

Innhold

| | |
|--|-----------|
| 1. INTRODUKSJON OG AVKLARING | 5 |
| 1.1 Innledende | 5 |
| 1.2 Problemstilling og avgrensning | 5 |
| 1.3 Oversikt over framstillingen | 9 |
| 2. KLARGJØRING AV EGEN POSISJON | 11 |
| Kriminalitetsbegrepet | 11 |
| Struktur, aktør og handlingsbegrepet | 13 |
| 3. OM FREMGANGSMÅTEN | 15 |
| 3.1 Å forstå meningsdannende prosesser | 15 |
| 3.2 Et bredt utvalg | 16 |
| 3.3 Opprettelsen av kontakt - skjevt utvalg? | 17 |
| Ansatte i Arbeidsmarkedsetaten | 18 |
| Dagpengemottakere | 20 |
| 3.4 Kontaktskapende elementer under intervjuene | 23 |
| 3.5 Andre kunnskapskilder | 28 |
| 3.6 Analyse og tolkning av materialet | 30 |
| 4. ARBEIDSMARKEDSETATENS KONTROLLBILDE | 35 |
| 4.1. Dagpengeordningen | 35 |
| 4.2 Etatens oppfatning av dagpengemisbruket | 42 |
| 4.3 Kontrollens formål | 44 |
| 4.3.1 Kontroll av økonomiske og preventive grunner | 44 |
| Straffereaksjonens allmennpreventive virkning | 47 |
| Etatens bruk av allmennprevensjonsteorien | 47 |
| Om oppdagelsesrisikoens betydning for etaten | 51 |
| Kontrollen og lovens moral- og vanedannende virkning | 53 |
| 4.3.2 Troen på kontrollens disiplinerende effekt | 55 |

| | |
|---|------------|
| 5. FORUTSETNINGER FOR INNFORING AV AUTOMATISERT KONTROLL | 60 |
| 5.1 Politisk vilje til å redusere dagpengemisbruket | 61 |
| Kostnadsreduksjon og effektivisering i Arbeidsmarkedsetaten | 61 |
| Trygdeskepsis på 80-tallet | 64 |
| 5.2 Et mer uoversiktlig arbeidskontor | 67 |
| 5.3 Gjenbruk av dataregistre | 71 |
| 5.4 Datatilsynet og opprettelsen av Dagpengekontrollen | 73 |
| Hvorfor er det problematisk å samkjøre registre? | 75 |
| Datatilsynets kontrollmyndighet | 77 |
| Kontrollregistres registerregler | 79 |
| 6. KONTROLLINNRETNINGEN | 85 |
| 6.1 Kontrolltiltak - veiledningstiltak | 87 |
| 6.1.1 Kontrolltiltak | 88 |
| Systemene | 89 |
| Beslutningstakere og utøvere | 89 |
| Registerkontroll av overforbruk | 90 |
| Tips og innkallinger | 91 |
| 6.1.2 Veiledningstiltak for å avverge feilutbetalinger | 95 |
| «Vi har ikke noen form for skreddersying» | 96 |
| Avvik mellom retningslinjer og praksis | 101 |
| Omkostninger ved informasjonsarbeidet | 103 |
| Å veilede fattige | 109 |
| 6.1.3 «Jo mer kontroll jo mindre tillit» | 119 |
| En form for aksept | 121 |
| Å bli misforstått | 122 |
| Å møtes med mistillit | 124 |
| 6.2 Forhåndskontroll - etterkontroll | 126 |
| 6.2.1 Streng dokumentasjonskrav til vedlegg | 128 |
| 6.2.2 Selvbetjening av meldekortene | 131 |
| 6.2.3 Et kvalitetssikret dagpengevedtak | 135 |
| 6.2.4 Dagpengekontrollens automatiserte etterkontroll | 137 |
| Kontakten med dagpengemottakeren | 142 |
| 6.2.5 Reaksjoner på handlingen | 147 |
| Vurdering av påtale | 150 |
| Streng og varierende straffeutmåling | 152 |
| Høyesteretts kritikk av treg saksgang | 154 |

| | |
|--|------------|
| En krenkende straff | 156 |
| Saksbehandlingsrutinene og handlingens mening | 158 |
| 6.2.6 Forebygging eller etterforskning? | 162 |
| 6.3 Kontroll av saksbehandlingsrutiner og bidragsyttere | 171 |
| Kontroll av manuelle og maskinelle rutiner | 171 |
| Kildene til feilutbetalinger - et definisjonsspørsmål | 177 |
| 6.4 Kontroll til gunst og ugunst | 179 |
| 6.5 Arbeidsmarkedsetatens kontrollnivå | 184 |
| 7 NYTTEASPEKTER VED KONTROLLEN | 192 |
| 7.1 Dagpengekontrollens økonomiske og forebyggende effekter | 192 |
| 7.2 Rasjonalitet og kontroll i sosiale situasjoner | 200 |
| En situert rasjonell handling | 203 |
| Kan kontroll skape lovlidighet? | 207 |
| 7.3 Konsekvenser for dagpengemottakeren | 217 |
| Stigmatisering av den generelle dagpengemottaker | 220 |
| 7.4 Perspektiver på kontrollinnretningen | 227 |
| En velegnet løsning - for hvem? | 227 |
| Kontrollinnretningen og maktdannelser | 233 |
| 8. AVSLUTNING | 237 |
| Litteraturliste | 243 |
| Litteratur | 243 |
| Arbeidsmarkedsetatens dokumenter | 252 |
| Brev | 254 |
| | |
| Vedlegg 1: Kort oversikt over saksgangen i en feilutbetalings sak | |
| Vedlegg 2: Flytskjema til <u>trinn 1</u> – Mistanke, stans, varsel | |
| Vedlegg 3: Eksempel på vedtak | |
| Vedlegg 4: Flytskjema til <u>trinn 2</u> – Vedtak om tilbakebetaling og utestengning | |
| Vedlegg 5: Flytskjema til <u>trinn 2</u> – Oversendelse til Statens Innkrevingsentral | |
| Vedlegg 6: Flytskjema til <u>trinn 3</u> – Oversendelse til Arbeidsdirektoratet / arkivering | |

Kapittel 1

1. Introduksjon og avklaring

1.1 Innledende

Denne avhandlingen handler om automatisert kontroll i Arbeidsmarkedsetaten. I 1993 opprettet etaten enheten Dagpengekontroll, som har tatt i bruk automatisert kontroll for å avdekke og forebygge misbruk av dagpenger. Dagpengekontrollens metode er å samkjøre dataregistre, og målet er at alle dagpengemottakernes opplysninger på meldekortet blir kontrollert i løpet av stønadsperioden. Implementering av ny teknologi har derfor gjort det mulig å avsløre dagpengemottakere som får utbetalt mer dagpenger enn de har krav på. Men det forebyggende aspektet ved kontrollen er vel så viktig for Arbeidsmarkedsetaten. Hvis den intensiverte kontrollen virker atferdspåvirkende på potensielle dagpengemisbrukere, kan kontrollen også redusere omfanget av dagpengemisbruk. Dagpengemottakere som blir avslørt av kontrollen og selv er skyld i handlingen, blir møtt med sivilrettslige sanksjoner internt i etaten¹. Arbeidsdirektoratet vurderer også påtale for trygdebedrageriet, og hvis saken kommer opp for retten, tiltales personen for bedrageri etter straffelovens § 270. Bedrageri er blant de handlingstyper i strafferetten som betegnes *mala in se*², det vil si at de er forbudt fordi de er moralsk klanderverdige, og moralsk klanderverdige fordi de krenker folks rettigheter.

1.2 Problemstilling og avgrensning

I utgangspunktet var jeg interessert i å forstå kontrollteknologi som et sosialt fenomen, og hvordan anvendelser av teknologi virker inn på samhandlingsmønstre og maktforhold. Jeg var både interessert i å utforske samfunnsmessige forutsetninger for å innføre kontrollteknologi, og hvilke konsekvenser teknologibruken har for de kontrollerte. Siden det var nødvendig å innsnevre undersøkelsesområdet, valgte jeg å ta utgangspunkt i Arbeidsmarkedsetatens bruk av automatisert kontroll. Kontrollbildet jeg fant i Arbeidsmarkedsetaten ble bestemmende for avgrensningen av problemstillingen. Det var det spesifikke samspillet mellom etatens kontrollsystem og oppfatningen av de kontrollertes handlinger, som utpekte seg som interessant å forfølge videre. Jeg valgte derfor å avgrense avhandlingen til følgende problemstilling:

¹ Dette er hjemlet i *lov om tiltak til å fremme sysselsetting av 27. juni 1947 nr 9* (sysselsettingsloven) §§ 35 og 36.

Kapittel 1

- Hvorfor anses automatisert kontroll som en velegnet måte å redusere dagpengemisbruk på?

Dette innebærer at jeg vil utforske de sosiale, økonomiske og kulturelle forutsetningene for at Dagpengekontrollen ble opprettet. Jeg vil også se nærmere på oppfatninger av dagpengemisbruk. Som Hedda Giertsen (1994 s. 300) hevder, er fortolkninger av lovbrudd avgjørende for hvilke tiltak som senere velges. Hva er det som gjør at dagpengemisbruk blir et problem, og på hvilke måter blir handlingen forstått av Arbeidsmarkedsetaten? Jeg vil også diskutere spørsmål i tilknytning til etatens bruk av allmennpreventive begrunnelser for å intensivere kontrollen. Hvilke forestillinger ligger bak etatens tro på kontrollens forebyggende virkninger, og hvorfor kan det være problematisk å tro at kontroll kan skape lovlidige dagpengemottakere? Jeg vil i forlengelsen av dette diskutere om dagpengemisbruk er et problem som kan løses ved å intensivere kontrollen. Jeg vil også se nærmere på hvordan den totale kontrollen er innrettet og hvilke endringer automatisert kontroll har medført i kontrollbildet. Er det sider ved kontrollinnretningen som er med på å produsere flere straffbare handlinger? Og hvilke konsekvenser har kontrollinnretningen for dagpengemottakerne? Hovedproblemstillingen som disse spørsmålene peker mot, er hvorfor kontrollinnretningen er som den er.

Avhandlingen vil derfor avgrenses til å problematisere det selvinnsynende ved kontrollinnretningens nytte. Jeg kommer til å fokusere på å forstå de sosiale, kulturelle og økonomiske forholdene rundt både kontrollørene og de kontrollerte. Siktemålet er derfor ikke å måle om Dagpengekontrollen bidrar til å redusere dagpengemisbruk. Det betyr også at når jeg finner mangler ved kontrollarbeidet internt i Arbeidsmarkedsetaten, blir det viktigste å forstå hvorfor manglene betraktes som naturlige. Jeg er heller ikke interessert i å etablere retningslinjer for et akseptabelt kontrollnivå, men jeg vil forsøke å forstå hvilke endringer automatisert kontroll innebærer for Arbeidsmarkedsetatens kontrollbilde. Ved å trekke inn kulturelle og strukturelle perspektiver på fenomenet dagpengemisbruk, kan jeg komme til å snu opp ned på utbredte forestillinger om handlingen. Avhandlingen kan derfor komme til å

² I motsetning til mala in se handlinger, er andre handlingstyper som for eksempel det å følge trafikkreglene definert som mala prohibita, det vil si kritikkverdige fordi de er forbudt.

Kapittel 1

punktere forestillingen om at dagpengemisbruk først og fremst er et moralsk problem, og at intensivert kontroll kan gjøre noe med dette.

Problemstillingen inneholder to begreper som jeg innledningsvis vil presisere, nemlig dagpengemisbruk og automatisert kontroll. Dagpengemisbruk kan defineres på mange forskjellige måter. Det er ikke et nøytralt begrep og begrepets flertydighet gjør at det kan tillegges varierende meninger. Aubert (1976 s. 160) definerer trygdemisbruk ut fra strafferetten på denne måten: «(...) folk som ikke oppfyller lovens vilkår, likevel mottar trygd». Det som jeg mener er interessant i forhold til den strafferettslige definisjonen av trygdemisbruk, er hvorfor man hevder at personen ikke oppfyller lovens vilkår. Arbeidsmarkedsetaten (1997b s. 6-1) definerer dagpengemisbruk som feilutbetalinger hvor stønadsmottaker selv er skyldig for det feilutbetalte beløpet. Dagpengemottakeren oppgir da uriktige opplysninger til etaten på en moralsk klanderverdig måte. Strafferetten definerer også dagpengemisbruk som en moralsk kritikkverdig handling. Som Vidar Halvorsen (1998 s. 345) skriver, forutsetter det blant annet at: «(...) den tiltalte hadde frihet til å handle annerledes i gjerningsøyeblikket: han var tilregnelig; han visste hva han gjorde, eller hvis han ikke visste det, så hadde han mulighet til å vite det; han handlet ikke under tvang osv.» At handlingen er moralsk kritikkverdig forutsetter derfor frihet og ansvarlighet hos den handlende.

Det finnes også en rekke folkelige oppfatninger av dagpengemisbruk, som alle tar utgangspunkt i at det er en moralsk brist ved personen som fører til trygdemisbruket. Trygdemisbruk forstås da ut fra moral- og karakterforklaringer ved individet. For eksempel kan det være en oppfatning om at personen kunne fått seg arbeid hvis han ville, men velger å leve på trygd på grunn av latskap. Jeg vil ikke definere begrepet dagpengemisbruk her, for hva dagpengemisbruk er som et sosialt fenomen vil bli et gjennomgangstema i avhandlingen. Men jeg vil understreke at det er sammenblandingen av de ulike meningene som tillegges begrepet, som kan ha negative konsekvenser for dagpengemottakere generelt.

Begrepet kontroll brukes ofte i en vid betydning. Man kan som Christie (1997b s. 91-95) skille mellom hvilken nærhet den kontrollerende har til den kontrollerte, det vil si skillet mellom primær og sekundær kontroll, og om kontrollen er en del av en profesjonsutøvelse, det vil si om den er formell eller uformell. Når jeg bruker kontrollbegrepet relatert til

Kapittel 1

automatisert kontroll, vil den både være formell og sekundær. Dette fordi det er en offentlig etat som utfører den, og relasjonen mellom kontrolløren og den kontrollerte kan beskrives som fjern. Likevel finnes det innenfor etaten grader av hvor sekundær og formell kontrollen er, noe som også har betydning for hvilken mening som tillegges handlingen.

Sturla Falck og Thomas Mathiesen (1981 s. 13) skiller mellom to typer kontroll, og den første definerer han ut fra kontroll som en type overvåking. Kontroll kan da være: «(...) den situasjon der en person, gruppe eller instans forsøker å ha oppsikt med (eventuelt klarer å ha oppsikt med) meninger og/eller atferd hos en annen person eller gruppe.» Den andre kontrolltypen presiserer han ut fra dens funksjon, det vil si: «(...) den situasjon der meninger eller atferd søkes endret (eventuelt blir endret) gjennom bruk av sanksjoner.» Det at kontrollen forsøker å endre meninger eller atferd, kan skje gjennom bruk av både primær- og sekundærkontroll, og formell og uformell kontroll. Falck og Mathiesen presiserer også at det å holde oppsikt med meninger og/eller atferd, kan være atferdsregulerende når den kontrollerte vet om kontrollen.

I Arbeidsmarkedsetaten er intensjonen at kontrollen skal endre atferden. Kontrollbegrepet jeg bruker i avhandlingen er derfor knyttet til både det å ha oppsikt med en gruppes atferd, og det å forsøke og endre atferd gjennom bruk av kontroll³. I kapitlet hvor jeg analyserer Arbeidsmarkedsetatens kontrolltiltak, vil jeg definere kontroll ut fra Dag Wiese Schartums (1997a s.2) definisjon. Han definerer der kontrollbegrepet ved å sikte til: «(...) aktiviteter som er rettet inn mot å undersøke om et forvaltningsorgans «enkeltvedtak» er riktige eller gale.» Jeg vil påpeke at det er forvaltningens overvåking av saksbehandlingsrutinene som definisjonen av kontrollbegrepet fokuserer på, noe som understreker at det er forvaltningen som har et særlig ansvar for å unngå at det oppstår feil.

Med automatisert kontroll mener jeg kontrolltiltak som utnytter eksisterende teknologi til å utføre kontrollarbeidet. Automatiseringsgraden har betydning for i hvor stor grad det er samspill mellom manuelle og maskinelle prosesser i kontrollarbeidet. Innslaget av manuelt arbeid bestemmer da graden av automatisering, og en høy grad av manuelt for- eller etterarbeid representerer en lav grad av automatisering. I kapittel 6.2 vil jeg konkret diskutere

³ Jeg vil i kapittel 4.3.1 trekke fram Cohens (1985 s.3) sontring mellom pro-aktiv og re-aktiv kontroll, som skiller mellom når kontrollen inntreffer.

Kapittel 1

samspeilet mellom maskinelle og manuelle rutiner i Arbeidsmarkedsstatens kontrollinnretning.

1.3 Oversikt over framstillingen

I **kapittel 2** vil jeg klargjøre sentrale tolkningsrammer som ligger til grunn for avhandlingen. For det første vil jeg redegjøre for min tilnærming til handlinger som er definert som kriminelle av myndighetene, det vil si min forståelse av kriminalitetsbegrepet. For det andre vil jeg redegjøre for hvordan jeg forstår handlingsbegrepet, da det vil prege min forståelse av aktørenes handlinger.

I **kapittel 3** vil jeg utdype fremgangsmåten og tilnærmingen til feltet. Jeg vil først begrunne valg av metode og utvalg, og komme nærmere inn på rekruttering, de tre ulike informantgruppene og diskutere skjevheter i utvalget. Deretter vil jeg utdype kontaktskapende elementer under intervjuet. Jeg vil også presentere andre sentrale kunnskapskilder. Kapitlet avsluttes med erfaringer fra analyse- og tolkningsarbeidet.

I **kapittel 4** vil jeg først gi en kort innføring i hva dagpengeordningen er og hvordan den blir administrert. Deretter vil jeg utforske hvilken oppfatning Arbeidsmarkedsstaten har av dagpengemisbruket. Videre vil jeg se nærmere på etatens formål med kontrollen, hvor jeg skiller mellom økonomiske og allmennpreventive begrunnelser. Til slutt vil jeg plassere etatens tolkning av allmennprevensjonsbegrepet innenfor teorien på området, og utforske om også atferdskontroll er en del av formålet med kontrollen.

Kapittel 5 handler om de sosiale, økonomiske og kulturelle forutsetningene bak opprettelsen av Dagpengekontrollen. Jeg har delt forutsetningene inn i fire. Det første jeg vil trekke fram er en politisk vilje til å redusere dagpengemisbruket. Deretter vil jeg vise at fokuset på dagpengemisbruk i Arbeidsmarkedsstaten har sammenheng med økt pågang til arbeidskontorene siden arbeidsløsheten økte. Den tredje forutsetningen som har hatt betydning for at nettopp Dagpengekontrollen ble en måte å løse problemet på, vil jeg vise at har sammenheng med gjenbruk av dataregistre i offentlig forvaltning. Den fjerde forutsetningen jeg vil diskutere er hvorfor Datatilsynet ga klarsignal til å samkjøre dataregistrene, og hvorfor det kan være problematisk å gi tillatelse til nettopp det.

Kapittel 1

Kapittel 6 er en helhetsanalyse av Arbeidsmarkedsetatens kontrollinnretning. Jeg vil da utforske på hvilken måte dagpengemottakerne blir kontrollert, for å fange opp i hvilken grad automatisert kontroll har medført mangler andre steder i kontrollarbeidet. Jeg vil da ta utgangspunkt i fem dikotome kontrolltiltak, for å diskutere den totale kontrollinnsatsen i Arbeidsmarkedsetaten som skal forhindre, forebygge, oppdage, etterforske og straffeforfølge feilutbetalinger. Kontrolltiltakene er etter Schartums (1997a) modell inndelt i:

- Veiledningstiltak - kontrolltiltak
- Forhåndskontroll - etterkontroll
- Kontroll med maskinelle - manuelle rutiner
- Kontroll rettet mot etaten selv - kontroll rettet mot borgere og oppgavegivere
- Kontroll til gunst - ugunst

Ved å ta utgangspunkt i de enkelte kontrolltiltakene, vil jeg undersøke i hvem sin interesse kontrollen er innrettet. I dette kapitlet kommer jeg til å trekke inn de kontrollertes opplevelser av kontrollen, fordi det vil utvide perspektivet på oppfatningen av de ulike kontrolltiltaksparene. Jeg vil da også på et bredere grunnlag kunne analysere forholdet mellom Arbeidsdirektoratets retningslinjer og praktiseringen av kontrollen på arbeidskontoret. I det avsluttende delkapitlet vil jeg sammenfatte tråder, og diskutere hva analysen forteller om kontrollinnretningen.

I **kapittel 7** vil jeg diskutere ulike nytteaspekter ved kontrollen. Spørsmålet er hvorfor det er nyttig for etaten å ta i bruk automatisert kontroll. For det første vil jeg se nærmere på hva etaten sparer i penger på at den er opprettet, det vil si hvilken kostnytteverdi Dagpengekontrollen har for den. Siden økonomiske innsparinger er knyttet til kontrollens forebyggende effekter, vil jeg deretter diskutere om dagpengemisbruk er et problem som kan forhindres ved å intensivere kontrollen. Det tredje aspektet jeg vil utforske er hvilke konsekvenser fokuset på kontrollens allmennpreventive virkninger har for dagpengemottakerne. Avslutningsvis vil jeg diskutere hvorfor kontrollinnretningen er som den er, og komme med et perspektiv på kontrollinnretningen som bryter med teorier der innføringen av teknologisk administrative systemer betraktes som en nødvendig konsekvens av vår moderne samfunnsform. Til slutt vil jeg sammenfatte de ulike elementene som har bidratt til å skape kontrollinnretningen, ved å trekke inn ulike perspektiver på maktdannelsen av kontrollinnretningen.

Kapittel 3

2. Klargjøring av egen posisjon

Jeg vil her klargjøre sentrale tolkningsrammer som ligger til grunn for avhandlingen, fordi min teoretiske tilnærming vil prege fremstillingen. En forsker kommer ikke til et felt som en tom tavle, men fortolker utsagn, tall og observasjoner ut fra gitte forutsetninger, for å forstå dem. En grunntanke i hermeneutikken⁴ er nettopp det at vi ikke forstår noe forutsetningsløst (Gilje og Grimen 1993 s. 148). Hermeneutikkens mest kjente begrep for disse forutsetningene er Gadammers begrep forforståelse. At jeg finner det sentralt å redegjøre for egne forutsetninger, har også sammenheng med kritikken av det objektive og positivistiske forskeridealet. Kjersti Ericsson (1991 s. 40) skriver at: «(...) samfunnsviteren er med nødvendighet en del av samfunnet han/hun studerer, og har dermed en bestemt posisjon, et bestemt utsiktspunkt». Av den grunn hevder hun at valget står mellom en bevisst og bevisstløs subjektivitet, ikke mellom subjektivitet og objektivitet. En refleksiv sosiologi, representert ved Bourdieu, Luhmann og Giddens, er nettopp opptatt av forskerens egen rolle i betraktningen av samfunnet og det å reflektere rundt egen virksomhet (Moe 1994 s. 184, 291). På grunn av at jeg skal betrakte andres betraktninger, vil jeg klargjøre hvordan jeg selv betrakter kriminalitetsbegrepet og handlingsbegrepet.

Kriminalitetsbegrepet

Det å reflektere rundt kriminalitetsbegrepet kan oppfattes som et kjerneområde i faget kriminologi. For eksempel skriver Christie (1997a s. 33) om faglige krav til et professorat i kriminologi, at «(...) kriminologiens sentrale studieområde er hvilken mening handlingene gis innen forskjellige sosiale system; om de blir sett som ønsket kontra uønsket, sees de som galskap, synd - eller kanskje kriminalitet?» I utgangspunktet, hevder Christie (1997a s. 33), må lovbrudd betraktes som en sosial konstruksjon. I boken «Kriminalitetskontroll som industri» skriver Christie (1993b s. 23) om utgangspunktet at: «(...) Handlinger *er* ikke. De *blir*. Slik er det også med kriminalitet. Kriminalitet eksisterer ikke. Kriminalitet blir skapt.» Kriminalitet betraktet på denne måten er derfor noe som konstrueres gjennom en lang rekke sosiale prosesser. At det blir betraktet som kriminalitet er et sluttprodukt.

⁴ Hermeneutikk kommer fra gresk og betyr forklaringskunst. Den moderne varianten ev hermeneutikk kan beskrives som forsøk på å lage en metodelære for fortolkning av meningsfulle fenomener (Gilje og Grimen 1993 s. 143)

Kapittel 3

Jeg forstår det som at Christie fokuserer på at kriminalitet ikke eksisterer før vi bestemmer oss for det. Dette betyr ikke at kriminalitet ikke finnes som en sosial realitet, men at et fruktbart utgangspunkt for å forstå kriminalitet er de dekonstruerte handlingene. I sin forståelse av kriminalitet som sosialt fenomen, retter derfor Christie oppmerksomheten mot de sosiale prosessene som gir handlingene den mening å være kriminelle.

Cecilie Høigård (1997 s. 26) fokuserer på at kriminalitet er en sosial relasjon. Om relasjonen skriver hun at den:

«(...)er kjennetegnet av at hendinger mellom parter tolkes og håndteres på en spesiell måte; hendingen defineres med suksess som en oppgave for det strafferettslige reaksjonsapparatet. Kriminologien skal analysere innholdet i relasjonen, betingelsene for at relasjonen oppstår og varer ved, og konsekvensene av denne sosiale relasjonen.»

At Høigård betrakter kriminalitet som en sosial relasjon, bidrar også til å framheve interessekonfliktene som er knyttet til det å definere handlingen som kriminell. I utgangspunktet ser jeg ingen motsetning mellom det å analysere kriminalitet som en sosial relasjon, og det å analysere de sosiale prosessene som konstruerer kriminalitet. Felles for begge innfallsvinklene er at hva som betraktes som kriminalitet ikke er naturgitt, men noe som konstrueres i en sosial sammenheng. I dette perspektivet blir det kontrollen av handlingene som skaper kriminalitet. En tredje innfallsvinkel til forståelsen av kriminalitetsbegrepet, er derfor hvem som trenger og har nytte av at begrepet finnes. Hedda Giertsen (1998) hevder at det i stor grad er myndighetene som har behov for kriminalitet som et samlet begrep. De trenger det for å kunne henvise til kriminalstatistikken, for å legitimere økt intervensjon og kreve økte bevilgninger.

På bakgrunn av dette vil jeg hevde at det som betraktes som kriminalitet får sin ontologiske⁵ status ut fra sosiale praksiser, og at kriminalitet kan defineres gjennom kunnskapen om sosiale, økonomiske og kulturelle prosesser i samfunnet. Ved å lokalisere kriminalitet i sosiale prosesser, er det mulig å studere kriminalitet som et sosialt fenomen⁶. Dette perspektivet kan betraktes som den norske kriminologiens utgangspunkt. Som Christie og Høigård (1995a s. 2) uttrykker det: «(...) ved å betrakte kriminalitet som en gitt, avhengig

⁵Østerberg (1993 s. 12) definerer ontologi som: (...) læren om det som er, de forskjellige værensformer og forholdet mellom dem.

⁶ For en mer inngående diskusjon av dekonstruksjon og rekonstruksjon av kriminalitetsbegrepet se Gundhus (1997).

Kapittel 3

variabel mister en det grunnleggende ved kriminalitet og sosial kontroll; at begge er sosialt skapte kategorier og må studeres som samfunnsmessige prosesser.»

At jeg forstår kriminelle handlinger som et resultat av sosiale prosesser, har betydning for hva jeg vil fokusere på når det gjelder fenomenet dagpengemisbruk. Jeg er først og fremst interessert i å betrakte dagpengemisbruk fra kontroll- og defineringsperspektivet. Med dette mener jeg at selv om et økende antall handlinger defineres som dagpengemisbruk, behøver det ikke bety at dagpengemisbruk forekommer oftere enn før. Det kan være et uttrykk for at bestemte typer handlinger i større grad oppfattes som kriminalitet, eller at bestemte typer handlinger kontrolleres mer enn før av reaksjonsapparatet. Jeg er derfor ikke interessert i å for eksempel kartlegge omfanget av dagpengemisbruk, men vil forsøke å fange den sosiale mening som dagpengemottakere tillegger handlingen, og den sosiale mening som andre aktører tillegger den. Om oppfatningen av handlingen er forskjellig, vil jeg utforske hvilke konsekvenser det kan ha.

Struktur, aktør og handlingsbegrepet

Min forståelse av aktørenes handlinger, både Arbeidsmarkedsetatens og dagpengemottakernes, er farget av mitt handlingsteoretiske utgangspunkt. Dette har jeg hentet fra Bourdieu og Sartre⁷, som begge forsøker å overskride det tradisjonelle skillet mellom aktør og struktur. Thomas Nygaard (1995 s. 123) skriver om Sartre at: «(...) han har greid å utvikle en helhetsteori som forener mikro- og makroteorier». Østerberg (1993 s. 259) hevder at Sartres situasjonelle tilnærming til menneskelig handling, overskrider dualismen mellom subjekt og objekt. Utgangspunktet er en situasjonell forståelse av menneskelig eksistens. Den kan være undertrykt og da har faktisiteten⁸ makten, eller den menneskelige eksistens er fri, og faktisiteten er dekket av og overskredet gjennom et prosjekt.

Bourdieu fokuserer også på hvordan aktører gjennom sin praksis forholder seg til, og overskrider de strukturelle rammebetingelsene. Motsetningen mellom det objektive og subjektive blir da en falsk motsetning, og Bourdieu (1995 s. 243) hevder at:

⁷ Det er i stor grad Østerbergs tolkning av Sartre som har gjort meg oppmerksom på Sartres samfunnsvitenskapelige ståsted. Se for eksempel Østerberg (1993 s. 259-278) og (1994).

⁸ Med faktisitet mener Sartre de materielle gjenstanders væren (Nygaard 1995 s. 109).

Kapittel 3

«Det dreier seg med andre ord om å overskride motsetningen mellom de objektivistiske teoriene som forstår samfunnsklassene (men også kjønns- eller aldersbestemte klasser) som avgrensede grupper, som populasjoner som kan telles og som kan skilles fra hverandre med objektivt eksisterende grenser, og subjektivistiske teorier (eller om en vil, marginalistiske teorier) som reduserer «samfunnsordenen» til en slags kollektiv klassifisering oppnådd ved å aggregere individuelle klassifiseringer, eller, mer presist, av klassifiserte og klassifiserende, individuelle strategier, som aktørene anvender for å klassifisere seg selv om andre.»

Habitus kaller Bourdieu (1995 s. 218) det leddet som binder sammen et sosialt felts strukturer og menneskenes handle- og tenkemåter. Siden Bourdieu opererer med et indre avhengighetsforhold mellom de objektive meningsstrukturer og de subjektive meningsdannelser, må studiet av praksis omfatte forholdet mellom disse dimensjonene. Bourdieus (1995 s. 219) handlingsteori tar utgangspunkt i at mennesket er en aktør, som på samme tid er strukturert og strukturerende.

Ut fra disse betraktningene, er det tydelig at min måte å forstå handlinger på, avviker fra strafferettens dikotomiske skille mellom rasjonell og irrasjonell aktør. Siden strafferetten skal avgjøre et skyldsspørsmål, må handlingen forenkles og defineres ut fra den moralfilosofiske indeterminismes utgangspunkt i viljens frihet (Andenæs 1994 s. 25). Den subjektive skyld må bevises, og en forutsetning for straffeskyld er som Schaaning (1994 s. 42) skriver at: «(...) den fritt valgte handling er klanderverdig». Jeg kommer til å bevege meg utenfor den binære opposisjonen⁹ mellom rasjonell og irrasjonell handling, og heller ta utgangspunkt i at aktørens handlinger er situert. Ved å gjøre det blir konsekvensen at jeg dekonstruerer den binære motsetningen mellom rasjonell og irrasjonell aktør¹⁰. Siden jeg hevder at handlingene ikke kan forstås ut fra todelingen rasjonell og irrasjonell, vil det prege min oppfatning av aktørens handlinger. Dette gjelder både de gitte rammebetingelsene som aktørene i Arbeidsmarkedsetaten arbeider innenfor, og dagpengemottakernes sosialt forankrede handlinger. Spørsmålet i forhold til dagpengemottakernes handlinger blir om de oppleves som tvang, fordi maktforhold og strukturelle betingelser virker hemmende på den frie, overskridende handlingen. Ved å overskride motsetningen mellom rasjonelle og irrasjonelle handlinger, vil jeg forsøke åpne opp for nye måter å forstå aktørens handlinger på.

⁹ Binære opposisjoner blir også kalt dualismer. Med det menes at to motsatte prinsipper, som det gode og det onde, er uforenelige.

¹⁰ Med dekonstruksjon mener jeg at man bryter ned hverdagsforståelsen av et begrep eller en tekst, for å avdekke begrepets underliggende forutsetninger. Metoden er å plukke fra hverandre et fenomen som framtrer som en tilsynelatende sannhet, for eksempel de binære opposisjonene mann/kvinne, rasjonell/irrasjonell, aktiv/passiv og hode/kropp. På denne måten kan man vise at det som framstår som en sosial realitet, er en pragmatisk konstruksjon over et sett holdninger og forutsetninger.

Kapittel 3

3. Om fremgangsmåten

Dette kapitlet handler om tilnærmingen til feltet. Jeg har strukturert kapitlet kronologisk etter forskningsprosessen. Først vil jeg begrunne hvorfor jeg har valgt å gjennomføre en kvalitativ studie. Deretter vil jeg komme nærmere inn på utvalget, rekruttering, presentasjon av de tre ulike informantgruppene og en diskusjon om skjevheter i utvalget. Det tredje punktet jeg vil utdype er kontaktskapende elementer under intervjuet. Andre sentrale kunnskapskilder vil også presenteres, og kapitlet avsluttes med erfaringer fra analyse- og tolkningsarbeidet.

3.1 Å forstå meningsdannende prosesser

Siden jeg skal forstå et fenomen, har det vært et naturlig valg å utføre en kvalitativ undersøkelse. Det er de meningsdannende prosessene, tolkninger av handlinger, de handlendes opplevelser, og samspillet mellom aktørene og omgivelsene som jeg skal fokusere på, og det har derfor vært sentralt å komme så nær inn på fenomenet som mulig. Dette har sammenheng med tilnærmingen til kriminalitetsbegrepet som jeg skrev om i kapittel 2.1. Siden det er en kamp om hvilken mening som skal tillegges fenomenene, hevder Christie (1997a s. 34) at: «(...) nærhet til fenomenet hindrer at bare statsautoriserte konklusjoner blir anvendt». En kvantitativ undersøkelse kjennetegnes av avstand til de utforskede (Høigård 1993 s. 277). Christie (1997a s. 34) kaller også kvantitative metoder for fjerndata. Dataene blir «fjerne» fordi man mister nærheten til de meningsdannende prosessene. Siden jeg skal forstå prosesser, har derfor valg av problemstilling vært bestemmende for tilnæringsmåten.

Kvalitative studier er en samlebetegnelse for flere teknikker som feltstudier, intervjuer, dokumentanalyse, hvor det som er felles er ordfesting av erfaringer (Kalleberg 1996 s. 42-43). Jeg har først og fremst brukt intervju som tilnæringsmåte, men også annet tilgjengelig kildemateriale som oppslag i media, pressemeldinger fra Arbeidsmarkedsetaten og brev. Valg av intervjuformen kan begrunnes ut fra min interesse i å forstå intervjupersonenes opplevelser, erfaringer, oppfatninger og perspektiver. Steinar Kvale (1997 s. 61) skriver for eksempel om intervjuformen at den er: «(...) spesielt egnet når man ønsker å undersøke hvordan mennesker forstår sin egen verden.»

Kapittel 3

Mitt valg av metode, problemstilling og teorigrunnlag vil jeg på bakgrunn av dette betrakte som sammenfallende. Spørsmålene jeg har stilt i problemstillingen har sammenheng med forforståelsen, og jeg mener at det er intervjuformen som best kan fange opp dette erfaringsplanet. Det kvalitative forskningsintervju er ikke bare en metode som gir kvalitative tekster istedenfor kvantitative tall. Kvale (1997 s. 26) hevder at interessen for intervjuformen også har sammenheng med dreiningen i samfunnsvitenskapen vekk fra positivismens naturvitenskapelige mot en mer filosofisk tenkemåte som ligger nærmere humanistiske fag. Kvale (1997 s. 26) skriver også at både dagens filosofi og det kvalitative intervjuet er opptatt av temaer som: «(...) erfaring, mening, livsverden, samtale, dialog, fortelling og språk.» En postmoderne tilnærming¹¹ hvor man ønsker å dekonstruere det selvfølgelige og avdekke tilslørte og undertrykte meninger, betrakter kunnskap som en konstruksjon. Nettopp det at kunnskapen er konstruktiv gjør at intervjuformen blir en viktig innfallsvinkel til kunnskapsproduksjon, siden kunnskap betraktet på denne måten er noe som skapes gjennom interaksjon mellom deltakere i en samtale.

3.2 Et bredt utvalg

Jeg har hatt som siktemål å samle inn informasjon fra ulike perspektiver, og har derfor intervjuet hovedaktører ansatt i Arbeidsmarkedsetaten, både beslutningstakere og praktikere, og dagpengemottakere som har vært utsatt for kontrolltiltak. Jeg har til sammen intervjuet tretten personer fra de tre informantgruppene. Tre informanter faller i gruppen beslutningstakere, fire i gruppen kontrollutøvere og seks i gruppen dagpengemottakere utsatt for kontrolltiltak. Jeg vil kalle utvalget mitt for strategisk¹². Harriet Holter (1996 s. 13) beskriver et strategisk utvalg som: «(...) et bredt, men ikke nødvendigvis stort, utvalg av respondenter eller informanter.» I en kvalitativ studie er ikke det sentrale å generalisere og sikre en statistisk representativitet, men å sikre et bredt informasjonsinnhold. Målet er å sikre seg ulike informanter med ulik bakgrunn, for å representere forskjellige opplevelser av og perspektiver på situasjonen de skal fortelle om. Jette Fog (1996) har også stilt dette kravet til

¹¹ Til tross for at Kvale (1997 s. 158-160) har en postmodernistisk tilnærming til kunnskapsproduksjon, er siktemålet hans å unngå ekstreme posisjoner som den subjektive relativismen og søken etter den sanne objektive mening. Han hevder at den postmodernistiske tilnærmingen kan lede fram til validitet (gyldighet) som sosial konstruksjon, hvor valide svar i et intervju er et spørsmål om å spørre riktig. Dette kaller han for en moderat postmodernisme, fordi den avviser en universell sannhet men godtar muligheten for en lokal, personlig og samfunnsmessig form for sannhet med fokus på hverdagslivet og de lokale fortellingene.

¹² Hellevik (1980 s. 81) kaller det for et skjønnsmessig utvalg. Med det mener han at forskeren ut fra bestemte hensyn velger ut personene for å sikre et variert utvalg.

Kapittel 3

kvalitativ metode. Hun (1996 s. 204) vil erstatte kravet om statistisk representativitet med: «(...) et krav om *mangfoldighet* og *typiskhet*, hvor pointen er, at begge til sammen binder een til *begrundelser* for foretagne valg.» Om utvalget mitt er typisk innenfor konteksten, vil jeg komme inn på i diskusjonen om utvalget er skjevt.

Et annet krav Fog (1996 s. 208) stiller til en kvalitativ undersøkelse, er at mangfoldet er relevant innenfor konteksten. Dette mener jeg å ha ivare tatt ved at mangfoldet er bestemt ut fra hvilket perspektiv informantene har til kontrollarbeidet i Arbeidsmarkedsetaten. Karin Widerberg (1986 s. 744-750) understreker at studier innenfor retts sosiologi spesielt bør være bevisst hvem sitt perspektiv som kommer fram i undersøkelsen. Hun skiller i den forbindelse mellom de styrende og de styrtes perspektiv. Ved å kun ta utgangspunkt i de styrendes perspektiv, rettes fokuset mot midlene og styringsformen, og en utelater å trekke inn politiske spørsmål og de styrtes definisjoner av problemet. For å unngå å bare betrakte den automatiserte kontrollen fra Arbeidsmarkedsetatens side, har det vært viktig for meg å trekke inn dagpengemottakere som har opplevd Arbeidsmarkedsetatens kontrollarbeid. Jeg kunne valgt å bare forholde meg til ansatte eller bare forholde meg til dagpengemottakerne, noe som ville blitt et for snevert utgangspunkt i forhold til problemstillingen. Jeg ville da utelukket konflikten mellom de styrtes og styrendes perspektiv. Tilnærmingen tar derfor utgangspunkt i perspektivet til de som bestemmer retningslinjene for kontrollen, de praktiserende kontrollutøverne og de som kontrolleres, for å sikre et relevant mangfold. På grunn av at gruppene betrakter kontrollen fra ulike vinkler, vil deres bidrag gi både supplerende og ulike innfallsvinkler til problemstillingen.

3.3 Opprettelsen av kontakt - skjevt utvalg?

Før jeg kommer nærmere inn på hvordan jeg gikk fram for å få kontakt med informantene og om dette resulterte i et skjevt utvalg, vil jeg begrunne bruk av betegnelse på de jeg har intervjuet. Jeg kommer til å både bruke betegnelsen informant og intervju person om personene jeg har intervjuet, til tross for at det er omdiskutert i metodelitteraturen. Antropologen Gilbert Herdt ([1986] s. 70) foretrekker bruk av betegnelsen kulturtolk istedenfor informant, siden begrepet er en arv fra positivismens søken etter objektiv kunnskap. Han betrakter det også som et kaldt og nøytralt begrep som ikke dekker den følelsesmessige involveringen i personen. Siden jeg ikke har utført en feltstudie som har

Kapittel 3

medført nær relasjon til de utforskede, har jeg valgt å beholde betegnelsene informant og intervjupersoner. På den andre siden betyr det ikke at jeg betrakter personen som en objektiv erstatningsobservatør etter positivistiske standarder.

Jeg bruker betegnelsene informant og intervjuperson om hverandre, fordi det som Repstad (1987 s. 10) hevder i praksis ikke er noe klart skille mellom intervjuperson (respondent) og informant i ett og samme intervju. I utgangspunktet, skriver Repstad (1987 s. 10), gir en respondent mer direkte informasjon om egne følelser og oppfatninger, mens informanten er en type erstatningsobservatør som intervjueren kan hente informasjon gjennom. Harriet Holter (1996 s. 13) er også opptatt av at skillet er flytende, men skiller mellom betegnelsene på følgende måte: «(...) informanter forteller særlig om den eller de sosiale sammenhenger hun eller han er en del av, mens respondenter (intervjupersoner) vanligvis blir bedt om å snakke om seg selv og sitt forhold til det sosiale liv.» Personene jeg har intervjuet forteller kanskje først og fremst om systemet og den sosiale sammenhengen de er en del av, men også om egne opplevelser. Jeg finner det derfor vanskelig å velge enten den ene eller andre betegnelsen. I det følgende vil jeg først presentere utvelgelsen og utvalget av de ansatte i Arbeidsmarkedsetaten, deretter dagpengemottakere utsatt for kontrolltiltak.

Ansatte i Arbeidsmarkedsetaten

Når det gjelder utvalget av de ansatte informantene, var det sentrale å sikre at både beslutningstakere i direktoratet og saksbehandlere på arbeidskontoret hadde et høyt informasjonsnivå om kontroll av dagpengeutbetalinger. Etter at Arbeidsdirektoratet hadde godkjent undersøkelsen på grunnlag av prosjektbeskrivelse i februar 1997, sendte jeg et brev til direktoratet i mars 1997, hvor jeg konkretiserte hva jeg ønsket å samtale med informantene om. Jeg fikk da opprettet kontakt med en person i Arbeidsdirektoratet som hadde god kjennskap til de enkelte fag- og arbeidsområdene i etaten. Det var i stor grad denne personen som kom med forslag til avdelinger hvor jeg kunne intervjuer beslutningstakere og kontrollutøvere, og hun formidlet kontakten videre til de enkelte avdelingslederne. Etter at avdelingslederne hadde lest prosjektbeskrivelsen, plukket de ut informanter i avdelingene som var villige til å bli intervjuet. Ingen av personene som ble spurt av avdelingslederen takket nei til å stille opp. Dette kan komme av at det var en overordnet som plukket dem ut. Jeg velger likevel å tolke det som at de var positive til å delta, da alle var velvillig innstilt. Jeg

Kapittel 3

fikk telefonnummer til personene av avdelingslederen, og kunne deretter avtale intervjuetidspunkt. Fra jeg opprettet kontakt med Arbeidsdirektoratet i februar 1997 til første intervjuavtale på Arbeidsdirektoratet, tok det fem måneder. Intervjuene ble utført fra slutten av juli til midten av september 1997.

Når det gjaldt utvelgelsen av arbeidskontor, gikk dette gjennom kontaktpersonen i Arbeidsdirektoratet og et fylkesarbeidskontor på Østlandet. Kontaktpersonen jeg fikk på Fylkesarbeidskontoret formidlet først kontakt med et arbeidskontor, som trakk seg på grunn av sykdom ved Dagpengeavdelingen. Jeg fikk derfor formidlet kontakt til et annet arbeidskontor, og personene jeg intervjuet ble valgt ut av avdelingslederen i Dagpengeavdelingen. Heller ikke her var det noen som ble spurt som takket nei til å delta, og jeg fikk inntrykk av at det å stille opp var helt frivillig. Intervjuene på arbeidskontoret ble utført september til oktober 1997.

Utvalget som til slutt ble rekruttert består av tre personer som er beslutningstakere på området kontroll av dagpengeutbetalinger. De har ansvar for å utarbeide retningslinjer, og arbeider med kvalitetssikring av rutiner og prioriteringer på området. To av informantene er kvinner og en er mann. I tillegg til intervjuene, har jeg hatt en rekke uformelle telefonsamtaler og et møte med samme informantgruppe, siden noen nye spørsmål og uklarheter dukket opp underveis i forskningsprosessen. Når det gjelder utøvere av kontrollen, har jeg intervjuet tre ansatt på arbeidskontor, og en person ansatt på Dagpengekontrollen. To av informantene er kvinner og to er menn. Jeg har også med disse hatt noen uformelle telefonsamtaler underveis i forskningsprosessen.

I forbindelse med en diskusjon om dette utvalget er skjevt, vil jeg trekke fram Fogs (1996 s. 208) relevanskrav som jeg tidligere var inne på. I min undersøkelse er det mer relevant hva informantene arbeider med enn at de for eksempel er kvinne/mann, ung/gammel eller har høy/lav sosial status. Siden denne type variabler er mindre relevante, velger jeg av anonymiseringshensyn å ikke presentere informantene nærmere enn jeg har gjort. Arbeidskontoret som ble valgt ut er et typisk bykontor, noe som har preget informasjonen fra saksbehandlerne på arbeidskontoret. Siden personene jeg intervjuet i Arbeidsdirektoratet har kjennskap til mindre arbeidskontor utenfor byene, vil jeg hevde at den ensidige informasjonen fra saksbehandlerne ble supplert av dette. Jeg vil derfor konkludere med at bruk av en såkalt

Kapittel 3

nøkkelinformant sikret intervjuer med personer som hadde relevant kunnskap på feltene jeg skulle samtale om.

Dagpengemottakere

For å rekruttere dagpengemottakere som har vært utsatt for kontrolltiltak, gikk jeg først gjennom arbeidskontoret hvor jeg tidligere hadde utført intervjuer. Siden informasjon om feilutbetalingsvedtak er taushetsbelagt, stilte Datatilsynets krav om at førstegangskontakten med intervjupersonene ble opprettet av arbeidskontoret. Jeg laget derfor et informasjonsbrev, hvor jeg redegjorde for overordnet formål med undersøkelsen, at jeg ønsket informasjon om deres opplevelser av kontrolltiltakene og at alle opplysningene ville bli anonymisert. Jeg understreket at jeg først og fremst skulle utforske kontrollarbeidet i Arbeidsmarkedsetaten, og at deres opplevelser var av stor verdi for å utdype forståelsen.

En ansatt på et arbeidskontoret trakk deretter et bestemt utvalg på åtte informanter. Kriteriene jeg hadde satt opp var basert på spredning i alder, kjønn og nasjonalitet. For å trekke utvalget brukte de registeret over feilutbetalingssaker i etatens datasystem. De sendte også ut informasjonsskrivet, slik at jeg ikke fikk tilgang til taushetsbelagte opplysninger uten informantens samtykke. Jeg hadde lagt ved frankert konvolutt til samtykkeerklæringen i forsendelsen, og konvolutten var adressert til meg. At informanten skulle gi skriftlig samtykke til å delta, var også i tråd med Datatilsynets krav.

Jeg fikk kun svar fra to informanter som hadde lyst til å delta i undersøkelsen. Jeg så det derfor nødvendig å forsøke på nytt, så en ansatt på arbeidskontoret trakk et nytt utvalg. Åtte nye forespørsler ble sendt ut på samme måte. I denne omgangen fikk jeg kun positiv tilbakemelding fra en person.

Det kan være forskjellige grunner til den dårlige responsen. De som ble invitert til å være med, kan ha oppfattet kontrolltiltakene som så uproblematisk, at de ikke så noen grunn til å delta. Andre kan ha oppfattet det som vanskelig å delta i undersøkelsen siden arbeidskontoret var involvert. Selv om informasjonsbrevet var personlig stilt fra meg som hovedfagsstudent og uten stempler fra arbeidskontoret, så kan det at jeg fikk navnet gjennom et arbeidskontor, ha påvirket noen til å vegre seg mot å delta. Mest sannsynlig er årsaken til responsen at de

Kapittel 3

ikke var interessert i å fortelle om en opplevelse de kan ha oppfattet som pinlig til en ukjent person. Den ansatte på arbeidskontoret som trakk utvalget, syntes ikke det var rart at tilbakemeldingen var dårlig. «Det er vanskelig å få dem i tale. De få som kommer hit er ofte veldig flau, eller opprørt og sinte», var hennes kommentar til at jeg hadde fått så lite svar på den første forsendelsen. Og til tross for at informasjonsbrevet ga klart uttrykk for at jeg ikke var ute etter å vurdere og bedømme handlingene, kan de ha misforstått intensjonene med intervjuet.

Opprinnelig hadde jeg tenkt å intervju fem i denne informantgruppen. Jeg fant det derfor nødvendig å rekruttere flere, og bestemte meg for å gå gjennom kjente og bekjente som visste om aktuelle personer¹³. Dette resulterte i at jeg fikk opprettet kontakt med tre personer som var interessert i å stille opp til intervju. Intervjuer med dagpengemottakere ble hovedsakelig gjennomført i løpet av våren 1998. Det siste intervjuet med en fra denne gruppen, ble først gjort i oktober 1998.

Utvalget består til slutt av informanter med denne bakgrunnen:

Tabell A: Oversikt over informantene

| Kjønn | Alder | Utdannelse | Sivilstatus/ barn | Utenlandsk opprinnelse | Feilutbetalingssak | Rettsak |
|-------|-------|--------------------------|----------------------|---------------------------|--------------------|-----------------|
| M | 28 | Høgskole/ universitet | Ugift/nei | Nei | 1997 | Nei |
| M | 31 | Grunnskole | Samboer/nei | Nei | 1996 | Nei |
| M | 48 | Høgskole/ universitet | Skilt/nei | Nei | 1997 | Ikke avklart |
| K | 25 | Videregående | Gift/nei | Nei | 1993 | Nei |
| K | 29 | Høgskole/ universitet | Gift/nei | Nei | 1993 | 1994 |
| K | 33 | Videregående | Ugift/nei | Nei | 1989 | 1997 |

¹³ Siden personer som har vært utsatt for kontrolltiltak ikke kjenner hverandre noe bedre enn andre, var det ikke relevant med en snøballsmetode. Det vil si at de som intervjues rekrutterer nye intervjupersoner (Høigård og Finstad 1986 s. 20).

Kapittel 3

Som det fremgår av tabellen, består utvalget av halvparten kvinner og halvparten menn, alderen har en spredning på 25–48 år med overvekt på de yngre, de har ulike sivilstatus og halvparten har høyere utdanning. Ingen har barn og ingen er av utenlandsk opprinnelse. To har vært gjennom en rettssak, en venter på rettssak, og de tre andre har kun fått sivilrettslige sanksjoner fra Arbeidsmarkedsetaten. Tidspunktet for feilutbetalingen varierer også, noe som har betydning for intervjupersonens fortolkning av opplevelsen i et retrospektivt intervju.

I vurderingen av om dette er et skjevt utvalg, vil jeg diskutere Fogs (1996 s. 211) krav om at det kvalitative utvalget bør være typisk i forhold til konteksten. Hva er det vi vet om gruppen dagpengemisbrukere som jeg velger utvalget fra? Dette blir en annen type typiskhet en statistisk representativitet, fordi det kun skal gi en pekepinn på hvor typisk representanten er for gruppen som helhet, og om utvalget er for homogent. Som jeg senere vil komme inn på, er det ikke noen spesielle særtrekk ved dagpengemottakere¹⁴ som avdekkes gjennom kontrollordningene. Som det uttrykkes i et intervju med ansatte i Arbeidsmarkedsetaten i Aftenposten (28.07.98): «(...) de typiske misbrukerne er høyst normale mennesker. Hverken innvandrere eller andre særgrupper skiller seg ut (...)». En pressemelding fra Arbeidsdirektoratet (24/96) datert 28.06.96 fokuserer på at: « (...) mannlige dagpengemottakere misbruker dagpengeordningen i større grad enn kvinner, og unge svindler mer enn de eldre.» Dette kom fram i en undersøkelse Dagpengekontrollen utførte i 1995. At registrerte lovbrøyttere ofte er unge menn, er også noe som stemmer overens med Christies (1982a s. 93) utsagn. Jeg har intervjuet to yngre menn¹⁵, som ut fra dette kan betraktes som typiske.

Siden det ikke er noen homogen gruppe som ligger til grunn for utvalget, utover kanskje kjønn og alder, vil skjevheten i utvalget ligge i mangel på mangfold. Det at jeg ikke har intervjuet personer av utenlandsk opprinnelse, at ingen av dem har barn og at ingen er eldre kvinner, har derfor hatt negativ påvirkning på mangfoldet jeg har fått fram i opplevelsene av kontrolltiltakene. Men det at jeg har intervjuet personer med ulike utdanning, av begge kjønn

¹⁴ Et fellestrekk ved alle som avdekkes er at de er dagpengemottakere, noe som betyr at de har opplevd inntektstap som følge av arbeidsløshet. Betydningen av det vil jeg diskutere i kapittel 6.1.2.

¹⁵For personer under 25 år er det stor forskjell på registrerte ledighetstall, som dagpengemottakere faller inn under, og AKU-tall basert på utvalgsundersøkelser som også viser skjult ledighet. Det er en langt lavere andel av ungdom under 20-år uten arbeidsinntekt som er registrert arbeidsløse, og har opparbeidet seg dagpengegrunnlag (Halvorsen 1994a s. 46-47). Betegnelsen yngre vil da kunne gjelde for personer under 31 år når det gjelder dagpengemottakere.

Kapittel 3

og spredning i alder har vært positivt for et relevant mangfold. Tidspunktet for feilutbetalingsaken varierer også, det samme med type sanksjon de har fått.

Det som kanskje er enda viktigere å fokusere på når det gjelder skjevhet i utvalget, er motivet informantene har for å stille opp til intervju. Det er tydelig at jeg fikk tak i personer som var spesielt kritiske til kontrolltiltakene gjennom arbeidskontoret. Disse personene hadde noe de ville fortelle meg, fordi de opplevde situasjonen som spesielt urettferdig. Dette oppfatter jeg ikke at var utgangspunktet for informantene jeg rekrutterte gjennom kjente og bekjente. Å bruke kjente og bekjente til å rekruttere halvparten av utvalget, viste seg derfor å gi spredning i utvalgets mangfold av opplevelser.

3.4 Kontaktskapende elementer under intervjuene

Et intervju er i utgangspunktet en kunstig situasjon, hvor idealet er å tilrettelegge situasjonen slik at den gir rom for tillit og gjensidig dialog. Jette Fog (1995 s. 64) er opptatt av det paradoksale ved intervjusituasjonen. Den profesjonelle samtale skal etablere en kontakt som er åpen og oppriktig, og den kunstige situasjonen kan derfor ikke være kunstig. Kvale (1997 s. 73) beskriver forskningsintervjuet som en mellommenneskelig situasjon, hvor forskeren på kort tid må skape en kontakt som gjør det mulig å komme utover høflighetsfraser og meningsutvekslinger. I hvilken grad klarte jeg å oppnå rom for samtale? Og i hvilken grad påvirket jeg informantene til å gi den informasjonen jeg fikk? Jeg vil i det følgende trekke fram noen elementer som hadde betydning for kontakten under intervjuet, som igjen har betydning for kvaliteten på intervjuet. Jeg vil skille mellom kulisser, intervjuets kontekst, forskerrollens betydning, og samtaleemnet, og knytte det til etiske aspekter ved intervjusituasjonen.

Kulisser rundt intervjusituasjonen som tid, sted og teknisk fremgangsmåte har betydning for atmosfæren under intervjuet. Intervjustedet kan ha betydning som trygghetsfaktor, og jeg la derfor vekt på at intervjupersonene skulle få anledning til å velge sted. Jeg spurte dem først hvor de kunne tenke seg å bli intervjuet, og hadde planlagt noen forslag hvis de ikke hadde noen ønsker. Det viste seg at tolv av de jeg intervjuet hadde klare preferanser på hvor de ville bli intervjuet. 'Ansattintervjuene' ble utført i arbeidstiden på kontorene til informantene. Jeg fikk inntrykk av at dette gjorde dem trygge på situasjonen, fordi de var på eget område.

Kapittel 3

Intervjuene med dagpengemottakere foregikk på ulike steder avhengig av deres ønsker. Halvparten av intervjuene ble utført på kaféer, hvor jeg kom med forslag til to av kaféene. Kaféene som ble valgt var nøytrale for både informanten og meg, noe som gjorde at det ble en avslappet stemning uten at forstyrrende kjente dukket opp. Ett intervju ble holdt på en arbeidsplass, et annet ble gjort hjemme hos personen. Jeg fikk spesielt gode erfaringer med intervjuene hvor intervjupersonen var på hjemmebane. Det at jeg var på besøk, gjorde sikkert intervjupersonene tryggere på situasjonen. Det siste intervjuet ble gjort på Institutt for kriminologi. Dette var også det eneste ikke-selvvalgte intervjustedet, og det ble valgt fordi personen bodde utenbys og gjerne ville kombinere intervjuet med et oppdrag i Oslo. Selv opplevde jeg at intervjuet på instituttet fikk en mer formell ramme enn intervjuene på de andre stedene. Der var det jeg som i større grad var i en trygg ramme, og dette merket jeg at hadde innvirkning på samtalen.

Under alle intervjuene foruten ett ble båndspiller brukt. Jeg fikk gode erfaringer med dette. Hovedgrunnen var at det skapte en mer avslappet intervjusituasjon i og med at jeg ikke måtte konsentrere meg om å skrive under intervjuet. Jeg opplevde det som at jeg ble en mer oppmerksom og engasjert deltaker i samtalen, og fikk bedre mulighet til å tenke ut oppfølgingsspørsmål. En annen grunn var at jeg under nedskrivningen av intervjuet var sikker på at jeg fikk med meg alt, hadde ordrette gjengivelser fra intervjuet, kunne høre mine egne spørsmål på båndet og lære av egne feil. Jeg spurte selvfølgelig først om det var greit at intervjuet ble tatt opp på bånd. Ingen hadde innvendinger mot det. En ansatt i etaten var først litt skeptisk, siden hun var usikker på anonymisering, men etter at jeg hadde forklart dette nærmere var det helt greit. Jeg opplevde det heller ikke som at noen av de intervjuede ble hemmet av båndspilleren, noe som Repstad (1987 s. 45) skriver at kan være en ulempe ved å ta opptak. Det ene intervjuet hvor jeg ikke brukte båndspiller skrev jeg for å sjekke ut hvordan det fungerte. Jeg opplevde det som veldig forstyrrende på intervjusituasjonen at jeg måtte skrive samtidig, men som Prieur og Taksdal (1990 s. 11) hevder, er nedskrivning under intervju en treningssak¹⁶.

Kvale har satt opp et rammeverk for intervjuet, som skal bidra til at intervjupersonene oppmuntres til å sette ord på erfaringer og synspunkter. Han hevder (1997 s. 75) at: «(...)

¹⁶ I motsetning til meg opplevde Prieur og Taksdal (1990 s. 11-12) det som at nedskrivning under intervjuet både virket konsentrerende og var et uttrykk for en respons til de intervjuede.

Kapittel 3

intervjupersonene bør gis en kontekst for intervjuet gjennom informasjon både før («briefing») og etter («debriefing») selve intervjuingen. Før intervjuavtalen hadde informantgruppene lest enten prosjektbeskrivelsen eller det før nevnte informasjonsbrevet¹⁷. Der kom det tydelig fram at jeg var en nysgjerrig hovedfagsstudent, som ikke var ute etter å kritisere Arbeidsmarkedsetaten eller ville ha informasjon om dagpengemottakernes uærlige og umoralske handlinger. Det var deres opplevelser av kontrolltiltakene jeg var interessert i. For å klargjøre overfor de jeg skulle intervjuer at jeg ikke var ute etter å vurdere og bedømme dem, gjentok jeg mine hensikter med intervjuet før det startet. Jeg la også vekt på å presisere at jeg har fullstendig taushetsplikt, at alt ville bli anonymisert og at de intervjuede kunne trekke seg når som helst i prosessen. For å runde av samtalen, brukte jeg Kvaales (1997 s. 76) tips om å oppsummere hovedpunkter, og si at: «Nå har jeg ikke flere spørsmål. Er det noe mer du vil ta opp eller spørre om før vi avslutter?» Av og til dukket det opp interessante emner etter dette, men som oftest hadde ikke intervjupersonen mer å si.

Informasjonen som blir gitt før intervjuet har føringer på intervjupersonenes forventninger til forskeren. Intervjupersonen kan da svare det man tror at forskeren forventer av svar. Siden jeg selv ikke hadde noen konkrete forventninger om hva de ville svare, var det ikke noe problem å hindre at slike forventninger blir skapt. Her tror jeg det var av stor betydning at jeg presenterte meg som en uvitende, litt naiv og nysgjerrig hovedfagsstudent. At jeg i tillegg understreket at det var intervjupersonenes opplevelser, meninger og informasjon som skulle fram, var også positivt for disse føringene. Denne selvpresentasjonen mener jeg at bidro til å motvirke det asymmetriske maktforholdet mellom forsker og intervjuerperson, som Kvale (1997 s. 74) hevder at ligger i intervjusituasjonen. Det styrket gjensidigheten mellom meg og intervjuerperson, da vi begge var på en ukjent grunn. Jeg oppfatter det derfor ikke som at intervjuerpersonene fortalte meg det de trodde at jeg forventet å høre, noe som er med på å styrke troverdigheten i det de fortalte. Jette Fog (1995 s. 64) er opptatt av tvetydigheten i det å bruke oppriktighet som middel. Siden jeg opplevde meg selv som oppriktig engasjert i det intervjuerpersonene snakket om, trengte jeg ikke spille en rolle som engasjert for å oppnå hensikten med intervjuet.

¹⁷ Dette også for å innhente intervjuerpersonenes informerte samtykke.

Kapittel 3

Intervjuguidene¹⁸ jeg hadde laget på forhånd, hadde form av å legge opp til et halvstrukturert intervju. Intervjuformen kan derfor betegnes som det Kvale (1997 s. 55) kaller et utforskende intervju. Jeg la vekt på å stille med åpenhet om formålet, og opplevde heller ikke at jeg hadde noe å skjule. Spørsmålene var derfor ikke lagt opp på en indirekte måte. Det å stille ledende spørsmål, vil jeg som Fog (1995 s. 208) hevde at har moralske implikasjoner. Når en forsker med vilje bruker ledende spørsmål for å få noe ut av den intervjuede som man ikke kan spørre om direkte, bruker forskeren informanten til egne formål, noe jeg betrakter som etisk betenkelig. Denne type uttesting av intervjupersoner var jeg derfor opptatt av å styre unna under utformingen av spørsmålene. I tillegg til hovedtemaer vi skulle innom under intervjuet, hadde jeg laget en rekke oppfølgingsspørsmål som kun ble stilt hvis informanten ikke kom inn på det. Som oftest ble hovedtemaene berørt, så alle mine oppfølgingsspørsmål ble i mindre grad brukt under intervjuet. Jeg hadde laget forskjellige intervjuguider til de tre informantgruppene, men omkring halvparten av spørsmålene berørte samme tema. Det som jeg oppfattet som viktig var at spørsmålene ga rom for at intervjupersonene skulle formulere egne meninger, og at jeg skulle ha rollen som en sympatiserende og forståelsesfull tilhører.

Det var klare skiller mellom samtalene med de ansatte informantene, og dagpengemottakerne som bidro med sine personlige erfaringer. Siden de ansatte ble intervjuet fordi de representerer en offentlig etat og derfor har opparbeidet seg kunnskap og erfaringer i tilknytning til problemstillingen, beveget samtalen seg på et annet plan enn når det gjaldt dagpengemottakernes egne erfaringer fra en bestemt hendelse.

Samtaleemnet med de ansatte vil jeg ikke karakterisere som krevende. Jeg opplevde heller ikke at jeg spurte noe jeg ikke hadde rett til å spørre om. Siden jeg manglet kunnskap om hvordan kontrollen faktisk foregikk, var største delen av intervjuet med de ansatte sentrert rundt det. I tillegg gikk temaene på etatsens begrunnelser for kontrollen, innføringsprosessen og kontrollproblemer. Under 'ansattintervjuene' var jeg veldig klar over hva jeg ikke visste, og derfor ønsket svar på. Men jeg hadde også en rekke åpne spørsmål, som ga rom for informasjon jeg i utgangspunktet ikke hadde forventet. Det var viktig for meg å opparbeide en type tillit som gjorde at informantene fortalte om hvordan de opplevde det, og ikke bare hvordan det egentlig skulle være etter idealene. Her opplevde jeg de ansatte som veldig åpne,

¹⁸ På grunn av at jeg opererte med fem ulike intervjuguider på til sammen 40 sider, har jeg valgt å ikke legge dem ved avhandlingen.

Kapittel 3

og at det var en gjennomgående tone i etaten å ikke skjule mer problematiske sider ved virksomheten.

Samtalen med dagpengemottakerne fokuserte på deres opplevelser i forhold til kontrollrutinene. Intervjuene med denne informantgruppen fikk derfor mest karakter av å være en fortrolig samtale, hvor intervjupersonene fortalte meg om en hendelse som hadde en spesiell betydning for dem. Likevel vil jeg ikke betegne intervjuene som dyptgående personlige, fordi temaet vi snakket om ikke umiddelbart la opp til en slik type samtale. Det var ikke direkte deres personlige problemer som var emnet for samtalen, men problematiske erfaringer dukket opp når dagpengemottakerne fortalte om bakgrunnen for handlingen. Siden dette i stor grad var knyttet til økonomiske og ikke psykiske problemer, var det muligens lettere å snakke om det. På den andre siden var det en situasjon som flere av de jeg intervjuet opplevde som pinlig. Jeg var derfor opptatt av å utvise empati og omsorg, for å kunne balansere mellom det å snakke åpent og ikke overtre det som Jette Fog (1995 s. 220) betegner som urørlighetssonen.

Hvordan opplevde jeg intervjuene? Jeg vil karakterisere samtalene som at vi var på god talefot. Jeg ble ikke distraheret og var ikke uinteressert i det intervjupersonene snakket om. Jeg oppfatter det som at samtaleemnet var gjensidig engasjerende for begge parter. Med de ansatte ble det engasjerende fordi jeg som utenforstående viste interesse for deres arbeidsfelt. Det at jeg selv har arbeidet med å tilrettelegge et datasystem i prosjekter, gjorde at jeg også var oppriktig interessert i hvordan kontrollsystemet faktisk fungerte. Samtalen med dagpengemottakerne ble spesielt engasjerende når det ble trukket inn politiske aspekter. Siden alle var opptatt av å trekke inn momenter som synliggjorde strukturelle føringer på situasjonen de var kommet opp i, ble dette et samtaletema. Vi hadde under begge typer informantintervjuer et felles tredje å snakke om, og samtalene ble lekende uten støymomenter. Det var en intens og konsentrert opplevelse, fordi jeg samtidig var opptatt av å fange opp signaler som ble gitt. Intervjuene med de ansatte varte fra en til tre timer, og intervjuene med dagpengemottakere fra en til to timer.

Informantene ga også god tilbakemelding på spørsmålene og samtalen. Det var ingen som ble synlig skuffet eller sendte ut signaler om at spørsmålene var for påtrengende eller nærgående. Flere sa at det var fine samtaler som de også selv fikk noe igjen for. Det var ingen av

Kapittel 3

intervjuene som ble ubehagelige. Hadde jeg presset informantene for mer informasjon enn de var villige til å gi, kunne det lett ha blitt det. På den andre siden kan jeg ha vært for forsiktig. At jeg kanskje i større grad beholdt samtalen på overflaten enn å gå inn i dype fortrolige samtaler, har også føringer på materialet. Men å oppnå den type dybde var jeg heller ikke interessert i, fordi det ikke var det jeg skulle skrive om. For meg var det viktigste å ikke overtrå intervjupersonenes grenser. Det å ikke stille moralsk uforsvarlige spørsmål, var et enkelt valg å ta. Kvale (1997 s. 73) hevder at det er en ømtålig balansegang mellom kunnskapsinnhenting, og de etiske sidene ved den emosjonelle menneskelige interaksjonen. Det var aldri min hensikt å lure ut saftige historier fra verken ansatte eller dagpengemottakere. At jeg stilte spørsmålene som jeg gjorde, har derfor kanskje gjort avhandlingen kjedeligere, siden jeg ikke har noe spesielt sensasjonspreget og underholdende å trekke fram. Men siden jeg var opptatt av å utvise konkret ansvarlighet overfor den andres grenser, vil jeg i hvert fall hevde at det var etisk forsvarlig å samle inn informasjonen på den måten jeg gjorde det.

3.5 Andre kunnskapskilder

Jeg har i tillegg til informantintervjuene brukt tekster som kan betegnes som kilder for selve undersøkelsen (Repstad 1987 s. 55). Dette vil være foreliggende kildematerialet som jeg har oppsporet om kontroll av dagpenger. Kildene har jeg brukt for å supplere informantintervjuene, noe som betyr at jeg ikke har utført en ren dokumentanalyse av dem. Alle kildene kan betegnes som offentlige. Med unntak av statistisk materiale, som i metodebøker¹⁹ beskrives som berettende (kognitive), vil jeg betrakte kildene som vurderende (normative).

Dagpengekontrollen ble ikke innført gjennom stortingsvedtak, selv om opprettelsen var et resultat av et politisk utspill²⁰. Dette har konsekvenser for kildematerialet, da det ikke er blitt produsert noen stortingsproposisjoner, det vil si forslag til vedtak fra regjeringen i saker Stortinget skal ta stilling til i forkant av opprettelsen. Det har heller ikke blitt laget noen stortingsmeldinger, som da ville vært en rapport til Stortinget om arbeid som er gjort på et spesielt felt, eller drøfting av og forslag til fremtidig politikk. Stortingsarkivet har også

¹⁹ Se for eksempel Holme og Solvangs (1996 s. 117-130) bok «Metodevalg og metodebruk».

²⁰ Bakgrunnen for opprettelsen av Dagpengekontrollen, vil jeg utforske i kapittel 5.

Kapittel 3

registrert inn alle meldinger, debatter, forhandlinger og innstillinger i fulltekst med indekserte registre fra og med 1986. Jeg har vært i kontakt med arkivarer ansatt i Stortingsarkivet, og fått bekreftet at materiale angående opprettelsen av Dagpengekontrollen ikke er lagret der.

