde Trygderetten vedtakene om tilbakekreving, idet vilkårene for krav om tilbakebetaling ikke er oppfylt.

En ser at i denne typen saker, der tipseren trekker eller endrer sin forklaring, har NAV lite bevis igjen for en trygdemisbrukssak.

Disse eksemplene fra domsdokumentene viser at NAV baserer seg på den primære kontrollen for å utøve den sekundære kontrollen. Her blir grensene flytende og en ser en kontrollform i gråsoner mellom primær- og sekundærkontroll.

NAV på sin side oppfordrer naboer, venner, arbeidskolleger og familie som kjenner til noen som mottar ytelser urettmessig til å rapportere dette videre. Men blir ikke det å spille på folks lojalitet overfor sine nærmeste i forhold til lojalitet til systemet? Er det rett av NAV å invadere privatsfæren til søkeren for å få relevante opplysninger? Dette er noen av spørsmålene en kan stille seg når en ser at NAV baserer så mye av kontrollene sine på tips. NAV systemet er basert på både tillit og tysting, og utøver kontroll i et motsetningsfullt rom mellom tillit og tysting for å kunne fatte riktige avgjørelser. NAV blir et system i skjæringspunktet mellom tillit til søkeren og tysting fra nærmiljøet for å kunne avdekke misbruk.

Christie (1982) hevder at i samfunnsformer der familien er den helt dominerende enhet, kan knapt noe måle seg med den primære kontrollen. I slike primærkontrollerte sammenhenger er det en styrke i evnen til å hente normbrytere tilbake til fellesskapet. Som deltaker i primære relasjoner er man innehaver av en nesten uutømmelig sosial kapital. I primærrelasjonene blir avviket eller uønskede handlinger overskygget av relasjonen, mens i sekundærrelasjonene overskygges avviket av kontrolløren, og den handlende blir sitt avvik. Handlinger er ikke, de

blir, sier Christie. En handling kan bli ulikt definert ut i fra hvem som ser den. Satt på spissen kan en part i den primære relasjonen se det som en handling utført på bakgrunn av forhold i livssituasjonen, for eksempel forhenværende mobbing og trakassering, mens en sekundærkontrollør kan se det som en uprovosert voldshandling. Sekundærkontrollørens syn er basert på det profesjonelle blikket og det regelverk profesjonelle handler etter. Mødre som utnytter trygdeordninger blir kanskje ikke alltid oppfattet som lovbrøyttere av venner og familie, men de ser det kanskje som en forståelig handling ut fra mødrenes økonomiske problemer. Men i NAVs øyner er de lovbrøyttere.

En sekundær kontrollør forholder seg til lovbestemmelser og regelverk og har ikke til oppgave å vurdere trygdemisbruket ut fra bakenforliggende årsaker/faktorer for hvorfor denne typen trygdemisbruk skjer. Et trygdemisbruk er kun et lovbrudd sett ut fra kontrollørens syn.

Som tidligere nevnt ser en ut ifra statistikker og domsdokumenter at denne typen kriminalitet for det meste er begått av kvinner. Ut ifra domsdokumentene kan en også se at det ofte gjelder kvinner i en presset økonomisk livssituasjon. De er kanskje ikke alene med ansvaret og den økonomiske byrden for å oppfostre barn lenger, men den økonomiske situasjonen er ofte ikke så mye bedre selv om en annen part har kommet inn i forholdet. I flere av sakene kommer det frem at den enslige forsørgeren har en vanskelig livssituasjon ved at den andre av barnets foreldre har problemer med både rus og aggresjon. Noe som har medført at den enslige har måttet oppsøke krisesenter. Dette gjør at livssituasjonen deres har blitt snudd på hodet og en har ikke mange utveier for å klare å overleve.

Et eksempel på dette er en sak der den enslige forsørgeren, en mor til 5 barn, havnet på krisesenter. Denne kvinnen kom til Norge fra et annet land og kjøpte en eiendom sammen med sin tidligere ektefelle. Hun gjorde det i håp om en ny start for deres forhold, blant annet av hensyn til deres felles barn. Før innflyttingen ble hun klar over at barnefaren hadde et forhold til en annen kvinne. Dette medførte at han ikke bosatte seg i det nyinnkjøpte huset. Barnas mor opplyser at hun oppfatter at barnefaren i all hovedsak har bodd dels hos den andre kvinnen, dels hos kamerater og dels i en leilighet, hvor han også var registrert bosatt i henhold til folkeregisteret. Barnas mor opplyser at forholdet til barnefaren har vært svært vanskelig på grunn av hans temperament, noe som har medført at de ikke kan bo sammen. Dette skriver seg fra lang tid tilbake og er dokumentert i bekreftelse fra sykehus. I følge domsdokumentene er det i klagen vedlagt opplysninger fra sykehus, lege og krisesenter som har uttalt seg

vedrørende forholdet mellom barnas mor og hennes tidligere ektefelle. I følge domsdokumentene viser barnas mor til en legeerklæring, hvor det fremgår at barnefaren hadde vært voldelig. Det opplyses også at hun har hatt opphold ved krisesenteret og har anmeldt han for trusler og legemsfornærmelser. På grunn av dette har hun i følge domsdokumentene kun hatt besøk av barnas far i forbindelse med samvær med barna. Blant annet på grunn av sin frykt og redsel til han, har hun hatt langvarige besøk av sin bror og nevø. Hun hevder det er deres personlige eiendeler og klær som ble funnet i huset ved politiets ransakelse av hennes hjem.

Valget her står ofte mellom sosialhjelp eller fortsette å motta økonomiske stønader for aleneforsørger, selv om en ikke lenger er det. En primær kontrollør derimot, som en venn eller foreldre, ser de bakenforliggende faktorene og "aksepterer" denne formen for trygdemisbruk på en annen måte. Til tross for at det er en ulovlig handling vil jeg nok tro at flere tenker handlingen ligger innenfor rammene av vanlige menneskers adferd i en vanskelig livssituasjon.

Men vi har også andre typer trygdemisbrukere, der begge partene i forholdet har forholdsvis brukbare inntekter, men de velger allikevel å motta stønader for enslig forsørger, selv om de ikke lenger har krav på det. I begge tilfellene er det uansett ikke en lovlig handling, men blant folk flest vil nok den førstnevnte situasjonen bli mer forstått enn den siste.

Christie (1982) hevder at også i kvalitet er det mangt som taler for at den primære kontrollen er overlegen. Dette fordi den kommer tidlig og er ofte spontan, mens den sekundære kontrolløren må tilkalles, hentes og forklares. Noe som tar tid og kan ofte skape misforståelser, fordi ordene må gjennom flere ledd. Primærkontrollen kommer ofte fra noen man er knyttet til med nære og sterke bånd, bånd som ofte kan tåle en tøff påkjenning. Den kommer fra personer der selve grunnlaget for forbindelsen ikke ligger i avviket eller lovbruddet, og derfor vil ikke det heller bli stående i sentrum hver gang en møter denne personen. I vårt samfunn er vi i følge han preget av at vi kjenner hverandre mindre og den primære kontrollen blir derfor mindre i omfang. Siden de primære står nær kan de derfor være spesielt effektive i å hindre uønskede handlinger. Han mener ved at det primære blir borte, kan det føre til en økende forekomst av uønskede handlinger. Men samtidig som det har skjedd en reduksjon av omfanget av den primære kontrollen, har den sekundære kontrollen hatt en veldig vekst. Han mener gjennom veksten i straffeapparatet vil en stadig større andel

av det eventuelt økende antall uønskede handlinger gis den mening av å være kriminalitet, samtidig som deres utøvere gis den mening av å være kriminelle.

Men primærkontrollen er ikke alltid beskyttende overfor personer som begår uønskede handlinger, heller ikke overfor enslige forsørgere. Primære kontrollører som naboer og arbeidskolleger som anonymt tipser NAV om et mulig trygdemisbruk er eksempel på dette. Det kan medføre et overtramp av respekten for privatlivets fred.

7.3 NAV i skjæringspunktet mellom utøver av uformell og formell kontroll.

Christie (1997) skiller også mellom formell og uformell kontroll. Begge disse kontrollformene kan utøves av profesjonelle.

Den *uformelle kontrollen* finner vi for eksempel på NAV kontoret, der en saksbehandler tilfeldig finner ut at noe ikke stemmer med samværsinformasjonen i en søknad om overgangsstønad. Vedkommende kan da kalles inn til en samtale og på denne måten kan den NAV ansatte reagere på handlingen. Da foretas det en mer uformell kontroll som ikke alltid innebærer at en feilutbetalingsprosess startes opp. Eventuelle misforståelser kan da komme frem i dagen uten at saken på forhånd blir stemplet som et mulig misbruk. En muntlig informasjon om viktigheten av at lovene og reglene må følges kan være nok til at saken ikke alltid behøves å sendes videre i systemet. Eksempler på en slik samtale er i flere av sakene i domsmaterialet. I en sak ble barnets mor innkalt og møtte til samtale på trygdekontoret. Hun benektet at hun bodde sammen med barnefaren, og opplyste at hun bodde hos sine foreldre. Hun oppga at barnefaren bodde på en egen adresse, en bolig han fikk tildelt gjennom jobben sin. Hun fortalte at hun stod ansvarlig for barnefarens telefon og strøm på grunn av at han hadde store økonomiske problemer, og derfor hadde vanskeligheter med å få tegnet kontrakt på slike ting. Barnefaren hadde i følge barnets mor, store psykiske problemer. Videre opplyste hun, at på grunn av hennes ukurante arbeidstid, hendte det ofte at barnefaren hjalp henne med å hente og levere i barnehagen.

Tydelige eksempler på *formell kontroll* finner vi blant annet innen rettsapparatet. Dommeren dømmer til straff. Innen den formelle kontrollen er aktørene utdannet til jobben og opptrer etter ”et manuskript”, følger en rolle og adlyder overordnendes krav. Byråkratiet og NAV er også et eksempel på slik formell kontroll. Aktørene innen disse yrkene er trent til

universalisme, regelstyring og følelsesnøytralitet. Med universalisme menes at alle like saker skal behandles likt. Regelstyring innebærer at det på forhånd er fastlagt hvordan saker skal avgjøres. Med følelsesnøytralitet menes at de formelle kontrollørene kan rystes av hendelser i sin yrkesutøvelse, men det er en del av jobben og det er derfor ikke forventet at de skal gi uttrykk for eller gi etter for disse følelsene. For eksempel kan en dommer dømme til en straff, som er et onde som er ment slik, og deretter gå rolig hjem og handle til middag. Mens den dømte bøyer sitt hode og går i fengsel. Dommeren er beskyttet gjennom formalitetene.

NAV som sentral institusjon utøver formell kontroll, fjernt fra de menneskene det angår. Men en slik beskyttelse er ikke like sterk for alle formelle kontrollører (Christie, 1997). Sjefen på et lokalt NAV kontor på et lite tettsted kvier seg muligens for å foreta sterke inngrep mot en forsørger og familie som kanskje ikke er aleneforsørger allikevel. NAV sjefen vet hun kan komme til å møte både mor og far på butikken etter endt arbeidsdag. De kan komme til å si noe, og det kan svogeren deres på den lokale bensinstasjonen også. NAV sjefens formelle yrkesutøvelse utsettes for primærkontroll fra dem han står i et vi-forhold til på tettstedet. Dommeren på samme tettsted kan gå noe tryggere, beskyttet av høyere rang og klarere rolleforventninger. Den formelle kontrollen er i følge Flemming Balvig (1987) selvforsterkende. Den skaper behov for seg selv og rettferdiggjør seg selv. Den formelle kontrollen gjør at menneskene overlater ansvaret for kontrollen til et kontrollorgan. Dette fører til at de kun oppfører seg lovlydig når kontrollørene er tilstede. Eksempel på dette er ved trafikkontroller. Man slakker på når en får øye på, eller blir tipset om en kontroll. Med en gang en har passert kontrollen, gir en full gass. Dette skaper flere overtredelser og øker behovet for kontroll. Dermed blir straff et gode i seg selv. Dette kaller Balvig kontrollens latente funksjon. Når vi oppfatter verden som utrygg kan strafferettsinstitusjonen gi oss en viss trygghetsfølelse. Balvig synes denne utviklingen er uheldig, og går inn for en mer generell reduksjon av formelle kontrolltiltak (Schafft, 1997).

Ved drøftingen om sosial kontroll er det flere dimensjoner som er viktige å trekke inn. Nærfjern dimensjonen, viser til at det som oftest vil være primær kontroll mellom mennesker som står hverandre nært, fysisk så vel som sosialt. Men det er ikke alltid slik. Det som er din beste venn, kan være den som bor lengst unna. De helt nære kan bli så nære at deres ord blir slitne og tilvante, så vi ikke merker dem lengre. De sekundære kontrollørene blir fjerne selv om de står nært. Vi har ingen forhold til dem og vet veldig lite om dem. Dette kan svekke muligheten for kontroll av kontrollørene, at man ikke vet hvem de er. En konsekvens av nærhet er at den gjensidige informasjonsmengden vi mottar, som oftest blir større ved nære

enn ved fjerne forhold. NAV sjefen og stønadsmottakeren på tettstedet har mye gjensidig informasjon. Det gir i følge Christie (1997) mulighet for myke svar. Mer informasjon gjør at man også forstår mer. Nærhet får også konsekvenser for et viktig skille i typen av rettslig kontroll av avvikende atferd, som mellom strafferettslig og sivilrettslig kontroll. Ved straff skal den som har gjort noe galt lide. Men i nære forhold er dette ikke en like naturlig løsning. NAV sjefen kvier seg for inngrep, og naboer kvier seg for å anmelde hverandre til politiet eller tipse NAV. Samtidig kan også det motsatte skje.

Men i følge Christie (1997) har man i småsamfunn vansker med maktanvendelse, særlig den som fører til tilsiktet lidelse. Han mener at dette vil være en grunn til at når småsamfunnene går opp til de store, vil det samtidig være en tendens til mer bruk av straff.

7.4 En kontroll basert på ærlighet og tillit.

Dagens NAV-system er i stor grad basert på ærlighet og tillit. Misbruk av velferdsstønadene blir i følge avdelingsdirektør og leder for NAV Kontroll Midt-Norge, Guri Mikkelsen, slått hardt ned på.⁶⁶ Det har vært en merkbar økning i antall trygdemisbrukssaker, og NAV ser alvorlig på misbruk av fellesskapets penger.⁶⁷

Anthony Giddens (1997:32) definerer tillit som:

”Tillit kan defineres som tiltro til en persons eller et systems pålitelighet med hensyn til et bestemt sett av resultater eller begivenheter, der denne tiltroen uttrykker en tro på en annens redelighet eller kjærlighet, eller på riktigheten av abstrakte prinsipper.”

Fravær av forholdsregler er tillitens fremste kjennetegn. De som er tillitsgivere overlater noe i andres varetekt i god tro, men dette kan misbrukes. I følge Luhmann (2005) er det å vise tillit i seg selv et vågestykke. Man forventer at det man overlater til andres varetekt blir godt tatt hånd om og man tar derfor ikke forholdsregler om misbruk. Dette innebærer at man gir

⁶⁶ Færre jukser med trygda. Lesedato: 12.09.2011.

⁶⁷ Omfattende trygdesvindel. Lesedato: 12.09.2011.

skjønnsbasert beslutningsmakt til en annen. Dette fører til at tillitsmottakeren har et større spillerom enn tillitsgiveren. En stønadsmottaker i NAV-systemet kan selv velge om hun/han gir korrekte opplysninger i skjemaene til NAV eller ikke. På grunn av dette blir tillitsgiveren NAV sårbar, ikke bare overfor tillitsmottakerens eventuelle ”onde vilje”, men også for inkompetanse eller at de midlene stønadsmottakeren besitter for å ivareta sin brukermedvirkning er utilstrekkelige.(Grimen, 2008). Tillit i denne sammenhengen omhandler tillit til grunnleggende samfunnsinstitusjoner. Giddens (1997) omtaler det som tillit til abstrakte systemer, mens Luhmann (2005) kaller det systemtillit. Denne formen for tillit er ikke avhengig av tillit til personer en kjenner godt, men omhandler tillit mellom fremmede. Tar man et eksempel fra NAV, gjelder det at man stoler på at de personene som skal behandle saken din er kompetent til denne avgjørelsen og kan jobben sin og regelverket. Adgangsporter er i følge Giddens (1997) slike forbindelsespunkter mellom lekfolk og representanter for abstrakte systemer. Disse portene er de abstrakte systemenes sårbare punkter, men de fungerer også som knutepunkter der tillit kan bygges opp eller opprettholdes. Disse adgangsportene er forbindelsesleddet mellom personlig tillit og systemtillit. Innen NAV er holdningen og saksbehandlerens profesjonalitet en forsikring til trygdesøkeren om påliteligheten av den viten og ferdigheter som vanlige personer ikke har effektiv tilgang til. Dette kan være saksbehandlerens kunnskap om søkerens rettigheter og plikter, samt god kjennskap til folketrygdlovens bestemmelser i saken. Å stole på de profesjonelles kompetanse blir omtalt som tillit nedenfra. Dette innebærer at den profesjonelle har vilje og evne til å kunne korrigere sine egne feil og mangler, samt vilje og evne til å ta i betraktning brukerens egne meninger om saken. Tar en NAV som et eksempel, må en søker kunne ha tillit til at saksbehandlerne i NAV har den rette innsikten og kompetansen som skal til for å behandle søknaden på en likeverdig og korrekt måte. Det vil si at søkeren må ha tillit til og stole på at de NAV ansatte kan jobben sin og gjør de rette vurderingene ut ifra gjeldende regelverk. Internkontroller innad i NAV-systemet som blir foretatt av Riksrevisjonen er også med på å opprettholde søkerens tillit til NAV. Søkeren kan ikke ha mistro til at søknaden ikke blir behandlet korrekt. Tillit er derfor i følge Grimen (2008) psykologisk lettere å bære enn mistillit.