Brev i tilknytning til Datatilsynets konsesjon for å opprette Dagpengekontrollen, har vært en nyttig kilde til å få innsikt i det problematiske ved å opprette virksomheten. I brevene har det også kommet fram hvilke argumenter som har ligget til grunn for opprettelsen, noe som har vært en god innfallsvinkel til å forstå hvorfor dette ble løsningen på dagpengemisbruk. Brevene jeg har referert til, er arkivert hos Datatilsynet.

Annen korrespondanse som jeg har brukt, er brev angående «Avstemming av dagpenger», «Misbruk av dagpenger – tilbakebetalingskrav», og «Oppfølging av rutiner for feilutbetalingssaker». Jeg har i disse brevene fått en utdypende og supplerende forståelse av Arbeidsmarkedsetatens kontrollarbeid. Brevene jeg har referert til er arkivert hos Arbeids- og Administrasjonsdepartement.

Trygderevisjonen i Bergen utførte i 1993 en undersøkelse av feilutbetaling av dagpenger til dagpengemottakere som er i delvis arbeid. Revisjonsrapporten med tilhørende korrespondanse har jeg fått tilsendt fra Trygderevisjonen i Bergen, som har arkivert materialet.

Ellers har jeg brukt diverse materiale fra Arbeidsmarkedsetaten som kilder. Dette kan samles i følgende hovedgrupper:

- Offentlig statistisk materiale om feilutbetalingssaker produsert av Arbeidsdirektoratets Juridiske avdeling og Dagpengekontrollen
- Pressemeldinger fra Arbeidsdirektoratets informasjonsavdeling
- Arbeidsdirektoratets årsrapporter
- Kvalitetssikringsrutiner for dagpenger, behandling av meldekort og misbrukssaker utarbeidet av Dagpengeavdelingen og Juridisk avdeling i Arbeidsdirektoratet

Kapittel 3

- Brukerhåndbøker for TOTAL-systemet²¹

Som en siste type kilde har jeg brukt oppslag i media. Faste søk i AltaVista søkemotoren i Netscape har vært et nyttig hjelpemiddel til å følge med, samtidig som jeg har bladd og klippet i aviser.

3.6 Analyse og tolkning av materialet

Tolkning og analyse av intervjuutskriftene er begreper som ofte brukes om hverandre i metodelitteratur. Repstad (1987 s. 58) skiller mellom tolkning og analyse. Analyse betrakter han som en strukturering av data slik at de klargjøres for tolkning. Tolkning av data blir da: «(...) en begrunnet vurdering av data i forhold til de problemstillinger som tas opp i studien, og i forhold til teorier som setter funn fra studien inn i en større sammenheng.» (Repstad 1987 s. 58). Kvale (1997 s. 133) bruker begrepene tolkning og analyse av intervjuet om hverandre, og reserverer tolkningsbegrepet til dypere meningstolkning av intervjuet. Jeg kommer i det følgende heller ikke til å skille klart mellom de to begrepene.

Jeg opplevde tolkningsarbeidet som en integrert del av hele forskningsprosessen. Som Kvale (1997 s. 138) skriver kan man ikke isolere analysestadiet, da det gjennomsyrrer hele intervjuundersøkelsen. Møtet med feltet førte for eksempel til at jeg endret forståelsen av fenomenet. Siden min forforståelse var preget av liten kjennskap til Arbeidsmarkedsetatens kontrollbilde, fikk jeg en klarere innsikt i dette gjennom intervjuene med de ansatte. Både min verdimeslige og rent faglige forståelse ble derfor utviklet gjennom samtalene med de ansatte. Dette fikk betydning for min forforståelse før intervjuene med dagpengemottakerne. Et eksempel på hvordan møtet med feltet fikk innvirkning på problemstillingen, var at jeg ikke visste at dagpengemisbruk ble såpass prioritert i Arbeidsmarkedsetaten. Jeg hadde forestillinger om at temaene jeg skulle ta opp ikke var så fokusert på i etaten, og ble veldig overrasket over hvor mye informasjon jeg fikk gjennom samtalene. Det at dagpengemisbruk var et hett tema, gjorde at jeg ble oppmerksom på de politiske aspektene ved dagpengemisbruk. Dette fikk igjen innvirkning på retningen i samtalene med dagpengemottakerne.

²¹ TOTAL-systemet er betegnelsen på Arbeidsmarkedsetatens samlede edb-system.

Kapittel 3

Jeg valgte å skrive ut alle intervjuene i sin helhet, foruten det siste intervjuet med en av dagpengemottakerne som jeg i større grad betraktet som en bekreftelse på de tidligere intervjuene. Å skrive ned hele intervjuet fra bånd tok selvfølgelig tid, men jeg vurderte innholdet i intervjuene som så relevant og gyldig at det var vel verdt det. God lyd kvalitet på opptakene gjorde at nedskrivningen gikk greit, og det var mange tanker og ideer som dukket opp underveis. Det ligger mye tolkning i overføringen fra tale til tekst. Jeg valgte å utelukke å skrive ned følelsesmessige uttrykk, pauser og så videre, hvis jeg ikke opplevde det som av betydning. Ellers skrev jeg ned intervjuet ordrett og detaljert, uten å redigere og fortette intervjuuttalelsene. I ikke-bearbeidet form utgjorde intervjuutskriftene omkring 250 sider, noe jeg betraktet som et overkommelig materiale.

Etter gjennomlesing av intervjuene, hvor jeg noterte ned stikkord på interessante emner, laget jeg meg tabeller i tekstbehandlingssystemet med temabokser. Temaene baserte jeg på intervjuguiden og nye problemstillinger som dukket opp i samtalene med informantene. Jeg gjennomførte derfor det som Harriet Holter (1996 s. 17) kaller en kategoribasert analyse, det vil si at jeg konstruerte kategorier som jeg ordnet materialet etter. Under andre gjennomlesning klassifiserte jeg utsagnene etter temaboksene, og kopierte dem inn i tabellene. Noen uttalelser passet inn flere steder, og jeg hadde en kolonne hvor jeg noterte ned dette. Jeg ga da også hver enkelt informant et nummer, og i en kolonne skrev jeg inn egne antakelser eller stikkord relatert til utsagnet. Jeg fikk da en god mulighet til å sammenligne intervjuuttalelsene på samme tema. Jeg arbeidet med disposisjonen samtidig som jeg laget temaboksene, og hadde da ganske klart for meg i hvilke kapitler de enkelte tabellene skulle inn. Ettersom jeg skrev meg gjennom avhandlingen, tok jeg fram de enkelte tabellene for en nærmere tolkning av temaene.

Under tolkningen av intervjuet var informasjonens troverdighet et moment som dukket opp. Jeg har tidligere tatt opp spørsmål omkring min selvpresentasjon og hvordan det påvirket det informantene fortalte. Men det kan også være sider ved samtaleemnet som gjør det nødvendig med et kritisk blikk på informasjonen. For eksempel var intervjuene med dagpengemottakerne retrospektive. Repstad (1987 s. 50) skriver at det er heftet metodiske problemer til retrospektive intervjuer. Når informanten snakker om en hendelse i fortiden, husker de ofte bedre konkrete hendelser enn hva de tenkte og følte. Ofte harmoniserer og

Kapittel 3

minimaliserer man også belastninger over tid. Siden det varierte hvor lang tid det var gått siden hendelsene oppsto, hadde jeg en mulighet til å tolke opplevelsene i lys av dette. At det i hovedtrekk var likhet i erfaringene, gjør at jeg ikke ser noen grunn til å ikke stole på informantenes erfaringer. Siden intervjuene også var forholdsvis lange, bidro det til at informasjonen ble nyansert og utdypet. Samtalen kom også inn på situasjonen som arbeidsløs. Jeg har derfor sammenlignet informantenes opplevelser med andre undersøkelser som har fokusert på dette.

I den grad de ansatte under intervjuet henviste til fakta, har jeg etter intervjuet hatt mulighet til å verifisere det som står i for eksempel statistikker og kvalitetshefter. Jeg sammenlignet også 'ansattintervjuene', for å se om det dukket opp uoverensstemmelser. Ulike strategiske ytringer, selv om det i mindre grad forekom, betraktet jeg som like interessante, fordi de fortalte noe om hvordan de ville at jeg skulle oppfatte situasjonen. Verifisering av slike utsagn kom fram da jeg sammenlignet intervjuuttalelsene. Siden de ansatte representerte egne arbeidsområder, har jeg under tolkningen skilt mellom førstehånds og annenhånds kjennskap til det informanten fortalte om.

Under meningsanalysen av det strukturerte og klargjorte intervjumaterialet, var jeg opptatt av å beholde intervjupersonenes selvforståelse i fremstillingen. Et sentralt spørsmål i forhold til tolkning av informasjonen, er nettopp hvor dypt man skal tolke uten å gå på tvers av informantenes selvforståelse. Repstad (1987 s. 59) er opptatt av balansegangen mellom ren fortelling (narrativisme) og overfortolkning. Spørsmålet blir da hvor abstrakt man skal teoretisere dataene. Jeg har holdt meg langt unna en type diagnostiserende tolkning, hvor man ikke tar hensyn til aktørenes selvinnsett. Jeg har stilt spørsmål til uttalelsene som setter dem inn i en samfunnsmessig sammenheng, men har kanskje i større grad gått gjennom den intervjuedes selvforståelse før jeg stiller de spørsmålene. Det er først og fremst sammenhengen jeg har satt informasjonen inn i, som utgjør min fortolkning av intervjuuttalelsene. Sitatene blir da i større grad et hjelpemiddel i framstillingen som illustrerer de ulike spørsmålene jeg stiller til intervjuene som tekst. For eksempel har det ikke vært sentralt for meg å komme fram til etatens selvoppfatning av kontrollen, men å gi en bredere tolkning av automatisert kontroll gjennom etatens beskrivelse og selvoppfatning. Jeg oppfatter det derfor som at jeg har belyst problemstillingen på en åpen, fordomsfri og upartisk måte, uten å være illojal mot de intervjuede. En samfunnsforsker er da heller ikke ute etter å

Kapittel 3

bedømme og vurdere enkeltpersoner, men er på leting etter større sammenhenger og sosiale prosesser.

En sentral del av forskningsprosessen har vært å være bevisst grensene for hvor langt jeg kan tøyne datamaterialet uten å gå på bekostning av forskningskvaliteten. Dagpengemottakernes opplevelser betrakter jeg som at belyser etatens selvbeskrivelse fra en annen vinkel. Disse informantintervjuene vurderer jeg derfor som viktige inntak til å belyse trekk ved kontrollsystemet, som jeg ikke kunne fått kunnskap om ved å bare forholde meg til ansatte i etaten og deres offisielle dokumenter. Men ut fra deres fortellinger kunne jeg ikke beskrive allmenne trekk ved dagpengemottakernes handlinger i forhold til systemet. Jeg valgte å betrakte det de fortalte som enkelthistorier, som til en viss grad pekte ut over seg selv. Opplevelsene ble derfor mer illustrasjoner på hvordan dagpengemottakerne handler ut fra måten de blir kontrollert på, og hvordan de oppfatter Arbeidsmarkedsetatens kontroll. Jeg har derfor brukt annet materiale som forteller om det å være arbeidsløs og det å gå på trygd, for å kunne si noe mer generelt om dette. Tolkningsspennet opplevde jeg som mindre i forhold til 'ansatt' intervjuene, fordi det de fortalte i større grad representerte noe utover dem selv. Jeg la da vekt på å lete etter kontraster mellom beslutningstakernes og praktikernes meningsdannelser, men så også etter sammenfallende mønstre. Gjennomgående var jeg under tolkningen opptatt av å lete etter kontraster, mønstre, tvetydigheter og ambivalenser i materialet.

Jeg har valgt å sette fiktive navn på dagpengemottakerne jeg har intervjuet, for å gjøre det mer leservennlig. Det blir da også til en viss grad enklere å følge fremstillingen. De ansatte i etaten har jeg ikke satt navn på, siden de er valgt ut fra et mye mindre utvalg. Der det er et poeng har jeg angitt arbeidsoppgavene til informanten, ellers har jeg utelatt det. Av hensyn til anonymisering skal det derfor ikke være mulig å følge personen gjennom teksten. Jeg har også omgjort muntlig tale i sitatene til en mer skriftlig form, fordi jeg oppfatter det som mer lojalt overfor informanten enn en ordrett gjengivelse av et muntlig språk.

Jeg opplevde det som at selve skriveprosessen ga meg en utdypende forståelse av problemstillingen. Utskrivingen ble på måte en slags pendling mellom helheten og delene. Skrivningen ble en balansegang mellom å drukne i detaljer og holde de bærende ideene oppe. Jeg har derfor skrevet på mye som jeg senere har funnet ut at kom på siden av den endelige

Kapittel 3

problemstillingen. Men jeg betrakter det som en del av tolkningsprosessen, at det var nødvendig for å forstå hva jeg egentlig skrev om.

Kapittel 4

4. Arbeidsmarkedsetatens kontrollbilde

4.1. Dagpengeordningen

I dette kapitlet skal jeg utforske hvilken oppfatning Arbeidsmarkedsetaten har av dagpengemisbruket, og etatens begrunnelser for å bygge ut kontrollapparatet. Før jeg skisserer dette bildet, vil jeg gi en kort innføring i hva dagpengeordningen er og hvordan den blir administrert.

Dagpenger er den eldste og viktigste stønadsytelsen til arbeidsløse. Offentlig arbeidsløshetsstrygd har eksistert siden 1938, men det offentlige har støttet fagforeningenes arbeidsløshetskasser siden 1906 (Bjørnson og Haavet 1994)²². Dagpenger ble en del av folketrygden 01.01.71, og er hjemlet i *lov om folketrygd av 17. juni 1966 nr. 12 - Kap. 4. Stønad under arbeidsløyse m.v.* (folketrygdloven). Andre ytelser til arbeidsløse som bidrag til reise, flytting, etablering, opplæring, attføring er også hjemlet i samme kapitlet i folketrygdloven (Dahl 1986). Dagpengeordningen faller derfor inn under trygdlovgivningen, og arbeidsløshetsstrygd (a-trygd) brukes synonymt med begrepet dagpenger.

Både *lov om sosiale tjenester* (sosialloven) og folketrygdloven kan betegnes som ressurslover. Det som kjennetegner trygdeordningene til forskjell fra økonomisk sosialhjelp, er at bestemmelsene er formulert som normer som gir klare rettigheter dersom søker oppfyller lovens vilkår for tildeling av ytelsen (Aubert 1976 s. 158). Ressursene er garantert av staten, mens økonomisk sosialhjelp er et kommunalt ansvar. Det er heller ikke vedtatt statlige minstenormer for sosialhjelp, og avgjørelsene tas på et skjønnsmessig grunnlag og gjennom en individuell behovsprøving. Terum (1993 s. 21) hevder at bakgrunnen for dette skillet kan tilbakespores til at endringen av fattigloven har fulgt to tendenser. Den ene tendensen har vært å gå vekk fra kommunale behovs- og skjønnbaserte ordninger til statlige, standardiserte og regelstyrte ordninger. Den andre tendensen har gått mer på interne omlegginger av fattighjelp og oppbyggingen av sosialhjelpsordningen. De viktigste argumentene for standardisering og faste regler hevder Terum (1993 s. 22) er at det best sikrer:

²² Se også Dahl (1983) og Ervik (1993) for en historisk gjennomgang av offentlige støtteordninger til arbeidsløse.

Kapittel 4

- likebehandling; at like tilfeller blir behandlet likt
- mindre vilkårlige avgjørelser og bedre kontroll; at søkeren på forhånd kan få kunnskap om gjeldende regler, og i ettertid kan kontrollere avgjørelsen
- selvspekt; at den som får stønaden mer skal oppleve det som en rett, enn som en almisse
- administrativ effektivitet; at det raskere kan tas avgjørelser, og dermed senkes administrasjonskostnadene

Bak likebehandlingsideologien ligger det derfor både rettsikkerhetsmessige, psykologiske og administrative begrunnelser. Til tross for at dagpenger er den viktigste økonomiske støtteordningen til personer uten lønnsinntekt, er det langt i fra alle uten lønnet arbeid som har rett til dagpenger. De viktigste vilkårene for tildeling av rettigheten er at søker må tilfredsstillende følgende krav ²³:

- være helt eller delvis arbeidsfør
- være arbeidsløs uten egen skyld (hvis ikke må søker vente 8 uker fra man søker om dagpenger til man får rett til dagpenger)
- ha fått arbeidstiden redusert med minst 40 prosent
- være registrert på arbeidskontoret som reell arbeidssøker. Å være reell arbeidssøker innebærer å tilfredsstillende kravene om geografisk og yrkesmessig mobilitet, møte på kort varsel og som hovedregel være villig til å arbeide full tid
- følge opp meldeplikten ved å sende inn meldekort hver 14. dag, og møte på arbeidskontoret etter innkalling
- bosatt eller oppholde seg i Norge (med unntak for sjømenn i utenriksfart, og unntak av særregler ved opphold i EØS-land)
- plikt til å delta i yrkesopplæring, omskolering, yrkesmessig atføring eller andre arbeidsmarkedstiltak

I tillegg til disse kravene er et avgjørende kvalifikasjonskrav at den arbeidsløse har opptjent rettigheter til dagpenger ved å oppfylle kravet om minsteinntekt fra lønnsarbeid. Kvalifikasjonskravet er på minimum 1, 25 ganger folketrygdens grunnbeløp hvis fjorårets inntekt legges til grunn, ellers må gjennomsnittet av utbetalt lønn de tre siste kalenderårene tilsvare grunnbeløpet. Grunnbeløpet endres normalt en gang i året. Per 1. januar 1997

Kapittel 4

utgjorde folketrygdens grunnbeløp kr 41 000, og minstelønn for 1996 var derfor kr 51 250 (Arbeidsmarkedsetaten 1997a). Verken inntekt av selvstendig næring eller lønn fra sysselsettingstiltak utbetalt senere enn 1997 regnes med når inntektskravet vurderes. Arbeidsinntekten gir bare rett til dagpenger i en stønadsperiode. Stønadsperiodens lengde er avhengig av utbetalt arbeidsinntekt for fjoråret eller gjennomsnitt tre siste år, og utgjør 156 uker hvis den er minst to ganger grunnbeløpet i folketrygden. Dersom inntekten er lavere, er maksimum for dagpengeperioden 78 uker.

Kvalifikasjonskravene og vilkårene for tildeling av rettigheten gjør at omtrent 30 prosent av de registrerte arbeidsløse ikke oppfyller kravene om å motta dagpenger (Halvorsen 1994a s. 224). Ungdom, husmødre og innvandrere er blant dem som bare unntaksvis har opparbeidet seg rettigheter til dagpenger, i tillegg til selvstendig næringsdrivende under 64 år (Halvorsen 1994a s. 225). Et moment jeg vil diskutere på slutten av fremstillingen, er bakgrunnen for at det er heftet så strenge vilkår til dagpengeretten. Det må nemlig ses i sammenheng med at dagpenger ikke kun er en individuell rettighet, men også brukes til styring av arbeidsmarkedet (Dahl 1983, 1986).

Dagpengenes størrelse beregnes ut fra både arbeidsinntekt og eventuelle ytelser (dagpenger, sykepenger, fødselspenger eller adopsjonspenger) som søker fikk ubetalt i fjoråret. Hvis gjennomsnittet for de tre siste årene gir bedre dagpengegrunnlag brukes dette. Stønaden utgjør per 01.01.97 2,4 promille av dagpengegrunnlaget og utbetales for fem dager i uken. Dagpenger beregnes ikke av inntekter som er større enn seks ganger folketrygdens grunnbeløp (kr 246 000 per 01.01.97). Kompensasjonsgrad angir hvor mye trygden dekker i forhold til tidligere inntekt (Halvorsen 1994a s. 223). For personer med dagpengegrunnlag under 6 ganger folketrygdens grunnbeløp eksklusive ferietillegget er kompensasjonsgraden 62,4 prosent (Arbeidsmarkedsetaten 1997a s. 9). Dagpenger blir også redusert etter regelverket hvis man er i delvis arbeid, er delvis sykmeldt eller mottar graderte pensjoner. Dagpenger er skattepliktige, og gir derfor pensjonspoeng i folketrygden.

²³ Hentet fra brosjyren "Dagpenger ved arbeidsledighet" (Arbeidsmarkedsetaten 1997a) og Halvorsen (1994a s. 218)

Kapittel 4

I en undersøkelse av langtidsarbeidsløses²⁴ inntektskilder fra 1993, oppga bare 10% at de kun hadde dagpenger som inntektskilde. Inntektskilder som det hyppigst suppleres med er forsørgelse av ektefelle eller samboer (24%), bruk av oppsparte midler (18%), barnebidrag/-trygd (17%), og i alt 9% av dagpengemottakerne hadde sosialhjelp som en viktig inntektskilde (Colbjørnsen 1993)²⁵. At dagpenger som oftest må suppleres av annen inntekt, har sammenheng med at kompensasjonsgraden for dagpenger er såpass lav. Den offisielle begrunnelsen for dagpengenes lave satser er at ordningen kun skal være en korttidsytelse og en subsidiær løsning til det å skaffe seg nytt arbeid. Sykepengeordningen er i motsetning til dagpengeordningen utvidet til å gi full lønnskompensasjon. At den arbeidsløse skal være motivert til å søke arbeid, er også begrunnelsen bak stønadperiodens begrensede lengde (Halvorsen 1994a s. 225). Både de strenge vilkårene og den lave kompensasjonsgraden kan derfor ses i sammenheng med at lønnsarbeidet er hovedpilaren i sosialpolitikken. Satsen for dagpenger må ikke være for høy slik at den reduserer folks vilje til å arbeide, og de strenge vilkårene skal ivareta en arbeidsmoralisk innstilling. Arbeidssøkeren har en plikt til å vise seg villig til å arbeide, også når han ikke kan skaffes lønnet arbeid. Halvorsen (1994a s. 216) skriver at konsekvensene av dette er at:

«Redselen for å svekke folks arbeidsmotivasjon fører til store ulikheter i inntekt mellom lønnsarbeidere og selvstendig næringsdrivende på den ene siden og de som lever av trygd og sosialhjelp på den andre. Disse ulikhetene betraktes som rettferdige og nødvendige for å sikre fortsatt økonomisk vekst.»

At enhver skal belønnes etter arbeidsinnsatsen, rettferdiggjør ulikhetene i samfunnet. Trygdesystemet i seg selv kan betraktes som et motivasjons- og belønningssystem som skal virke inn på aktørenes handlinger. Av den grunn blir trygdesystemet beskrevet som et incentivsystem, hvor økonomiske belønninger skal motivere personer til å gjøre noe de ellers ikke ville gjort (Halvorsen 1994b s. 227). I bunnen av dette ligger forestillinger om at folk kan velge trygd av hensiktsmessige grunner, og at et høyt trygdenivå vil kunne påvirke personer til å avholde seg fra lønnet arbeid. At nivået på trygden styrer menneskenes atferd har også blitt brukt som forklaring på veksten i antall trygdede, og en attraksjonsmodell har da blitt lagt til grunn for menneskelige handlinger. Denne modellen tar utgangspunkt i at folk ikke ønsker å arbeide mer enn de må, i motsetning til en utstøtingsmodell som forutsetter at

²⁴ Arbeidsdirektoratet bruker begrepet langtidsledig, og definerer det som ledighet i 6 måneder eller mer (Halvorsen 1994a s.52).

²⁵ I en undersøkelse fra 1983 har Terum (1983) vist at 1/3 av de som mottok sosialhjelp, hadde trygd som viktigste inntektskilde.

Kapittel 4

arbeidsetikken står sterkt (Halvorsen 1994b s. 226). Modellene har derfor ulikt syn på hva det er som styrer menneskers atferd, og forskjellen kan illustreres slik:

| Forklaringsmodell: | Drivkraft for arbeid: |
|---|---|
| <u>Attraksjonsmodell:</u> Mennesker ønsker ikke jobbe med mindre de må | → Materiell belønning styrer motivasjon for arbeid |
| <u>Utstøtingsmodell:</u> Mennesker har høy arbeidsetikk | → Sterk motivasjon for lønnet arbeid |

Begge modellene brukes i trygdeforskning til å forklare veksten i trygding, men det er attraksjonsmodellen som ligger til grunn for trygdesystemet som et motivasjons- og belønningssystem (Halvorsen 1994b s. 226). Jeg kommer tilbake til en diskusjon om hvilken betydning attraksjonsmodellen og forestillingen om lav arbeidsmoral har for intensivering av kontrollen for å avdekke dagpengemisbruk i kapittel 7.4.

Kapittel 4

Det er Arbeidsmarkedsetatens oppgave å administrere dagpengeordningen. Etaten er statlig, og blir ledet av Arbeidsdirektoratet med Arbeids- og administrasjonsdepartementet som overordnet organ. Arbeidsmarkedsetaten er inndelt i en indre og ytre etat, hvor Arbeidsdirektoratet utgjør indre etat, og fylkesarbeidskontor, arbeidskontor og avdelingskontor betegnes som ytre etat. Her er kart over hvordan etaten er organisert:

Fordelt på landsbasis består ytre etat av:

- 18 fylkesarbeidskontor
- 167 arbeidskontor
- 56 avdelingskontor

Arbeidsmarkedsetatens viktigste rolle er å påse at arbeidsmarkedet fungerer effektivt (Arbeidsdirektoratet 1998). Hovedmålsettingene beskrives i samme kilde på følgende måte:

- å hjelpe arbeidssøkere å skaffe seg jobb
- å hjelpe arbeidsgivere ved rekruttering og omstilling
- å forebygge og dempe skadevirkninger ved arbeidsledighet

Etaten har også definert hovedoppgavene som summeres opp på følgende måte:

- informere om ledige stillinger, yrker og utdannelser
- formidle arbeidssøkere til ledige stillinger og ledige stillinger til arbeidssøkere
- tilpasse arbeidssøkernes kompetanse til markedets behov

Kapittel 4

- bistå arbeidstakere som på grunn av ulike årsaker har vanskelig for å få eller beholde arbeid (attføring)
- administrere trygdeytelser som dagpenger, kursstønad og attføring

Ved å se rollen, hovedmålsettingene og hovedoppgaver under ett, kommer det tydelig fram at det å administrere trygdeytelsene betraktes som mindre viktig enn arbeidsformidling og flyt i arbeidsmarkedet. Etatens oppgaver er også hjemlet i et annet lovkompleks enn sosialretten, de går fram av *lov om tiltak til å fremme sysselsettingen av 27. juni 1947 nr. 9* (sysselsettingsloven) med senere endringer. Dette gjør dagpengeordningen unik, for som Tove Strand Dahl (1986 s. 233) skriver: «Vår sosialrett kjenner ingen andre tilfeller der en trygd som er hjemlet i folketrygdloven, administreres utenfor de sosiale etater og - kan vi føye til - ut fra andre formål enn de som er forutsatt i hjemmelsgrunnlaget.»

Dahl (1986 s. 233) har med utgangspunkt i dette hevdet at retten til dagpenger har en dobbel forankring. Til tross for at dagpenger har hjemmelsgrunnlaget i folketrygden, hører saksbehandlingsreglene hjemme i sysselsettingsloven. Dagpenger forvaltes derfor som et redskap for den offentlige styringen av arbeidsmarkedet, og saksbehandlingen starter i arbeidsformidlingens organer. Vilkårene for tildeling av dagpenger kan derfor betraktes som en arbeidstakers forpliktelser overfor staten, for at staten skal opprettholde sine forpliktelser i sysselsettingsloven (Dahl 1986 s. 237). Dahl (1986 s. 238) hevder videre at dagpengerettens dobbelte grunnlag skaper flere uklarheter når det gjelder arbeidsløses rettigheter, siden markedshensynene har så stor betydning. Dagpengeretten blir i større grad et virkemiddel underlagt et vidt spillerom av skjønn fra etatens side, siden etaten kan bruke vilkårene for tildeling av rettigheten til å styre arbeidsmarkedet.

Halvorsen (1994a s. 225) har også hevdet at dagpengeretten primært er et redskap for arbeidsmarkedet og sekundært et velferdstiltak. Dagpengeretten befinner seg derfor i et spenningsfelt mellom arbeidsmarkedet og velferd. Av frykt for å skape frivillig arbeidsløshet, har trygdeordningen innebygget en straff i form av avstengningsregler for dem som ikke oppfyller kravet om arbeidsvillighet, og som ikke regnes som disponible for arbeidsmarkedet.

Kapittel 4

4.2 Etatens oppfatning av dagpengemisbruket

Siden dagpenger er en rettighet det er satt visse vilkår og betingelser til, mister man rettigheten hvis man ikke oppfyller pliktene. Det samme skjer hvis man gir mangelfulle eller uriktige opplysninger til arbeidskontoret. Følgende sitat fra en ansatt i Arbeidsdirektoratet kan illustrere dette:

«For å oppnå en rettighet så må du tilfredsstillere en rekke vilkår, og i det øyeblikket du ikke tilfredsstiller de rette vilkårene, så mister du retten. Hvis du ikke forteller om det så gjør du noe galt. Og forvaltningen har en plikt til løpende å forvise seg om at disse vilkårene er oppfylt.»

Å definere handlingen som dagpengemisbruk, er knyttet til at aktøren er klar over eller burde vært klar over²⁶ at handlingen er ulovlig. 'Feilutbetaling' er etatens offisielle betegnelse på over- og underforbruk av dagpenger, og begrepet brukes blant annet i statistikker og i håndbøker. I *Kvalitetssikring dagpenger - misbrukssaker* (Arbeidsmarkedsetaten 1997b s. 6-1) er feilutbetaling definert på følgende måte:

«En feilutbetaling foreligger når stønadsmottaker har fått mer stønad enn vedkommende har krav på eller utbetalt for lite. Heretter vil imidlertid uttrykket forbeholdes de tilfellene stønadsmottaker har fått for mye. Dette vil innbefatte feilutbetalinger som stønadsmottaker selv er skyld i og utbetalinger som skyldes andre (trygdekontor, arbeidskontor).»

Begrepet 'feilutbetaling' brukes derfor uavhengig hvem som har skylden for det feilutbetalte beløpet. Som jeg skrev i innledningen foreligger en misbrukssak først når skyldspørsmålet er avklart.

Øyeblikket man ikke tilfredsstiller vilkårene kan oppstå når som helst i dagpengeprosessen, både ved søknad om dagpenger og løpende under hele dagpengeperioden. Det å oppdage dagpengemisbruk er klart en prioritert oppgave i Arbeidsmarkedsetaten. Opprettelsen av Dagpengekontrollen i 1993, som kun arbeider med å avdekke og forebygge misbruk av dagpenger, er det tydeligste uttrykket for dette. Det å avdekke dagpengemisbruk er også et prioritert område i både ledende dokumenter og virksomhetsplanen. Interessant i forhold til begrepsbruken er at i denne typen dokumenter brukes begrepet dagpengemisbruk. En ansatt i Arbeidsdirektoratet forteller følgende om dette:

²⁶ I kapittel 6.2.5 vil jeg presisere Arbeidsmarkedsetatens skille mellom forsettlig og uaktsom handling.

Kapittel 4

«Vi lager programnotater hvor vi forteller om etatens vyer fremover, og i hvert fall i de siste årene har det alltid stått at dagpengemisbruk skal være et prioritert område.»

Prioriteringen har sammenheng med at dagpengemisbruk oppleves som et problem i Arbeidsmarkedsetaten²⁷. De økonomiske tapene som følge av avdekkede feilutbetalingsaker er omkring 50 millioner i året. I 1998 var beløpet på 56,1 millioner. En ansatt i Arbeidsdirektoratets Dagpengeavdeling forteller følgende om det:

«Misbruk blir oppfattet som et stort problem for etaten. Og når det først misbrukes er det ofte store beløp det går på. Vi avslører misbruk for et 50-talls millioner i året.»

Likevel er det et lite mindretall av dagpengemottakerne som avdekkes som misbrukere av ordningen. Tabellen viser antall fattede feilutbetalingsvedtak²⁸ fra 1994–1997 og gjennomsnittlig beløp på feilutbetalingen for samme tidsrom:

Tabell B: Antall feilutbetalingsvedtak og gjennomsnittlig beløp på feilutbetalingen

| År | Totalt antall feilutbetalingsvedtak | Gjennomsnittlig beløp - brutto |
|------|-------------------------------------|--------------------------------|
| 1994 | 2621 | 16.400 |
| 1995 | 3347 | 17.000 |
| 1996 | 4158 | 16.600 |
| 1997 | 3798 | 14.900 |

(Kilde: Arbeidsdirektoratets pressemeldinger: 05/96, 37/96, 03/97, 05/98)

Tabellen viser at gjennomsnittlig størrelse på feilutbetalingen varierer fra omkring 15 000 til 17 000, og som jeg kommer tilbake til er flesteparten av de avdekkede beløpene småbeløp. Når antall feilutbetalingsvedtak settes i sammenheng med en periodes omtrentlige antall dagpengemottakere, blir det en liten prosentandel som overforbruker dagpenger. Samme informant ansatt i Arbeidsdirektoratet forteller følgende om det:

²⁷ Jeg vil under analysen av innføringsprosessen i kapittel 5 fortolke hvorfor fokuseringen på dagpengemisbruk har fått en så stor betydning, her vil jeg kun konstatere at det oppleves som et problem som det blir prioritert å gjøre noe med.

²⁸ Jeg vil minne om at feilutbetalingsvedtak ikke nødvendigvis betyr at det er dagpengemottakerens skyld at det er utbetalt for mye dagpenger. En feilutbetaling innebærer at det er utbetalt for mye dagpenger og at dagpengemottakeren må tilbakebetale beløpet.

Kapittel 4

«Vi vet jo at omkring 96% av de som sitter der ute er ærlige mennesker som ikke er interessert i å gjøre noe galt i det hele tatt. Gjennomsnittlig er det 4000 dagpengemisbrukere av 85 000. Det betyr i hvert fall at 96 % er ærlige mennesker.»

Arbeidskontoret prioriterer det å registrere dagpengemottakere og behandle dagpengesøknader framfor å avdekke dagpengemisbruk. Det er derfor satt inn ekstra ressurser på å behandle mulige misbrukssaker, for at arbeidskontorene skal kunne følge opp direktoratets prioriteringer. En ansatt på Arbeidsdirektoratets Juridiske kontor forteller følgende om konfliktene dette kan føre med seg:

«Men det er klart at arbeidskontoret prioriterer det å få ut dagpenger til folk framfor å ta en misbruker. Så det er jo klart en prioritering å formidle folk i arbeid framfor å ta misbrukere, så det er nok litt konfliktfylt for de der ute. De har jo stort arbeidspress. Men det er satt inn mye ressurser på det, og på mange arbeidskontor så har de en som bare behandler misbrukssaker.»

At området blir prioritert på arbeidskontoret, er derfor avhengig av at Arbeidsdirektoratet setter av ressurser til å jobbe med misbrukssaker i ytre etat. I kapittel 6 kommer jeg tilbake til hvilke metoder som brukes for å avdekke feilutbetalinger, og ressurser som er satt av for å følge opp Arbeidsdirektoratets prioriteringer på området. Neste delkapittel skal se nærmere på etatens begrunnelser for automatisert kontroll av dagpengemottakere.

4.3 Kontrollens formål

I dette delkapitlet skal jeg utforske Arbeidsmarkedsetatens begrunnelser²⁹ for kontroll av dagpengemottakere. Først vil jeg beskrive det offisielle formålet med den automatiserte kontrollen, hvor jeg skiller mellom økonomiske og allmennpreventive begrunnelser. Deretter vil jeg plassere etatens tolkning av allmennprevensjonbegrepet innenfor teorien på dette området. Til slutt vil jeg trekke fram en tolkning av etatens formål med kontrollen, som jeg kaller troen på kontrollens disiplinerende effekt.

4.3.1 Kontroll av økonomiske og preventive grunner

Hva er det offisielle formålet med kontrollen? Som jeg har beskrevet har dagpengemottakere både rettigheter og plikter i forhold til rollen som dagpengemottaker. Etatens formål med

²⁹ Jamfør gjennomgåelsen av kilder, hvor jeg påpeker i hvor liten grad offisielle mål for kontrollen er formulert i skriftlig form. Offisielle mål med kontrollen bygger derfor i stor grad på informantenes formuleringer.

Kapittel 4

automatisert kontroll er først og fremst å kontrollere om vilkårene for tildeling av dagpenger er oppfylt til enhver tid. Det som er spesielt med ytelsen er at utbetalingene skjer på bakgrunn av både dagpengevedtaket og utfylte meldekort som sendes inn hver 14. dag. På meldekortene skal man krysse av antall timer man har jobbet for utbetalt lønn, så utbetales ytelsen i etterkant for de timene man ikke har jobbet.

Formålet til Arbeidsdirektoratet er i første rekke å redusere antall feilutbetalinger. Økonomiske hensyn kan derfor betraktes som en sentral begrunnelse for kontrollen. Et sitat fra en ansatt i Arbeidsdirektoratet kan illustrere det:

«Generelt utbetales dagpenger på bakgrunn av et sett med vilkår som må oppfylles. Og vilkårene må være oppfylt i hele perioden. Det betyr at man ikke bare kontrollerer at vilkårene er oppfylt i det øyeblikket man blir tilstått ytelsen, men det skal også foretas en løpende kontroll med at de er oppfylt under hele perioden. Det betyr at vi har til hensikt å redusere uberettiget utbetaling av dagpenger, fordi den som ikke tilfredsstiller vilkårene skal heller ikke ha dagpenger. De kontrollene vi kjører går på om hovedvilkårene for rett til dagpenger er oppfylt. Hovedhensynet til Arbeidsdirektoratet er å redusere antall feilutbetalinger og den totale summen av feilutbetalinger, som er et betydelig beløp.»

Beløpet han sikter til er det nevnte gjennomsnittsbeløpet på 50 millioner i året. Siden etatens oppgave er å forvalte samfunnskapitalen på en tilfredsstillende måte, må de kontrollere at dagpengemottakerne oppfyller vilkårene. En jurist ved Dagpengeavdelingen i Arbeidsdirektoratet beskriver begrunnelsen på denne måte:

«En begrunnelse for kontrollen er at etaten skal forvalte statens midler, man skal ikke feilutbetale statens midler, men være forpliktet til å sørge for at det ikke skjer. Så vidt jeg kan se er det lagt stor vekt på det å få inn pengene. Også andre etater som for eksempel Finansdepartementet og revisjonen, legger vekt på at vi skal ha systemer som påser at vi inndriver pengene. Så det er ikke bare av allmennpreventive grunner, men også at vi skal få pengene tilbake.»

Kontrollen legitimeres derfor ut fra et ønske om å stanse og få tilbakebetalt feilutbetalingene. Kontrolltiltakene skal, som overnevnte informant er inne på, også virke preventivt. Dette skal skje ved å forhindre potensielle dagpengemisbrukere i å misbruke dagpengeordningen. En informant som er ansatt til å saksbehandle feilutbetalingssaker på et arbeidskontor forteller følgende om det:

«Det er voldsomt mye arbeid å drive på med dette, det er ren jus mye av det og voldsomt tidkrevende. Og vi bruker mye ressurser på det klart av allmennpreventive

Kapittel 4

hensyn. En annen ting er at veldig mye av det er ganske grov økonomisk kriminalitet, rett og slett tyveri når det er bevisst. Derfor har man jo som i alle andre sammenhenger interesse av å avdekke svindel. Det er klart av allmennpreventive hensyn, samtidig som det er for vår egen del. Vi vil heller behandle og innvilge søknader enn å avdekke feil.»

For å oppsummere har derfor etaten to begrunnelser for kontrollen:

- Avdekke og stoppe feilutbetalinger
- Forhindre at potensielle dagpengemisbrukere får utbetalt for mye dagpenger

Dette skillet kan tilsvare Stanley Cohens (1985 s. 3) skille mellom proaktiv og reaktiv formell kontroll:

- Reaktiv kontroll vil si kontroll etter at lovbruddet er gjort eller lovbryteren er identifisert
- Proaktiv kontroll vil si kontroll som tar sikte på å forebygge handlingen

De allmennpreventive begrunnelsene kan derfor også forstås i et økonomisk perspektiv, og knyttes til statens ønske om å forvalte statens midler på en rettmessig måte. For at kontrollen skal virke forebyggende, må den være kjent av dagpengemottakerne. En saksbehandler på arbeidskontoret beskriver det forebyggende aspektet på denne måten:

«Det er jo klart at hvis det informeres om at det eksisterer en slik kontroll, så er jo det i utgangspunktet ment å skulle virke preventivt. For å få folk til å innse at det er fryktelig dumt å gjøre det.»

Å opplyse om kontrollen krever et informasjonsarbeid. Det forebyggende aspektet skjer derfor ikke av seg selv, men kontrolltiltakene må være kjent for at de skal ha noen effekt. Etaten er veldig oppmerksom på sammenhengen mellom informasjon og forebygging av dagpengemisbruk. Jeg vil derfor i kapittel 6.1.2 diskutere tiltak som skal informere om kontrollen. Det som er interessant i denne sammenhengen er at begrunnelsen for kontrollen kan betraktes som sammenvevd med hva som faktisk gjøres på informasjonssiden.

Kapittel 4

Straffereaksjonens allmennpreventive virkning

Informantene jeg intervjuet i både Arbeidsdirektoratet og på arbeidskontor er opptatt av den allmennpreventive virkningen av kontrollen. Kontrollen skal redusere fristelsen til å misbruke dagpengeordningen. Følgende sitat fra en ansatt på et arbeidskontor kan illustrere dette:

«Fristelsen til å prøve å skaffe seg ting som man rettmessig ikke har krav på blir større når det er liten kontroll.»

Hva er det som gjør at man ikke blir fristet? Er det straffen man kan få, eller at man blir oppdaget i seg selv? Bratholm (1980 s. 117) har definert allmennprevensjonen som straffens virkning som advarsel til allmennheten mot å begå straffbare handlinger. Straffens oppgave er å bidra til lovlighet i samfunnet, og det allmennpreventive kommer da inn i forhold til sanksjonen. Utestenging er etatens sivilrettslige sanksjon, og i 1996 ble 3 152 dagpengemottakere utestengt fra retten til dagpenger på grunn av feilutbetalinger. Av disse ble 858 saker betraktet som så alvorlige at de ble anmeldt til påtalemyndighetene. En jurist ansatt i Arbeidsdirektoratet beskriver forholdet mellom sanksjonen og den allmennpreventive virkningen på følgende måte:

«Og så har man det pønale senere hvor reaksjonsformene til etaten er utestenging eller påtale av dagpengemisbrukere, noe som først og fremst skal virke allmennpreventivt. Kontrollen avdekker feilutbetalinger, slik at man kan straffe folk av allmennpreventive grunner.»

Sitatet overfor er det eneste hvor informanter ansatt i Arbeidsmarkedsetaten lager en direkte kobling mellom straffen og den allmennpreventive virkningen av kontrollen. En grunn til det kan være at etaten ikke straffer strafferettslig, men kun sivilrettslig. Derfor opplever de seg kanskje ikke som «straffere» i tradisjonell forstand av begrepet, siden sakene overføres til påtalemyndighetene. En annen grunn til nedtoningen av straffens betydning kan tilbakeføres til nordisk teori om allmennprevensjonen, noe som er tema i neste avsnitt.

Etatens bruk av allmennprevensjonsteorien

Hvilken rolle spiller straffens virkning for etaten? Her vil jeg lage en kort fremstilling av de viktigste teoriene om allmennprevensjon, for å plassere etatens tolkning av kontrollens forebyggende virkning. Spørsmålet er på hvilket grunnlag de bruker begrepet for å legitimere

Kapittel 4

kontrollen. Foreløpig holder jeg derfor kritikken av allmennprevensjonsteorien utenfor diskusjonen, også de etiske perspektivene knyttet til bruk av teorien³⁰.

Allmennprevensjon kan betraktes som en samlebetegnelse på svært forskjellige teorier. Cecilie Høigård og Liv Finstad (1986 s. 344) mener at det som er felles for teoriene er en tankegang der straffen av en enkelt lovbrøyer skal innvirke på atferden til andre enn denne lovbrøyeren. Dette atskiller teorien fra straffens individualpreventive funksjon, hvor fokuset er på straffens evne til å avholde personen det reageres mot fra å begå nye straffbare handlinger (Bratholm 1980 s. 127).

Forsvarere av allmennprevensjon har lagt vekt på at ulike virkninger av straffen har denne effekten. Den vanligste begrunnelsen gjennom tidene har vært straffens avskrekkende virkning. Vissheten om at man kan bli utsatt for straff, skal skremme folk fra å begå et lovbrudd som de ellers ville ha begått. Senere teorier har vært opptatt av at allmennprevensjonen kan virke moraldannende, siden loven fastslår hva som er rett og galt. Det er ikke lenger straffen som avholder dem fra lovstridige handlinger de egentlig har lyst til å begå, men deres egen moral støttet opp om av lovens moral, gjør at de ikke har lyst til å begå handlingen. En tredje teori legger vekt på at loven virker vanedannende. Da er ikke lenger handlingen styrt av refleksjoner omkring moralske betraktninger, men en handler ut fra vanens makt.

Aubert (1972) ser ikke det store skillet mellom moderne og klassiske teorier som vektlegger allmennprevensjonens avskrekkende virkning. Han hevder at teorien om allmennprevensjonen har gjort forbausende små framsteg siden den først opptrådte, og trekker fram følgende sitat fra omkring 2400 år siden hvor Platon refererer sofisten Protagoras:

«Men han som forsøker å straffe med fornuft, hevner seg ikke for den begåtte krenkelse, siden han ikke kan gjøre det som er gjort som om det ikke hadde skjedd. Han ser heller mot framtiden og søker å forhindre den spesielle personen og andre som ser han straffet, fra å begå misgjerninger igjen. Og siden han har dette syn, må han mene at dyd kommer ved læring: for du legger merke til at han straffer for å avskrekke.» (Aubert 1972 s. 24)

Først da Uppsalafilosofien frambrakte teorien om straffens moraldannende virkning på 1920 - 40-tallet, ble allmennprevensjonsteorien endret. Juristene Anders Vilhelm Lundstedt (1882-

³⁰ Kritikken av allmennprevensjonsteorien vil jeg ta opp i kapittel 7.2.

Kapittel 4

1955), Karl Olivecrona (1897-1980) og Per Olof Ekelöf (1906-1990) representerer henholdsvis teorien om straffens moralstyrkende, moraldannende og vanedannede virkning, og hovedtesen var at de tok avstand fra straffens avskrekkende virkning (Aubert 1972 s. 31-43).

Ragnar Hauge (1996 s. 295) har gjennomgått ulike historiske perioders begrunnelser for straff, og er som Aubert opptatt av endringen i allmennprevensjonstankegangen fra å være avskrekkende til å bli moraldannende. Han skriver at spesielt i Norden har denne tolkningen av allmennprevensjonen stått sentralt. Fra slutten av 1800-tallet var det individualpreventive begrunnelser for å anvende straff som var dominerende, men allmennprevensjonen var aldri helt ute av bildet. Hauge (1996 s. 295) hevder at dette har sammenheng med juristenes rolle i domstoler og påtalemyndighet, og i: «(...) mange juristers oppfatning var troen på allmennprevensjonen rotfestet»³¹. En av grunnene til at allmennprevensjonen ble en legitim begrunnelse for straff igjen, var at den fra 60-tallet ble interessant for sosiologer og nordiske kriminologer. Tradisjonelt hadde de støttet opp under behandlingstanken, men siden den da kom under kritikk, ble oppmerksomheten igjen rettet mot straffens mulighet til å forhindre lovbrudd. En annen grunn var at andre virkninger enn de rent avskrekkende ble innlemmet i allmennprevensjonsteorien.

Johs. Andenæs har vært en sentral strafferettsteoretiker i nordisk sammenheng i etterkrigstiden. På mange måter var det han som bidro til at allmennprevensjonen ble grunnlaget for strafferetten igjen. Teorien om straffetrusselen ble lansert av Johs. Andenæs (1990) i 1950 i artikkelen «Almenprevensjonen - illusjon eller realitet?», og den har siden fått stor innflytelse utover strafferettsteorien. Allmennprevensjon har blitt, som Andenæs (1977 s. 64) uttrykker det: «(...) en betegnelse for de motiverende virkninger som utgår fra straffetrusselen og strafferettsapparatet». I tillegg til at han vektlegger straffens moraldannende og vanedannende virkning, avskriver han ikke dens avskrekkende virkning. Det er lovgivningen og dens trussel om straff som skal hindre folk fra å begå lovbrudd. Dette skjer dels ved at folk unnlater å begå lovbrudd av frykt for straff (avskrekking), og dels ved at loven påvirker folks moralfølelse, slik at de ikke begår lovbrudd (moraldanning). På den

³¹ Individualprevensjonen med sitt fokus på straff som behandling, har i mindre grad vært juristenes område. Individualpreventive begrunnelser kan i større grad betraktes som en kombinasjon av strafferettslig kontroll og medisinsk behandling (Christie 1960).

Kapittel 4

måten ga han allmennprevensjonen et humant tilsnitt, samtidig som han beholdt troen på straffens avskrekkende virkning.

Andenæs var opptatt av å belyse virkningene av allmennprevensjonen empirisk, og trakk derfor inn data fra ulike undersøkelser for å underbygge sitt syn. Han brukte derfor statistikk og sannsynlighetsregning for å utforske hvor realistiske og effektive forventningene av straffetrusler og politi kunne være (Schaaning 1994 s. 53). Hauge (1996 s. 300) skriver at det pragmatiske ved Andenæs' teori, har gjort at den har fått så stor innvirkning på straffepaksisen. Den pragmatiske tilnærmingen ble spesielt tydelig i forhold til Uppsalafilosofien, og de empiriske undersøkelsene bidro til å heve teoriens vitenskapelige nivå.

Når fokus settes på straffetrusselen, blir det ikke lenger håndhevelsen av straffen som er i forgrunnen. Å avskrekke med aktuell straff er noe annet enn å bruke straffetrusselen. Andenæs (1977 s. 97) skriver følgende om dette:

«Det grunnleggende trekk i den strafferettslige kontrollteknikk er at loven stiller opp en norm og truer overtredelse med straff for å skape et motiv for å overholde normen. Reaksjonen i det konkrete tilfelle har først og fremst til oppgave å sette alvor bak trusselen.»

Schaaning (1994 s. 55) har drøftet Andenæs sitt syn på forholdet mellom straffetrussel og håndhevelse av straff. Han mener å finne at straffetrusselen henter sin legitimitet i håndhevelsen, og man straffer da for at trusselen skal ha virkning. Alternativet ville vært at håndhevelsen henter sin legitimitet i trusselen, og at man på grunn av det må finne seg i å bli straffet fordi man ble advart. Straffetrusselen krever derfor ut fra Andenæs' perspektiv at straffen må håndheves, ellers virker ikke trusselen. Allmennprevensjonstankegang i praksis eksisterer derfor ikke uten strafferettssystemet, og den enkeltes oppfattelse av strenghet og visshet om straffen, er utgangspunktet for dens realitet (Andenæs 1977 s. 88). Selv om Andenæs ga teorien et menneskelig ansikt, ved å ta utgangspunkt i trusselen om straff, fungerer ikke straffetrusselen uten håndhevelse. Andenæs (1977 s. 82) skriver at håndhevelsen må være tilstrekkelig effektiv for å gjøre straffetrusselen troverdig. Han unngår da å drøfte hvilken rett vi har til å straffe bestemte mennesker for å oppnå allmennpreventiv virkning, siden det å straffe knyttes til håndhevelsen av straff, ikke trusselen³².

³² I sammenheng med dette stiller Schaaning (1994 s. 67) det relevante spørsmålet: «Er mangel på straff å ikke reagere?» Dette spørsmålet vil jeg ta opp i kapittel 6.2.5.

Kapittel 4

Jeg mener å gjenfinne Andenæs' allmennprevensjonsteori i Arbeidsmarkedsetatens tolkning av kontrollens allmennpreventive virkninger. Det kontrolleres ikke allmennpreventivt uavhengig av strafferettssystemet, selv om de ansatte i liten grad fremhever straffen når de kommer inn på allmennprevensjonen. Straffen er nedtonet, men er der likevel som et nødvendig ris bak speilet. Informantene er på den måten mer opptatt av straffetrusselen enn håndhevelsen av straffen. Denne advarselen hentet fra Dagpengebrosjyren, kan illustrere etatens bruk av straffetrusselen som avskrekkende middel:

«Den som mottar dagpenger uten å ha rett til det og som er klar over det, blir som regel meldt til politiet, med etterfølgende straffesak. Det samme skjer når dagpengemottakeren gir uriktige opplysninger i den hensikt å få utbetalt mer enn han/hun har krav på. Domstolene ser strengt på trygdemisbruk og reagerer i mange tilfeller med betinget eller ubetinget fengsel.» (Arbeidsmarkedsetaten 1997a s. 28)

På den andre siden er ikke informantene opptatt av at man kontrollerer for at flere skal straffes, og for at dette igjen skal forhindre andre fra å utføre handlingen. I deres øyne er kanskje formålet med kontrollen at den virker avskrekkende i seg selv. Dette vil jeg ta opp i kapittel 4.3.2 om kontrollens disiplinerende effekt. Men først vil jeg se nærmere på sammenhengen mellom å intensivere kontrollen og øke oppdagelsesrisikoen.

Om oppdagelsesrisikoen betydning for etaten

Retts håndhevelse av både strafferettslig og sivilrettslig art er grunnlagt på at lover og regler skal etterleves, mens straffetrusselen trer inn hvis dette ikke skjer. Hvis lover og regler brytes skal det få konsekvenser. For at lovbruddet skal få konsekvenser, må den ulovlige handlingen oppdages. Dette gjelder kanskje spesielt for lovbrudd mot en upersonlig etat, hvor ingen konkrete ofre blir berørt av handlingen. De fleste informantene ansatt i etaten ser en tydelig sammenheng mellom årsaken til at man kontrollerer og at ingen blir direkte skadelidende av handlingen. Følgende svar er et typisk uttrykk for det:

«Hvis du ser på dagpengeordningen som en type forsikringsordning, så vet vi at terskelen for å svindle et organ eller en etat er lettere. Mangelen på konkrete skadelidte og spredning av tapet kan være grunner til det. Terskelen for å svindle er lavere. Det betyr da at det er behov for en løpende kontroll.»

Bratholm (1980 s. 125) har skrevet om oppdagelsesrisikoen betydning for allmennprevensjonens virkning. Han hevder at allmennprevensjonen ikke bare er avhengig av

Kapittel 4

straffens størrelse for å virke, men at risikoen for å bli oppdaget er vel så viktig. Han understreker at det er den subjektive opplevelsen av risiko som betyr noe, det vil si hvordan risikoen oppleves av dem som kan tenkes å utføre et lovbrudd. Etatens begrunnelse for å kontrollere dagpengemottakerne er i stor grad knyttet til det å heve oppdagelsesrisikoen. Arbeidsdirektoratet var allerede før innføringen av Dagpengekontrollen opptatt av oppdagelsesrisikoen betydning i sin problemdefinisjon. En ansatt i Arbeidsdirektoratet forteller følgende om dette:

«Det var klart for lav oppdagelsesrisiko som lå til grunn for innføringen. Automatisert kontroll øker jo oppdagelsesprosenten vesentlig ved at du får kontrollert flere objekter.»

Den automatiserte kontrollens styrke som kontrolltiltak, er at den kan avdekke et større omfang av dagpengemisbrukere. At flere kan bli oppdaget, skal derfor forhindre dagpengemottakere fra å utføre handlingen.

Som jeg har vært inne på la Andenæs vekt på empiriske studier for å begrunne allmennprevensjonens virkninger. Siden de statistiske metodene i stor grad var utviklet innenfor økonomien, overtok ganske snart økonomene den empiriske utforskningen av straffens allmennpreventive virkninger. Den amerikanske økonomen Gary Becker (1974) la grunnlaget for det som kalles økonometriske modeller. På samfunnsnivå skal modellene brukes til å analysere forholdet mellom kriminalitet og samfunnets reaksjoner overfor kriminalitet, og på individnivå analysere forholdet mellom atferd og straff. Modellen forutsetter at lovbrudd er rasjonell atferd, og at de kriminelle vurderer fordeler og kostnader på en annerledes måte enn lovlydige (Hauge 1996 s. 305-306). Den viktigste kostnaden ved lovbruddet er straffen, men teorien legger også vekt på at oppdagelsesrisikoen er en viktig del av kostnadssiden. Kriminalitet vil derfor kunne påvirkes av oppdagelsesrisikoen og straffens størrelse, og modellen er bygget opp etter samme tankegang som de allmennpreventive avskrekkingsteoriene.

Andenæs (1994 s. 53) har også vært opptatt av oppdagelsesrisikoen betydning, som han i «Straffen som problem» beskriver på denne måten:

«Det er vanlig antatt at størrelsen av oppdagelsesrisikoen er viktigere for den almenpreventive virkning enn strengheten av straffen. Selv om man ikke har noe vitenskapelig belegg for dette som en generell lovmessighet, virker det som en rimelig utgangshypotese. Et vesentlig moment

Kapittel 4

i denne sammenheng er at den som er fristet til å begå et lovbrudd og overveier muligheten for oppdagelse og straff, vil ta i betraktning de *totale sosiale konsekvenser*, ikke bare den juridiske straff.»

På meg virker det som om Andenæs og Becker er mer opptatt av hvilken betydning oppdagelsen av lovbruddet har for personen, enn de vurderinger den enkelte gjør i forhold til det å bli oppdaget. De setter derfor konsekvensene av oppdagelsen i fokus, noe sosialøkonomene vil kalle kostnadssiden av lovbruddet. Dette har nok sammenheng med den forbindelsen Andenæs (1977 s. 71-73) trekker mellom oppdagelse av lovbruddet og risikoen for straff, som han kaller sanksjonsrisiko. Oppdagelsesrisiko blir da risikoen for å bli straffet, og risikoen knyttes direkte til de negative sanksjoner man får hvis man blir oppdaget. Sammenhengen mellom den automatiserte kontrollen i Arbeidsmarkedsetaten og oppdagelsesrisikoen, vil i større grad være å øke det som Bratholm kaller den subjektive opplevelsen av oppdagelsesrisikoen.

Som jeg har vært inne på er kontrollens mulighet til å påvirke oppdagelsesrisikoen avhengig av at dagpengemottakerne er kjent med at kontrollen finnes. Dette sitatet fra en ansatt på et arbeidskontor kan illustrere det:

«Det er klart at Dagpengekontrollen kontrollerer hele tiden, men forebygging blir det ikke før folk der ute får vite at den finnes.»

Igjen er jeg tilbake til sammenkoblingen mellom kontrolltiltakene og informasjon om kontrollen. For å oppleve at det eksisterer en risiko for å bli oppdaget, må dagpengemottakeren vite at han blir kontrollert. I neste underkapittel skal jeg ta opp forholdet mellom kontrollen og lovens moral- og vanedannende virkning.

Kontrollen og lovens moral- og vanedannende virkning

Som jeg har vist vektlegger Andenæs også allmennprevensjonens moralske virkninger. Med dette mener han at lovens allmennpreventive virkning også ligger i dens evne til å opprettholde og styrke sosiale normer, noe som må betraktes i et langtidsperspektiv (Andenæs 1977 s. 65). Lovens vanedannende virkning betrakter han som oppdragelse til lovlydighet. Men han sidestiller ikke den med de to andre begrunnelsene, fordi vanemessig lovlydighet

Kapittel 4

krever at loven følges av andre grunner, som for eksempel avskrekking og moralpåvirkning fra loven (Andenæs 1977 s. 67).

Hvilken betydning loven har for moraldanning er det nærmest umulig å påvise empirisk, fordi sammenhengen mellom lov og moral er høyst uklar. Høigård og Finstad (1986 s. 350) skriver at siden man kan tenke seg at moraloppfatninger er noe som endres over tid, kan loven enten ligge foran eller etter denne utviklingen. På grunn av rettssystemets treghet, hevder de at det er stor grunn til å tro at loven oftest ligger etter. Likevel kommer de med eksempler på det motsatte. For eksempel ble adgangen til å rise egne barn opphevet av et enstemmig Storting i 1972, noe opinionen da var i mot. Debatten rundt loven kan derfor etterpå ha vært med på å endre opinionens oppfatning, noe som tilsier at loven kan ha styrket barns rettsvern.

I sammenheng med dagpengemisbruk vil jeg hevde at Arbeidsmarkedsetaten først og fremst er opptatt av bedragerilovens manglende moral- og vanedannende virkning. Det er på grunn av at loven ikke har blitt en del av samfunnsborgernes moral, og/eller at lovbruddet ikke har blitt uaktuelt på grunn av vanen, at etaten oppfatter det som nødvendig med intensiverte kontroller. De ansatte jeg intervjuet i etaten er heller opptatt av at dagpengemottakerne i for liten grad betrakter lovbruddet som moralsk forkastelig. Følgende sitat fra en jurist i Arbeidsdirektoratet kan illustrere det:

«Noen kan tenke at det er bare noen papirer de fyller ut, andre kan tenke at de betaler så mye skatt, slik at samfunnet får så mye penger likevel. Man har den holdningen der. Jeg tror ikke at så mange sammenligner det med en grov forbrytelse. Selv om de svindler for et par hundre tusen, så tror jeg at mange ser annerledes på det. At det ikke er noe «kriminelt».»

Etaten har forventninger om at kontrollen skal ha innvirkning på dagpengemottakernes oppfattelse av handlingen som ulovlig. Om den ulovlige handlingen har bakgrunn i dårlig moral, vil bli et sentralt diskusjonsemne i kapitlet hvor jeg trekker inn dagpengemottakernes opplevelser av handlingen³³. Om intensivert kontroll kan skape lovlydighet, vil jeg diskutere i kapittel 7.2.

³³ Se kapittel 6.1.2.

Kapittel 4

4.3.2 Troen på kontrollens disiplinerende effekt

Jeg har nå plassert etatens tolkning av kontrollens allmennpreventive virkning i forhold til ulike allmennprevensjonsteorier. Hvis det nå er slik som jeg tolker informantene, at man har nedtonet straffens betydning og at straffetrusselen er i fokus, håndheves kanskje straffen bare for å opprettholde straffetrusselen. Men kan da også formålet med kontrollen være å unngå det strafferettslige? Kan troen på kontrollens virkninger ha skapt en forestilling om at man på sikt kun vil ha lovlydige dagpengemottakere? Jeg har vist at det viktigste formålet med kontrollen er å redusere antall feilutbetalinger. Hvis kontrollen hadde fungert etter formålet, hadde Arbeidsmarkedsetaten unngått hele problemet med feilutbetalinger. Horwitz (1990 s. 219) hevder at det mest effektive kontrollsystemet vil være et som forhindrer at avvik oppstår. Av den grunn vil jeg utforske om også atferdskontroll kan betraktes som et formål med kontrollen.

Som jeg har vist er formålet med kontrollen begrunnet ut fra et økonomisk perspektiv, og det å frembringe effektive og rasjonelle kontrolltiltak kan da bli et mål i seg selv. Etatens formål med kontrollen blir av den grunn knyttet til en teknisk-administrativ og formålsrasjonell³⁴ tankegang. Det at systemet fungerer effektivt anses som et viktig kriterium for måloppnåelse. Siden det er knyttet administrativt etterarbeid til en avslørt feilutbetalings sak, er det først når kontrollen virker forebyggende at etaten får full økonomisk uttelling på kontrollen³⁵. I dette kostnyperspektivet blir straffen et nødvendig onde, som må være der så lenge atferden ikke endrer seg som et resultat av kontrollen. Man trenger ikke straffe når man ved hjelp av effektiv kontroll kan styre atferden dit man ønsker.

Målet med kontrollen kan derfor være å forebygge dagpengemisbruk ved å atferdskontrollere dagpengemottakere i en slik grad at problemet ikke oppstår. Siden etaten antar at kontrollen har en avskrekkende effekt, vil det være kontrollen som bidrar til lovlydighet. Det kontrolleres for å øke oppdagelsesrisikoen, og siden det da blir risikofylt å utføre handlingen skal kontrollen disiplinere dagpengemottakere. Et sitat fra en ansatt i Dagpengekontrollen kan illustrere det:

³⁴ Begrepet 'formålsrasjonalitet' kan tilbakeføres til Webers analyse av kapitalismen som samfunnsform. Weber (1995) hevder i boken «Den protestantiske etikk og kapitalismens ånd» at kapitalismen kjennetegnes av en samfunnsmessig rasjonalisering. Både tenkning og handling får i økende grad et formålsrasjonelt og kalkulerende preg. En formålsrasjonell handling vurderer midler og konsekvenser i forhold til målet, og effektivitetshensyn er kriteriet for måloppnåelse.

Kapittel 4

«Og tross alt, det preventive er det viktigste vi gjør. Det er rett og slett at vi sier i fra at vi finnes, slik at de som ligger i faresonen for å falle for fristelsen ikke begår lovbruddet.»

Dagpengekontrollens disiplineringseffekt kan dermed knyttes til selve kontrollordningen. Det er mye som tyder på at det eksisterer en tro på at bruk av teknologiske overvåkingsystemer skal forhindre lovbruddet i seg selv, slik at sanksjoner blir unødvendige som skremsel. De blir unødvendige i den forstand at de i enda større grad blir et halvglemt ris bak speilet. Heidi Mork Andersen (1993) har diskutert dette i sin analyse av innføring av automatisk trafikkontroll. Hun hevder at det i trafikketaten har skjedd en endring fra bruk av straff til det å innføre teknologisk administrative systemer som skal forhindre lovbrudd før de oppstår.

Denne endringen kommer spesielt til uttrykk i den private sektors kontrollinnretninger. Shearing og Stenning (1985) har utforsket trekkene til samtidens disiplineringsteknikker, og hevder at de best kan forstås i den privatiserte kontrollen. For å forstå Arbeidsmarkedsetatens disiplineringsteknikk, vil jeg nyttiggjøre meg av deres refleksjoner omkring disiplinbegrepet. Først begrunner Shearing og Stenning (1985 s. 337) hvorfor de kan bruke Foucaults disiplinbegrep³⁶. Spørsmålet er om måten disiplinen utøves på kan variere i forhold til konteksten, eller om Foucaults disiplinbegrep er knyttet til de bestemte disiplineringsteknikkene han analyserte i fengslet. Shearing og Stenning konkluderer med at Foucaults disiplinbegrep ikke er knyttet til hans historiske utforsking av begrepet, fordi Foucault selv beskriver disiplin som en type herredømme. De underbygger dette ved å henvise til følgende Foucault-sitat (1977 s. 215):

«'Discipline' may be identified neither with an institution nor with an apparatus; it is a type of power, a modality for its exercise, comprising a whole set of instruments, techniques, procedures, levels of application, targets; it is a 'physics' or an 'anatomy' of power, a technology.»

Det at Foucault beskriver disiplineringsteknikken som individualisert og basert på en mekanisk trening av sjelen, er derfor spesifikt for det området Foucault utforsker disiplinen i. Shearing og Stenning hevder derfor at selve treningens natur kan variere etter konteksten, men at det i like stor grad er en disiplineringsteknikk.

³⁵ Jeg vil i kapittel 6.2.4 og 6.2.5 beskrive ressursene som settes inn på det manuelle etterarbeidet.

³⁶ Shearing og Stennings diskusjon av disiplinbegrepet tar utgangspunkt i Foucaults (1977) bok «Discipline and punish». Den norske utgaven fra 1994 har tittelen «Overvåkning og straff : det moderne fengselssystemets fremvekst».

Kapittel 4

En sentral forskjell mellom disiplin i fengslet og i den private sektor hevder Shearing og Stenning (1985 s. 339) at er: «(...) the challenge it offers to the moral foundation of the order-maintenance-process.» Shearing og Stenning (1985 s. 339) skriver at innenfor den privatiserte kontrollen har kontroll som et moralsk fenomen blitt erstattet av en instrumentell disiplin. Foucault beskriver disiplin som en teknikk som skal forbedre individet. Siden disiplinen i fengslet er basert på et moralsk grunnlag, fokuserer den på om handlingene er riktige eller gale og om menneskene er gode eller dårlige. I kontrast til dette forkaster privatisert kontroll de moralske begrepene som begrunnelse for orden og kontrolltiltak. Privat sikkerhetstjeneste forkaster ikke bare muligheten for, men også selve ideen om at moralsk forbedring er basis for kontrollen. Shearing og Stenning (1985 s. 340) skriver at siden privatisert kontroll bruker et instrumentelt språk knyttet til profitt og tap, erstatter kostnyttetankegangen det moralske språket innenfor strafferetten. I et firma betyr det profittmaksimering. Av den grunn er ikke den private kontrollen opptatt av at tyveri er noe det skal reageres på ut fra moralske kategorier. En privatisert kontroll velger kun å ta i bruk disiplineringsteknikker hvis kontrollen lønner seg. I den grad moralsk retorikk brukes, er det som en type kontrollstrategi. Det vil si at moralprekenen brukes som et middel til å oppnå holdninger som er positive for profitten. Innenfor den privatiserte kontrollen har derfor orden blitt et spørsmål om kontroll som på en best mulig måte oppnår virksomhetens mål. Den viktigste forskjellen mellom en instrumentell og moralsk kontroll, har derfor vært å gå vekk fra de individuelle forbedringsteknikkene. Målet er å kontrollere på en måte som forhindrer at det oppstår brudd på orden, og selve hensikten med kontrollen endres.

Når Shearing og Stenning (1985) skriver om denne endringen i kontrollens moralske grunnlag, forstår jeg det som at de mener at det å legitimere kontrollen ut fra moralske kategorier blir uinteressant i en privatisert kontroll. I et videre perspektiv kan all type disiplinering betraktes som instrumentell³⁷, det vil si at man vil oppnå noe med kontrollen. Jeg tror at forskjellen mellom en moralsk og instrumentell disiplineringsteknikk kan tilbakeføres til hvordan man forstår handlingene og hvilke tiltak man betrakter som

³⁷ Et marxistisk perspektiv på strafferetten, representert ved Rusche og Kirchheimer (1968), tar nettopp utgangspunkt i at strafferettssystemet er instrumentelt. Spørsmålet er hvorfor visse straffemetoder brukes og forkastes i en gitt sosial situasjon. Etter en historisk gjennomgang av forholdet mellom straff og sosial struktur, er konklusjonen deres at de anvendte straffemetodene i stor grad er determinert av produksjonskreftene. Fengselsstraffen speiler derfor bare samfunnsstrukturen.

Kapittel 4

hensiktsmessige for å oppnå orden. Betraktes handlingene som umoralske, vil en disiplineringsteknikk som fokuserer på å forbedre individets moralske atferd oppfattes hensiktsmessig. Forstår man handlingene som en trussel mot virksomhetens profil, disiplinere man for å oppnå målsetningen med virksomheten.

I den grad Arbeidsmarkedsetatens kontroll kan forstås innenfor en formålsrasjonell tankegang, kan disiplineringsteknikken beskrives som instrumentell. Formålet med kontrollen av dagpengemottakere kan i større grad være å redusere kostnader knyttet til dagpengemisbruk, enn å avdekke dagpengemisbrukere. Dette bekreftes av en uttalelse fra arbeidsdirektør Ted Hanisch i en pressemelding fra Arbeidsdirektoratet (24/97), hvor han hevder at: «(...) vi er ikke først og fremst opptatt av å avsløre misbrukere, men å få misbruket ned.»

Av den grunn er kanskje ikke formålet med kontrollen først og fremst å avdekke dagpengemisbruket fordi det har sin opprinnelse i en moralsk klanderverdig handling. På den andre siden er kontrollen basert på et moralsk grunnlag, fordi det er knyttet straff og moralske kategorier til handlingen dagpengemisbruk. Det som Shearing og Stenning (1985 s. 344) fremhever som den privatiserte kontrollens særpreg, er at den endrer disiplinens makt ved å styrke både fysiske og sosiale strukturer som ligger rundt dem som skal disiplineres. Dagpengekontrollen kan nettopp forstås som en kontroll som skal forsterke strukturene rundt dagpengemottakerne. Men som jeg kommer til å vise i kapittel 6.2 er ikke dagpengemottakernes handlinger gjennomkontrollert. Dette betyr at kontrollens hensikt fremdeles vil være knyttet til det å forbedre dagpengemottakernes moralske handlinger ved bruk av straffetrusselen. På denne måten ivaretas en type mekanisk trening av individet.