Men dette gjelder også motsatt, den NAV ansatte må også kunne stole på søkeren. Man må kunne stole på at en søker gir korrekte opplysninger om inntekt, bosituasjon og samvær med barnets far. Disse opplysninger er grunnleggende og meget viktige for at et krav om stønad til enslig forsørger skal kunne bli behandlet på en mest mulig korrekt måte. Oppgir søkeren feil

opplysninger kan det føre til at utbetalingen blir feil og det blir igangsatt en feilutbetalings sak eller anmeldelse kan være i anmarsj. Et eksempel på en slik sak ser en i domsdokumentene. Morens forklaring i denne saken understøttes av barnefarens forklaring. Hun har ikke orientert trygdekontoret om den avlastningsordningen hun har hatt fra barnefaren i forbindelse med ulike operasjoner hun har hatt. Det er mulig at hun kan kritiseres for dette, eller at en slik melding ville ha spart henne for senere problemer. Hun har imidlertid ikke forestilt seg muligheten av at barnefarens bistand, som hun var helt avhengig av, kunne få betydning for vurderingen av hennes rett til ytelser. Morens advokat hevder at bistand i forbindelse med omsorgsoppgaver, som betinger at barnefaren tilbringer en del tid i morens leilighet, ikke kan føre til at partene kan sies å leve sammen. Det må i alle fall kreves at partene i et slikt tilfelle har bodd i samme leilighet over en lengre tid. Barnets mor var mest avhengig av, og fikk mest avlastning i forbindelse med sykdom. Faren har hjulpet til med ulike omsorgsoppgaver i morens hjem en del uker, men hjelpen har ikke vært av sammenhengende art. Hun forklarte at han var tilstede noen kvelder i uken. Morens advokat henviste til to ulike kjennelser fra Trygderetten. I den ene saken ble det godtatt at barnets mor besøkte barnets far i utlandet i først 4 måneder og dernest 2 måneder uten at dette førte til at partene ble ansett å leve sammen. Resultatet av denne saken ble en frifinnelse.

NAV er helt avhengig av generell tillit i befolkningen, en tillit fra befolkningen til at NAV utøver sin rolle som forvalter over samfunnets fellesmidler på en forsvarlig måte, og i henhold til intensjonen i regelverket. I følge myndighetene medfører dette at NAV må reagere når en har mistanke om eller avdekker straffbare forhold. NAV sitt økte kontrollbehov stiller også krav til hvordan NAV møter sine klienter på. Det er ikke bare klienten som må vise tillit til NAV. Måten NAV utfører kontroll på, er en viktig del av hvordan stønadsmottakerne opplever sitt møte med NAV. NAV må også formidle respekt og tillit i møte med klientene. Også i de sakene der det foreligger mistanke om trygdemisbruk, må NAV fortsatt forsøke å bygge et grunnlag for videre samarbeid med klienten.⁶⁸

NAV lederne og politikerne må også ha tillit til at de NAV ansatte har fått nok opplæring og er kompetente nok til å kunne gjøre jobben sin på en korrekt måte. Et eksempel på manglende tillit til NAV, er i perioder der arbeidsledigheten har økt betraktelig, og antallet

⁶⁸ Vedlegg 1 til Folketrygdloven § 25-12 – Behandling av straffesaker.

dagpengesøknader også har økt tilsvarende. NAV har hatt vanskeligheter med å imøtekomme de forhåndslovede tidsfristene, og mange har blitt stående i lengre tid uten å få innvilget dagpenger. Da dette skjedde under den siste finanskrisen resulterte det i et stort påtrykk fra media, der kompetansen til de NAV ansatte ble sådd tvil om og politikerne burde ha forutsett denne økningen og gitt NAV mer ressurser til saksbehandling. Folks tillit til både NAV og politikerne ble redusert. Etter dette jobbet politikerne og NAV iherdig med å vise at de var verdige folks tillit. Det at det ble gjort en del saksbehandlings-dugnader, samt at arbeidsledigheten etter en tid gikk noe ned, førte til at kritikken etter hvert ble mindre. I denne perioden kom det opp flere spørsmål om forenklet saksbehandling av enkelte stønader for at folk raskere skulle få utbetalt stønaden sin. I en slik arbeidssituasjon kan saksbehandlerne bli nedlesset i arbeid og kan i strømmen av alle sakene, lett miste perspektivet på kontrollene og resultatet kan på sikt i verste fall bli flere feilutbetalinger og anmeldelser. For NAV kan det bli langt mer kostbart å ikke basere kontrollene på ærlighet og tillit. En eventuell forhåndskontroll undergraver tilliten på grunn av signalene det sender ut, og fører til at etterkontroll kan se ut som et bedre alternativ. Blir søknadsskjemaene gjennomkontrollert før utbetaling, vil det nok heller ikke være noe behov for etterkontrollene. Ser en dette i et økonomisk perspektiv, må det være enormt ressurskrevende og økonomisk fordyrende å skulle kontrollere alle søknadene inngående før utbetaling. Tillit reduserer transaksjonskostnadene, det er derfor økonomisk rimeligere for NAV å basere kontrollene sine på ærlighet og tillit.

Å ha tillit til søkerne reduserer transaksjonskostnadene, og tillit gjør at informasjonen og samarbeidet mellom partene går lettere. En slik tillitskjede bygger på hverandres arbeid, og man trenger ikke hele tiden sjekke den tidligere gitte informasjonen. Dette gir også tillitsgiveren større handlingsrom og for eksempel NAV får gjort flere arbeidsoppgaver de ellers ikke ville fått gjort uten tillit. Der det er en gjensidig tillit blir ikke brukeren møtt med mistillit. I følge Luhmann (2005) reduserer tillit kompleksiteten og livet blir enklere og lettere for de som viser tillit til andre. Systemtillit er ikke avhengig av tillit til personer en kjenner godt, det er ofte en betingelse for å stole på systemer at man har garantier for at systemenes internkontroll fungerer. Dette omtaler Luhmann (2005) som institusjonalisert mistillit. I følge Giddens (1997) er mistillit til abstrakte systemer å være skeptisk til eller å ha direkte negativ holdning til den hevdelse av ekspertise som dette systemet rommer. Mistillit til personer handler om å tvile på eller ikke tro på de påstander om integritet som enkeltes handlinger

uttrykker eller tilkjennegir (Grimen, 2008). Det at tillit til NAV avhenger av at søkere stoler på at NAV og deres ansatte er i stand til å gjøre den jobben de er satt til å gjøre og at de utøver den korrekt, viser at institusjonalisert mistillit kan være en forutsetning for personlig tillit. Både søkerens tillit nedenfra og myndighetenes tillit ovenfra er avhengig av dette. I begge disse tilfellene bør det etter min mening finnes systematiske kontroller som identifiserer de som misbruker tilliten. Men er det slik at hyppig kontroll automatisk vil styrke folks tillit til NAV?

I dette ligger også et paradoks der stønadsmottakerne forventes på den ene siden at de skal opptre riktig i et tillitsforhold overfor NAV, men på den andre siden kan den økte kontrollen signalisere at mottakerne ikke er til å stole på. Denne kontrollen kan overfor stønadsmottakerne oppfattes som mistillit. På NRK Trøndelag sine nettsider er Guri Mikkelsen, leder av NAV Kontroll Midt-Norge intervjuet og hun sier:⁶⁹

”Vi er i stand til å opprettholde et godt kontrollnivå. De som tenker på å svindle systemet skal vite at risikoen for å bli avslørt er tilstede.”

En slik økt profilering i media av økt kontroll, kan føre til at stønadsmottakerne kan føle seg mistenkeliggjort. De kan få en følelse av at de ikke er til å stole på, som igjen kan føre til en form for stigmatisering. En nordisk undersøkelse utført av NAV viser at nordmenn opplever velferdsordningene som noe som gir trygghet. Den viser også at nordmenn generelt har svært lav aksept for trygdemisbruk og at nordmenn tar større avstand fra trygdemisbruk enn folk i andre nordiske land. En stor del av nordmenn, 96 %, mener trygdemisbruk er umoralsk, mens 84 % av svenskene mener det samme. I følge undersøkelsen mener 81 % av nordmenn at hovedårsaken til trygdemisbruk er dårlig moral. Denne undersøkelsen viser i følge, Magne Fladby, direktør for NAV Innkreving og kontroll, at kontrollarbeidet for å forhindre trygdemisbruk har høy legitimitet hos folk flest. I følge undersøkelsen mener 93 % av nordmenn at myndighetene bør prioritere arbeidet med trygdemisbruk, mens 31 % mener at arbeidet med trygdemisbruk allerede har høy fokus hos myndighetene i dag.⁷⁰

⁶⁹ Flere anmeldes for trygdesvindel. Lesedato: 12.09.2011.

⁷⁰ Om NAV – Minst aksept for trygdejuks i Norge. Lesedato: 03.05.2009.

I ønsket om å avdekke og avsløre trygdemisbruk, må det tas med i betraktning at økt kontroll kan bidra til å svekke det tillitsforhold systemet er avhengig av. Tillit er en nødvendig forutsetning for en velfungerende forvaltning.

7.5 Skille mellom system med likhet og ulikhet i maktforhold.

En annen dimensjon som må tas i betraktning og er av betydning for den sosiale kontrollen, er skillet mellom system med likhet og ulikhet i makt (Christie 1997).

Skal en diskutere hvordan et kontrollsystem som baserer seg på ærlighet og tillit fungerer, må en også forstå hva makt er og hvordan maktforholdet er mellom NAV og trygdesøkere. Makt ble definert av Max Weber (1971) som en mulighet for å påtvinge andres adferd ens egen vilje. Maktutøving blir manifestert ved at en får viljen sin gjennom der det er uenighet, ved at en skyver alle andre synspunkter til side. Det handlende individet sto hos Weber meget sentralt. Han mente at skal en kunne forstå hvordan et samfunn endres, forutsetter det at man forstår hvordan et individ handler, hvilke ressurser det har og hvilke mål det setter for seg selv. I kraft av de midlene de har til rådighet, får det handlende individ makt til å tvinge sin vilje gjennom. Makt blir med andre ord en evne til å få gjennomslag for sin egen vilje i en sosial situasjon. Makt former livet til hver enkelt av oss og finnes i alle sosiale relasjoner. Alle stilles på ulike måter overfor maktforhold, alle er underlagt krav og normer, påbud og forbud. De fleste valgmuligheter i samfunnet er påvirket av andres maktutøvelse. Makt betraktes som noe noen har og andre er utsatt for. Et samfunn uten maktforskjeller er som et samfunn uten struktur og retning. Makt er både tiltrekkende og frastøtende (Engelstad, 2005). Bachrach og Baratz (1970) kritiserte Webers (1922) enkle aktørperspektiv og mente at makten ikke bare er reflektert gjennom konkrete avgjørelser. Makten kan utøves ved å påvirke det sosiale miljøet med egne verdier og de spillereglene som bestemmer hva som skal gjøres til gjenstand for diskusjon. Dette kalte de for skjult makt (Vik, 2007).

Lukes (2005) mente at Bachrach og Baratz sitt perspektiv var et stort fremskritt, men at det fokuserte for mye på konkrete handlinger og vedtak. Han mente det var nødvendig at ikke-bevisste valg og avgjørelser også ble inkludert i maktbegrepet. Han hevdet at samfunnets maktstrukturer blir opprettholdt gjennom det alminnelige sosiale livet i samfunnet, ikke bare gjennom individuelle valg. Det daglige samværet og kommunikasjonen mellom menneskene i en organisasjon eller et samfunn har en tendens til å bli rutinisert. Over tid blir det etablert

stabile kulturelle, sosiale og materielle mønstre. Når disse blir tydelige kalles det strukturer. Strukturene gir føringer både på de tanker og handlinger vi utfører. Makten er nedfelt i strukturene (Vik, 2007).

Det er et avhengighetsforhold mellom individene, ved at de er bundne til hverandre gjennom sosiale strukturer. En person er avhengig av en annen dersom en ønsker å oppnå noe. Og den sistnevnte kan bidra til at han oppnår målet sitt. Dette innebærer blant annet at makten til å influere på eller kontrollere en annen sin adferd, har sitt grunnlag i kontroll over det den andre setter pris på, slik som prestisje, penger eller psykologisk støtte. Makten har derfor sitt grunnlag i den andres avhengighet. Emerson(1962) er en som definerer makten på denne måten. Med dette mener han at makten er over alt og skjuler seg i det selvsagte. Makten er mest virksom der den er mest skjult. En balansert maktrelasjon er når to personer har like stor makt over hverandre. I et samfunn der alle har litt med hverandre å gjøre og alle er avhengige av hverandre, vil alle ha litt makt over alle. Makt gir grunnlag på det mellommenneskelige planet for samordning og styring av aktivitet og gir mål og retning for vårt strev. Makten fungerer ved å holde samfunnet sammen og skape oversikt og orden (Vik, 2007).

Michel Foucault ser i følge Garland (1990) makt som en produktiv kraft som setter individene i stand til å realisere sine formål. Han mener at kunnskap er det viktigste grunnlaget for maktrelasjoner i vårt samfunn, og at makt er noe som er overalt i samfunnet. Det er i følge Foucault ikke tilfeldig hva slags kunnskap som finnes mellom medlemmene i et sosialt system, men det er interessebestemt og knyttet til de sosiale strukturene. Kunnskap om for eksempel helse- og sosialproblemer er derfor interessebestemt og ikke nøytrale. Det samme kan sies om kunnskap om trygdeordninger. Dermed er kompetanse og kunnskap de viktigste virkemidlene for myndiggjøring og frigjøring. Dette er et sentralt perspektiv i Foucault sin forståelse av maktbegrepet: Makt er ikke noe en har, men en relasjon, og makt og kunnskap er tett bundet sammen. De er forutsetninger for hverandre. Makt er noe negativt bare dersom den blir ulikt fordelt og brukt på illegitimt vis. Det er nettopp det å redusere illegitime maktforskjeller som danner grunnlaget for en myndiggjørende praksis. Å jobbe med relasjoner mellom enkeltpersoner og grupper slik at ikke-aksepterbare ulikheter i avhengighet blir reduserte (Vik, 2007).

De ulike maktteoriene er mangfoldige, men de bygger også til dels på hverandre, og utfyller hverandre i det at de beskriver forskjelligartede sosiale fenomener.

Ser en på maktperspektivet i forhold til trygdemisbruk og stønader til enslig forsørgere, er det rimelig å hevde at forholdet mellom enslige forsørgere og NAV-systemet i disse sakene er basert på ulike maktforhold. Slik det ser ut for meg er det ikke snakk om en balansert maktrelasjon, der makten er likt fordelt, men en skjev maktrelasjon. Det blir mer som en avmaktssituasjon for de enslige forsørgerne, siden livssituasjonen deres berøres av NAV sin avgjørelse på søknaden deres om stønad. Den enslige forsørgeren eller den som er anmeldt for å ha utgitt seg for å være enslig forsørger, har som oftest lite makt, og mangler ofte både økonomisk og sosial kapital til å ivareta sine interesser på annen måte enn som trygdet. Bourdieu (1996) ser på personlige ressurser et menneske har, som den kapitalen en har til rådighet. Med økonomisk kapital mener han i tillegg til penger, også utdanning, familie og danning. Sosial kapital er kretsen av venner og bekjente til hver enkelt. Den andre parten, myndighetsutøveren, NAV-systemet, har mye makt som myndighetsorgan med ressurser og som forvalter av det lovverket enslige forsørgere er avhengig av for å sikre sin økonomi, NAV har i realiteten makt til å forvalte over livene til den andre parten. I forholdet mellom den profesjonelle saksbehandleren og stønadsmottakeren kan det være grader av tvang (Grimen, 2008). Når man ikke har økonomi til livsopphold, kan NAV være eneste utvei. Man går ikke alltid til NAV fordi man vil, men fordi man må.

En av sakene i domsmaterialet omhandler en kvinne fra et afrikansk land som ble dømt for trygdesvindel. Saken kan belyse hvordan det skjeve maktforholdet mellom enslig forsørger og NAV-systemet kan slå ut til ugunst for en mor i en svært vanskelig livssituasjon Hun kom til Norge etter at hun måtte flykte fra sitt hjemland på grunn av folkemordene der. Hun er i dag norsk statsborger. Da hun kom til Norge traff hun en mann fra et annet Afrikansk land, som hun giftet seg med og fikk fire barn sammen med. Før hun fikk det siste barnet ble de separert og skilt. Det yngste barnet er derfor født etter hun ble skilt fra sin mann. Hennes tidligere ektemann har solgt deres felles bolig og tok med seg profitten og reiste fra landet. Han har giftet seg på ny, og er bosatt i sitt hjemland. Barnas mor har derfor nå omsorgen for sine fire mindreårige barn og lever av sosialstønad. Hun har lite nettverk i Norge, og Lagmannsretten legger til grunn at hun står alene om omsorgen for barna her i landet. Hun har fått midlertidig hjelp med å ta hånd om barna hos slektninger i et annet europeisk land, der barna nå oppholder seg mens straffesaken gjennomføres. Etter at konflikten med NAV oppstod og hun ble alene med omsorgen for barna, har hun blitt psykisk syk. Massakren på Utøya 22. juli 2011 har også preget familien i stor grad, da flere av barnas venner og bekjente ble drept, samtidig som barnas mor gjenopplevde redselen og angsten fra tiden i hjemlandet. Hun ble

etter formildende omstendigheter, på grunn av sin situasjon, dømt til 60 dagers betinget fengsel, med prøvetid på to år.

Denne saken er et tydelig eksempel på en kvinne som har måttet ta ansvaret for sine handlinger og barn. Barnas far, som også tydeligvis var med på denne svindelen, har forlatt landet og satt igjen barnas mor og deres fire barn i en ganske hjelpsløs situasjon. Barnas mor sitter nå igjen med barna alene, uten noen hjelp eller støtte fra barnas far. I landet hun kom fra var hun student og studerte på universitetet. Hun hadde tydeligvis ressurser og fremtidsplaner. Etter hun kom til Norge er situasjonen blitt helt annerledes, og hun har endt opp som sosialhjelpsmottaker og helt avhengig av myndighetenes hjelp for å overleve. Hun sitter nå derfor i en avmaktssituasjon overfor myndighetene. Denne saken får meg til å tenke over et faktum; Uavhengig om denne kvinnen mottar overgangsstønad eller sosialhjelpsstønad, så går disse pengene uansett ut fra NAV sitt budsjett, bare fordelt på ulike poster. Resultatet er, samme hvordan en vrir og vender på det, at NAV blir hennes hovedinntektskilde, enten ved stønader for enslige forsørgere, arbeidsavklaringspenger, økonomisk sosialhjelp, eller individstønad. Økonomisk sosialhjelp er i tillegg en mye mindre stønad enn overgangsstønad, og vil derfor medføre at hennes økonomiske situasjon blir ytterligere forverret. Makten ligger i regelverket som gir lite rom for skjønnsmessig vurdering ut fra den totale livssituasjonen denne moren befinner seg i.

7.6 Makt og myndiggjøring i NAV-systemet.

Makt og myndiggjøring er to begrep som er nært knyttet til hverandre. Myndiggjøring er et begrep som har vært mest brukt i forhold til mennesker som på en eller annen måte trenger hjelp fra det offentlige, først og fremst fra helse- og sosialsektoren. Begrepet er ment å dekke et viktig aspekt ved forholdet mellom behandler/hjelper/rettleder på den ene siden og klienten/hjelpetrenger/stønadmottaker på den andre. Begrepet viser til et ideal om hvordan dette forholdet bør være, et forhold basert på respekt og likeverd. Å myndiggjøre handler om å gi makt, eventuelt gi mer makt til de som har lite av dette fra før. Myndiggjøring handler om å (om)fordele og (om)strukturere maktrelasjoner. Målet med myndiggjøring er alltid å sette den hjelpetrengende, eventuelt i samarbeid med andre, bedre i stand til å hjelpe seg selv. Myndiggjøring søker å styrke enkeltindividet eller gruppen sine forutsetninger for å forandre uheldige forhold. Dette for at de kan være bedre i stand til å styre sine egne liv mot egne behov og mål. Myndiggjøring retter seg mer mot løsninger enn mot problemer. Det har et

dynamisk aspekt i seg. Det handler om å få makt, dele makt eller gi bort makt. Myndiggjøring bør i følge Vik (2007) forstås som et mål, og ikke som en metode.

Myndiggjøring kan deles inn i to ulike typer;

- Individuell myndiggjøring.
- Systemorientert myndiggjøring.

Individuell myndiggjøring innebærer utvikling av en personlig følelse av økt kontroll eller makt, uten en reell endring av strukturen rundt individet. Eksempler på dette kan være det som omtales som brukermedvirkning eller brukerstyring. Ideologien bak brukerperspektivet har først og fremst hentet inspirasjonen fra New Public Management (NPM). De siste 30 årene har klientrollene gått gjennom store endringer, og i sosialtjenestene⁷¹ har endringene vært så store at klientene nå blir kalt brukere. Grunnen til at begrep som bruker, brukermedvirkning og lignende uttrykk har blitt mer vanlig, kan i følge Vik (2007) være generelle ideologiske endringer i samfunnet. Slik som New Public Management, en ideologi som har preget den politiske tankegangen spesielt i OECD-landene de siste tiårene. Dette innebar reformer innenfor offentlig forvaltning, for eksempel i Storbritannia, der en privatiserte offentlige virksomheter og innførte (kvasi)markeder, mellom annet i helsevesenet. Mye av grunnlaget for NPM var å finne i kritiske holdninger blant politikere og andre samfunnsmedlemmer som mistrodes med den måten offentlige kontor og instanser møtte publikum på. De byråkratiske styringsprinsippene, som la stor vekt på å følge rutiner og regler og behandle alle likt, uavhengig av individuelle behov, vart i økende grad vurdert som et problem. Dette fordi det fremmet holdninger som førte til at de ansatte var lite imøtekommende overfor publikum og i for liten grad rettet oppmerksomheten sin mot å yte service overfor publikum. De mente at offentlig forvaltning var blitt ineffektiv på grunn av manglende incentiv. Offentlige ansatte behøvde stimuli til effektivisering og forbedring, hevdet NPM-tilhengerne, og konkurranse kunne være en strategi. For NPM tilhengerne ble rollen som kunde et ideal for hvordan forholdet mellom den enkelte samfunnsborgeren og det offentlige burde være. Kunden har alltid rett holdningen burde også gjelde for politikerne og byråkratene. Brukerne bør i størst mulig grad ha fritt valg mellom offentlige goder (Vik,

⁷¹ Nå NAV.

2007). Dette var blant annet begrunnelsen for innføringen av kontantstøtteordningen fra NAV for småbarnsforeldre med barn mellom 1 og 3 år, som ikke har barnet fullt i barnehage. Men NPM tankegangen kan være litt for ensidig, siden den har mest fokus på kostnadseffektivisering. Dette blir en motsetning til vanlig tradisjonell offentlig forvaltning, som også skal ta hensyn til rettigheter, faglige hensyn og likebehandling.

Systemorientert myndiggjøring vektlegger at et hvert menneske er en del av en større sammenheng, familie, en gruppe eller organisasjon. Individet er sine egne sosiale relasjoner, og en kan ikke forstå eller hjelpe menneske uten en tar hensyn til det. Myndiggjøring oppfattes da som en gruppeprosess, som innebærer at endrede rammevilkår og interne relasjoner får en frigjørende effekt for den enkelte medlem. Myndiggjøring er inspirert av Paulo Freire sine ideer. Freire var dialogpedagogikkens grunnlegger, han utviklet teorier om hvordan en frigjørende pedagogikk burde være. Freire utviklet forståelse for at det er mulig å ta kontroll over eget liv, slik at en får makt til å styre sin egen fremtid. En myndighetsprosess har som mål å stimulere brukeren til å ta personlig ansvar for problemløsning og til å gjøre en aktiv innsats for å forbedre sin egen situasjon. Dette er veilederen i NAV sin utfordring i forhold til tidligere tanker om rollen som offentlig ansatt, der ”eksperten” vet best. Myndiggjøringsideologien sier det motsatte: Brukeren vet best om sin situasjon. Slik sett kan det sies at et system som bygger på myndiggjøring er avhengig av gjensidig tillit mellom system og de menneskene som er avhengig av avgjørelser i systemet. Men trygdesøkeren har selvsagt ikke alltid rett. Veilederen i NAV sin utfordring i en myndiggjørende praksis er å stimulere søkeren til selv å ta ansvar og å være aktiv i forhold til sin egen tilstand og situasjon, så langt som hennes forutsetninger strekker til, samt å legge forholdene til rette slik at hennes deltakelseskompetanse kan få best mulig vekstvilkår (Vik, 2007).

Myndiggjøring kommer også til syne gjennom myndighetenes politikk overfor de enslige forsørgerne, aktivitetspolitikken. Den enslige skal ansvarliggjøres og skaffe seg utdanning og jobb for i fremtiden å kunne være i stand til å forsørge seg selv og sine barn, uten bistand fra myndighetenes side.

NAV legger stor vekt på brukermedvirkning, både på individ- og systemnivå.⁷² En søker som kommer til NAV, skal få riktig veiledning og informasjon om sine spørsmål. Men samtidig

⁷² NAV – Brukermedvirkning. Lesedato: 03.05.2009.

har også søkeren et eget ansvar og en plikt overfor NAV til å gi korrekt informasjon om seg selv og sin situasjon. I forbindelse med søknader om stønad til enslig forsørger er kontrollen NAV legger til grunn, basert på brukerens egne opplysninger om inntekt, bosituasjon og samvær med den andre av barnets forelder. Kontrollen av denne typen stønader går ut på at de involverte partene, barnets foreldre og eventuelle kjærester, skriver under på en skriftlig erklæring om at de ikke bor sammen til daglig eller har et ekteskapslignende forhold.

I følge Folketrygdloven § 15-5 er det et vilkår for å kunne motta stønader for enslige forsørgere at stønadsmottakeren ikke ”lever sammen” med barnefaren. Etter Folketrygdlovens § 1 -5 fjerde ledd anses man for å leve sammen dersom man vanligvis har en felles bolig, men lever atskilt av andre årsaker. Som eksempel på slike årsaker er sykdom, utdanning, arbeid og lignende. Folketrygdloven § 1-5 tar for seg sivilstand i forhold til stønadskrav. Når en persons mulighet til å motta en stønad er avhengig av om han/hun er ugift, gift eller skilt, er det avgjørende om ekteskap er inngått eller oppløst etter ekteskapsloven. Registrert partnerskap og utenlandsk ekteskap som anerkjennes i Norge, er likestilt med ekteskap. Bestemmelsene for ektefeller etter denne loven gjelder også for to ugifte personer som lever sammen som samboerpar, dersom paret har eller har hatt felles barn, eller tidligere har vært gift med hverandre. To personer som bor i samme hus, regnes også som samboer par, selv om de bor i hver sin del av huset. I et hus med mer enn fire selvstendige og klart atskilte boenheter, kan det gjøres unntak for personer som bor i hver sin boenhet. To personer som vanligvis har felles bolig, blir regnet som samboer par selv om de midlertidig bor atskilt, for eksempel i forbindelse med studier.

Ser en nærmere på de ulike sakene i domsutvalget mitt, kan det være vanskelig å se hvor den eksakte grensen mellom å ”leve sammen” eller å ”leve alene” går.

Et eksempel på dette er saken der moren ble dømt for trygdemisbruk. Hun er skilt og har to barn, hvorav kun det yngste barnet bor hos henne. Det eldste barnet bor i fosterhjem. Barnas mor har bodd i en utleieleilighet og er registrert i folkeregisteret på denne adressen. Hun sier hun er, og har hele tiden vært alene om omsorgen for datteren og har aldri bodd eller levd sammen med barnets far. Hun hevder på det tidspunktet hun traff barnets far og de innledet et forhold, var han gift og bodde i en egen leilighet. Han hadde to voksne barn fra dette ekteskapet. Barnets far var sjåfør og kjørte to biler for samme firma, en i Norge og en nedover Europa. Han skulle i utgangspunktet jobbe i 14 dager og ha fri i 14 dager. Siden han kjørte to biler, ble det mindre friperioder, og han var sjelden hjemme. Barnets far har hele tiden vært

folkeregistrert på sin egen leilighet. Etter datteren ble født, flyttet han sørover, der han bodde dels i campingvogn, dels i arbeidsbrakker og dels hos barnemorens far og mor. Han etablerte seg etter hvert i en ny leilighet med ny samboer. Det sentrale spørsmålet i denne saken er hvorvidt barnets mor har levd sammen med barnets far, helt eller delvis i den perioden som saken gjelder. Dette temaet er i følge domsdokumentene, sakens parter uenige om. Barnets mor og barnets far hevder at de ikke har bodd sammen. Han var, og er fortsatt registrert i folkeregisteret med adresse hos sine foreldre. Der han har en sokkelleilighet i foreldrenes hus. I følge domsdokumentene har barnets mor og far en muntlig avtale om samvær. Samværet har variert en del over tid, både når det gjelder hyppighet, varighet av det enkelte samvær og hvor samværet har funnet sted. I begynnelsen var samværet uregelmessig og fant sted i barnemorens leilighet, på grunn av farens boforhold og arbeidsforhold. Etter hvert ble samværet mer regelmessig, tilsvarende ”vanlig samvær”, med en ettermiddag i uken, annenhver helg og i ferier. Ved behov var foreldrene enige om at barnets far, ut over samværsretten, kunne hjelpe til med omsorgsoppgaver. I følge domsdokumentene er det nå sjelden at samværet finner sted i morens leilighet. Barnets mor har et begrenset nettverk og barnets far har i forbindelse med sykdom hun har vært gjennom, tilbrakt mer tid sammen med datteren enn det en vanlig samværsordning skulle tilsi. Særlig ved etter en operasjon trengte moren avlastning med omsorgsoppgavene som gikk utover en vanlig samværsordning. Den gang skjedde avlastningen ved at datteren bodde hos far de første 14 dagene etter operasjonen. Deretter var det en 14 dagers periode hvor far tilbrakte mye tid i mors leilighet. Også etter denne måneden hadde faren datteren mer enn vanlig, men da utenfor morens leilighet. Denne saken endte i trykderetten med tilbakekreving av feilutbetalt overgangsstønad og utvidet barnetrygd. Denne saken illustrerer at NAV får gjennomslag i retten for hva begrepet ”leve sammen” skal bety.

I en annen sak der moren ble frifunnet er også stikkordet hva ”leve sammen” betyr for NAV i motsetning til hva moren legger i det samme begrepet. I denne saken var spørsmålet om det på bakgrunn av den dokumentasjon som ble fremlagt, var tilstrekkelig sannsynliggjort at vedkommende den aktuelle perioden hadde levd sammen med barnefaren. Retten gikk igjennom de ulike bevisene i saken, adresse, post, uttalelser fra sameiet der faren bodde med mer. Opplysninger fra politiet som hadde etterforsket saken, men henlagt den, ble også gjennomgått. Retten kom til at det ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort at partene hadde levd sammen i det aktuelle tidsrommet. Retten fant dermed at vilkårene for overgangsstønad,

utvidet barnetrygd og stønad til barnetilsyn, var oppfylt. Vedtakene om tilbakekreving ble dermed også omgjort, idet vilkårene for tilbakebetaling ikke var oppfylt. Resultatet i denne saken ble en hel omgjøring, og mor ble frifunnet.

I Folketrygdloven § 15-5 tar en også for seg begrepet aleneomsorg for barn. Her står det forklart at stønadsmottakeren må sannsynliggjøre at han/hun er enslig mor eller far med aleneomsorg for barn. En mor eller far har aleneomsorgen for et barn når han/hun har varig klart mer av den daglige omsorgen enn den andre av barnets foreldre. Ingen av foreldrene anses å ha aleneomsorgen for barnet ved boforhold som nevnt i § 1-5 fjerde ledd, eller ved andre nære boforhold. Stønad gis ikke dersom stønadssøkeren lever sammen med en person hun eller han har barn med, er skilt eller separert fra, eller har levd sammen med i 12 av de siste 18 månedene. En enslig mor kan også miste retten til stønad hvis barnets far ikke er kjent og hun lever sammen med en mann som ikke kan utelukkes å være faren, med mindre hun kan sannsynliggjøre at han ikke er barnets far.

I flere av sakene som omhandler dette temaet er det mye frem og tilbake når det gjelder hva som er varig klart mer av den daglige omsorgen eller ikke. En av sakene i domsmaterialet mitt omhandler en trebarnsmor som har mottatt overgangsstønad for alle tre barna, over en periode på 8 år, med kun et opphold på to år. Spørsmålet som retten tar stilling til, er om barnas mor varig hadde klart mer av den daglige omsorgen enn barnas far. Første gang hun søkte om overgangsstønad, fremgikk det av søknaden at hun hadde født et barn tre måneder før, og at dagen før søknaden ble framsatt, var kommet til samlivsbrudd mellom henne og barnefaren. Barnets mor fikk da innvilget overgangsstønad, men etter et halvt år informerte hun trygdekontoret om at hun og barnefaren skulle samme måned, flytte sammen igjen. Før måneden var omme, var samboerforholdet på nytt opphørt og hun ble på ny tilslått overgangsstønad. Etter ett år ble overgangsstønaden stanset som følge av at barnets mor ikke hadde gitt trygdekontoret opplysninger om sin samlivsstatus. Et egenerklæringsskjema som var datert en måned før vedtaket om stans ble sendt ut, ble mottatt av trygdekontoret en uke etter stønaden ble stanset. Av denne egenerklæringen fremgikk det at barnefaren kunne treffe barnet så ofte han ville, men barnets mor var tilstede under samværet. Etter dette fattet trygdekontoret vedtak om at overgangsstønaden likevel ikke skulle stanses. Et nytt egenerklæringsskjema ble mottatt av trygdekontoret ett år senere, her fremgikk det at barnefaren ofte er på besøk for å ha samvær med barnet. Fire måneder senere varslet

trygdekontoret barnets mor om at retten til overgangsstønning skulle tas opp til ny vurdering, på grunn av barnet hadde fylt tre år. For videre rett til overgangsstønning er det da, som tidligere nevnt, et krav om aktivitet. Stønningmottakeren må da enten være i arbeid, utdanning eller tilmeldt arbeidsformidlingen som reell arbeidssøker som tilsvarer minst 50 % av full tid. Aetat bekreftet overfor trygdekontoret at stønningmottakeren hadde meldt seg som arbeidssøker, og trygdekontoret fattet vedtak om fortsatt overgangsstønning. To måneder senere fattet trygdekontoret et vedtak, der overgangsstønningen skulle opphøre fra måneden etter, på grunn av manglende informasjon om barnets mor sin samlivsstatus og forholdene rundt aktivitetsplikta. Tre måneder senere mottar trygdekontoret en telefonsamtale fra stønningmottakeren, der hun informerer om at hun hadde flyttet sammen med barnefaren måneden før. Hun hevdet selv at trygdekontoret var informert om samboerforholdet. Barnets mor og far giftet seg fire dager før denne telefonsamtalen fant sted.