Siden automatisert kontroll muliggjør en mer direkte styring av dagpengemottakernes atferd enn tidligere, kan den på en effektiv måte kontrollere dagpengemottakere i et mye større omfang. Mathiesen (1994 s. 16) hevder at det å ta i bruk teknologi til kontrollformål, gjør det mulig å overvåke hele kategorier av mennesker. Samkjøringen av registrene blir i dette perspektivet en type overvåking som skal disiplinere gruppen dagpengemottakere. Det å disiplinere gjennom overvåking kaller Foucault (1994 s. 179-187) for nyttiggjøring av det panoptiske prinsipp. Panoptisismens hovedvirkning er at:

Kapittel 4

«(...) den innsatte stadig skal være og vite seg synbar, for dermed fungerer makten automatisk. Bevokningens virkninger er permanente, selv om den som handling betraktet ikke pågår uavbrutt.» (Foucault 1994 s. 180)

Hovedsaken er at de kontrollerte har kunnskap om at de kontinuerlig kan være under oppsikt. Ved hjelp av normaliserende virkemidler skal disiplineringen gjøre individene lovlydige og dominert av vaner og regler. Forskjellen mellom disiplineringsteknikkene i fengslet og det å bruke teknologi til å overvåke, er at forbedringsteknikken ikke nødvendigvis er knyttet til en individualpreventiv funksjon³⁸. Hensikten er i større grad å forhindre lovbrudd ved å korrigere i retning av normalitet.

På bakgrunn av dette vil jeg beskrive disiplineringsteknikken i Arbeidsmarkedsetaten som basert på både moralske og instrumentelle kategorier. Hovedhensikten er kanskje å forbedre dagpengemottakernes moralske handlinger, for å redusere kostnader knyttet til dagpengebudsjettet. Hvis kontrollen bidrar til å korrigere dagpengemottakeres handlinger, blir kontrollinnretningen formålsrasjonell. I dette perspektivet blir ikke det å forbedre dagpengemottakernes moral et mål i seg selv, men et middel til å oppnå Arbeidsmarkedsetatens mål om kostnadsreduksjon. Et spørsmål jeg vil forfølge i senere kapitler er om intensivert kontroll kan virke forebyggende på den type handlinger Arbeidsmarkedsetaten kontrollerer. Hovedproblemet er kanskje at den mekaniske treningen ikke fungerer, fordi dagpengemisbruk i mindre grad er et moralsk problem. Hvilke konsekvenser forestillingene om handlingene har for dagpengemottakeren, vil jeg ta opp i kapittel 7.3. I neste kapittel skal jeg se nærmere på forutsetningene for å opprette Dagpengekontrollen.

³⁸ Forbedringsteknikkene Foucault (1994) beskriver i fengslet, er først og fremst knyttet til fengslets individualpreventive funksjon.

Kapittel 5

5. Forutsetninger for innføring av automatisert kontroll

I dette kapitlet vil jeg utforske hvilke faktorer som var tilstede som forutsetninger for innføringen av Dagpengekontrollen. Jeg kommer av den grunn til å fokusere på samspillet mellom sosiale forhold og innføringen av automatisert kontroll, fordi jeg er av den oppfatningen at det ikke finnes noen ren teknologi som oppstår naturlig av seg selv. Teknologi kan i dette perspektivet betraktes som en sosial konstruksjon som både er betinget av den sosiale struktur og forhandlet fram i sosiale relasjoner som en type politisk praksis (Moser 1993 s. 145-150)³⁹.

Et sentralt element som ligger bak forutsetningene jeg trekker fram, er den historiske kjensgjerningen at åttiårene kjennetegnes av massearbeidsløshet. Den største stigningen var nettopp i perioden fra 1988-1993, da Dagpengekontrollen ble planlagt og innført (Halvorsen 1994a s. 45). Allerede på 70-tallet ble det synlig at mange ikke greide seg så godt i velstandssamfunnet. De sosiale problemene var ikke nye, men det var et økt antall mennesker som ble rammet. Mest synlig var problemene på arbeidsmarkedet med opp i mot 200 000 ledige i 1991, om en regner med dem som var sysselsatt på tiltak. Det vil si fire ganger så mange som i 1980, og ti ganger tallet fra 1970 (Furre 1993 s. 479). Når jeg i fremstillingen henviser til økt arbeidsløshet, er det denne utviklingen jeg sikter til. Som dere vil se i gjennomgåelsen er dette faktum et viktig perspektiv for å forstå forutsetningene som jeg skal legge fram i dette kapitlet.

Jeg kommer til å dele forutsetningene inn i fire. Det første jeg vil trekke fram er en politisk vilje til å redusere dagpengemisbruket. Dette vil jeg hevde at har sammenheng med både krav om kostnadsreduksjon i offentlig forvaltning og at dagpengemisbruk ble betraktet som et utbredt problem på slutten av 80-tallet. Hva som skulle gjøres med et omfattende dagpengemisbruk ble et politisk spørsmål, spesielt fordi dagpengebudsjettet økte på grunn av økt arbeidsløshet. Deretter vil jeg trekke fram at fokuset på dagpengemisbruk i Arbeidsmarkedsetaten har sammenheng med økt pågang til arbeidskontorene siden arbeidsløsheten økte. Den tredje forutsetningen som har hatt betydning for at nettopp

³⁹ For å få et større innblikk i denne forståelsen av teknologi, vil jeg anbefale Ingunn Brita Mosers (1993) magistergradsavhandling. Den handler om hvordan teknologi og forholdet mellom teknologi og samfunn har blitt konstituert i dominerende samfunnsteoretiske tradisjoner, og hvordan en postmodernistisk teori forsøker å frigjøre seg fra disse modellene ved å åpne opp for nye konstruktivistiske tilnæringer til teknologi og samfunn.

Kapittel 5

Dagpengekontrollen ble en måte å løse problemet på, har sammenheng med at det eksisterte dataregistre som kunne fange opp feilutbetalinger. Jeg vil derfor trekke fram det at gjenbruk av opplysninger som allerede er samlet inn i offentlig forvaltning, har vært en sentral hovedstrategi i den offentlige datapolitikken på 90-tallet. Den fjerde forutsetningen jeg vil diskutere er hvorfor Datatilsynet ga klarsignal til å samkjøre dataregistrene, og hvorfor det kan være problematisk å gi tillatelse til nettopp det.

5.1 Politisk vilje til å redusere dagpengemisbruket

Dette delkapitlet skal handle om den politiske viljen til å redusere dagpengemisbruket. Jeg kommer til å trekke fram to elementer som førte til at det kom på dagsorden. For det første vil jeg trekke fram at den politiske viljen har sammenheng med et krav om kostnadsreduksjon i offentlig forvaltning, som ble et sentralt mål på slutten av 80-tallet og begynnelsen av 90-tallet. Siden dette kravet kom samtidig med at dagpengebudsjettet økte på grunn av økt arbeidsløshet, ble det å sette inn ressurser på å kontrollere dagpengemisbruk en måte å skjære ned på offentlige utgifter.

For det andre er det ikke tilfeldig at dagpengemisbruk ble utpekt som et område det var mulig å spare penger på. Det at dagpengemisbruk ble betraktet som et problem, vil jeg hevde at har sammenheng med forestillinger om et utbredt trygdemisbruk på 80-tallet. Hvis det ikke hadde eksistert en oppfatning om et utbredt misbruk, ville det heller ikke blitt betraktet som et relevant nedskjæringsområde. Men på slutten av 80-tallet var det både blant politikere og i befolkningen økt oppmerksomhet på det å misbruke fellesskapets goder, noe som kan ses i sammenheng med etikkbølgen og høyrebølgen i norsk politikk. Men først vil jeg se nærmere på hvordan kravet om kostnadsreduksjon ble møtt i Arbeidsmarkedsetaten.

Kostnadsreduksjon og effektivisering i Arbeidsmarkedsetaten

Furre (1993 s. 489) hevder i sin historiske gjennomgang av 80-tallet at sosialdemokratiet etterhvert mistet sin moralske bærekraft som meningsgivende visjon. Andersen (1988 s. 21) forklarer dette med at den keynesianske motkonjunkturpolitikken til Arbeiderpartiet så ut til å spille fallitt, derfor introduseres det en tilbakevending til en økonomisk politikk som ligger nærmere de nyklassisistiske paradigmer i økonomisk teori.

Kapittel 5

Allerede tidlig på 80-tallet oppsto det en debatt om den «moderne» stat i de skandinaviske landene. Willoch-regjeringens «Program for modernisering av statlig forvaltning» fra 1985 er et uttrykk for det. Arbeiderpartiet ble også sterkt influert av markedsideologien på slutten av 80-tallet. Da de satt i regjeringsposisjon fra 1986-1989, fulgte de opp moderniseringsarbeidet med et eget fornyelsesprogram i 1987: «Den nye staten. Program for fornyelse av statsforvaltningen». Programmet var en videreføring av forslag som den borgerlige regjeringen alt hadde kommet med, så det var derfor ikke noe stort skille mellom de sosialdemokratiske og borgerlige politiske signaler på området (Bjørnson og Haavet 1994 s. 322). Og da Arbeiderpartiet overtok etter Syse-regjeringen i november 1990 var det med en endret økonomisk politikk, som lå tett opp til de borgerlige partienes innstrammingspolitikk i offentlig forvaltning (Furre 1993 s. 489).

Fornyelsesprogrammene la stor vekt på forvaltningen som en tjenesteyter overfor borgerne, og borgerne ble betraktet som kunder eller klienter. Mange av ideene var inspirert av management- og effektivitetstankegangen i privat sektor. Et ønske om å skjære ned på offentlige utgifter lå derfor bak mange av reformideene, og det ble lagt vekt på at staten måtte utnytte sine ressurser bedre ved å bli mer effektiv og produktiv (Bjørnson og Haavet 1994 s. 322). Teknikken for effektivisere virksomheten, ble kalt for målstyring. Dette innebærer at de folkevalgte setter opp klare mål som skal nås, mens forvaltningen gis frihet til å velge måter og midler til å nå disse målene. Det sentrale er som Eriksen (1993 s. 85) skriver at: «(...) i målstyrings- og virksomhetsplanleggingstenkningen er det de kvantitative og eksterne indikatorer som dominerer over de kvalitative og interne.» Resultatene måles best i form av tap eller vinning, inntekter og utgifter⁴⁰.

Det var spesielt kravet om kostnadsreduksjon som ble stilt Arbeidsmarkedsetaten på slutten av 80-tallet. Siden statens utgifter til dagpenger økte i takt med at arbeidsløsheten steg, ble det viktig å lete etter måter å spare inn utgiftene på. Halvorsen (1994a s. 218) skriver om økningen av dagpengebudsjettet at: «(...) i 1992 ble det utbetalt i alt 10,6 mrd. kr. i arbeidsløshetsstrygd, fordelt på 212 000 personer (stønadstilfeller). Til sammenligning var

⁴⁰ Som Eriksen (1993 s. 85) skriver er dette problematisk for den offentlige sektor hvor en rekke av godene som organisasjonen lager er immaterielle. Bruk av målstyring i offentlig forvaltning har derfor blitt et omdiskutert tema i forskningsarbeider og utredninger.

Kapittel 5

beløpet 2,9 mrd. i 1984 (under forrige ledighetstopp) og bare 70 millioner i 1974.» En løsning på kostnadsproblemet var å gjøre det enklere å motta dagpenger og arbeide ved siden av. Myndighetene arbeidet derfor med å utforme et regelverk som oppmuntret helt arbeidsløse til å ta deltidsarbeid, slik at de kunne klare seg med mindre i dagpenger (Tholens 1993)⁴¹.

Det å kontrollere trygdeutbetalingene pekte seg ut som en annen mulighet til å skjære ned på utgiftene. Opprettelsen av Dagpengekontrollen i 1993 hadde sin direkte bakgrunn i et politisk utspill fra Syse-regjeringen i 1989, og det videre arbeidet fortsatte da Arbeiderpartiet overtok regjeringsansvaret i november 1990. I søknadene til Datatilsynet finner jeg begrunnelser som vektlegger innsparelser og effektivisering for etaten. For eksempel i søknaden (Jnr 91/2405-1) fra Arbeidsdirektoratet til Datatilsynet om konsesjon til å samkjøre registre datert 11.10.91 er begrunnelsen at: «Slik kobling vil effektivisere kontrollen med utbetaling av dagpenger, og føre til raskere og bedre saksbehandling på området.»

Som jeg viste i kapittel 4.3.1 kan formålet med Dagpengekontrollen knyttes til formålsrasjonelle begrunnelser. Selve innføringen av automatisert kontroll kan derfor også settes i sammenheng med politiske mål om effektivisering og kostnadsreduksjon i offentlig forvaltning. Dette bekreftes i et intervju med Dagpengekontrollens kontorsjef Anders Kolstad i 1993 (Tholens 1993). Han understreker at Dagpengekontrollen er opprettet som et svar på statens krav om å spare inn millionbeløp. Han er overbevist om at de vil kunne gjøre det, og hevder at: «Vi kan avsløre så mange at vi kan kreve tilbake penger for rundt 150 millioner». Staten forventet at Arbeidsmarkedsetaten allerede i 1993 skulle spare 150 millioner kroner gjennom innskjerpede rutiner og kontrolltiltak. Kostnadsreduksjonen hadde regjeringen allerede da lagt inn i forslaget til statsbudjettet for det samme året (Tholens 1993 s. 8). I en senere søknad til Datatilsynet begrunner også Arbeidsdirektoratet (Jnr 90/776-8) innhenting av timelister fra arbeidsgivere med at det: «(...) antas å redusere folketrygdens utgifter til dagpenger med ca. 100 mill. kr i 1994. Dette er lagt inn i forslaget til statsbudsjett for 1994».

På hvilket grunnlag de antok at det var millionbeløp å spare på automatisert kontroll av dagpengemottakere, vil jeg ta opp i neste delkapittel. Men først vil jeg se nærmere på hvorfor akkurat dagpengemisbruk ble oppfattet som et problem.

⁴¹ Dette har betydning for feilutbetalingene Dagpengekontrollen avdekker, noe jeg kommer tilbake til i kapittel 6.2.

Kapittel 5

Trygdeskepsis på 80-tallet

Planleggingen av opprettelsen av Dagpengekontrollen opprettelse startet i 1989, da Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Finansdepartementet formulerte et ønske om å avsløre svart arbeid. Departementene sendte derfor inn en forespørsel til Datatilsynet om muligheten til å samkjøre registre for å avdekke svart arbeid. Datatilsynet besvarte forespørselen med et nei, fordi samkjøring av registre ikke vil gi ønsket resultat. Svart arbeid er per definisjon ikke registrert i noen registre. Departementene innså da at de måtte begrense seg til å ta utgangspunkt i registrerte arbeidsforhold. I 1990 rettet departementene derfor blikket mot urettmessig utbetaling av trygd istedenfor svart arbeid. En ansatt i Arbeidsdirektoratets Dagpengeavdeling forteller dette om det politiske klima før innføringen av Dagpengekontrollen:

«Departementene fokuserte derfor på trygdemisbruk og misbruk av samfunnets goder. Det var en «drive» på det i den perioden, det var veldig in i tiden.»

At dagpengemisbruk kom i fokus er derfor neppe tilfeldig. Mistanke om misbruk av trygd har fulgt den norske trygddebatten helt fra starten, og trygdeskepsisen i befolkningen har vært betydelig i følge flere meningsmålinger. Her vil jeg referere til noen tall fra ulike undersøkelser⁴² som viser dette. 64% trodde det var temmelig mye av det i 1973 (Kolberg og Viken 1979). Ut fra spørsmålsstillingen kan man anslå at det ville være 30% i 1973 som hadde svart at trygdemisbruket var stort i 1973 (Andersen 1988 s. 17). I 1981 mente 24% at det var stort, mens 64% mente at det var en del. Så sent som i 1990 mente 66% av menn og 68% av kvinner at det var utstrakt misbruk av a-trygd (Medborger-undersøkelsen 1990).

Selve begrepet trygdemisbruk er et samlebegrep for ulike former av skeptiske holdninger til trygd i velferdssamfunnet. Når det i befolkningen, media og politikken har blitt fokusert på trygdemisbruk, har man derfor vært skeptiske til ulike måter å være trygdemisbruker på. Jeg vil skille mellom disse formene:

⁴² Det finnes data om holdninger til trygdemisbruk for årene 1973 (Norsk Gallup), 1981, 1985, 1989, 1990 (Medborgerundersøkelsen), 1993 og 1997. Der jeg ikke har nevnt undersøkelsens navn, er det valgundersøkelsen til SSB jeg refererer til. Spørsmålet om trygdemisbrukets omfang kom først med i valgundersøkelsen i 1981.

Kapittel 5

- Et større antall enn de som er berettiget trygd får innvilget trygd. I forhold til a-trygd vil det si at personene kan få arbeid men vil ikke jobbe, derfor søker de om dagpenger. Denne skepsisen kan da også rette seg mot gruppers legitime rett til å motta trygd.
- Personen har rett til å få innvilget trygd, men misbruker pliktene som rettigheten er basert på. I forhold til dagpenger vil det si at personen ikke oppgir alle arbeidstimene på meldekortet, eller unnlater å ta jobber de blir tilbudt

Disse to ulike misbruksformene har i mindre grad vært presisert i trygdemisbruksdebatter. Når det har vært diskutert trygdemisbruk, har det vært fokusert på begge formene ut fra moral- og karakterforklaringer (Andersen 1988). Min gjennomgang av forestillinger om trygdemisbruk, må derfor forstås på bakgrunn av at de ulike formene for misbruk blandes sammen i trygdemisbruksdebatter. Trygdehets blir derfor som Kjersti Ericsson (1975 s. 174) skriver: «(...) en sekkebetegnelse på alle argumenter som forsøker å forklare stigningen i trygdeutgifter ved å henvise til moralske brister hos trygdemottakerne.»

Misbruksdebatten tidlig på 60-tallet tok hovedsakelig opp spørsmålet om syketrygden (Bjørnson og Haavet 1994). Veksten i offentlige utgifter til trygdeformål i 1960- og 70-årene blåste nytt liv i debatten. Kjørstad (1992 s. 212) og Kolberg (1974) har beskrevet misbruksdebatten på 70-tallet. Framtredende politikere, store deler av norsk presse, mange offentlige tjenestemenn og alminnelige folk hevdet at økningen i folketrygdens utgifter skyldtes misbruk. Sentralt i debatten var at oppmerksomheten vendte seg mot enkeltindividet. Det var deres egen skyld at de ikke klarte forsørge seg selv. Misbruksdebatten på 70-tallet kulminerte i 1973 (Kolberg 1974). Kjørstads (1992) undersøkelse av trygdeetaten i perioden 1970-1973 viste at det prosentvis ble innvilget færre uførepensjoner etter debatten startet enn før. Dette tyder på at spesielt etter slike debatter får trygdeskepsis innvirkning på de som fatter beslutninger om og forvalter trygdeordninger.

På slutten av 80-tallet var det igjen både blant politikere og i befolkningen økt oppmerksomhet omkring misbruk av fellesskapets goder⁴³. Fra flere hold ble velferdsstaten kritisert, fordi den ble betraktet som for dyr. Noen kritikere på høyresiden betraktet det økte

⁴³ Rune Gerhardsens (1991) bok «Snillisme på norsk», kan også betraktes som et uttrykk for dette. Marit E. Aune (1995) har diskutert myter angående misbruk med utgangspunkt i nettopp denne boken.

Kapittel 5

antall personer på trygd som selve årsaken til forfallet i samfunnet. Berge Furre (1993 s. 487) beskriver høyresidens oppfatninger med at velferdsordningene: «(...) hadde teke det personlege ansvaret frå folk og redusert evna deira til å greie seg sjølv. Tala var delvis uttrykk for det moralske forfallet hjå individet, eit fofall som den mektige byråkratiske omsorgsstaten hadde skapt.» Det ble på 80-tallet igjen stilt spørsmål om ikke forfallet i samfunnet hadde med moral, verdier og personlig ansvar å gjøre, og det oppsto en etikkbølge (Furre 1993 s. 488). Det er derfor en sammenheng mellom trygdeskepsis på 80-tallet og framveksten av en liberalistisk markedsideologi. Kostnadsreduksjon i offentlig forvaltning skal bidra til at individet igjen tar ansvar for eget liv.

I kapittel 7.4 skal jeg diskutere perspektiver på Arbeidsmarkedsetatens kontrollinnretning, og jeg vil da komme tilbake til hvilken betydning det har at det fokuseres på dagpengemisbrukeren løsrevet fra den sosiale sammenhengen. Her vil jeg understreke at på grunn av trygdeskepsisen ble det politiske utspillet om å opprette Dagpengekontrollen mottatt som en legitim løsning av befolkningen. Det møtte ingen motstand, men passet inn i tidens ideologiske og politiske klima. Brox (1991 s. 24) skriver at: «(...) folkemening setter grenser for myndighetsatferd». Hadde opinionen vært opptatt av at kompensasjonsgraden for dagpenger var for lav, ville det kanskje vært mer relevant å se nærmere på årsaker til overforbruket av dagpenger. At valg av forståelsesramme for misbruket ikke må bryte med grunnleggende rammer i politikken, vil jeg utdype mer i kapittel 7.4.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet anmodet derfor Arbeidsdirektoratet om å sette i gang undersøkelser, som skulle kartlegge omfanget av dagpengemisbruk og underbygge behovet for å opprette Dagpengekontrollen. I april 1990 sendte Arbeidsdirektoratet (Jnr 90/776-1) inn en søknad til Datatilsynet om konsesjon til å undersøke innsparingsmuligheter. Registerne de ønsket å samkjøre dagpengeregisteret mot var Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret, Rikstrygdeverkets register over pensjongivende inntekt, student/elevregistre fra universiteter og høyskoler og registre over låntakere i Statens Lånekasse for utdanning. Tilgjengelig kildematerialet refererer kun til resultater fra samkjøringen med Statens Lånekasses register, hvor misbruket ble målt til ca. 1,5%. Men de andre koblingene må ha gitt høyere treff, for i følge en ansatt i Arbeidsdirektoratet som arbeidet med dette ble høye tall lagt på bordet. Han forteller følgende om det:

Kapittel 5

«På denne tiden hadde man en begrunnet mistanke om et omfattende trygdemisbruk. Det er store beløp. Man kunne altså legge tall på bordet som viste at det var store innsparinger å hente.»

Jeg refererte tidligere til at både regjeringen og Arbeidsdirektoratet opererte med innsparingsmuligheter på 100 millioner, og dette kan være beregninger basert på undersøkelser⁴⁴. Trygderevisjonen i Bergen foretok også en stikkprøvekontroll på delvis arbeidsløse i 1992, for å undersøke omfanget av hvor mange som hadde oppgitt for få arbeidstimer på meldekortet. Revisjonen kom til resultatet at 30% av meldekortene i Hordaland inneholdt feil, ved å kryssjekke opplysninger fra stønadsmottakere med opplysninger fra deres arbeidsgivere. I sammendraget av rapporten (Revisjonsrapport – dagpenger 1993 s. 1) er det konkludert med beregninger på at: «(...) det årlig blir utbetalt 25 millioner kroner for meget i dagpenger, avkortet stønad, i Hordaland p.g.a. at det oppgis for få timer på meldekortene.» En annen diskusjon som jeg vil ta opp i kapittel 6.2, er at Trygderevisjonen kritiserer Arbeidsmarkedsetaten for å ha en for dårlig kontroll med hvordan meldekortene blir utfylt, ikke dagpengemottakeren.

Arbeidsmarkedsetaten kunne derfor legge misbrukstall på bordet, og bruke det som argument til å opprette Dagpengekontrollen. I neste delkapittel vil jeg se nærmere på Arbeidsmarkedsetaten som drivkraft i innføringsprosessen, og hvordan etaten opplevde den økte arbeidsløsheten.

5.2 Et mer uoversiktlig arbeidskontor

Selv om Arbeidsdirektoratet kunne underbygge argumentene med tall som bekreftet et visst omfang av misbruket, er det uvisst om det hadde vært en reell økning av dagpengemisbruk. En ansatt i Arbeidsdirektoratet forteller følgende om det:

«Om det har vært noen reell økning i misbruket før innføringen av Dagpengekontrollen er uvisst, men etaten hadde indikasjoner på at det var et stort misbruk. Større enn de hadde kapasitet til å kontrollere med datidens virkemidler.»

Mye tyder derfor på at det var økningen av arbeidsløshet, som gjorde at dagpengemisbruk ble et problem både for dagpengebudsjettet og Arbeidsmarkedsetaten. For dagpengebudsjettet

⁴⁴ I forhold til de årlige beløpene som avdekkes av Dagpengekontrollen, som ligger på fra 32 til 68 millioner, kan beløpet på 100 millioner betraktes som vel optimistisk.

Kapittel 5

betydde det at når flere personer mottar dagpenger, kommer kostnader forbundet med feilutbetalinger tydeligere fram i prognoser over misbrukssaker. Med prognoser mener jeg deres forutsigelser av misbruk basert på prosentøkninger i antall dagpengemottakere, det vil si deres antagelser om utviklingen av misbruk. Siden det totale antall dagpengemottakere øker, blir det logisk å anta at også dagpengemisbruket øker. En informant ansatt i Arbeidsdirektoratet beskriver sammenhengen på denne måten:

«Husk på at i denne tiden så var antall stønadsmottakere økt dramatisk. Før 1987 så hadde man et behagelig lite antall, 2-2,5%, man følte ikke dette som noe stort behov, og så eksploderte arbeidsløsheten, og så fikk man indikasjoner på et ganske omfattende trygdemisbruk, det måtte man gjøre noe med. Man hadde liksom ikke noe valg.»

Det var derfor mindre behov for å kontrollere misbruk da det var færre dagpengemottakere. En ansatt på et arbeidskontor som har feilutbetalingsaker som arbeidsområde betrakter sammenhengen på denne måten:

«Å jobbe med feilutbetalinger ble prioritert på 90-tallet, fordi man fikk en voldsom oppblomstring av ledigheten og en økning av antall dagpengesaker på slutten av 80-tallet og begynnelsen av 90-tallet. Og da ble også problematikken med misbruk av dagpenger selvfølgelig større.»

Da dagpengebudsjettet økte så kraftig, antok de derfor at en større andel av utgiftene var misbruk. Det eksisterte også feilutbetalinger da det var mindre arbeidsløshet, men forholdsmessig utgjorde det et mindre beløp. Dette sitatet fra en ansatt i Dagpengekontrollen kan illustrere det:

«Og det er klart dette med misbruk og feilutbetalinger som det gjerne heter, det har jo alltid vært der. Man fikk vel en følelse av at det skjøt fart, at det ble mye mer. Det skapte et behov for en mer systematisk kontroll. Og det gikk vel også kraftig opp på arbeidskontorene, noe som selvfølgelig hadde sammenheng med at det var så mange flere som gikk på ledighetstrygd.»

Arbeidsdirektoratet mente derfor at kontrollen av misbruket burde bli bedre, fordi de ikke hadde kapasitet til å kontrollere det da pågangen til arbeidskontorene ble større. At flere ble arbeidsløse, gjorde det også vanskeligere å kontrollere dagpengemottakerne lokalt på arbeidskontorene⁴⁵. Dette sitatet fra en ansatt på et arbeidskontor kan illustrere oversikten arbeidskontoret hadde da det var mindre ledighet:

⁴⁵ I kapittel 6.2.6 vil jeg komme inn på hvordan feilutbetalinger ble kontrollert da arbeidsløsheten var mindre og meldekortene ble sendt til arbeidskontoret.

Kapittel 5

« Det er klart at på 70- og begynnelsen av 80-tallet var det nesten ikke ledighet. Misbruk var rett og slett ikke noe problem. Det var så lite at det gjorde ingenting i den store og hele sammenhengen. Det var luringer da også, men det var mye lettere å se dem, misbruket kunne avdekkes tidligere ved at arbeidskontoret fulgte med litt.»

Når antall dagpengemottakere blir flere, øker også uoversiktligheten og kaoset på arbeidskontoret. Dette kan skape et behov for en ytterligere forsterket sekundærkontroll, fordi det oppleves som vanskeligere å ivareta en mer lokal sosial kontroll over misbruket. Uoversiktligheten førte til at arbeidskontorene opplevde et tap av kontroll, noe dette sitatet fra samme informant kan illustrere:

«Den tilliten som arbeidssøkeren var gitt den gangen det var veldig få ledige, var nok reell og grei. Men når du tidobler antallet enkelte plasser, så ble det plutselig fryktelig uoversiktlig på Arbeidskontoret. Da sprakk den ballongen der. Jeg forstår det som om opprettelsen av Dagpengekontrollen rett og slett var en konsekvens av økt arbeidsløshet. Det var grunnen til at de satt det i gang.»

Arbeidskontorene på landsbygda har i større grad beholdt oversiktligheten. Det kommer tydelig fram under intervjuer med ansatte i etaten at dagpengemisbruk som problem er et byfenomen. Følgende uttalelse fra en ansatt i Dagpengekontrollen kan illustrere det:

«Det er stor forskjell på misbruk i byene og på landet i dag også. På landet er ledigheten mye mindre, så det kan ikke sammenlignes.»

At det er mindre misbruk på landsbygda, bekreftes også av den fylkesvise statistikken⁴⁶ over feilutbetalinger fra 1994-1998. Statistikken viser tydelig at i fylkene som har større byer som for eksempel Oslo, Hordaland, Rogaland og Sør-Trøndelag oppdages et mye større antall feilutbetalinger enn i fylker uten større byer. En slik statistikk kan ikke fortelle noe om årsakene til at det er mindre feilutbetalinger i fylker hvor det ikke finnes større byer. Men det er tydelig at informantene begrunner behovet for Dagpengekontrollen med at økt arbeidsløshet har ført til avpersonaliseringen og anonymiseringen på arbeidskontorene i byene. En ansatt på Dagpengekontrollen forteller følgende om dette:

«At byene er mer gjengangere på misbruksstatistikken enn landdistriktene er heller ingen overraskelse, fordi i byene kan du gjemme deg vekk. I bygde-Norge så er det vanskeligere på grunn av gjennomsiktede forhold. Og kanskje at de andre innbyggerne reagerer på litt for god råd eller andre forhold. Det er generelt lettere å oppdage ting lokalt på landsbygda.»

⁴⁶ Det finnes ingen statistikker på lavere nivå enn fylkesnivå. Se vedlegg nr 1.

Kapittel 5

Det synes derfor som at etaten opplevde et behov for å styrke sekundærkontrollen, fordi gjennomsiktigheten forsvant da pågangen til arbeidskontorene ble større. Kontrollordningene de hadde etablert lokalt fungerte ikke lenger, og de ansatte opplevde at de mistet kontrollen og at de ikke klarte å følge opp misbruket. Følgende utsagn fra en ansatt på et arbeidskontor illustrerer dette:

«Vi hadde jo ikke kapasitet til å sitte og kontrollere på samme måte som Dagpengekontrollen.»

At de ikke lenger hadde kapasitet til å kontrollere som før, skapte et behov for å bli avlastet med oppgaven. Opprettelsen av Dagpengekontrollen ble mottatt på en positiv måte, noe dette sitatet fra en ansatt på et arbeidskontor kan illustrere :

«Men sånn innad i etaten, så var vi vel bare glad for at vi skulle få løst akkurat den delen. Som vi visste at var berettiget. Det var et pluss at det avlastet arbeidskontorene for kontrollopgaven. For vi visste jo at misbruket var der, men vi hadde bare ikke tid til å se det.»

Arbeidskontorene var derfor positive til at en sentral instans overtok det de opplevde som et økende problem. Opprettelsen av Dagpengekontrollen kan derfor betraktes som et virkemiddel som skulle erstatte en svekket «primærkontroll» både internt i arbeidskontoret og i nærmiljøet.

Å ta i bruk intensivert kontroll for å bøte på en svekket primærkontroll har vært et vanlig virkemiddel i kriminalpolitikk generelt fra slutten av 1970-tallet. Thomas Mathiesen (1978) har drøftet dette i sin gjennomgang av Kriminalmeldingen fra 26. mai 1978. Han mener å finne at den gamle, individorienterte forståelsen av kriminalitet er forlatt, og en samfunnsmessig forståelse har kommet istedenfor. Mathiesen (1978 s. 153) skriver at den samfunnsmessige forståelsen forklarer at: «(...) kriminaliteten er fremkommet på bakgrunn av en svekket «sosial kontroll». Den industrialiseringen og urbaniseringen som vårt samfunn har gått gjennom, særlig i etterkrigstiden, har presumptivt brakt med seg en svekket «sosial kontroll.» Det å forstå kriminalitet på denne måten, mener Mathiesen at har to virkninger. Forklaringen bringer for det første kriminaliteten tilbake til rasjonalitetens sfære, på samme måte som kriminaliteten kunne forklares rasjonelt som et fattigdomsfenomen på 1800- og 1900-tallet. Men den forklarer ikke bare årsaken til at kriminalitet oppstår, den åpner også for

Kapittel 5

at nye virkemidler kan brukes for å løse kriminalitetsproblemet. Mathiesen (1978 s. 153) beskriver det slik: «For hvis den samfunnsmessige sosiale kontroll er så svekket at kriminaliteten florerer, er *det naturlig å søke å styrke nettopp den samfunnsmessige «sosiale kontroll».*»

Dagpengekontrollen kan nettopp forstås som et virkemiddel som skal styrke den sekundære kontrollen, fordi den primære kontrollen er svekket. Men som Mathiesen (1978 s. 153) er inne på er ikke dette den eneste samfunnsforståelsen som kan forklare kriminalitet. Det kan også en samfunnsforståelse som betrakter kriminalitet som et sosialt problem forårsaket av utstøtingsmekanismene i et kapitalistisk samfunn. Forskjellen er at en slik forståelse ikke åpner for at kontrolltiltak settes i verk for å løse problemet, istedenfor må man endre de grunnleggende mekanismene som ligger bak for eksempel utstøtingen fra arbeidslivet. At løsningen på dagpengemisbruket ikke bryter med grunnleggende rammer i politikken, vil jeg komme tilbake til i kapittel 7.4. I neste delkapittel vil jeg se nærmere på den tredje forutsetningen for at Dagpengekontrollen ble opprettet, nemlig at gjenbruk av dataregistre har vært en viktig strategi i datapolitikken på 90-tallet.

5.3 Gjenbruk av dataregistre

At akkurat samkjøring av registre ble en måte å kontrollere dagpengemisbruk på, har sammenheng med at det eksisterte dataregistre som kunne kobles til dette formålet. Gjenbruk av opplysninger som allerede er samlet inn i offentlig forvaltning har vært en hovedstrategi i den offentlige datapolitikken på 90-tallet. Som jeg viste i kapittel 5.1 har det siden midten av 80-tallet vært bred politisk enighet om å holde utgiftene til offentlig administrasjon nede. Et forvaltningspolitisk mål helt siden 60-tallet har vært å kostnadseffektivisere ved å utvikle og ta i bruk edb-basert saksbehandling for å automatisere beregninger. Denne type innsparinger syntes derfor å være uttømt på slutten av 80-tallet (Schartum 1994b). For å følge opp de forvaltningspolitiske målsetningene med å kostnadseffektivisere ved bruk av informasjonsteknologi, ble det å utforme rutiner for en billigere saksutredning et viktig virkemiddel. Med saksutredning mener jeg innsamling, vurdering og registrering av saksopplysninger forut for edb-behandlingen (Schartum 1994a s. 32).

Kapittel 5

Det å innføre billigere saksutredning, har resultert i en type forvaltning som Schartum (1994a) karakteriserer som 'selvbetjeningsforvaltningen'. Begrepet knytter seg til måten saksutredningen foregår på, og den avviker fra det man tradisjonelt har betegnet som enkeltsaksbehandling ved at det i mindre grad er en saksbehandler som har ansvaret for saksutredningen. Borgeren som plukker ut skjemaer og opplysninger som skal ligge til grunn for vedtaket og edb-baserte saksbehandlingssystemer som behandler opplysningene maskinelt, har i større eller mindre grad overtatt saksbehandlers rolle i enkeltsaksbehandlingen. Schartum (1994a s. 34) skiller mellom følgende to måter å innrette saksutredningen på, som bidrar til å gjøre forvaltningen mer selvbetjent:

- Redusert kontroll med innkomne skjemaer fra parter og tredjemenn
- Bruk av edb-registre for å utrede enkeltsaker

Begge disse måtene å innrette saksutredningen på er innført i Arbeidsmarkedsetaten. Det første punktet blir viet en sentral plass i kapittel 6.2.2, hvor jeg ser nærmere på den automatiserte behandlingen av meldekortene. Innføringen av meldekortsentralen i 1994 kan betraktes som et viktig skritt mot en mer selvbetjent forvaltning, og planleggingen av den startet opp allerede i 1989. Dagpengekontrollen vil jeg som Schartum (1994a s. 40-44) plassere under det andre punktet, siden virksomheten tar i bruk edb-registre i saksutredningen. I kapittel 6.2.4 vil jeg ta opp måten dette gjennomføres på. Som jeg kommer nærmere inn på i kapittel 6 er det en klar sammenheng mellom innføringen av meldekortsentralen og opprettelsen av Dagpengekontrollen.

Her vil jeg gå nærmere inn på det å bruke edb-registre for å utrede enkeltsaker, som er en type gjenbruk av innsamlede opplysninger. De største kostnadene forbundet med trygdereformer fram til 1990⁴⁷, har vært i tilknytning til innsamling og registrering av saksopplysninger. 1990-årenes hovedstrategi for kostnadseffektivisering har vært å gjøre «gjenbruk» av opplysninger som allerede er samlet inn og er tilgjengelig i offentlige registre (Schartum 1994b). Dagpengekontrollen kan brukes som et eksempel på en slik effektivisering. En informant ansatt på et arbeidskontor beskriver gjenbruket på denne måten:

⁴⁷ Trygdereformen fra 1990 som gir pensjonspoeng til personer med ulønnet omsorg for små barn, ble vedtatt til tross for at vedtaket brøt med prinsippet om likestilling mellom kjønnene. Årsaken til det var tilgangen til eksisterende edb-registre (Schartum 1994b s. 104).

Kapittel 5

«Selvfølgelig er en viktig årsak til opprettelsen av Dagpengekontrollen at de faktisk har mulighet til å kryssjekke registre, det var ikke mulig før bakgrunnsregistrene kunne brukes til dette. At vi fikk den muligheten gjorde det mye lettere å kontrollere.»

Det som karakteriserer Dagpengekontrollens registerutredning, er at to registre samkjøres som et ledd i Arbeidsmarkedsetatens stikkprøvekontroll av dagpengeutbetalingene. Ved å resirkulere innsamlede opplysninger nyttiggjør man seg av en kostbar informasjonsinnhenting. Og siden registerutredningen skjer automatisert i etterkant, reduseres kostnadene ytterligere i forhold til det å bruke registerutredning som et ledd i saksbehandlingen. Dagpengekontrollen kan derfor betraktes som et kostnadsreducerende middel, hvor nettopp det å utnytte eksisterende opplysninger for å avdekke misbruk skal gi økte økonomiske gevinster.

At Dagpengekontrollen ble opprettet har derfor sammenheng med at det eksisterte dataregistre som kunne brukes til å fange opp feilutbetalinger. Jon Bing (1991 s. 80) hevder at når opplysninger først er samlet inn, så er det stor sannsynlighet for at de vil nyttiggjøres for gjenbruk. Han stiller til og med spørsmål om gjenbruket ikke er en naturlov. Hvordan kan det betraktes som en «naturlov» når personregisterloven nettopp kan sette grenser for slike samkjøringer? Hva var det som gjorde at Datatilsynet ga konsesjon til å opprette kontrollregisteret? Neste delkapittel skal handle om denne siste forutsetningen.

5.4 Datatilsynet og opprettelsen av Dagpengekontrollen

En viktig forutsetning for at Dagpengekontrollen ble opprettet, var at Datatilsynet ga Arbeidsdirektoratet tillatelse til å samkjøre dataregistrene. Her vil jeg utforske hvorfor det betraktes som problematisk å samkjøre registre, og hva det var som gjorde at Datatilsynet ga konsesjon til å gjennomføre koblingen. Men først vil jeg gi en kort fremstilling av personvernreguleringen i Norge.

I Norge representerer *lov om personregistre m.m. av 9. juni 1978 nr. 48* (personregisterloven) den viktigste regulering for personvern knyttet til moderne informasjonsbehandling (Schartum 1993 s. 50). Lovens intensjon er å beskytte de individrettede og samfunnsorienterte

Kapittel 5

personvern hensynene⁴⁸. Loven gjelder for både offentlig og privat sektor, stiftelser og foreninger, og dekker både manuell og elektronisk behandling av personopplysninger. Den baserer seg på to grunnleggende begrep, personopplysning og personregister. Personopplysning definerer Bing (1991 s. 29) som enhver opplysning som kan knyttes til en person, også juridiske personer⁴⁹. Personregister definerer han (1991 s. 30) som en samling med personopplysninger organisert slik at det er lett å gjenfinne opplysninger om en enkelt person.

Personregisterlovens hovedregel er at det kreves konsesjon fra Kongen for å opprette personregistre som skal gjøre bruk av elektroniske hjelpemidler. Dette gjelder også spesifiserte sensitive opplysninger som skal lagres manuelt. Konsesjonsmyndigheten er delegert til Datatilsynet med Justisdepartementet som klageinstans. I forskrifter til personregisterloven finnes unntak fra konsesjonsreglene, og dette gjelder typeregistre som for eksempel medlemsregister og kunderegistre. Unntatt fra konsesjon er blant annet også personregistre som er opprettet for stat eller kommune i medhold av lov⁵⁰.

Datatilsynet⁵¹ skal sørge for at personregisterloven blir fulgt, og det er derfor personregisterloven som skal sette rammer for Datatilsynets virksomhet⁵². Datatilsynet bruker interesseavveining når de vurderer konsesjon, det vil si at fordeler ved opprettelsen veies opp i mot ulempene for enkeltindividet. Hvis Datatilsynet gir konsesjon skal det gis regler for anvendelse av registeret, for på den måten dempe ulemper for borgeren.

Samkjøring av konsesjonspliktige personregistre er avhengig av Datatilsynets tillatelse, for ved kobling av to registre opprettes i realiteten et nytt personregister. Og siden ett av hovedprinsippene i personregisterloven er at et opprettet personregister kun skal brukes til det

⁴⁸ NOU 1997:19 er et forslag til ny lov om behandling av personopplysninger som ennå ikke er vedtatt. Formålet med den nye loven er å ytterligere styrke personvernet, men i denne fremstillingen holder jeg meg til reguleringen som var gjeldende da Arbeidsdirektoratet søkte Datatilsynet om konsesjon til å opprette Dagpengekontrollen.

⁴⁹ I «Juridisk leksikon» er 'juridisk person' definert som: «et rettssubjekt som ikke er et fysisk subjekt (menneske), men som allikevel rettsligsett opptre utad som enhet og erverver seg rettigheter og plikter (f. eks stat, kommune, aksjeselskaper etc.).» (Gulbransen 1990)

⁵⁰ Se personregisterlovens § 41.

⁵¹ Datatilsynet ble etablert 1. januar 1980 i samsvar med Datautvalgets lovforslag fra 1975.

⁵² Selmer (1986 s. 591) hevder at det i virkeligheten ikke er så enkelt. Siden lovgivningen, og da spesielt forvaltningsloven og offentlighetsloven, inneholder en rekke materielle regler om innhenting og bruk av personopplysninger, supplerer og utfyller disse reglene personregisterloven. Datatilsynet må påse at hele regelverket om informasjonsbehandling etterleves.

Kapittel 5

opprinnelige formålet, kan det ikke gjenbrukes uten at en ny konsesjon er gitt. Reglene i personregisterloven regulerer på den måten også bruk av informasjon som har vært oppbevart i et register. Det er registerreglene som setter grenser for hvilke formål de innsamlede opplysningene skal kunne brukes til. I personregisterlovens § 11 er det særlig anbefalt å blant annet fastsette regler om adgangen til samkjøring med andre personregistre.

Hvorfor er det problematisk å samkjøre registre?

Hvorfor skal opprettede registre kun benyttes til det opprinnelige formålet? I årsmeldingen fra 1994 presenterte Datatilsynet sitt syn på samkjøring av personregistre. Bakgrunnen var at Datatilsynet opplevde at offentlige organer oftere enn tidligere ønsker å samkjøre personregistre i kontrolløyemed. Hovedsynet beskriver de som at: «(...) isolert sett er det gode argumenter for hver eneste kopling, men i et større perspektiv ser man tendensene til at samfunnet styrker sitt overvåkingspotensiale.» <Datatilsynet 1994>

Det problematiske med samkjøring av registre har derfor først og fremst med samfunnets overvåkingspotensiale å gjøre. Her kan det være på sin plass å trekke inn teorien om personverninteressene som skiller mellom enkeltindividers og samfunnets interesser i personvern. Knut Selmer og Ragnar Dag Blekeli tilknyttet Institutt for Privatrett ved Universitetet i Oslo, sto bak utredningen av de rettslige problemene knyttet til personlighetsvern og edb-basert databehandling i offentlig sektor. Utredningsarbeidet førte til teorien om personverninteressene, som i dag har blitt den vanlige måten å beskrive personvern på i Norge (Bing 1991 s. 42). Eldre oppfatninger av 'personlighetens rettsvern' har bygget på en sfæremodell, mens interessedeorien i større grad bygger på vektstangsprinsippet. Med vektstangsprinsippet menes det at man betrakter personvern som en interesse, som i en avveiningsmodell må veies opp mot interessene markedet og det offentlige har i å få tilgang til de personlige opplysningene. Det å beskrive interessene har derfor vært sentralt i teoriutviklingen⁵³. Enkeltindividenes interesser ble formulert av Blekeli (1977 s. 23-24) som:

- Interessen i opplysthet
- Interessen i diskresjon

⁵³ «Data og personvern» (1997) er en bok redigert av Blekeli og Selmer, hvor del 1 redegjør for det teoretiske grunnlaget for personverninteressene.

Kapittel 5

- Interessen i fullstendighet

Selmer (1977 s. 35-39) utvidet interesseteorien med:

- Interessen i å ha en borgervennlig administrasjon
- Interessen i å unngå overdreven kontroll eller uhjemlet maktbruk

Bing (1991) har en egen tolkning av interesseteorien, hvor han innførte et fruktbart skille mellom individuelle og kollektive interesser. Han bygger på den nevnte interessekatalogen, men i tillegg føyer han til interessen i å unngå et sårbart samfunn på grunn av avhengigheten til informasjonsteknologien. Dette kaller Bing (1991 s. 59-60) interessen i et robust samfunn. Interessen i diskresjon, fullstendighet og innsyn er individuelle interesser, da de representerer enkeltmenneskets interesse i å kontrollere opplysninger om seg selv. Interessen i en borgervennlig administrasjon, et robust samfunn, og samfunnets overvåkingsgrad kategoriserer han som kollektive interesser. Som jeg har vært inne på hevder Datatilsynet at de kollektive interessene har størst betydning i forhold til kobling av registre. Dette fordi kontrolltiltakene isolert sett kan virke svært så fornuftige, og de behøver ikke enkeltvis å overtrå de individuelle interessene. Det er samfunnets samlede overvåkingsnivå som i større grad trues. Schartum (1993 s. 55) mener at distinksjonen til Bing mellom individuelle og kollektive interesser også passer til å brukes på personverngarantiene som etableres i personregisterloven og konsesjonsvilkår. De individuelle interesser kan være de som enkeltpersoner gjør bruk av, for eksempel innsyn, retting, sletting. De kollektive interessene er de som registeransvarlige og Datatilsynet gjør bruk av på vegne av et kollektiv.

At Datatilsynet finner det problematisk å gi tillatelser til samkjøring av registre, har derfor først og fremst å gjøre med de kollektive interessene i å unngå overdreven kontroll. Bing (1991 s. 80) hevder at den kollektive interessen i personvern ofte må vike konfrontert med de mange gode hensikter i samfunnet. Hans hovedargument er at det ikke er tilstrekkelig å ha et godt formål for at personvernet skal vike, og beskriver problemet som 'de gode formåls tyranni' (Bing 1991 s. 80). Interessen i det gode formålet må veies opp mot personverninteressene, noe som forutsetter en holdning til hva personvern er, og hvilke interesser det verner av både individuell og kollektiv karakter.

Kapittel 5

Datatilsynets kontrollmyndighet

Jeg har nå vist at Datatilsynets hovedsyn er å være restriktive med å gi tillatelser til å koble registre. Hvilke kontrollmuligheter har Datatilsynet til å ivareta personvernets individuelle og spesielt de kollektive interessene? I følge personregisterlovens § 2 er Datatilsynets myndighet i forhold til den offentlige forvaltning basert på at det er et frittstående organ underordnet Kongen og det departement Kongen fastsetter. Det at et organ er frittstående og underordnet, har Selmer (1986 s. 588) beskrevet som en paradoksal formulering. Ordet 'frittstående' må derfor bety at Datatilsynet ikke er underlagt Kongens alminnelige instruksjonsmyndighet. Han tolker det derfor som at Kongens instruksjonsmyndighet overfor Datatilsynet er begrenset til det rent organisasjons- og arbeidsmessige. Avgjørelsene til Datatilsynet er undergitt ordinær administrativ klage. Klage på konsesjoner går til Justisdepartementet, men til Kongen dersom Justisdepartementet er konsesjonssøker. Dette fordi Justisdepartementet selv er ansvarlig for en rekke personregistre med sensitive opplysninger, spesielt i politi- og fengselsetaten. Datatilsynet er derfor innordnet i et administrativt hierarki, hvor det er tildelt en spesiell rolle. Selmer (1985 s. 55) beskriver rollen som at Datatilsynet skal: «(...) spille på borgernes parti i alt som har med forvaltningens bruk av personopplysninger å gjøre. Det kan – og skal – stikke kjepper i forvaltningens hjul hvis det ikke liker en planlagt registerbruk, men overordnet myndighet kan ta kjeppen igjen.»

Denne rollen er bakgrunnen for at Datatilsynet blir kalt en 'vaktbikkje' for borgernes interesser i alt som har med offentlig informasjonsbruk å gjøre, til tross for at det er et forvaltningsorgan med administrativt ansvar. Selmer (1985 s. 55) definerer oppgavene som at de skal oppdage, synliggjøre og politisere konflikter som oppstår. De skal sørge for at konflikten blir løst innenfor en politisk ramme hvis de selv ikke kan løse den. Den grunnleggende mekanismen er her klageordningen, og det viktigste virkemidlet for å synliggjøre konflikter er massemedia. Datatilsynet har også brukt årsmeldingene som et middel til å politisere og synliggjøre overfor Stortinget vanskelige og prinsipielle spørsmål som har meldt seg under arbeidet. Dette har vært et bevisst forsøk på å fremprovosere politiske signaler til bruk i videre arbeid. Selmer (1986 s. 590) er i tvil om at dette har vært helt vellykket, men hevder at det i hvert fall delvis har fungert. På den andre siden har det nok vært vanskelig for Stortinget å gi entydige signaler til de omstridte temaer som Datatilsynet jobber med.

Kapittel 5

Når det gjelder de kollektive interessene har Datatilsynet en særegen rolle, på grunn av at kontrolltiltakene i seg selv kan virke svært så fornuftige. I hvilken grad det å ivareta de kollektive interessene har blitt Datatilsynets ansvar, er drøftet i den rettsinformatiske litteraturen. Selmer (1986 s. 596) vurderer det som innlysende at den kollektive interessen i å begrense administrasjonens kontroll- og maktpotensial, har vært drivkraften som har ført til lovgivning i de fleste vestlige land. Til tross for dette har denne interessen i mindre grad vært tilstede i forarbeidende til personregisterloven, hvor individets interesse i diskresjon og betydningen av et korrekt og adekvat beslutningsgrunnlag har vært i fokus. Stortingets debatter om loven ga heller ingen klar tolkning av i hvilken grad loven kunne brukes som et middel til å begrense den politiske makt i samfunnet. Det er derfor Datatilsynet som i stor grad har vært drivkraften bak fokuseringen på de negative sidene ved personregistres makt- og kontrollpotensiale⁵⁴. Selmer (1986 s. 598) mener at Datatilsynet har en sentral rolle i nettopp dette, og skriver at: «(...) Datatilsynet, når det forhandler med offentlige myndigheter om innretningen av offentlige kontrollsystemer og fastsetter konsesjonsvilkårene for de tilhørende personregistre også kan og skal motvirke en ensidig vektlegging av effektivitetshensynene.»

Men Datatilsynet må som enhver annen forvaltningsmyndighet sørge for å ha hjemmel for de forvaltningsavgjørelser de treffer, og Datatilsynets lovhjemler er svært skjønnsmessige. Et forvaltningsorgan kan i motsetning til dette ha klare hjemler i sin søknad om konsesjon for innføringen av et kontrolltiltak. Hvis Datatilsynet nekter å gi konsesjon til et annet forvaltningsorgan som også mener at det handler i samsvar med sine hjemler, kan interesseavveiningen for overordnet myndighet nettopp være å vektlegge effektivitetshensynene. Selmer (1986 s. 598) mener at det er i slike konflikter Datatilsynet kan stå overfor de vanskeligste og mest omstridte vurderingene, fordi etatene ikke vil bøye seg for Datatilsynets avgjørelser. I så fall må avgjørelsen bli truffet på det politiske plan. Datatilsynets rolle blir da å bevisstgjøre politikere og opinionen, og i forhold til kobling av registre har dette vært en sentral oppgave⁵⁵.

⁵⁴ Schartum (1993 s. 55) støtter også Selmer i denne tolkningen.

⁵⁵ I kapittel 6.5 vil jeg diskutere Schartums (1997b) syn på at det må lages regler som etablerer en plikt for Datatilsynet til å dokumentere behovet for økt kontroll, og at nye kontrollmidler skal stå i forhold definerte positive kontrolltiltak. Dette for å forhindre et kontrollsamfunn som kun kontrollerer i det offentliges interesse.

Kapittel 5

Kontrollregistres registerregler

Hvis Datatilsynet gir tillatelse til å samkjøre registre, er det registerreglene som brukes til å dempe ulempene for enkeltindividene. Datatilsynet har fra begynnelsen av 90-tallet opplevd økning i både forespørsler og søknader om tillatelse til samkjøring av personregistre. Hvis resultatet av samkjøringen skal brukes som beslutningsgrunnlag og ikke «bare» til forskningsformål, vurderer Datatilsynet det som spesielt viktig at innholdet av personregistrene som samkjøres har god kvalitet. Datatilsynet stiller derfor krav om kvalitetskontroll av resultatet i registerreglene, blant annet ved at det etableres etterfølgende manuelle saksbehandlingsrutiner og at alle opplysninger som ligger til grunn for beslutningen skal forelegges partene før endelig vedtak treffes. Bakgrunnen for kravene om kvalitetskontroll, er at det knapt finnes et eneste personregister fri for feil eller med manglende oppdateringer. Et eksempel på det er en undersøkelse Datatilsynet gjennomførte i en kommune. Først ga de tillatelse til en anonym kopling av sosialkontorenes klientregistre i tre kommuner. Tallene som kom fram tydet på omfattende dobbeltutbetalinger i strid med regelverket. Misbrukstallene ble avkrefte etter tillatelse til ny kopling med etterfølgende manuell kontroll <Datatilsynet 1994>.

I Datatilsynets årsmelding fra 1994 har de også definert sine oppgaver og vurderinger i forhold til konsesjonsbehandling av kobling av registre. Siden et personregister kun skal brukes til det opprinnelige formålet, må Datatilsynet vurdere om formålet med samkjøringen står i et rimelig forhold til de regler som ble gitt i den opprinnelige konsesjonen. De må også foreta den ulempe- og nyttevurderingen som personregisterloven forplikter dem til. Andre viktige vurderinger knytter seg til hvilke lovhjemler som påberopes når samkjøring er ønskelig, samt en vurdering av om eksisterende taushetspliktregler overholdes. Det bør samtidig vurderes om, og i hvilken grad, den berørte skal informeres om at opplysninger om vedkommende samkjøres.

Alle disse vurderingene lå til grunn for Datatilsynets behandling av Arbeidsdirektoratets søknad (Jnr 90/776-1) om å utføre en undersøkelse av dagpengemisbruk i 1990⁵⁶. Konklusjonen som de fremla i svaret på søknaden (Jnr 90/776-2), var at de stilte seg tvilende

⁵⁶ I kapittel 5.1 trakk jeg fram hvilke registre Arbeidsdirektoratet ønsket å samkjøre dagpengeregisteret mot i undersøkelsen. Jeg vil her minne om at det var Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret, Rikstrygdeverkets

Kapittel 5

til at lovgiver hadde elektronisk kobling av registre i tankene da § 18-3 i folketrygdloven ble etablert i 1966. Spørsmålet var om hjemmelen hadde fått ny praktisk rekkevidde uten at det hadde blitt tatt opp og vurdert på nytt, og en ny tolkning av paragrafen var derfor nødvendig. På grunn av at hjemmelspørsmålet var uklart, var en viktig forutsetning for undersøkelsenes koblinger at de skulle skje ved full anonymitet. Arbeidsdirektoratet fikk derfor ikke tillatelse til å foreta en samkjøring som identifiserte den enkelte.

Datatilsynet belyste også hvilke forutsetninger Arbeidsdirektoratet hadde for å kunne foreta en slik kobling. De trakk fram to eksempler på skjønnsmessige vurderinger som kan tolkes forskjellig fra Arbeidsdirektoratets og arbeidskontorets side. For eksempel sto det i datidens regelverk for dagpenger pkt. 5.1.3. at: «Studenter og skoleelever, vil som regel ikke gis rett til dagpenger i den tiden de er opptatt av studier eller selve skolegangen.» Datatilsynet kunne ikke finne noen klarere regler for dette, og siden reglene er såpass skjønnsmessige tyder det på at dette kan praktiseres ulikt av forskjellige arbeidskontor. Datatilsynet trakk også fram det at Arbeidsdirektoratet kan praktisere regelen forskjellig fra arbeidskontorene. Hvis praktiseringen av regelen er forskjellig, betyr det at dagpengemottakeren kan få informasjon som i det ene tilfellet kvalifiserer til dagpengemisbruk men i et annet tilfelle ikke. En klargjøring av om det er dagpengemisbruk, vil i hvert fall kreve at den mistenkte får uttale seg i saken før vedtak.

Datatilsynet mener også at registreringsblanketten for arbeidssøkere og søknadsskjemaet for arbeidsløshetsstrygd mangler tydelig informasjon om hvordan reglene skal forstås. De mener at det lett kan oppstå en situasjon hvor den enkelte arbeidssøker har gitt korrekte opplysninger ut fra sine kunnskaper og veiledningen han har fått fra arbeidskontoret, men likevel kan bli vurdert som misbruker fordi Arbeidsdirektoratet tolker opplysningene på en annen måte enn arbeidskontoret. Slike misforståelser kan skape mange tvilstilfeller. Det siste forholdet Datatilsynet peker på er at kobling av registre med utilstrekkelig kvalitet kan føre til uriktige funn, og derfor skape unødvendige problemer for den enkelte. Det er derfor nødvendig at indikasjonene på misbruk konfronteres med den mistenkte eller arbeidsgiver.

register over pensjonsgivende inntekt, student/elevregistre fra universiteter og høyskoler og registre over låntakere i Statens Lånekasse for utdanning.

Kapittel 5

Den anonyme samkjøringen av registre innbefattet som nevnt fire typer registre. De senere søknadene fra Arbeidsdirektoratet splittet delvis opp de enkelte registrene de ønsket å koble etter at undersøkelsene var gjennomført. Den første søknaden (Jnr 91/2405-1) hvor de ønsket å identifisere «treffpersonene», var samkjøring av dagpengesystemet og Arbeidstaker- og arbeidsgiverregister til Rikstrygdeverket. Søknaden ble sendt fra Finans- og Tolldepartement 21. oktober 1991, og inneholdt også en søknad fra Rikstrygdeverket om det samme. Søknaden er grundig og redegjør for gangen i en dagpengesak og datidens innhenting av opplysninger. De argumenterer også for at en økning i antall misbrukssaker tilsier at kontrollen med meldekortene bør bli bedre. De skriver følgende om dette:

«Det kan opplyses om at de fleste misbrukssaker skyldes at dagpengemottakeren ikke oppgir at vedkommende har vært i fullt eller delvis arbeid de foregående 14 dager. Antallet saker som begjæres påtalt er økt fra 16 i 1988 til 82 pr. 10.10.91. Beløpene som er urettmessig utbetalt har økt fra ca. 1 mill. kroner på årsbasis til ca. 6 millioner.»

Datatilsynet svarer på søknaden (Jnr 91/2405-2) ved å gi konsesjon 17. januar 1992. Hjemmelspørsmålet må derfor ha vært klart. Men registerreglene setter klare grenser for bruken av registeret. Formålet er at registeret bare skal kunne brukes til kontroll av dagpengemottakerne. Utlevering av opplysninger er kun tillatt med skriftlig samtykke fra den enkelte, og når opplysninger utleveres til et arbeidskontor for manuell etterfølgende kontroll. Datatilsynet krever også at det etableres rutiner som sikrer at ingen urettmessig beskyldes eller pekes ut som dagpengemisbruker. I konsesjonen er det lagt vekt på både de individuelle og kollektive personverninteressene. De viktigste reglene som skal verne de kollektive interessene, er kravet om at koblingen kun skal gjelde det oppsatte formålet og at det ikke skal gis tillatelse til å samkjøre kontrollregisteret mot andre registre enn dagpengeregisteret, Skattedirektoratets lønns- og trekkoppgaverregister og Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret. Kontrollregisteret skal også splittes opp og viderebehandles lokalt på arbeidskontorene, for å unngå et sentralt misbruksregister.

Arbeidsdirektoratet søkte 25. mai 1992 (Jnr 90/776-6) om tillatelse til å samkjøre dagpengeregisteret mot Lånekassens register over låntakere. Datatilsynet ga konsesjon til dette på lignende vilkår som konsesjonen til å samkjøre mot Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret. For eksempel skal resultatet splittes opp og sendes til lokale administrative enheter for viderebehandling. Datatilsynet stilte også krav til den manuelle

Kapittel 5

etterbehandlingen av treffene, slik at ingen urettmessig blir betraktet eller behandlet som dagpengemisbruker⁵⁷.

På bakgrunn av dette vil jeg konkludere med at Datatilsynet har hatt en viktig funksjon i utformelsen av Dagpengekontrollen, fordi registerreglene langt på vei også har lagt rammer for organiseringen av kontrollen. Det var registerreglene som bidro til å ivareta personvernets individuelle og kollektive interesser. Formålet med reglene var å sikre at ingen urettmessig ble stemplet som dagpengemisbruker. Registerreglene satte også grenser for hvilke formål de innsamlede opplysningene i personregisteret skal kunne brukes til, og forhindret opprettelsen av et sentralt misbruksregister som kunne bidratt til å øke samfunnets samlede kontrollnivå.

At Datatilsynet gikk med på å gi konsesjon hadde også sammenheng med den politiske viljen til å opprette Dagpengekontrollen. En informant jeg intervjuet som deltok i prosessen forteller følgende om det:

«Så man gikk noen runder med Datatilsynet, da dette var registre som hver for seg hadde taushetsplikt. Hovedgrunnen til at Datatilsynet beveget seg var den politiske viljen.»

Hvis Datatilsynet hadde nektet konsesjon, ville Finans- og Tolldepartementet klaget på vurderingen. Klagen ville resultert i en politisk sak, som Datatilsynet etter all sannsynlighet ville tape. Datatilsynet ble derfor påvirket av at det var en politisk vilje til å opprette Dagpengekontrollen.

Interessant i sammenheng med opprettelsen av Dagpengekontrollen er Arbeidsløses Landsforenings (i dag Arbeidssøkerforbundet) reaksjon på Datatilsynets konsesjon. Arbeidssøkerforbundet er en organisasjon som skal ivareta arbeidsløses rettigheter. På grunn av at det ikke var noen høringsrunde før opprettelsen av Dagpengekontrollen, hadde ikke Arbeidsløses Landsforening noen mulighet til å komme med sitt syn før Arbeidsdirektoratet

⁵⁷ At Arbeidsdirektoratet fikk konsesjon til å opprette dette kontrollregisteret, startet en lengre korrespondanse mellom KUF/Lånekassen og Datatilsynet i perioden 21. april - 2. november 1993 (Jnr 93/1096-1/7). Bakgrunnen for dette var problemer som kan oppstå når to registre med ulike registereiere kobles. For hva er det den mistenkte ikke har krav på? Er det studiestøtte personen har rett til eller er personen en reell dagpengemottaker? Lånekassen søkte Datatilsynet om å få utlevert opplysninger fra Arbeidsdirektoratets kontrollregister, noe Datatilsynet avsto på grunnlag av registerreglene. Det endte med at Lånekassen søkte om konsesjon til å utføre en kobling i studieåret 1992-93. Lånekassen har ikke søkt Datatilsynet om koblinger for senere studieår, noe som bør indikere at dette ikke har blitt fulgt opp.

Kapittel 5

fikk tillatelsen. Men etter at konsesjonen ble gitt, fikk de den tilsendt på oppfordring. I et brev (Jnr 91/2868-2) til Datatilsynet datert 21. januar 1992, roser de Datatilsynet for deres evne til å takle kompliserte forhold på en utmerket og effektiv måte. De skriver også at: «Arbeidsløses Landsforening (ALF) finner konsesjonen og dens betingelser fullt ut tilfredsstillende på alle områder i forhold til de registrertes interesser for personvern og trygderettssikkerhet.» Det er ikke derfor foreningen sender brevet. Årsaken til det, skriver foreningen, er deres bekymring for om Arbeidsdirektoratet i praksis vil oppfylle konsesjonsbetingelsene som kreves for at etaten skal kunne nyttiggjøre seg av tillatelsen. Foreningen er derfor skeptisk til overholdelsen av konsesjonen. I brevet står det at det er Arbeidsløses Landsforenings tidligere erfaringer med Arbeidsdirektoratet som har skapt denne mistilliten. Foreningen ser det som nødvendig at Arbeidsdirektoratet presenterer sin løsning på praktiseringen av konsesjonen, før det gis anledning til å ta den i bruk. Arbeidsløses Landsforening foreslår derfor at Datatilsynet krever en form for «brukstillatelse» før opprettelsen av kontrollregisteret⁵⁸. Dette ble ikke gjort. En grunn til det er at Datatilsynet etter personregisterloven ikke har anledning til å kreve brukstillatelse. Datatilsynets kontroll med registrene skjer alltid etter at de er tatt i bruk.

Jeg har nå vist at både sosiale, økonomiske og kulturelle elementer hadde betydning for opprettelsen av Dagpengekontrollen. For det første var det en politisk vilje til å redusere dagpengemisbruk. Dette har jeg vist at har sammenheng med krav om kostnadsreduksjon i offentlig forvaltning, og en utbredt trygdeskepsis på slutten av 80-tallet. Mye tyder på at det var en velegnet løsning å fokusere på dagpengemisbruk i en periode med økende arbeidsløshet, og i et politisk klima hvor det å redusere offentlige utgifter var et sentralt mål. For det andre har jeg vist at stigningen i arbeidsløshet på slutten av 80-tallet bidro til at dagpengemisbruk ble et problem for både dagpengebudsjettet og Arbeidsmarkedsetaten. Jeg antyder at grensen for hva som ble tolerert av misbruk ble mindre da totalkostnader knyttet til dagpengebudsjettet økte. Den økende pågangen til arbeidskontorene bidro også til at kontrollordningene de hadde etablert lokalt ikke fungerte lenger. De ansatte opplevde situasjonen som et tap av kontroll over dagpengemottakernes handlinger. Det at

⁵⁸ Jeg vil i kapittel 7.3 komme nærmere inn på ALFs klager på konsesjonen etter opprettelsen av Dagpengekontrollen.

Kapittel 5

arbeidskontoret ble kaotisk og uoversiktlig, skapte et behov for å styrke sekundærkontrollen. Den tredje forutsetningen jeg trakk fram var at det eksisterte dataregistre som kunne fange opp feilutbetalinger. Jeg viste også at gjenbruk av opplysninger som allerede er samlet inn i offentlig forvaltning, har vært en sentral hovedstrategi i den offentlige datapolitikken på 90-tallet for å redusere administrative kostnader. Den fjerde forutsetningen jeg trakk fram var at Datatilsynet ga klarsignal til å samkjøre dataregistrene. Jeg konkluderte med at Datatilsynet hadde en viktig funksjon i utformelsen av Dagpengekontrollen, fordi registerreglene langt på vei også la rammer for organiseringen av kontrollen. Jeg viste også at registerreglene i stor grad bidro til å ivareta personvernets individuelle og kollektive interesser.

I neste kapittel vil jeg analysere den totale kontrollinnretningen, for å utforske om det er sider ved den som skaper behov for automatisert kontroll av dagpengemottakernes handlinger.

Kapittel 6

6. Kontrollinnretningen

I dette kapitlet skal jeg analysere på hvilken måte dagpengemottakerne kontrolleres i Arbeidsmarkedsetaten. Jeg vil da utforske den faktiske bruken av informasjons- og kommunikasjonsteknologi til kontrollformål, for å undersøke i hvilken grad forskyvninger i kontrollbildet virker inn på maktforholdene. Det sentrale blir å utforske hvordan borgernes interesser er ivaretatt i Arbeidsmarkedsetatens kontrollinnretning. Perspektiver på hva makten kan være basert på vil jeg trekke fram i kapittel 7.4. Dag Wiese Schartum (1996 s. 2) hevder at det å sikre en myndighetsutøvelse som ikke ensidig forfølger det offentliges interesser, er en av hovedutfordringene som informasjons- og kommunikasjonsteknologi stiller oss overfor. Ved hjelp av nye verktøy får forvaltningen stadig større muligheter til å utøve kontroll over borgerne. Jeg vil utforske på hvilken måter metodene anvendes, og i hvilken grad interessekonflikten mellom borger og forvaltning forsterkes som følge av teknologibruken. Spørsmålet er blant annet om informasjons- og kommunikasjonsteknologi utelukkende brukes for å ta syndere, eller om den også benyttes for å avhjelpe uvitenhet og oppklare misforståelser.

Siden det er interessemotsetningen mellom Arbeidsmarkedsetaten og dagpengemottakeren som er i fokus, vil analysen handle om i hvilken grad kontrollinnretningen er et uttrykk for makt. Når det gjelder å definere 'makt', vil jeg støtte meg til Mathiesens (1989 s. 20) vegring mot å avgrense begrepet, i forhold til beslektede begreper som 'autoritet'. En slik type skarp avgrensning av begrepet, har nemlig den konsekvensen at makten blir maskert og ufarliggjort. Mathiesen (1989 s. 22) skriver følgende om hvordan han forstår maktbegrepet i seg selv:

«I det følgende forstår jeg 'makt' som mer eller mindre inngripende innflytelse på andre, og tenker nærmere bestemt på mer eller mindre omfattende endringer som frembringes i andres holdninger, atferd eller generelle situasjoner.»

For å analysere den samlede kontrollen i Arbeidsmarkedsetaten, vil jeg ta utgangspunkt i en modell som Schartum (1997a) har laget. Modellen består av fem kontrolltiltakspaar, hvor det ene forventes å oppfattes positivt av borgerne og det andre negativt. Positiv kontroll definerer Schartum (1997a s. 1) som: «(...) kontroll som er egnet til å stille folk i en *gunstigere* stilling enn om kontrollen ikke var foretatt.» Kontrolltiltaksparene er inndelt i følgende motsetninger, hvor det første kontrolltiltaket er definert som en positiv kontroll:

Kapittel 6

- Veiledningstiltak - kontrolltiltak
- Forhåndskontroll - etterkontroll
- Kontroll med maskinelle - manuelle rutiner
- Kontroll rettet mot etaten selv - kontroll rettet mot borgere og oppgavegivere
- Kontroll til gunst - ugunst

Hvis modellen skal brukes til å innrette et akseptabelt kontrollnivå som gavner personvernet og tilknyttede borgerinteresser, bygger tilnærmingen på en metode hvor man setter den positive kontrolltypen i forhold til den negative. Den positive kontrolltypen vil da kunne veie opp for de negative følgene ved ensidig vektlegging av den negative kontrolltypen (Schartum 1997a s. 7). Schartum (1997a s. 2) stiller på den måten krav om forholdsmessighet mellom den negative og positive kontrollen. I utgangspunktet er det derfor ment at kontrolltiltaksparene skal brukes i en modell for forholdsmessig kontrollutøvelse.

Siden jeg skal forstå hvilke endringer automatisert kontroll innebærer for Arbeidsmarkedsetatens kontrollbilde, er ikke mitt siktemål å komme fram til et akseptabelt kontrollnivå ut fra forholdsmessighetsmodellen. Jeg har likevel valgt å ta utgangspunkt i kontrolltiltaksparene, for å fange opp i hvilken grad automatisert kontroll har ført til mangler andre steder i kontrollarbeidet. Ved å ta utgangspunkt i de enkelte kontrolltiltakene, kan jeg utføre en helhetsanalyse av kontrollinnretningen og undersøke i hvem sin interesse den er innrettet. Siden jeg kun tar utgangspunkt i modellen, vil de spesielle forholdene analysen avdekker være styrende for drøftelsen av de ulike kontrolltiltaksparene. Om det vil være fruktbart at det er forholdsmessighet mellom dem, vil følge av denne diskusjonen. I kapittel 6.5 vil jeg sette det jeg har kommet fram til i sammenheng med at forholdsmessighetsmodellen skal kunne brukes til å innrette et akseptabelt kontrollnivå. I forlengelsen av det vil jeg diskutere fordeler og ulemper ved en slik tilnærming til kontrollinnretningen.

Schartum (1997a s. 2) definerer kontrollbegrepet ved å si til: «(...) aktiviteter som er rettet inn mot å undersøke om et forvaltningsorgans «enkeltvedtak» er riktige eller gale.» Jeg kommer til å bruke denne definisjonen av kontrollbegrepet her, og vil derfor analysere Arbeidsmarkedsetatens aktiviteter som skal påse at dagpengevedtak og anvisninger ikke inneholder feil. Jeg vil påpeke at det er forvaltningens overvåking av saksbehandlingsrutinene

Kapittel 6

som er i fokus, noe som understreker at det er forvaltningen som har et særlig ansvar for å unngå at det oppstår feil.

Jeg kommer til å trekke inn dagpengemottakernes opplevelser av kontrollen i dette kapitlet, fordi jeg vil utvide perspektivet på oppfatningen av de ulike kontrolltiltaksparene. Selv om modellen forventer at den positive kontrolltypen skal oppfattes som det, er det ikke sikkert den blir det av de kontrollerte. Ved å trekke inn opplevelser av kontrollen vil jeg også på et bredere grunnlag kunne analysere forholdet mellom Arbeidsdirektoratets retningslinjer og praktiseringen av kontrollen på arbeidskontoret. Hensikten med å trekke inn opplevelser er derfor ikke å måle hvor preventiv kontrollinnretningen er, men å utvide perspektivet på de kontrollertes oppfatning av kontrollen og praktiseringer av retningslinjer. Under fremstillingen vil det konstruerte ved kontrollinnretningen komme tydelig fram, noe som viser at den kun representerer en av flere måter den kunne vært innrettet på. Kapitlet er strukturert etter kontrollparene, og første par ut er kontroll- og veiledningstiltak.

6.1 Kontrolltiltak - veiledningstiltak

Jeg vil i dette delkapitlet utforske kontrolltiltak rettet mot dagpengemottakere og veiledningen de får som skal forebygge feilutbetalinger. I følge forvaltningslovens § 11 har forvaltningsorganer alminnelig veiledningsplikt overfor borgere, uavhengig om en sak verserer eller ikke. Andre særlover regulerer også veiledningsplikten, eksempelvis i folketrygdlovens § 14-1 og ligningslovens § 3-1 (Schartum 1997a s. 7). I forvaltningslovens § 11 første ledd står det at: «(...) omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.» Schartum (1997a s. 8) har derfor beskrevet veiledningsplikten som elastisk, det vil si at den til en viss grad kan tilpasses den administrative situasjonen i forvaltningsorganet. På grunn av dette kan man tenke seg en situasjon hvor forvaltningsorganets veiledningsinnsats reduseres til et nivå som ligger under borgernes behov. Manglende veiledningskapasitet kan blant annet føre til at det oppstår feil i opplysningene som skal danne beslutningsgrunnlaget for saksbehandlingen. Dette fordi partene kan avgi feil opplysninger på grunnlag av misforståelser.

Schartum (1997a s. 8) hevder at det spesielt er to forhold som gjør det aktuelt å foreta en avveining mellom veiledning og kontroll. Det første forholdet er en sannsynlig sammenheng

Kapittel 6

mellom veiledningskapasitet og behovet for kontroll med beslutningsgrunnlaget. Hvis veiledningsinnsatsen er redusert, kan det føre til at kontrollbehovet øker på grunn av at det oppstår flere feil. Det andre forholdet er at kontrollaktiviteter krever ressurser, og økt ressursinnsats på kontrollsiden kan gå utover muligheten til å yte veiledning. Schartum (1997a s. 8) hevder også at prinsippet om forsvarlig saksbehandling gir en ytterligere begrunnelse for å utforske forholdet mellom veiledning og kontroll. Årsaken til det er at: «(...) dersom antall (antatte eller reelle) feil i beslutningsgrunnlaget for enkeltvedtak er så høyt at det begrunner kontrolltiltak av betydning, kan forvaltningsorganet anses å være forpliktet til å søke å *unngå* at slike feil oppstår.» I utgangspunktet mener derfor Schartum (1997a s. 8) at de samme forholdene som begrunner økt kontrollinnsats i etaten også bør begrunne økt veiledningsinnsats. Det vil si at et stort antall feilutbetalingssaker bør betraktes som et symptom på at veiledningen har for dårlig kvalitet, i like stor grad som at kontrolltiltakene er for lite utbygd. Ensidig satsning på kontroll mener Schartum (1997a s. 8) at må være saklig begrunnet og basert på undersøkelser som dokumenterer behovet.

Jeg vil i det følgende vurdere kontroll- og veiledningstiltakene i Arbeidsmarkedsetaten ut fra disse betraktningene. Jeg vil først beskrive kontrolltiltakene og deretter se nærmere på veiledningstiltakene for å avverge feilutbetalinger. Jeg vil da skille mellom personlig veiledning på arbeidskontoret og Arbeidsdirektoratets informasjonsarbeid, og utforske de ulike informantgruppenes oppfatning av veiledningsbehovet. Til slutt vil jeg diskutere hvilken betydning innretningen av kontroll- og veiledningstiltakene har for tillitsforholdet mellom stønadsmottaker og etaten.

6.1.1 Kontrolltiltak

Kontrolltiltakene jeg diskuterer i dette delkapitlet, er aktiviteter rettet mot dagpengemottakerne som skal påse at de er rettmessige mottakere av dagpengene som utbetales. Jeg vil derfor definere kontrollaktiviteter som alle slike tiltak rettet mot dagpengemottakerne. Det er helheten i kontrollarbeidet jeg skal drøfte her. Først i delkapittel 6.2 vil jeg skille mellom kontroll som pågår før og etter at dagpengevedtaket har kommet til partens kjennskap eller stønaden er anvist.

Kapittel 6

Systemene

Innledningsvis vil jeg gi en kort beskrivelse av Arbeidsmarkedsetatens edb-system, som har en viktig funksjon både i saksbehandlingsrutinene og kontrollrutinene. Etatens samlede edb-system går under fellesbetegnelsen TOTAL-systemet, og har stadig blitt utvidet fra 1982-1994. De ulike delene (modulene) fungerer i stor utstrekning selvstendig, og er kun knyttet sammen ved et felles personregister. Modulen for dagpenger ble innført i 1984, og var implementert på alle arbeidskontorene i 1988. Sof-modulene⁵⁹ består av blant annet Sofa-søker (1984) som er et direktekoblet system for registrering av arbeidssøkere, Sofa-stilling (1982), som er et distribuert system for ledigmeldte stillinger, moduler for arbeidsmarkedskurs (Sofamo), statistikker (Soft), registrering av yrkeshemmede (Sofatt), og delsystemet for økonomioppfølging av attføring (Sofia). Dagpengekontrollmodulen ble innført i 1993. TOTAL-systemet er derfor ment å være et totalt verktøy som skal dekke alle etatens oppgaver, og omfatter i dag til sammen 13 delsystemet.

Beslutningstakere og utøvere

Kontrolltiltakene i Arbeidsmarkedsetaten er fordelt på ulike enheter. I kapittel 4.2 trakk jeg fram at etaten er inndelt i en ytre og indre etat, og dette gjenspeiler seg også i organiseringen av kontrolltiltakene. I indre etat er det Arbeidsdirektoratets Juridiske avdeling som er tildelt oppgaver relatert til kontrolltiltakene. Arbeidet er fordelt på følgende tre underavdelinger:

- Dagpengekontoret
- Juridisk kontor
- Dagpengekontrollen

Dagpengekontoret har ansvaret for å utforme reglene for rett til dagpenger, og fastsetter og fortolker vilkårene som er beskrevet i lov og forskrift. Ved å gjøre det forteller de hvem som er rettmessige mottakere av dagpenger og hvem som ikke er det. Dagpengekontoret har også ansvaret for å utforme instruksjoner i forbindelse med hvordan dagpengeregelverket skal forstås, og behandler klager på avslag om dagpenger. Juridisk kontor har ansvaret for feilutbetalingssaker⁶⁰. De har også ansvaret for å utforme og kontrollere

⁵⁹ 'Sof' står for 'Søk og finn'.

⁶⁰ Se definisjon av en feilutbetalingssak i kapittel 4.2.

Kapittel 6

kvalitetssikringsrutinene i en feilutbetalingssak. Juridisk kontor oppdager ingen saker, men mottar feilutbetalingsvedtak fra arbeidskontorene for å vurdere om de skal påtales til politiet, og følger opp sakene. De behandler også klagesaker på feilutbetalingsvedtak.

Felles for de to kontorene i Arbeidsdirektoratet, er at de har ansvaret for beslutninger og ressursbruk som berører kontroll av dagpengeordningen. Det er Dagpengekontrollen og arbeidskontorene som praktiserer direktoratets retningslinjer og oppdager feilutbetalingssakene. Jeg vil i det følgende utforske de spesifikke særtrekkene ved måten Dagpengekontrollen og arbeidskontorene utøver kontrollarbeidet.

Registerkontroll av overforbruk

Som jeg viste i kapittel 5.3 samkjører Dagpengekontrollen offentlige registre for å avdekke mulige misbruksforhold. En informant ansatt i Dagpengekontrollen beskriver arbeidsoppgavene på denne måten:

«Vi har konsesjon fra Datatilsynet til å krysskjøre Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret til Rikstrygdeverket mot vårt dagpengesystem. Og det er i grunnen det vi holder oss til nå. Vi har også konsesjon til å kontrollere mot Statens Lånekasses register, og vi har også muligheten til å samkjøre skattemyndighetenes lønns- og trekkoppgaver med dagpengesystemet. Men foreløpig har vi bare kontrollert mot Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret, fordi det er den største og rikeste kilden til å finne misbrukssaker.»

Registrene som samkjøres legger føringer på type misbruk som avdekkes. Personen må være registrert både i Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret og dagpengesystemet, og det de oppdager er deltidsarbeidende som oppgir for få arbeidstimer i løpet av dagpengeperioden. Dagpengekontrollen avdekker derfor ikke personer som har fått innvilget dagpengevedtaket på feil grunnlag⁶¹. Av den grunn vil jeg hevde at begrepet overforbruk vil være et mer dekkende og nøytralt begrep for denne type feilutbetaling enn dagpengemisbruk. Likevel er det begrepet dagpengemisbruk som brukes i pressemeldinger og informasjonsvirksomhet, noe jeg vil komme tilbake til under drøftelsen av veiledningstiltakene.

⁶¹ Men dette er også saker som i mindre grad oppstår, på grunn av de strenge dokumentasjonskravene. Jeg kommer til å drøfte dette i kapittel 6.2.1, hvor jeg beskriver forhåndskontroll av beslutningsgrunnlaget.

Kapittel 6

Dagpengekontrollens virksomhet er dermed et automatisert og systematisert kontrolltiltak som bruker eksisterende edb-registre i kontrollarbeidet. Det er et sentralt ledd, i motsetning til arbeidskontoret som utfører kontrollen lokalt og har den daglige kontakten med personene. En ansatt på Dagpengekontoret i Arbeidsdirektoratet beskriver Dagpengekontrollen på denne måten:

«Dagpengekontrollen er det sentrale leddet som skaffer indikasjoner på at man har hatt inntekt som er uforenelig med det man har mottatt i dagpenger. Det er en etterfølgende kontroll, for vi må jo gå tilbake i tid siden opplysningene må være registrert.»

Som informanten forteller er denne måten å kontrollere på avhengig av at dagpengeutbetalingene er registrert. Kontrollarbeidet må også ta utgangspunkt i opplysninger som er registrert i andre edb-registre. Finnes det ikke noe sentralt register, har ikke Dagpengekontrollen mulighet til å fange opp feilutbetalingen.

Tips og innkallinger

I ytre etat foregår kontrollen av opplysningene på meldekortet på en mer tilfeldig og usystematisert måte. Metoden som brukes er manuell, i motsetning til Dagpengekontrollens automatiserte kontroll. Med manuell kontroll mener jeg kontroll utført av en person ved bruk av brev, telefon, fysiske innkallinger eller oppslag i databaser. Avdelingsleder på dagpengeavdelingen et skiller mellom de to ulike kontrolltiltakene på denne måten:

«Det Dagpengekontrollen gjør er jo en kontroll. De krysskjører med forskjellige registre og får treff. Da er det jo en kontroll. Når det gjelder oss så er vi rimelig sikre på at her er det misbruk. Vi kan se det nesten med en gang at det er misbruk, når vi får en ny søknad for eksempel. Så det er forskjell på det med kontroll, vi bare konstaterer noe vi skjønner med en gang.»

Informanten hevder med dette at arbeidskontorene bare konstaterer noe de er sikre på at er et misbruk, de opererer i mindre grad med mulige misbrukssaker. Til forskjell fra Dagpengekontrollens systematiserte kontroll, skjer avdekkingen av feilutbetalingen tilfeldig på arbeidskontoret. Som oftest oppdager de feilutbetalingen når en tidligere dagpengemottaker kommer tilbake og skal gjenoppta forholdet. Personen som jobber med feilutbetalingssaker på arbeidskontoret beskriver det på denne måten:

«Ofte har de som søker på nytt hatt deltidsjobber eller usikre arbeidsforhold, og har da hatt delvis krav på dagpenger i den perioden. Det er ofte da vi oppdager at de har ført

Kapittel 6

altfor lite timer. Ofte avdekkes det allerede når man søker og leverer dokumentasjon, så viser det seg at dokumentasjonen ikke stemmer med det som har vært i forrige dagpengesak.»

Arbeidskontoret kontrollerer initielt på det tidspunktet man søker om dagpenger. Saksbehandler sjekker om søker har jobbet siste 80-ukers periode, og om utbetalingene og arbeidstimene registrert i TOTAL-systemet stemmer overens med det oppgitte. Utgangspunktet for en feilutbetaling er at inntekt som ikke tidligere har vært oppgitt på meldekortene, brukes som grunnlag for neste dagpengeperiode. En annen type feilutbetaling som også oppdages ved oppslag i TOTAL-systemet, baserer seg på de registrerte opplysningene om arbeidserfaring og utdanning. Når personen kommer og oppdaterer CV'en kan saksbehandler se at han faktisk har studert og gått på dagpenger samtidig. Det som er felles for denne typen feilutbetalingssaker, er at de i likhet med Dagpengekontrollens mulige misbrukssaker, avdekkes retrospektivt. Selv om de avdekkes som et ledd i saksbehandlingsarbeidet, er det gamle feilutbetalingssaker som oppdages. Et tema som jeg tar opp i kapittel 6.2.2, er at siden arbeidskontorene ikke lenger mottar meldekortene, har ikke saksbehandler lenger mulighet til å følge med på timene som føres opp. Meldekortene sendes til Meldekortsentralen i Mo i Rana, som behandler dem maskinelt. Hvordan kontrollarbeidet på arbeidskontorene foregikk da saksbehandlerne registrerte inn opplysningene på meldekortene, vil jeg ta opp i kapittel 6.2.6.

De ansatte informantene er opptatt av at det spesielt er på mindre steder at arbeidskontoret har mulighet til å oppdage feilutbetalingssaker. Som jeg viste i kapittel 5.2 har dette sammenheng med at forholdene er mer gjennomsiktige, og at saksbehandlerne har bedre tid til å utføre manuell kontroll. Et sitat fra en ansatt på Juridisk avdeling i Arbeidsdirektoratet kan illustrere dette:

«Arbeidskontoret oppdager også en del saker selv. Spesielt på småsteder oppdager de veldig mye selv. For eksempel går det rykter eller noen ser naboen jobber og vet han får dagpenger.»

I følge informanten er det i stor grad nærmiljøet rundt arbeidskontoret som bidrar til at feilutbetalingssaker oppdages på mindre steder. Det blir lettere synlig for omgivelsene når en dagpengemottaker mottar mer dagpenger enn han har krav på, fordi både saksbehandlerne og naboer kjenner bedre til hverandre. Feilutbetalingen kan da enten være forårsaket av at dagpengemottakeren ikke fører opp alle arbeidstimene på meldekortet, eller at personen

Kapittel 6

jobber svart ved siden av å motta dagpenger. Arbeidskontorene i byer får også ofte anonyme tips fra privatpersoner. En ansatt jeg intervjuet på et arbeidskontor forteller følgende om hyppigheten på anonyme tips:

«Så hender det av og til at vi får anonyme telefoner. La oss si at vi får en i uka. Ofte fra ekssamboere og ekskoner. Det er utrolig hva en skilsmisse gjør med mennesker, har jeg funnet ut.»

Informantene jeg intervjuet på arbeidskontoret understreket at de var nøye på å sortere tipsene etter seriøsitet. Andre offentlige etater som Arbeidstilsynet tipser også om feilutbetalinger. Med skattemyndighetene er det også tosidig kommunikasjon, og det er spesielt informasjon om svart arbeid som utveksles med ligningsmyndighetene. En ansatt på et arbeidskontor sier følgende om dette samarbeidet:

«Faktisk går mange av de anonyme tipsene på svart arbeid, og da tipser vi ligningsmyndighetene med en gang. For da kan ikke vi få gjort noe med det.»

Den eneste offensive og aktive måten arbeidskontoret avdekker feilutbetalinger på, er ved å innkalle dagpengemottakerne til arbeidskontoret. Informanter jeg intervjuet i Arbeidsdirektoratet kaller dette fysisk kontroll, i motsetning til Dagpengekontrollens automatiserte kontroll. Det som da kontrolleres er om dagpengemottakerne tilfredsstiller vilkårene for å være reell arbeidssøker. Som oftest er det arbeidsformidlingen som innkaller personer til for eksempel samtale, intervju på en jobb eller tilbud om tiltak, og dagpengemottakeren har da plikt til å møte opp. Stønadmottakerne som ikke møter opp, kan bli mistenkt for å ikke være reelle arbeidssøkere. Og hvis de svarer at de ikke kan møte, for eksempel på grunn av mangel på barnehageplass, så kan de miste dagpengene fordi de ikke er reelle arbeidssøkere. En ansatt informant på arbeidskontoret forteller følgende om mistenkelige svar på innkallinger:

«Det hender av og til at det er folk i familien som ringer og svarer på innkallingene, og sier at pappa er enten på jobb eller i Spania, og da er det klart at vi har en sak som vi må undersøke litt nærmere. Sånne ting kan jo fremkomme, men det er ikke så veldig ofte. Det er mest dette med at personen er en reell arbeidssøker, og er det en person som ikke får barnepass så er det ikke en reell arbeidssøker. Så der kan det selvfølgelig komme misbrukssaker, hvis vi finner ut at dette er noe som har pågått lenge. Men ellers så er det ikke så mye vi finner ut på disse innkallingene.»

Kapittel 6

Får saksbehandleren en vag fornemmelse av at noe ikke stemmer, er derfor innkalling en metode som kan brukes. Innkallingene pleier vanligvis å avdekke at personen ikke er reell arbeidssøker, og på det grunnlaget misbruker dagpengeordningen⁶².

Som jeg har vist avdekkes feilutbetalinger både manuelt og maskinelt. Det som kjennetegner saker som oppdages manuelt, er at det er mye større variasjon i type feilutbetaling som oppdages. Det lokale arbeidskontoret avdekker alt fra om dagpengemottakeren er reell arbeidssøker, til at han ikke har oppgitt alle inntektsopplysningene i forrige dagpengeperiode. Uregistrert arbeid og opphold i utlandet er også saker som bare de kan oppdage. Dagpengekontrollens systematiserte kontrollarbeid avdekker kun en type feilutbetaling, og det er at opplysningene på meldekortet ikke stemmer overens med arbeidstimene som er registrert hos arbeidsgiveren.

Arbeidsmarkedsetatens prioriterte kontrolltiltak er i stor grad konsentrert om den automatiserte etterkontrollen. Det er Dagpengekontrollen som på en strukturert og systematisert måte arbeider etter formålet å avdekke feilutbetalinger. En annen fordel med automatisert kontroll er at den kan brukes til å kontrollere et mye større antall dagpengemottakere enn manuell kontroll. En ansatt i Arbeidsdirektoratet beskriver forskjellen mellom manuell og automatisert kontroll med at: «(...) der vi før kontrollerte 300, kontrollerer vi nå 60 000, satt på spissen.»

Dagpengekontrollen avdekker derfor også de fleste feilutbetalingene. I følge pressemeldinger utgitt av Arbeidsdirektoratet (05/96 og 03/97) i 1996 og 1997, oppdager den 60% av alle sakene. Det er også i Dagpengekontrollens budsjetter at ressursene brukt på kontrolltiltak blir synlige. En ansatt i virksomheten sier følgende om ressurser som trengs for å drive Dagpengekontrollen:

⁶² Hvis man som dagpengemottaker uten rimelig grunn unnlater å ta i mot tilbud om arbeid, tiltak eller å møte på arbeidskontoret etter innkalling, mister man vanligvis dagpenger i åtte uker. Skjer det to ganger i løpet av 12 måneder faller de bort i 12 uker, mens tre ganger i løpet av samme tidsrom gir bortfall i 6 måneder (Arbeidsmarkedsetaten 1997a s. 18-19).

Kapittel 6

«Jeg vil tippe at det koster en 3 millioner å ha denne virksomheten i gang. Med lønninger til 15 ansatte, husleie og sånt. Det er jo husleie og avlønninger som er de tunge postene, fordi vi er så små.»

I tillegg til Dagpengekontrollens budsjett har hvert arbeidskontor minst en person som jobber med feilutbetalingsvedtak etter at mistanken har oppstått. Juridisk kontors budsjett går også i stor grad til feilutbetalingsaker, så samlet er det satt av en god del ressurser på kontrolltiltak i etaten. I neste delkapittel skal jeg se nærmere på veiledningstiltakene.

6.1.2 Veiledningstiltak for å avverge feilutbetalinger

I motsetning til kontrolltiltak er veiledning en tosidig prosess som krever en form for kommunikasjon mellom partene. Med 'veiledningstiltak' mener jeg veiledning som skal avverge feilutbetalinger av dagpenger. Denne definisjonen av 'veiledningstiltak' er forskjellig fra måten Arbeidsmarkedsetaten bruker begrepet. Siden etaten spiller en sentral rolle i arbeidsmarkedspolitikken, blir veiledningen først og fremst knyttet til arbeidsformidlingen.

Når det gjelder veiledning som skal avverge feilutbetalinger, skiller Arbeidsmarkedsetaten mellom individuell veiledning og veiledning rettet mot den generelle dagpengemottaker. Jeg vil under gjennomgåelsen av veiledningen trekke inn dagpengemottakeres opplevelser av den, for å kunne si noe om hvordan den oppfattes og om den fungerer eller praktiseres etter målsetningen.

Veiledningstiltak angående dagpengeordningen foregår ved søknad om dagpenger, gjennom informasjonskampanjer til alle dagpengemottakere og indirekte via massemedier. Det som skiller disse formene fra hverandre, er at det kun er veiledningen på arbeidskontoret som kan være personlig. Under den personlige veiledningen er dialogen i fokus, mens en generell veiledning har som siktemål å formidle et budskap til målgruppen. Jeg vil derfor i det følgende skille mellom veiledningstiltak som skjer på arbeidskontoret, og informasjon som kommer fra Arbeidsdirektoratet til den generelle dagpengemottaker eller ut i massemediene.

Veiledningstiltakene har også forskjellig siktemål. Veiledningen kan fokusere på det å gi dagpengemottakeren kunnskap om hvilke vilkår som må være oppfylt for at han skal være en rettmessig mottaker. Et eksempel på dette er å gi dagpengemottakeren informasjon om hvordan meldekortene skal fylles ut. Denne type pedagogisk veiledning har i seg muligheten

Kapittel 6

til å oppklare misforståelser. I motsetning til dette skal informasjon om kontrolltiltakene informere dagpengemottakeren om konsekvenser av dagpengemisbruk. Siden denne type veiledning skal forhindre potensielle dagpengemisbrukere i å utføre handlingen, er informasjonsarbeidet knyttet til kontrolltiltakenes allmennpreventive funksjon. Informasjon om konsekvensene av handlingen har derfor som siktemål å innskrenke dagpengemottakerens valgmuligheter, ved å bevisstgjøre dem om at risikoen for å bli oppdaget er stor.

Hovedfokuset i dette kapitlet vil være å undersøke i hvilken grad de ulike måtene å veilede dagpengemottakerne på praktiseres i etaten, og hvilke fordeler, ulemper og begrensninger som er knyttet til dem. Jeg vil først gjennomgå den personlige veiledningen dagpengemottakerne får fra Arbeidsmarkedsetaten, deretter vil jeg se nærmere på informasjon om kontrolltiltakene som skal øke bevisstheten omkring følgene av misbruket. Til slutt kommer jeg til å utforske hvilke grupper blant dagpengemottakerne etaten mener trenger veiledning, og dagpengemottakernes opplevelser av egne behov for veiledning.

«Vi har ikke noen form for skreddersyng»

I følge ansatte jeg intervjuet i Arbeidsdirektoratet, opplever de retningslinjene for veiledningen som tydelige og klare. Dette kommer også fram i pressemelding fra Arbeidsdirektoratet (24/97) datert 23.09.97, hvor det står at: «(...) misbruk skjer til tross for at alle som søker dagpenger blir grundig informert om regelverket». Her vil jeg se nærmere på hva dagpengemottakeren informeres om og hvordan dette formidles. Først og fremst skal dagpengemottakeren få veiledning i hvordan man skal fylle ut meldekortene. En ansatt på Dagpengekontoret i Arbeidsdirektoratet forteller følgende om det:

«Jeg er opptatt av informasjonen som gis i det øyeblikket du søker om dagpenger. Jeg er opptatt av at dagpengemottaker har kunnskaper om rettigheter og plikter. Siden utbetalingsrutinen når det gjelder dagpenger er helautomatisert, så må de lære å sette kryssene riktig. Ordningen baserer seg ikke på at du hver 14. dag møter opp og opplyser om hva du har gjort de siste 14. dagene og så får pengene dine. Du skal ikke måtte spørre deg selv: «Dette gjorde jeg i foregående periode, kvalifiserer det for et kryss eller ikke?» Den situasjonen vil vi unngå. Det betyr at vi må ha en god veiledning på utfylling av meldekortet.»

Informanten understreker at dagpengemottakeren må få tilstrekkelig informasjon om hvordan meldekortene skal fylles ut, for å unngå den situasjonen at han er usikker på om det skal

Kapittel 6

settes et kryss eller ikke. Veiledning i hvordan kryssene på meldekortet skal settes, får arbeidssøker på arbeidskontoret når han søker om dagpenger. Ved første forsendelse av meldekort er det også vedlagt et veiledningskort som forteller hvordan man skal håndtere avkrysningen. Der oppfordres det også til å snakke med arbeidskontoret hvis man er i tvil. Tvilstilfellene er det flere av, og spesielt gjelder dette yrker hvor man arbeider mer enn man får lønn for og yrker hvor man får lønn for flere timer enn man faktisk arbeider. En ansatt i Arbeidsdirektoratet forteller følgende om fallgruvene:

«Det er fortsatt yrker hvor det er uoverensstemmelse mellom antall timer og lønn. Og så er det yrker hvor det er vanskelig å stipulere hvor mange timer man skal føre på meldekortet. Det er farlig å peke ut noen grupper, men som eksempel kan nevnes drosjesjåfører, bønder og lærere, hvor arbeidet ikke nødvendigvis står i forhold til den lønnen man får. Lærere har for eksempel undervisningstid og leseplikt. Det er ikke alle som oppfatter at man skal føre på alle timene. Har man en 20 timers undervisning som lærer, så skal man føre opp 37,5 timers uke.»

Veiledningen skal derfor peke på noen av disse fallgruvene. Informantene jeg intervjuet på arbeidskontoret var som informantene i Arbeidsdirektoratet opptatt av at veiledning er å lære arbeidssøkeren å fylle ut meldekortene. En saksbehandler på arbeidskontoret sa følgende om det:

«Ved søknad så forteller vi dem blant annet hvor viktig det er å fylle ut meldekortene riktig. Det er det som er linken. Da får de også dagpengebrosjyren, og der står det også om det.»

Alle stønadmottakere må levere søknaden på arbeidskontoret, den kan ikke sendes i posten. Det er derfor et krav at man møter opp personlig og får en gjennomgang av retningslinjene på arbeidskontoret. De ansatte informantene på arbeidskontoret og i direktoratet er opptatt av å understreke betydningen av skriftlig informasjon. Årsaken til det er at de ansatte informantene har forståelse for at det lett kan bli for mye informasjon på en gang ved søketidspunktet. En ansatt på Dagpengekontoret i Arbeidsdirektoratet sa følgende om problemer med å motta for mye informasjon:

«Hvis det blir for mye informasjon så får ikke folk det med seg. Og det er jo ganske tungt å bli arbeidsløs og plutselig miste sitt økonomiske grunnlag. Situasjonen er også vanskelig informasjonsmessig for oss, de får kanskje for mye informasjon. Og da får man det ikke med seg. Derfor er det viktig å få informasjonen skriftlig. Den kan folk se på etterpå når man har kommet til seg selv igjen. Etter å ha stått i kø og møtt fremmede mennesker og alt mulig.»

Kapittel 6

De betrakter derfor Dagpengebrosjyren som hovedinformasjonskilden. På søknadsskjemaet må dagpengesøkerne også krysse av at de har lest gjennom Dagpengebrosjyren. De får skjemaet først, fyller det ut og skal da samtidig lese brosjyren. Hvis en feilutbetalings sak ender i retten, er det at den tiltalte har lest dagpengebrosjyren et bevis på at han har fått riktig informasjon. Informanten som jobber med feilutbetalinger på arbeidskontoret forteller følgende om det:

«Dagpengebrosjyren er viktig. Den krysser de av på søknadsskjemaet for at de har mottatt og lest. Og det er ekstremt viktig, noe de også spør om i retten. De spør om hvilken informasjon som er gitt, og da er det den informasjonen som er gitt. Vi er veldig opptatt av å si at den må du lese, fordi hvis ikke så kan det skje misforståelser. Selv om du ikke vil at det skal skje noe galt, så kan det skje likevel. Og det er dem det er verst for. Vi er veldig opptatt av å formidle det.»

Problemet med den skriftlige informasjonen er at det ikke er alle som leser den. Dette sitatet fra samme informant kan illustrere etatens usikkerhet på om den skriftlige informasjonen når fram:

«Det er langt i fra alle som leser brosjyren. Og det er ofte derfor det oppstår misforståelser. Når de kommer til meg og skal forklare seg, så er det ofte ting som er tatt rett ut av heftet. Det står jo veldig klart der, og jeg spør hvordan de da kunne misforstå. Da svarer de at de ikke har lest den. Så sier jeg at du har jo skrevet under på at du har lest den. Men dette er jo en generell holdning og problematikk alle har i forhold til skjemaer som skal fylles ut. Vi får skjemaskekke og blir mett av dem.»

En annen ulempe er at en brosjyre ikke kan fange opp alle spesielle forhold. Misforståelser kan bare komme fram under en personlig veiledning. Det er derfor fordeler og ulemper ved både skriftlig og muntlig informasjon. Virkemidler som brukes i tillegg til dette er en generell informasjonsvideo som vises i gruppesammenheng før søknad om dagpenger innvilges. I videoen tas de sentrale pliktene til en dagpengemottaker opp, blant annet hvordan man skal fylle ut meldekort og hva man skal melde fra om til arbeidskontoret hvis noe endrer seg.

Arbeidskontorene bestemmer selv hvordan veiledningen i utfyllingen av meldekortene skal foregå. Til tross for at Arbeidsdirektoratet vektlegger at det bør gis individuelt rettet informasjon om utfyllingen av meldekortene, skjer veiledningen som oftest i gruppesammenheng. Dette sitatet fra en ansatt i Arbeidsdirektoratet kan illustrere det ideelle:

«Det er klart at skriftlig informasjon som vi sender herfra må være generell. Men under registreringssamtalen som foregår ute på arbeidskontoret, skal de fange opp de

Kapittel 6

spesielle forholdene og gi råd i forhold til det. Er du i en spesiell yrkeskategori eller har en bestemt status, skal du få informasjon som er tilpasset det.»

Men det vanlige er at veiledningen blir utført i gruppesammenheng. Dette sitatet fra en annen informant i Arbeidsdirektoratet illustrerer det:

«Noen arbeidskontor har møteinnkallelse for en hel gjeng, hvor man får beskjed om hvordan man skal fylle ut meldekort, og så ser man denne videoen. Og noen har rutiner på at de innkaller en og en og har en 20 minutters prat om hvordan man skal gå fram. Det legger arbeidskontorene opp veldig forskjellig, og de bestemmer det selv. Men det som er mest vanlig på de store kontorene er veiledning i gruppesammenheng.»

Dette fikk jeg også bekreftet fra intervjuer med ansatte på arbeidskontor og arbeidssøkerne. En saksbehandler på arbeidskontoret besvarte spørsmålet om de hadde noen form for individuell veiledning med dette svaret:

«Nei, vi har ikke noen form for skreddersyning. Det har vi ikke. Når de får meldekortene tilsendt fra Meldekortsentralen, så er det også vedlagt en veiledning hvor det står en del om dette, blant annet viktigheten av å fylle ut korrekt og føre på alle timer.»

Arbeidskontoret tar derfor utgangspunkt i at den generelle veiledningen skal dekke dagpengemottakerens behov for veiledning. Det de ansatte på arbeidskontoret trekker fram som en mulig feilkilde til misforståelser er språkproblemer. En saksbehandler forteller følgende om det:

«Det er klart at i den grad det er fremmedspråklige, så kan det oppstå misforståelser. Men for folk som kan norsk, så synes jeg det ikke skal være mulig å komme forbi.»

I forhold til dette er det kritikkverdig at etaten kun lager en norsk og nynorsk utgave av dagpengebrosjyren. Dagpengebrosjyren har fått en mye mer sentral plass etter at dagpengemisbruk ble et prioritert område. Tidligere laget de en summarisk kortversjon på engelsk og urdu, men etaten fant ut at innholdet ble for overfladisk. Kortversjonene ble ikke noe hjelpemiddel for dagpengemottakerne. I følge avdelingslederen til Dagpengekantoret i Arbeidsdirektoratet, vurderer de nå å lage en engelsk versjon av dagpengebrosjyren. Han hevder at avgjørelsen kun er et kostnadsspørsmål. Siden dagpengebrosjyren stadig må oppdateres på grunn av regelendringer, kan det bli for dyrt å oppdatere to språkversjoner. Er det først laget en brosjyre, må den av rettssikkerhetshensyn holdes ajour. På den andre siden kan det også betraktes som et rettssikkerhetsspørsmål at det ikke finnes oppdatert dagpengebrosjyre på flere språk.

Kapittel 6

Positivt i forhold til språkproblemer, er at det på arbeidskontoret er ansatt saksbehandlere som mestrer forskjellige språk. Hvis det er noe spesielt, har man mulighet til å tilkalle personen som kan språket og løse problemet på den måten⁶³. På den andre siden krever tilkallelse av språkhjelp at misforståelsen kommer fram i samtalen, noe som ikke alltid er tilfellet. Begge parter kan tro at alt er forstått til tross for at en misforståelse ligger under. Om det gis ekstra personlig veiledning kommer nemlig an på hvor mye søkeren har å spørre om. Samme informant forteller følgende om dette:

«De jeg bruker tid på, er veldig ofte folk som i utgangspunktet har mange spørsmål selv. Det går mye på det. Og det kan vel igjen være ressurssterke personer som har mye å spørre om.»

Konsekvensen av det er kanskje at det er de ressurssterke dagpengesøkere- og mottakere som får den personlige veiledningen de trenger.

Arbeidssøkerne jeg intervjuet hadde heller ikke fått noen individuell veiledning i hvordan man skal fylle ut meldekortene. Dette til tross for at de fleste hadde hatt en broket arbeidserfaring forut for søknadstidspunktet med mange deltidsjobber, turnusarbeid og vikariater. De svarte benektende på at saksbehandler tok tak i deres situasjon. Dette svaret fra Anders kan illustrere hvordan veiledningen ble oppfattet:

«Jeg opplevde i hvert fall ikke at de tok tak i min situasjon. Jeg må si at jeg hadde en følelse av at de ikke hadde sett gjennom papirene mine i det hele tatt da jeg kom dit.»

Det arbeidssøkerne jeg intervjuet husker er den generelle videoen. Dette sitatet fra Hannah, som har søkt om dagpenger tre ganger, kan illustrere veiledningens generelle karakter:

«Ja, det møtet har jeg jo vært på noen ganger. Da ser man en video sammen med mange andre. Det blir ganske generelle ting som tas opp. Og det er jo akkurat det samme som står på den folderen du får, og det samme de sier før videoen vises. Jeg har aldri fått noen personlig og individuell veiledning de gangene jeg har søkt.»

Det kan derfor være mangel på individuell veiledning i hvordan meldekortene skal fylles ut som fører til feilutbetalinger. Denne tråden vil jeg forfølge i delkapitlet hvor jeg diskuterer de

⁶³ Dette understreker betydningen av at ansatte på arbeidskontoret gjenspeiler bakgrunnen til arbeidssøkerne som frekventerer kontoret.

Kapittel 6

ulike oppfatningene av veiledningsbehovet. Men først vil jeg se nærmere på veiledning som skal forklare hva som er misbruk og konsekvenser av det.

Avvik mellom retningslinjer og praksis

Den andre typen veiledningstiltak som Arbeidsdirektoratet fokuserer på for å avverge feilutbetalinger, er å gi dagpengemottakeren informasjon om hva som regnes som misbruk og konsekvensene av å misbruke dagpenger. Dette skal i følge retningslinjer også tas opp ved søknadstidspunktet. Det å informere om den automatiserte kontrollen har først nylig kommet i fokus. En informant ansatt i Arbeidsdirektoratet forteller følgende om bakgrunnen for at de har innført rutiner som skal sikre informasjon om dette:

«Vi har jo kvalitetssikringsrutiner som forteller hvilken informasjon man skal gi stønadssøkere og stønadsmottakere. Lenge har det vært dette med føring av meldekort, altså veiledning i hvordan du skal føre meldekortet. Det vi også nå har lagt inn der siden desember 1996 er informasjon om at det foretas en elektronisk kontroll og hva som regnes som misbruk og hva konsekvensene av misbruk er, for at alle skal få informasjon om det. Det er jo fordi vi har vært urolige for de høye tallene. Vi fant ut at vi måtte gjøre noe, og at vi hadde mest å hente på informasjonssiden. Så instruks ligger i det som vi kaller for saksbehandlingsrundskrivet, og det ligger også i kvalitetssikringsrutinene at det skal gis informasjon om dette.»

Det å fortelle dagpengemottakerne om at alle blir automatisk kontrollert og at avdekking av feilutbetalinger kan få både sivilrettslige og strafferettslige konsekvenser, vurderes derfor som et viktig virkemiddel. Dette skal formidles individuelt ved søkertidspunktet, og informasjonen er også tatt med i dagpengebrosjyren fra og med januar 1996 (Arbeidsmarkedsetaten 1996). En ny utgave av dagpengevideoen som var ferdiglaget i juli 1997 har også med en sekvens om misbruk.

Når det gjelder å formidle informasjonen direkte til den enkelte dagpengemottaker, mener jeg å finne et avvik mellom Arbeidsdirektoratets retningslinjer og praksiser på arbeidskontoret. Den viktigste grunnen til det, vil jeg hevde at har sammenheng med nærhet til dagpengemottakeren. Det å gi informasjon om kontrolltiltakene direkte i en dialog, opplever saksbehandlere jeg intervjuet på arbeidskontorene som vanskelig. Derfor blir det ofte ikke gjort, og tiltaket har blitt mottatt negativt av saksbehandlerne. En ansatt på Juridisk kontor i Arbeidsdirektoratet forteller følgende om hva de skal ta opp og hvorfor de unngår å gjøre det:

Kapittel 6

«Det er mange saksbehandlere som synes at det er stigmatiserende å ta opp misbruk direkte, men det skal de i utgangspunktet. De som jobber med formidling av arbeidssøkere er veldig i mot at de skal ha med noe om misbruk. For de syntes at det er ille nok at de skal komme der og søke om dagpenger, om man ikke i tillegg skal få en pekefinger om at du skal passe deg for misbruket. Men det er jo måten man sier det på. Likevel forstår jeg også at det kan virke litt innsnevrende på dialogen.»

At saksbehandlere i stor grad forbinder informasjon om kontrolltiltakene med stigmatisering, bekreftes av intervjuene med de ansatte på arbeidskontoret. Følgende sitat kan være et uttrykk for denne oppfattelsen av å informere om kontrolltiltakene:

«I utgangspunktet så er det jo et tillitsforhold mellom arbeidsformidlingen og de som søker. Derfor sitter vi ikke med tanken om at her er det en mulig misbruker foran deg når du snakker. Du bare gir dem fakta og opplysninger om hvordan timene skal føres, du kommer ikke med noen skjulte trusler i utgangspunktet. Det gjør man ikke. Man gir dem informasjon, man truer ikke. For å være helt ærlig så er det der med misbruk noe vi ikke prøver å fokusere på når vi tar i mot søknader, vi bare konstaterer at sånn og sånn gjør man, og henviser til brosjyren og dette med viktigheten av at man må føre opp alle timer.»

Saksbehandlerne oppfatter derfor det å gi informasjon om kontrollrutinene som å møte arbeidssøkeren med mistillit og å betrakte han som en potensiell misbruker. I litt krassere ordelag uttrykker en saksbehandler holdningen til denne type informasjon på denne måten:

«I utgangspunktet går vi ikke inn på å informere om det med misbruk. Du skal ikke møte en nylig arbeidsløs person med mistillit. Jeg kan ikke gå ut i fra at alle som setter beina sine innenfor vårt kontor er en potensiell misbruker. Under samtalen så kan du ikke begynne å messe om at hvis du ikke gjør sånn og sånn, så blir du satt i fengsel. Du kan ikke møte en arbeidsløs på den måten. Det tror jeg ikke det blir gjort noe sted heller. I utgangspunktet så må vi tro på at det er et ærlig og ordentlig menneske vi har med å gjøre. Inntil det motsatte er bevist.»

Direktoratet har bestemt at det skal formidles om dette på grunn av at kontrolltiltakene skal ha en allmennpreventiv virkning. De har åpenbart ikke tatt med i vurderingen at personlig veiledning om kontrolltiltakene kan virke nedbrytende på tillitsforholdet. Intervjuene med de ansatte på arbeidskontor viser tydelig at det er en belastning for dem å informere om kontrolltiltakene direkte i en dialog. Saksbehandlerne knytter derfor informasjon om kontrolltiltakene direkte til hvordan de blir oppfattet av søkeren. Det er jo de som ansikt til ansikt skal fortelle om etterkontrollen. Direktoratets lønnsomhetstankegang blir derfor kanskje vanskelig å praktisere i det konkrete møtet mellom saksbehandler og dagpengesøker. Avstanden til dagpengemottakerne er større når man har rollen som beslutningstaker enn når

Kapittel 6

man er praktiker i feltet, og det er derfor enklere å bestemme tiltak som skal effektivisere virksomheten enn å utføre dem. En konsekvens av myndighetenes pålegg og intensjon, er at det kan bli et gap mellom intenderte målsetninger/retningslinjer og praktiseringer av dem.

Dagpengemottakerne jeg intervjuet opplever det også som problematisk å motta informasjon om kontrolltiltakene. Følgende sitat fra Ellen kan illustrere dette:

«Det er touchy, og det blir lett at folk kan bli fornærma. Hva er det du tror om meg, tror du at jeg har tenkt å bli en kriminell? Og at man blir møtt med trusler når man kommer til arbeidskontoret og er i en vanskelig situasjon, vil sikkert oppleves som vanskelig av mange arbeidsløse. Fordi det er ikke noe alright å være arbeidsløs, og det å sitte der er ganske tungt for de fleste. Så gjør det det ikke noe bedre hvis de skal forklare deg at du ikke skal gjøre det, for da kommer du i fengsel.»

I likhet med saksbehandlerne oppfatter Ellen at det å gi informasjon om kontrolltiltakene, samtidig stempler dagpengemottakeren som en potensiell dagpengemisbrukere. På den andre siden oppfatter direktoratet det som viktig å informere om kontrolltiltakene for at dagpengemottakerne skal forstå alvoret i hvilke konsekvenser feil kan få, og hvor viktig det er at misforståelser blir unngått. Når formålet med kontrollen er å forebygge og virke allmennpreventivt i forhold til feilutbetalinger, må det informeres om den. Problemet er at i det direkte møtet mellom saksbehandler og dagpengesøker kolliderer de intenderte retningslinjene og praktiseringen av dem. I neste delkapittel skal jeg ta opp andre veiledningstiltak som ikke er avhengig av saksbehandlerens formidling.

Omkostninger ved informasjonsarbeidet

Som jeg tidligere har vært inne på er det innlemmet i kvalitetssikringsrutinene at det skal informeres om hva som er misbruk og konsekvenser av det, fordi Arbeidsdirektoratet er bekymret over de høye tallene på feilutbetalinger. Dette har jeg vist at kan oppfattes som problematisk av saksbehandlerne, fordi de opplever det som at det kan gå utover tillitsforholdet til dagpengemottakeren. I det følgende vil jeg vise at det kanskje er lettere å informere en hel gruppe, men at denne formidlingen kan ha omkostninger for relasjonen til den generelle dagpengemottaker.

Et generelt tiltak som skulle informere om konsekvensene av misbruk, var en landsomfattende informasjonskampanje som startet opp 23. september 1997. I følge en

Kapittel 6

pressemelding (Arbeidsdirektoratet 24/97) utsendt fra Arbeidsdirektoratets Informasjonskontor til alle landets aviser og NRK, var målsettingen med kampanjen å øke dagpengemottakernes bevissthet omkring følgene av misbruket. Arbeidsdirektør Ted Hanisch uttaler i pressemeldingen at informasjonen skal: *«(...) få misbruket ned. Derfor setter vi nå inn kraftfull informasjon om våre kontrollrutiner.»*

Et generelt kjennetegn ved holdningskampanjer som denne, er som Hedda Giertsen (1994 s. 298) skriver at de er: *«(...) rettet mot personer og grupper»*, i motsetning til situasjoner og strukturer som skaper lovbruddet. Det er dagpengemottakerne som må endre atferden for at misbruket skal gå ned. Etaten tror derfor at mange dagpengemottakere ikke fullt ut innser at de i løpet av dagpengeperioden vil bli kontrollert en eller flere ganger. Den oppfatter det derfor som at mange dagpengemottakere ser bort fra sjansen for at dagpengemisbruket blir avslørt. Informasjonskampanjen var en konsekvens av det etaten opplevde som holdningen til mange deltidsarbeidende dagpengemottakere, nemlig at det var en enkel måte å skaffe seg mer inntekt på. Einar Talgø ved Fylkesarbeidskontoret i Rogaland uttaler i et intervju at han ikke tror økningen er ensbetydende med at moralen er blitt lavere. Han legger vekt på at utviklingen på arbeidsmarkedet har gjort det enklere å få deltidsjobb, noe som har gjort at flere fristes til å jobbe uten å si i fra til Arbeidsmarkedsetaten (Stavanger Aftenblad 23.09.97). At Arbeidsmarkedsetaten har gjort det enklere å ha deltidsjobb ved siden av dagpenger for å redusere dagpengebudsjettet, blir ikke nevnt. Det er dagpengemottakeren som fristet til overforbruk, og skylden legges på den enkelte dagpengemottaker.

Hver enkelt dagpengemottaker fikk tilsendt et brev med informasjon om kontrollrutiner etaten bruker for å avsløre misbruk, og hvilke konsekvenser misbruk kan få både sivilrettslig og strafferettslig. Det var satt opp et ferskt domseksempel hvor en dagpengemottaker som ulovlig fikk utbetalt 12 500 kroner fikk en straff på 3 ukers fengsel, ble fratatt retten til dagpenger og måtte betale beløpet tilbake. Målsettingen med kampanjen var å peke på konsekvenser av dagpengemisbruket. En informant ansatt i Arbeidsdirektoratet la vekt på at det å informere om følgene, kanskje også vil få dagpengemottakere som er usikre på hvordan de skal fylle ut meldekortene til å ta kontakt med arbeidskontoret for å få oppklart misforståelser. I tillegg til brevet besto kampanjen av at det ble satt opp plakater med informasjon om konsekvensene av misbruk på alle landets arbeidskontor.

Kapittel 6

En omkostning ved informasjonskampanjen var blant annet signalene som plakatene på arbeidskontorene sendte ut. Ansatte jeg intervjuet på arbeidskontoret var usikre på hvilken effekt plakatene hadde, siden de blant annet hadde fått tilbakemeldinger fra en gruppe dagpengemottakere som følte seg uthengt. Avdelingsleder på Dagpengeavdelingen forteller følgende om reaksjonene:

«Nå er det jo hengt opp noen plakater nede i mottaket i sammenheng med denne misbrukskampanjen, så får vi se om det blir noen resultater. Vi har fått en del reaksjoner på de plakatene. Håndverkerne føler seg uthengt, for det er en egen plakat med bilder av noen verktøy på. Det er kanskje i den gruppen det ofte har vært en del misbruk?»

Informanten vet ikke om det er mye misbruk blant håndverkere. Men at det er hengt opp plakater med bilder av verktøy, får også henne til å stille spørsmål om det kanskje er det. Signalene motivet på plakaten sender ut kan kanskje skape myter om at det er mye dagpengemisbruk blant denne gruppen, uavhengig av om det er reellt eller ikke. I hvert fall vil enkeltpersoner innenfor bransjen oppleve det som krenkende. Det som informantene ansatt på arbeidskontoret opplever som vanskelig i forhold til dette, er at når grupper føler seg stigmatisert kan det også gå utover tillitsforholdet mellom gruppen og arbeidskontoret. Som jeg var inne på tidligere, setter ansatte jeg intervjuet på arbeidskontor tillitsforholdet foran det å informere om dagpengemisbruk.

Misbruksbegrepet i massemedia

I kapittel 4.2 trakk jeg fram den tette sammenhengen mellom formålet med kontrolltiltakene og det å bruke massemedia til å informere om dem. Arbeidsdirektoratet bruker bevisst pressemeldinger til å informere om at Dagpengekontrollen finnes. Det er spesielt kontakten med lokalaviser som de mener at kan ha betydning. Hensikten er, som med informasjonskampanjen, å informere om konsekvensene av misbruk, for å unngå at dagpengemottakere fristes til overforbruk.

Jeg har gjennomgått alle pressemeldingene som Arbeidsdirektoratets Informasjonskontor har sendt ut, for å undersøke på hvilken måte informasjonen formidles. Et gjennomgående trekk ved informasjonen er at det ikke er presisert at det er deltidsarbeidende kontrollen avdekker. Istedenfor er det fokusert på at det er dagpengemisbruk som avsløres, noe som kan gi inntrykk av at det er personer som ikke skulle hatt dagpenger i det hele tatt som oppdages.

Kapittel 6

Dette kan illustreres med følgende sitat fra en pressemelding (Arbeidsdirektoratet 03/97) med overskriften «Sterk økning i dagpengemisbruk»:

«4158 arbeidsløse ble avslørt for å ha misbrukt dagpengeordningen i fjor. Det er en økning på 800 saker, eller 24%, i forhold til året før. De 4150 trygdemottakerne må betale tilbake 68 millioner kroner.»

Det står ingenting om at de som misbruker ordningen er undersysselsatte som fører opp for få arbeidstimer på meldekortet. Det samme gjentar seg i alle pressemeldingene som har tatt opp temaet siden 1995. Dette vurderer jeg som en viktig mangel ved informasjonen, og jeg vil i det følgende trekke fram tre grunner til det.

For det første kan det betraktes som direkte galt å plassere alle feilutbetalingene i kategorien dagpengemisbruk. En feilutbetalingssak trenger ikke nødvendigvis være en misbrukssak, fordi skyldsspørsmålet ikke er avklart. Til tross for at det informeres om antallet som har blitt påtalt til politiet og fått en dom, så omtales hele gruppen som er avslørt for misbrukere. I stedet for misbruk kan det være feilutbetalinger av andre årsaker, noe flere av de ansatte informantene jeg intervjuet i etaten også understreket. Følgende sitat fra en ansatt i Dagpengekontrollen kan illustrere dette:

«Jeg bruker alltid uttrykket feilutbetaling. Jeg bruker det konsekvent, fordi at det er ikke sikkert at det er misbruk. I de fleste tilfellene er det jo det, men jeg bruker feilutbetalingssak fordi at det kan være andre steder det har sviktet litt i systemet.»

Å kalle det en misbrukssak vil si det samme som å fastslå at det er dagpengemottakeren som har begått en ulovlig handling. Og det er ikke nødvendigvis tilfellet i en feilutbetalingssak. En ansatt på Juridisk avdeling i Arbeidsdirektoratet sier følgende om bruken av misbruksbegrepet:

«Det er nok feil å kalle det en misbruker hvis vi ikke påtaler det. Hvis du ikke får dom av politiet, så kan det være at det er uaktsomt.»

Informanten hevder at det er feil å kalle det misbruk når handlingen er uaktsom⁶⁴. Men verbet 'å misbruke' brukes gjennomgående i pressemeldingene, det samme gjelder for substantivene 'misbruk' og 'misbrukere'. For eksempel står det at: «(...) ofte fører misbruket også til rettslig påtale (Arbeidsdirektoratet 03/97). Ved å bruke begrepet, legges skylden på

⁶⁴ I kapittel 6.2.5 vil jeg komme nærmere inn på forholdet mellom vurdering av handlingen og sanksjoner.

Kapittel 6

dagpengemottakeren, noe som kan ha stigmatiserende virkninger både for dem som har fått et vedtak om feilutbetaling og dagpengemottakere generelt⁶⁵.

For det andre kjente ikke dagpengemottakerne jeg intervjuet seg igjen i bildet av dagpengemisbrukeren. Hvis dette gjelder for dagpengemottakere generelt, vil en konsekvens av dette være at informasjonen i mindre grad virker avskrekkende på dagpengemottakere som krysser av feil på meldekortet. En del av formålet med informasjonen er at den skal bevisstgjøre dem i forhold til deres handlinger, slik at de får kunnskap om at de gjør noe ulovlig. Ingen av dagpengemottakerne jeg intervjuet betraktet seg selv som dagpengemisbrukere, til tross for at feilutbetalingsbeløp var blitt avdekket. Dette sitatet fra Anders kan illustrere hvordan de opplevde seg selv:

«Jeg opplevde meg ikke som noen dagpengemisbruker. Det var delvis slurv og jeg var kanskje halvveis klar over at her gikk det litt på grensen.»

Hvis pressemeldingene skal ha som formål å virke skremmende på dagpengemottakere som ikke fører korrekt antall arbeidstimer, er det en forutsetning at de er klar over at de gjør noe galt. Hvis dagpengemottakeren som slumser litt med å føre opp timer på meldekortet ikke betrakter seg selv som en misbruker, vil det ikke ha noen avskrekkende effekt å true med alle misbrukerne som blir tatt⁶⁶.

Den tredje grunnen er at informasjonen kan ha omkostninger for den generelle dagpengemottaker. Siden etaten informerer om økt misbruk, kan det bidra til å forsterke trygdehetsen blant folk flest⁶⁷. Assisterende fylkesarbeidssjef i Stavanger snur dette på hodet med følgende uttalelse (Stavanger Aftenblad 23.09.97):

«Hvis misbrukt øker, svekkes tilliten til dagpengemottakeren blant folk flest. Vi vil avlive myten om at arbeidsløse er late og arbeider svart. Da må de som svindler avsløres.»

På den andre siden er det Arbeidsmarkedsetaten som går ut og informerer om det at det finnes et høyt antall misbrukere. Av den grunn er det i første rekke etaten som er med på å forsterke

⁶⁵ I kapittel 7.3 vil jeg mer generelt drøfte hvilke stigmatiserende effekter kontrollinnretningen og informasjon om kontrollen kan ha.

⁶⁶ I kapittel 7.2 vil jeg diskutere problemer knyttet til allmennprevensjonsteorien, det vil si at kontroll og straff skal virke forhindre på dagpengemisbruk.

⁶⁷ I kapittel 5.1 trakk jeg fram den upresise bruken av begrepet trygdemisbruk. Hvis det fokuseres på dagpengemisbruk generelt, kan det oppfattes som at det finnes mange dagpengemottakere som kunne fått seg arbeid, men heller vil leve på trygd.

Kapittel 6

myten om at arbeidsløse er late og arbeider svart. Hvis de ønsker å avlive myter om arbeidsløse er det viktig at pressemeldingene fokuserer på sider ved kontrolltiltakene som kan være med på å redusere trygdehetsen. Et eksempel på det kan være at de ikke kaller annet enn saker som har fått dom for dagpengemisbruk, i hvert fall at de skiller mellom feilutbetalinger og overforbruk av dagpenger. Et annet eksempel kan være at de fokuserer på stigningen i antall undersysselsatte på arbeidsmarkedet, og at etaten har gjort det enklere for dagpengemottakere å jobbe og motta dagpenger samtidig for å redusere dagpengebudsjettet. Men siden pressemeldingene i første rekke skal informere om at misbruk oppdages og at man kan få fengselsstraff for handlingen, anses det ikke som relevant å fokusere på. Dette kommer også til uttrykk når antall feilutbetalinger har gått ned, noe som gjelder for både 1997 og 1998. Nedgangen fremstilles som at den har sammenheng med at kontrolltiltakene virker, og at dagpengemottakerne har blitt mer lovlidige på grunn av dem⁶⁸. Budskapet som formidles til dagpengemottakeren kan da forstås som en advarsel om at kontrollen virker.

Etatens intensjon er å informere dagpengemottakerne om konsekvenser av misbruket. Sammenfattende vil jeg framheve at informasjonens budskap fokuserer på dagpengemisbruk som et moralsk problem, siden oppmerksomheten rettes mot det å avsløre og straffeforfølge dagpengemottakerens umoralske handlinger. En omkostning ved dette er at dagpengemottakere generelt kan oppleve seg som uthengt, og at det heller kan bidra til å forsterke trygdehets. Det kan også være problemer med måloppnåelsen til etaten, siden dagpengemottakere som slumser med avkrysningen i mindre grad kjenner seg igjen i skremselsbildet. I hvilken grad kontrolltiltak og informasjon om kontrollen kan ha en avskrekkende effekt vil jeg diskutere mer i kapittel 7.2, etter at jeg har gått nærmere inn på tallene i feilutbetalingsstatistikkene. I kapittel 7.3 vil jeg utdype spørsmålet om kontrollinnretningen har stigmatiserende effekt på dagpengemottakere generelt, og på hvilken måte det bidrar til å forsterke trygdehetsen. I neste delkapittel vil jeg se nærmere på veiledningens innvirkning på handlingen.

⁶⁸ I tillegg trekker de inn at en årsak kan være at arbeidsløsheten sank kraftig de samme årene, noe som man ganske sikkert kan si at har en klar sammenheng med antall feilutbetalinger.

Kapittel 6

Å veilede fattige

Jeg har nå vist at etaten først og fremst prioriterer informasjon om kontrolltiltakene, fordi de betrakter veiledning om pliktene og rettighetene som tilfredsstillende. En mangel jeg trakk fram i forbindelse med dette, var at siden veiledningen først og fremst er generell, vil veiledningen i mindre grad fange opp individuelle og spesielle misforståelser. Jeg har også vist at det er problemer knyttet til en generell veiledning, som både berører omkostningene ved veiledningen og måloppnåelsen.

Her vil jeg utdype dette videre, ved å sammenligne dagpengemottakernes og de ansatte informantenes vurdering av informasjonsbehovet. Jeg vil også trekke inn fellestrekk ved de kontrollertes sosiale situasjon, for å kunne si noe mer generelt om dagpengemottakeres veiledningsbehov. Først vil jeg undersøke hvordan informanter ansatt i etaten vurderer informasjonsbehovet. Dette innebærer å se nærmere på hvilken målgruppe de ønsker å nå blant dagpengemottakerne, og type informasjon etaten mener at de trenger for å forholde seg korrekt til retningslinjene. Deretter vil jeg sammenligne dette med dagpengemottakerne jeg intervjuet sin oppfattelse av veiledningstiltakene. Det sentrale blir å få fram i hvilken grad det er generelle begrensninger ved veiledningstiltakene, sett i forhold til hva det er som gjør at feilutbetalinger oppstår.

For å definere veiledningsbehovet, deler Arbeidsdirektoratet misbrukere inn i tre kategorier. Den første kategorien er de forsettlige, som bevisst og med hensikt misbruker dagpenger. De som er usikre på retningslinjene kalles uaktsomme og de som er uvitende faller inn under kategorien den generelle dagpengemottaker. En informant i Arbeidsdirektoratet som er involvert i informasjonsarbeidet forteller følgende om hvilken gruppe forebyggende veiledningstiltak vil ha noen effekt på:

«Misbruk kan ha mange årsaker. Det er dels uvitenhet, dels usikkerhet og dels villet. De som vil, de som ønsker å misbruke er det veldig ofte vanskelig å gjøre noe med. De kan regelverket som regel og er godt skolerte. De vet hvordan de skal sno seg i systemet, fordi de vet hvordan systemet fungerer. De som vi retter den forebyggende innsatsen mot er de som mer uforvarende, uaktsomt kommer i en situasjon hvor de blir mistenkt for misbruk.»

Kapittel 6

Det er altså de som uaktsomt kommer i en misbrukersituasjon som veiledningstiltakene først og fremst retter seg mot. Etaten vurderer det som at den forsettlige ikke trenger veiledning og rettledning, men kunnskap om oppdagelsesrisikoen. Samme informant sier følgende om det:

«Den forsettlige vil dette og oppnår et ønsket resultat, nemlig urettmessig utbetaling av dagpenger. Han vet hvilken risiko han utsetter seg for. Det eneste han trenger å vite er kontrollgraden. Han må vite at han omfattes av en kontroll, og at risikoen er høy. Han kjenner konsekvensene av misbruk og vet hva som er misbruk.»

Etaten retter derfor sin veiledningsvirksomhet mot dagpengemottakerne som på en uoppmerksom og uoverveid måte overforbruker dagpenger. Men veiledning må også gis til den generelle dagpengemottaker, som uten veiledning og rettledning ville vært uvitende om den ulovlige handlingen. Informanten forteller følgende om det:

«Det jeg er mer opptatt av er veiledning og rettledning i forbindelse med den uaktsomme misbruker. Eller den tredje kategori som er den generelle dagpengemottaker. Uaktsomhet fordrer jo at det er forhold som gjør at du i hvert fall har en mistanke om at noe er galt, som gjør at du bør undersøke. Mens mange kan jo komme i den kategorien at de rett og slett ikke vet. Og heller ikke har noen oppfordring til å skjønne det.»

Gruppen som er usikker på om handlingen defineres som ulovlig, trenger informasjon om hva etaten regner som misbruk. Informanten forteller følgende om hvordan de skal formidle dette:

«Mens andre er kanskje ikke sikre på at det de gjør er galt, de skjønner vel kanskje at det er et eller annet som de burde ha undersøkt nærmere, men pytt, pytt. Det går sikkert bra. Så vi forteller dem at det er misbruk, det kommer til å bli oppdaget, og da vil du få følgende reaksjon. Det er viktigere ovenfor den gruppen.»

Siden mange feilutbetalinger er forårsaket av uaktsomhet, oppfatter informanten det som et sentralt virkemiddel å på en tydelig måte formidle hva misbruk er. Han sier følgende om hvilken effekt det kan få:

«Jeg tror også at jo bedre vi blir til å forklare hva vi regner som misbruk og konsekvensene av det, så vil tallene minske. Det er en del uaktsomhet som går igjen her.»

Etaten vil derfor forklare målgruppen uaktsomme og uvitende hva som er misbruk og konsekvensene av det. Dette betyr at etaten ikke først og fremst skal oppklare misforståelser knyttet til utfyllingen av meldekortene, men misforståelser som har bakgrunn i at

Kapittel 6

dagpengemottakeren ikke vet at hun gjør noe galt. Informasjonen fokuserer av den grunn på de moralske sidene ved dagpengemisbruk.

Hvilke behov for veiledning opplevde dagpengemottakere jeg intervjuet at de hadde? Her vil jeg også trekke inn deres behov for informasjon om retningslinjer og utfylling av meldekortene, i tillegg til informasjon om kontrolltiltakene. Gjennomgående opplevde alle dagpengemottakerne jeg intervjuet at de hadde oversikt over retningslinjene for utfylling av meldekortene. De hadde ikke følt seg usikre på hvordan man fyller ut meldekortene i perioder hvor de har jobbet. Til tross for dette tilhører Anders gruppen som delvis har misforstått føringen av timesatser og derfor fått for mye utbetalt. Han forteller følgende om det:

«Bakgrunnen for at jeg kom i søkelyset til arbeidskontoret, var at jeg krysset av feil i forhold til timeantallet. Men det var fordi jeg jobbet i brannvesenet. Der er det ikke vanlige timesatser, og når du går inn og ut i utrykninger, så er det forskjellige satser på timer. Og der hadde jeg gjort noe radikalt feil.»

Men Anders var nok klar over at noe var galt uten at han bevisst førte feil på meldekortet. På spørsmål om mer informasjon om utfylling av meldekortene kunne avverget situasjonen, svarer han dette:

«Det vet jeg ærlig talt ikke, men jeg tror egentlig ikke det. Nei, det er delvis slurv og delvis ubetenksomt, begge deler. Jeg var vel sånn halvveis kanskje klar over at her gikk det litt på grensen.»

Etter etatens inndelinger i kategorier, faller derfor Anders inn i gruppen usikre som vet at han burde undersøkt nærmere men ikke gjør det. Hannah og Ellen visste at de gjorde noe galt, og manglet derfor heller ikke informasjon om retningslinjene. Ellen forteller følgende om hvor bevisst handlingen var og om informasjonen hun hadde fått:

«Men jeg visste jo at det ikke var lov å gjøre det. Det tror jeg de informerte om på et informasjonsmøte første gang jeg registrerte meg og skulle begynne å få dagpenger. Der snakket de ganske mye om at det var viktig å krysse av riktig og at det var basert på tillit. Men jeg tror ikke de snakket noe om reaksjoner eller hvilke konsekvenser det ville få. Så det tror jeg først at jeg tenkte over da jeg leste om noen sånne saker i avisen. Så den informasjonen kom ikke fra arbeidskontoret.»

Ole B. mener at han hadde en avtale med arbeidskontoret om at han kunne la være å føre opp timer for ulønnet arbeid. Han hadde vært langtidsledig og hadde stort behov for å komme seg inn på arbeidsmarkedet. Ole B. forteller følgende om bakgrunnen for handlingen:

Kapittel 6

«Jeg fikk en jobb som var en provisjonsbetalt selgerjobb. Det var en prøvesituasjon, noe jeg sa i fra til arbeidskontoret om. Jeg visste at lønnen etter hvert ville bli registrert på arbeidskontoret via ligningsvesenet og skattemyndighetene, og jeg tok derfor kontakt med arbeidskontoret for å gi dem beskjed om situasjonen. Jeg sa i fra at jeg håper jeg har anledning til å motta dagpenger, da det er et provisjonslønnet opplegg. Jeg må prøve meg ute på arbeidslivet igjen, og trenger penger til tog, mat osv. Jeg spurte om å få noe skriftlig på det fra arbeidskontorets side, men det fikk jeg aldri. De sa at vi er fleksible, vi er ikke firkantet, men du må bare ikke utnytte systemet. Og det var heller ikke min intensjon. Jeg forsøkte jo bare å forsørge meg selv. De mente også at det ikke var nødvendig å få det skriftlig fra deres side, det at jeg jobbet uten foreløpig lønn samtidig som jeg mottok dagpenger.»

I denne mer spesielle situasjonen så var det heller ikke mangel på veiledning som førte til feilutbetalingen. Ole B. hadde til og med gitt beskjed til arbeidskontoret om at han førte opp for få arbeidstimer på meldekortet.

Nå var det ingen av informantene jeg intervjuet som hadde et annet morsmål, til tross for at jeg forsøkte å komme i kontakt med nettopp denne gruppen⁶⁹. Likevel vil jeg trekke fram at siden en stor gruppe av arbeidssøkere er fremmedspråklige, betyr det at det kan være behov for en mer individuell veiledning i forhold til utfyllelsen av meldekortene. En informant ansatt på et arbeidskontor, trekker også fram at fremmedspråklige som får feilutbetalingsvedtak på seg ofte mener at de ikke har forstått reglene for avkryssing av arbeidstimer. Hun sier følgende om det:

«Fremmedspråklige som blir oppdaget, påberoper seg veldig ofte at de ikke har forstått.»

At de ikke har forstått kan bli vanskelig å tilbakevise etter at feilutbetalingen er oppdaget. Og selv om det brukes som en formildende omstendighet, noe som heller ikke er selvsagt, så må hele overforbruket tilbakebetales⁷⁰. Det er derfor viktig at slike misforståelser oppklares før meldekortene sendes inn.

Kunne kanskje mer informasjon om kontrolltiltakene og konsekvenser hatt innvirkning på informantenes handlinger? Dette vil ha sammenheng med i hvilken grad informantene kjente til kontrollen før de ble utsatt for den. I den grad kontrollen var opprettet da feilutbetalingen

⁶⁹ Jamfør kapittel 3.3 for en nærmere beskrivelse av rekrutteringen av utvalget.

⁷⁰ Se mer om utmålingen av sivil- og strafferettslig sanksjon i kapittel 6.2.

Kapittel 6

ble oppdaget, svarte alle jeg intervjuet bekreftende på det. For eksempel Anders visste at etaten kontrollerte opplysningene på meldekortene. Følgende sitat fra han kan illustrere det:

«Det er vel helt naturlig at de kontrollerer. Jeg har vel aldri egentlig reflektert noe særlig over det. Men det er vel naturlig som de gjør i alle andre instanser.»

Dagpengemottakerne jeg intervjuet hadde derfor kjennskap til kontrollen. Men opplevde de oppdagelsesrisikoen som høy? Og visste de at handlingen ville få konsekvenser? Anders svarte følgende på det:

«Jeg var klar over det i utgangspunktet, og visste derfor på en måte at det var store muligheter for å bli oppdaget.»

Anders opplevde derfor oppdagelsesrisikoen som høy, likevel hadde det ingen innvirkning på hans mer ubetenksomme handling. De andre informantene jeg intervjuet var også klar over at de kunne bli oppdaget og at det ville få konsekvenser. Men dette ble i større grad fortrent, det var ikke det som først og fremst var tilstede i bevisstheten. Dette sitatet fra Ellen kan illustrere det:

«Jeg var nok ikke så bevisst på konsekvensene. Men det hadde også mye å gjøre med situasjonen jeg var oppe i. Jeg tror at jeg sikkert fortrente mye av det. Jeg fortrente at dette var galt og at det kunne bli oppdaget og at det kunne få konsekvenser. At jeg bare fortrente alt det, og utsatte det til at det eventuelt ble oppdaget. Først da det ble oppdaget gikk det opp for meg at det var galt. Men under perioden, så betraktet jeg det nesten som et lån.»