To år senere mottar trygdekontoret en ny søknad om overgangsstønning, datert to dager før uttak av separasjon mellom barnets mor og far. Det opplyses i søknaden at samboerforholdet opphørte en måned tidligere. Videre fremgår det i søknaden at stønningmottakeren har fått et nytt barn som nå er 9 måneder gammelt. Begge barna har samme far. I sakens dokumenter er også en avtale om foreldreansvar datert samme måned som innlevering av siste søknad. Av denne avtalen fremgår det at barnas mor og far har felles foreldreansvar, men at barna har bostedsadresse hos mor. Far skal etter denne avtalen ha regelmessig samvær med barna annen hver helg og én dag i uka. Trygdekontoret fatter derfor vedtak der barnets mor er innvilget overgangsstønning fra måneden etter separasjonen er tatt ut. I egenerklærings skjema måneden etter fremgår det at barnets mor og far bor nær hverandre og er gode venner. Det opplyses i skjemaet at de ser hverandre hver dag og han møter barna og kjører de ærender med bilen. 8 måneder senere blir overgangsstønningen stoppet på grunn av problemer i forbindelse med flytting og folkeregisteradresse. Nytt krav om overgangsstønning ble innlevert senere samme måned. Samværet barnas mor har med barnas far opplyses i den forbindelse til å være annen hver helg, når han henter og bringer barna. En uke senere mottar trygdekontoret et anonymt tips om at barnas mor og far har bodd, og fortsatt bor sammen, mens hun samtidig mottok stønning som enslig forsørger. Barnas mor blir samme dag, i en telefonsamtale med trygdekontoret, konfrontert med disse opplysningene. Hun opplyste at hun og barnas far bor hver for seg, men rett i nærheten av hverandre. Han treffer derfor barna ofte, og brukes også til sjåfør for både henne og barna, da hun ikke har bil eller sertifikat. Trygdekontoret fatter da på ny et vedtak om overgangsstønning i maksimum ett år fremover. En måned etter dette

vedtaket ble fattet mottar trygdekontoret et brev fra det lokale lensmannskontoret der det fremgår at politiet er av den oppfatning at barnets mor og far bor sammen uavhengig av om de er registrert på to ulike adresser. Politiets grunnlag for dette var at forskjellige kjøretøyer som barnefaren disponerte bestandig stod parkert utenfor barnas mor sin bolig. Det opplyses også at de bor sammen i samme leilighet. I en ny egenerklæring mottatt av trygdekontoret samme måned, fremgår det at barnefaren treffer barna hver dag og at han fungerer som barnas mor sin sjåfør. Trygdekontoret fatter derfor vedtak der overgangsstønad midlertidig blir stanset. I en samtale med trygdekontoret opplyser hun at hun og barnefaren ikke bor sammen, men at de er gode venner. Siden han bor i nærheten, er han innom hver dag, og kjører henne dit hun skal. Hun har nå bil, men ikke sertifikat. Han hjelper henne også med det hun trenger hjelp til, samt deltar i oppdragelsen av barna og spiser ofte middag sammen med dem. Videre kommer det frem at hun er gravid, men det er usikkerhet rundt spørsmålet om hvem som er far til barnet. En måned senere fødte hun sitt tredje barn, og far til barnet er den samme som for hennes to første. Hun leverte inn en ny søknad om overgangsstønad samme måned. Vedtaket om stans av overgangsstønad blir stadfestet av fylkestrygdekontoret en måned senere. Barnas mor påanket vedtaket til Trygderetten.

Retten viser til at det foreligger en rekke dokumenter, som viser at barnas mor, barna og barnas far hadde utstrakt kontakt med hverandre. Retten uttaler at en slik kontakt som beskrives her, vanskelig kan forenes med at barnas mor har klart mer av den daglige omsorgen for barna. Retten påpeker at de i lokalavisa i forbindelse med siste barns fødsel, fremstiller seg selv i en familieliknende situasjon, uten at dette har hatt noen avgjørende betydning for det resultat retten har kommet til. Retten påpeker også at opplysninger avgitt etter at tvist har funnet sted, har normalt mindre bevismessig verdi enn mer tidsnære opplysninger som er avgitt før tvist er oppstått. Retten legger derfor ikke til grunn opplysningene i anken når det gjelder omfanget av kontakten mellom barnefar, barn og mor. Slik retten ser det har ikke barnets mor i tilstrekkelig grad sannsynliggjort at hun varig har klart mer av den daglige omsorgen for barna i den aktuelle perioden. Det påankede vedtaket stadfestes derfor.

Det disse sakene viser er at grensen mellom å være aleneforsørger eller ikke, ofte er vanskelig å bedømme både for NAV, retten og den enslige selv. Hvor mye samvær er over grensen? Kanskje det hadde vært bedre med mer bruk av skjønn i kontrollen?

Tidligere trygdedirektør Nanna Stender sier i en pressemelding⁷³ at trygdemisbruk er alvorlige brudd på tillitsforholdet mellom trygdeetaten og mottaker av stønad, og et angrep på en av de viktigste velferdsordningene i samfunnet vårt. NAV baserer seg med andre ord på folks ærlighet og moral. Folketrygdlovens § 21-7 gir NAV rett til å kreve at en person som mottar/søker en ytelse gir de opplysninger NAV trenger for å behandle et krav, eller revurdere en sak. Hvis personen unnlater å svare på etatens henvendelser, kan utbetaling av stønad avslås/tilbakeholdes.⁷⁴ Tidligere fylkesdirektør i NAV Møre og Romsdal, Olaug Flø Brekke, sier i en pressemelding, at de fleste trygdemottakere mottar sin stønad rettmessig, men det er noen som bevisst unngår regelverket. Hun sier at det da er viktig at kontrollapparatet avslører de som misbruker systemet. Gjennom en tettere oppfølging av stønadsmottakerne og skjerpet kontroll, blir stadig flere saker avdekket.⁷⁵ Men en må også ta i betraktning at det stadig skjerpende og økende fokuset på mer kontroll, kan skape mindre tillit hos stønadsmottakerne. Det økte fokuset kan medføre at de føler seg mistenkeliggjort og ikke til å stole på.

Det er også viktig i denne forbindelse å ta i betraktning at en i sin higer etter å avsløre eventuelle trygdemisbrukssaker, ikke går så langt at det går ut over privatlivets fred eller er personkrenkende. På den ene siden ønsker en økt og strengere kontroll, men på den andre siden vil det være nødvendig med opplysninger av meget personlig karakter for å kunne ta stilling til om vilkåret om ikke å leve sammen er oppfylt.⁷⁶ Det kan være krenkende å måtte gi opplysninger om svært private forhold. I en av sakene i domsmaterialet understreket retten at undersøkelsene av om en ugift mor bor sammen med barnefaren må utføres med varsomhet. Vedkommende skal ikke utsettes for krenkende kontrolltiltak. Det ble påpekt at trygdeforvaltningen kan bruke meldinger og opplysninger fra andre dersom disse meddeles i fullt navn. Retten forutsatte at den trygdede skal få anledning til å uttale seg før vedtak om utelukkelse av ytelse blir fattet. Retten mente også en bør ta utgangspunkt i den trygdedes egne utsagn ved avgjørelse av trygdespørsmål generelt. I saker der det er spørsmål om barnets foreldre lever sammen eller ikke, er dette forhold som den trygdede har bedre forutsetninger for å si noe om enn en utenforstående. Den trygdedes uttalelse må derfor få en sentral

⁷³ Pressemelding. Kraftig økning i anmeldt trygdemisbruk. Lesedato: 29.04.2007.

⁷⁴ Folketrygdloven, § 27-7.

⁷⁵ Pressemeldinger. Anmeldt for trygdemisbruk i Møre og Romsdal. Lesedato: 03.05.2009.

⁷⁶ Folketrygdloven, § 21-3/4.

betydning. Bevisbedømmelsen krever at det er tilstrekkelig med den overvekt av sannsynlighet for at rett til en ytelse foreligger.

Her viser retten en mer liberal fortolkning av reglene. En større vilje til å vise den trygdede tillit og til å tro på vedkommedes versjon, enne en mistenkeligjørende holdning hos NAV.

Andre former for kontroll, som for eksempel uanmeldte hjemmebesøk og ransaker ble tidligere benyttet bare i enkelte spesielle tilfeller (Skevik, 2001). Men i domsmaterialet mitt finner en flere eksempler på slike ransaker fra politiet, som fører til videre etterforskning av saken. I en sak ble en mor til 5 barn, ansett for å leve sammen med sin fraseparerte mann. Overgangsstønad ble stoppet og moren leverte klage på opphørsvedtaket. Bakgrunn for saken er at barnets mor ble separert og fikk da omsorgen for fire barn. Hun hadde da rett til uredusert overgangsstønad i tre år etter § 15-6, 15-7 og 15-9. Etter at det yngste barnet fylte tre år, ble det et krav til aktivitet hos mor i forhold til en 50 % stilling. Mor fikk seg da en jobb to dager i uken og var i tillegg tilmeldt Aetat. Hun fikk fortsatt innvilget overgangsstønad etter § 15-6 og 15-8 i to år til. I tillegg fikk hun også innvilget stønad til barnetilsyn. Like før hennes stønadsperiode utløp, opphørte trygdekontoret retten til overgangsstønad, siden hun ikke lenger var tilmeldt Aetat. Like etter ble hun syk og søkte om fortsatt overgangsstønad. Stønad ble innvilget for et halvt år. Etter ny søknad ett år senere, ble barnets mor tilslått overgangsstønad etter § 15-6 for tre år, dette på bakgrunn av at hun fikk et nytt barn. Informasjon om barnefar er ikke opplyst, og hun fikk således innvilget overgangsstønad opptil 2 måneder før fødsel. I en egenerklæring har barnets mor informert om at hun ikke bor i samme hus som den andre av barnets forelder. Hun har kontakt med han, men har ingen planer om å flytte sammen med han. Hun har opplyst at de har kontakt når barna skal ha samvær med han, annenhver uke. I en egenerklæring ett år senere har barnets mor opplyst at hun ikke vet hvor den andre av barnets forelder bor. Når han har samvær med barna, skjer dette på mors bosted. Mor reiser da til sin søster og bor der i disse periodene. Trygdekontoret fattet vedtak om opphør av overgangsstønden, på bakgrunn av funn politiet gjorde i hjemmet til barnets mor og sammenholdt med vitneforklaringer, dokumenterer dette at hun ikke er alene om omsorgen for barna.

Klage- og ankeenheden viser til, som det fremgår av Folketrygdloven § 15-5 første ledd, har den som er alene om omsorgen for små barn rett til overgangsstønad. Hvorvidt forsørgeren har aleneomsorgen, vurderes bare i forhold til den andre av barnets foreldre. Det er den

faktiske og daglige omsorgen som gir grunnlag for stønadsrett. Aleneomsorg foreligger der den ene av foreldrene varig har klart mer av den daglige omsorgen enn den andre. De viser videre til at i 1984 avsa Trygderetten i en ankesak en prinsippkjennelse om samliv. De gav her en anvisning på en vid fortolkning av dagjeldende forskrift § 1 andre ledd bokstav a. Denne bestemmelsen svarer til lovens § 1-5 fjerde ledd første og andre punktum. Trygderetten uttalte da at stønadsretten skal falle bort dersom den ene av foreldrene oppholder seg like mye i den annens bolig som i annen bolig. Det forhold at den ene av foreldrene sammenlagt oppholder seg minst like mye i den andre av foreldrenes bolig som i annen bolig, var således alene nok til å anse partene for å bo i samme hus og leve sammen i henhold til dagjeldende § 1 andre ledd bokstav a. Det legges derfor til grunn at det samme må gjelde i forhold til § 1-5. Den tiden vedkommende ikke har tilknytning til noen bolig på grunn av arbeid og lignende regnes ikke med ved vurdering av botilknytning, i følge domsdokumentene. Årsaken til at partene har tilknytning til samme bolig, er uten betydning, likledes om det er et forhold mellom dem. Det er den faktiske botilknytningen som er avgjørende. I denne saken må en vurdere i forhold til om de funn som ble gjort ved politiets ransaking, dokumenterer at barnets far hadde en slik tilknytning til barnemorens bopel, at det avskjærer hennes rett til enslig stønad etter § 15-1. Ved politiets ransaking ble det beslaglagt en rekke eiendeler som gir grunn til å tro at barnets far bor sammen med barnets mor og deres felles barn. Politiet fant både klær og toalettsaker som tilhørte en mann, samt medisiner som tilhørte barnets far. Selv om medisinene var av eldre dato, finner klage- og ankeenheten det som lite sannsynlig at disse skulle bli oppbevart i et hus hvor han aldri skulle ha bodd. Barnets mor hevder i følge domsdokumentene først at de klærne som politiet fant, ble anbrakt ved innflytting og at toalettsakene skulle tilhøre hennes bror. Siden har hun imidlertid endret forklaring til at både klærne og de personlige eiendelene skulle tilhøre hennes bror og nevø, som har bodd hos henne i langvarige perioder på grunn av hennes frykt og redsel til barnefaren.

I følge domsdokumentene finner klage- og ankeenheten det lite sannsynlig at barnets far fortsatt ville benyttet adressen til barnets mor, overfor offentlige instanser, Aetat, bank og forsikring, dersom han ikke hadde oppholdt seg mye på denne adressen. Barnets mor opplyste at dette skyldes at han ikke hadde meldt adresseendring til avsenderne. Barnefaren hadde imidlertid stått folkeregistrert på en annen adresse i tre år. Eierne av denne leiligheten benekter imidlertid i politiavhør at det på noe som helst slags tidspunkt har funnet sted et leieforhold mellom han og barnets far. Klage- og ankeenheten kan derfor ikke se at det er fremlagt klare bevis på at han faktisk har bodd eller oppholdt seg på denne adressen, og finner

det mest sannsynlig at han fikk tilsendt post på den adressen hvor han hadde sitt opphold. I følge domsdokumentene har skolen, der barna er elever, uttalt at de har oppfattet at barna bor i adressen til barnas mor. Skolen har ikke sagt noe om hvor far bor.

De anmeldte har også fått et nytt barn. Det ble i følge domsdokumentene ikke opplyst hvem som var barnets far før politiet kom inn i bildet og påla blodprøver. Klage- og ankeenheten ser dette som en ytterligere bekreftelse på at samlivet dem imellom var blitt gjenopptatt. På denne bakgrunn finner klage- og ankeenheten det mest sannsynlig at far har hatt så stor tilknytning til hennes bolig, at han har oppholdt seg mer der enn i annen bolig. Mor blir derfor av klage- og ankeenheten ikke å anse som enslig forsørger med aleneomsorg for sine barn. I følge domsdokumentene finner retten det lite tvilsomt at mor ikke kan anses som enslig mor med aleneomsorg for barn.

En annen av formene for kontroll som NAV i dag benytter overfor mottakere av stønader til enslige forsørgere, er at de involverte partene, det vil si barnets mor og eventuell far/kjæreste, må levere en skriftlig erklæring om at de ikke bor sammen til daglig eller har et ekteskapslignende forhold. Det er med andre ord stønadsmottakerens egne opplysninger om hun/han lever i et ekteskapslignende forhold eller ikke som legges til grunn. Hvis for eksempel en stønadsmottaker opplyser at hun ikke lever i et ekteskapslignende forhold med personen hun deler leilighet med, skal ikke NAV overprøve dette, med mindre det forekommer klare objektive opplysninger, som tilsier at dette ikke er riktig⁷⁷. Slike opplysninger kan blant annet være at vedkommende har opplyst til en annen offentlig etat å leve i et ekteskapslignende forhold med personen hun deler leilighet med, at hun i profilen sin på facebook eller twitter skriver at hun er i et forhold og samboer med en person.

I mitt domsmateriale finner en flere eksempler på dette. I en sak ble en leiekontrakt for en leilighet inngått mellom et vitne, som er utleier, og med barnas far og mor som leiere. Utleieren oppfattet situasjonen slik at begge foreldrene bodde i denne leiligheten. Barnas far oppgav også barnas mor sin adresse som egen adresse i forbindelse med et bilkjøp, selv om hans registrerte adresse på dette tidspunktet var en annen. Videre i saken er det anført på et tidligere tidspunkt at barnefaren på samme måte oppgav familiens adresse i forbindelse med gjeldskrav fra DNB og Postbanken, samt til Telenor i følge en faktura. En purring fra Kreditorforeningen på et senere tidspunkt ble også sendt til en adresse som var familiens

⁷⁷ Enslig mor/far. Lesedato: 09.01.2007.

bosted på det tidspunktet. De nevnte adressene kunne i følge domsdokumentene ikke ha blitt hentet fra noe offentlig register og må ha blitt oppgitt av barnas far selv. Noen påviselig omadressering av post har heller ikke funnet sted etter hva som er fremlagt av dokumentasjon i saken. Under en ransaking av familiens bopel ble det meste av post beslaglagt og intakte konvolutter bekrefter barnas far som original adressat med familiens adresser på konvoluttene. I tillegg legger retten vekt på at barnas far i stønadsperioden har vært registrert som kontaktperson per telefon for barnas mor sitt personlige firma. Et firma som var registrert som et enkeltmannsforetak. Ved søk i telefonkatalogen på firmaets navn kommer mobilnummeret til barnas far opp. Det samme nummeret fremgår på fakturaer fra firmaet. Denne saken endte med dom på begge foreldrene.