Dette kan bety at mer informasjon om de negative konsekvensene kan ha innvirkning på handlingen. På den andre siden la informantene vekt på at det er lett å bare fortsette, når man ikke blir tatt. Dette sitatet fra Hannah kan illustrere det:

«Det vil vel kanskje stoppe ganske mange. Men det er det igjen, har du flaks så er det lettere å fortsette, og du tenker at det går jo sikkert. Det er lettere å tenke sånn da. Men det tenker arbeidskontoret aldri på.»

Som jeg viste i kapittel 6.1.1 er kontrollen retrospektiv. Siden kontrollen utføres i ettertid, og som oftest ganske lang tid etter at overforbruket startet opp, så vil dagpengemottakeren kanskje bare fortsette til hun blir oppdaget. I sammenheng med Hannahs utsagn, så vil det kunne ha betydning på hvilket tidspunkt feilutbetalingen blir oppdaget av etaten. Opplever man selv at det går helt fint, er det lett å bare fortsette å føre opp for få timer. Dagpengemottakeren tenker ikke på at Dagpengekontrollen først oppdager overforbruket etter

Kapittel 6

at det har gått en stund. Konsekvensen for dagpengemottakeren blir da også at reaksjonen blir strengere fordi beløpet blir større, og dagpengemottakeren må tilbakebetale et høyere beløp.

Jeg var opptatt av å fange opp hvorfor handlingen ble utført til tross for at de visste at det var store muligheter for at det ble oppdaget. Det viste seg at det i stor grad var andre aspekter ved livssituasjonen som hadde større betydning enn det å bli oppdaget for dagpengemisbruket. Alle dagpengemottakerne jeg intervjuet mente at det var økonomiske vanskeligheter som gjorde at de utførte den ulovlige handlingen. Hannah forteller følgende om det:

«Men jeg gjorde det fordi jeg mente at jeg fikk for lite penger, fordi jeg ikke hadde tjent nok fra før av. Det var for lite til å klare seg.»

Hannah utførte handlingen fordi hun hadde opparbeidet seg for lite dagpenger og trengte ekstra inntekt. Om de kontrollerte eller ikke, var uvesentlig for henne. Hannah begrunner derfor handlingen med økonomiske vanskeligheter. Hun forteller følgende om det:

«Økonomiske vanskeligheter var i hvert fall grunnen til at jeg gjorde det. Først da gjør kanskje folk sånne ting. Det er på en måte veldig lett å bare sitte der og krysse av det ene krysset når du sitter der.»

For dagpengemottakere som har et lavt dagpengegrunnlag, kan det å krysse av for få arbeidstimer oppfattes som en måte å mestre hverdagen på. Og som Hannah sier, er det kanskje først da man går til det skrittet og utfører handlingen. Når man er midt oppe i økonomiske problemer, tenker man konkret og kortsiktig på å løse dem. Det er situasjonen her og nå som er presserende. Kari hadde for eksempel ikke penger til å betale strømmen. Hun forteller følgende om forhistorien til feilutbetalingene:

«Jeg var virkelig blakk, gikk på butikken og kjøpte et brød, og så var det middagsmaten. Jeg hadde ikke fått betalt strømmen, så jeg hadde ikke strøm. Og det var akkurat da jeg fikk den ekstrajobben, som ikke ga store inntektsmuligheter. Og for å få penger til å betale strømrregningen, gikk jeg på sosialen for å låne penger til den. Men da fikk jeg ikke lån, siden jeg hadde fått deltidsjobben. Sosialen mente at jeg heller skulle søke om forskudd på jobben. Men det kunne jeg jo ikke, jeg hadde jo knapt begynt å jobbe der. Når folk har så dårlig råd som det der, da satt jeg en måned uten strøm, så bryr man seg ikke om sånt rett og slett. Da er det der og da det handler om, og du må ha noe ekstra.»

Alle dagpengemottakerne jeg intervjuet opplevde at arbeidsløsheten hadde store negative konsekvenser for deres økonomiske situasjon, og de oppga dette som en grunn til

Kapittel 6

overforbruket av dagpenger. At arbeidsløshet har negative konsekvenser for den økonomiske situasjonen, er ikke spesielt for dem jeg intervjuet. Forskning tyder på at inntektstapet som følger arbeidsløsheten er blant de største problemene og ulempene ved å bli arbeidsløs (Halvorsen 1994a s. 182). I kapittel 4.1 viste jeg at den lave kompensasjonsgraden for dagpenger medfører at dagpengemottakere er nødt til å supplere trygden med andre inntektskilder. Halvorsen (1994a s. 190) kaller suppleringen av trygd for: «(...) finansielle strategier for å håndtere de økonomiske problemene».

At inntektsbortfallet er problematisk, var også konklusjonen i Kaul og Kvandes (1986) intervjuundersøkelse om mestring av arbeidsløshet. I undersøkelsen utforsker de blant annet økonomiske konsekvenser av arbeidsløshet, og konkluderer med at inntekten gikk drastisk ned da de ble arbeidsløse. Flertallet av de arbeidsløse har derfor fått en stor forverring i den økonomiske situasjonen (1986 s. 28). Dette kom til syne både i tabeller som sammenlignet den økonomiske situasjonen før og etter arbeidsløsheten, og under intervjuer hvor de beskrev sin økonomiske situasjon. Enkelte uttrykte en ren økonomisk nød, og Kaul og Kvande (1986 s. 28) lærte mye om: «(...) den desperasjonen som mange arbeidsløse føler når pengene ikke strekker til.»

Levekårsundersøkelser viser også at redusert forbruk er blant de hyppigst oppgitte og dessuten viktigste ulempene ved ledighet (Halvorsen 1994a s. 157-169, 186). I Kaul og Kvandes (1986 s. 27) undersøkelse mente 72% at arbeidsløsheten hadde fått konsekvenser for forbruket. Klær og ferier er det de fleste bruker mindre penger på, siden det er den type forbruk det er lettest å redusere (Kaul og Kvande 1986 s. 30). Det er vanskeligere å redusere faste utgifter, og som en arbeidsløs mann på 39 år uttaler til Dagbladet 02.05.93: «Det er verst om kvelden, når jeg går forbi regningskurven for å legge meg.» (sitert i Halvorsen 1994a s. 189).

Et fellestrekk ved dem som kontrolleres er derfor at de har økonomiske vanskeligheter som følge av arbeidsløsheten. De er per definisjon i en vanskelig økonomisk situasjon siden de er dagpengemottakere. Jeg oppfatter dette som det viktigste særpreget ved dem som avdekkes som dagpengemisbrukere. En pressemelding fra Arbeidsdirektoratet (24/96) datert 28.06.96 fokuserer ikke på dette, men at: « (...) mannlige dagpengemottakere misbruker dagpengeordningen i større grad enn kvinner, og unge svindler mer enn de eldre.» Dette er

Kapittel 6

konklusjonen på en undersøkelse Dagpengekontrollen utførte blant dagpengemottakerne i 1995. Kjønn, alder og yrke er variablene de har trukket fram. Når det gjelder status, ga informanter jeg intervjuet som jobber med misbrukssaker, inntrykk av at det ikke var spesielt de fattigste dagpengemottakerne som overforbrukte dagpenger. Følgende sitat kan illustrere det:

«Det er alle grupper og alle avskygninger av sosial status. Det er alt fra direktører til mennesker helt i den andre enden av den sosiale rangstigen. Langvarige sosialklienter med glimt innenfor dagpengesystemet er det også. Det er hele skalaen og alle grupper gjør det.»

I kontrast til det at lav sosial status ikke peker seg ut som en grunn til overforbruket, er kjennetegnet for alle dagpengemottakerne at de har opplevd økonomisk deprivasjon som følge av at de er dagpengemottakere. Ansatte jeg intervjuet som har kontakt med dagpengemisbrukere, understreker også at mange av dem som oppdages har økonomiske vanskeligheter. Dette sitatet kan illustrere det:

«Men den vanligste grunnen er rett og slett økonomisk vanføre. Det er en del av sakene jeg leser hvor det er skilsmisser og personene har vært lenge arbeidsløse. Så får de seg endelig en jobb og har masse lån. Det er mange som har en økonomisk vanskelig situasjon, så det skal man ikke se bort i fra.»

Det kan derfor synes som at overforbruk av dagpenger er et uttrykk for fattigdom, fordi inntektsbortfall kan oppleves som en relativ fattigdom. Relativ fattigdom betyr som Halvorsen (1994a s. 182) skriver at: «(...) det er verre å ha dårlig økonomi i et rikt samfunn som dagens enn i 30-årenes fattig-Norge.» Opplevelsen av fattigdom må derfor betraktes i forhold til pengers betydning og andres rikdom, fordi fattigdom i dette perspektivet er et historisk og samfunnsmessig fenomen. Stjernø (1985 s. 102) skriver om den moderne fattigdommen at: «(...) penger og varer en kan kjøpe for dem er den allmenne verdimåler i et kapitalistisk samfunn.» Tap av penger blir da et symbol på sosial ekskludering, og vil innebære ydmykelse og nedverdiggelse. Fattige blir da de som har en levestandard langt under det som er vanlig i samfunnet (Stjernø 1985 s. 38).

I forbindelse med at Grønland sosialkontor hadde anmeldt 30 saker fra 1995-1997, uttalte sosialsjefen i Gamle Oslo (Aftenposten Aften 06.08.97) at sosialbedrageri er uttrykk for stor fattigdom. At arbeidsløse ikke oppgir at de får kursstøtte eller mottar fødselspenger er de vanligste grunnene for anmeldelsene, og summene er mellom 4000 og 8000 kroner. Sosialsjef

Kapittel 6

Bente Walle Aulie ved Grønland sosialkontor forteller følgende om hvordan hun ser på det å anmelde personene:

«Egentlig synes jeg det er ille å kalle det svindel. Dette er folk som utvilsomt trenger pengene. Det kan se ut som om det skyldes ren fattigdom. Jeg skjønner at de prøver seg, men det kan selvsagt ikke aksepteres.»

At handlingen utføres kan hun derfor forstå, men ikke akseptere. Når det er ulovlig så må de også reagere med anmeldelse⁷¹. I kapittel 7 vil jeg diskutere perspektiver på det å løse et sosialt problem med intensivt kontroll. Her vil jeg understreke at i den grad overforbruk av dagpenger er et fattigdomsproblem, vil det i mindre grad være moralsk problem. Hvis bakgrunnen for handlingen er en vanskelig livssituasjon, vil dette også ha betydning for effekten av veiledningstiltak som skal informere om kontrollens konsekvenser. Når handlingen oppleves som tvang og ikke et bevisst valg, kan det være andre sider ved livssituasjonen som er viktigere enn det å bli tatt for dagpengemisbruk. Dette sitatet fra Ellen, hvor hun forklarer hvorfor hun foretrekker at handlingen var uriktig, kan illustrere det:

«Jeg følte meg litt tvunget til det på en måte, fordi jeg ikke vet hvordan vi skulle greid oss hvis jeg ikke hadde gjort det.»

Ellen oppfatter det som at livssituasjonen tvang henne til å føre opp for få arbeidstimer, og at hun ikke hadde andre valgmuligheter. At hun opplevde det som tvang, betyr at handlingen ikke var irrasjonell. Ut fra hennes selvforståelse var det en rasjonell handling. Det var heller sider ved livssituasjonen som gjorde det nødvendig for henne å utføre en handling som gikk utover selvrespekten.

Intervjuer med dagpengemottakerne underbygger av den grunn teorier som fokuserer på at oppdagelsesrisikoen kun har betydning hvis personen har noe å tape på det å bli oppdaget (Johansen 1989). Andre forhold ved livssituasjonen kan spille en større rolle enn det å bli tatt for dagpengemisbruk. Høigård og Finstad (1986 s. 346) tar dette opp i sammenheng med en diskusjon om allmennprevensjonens virkning på horekunder, men med motsatt resonnement. De vurderer det som at det er spesielt ved to livssituasjoner en reell straffetrussel kan ha innvirkning på atferden. For det første må ikke lovbruddet gå inn til kjernen av aktørens eksistens. Det vil si at lovbruddet i mindre grad må ha sammenheng med problematiske sider

⁷¹Selv om kontoret, ifølge samme intervju, så langt det er mulig forsøker å unngå politianmeldelse. Dette gjør de ved å kutte ned sosialstøtten for en periode, slik at de avslørte får tilbakebetalt beløpet.

Kapittel 6

ved livssituasjonen, og derfor være uviktig for gjerningsmannen. For det andre vil straffens avskrekkende virkning ha størst gjennomslagskraft der gjerningsmannen er opptatt av å foreta en rasjonell kalkyle av på den ene siden sjansen for å bli tatt og omkostningene ved det, veid opp i mot ulempene ved ikke å få tilfredsstilt et behov på en lovstridig måte⁷².

Når dagpengemottakeren opplever at hun ikke har noe reellt valg, forstår jeg det som at veiledningens effekt i stor grad vil forsvinne. Hvis det er sånn at det for dagpengemottakeren er mer rasjonelt å skaffe seg litt ekstra inntektsgrunnlag i en vanskelig livssituasjon, vil informasjonen fra etaten om kontrollens konsekvenser ha mindre betydning. Dette kan også sammenlignes med den betydningen straffetrusselen har i forhold til det å avverge lovbrudd. Mathiesen (1995 s. 109) har følgende hovedresonnement i sin kritikk av allmennprevensjonen: «(...) kort sagt, og spissformulert: Overfor dem som ikke «trenger» den, fungerer allmennprevensjonen. Overfor dem som «trenger» den, fungerer den ikke.» Med dette mener Mathiesen at personer som holdes tilbake fra straffbare handlinger av normative bindinger, lever i en moralsk fortolkningsramme som samtidig gjør at straffen framstår som en trussel eller har i seg et slags moraldannende budskap. De som ikke holdes tilbake av disse bindingene, befinner seg innenfor en normativ tegnstruktur som nøytraliserer straffens avskrekkende virkning (Mathiesen 1995 s. 109-110).

Jeg har vist at etatens forståelse av veiledningsbehovet deles inn etter hvor bevisste dagpengemottakerne er at de gjør noe galt. Jo mindre dagpengemottakerne er klar over dette, jo mer informasjon trenger de om kontrollens konsekvenser. Ingen av dagpengemottakerne jeg intervjuet, foruten Ole B., var uvitende om at de gjorde noe galt. Etter etatens typologi, kan handlingene deres plasseres i gråsonen mellom forsettlig og uaktsomhet.

Problemet med etatens inndeling av dagpengemottakernes veiledningsbehov, er at den ikke fanger opp hvilken betydning informasjon om kontrollen har i forhold til dagpengemottakernes situasjon. I det siste avsnittet har jeg vist at informasjon om kontrollen og dens konsekvenser kan ha mindre betydning for dagpengemottakere som er i en vanskelig livssituasjon. På grunn av at den økonomiske deprivasjonen er et fellestrekk ved alle

⁷²En diskusjon om allmennprevensjonsteoriens begrensninger vil stå sentralt i kapittel 7.

Kapittel 6

dagpengemottakeres livssituasjon, kan dette bety at det er et fattigdomsproblem som fører til overforbruk av dagpenger. I hvert fall vektlegger mine informanter at det først er i en slik situasjon at man går til det skrittet å føre opp for få arbeidstimer. Jeg har tidligere vist at informasjonen om kontrollen fokuserer på dagpengemisbruk som et moralsk problem. I den grad det er en fattigdomsproblematikk som ligger bak dagpengemottakernes handlinger, kan det stilles spørsmålsteget ved denne måten å forstå handlingene på. Jeg vil hevde at feiltolkningen har sin bakgrunn i at etaten retter oppmerksomheten mot enkeltpersoners moralske handlinger, ikke mot situasjonene og strukturene som skaper lovbruddet.

Jeg har vist at etaten kan ha problemer med å nå fram med informasjon om konsekvenser av misbruk, hvis dagpengemottakeren i mindre grad vet at handlingen er uriktig. Årsaken til det er at dagpengemottakeren kan ha vanskelig for å kjenne seg igjen i skremselsbildet av misbrukeren. Istedenfor kan denne type formidling ha omkostninger for relasjonen til den generelle dagpengemottakeren.

På tross av dette vil jeg understreke at individuell veiledning i forhold til utfylling av meldekortene, kan ha betydning for noen grupper dagpengemottakere. For eksempel kan den personlige veiledningen oppklare misforståelser når dagpengemottakernes handlinger befinner seg i gråsonen mellom uvitenhet og uaktsomhet. Dette vil da spesielt gjelde dagpengemottakere som er fremmedspråklige og som jobber deltid i provisjons- og skiftarbeid. En generell veiledning i utfyllingen av meldekortene kan i mindre grad fange opp misforståelser som har sin bakgrunn i språkproblemer, eller i manglende samsvar mellom lønn og arbeidstimer.

I neste delkapittel vil jeg mer spesifikt trekke fram det som skiller kontrolltiltak fra veiledningstiltak, og diskutere hvilken betydning Arbeidsmarkedsetatens prioriteringer har for tillitsforholdet mellom dagpengemottaker og Arbeidsmarkedsetaten.

6.1.3 «Jo mer kontroll jo mindre tillit»

Jeg har vist at etaten først og fremst har bygget ut kontrollapparatet for å redusere antall feilutbetalinger. Men på grunn av at Dagpengekontrollen oppdager så mange flere saker, kom veiledningstiltakene i fokus. Etaten var urolige for de høye tallene. Veiledningen har i første

Kapittel 6

rekke hatt som formål å informere om kontrolltiltakene, da etaten oppfatter det som at dagpengemottakerne er grundig nok informert om regelverket. Det var for å dra nytte av de allmennpreventive virkningene av kontrollen at informasjonsarbeid kom i fokus. Informasjonen har derfor hatt som siktemål å avskrekke personer fra å utføre handlingen, fordi den skal gjøre dagpengemottakeren bevisst på at det er misbruk og at det får konsekvenser. Den fokuserer derfor på de moralske sidene ved dagpengemisbruket, fordi etaten mener at det er i personen lovbruddet har sin årsak. Kontroll- og veiledningstiltakene etaten har prioritert kan derfor best beskrives som sammenvevde. De er begge motivert ut fra det samme formålet, nemlig å redusere antall feilutbetalinger ved å intensivere kontrollen.

Men betraktet hver for seg uavhengig av sammenvevingen i Arbeidsmarkedsetaten er det forskjeller mellom kontroll- og veiledningstiltak. Veiledning har i seg muligheten til å bygge opp tillit mellom dagpengemottaker og arbeidskontor, mens kontroll kan være med på å bryte ned dette tillitsforholdet. I utgangspunktet er Dagpengeordningen grunnlagt på et tillitsforhold mellom dagpengemottaker og arbeidskontor. 'Tillit' er et begrep som i motsetning til fortrolighet ikke retter seg mot allerede kjente opplevelser og erfaringer, men mot framtidige forhold (Sosiologisk leksikon 1997 s. 327). Sosiologisk har man vært opptatt av hvordan man ved hjelp av tillit kan redusere framtidig kompleksitet⁷³. For eksempel har Giddens i boken «The consequences of modernity» fra 1990 rettet oppmerksomheten på forholdet mellom tillit og risiko. Han hevder at den sosiale konsekvensen av at individet er frikoblet fra tradisjonelle sammenhenger er økt fokusering på tillit i all interaksjon (gjengitt etter Moe 1994 s. 217). På bakgrunn av dette vil jeg i det følgende se nærmere på hvilke signaler veilednings- og kontrolltiltak sender ut i forhold til det å fastholde et tillitsforhold⁷⁴. Siden jeg betrakter kontroll- og veiledningstiltakene som sammenvevd, vil jeg i tilnærmingen ta utgangspunkt i informantenes opplevelse av kontrollen. Jeg vil skille mellom to forhold når det gjelder oppfattelsen av kontrollen. For det første vil jeg trekke fram i hvilken grad informantene, både ansatte og dagpengemottakerne, opplever det som akseptabelt at dagpengemottakerne blir kontrollert. For det andre vil jeg fokusere på hvordan dagpengemottakerne jeg intervjuet reagerer på å bli kontrollert.

⁷³ Luhmann (1979) har i boken «Trust and power» fra 1968 analysert hvordan tillit kan fastholdes med symboler som kan kode forventninger og generalisere forventninger, og hvordan tillit muliggjør komplekse sosiale ordener.

⁷⁴ Jeg avgrensner problemstillingen fra å drøfte i hvilken grad tillitsforholdet i utgangspunktet er tilstede i relasjonen.

Kapittel 6

En form for aksept

Det viste seg at det ikke var noen motsetning mellom de ansatte informantene og dagpengemottakerne når det gjaldt å akseptere kontrolltiltakene. Begge informantgruppene fant det akseptabelt at man blir kontrollert for å sjekke om pliktene er oppfylt.

At ansatte i etaten aksepterer kontrollen er ikke overraskende. Det som de fleste fra denne informantgruppen opplever som problematisk med kontrollen, er at siden den er generell må man kontrollere ærlige mennesker. En informant ansatt på Dagpengekantoret i Arbeidsdirektoratet forteller følgende om dette:

«Det er klart at det er problematisk å kontrollere generelt og 92,5 % er ærlige mennesker. Det er vanskelig å kontrollere ærlige mennesker. Vi vet jo aldri hvem dette er. Det er det som er problemet med denne typen kontroller. Fordi vi ikke vet hvem misbrukeren er i utgangspunktet, så må kontrollen være generell. Og det er et aspekt ved kontrollsamfunnet som ingen helt har fått med seg. Fordi alle tror at hvis du skal kontrollere så kontrollerer du bare dem som er kjeltringer, de oppfatter ikke at for å ta kjeltringene så må du kontrollere alle.»

Siden det er så få som misbruker ordningen i forhold til det totale antallet dagpengemottakere, kan det oppleves som vanskelig å kontrollere personer som i utgangspunktet ikke har gjort noe galt. Jeg tolker det som at de ansatte opplever det som vanskelig på grunn av at det kan gå ut over den «ærlige» dagpengemottakers tillitsforhold til arbeidskontoret. Men som informanten er inne på, er det vanskelig å unngå dette hvis man velger å kontrollere ved bruk av automatisert etterkontroll. Kontroller av denne typen må være generelle siden man ikke vet hvem misbrukeren er.

Dagpengemottakerne jeg intervjuet aksepterer kontrollen ut fra de samme begrunnelsene som ansatte i etaten. De oppfatter det som forståelig at Arbeidsmarkedsetaten kontrollerer at utbetalingene er korrekte. Anders' svar kan illustrere det:

«Jeg synes det er relativt innlysende at etaten kontrollerer. Når de gir ut penger, så skal de også vite at de går til de rette personene. De kunne jo ikke bare sitte å spytte ut penger i hytt og pine uten at de visste hvor de pengene ble av. Det ble jo som om jeg skulle investere i et selskap som jeg ikke visste døyten om.»

Kapittel 6

Ellen opplever det også som greit at de kontrollerer og forstår hvorfor de gjør det. Til tross for at hun følte seg tvunget til å utføre handlingen, har hun forståelse for at Arbeidsmarkedsetaten i sine kontrollrutiner ikke kan ta hensyn til slike forhold. Kontrollen må være generell. Hun sier følgende om det:

«Alle har jo sikkert veldig forskjellige motiver for å gjøre det, og det kan ikke de som kontrollerer ta hensyn til. Det får man heller ta hensyn til når man skal vurdere reaksjonene.»

Forholdet mellom kontrollen og reaksjoner vil jeg drøfte i kapittel 6.2.5. Hovedpoenget her er at Ellen aksepterer en generell kontroll, da den ikke kan ta hensyn til den enkelte dagpengemottakers individuelle motiver. Men dette er bare en side av hvordan dagpengemottakerne oppfatter kontrollen. Det trenger ikke å bety at de oppfatter det som en god måte å innrette systemet på. Hva det kan innebære, vil jeg utforske i neste avsnitt.

Å bli misforstått

Når det gjelder dagpengemottakernes reaksjoner på kontrollen, stiller det seg annerledes. Selv om de aksepterer at det kontrolleres, har kontrollen signaleffekter som gjør at mange av dem reagerer på en ikke tilsiktet måte. Siden flere av dagpengemottakerne jeg intervjuet opplever kontrollen som mistenkeliggjørende og som overformynderi, kan den virke provoserende istedenfor disiplinierende. Både Hannah, Anders, Kari og Ole B. oppfatter kontrollen på denne måten. Anders ser etatens side av saken, men fra eget ståsted opplever han kontrollen som provoserende. Han sier følgende om det:

«Jeg kan jo se hvis jeg tar deres side av saken, at kontrollen er fordelaktig for dem. Men på den annen side så må jeg si at for meg som er den som blir stilt overfor kontrollen, eller samkjøringen av registrene, så synes jeg at det er noe som skurrer med det hele. Man føler seg mistenkeliggjort, og det er litt sånn «Storebror ser deg» opplegg. Og tross alt så er man en samfunnsborger som må ta ansvar for sitt eget liv. Vi skal ikke bare bli tredd over hodet alle slags forordninger og regler uten å reagere i det hele tatt.»

Hannah oppfatter også kontrollen som mistenkeliggjørende, men legger vekt på at den signaliserer mistillit til dagpengemottakeren. Dette sitatet kan illustrere det:

«Du får opplevelsen av at de ikke kan stole på folks egen moral. Det skal kontrolleres, noe som også blir et slags overformynderi.»

Kapittel 6

Siden dagpengemottakerne selv ikke opplever det som at de har en dårligere moral enn andre, men heller føler seg tvunget til å handle på tvers av selvrespekten, blir etatens fokus på moral opplevd som en paradoksal mistenkeliggjøring. En effekt av at man opplever å bli umyndiggjort eller mistenkeliggjort på feil grunnlag, er at man kan reagere motsatt enn forventet på kontrollen. Anders opplever at kontrollen kan skape enda mer ulydighet. Han sier følgende om det:

«Så prøver man heller å utnytte systemet, og prøver å finne snikveier istedenfor å prøve å følge systemet. Som arbeidstaker på arbeidsplasser hvor bedriften har veldig mye kontrollvirksomhet og kontrollrutiner har jeg opplevd to effekter av det. For det første så føler man seg jo mer eller mindre umyndiggjort som arbeidstaker, og for det andre så går det mer sport i det at man forsøker å overtre kontrollrutinene. Jo mindre, kontroll jo mer tillit.»

Anders opplever det derfor som at økt bruk av kontrolltiltak fører til mindre tillit, og derfor økt antall feilutbetalinger⁷⁵. Kun en av informantene ansatt i Arbeidsdirektoratet la vekt på at kontrollvirksomheten kan virke mistenkeliggjørende på dagpengemottakerne. Hun sa følgende om det:

«Det er klart at folk kan føle at det er ubehagelig. En del bryr seg nok ikke noe særlig om det, har man rent mel i posen så gjør man kanskje ikke det. Men det kan jo være en sånn «Storebror ser deg» negativ effekt, litt vel mye barnehagementalitet. Mange oppfatter det som ydmykende å motta dagpenger, og hvis de i tillegg skal bli kontrollert i etterkant i forhold til at de gjør det rettmessig, så kan du føle en slags dobbelt stigmatisering.»

Informanten trekker fram at det å være arbeidsløs er å tilhøre en stigmatisert gruppe, og når man samtidig blir kontrollert, kan dagpengemottakerne oppleve det som at et ytterligere stempel settes på den enkelte. At arbeidsløse i utgangspunktet er en stigmatisert gruppe, er diskutert i ulike sammenhenger i arbeidsløshetsforskning. Blant annet Kaul og Kvande (1986 s. 43) viste i en intervjuundersøkelse fra 1986 at: «(...) det langt fra er uproblematisk å bli arbeidsløs i dagens Norge.» Dette har sammenheng med at å tre inn i klientrollen og oppleve betydelig nedgang i inntekt, går utover både selvtilit og handlingsmuligheter. Situasjonen som arbeidsløs oppsummerer Kaul og Kvande (1986 s. 45) på følgende måte: «De som hadde det bra før, får det vondt. For andre gjør arbeidsløsheten vondt verre.»

⁷⁵ Mer generelle teoretiske drøftelser av dette, vi jeg diskutere i kapittel 7.2.

Kapittel 6

Halvorsen (1994a) har trukket fram at det traumatiske ved å bli arbeidsløs også har sammenheng med elendighetsperspektiver⁷⁶ på arbeidsløshet som formidles i media. Halvorsen (1994a s. 14) hevder at det: «(...) bidrar således til å spre myter og halvsannheter om hvordan de arbeidsløse har det.» Dette gjør situasjonen enda vanskeligere for de arbeidsløse, og medfører at de utsettes for en type statistisk diskriminering. Han skriver videre at: «Elendighetsbeskrivelser av arbeidsløshet som fremstilles som «sosial død» bidrar til å understøtte arbeidsetikken, som i sin tur vil forsterke de arbeidsløses negative selvbilde.» Elendighetsbildet av den arbeidsløse fungerer derfor som en type skremselspropaganda for at arbeidstakere skal styrke arbeidsetikken. Omkostningene av dette er det arbeidsløse som må bære i form av et sosialt stigma. På bakgrunn av dette vil jeg konkludere med at det å måtte tre inn i klientrollen og oppleve betydelig nedgang i inntekt, gjør at arbeidsløse kan oppleve situasjonen som stigmatiserende. I tillegg påføres arbeidsløse et samfunnsskapt stigma, for at arbeidstakere skal motiveres til å arbeide.

At kontrollen påfører dagpengemottakerne et ytterligere stempel som stigmatisert gruppe, oppleves som urettferdig av dagpengemottakerne jeg intervjuet. Siden flere av dem følte seg tvunget til å gå på kant med loven for å overleve med et lavt dagpengegrunnlag, opplever de det som urettferdig at det ensidig satses på kontroll. Flere av informantene kom med forslag om at politikere heller burde endre systemet for beregning av dagpengegrunnlag, noe som i tillegg ville redusert skadevirkningene av å være arbeidsløs. Dette sitatet fra Hannah kan illustrere dette:

«Jeg synes hele systemet er galt, og det synes sikkert mange. Det var derfor jeg gjorde det. Jeg synes det var urettferdig at jeg fikk så lite dagpenger, og at jeg skulle klare meg på så lite. Så det de må gjøre er å forandre måten dagpenger blir beregnet på.»

Å møtes med mistillit

Dagpengemottakerne jeg intervjuet aksepterer derfor kontrollen, men opplever at kontrollen har en negativ signaleffekt som kan provosere fram måter å utnytte systemet på. De opplever seg som misforstått. I bunnen ligger et paradoks. På den ene siden forventes det av dagpengemottakerne at de skal opptre korrekt i et tillitsforhold. Men på den andre siden

⁷⁶ Både Halvorsen (1994a) og Kaul og Kvande (1986) er derfor opptatt av å nansere dette elendighetsbilde, ved å peke på ulike mestringsstrategier. Flertallet av arbeidsløse mestrer faktisk sin vanskelige situasjon på ulike måter.

Kapittel 6

oppfatter dagpengemottakerne jeg intervjuet at etaten sender ut signaler om mistillit til handlingene deres. Dette sitatet fra Anders kan illustrere dette:

«Jo mindre kontroll jo mer tillit. For det er jo en sammenheng der, både den følelsen du får som dagpengemottaker og hvordan presentasjonen er fra arbeidskontorets side. Hvis man presenterer det som om det er et rent kontrollsystem, så har man tatt utgangspunkt i at man har mistillit til dagpengemottakeren. Hvis man presenterer det som at det bygger på tillit og at det er lite kontroll, så tror jeg også at man føler seg mer forpliktet overfor det.»

Kontrollen signaliserer at de ikke er til å stole på. Siden kontrollen oppfattes som et uttrykk for mistillit, blir dagpengemottakernes negative holdning til etatens kontrolltiltak forståelige. Formålet med informasjon om kontrolltiltakene er ikke å bygge videre på et tillitsforhold, men å advare potensielle misbrukere. Da har man også i utgangspunktet tolket dagpengemottakernes atferd innenfor denne tolkningsrammen. Etaten definerer problemstillingen som at dagpengemottakerne er gitt en tillit som de velger å misbruke. Siden etaten tolker årsaken til feilutbetalingene som et valgt tillitsbrudd, blir det også forståelig at etaten kontrollerer dagpengemottakerne for å overvåke at pliktene følges. Men i den grad feilutbetalingene har sin opprinnelse i en fattigdomsproblematikk, vil strategien oppleves som urettferdig av dagpengemottakerne.

Jeg forstår det derfor som at kontroll kan skape mindre tillit, noe som indirekte kan gå utover dagpengemottakernes opprettholdelse av pliktene overfor etaten. Etaten er også klar over dette misforholdet. En informant ansatt i etaten beskriver dilemmaet på denne måten:

«I forbindelse med informasjonskampanjen, er det klart et problem at etaten mistenkeliggjør folk som overhodet ikke har gjort noe galt. At vi sender ut et brev til alle som sier at: «Vi skjærper kontrollen mot dagpengemisbruk.» Og når vi bruker generelle termer, så blir det generelt oppfattet som at det gjelder for alle. Og det er mistenkeliggjørende, og det er et veldig dårlig utgangspunkt for et godt tillitsforhold mellom arbeidssøkere og arbeidskontoret. Det er som arbeidssøker du er her først og fremst, dagpenger er bare en biting. Det er ikke noe spesielt heldig i forhold til tillitsforholdet som vi skal bygge opp for å formidle dem eller utdanne dem gjennom kurs.»

Men problemet kan igjen tilbakeføres til dagpengeordningens dobbelte forankring, som jeg tok opp i kapittel 4.1. Det at Arbeidsmarkedsetaten bruker dagpengeordningen som styringsredskap i arbeidsmarkedspolitikken, kan gå utover tillitsforholdet mellom arbeidssøkeren og etaten. Samme informant forteller videre om det:

Kapittel 6

«Dagpengesaker er noe arbeidskontoret har hatt siden ordningen ble innført. Egentlig hører dagpenger til trygd. Dagpengeordningen administreres av oss fordi den skal kobles til formidling og mobil arbeidskraft, og at det er vi som har sanksjonsmuligheter hvis man ikke følger pliktene. Og det har stort sett gått veldig bra, det er derfor den fortsatt er her. Men det er også veldig belastende for oss, å gi folk avslag og finne ut at folk ikke har rettigheter som de tror de har. Det er veldig belastende i forhold til det å bygge opp et tillitsforhold for å formidle dem i jobb. Det at vi må gå inn og kontrollere og avdekke misbruk, er ikke noe som blir oppfattet positivt av arbeidssøkeren. I utgangspunktet mener jo de fleste at dette er noe jeg har krav på, det er felleseie som jeg har betalt inn til som jeg kan ta ut av.»

Det er et dilemma at etaten både administrerer trygdeordningen og er avhengig av et tillitsforhold til arbeidssøkeren for å gjennomføre sysselsettingspolitikken. Det at etaten kontrollerer for å avdekke misbruk, blir oppfattet som negativt av arbeidssøkeren som etaten skal formidle til jobb. Kontroll av misbruk blir derfor ikke bare et problem for dagpengemottakeren. Men etatens dilemma er et valg, de oppfatter det som nødvendig å ha dagpengeretten som sanksjonsmulighet for å gjennomføre arbeidsmarkedspolitikken. Hvilke konsekvenser kontrollen har for dagpengemottakerne vil jeg utdype i kapittel 7.3. I neste delkapittel vil jeg analysere måten det kontrolleres på, og hvilken innvirkning det har på forståelsen av handlingen som straffbar.

6.2 Forhåndskontroll - etterkontroll

Med utgangspunkt i et skille mellom forhånds- og etterkontroll, vil jeg i dette kapitlet utforske etatens kontroller av dagpengeutbetalingene. Siden utbetalingene baserer seg på både dagpengevedtaket og rapporteringen på meldekortene, vil inndelingen i forhånds- og etterkontroll resultere i en analyse av følgende fire kontroller:

- Kontroll av beslutningsgrunnlaget før dagpengevedtak (forhåndskontroll)
- Kontroll av meldekortene før anvisning (forhåndskontroll)
- Kontroll av beslutningsgrunnlaget etter vedtak (etterkontroll)
- Kontroll av meldekortene etter anvisning (etterkontroll)

Jeg vil innledningsvis skille mellom to ulike måter å kontrollere riktigheten av opplysningene på. Saksbehandlingsrutinene kan enten være en innholdsmessig prøving av opplysningene, eller de kan kontrollere formelle sider ved de enkelte opplysningene (Schartum 1997a s. 4).

Kapittel 6

Begge deler kan utføres både maskinelt og manuelt, forskjellen er om det er en saksbehandler som foretar vurderingen eller et dataprogram⁷⁷.

Kontroll av formelle sider vil i første rekke være kontroll av inntastingsfeil som kan oppstå når opplysningene på søknadsskjemaet registreres i Totalsystemets registreringsbilde. Et eksempel på innholdsmessig prøving av opplysninger er registerutredning. Schartum (1994a s. 40) har definert begrepet registerutredning som: «(...) det å få et saksforhold opplyst ved hjelp av opplysninger som allerede finnes i edb-registre i eller utenfor forvaltningsorganet.» Registerutredning er derfor en måte å resirkulere registrerte opplysninger, og kan utføres ved bruk av ulike tekniske fremgangsmåter. 'Samkjøring' 'kobling' og 'krysskjøring' er betegnelser på teknikker hvor en automatisert registerutredning tar utgangspunkt i to eller flere registre. Siden det er registrerte opplysninger som samkjøres, vil registerutredningen være en type etterkontroll. 'Enkeltoppslag' er betegnelse på en manuell registerutredning som utføres som et ledd i ordinær saksbehandling, enten samlet for flere saker eller fortløpende for den enkelte. Siden enkeltoppslag foregår som et ledd i førsteinstansen i ordinær saksbehandling, mens samkjøring foregår som et ledd i forvaltningens stikkprøvekontroll av opplysningene etter at vedtaket er truffet, er forskjellen når i saksbehandlingsprosessen registerutredningen utføres.

At det er sentralt å diskutere bruk av forhånds- og etterkontroll, har sammenheng med kostnadseffektiviseringsprosjekter i offentlig forvaltning som jeg trakk fram i kapittel 5.3. På grunn av at manuell kontroll er kostbart, har offentlig forvaltning utviklet strategier som skal erstatte behovet for denne type kontroll. Schartum (1997a) deler det inn i følgende tre strategier:

- Flere automatiske kontroller
- Maskinell siling av ukurante saker som skal kontrolleres av saksbehandlere
- Overlate kontrollarbeidet til eksterne aktører som f. eks oppgavepliktige institusjoner

Automatisert kontroll utføres som en etterkontroll, og velges fordi den framstår som en forholdsvis billig måte å kontrollere på. Forhåndskontroll av opplysninger, for eksempel med

⁷⁷ Dette betyr at når en saksbehandler bruker et dataregister til å kontrollere innholdsmessig riktighet av opplysningene, er det en manuell handling.

Kapittel 6

‘enkelttoppslag’, er ofte vurdert som for tids- og ressurskrevende. Dette har to negative effekter for partene. For det første har kontrollarbeidet i seg en tendens til å vektlegge omgjøringsvedtak framfor å treffe korrekte vedtak første gangen, noe som skaper rettsuvisshet hos de involverte partene. For det andre vil konsekvensen være at flere straffbare handlinger oppstår. Som Schartum (1997a s. 9) uttrykker det:

«En vektlegging av etterkontroll i forvaltningens kontrollrutiner vil også kunne skape situasjoner der det blir fullbyrdet flere straffbare handlinger enn med tidligere kontroller. Etter min mening er det generelt grunn til å foretrekke rutiner som er egnet til å forhindre at det for eksempel kommer til urettmessig utbetaling, framfor å skape situasjoner der straffbare handlinger skjer, korrigeres og straffeforfølges.»

Jeg kommer derfor til å undersøke om redusert forhåndskontroll av opplysninger som ligger til grunn for dagpengevedtaket og utbetalinger av dagpenger, har ført til økt bruk av etterkontroll. Jeg starter med å beskrive forhåndskontroll av dagpengevedtak og meldekortene, og vil deretter gi en fremstilling av etterkontrollen. Jeg kommer også til å beskrive saksbehandlingen i kjølvannet av etterkontrollen, siden det forteller noe om kontrollformen. Dette innebærer å vise hvordan saker velges ut til politianmeldelse, og en diskusjon av den sivil- og strafferettslige sanksjonens plass i etterkontrollen.

6.2.1 Streng dokumentasjonskrav til vedlegg

Dagpengesøker har ansvaret for å innhente opplysningene som inngår i beslutningsgrunnlaget for dagpengevedtaket. At dagpengesøker er tildelt oppgaven er kostnadseffektivt for etaten, da det sparer etaten for å utføre den arbeidsoppgaven. Men det skal også ansvarliggjøre stønadssøkeren i forhold til opplysningene som avgis. En informant ansatt på Dagpengekontoret i Arbeidsdirektoratet forteller følgende om dette:

«Vi forsøker å dytte mest mulig av informasjonsinnhenting over på stønadssøker, fordi da vet han hvilken informasjon vi etterspør. Det er bevisst av to årsaker. Det ene går på effektivitet i vår saksbehandling, og det andre går på at da vet han hva vi har. En av grunnene til det er jo at i folketrygdloven står det at den som gir uriktige opplysninger kan straffeforfølges, og det er lettere å føle et ansvarsfritak for opplysninger andre har gitt enn de du har gitt selv. Det ansvarliggjør deg i forhold til situasjonen.»

Det at beslutningsgrunnlaget innhentes av stønadssøker er derfor en ordning som skal ha gunstige virkninger for søker også. Siden dagpengesøker har ansvaret for opplysningene som

Kapittel 6

gis, hevder informanten at søker i større grad vil oppleve seg som forpliktet til å gi riktig informasjon.

På den andre siden vil de strenge dokumentasjonskravene gjøre det vanskelig for dagpengesøker å unngå å gi riktig informasjon. Dagpengesøknaden krever en rekke kopierte vedlegg for å være komplett⁷⁸. Hvis ikke alle dokumentene er lagt ved blir resultatet avslag på søknaden. Vedleggene har som funksjon å bekrefte at opplysningene i søknaden er riktige. Følgende vedlegg kreves til søknaden:

- Alle lønns- og trekkoppgaver og trygdeytelser for fjoråret
- Lønnsoppgave for desember hvis søknad skal behandles ved begynnelsen av året
- Skattekort
- Kopi av arbeidsavtalen for siste arbeidsforhold og eventuelle øvrige for de siste 12 månedene
- Bekreftelse på sluttårsak

Sluttattesten er viktig som dokumentasjon på at man er ufrivillig arbeidsløs. Er dagpengesøker frivillig arbeidsløs, må hun vente i 8 uker før dagpenger blir utbetalt. Har søker problemer med å få sluttattest fra arbeidsgiver, er arbeidskontoret behjelpelige med å skaffe den. En saksbehandler på arbeidskontoret forteller følgende om dette:

«Noen har problemer med å få den type opplysninger fra arbeidsgiver. Da kan vi gjøre unntak på kravet om at det er arbeidssøker selv som skal skaffe til veie nødvendig dokumentasjon, for da kan vi ringe eller skrive til arbeidsgiver. I følge sysselsettingsloven så har jo arbeidsgiver plikt til å gi opplysningene vi ber om. Det hender at arbeidssøkeren kommer og er helt fortvilet. De har 4 ukers frist på å levere søknaden etter at de har fått den utlevert, og de har purra og purra arbeidsgiver og får ikke noen respons. Da kan vi ta i mot søknaden sånn som den er, og så tar vi kontakt med arbeidsgiver og lager et internnotat på de opplysningene vi har.»

Så det finnes unntak fra dette kravet, men det skal en del til for at arbeidskontoret går inn og skaffer de nødvendige opplysningene. Folketrygdloven ble fornyet 1. januar 1997, og hva som godtas av blant annet lønns- og trekkoppgave var en viktig del av endringen. En informant ansatt i Arbeidsdirektoratet forteller følgende om det:

⁷⁸ I Dagpengebrosjyren (Arbeidsmarkedssetaten 1997a s. 8-9) er det også listet opp en rekke andre dokumenter som det kan være nødvendig å legge ved, men her vil jeg kun gå nærmere inn på basisdokumentene.

Kapittel 6

«Kravet til at du skal ha gyldige lønns- og trekkoppgaver er ganske stort, og de skal være dokumentert. Det er definert i forskriften til den nye Folketrygdloven. f.o.m. 01.01.97. Lønns- og trekkoppgaver og trygdeytelser for fjoråret skal leveres som datautskrifter fra lignings- og trygdekontor og være stemplet og signert av tjenestemann. Det holder ikke med ligningskontorets tilsendte oppgaver. Årsaken til det har vært å minske behovet for forhåndskontroll og begrense dokumentfalsk. Før godtok arbeidskontoret lønns- og trekkoppgaver uten stempel og underskrift.»

Arbeidsmarkedsetaten har derfor redusert behovet for forhåndskontroll av inntektsopplysninger med de strenge dokumentasjonskravene. Uten godkjente underskrifter og stempel var det tidligere mye enklere å forsøke å «trikse til seg» et høyere dagpengegrunnlag. Eksempelvis sier en ansatt på et arbeidskontor at:

«Vi har blitt strengere på dokumentasjonen som vi tar i mot. Tidligere så tok vi i mot en lønns- og trekkoppgave uten å blunke. Det gjør vi jo ikke lenger. Det er fordi at blokker med lønns- og trekkoppgaver kan du kjøpe i nærmeste bokhandel eller i Narvesenkiosker. Og det oppdaget noen. Så hadde vi også noen som du kunne ta med deg på ligningskontoret, for å få de til å skrive ut hva du har hatt i lønn og sånn for hånd. Da var det enkelt å sette et tall eller to foran, eller en null etter. Vi har blitt en del strengere der, så vi har nok unngått misbruk på den måten.»

Arbeidskontoret har også strengere dokumentasjonskrav til attester, sluttattester og arbeidsavtaler fra arbeidsforhold. En ansatt informant i Arbeidsdirektoratet forteller følgende om det:

«I henhold til kvalitetssikringsrutinene godtas ikke rene påstander fra søkeren om at de er oppsagt og uforskyldt ledig og derfor ikke skal ha 8 ukers sanksjonen før dagpenger utbetales. Det skal dokumenteres.»

De strenge dokumentasjonskravene reduserer derfor behov for en forhåndskontroll av beslutningsgrunnlaget. Siden vedleggene skal være så godt dokumentert, er det ikke nødvendig med en ytterligere innholdsmessig kontroll av opplysningene.

Men før enkeltvedtaket treffes vil det være aktuelt å forsikre seg om at det ikke skjer feil i overgangen fra søknadsskjema til registreringsbildet. Det er derfor lagt inn formell maskinell kontroll i Dagpengesystemets dataprogram. Kontrollene sjekker da om de registrerte opplysningene er i samsvar med visse formelle eller innholdsmessige elementære krav. Schartum (1997a s. 5) betegner en slik kontroll for inndata-kontroll. Inndata-kontroll er i første rekke en kontroll av at saksbehandler ikke taster inn feil opplysninger fra de

Kapittel 6

dokumenterte vedleggene til søknaden. Dette vil være inntastingen av variable verdier som navn, inntekt, antall barn, statsborgerskap. Schartum (1989) har i sin undersøkelse av dagpengesystemet blant annet sett nærmere på i hvilken grad det er etablert kontrollrutiner i dagpengesystemet for inndata-kontroll⁷⁹. Samtlige av inndata-kontrollene skal sikre at feltene i skjermbildene er utfylt på lovlig måte. Feltdefineringen i seg selv innskrenker noen valgmuligheter, siden det på forhånd for eksempel er definert antall posisjoner en variabel kan bestå av og om variablene er numeriske, alfabetiske eller alfanumeriske.

Det Schartum spesielt har sett nærmere på, er grenseverdier for inndataene⁸⁰. Grenseverdier vil si at registreringer av tall ikke kan overstige visse grenser. Schartum (1989 s. 27-34) vurderte samtlige kontrollverdier med et utenrettslig grunnlag⁸¹ som unyttige ut i fra et kontrollspørsmål. Ingen av grenseverdiene vil derfor ha noen praktisk verdi som et ledd i en forhåndskontroll av opplysningene. Et eksempel på dette er at kontrollverdien for maksimal utbetaling omgjort til prosent er satt til 1400% høyere enn det Dagpengesystemet tillater. Et annet eksempel på en kontrollverdi med liten praktisk verdi er at grenseverdien på skatteprosenten er satt til 80%. Siden dagpenger ikke beregnes ut fra inntekter som er større enn seks ganger folketrygdens grunnbeløp, vil aldri skatteprosenten bli så høy. Schartums undersøkelse kan derfor tyde på at inndata-kontrollen er for dårlig til å fange opp typiske inntastingsfeil. På den andre siden vil en type etterkontroll før vedtaket sendes parten som jeg tar opp i kapittel 6.2.3, ha mulighet til å oppdage samme type feil. I neste delkapittel skal jeg se nærmere på forhåndskontrollen av meldekortene.

6.2.2 Selvbetjening av meldekortene

Når det gjelder utbetalingene av dagpenger baserer de seg som nevnt ikke utelukkende på søknaden. Det er dagpengemottakerens rapportering på de innsendte meldekortene som bestemmer hvor stor summen blir. Dagpengemottakeren sender meldekortene til Meldekortsentralen i Mo i Rana hver 14. dag. Forprosjekter til innføringen av Meldekortsentralen startet i 1988, men først i 1994 var alle arbeidskontor tilkoblet sentralen.

⁷⁹ Det har ikke skjedd nevneverdige endringer siden 1989, og vurderingen er derfor like relevant.

⁸⁰ Schartum (1989 s. 26) undersøkte også standardiserte verdier, og fant ut at dagpengesystemet har en rekke kontroller av dem med varierende kontrollnivå. Men i forhold til en rettslig vurdering fant han ingen forhold som trengtes å diskuteres nærmere.

Kapittel 6

Her vil jeg fokusere på hvordan behandlingen av meldekortene foregår, for å utforske i hvilken grad de blir forhåndskontrollert.

I Mo i Rana står det en optisk lesemaskin, som i løpet av 14 dagers perioden behandler ca. 1 million meldekort. Sentralen mottar nemlig alle meldekort, ikke bare meldekortene til arbeidssøkere som får dagpenger. Behandlingen av meldekortene er helautomatisert. En konvoluttåpningsmaskin åpner brevene arbeidssøkeren sender, deretter blir meldekortet skannet⁸² og mikrofilmet⁸³. Deretter legges det et raster, det vil si et punktmønster, over meldekortet, og en hake på meldekortet er en merkesak for rasteret. Det er lagt inn verdier i forskjellige bokser ut fra avkrysningen, og merket brukes til å se om rasteret har blitt lagt en millimeter for langt ned eller opp. Så leser den optiske maskinen inn alle opplysningene, og etter det kjøres en kontroll på om utfyllingen av kortet er fullstendig og logisk i forhold til følgende fire kontrollspørsmål som er spesifisert på meldekortet:

- Har du hatt lønnet/ulønnet arbeid de siste 14 dager?
(Lørdag, søndag, kvelds- og nattarbeid medregnet.)
- Har du vært syk i løpet av de siste 14 dager?
- Har du hatt ferie i løpet av de siste 14 dager?
- Har du vært på kurs/utdanning i løpet av de siste 14 dager?

Krysser arbeidssøkeren av ja på et av disse spørsmålene, samtidig som han/hun ikke krysser av for antall timer, stoppes den automatiserte behandlingen av meldekortet. Personen kan for eksempel ikke motta dagpenger og ha vært på ferie samtidig, eller krysse av ja for å ha jobbet, uten at det er kryss for antall timer. Alt dette blir sjekket, og kontrollen er spesielt omfattende for arbeidssøkere som mottar dagpenger. Opplysningene blir også logisk kontrollert mot opplysninger meldekortsentralen får overført fra Totalsystemet. Det er etablert spesifiserte utganger hvis kortet ikke er fullstendig og logisk utfylt i forhold til tidligere opplysninger

⁸¹ Schartum (1989) kritiserte også en grenseverdi som han vurderte at hadde tvilsom rettslig holdbarhet. Å bruke 40 timers uke som grense for normal arbeidstid, er kun en tolkning av en forskrift til arbeidsmiljøloven. Forskriften setter ikke noen absolutt grense.

⁸² Skanne vil si å omgjøre et dokument eller fotografi til et elektronisk bilde. De enkelte dataene blir da ikke digitalisert.

⁸³ Både det skannede og mikrofilmede bildet lagres, og etter at prosessen er ferdig arkiveres også det originale meldekortet.

Kapittel 6

eller i forhold til Totalsystemets opplysninger. En informant jeg intervjuet på Arbeidsdirektoratet jobber blant annet med dette:

«Og så har man definert, det er noe av det jeg jobber med, hvordan programmet skal fungere ordinært og i særtilfeller; hvilke tilfeller man ikke skal anwise maskinelt, hvilke tilfeller man skal det, bare gå til arkiv, oversendes arbeidssøker, oversendes Arbeidskontor og så videre.»

Kortet går til arkiv hvis arbeidssøkeren ikke mottar dagpenger eller stønadsforholdet er stanset. Hvis arbeidssøkeren har sendt inn et ufullstendig kort, for eksempel at hun ikke har fylt ut timer for lørdag og søndag eller underskrevet kortet, returneres automatisk en fotostatkopi av meldekortet til personen med en kommentar om hva som er feil. Da oversendes også et nytt meldekort og en ny konvolutt med beskjed om at det må fylles ut en gang til. Meldekortene sendes til det lokale arbeidskontoret hvis det er noe ulogisk i utfyllingen. For eksempel når det gjelder spørsmålet om utdanning, er det i Totalsystemet et Ja-felt for at utdanningen er godkjent og gir rett til dagpenger. Dette kontrolleres mot opplysningene som er registrert på dagpengemottakeren i Totalsystemet. Krysser man av i Ja-feltet når man er registrert med en utdanning som ikke er godkjent, vil systemet sende kortet til det lokale arbeidskontoret som sjekker det ut nærmere. Hvis alt er i orden beregner systemet hva den enkelte dagpengemottaker skal få utbetalt på grunnlag av avkryssningene på meldekortet.

Kontrollene før utbetaling⁸⁴ kan derfor avdekke at dagpengemottakeren ikke tilfredsstiller vilkårene for å være reell arbeidssøker. Men siden behandlingen av meldekortene er helautomatisert, finnes det ingen form for innholdsmessig forhåndskontroll av de avkryssede arbeidstimene. Dette betyr at grunnlaget for selve anvisningen ikke blir kontrollert.

Rapporteringen på meldekortene er et godt eksempel på en type selvbetjening i forhold til forvaltningen som jeg beskrev i kapittel 5.3. Schartum (1994a s. 38) hevder at: «(...) i den selvbetjente forvaltningen utreder parten de faktiske og rettslige forhold selv og får saksopplysningene matet inn i forvaltningens edb-system. Resultatet kommer i posten eller via tele-/datanettet til PCen.» I forhold til innsendelsen av meldekortene er det nettopp det som skjer. Dagpengemottakeren sender inn et ferdig utfylt meldekort, og behandlingen av

⁸⁴ Det vil si at kontrollene er lagt inn både før og etter anvisning, men før pengene utbetales til dagpengemottaker.

Kapittel 6

meldekortene er deretter helautomatisert. Resultatet kommer i form av en utbetaling på kontoen. En informant ansatt på Dagpengekantoret i Arbeidsdirektoratet som arbeider med Meldekortsentralens rutiner, forklarer hva som er årsaken til at de har valgt en slik løsning:

«Det med å basere seg på tillit har en sammenheng med at det er så mange dagpengemottakere. Og tenk om vi skulle kontrollere alle før vi utbetalte, det ville ta en evighet. Så sett i det lyset er det naturlig at man kontrollerer noe i ettertid. Det vi gjør er å la dagpengemottakeren si at jeg tror at jeg har rett til penger, og så oppgir de så og så mye. Så anviser vi løpende for at det må gå litt fort, og stikkprøvekontrollerer etterpå istedenfor. Vi har heller lagt vekt på effektivitet, også i stor grad siden det er en stønad som omfatter mange mennesker.»

Ifølge samme informant har Finansdepartementet kritisert etaten for den manglende innholdsmessige forhåndskontrollen av opplysningene. En del av ordlyden i økonomireglementet er basert på at forvaltningsorganet mottar søknader og vurderer dem, så er det en budsjettdisponeringsfullmektig som avgjør om personen skal få utbetaling. Deretter kontrollsignereres vedtaket og pengene utbetales. Informanten sier følgende om kritikken:

«Kritikken fra departementet går på at opplysningene på meldekortet ikke kontrolleres, og at vi faktisk baserer oss på tillit. Så forsvarer vi det med at det vil være veldig tungt, unødvendig masete og ubehagelig om man skulle kontrollere alle før utbetaling. Og siden vi har en etterfølgende kontroll, så er vi forpliktet i henhold til den også å jobbe med misbruksaker.»

Det er fremdeles uklart om arbeidsmarkedsetaten må søke om spesifikt unntak fra økonomireglementet, eller om den kan forutsette at stikkprøvekontroll etterpå godkjennes. Det sentrale spørsmålet er da om forvaltningen kan basere seg på omgjøringsvedtak, framfor å sikre at anvisningene blir korrekte i første omgang.

Jeg viste i forrige delkapittel at opplysningene dagpengesøker innhenter til dagpengesøknaden gjennomgår en manuell innholdsmessig kontroll, i og med at vedleggene må dokumenteres. Denne type dokumentasjon mangler fullstendig i forhold til opplysningene som avgis på meldekortene. Relasjonen dagpengesøker- og mottaker har i forhold til etaten, blir i begge tilfeller beskrevet som et tillitsforhold. Den store forskjellen er i hvilken grad dagpengesøker- og mottaker må dokumentere opplysningene. I neste delkapittel skal jeg beskrive etterkontrollen av beslutningsgrunnlaget for dagpengevedtaket. Og som fremstillingen har vist så langt, vil det ikke være særlig behov for en innholdsmessig kontroll etter at vedtaket er fattet, på grunn av de strenge dokumentasjonskravene til beslutningsgrunnlaget.

Kapittel 6

6.2.3 Et kvalitetssikret dagpengevedtak

Det finnes to måter å manuelt etterkontrollere framlegget av enkeltvedtaket, hvis forvaltningsorganet velger å kontrollere alle sakene. Det ene er å kontrollere formelt med utgangspunkt i dokumentene som er vedlagt søknaden, det andre å manuelt kontrollere om saksopplysningene er korrekte, for eksempel ved registerutredning under saksbehandlingen. Det sistnevnte er det i mindre grad behov for, på grunn av at de strenge dokumentasjonskravene sikrer innholdsmessig riktige opplysninger. En informant ansatt på Dagpengekantoret i Arbeidsdirektoratet forteller følgende om dette:

«Vi kontrollerer normalt ikke riktigheten av opplysningene, og det er noe vi kan kritiseres for. Men her kommer de strenge kravene til dokumentasjonen inn. For eksempel når det gjelder arbeidsinntekt, så ønsker vi primært en stemplet og signert utgave fra ligningskontoret. Da må man begynne å forfalske den, og for de som mangler utstyr vil det være vanskelig. De som virkelig vil det klarer det sikkert, men jeg tror ikke det er så veldig mange som vil det. Så jeg tror det ligger først og fremst i de strenge kravene til dokumentasjon. Vi har strenge krav til hvilke typer dokumentasjon vi godtar.»

En informant ansatt på arbeidskontoret forteller følgende om hvilken betydning det har hatt for saksbehandlingen på arbeidskontoret:

«Da vi fikk de strenge dokumentasjonskravene, så slapp vi å kontrollere opplysningene. Før så drev man litt mer med det, sjekket blant annet lønns- og trekkoppgaver og sånn.»

Dess høyere krav til dokumentasjon av opplysningene, jo mindre sjanse er det for at opplysningene kan være ukorrekte. Saksbehandleren kan da umiddelbart stole på at opplysningene er riktige, og trenger ikke kontrollere om de er korrekte.

Likevel blir opplysningene som ligger til grunn for dagpengevedtaket ytterligere formelt kontrollert før vedtaket sendes dagpengesøker. Dette gjelder kontroll i forhold til dokumentene som ligger til grunn for saksbehandlingen. Og som jeg var inne på i delkapittel 6.2.1, kan dette veie opp for manglende inndata-kontroll i dataprogrammet. Bakgrunnen for denne type kontroll, er at Arbeidsdirektoratet i de siste årene har satset sterkt på å etablere kvalitetssikringsrutiner nettopp for å unngå at det fattes vedtak med feil i beslutningsgrunnlaget. Kontroll av riktigheten av opplysningene har vært et viktig ledd i

Kapittel 6

dette. De første kvalitetssikringsheftene for dagpenger kom i juni 1996. Tidligere var det tre hefter, men nyeste utgaver er nå komprimert til to. Det ene omhandler søknad om dagpenger (Arbeidsmarkedsetaten 1998c), og det andre behandling av meldekort (Arbeidsmarkedsetaten 1998b). Heftene inneholder detaljerte rutinebeskrivelser om hva det skal informeres om, og hvordan man skal registrere inn de ulike opplysningstypene på bakgrunn av å ha sjekket den opplistede dokumentasjonen.

I kvalitetssikringsrutinene er det beskrevet en type manuell etterkontroll som utføres før vedtaket sendes parten. Den innebærer en funksjonsdeling mellom to saksbehandlere ved behandling av søknaden. Funksjonsdelingen skal sikre at vedtaket er behandlet rett ut fra foreliggende dokumentasjon. Rutinen skiller mellom saksbehandler A og B, hvor saksbehandler A mottar og behandler søknaden og saksbehandler B kontrollerer at det saksbehandler A har gjort er rett. Til slutt skal distriktsarbeidssjefen underskrive vedtaket med en kontrollsignatur, noe som oftest er delegert til avdelingsleder på arbeidskontorets dagpengeavdeling. Det er derfor involvert tre ansatte på arbeidskontoret i behandlingen av en søknad. En saksbehandler beskriver rutinen på denne måten:

«Når jeg behandler en søknad, så går den videre til en annen saksbehandler som kontrollerer det jeg gjør, før den går inn til avdelingsleder for underskrift. Det er jo en kontrollrutine som skal sjekke at jeg har gjort jobben riktig og at det ikke har blitt tastet inn noen feil opplysninger.»

Totalsystemet krever i tillegg signaturer fra to saksbehandlere ved registrering av dagpengevedtak. Dette er nylig innført etter kritikk fra Riksrevisjonen, noe som jeg kommer nærmere inn på i kapittel 6.3.

Det ligger også en kontroll i at stønadssøker får kopi av vedtaket, fordi utskriften av vedtaket som sendes søkeren alltid er lik skjermbildet på datasystemet hvor alle opplysningene står. Dagpengesøkeren oppfordres også på vedtaket om å gi arbeidskontoret beskjed dersom noen av opplysningene er uriktige.

Det synes derfor som at forhånds- og etterkontrollen av beslutningsgrunnlaget unngår å skape et behov for en automatisert etterkontroll i den hensikt å omgjøre vedtakene. Dette står i kontrast til håndteringen av meldekortene, som på grunn av mangelfull forhåndskontroll må

Kapittel 6

kontrolleres etter utbetalingen. Neste delkapittel skal nettopp fokusere på Dagpengekontrollens automatiserte etterkontroll av opplysningene på meldekortene.

6.2.4 Dagpengekontrollens automatiserte etterkontroll

Jeg viste i kapittel 6.2.2 at redusert kontroll av meldekortene før anvisning, har skapt behov for kontroll etter at dagpengene er utbetalt. Det er derfor den «selvbetjente» måten dagpengemottakeren rapporterer til etaten på, som i stor grad har nødvendiggjort opprettelsen av Dagpengekontrollen. Formålet med denne type automatiske kontroller er som Schartum (1997a s. 6) skriver ikke å: «(...) sikre at enkeltvedtakene blir korrekte før parten får kunnskap om innholdet, men å undersøke om vilkårene for omgjøring er til stede eller ikke.»

Arbeidskontorets måte å oppdage feilutbetalinger på, som jeg beskrev i kapittel 6.1.1, kan også resultere i omgjøringsvedtak. Når saksbehandler kontrollerer om arbeidssøkeren har oppgitt for få arbeidstimer i forrige dagpengeperiode ut fra inntektsopplysningene som han nå kommer med, er den også retrospektiv. I motsetning til det kontrollerer de fysiske innkallingene arbeidskontoret utfører om vilkårene for dagpengevedtaket fremdeles er oppfylt, det vil si om dagpengemottakeren er reell arbeidssøker.

I dette delkapitlet vil jeg fokusere på hvordan Dagpengekontrollen oppretter kontrollregisteret, og det manuelle etterarbeidet for å bekrefte mistanken om misbruk. Den tekniske fremgangsmåten ved registerutredningen er å samkjøre registre. Dagpengekontrollen tar utgangspunkt i registre de har fått konsesjon fra Datatilsynet til å krysskjøre mot dagpengeregisteret⁸⁵, men det er foreløpig kun Rikstrygdeverkets Arbeidstaker- og arbeidsgiverregister som dagpengeregisteret samkjøres mot⁸⁶. Registerutredningen utføres ved at man i dagpengeregisteret spesifiserer et tidsrom, og tar denne periodens registrerte dagpengemottakerne ut. Dagpengekontrollen foretar derfor stikkprøvekontroll, siden det er en tilfeldig periode som velges ut. Deretter krysskjører man mot Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret, og får ut et register over periodens dagpengemottakere med registrerte

⁸⁵ Som nevnt tidligere var registrene de søkte Datatilsynet om konsesjon til å samkjøre mot dagpengesystemet følgende: Arbeidsgiver/arbeidstakerregisteret (Rikstrygdeverket), Rikstrygdeverkets register over pensjonsgivende inntekt, student / elevregistre fra universiteter og høyskoler og registre over låntakere i Statens lånekaske for utdanning. Behandlingen av konsesjonen har jeg skrevet om i kapittel 5.3.

⁸⁶ I kapittel 6.1.1 har utdypet hvorfor de har valgt å kun samkjøre dagpengeregisteret mot arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret.

Kapittel 6

arbeidsforhold. Dette resulterer i et mistankeregister. En ansatt i Dagpengekontrollen beskriver prosessen på denne måten:

«Så det som i praksis skjer er at ledelsen på enheten her plukker ut en bestemt uke og sender forespørsel til Arbeidsdirektoratet . De kjører ut et magnetbånd som viser alle som har gått på arbeidsløshetsstrygd den uka. Så går det ned til Rikstrygdeverket og dette blir så matchet mot Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret, så de som har arbeidsforhold i samme uke blir da plukket ut og sendt tilbake til oss. Da har vi et grunnlag til etterpå å kunne ta fram hver enkelt person som matches mot det her.»

At Dagpengekontrollen baserer seg på registrerte opplysninger har betydning for kontrollens tidsperspektiv. Siden det enten må være et avsluttet eller registrert arbeidsforhold, vil kontrollen som oftest ligge ett år tilbake i tid. Alle dagpengemottakerne innenfor perioden blir kontrollert. Men målgruppen for kontrollen blir i praksis dagpengemottakere med registrerte arbeidsforhold. Målet er å få kontrollert samtlige dagpengemottakere i løpet av ett år for å forsterke den subjektive oppdagelsesrisikoen. I 1996 var det 80 000 dagpengemottakere, og av dem ble i alt 70 000 kontrollert i følge en ansatt i Juridisk avdeling som arbeider med statistikken. Til tross for at såpass mange dagpengemottakere blir kontrollert, blir det kun en stikkprøvekontroll. Dette fordi de bare kontrolleres mot den tilfeldige perioden som er spesifisert.

Hyppigheten på kontrollene er avhengig av hvor fort de blir ferdige med den forrige. En ansatt i Dagpengekontrollen forteller følgende om det:

«Det kommer an på hvor fort vi får det unna. Fordi når det begynner å bli tomt, så er det bare å bestille en ny krysskjøring. Og det går rimelig fort å få det nå. Det var litt startproblemer med å få dem, men nå går det i løpet av max en uke eller noe sånt.»

Det tar nå ca. 2-3 måneder før de er ferdige med den manuelle etterbehandlingen som starter opp etter krysskjøringen, og de er klare for en ny krysskjøring. Siden Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret ikke er noe kvalitativt godt register, må Dagpengekontrollen kontrollere om hvert enkelt treff er reelt. En ansatt i Arbeidsdirektoratet forteller om hvilke uheldige følger det ville hatt hvis de ikke hadde gjort det:

«Blant annet fordi Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret ikke har noe særlig god kvalitet, så vil det være mange registrerte arbeidsforhold som ikke er reelle. Hvis vi for eksempel ut fra et funn i en slik kobling av registre skulle si at du har misbrukt, så ville vi komme godt ut å kjøre. Vi kan ikke sende et brev med at du er en misbruker på bakgrunn av et register med dårlig kvalitet. Det har en veldig stigmatiserende effekt.»

Kapittel 6

Av hensyn til dagpengemottakernes rettssikkerhet, kan derfor ikke en automatisert kontroll være helautomatisert. Litteratur om kontrollteknologi har ofte tatt utgangspunkt i ikke-realiserte skrekkeksampler hvor rutinene er helautomatiserte. Feenberg (1991 s. 108-111) har kritisert teorier som baserer seg på denne myten om automatisering, det vil si teorier som utelukker kulturelle og menneskelige aspekter ved teknologibruken. Dagpengekontrollens virksomhet er derfor et eksempel på hvor sentralt det manuelle etterarbeidet er, for at en automatisert kontroll skal kunne brukes som kontrollredskap i en rettsstat.

Den viktigste årsaken til at mange av arbeidsforholdene ikke er reelle, er at personen ikke har blitt strøket fra Arbeidstaker- arbeidsgiverregisteret. En ansatt i Dagpengekontrollen forteller følgende om hvorfor de fremdeles står registrert der:

«Det kan både være svikt hos arbeidsgivere, at de ikke melder dem ut, og at trygdeetaten ikke putter inn sluttdatoen som arbeidsgiver har sendt til trygdeetaten. Det siste er faktisk ofte tilfellet. For vi har ofte fått kopier av utmeldingsblankettene fra arbeidsgivere som bekrefter at de er meldt ut for lengst.»

Dagpengekontrollen tar seg av opprydningsarbeidet i det krysskjørte registeret. De må da gå inn på den enkelte dagpengemottaker, og Totalsystemet til arbeidsmarkedsetaten er en viktig kilde til å verifisere opplysningene. Mange dagpengemottakere blir slettet fra mistankeregisteret fordi dagpengeutbetalingen faktisk er i overensstemmelse med dokumenterte timeantall i dagpengesystemet. Andre faller ut fordi de er deltakere på arbeidsmarkedstiltak. En ansatt på Dagpengekontrollen sier følgende om dette:

«Selv om du går på tiltak så blir du også innmeldt i trygdesystemet, og da kan det være det arbeidsforholdet som vi får fram. Og da har vi også et bilde for å kunne sjekke det. Mange er ansatt innen offentlig sektor, og når jeg får fram kommune, fylke eller stat, da går jeg veldig ofte inn på det tiltaksbilde og sjekker. Og i veldig mange tilfeller så klaffer det veldig godt.»

Dagpengemottakerne som går på tiltak kan fjernes ved hjelp av Totalsystemet. Saksbehandleren jeg intervjuet var opptatt av feilkilder i forhold til denne fremgangsmåten. Han forteller følgende om det:

«Vi kan fjerne dem ved hjelp av Totalsystemets muligheter, ved å si at disse går på tiltak, slett dem. En annen ting er selvfølgelig at det også kan være feil, for de kan jo ha en tiltaksplass i deltid. Og så kan de også der oppgi for få timer. Så det er ingen automatikk at alt er i orden. Den varianten har vi nok også hatt.»

Kapittel 6

Derfor gjøres dette ofte manuelt med enkelttoppslag. Saksbehandleren tar også i bruk alle muligheter i Totalsystemet for å få bekreftet den indikerte feilutbetalingen. I Sofasøker bruker de bildet hvor CV'en til dagpengemottakeren er registrert, for der kan de finne andre arbeidsforhold som er mer oppdatert enn det dagpengemottakeren står registrert med i Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret.