I en annen sak mottok trygdekontoret en anonym melding, forut for vedtaket av om stans av utbetaling av overgangsstønad og utvidet barnetrygd. Denne meldingen gikk ut på at barnefaren angivelig levde sammen med barnets mor i hennes leilighet. Senere ble det innlevert en melding som var undertegnet av fire personer. På bakgrunn av denne meldingen kontaktet trygdekontoret trygdemisbruksteamet. Politiet ble etter kjennelse fra forhørsretten gitt anledning til å innhente adresseopplysninger fra postens database. Tilbake fra posten kom en kopi av et skjermbilde, hvor det fremgår at barnets far mottar post og anses som en del av barnets mor sin husstand. Barnets mor mener saksbehandlingen i denne saken har vært kritikkverdig. Hun ble ikke varslet om meldingen eller om de innhentede opplysningene av politiet før vedtaket om stans ble fattet. Hun har derfor ikke fått anledning til å uttale seg om hun levde sammen med barnefaren eller ikke, før hennes overgangsstønad ble stanset og barnetrygden ble redusert til halvparten, en ordinær barnetrygd og senere krav om tilbakebetaling. Dette mener hun er markante avvik fra gjeldende varslingsregler og uttaleregler som skal sikre at hun får ivareta sine interesser. Hun hevder at trygdekontoret burde ha innkalt henne til en samtale, og eventuelt gått på uanmeldt hjemmebesøk. Hun mener også andre kilder for informasjon burde ha vært vurdert. Man kunne ha innhentet opplysninger om hvem som betalte regninger, og trygdekontoret kunne ha snakket med barnefaren. Hun mener at det er på det rene at ingen andre kilder enn meldingen og postregistreringene var grunnlag for vedtakene.

Disse utdragene viser ganske tydelige eksempler på at det som oppgis av opplysninger til trygdeetaten⁷⁸, ikke samsvarer med det personene har oppgitt til andre etater og firmaer.

⁷⁸ Nå NAV.

Når det gjelder kontroll for å avdekke underforbruk av stønader er det etter det jeg vet ingen spesielle kontroll for dette. Det kan være det kan oppdages og avdekkes av en engasjert saksbehandler i forbindelse med annen saksbehandling. Kontrollen er først og fremst ment til å avdekke misbruk og brukernes manglende overholdelse av opplysningssplikten. Det er derfor en ubalanse mellom hva som kontrolleres og hvem det er til fordel for. Siden systematisk kontroll av underforbruk, etter det jeg har informasjon om, ikke forekommer av noe slag. En ser gjennomgående at kontroll av ærlighet og tillit går igjen i den formelle og uformelle kontrollen.

Disse sakene viser at å dokumentere om noen bor sammen eller ikke, om de har et ekteskapslignende forhold eller ikke, og om forhold til faren har betydning for omsorgsutgifter eller ikke, ikke er lett å bevise. Grensen mellom å bli for nærgående og forstyrre privatlivets fred i kontrollsammenheng er syltynn. Denne balansegangen mellom behovet for å kontrollere og behovet for å skjerme privatlivets fred er ikke enkel. Men den er en viktig pekepinn på å tenke over hvor langt man er villig til å gå i kontrollens tjeneste.

Det er med andre ord stønadsmottakerens egne opplysninger om hun/han lever i et ekteskapslignende forhold eller ikke som legges til grunn. Hvis en stønadsmottaker opplyser til NAV at hun ikke lever i et ekteskapslignende forhold med personen hun deler leilighet med, skal NAV ikke overprøve dette, med mindre det forekommer klare objektive opplysninger som tilsier at dette ikke er riktig. NAV skal i et tillitsbasert system legge til grunn at trygdesøkerens opplysninger er korrekte. Hvis det er basert på ukorrekte opplysninger, kan rådene og veiledningen bli direkte feil. I januar 2009 vedtok Stortinget flere lovendringer som skulle gjøre det lettere å avsløre og forhindre trygdemisbruk, men som samtidig bryter med prinsipper for et tillitsbasert system. De nye lovendringene gir adgang til kontrollbesøk på arbeidsplasser og lignende hvis det foreligger mistanker om trygdemisbruk, i særlig utsatte bransjer. Lovendringene åpner også for utveksling av informasjon med offentlige myndigheter og forsikringsselskaper og andre finansinstitusjoner. Personer som mottar stønader fra NAV er pliktige til å la seg undersøke eller intervjuet av legen eller den sakkyndige NAV utpeker. Alle som kan bidra med opplysninger som kan oppklare en sak der det er mistanke om trygdemisbruk, kan bli pålagt å gi opplysninger⁷⁹. Folketrygdloven § 21-4

⁷⁹ Misbruksstatistikk – 1299 personer anmeldt for trygdesvindel. Lesedato: 03.05.2009.

omhandler innhenting av opplysninger og uttalelser. Den gir blant annet Arbeids- og velferdsetaten rett til å innhente de opplysninger som er nødvendige for å kontrollere om vilkårene for en ytelse er oppfylt, eller har vært oppfylt i tilbakelagte perioder, eller for å kontrollere utbetalinger etter en direkte oppgjørsordning. Disse opplysningene kan innhentes fra helsepersonell, eller andre som yter tjenester, forutsatt at de gjør det for trygdens regning, arbeidsgiver, tidligere arbeidsgiver, postoperatør, utdanningsinstitusjon, barnetilsynsordning, offentlig virksomhet, pensjonsinnretning, forsikringselskap og annen finansinstitusjon. Den som blir pålagt å gi slike opplysninger, plikter å gjøre det uten godtgjørelse.

Eksempler på slike opplysninger kan være at personen har opplyst til en annen offentlig etat, skatteetaten, posten eller folkeregisteret, at han/hun lever i et ekteskapslignende forhold med personen som en deler leilighet med. I en av sakene i domsmaterialet skulle retten ta stilling til om ankeparten, trygdeetaten, hadde grunnlag for å stanse overgangsstønad og utvidet barnetrygd og kreve for mye stønad tilbakebetalt. Barnets far hadde folkeregistrert adresse hos sine foreldre. Fylkestrygdekontoret mente at barnets foreldre måtte anses å ”leve sammen”, fordi barnets far fikk sendt posten sin til barnets mor. Barnets mor og far har felles foreldreansvar for datteren. Han var tilstede da datteren ble født, datteren har begge foreldrenes etternavn og de har en muntlig samværsavtale. Det er i følge saksdokumentene på det rene at han har mottatt post på barnets mor sin adresse. Det foreligger flere bekreftelser om postadresse i saken. Det er fastslått at registreringen i postens database ikke skyldes en melding om adresseendring fra barnefarens sin side. Han kan derved heller ikke, slik som det tidligere er lagt til grunn i saken, ha krysset av for at han hører til hennes husstand. Det er videre fremkommet at posten i en del tilfeller selv registrerer postadresse. Dette gjelder for eksempel i de tilfeller hvor en person faktisk har mottatt en del post til en adresse, uten å være registrert i folkeregisteret eller i postens register på denne adressen. I følge domsdokumentene kan bakgrunnen for postens registrering i denne saken være at barnefarens mor startet å sende posten fra deres adresse til barnefarens adresse hos barnets mor. Dette var sannsynligvis fordi hans mor trodde han oftere ville kunne få posten sin utlevert der enn på sin adresse, hos sine foreldre. Barnets mor hevder at Fylkestrygdekontoret sitt vedtak om stans og tilbakekreving av stønad er i denne saken fattet på bakgrunn av adresseopplysninger fra posten. I følge den ankede part kan ikke registreringer i postens database tillegges vekt. Dette fordi i denne saken har posten uttalt seg om hvor barnets far bor ved 4 anledninger, og alle uttalelsene er forskjellige. Det er også gjennom ankemotpartens forklaring kommet frem at en person kan ha flere ”historikker” i postens register og opplysningene i disse kan være motstridende. Dette

kan i følge domsdokumentene skyldes at postens database ikke er knyttet opp mot vedkommendes personnummer. Det er også i saken pekt på at opplysninger i databasen ikke ajourføres. Det påpekes også at barnets far aldri har meldt fra til posten om at han bor på barnets mor sin adresse og tilhører hennes husstand, slik som fylkestrygdekontoret tidligere uriktig har lagt til grunn. Den ankende part, advokaten til barnets mor, hevder derfor at registreringer i registeret følgelig ikke er avhengig av meldinger fra den det gjelder, men skjer etter noen uklare kriterier også fra postens side. De påpeker også at barnets far har mottatt posten sin til adressen som han er registrert med i folkeregisteret, også i denne perioden hvor han etter postens uttalelse kun skulle ha samme postadresse som barnets mor. Barnets mor sin advokat, hevder at det alt i alt må konkluderes med at posten ikke er en troverdig kilde i forhold til å avklare hvor en person bor. Uavhengig av hvilke postadresser barnets far har hatt, har han i følge barnets mor ikke bodd sammen med henne. Opplysninger om hvor han mottar post gir ikke tilstrekkelig grunnlag for å stanse trygdeytelser ut fra den forutsetning at man vanligvis bor der man mottar post. I denne saken kom retten frem til at det ikke kunne legges avgjørende vekt på hvor barnets far fikk sin post tilsendt. Han hadde i svært korte perioder bodd sammen med barnets mor i forbindelse med at hun hadde gjennomgått operasjoner og trengte hjelp med omsorgen av barnet. Retten kom til at det ikke var etablert noe varig samliv mellom partene. De periodene de bodde sammen på grunn av omsorgen for barnet, fikk ikke avgjørende betydning for om de ble å anse å ”leve sammen”. Derfor ble resultatet i denne saken en hel omgjøring. Og moren ble frifunnet.

Dette eksempelet viser at NAV sin kontroll av stønader til enslige forsørgere er basert på tillit og medvirkning, der trygdesøkeren har en plikt til å medvirke til at NAV innehar korrekte opplysninger om dem i forhold til inntekt, bosituasjon og kontakt med barnets forelder.

Myndiggjøring handler ikke bare om å sette det enkelte individet bedre i stand til å ta ansvar for seg selv og sin situasjon, det handler også om hvordan det miljøet de er del av kan stimulere til å utvikle myndiggjørende kommunikasjonsmønstre og samværsformer. Tillit er her et viktig stikkord. Tillit er en grunnleggende forutsetning for myndiggjøring.

Å leve i et samfunn sammen med andre innebærer at vi er avhengige av hverandre. Men alle har ikke like mye makt, og er ikke like avhengige av hverandre. Å få gjennomslag for sin vilje og å gjøre sin rett gjeldende der myndiggjøring er et realisert ideal, og har noe med makt å gjøre (Vik, 2007). Alle stønadsmottakere har ikke de samme ressursene, og er ikke like flinke eller sterke til å fremme sin sak og sin vilje. Personer som er anmeldt for trygdemisbruk som

har både økonomisk og sosial kapital, jfr. Bourdieus begreper, vil lettere klare å argumentere for sin sak i en rettssak, enn en som ikke besitter disse kapitalformene, som for eksempel dårlig økonomi, språkvansker og dårlig selvtillit. I en av sakene hadde barnas mor tatt med seg barnas far som tolk til samtale på trygdekontoret. Hun fikk beskjed om at han ikke kunne brukes som tolk, så trygdekontoret skulle ordne med ny time og ny tolk. Ved neste samtale på trygdekontoret hadde hun med seg en kommunal tolk. Barnets mor opplyste at hun og barnefaren ikke hadde noe forhold nå, men at han av og til hjelper henne, fordi hun ikke kan språket. Forut for forrige samtale hadde hun vært på sosialkontoret og bestilt tolk, men tolken kom ikke. Derfor hadde hun tatt med seg mannen sin. Hun sier at de i tillegg har noe kontakt nå, for å se om han blir bedre å være sammen med nå når han har vært på ruspoliklinikken for terapi av sitt rusproblem.

Ser en samlet på alle sakene, er det noen fellestrekk: Det er de som allerede ligger nede for telling, som ikke har noe nettverk eller ressurser, som blir tystet på, anmeldt og dømt for trygdemisbruk. De ressurssterke, med nettverk og muligheter, som nok hadde klart seg på egenhånd, finner jeg ikke i dokumentene. Selv om de kanskje finnes, har de kanskje mulighet og ressurser til å utnytte systemet på en helt annen måte enn de som allerede har tapt.

Slik det ser ut for meg, er det de med økonomisk, sosial og kulturell kapital som best klarer å navigere seg gjennom denne labyrinten med lover og regler uten å ende opp som trygdemisbrukere. Mens de som ikke besitter disse kapitalformene har færre muligheter til å finne ut av systemet selv. De blir maktesløse i denne prosessen. Resultatet kan da bli at de som kanskje trenger det mest, kanskje ikke kjenner sine rettigheter som enslig forsørger og derfor ikke søker trygden. Eller de som søker kan ende opp som trygdemisbrukere fordi de har for dårlig kjennskap til et villniss av regler, ulike støtteordninger og kriterier, ikke greier å nyttiggjøre seg informasjon de har mottatt og mangler kunnskap om saksbehandlingsgangen i dette systemet. Etter hvert som kontrollene stadig øker og flere trygdemisbrukere avsløres, blir resultatet et enda mer komplisert skjemavelde for å søke på stønadene. Noe som mest sannsynlig ikke vil gå ut over de ressurssterke, men samfunnets svakeste, som egentlig er de som har mest behov for disse stønadene. Avmaktssituasjonene til enslige mødre i forhold til NAV systemet forsterkes av økonomiske og sosiale problemer. Om trygdesvindler er et bevisst valg ut fra slike problemer eller i kombinasjon med manglende kunnskap og oversikt over krav til alle støtteordningene, kan bare videre forskning gi svar på.

Spørsmål jeg stiller meg er: Bør søknadssystemet legges om for å sikre at stønadsmottakere får ivaretatt sine interesser bedre? Bør trygdeordningen basere mer på skjønnsmessige vurderinger der det tas mer hensyn til den enslige forsørgerens totale livssituasjon? Bør de ulike stønadsordningene for enslige forsørgere samordnes mer og forenkles slik at risikoen for misbruk kan reduseres ved at det blir enklere å være søker? Bør myndiggjøring i større grad bety å styrke enslige forsørgeres innflytelse og makt overfor trygdesystemet slik at deres historier i større grad enn i dag blir hørt og tatt hensyn til? Bør dagens kontrollregime basert på tysting og inngrep i den private sfæren mykes opp til fordel for et mer tillitsbasert regime? Tillit til rettferdig behandling har dårlige kår i et system med mistenkeliggjøring, skjerpet kontroll og stor ulikhet i makt.

8 STRAFFEFORMER OG STRAFFERAMMENE VED TRYGDEMISBRUK.

Garland (1990) anvender et straffesosiologisk perspektiv der han ser på straffen som en sosial institusjon. Han mener straff er skapt av historiske og sosiale krefter. Garland argumenterer for en sammensatt tilnærming til straff. Dette for å vise at straff er en kompleks sosial institusjon, og ikke bør studeres som et objekt i seg selv. Han setter fokus på den straffende vendingen, og prøver å forstå straff som et sosialt fenomen. Garland mener at det ikke finnes noen enkelt teori eller teoritradisjon som på en tilfredsstillende måte kan beskrive eller forklare straff som institusjonelt fenomen. Skal en lykkes med det, må en i følge Garland være villig til å søke innsikt i vidt forskjellige tilnærminger og forkaste de som ikke holder mål.

Garland mener det finnes en moralsk kjerne i strafferetten som beskytter både den maktesløse og den mektige. Han mener Durkheim har rett i at store deler av strafferetten har moralsk forankring også i arbeiderklassen, selv om Durkheim i følge Garland overser at det finnes enkelte kategorier av lovbrudd som ikke har den samme moralske forankringen i den kollektive bevisstheten. Garland mener at selv om straffens uttrykking av moralske følelser blir redusert ved en byråkratisering av straffesystemet, i forhold til tidligere straffesystemer, er det fortsatt slik at alvorlig kriminalitet som for eksempel trygdemisbruk har følelsesmessig appell til folk flest.

En befolkningsundersøkelse NAV har gjennomført om holdninger til trygdemisbruk viser at trygdemisbruk er den handlingen som oppfattes som mest alvorlig i befolkningen. 98 % mener trygdemisbruk er meget eller ganske alvorlig, mens kun 1 % mener det er litt alvorlig, og ingen mener det ikke er alvorlig. Folk sine holdninger er i denne undersøkelsen blant annet blitt sammenlignet med å betale svart for håndverkertjenester, der 42 % mener det er litt alvorlig eller ikke alvorlig overhodet å jobbe svart eller benytte svart arbeidskraft. I følge advokat Maria Cabrera⁸⁰ er ikke undersøkelsens resultater overraskende. Men de føyer seg inn i rekken av oppslag hvor stønadsmottakerne fra folketrygden blir stigmatisert og kritisert. Hun mener at slike oppslag skaper holdninger. Hennes erfaring som advokat fra arbeid på trygderettens område, er imidlertid ikke at trygdemottakerne bevisst ønsker å tappe statskassa

⁸⁰ Trygdemisbruk. Lesedato:17.04.2012.

for midler eller arbeide så lite som mulig. Hennes erfaring er at hovedårsaken til trygdemisbruk skyldes et uklart og lite tilrettelagt regelverk i kombinasjon med mangelfull veiledning. Kun et fåtall av sakene som NAV mottar tips om vedrørende mistanke om trygdemisbruk oversendes til politiet. Siden de fleste sakene blir behandlet internt hos NAV, er det viktig at man er sikker på at NAV gjør en korrekt og forsvarlig saksbehandling. Spesielt siden sanksjonene kan få en stor innvirkning på stønadsmottakerens livssituasjon og økonomiske situasjon i lang tid fremover.

I følge Hauge (1996) er straff et tilsiktet onde som påføres den som har begått en straffeovertrødelse. Straffens formål er å få befolkningen i samfunnet til å følge loven. Strafferetten bruker ulike begrunnelser for å benytte straff (Larsson, 1997). Hovedbegrunnelsene er *individualprevensjon* og *allmennprevensjon*.

Jeg har i denne oppgaven valgt å ikke komme nærmere inn på individualprevensjonen. Dette fordi jeg mener individualprevensjon ikke er så relevant i denne sammenheng, siden den baserer seg på at straffen skal rette seg mot enkeltindividet, den enkelte person som har brutt en lov. Det er lovbrøteren selv som skal bli mer lovlydig, ikke den allmenne befolkningen eller lovbrøterens bror. Straffen er ment å virke slik at lovbrøteren ikke faller tilbake til nye lovbrudd etter endt soning. Effekten av de individualpreventive tiltakene måles derfor vanligvis i tilbakefallsprosent.

Jeg har valgt å komme nærmere inn på allmennprevensjonen, siden den baserer seg på at man ved å straffe den som begår en kriminell handling, tar sikte på å påvirke andre enn den enkelte lovbrøteren, slik at de ikke begår lovbrudd. Allmennprevensjon er mest relevant i diskusjonen om hvordan trygdemisbruk kan forhindres. Jeg skal derfor drøfte nærmere den allmennpreventive tankegangen og de allmennpreventive virkningene straff og sanksjoner kan ha innenfor trygdemisbruk.

8.1 Virker allmennprevensjonen overfor trygdesøkende enslige forsørgere?

Guri Mikkelsen leder ved NAV Kontroll Midt-Norge sier i et intervju med avisa Byens Næringsliv⁸¹ i Trondheim 22.02.2011, om NAV sin kontroll for å hindre trygdemisbruk:

”NAV-systemet er i stor grad basert på tillit, og misbruk av fellesskapets midler blir slått hardt ned på. Anmeldelser skal ha en preventiv virkning. Ikke bare må man betale tilbake det man urettmessig har fått i ytelser. I tillegg kommer bøter og i mange tilfeller må stønadsmottakeren belage seg på en tid bak lås og slå også...”

I følge Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet fra 2011, er påvirkning av samfunnets holdninger og normer viktig i bekjempelsen av økonomisk kriminalitet. En slik påvirkning skjer blant annet ved formidling av kunnskap. Derfor er det viktig at faktakunnskap om skadevirkningene og omfanget av den økonomiske kriminaliteten blir gjort kjent. I følge handlingsplanen er den allmennpreventive effekten av avdekking og effektiv sanksjonering spesielt stor innenfor området økonomisk kriminalitet. Høy opplevd oppdagelsesrisiko og effektiv sanksjonering, er derfor et sentralt virkemiddel for å forebygge økonomisk kriminalitet. Dette gjelder spesielt i den alvorlige, planlagte økonomiske kriminaliteten. Aktørene her handler ofte på bakgrunn av bevisste avveininger av potensialet for profitt holdt opp mot risikoen for avdekking og en sannsynlig reaksjon. Derfor vil i følge Regjeringens handlingsplan, inndragning av urettmessige penger være viktig siden det rammer profitten, som er selve motivet for den økonomiske kriminaliteten. Dette gjelder også annen type økonomisk kriminalitet som misbruk av offentlige stønadsordninger, slik som trygdemisbruk. Påvirkning av normer og holdninger er i følge Regjeringen, viktig i kampen mot økonomisk kriminalitet. En slik påvirkning kan blant annet gjøres ved formidling av kunnskap.⁸²

⁸¹ Færre jukser med trygda. Lesedato: 12.09.2011.

⁸² Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet, 2011.

Straff har en stor betydning for oss alle, og ikke bare for den som er rammet direkte av den. Tanken om allmennprevensjon er en nytteteori. Den bygger på en forutsetning om at individenes atferd i stor grad er et resultat av rasjonelle valg som er bestemt av at individet søker å oppnå mest mulig nytte med minst mulig omkostninger. Med det mener en at straff skal være nyttig og den skal redusere kriminalitetsomfanget ved å virke på tre måter (Schafft, 1997):

- Straffen skal være avskrekkende, ved at den vekker frykt.
- Straffen skal være moraldannende, ved at den skaper ansvars- og pliktfølelse.
- Straffen skal være vanedannende, ved at lovligheten blir vanlig uten at man tenker over det.

En trussel om straff skal ideelt sett gi allmennheten signaler om hva som er rett og galt. Den skal virke oppdragende og man skal bli skremt av konsekvensene av å gjøre lovbrudd. En straff skal derfor utgjøre en så stor omkostning ved lovbrudd at individet heller vil velge å være lovlydig.

Hvorvidt det er frykt for straff som fører til at de fleste er lovlydige har innen kriminologien vært et viktig tema. Særlig blant strafferettsjurister har troen på straffens allmennpreventive virkning vært til stede. Johs. Andenæs (1975) forsvarer til en viss grad straffens allmennpreventive virkning. Men han mener at straff virker mer allmennpreventivt ved noen typer lovbrudd enn andre. Dette kan være brudd på ordensforskriftene, slik som trafikklovgivningen og alkohollovgivningen. Her mener Andenæs at det ikke er tvil om at straffen for slike overtredelser først og fremst har en allmennpreventiv funksjon (Schafft, 1997). De fleste av oss er på dette området potensielle lovbrøyttere, alle har vi vel kjørt for fort en gang eller to, men av redsel for å bli tatt i politikontroll overholder de fleste stort sett trafikkreglene.

Nils Christie (1982) er meget kritisk til straffens allmennpreventive virkning. Han argumenterer for at denne teorien fører med seg en svært uheldig utvikling. Han kritiserer at man for det første tar det for en selvfølge at straff skal virke avskrekkende, og i tillegg hevde ukritisk at avskrekkingseffekten virker proporsjonalt med straffens størrelse. Han viser det med eksempel i de høye strafferammene for narkotikaforbrytelser her i landet.

Strafferammene for narkotikalovbrudd her i landet ble av hensyn til allmennheten hevet gjentatte ganger, uten at straffen virker som den skal i følge Christie. Samtidig bør en også

være oppmerksom på at det kan være etiske betenkeligheter ved å straffe noen strengt for at andre ikke skal utføre handlingen.

En annen sentral person i debatten om allmennprevensjon her i landet har vært Vilhelm Aubert. Han mener teoriene om straffens allmennpreventive virkning ikke er vitenskapelige holdbare. Aubert (1972) mener når straff allikevel finnes, er det fordi den skal oppfylle andre sosiale funksjoner enn å avskrekke allmennheten. En sosial funksjon er i følge Aubert, det som bidrar til at samfunnets strukturelle hovedtrekk opprettholdes. En av grunnene Aubert oppgir for at forutsetningene for allmennprevensjon er dårlige, er at hvis straffen skal virke allmennpreventivt, må folk flest også vite hva som straffes, hvor mye det straffes og hvordan det straffes. Aubert mener at hvis vi skal kunne forstå strafferetten og straffens eksistens, må vi se etter hvilke latente funksjoner, ikke-tilsiktete virkninger, lover og straffer kan ha som virker stabiliserende på samfunnet og straffesystemet.

Om trusselen om straff er en medvirkende årsak til at enslige forsørgere fraholder seg fra trygdemisbruk, er vanskelig å vite. Myndighetene og NAV argumenterer likevel med at det er tunge allmennpreventive hensyn i forbindelse med straff for trygdebedrageri, da denne ordningen er basert på ærlighet og tillit til at søkerne gir de nødvendige korrekte opplysningene. Men samtidig skal en være, som Christie (1982) sier, kritisk til å straffe denne formen for økonomisk kriminalitet for strengt kun ut fra allmennpreventive hensyn.

8.2 Straffebestemmelser for trygdemisbruk.

Trygdemisbrukssaker er lik annen form for økonomisk kriminalitet, ved at det også i denne formen for lovbrudd er vanskelig å bevise skyld, og få saker kommer opp for domstolene. De fleste straffebud som retter seg mot økonomisk kriminalitet, har forsett som skyldkrav. Med det menes at det må føres bevis for at gjerningspersonen har vært klar over de sidene ved handlingen som innebærer at den rammes av straffebudet. Målet for bevisbedømmelsen er å klargjøre hvor stor sannsynlighet det er for et straffebuds objektive og subjektive vilkår er overtrådt. For å kunne avgjøre om en person er skyldig, må dommeren i tillegg ta stilling til hvor stor grad av sannsynlighet norsk rett krever for at bevisbyrden skal kunne sies å være oppfylt. Hvis det foreligger tvil, skal det komme tiltalte til gode (Sundet, 1994). Innenfor trygdemisbrukssaker kan en komme i tvil om en person bevisst har unnlatt og opplyse NAV om at han/hun er blitt samboer. Og om det lokale NAV kontoret har opplyst vedkommende så

godt at han/hun burde ha forstått at dette var en viktig opplysning de holdt tilbake. Stønadsmottakeren har som tidligere nevnt en opplysningsplikt overfor NAV, mens NAV på sin side har en veiledningsplikt. Forventningene til stønaden kan i enkelte tilfeller skyldes misforståelser mellom stønadsmottakeren og NAV om hva NAV har formidlet til mottakeren. Ofte kan slike saker ende med en skylddeling eller at saken blir henlagt før den har kommet så langt som til rettsystemet.

Stønadsordningene NAV forvalter er, som tidligere nevnt, basert på tillit til at medlemmene gir NAV nødvendige og korrekte opplysninger. Oppgir de feil opplysninger kan det føre til en feilutbetaling. Samtidig kan vilkårene for tilbakebetaling være oppfylt, og forholdet vil da kunne rammes av straffebestemmelser. De mest benyttede straffebestemmelsene for lovbrudd av denne typen trygdemisbruk er:⁸³

Straffelovens § 166, om falsk forklaring: Denne paragrafen omhandler når en muntlig eller skriftlig avgir falsk forklaring til trygdens organer når en er pliktig til å forklare seg til trygdens organer og pliktig til å avgi bevis. For NAV sitt vedkommende, kan det være et medlem gir uriktig forklaring eller egenerklæring for å motta stønader fra trygden som de ikke har rett på. Hvis barnets mor og far, i en stønadssak om enslig forsørger, uriktig undertegner en erklæring på at de ikke bor sammen, kan begge bli anmeldt for brudd på straffeloven § 166. En falsk forklaring er straffbar i seg selv, selv om den ikke har ført til noen feilutbetaling. Lovbruddet er fullbyrdet straks den falske forklaringen er avgitt.

Straffelovens § 270, om bedrageri: En straffbar handling etter denne paragrafen omhandler at lovbrøyteren i hensikt å skaffe seg eller andre en urettmessig vinning, fremkaller, utnytter eller styrker en villfarelse og derved forleder noen til en handling som medfører tap eller fare for den som blir forledet. Fremkallelse eller styrking av en villfarelse vil for NAV sitt vedkommende innebære for eksempel at en stønadsmottaker holder tilbake opplysninger overfor NAV. Utnyttelse vil si at man utnytter en annens villfarelse, uten at en selv nødvendigvis har fremkalt villfarelsen. Villfarelsen må i slike tilfeller føre til en handling som medfører tap eller fare for tap for etaten, slik som utbetaling av en trygdeytelse. Lovbrøyteren må ha handlet med forsett, og være klar over at han fremkaller, utnytter eller styrker en villfarelse som foreleder en annen til en handling som medfører vedkommende tap eller fare

⁸³ Vedlegg 1 til Folketrygdloven § 25-12 – Behandling av straffesaker.

for tap, slik at handlingen blir begått med vitende og vilje. Det kreves også at handlingen er i vinnings hensikt, det vil si at hensikten med handlingen å gi NAV feil opplysninger eller holde tilbake opplysninger, har vært å skaffe seg en uberettiget vinning. Kravet etter denne paragrafen er ikke oppfylt dersom vedkommende trodde han hadde krav på ytelsen.

Straffelovens § 271, om grovt bedrageri: Her må gjerningsbeskrivelsen etter § 270 være oppfylt. Skal forholdet ansees som grovt bedrageri må det urettmessig mottatte beløpet være i størrelsesorden 70 – 80 000 kroner. Bedragerier overfor NAV anses ofte som grovt, på grunn av brudd på tillitsforholdet mellom NAV og medlemmene. Høyesteretts praksis tyder på at slike tillitsbrudd bedømmes strafferettslig strengt i forhold til annen vinningskriminalitet. Ofte kan det dreie seg om store beløp som er urettmessig mottatt.⁸⁴ I følge arbeids- og velferdsdirektør Joakim Lystad⁸⁵ er gjennomsnittsbeløpa i trygdemisbrukssakene på enslig forsørgerområdet, som er anmeldt til politiet i 2011, cirka 200 000 – 250 000 kroner i gjennomsnitt.

Straffelovens § 271 a, grovt uaktsomt bedrageri: Det kreves ikke vinnings hensikt ved overtredelse av denne paragrafen. Denne bestemmelsen tas med subsidiert der også et strengere straffebud er påberopt i anmeldelsen av lovbruddet. Dette på bakgrunn av at det kan være vanskelig å bevise at vedkommende har handlet med forsett etter det strengere straffebudet, men at tilstrekkelig bevis for uaktsomhet foreligger.

De ulike skyldformer som er i disse straffesakene er uaktsomhet, forsett og hensikt. Uaktsomhet gjelder ved tilfeller der medlemmet burde forstått at han/hun skulle gitt opplysninger til NAV, eller der medlemmet burde forstått at han/hun ikke var berettiget ytelsen. Forsett innebærer at lovbrøyteren må være klar over at han fortar den handling som er beskrevet i straffebudet. Han/hun må være klar over at han/hun for eksempel gir eller unnlater å gi NAV opplysninger som er av betydning for rettigheter eller plikter etter folketrygdloven. Men det betyr ikke at han/hun må være klar over at handlingen er straffbar. Eksempel på en slik handling er når medlemmet unnlater å gi beskjed om at hun flytter sammen med barnets far. I noen straffebud, slik som bedrageri kreves det i tillegg til forsett, en særlig hensikt. Her kreves det at lovbrøyteren har til hensikt å skaffe seg en uberettiget vinning. Det er ikke

⁸⁴ Vedlegg 1 til Folketrygdloven § 25-12 – Behandling av straffesaker.

⁸⁵ Misbruksstatistikk. Lesedato: 27.04.2012.

nødvendig at hensikten om uberettiget vinning, som for eksempel å motta stønad som enslig forsørger, faktisk blir nådd.⁸⁶

I mitt domsmateriale er to ektefeller domfelt for grovt bedrageri, for urettmessig å ha mottatt trygdeytelser med 559 059 kroner i overgangsstønad, utvidet barnetrygd og bidragsforskudd og 283 018 kroner i rehabiliteringspenger. Barnas far dømmes i denne saken for overtredelse av straffeloven § 270 første ledd nr 1, jamfør andre ledd, jamfør § 271, jamfør straffeloven § 62 første ledd, til fengsel i åtte måneder. Barnas mor dømmes for overtredelse av straffeloven § 270 første ledd nr 1, jamfør andre ledd, jamfør § 271, til fengsel i fem måneder. Begge dømmes til å betale til sammen 502.936 kroner til NAV. Begge skal også hver betale saksomkostninger til Staten med 4.000 kroner.

Sanksjonsutvalget har i NOU 2003:15 foreslått at de mindre alvorlige overtredelsene av straffebestemmelsene i særlovgivningen, i større grad bør sanksjoneres av forvaltningen, det vil si ved hjelp av administrative sanksjoner. Den formelle straffen som ilegges av påtalemyndigheten, politiet eller domstolen, bør begrenses og fortrinnsvis bare benyttes ved de alvorligste overtredelsene. Et slikt system kan i følge regjeringens handlingsplan bidra til at sanksjoneringen blir bedre tilpasset overtredelsens alvor og art. Dette kan også legge til rette for en mer effektiv håndheving, som kan bidra til at de totale kostnadene blir redusert, siden saken normalt bare behandles i én etat, i forvaltningen, i stedet for i to eller tre etater, som først forvaltningen, så politiet/påtalemyndigheten og til slutt domstolen. Et hovedpoeng fra myndighetens side er at en større bruk av administrative sanksjoner kan føre til at flere saker avsluttes med en reaksjon i stedet for å bli henlagt av kapasitetsgrunner.⁸⁷

Sanksjonsutvalget hevder det er nødvendig å samordne bruk av formell straff og administrative sanksjoner for å unngå gjentatt forfølgning av samme person for samme forhold. Det legger opp til at det er forvaltningen som foretar valget mellom å forfølge saken selv eller å anmelde forholdet for ordinær straffeforfølgning. Sanksjoner ilagt i den ene prosessen kan sperre for forfølgning i den andre prosessen. Flere av sanksjonsutvalgets forslag er fulgt opp i særlovgivningen, og man har fått regler om administrative sanksjoner innenfor en rekke

⁸⁶ Vedlegg 1 til Folketrygdloven § 25-12 – Behandling av straffesaker.