Neste skritt er at saksbehandleren i Dagpengekontrollen tar skriftlig kontakt med den registrerte arbeidsgiver, for å verifisere påstanden om at personen har vært i arbeid og eventuelt få tilsendt timelister. Hjemmel for å innhente opplysningene er sysselsettingslovens § 37. En ansatt i Dagpengekontrollen sier følgende om kontakten med arbeidsgiver:

«Når vi finner ut at timene som blir oppgitt av vedkommende virker få, sender vi et brev til arbeidsgiver hvor vi ber om timelister. Så når vi får dem og det skjer ofte veldig fort, så kan vi gå tilbake og sammenligne med timene de selv har oppgitt på meldekortene.»

Mange mistenkte personer blir luket ut ved at arbeidsgiveren forteller at personen faktisk ikke jobber der lenger eller aldri har jobbet i firmaet. Informanten ansatt i Dagpengekontrollen forteller følgende om slike tilbakemeldinger:

«Enkelte arbeidsgivere ringer og spør hva dette kan være for noe. Og det som gjerne går igjen, det er at vedkommende har sluttet for lenge siden. Da er sluttdatoen ikke registrert, og det er jo en grei måte å glemme vedkommende på. Eller at vedkommende er ukjent, at vedkommende faktisk ikke har vært i bedriften. Årsaken til det kan være en registreringsfeil på trygdekontorene, at vedkommende har havnet i feil bedrift. Det er bare en sifferfeil der, fordi de bruker Brønnøysund sitt foretaksnummer. Det er også en sånn gjenganger.»

Et eksempel på en slik utluking hentet fra Arbeidsdirektoratets (1995 s. 61) «Kvartalsrapport om arbeidsmarkedet», var en krysskjøring i 1994 som ga et treff på 30.200 i mistankeregisteret. Av disse ble 20.600 luket ut før kontakt med arbeidsgiver, det vil si 68%. Da var det igjen 9.650 saker som Dagpengekontrollen mente det var nødvendig å gå videre med, ved å kontakte den oppførte arbeidsgiver i Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret. 94% av arbeidsgiverne svarte. Tilbakemeldinger fra arbeidsgiver førte til at 75% av sakene ble slettet, det vil si at i hele 7.134 saker var det faktisk samsvar mellom oppgitte arbeidstimer og utbetalte dagpenger.

Kapittel 6

Svarprosenten fra arbeidsgiver er vanligvis svært høy, noe Dagpengekontrollen tolker som en indikasjon på at arbeidsgiverne synes det er en grei jobb. Men Dagpengekontrollen har ingen kontakt med den mistenkte personen. Likevel hender det at arbeidstakere ringer til dem, fordi arbeidsgivere har sagt i fra til personen at de har fått et brev om vedkommende. En saksbehandler på Dagpengekontrollen forteller følgende om det:

«Vi vet at arbeidsgivere sier fra om at de har fått et brev som gjelder deg. Og det er helt i orden det, det er ingen grunn til å underslå det overfor dem det gjelder, men jeg tror ikke det er stort omfang i hvert fall. For det hender at vi har fått arbeidstakerne på telefon, som spør hva dette egentlig er for noe. De forespørslene jeg har fått her, de har vært litt mer av engstelse.»

At arbeidsgiver blir kontaktet opplever de fleste dagpengemottakerne jeg intervjuet som svært pinlig. Timelistene må jo ha vært tilsendt fra arbeidsgiver, og de er nervøse for at arbeidsgiveren har fått vite noe om feilutbetalingen. De opplever det som at personlige opplysninger som man vil holde for seg selv har kommet på avveie. Spesielt kan dette oppleves som vanskelig hvis dagpengemottakeren fremdeles arbeider på samme stedet, noe som var tilfelle med Hannah og Anders. Hannah var blant annet redd for å bli oppsagt, og forteller følgende om det:

«Det er lett å forestille seg det verste når man er i en sånn situasjon. Det er ikke noe hyggelig å tenke på at sjefen kanskje har fått vite noe du ikke vil at noen skal vite. Jeg følte det som at jeg mistet kontrollen over noe jeg opplevde som tabu og ville holde for meg selv. Å bli oppdaget for noe sånt er ikke særlig positivt overfor sjefen.»

Informanter ansatt i etaten er også innforstått med problemene som kontakten med arbeidsgivere kan skape. En alvorlig negativ effekt av kontakten, er at arbeidsgiveren rett og slett sier opp arbeidstakeren. En ansatt i Dagpengekontrollen forteller følgende om dette:

«Vi vet jo ikke hvordan arbeidsgiveren reagerer når han får et sånt brev fra oss, og at han da blir kjent med at vedkommende har holdt på med et eller annet som ikke er helt som det bør være. Så det er klart at den muligheten er at arbeidsgiveren rett og slett sier at, dessverre, du passer ikke inn hos oss. De arbeidsgiverne jeg har snakket med synes at vår jobb er bra, og jeg har også inntrykk av at de ikke liker dette her med trygdemisbruk. Og da vil jeg ikke se bort i fra at man ikke vil ha den type mennesker i sin bedrift.»

Kapittel 6

Informanten vet ikke om dette skjer, men tenker seg det på bakgrunn av arbeidsgivernes tilbakemeldinger på virksomheten⁸⁷.

Etter at alle feil som er forårsaket av registrene er skrelt vekk, så sendes det mulige misbruksforholdet til arbeidskontoret. At indikasjonen på misbruket skal sendes til det lokale arbeidskontoret, har sammenheng med registerreglene til konsesjonen fra Datatilsynet. Mistankeregisteret skal splittes opp, for at det ikke skal finnes noe sentralt elektronisk register og at oppfølgingen skal skje i det operative leddet. Oversendelsen til arbeidskontoret skjer elektronisk, det vil si at Dagpengekontrollens opplysninger overføres til et annet bilde i modulen Dagpengekontroll i Totalsystemet. Samtidig sendes kopi av timelistene og et følgebrev til det lokale arbeidskontoret. Likevel slettes ikke alle spor hos Dagpengekontrollen, noe dette sitatet illustrerer:

«Dokumentene går inn i et felles arkiv, som da blir arkivert på personnummer. Så hver enkelt person som vi overfører til Arbeidskontoret har sin egen mappe her inne. Mappene skal vel også makuleres etter hvert, noe vi ennå ikke har gjort siden oppstarten av Dagpengekontrollen.»

Det finnes derfor et sentralt manuelt «misbruksregister» over saker som er overført til arbeidskontorene. Det er tillatt av Datatilsynet fordi det ikke er elektronisk, og fordi informasjonen er produsert som et ledd i saksbehandlingen. Dagpengekontrollen har nå gjort sin del av kontrollarbeidet. Først etter dette blir den mistenkte kontaktet, noe neste delkapittel skal omhandle.

Kontakten med dagpengemottakeren

Arbeidskontorene hvor den mistenkte er registrert, tar seg av prosessen i forhold til dagpengemottakeren. Konsulenten med feilutbetalingssaker som arbeidsområde har ansvaret for dette. Å kun arbeide med feilutbetalingssaker var arbeidsoppgaver som ble definert samtidig som Dagpengekontrollen ble innført. Arbeidsdirektoratets Juridiske avdeling har laget et kvalitetssikringshefte som heter «Kvalitetssikring dagpenger - misbrukssaker» (1997b). Kvalitetssikringsheftet er i første rekke laget for å kvalitetssikre saksbehandlingen⁸⁸ som starter på arbeidskontoret, og tar utgangspunkt i at det oppdages en mulig feilutbetaling. I

⁸⁷ Jeg vil i kapittel 7 komme nærmere inn på hvilke konsekvenser kontrollinnretningen har for dagpengemottakere.

Kapittel 6

Kvalitetssikringsheftet (Arbeidsmarkedsetaten 1997b s. 2-2) tas det derfor utgangspunkt i at mistanken oppstår enten: «(...) internt ved arbeidskontoret, for eksempel i forbindelse med ny søknad, eller ved at arbeidskontoret får en ekstern henvendelse for eksempel fra Dagpengekontrollen, fra trygdekontoret eller får tips fra andre.» Trinn 1 i saksgangen består av at en mistanke har oppstått, stans i vedtaket hvis mottaker pr. i dag ikke fyller vilkårene for rett til dagpenger, og utsendelse av varsel om tilbakebetaling og utestengning (Arbeidsmarkedsetaten 1997b s. 2-1)⁸⁹.

Når Dagpengekontrollen sender fra seg et mulig misbrukstilfelle, har de allerede innhentet nødvendig dokumentasjon fra arbeidsstedet. Hvis mistanken oppstår internt på arbeidskontoret, er det personen som jobber med feilutbetalingssaker som innhenter opplysningene. En informant med dette som arbeidsområde forteller følgende om hva han gjør hvis saken oversendes fra Dagpengekontrollen:

«Min oppgave er å saksbehandle først og fremst, det vil si å dra saken ut av en mistanke inn til en sak. Slik at det virkelig fastslås at det er et misbruk. Når jeg mottar mistanken fra Dagpengekontrollen er den på en måte allerede fastslått, for da har man allerede fått svar fra en arbeidsgiver som sier at vedkommende har jobbet så og så mye. Så kontrollkjører jeg det med hva de har fått hos oss. Og så regner jeg ut misbruket og kjører det juridiske i gang, med varsel og vedtak og så videre.»

Informantens oppgave er derfor forenklet når saken oversendes fra Dagpengekontrollen. Samme informant beskriver kontrollen utført av Dagpengekontrollen som byråkratisk og upersonlig, også i forhold til hvordan det manuelle etterarbeidet foregår. Han forteller videre om hvilke konsekvenser det har for hans saksbehandling:

«Og i de sakene som vi får oversendt fra Dagpengekontrollen, er det jo en rent mekanisk teknisk ting som skjer. Jeg får oversendt et skjema med noen timer på, at vi har fått svar fra arbeidsgiver og så videre, uten at jeg har vært i kontakt med vedkommende i det hele tatt.»

Før stønadmottaker blir varslet om feilutbetalingssaken, foretar informanten en foreløpig utregning av feilutbetalingen. Han forteller følgende om det:

«Da får jeg et beløp å forholde meg til, og jeg sender med en gang et varsel. Det er først og fremst for å gi dem mulighet til å uttale seg om saken og tvinge fram en reaksjon. For det hender jo selvfølgelig at det er feil, at arbeidsgiver gjør feil for

⁸⁸ Se vedlegg 1 for en kort oversikt over saksgangen i en feilutbetalingssak (Arbeidsmarkedsetaten 1997b s. 1-2).

⁸⁹ Se vedlegg 2 for et flytskjema over trinn 1 (Arbeidsmarkedsetaten 1997b s. 2-1).

Kapittel 6

eksempel, at det er ført på feil periode og så videre. Det skjer. Men i de fleste tilfellene så er det jo riktig.»

Stønadmottaker får da et varsel med 14 dagers uttalelsesfrist, det vil si at det settes en dato og tid for konferanse på arbeidskontoret ca. 14 dager fram i tid. I varselbrevet står det også at stønaden vil bortfalle etter reglene i folketrygdlovens § 4-20, hvis stønadmottaker ikke møter eller avtaler tidspunkt for nytt møte. Det oppgis også et bruttobeløp, og hva arbeidskontoret oppfatter som bakgrunnen for feilutbetalingen⁹⁰.

Det vanligste er at de mistenkte ikke møter opp for å uttale seg på tidspunktet arbeidskontoret har satt opp. Informantene som arbeider på arbeidskontoret mener det er omkring halvparten av dem som gjør det. Personen som jobber med feilutbetalingssaker på arbeidskontoret sier følgende om dette:

«Men det er veldig ofte at folk ikke gir lyd i fra seg når de får varselet. Det er for mange kanskje et angrep i stoltheten. Det er omtrent halvparten som svarer.»

Det største problemet med feilutbetalingssakene, er ofte å få tak i personene før vedtak om tilbakebetaling og utestengning fattes. Dette sitatet fra samme informant kan illustrere det:

«Det kan faktisk være et problem å få tak i folk. Veldig mange av de rekommanderte brevene blir ikke hentet og kommer i retur. Det kan være personer her som er totalt eller delvis uvitende. Det hender ofte at de ser at det er fra oss, og da henter de det ikke. Men det er også mange som ikke har fast bosted og mange som har skiftet adresse og ikke ajourført seg. Så det er et lite puslespill. Og de bruker å dukke opp når Statens innkrevingsentral skal kreve inn pengene, da finner de dem. Men det er et problem, absolutt, det hender at vi har fattet vedtak om full utestenging uten at personen vet om det i det hele tatt.»

At mange er bostedsløse forteller en del om livssituasjonen til personene, og mange vet derfor ikke en gang at det er fattet et vedtak om feilutbetaling. Samme informant hevder at de fleste som uttaler seg, innrømmer feilutbetalingen med en gang. Likevel har en del av dem problemer med å godta det, fordi de mener de har gode grunner til å utføre handlingen. Han forteller følgende om det:

«Veldig mange av dem som svarer innrømmer det med en gang. De sier greit nok og at de vil gjøre opp for seg. Men det er jo en del som veldig hårdnakket bringer inn

⁹⁰ Siden dagpengemottakeren har betalt skatt på det feilutbetalte beløpet, sendes det også en forespørsel til Ligningskontoret om merskatt eller forskuddstrekk. Skattebeløpet blir derfor trukket fra det som skal tilbakebetales.

Kapittel 6

vikarierende motiv. I noen tilfeller er det jo selvfølgelig reelt, at det er andre ting som har spilt inn. Men det som oftest bringes inn som argument, er det med dårlig økonomi. Og det er ikke noe argument for å stjele. Men det er jo det som er det vanligste.»

Dårlig økonomi spiller derfor ingen rolle i vurderingen av saken. I neste delkapittel kommer jeg nærmere inn på utmålingen av både den sivil- og strafferettslige sanksjonen, og hva som er formildende og skjerpene momenter.

Når den 14 dagers uttalelsesfristen er over eller hvis stønadsmottaker etter tre dager har møtt opp på arbeidskontoret og uttalt seg, kan arbeidskontoret fatte vedtaket⁹¹. Vedtaket om tilbakebetaling og utestengning går inn under trinn 2 i saksgangen (Arbeidsmarkedsetaten 1997b s. 3-1)⁹². Samtidig som vedtaket sendes personen, oversendes kravet til Statens Innkrevingsentral som har ansvaret for inndrivningen av beløpet. Det er stort sett bare medisinske årsaker som gjør at arbeidskontoret utsetter kravet. Etter at vedtaket er fattet har personen 6 ukers klagefrist på seg med to klageinstanser. Først klages det inn for Fylkesarbeidskontoret og hvis klagen blir forkastet der, kan den ankes til trygderetten som er siste instans. Dette skjer veldig sjeldent. Informanten som arbeider med feilutbetalingssaker på arbeidskontoret har følgende forklaring på dette:

«Det skjer veldig sjeldent, det siste året har det skjedd kun to ganger her fra kontoret. Selv om skyldner ofte sier at han vil gå til retten, blir det ofte ikke gjort selv om det trues. Og det er klart at det er en belastning for dem, og det koster mye penger med advokathjelp.»

At det er en belastning, kommer tydelig fram i Ole B.'s vurdering av om han skal klage eller ikke. Det krever ressurser å starte opp en klagesak, og han forteller følgende om hvor lite overskudd han har til det nå:

«Nå bruker jeg 90% av tiden min på å gjøre en god jobb. Jeg er veldig lite lysten på å sette i gang en slik prosess. For da må jeg konsentrere meg om så mye negativ energi. Det kan synes som om jeg har satt meg en likegladssprøyte, men jeg har rett og slett ikke energi til å holde på med den type saker nå. Jeg er vel heller litt lammet.»

Når man som Ole B. endelig er kommet i en jobb igjen og bruker energi til å gjøre det best mulig der, er han ikke spesielt motivert til å starte opp en klagesak. Andre grunner til at det er få klagesaker kan være at behandlingstiden i trygderetten er svært lang. Det tar minst et år å få

⁹¹ Se vedlegg 3 for et eksempel på vedtak hentet fra kvalitetssikringsrutinene (Arbeidsmarkedsetaten 1997b s. 3-6, 3-7).

Kapittel 6

opp en sak der, og det er derfor ingen effektiv vei å gå. Man får heller ikke utsatt innbetalingskravet om man klager. En informant ansatt i Dagpengeavdelingen er usikker på hvordan hun skal tolke de få klagesakene. Hun sier følgende om det:

«Jeg synes det er merkelig sjeldent at vi får klagesaker på disse misbrukssakene. Så enten så godtar de det, ellers så. Ja, enten så må det være riktig det vi har gjort, ellers så er det en for vanskelig vei å gå. Men jeg kan vanskelig tenke meg at de bare gir opp når det er penger de skal ha tilbake.»

Men det kan være vanskelig å bevise at man har fått feil informasjon, og mange gir kanskje opp på grunn av det. På den annen side hevder ansatte i Arbeidsdirektoratet at etaten er rask til å ta på seg skylden for feilinformasjon, hvis dagpengemottakeren mener å handle på bakgrunn av det. Følgende uttalelse fra en ansatt i Arbeidsdirektoratet kan peke i den retningen:

«Og vi har jevnlig en del omgjøringer av vedtak hvor vi har funnet ut at informasjonen til stønadmottaker/stønadssøker har vært for dårlig. Så vi tar konsekvensene av at vedkommende har handlet på bakgrunn av informasjonen han har fått. Så hvis informasjonen da er gal, da regnes han ikke for å ha gjort noe galt. Det slår ut i den retningen også, for da er det vår egen skyld. Hvis du sier til en bonde at han ikke trenger å føre opp visse bestemte timer på meldekortet av en bestemt årsak, og det viser seg å være feil og han har forholdt seg til det, så er ikke det hans skyld.»

Spørsmålet blir da hvordan man som klager kan overbevise om at man har handlet på bakgrunn av feil informasjon. Det sentrale er at notatplikten i følge forvaltningsloven § 11c er oppfylt. Samme informant forteller følgende om det:

«Men en annen side av dette er at vi er veldig opptatt av at man oppfylder notatplikten i forvaltningsloven. Du skal altså dokumentere det du gjør. Vi kjører veldig sterkt på kravet til å ta notat. Og hvis det ikke foreligger så er vi tilbøyelige til å tro på dagpengemottaker.»

Og dette kravet er det kanskje ikke mange av dagpengemottakerne som oppfyller. Saken til Ole B. havner i en slik bås. Som jeg var inne på i delkapittel 6.1.2, mener han å ha fått tillatelse til å ikke føre opp arbeidstimer fra arbeidskontoret. Men han har ingen dokumentasjon på det. Og da er det en fordel at etatens ansatte er tilbøyelige til å tro på det man sier. I neste delkapittel vil jeg se nærmere på sanksjonsmidlene som brukes, og de skjønnsmessige vurderingene som ligger bak utmålingen av dem.

⁹² Se vedlegg 4 og 5 for et flytskjema over trinn 2 (Arbeidsmarkedsetaten 1997b s. 3-1, 4-1).

Kapittel 6

6.2.5 Reaksjoner på handlingen

Feilutbetalingssaker kan sanksjoneres med en sivilrettslig og strafferettslig reaksjon. Arbeidskontoret kan reagere på handlingen med en sivilrettslig straff som innebærer utestengning fra dagpengeretten. Og hvis Arbeidsdirektoratet bestemmer seg for å anmelde saken til politiet, kommer den i tillegg opp for domstolen. Som fremstillingen vil vise foregår det hele i trinn, og allerede arbeidskontorets straffeutmåling fokuserer på skyldspørsmålet. Kontrollformen kan klassifiseres etter Cohens (1994 s. 67) inndeling i ulike måter å utøve sosial kontroll på. Han skiller mellom følgende fire former:

- Erstatningsrettet - hvor oppgjøret fra lovbyteren til offeret er i fokus. Det fokuseres på konsekvensene av handlingen, ikke skyldspørsmålet og intensjonen bak handlingen. Målet er å fullbyrde forpliktelsene mellom skyldneren og offeret.
- Meklede - de involverte parter arbeider sammen for å forhandle fram en løsning. Målet er å reparere en skadet relasjon.
- Terapeutisk - å hjelpe avvikerer til å endre enten den indre psykiske tilstanden i en psykodynamisk modell eller ytre atferd innenfor en behavioristisk modell.
- Straffende - innebærer påføring av lidelse, og må alltid identifisere et individ som holdes ansvarlig for brudd på en abstrakt lov. Kontrollformen er moralistisk i sin essens, og målet er å straffe en skyldig person ut fra individualpreventive og/eller allmennpreventive begrunnelser.

Siden begge reaksjonene mot dagpengemisbrukeren er moralistiske i formen og medfører påføring av pine, faller de inn under den straffende kontrollformen. Forskjellen mellom den sivilrettslige og strafferettslige sanksjonen er at den sistnevnte medfører at saken overføres fra offeret (etaten) og lovbyteren (dagpengemottakeren) til spesialister i strafferettssystemet.

Som jeg viste i forrige delkapittel ender saksbehandlingen på arbeidskontoret med et vedtak om tilbakekreving og utestengning. Sysselsettingslovens § 36 hjemler etatens mulighet til å reagere med utestengning. Dette vil si utestengning fra retten til dagpenger og fra ytelser etter sysselsettingslovens kapittel III, som er avgrenset til å gjelde kursstønad hjemlet i forskrift av

Kapittel 6

20.12.96 (Arbeidsmarkedsetaten 1997b s. 6-5)⁹³. Informanten som arbeider med feilutbetalingsaker forteller følgende om forskjellen mellom tilbakebetaling og utestengning:

«Tilbakebetaling er jo tilbakebetaling og ikke straff. Det blir ofte oppfattet som dobbel straff at man får utestengning i tillegg, men det er bare et oppgjør. Og utestenging er den muligheten vi har til å reagere på. Det er den sivilrettslige sanksjonen.»

Vedtak om tilbakekreving fattes med hjemmel i sysselsettingslovens § 35. Stønadmottakeren må da enten ha utført handlingen med forsett eller uaktsomhet. Forskjellen mellom forsett og uaktsomhet følger vanlige straffeprosessuelle regler. I saksbehandlingsreglene (Arbeidsmarkedsetaten 1997b s. 6-2) beskrives det som at:

*«Forsett foreligger når stønadsmottaker **med vilje** har gitt uriktige/ufullstendige opplysninger, eller med vilje har unnlatt å gi opplysninger. Uaktsomhet foreligger når stønadsmottaker **burde forstått** at han ga uriktige/ufullstendige opplysninger eller at unnlatsen av å gi opplysninger førte til feilutbetaling.»*

Siden tilbakekreving av stønad ikke defineres som en sanksjon av etaten, kan en feilutbetaling som skyldes arbeidskontoret eller trygdekontoret kreves tilbakebetalt hvis stønadsmottaker burde forstått at utbetalingen skyldtes en feil⁹⁴. Spesielt det om man burde forstått at noe var galt, er vanskelig å bedømme hvis dagpengemottakeren er av en annen oppfatning. Utgangspunktet for en vurdering av hva stønadsmottaker burde visst er vagt beskrevet i saksbehandlingsrutinene (Arbeidsmarkedsetaten 1997b s. 6-2) som: «(...) opptreden til en alminnelig fornuftig og samvittighetsfull person i samme situasjon.»

Utestengning krever i motsetning til tilbakebetaling at skyldspørsmålet er avklart, det vil si at det er dagpengemottakeren og ikke arbeidskontoret eller trygdekontoret som er skyld i feilutbetalingen. Men også her likestilles forsettlig og uaktsom overtredelse, og en ansatt i Arbeidsdirektoratet forteller følgende om det:

«Uaktsomhet eller forsett spiller i og for seg ingen rolle. De likestilles fordi det er en mindre lovovertrjedelse, og da rammes uaktsomhet også. Mange oppfatter nok den terskelen for å være veldig lav siden mange ikke har noe bevisst forhold til at de har misbrukt i ordets rette forstand. Men de kom bare i skade for å glemme, de tenkte ikke på det eller et eller annet.»

⁹³ Det skal derfor ikke gis utestengning fra andre ytelser enn dagpenger og kursstønad, men alltid fra begge.

Dette betyr at hvis dagpengemottakeren går på kursstønad, mister han ved utestengning også retten til dagpenger.

⁹⁴ Det følger av sysselsettingslovens § 35 første ledd tredje punktum.

Kapittel 6

Siden utestengningen har en klar strafferettslig karakter og vedtaket er et inngrep av stor betydning for den trygdede, understrekes det i saksbehandlingsreglene (Arbeidsmarkedsetaten 1997b s. 6-4) at det i hvert tilfelle må vurderes nøye hvor lang tid utestengningen skal vare. På den andre siden er utestengningstidens lengde fastsatt med utgangspunkt i beløpets størrelse, og det er laget følgende veiledende skala (Arbeidsmarkedsetaten 1997b s. 6-4):

| <u>Utestengningstid:</u> | <u>Feilutbetalt beløp (brutto):</u> |
|--------------------------|-------------------------------------|
| 3 mnd: | inntil kr. 8.000 |
| 6 mnd: | kr 5.000-12.000 |
| 12 mnd: | kr 10.000-30.000 |
| 18 mnd: | kr 25.000-60.000 |
| 24 mnd: | kr 40.000 eller mer |

Hvis det i følge skalaen er flere alternative utestengningslengder, brukes skjønnsmessige vurderinger i skjerpende og formildende retning. Momenter i skjerpende retning er at misbruket er planmessig, stønadsmottaker er godt informert om regelverket på forhånd⁹⁵ og at misbruket strekker seg over tid, det vil si elementer som karakteriserer handlingen som forsettlig. Hvis stønadsmottaker har medvirket til å oppklare forholdet eller skylden hos stønadsmottaker er liten, skal dette virke i formildende retning. Man skal også fravike beløpsskalaen i tilfeller som defineres som alvorligere, for eksempel hvis det er gjentatt misbruk eller at stønadsmottaker har forfalsket dokumenter eller skrevet falsk underskrift. Hvis stønadsmottakers skyld er svært liten til tross for høyt beløp, skal det gis lavere utestenging enn beløpet tilsier.

I 1997 fikk 2969 personer vedtak om både utestengning og tilbakebetaling, mens 829 kun fikk vedtak om tilbakebetaling. Tallene viser derfor tydelig at det er et høyere antall personer som i tillegg til å gjøre opp for seg får sivilrettslig reaksjon på handlingen. Ingen av stønadsmottakerne jeg intervjuet fikk et utestengningsvedtak som betydde noe for dem, fordi de ikke lenger gikk på dagpenger da feilutbetalingssaken ble oppdaget. Da saken ble oppdaget hadde det gått så lang tid at de var utenfor systemet og i jobb. Og siden de hadde lønnsinntekt, opplevde de som greit å tilbakebetale beløpet. Dette sitatet fra Ellen kan være illustrerende:

⁹⁵ For eksempel at dagpengesøker har flere stønadsperioder bak seg, eller har fått spesielt god veiledning (Arbeidsmarkedsetaten 1997b s. 6-4).

Kapittel 6

«Da hadde jeg jo begynt å jobbe. Og det er også noe som gjorde at jeg syntes det var helt greit å betale tilbake og gjøre opp for meg, for da var jeg i en livssituasjon hvor jeg i hvert fall hadde litt mer penger og kunne gjøre det.»

Ellen opplevde det som greit å gjøre opp for seg i en situasjon hvor hun hadde mer penger å leve for. At de må tilbakebetale beløpet oppfatter informantene også som riktig, siden det var penger som ikke tilhørte dem. En viktig forutsetning for at de kan gjøre opp for seg, er at de har kommet seg ut av den vanskelige økonomiske situasjonen. Dette blir spesielt et problem når de fremdeles har dagpengene som inntektsgrunnlag og straffes med utestengning. Arbeidssøkerforbundet har derfor reagert sterkt på det at dagpengemottakerne i realiteten fradømmes inntekten, og derfor i prinsippet fratras muligheten til å erstatte det feilutbetalte beløpet og gjøre opp for seg⁹⁶.

Vurdering av påtale

Trinn tre i prosessen er at arbeidskontoret oversender saken til Arbeidsdirektoratet, som igjen vurderer om saken skal anmeldes til påtalemyndighetene⁹⁷. I saksbehandlingsreglene (Arbeidsmarkedsetaten 1997b s. 6-5) er det satt følgende regler for hvilke saker arbeidskontoret skal sende til påtalevurdering: «(...) alle saker hvor utestengningstidens lengde er 12 måneder eller mer, skal sendes Arbeidsdirektoratet.» Viktige unntak fra utestengningstidens lengde på 12 måneder er saker hvor dokumenter er forfalsket, forfalskning av underskrift og gjentakelser av dagpengemisbruket. Da skal de alltid sendes Arbeidsdirektoratet for påtalevurdering, selv om utestengningstiden er under 12 måneder.

Siden arbeidskontoret fastsetter utestengningsperioden, er arbeidskontoret det viktigste sorteringsleddet. På grunn av at 6 måneders utestengning overlapper 12 måneders utestengning beløpsmessig⁹⁸, oppfatter arbeidskontoret 12.000 som en magisk grense for påtalebegjæring. Informanten som jobber med feilutbetalings saker forteller følgende om det:

«Men når omfanget kommer opp i 12 000 eller mer, så sender vi det til vurdering. Da er saken i skyggeland for å bli påtalt og man må se litt på det. Det teller positivt om

⁹⁶ En rekke leserinnlegg i Aftenposten Aften skrevet av tidligere AFO leder Tore Lennertsen (12.01.99, 26.01.99, 17.02.99), fokuserer blant annet på det urettferdige i denne straffemetoden.

⁹⁷ Se vedlegg 6 for et flytskjema over trinn 3 (Arbeidsmarkedsetaten 1997b s. 5-1).

⁹⁸ Som jeg viste skal det veiledende gis 6 måneders utestengning for beløp fra kr. 5.000 - 12.000,- og 12 måneders utestengning fra kr. 10.000 - 30.000. Hvis beløpet er på mellom 10 000,- og 12 000,- kan det veiledende straffes med både 6 og 12 måneders utestengning.

Kapittel 6

man har ført en del timer. Hvis man fører 0 konsekvent og jobber full tid, så er det veldig skjerpene.»

At arbeidskontoret har såpass stor makt i vurderingen av påtalebegjæring, er positivt i forhold til at det er de som har kontakt med personen. Informanten som arbeider med feilutbetalingssakene forteller følgende om formildende momenter som dukker opp i møtet med personen:

«Det er vi som sitter med nøkkelen til det, for vi kan si at her er det ikke forsettlig, så vi kan gi deg 6 måneder istedenfor 18 måneder. Da blir saken her, den kommer aldri til Arbeidsdirektoratet. Og da har vi også den muligheten. Og det gjør vi av og til. Det er klart at det er vi som snakker med dem, det er vi som vet hva som har skjedd. Det er vanskeligere å ta det ut av dokumentbunken, selv om det er mulig å ta noe der også.»

Informanten som fastsetter utestengningstiden mener at det er vanskeligere å se de formildende omstendighetene ut fra papirene. Et eksempel på hva han oppfatter om formildende er språkproblemer:

«Det er klart formildende at du nesten ikke kan et ord norsk, og at du har fått hjelp av arbeidskontoret til å fylle ut søknaden. Men i ettertid så viser det seg at de har totalt misforstått og det er reelt. Så selv om det kan bli 20 000,- så går det an å sette utestengningstiden lavere og faktisk bruke det som en formildende omstendighet.»

En forutsetning for at det blir en formildende omstendighet, er da at personen tar kontakt med arbeidskontoret og forklarer seg, noe som ikke er selvsagt. I forbindelse med dette er det negativt for dagpengemottakeren at kun 50% av dem tar kontakt. Hvis de ikke møter opp og forklarer seg, blir det kun opp til dokumentene å bestemme utestengningstiden.

Arbeidsdirektørens hjemmel for å påtalebegjære er sysselsettingslovens § 40 og straffeloven § 280, jf. §§ 270 og 271 a. I dette ligger det at det må være et grovt uaktsomt eller forsettlig bedrageri. Ansatte jeg intervjuet på Juridisk kontor forteller følgende om vilkårene for at de anmelder saken:

«Grov uaktsom og forsettlig blir likestilt, og det er en ganske ny straffebestemmelse som sier det, § 271a. Før var det kun forsettlig, men nå er det også grovt uaktsomt. Men den blir brukt veldig sjeldent, i hvert fall alene, fordi det er veldig få tilfeller hvor vi har beviser for at det kan være grovt uaktsomt. Da skal det ganske mye til. Så hvis vedkommende kun har vært uaktsom, så kan vi ikke påtale det til politiet. For det må være både i vinnings hensikt og enten forsettlig eller grovt uaktsomt.»

Kapittel 6

Likevel påtaler ikke Arbeidsdirektoratet alle sakene de får oversendt som faller inn under disse kategoriene. På grunn av mengden saker arbeidskontorene sender Juridisk kontor i direktoratet, har de satt en kunstig beløpsgrense for saker som de påtaler. En informant ansatt på Juridisk avdeling forteller følgende om det:

«Men tidligere har vi regnet prosentvis, av de sakene vi fikk inn så påtalte vi 90%. Men nå opererer vi med en kunstig grense, slik at de under 15 000 påtaler vi ikke hvis det ikke er noe helt spesielt. Bare på grunn av beløpets størrelse siler vi ut saker. Beløpsgrensen er noe vi bare har laget for å sile unna saker, fordi det er så veldig mange av dem.»

For å sile unna saker var rutinen fram til 1997 at 90% av sakene som kom inn ble påtalt til politiet. På grunn av tilfeldighetene i denne rutinen ble den avløst av en kunstig beløpsgrense, som nå ligger på 15.000 kr.

Streng og varierende straffutmåling

Strafferammene for dagpengemisbruk er bestemt ut fra simpelt og grovt bedrageri, og grovt bedrageri har en strafferamme på opp til 6 års fengsel. Når det gjelder rettspraksis, har representanter fra Høyesterett uttalt at de straffer dagpengemisbruk strengt ut fra allmennpreventive hensyn (Aftenposten 05.11.98). Avdelingsleder i Arbeidsdirektoratets Juridisk avdeling forteller følgende om straffenivået til Aftenposten (28.07.98): «(...) de minste sakene blir straffet med betinget fengsel eller bøter. I saker hvor det dreier seg om beløp over 30 000 kroner blir dommen som regel ubetinget fengsel. Det er Høyesterett som gjennom enkeltsaker har signalisert at trygdemisbruk skal straffes hardt.» Strengheten i straffen hevder en informant ansatt i Arbeidsmarkedetaten at er avhengig av hvor forsettlig handlingen har vært og omfanget. Han forteller følgende om det:

«Når det er forsettlig og klart, så reageres det veldig strengt. Men når de greier å så tvil om at det ikke er så forsettlig, så er straffen ofte betinget eller små dommer. Men det reageres vanligvis med fengselsstraff, i liten grad med bøter. Betinget eller ubetinget fengsel, litt etter hvor stort det er.»

Informanter ansatt i etaten som enten har vært innkalt til vitnestevning eller arbeider på Juridisk kontor, var opptatt av hvor varierende straff de påtalte fikk. En ansatt i Arbeidsdirektoratets Juridiske kontor forteller følgende om hvor avhengig rettspraksisen er av hvilken domstol saken kommer opp i :

Kapittel 6

«Generelt slår domstolene hardt ned på trygdemisbruk. Vi har eksempler på at kronemessig sett et relativt lite beløp har gitt en relativ tøff uttelling på 3 ukers fengselsstraff. Det var et beløp på 12 000,-, og vi opererer med ganske mye større beløp enn det. Straffeutmålingen avhenger litt av hvilken domstol, rett og slett hvilket sted saken kommer opp.»

Retts sosiologiske studier har fokusert på hvilken betydning rettslig irrelevante momenter har for utfallet av straffeutmålingen, for å utforske i hvilken grad det er likhet for loven (Aubert 1982 s. 134). Et område som har blitt undersøkt er nettopp i hvilken grad dommere og domstoler dømmer ulikt i like saker. Et eksempel på det er Auberts (1982 s. 140) undersøkelse som gjaldt krigsrettsdommer i militærnektersaker. Den viste betydelige variasjoner i utfallet både med hensyn til domstol og dommere. Årsaken til variasjoner mellom domstoler mener han at i stor grad har sammenheng med ulikheter i sakens art⁹⁹. Når det gjelder variasjoner mellom dommere ved samme domstol, hevder han at det tyder på at den personlige innstilling virker inn på rettsavgjørelsene (Aubert 1982 s. 141). Konklusjonen Aubert (1996 s. 377) har på denne type studier, er at det kan slås fast at det er betydelige variasjoner mellom dommere og domstoler som dømmer i liknende saker. Dette mener han at kan tilbakeføres til at det personlige har betydning for dommeratferden. Om dette har sammenheng med distriktenes sosiologiske oppfattelse av kriminalitetsproblemet, er det metodisk nærmest umulig å besvare, fordi: «(...) det blir så vanskelig å skjelle mellom ulikheter i sakenes sammensetning og ulikheter i domstolenes reaksjon på sakene». (Aubert 1996 s. 378).

Informanten som arbeider med feilutbetalinger på arbeidskontoret og ofte møter i retten som vitne, knytter vilkårligheten i rettspraksisen til rase og sosial klasse:

«I byretten så er rettspraksisen veldig varierende. Du kan få alt fra frikjennelse til 60 dager på nesten identiske saker. Veldig forskjellig praksis. For egen regning får jeg vel tilføre at det sikkert ville vært interessant å ta en undersøkelse på forskjellsbehandlingen mellom mørkhudede og hvite. Tendensen har vært i veldig klar retning at mørkhudede dømmes veldig mye hardere enn hvite. Du kommer langt med et slips og et smil.»

Informanten opplever det som at domstolen i stor grad forskjellsbehandler etter rase, og at det er en fordel å komme fra en høyere sosial klasse. Ut fra denne betraktningen kan

⁹⁹ Undersøkelsen viste en betydelig forskjellsbehandling av saker hvor det var religiøse motiver for militærnektingen og miljøbestemt nekting (Aubert 1982 s. 141).

Kapittel 6

straffeutmålingen beskrives som at de som har det vanskelig fra før rammes hardere. Hvordan står dette i forhold til rettsosnologiske undersøkelser om straffeutmåling og sosial status? Om klasseforskjeller har betydning for straffeutmålingen, er et annet hovedtema Aubert (1996) diskuterer i forhold til likhet for loven. De metodiske problemene knyttet til dette hevder Aubert (1996 s. 372) at er større enn det før nevnte spørsmålet om forskjellige dommere anvender loven ulikt. Årsaken til det er at klasseforhold og statuskjennetegn allerede er bygget inn i mange av rettsreglene som skal anvendes. Det betyr at seleksjonen av saker som kommer opp for domstolen innebærer en sosial diskriminering i seg selv.

Aubert har selv utført flere undersøkelser for å nærme seg problemstillingen. Han (1996 s. 378) hevder at et metodisk hovedproblemet er å holde de rettslig relevante kriteriene, som lovbruddstyper, førstegangs- og tilbakefallsforbytere og andre straffeutmålingshensyn konstante, og samtidig stå overfor et materiale som når nivået for statistisk signifikans. Ellers blir resultatene bare en refleks av at ulike statusgrupper har begått ulike lovbrudd eller lovbrudd av ulik grovhetsgrad. Mathiesen (1995 s. 114) hevder også at det er vanskelig å si noe generelt om sammenhengen mellom straffeutmåling og sosial klasse, fordi det så sjeldent kommer opp sammenlignbare saker for domstolen. Siden tallene fort blir så små, forsvinner det empiriske grunnlagets utsagnskraft. Mathiesen understreker at den store forskjellsbehandlingen i større grad er seleksjonen av fattige og utslåtte til rettssystemet, ikke at domstolen og forberedende ledd i saksbehandlingen fungerer statusdiskriminerende.

På den andre siden hevder Aubert (1996 s. 376) at til tross for de metodiske problemene, peker undersøkelser han har utført i retning av at det er sammenheng mellom sosial status og straff i en rekke lovbruddstyper. Hvis man hadde hatt et større materiale oppdelt etter straffemålskriterier, mener han det ville synliggjort at straffesanksjonene rammer folk fra lav sosial klasse med størst tyngde. Giertsens (1975) undersøkelse av voldshandlinger og likhet for loven-prinsippet tyder også på at når siktet voldsforbryter er fra lav sosial klasse, øker det sjansen for ubetinget fengsel. Hun har da sammenlignet saker med lik grovhetskategori.

Høyesteretts kritikk av treg saksgang

Siden påtalemyndigheten stiller sterke krav til bevis i dagpengemisbrukssaker, har kvalitetssikringsrutinene i Arbeidsdirektoratet også blitt utarbeidet med sikte på at

Kapittel 6

arbeidskontoret har tilstrekkelig bevis. En informant ansatt i Arbeidsdirektoratet forteller følgende om dette:

«Når vi lager kvalitetssikringsrutiner i dag, som går på at du skal gi bred informasjon og notere hva du har gitt av informasjon, så er det altså på bakgrunn av dårlige erfaringer i strafferettssystemet med det man gjorde for 3-4 år siden. Fordi da var vår informasjon dårligere, Arbeidskontorets var dårligere og dokumentasjonen var dårligere. Vi blir gradvis bedre.»

Dårlige erfaringer i rettsapparatet har derfor fått etaten til å skjerpe kvalitetssikringen av den forutgående saksbehandlingen i dagpengesaker. Men fremdeles kritiserer Høyesterett Arbeidsdirektoratet for saksbehandlingen i trygdebedragerisaker. I oktober 1998 omgjorde Høyesterett tre dommer fra ubetinget til betinget fengsel i Borgarting lagmannsrett (Aftenposten 05.11.98), på grunn av tregheten i den forutgående saksbehandlingen. Allerede i 1995 ga Høyesterett et klart signal til Arbeidsdirektoratet om dette, ved å omgjøre en dom fra ubetinget til betinget fengsel. Selv om domstolen mener at handlingene klart kvalifiserer til ubetinget fengsel, har de tatt hensyn til norsk strafferetts regler om at det går en grense for hvor lenge en person skal plages med unødvendig ventetid før straffesaken pådømmes. Dette gjelder hvis tiltalte selv ikke kan klandres for forsinkelsen. Men hva betrakter Høyesterett som urimelig lang ventetid? De fire sakene som har blitt omgjort har svært varierende ventetid for den tiltalte. I saken fra 1995 var ventetiden 14 måneder fra feilutbetalingen ble oppdaget til saken ble anmeldt. Ventetiden var lengre i de tre sakene som ble behandlet i lagmannsretten oktober i 1998. I ett tilfelle ble feilutbetalingsvedtaket fattet fem år før saken ble pådømt i byretten i 1998. I de to andre tilfellene ble sakene oppdaget omkring tre og et halvt år før de kom til domstolene i 1998.

Arbeidsdirektoratet tar selvkritikk på den trege saksbehandlingen, og Juridisk kontor skal innføre strengere tidsfrister for arbeidskontorene. Til Aftenposten (05.11.98) uttaler fungerende avdelingsleder for Juridisk kontor at arbeidskontorene pålegges en tidsfrist på seks måneder før de må oversende sakene til direktoratet, som deretter maksimalt kan bruke seks måneder på å begjære påtale. Dette betyr at saksbehandlingen fra arbeidskontoret sender ut varselet til direktoratet politianmelder saken maksimalt kan ta 12 måneder. Årsaken til de urimelige forsinkelsene har nok i stor grad sammenheng med at arbeidskontorene mangler ressurser til å saksbehandle alle sakene som Dagpengekontrollen setter i gang. Et annet aspekt er at hvis tidsfristene overholdes, og hyppigheten på Dagpengekontrollens samkjøringer øker,

Kapittel 6

vil dette bety at utestengning kommer til å ramme flere som fremdeles har dagpenger som inntektsgrunnlag.

En krenkende straff

Av informantene jeg intervjuet som har vært utsatt for kontrolltiltakene, var det kun Kari og Ellen som hadde vært gjennom en rettssak og blitt møtt med strafferettslige sanksjoner. De opplevde rettssaken på svært forskjellig måte, noe som har sammenheng med både forventninger og om domstolen trakk inn formildende omstendigheter. Ellen forteller at hun opplevde rettssaken som en formalitet domstolen ønsket å bli fort ferdig med. Dette sitatet kan illustrere det:

«Da bare leste de opp litt fra min forklaring, og spurte om jeg hadde noe mer å tilføye. Så spurte de også litt om hvorfor der også, fordi jeg skulle vel fortelle det i retten også, selv om jeg hadde gjort det i avhøret. Så selve rettssaken gikk veldig fort. Jeg fikk en følelse av at det for dem var en ren formalitet. Å ja, nå har vi enda en sånn sak, den må vi bli ferdig med.»

Straffen hun fikk var 18 dagers betinget fengsel og kr. 3000,- i bot, noe hun opplevde som en forholdsvis streng straff. Men hun fikk beskjed om at den kunne vært strengere, og at de trakk inn formildende omstendigheter i straffeutmålingen. Hun fortalte følgende om det:

«Men de sa at den kunne vært strengere, for de så veldig alvorlig på den type saker. Jeg tror det at jeg innrømmet det og forklarte dem situasjonen var formildende for meg. Og det at jeg allerede da hadde begynt å betale tilbake. Det viste at jeg angret på dette her, og at jeg var interessert i å betale tilbake og gjøre opp for meg.»

I motsetning til dette ble Kari svært overrasket over det som skjedde i rettsalen. Hun hadde forventninger om at rettssaken kun var en stadfestelse av den ulovlige handlingen. Siden hun hadde fått inntrykk av at tilbakebetalingen av beløpet på ca. kr. 60 000,- utgjorde straffen, trodde hun at dommen skulle være avdragsordningen for beløpet. Hun var ikke klar over at de også skulle gi henne en straff. Hun forteller følgende om sjokket hun fikk under rettssaken:

«Jeg hadde ingen anelse om at de skulle gi meg en straff også. Jeg ble helt satt ut. Jeg trodde at nå skal de si at vi har funnet ut at du har gjort det og det, og vi må komme til en avdragsordning med deg.»

Hun fikk 60 dagers betinget fengsel, og opplevde ikke at noen momenter i saken hennes gikk i formildende retning. Dette til tross for at hun la vekt på at overforbruket ikke var bevisst, og

Kapittel 6

at det hadde gått lang tid fra handlingen ble oppdaget til rettssaken¹⁰⁰. Heller det motsatte siden saken hennes både ble satt i sammenheng med en annen trygdemisbrukssak, og hun ble straffet strengt av allmennpreventive hensyn. Hun forteller følgende om det:

«Argumentene til aktor gikk ut på at siden en alenemor som nylig var blitt dømt for trygdemisbruk hadde fått så høy straff, så skulle de kjøre saken min like høyt. En annen grunn til at de la lista så høyt, var at min straff skulle være en skremselsgreie mot dagpengemisbruk. Og dette var noe jeg gjorde for snart 10 år siden! Ikke har jeg gjort noe galt verken før eller etter.»

Kari har selv liten tro på at dommen hennes kan være et avskrekkende eksempel for potensielle trygdemisbrukere. Hun forteller følgende om det:

«Hvis jeg forteller historien min tror jeg ingen blir skremt av den. Heller litt forbannet på at jeg ble straffet så strengt, det er det folk sier til meg i hvert fall. Men det kan hende at det virker avskrekkende på folk som ikke har noen spesielt dårlig råd, men det er vel når folk er blakke at de gjør sånt. Og hvis folk har dårlig råd, så gjør de det uten å tenke på straffen.»

At personer først begår handlingen når de har dårlig råd og da ikke tenker på straff, vil jeg diskutere i kapittel 7.2. Sitatet viser også at det kan være etiske betenkeligheter ved det å straffe strengt for at andre ikke skal utføre handlingen, noe jeg kommer tilbake til i kapittel 7.3. Her vil jeg understreke at til tross for den ulike oppfatningen av rettssaken og straffeutmålingen, har både Ellen og Kari reagert på strengheten i straffen de har fått. De opplever ikke noe samsvar mellom handlingen og reaksjonen, og av den grunn oppfatter de det som urettferdig. Spesielt strengheten i straffen gjør at de opplevde det som om kontrollen trengte seg inn i deres private sfære på en krenkende måte. Dette sitatet fra Ellen kan illustrere det:

«Det jeg reagerte på er at det er ganske streng straff i forhold til hvor alvorlig jeg ser på det, og at man kunne ordnet opp i det sivilrettslig. At det ikke var nødvendig med en rettssak og fengselsstraff på grunn av det.»

Begge visste at de hadde forbrutt seg, men til tross for at det var en ulovlig handling opplever de det som at handlingen i større grad ligger innenfor rammene av vanlig menneskers atferd i en vanskelig situasjon. I neste delkapittel vil jeg utforske hvilken betydning saksbehandlingsrutinene i feilutbetalingsaker har for at dagpengemottakernes uønskede handlinger oppfattes som kriminelle.

¹⁰⁰ Feilutbetalingene skjedde i 1989, saken ble oppdaget av arbeidskontoret i 1994 og rettssaken var først i 1997.

Kapittel 6

Saksbehandlingsrutinene og handlingens mening

Det å reagere på en uønsket handling behøver ikke nødvendigvis å involvere strafferettslige eller sivilrettslige sanksjoner. Dette vil jeg hevde at har sammenheng med definisjonen av handlingen, som igjen henger sammen med situasjonen og rammen rundt oppdagelsen av lovbruddet. I forhold til feilutbetalingssaker vil jeg trekke fram to forhold knyttet til saksbehandlingsrutinene, som kan ha betydning for at handlingen blir definert som kriminell.

For det første har tidspunktet for når saken oppdages innvirkning på hvor stort beløp det er som feilutbetales og derfor hvor alvorlig saken blir. Jo lengre tid feilutbetalingen har pågått, desto større beløp er det som feilutbetales, og jo større sjanse er det for at saken påtales til politiet. Som jeg tidligere har vist er beløpsstørrelsen i stor grad styrende for Arbeidsdirektoratets påtalebegjæringer.

For det andre har det betydning innenfor hvilken meningsbærende ramme handlingen oppdages. Jeg har tidligere drøftet forskjellen mellom saker som arbeidskontoret og Dagpengekontrollen avdekker, og understreket at den automatiserte kontrollen oppdager mange småsaker. Arbeidskontoret er i større grad sikrere på at det er en ulovlig handling før de definerer saken som en feilutbetaling¹⁰¹. Men det betyr ikke at arbeidskontoret ikke ser ting som ikke stemmer og reagerer på bakgrunn av det. Et sitat fra en saksbehandler på arbeidskontoret kan illustrere dette:

«Stort sett er det personen som har ansvaret for feilutbetalingssaker som holder på med misbrukssaker. Men det hender jeg som saksbehandler ser at noe ikke stemmer. Da kan jeg ta saken selv ved å innkalle personen, og ta en prat for å høre hvorfor saken er blitt sånn som den er. Det er jo enkelte ganger hvis det bare er noe smått, at det også kan basere seg på misforståelser. Det behøver jo ikke være bevisst. Men hvis vi ser noen ting som skurrer litt i øyer og ører, så må vi jo reagere.»

En saksbehandler som tilfeldig oppdager at ikke alt stemmer underveis, kan da kalle inn til samtale og på denne måten reagere på handlingen. Ved å gjøre det utøves en mer uformell kontroll som ikke nødvendigvis innebærer at en saksbehandlingsprosess starter opp. Da kan misforståelser komme fram uten at saken på forhånd stemples som et mulig misbruk. Det kan

¹⁰¹ Se kapittel 6.1.1

Kapittel 6

da være nok å si i fra at reglene er slik og de må følges, og saken trenger ikke overføres til personen som jobber med feilutbetalingssaker.

Forskjellen er at når en målrettet sentral instans kontrollerer aktivt for å avdekke et mulig dagpengemisbruk, plasseres også handlingen i en saksbehandlingskjede. For når Dagpengekontrollen oppdager saken, overføres den automatisk til personen som jobber med feilutbetalingssaker. Som jeg har vist er det først da at saksbehandlingsrutinene for feilutbetalingssakene starter opp. En annen side ved dette er at når Dagpengekontrollen oppdager en sak, er allerede handlingen definert som et mulig misbruk som må avkreftes. Den automatiserte kontrollen kjennetegnes derfor av en etterforskningsaktig metode som uunngåelig starter en prosess på selv de minste småsakene.

Christie (1982a, 1993b) har i flere sammenhenger fokusert på dette aspektet ved tolkninger av handlinger. Utgangspunktet hans er at handlinger ikke er lovbrudd i seg selv, de blir definert som kriminelle av noen. I forlengelsen av dette stiller han spørsmålet hva det er som gjør at handlingen defineres som lovbrudd. Handlingens mening tolkes forskjellig avhengig av hvilken nærhet det er i relasjonen, og hvilken meningsbærende ramme som ligger rundt den. For eksempel betrakter en far guttestreken annerledes enn rektor på skolen, og politiet betrakter den på en tredje måte. Som han selv uttrykker det: «(...) avstand øker tendensen til å gi handlinger den mening at de er lovbrudd og personer den betydning at de er kriminelle.» (Christie 1993b s. 23).

Dette kan overføres til tolkningen av dagpengemottakernes handlinger. Saker som oppdages av en automatisert kontroll gjør at handlinger tolkes på en annen måte enn når handlinger oppdages i en nærmere relasjon. Det kan derfor synes som om både den formelle rammen rundt sakene som oppdages av dagpengekontrollen og avstanden i relasjonen bidrar til å fortolke selv de minste småsakene innenfor en kriminell forståelsesramme. At innføringen av et byråkratisk ledd er med på å formalisere behandlingen av en sak, er et moment Max Weber (1990 s. 107, 133) har fokusert på. At det finnes et nøye avgrenset og definert kompetanse- og ansvarsområde for behandlingen av en sak, gjør at personlige vurderinger viker for det strengt saksorienterte i yrkesrollen. Som jeg viste i kapittel 6.1.2 vegrer den vanlige saksbehandler på arbeidskontoret seg generelt mot å fokusere på misbruk. Det å fokusere på feilutbetalinger er konsulentens som arbeider med feilutbetalingssakers oppgave. Dette kan bety at den generelle

Kapittel 6

saksbehandler kanskje også tolker handlingen på en annen måte enn den spesialiserte konsulenten. Den generelle saksbehandler lar kanskje i større grad de personlige vurderingene spille en rolle i vurderingen av overforbruket, når han oppdager småsaker.

Ved å sette likhetstegn mellom det å definere en handling som lovbrudd og avstand til dagpengemottakeren, kan det bety at det som Zygmunt Bauman (1997 s. 242) kaller det 'optiske perspektiv' er innebygd i systemet. Med dette mener Bauman (1997 s. 242) at: «(...) når avstand øker, skrumper ansvaret for den andre inn, og objektets moralske dimensjoner blir mer og mer uskarpe inntil begge når forsvinningspunktet.» I dette perspektivet blir moralsk ansvar for et annet menneske bestemt av den sosialt produserte avstanden, som blant annet den byråkratiske struktur er med på å skape. Ansvar for den andre vil i dette tilfellet bety ansvar for at dagpengemottakeren betraktes som en hel person, og ikke kun en potensiell dagpengemisbruker. For at dette ansvaret skal oppstå, er det i Baumans perspektiv nødvendig at det er nærhet i relasjonen. Bauman (1997 s. 233) beskriver det som at: «(...) ansvaret blir bragt til taushet når nærheten uthules; det kan til slutt bli erstattet av en motvilje når et medmenneskelig subjekt forvandles til en Annen.»

Jeg vil derfor hevde at det først og fremst er sosial atskillelse i strukturen som bidrar til å endre oppfatningen av handlingen. Det er seleksjonen av saker til det byråkratiske leddet som arbeider med feilutbetalingssaker, som er med på å endre forståelsesrammen av handlingen. Dette skjer automatisk når saken oppdages av Dagpengekontrollen, men det er ikke noen automatikk i det når saken oppdages av en nærere relasjon. Forskjellen er at det ligger i selve rutinen at når saken overføres til personen som arbeider med feilutbetalingssaker, må den uunngåelig viderebehandles av de definerte saksbehandlingsrutinene for feilutbetalingssaker. Den vanlige saksbehandleren kan la de personlige vurderingene bestemme om saken skal overføres til den spesialiserte konsulenten. Det ligger derfor i selve den byråkratiske organiseringen å tolke dagpengemottakerens handlinger som mulige lovbrudd når saken avdekkes av Dagpengekontrollen.

På den andre siden hevder Christie (1985 s. 203) at: «(...) det ville være ille om vi ikke kontrollerte hverandre, om vi ikke reagerte på uønsket atferd.» Det viktigste for Arbeidsmarkedsetaten er kanskje å vise at de følger med, noe dette sitatet fra en saksbehandler på arbeidskontoret illustrerer:

Kapittel 6

«Det er viktig at dagpengemottakerne får inntrykk av at vi ikke bare går her i ørska og i blinde, og ikke aner noen ting. For folk kan ofte oppfatte offentlige kontorer som litt sløve. Hvis det kommer fram at vi ikke er blinde, da tror jeg kontrollen er til det bedre. Det er nødvendig med noe kontroll.»

Det jeg vil understreke med dette er at det er viktig å kontrollere og reagere på uønskede handlinger for å forhindre dem. Men det er måten det kontrolleres og reageres på som kan bidra til at misforståelser tolkes som kriminelle handlinger, og at saker blir så store at de faller inn under myndighetens definisjon av lovbrudd. Dette har to alvorlig negative konsekvenser for dagpengemottakeren. Det er alvorlig både at misforståelser defineres som lovbrudd, og at det som kan være et fattigdomsproblem behandles som et moralsk problem. Dette vil jeg utdype i kapittel 7. Neste delkapittel vil jeg sammenfattende se nærmere på forhånds- og etterkontrollen i kontrollinnretningen.

Kapittel 6

6.2.6 Forebygging eller etterforskning?

Jeg har nå vist hvordan etaten har innrettet innholdsmessig og formell kontroll av opplysninger som inngår i beslutningsgrunnlaget og som ligger til grunn for anvisningene av dagpenger. Først og fremst er det den innholdsmessige kontrollen som har betydning for omgjøringsvedtakene i etatens statistikker. Følgende skjemaer over forhånds- og etterkontrollen kan illustrere forholdet mellom kontrollene og hva som produserer feilutbetalinger:

| | |
|-------------------------|----------------------|
| Forhåndskontroll | Etterkontroll |
|-------------------------|----------------------|

| | | | | | |
|----------------------|--|--|--|--|--|
| Vedtak | Parten kjent med innholdet | | | | |
| Enkelt vedtak | Manuell <u>innholdsmessig</u> kontroll: <i>Strengere dokumentasjonskrav</i> | Automatisert <u>inndata-</u> kontroll av <u>formelle</u> sider | Manuell kontroll av <u>formelle</u> sider: <i>Funksjonsdeling mellom saksbehandler A og B</i> | Manuell <u>innholdsmessig</u> kontroll: <i>Innkallinger for å kontrollere om mottaker er reell arbeidssøker</i> | Fører i liten grad til feilutbetalinger |

| | | | | | |
|-------------------|----------------------------|--|--------------------------------------|---|---|
| Anvisning | Pengene er utbetalt | | | | |
| Meldeskort | | Automatisert <u>formell</u> kontroll i forhold til <i>logiske avkrysninger</i> | Automatisert <u>formell</u> kontroll | Automatisert <u>innholdsmessig</u> <i>prøving av opplysningene ved ADK</i> Manuell <u>innholdsmessig</u> kontroll: <i>Registerutredning ved 2. gangs søknad</i> | Fører i større grad til feilutbetalinger |

Kapittel 6

Skjemaet viser at den innholdsmessige forhåndskontrollen av beslutningsgrunnlaget blir ivaretatt av kvalitetssikringsrutinenes strenge dokumentasjonskrav. Siden det er etablert forhåndskontroll av beslutningsgrunnlaget, oppfattes heller ikke misbruk av opplysninger som ligger til grunn for beslutningsgrunnlaget som noe problem. Det er derfor ikke behov for noen etterkontroll av disse opplysningene. På den andre siden viser skjemaet at innføringen av meldekortsentralen har medført at muligheten til en innholdsmessig kontroll av opplysningene på meldekortet har forsvunnet. Og det er disse opplysningene som i stor grad er kilden til feilutbetalinger. Istedenfor å kontrollere opplysningene på meldekortet før anvisning, har etaten valgt å basere seg på omgjøringsvedtak, ved at kontrollen skjer som en stikkprøvekontroll etter at anvisninger er foretatt. Opplysningene som produserer omgjøringsvedtak gjennomgår derfor ikke noen form for innholdsmessig forhåndskontroll før anvisning. Sammenfattet vil jeg derfor konkludere med at det er en automatisert etterkontroll av dagpengemottakernes opplysninger på meldekortet som er prioritert i kontrollarbeidet, noe som har konsekvenser for hvem som bærer skylden for overforbruket.

Spørsmålet blir da om forhåndskontrollen av meldekortene bør forbedres, slik at den står i forhold til etterkontrollen. Schartum (1994a s. 43-44) har kritisert kontrollinnretningen i arbeidsmarkedsetaten for at den ensidig vektlegger etterkontrollen, og er opptatt av den etterforskningsaktige måten den er innrettet på. Han skriver følgende om det:

«Det er da problematisk med en omlegging av saksbehandlingsrutinene som innebærer reduksjon av kontrollrutinene før vedtak som er egnet til å avdekke feil uansett årsak, samtidig som omfanget av rutinemessig etterkontroll av vedtak som utelukkende er rettet mot misbruk og unndragelser, økes.» (Schartum 1994a s. 44)

Det er den klare ubalansen han kritiserer, at det ensidig har blitt lagt vekt på kontroll med misbruk og svindel, mens feil som skyldes kunnskapsmangel, misforståelser og forglemmelser får lite eller ingen oppmerksomhet. Når kontrollen skjer i etterkant, reduserer det kostnader med kontrollen, men muligheten til å oppklare misforståelser forsvinner. Konsekvensen er at verken glemske eller uærlige personer kan føle seg trygge, fordi det i ettertid utføres stikkprøvekontroller (Schartum 1994a s. 43). Istedenfor å bruke etterforskningsaktige kontroller, mener han derfor at etaten heller bør ha som målsetting å treffe korrekte enkeltvedtak første gang. Dette kan gjøres ved å forhindre at feilutbetalinger skjer. Som han (1997a s. 9) uttrykker det:

Kapittel 6

«En vektlegging av etterkontroll i forvaltningens kontrollrutiner vil også kunne skape situasjoner der det blir fullbyrdet flere straffbare handlinger enn med tidligere kontroller. Etter min mening er det generelt grunn til å foretrekke rutiner som er egnet til å forhindre at det for eksempel kommer til urettmessig utbetaling, framfor å skape situasjoner der straffbare handlinger skjer, korrigeres og straffefølges.»

Schartum berører her problemet at kontrollinnretningen skaper situasjoner der handlinger defineres som straffbare. En forklaring på det er som jeg har vist at en automatisert kontroll i større grad medfører at handlingen defineres innenfor en kriminell forståelsesramme, fordi sakene direkte havner hos leddet som arbeider med feilutbetalingsaker. Begge disse innvendingene mot kontrollinnretningen viser at det er negativt for forståelsen av dagpengemottakernes handlinger at kontrollen ensidig er innrettet mot å avdekke misbruk.

For å klargjøre dilemmaene knyttet til forhånds- og etterkontroll, vil jeg betrakte forhåndskontroll av meldekort som en type forebygging av feilutbetalinger, og automatisert kontroll som en type etterforskning av uønskede handlinger. Det som er spesielt i forhold til dagpengeordningen er at en forhåndskontroll av meldekortene som skal sikre at utbetalingene blir korrekte første gang, krever gjentakelser av kontrollen hver 14. dag. Og selv om ikke dokumentasjonen av vedleggene oppleves som en kontroll, er dette noe som kun gjøres ved søknad om dagpenger. En forhåndskontroll av meldekortene vil derfor kanskje innebære en type kontroll som involverer dagpengemottakerne på en uheldig måte.

Et eksempel på dette er Trygderevisjonen i Bergen sitt forslag om å styrke kontrollen med meldekortene i ytre etat. Som jeg skrev om i kapittel 5.1 konkluderte Trygderevisjonen i Bergen undersøkelsen fra 1993 med at det var et betydelig overforbruk av dagpenger (Revisjonsrapport – dagpenger 1993). Den rettet kritikken mot arbeidskontorene, siden de anviste dagpenger uten at meldekortene ble kontrollert. Revisjonen vurderte det som uheldig for dagpengemottakeren at det ikke fantes noen kontroll som dokumenterte arbeidstimene de oppga. Deres forslag som bare kunne gjennomføres så lenge Meldekortsentralen ikke var satt i drift, var å styrke kontrollen i ytre etat. Fylkesarbeidskontoret i Hordaland tok derfor initiativ til å etablere en type forhåndskontroll av meldekortene, og løsningen de kom fram til i samråd med Arbeidsdirektoratet var at alle meldekort skulle være attestert av arbeidsgiver og kontrolleres på arbeidskontoret. Fylkesarbeidskontoret i Hordaland satte derfor i gang et prøveprosjekt ved et av arbeidskontorene. Men da meldekortsentralen ble opprettet måtte det nedlegges siden arbeidskontorene ikke lenger skulle motta meldekortene. Trygderevisjonen

Kapittel 6

var fullt klar over dette problemet, og hadde i rapporten allerede stilt spørsmålet: «Hvordan har Arbeidsdirektoratet tenkt at ytre arbeidsmarkedsetat skal medvirke i kontroll av dagpenger når meldekortsentralen kommer i drift?» (Tholens 1993 s. 9). De advarte derfor også mot at all kontroll skulle overføres til Dagpengekontrollen, i og med at det kun ville være en etterkontroll. Trygdeetaten kom derfor med et forslag om å tilrettelegge og implementere kontrolltiltak i ytre etat etter innføringen av Meldekortsentralen, noe som ikke har blitt gjennomført.

Et problem i forhold til Fylkesarbeidskontoret i Hordaland sin løsning, er at denne type forhåndskontroll vil kunne oppleves som stigmatiserende av dagpengemottakerne og oppfattes som et angrep på personlig integritet. Dette bekreftes av intervjuene med dagpengemottakerne som har vært utsatt for kontrolltiltak. De er gjennomgående skeptiske til forslag om mer forhåndskontroll, da de mener det ville være med på å undergrave tillitsforholdet. For eksempel opplever Ellen det som greit at de etterkontroller, da det er en konsekvens av at ordningen er basert på tillit. Hun vurderer det som en mye mer tillitsvekkende og mindre mistenkeligjørende kontrollinnretning, enn å ytterligere øke forhåndskontrollen av meldekortene. Hun sier følgende om det:

«Og det at de kontrollerer på den måten synes jeg for så vidt er greit, fordi det skjønner jeg at de må gjøre. Så lenge det er basert på at folk skal fylle ut selv. Jeg synes det er viktigere at folk blir gitt den tilliten at de fyller ut kortene og sender inn selv, enn at det skulle være en annen ordning. Hvis det ikke skulle være sånn, så ville det sikkert bli mye mer kontroll hele tiden. Så da skjønner jeg at de må gå inn og kontrollere at det stemmer det folk gjør i ettertid.»

Ellen opplever det derfor som bedre at dagpengeordningen er basert på tillit, enn at for eksempel meldekortene må attesteres av arbeidsgiver eller at man må møte opp på arbeidskontoret hver dag for kontroll. Det at en ytterligere forhåndskontroll av meldekortene kan være med på å bryte ned tillitsforholdet, kan ses i sammenheng med drøftelsen av kontroll- og veiledningstiltak. Der konkluderte jeg med at innføringen av mer kontroll kan bidra til å bryte ned tillitsforholdet, og derfor indirekte føre til mer feilutbetalinger. Alle jeg intervjuet er negative til en mer utstrakt bruk av forhåndskontroll på grunn av signalene den sender ut, mens de fleste forstår godt at etaten må kontrollere i ettertid. At informantene opplever det som bedre at innsendelsen av meldekortene er basert på tillit enn at forhåndskontrollen blir styrket, gjør at etterkontroll kan oppfattes som et bedre alternativ.

Kapittel 6

På den andre siden trenger ikke en type forhåndskontroll oppleves som stigmatiserende hvis kontrollen foregår som en naturlig del av den ordinære saksbehandlingen. I kapittel 5.2 var jeg inne på at uoversiktligheten på arbeidskontorene hadde bakgrunn i den økte arbeidsløsheten på 80-tallet. Det jeg ikke tok opp der var at saksbehandlerne ytterligere mistet kontroll over meldekortene da meldekortsentralen ble innført i 1994. Begge disse endringene førte til at en tidligere forhåndskontroll av meldekortene forsvant. Her vil jeg vise hvilken kontrollmulighet innføringen av meldekortsentralen fjernet og saksbehandlerne reaksjoner på det, for å belyse at dette også har hatt betydning for at en ikke-stigmatiserende forhåndskontroll har forsvunnet.

Opplysningene som arbeidssøkeren krysser av på meldekortet har helt fra starten av basert seg på en tillitsordning. Men følgende utsagn fra en informant ansatt på et arbeidskontor kan illustrere hvordan en type kontroll har sneket seg inn forut for automatiseringen av meldekortene:

«Du kan si at før det kom automatisering av meldekortene, så hadde saksbehandlerne mye større kontrollmulighet. For da satt de jo manuelt med kortene som de krysset av på. Og du kunne se utviklingen på dine data, fordi saksbehandlere som satt med samme data gjennom hele perioden kunne kjenne igjen vedkommende. Og når du skulle legge det i bunken hans, så viser det seg plutselig at de fører mindre og mindre timer. Typisk, det er vanlig, de begynner kjekt, men ettersom økonomien blir dårligere, så fører de opp færre arbeidstimer.»

I og med at «punchingen» av meldekortene forsvant fra ordinær del av saksbehandlingen, forsvant også en del av kontrollen med anvisningene forut for utbetalingen. Før innføringen hadde man derfor større muligheter for manuell kontroll av meldekortene. Dette tapet av kontroll var det flere saksbehandlere som reagerte på. Informanten i Arbeidsdirektoratets Dagpengeavdeling, som jobbet med innføringen av meldekortsentralen, fortalte følgende om dette:

«Mange saksbehandlere reagerte på meldekortsentralen, da en arbeidsoppgave, selve beregningen, ble fratatt dem. De følte de mistet kontrollen over noe de burde ha oversikt over. Innføringen av Meldekortsentralen ble et stort diskusjonstema. Det var generelt en stor mistillit til systemet. Og mange som selv drev og anviste for å beholde kontrollen, og så ble det dobbelt anvisning og tull og tøys.»

Kapittel 6

Ut fra at det faktisk er et kontrollbehov forut for anvisningene, tolker jeg dette som en naturlig reaksjon. Men informanten ansatt i Arbeidsmarkedsetaten tolker det som om saksbehandlerne ønsker å beholde oppgaver de har hatt som de ikke trenger å ha kontroll over. Samme informant sier følgende om hva de ønsker å automatisere:

«En viktig oppgave for oss er å fjerne det som kan behandles maskinelt, og beholde det som må tolkes hos saksbehandleren. Men etterhvert så har debatten stilnet, ikke helt men relativt. Fordi programmet er så flinkt til å regne og da slipper man å gjøre det. Da kan man bruke hodet til å tenke eller skaffe folk jobb.»

Men det kan være andre grunner til at noe ikke behandles maskinelt. Mye tyder på at saksbehandleren mistet en viktig kontrollfunksjon over anvisningene, og at opplevelsen av tapet er reelt. De positive kostnadsmessige gevinstene ved automatiseringen, er at en oppgave som før ble utført av saksbehandlere er overflyttet til en optisk lesemaskin. Det er derfor behov for forholdsvis færre ansatte som arbeider med dagpenger på arbeidskontorene. En ansatt saksbehandler på et arbeidskontor, er opptatt av de kostnadsreduserende effektene av meldekortsentralen. Hun sier følgende om automatiseringens innvirkning på arbeidsoppgavene:

«Nei, det er klart at før optisk tidsalder, da var det jo behov for mye flere folk akkurat på denne biten av etatens arbeidsoppgaver. Da måtte vi sitte og anvise manuelt for hver enkelt. Så det har jo vært et kjempefremskritt, det har det.»