⁸⁷ Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet, 2011.

forvaltningsområder. I tillegg til politiet er toll- og avgiftsmyndighetene i dag eneste offentlig myndighet, som har hjemmel til å ilegge forenklet forelegg ved straffbare overtredelser av tolloven. I dag er det ikke anledning for toll- og avgiftsmyndighetene til å registrere ilagte forenklede forelegg, slik at de kan fange opp gjentakelser. Men sanksjonsutvalget har i sin utredning kommentert at dersom området for sanksjonering med forenklede forelegg, på tollområdet blir utvidet, bør det også gis adgang til å registrere disse sakene, slik at gjentakelsene også fanges opp. Regjeringen vil vurdere disse spørsmålene om utvidelse av ordningen med forenklet forelegg i handlingsplanens virkeperiode. Kanskje denne hjemmelen i fremtiden kan utvides til å gjelde NAV?

Sanksjonene og straffene for økonomisk kriminalitet må i følge regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet være effektive, ivareta sikkerheten og tilpasset overtredelsens karakter og grovhet. I NOU 2003:15 foreslo et sanksjonsutvalg at mindre alvorlige overtredelser av annen lovgivning enn straffeloven, i større grad burde sanksjoneres av forvaltningen. Hvis forvaltningen kan sanksjonere mot mindre overtredelser, kan det gjøre at politiet får frigjort ressurser til andre oppgaver, og muligens også sikre mer konsekvente og raskere sanksjoner.⁸⁸

8.3 NAV kontorets fremgangsmåte når mulig straffbart forhold oppdages.

I utgangspunktet anmeldes det ikke forhold der urettmessig mottatt beløp er under 5000 kroner. Stønadmottakeren gis da en advarsel. Anses forholdet som alvorlig, kan det anmeldes selv om beløpet er lavere.

I tilfeller med sterk mistanke om et pågående trygdemisbruk, eller at et misbruk har pågått, uten at NAV kontoret har tilstrekkelige holdepunkter til å kunne fatte vedtak om tilbakebetaling av urettmessig utbetalt ytelse, blir det anbefalt at NAV kontoret allikevel anmelder saker til politiet. NAV Fylkeskontor må i disse tilfellene gjøre politiet oppmerksom på at en fra NAV kontorets side, ikke har tilstrekkelig bevis for trygdemisbruk. NAV Fylkeskontor må be politiet om å orientere dem om deres etterforskningsresultat, siden det i

⁸⁸ Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet, 2011.

neste omgang skal danne grunnlag for å ta stilling til tilbakekrevingsspørsmålet på NAV kontoret.

Etter at NAV har fattet vedtak om tilbakebetaling, skal en vurdere om stønadsmottakerens handling eller unnlattelse av å handle, er av en så grov art at det kan foreligge et straffbart forhold. Mener NAV at forholdet kan rammes av et straffebed, skal saken sendes videre til NAV Fylkeskontor, som vil vurdere spørsmålet om å anmelde forholdet til påtalemyndigheten. I de tilfeller der NAV mener å ha mistanke om eller bevis for at et straffbart forhold har skjedd, sender NAV Fylkeskontor en anmeldelse til politiet.

8.4 Straffeformer for trygdemisbruk.

I følge Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet⁸⁹ er det et grunnleggende krav at samfunnet håndhever lovovertridelser forholdsmessig. Det er i følge myndighetene, av stor betydning at sanksjoner ilegges mest mulig effektivt, slik at flest mulig saker avsluttes med en reaksjon fremfor å bli henlagt av kapasitetsgrunner av påtalemyndigheten.

De ulike formene for sanksjoner som i dag benyttes ved trygdemisbruk er:

- Tilbakekreving av urettmessige mottatte stønader.
- Betinget og ubetinget fengselsstraff.

I tillegg må også den dømte betale noe av saksomkostningene.

8.4.1 Tilbakekreving etter feilaktig utbetaling.

I følge Folketrygdloven § 22-15 er en feilaktig utbetaling, en utbetaling som Arbeids- og velferdsetaten, Helsedirektoratet eller organ som er underlagt Helsedirektoratet har foretatt til noen som ikke hadde krav på den. Denne utbetalingen kan kreves tilbake dersom den som har fått utbetalingen, det vil si mottakeren, eller noen som opptrådte på vegne av mottakeren forsto, eller burde ha forstått at utbetalingen skyldtes en feil. Det samme gjelder hvis personen har forårsaket utbetalingen ved forsettlig eller uaktsomt å gi feilaktige eller mangelfulle opplysninger.

⁸⁹ Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet, 2011.

Når det gjelder krav etter feilutbetalinger, skal krav etter første ledd rettes mot mottakeren av feilutbetalingen. Dersom kravet ikke dekkes hos mottakeren, kan det rettes mot noen som har opptrådt på vegne av mottakeren og som har utvist forsett eller uaktsomhet som angitt i første ledd. På tilsvarende vilkår kan krav om tilbakebetaling av en ytelse utbetalt til en arbeidsgiver etter Folketrygdloven § 22-3 eller etter særskilt avtale, rettes mot en arbeidstaker.

Krav om tilbakebetaling skal settes fram etter første til tredje ledd med mindre det er særlige grunner som taler mot det. Det som legges vekt på her er blant annet graden av uaktsomhet hos den som kravet retter seg mot, størrelsen av det feilutbetalte beløpet, tidsrom siden utbetalingen fant sted og om feilen helt eller delvis kan tilskrives Arbeids- og velferdsetaten, Helsedirektoratet eller organ som er underlagt Helsedirektoratet. Herunder kan tilbakebetalingskravet settes til en del av det feilutbetalte beløpet. Krav skal alltid fremmes og beløpet kan ikke settes ned, når den som kravet retter seg mot har opptrådt forsettlig. (Folketrygdloven § 22-15).

Feilutbetalte beløp som er mottatt i aktsom god tro, kan kreves tilbake, men begrenses til det beløpet som er i behold når vedkommende blir kjent med feilen. Det legges blant annet vekt på størrelsen av det feilutbetalte beløpet, hvor lang tid det er gått siden feilutbetalingen fant sted og om vedkommende har innrettet seg i tillit til den, ved vurderingen av om beløpet helt eller delvis skal kreves tilbake. Det blir ikke krevd tilbake feilutbetalte beløp som utgjør mindre enn 50 % av rettsgebyret. Vedtak om tilbakekreving etter denne paragrafen er tvangsgrunnlag for utlegg. Kravet om feilutbetaling kan innkreves ved trekk i framtidige trygdeytelser eller inndrives etter reglene i bidragsinnkrevingsloven av Arbeids- og velferdsetatens innkrevingsentral eller, for så vidt gjelder ytelser etter Folketrygdlovens § 5, og av det organ som Helsedirektoratet bestemmer.

I en av sakene i domsmaterialet har tilbakekrevingsvedtakene hatt fatale konsekvenser rent økonomisk for barnets mor og har i tillegg vært en stor følelsesmessig belastning. Vedtaket om tilbakebetaling av feilutbetalt utvidet barnetrygd og overgangsstønad er pålydende 232 367 kroner. Dette vedtaket er iverksatt og det trekkes 200 kroner i hennes barnetrygd hver måned, hun får da ca 700 kroner utbetalt. Hun mottar stønad til livsopphold fra sosialkontoret på ca 2600 kroner per måned og får støtte til dekning av boutgifter. Barnets far har etter det opplyste betalt barnebidrag helt siden barnet ble født. Moren mottar imidlertid ikke noe bidrag nå, og har heller ikke fått noen forklaring på hvorfor bidraget er stoppet. I denne saken har moren, som resultat av stans av stønader for enslig forsørger, samt tilbakebetalingskrav av

dette, blitt nødt til å søke om økonomisk sosialhjelp fra sosialkontoret.⁹⁰

Tilbakekrevingsvedtaket er allerede igangsatt, selv om anken ikke var ferdigbehandlet.

Ser en samlet på de ulike sakene i domsmaterialet mitt, går det igjen at hovedforsørgeren, som oftest barnets mor, er i en meget vanskelig livssituasjon. Hun har økonomiske problemer, og vansker med å forsørge barna og seg selv. Når mødrene i tillegg blir dømt til å betale tilbake stønader som de har mottatt og brukt opp, fører dette i følge domsdokumentene i mange tilfeller til at de ender opp som sosialhjelpsmottakere, som også er en utbetaling fra NAV, men fra et annet budsjett.

8.4.2 Betinget og ubetinget fengselsstraff.

I følge Magne Fladby, direktør for NAV Kontroll og innkreving har høyesterett i en domsavsigelse sagt at ved trygdebedrageri over 60 000 kroner, skal det være ubetinget fengsel.⁹¹ En stor del av de anmeldte sakene som blir behandlet i rettssystemet, ender i følge NAV med fengselsstraff.⁹²

I en sak ble en firebarnsmor i tingretten dømt for overtredelse av straffeloven § 270 første ledd nr 1, jamfør annet ledd, jamfør § 271, samt folketrygdloven § 25-12 for urettmessig å ha mottatt til sammen 272 417 kroner i ulike stønader som enslig forsørger fra NAV. Hun ble dømt til fengsel i 60 dager, av straffen må 45 dager sones, mens resterende del av straffen gjøres betinget med en prøvetid på 2 år. Hun ble dømt for å forlede ansatte ved et NAV kontor til å anwise og urettmessig utbetale bidragsforskudd, overgangsstønad, utdanningsstønad, stønad til barnetilsyn og utvidet barnetrygd. NAV mente hun unnlot å gi dem informasjon om at hun levde sammen med barnas far. Siktete anket dommen til lagmannsretten og i god tid forut for ankebehandlingen trakk siktete skyldanken, men opprettholdt anken over straffeutmålingen. Etter at saken har vært oppe til behandling, finner lagmannsretten det foreligger så spesielle forhold i denne saken at det gjøres et unntak fra hovedregelen om ubetinget fengsel. Lagmannsretten viser spesielt til at siktedes

⁹⁰ Sosialkontorene endret navn sammen med trygdekontorene og Aetat, til NAV kontor, da startskuddet gikk for gjennomføringen av NAV-reformen, 03.07.2006. Pressemeldinger. Aetat og trygdeetaten nedlagt – leve NAV! . Lesedato: 16.09.2011.

⁹¹ Misbruksstatistikk. Lesedato: 22.09.2008.

⁹² Misbruksstatistikk. Lesedato: 05.09.2011.

familiesituasjon er meget skjør og at til og med soning av en kort ubetinget fengselsstraff, lett kan føre til at hun mister omsorgen for sine fire mindreårige barn. Straffen settes derfor til betinget fengsel i 60 dager, med prøvetid på to år.

I domsmaterialet har jeg dessverre ikke så mange domsslutninger der dommen er beskrevet. I de fleste sakene er det bare henvist til tidligere vedtak som stadfestes eller omgjøres. Og disse vedtakene har jeg dessverre ikke tilgang til. Men slik jeg ser det, ut ifra de dommene jeg har tilgang på, er det tilbakebetaling som er den mest benyttede sanksjonsformen for denne formen for trygdemisbruk. Fengselsstraff blir i tillegg benyttet når summen på bedrageriet overstiger 60 000 kroner eller alvorlighetsgraden av misbruket er spesielt stor.

9 ULIKE TILTAK MOT ØKONOMISK KRIMINALITET.

Ser en på kontrollaspektet i dagens samfunn, inneholder Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet⁹³ ulike tiltak som Regjeringen i dag anser som viktige de nærmeste årene, sett i lys av utviklingen og gjennomførte tiltak de senere årene. Denne handlingsplanen er i følge Regjeringen tenkt å bidra til å samordne innsatsen mot økonomisk kriminalitet, slik at samfunnet får mest mulig igjen for ressursene som brukes på dette området.

Handlingsplanen inneholder både forebyggende tiltak mot økonomisk kriminalitet og tiltak for å avdekke og reagere mot lovbrudd. I flere av kontrolletatene har Regjeringen de siste årene forsøkt å styrke arbeidet mot økonomisk kriminalitet. Dette har i følge handlingsplanen, for eksempel medført at Arbeidstilsynet og Skattetaten i dag er bedre rustet til å avdekke lovbrudd på sine ansvarsområder. Politidistriktene og Økokrim er også ressursmessig styrket. For å få mest mulig effekt av denne innsatsen er en god samordning av innsatsen avgjørende, hevder Regjeringen.

Stortinget bevilget i 2010 1 million kroner i omgrupperingsproposisjonen til kampen mot trygdemisbruk. I følge arbeidsminister Hanne Bjurstrøm vil innsatsen mot trygdemisbruk bli ytterligere styrket i 2011. Etaten har planer om å bruke 5 million mer av driftsrammen til å bekjempe trygdemisbruk, i tillegg er et spesialisert team under oppbygging, som skal behandle de alvorligste sakene raskere⁹⁴. I Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet blir det foreslått en rekke tiltak for å bekjempe misbruk av trygde- og velferdsordninger. Blant annet tiltak for å øke kunnskapen om trygdebedragerier i Norge, noe som innebærer oppdrag om forskning av mørketall på misbruk av sykepengen, og en eventuell utvidelse der en vurderer mørketall på andre velferdsordninger. Dette er i følge Regjeringens handlingsplan ment å danne grunnlag for flere tiltak mot trygdemisbruk.

Regjeringen ønsker også å vurdere om det er behov for et nærmere samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og politiet og påtalemyndigheten. De mener det bør trekkes inn erfaringer fra Sverige, der myndighetene samarbeider på flere nivåer. Dette er gjort i Oslo, der det er en hospitantordning, hvor en ansatt i Arbeids- og velferdsetaten tjenestegjør hos

⁹³ Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet, 2011.

⁹⁴ Pressemelding – Innsatsen mot trygdemisbruk øker i 2011. Lesedato: 26.01.2011.

politiet. Regjeringen ønsker også å styrke samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og skatteetaten for å forebygge og avdekke lovbrudd. Etatene skal blant annet vurdere muligheten for bedre og raskere utveksling av informasjon. Regjeringen vil se på mulighet for å gjøre som i Sverige, der myndighetene samarbeider på flere nivåer. I Norge kan dette dreie seg om et samarbeid mellom NAV, politiet og påtalemyndigheten.

Arbeids- og velferdsetaten skal i tillegg kartlegge mulighetene for å innhente opplysninger om inntekter for stønadsmottakere bosatt i andre land. Arbeids- og velferdsetaten skal ta initiativ til tverretattlig samarbeid for å identifisere felles risiko- og satsningsområder. Høsten 2010 opprettet Regjeringen et internasjonalt identifikasjons- og dokumentasjonssenter (NID) for å styrke arbeidet med å avklare utlendingers identitet, og sikre et bedre grunnlag for målrettet innsats mot kriminalitet. Arbeids- og velferdsetaten skal i følge Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet etablere rutiner og kontrollplaner for bruk av de nye reglene. Det vil bli satt i gang prosjekter for å avsløre urettmessige utbetalinger av uførepensjon, stønader til enslige forsørgere, sykepenger og fødselspenger. I tillegg videreføres tre prosjekter rettet mot drosjenæringen, leger og romfolket. Regjeringen vil ta initiativ til å kartlegge omfanget av tilbakebetalingskrav, politianmeldelser og pådømmelser som følge av urettmessige utbetalinger. Regelverket om tilbakebetaling vil bli vurdert på bakgrunn av denne kartleggingen.

Det ser ut for meg som NAV legger opp til et storstilt kontrollsystem. Det at alle har tilgang til velferdsgoder som trygdeytelser, skaper også en risiko for at godene kan misbrukes. Som et mottiltak til dette gir myndighetene ulike instanser ansvar for overvåkning og kontroll. Eksempler på slike instanser er folkeregisteret og skatteetaten. Disse instansene skal ha som oppgave å forhindre at velferdsgodene blir misbrukt, at de blir gitt til rett person og at de blir rettferdig fordelt. Michel Foucault (1977) hevder at overvåkning og kontroll både er en forutsetning og en konsekvens av det moderne samfunnet. Myndighetene begrunner denne utvidede kontrollen med at trygdemisbruk er en kriminell handling mot velferdsstaten. Og slike handlinger som rammer oss alle i samfunnet, bør i følge myndighetene slås kraftig ned på. Kanskje handler det om å sikre velferdsstatens legitimitet?

Magne Fladby, direktør for NAV Innkreving og Kontroll, mener det er viktig å sikre at velferdsordningene har legitimitet, ved å forebygge og avsløre trygdemisbruk.⁹⁵ Han hevder den preventive effekten ikke kan måles i penger.

Men hva med utgiftene med å drifte dette systemet? Er de i forhold til gevinsten det kontrollerende arbeidet gir? I følge Fladby, får en 4 kroner tilbake for hver krone en bruker på forebygging og kontrolltiltak. For NAV er med andre ord den økte satsingen på kontrolltiltak lønnsom butikk.

En måte å forstå formålet med myndighetenes økte kontrolltiltak, er at de ikke er ment som en måte å utvikle og styrke et tillitsforhold mellom NAV og stønadsmottakerne, heller ikke styrke myndiggjøring av trygdesøkere. Hovedsaken er snarere å advare eventuelle potensielle misbrukere ved å utvikle et finmasket kontrollsystem bestående også av institusjoner uten oppgaver innen folketrygden.

⁹⁵ Om NAV – Minst aksept for trygdejuks i Norge. Lesedato: 03.05.2009.

10 AVSLUTNING.

I tiden jeg har arbeidet med denne oppgaven har det vært mye frem og tilbake. Tanken på at denne oppgaven noen gang skulle bli ferdig, var til tider ganske fjern. Men jeg valgte å ikke gi meg, selv om det flere ganger var mye mer fristende og sikkert mye mer fornuftig også å gjøre det...