At det oppleves som et fremskritt, har nok sammenheng med at det mange saksbehandlere kan ha opplevd som en kjedelig jobb, ble fjernet. Det å overlate kontrollen av anvisningene til en optisk lesemaskin, har frigjort de ansatte fra rutinepregede oppgaver. Selv om mange saksbehandlere reagerte negativt på at de mistet kontrollen over en viktig del av saksbehandlingen, er det ikke å utelukke at flere også opplevde at arbeidsoppgavene ble mer innholdsrike og meningsfylte. Men innføringen av meldekortsentralen hadde også bakgrunn i den økte pågangen til arbeidskontorene. En ansatt på et arbeidskontor forteller følgende om det:

«Men sånn som det var, hvor vi satt og punchet inn alle meldekortene i svære hauger på mandag og tirsdag, det hadde jo ikke gått med den mengden dagpengemottakere vi har nå. Da måtte vi vært så mange mennesker.»

Innføringen av Meldekortsentralen og den økte pågangen til arbeidskontoret har derfor fjernet en forhåndskontroll av opplysningene på meldekortet som dagpengemottakerne ikke merket.

Kapittel 6

Spørsmålet er derfor om det finnes en måte å utføre forhåndskontrollen på som ikke ytterligere forsterker skadevirkningene av å være arbeidsløs, når man tar i betraktning at arbeidskontorene ikke lenger kan utføre en manuell kontroll av meldekortene. Selv om forhåndskontrollen kan bli utført ved at arbeidsgivere registrerer inn timene i et register som meldekortene blir samkjørt mot før anvisning, vil dette også medføre at alle dagpengemottakerne må oppgi til arbeidsgiver at de mottar ytelsen.

Dagpengemottakerne jeg intervjuet sin viktigste innvending mot ytterligere forhåndskontroll, er at det ikke først og fremst er misforståelser som fører til feilutbetalinger, men en vanskelig livssituasjon. En forhåndskontroll kan forhindre at de utfører handlingen til tross for en vanskelig livssituasjon, men de var opptatt av å formidle til meg at det finnes andre måter å løse problemet på enn å ytterligere forsterke kontrollen. Dette sitatet fra Hannah kan illustrere synspunktet:

«Jeg er i mot en mer utstrakt bruk av forhåndskontroll, for eksempel at de sjekker meldekortene mer før jeg får utbetalt pengene. Rett og slett fordi det er et feil utgangspunkt.»

Hvis etaten skulle gjort noe for å unngå feilutbetalinger på en måte som tok stønadsmottakerne på alvor, mener Hannah at løsningen vil være å for eksempel heve minstegrunnlaget for dagpenger. Hun mener at da vil ikke problemet med feilutbetalinger eksistere i det hele tatt, for stønadsmottakeren vil ha nok penger å leve for. Utsagnet illustrerer den kriminologiske kunnskapen om at man ikke kan forebygge seg vekk fra et sosialt problem ved å forsøke å endre atferden gjennom å intensivere kontrollen. Hedda Giertsen (1994) har fokusert på hvordan forebygging av kriminalitet som skal endre atferd eller holdninger tilslører konflikter og interessekonflikter. Hun (1994 s. 298) skriver at: «(...) det gjøres ved at konflikten flyttes fra person/omgivelser inn i personen.» Det er forståelig at dagpengemottakere jeg intervjuet er negative til mer kontroll, fordi det ikke kan forhindre det de oppfatter som problemet, nemlig en vanskelig livssituasjon. Gjennomgående er de opptatt av at det er vanskelig nok å være dagpengemottaker, om det ikke skal opprettes enda flere hindre for å få utbetalt stønaden.

På den andre siden vurderer jeg som et stort problem at det å vektlegge etterkontrollen er med på å produsere flere straffbare handlinger. Det at kontrollinnretningen er med på å skape

Kapittel 6

straffbare handlinger, bekrefter Christies (1993b s. 23) utsagn om at myndighetens definisjon av kriminelle handlinger er noe som skapes. I utgangspunktet trenger det ikke være en kriminell handling, men både avstanden som den automatiserte kontrollen skaper og byråkratiseringen av feilutbetalingsaker bidrar til å gi handlingen en kriminell betydning. Til tross for informantenes negative holdninger til forhåndskontroll, har avdekkingen gjennom etterkontrollen skapt problemer for dem. Spesielt gjelder dette dagpengemottakerne som har vært gjennom en rettssak. Når det gjelder informantene som kun har vært gjennom det sivilrettslige oppgjøret, betyr hendelsen mindre i ettertid. Følgende sitat fra Hannah kan illustrere refleksjoner over dette:

«Jeg har selvfølgelig tenkt på om dette ville ha betydning for meg senere, men jeg tenker at siden det var et ganske lite beløp og at det ble betalt med en gang, så håper jeg at det er ute av verden. Og siden jeg ikke har hørt noe mer om det fra deres side, så regner jeg med det. Da jeg søkte om dagpenger etterpå synes jeg det var veldig pinlig, men det ble heldigvis ikke nevnt.»

Hannah og Anders slapp å bli stemplet som kriminelle, og opplever det også som at saken er ute av verden siden de har gjort opp for seg. Ellen og Kari har fremdeles saken klebet på seg, og spesielt Kari har vært bekymret for hvilke følger det kan få for henne hvis hun søker jobb. Hun forteller følgende om hvilke problemer det kan skape for henne:

«Og nå er det flere og flere arbeidsgivere som krever vandelsattest også. Og har du det på deg stiller du bakerst.»

Det at dommen kan gjøre det vanskeligere å få jobb, oppfattes av Kari som ytterligere en måte å bli straffet på.

Ut fra analysen har jeg to ulike perspektiver på feilutbetalingsproblemet. Jeg vurderer det som at det er en sammenheng mellom hva som oppfattes som et dagpengemisbruksproblem og i hvilken grad det er innført en innholdsmessig forhåndskontroll av opplysningene. Hvis meldekortene er gjennomkontrollert før anvisning, vil det kanskje heller ikke være behov for etterkontrollen. Analysen har også vist at dagpengemottakerne jeg intervjuet ikke gjør dette av andre grunner enn dårlig økonomi, og ved å heve minstegrunnlaget kan derfor misbruksproblemet reduseres. Det er derfor mulig å unngå å skape flere straffbare handlinger

Kapittel 6

ved enten å innføre en forhåndskontroll av meldekortene, eller å heve minstegrunnlaget for dagpenger. I praksis kan også begge deler gjennomføres. Hvis dagens dagpengeordning opprettholdes, vil spørsmålet bli et valg mellom en tillitsordning hvor man i større grad skaper ulovlige handlinger, og en ordning hvor man gjennomkontrollerer på en måte som gjør at ulovlige handlinger ikke oppstår¹⁰².

Det er ikke min oppgave å komme med løsninger på hvordan forhåndskontrollen og etterkontrollen bør balanseres. Men jeg har vist at det både er fordeler og ulemper ved begge kontrollformene, og jeg har tatt opp aspekter ved fenomenet som kan peke på ulike ringvirkninger av kontrollinnretningen. Ringvirkningene vil jeg utdype mer i kapittel 7, for i et kriminologisk perspektiv kan man også stille spørsmål om ikke dette er en av velferdsstatens måter å straffe fattigdom på. I neste delkapittel skal jeg se nærmere på kontroll av saksbehandlingsrutiner og de ulike aktørene som bidrar til saksbehandlingen.

¹⁰² Det siste alternativet kan sammenlignes med hvordan situasjonell forebygging tenker i forhold til det å redusere lovbrudd. Ved å ta utgangspunkt i situasjonen som skaper lovbruddet og lage kontrollordninger for å hindre at situasjonen oppstår, blir det vanskeligere å utføre handlingen (Nilsen 1998 s.4).

Kapittel 6

6.3 Kontroll av saksbehandlingsrutiner og bidragsyttere

I dette delkapitlet skal jeg i første rekke utforske Arbeidsmarkedsetatens kontroll med manuelle og maskinelle saksbehandlingsrutiner. Deretter vil jeg føre diskusjonen over på kontroll rettet mot etaten selv og kontroll rettet mot dagpengemottakere. Jeg kommer til å fokusere på de ulike aktivitetene som etaten har etablert for å kontrollere om enkeltvedtak og anvisninger av dagpenger er korrekte. Eksterne kontrollorganers virksomhet som Sivilombudsmannen, Rikstrygdeverket og Datatilsynet vil jeg derfor holde utenfor. Som et eksempel vil jeg likevel trekke inn ekstern kontroll som har bidratt til å forbedre internkontrollen. Jeg kommer ikke til å gå i dybden i denne fremstillingen, fordi det blir for omfattende. Jeg har likevel valgt å gi en overfladisk oversikt over denne type kontroller, fordi det kan fortelle noe om hva etaten vurderer som viktig å kontrollere for sikre korrekte utbetalinger, og om kontrollene gjenspeiler feilutbetalingene som oppstår.

Kontroll av manuelle og maskinelle rutiner

Siden massesaksbehandling utføres i et samspill mellom manuelle og automatiske rutiner, kan det i begge tilfeller oppstå feil i saksbehandlingen (Schartum 1997a s. 11). Feilene kan få avgjørende konsekvenser for de involverte partene, og det er de mulige feilene som kan oppstå som begrunner innføringen av kontrolltiltak. Kontroll med den manuelle delen av saksbehandlingen vil være kontroll med saksbehandlers vurdering av saksfakta og verdiene som registreres inn. Kontroll med de automatiske rutinene vil være kontroll med systemutviklernes fastlegging av behandlingsreglene i edb-programmet. Schartum (1997a s. 12) understreker forskjellen i feilsituasjonen som de to ulike kontrollene avdekker. Siden kontroll med maskinell saksbehandling avdekker feil som kan rettes opp i dataprogrammet, og derfor får virkning for alle framtidige saker, vil kontroll av denne typen gi størst effekt. Av den grunn hevder han at offentlig forvaltning i større grad enn den tradisjonelt har gjort, bør rette oppmerksomheten mot kontroll av denne type rutiner. På den andre siden vil ikke kontroll av manuelle rutiner være et alternativ til kontroll av automatiserte rutiner, og det er derfor viktig at begge deler blir ivaretatt. Det sentrale er at kontrollinnsatsen ses i sammenheng med samspillet mellom de manuelle og maskinelle rutiner i saksbehandlingen.

Kontroll av manuelle rutiner kan deles inn i tre forskjellige typer etter hvilket nivå i Arbeidsmarkedsetaten det er som utfører dem. Den første type kontroll utføres som et ledd i

Kapittel 6

den ordinære saksbehandlingen, mens de to andre er rettet mot å kontrollere om kvalitetssikringsrutinene praktiseres på en tilfredsstillende måte. På det laveste nivå er det saksbehandlers arbeid i den enkelte saken som blir kontrollert. Denne type kvalitetssikring har jeg gjennomgått i kapittel 6.2.3, og jeg vil derfor ikke utdype den mer her.

Både arbeidskontoret og Arbeidsdirektoratet utfører kontroller av praktiseringen av kvalitetssikringssystemet. Dette er en del av internkontrollsystemet, som etaten har jobbet med å innføre siden begynnelsen av 90-tallet. Distriktsarbeidskontorsjefen eller eventuelt delegert avdelingsleder, utfører to kvalitetskontroller hvert kvartal ved det lokale arbeidskontoret. De kontrollerer da at saksbehandlingsrutinen er fulgt under hele saksbehandlingen. Hvis den ikke er fulgt foretar de avviksregistrering som igjen rapporteres til Arbeidsdirektoratet. En saksbehandler på arbeidskontoret forteller følgende om arbeidskontorets kontroll med interne forhold:

«Spesielt de siste 2-3 årene har det vært satset kraftig på å kvalitetssikre tjenestene, og kjøre aktiv internkontroll. Og det gjør vi. Da sjekkes kvaliteten ved det arbeidet som gjøres, og om du gjør det riktig. Det merkes hele tiden. Det har vi helt klare rutiner på, gjerne en gang i måneden, sånn at det sjekkes en del saker. Det er først og fremst avdelingsleder som går igjennom saken og sjekker om det er feil. Det får vi tilbakemelding på hele tiden, og det fungerer godt.»

Internkontrollsystemene skal derfor fange opp feil i saksbehandlingen, og i tillegg virke disiplinerende på de ansattes arbeid. Som informanten er inne på, er det en kontroll som hele tiden merkes. Det at de ansatte kontinuerlig får tilbakemelding på arbeidet de utfører, opplever han som at bidrar til å bedre kvaliteten på saksbehandlingen.

Det øverste nivået er Arbeidsdirektoratets kontroll av om arbeidskontorene praktiserer kvalitetssikringssystemet. Både Dagpengekontoret og Juridisk avdeling arbeider med den type revisjoner. De har en standardrutine som de måler saksbehandlingsarbeidet mot, og feil som oppdages blir formidlet videre. Hvis det avdekkes mange feil i saksbehandlingsarbeidet tas det opp med de rette personene. En informant på Arbeidsdirektoratets Dagpengeavdeling forteller følgende om hva de gjør under kontrollene:

«Hele kontoret skal være med på revisjoner, men det er bare tre av oss som har vært på det foreløpig. Da lager man et revisjonsprogram og reiser ut til det lokale arbeidskontoret, og sjekker om rutinene er fulgt. Hvis de ikke er det skal vi finne ut hvorfor.»

Kapittel 6

Dagpengekontoret utfører internkontroll av dagpengevedtak og utbetalinger, mens kontroll av de manuelle rutine i misbrukssaker er det Juridisk kontor i Arbeidsdirektoratet som er ansvarlig for. En informant ansatt på Juridisk kontor forteller følgende om dets fremgangsmåte:

«Vi har åtte revisjoner per år. Da plukker vi ut en del arbeidskontor. Vi går først inn og sjekker på data om de har store restanser, og om det har kommet inn mange klagesaker. Så reiser vi dit og har intervjuer med distriktsarbeidssjefen, avdelingssjef og ansvarlige saksbehandlere, og går gjennom rutinen. Deretter sjekker vi ut en del saker, og kontrollerer om de har fylt ut det de skal.»

Revisjonen er derfor en type stikkprøvekontroll, hvor ansatte i Arbeidsdirektoratet går gjennom hele arkivet og ser om de har orden i sakene innenfor et visst tidsrom, for eksempel 1992-97. De sjekker da spesielt om de har fattet vedtak på de mulige feilutbetalingssakene som er oversendt fra Dagpengekontrollen.

Trygderevisjonen kommer jevnlig til arbeidskontoret og sjekker både vanlige dagpengevedtak og misbrukssaker. Forskjellen i type kontroll er at Rikstrygdeverket skal undersøke om kontrollrutinene og etaten tilfredsstillende fastsatte krav til økonomiforvaltning i staten, mens Arbeidsdirektoratet skal kontrollere implementeringen av saksbehandlingsregler og kvalitetssikringssystem. Rikstrygdeverkets eksterne kontroll har derfor et annet siktemål enn Arbeidsdirektoratets kontroll. Til tross for at formålet med kontrollen er forskjellig, avdekker Rikstrygdeverket også mangler ved praktiseringen av saksbehandlingsreglene i sine undersøkelser. Årsaken til det er at de etablerte retningslinjene for saksbehandlingen må følges, for at anvisningene skal bli korrekte.

Et eksempel på at Riksrevisjonen har avdekket manglende praktisering av saksbehandlingsreglene, er dens kritikk av rutiner for tilbakebetaling av feilutbetalinger. Diskusjonen mellom Arbeidsdirektoratet, overordnet departement og Riksrevisjonen har pågått per. korrespondanse siden 5. juli 1996 og er fremdeles ikke avsluttet¹⁰³. Bakgrunnen for uoverensstemmelsen er at Trygderevisjonen (Jnr 96/6334-12) i 1996 gjennomførte en undersøkelse i ni fylker som viste at det var usikkerhet og problemer knyttet til rutinen for beregning av feilutbetalingsbeløp ved en del arbeidskontor. I første rekke gjelder problemene

Kapittel 6

praktiseringen av rutiner angående fradrag for merskatt, forståelse for regnskapsføring og betydningen av korrigeringer av lønns- og trekkoppgaver på trygdekontoret, samt justeringer i dagpengeregnskapet. Konsekvensene av at dette ikke blir fulgt opp, er blant annet at den trygdede får redusert tilbakebetalingskravet til nettobeløp, samtidig som ligningsmyndighetene ut i fra korrigerte lønns- og trekkoppgaver betaler tilbake for mye innbetalt skatt.

Arbeidsdirektoratet forsvarer seg med at problemene til en viss grad er knyttet til implementeringen av nye rutiner (Jnr 96/6334-14). Første utgave av etatens rutiner for saksbehandling av misbruk av dagpenger ble utarbeidet i februar 1995 (Arbeidsmarkedsetaten 1995), og de har blitt revidert både i 1996 og 1997. I motsetning til dette hevder Riksrevisjonen at usikkerheten heller har sin bakgrunn i kompliserte saksbehandlingsrutiner, og at et økende antall misbrukssaker blant annet kommer som en følge av den skjerpede dagpengekontrollen (Jnr 96/6334-16). Løsningen på uoverensstemmelsen er at Kommunal- og Arbeidsdepartementet får oversendt Arbeidsdirektoratets vurderinger av internrevisjoner, slik at departementet blir informert om avvikene på området. At Riksrevisjonen har avdekket mangler, har derfor forbedret Arbeidsdirektoratets kvalitetssikringssystem og rutinekontroller. Arbeidsdirektoratets kontroller blir nå også rapportert til Rikstrygdeverket, og revisjonskontrollene til Arbeidsdirektoratet sammenlignes med Riksrevisjonens undersøkelser ved arbeidskontorene. Departementets (Jnr 98/00096-14) siste oppsummering av Arbeidsdirektoratets 7 kvalitetsrevisjoner som ble gjennomført våren 1998, konkluderer med at det er funnet avvik, men at de ikke har betydning for feil i vedtaket. Oppfølgingen er ennå ikke avsluttet, og senest i juni 1998 ga Riksrevisjonen beskjed til departementet at de vil foreta ny gjennomgang og vurdering av saken (Dokument nr. 1 (1997-98) og Innst. S. nr 89 (1997-98)).

Et annet område som Riksrevisjonen har kritisert, er etatens rutiner for avstemming av dagpenger beskrevet i kvalitetssikringsrutiner for dagpenger punkt 2.16.4 (Arbeidsmarkedsetaten 1998a). Avstemming av dagpenger er rutinene som starter med at saksbehandler B kontrollerer at saksbehandler A sitt beløp er korrekt¹⁰⁴. Videre innebærer det

¹⁰³ Korrespondansen er arkivert hos Arbeids- og administrasjonsdepartementet på journalnummer 96/6334 og 98/00096.

¹⁰⁴ Jeg har tatt opp denne rutinen i kapittel 6.2.3, og i dette kapitlet som en type kontroll av saksbehandleren under saksbehandlingsarbeidet.

Kapittel 6

at søknaden sendes Trygdekontoret, som sjekker at personen ikke mottar andre ytelser og gir tilbakemelding til arbeidskontoret på dette. Arbeidskontoret sjekker deretter at beløpet som faktisk utbetales er i samsvar med det beløpet arbeidskontoret bestemte.

Riksrevisjonens kritikk av både manglende rutiner for avstemming og det at saksbehandlingsreglene ikke følges, er også en diskusjon som har pågått over lengre tid. Riksrevisjonen kritiserte dette allerede i antegnelser til Statsregnskapet for 1996. Den seneste undersøkelsen ble gjennomført i perioden januar til april 1998, og tok utgangspunkt i 12 arbeidskontor og 12 trygdekontor i 12 fylker. Undersøkelsen konkluderte med at svært mange arbeidskontor ikke kjente rutinene eller fulgte dem. I tillegg til dette fant Riksrevisjonen ut at flere forhold ikke er i samsvar med det departementet tidligere har redegjort for. Riksrevisjonen har samlet sin kritikk i ni punkter. Blant annet tok den opp at retningslinjene for avstemming ikke var kjent ved flere kontorer, ved 7 av de 12 arbeidskontorene ble ikke reglene fulgt og enkelte kontorer hadde manglende forståelse for konsekvensen av at avstemmingsarbeidet ikke følges opp.

Riksrevisjonen vurderer det som at manglende praktisering av rutiner for avstemming kan skape tvil om misbrukssakene, fordi det ikke nødvendigvis er samsvar mellom utbetalte dagpenger og anvist beløp. Jeg siterer følgende fra et brev Riksrevisjonen (Jnr 98/03549-1 s.3) sendte Arbeids- og Administrasjonsdepartementet 17. juni 1998:

«Det fremgår av undersøkelsen at avstemmingsrutinen ikke er implementert som forutsatt. Resultatet av avstemmingen rapporteres ikke videre fra arbeidskontorene til høyere nivå. Det foretas ingen totalavstemming eller kontroll med hvorvidt rutinene følges opp. Manglende kjennskap til og oppfølging av retningslinjene for avstemming kan skape tvil om utbetalte dagpenger er i samsvar med de beløp som er anvist fra arbeidsmarkedsetaten. Usikkerheten forsterkes av manglende krav til to signaturer i Totalsystemet, mange personer med registreringsadgang, rutiner der saksbehandler kontrollerer eget arbeid og at anvisningsbilag ikke blir signert av en person med anvisningsmyndighet.»

Arbeids- og Administrasjonsdepartementet har på bakgrunn av Riksrevisjonens kritikk bedt Arbeidsdirektoratet om en skriftlig redegjørelse av forholdene, og Arbeidsdirektoratet og Riksrevisjonen har på møter diskutert hva som skal gjøres. «Siden det er tydelig at flere ansatte føler at de ikke kan regelverket på området, vil det bli holdt opplæring for dem som trenger det», uttaler Ola Ribe i Arbeids- og Administrasjonsdepartementet i et intervju (Aftenposten 23.07.98). Det er også i dette tilfellet tydelig at Riksrevisjonens eksterne undersøkelser har hatt betydning for forbedring av Arbeidsdirektoratets egen

Kapittel 6

kontrollvirksomhet. I Arbeidsdirektoratets (Jnr 98/00294-16) svar til Riksrevisjonen datert 14. juli 1998, kommer det også fram at direktoratet arbeider med å utvikle en ny forenklet felles rutine og at avstemmingsrapporten skal standardiseres. Blant annet har Arbeidsdirektoratet allerede i løpet av høsten 1998 innført krav om to signaturer i Totalsystemet for å sikre at kvalitetssikringen blir praktisert.

Kontroll av maskinelle rutiner innebærer kontroll av behandlingsreglene både før og etter at systemet settes i drift. Jeg kommer ikke til å berøre kontroller i tilknytning til implementeringen av Totalsystemet, men avgrenser meg til å trekke fram kontroll av maskinelle rutiner etter driftsoppstart.

Arbeidsdirektoratet skiller mellom kontroll av maskinelle rutiner som utføres løpende under saksbehandling, og mer omfattende testing som gjøres ved endring av regelverket. Arbeidsdirektoratets IT-kontor har ansvar for drift av TOTAL-systemet, og det er i systemet lagt inn løpende kontroller som kjøres i den daglige driften. Når systemet oppdager feil i de maskinelle rutinene, er hovedprinsippet at det som ikke stemmer oversendes til manuell saksbehandling. Istedenfor å helautomatisere og på den måten skape et behov for ytterligere kontroll av maskinelle rutiner, avlastes derfor systemet for den type kontroller. Manuell saksbehandling skal derfor løse oppståtte problemer når systemet oppdager feil i sine løpende kontroller. Et eksempel på dette er hva som skjer når løpende kontroller i den helautomatiserte Meldekortsentralen oppdager uoverensstemmelser på meldekortet¹⁰⁵, og beløpsmessige feil. Det skilles da mellom to kategorier manuelle løsninger på den oppståtte systemfeilen:

- Feil hvor en saksbehandler ved Meldekortsentralen kan sette på et kryss
- Feil som ikke kan rettes opp, og meldekortet sendes til det lokale arbeidskontoret

De løpende kontrollen gjennomgås og testes hvert halvår av IT-kontoret. Når det gjelder omfattende regelverksendringer, gjennomføres det tester på lik linje med implementering av et nytt system. For eksempel førte regelverksendringen i januar 1997 til en programmeringsfase som varte 9 måneder.

Kapittel 6

Saksbehandler har også mulighet til å overstyre de maskinelle rutinene, hvis han mener at behandlingsreglene i systemet ikke vil gi et korrekt enkeltvedtak. En saksbehandler på et arbeidskontor forteller følgende om muligheten til det:

«I utgangspunktet når du behandler en søknad om dagpenger, så behandler vi den på papir først. De opplysningene vi legger inn er de som blir lagt til grunn for beregningen som foregår i datamaskinen. Men akkurat når det gjelder størrelsen på beregningsgrunnlaget, så kan vi overstyre i de tilfeller hvor vi ser at opplysningene vi har ikke blir håndtert på en riktig måte av datasystemet.»

Behovet for å overstyre har bakgrunn i at forholdstallene endres og at det foretas omberegninger etter grunnbeløpsendringer. Saksbehandler må da ha mulighet til å overstyre beregningene ved behandling av saker som baserer seg på andre forholdstall enn de som dataprogrammet er oppdatert med.

Kildene til feilutbetalinger - et definisjonsspørsmål

Etter det jeg nå har vist er det tydelig at det i de senere årene har blitt fokusert sterkt på å utføre interne kvalitetskontroller for å påse at kvalitetssikringssystemet blir praktisert. Alle de generelle tiltakene har som formål å forhindre feil både i dagpengevedtak og feilutbetalingsvedtak. Kontrollinnsatsen på de maskinelle rutinene betraktes også som tilfredsstillende, og må ses i sammenheng med at når det oppstår maskinelle feil, har de valgt å overføre problemet til manuell behandling.

På den annen side gjenspeiler ikke kontrollene jeg nå har trukket frem feilsituasjonen som oppstår i forhold til anvisninger av dagpenger. Dette har sin bakgrunn i at samspillet mellom manuelle og maskinelle rutiner er forskjellig lagt opp for saksbehandlingen av dagpengevedtak og meldekortene. Meldekortene blir ikke manuelt behandlet utover avstemmingen og anvisninger som blir stoppet i maskinell kontroll¹⁰⁶. Jeg har tidligere vært inne på at de oppdagede feilutbetalingssakene har sin bakgrunn i feil avkrysninger på meldekortene. Siden meldekortene i utgangspunktet mangler manuell behandling i etaten, foretas det derfor ingen intern kvalitetskontroll av de manuelle rutinene for behandling av dem. Men det at dagpengemottakeren krysser av og sender inn meldekortene, er en manuell handling fra deres side. Ved å se drøftelsen av forhånds- og etterkontroll i sammenheng med

¹⁰⁵ Dette vil da gjelde de feil som oppdages i de logiske kontrollene, som jeg har omtalt i kapittel 6.2.2.

Kapittel 6

dette, behøver det derfor ikke nødvendigvis bety at kontrollen må settes inn mot dagpengemottakerne¹⁰⁷. Det kan også betraktes som en mangel at det ikke finnes manuelle rutiner for behandling av meldekortene som i andre omgang blir kontrollert. At de ikke blir det er en konsekvens av den høye automatiseringsgraden i behandlingen av meldekortene. En høy automatiseringsgrad har derfor føringer på hva som oppfattes som problemet og at kontrollen rettes mot dagpengemottakerne.

Dette vil jeg også betrakte som kjernen i Arbeidsmarkedsetatens innretning av kontroll rettet mot etaten selv og eksterne bidragsyterne. Selv om analysen av forhånds- og etterkontroll og kontroll med manuelle og maskinelle rutiner har vist at kontrollinnsatsen ikke ensidig er rettet mot dagpengemottakerne, er de samme manglene tilstede i etatens innholdsmessige kontroll av opplysningene på meldekortet. Men på grunn av at etaten oppfatter egne interne retningslinjer som tilfredsstillende, opplever den det som dokumentert at problemet er dagpengemottakernes avkrysninger på meldekortene.

Ved å se manglene jeg avdekket i sammenheng med dette, kan det i like stor grad være etatens egenkontroll av meldekortene som er hovedproblemet. Jeg vil derfor hevde at hva som betraktes som kontrollproblemet er et definisjonsspørsmål. Spørsmålet blir om hovedproblemet er etatens egenkontroll av meldekortene eller om det er dagpengemottakerens avkrysning på meldekortet. Det er også mulig å betrakte problemet som at etaten kontrollerer meldekortene for dårlig i første omgang, derfor oppstår problemet med feilutbetalinger. Ved å betrakte problemet fra dette perspektivet, vil det være etatens egenkontroll som bør forbedres i forhold til behandlingen av meldekortene. Fokuset vil da fjerne seg fra dagpengemottakernes misbruk til etatens egne interne forhold.

At problemet ikke betraktes på denne måten, vil jeg hevde at har sammenheng med de ulike strukturelle og kulturelle determinantene jeg trakk frem i analysen av innføringsprosessen. Det er både politiske, økonomiske og kulturelle føringer som ligger bak valget å opprette Dagpengekontrollen. Hvorfor kontrollinnretningen er som den er, vil jeg utforske mer i

¹⁰⁶ Jamfør kapittel 6.2.2

¹⁰⁷ Jeg konkluderte drøftelsen i kapittel 6.2.2 blant annet med en kritikk av at meldekortene ikke blir innholdsmessig kontrollert.

Kapittel 6

kapittel 7.4. I neste delkapittel vil jeg trekke inn de ulike aktørenes interesser i forhold til kontrollen, og diskutere om kontrollen ensidig forfølger det offentlige interesser.

6.4 Kontroll til gunst og ugunst

Å undersøke forholdet mellom kontroll til gunst og ugunst for dagpengemottakerne, innebærer å utforske om kontrollen ensidig forfølger Arbeidsmarkedsetatens interesser, eller om den også er innrettet til gunst for dagpengemottakerne. Gunstig kontroll er et vagt begrep, da det i utgangspunktet er uklart på hvilken måte kontrollen er gunstig for borgerne. Jeg vil derfor presisere begrepet ved å definere kontroll som gunstig hvis den avdekker manglende realisering av rettigheter og overoppfyllelse av plikter. Det at den er gunstig knytter jeg derfor til at kontrollen er økonomisk fordelaktig for dagpengemottakeren. Når det gjelder ugunstig kontroll vil jeg definere det som kontroll av misbruk av rettigheten og unndragelse av plikter. Dette vil da være kontroller som kontrollerer overforbruk av dagpenger på en måte som involverer fordeling av skyld og straffeforfølgelse. Det er derfor type kontroll og konsekvensene av avdekkingen som gjør at den oppfattes som ugunstig av dagpengemottakeren.

Ut fra undersøkelsesprinsippet¹⁰⁸ i norsk forvaltningsrett har Schartum (1997a s. 10) formulert et krav om balanse mellom kontroll av misbruk av rettigheter og unndragelse av plikter, og kontroll av manglende realisering av plikter og overoppfyllelse av plikter. Vedtaksorganet skal fatte rettsriktige vedtak, uansett om det riktige resultatet vil skape økonomisk belastning for det offentlige eller ikke. Det overordnede målet, er at kontrollene sikrer en forsvarlig saksbehandling som har god kvalitet, uavhengig av hvem den er gunstig for. Han skriver følgende om hvilke virkninger et slikt krav vil få:

«Dersom en etablerer rutiner for å ta trygdemisbrukere og skattesnytere, bør det samtidig kreves rutiner som er egnet til å avdekke underforbruk av trygd og overoppfyllelse av skatteplikt. Imøtekommelse av et slikt krav kan være av avgjørende betydning for hvorledes befolkningen oppfatter forvaltningens kontrollarbeid og for folks tillit til forvaltningen.» (Schartum 1997a s. 10)

Å balansere kontroll til gunst og ugunst hevder derfor Schartum at vil ha betydning for folks tillit til forvaltningen. Schartum (1997a s. 14) hevder også at et krav om gunstig kontroll først og fremst vil kunne balansere en overdreven kontroll. Grunnen til det er at hvis forvaltningen

Kapittel 6

har etablert en stor andel ugunstige kontroller, må det settes inn mye ressurser på gunstige kontroller for å balansere. I et kostnadsperspektiv kan dette bli uinteressant, og kravet kan derfor sette grenser for den ugunstige kontrollen. På den andre siden understreker Schartum at forholdsmessighet ikke skal være et fastlåst krav. Men hvis forvaltningen velger å ensidig kontrollere til ugunst for borgeren, skal det begrunnes ut fra undersøkelser som påviser at misbruk er et spesielt stort problem og at underforbruk av ytelser er et lite problem.

Arbeidsmarkedsetaten har ikke basert kontrollinnretningen på undersøkelser som dokumenterer at for eksempel overforbruk er et spesielt stort problem i forhold til underforbruk. Jeg avgrensner fremstillingen fra å diskutere omfanget av over- og underforbruket. Jeg vil heller fokusere på hvordan forvaltningen kan kontrollere manglende realisering av rettigheter og overoppfyllelse av plikter, og om Arbeidsmarkedsetaten har etablert slike kontroller. Avslutningsvis vil jeg anlegge noen perspektiver på det jeg kommer fram til.

Et sentralt spørsmål i forhold til gunstig kontroll, er om det skal etableres kontroller som avdekker manglende krav om ytelsen. Når en rettmessig dagpengemottaker ikke søker om dagpenger, vil det i prinsippet være en type underforbruk av ytelsen. Men siden det er søker som skal framsette krav om ytelsen, vil det etter lovgivningen falle utenfor etatens arbeidsoppgaver å oppfordre til kontakt. En ansatt i Arbeidsdirektoratet forteller følgende om det:

«Vi er avhengig av at de som vil ha noe fra oss kommer til oss. Og at de gir oss den informasjonen vi trenger. Men vi går ikke ut og oppsøker folk og spør om de vil ha dagpenger, det gjør vi ikke.»

Til tross for dette tar offentlig forvaltning jevnlig opp spørsmålet om hvor aktivt de skal oppfordre borgere til å bruke sine rettigheter. For eksempel har Statens Informasjonstjeneste fokusert på grensene for hvor langt man skal gå utover den lovbestemte veilednings- og informasjonsplikten når det gjelder å gi uoppfordret informasjon fra statsetat til enkeltmennesker, som skal bidra til å initiere en enkeltsaksbehandling (Schartum 1993 s. 73-76). Et annet eksempel er Riksrevisjonen, som nylig gikk ut til pressen og presiserte at

¹⁰⁸ Prinsippet kommer blant annet til uttrykk i fvl. § 17 første ledd (Schartum 1997a s. 10).

Kapittel 6

trygdeetaten må fokusere på både misbruk og underforbruk (Stavanger Aftenblad 11.04.98) 1998). Jeg siterer følgende fra avisartikkelen:

«Trygdemisbruk er tyveri fra samfunnet. Men det er en fordel for alle at misbruk blir avslørt. Samtidig ser vi gjerne at offentlige myndigheter koordinerer sin innsats og prøver å finne ut hva man kan gjøre for å redusere underforbruket av trygder. En del mennesker som er i vanskelige livssituasjoner har krav på trygd, offentlig støtte, for en kortere eller lengre periode, men kjenner ikke sine rettigheter. Også dette er det viktig å gjøre noe med.»

Riksrevisjonen hevder derfor at det er behov for et bedre samarbeid mellom skattemyndighetene, Arbeidsmarkedsetaten og politiet for å avsløre trygdemisbruk, samtidig som det også er viktig å gjøre noe med underforbruk. Men de kommer ikke nærmere inn på hvordan de skal koordinere innsatsen for at folk skal bli klar over egne rettigheter.

Men underforbruk kan også bli resultatet til tross for at søker har kontaktet arbeidskontoret. Det er denne type underforbruk som Schartum (1997a s. 10) har diskutert, nemlig: «(...) underforbruk p.g.a. uriktig utregning av ytelse etter at krav er framsatt.»

De fleste av de ansatte jeg intervjuet la også vekt på denne type gunstig kontroll for dagpengemottakerne. En ytterligere kontroll av utbetalingenes riktighet, vil være positivt for dagpengemottakerne. Dette sitatet fra en saksbehandler på arbeidskontoret kan illustrere det:

«Kontroll til borgernes gunst må jo være å holde oss i øra det da. Nødvendigvis kontrollere oss bedre og det vi gjør. Sånn at ikke vi lurer folk. Det er klart, jeg syntes det er like viktig at det blir kontrollert at de får det de skal ha, som at det blir kontrollert at de ikke får mer enn de skal ha. Absolutt.»

Kontroller som skal avdekke at dagpengemottakeren får utbetalt det han har krav på, betrakter informanten som like viktig som kontroll av overbruk av dagpenger. Dette innebærer kontroller som sjekker om alle opplysninger er lagt ved dagpengesøknaden, og om dagpengesøker har krysset av for lite arbeidstimer på meldekortet. Praktiseringen av denne type positive kontroller er ikke systematisert i etaten, og det er derfor tilfeldig om denne type underforbruk oppdages. Det vanligste er for eksempel at dagpengemottakeren selv kommer med inntektsopplysninger i ettertid. En ansatt i Arbeidsdirektoratets dagpengeavdeling forteller følgende om hvordan etaten forholder seg til det:

«Det har nok forekommet at noen har kommet med inntektsopplysninger i ettertid, som har vist at de burde ha hatt høyere ytelser. Når det skjer prøver vi å finne årsaken til det. Hvis årsaken ligger i at vi ikke har etterspurt, noe vi burde ha gjort så etterbetaler

Kapittel 6

vi. Hvis årsaken ligger hos stønadsmottaker, så etterbetaler vi ikke men vi forhøyer utbetalingen fra det øyeblikket inntektsopplysningene foreligger. Grunnen til det er ansvarliggjøring av stønadsmottakeren, og det er nettopp derfor vi har i rutinen at stønadsmottaker er ansvarlig for dokumentasjonen. Men hvis han gir informasjon om noe som burde ha trigget en eller annen forespørsel, så går vi tilbake til oss selv.»

Om de etterbetaler eller ikke kommer derfor an på hvor ansvaret for underforbruket ligger. Det vil være etatens ansvar hvis det foreligger indikasjoner på arbeidsforhold uten dokumentasjon, for da skulle saksbehandler etterspurt inntektsopplysningene som mangler. Men siden stønadsmottaker er ansvarlig for dokumentasjonen, sikrer etaten seg mot etterbetalingskrav hvis søker ikke har gitt indikasjoner på inntektsopplysningene.

I motsetning til metoder for å avdekke overforbruk av dagpenger, brukes ikke automatisert kontroll for å avdekke dagpengemottakernes underforbruk. Dagpengekontrollen kunne avdekket underforbruk på linje med overforbruk, og i tillegg informert om en slik virksomhet for at den skulle ha en positiv innvirkning på tillitsforholdet. Til tross for at det er feilutbetalingsvedtak som fattes, er virkemidlene for å oppdage sakene først og fremst innrettet mot overforbruket. Men når Dagpengekontrollen ser nærmere på det mulige misbruket etter krysskjøringen, kan det også hende at de oppdager underforbruk. En saksbehandler på Dagpengekontrollen forteller følgende om slike tilfeller:

«Jeg vet i alle fall om et konkret tilfelle hvor jeg oversendte en sak til et lokalt kontor og hvor det viste seg at vedkommende ikke hadde fått det vedkommende skulle ha. Så i en del tilfeller blir det oppdaget sånne feil, at vedkommende egentlig har fått for lite. Det finnes nok også de som har tapt penger. På den måten så kan det være greit at denne virksomheten har kommet i gang, at vi i alle fall kan få luket ut noen.»

Selv om dette ikke faller inn under virksomhetens formål med kontrollen¹⁰⁹, kan det at Dagpengekontrollen tar opp igjen saken i ettertid føre til at også underforbruk av ytelsen oppdages. På den andre siden understreker informantene ansatt i Arbeidsdirektoratet at informasjon kan erstatte bruk av kontroll som virkemiddel for å avverge denne type underforbruk. Dette er en grunn til at de ikke har planer om å innføre gunstig kontroll. En informant ansatt i Arbeidsdirektoratets dagpengeavdeling forteller følgende:

«Noe annet enn å være raus med informasjon når det gjelder rettigheter og plikter kan vi ikke være. Vi gir generell informasjon til alle, det vil si at de har rett på dagpenger hvis de kommer i en slik situasjon. Når de kommer til oss på bakgrunn av den generelle

¹⁰⁹ Se kapittel 4.3 for en fremstilling av formålet med kontrollen

Kapittel 6

informasjonen, så kan vi gi mer individuell informasjon om hvor mye du får, hvorfor får du det ikke og så videre. Jeg er opptatt av at man også skal ha informasjon til gunst, jeg synes at underforbruk av trygdeytelser er en uting. Men annet enn å gi generell og individuelt tilpasset informasjon kan vi ikke.»

Å bruke informasjon som virkemiddel til å gjøre noe med denne type underforbruk istedenfor kontroll, var også Datatilsynets begrunnelse for å gi avslag på en søknad om å opprette et gunstig kontrollregister. Lånekassen (Jnr 93/1096-1) søkte nemlig i april 1993 om tillatelse til å samkjøre Lånekassens register mot Dagpengeregisteret for at arbeidsløse kunder skulle få lettet tilbakebetalingen av lånet. Men søknaden ble avslått av Datatilsynet, fordi de mente at direkte informasjon til samtlige tilbakebetalere vil være et bedre virkemiddel enn et kontrollregister. Om offentlig forvaltning skal bruke automatisert kontroll for å avdekke underforbruk, kan derfor diskuteres i forhold til bruken av aktiv gunstig informasjon. Sett i forhold til dette har Arbeidsmarkedsetaten aldri gått aktivt ut med informasjon om underforbruk av ytelsen. De har heller prioritert å informere om konsekvenser av misbruk.

Jeg har nå vist at kontrollen i etaten først og fremst skal avdekke misbruk og manglende realisering av plikter. Dagpengekontrollen kontrollerer til ugunst for dagpengemottakerne, og lignende kontrolltiltak til gunst er ikke etablert. Utover kvalitetssikringssystemet som skal sikre korrekte dagpengevedtak, er det derfor ikke etablert systematiske kontroller som skal avdekke manglende realisering av rettigheten og overoppfyllelse av plikter. Siden det heller ikke er dokumentert at kontrollen bør rettes mot overforbruk, er det derfor en tydelig ubalanse mellom kontroll til gunst og ugunst.

I kapitlet om innføringsprosessen trakk jeg blant annet fram at Arbeidsmarkedsetaten fokuserte på kostnadseffektivitet som et sentralt mål bak opprettelsen Dagpengekontrollen. Dagpengekontrollen ble innført for å bidra til å redusere det økte dagpengebudsjettet. Siden det er kostnadseffektivitet og forvaltningens interesser som har vært i fokus, ville det vært uventet om etaten hadde satt inn en like stor mengde ressurser på å avdekke underforbruk. Et konfliktperspektiv på forholdet mellom borgere og stat, kan derfor forklare hvorfor det først og fremst er forvaltningens interesser som ivaretas. I den grad det er kostnadseffektivitet som er det styrende prinsippet, vil nødvendigvis dagpengemottakernes interesser komme i andre rekke. I neste delkapittel skal jeg oppsummere hva jeg har kommet fram til og diskutere hva analysen forteller om kontrollinnretningen.

Kapittel 6

6.5 Arbeidsmarkedsetatens kontrollnivå

Jeg har nå drøftet den totale kontrollinnsatsen i Arbeidsmarkedsetaten som skal forhindre, forebygge, oppdage, etterforske og straffeforfølge feilutbetalinger. I dette kapitlet vil jeg sammenfatte tråder, og diskutere hva analysen forteller om kontrollinnretningen. Først vil jeg presentere det jeg har kommet fram til. Deretter vil jeg sette det i sammenheng med at forholdsmessighetsmodellen skal kunne brukes til å innrette et akseptabelt kontrollnivå. I forhold til det jeg har kommet fram til, er ikke dette helt uproblematisk. Jeg vil derfor avslutte kapittel 6 med å diskutere fordeler og ulemper ved en slik tilnærming til kontrollinnretningen.

I [kapittel 6.1](#) viste jeg at det finnes begrensninger i det å fokusere på informasjon om kontrollens konsekvenser, fordi den kan ha mindre betydning for dagpengemottakere som er i en vanskelig livssituasjon. Siden den økonomiske deprivasjonen er et fellestrekk ved alle dagpengemottakeres livssituasjon, kan dette bety at det er et fattigdomsproblem som fører til overforbruk av dagpenger. Jeg viste også at informasjonen om kontrollen fokuserer på dagpengemisbruk som et moralsk problem. I den grad det er en fattigdomsproblematikk som ligger bak dagpengemottakernes handlinger, konkluderte jeg med at det blir for snevert å rette oppmerksomheten mot enkeltpersoners moralske eller umoralske handlinger.

Jeg konkluderte også at med at hvis dagpengemottakeren i mindre grad vet at handlingen er uriktig, kan det være problemer med å nå fram med informasjon om konsekvenser av misbruk. Årsaken til det er at dagpengemottakeren kan ha vanskelig for å kjenne seg igjen i skremselsbildet av misbrukeren. Istedenfor kan denne type formidling ha omkostninger for relasjonen til den generelle dagpengemottakeren. Likevel understreket jeg at individuell veiledning i forhold til utfylling av meldekortene, kan ha betydning for noen grupper dagpengemottakere. En generell veiledning i utfyllingen av meldekortene kan i mindre grad fange opp misforståelser som har sin bakgrunn i språkproblemer, eller i manglende samsvar mellom lønn og arbeidstimer. Avslutningsvis fokuserte jeg på det at informasjon om kontrollen og kontrolltiltakene er sammenvevd, fordi kontrollens formål er å virke allmennpreventivt. Både informasjonen og kontrolltiltakene sender av den grunn ut negative signaler, som kan oppfattes som mistillit av dagpengemottakerne. Indirekte kan derfor kontrolltiltakene og informasjonen om dem føre til økt antall feilutbetalinger.

Kapittel 6

I kapittel 6.2 kommer det tydelig fram at etaten har valgt å fokusere på automatisert etterkontroll, framfor forhåndskontroll av meldekortene. Opplysninger som produserer omgjøringsvedtak gjennomgår ikke noen form for innholdsmessig forhåndskontroll før anvisning. De kostnadsbesparende gevinstene ved å helautomatisere behandlingen av meldekortene er derfor vektlagt framfor en bedre kontroll av meldekortene før anvisning i ytre etat. Dette resulterer i at det er stønadsmottakeren og ikke Arbeidsmarkedsetaten som bærer skylden for overforbruket. Innretningen av kontrollen har også den konsekvensen at det skapes situasjoner der det skjer flere straffbare handlinger, framfor å forhindre at de oppstår. At kontrollen er innrettet på denne måten, gjør at det blir en straffende måte å utøve sosial kontroll på.

Jeg viste også at bruk av automatisert kontroll kan bidra til å fortolke handlingene innenfor en kriminell forståelsesramme. Grunnen til det er at seleksjonen av saker til det byråkratiske leddet som arbeider med feilutbetalingssaker, bidrar til å endre forståelsesrammen av handlingen. Dette skjer automatisk når saken oppdages av Dagpengekontrollen, men det er ikke noen automatikk i det når saken oppdages av en nærere relasjon. Forskjellen er at det ligger i selve rutinen at når saken overføres til personen som arbeider med feilutbetalingssaker, må den uunngåelig viderebehandles av de definerte saksbehandlingsrutinene for feilutbetalingssaker. Den vanlige saksbehandleren kan la de personlige vurderingene bestemme om saken skal overføres til den spesialiserte konsulenten. Det ligger derfor i selve den byråkratiske organiseringen å tolke dagpengemottakerens handlinger som mulige lovbrudd når saken avdekkes av Dagpengekontrollen. Til slutt fokuserte jeg på de negative konsekvenser en økt forhåndskontroll kan påføre dagpengemottakeren, og stilte spørsmålsteget ved om man kan forhåndskontrollere seg vekk fra dagpengemisbruk som et sosialt problem.

I kapittel 6.3 diskuterte jeg kontroll av saksbehandlingsrutiner og bidragsyttere, og konkluderte med at etaten har ivaretatt egenkontrollen på de områdene den definerer som sitt ansvarsområde. På den andre siden avdekket analysen at det er et definisjonsspørsmål hva som betraktes som opprinnelsen til feilutbetalingene. At opplysningene på meldekortet ikke blir innholdsmessig kontrollert, kan også betraktes som Arbeidsmarkedsetatens ansvar. Det å legge skylden for overforbruket på dagpengemottakeren er derfor et definisjonsspørsmål, hvor

Kapittel 6

de som har makt til å definere problemet vinner gjennom for sitt syn. I kapittel 6.4 viste jeg at automatisert kontroll kun brukes i etatens interesse, ikke for å ivareta dagpengemottakernes økonomiske interesser. Jeg har derfor samlet kommet fram til at kontrollinnretningen påfører dagpengemottakerne mer ulemper enn fordeler. I bunnen ligger en interessekonflikt mellom dagpengemottakeren og Arbeidsmarkedsetaten. Siden kontrollinnretningen gir dagpengemottakeren skylden for feilutbetalingene, og tilslører at hva som betraktes som opprinnelsen til feilutbetalingene er et definisjonsspørsmål, blir den et uttrykk for maktforhold. Hva denne makten kan bestå av, vil jeg komme tilbake til i det avsluttende kapitlet 7.4.

Jeg har analysert kontrollinnretningen ut fra kontrolltiltakene i forholdsmessighetsmodellen¹¹⁰, fordi jeg vil forstå hvilken innvirkning bruk av automatisert kontroll har hatt på det totale kontrollbildet. Jeg har derfor ikke brukt forholdsmessighetsmodellen for å finne et akseptabelt kontrollnivå. Schartum (1997a s. 14) hevder at forholdsmessighetsmodellen nettopp kan brukes til å sette grenser for kontroll som i for stor grad påfører borgerne kostnader og ulemper. Hans utgangspunkt er at kontroll ikke behøver å være noe negativt, da kontroll innenfor rammene av en rettsstat generelt må betraktes som legitime og nødvendige fordi de påser at lovlige vedtak faktisk følges. Det er innretningen av kontrollen som kan utgjøre en trussel mot personvernet. I kapittel 5.4 diskuterte jeg Datatilsynets myndighet til å gi avslag på søknader om å opprette kontrollregistre, og tilsynets rolle som «vaktbikkje». Schartum er enig med Selmer (1986) i at det å trekke grenser mellom akseptabel og uakseptabel kontrollvirksomhet, er et problemkompleks som bør være en politisk debatt i brede demokratiske forum. Likevel mener Schartum (1997a s. 13) å finne mangler i personvernteorien i forhold til det å ha en omfattende og fruktbar diskusjon om kontrollens grenser. At Datatilsynet har rollen som en «vaktbikkje», hevder Schartum at har begrenset fokuset i debatten fordi tilsynet ikke har sett på de positive og offensive muligheter for personvernet som ligger i kontroll ved bruk av personregistre. Et eksempel på et kontrolltiltak som kan begrunnes ut fra personvern, er at samkjøring brukes for å rette feil i personregistre og på den måten forhindrer at det treffes uriktige enkeltvedtak (Schartum 1997a s. 13).

¹¹⁰ Se innledningen til kapittel 6 for en beskrivelse av forholdsmessighetsmodellen.

Kapittel 6

Siden forholdsmessighetsmodellen består av motsetningen mellom positiv og negativ kontroll, hevder Schartum (1997a s. 14) at Datatilsynet bør vektlegge de positive kontrolltiltakene for å gavne personvernet og tilknyttede borgerinteresser. Det vil da innebære å vektlegge:

- Veiledningstiltak framfor kontrolltiltak
- Forhåndskontroll framfor etterkontroll
- Kontroll med maskinelle framfor manuelle rutiner
- Kontroll rettet mot etaten selv framfor kontroll rettet mot borgere og oppgavegivere
- Kontroll til gunst framfor ugunst

Schartum (1997b s. 9) hevder i en annen artikkel at Datatilsynet og andre kontrollører av persondata bør gis utvidede muligheter til å begrense en økt kontroll for å sikre et kontrollsamfunn med en akseptabel profil på det totale kontrollnivået. Formålet er å bidra til at samfunnet opprettholder et akseptabelt kontrollnivå, og da kan ikke Datatilsynet kun tildeles rollen som vaktbikkje. Det bør derfor innføres regler som gjør det til en plikt for Datatilsynet å dokumentere behovet for en økt kontroll, og dokumentere at nye kontrollformer har i seg en balanse mellom kontrollparene til forholdsmessighetsmodellen. Datatilsynet skal ut fra det fastslå om de nye kontrolltiltakene faller inn under grensene for et akseptabelt kontrollnivå.

I utgangspunktet er jeg enig med Schartum i at det å vektlegge de nevnte kontrolltiltakene kan bidra til å ivareta borgernes interesser i personvern overfor forvaltningen. For eksempel kan veiledningstiltak oppklare misforståelser og sette borgerne i bedre stand til å ivareta sine rettigheter og forpliktelser uten bruk av negative sanksjoner. Forhåndskontroll kan redusere både feil i enkeltvedtak og bruk av straffesanksjoner.

På den andre siden vil jeg ut fra analysen av kontrollinnretningen i Arbeidsmarkedsetaten stille spørsmålstegn ved om vektleggingen alltid vil være til fordel for borgerne, eller om det kan tilsløre bakenforliggende konflikter. Jeg har nettopp vist at det ikke trenger å være en fordel for dagpengemottakeren at veiledningstiltak og forhåndskontroll balanseres opp mot kontrolltiltak og etterkontroll. Årsaken til at jeg i min analyse har kommet fram til det, er at jeg både har trukket inn dagpengemottakernes perspektiv på de ulike kontrolltiltakene og

Kapittel 6

samfunnsforskning om arbeidsløshet. Jeg vil derfor hevde at en analyse av kontrollinnretningen som kun tar utgangspunkt i forholdsmessighetsmodellen, kan bidra til å kontrollgjøre bakenforliggende konflikter. Med dette mener jeg at hvis man kun gjør det til et spørsmål om å innrette en akseptabel kontroll, kan verdiuenighet og politiske konflikter fjernes fra problemkomplekset. Uttrykket 'å kontrollgjøre konflikter' har jeg hentet fra Thomas Mathiesens (1983 s. 137-139) og Hedda Giertsens (1987 s. 23) diskusjon om hva som skjer med faget sosiologi når det blir en profesjon som stiller seg til disposisjon for myndighetene. Mathiesen (1983 s. 139) hevder at sosiologenes kontrollgjøring av verden gjør at de omdanner interesser og verdier til å bli et spørsmål om teknisk effektiv styring av forholdet mellom grupper. Ved å styre forholdet mellom grupper med ulike interesser, kan konfliktene både avsluttes og dempes. Ofte gjøres dette ved å sluse konfliktene inn i byråkratiet, som Mathiesen (1983 s. 139) hevder: «(...) er et system utviklet blant annet nettopp for avslutning eller demping av konflikter.»

Ved å gjøre spørsmålet om en akseptabel kontroll til et styringsproblem, kan nettopp konsekvensen være at bakenforliggende konflikter dempes. At en balansering av kontrolltiltakene kan kontrollgjøre bakenforliggende konflikter, kan belyses ved å trekke fram dagpengemottakernes reaksjoner på det å innføre mer forhåndskontroll av meldekortene. Her kommer dilemmaet tydelig fram, fordi dagpengemottakerne ikke oppfatter det som at en økt forhåndskontroll kan ivareta deres interesser, og løse det de opplever som årsaken til feilutbetalingene. Jeg vil derfor hevde at det vil være vanskelig å redusere kostnadene og ulempene for dagpengemottakeren ved å balansere kontrollen, fordi det kanskje kun er ved å endre utenforliggende forhold at ulempene ved kontrollen kan reduseres.

Jeg har nå vist at det er forskjell mellom å innrette kontrollen på en måte som gavner personvernet og på en måte som er positiv for dagpengemottakernes livssituasjon. Det å balansere kontrollen vil aldri kunne løse dagpengemisbruk som sosialt problem, noe som heller ikke er hensikten med modellen. Men ved å innrette kontrollen etter forholdsmessighetsmodellen, kan konsekvensen bli at bakenforliggende konflikter tilsløres. Det kan derfor være negativt for den kontrollerte at det blir et mål i seg selv å balansere kontrollen. På den andre siden viste jeg i kapittel 5 at kravet om kostnadsreduksjon var en viktig forutsetning for at Dagpengekontrollen ble opprettet. Schartum (1997a s. 14) hevder også at et krav om forholdsmessighet i praksis kanskje først og fremst vil få virkning på hvor

Kapittel 6

omfattende den negative kontrollen blir, på grunn av at de totale kontrolltiltakene blir dyrere hvis det stilles krav om en like stor mengde av positiv kontroll. Krav om at kontrollen skal balanseres vil da kun sette grenser for den negative kontrollen. Det vil ikke føre til at den positive kontrollen blir utvidet, som jeg i tilfellet med økt forhåndskontroll har vist at også kan oppfattes som negativ.

Det er tydelig at Arbeidsmarkedsetaten betrakter det som et tillitsbrudd at dagpengemottakerne fører opp for få arbeidstimer på meldekortet. Siden de oppfører seg umoralsk og uærlig, er det deres skyld at kontrollen må innrettes på denne måten. Dette sitatet fra en saksbehandler på arbeidskontoret kan illustrere det:

«Dagpengesystemet er i utgangspunktet bygget på gjensidig tillit. Folk skal jo fortelle oss ting, og hvis de unnlater å fortelle så er det omtrent det samme som at de gir oss uriktige opplysninger. Og da inviterer de jo selv til at systemet blir sånn, at vi er nødt til å kontrollere.»

Analysen av kontrollinnretningen viser at det i like stor grad kan være Arbeidsmarkedsetatens mangelfulle kontroll som medfører at feilutbetalinger oppstår. Riksrevisjonen har som nevnt også kritisert Arbeidsmarkedsetaten for dette. Kontrollen kunne vært innrettet på en måte som ville forhindret feilutbetalinger, og ansvaret for feilutbetalinger kunne vært plassert på Arbeidsmarkedsetaten. Det konstruerte ved kontrollinnretningen kommer derfor tydelig fram, og det er ikke nødvendigvis dagpengemottakernes skyld at feilutbetalinger oppstår. For å oppsummere har analysen av kontrollinnretningen kommet fram til at feilutbetalingene kan ha sin opprinnelse i en rekke forhold:

- Veiledningen i utfyllingen av meldekortene er for generell, og fanger derfor ikke opp de spesielle forholdene hvor det er tvil om man skal fylle ut arbeidstimer eller ikke
- Informasjonen om kontrollen og konsekvenser av den når ikke målgruppen, fordi de ikke kjenner seg igjen i bildet av dagpengemisbrukeren
- Dagpengemottakerne er i vanskelig livssituasjon og krysser av den grunn av for få arbeidstimer
- Automatiseringen av meldekortene har den konsekvensen at Arbeidsmarkedsetaten ikke innholdsmessig forhåndskontroller opplysningene. Derved oppstår behovet for etterkontroll

Kapittel 6

- Kontrollinnretningen bidrar til at etaten fratar seg ansvaret for å kontrollere saksbehandlingsrutiner i tilknytning til behandlingen av meldekortet

Forholdsmessighetsmodellen kan på den måten sette spørsmålstegn ved måten etaten har innrettet kontrollen på. Dette gjøres ved at den peker på mangler ved etatens kontrollarbeid, uten at det er dagpengemottakeren som tildeles skylden for feilutbetalingen. Analysen av kontrolltiltaksparene har også synliggjort at teknologien først og fremst brukes som et hjelpemiddel til å kontrollere dagpengemottakerne etter at utbetalingene har funnet sted. For eksempel brukes ikke registerutredning som et verktøy til å kontrollere opplysninger under ordinær saksbehandling, eller for å kontrollere underforbruk av dagpenger. På bakgrunn av det betrakter jeg forholdsmessighetsmodellen som et nyttig normativt analyseredskap, spesielt fordi den kan avdekke det selvfølgelige ved måten den er innrettet på.

Det som kommer tydeligere fram etter denne analysen, er at det er en 'kriminalitetsskapende samværsform' som både kan knyttes til ytre og interne forhold. Det er ikke nok å se på enten de interne eller de eksterne forholdene for å forstå bruk av automatisert kontrollers innvirkning på kontrollbildet. Begrepet 'kriminalitetsskapende samværsform' har jeg hentet fra Christie (1982a s. 89). En kriminalitetsskapende samværsform har fjernet de leddene som var overflødige ut fra en direkte økonomisk synsvinkel. Overflødige ledd kan være antall ansatte, mindre enheter og en nær kontakt mellom de som oppsøker organisasjonen og ansatte. Kontroll av lovbrudd var derfor tidligere en mer naturlig del av organisasjonen, men på grunn av at leddene er fjernet oppstår det et behov for TV-overvåking, speil, vektere og et krav om at det formelle kontrollapparatet i større grad skal gripe inn. Christie (1982a s. 89) hevder derfor at kontrollen blir: «(...) midler som forsøkes tatt i bruk for å motvirke skadene ved at den kriminalitetskontroll som ellers er bygget inn i hele menneskers nære samvær er tatt bort.» I Arbeidsmarkedsetaten har både automatiseringen av meldekortene og et mer uoversiktlig arbeidskontor ført til at arbeidskontorene har opplevd et økende behov for kontroll av dagpengemottakerne. At det har blitt en kriminalitetsskapende samværsform, forklarer det at Arbeidsmarkedsetaten bygget ut kontrollapparatet. Men det forklarer ikke hvorfor behovet for å styrke den svekkede kontrollen oppsto i første rekke, da er det nødvendig å trekke inn både strukturelle, kulturelle og politiske forhold. Hvorfor kontrollinnretningen er som den er, vil bli et hovedtema i kapittel 7.4.

Kapittel 6

Jeg vil avslutte kapitlet med å understreke at det å innrette et akseptabelt kontrollnivå ikke kun er et styringsproblem, men at kontrollinnretningen også er en avspeiling av vår forståelse og våre verdier, og at den derfor kan reguleres ved hjelp av standarder (Christie 1993b s. 186). Standardene kan brukes til å vurdere hva man kan gjøre og hva man ikke kan gjøre mot andre. Som Christie (1993b s. 187) uttrykker det: «Det finnes ingen retningslinjer, annet enn verdier.» Måten kontrollen er innrettet på handler derfor kanskje mer om kulturelle verdier enn det å sette grenser ut fra en balansering av kontrolltiltak. I neste kapittel skal jeg utforske kontrollinnretningens konsekvenser, for å klargjøre hvilke oppfatninger og verdier som ligger til grunn for kontrollinnretningen.

Kapittel 7

7 Nytteaspekter ved kontrollen

I dette kapitlet vil jeg forsøke å forstå den automatiserte kontrollens konsekvenser fra forskjellige vinkler. Jeg vil først se nærmere på de økonomiske gevinstene etaten har oppnådd med å innføre Dagpengekontrollen, som også er relatert til i hvilken grad kontrollen virker forebyggende. Deretter vil jeg med et kritisk blikk problematisere kontrollens allmennpreventive virkning. Dette vil jeg gjøre ved å diskutere spesifikke trekk ved handlingen som kan vanskeliggjøre kontrollens forebyggende virkning, og trekk ved kontrolltiltaket som kan bidra til å motvirke den preventive effekten. Etter dette vil jeg undersøke hvilke konsekvenser fokuset på kontrollens allmennpreventive virkninger har for dagpengemottakeren. Dette innebærer å se nærmere på hvilke konsekvenser kontrollen har for dagpengemottakere som blir oppdaget, og diskutere i hvilken grad kontrollinnretningen ytterligere er med på å stigmatisere dagpengemottakere som gruppe. Jeg vil derfor forstå den automatiserte kontrollens konsekvenser fra et bredere perspektiv enn å kun måle dens nytte ut fra de kostnadseffektive gevinstene og strafferettens måling av virkninger. Hovedproblemstillingen er om man kan kontrollere seg vekk fra uønskede handlinger som har sin bakgrunn i en fattigdomsproblematikk. Jeg har valgt å kalle dette kapitlet nytteaspekter ved kontrollen, fordi spørsmålet om nytte i stor grad er knyttet til begrunnelsene for kontrollen. Spørsmålet om hvem kontrollen er nyttig for, vil jeg ta opp i kapitlets avsluttende del. Jeg vil da trekke fram ulike perspektiver på hvorfor kontrollen er innrettet som den er.

7.1 Dagpengekontrollens økonomiske og forebyggende effekter

Dagpengekontrollens virksomhet er ennå ikke vurdert i noen form for kostnøytteanalyse. Selv om det ikke finnes noen konkrete planer for slike prosjekter, antar informanter som er ansatt i etaten at det vil komme. En informant ansatt i Dagpengekontrollen forteller følgende om det:

«Vi ikke hatt noen evalueringsprosjekter, men jeg vil anta at det kommer. Og da vil det vel i så fall være direktoratet som kikker på det med bistand fra oss. Vi har jo holdt på i fire år nå, og da har man såpass grunnlag at man kan grave litt fram i papirene og se hva som har skjedd på de fire årene. Og da kan man selvfølgelig vurdere om virksomheten eventuelt kan utvides på andre områder.»

En grunn til at det ikke har blitt utført evalueringsprosjekter ennå, er derfor Dagpengekontrollens korte virketid. Det er ikke lagt noen planer for utvidelse, men

Kapittel 7

informanten hevder at en slik evaluering vil kunne brukes som argument for å utvide virksomheten. For eksempel kan lignende kontroller settes i gang overfor gruppen som mottar attføringsstønad¹¹¹.

På spørsmål til ansatte informanter om innføringen av automatisert kontroll har ført til økonomiske gevinster for Arbeidsmarkedsetaten, får jeg klare svar om at det er tilfellet. Følgende sitat fra en ansatt i Arbeidsdirektoratets Dagpengeavdeling kan illustrere det:

«Opprettelsen av Dagpengekontrollen har helt klart betalt seg mange ganger, hvis man tenker rene kroner.»

Det er flere forhold som gjør at etaten oppnår økonomiske gevinster med Dagpengekontrollen. Som jeg viste i kapittel 6.2.5 må de som oppdages betale tilbake beløpet, i tillegg kan de bli utestengt fra dagpengeordningen for en viss periode. Det at dagpengemottakerne blir utestengt, gjør at etaten sparer penger på dagpengebudsjettet under utestengningsperioden. Her er en tabell som viser totale antall saker som er oppdaget, total sum for dagpengemottakernes tilbakebetaling av feilutbetalinger, prosentvis endring av dette, gjennomsnittlig bruttobeløp per vedtak og gjennomsnittlig utestengningstid per person.

Tabell C: Oversikt over antall vedtak, tilbakebetalingsbeløp og gjennomsnittlig utestengningstid per person

| År | Totale antall vedtak | Sum tilbakebetaling | Prosentvis endring tilbakebetalingsbeløp | Gj.snitt beløp - brutto | Utestengning gj. snitt |
|------|----------------------|---------------------|--|-------------------------|------------------------|
| 1994 | 2621 | 32 mill. | | 16.400 | 11 mnd. |
| 1995 | 3347 | 56 mill. | + 75 % | 17.000 | 10,9 mnd. |
| 1996 | 4158 | 68 mill. | + 21,4% | 16.600 | 10,2 mnd. |
| 1997 | 3798 | 56 mill. | - 17,6% | 14.900 | 9,1 mnd. |

(Kilde: Arbeidsdirektoratets pressemeldinger: 05/96, 37/96, 03/97, 05/98)

¹¹¹I april 1999 uttalte kontorsjefen for Dagpengekontrollen at fra og med neste år skal Dagpengekontrollen også kontrollere dem som mottar attføringsytelser. I samme intervju uttalte han at det også er bestemt at Dagpengekontrollen skal kontrollere dagpengeregisteret opp mot Lånekassens register (Arbeidsdirektoratet)

Kapittel 7

Tabellen viser høye tall på tilbakebetalingskravet, og at gjennomsnittlig utestengningstid er omkring 10 måneder. Det har også de to første årene vært en sterk økning i summen av tilbakebetalingskrav, fra 1994-95 steg det med 75 prosent. Tallene gjør det fristende å komme med beløp på økonomiske gevinster. Men både tilbakebetalingskravet og det man sparer inn på utestengningstiden, er det vanskelig å fastsette årlige innsparingsbeløp på. For det første vil det å beløpsfeste innsparinger på grunn av utestengningen kun gi fiktive tall, siden en del av dem som blir utestengt ikke lenger er dagpengemottakere. Likevel har etaten publisert tall på dette. I en pressemelding datert 02.02.96 (Arbeidsdirektoratet 05/96) har Arbeidsdirektoratet beregnet at dersom personene fortsatt hadde fått dagpenger, ville dette kostet samfunnet 172 millioner ekstra for 1995. Beløpet har de kommet fram til ved å gange 2 523 (antall vedtak om utestengning) med 6 270, (gjennomsnittlig dagpengeutbetaling per september 1995), som igjen er ganget med 10.9 (gjennomsnittlig utestengningstid). Dette gir et beløp på 172 429 389,-. Til tross for at dette ikke er reelle tall på innsparinger, er det ikke tvil om at utestengningen betyr mye for å redusere dagpengebudsjettet.

For det andre kan heller ikke summene på tilbakebetaling direkte overføres til etatens årlige inntekter. Dette fordi man ikke kan forvente at beløpet som vedtas vil bli tilbakebetalt under ett, og i det samme året som vedtaket er truffet. Statens Innkrevingsentral tilbyr nemlig dagpengemottakerne en ordning om tilbakebetaling i regelmessige avdrag, hvis personen ikke kan betale tilbake beløpet under ett. Avdragenes størrelse fastsettes etter en vurdering av skyldnerens økonomiske situasjon. Riksrevisjonen (Jnr 96/6334-1) har reagert på hvorfor det tar så lang tid å få tilbakebetalt det utestående beløpet¹¹². Arbeidsdirektoratet (Jnr 96/6334-4) har forsvart seg med at dagpengemottakerne i mange tilfeller er i en vanskelig økonomisk situasjon, så derfor må man forvente at det tar tid å få tilbakebetalt beløpet.

09.04.99) Virksomheten skal derfor utvides, noe som bekrefter at etaten oppfatter det som en kostnadseffektiv måte å kontrollere utbetalinger på.

¹¹² Rikstrygdeverket reagerte på et misforhold mellom tall oppgitt i Arbeidsdirektoratets årsmelding for 1995 og budsjetterte inntekter. I årsmeldingen står det at arbeidskontorene har fattet vedtak om tilbakebetaling av 56 millioner som følge av misbruk, mens etaten hadde budsjettert med inntekter på kun 7,5 millioner. Det inntektsførte beløpet var likevel kun på kr. 38 000,-. Differansen mellom 7,5 millioner og 38 000,- mente Kommunal- og Arbeidsdepartementet hadde bakgrunn i at Statens Innkrevingsentral (SI) kom senere inn i bildet enn beregnet. Mens forskjellen mellom budsjettert beløp på 7,5 millioner og vedtak om tilbakebetaling på 56 millioner begrunnet Kommunal- og Arbeidsdepartementet (Jnr 96/6334-5) med tilbakebetalingsordningen til SI.

Kapittel 7

En informant ansatt i Arbeidsdirektoratets Dagpengeavdeling er også opptatt av om etaten får igjen pengene sine fra dagpengemottakerne, på grunn av gruppens manglende økonomiske ressurser. Han forteller følgende om det:

«Vi oppnår formålet å redusere antall feilutbetalinger ved at vi stanser feilutbetalingene vi oppdager. Neste spørsmål er om vi får pengene tilbake igjen, men det er en helt annen problemstilling. De færreste av disse er vel det som på juridisk heter søkegode, de har ikke nødvendigvis mye penger å rutte med. Slik at tilbakebetalingsgraden kjenner jeg veldig lite. Men i disse sakene har vi et samarbeid med Statens innkrevingsentral, så innkrevingen er automatisert.»