Men nå er oppgaven endelig levert og jobben min er over for denne gang. Det gjenstår bare å se hva mine utallige arbeidstimer har gitt av resultat. Jeg har i alle fall fått et bredere og mer sammensatt syn på temaet trygdemisbruk blant enslige forsørgere. Enkelte ganger kan det se ganske svart hvitt ut. Men i realiteten er denne problematikken meget sammensatt. Og som mor kan jeg ikke unngå å se at uansett hvordan trygdemisbruk vurderes, er det barn som uten viten og vilje er dratt inn i denne situasjonen. Det hadde vært meget interessant og en gang kunne sett denne problematikken ut ifra barnas synspunkt.

Hovedtanken bak denne oppgaven er å sette fokus på registrert trygdemisbruk blant enslige forsørgere. Jeg har forsøkt etter beste evne å få frem et nyansert syn på trygdemisbruk blant enslige forsørgere, og vært bevisst på å ikke være styrt av hverken mine egne, eller andres meninger om temaet.

NAV kan fortolkes som et ganske selvmotsigende system i den forstand at kontrollutøvelsen er basert på både tillit og tysting. For å kunne manøvrere i et slikt motsetningsfullt kontrollregime må kontrollen nødvendigvis bli en blanding av primær- og sekundærkontroll og formell- og uformell kontroll. Informasjon i domsdokumentene viser at NAV sin kontroll er meget avhengig av anonyme tips fra stønadsmottakernes venner, naboer og arbeidskolleger. Uten disse tipsene, ser det ut for meg som om NAV har vanskeligheter med å kunne bevise at noen misbruker trygdeordningene. For å kunne avsløre og forhindre trygdemisbruk må NAV intervensere i den private sfæren og til dels sårbare intime forhold. Grensen mellom overtramp og berettiget kontroll er syltynn.

At maktforhold er skjevt mellom en myndighetsinstans og mennesker som er avhengig av instansens tjenester, er opplagt. Ulikhet i makt er innebygget i selve myndighetsutøvelsen. Men det forhindrer ikke at maktorganer kan vurdere saker og ta hensyn til vanskelige situasjoner noen mennesker befinner seg i, og også deres utsatthet som maktesløse. Søkere av stønad til enslige forsørgere, det vil si i hovedsak kvinner, kan oppfattes som en marginalisert

gruppe ut fra det som kommer fram i litteraturen og også i mitt domsmateriale. Dette er kvinner uten nødvendig kjennskap og kunnskap til å kunne manøvrere i et uoversiktlig og for dem kanskje ugjennomtrengelig system med oppsplittet regelverk. Den stadige utviding av kontrollen kan nok bidra til at flere avsløres som trygdemisbrukere. Men det hjelper ikke kvinnene, og det bidrar ikke til å forebygge at kvinner havner i situasjoner der de prøver å utnytte systemet for å sikre egen økonomi til beste for seg og sine barn. Dersom et økonomisk regnestykke settes opp over alle utgiftsposter de ulike kontrollformene medfører, er det ikke opplagt om staten vil tjene på å sikre tilbakebetalt urettmessig mottatt trygd.

Men misbruk handler ikke bare om penger.

Trygdemisbruk er et angrep på en av samfunnets viktigste velferdsordninger og et brudd på tillitsforholdet mellom staten og borgerne. NAV er helt avhengig av generell tillit i befolkningen. NAV må stole på at trygdesøkerne gir korrekt informasjon om personlige forhold, men samtidig er trygdesøkerne avhengig av tillit til at de ansatte i NAV gjør jobben sin.

Domsmaterialet viser at det er i hovedsake kvinner med liten sosial, økonomisk og kulturell kapital som blir fanget opp av kontrollene. De ressurssterke ser jeg ikke mye til. Spørsmålene jeg da stiller meg er: Er mitt materiale så lite representativt at det ikke kan generaliseres til andre anmeldte trygdemisbrukssaker? Eller er det slik at kontrollen ikke fanger opp eventuelle ressurssterke, med et nettverk av naboer, venner og kolleger som ikke tyster på dem? Er folk mer redde for å tipse noen som kan svare tilbake for seg? Dette hadde vært veldig interessant å prøve å finne ut i videre forskning. Men uansett hvordan en ser det, så ender mange av de svakeste opp som mottakere av NAV sine stønader, enten det er overgangsstønad, arbeidsavklaringspenger eller sosialstønad. Men tross alt, bare et lite mindretall av dem misbruker ordningene eller anmeldes for trygdemisbruk.

LITTERATURLISTE.

- Andenæs, Johs. (1975): *Straff og lovlydighet*.
Oslo : Universitetsforlaget.
- Aubert, Vilhelm (1972): *Det skjulte samfunn*. Oslo : Universitetsforlaget.
- Bachrach P. & M.S. Baratz (1970): *Power and poverty: theory and practice*.
New York : Oxford University Press.
- Balvig, Flemming (1987): "Kontrollbilleder". I: *Materialisten* nr. 2.
- Bourdieu, Pierre (1996): *Symbolisk makt*.
Oslo : Pax Forlag.
- Christie, Nils (1982): *Hvor tett et samfunn?*
Oslo : Universitetsforlaget.
- Christie, Nils (1997): "Sosial kontroll" I : *Kriminologi*.
Liv Finstad og Cecilie Høigård (red.). Oslo : Pax Forlag.
- Christophersen, Jan Georg (1994): "Hva er økonomisk kriminalitet?"
I : *Økonomiske forbrytelser og straff – juridiske grunnlagsproblemer*.
Eskeland, Ståle og Einar Høgetveit (red.). Oslo : Ad Notam Gyldendal.
- Danielsen, Hilde (2002): "Den kjønnskonservative velferdsstaten".
I : *Kjønnsrettferdighet : utfordringer for feministisk politikk*.
Cathrine Holst (red.). Oslo : Gyldendal Akademisk.
- Emerson, R. M. (1962): Power Dependence Relations. *American social review* 27.
- Engelstad, Fredrik (2005): *Hva er makt?* Oslo : Universitetsforlaget.
- Finansdepartementet (2011): *Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet*.
Departementets servicesenter. www.publikasjoner.dep.no
(Lesedato: 23.11.2011)
- Finstad, Liv (1997): "Kriminologiens kvalitative kunnskapskilder." I: *Kriminologi*.
Liv Finstad og Cecilie Høigård (red.). Oslo : Pax Forlag.

Folketrygdloven. *Lov om folketrygd av 28. februar 1997 nr. 19.*

URL:<http://www.lovdata.no>

(Lesedato: 14.01.2012)

Forvaltningsloven. *Lov om forvaltning av 10. februar 1967 nr. 4.*

URL:<http://www.lovdata.no>

(Lesedato: 14.01.2012)

Foucault, Michel (1977): *Det moderne fengselets historie.*

Oslo : Gyldendal.

Garland, David (1990): *Punishment and moderen society : a study in social theory.*

Oxford : Clarendon Press.

Garland, David (2001): *The culture of control.* Oxford : Oxford University Press.

Giddens, Anthony (1997): *Modernitetens konsekvenser.* Oslo : Pax Forlag.

Grimen, Harald (2005): *Luhmann om førtroende. Etterskrift i Luhmann, N. : Førtroende.*

Gøteborg : Daidalos.

Grimen Harald (2008): "Profesjon og tillit". I : *Profesjonsstudier.*

Anders Molander og Lars Inge Terum (red.). Oslo : Universitetsforlaget.

Hauge, Ragnar (1996): *Straffens begrunnelser.*

Oslo : Universitetsforlaget.

Høigård, Cecilie (1983): "Kvinnelige lovbrøtere". I Cecilie Høigård og Annika Snare (red.).

Kvinnens skyld. Oslo : Pax Forlag.

Håhjem, Aleksandra R. (2009): *Trygdemisbruk blant enslige forsørgere. Konsekvenser av et tillitsbasert kontrollsystem.* Volda : Høgskulen i Volda

(Eksamen i Meistring og myndiggjering – strukturperspektivet)

Kjennelse fra Lagmannsretten. URL:<http://websir.lovdata.no>

(Lesedato: 07.01.2012)

Kjennelse fra Tingretten. URL:<http://websir.lovdata.no>

(Lesedato: 19.02.2009)

Kjennelser fra Trykderetten. [URL:http://websir.lovdata.no](http://websir.lovdata.no)

(Lesedato: 19.02.2009)

Luhmann, Niklas (2005): *Förtroende – en mekanism för reduktion av social komplexitet.*

Göteborg : Daidalos.

Lukes, Steven (2005): *Power – A Radical View, 2nd edition.*

New York: Palgrave Mcmillian.

Lånekassen. *Forsørgerstipend.* [URL:http://www.lanekassen.no/Hovedmeny/Stipend-og-lan/Fodsel_barn/Forsorgerstipend/](http://www.lanekassen.no/Hovedmeny/Stipend-og-lan/Fodsel_barn/Forsorgerstipend/)

(Lesedato: 16.09.2011)

NAV. *Barnetrygd.* [URL:http://www.nav.no/Familie/Barnetrygd](http://www.nav.no/Familie/Barnetrygd)

(Lesedato: 29.08.2011)

NAV. *Bidragforskudd.* [URL:http://www.nav.no/Familie/Barnebidrag/Bidragforskudd](http://www.nav.no/Familie/Barnebidrag/Bidragforskudd)

(Lesedato: 12.12.2011)

NAV. *Brukermedvirkning.*

[URL:http://www.nav.no/page?id=1073743550](http://www.nav.no/page?id=1073743550)

(Lesedato: 03.05.2009)

NAV. *Enslig mor eller far.*

[URL:http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Familie+og+omsorg/Enslig+mor+eller+far/Enslig+mor+eller+far/Om+statistikken+Enslig+mor+eller+far.183318.cms?kapittel=5](http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Familie+og+omsorg/Enslig+mor+eller+far/Enslig+mor+eller+far/Om+statistikken+Enslig+mor+eller+far.183318.cms?kapittel=5)

(Lesedato: 12.12.2011)

NAV. *Enslig mor eller far.*

[URL:http://www.nav.no/Familie/Enslig+mor+eller+far/Endring+i+aktivitetskravet+for+rett+til+overgangsst%C3%B8nad.296498.cms.](http://www.nav.no/Familie/Enslig+mor+eller+far/Endring+i+aktivitetskravet+for+rett+til+overgangsst%C3%B8nad.296498.cms)

(Lesedato: 14.01.2012)

NAV. *Grunnbeløpet.*

[URL:http://www.nav.no/Om+NAV/Satser+og+datoer/Grunnbel%C3%B8pet+%28G%29](http://www.nav.no/Om+NAV/Satser+og+datoer/Grunnbel%C3%B8pet+%28G%29)

(Lesedato: 29.08.2011)

NAV. *Historie*. URL:<http://www.nav.no/Om+NAV/NAV/Eablering+av+NAV/Historie/Trygdeetatens+hist...>

(Lesedato: 16.09.2011)

NAV. *Hovedregler*. URL:<http://www.nav.no/Familie/Barnebidrag/Hovedregler>

(Lesedato: 12.12.2011)

NAV. *Kontantstøtte*. URL:<http://www.nav.no/Familie/Kontantst%C3%B8tte>

(Lesedato: 29.08.2011)

NAV. *Misbruksstatistikk*. URL:<http://www.nav.no/93783.cms>

(Lesedato: 22.09.2008)

NAV. *Misbruksstatistikk*.

URL:<http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Annen+statistikk/Misbruksstatistikk>

(Lesedato: 05.09.2011)

NAV. *Misbruksstatistikk – 1299 personer anmeldt for trygdesvindel*.

URL:<http://www.nav.no/183239.cms>

(Lesedato: 03.05.2009)

NAV. *Om NAV – Minst aksept for trygdejuks i Norge*.

URL:<http://www.nav.no/805383975.cms>

(Lesedato: 03.05.2009)

NAV. *Pressemelding. Aetat og trygdeetaten nedlagt – lenge leve NAV!*

URL:<http://www.nav.no/Om+NAV/Presserom/Pressemeldinger/Aetat+og+trygdeetaten+ne...>

(Lesedato: 16.09.2011)

NAV. *Pressemelding. Kraftig økning i anmeldt trygdemisbruk*.

URL:<http://www.nav.no/1073750351.cms>

(Lesedato: 29.04.2007)

NAV. *Pressemelding. 268 personer anmeldt for trygdebedrageri.*

URL:http://www.trygdeetaten.no/default.asp?strTema=tall_mrog_mrfakta&_path=presse&p...

(Lesedato: 21.09.2005)

NAV. *Pressemeldinger. Anmeldt for trygdemisbruk i Møre og Romsdal.*

URL:<http://www.nav.no/805351132.cms>

(Lesedato: 03.05.2009)

NAV. *Søknad om overgangsstønad, stønad til barnetilsyn, utdanningsstønad og flytteutgifter til enslig mor/far. NAV 15-00.01. Fastsatt 12.2009. Endret 01.2012*

URL:[https://nav.no/skjema/Skjemaer/Privatpersoner/skjemaveileder11/](https://nav.no/skjema/Skjemaer/Privatpersoner/skjemaveileder11/Skjemaveileder)

Skjemaveileder

(Lesedato: 24.04.2012)

NAV. *Stønad til barnetilsyn.*

URL:<http://www.nav.no/Familie/Enslig+mor+eller+far/St%C3%B8nad+til+barnetilsyn>

(Lesedato: 29.08.2011)

NAV. *Stønad til eneforsørgere.* URL:<http://www.nav.no/805347714.cms>

(Lesedato: 08.05.2007)

NAV. *Tilskudd til flytting.*

URL:<http://www.nav.no/Famili/Enslig+mor+eller+far/Tilskudd+til+flytting>

(Lesedato: 29.08.2011)

NAV. *Utbetalingsdatoer.*

URL:<http://www.nav.no/Om+NAV/Satser+og+datoer/Utbetalingsdatoer+%282012%29/Utbetalingsdatoer+2012.253513.cms>

NAV. *Utdanningsstønad.*

URL:<http://www.nav.no/Familie/Enslig+mor+eller+far/Utdanningsst%C3%B8nad>

(Lesedato : 29.08.2011)

NAV. *Økning i antall anmeldelser av trygdemisbruk i Møre og Romsdal.*

URL:http://www.trygdeetaten.no/default.asp?strTema=m_oere_mrog_mrromsdal&_path=try...

(Lesedato: 25.10.2005)

NAV Kontroll. Mail-korrespondanse, ang. forespørsel om offentlig tilgjengelig statistisk materiale over trygdemisbrukssaker for enslige forsørgere.

(Periode: 02.12.11-12.12.11)

NOU 2003:15 *Fra bot til bedring*.

NRK Trøndelag. *Flere anmeldes for trygdesvindel*.

URL:http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_trondelag/1.6710185

(Lesedato:12.09.2011)

NRK Møre og Romsdal. *Omfattende trygdesvindel*.

URL:http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/more_og_romsdal/1.6797389

(Lesedato: 12.09.2011)

Rendedal, Pia Rønnevik (2004): *1998-reformen for enslige forsørgere. Flere forsørger seg selv*. Utredningsavdelingen, Rikstrygdeverket.

Repstad, Pål (1993): *Mellom nærhet og distanse*. Oslo : Universitetsforlaget.

Ringen, Stein og Wærness, Kari (red.) (1982): *Sosialpolitikk i 1980-åra*.

Oslo/Gjøvik : Gyldendal Norsk Forlag A/S.

Schafft, Angelica (1997): "Almenprevensjon" I : *Kriminologi*.

Liv Finstad og Cecilie Høigård (red.). Oslo : Pax Forlag A/S.

Schea, Trond Erik (1994): "Strafferettens skyldkrav og økonomisk kriminalitet".

I : *Økonomiske forbrytelser og straff – juridiske grunnlagsproblemer*.

Eskeland, Ståle og Einar Høgetveit (red.). Oslo : Ad Notam Gyldendal.

Seip, Anne-Lise (1994): *Veiene til velferdsstaten. Norsk sosialpolitikk 1920-75*.

Oslo : Gyldendal Norsk Forlag A/S.

Skevik, Anne (2001): *Egenforsørgede eneforsørgere. Aktiveringspolitikk for enslige forsørgere i seks land på 1990-tallet*. Oslo : NOVA rapport 13/2001.

Skevik, Anne (2001): *Family and social policy. Policies towards lone parents in Norway and the UK*. Oslo : NOVA rapport 7/2001.

Straffeloven. *Almindelig borgelig straffelov av 22. mai 1902 nr. 11.*

URL:<http://www.lovdatab.no>

(Lesedato: 01.02.2012)

Sundet, Beret (1994): “Beviskrav I saker om økonomisk kriminalitet”.

I: *Økonomiske forbrytelser og straff – juridiske grunnlagsproblemer.*

Eskeland, Ståle og Einar Høgetveit (red.). Oslo : Ad Notam Gyldendal.

Sunnmørsposten (10.11.2005): *Fortsatt fokus på trygdemisbruk.*

Thagaard, Tove (2009): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode.*

3. utgave. Bergen : Fagbokforlaget.

VG. *Trygdemisbruk.* URL:<http://www.frykmankramer.no/vg.pdf>

(Lesedato: 17.04.2012)

Vik, Lars Jørgen (2007): *Makt og myndiggjering – utfordringar for helse- og sosialarbeidarar.*

I: *Meistring og myndiggjering – reform eller retorikk?* Ekeland, T-J. og Heggen, K.

(red.). Oslo : Gyldendal Akademisk.

Weber, Max (1922/1972): *Wirtschaft und Gesellschaft.* 5. Utg.

Tübingen : J.C.B Mohr.

Weber, Max (1971): *Makt og byråkrati.*

Oslo : Gyldendal.

Totalt antall ord: 38 425.