Fra og med andre halvår 1995 fikk Statens Innkrevingsentral ansvaret for alle innkrevingssakene. Siden arbeidskontoret ikke hadde gode nok rutiner på å kreve pengene tilbake, var det mange av sakene før 1995 som ble foreldet. Avdelingsleder på et arbeidskontors dagpengeavdeling forteller følgende om det:

«Nå er det Statens Innkrevingsentral som tar seg av det, det var det ikke før. Da hadde Arbeidskontoret som oppgave å passe på at det ble innbetalt eller trukket til de forskjellige trygdekontorene. Den biten er blitt adskillig mer effektiv i dag. Jeg må nok si at det sikkert er noen millioner som er avskrevet på grunn av foreldelse, fordi Arbeidskontoret ikke har hatt tid til å følge opp innbetalingene som man skulle. Det var nok den største synden tidligere.»

Men etter at Statens Innkrevingsentral overtok ansvaret, oppfatter de ansatte informantene det som at det hele er i tryggere hender. Selv om tilbakebetalingen skjer over lengre tid, vil dette være penger som sakte men sikkert vil komme tilbake til etaten. En informant ansatt i Dagpengekontrollen forteller følgende om tidsperspektivet på tilbakebetalingen:

«Når sakene nå går til Statens Innkrevingsentral, så er jeg i hvert fall rimelig sikker på at dette blir fulgt opp. I dårlige tider så er det jo heller vanskelig å få beløpet igjen. Men etter hvert som folk kommer i arbeid, så vil jeg tro at innbetalingene vil øke. Eller at man eventuelt spiser litt av trygdeytelser eller sånt. Men det er klart at i dårligere tider, så vil det ta tid. Og det er klart at for de som har utestående ganske store beløp, så kan det gå ganske mange år.»

Spesielt når dagpengemottakeren blir utestengt fra dagpengeordningen og fremdeles har dagpenger som inntektsgrunnlag, vil tilbakebetalingen ta tid. Dagpengemottakeren mister jo da selve inntektsgrunnlaget. At Statens Innkrevingsentral overtok dette ansvaret, oppleves nesten som en forutsetning av de ansatte informantene. Samme informant forteller følgende om dette:

Kapittel 7

«Fordi uten den ordningen så ville Dagpengekontrollen avdekket veldig mye, men hva så? Det var nesten en forutsetning at Statens Innkrevingsentral kom på banen.»

At dette oppleves som en forutsetning og nærmest en nødvendighet, har også sammenheng med behovet for å redusere ressurser som brukes på feilutbetalingsaker. Siden samkjøringen av registrene avdekker så mange småsaker, må Arbeidskontorene sette i gang saksbehandling på feilutbetalinger som aldri ble oppdaget før. En informant ansatt på Juridisk avdeling i Arbeidsdirektoratet forteller følgende om ulempene ved at så mange småsaker oppdages:

«Når Dagpengekontrollen går inn og søker på en kort periode, oppdager de en masse småsaker. Arbeidskontoret sitter derfor og behandler en mengde småsaker på et par tusen kroner. Jeg skal ikke si at det er unødvendig, men det er viktigere å ta de store sakene som i større grad må oppdages lokalt. Men det får de rett og slett ikke tid til når de må holde på med alle de småsakene. Dagpengekontrollen oppdager jo veldig mye, men det trenger ikke være noen store saker. Man har kanskje skrevet litt mindre og høyere på meldekortet, og bommet på utfallet. Det går nok utover å oppdage større saker. I storbyer er det få saker man oppdager ute på arbeidskontorene.»

At Dagpengekontrollen oppdager så mange saker har derfor ført til at arbeidskontorene er påført ressurskrevende saksbehandlingsarbeid. Dette kan kanskje gå utover at det blir oppdaget mer bevisst dagpengemisbruk, som ikke bare handler om å sjonglere litt med timeføringen. Informanten mener at de store sakene i større grad må oppdages lokalt, fordi de som oftest vil ha bakgrunn i ikkeregistrerte arbeidsforhold. Det er derfor kanskje en sammenheng mellom ressursbruk på saksbehandlingen av småsaker og muligheter til å oppdage større saker.

Siden det ikke finnes tall på feilutbetalingsaker før Dagpengekontrollen ble opprettet, må jeg ta utgangspunkt i informantenes uttalelser for å få kunnskap om dette. Jeg fikk tydelige bekreftelser på at saksmengden hadde økt betraktelig, og de beskriver det som en voldsom økning. På arbeidskontoret forteller informantene at de ikke har tid til å behandle alle sakene. Dette sitatet fra en ansatt på et arbeidskontor kan illustrere dette:

«Det har vært en enorm økning i saksmengden. En så steril sjekk som registersjekk er, gjør at du får med mye som du aldri ellers ville ha sett. Det øker jo saksmengden enormt. Og det ble satt av flere ressurser ute på kontorene også i takt med det. De trengte jo saksbehandlere til å ta seg av alt som kom inn. Begrensningen er det du orker å ta, det er ikke det at saker ikke står i kø. Man må prioritere i forhold til beløpsstørrelse og så videre. Men vi prøver å få med oss alle.»

Kapittel 7

Når saksmengden øker kan dette bli et problem for kostnytteverdien av Dagpengekontrollen. Jeg var derfor opptatt av om økt saksmengde hadde bremsset effektiviseringsprosjektet i etaten. Jeg fikk følgende svar på det fra en ansatt i Arbeidsdirektoratets Dagpengeavdeling:

«Det er klart at det har bremsset effektiviteten. Det er derfor vi har igangsatt kvalitetssikringsrutinene, slik at kravet til effektivitet ikke skal virke inn på saksbehandlingens kvalitet. Det er forferdelig viktig i sånne saker som dette her. Så vi tror vel at vi har funnet rutiner som gjør at vi klarer å spa unna dette rimelig fort. Men vi har jo rapporter fra ulike Arbeidskontor, som viser at noen har større saksmengde liggende enn andre. Det gjelder da naturligvis de store byene, som sliter med kapasitetsproblemer.»

Saksbehandlingen av feilutbetalingsaker var noe av det første som ble kvalitetssikret, både fordi det var et prioritert område og for å effektivisere saksbehandlingen på grunn av økt saksmengde. En informant ansatt på Juridisk avdeling forteller følgende om disse to prosessene:

«Dagpengemisbruk var en av de første rutinene som ble kvalitetssikret. Det var klart for å gjøre det mer effektivt, og fordi det har vært et prioritert område. Både kvalitetssikringen og prioriteringen var en beslutning fra høyeste hold.»

At alle skjemaene er tilgjengelige i Totalsystemet har også gjort saksbehandlingen enklere. Samme informant forteller følgende om det:

«Men det er klart at når man har alle skjemaene på data, er det bare å fylle inn og skrive. Da er det mye kjappere å behandle en sak. Før var det et veldig dårlig utarbeidet rundskriv, som det var veldig vanskelig og tungvint å finne fram i. Så det har jo blitt utrolig mye enklere for Arbeidskontoret. Sånn sett så har de jo også mer ressurser til å behandle saker, siden det går fortere å behandle dem.»

Å rutinisere saksbehandlingen av feilutbetalingsakene, har derfor effektivisert arbeidsmengden Dagpengekontrollen har påført arbeidkontorene.

I kapittel 4.3.2 trakk jeg fram at etaten fokuserer på det forebyggende og disiplinerende med kontrollen, og at dette også er knyttet til økonomiske innsparinger. En ansatt i Dagpengekontrollen forteller følgende om virksomhetens totale inntjeningsgrunnlag:

«Vi avdekket et konkret beløp i 1996 på snaue 70 millioner. Men her er det også et par andre faktorer som er umulig å beregne og som kommer i tillegg til tilbakebetalingskravet. For det første får de som blir avslørt en avstengningstid. Og så

Kapittel 7

er det jo det at når man vet at kontroll foreligger, så er det mange dagpengemottakere som ikke vil eller tør misbruke ordningen.»

Til sammen er det derfor tre faktorer som skal ha betydning for Dagpengekontrollens økonomiske gevinster:

- Det konkrete tilbakebetalingsbeløpet
- Utestengningsperioden
- Den preventive virkningen av kontrollen

Når det gjelder kontrollens preventive effekter, tyder tallene på at kontrollinnsatsen i hvert fall foreløpig ikke har hatt noen virkning på potensielle dagpengemisbrukere. Til tross for innføringen av automatisert kontroll, har tallene på antall feilutbetalingsvedtak økt også etter at Dagpengekontrollen ble opprettet. Denne tabellen viser utviklingen i antall feilutbetalingsvedtak:

Tabell D: Utviklingen i antall feilutbetalingsvedtak

| År | Totale antall feilutbetalingsvedtak | Endring i prosent |
|------|-------------------------------------|-------------------|
| 1994 | 2621 | |
| 1995 | 3347 | +27,7 |
| 1996 | 4158 | +24,2 % |
| 1997 | 3798 | -8,7% |

(Kilde: Arbeidsdirektoratets pressemeldinger: 05/96, 37/96, 03/97, 05/98)

Kun det siste året har det vært en nedgang i antall vedtak på 8,7 %. Ellers har det vært en forholdsvis stor økning i antall saker. Når det gjelder påtalebegjæringer har det holdt seg mer stabilt fra 1995-1997¹¹³. Dette kan komme av at Dagpengekontrollen oppdager mange saker hvor beløpet er under grensen for påtalevurdering, derfor sendes de heller ikke til

¹¹³ Etaten har ikke statistikk over antall saker som er anmeldt til de enkelte politistasjonene før 1995. Tallene kan heller ikke gjenfinnes i kriminalstatistikken.

Kapittel 7

Arbeidsdirektoratet for viderebehandling. Her er en oversikt over vurdering av rettslig påtale og antall anmeldelser til politiet fra 1995-1997:

Tabell E: Vurdering av rettslig påtale og antall anmeldelser til politiet fra 1995-1997

| År | Antall saker vurdert for rettslig påtale | Totalt antall behandlede saker, inkludert tidligere saker | Totalt antall påtalebegjæringer |
|------|--|---|---------------------------------|
| 1995 | 1020 (1995 saker) | 1140 | 995 |
| 1996 | 1437 (1996 saker) | 972 | 858 |
| 1997 | 1266 (1997 saker) | 1590 | 1083 |

(Kilde: Arbeidsdirektoratets pressemeldinger: 05/96, 37/96, 03/97, 05/98)

Når det gjelder endring i antall påtalebegjæringer og strafferettslige reaksjoner før og etter Dagpengekontrollen ble opprettet, må jeg også støtte meg til uttalelser fra informantene. Følgende sitat fra en ansatt på Juridisk avdeling i Arbeidsdirektoratet kan illustrere økningen:

«Den intensiverte kontroll har ført til økt antall strafferettslige reaksjoner. Det er helt sikkert. Men det har vi ikke noe statistikk på.»

Hvordan tolker informantene jeg har intervjuet i Arbeidsmarkedsetaten endringene i antall feilutbetalingssaker og påtalebegjæringer? En forståelse tar utgangspunkt i at det er forskyvning i tid mellom når informasjonen gis og tidspunktet for kontrollen. Dette sitatet fra en ansatt i Arbeidsdirektoratets Dagpengeavdeling kan illustrere dette:

«Hvis man tenker oppdragende effekter, så er det verre. Det forebyggende her er forferdelig viktig, og det vet vi foreløpig veldig lite om. For i en periode med intensiverte kontroller og informasjon om at både så og så mange er tatt og så og så mange er dømt, så viste det en stigende tendens. Om dette er fordi kontrollen omfatter et tidsrom som kan ligge før informasjonen kommer, det vet vi ikke. Det kan jo tenkes at i det øyeblikket vi går ut med informasjonen, er det i realiteten synkende mens vi fremdeles kontrollerer bakover i tid. Det er fordi kontrollen er retrospektiv. Men vi har ikke egentlig noen god forklaring på den stigningen.»

Det at antall saker har økt til tross for intensivert informasjon, tror informanten at muligens har bakgrunn i at kontrollen er retrospektiv. En annen type tolkning av stigningen ansatte

Kapittel 7

informanter kom med, var utviklingen på arbeidsmarkedet. Her er et sitat fra en ansatt i Dagpengekontrollen:

«Siden vi nå vet at det er færre som går på trygd, sier det seg selv at misbruket vil gå ned. Det som har vært litt overraskende er at nedgangen har kommet noe senere. Men det kan være at det er mange gamle saker som først blir avgjort nå, slik at vi har et etterslep fra tidligere kvartaler. Men vi regner med at det nå etter hvert skal gå en del ned. Så 1996 er nok det året som vil ha det største tallet. For det var jo stigning fra -93 til -96, men nå skal det gå ned. Det bør i alle fall det.»

At det totale antallet feilutbetalinger har gått ned med 8,7 % fra 1996 til 1997, har også i en pressemelding (05/98) blitt forklart med nedgangen i arbeidsløshet. Underdirektør i Arbeidsdirektoratet Hilde Wessel Clausen uttaler der at en årsak til nedgangen i misbruket kan være at arbeidsløsheten synker. At et så stort antall dagpengemisbrukssaker havner i strafferettsapparatet er et nyere fenomen i norsk rettspraksis som også kan knyttes til stigningen i arbeidsløshet. En informant som jobber med feilutbetalingsaker på et arbeidskontor forteller følgende om det:

«Det var ikke så mange saker som ble brakt fram for retten før. Det var ikke noen oppmerksomhet på det, fordi det var ikke så mange saker. Ledigheten etter krigen har jo vært et ikke-tema, det har ikke vært noe problem fram til slutten av 80-tallet. Sånn at det er ikke noen lang rettspraksis på det.»

Når endringer i ytre forhold brukes som en mulig forklaring på nedgangen i antall feilutbetalingssaker, kan det tyde på at etaten er usikker på den automatiserte kontrollens allmennpreventive virkninger. De vet ikke om den virker, og er bekymret for kontrolltiltakenes forebyggende virkning. Det eneste som derfor kan konkluderes med i forhold til etatens økonomiske gevinster, er at en utbygging av kontrollapparatet har resultert i at et økt antall saker oppdages. Konsekvensen er at etaten gjennom tilbakebetalingsordninger får igjen beløpene, og at etaten sparer penger på at dagpengemottakeren midlertidig blir utestengt fra ordningen. Ved å trekke inn teorier som har kritisert allmennprevensjonen, vil jeg i neste delkapittel komme med noen perspektiver på hvorfor det kan være vanskelig å forebygge denne typen lovbrudd ved å bygge ut kontrollapparatet.

7.2 Rasjonalitet og kontroll i sosiale situasjoner

Som jeg viste i kapittel 4.3.2 er ikke Arbeidsmarkedsetatens intensjon med Dagpengekontrollen først og fremst å oppdage dagpengemisbrukere, men å forhindre

Kapittel 7

lovbruddet før det oppstår, ved at kontrollen korrigerer i retning av lovlydighet. Dette kan oppsummeres ved å trekke fram et sitat fra en informant ansatt i Dagpengekontrollen:

«Det er klart at det viktigste er å øke oppdagelsesrisikoen. Det at man ikke skal bli fristet er det viktigste med hele virksomheten her. Det er derfor oppslag i media er sentralt, og i den nye dagpengebrosjyren står det også ganske mye om oss. Faktisk er jo baksiden av brosjyren bare full av informasjon om at Dagpengekontrollen finnes. Men det beste hjelpemiddelet er media, avisene og kringkastingen. Det er ingen tvil. For det er ikke noe poeng å ta flest mulig, men det er rett og slett å begrense det.»

Det at kontrollen skal virke forebyggende, kan betraktes som en videreføring av fokuset på økonomiske innsparinger. Hvis atferdskontrollen fungerer vil det redusere saksbehandling i kjølvannet av feilutbetalingsaker. Straffetrusselen vil i dette perspektivet anses som et nødvendig ris bak speilet. Tankegangen er at det straffes fordi kontrollen foreløpig ikke har påvirket de kontrollertes atferd. I kapittel 4.3.2 beskrev jeg disiplinerings teknikken i Arbeidsmarkedsetaten som basert på både moralske og instrumentelle kategorier. Hovedhensikten blir av den grunn å forbedre dagpengemottakernes moralske handlinger, for å redusere kostnader knyttet til dagpengebudsjettet. Hvis kontrollen bidrar til å korrigere dagpengemottakeres handlinger, blir kontrollinnretningen formålsrasjonell. I tilknytning til disse betraktningene vil jeg i dette delkapitlet problematisere hvorfor omfanget av handlingen kan øke til tross for økt oppdagelsesrisiko og kontroll.

Fra ulike hold har det blitt understreket at man ikke kan diskutere allmennprevensjonens¹¹⁴ virkninger under ett, men at man må splitte opp i lovbruddstyper og reaksjonsformer og drøfte effektene ut fra det. Andenæs (1990) skiller mellom moralsk nøytrale og moralsk forkastelige handlinger, og overfor disse to kategoriene mener han at det er ulike sider ved allmennprevensjonen som virker. Han mener at straffetrusselen har størst avskrekkende virkning overfor moderne lovbrudd av typen overskridelse av trafikkregler og økonomisk kriminalitet, fordi det ikke finnes noen moralske eller sosiale hemninger som avholder folk flest fra å begå handlingene. Overfor moralsk forkastelige handlinger som tradisjonelle vinningsforbrytelser, mener Andenæs at straffetrusselen i første rekke virker ved at den opprettholder og styrker moraloppfatningene. Cecilie Høigård og Liv Finstad (1986 s. 348-49) støtter også denne inndelingen i kategorier i sin argumentasjon for at allmennprevensjonen kan virke på horekunder. De betrakter handlingen som en forlengelse av

¹¹⁴ Jeg henviser til kapittel 4.3.1 for en fremstilling av teorier om allmennprevensjonen.

Kapittel 7

normalatferd, fordi den ikke er en integrert del av horekundenes livsstil. Det å innføre et lovforbud mot handlingen mener de at vil være tilstrekkelig avskrekkende for noen kunder, i og med at det er normalbefolkningen som skal avverges fra å utføre handlingen. Siden det ikke er en moralsk forkastelig handling, vil det ha effekt å gjøre den sosialt uakseptabel.

Christie (1993a s. 99-100) advarer også mot å bruke allmennprevensjonen som et hovedbegrep, fordi han mener det er altfor vidt og omfattende. Han hevder at man alltid kan finne eksempler på at allmennprevensjonen virker. Dette skaper en generell tiltro til virkningene, til tross for at kjerneeksemplene¹¹⁵ som brukes ikke har gyldighet for det spesifikke området. Empiriske undersøkelser om allmennprevensjonens virkninger tar utgangspunkt i ekstreme tilfeller hvor ingen tiltak settes opp i mot det å reagere. Dette forteller kun at sosial kontroll har virkninger. Paradokset er at kjerneeksemplene nettopp brukes som argumenter for at det å høyne og senke straffer i det enkelte tilfellet har allmennpreventive virkninger. På grunn av at allmennprevensjonsbegrepet er et så altomfattende begrep, mener Christie at det ikke er grunnlag for å bruke det som et konkret målbart fenomen. Spørsmålet må hele tiden være hvilke tiltak som virker hvordan, i hvilke situasjoner og på hvem.

Jeg vurderer det derfor som viktig å bryte ned allmennprevensjonsbegrepet fordi det er vidt og vagt, og nyansere og konkretisere de ulike målgruppene i forhold til det spesifikke lovbruddet og reaksjonsformene. I dette tilfellet er det etterkontrollen av dagpengemottakernes opplysninger til Arbeidsmarkedsetaten som skal virke atferdsregulerende. Spørsmålet blir da om intensivert kontroll som tiltak kan virke forebyggende på den type handlinger Arbeidsmarkedsetaten kontrollerer. Jeg vil i det følgende derfor skille mellom spesifikke trekk ved handlingen som kan vanskeliggjøre kontrollens forebyggende virkning, og trekk ved tiltakene som kan være med på å motvirke den preventive målsettingen¹¹⁶.

¹¹⁵ Et eksempel Andenæs (1990 s. 33) har brukt, og som det senere har blitt referert mye til, er hentet fra 2. verdenskrig. I de politiløse månedene i København da okupasjonsmakten internerte politikorpset, var det en økning av anmeldte tyverier fra 10 til 100 i måneden. På den andre siden skriver Andenæs (1990 s. 35) at sedelighetsforbrytelser ikke syntes å øke i særlig grad under denne perioden, noe han mener tyder på at allmennprevensjonen i mindre grad virker på denne type lovbrudd.

Kapittel 7

En situert rasjonell handling

Spesifikke trekk ved dagpengemottakernes handlinger som kan forhindre at kontrollen oppnår intenderte målsetninger, vil jeg hevde at har sammenheng med at aktørers handlinger ikke er løsrevet fra en sosial situasjon. I innledningen trakk jeg fram at strafferetten er avhengig av å forenkle handlingen for å avgjøre skyldspørsmålet. Handlingen må for det første være basert på en fri vilje, fordi aktøren kunne hatt mulighet til å handle annerledes. For det andre må aktøren kunne bebreides for handlingen, av den grunn må viljen kunne tilbakeføres til en klandreverdigg hensikt (Schaaning 1994 s. 6, 40). Handlingen oppfattes derfor som moralsk kritikkverdigg, fordi den er basert på at aktøren visste eller burde visst at handlingen var uriktig, men likevel valgte han av fri vilje å utføre den. Handlingen betraktes derfor løsrevet fra lovbrüterens situasjonelle kontekst, fordi strafferetten hviler på en forutsetning om at handlinger er basert på frihet og ansvarlighet¹¹⁷. Dette er også en forutsetning for å bruke allmennprevensjonsteorien som et atferdsstyrende virkemiddel. Schaaning (1994 s. 52) har beskrevet det på denne måten:

«Skal trusler om straff ha en preventiv effekt, må folk kunne velge å la seg skremme av trusselen; skal loven kunne virke moraldannende, må individene kunne velge å la seg påvirke av den. Var hele deres handlingsliv bestemt av arv og miljø, ville trusler om straff og forsøk på moraldanning være spilt møye. Allmennprevensjonen forutsetter fri vilje som kalkulerer risiko og bøyer seg for loven.»

Det finnes også andre måter å forstå handlinger på. Som jeg skrev innledningsvis i kapittel 2, er ikke aktørers handlinger uberørt av situasjonene de skrives inn i. Jeg la der vekt på at handlinger bedre kan forstås som situerte, og at aktører gjennom sin praksis har mulighet til å overskride de strukturelle rammebetingelsene. Et hovedperspektiv i kapittel 6.1.2, var at dagpengemottakernes handlinger kan tilbakeføres til at de oppleves som tvunget fram av livssituasjonen som dagpengemottaker. Tilværelsen som dagpengemottaker og kanskje delvis tilknyttet arbeidslivet, oppleves som vanskelig. Stjernø (1985 s. 85) har på bakgrunn av undersøkelser vist hvordan fattigdom oppleves som en ydmykelse i det moderne velferdssamfunnet, og at det er i grupper som ikke har noen stabil og fast tilknytning til arbeidslivet at fattigdommen i Norge er utbredt. Han bruker derfor trygdefattigdommen som et bilde på den moderne fattigdommen. I kapittel 6.1.2 konkluderte jeg med at

¹¹⁶ Jeg har tatt opp begge disse aspektene under analysen av forholdsmessighetsmodellen (se spesielt kapittel 6.1). Her vil jeg samlet sette det i sammenheng med problematiske aspekter ved allmennprevensjonstankegangen.

¹¹⁷ Jeg forutsetter her at lovbrüteren betraktes som ansvarlig for handlingen. Det vil si at han ikke oppfattes som mentalt avvikende etter en rettspsykiatrisk vurdering, og av den grunn trenger medisinsk behandling.

Kapittel 7

dagpengemisbruk i mindre grad kan forstås som et moralsk problem. Det er mye som tyder på at det kan være en fattigdomsproblematikk som ligger bak handlingene.

Det er her det problematiske kommer inn i forhold til kontrollens virkninger. I den grad dagpengemottakernes handlinger er sammenvevd med en vanskelig økonomisk livssituasjon, vil jeg hevde at dette begrenser kontrollens virkninger. På en enkel måte kan dette synliggjøres ved følgende sitat fra Christie (1993b s. 62):

«En grunnleggende erfaring ved studier av sosialt liv er at de som har svært mye, og de som slett ikke har noe, er de to kategoriene som vanskeligst lar seg styre. Det er slik fordi de som har *mye* også har mye makt og derfor kan slå tilbake mot kontrollørene. Omvendt har de som har *lite* også lite å miste.»

Det problematiske med å styre de fattige, viste jeg i kapittel 6.1.2 at var en hovedgrunn til at informasjon om kontrolltiltakene vanskelig kan brukes som et middel til å redusere dagpengemisbruk. Hovedproblemet er kanskje at dagpengemottakernes handlinger ikke kan forbedres ved hjelp av kontrolltiltak, fordi dagpengemisbruk i mindre grad er et moralsk problem.

En annen innvending mot allmennprevensjonsteoriens antatte virkning, kritiserer teoriens forutsetning om at det å utføre lovbruddet betraktes som en handling basert på en rasjonell overveielse av nytte og omkostninger. Denne forutsetningen har nær tilknytning til teorien om de rasjonelle valg, som igjen er en variant av det Weber betegner som en formålsrasjonell handling¹¹⁸. Det å forklare rasjonalitet som et resultat av rasjonelle valg, tar utgangspunkt i at et fornuftig valg er det som gir størst forventet nytteverdi, og teorien forutsetter at mennesker er nyttemaksimerende (Gilje og Grimen 1995 s. 203)¹¹⁹. Innenfor allmennpreventive teorier fremstilles overveielser som at lovbrøtteren foretar en bevisst rasjonell kalkyle av straffens strenghet og sannsynlighet før handlingen utføres. Ulemper som oppdagelsesrisiko og straffens størrelse, veies da opp i mot fordelene ved å utføre lovbruddet (Becker 1974). For eksempel tar rettsøkonomen Eide (1994 s. 8) utgangspunkt i en forenklet modell av rasjonell handling hvor: «(...) straff er en pris eller kostnad som påvirker valget mellom lovlig og ulovlig virksomhet.» Siden kontrolltiltakene i Arbeidsmarkedsetaten skal øke

¹¹⁸ Jmfør kapittel 4.3.2 for en definisjon av en formålsrasjonell handling.

¹¹⁹ Det finnes også andre typer rasjonalitet enn den formålsrasjonelle. For eksempel opererer Weber med verdirasjonelle handlinger (Gilje og Grimen 1995 s. 208) og Wærnes (1987) har innført begrepet

Kapittel 7

oppdagelsesrisikoen og derfor omkostningene ved lovbruddet, skal dette ut fra teorien ha innvirkning på den potensielle vinningen ved handlingen.

Det som kritikerne understreker er at kostnøytteanalysen aldri kan bygge på faktiske fordeler og ulemper, men hvordan de subjektivt oppleves. Hauge (1996 s. 312) skriver om dette at: «(...) den enkeltes opplevelse av risikoen for å bli oppdaget og straffen man kan bli ilagt vil kunne avvike meget sterkt fra de faktiske forhold.» Rettsøkonomiske modeller stiller av den grunn urealistiske krav om at den enkeltes preferanser i forhold til kriminalitet er stabile og at individet til enhver tid har full informasjon om både straffen og lovgivningen (Dullum 1995). Eide (1996a s. 582) forsvarer dette med at modellens forenkling er en god tilnærming til hvordan folk flest oppfører seg, og at empiriske tester med dette som utgangspunkt kan bidra til å avklare spørsmålet om straffetrusselens virkning i samfunnet. I boken «Kriminaløkonomi» konkluderer også Eide (1994 s. 81) med at teorien: «(...) underbygger langt på vei forestillingen om at en skjerpet straffetrussel reduserer kriminaliteten, men sikre kan vi ikke være.» Christie (1995b s. 434) har i en anmeldelse av boken lurt på hvordan en slik type modell, som kun er en formell oppstilling av data, kan underbygge noe som helst. Dullum (1994) har i sin studie av konkurskriminalitet vist at heller ikke økonomisk kriminalitet alltid kan plasseres innenfor en kostnøytteavveining, på grunn av de urealistiske kravene til en objektiv vurdering av risikoen. Oppdagelsesrisikoen og kjennskapet til straffen man kan bli ilagt, er av den grunn ikke størrelser man kan forutsette at den potensielle lovbrøtteren baserer et objektivt valg på.

I forhold til denne kritikken av allmennprevensjonsteoriens forutsetninger, kan Arbeidsdirektoratets informasjon om kontrolltiltakene ha betydning for den subjektive opplevelsen av oppdagelsesrisikoen og straffen. Problemer jeg har tatt opp i forhold til det, er at informasjonen kanskje i mindre grad når fram til de som skal avskrekkes (Mathiesen 1995 s. 109-110). Jeg viste også at i den grad målgruppen ikke kjenner seg igjen i medias skremselspropaganda, opplever de det heller ikke som at informasjonen er rettet mot dem¹²⁰.

omsorgsrasjonalitet. En kritikk av teorien om det rasjonelle valg, er at den oversetter aktørens preferanser til penger, og dermed forsvinner sentrale deler av det sosiale liv (Christie 1995 s. 433).

¹²⁰ Se mer om dette i kapittel 6.1.2.

Kapittel 7

En annen type innvending mot den rasjonelle overveielser av nytte og omkostninger, har sammenheng med det jeg innledningsvis var inne på. Det er nemlig et viktig poeng at det å bli oppdaget av kontrollen tilhører omkostningene i nyttekalkylen. Kritikerne av teoriens forutsetning, understreker at både oppdagelsesrisikoen og straffetrusselen inngår i lovbrøtters vurdering på en subjektiv måte. Hvilken betydning oppdagelsesrisikoen og straffetrusselen har, kan variere sterkt fra en person til en annen. I stor grad er dette avhengig av om det finnes brukbare og realistiske alternativer til lovbruddet (Høigård og Finstad 1986 s. 347). For aktører som har lovlydige måter å overleve økonomisk på, vil ikke det å stjele fremtre som en like stor fordel som for en som er fattig. I en mer ekstrem form kan dette beskrives som at straffetrusselen vurderes subjektivt ut fra hva det vil bety for personen å for eksempel komme i fengsel (Hauge 1996 s. 312). Denne innvendingen har også relevans i forhold til overforbruk av dagpenger. Hvis dagpengemottakerens handling oppfattes som tvang, og han ikke kan se andre brukbare overlevelsesstrategier her og nå, blir dette viktigere enn at Arbeidsmarkedsetaten kan oppdage handlingen i ettertid.

Jeg vil understreke at sett i forhold til aktørens egne normer, vil også en handling som avviker fra strafferettens definisjon av en moralsk riktig handling være rasjonell. Ved å ta utgangspunkt i at et individ har grunner for sine valg, forutsetter man at de er rasjonelle (Christie 1995b s. 431). Det kan derfor være sider ved livssituasjonen som gjør at den lovstridige handlingen framstår som den mest rasjonelle handlingen i situasjonen. Det å overleve vil av den grunn overskygge kontrollens oppdagelsesrisiko. Istedenfor at handlingen betraktes som et umoralsk valg, kan den som jeg har vist oppleves som en rasjonell utvei i en vanskelig sosial situasjon. For at kontrollen skal virke lovlydighetsfremmende må handlingen og straffen betraktes som to atskilte forhold. Lovbruddet må eksistere for seg uavhengig av at det straffes. Christie (1995b s. 429) har snudd opp ned på dette ved følgende resonnering: «(...) utfra den tanke at lovbrudd skapes gjennom prosesser, blir det jo også slik at meningsinnholdet påvirkes av straffen. Straffen skaper forbrytelsen.» Det er dermed strafferettssystemets forståelse av handlingen, som gjør at den betraktes som umoralsk og kriminell.

Kapittel 7

Jeg har nå vist at en forutsetning for troen på at automatisert kontroll virker atferdsregulerende, er at handlingen fristilles fra den bakenforliggende sosiale sammenhengen. Det å forstå handlinger på denne måten, har jeg vist at kan stille spørsmålstegn ved allmennprevensjonsteoriens antatte preventive virkning. For det første er personer som er fattige vanskeligere å atferdsstyre gjennom kontrollordninger, fordi de har lite å miste. For det andre har jeg stilt spørsmålstegn ved aktørens vurdering av kontrollens oppdagelsesrisiko som en kostnad. I den grad dagpengemottakere handler ut fra vanskelige økonomiske forhold, vil de i mindre grad påvirkes av skremslene.

Siden dagpengemottakernes handlinger blir vurdert ut fra et moralsk grunnlag, blir de ut fra strafferettens vinkel betraktet som kriminelle. At handlingen betraktes som moralsk forkastelig, er derfor en grunn til at atferdsstyring blir en måte å møte den på. I forlengelsen av dette vil jeg hevde at spørsmålet ikke blir om dagpengemottakerne er potensielle kriminelle fordi de er fattige. Som jeg har vært inne på før, er forståelsen av handlinger avhengig av hvilke sosiale rammer de blir brakt inn i. I stedet for blir spørsmålet om atferdsstyringen kan betraktes som en måte å straffe fattigdom på. Det er hvilke forståelsesrammer som legges på handlingen, som har betydning for hvilken reaksjon som kan settes inn.

Måten strafferettssystemet selekterer de situerte handlingene har derfor innvirkning på om handlingen defineres som kriminell. Det er ikke handlingen i seg selv som er moralsk klanderverdig. Som jeg var inne på i diskusjonen om likhet for loven, har en person med penger, makt og prestisje kanskje midler og kontakter til å på en mer raffinert og skjult måte gjennomføre en lovstridig handling uten å bli fanget opp av rettssystemet. Dagpengemottakernes ulovlige handlinger synliggjøres gjennom kontrollkjøringene, noe som fører til at flere dagpengemottakere selekteres til rettsapparatet hvis kontrollen ikke virker forebyggende. Dette vil jeg utdype mer i neste delkapittel, hvor jeg skal diskutere om økt kontroll kan føre til lovlydighet.

Kan kontroll skape lovlydighet?

Jeg har nå vist at en helhetsforståelse av menneskelige handlinger kan komplisere allmennprevensjonens endimensjonale syn på handlingsforløpet. Men det kan også være sider

Kapittel 7

ved reaksjonsformen som vanskeliggjør intensjonen om å redusere antall feilutbetalinger. Både allmennpreventive og individualpreventive begrunnelser for straff kan betraktes som nytteteorier, og kriminalitetskontroll kan brukes som en samlebetegnelse på begge begrunnelsene (Christie 1982b). Forskjellen er at individualprevensjonen skal påvirke den som blir straffet, mens allmennprevensjonen i nordisk teori skal redusere kriminalitetsomfanget ved å virke avskrekkende, moraldannende og vanedannende. For at økt formell kontroll skal virke forebyggende på ulovlige handlinger, er det derfor en forutsetning at den kan virke lovlydighetsfremmende på potensielle lovbytere.

Jeg bruker uttrykket lovlydighetsfremmende for å understreke at kontrollens formål er basert på en moralsk disiplinering¹²¹. I den følgende diskusjonen forutsetter jeg derfor at handlingene ikke blir kontrollert på en måte som gjør det tilnærmet umulig å utføre handlingen, som for eksempel ved en forhåndskontroll av meldekort¹²². Siden intensivering av kontrollen skal øke oppdagelsesrisikoen, vil jeg også avgrense problemstillingen fra å drøfte i hvilken grad loven i seg selv har mulighet til å virke moraldannende og vanedannende. Som jeg viste i kapittel 5.3.1 vil lovens bokstav i utgangspunktet ha feilet i forhold til det å ha innvirkning på potensielle dagpengemisbrukeres moral og vaner, og diskusjonen faller derfor utenfor spørsmålet om økt formell kontroll er lovlydighetsfremmende. Jeg vil først utforske hvilke forutsetninger som ligger i tanken om at formell kontroll skal virke lovlydighetsfremmende. Deretter vil jeg diskutere teorier innenfor kriminologi og straffesosiologi som har stilt spørsmålsteget ved straffens og kontrollens mulighet til å avholde individer fra å utføre ulovlige handlinger.

Kontrollteorier tar utgangspunkt i at indre og ytre kontroll av individet er en forutsetning for lovlydighet. Sentrale teoretikere på området er Reckless, Eysenck og Hirschi, som alle har til felles at de skal forklare lovlydighet og ikke kriminalitet (Hauge 1990 s. 78). Et sentralt utgangspunkt for teoriene er at kriminalitet er det naturlige, og spørsmålet blir da hvorfor ikke alle begår kriminalitet. Svaret er at de lovlydige er utsatt for en ytre og indre kontroll som hindrer og beskytter individet fra å begå lovbrudd. Dette gjør at personen klarer å motstå

¹²¹ I kapittel 4.3.2 har jeg diskutert forskjellen mellom en kontroll basert på en moralsk og instrumentell disiplin.

¹²² Hvis handlingene hadde blitt kontrollert på en slik måte at det hadde vært umulig å utføre lovbruddet, ville strukturene rundt aktørene forhindret handlingen. Problemet med denne type kontrollordninger er at omfordelingseffekter kan bli større (Nilsen 1998 s. 8). Kriminelle handlinger kan da forflytte seg rent fysisk, eller bli til helt andre typer lovbrudd ved at målet for kriminaliteten endrer seg.

Kapittel 7

presset i retning av kriminalitet, da kontrollen virker som en beskyttelse mot kriminell atferd. Hauge (1990 s. 78) trekker sammenligninger mellom teorier som har vært opptatt av hvilke faktorer som fører til kriminalitet og kontrollteoretikernes utforskning av hvilke forhold som fører til lovlidighet. Han påpeker at faktorene er sammenfallende, forskjellen er at de har motsatt fortegn. Et eksempel på det er at tilknytning til familie og troen på etablerte samfunnsverdier betraktes som sentrale lovlidighetsfaktorer, mens de tidligere individualistisk orienterte kriminologer trakk fram svak familietilknytning og avstandtagen fra verdssystem som viktige kriminalitetsfaktorer. Men siden kontrollteoretikerne var opptatt av teoretiske forklaringer hvor lovlidighetsfaktorene inngikk som variabler, gikk de utover det å bare kartlegge forklaringsfaktorene.

Siden nordisk utforming av allmennprevensjonsteorien også hevder at kontroll har positiv effekt på lovlidighet, er det store likhetspunkter mellom disse teoriene. Det er allmennprevensjonens antatt normdannende og vanedannende virkning som gjør at de lovlidighetsfremmende effektene av kontrollen har kommet i fokus. Hauge (1990 s. 80) trekker fram to eksempler på dette fra norske straffeteoretikere. Bratholm (1966) introduserte i en artikkel om ungdomskriminalitet begrepene fristelsestrykk og fristelsesmotstand. Når mulighetene for vinningskriminalitet øker, øker også fristelsene i retning av å begå lovbruddet. Samtidig har lysten på slike goder økt, noe som reduserer motstandskraften mot å begå lovbrudd for å skaffe dem. Reckless teori om at det på den ene siden er pressfaktorer og på den annen beskyttelsesfaktorer som til sammen er utslagsgivende for hvorvidt kriminalitet blir resultatet, ligger nært opp til denne tankegangen. Det andre eksemplet til Hauge er hentet fra Andenæs' (1977) drøftelse av allmennprevensjonen. Andenæs (1977 s. 100) henviser til en artikkel av Tittle og Rowe fra 1974, hvor de hevder at kriminalitet som sosial atferd må ta i betraktning både drivkrefter (pushes) og avholdende krefter (restraints). I forlengelsen av dette kritiserer Andenæs kriminologisk forskning for å være altfor opptatt av drivkreftene og i mindre grad utforske avholdende krefter.

Andenæs (1994 s. 58, 105) har også i den senere tid drøftet straffetrusselens mulighet til å virke moraldannende, og han har i den forbindelse brukt begrepet moralske hemninger. Schaaning (1994 s. 60) har diskutert moraloppfatningen til Andenæs, og kritisert den for å overse at man også kan ville det gode. Moral oppfattes derfor ikke som en ressurs som man forplikter seg til ut fra overbevisning (Weber 1990 s. 44). Når moral betraktes som et

Kapittel 7

hemningsapparat eller en reaktiv impuls, forteller det også noe om synet på handlingslivet. Schaaning (1994 s. 61) beskriver grunnsynet som at: «(...) vi er alle bærere av kriminelle impulser som vi hemmer ved hjelp av instanser som moral, sosial misbilligelse og straff.» En konsekvens av dette synet er også at allmennprevensjonen bare i navnet er allmenn. De som har penger, makt og prestisje avholdes fra å utføre lovlige handlinger på grunn av sin sosiale posisjon. Det er de fattige, avmektige og æresløse som trenger straffen som en impulshemmer.

En grunntanke bak forestillingen om at formell kontroll skal skape lovlydighet, er derfor at kriminalitet er det naturlige. Indre og ytre kontroll betraktes som virkemidler som fungerer som fristelsesmotstand. Mangel på formell kontroll vil si det samme som å gi kriminaliteten fritt spillerom, fordi personer som ikke impulshemmes gjennom sosial posisjon mangler moralske hemninger. Kontrollteoriene og allmennprevensjonsteorien forutsetter derfor et negativt syn på menneskene. Andenæs (1994 s. 37) hevder også at Mathiesens (1995) forslag om å avskaffe fengslene bygger på et altfor optimistisk syn på menneskene, og at han undervurderer den kriminelles oppfinnsomhet og hensynsløshet. Grunntanken bak ideen om at kontroll og straff er lovlydighetsfremmende virkemidler, bygger derfor på et bestemt menneskesyn og har i seg en teori om hvordan mennesker relaterer seg til hverandre. Tankegangen ligger faretruende nær en oppfatning om at menneskets naturlige tilstand er alles krig mot alle, og at vi fødes uten drift til et liv i samfunn. Hobbes (1588-1679) beskrivelse av naturtilstanden som «homo homini lupus»¹²³, har også et slikt menneskesyn som utgangspunkt. Hobbes (gjengitt etter Berg Eriksen, Tranøy, Fløistad 1985 s. 326) hevder i sitt politiske hovedverk «Levathian» fra 1651 at menneskets trang til selvhevdelse er dets eneste drivkraft, og motivene for handling er egoistiske og direkte antisosiale. Dette menneskesynet overser sosiologisk kunnskap om at individer også samarbeider uten tanke på egennytten og særinteresser (Bourdieu 1996a s.141), og at sosial kontroll er bygget inn i sosialt liv (Christie 1997b s. 96).

En sosiolog som Durkheim (1858-1917) har derfor på det sterkeste advart mot det å bruke straff og kontroll som et kriminalitetsbekjempende virkemiddel. Garland (1990 s. 41-46) fremhever at selv om Durkheim har blitt kritisert av marxister for sin funksjonelle og

¹²³ Oversatt fra latinsk til “et menneske er som en ulv mot et annet”.

Kapittel 7

harmoniske samfunnsmodell¹²⁴, kan hans syn på straffens begrensede muligheter betraktes som en kritikk av allmennprevensjonsteorier. Durkheims utgangspunkt var å avdekke kildene til sosial solidaritet, som for han var det fundamentale grunnlaget for sosialt liv. I straffesanksjonene fant han et synlig uttrykk for en kollektiv bevissthet, siden han forsto det som at straffens funksjon var å styrke de sosiale båndene. I boken «Moral education» (Durkheim 1973 s. 161-171) går han mer konkret inn på hvordan man skal straffe for at straffen skal ha en funksjonell betydning¹²⁵. Durkheim understreker at straff ikke kan skape moralsk autoritet, men må bygge videre på sosial læring som foregår andre steder i samfunnet. Siden straff kun er en meningsfull demonstrasjon av moralsk styrke og autoritet, kan den ikke brukes som et virkemiddel til å kontrollere individer. Straffetruassel basert på nytte mangler moralsk innhold, noe som medfører at straffen bare vil oppfattes som et praktisk hinder for en ulovlig handling. Dette vil redusere valget til å bli en amoralsk kalkulering av risiko, da det ikke berører det moralske livs kjerne. Durkheim understreker at amoralsk straff også kan ha motsatt effekt, da den risikerer å lokke fram «kriminelle lyster», og mangler et budskap som kan forbedre personens moralske kvaliteter. Garland (1990 s. 45) understreker i drøftelsen av Durkheims synspunkter at siden han betrakter straff som en moralsk handling og vektlegger hva den formidler til publikum, vil det å bruke straff til kriminalitetskontroll medføre at virkemidlet overdøver det moralske budskapet.

At Dagpengekontrollen skal være et middel til kriminalitetsbekjempelse, viste jeg i kapittel 5.3.1 hvor jeg diskuterte etatens allmennpreventive begrunnelse for utbygging av kontrollapparatet. Durkheim påpeker de innebygde begrensningene ved straff som virkemiddel til kriminalitetsbekjempelse. For Durkheim vil aldri straff kunne være et redskap i myndighetenes hender som kan styre folks atferd slik de synes det er best. Durkheims blikk på straffesystemet innebærer derfor en kritikk av at allmennpreventive begrunnelser for straff kan ha vane- og moraldannende og avskrekkende virkning. Det fantes ikke teknologiske hjelpemidler som kunne intensivere kontrollen på Durkheims tid. Men bruk av automatisert kontroll for å øke oppdagelsesrisikoen vil i enda større grad forsterke mål-middel tankegangen som ligger innbakt i allmennprevensjonen. Ut fra Durkheims tankegang kan det derfor hevdes at intensivert kontroll ut fra allmennpreventive begrunnelser aldri kan skape

¹²⁴ Garland (1990 s. 79) avviser også at straff kan føre til sosial solidaritet, han vurderer det heller som at straff kan rekonstituere og befeste eksisterende maktrelasjoner.

¹²⁵ Jeg baserer betraktningene på Garlands (1990 s. 41-46) diskusjon av Durkheims synspunkter i tillegg til egen lesing.

Kapittel 7

lovlydighet, fordi det ikke er et egnet middel til atferdsstyring. Straff kan bare være et oppbyggende virkemiddel¹²⁶, noe som innebærer at budskapet ikke må overskygge virkemidlet. Durkheims råd er derfor at lidelsesaspektet ved straffen bør reduseres til et minimum (Garland 1990 s. 45).

Å fokusere på atferdsstyring, det vil si at intensivert kontroll fører til lovlydighet og disiplinering, kan også i følge Durkheim ha motsatt effekt, siden det ikke har noen moralsk appell til målgruppen. Manglende moralsk budskap kan medføre at de praktiske og instrumentelle sidene ved målgruppens handling forsterkes. Flemming Balvig (1987) har argumentert på en lignende måte, og hevder at den formelle kontrollen er selvforsterkende fordi den ikke ansvarliggjør personen. Den løser ikke noen problemer, men vil på grunn av uansvarliggjøringen heller virke problemforsterkende. Balvig (1987 s. 73) beskriver 'den formelle kontrollers logikk' på denne måten:

«(...) mindre kontrol er mere effektiv som kontrol end mere kontrol. Jo mere det kontrolleres desto mere kontrolløse bliver de, der kontrolleres, og jo mere bliver der derfor at kontrollere. Jo større den ydre kontrol, desto mindre stimuleres den uformelle. For at fuldende «kontrolcirklen» kunne man tilføje:... og jo større opleves behovet for yderligere kontrollører og for yderligere udrustning af kontrollanterne.»

Han gir tre grunner for at 'den formelle kontrollers logikk' ikke brukes i praksis. For det første fordi den er selvforsterkende, og man blir derfor fanget i og av den utvikling man har slått inn på. Her trekker han fram paradokset at formell kontroll gjennom sin uansvarliggjøring av de som kontrolleres skaper et behov for seg selv. Den fyller derfor i etterkant bare et behov den selv har skapt, og oppfattes derfor tilsynelatende som effektiv når den utøves. For det andre blir en etablert formell kontroll et mål i seg selv. Det å innføre mer tvang og straff blir oppfattet som et gode i seg selv, ikke som det onde det i utgangspunktet er. Og det blir spesielt godt for politikere som kan sole seg i glansen av handlekraften. Men godets verdi tiltar også, hevder Balvig, i og med at det får en funksjon av å være noe konstant, stabilt og trygt i et ellers foranderlig samfunn. Den siste grunnen til de formelle kontrollsystemers paradoksale ekspansjon, har med måten offentlige institusjoner måler suksess på. Balvig (1987 s. 76) beskriver det som at: «(...) offentlige institutioners success måles på

¹²⁶ Uttrykket 'oppbyggende virkemiddel' har jeg hentet fra Østerbergs og Engelstads (1984 s. 299) diskusjon av forskjellige begrunnelser for straff. Denne måten å betrakte straffen på har sin bakgrunn i en verdiorientering som betoner 'kollektivism' og 'solidarisme'. I motsetning til dette bygger teorien om straffens avskrekkende virkning på verdiene 'individualisme' og 'liberalisme'. For en kritikk av den 'allmennoppbyggende virkning' av straffen, se Østerbergs og Engelstads (1984 s. 303)

Kapittel 7

omkostningernes størrelse. Jo flere udgifter og jo flere ansatte desto større succes.» Cohen (1985) har i kapittel 5 i boken «Visions of social control» fremmet lignende synspunkter, men knytter ekspansjonen til de profesjonelle i virksomhetenes behov. Han hevder at de profesjonelle har en egeninteresse i å ekspandere kontrolltiltakene, fordi de vil beholde jobbene og tiltrekke seg bevilgninger og støtte.

Heidi Mork Andersen (1993 s. 89-93) har diskutert 'den formelle kontrollers logikk' i forhold til automatisk trafikkontroll, og stiller spørsmålet om den uformelle kontrollen i trafikksystemet vil overta hvis den formelle forsvinner eller blir redusert. Anonymiteten i trafikksystemet hevder Andersen at er et problem i forhold til dette. En viktig forutsetning for å skape større ansvarsfølelse, vil derfor være å redusere anonymiteten ved for eksempel å følge Christies (1982a s. 126) råd om å utstyre bilene med navn- og adresseskilt.

Et annet moment som Andersen (1993 s. 91) trekker fram i forhold til effekter av teknologiske kontrollsystemer, er utilsiktede virkninger i kjølvannet av økt kontroll. De utilsiktede virkningene kan man få: «(...) i selve kontrollsystemet - f.eks en spesialisering i å unngå å bli tatt, eller en forflytning av overtredelsen til ukontrollerte områder.» I Arbeidsmarkedsetaten hevder ansatte jeg intervjuet at man har sett antydninger til en slags spesialisering i å unngå å bli tatt, basert på det å finne «lovlige» smutthull i regelverket. En informant ansatt på et arbeidskontor forteller følgende om det:

«Og avdekking av misbruk resulterer ofte i at vi får regelendringer, fordi at de finner et smutthull. Så må vi prøve å stramme inn på det sånn at det ikke skal være så fristende.»

Jeg vet ikke hvor utbredt problemet er. Men at etaten oppfatter «smutthullstetting» som en viktig grunn til endringer i regelverket, forteller noe om at forflytninger av ulovlige handlinger til ukontrollerte områder kan være et problem. Det kan også hende at automatisert kontroll av dagpengemottakere innbyr til oppfinnsomhet i å unngå å bli tatt, på lik linje med Andersens (1993 s. 59-60) beskrivelser av slik atferd framprovosert av automatisk trafikkontroll og kontroll i bompengeringen. Utspekulerte dagpengemottakere som vil misbruke ordningen og samtidig unngå kontrollen, kan for eksempel jobbe svart uten å frykte kontrollkjøringene. Er man utspekulert nok, vil det alltid finnes måter å unngå

Kapittel 7

Dagpengekontrollen på¹²⁷. Men etatens målgruppe med kontrollen er ikke først og fremst de bevisste dagpengemisbrukerne, akkurat som kontrollsystemene for å ta snikere i bomringen er rettet mot de «normale lovbrysterne» (Andersen 1993 s. 59).

På den andre siden vil jeg hevde at Balvigs teori om den 'formelle kontrollers logikk' ikke vil være gyldig for alle typer handlinger. At økt formell kontroll er selvforsterkende, viste Balvig at først og fremst har bakgrunn i en uansvarliggjøring av den kontrollerte. Men hvis handlingen ikke er basert på dårlig moral, uærlighet og uansvarlighet, som jeg har vist at kan være tilfelle med dagpengemottakernes handlinger, så vil heller ikke en formell kontroll overta aktørenes ansvar for egne handlinger. Både Andersen (1993) og Balvig (1987) har tatt utgangspunkt i handlinger som i større grad kan plasseres innenfor en individrasjonell ramme. Selv om Balvig skisserer fire ulike bilder av formell kontrollutøvelse, inneholder de ingen eksempler på lovbrudd som vil være integrert i en total livssituasjon. Enten har kontrollproblemet oppstått i et sammenstøt mellom politi og de kontrollerte, eller som en konsekvens av at bilkjørerne har overlatt ansvaret for trafikkulykkene til politiet. Av den grunn kan det å utføre de ulovlige handlingene forstås som en konsekvens av uansvarlighet, og politiet blir problemforsterkere. Aktørene kan for eksempel i større grad fritt velge å oppføre seg sivilisert i trafikksystemet.

Denne innvendingen betyr ikke at det å intensivere kontrollen¹²⁸ nødvendigvis vil ha noen virkning. Jeg vil heller understreke tvert i mot. Hvis den kontrollertes handling er totalt integrert i livssituasjonen, vil det også bety at kontrollen i mindre grad kan redusere omfanget av de ulovlige handlingene. Grunnen til det er fraværet av en direkte sammenheng mellom kontrollen og den kontrollerte. Problemet vil da heller være at den enkelte ikke forholder seg til kontrollen, på grunn av at andre forhold ved livssituasjonen, som for eksempel dårlig økonomi, har større betydning. At handlingen oppstår vil da bedre forstås som et sosialt problem, som ikke kan løses ved å øke kontrollen. Kontrollspiralen vil kanskje ikke settes i gang på grunn av at de kontrollerte gjøres kontrolløse. Men siden økt kontroll synliggjør flere ulovlige handlinger, vil kontrollen av den grunn legitimere seg selv.

¹²⁷ Dette var et poeng i drøftelsen av informantenes opplevelse av kontrolltiltakene. Se mer om dette i kapittel 6.1.3.

¹²⁸ Jeg vil minne om at jeg forutsetter at handlingene ikke blir kontrollert på en slik måte at det blir tilnærmet umulig å utføre lovbruddet.

Kapittel 7

På den andre siden vil jeg hevde at 'den formelle kontrollers logikk' har gyldighet på denne typen handlinger også, men på en litt annen måte enn Balvig (1987) fremlegger det. Jeg viste i kapittel 6.1.3 at kontrolltiltakene og måten Arbeidsmarkedsetaten informerer dagpengemottakerne om kontrollen, kan bidra til å redusere tillitsforholdet mellom dagpengemottakere og Arbeidsmarkedsetaten. Siden kontrollen signaliserer mistenkeliggjøring, kan dette indirekte ha negativ effekt på antall feilutbetalinger. Tesen var at økt kontroll fører til mindre tillit og derfor økt antall feilutbetalinger, noe som må ses i sammenheng med situasjonen som arbeidsløs. Det at dagpengemottakere opplever et reelt inntektstap, gjør at de i utgangspunktet er i en situasjon hvor de har dårligere økonomi. Hvis de opplever å bli umyndiggjort eller mistenkeliggjort på feil grunnlag, kan en effekt av dette være at de reagerer motsatt enn forventet på kontrollen. Uavhengig av motiver for handlingen, kan kontrollens signaler bidra til å fremprovosere ulovlige handlinger. For å forstå disse reaksjonene på de negative signalene, kan Durkheims tese om at metoden ikke må overskygge budskapet brukes som et perspektiv. Men jeg vil understreke at jeg ikke tror at denne type 'formelle kontrollers logikk' har noen sammenheng med at kontrollen uansvarliggjør dagpengemottakerne. Jeg tror heller at handlingene kan være en reaksjon på en ytterligere stigmatisering av dagpengemottakere som uærlige arbeidsløse.

Østerberg (1993) har gitt en tolkning av hvorfor mennesker reagerer negativt på makthavernes ønske om å disiplinere dem, uten å trekke inn moralbegrepet. Han bygger dette perspektivet på Foucaults (1994) studie av fengslets fremvekst. Foucault viser hvordan institusjonelle rutiner uttrykker makt og kunnskap, og at fengslets måte å straffe på har sammenheng med å disiplinere de ulydige som ikke lar seg disiplinere innenfor samfunnets tradisjonelle institusjoner (Schaaning 1997 s. 262). Sentralt i denne sammenhengen er at Foucault også viser hvordan fengslet mislykkes i å forvandle lovbrøtterne til føyelig arbeidskraft. Fengslet feiler i å omdanne lovbrøttere til disiplinerte samfunnsborgere, noe som synliggjøres i de høye tilbakefallsprosentene. Østerberg forklarer det med at: «(...) denne føyeligheten til den menneskelige sjel og det menneskelige legeme oppnås aldri; den forblir alltid et imaginært ønske hos dem som har makten.» (1993 s. 273). Hvorfor mennesket er gjenstridig overfor forsøk på disiplinering, hevder Østerberg at har sammenheng med at forsøkene reduserer menneskelige prosjekter til faktisitet¹²⁹. Når mennesket behandles på en

¹²⁹ Begrepene 'prosjekt' og 'faktisitet' er hentet fra Sartre, og er sammen med 'situasjon' de viktigste begreper i hans handlingsteori. Siden det blir for omfattende å redegjøre for dem her, vil jeg bare understreke at denne

Kapittel 7

undertrykkende måte, vil det innebære et forsøk på å avskaffe dets transcendens, det vil si dets muligheter til å overskride forankringen i verden. Når mennesket blir redusert til for eksempel arbeidskraft, blir det også gjort oppmerksom på sin faktisitet og endelighet. Resultatet blir en rekke plager og opplevelse av lidelse, og mennesket flykter inn i fantasien eller imaginære reaksjoner. Mennesket kan derfor la seg undertrykke og bli føyelige av disiplinen, men de kan også bli opprørske og gjenstridige.

Jeg har i dette delkapitlet diskutert ulike perspektiver på om kontroll kan skape lydighet, og har vist at dette i stor grad er avhengig av forutsetninger for handlingen. På bakgrunn av dette vil jeg ikke avkrefte at kontrollen kan virke atferdsregulerende på noen grupper dagpengemottakere. Dette må da være dagpengemottakere som kjenner til kontrollen, og ut fra kjennskapet fritt kan velge å avstå fra å utføre handlingen. De må derfor også til en viss grad la seg styre av å bli kontrollert, siden kontrollen ikke virker moraloppbyggende. Men intensivert kontroll kan også føre til flere ulovlige handlinger, ved at kontrollen virker negativt på tillitsforholdet. Den kan da virke mot sin hensikt, siden dagpengemottakerne oppfatter seg som umyndiggjort. Overfor andre vil kanskje ikke kontrollen ha noen effekt i det hele tatt, fordi handlingen er integrert i en total livssituasjon. Jeg har vist at kontroll ikke kan være forebyggende så lenge målgruppen ikke har noe å tape på å utføre handlingen, fordi de kontrollerte da i mindre grad forholder seg til kontrollen. Hvis de uønskede handlingene ikke reduseres av de to nevnte grunnene, vil kontrollen være selvforsterkende. Årsaken til det er at kontrollen synliggjør flere ulovlige handlinger, som av kontrollørene tolkes innenfor en individrasjonell forståelsesramme. Synliggjøringen bekrefter forestillingene om et omfattende dagpengemisbruk.

Jeg vil derfor hevde at allmennprevensjonstankegangen feiler fordi den plasserer aktørens handlingsliv utenfor den sosiale sammenhengen. Når handlingen allmennprevensjonen retter seg mot er integrert i livssituasjonen, vil det å bruke straff og kontroll for å redusere kriminaliteten ha begrenset effekt. Kriminalitetskontroll kan ikke endre de sosiale prosessene som skaper ulovlige handlinger. Garland (1990 s. 288) har beskrevet det som at all straff

måten å betrakte menneskelig virksomhet på integrerer menneskets mulighet til å velge fritt med en situasjonell forståelse. Se mer om dette handlingsteoretiske utgangspunktet i kapittel 2.

Kapittel 7

feiler, fordi det kun er ved å endre hovedstrømprosesser av sosialisering at det er mulig å nå målet om kriminalitetskontroll på et konsistent og regulært grunnlag. Kriminalitetskontroll vil bare fange opp personer som har falt gjennom den forutgående sosialiseringen. Straff kan derfor gjøre minimalt, hevder Garland, siden betingelsene som forårsaker konformitet ligger utenfor straffeinstitusjonene. I den grad bakgrunnen for dagpengemisbruket kan betraktes som et sosialt problem, vil derfor dette perspektivet også gjelde for denne typen handlinger. Men det er ikke dermed sagt at sosial kontroll ikke virker. Noen vil nok avholdes fra å utføre ulovlige handlinger når de vet at de kan bli oppdaget. Men i den grad den enkeltes handling har sin opprinnelse i en vanskelig sosial situasjon, vil i mindre grad kontroll som er rettet mot å forbedre moralske handlinger virke lovlydighetsskapende. Intensivert kontroll som er basert på et moralsk grunnlag, kan bare virke lovlydighetsskapende på handlinger hvor personen lar seg atferdsstyre av kontrollen. Jeg vil derfor konkludere med at denne type atferdsstyring får problemer med å fungere hvis handlingen ikke lar seg forstå innenfor motsetningen ansvarlig - uansvarlig, noe som i mindre grad er tilstede hvis handlingen er sosialt betinget. Neste delkapittel skal handle om hvilke konsekvenser fokuset på allmennprevensjonen har for dagpengemottakeren.

7.3 Konsekvenser for dagpengemottakeren

Jeg har vist at automatisert kontroll forsterker troen på allmennprevensjonens virkninger, fordi økt oppdagelsesrisiko skal forhindre potensielle dagpengemisbrukere i å utføre den ulovlige handlingen. I det følgende vil jeg diskutere to omkostninger ved dette, som kan ha uheldige konsekvenser for dagpengemottakerne. For det første kan det forsterke fokuseringen på dagpengemottakeren som potensiell misbruker, istedenfor den sosiale situasjonen som skaper handlingen. Dette vil ha negative konsekvenser for dagpengemottakerne som avdekkes av kontrollen. For det andre kan kontrollens negative signaler medføre at hele gruppen dagpengemottakere stigmatiseres som potensielle kriminelle, siden kontrollen forteller noe om målgruppen generelt.

Som jeg viste i delkapittel 7.2 er en forutsetning for troen på at automatisert kontroll skal virke atferdsregulerende, at handlingen fristilles fra den bakenforliggende sosiale situasjonen. Det å forstå handlinger som løsrevet fra den sosiale sammenhengen, viste jeg at kan svekke troen på at intensivert kontroll kan virke forebyggende på ulovlige handlinger som er

Kapittel 7

sammenvevd med livssituasjonen. Men siden allmennprevensjonstankegangen brukes for å legitimere automatisert kontroll, vil nyttiggjøring av teorien ha konsekvenser for oppfatningen av dagpengemottakernes handlinger. Med andre ord kan allmennprevensjonsteorien bidra til å befeste bestemte oppfatninger om dagpengemottakernes handlinger. Det at allmennprevensjonsteorien brukes har selvfølgelig sammenheng med at handlingene oppfattes som moralsk kritikkverdige fordi de er basert på et fritt valg. Det er denne legitimerings effekten på oppfatningen av handlingen jeg her vil diskutere.

Dette kan tydeliggjøres ved å snu et utsagn fra Christie (1993a s. 102) på hodet. Christie har spurt hva som skjer hvis man tar troen på de påvisbare allmennpreventive virkningene fra myndighetspersoner som bruker dem. Da vil man blant annet åpne for et fenomen som ikke fanges inn av allmennprevensjonstankegangen, nemlig at styring av situasjoner som skaper lovbrudd ofte er vel så viktig. Siden bruk av allmennprevensjonstankegangen retter oppmerksomheten mot den potensielle gjerningsmannen, fjernes den sosiale situasjonen som gjør at handlingen oppstår fra problemkomplekset. Troen på allmennprevensjonen utelukker derfor det å trekke inn de bakenforliggende sosiale prosessene som skaper lovbruddet. På den måten innsnevres forståelsen av problemet. At det kan være sider ved dagpengesystemet som er med på å skape de ulovlige handlingene utelukkes fra problemforståelsen, noe som bidrar til å legitimere kontrollinnretningen. Bruk av allmennprevensjonsteorien forsterker derfor troen på at det er riktig å intensivere kontrollen for at dagpengemottakere skal skremmes fra å utføre ulovlige handlinger.

Flere av dagpengemisbrukerne jeg intervjuet oppfatter det som rart at Arbeidsmarkedsetaten ikke ser nærmere på hvorfor handlingene oppstår. Dette sitatet fra Hannah kan illustrere det:

«For når det er såpass mange som misbruker dagpengeordningen, så må det jo være en grunn til det. Det er jo ikke alle som gjør det av nødvendige grunner, men mange. De burde jo heller sett litt på det. Det å skjerpe kontrollen løser jo ingenting.»

En måte å forstå dette på er at troen på kontrollens allmennpreventive virkninger bidrar til å skygge for andre måter å se problemet på. Kontrollinnretningen gir også dagpengemottakerne skylden for feilutbetalingen, og ved å gjøre dette konstrueres en oppfatning om at det er dagpengemottakerens handling som er moralsk forkastelig. Det er dagpengemisbrukeren som er uærlig, og som fristes til å stjele offentlige midler fra en ordning basert på tillit. Det å

Kapittel 7

intensivere kontrollen skal derfor gjøre det mindre fristende å være uærlig. Fokuset på allmennprevensjonens virkninger befester av den grunn forestillingen om at dagpengemisbruk ikke er et sosialt, men et moralsk problem.

Hvis automatisert kontroll ikke virker lydighetsskapende på en stor del av dagpengemottakerne, vil konsekvensen bli økt bruk av strafferettslige sanksjoner siden flere sluses inn i rettssystemet. Som jeg viste i kapittel 6.2.5 bruker også rettsvesenet allmennpreventive begrunnelser for straffeutmålingen, og handlingen straffes av den grunn svært strengt. Men siden Arbeidsmarkedsetaten har brukt så lang tid før sakene kommer opp for domstolen, har dette blitt en formildende omstendighet i flere domsavsigelser¹³⁰. Høyesterett har derfor gått ut i pressen og beklaget de negative effektene dette har for straffens allmennpreventive virkninger. En uttalelse fra Høyesterett illustrerer dette: «Det er uheldig og lite egnet til å ivareta hensynet til allmennprevensjonen som ellers veier tungt i saker om trygdemisbruk, at straffesaken mot domfelte ikke er blitt fremmet med større energi.» (Aftenposten 05.11.98).

Det at antall saker stiger kan også bli brukt som argument for at straffetrusselen er for lav, noe som vil ha ytterligere negativ effekt for dagpengemottakerne som får saken opp for retten. Selv om det ikke er påvist empirisk at høyning og senking av straffen har noen allmennpreventiv effekt, er det ofte på den måten allmennpreventive begrunnelser brukes i praksis (Christie 1993a).

I kapittel 7.2 diskuterte jeg det problematiske ved det å bruke intensivert kontroll til å forhindre feilutbetalinger. Hvis det er slik at dagpengemottakere til tross for omfattende informasjon om kontrollen fortsetter å krysse av feil på meldekortene, kan kontrollen resultere i at flere og flere dagpengemottakere sluses inn i rettssystemet og stemples som kriminelle. Dette vil da stå i motsetning til etatens intensjon om at kontrollen skal redusere dagpengemisbruket. Hvis atferdskontrollen ikke fungerer etter målsettingen, hvordan kan man da moralsk forsvare at et økt antall feilutbetalingssaker ender hos domstolene? I seg selv er det moralske betenkeligheter ved å bruke allmennpreventive begrunnelser for straff. Mathiesen (1995 s. 111) har tatt opp dette moralspørsmålet, og spør hva moralgrunnlaget er for å straffe noen for å forhindre at helt andre mennesker begår tilsvarende handlinger. Når

Kapittel 7

dette settes i sammenheng med at de som straffes i stor grad er fattige og utslåtte mennesker som heller har behov for andre hjelpetiltak, blir det enda mer moralsk betenkelig. Det som i realiteten skjer er som Mathiesen (1995 s. 115) skriver at : «(...) noen fattige ofres i den hensikt å holde andre fattige i sjakk. Man kunne ha prøvd å gjøre noe med de fattiges allmenne situasjon som opphevet lovbruddet som nærliggende løsning. I stedet prøver man altså å disiplinere de mange fattige ved å sanksjonere noen av dem.» Selv om det er viktig å ikke opprettholde elendighetsperspektivet på arbeidsløse¹³¹, vil jeg hevde at Mathiesens kritikk også har relevans for det å straffe trygdemisbruk ut fra allmennpreventive begrunnelser. Til tross for at arbeidsløse ikke er fastlåst i en fattig og utslått livssituasjon generelt, men går ut og inn av arbeidsmarkedet, er de som dagpengemottakere i en forverret og til tider vanskelig økonomisk situasjon¹³².

Stigmatisering av den generelle dagpengemottaker

I kapittel 7.2 viste jeg at det å intensivere kontrollen ikke nødvendigvis vil redusere kriminalitetsomfanget. Dette underbygget jeg ved blant annet å trekke fram Balvigs teori om 'den formelle kontrollens logikk'. Det at kontrollen sender ut negative signaler til dagpengemottakerne, kan bidra til å redusere tillitsforholdet mellom dagpengemottaker og Arbeidsmarkedsetaten, noe som igjen kan føre til flere feilutbetalinger. Her vil jeg fokusere på at kontrollinnretningen i tillegg sender ut negative signaler om dagpengemottakerne. Når oppmerksomheten rettes mot dagpengemottakeren som potensiell misbruker og ikke den sosiale situasjonen som skaper lovbruddet, vil det også ha konsekvenser for synet på dagpengemottakere generelt. Jeg vil derfor diskutere om kontrollinnretningen kan bidra til å forsterke negative forestillinger om dagpengemottakere som gruppe. Uavhengig av hvilken virkning det vil ha på kontrollens effekt, vil dette i seg selv være uheldig for dagpengemottakerne.

Stigmatisering og stempling er begreper som ofte brukes om hverandre innenfor kriminologi og sosiologi. Hauge (1997 s. 374-375) finner det fruktbart å skille mellom stempling og stigmatisering, fordi sondringen tydeliggjør at man betrakter avvik som en prosess. Begrepet

¹³⁰ Se kapittel 6.2.5 hvor jeg trakk frem de nevnte dommene.

¹³¹ Elendighetsperspektivet diskuterte jeg i kapittel 6.1.3.

¹³² I kapittel 6.1.2 viste jeg at det å gå på dagpenger reduserer inntektsgrunnlaget, og at det oppleves som et problem.

Kapittel 7

stempling innebærer da at man defineres som en avviker av andre. Stigmatisering kommer inn i andre stadiet, og innebærer at den stemplede opplever seg selv som avviker og går inn i avvikerrollen (Hauge 1997 s. 374). I det følgende vil jeg fokusere på det første stadiet, at kontrollinnretningen kan medføre at dagpengemottakerne påføres et stempel som avvikere. Dette vil være et ytterligere stempel, fordi det vil komme i tillegg til den stigmatiserende effekten av å være arbeidsløs (Halvorsen 1994a 122). Men jeg kommer til å bruke begrepene stempling og stigmatisering om hverandre, siden jeg ikke skal analysere overtagelse av avvikerrollen på individnivå. Jeg tar heller utgangspunkt i at hvis kontrollinnretningen medfører at dagpengemottakerne stemples som avvikere, vil det også medføre en sosial fordømmelse av gruppen som kan ha en stigmatiserende effekt.

I kapittel 5.1 viste jeg hvilken betydning trygdeskepsis i opinionen hadde for den politiske viljen til å opprette Dagpengekontrollen. Forestillinger om dagpengemisbruk gjorde at forslaget om å opprette Dagpengekontrollen ikke ble møtt med motstand, men ble betraktet som en rimelig løsning på et utbredt problem. Samfunnsforskere¹³³ har vært opptatt av å forklare årsaker til forestillinger om trygdemisbruk, og ulike trygdemisbruksmodeller forsøker å forstå hvorfor omfanget av trygdeskepsis er så stort. Ved å gjøre det viser de at omfanget av trygdemisbruk ikke stemmer overens med oppfatningen om et utbredt trygdemisbruk. Det misbruket som forekommer er neppe heller særlig stort, og bør da eventuelt ses i sammenheng med underforbruk av trygd (Østerberg og Engelstad 1984 s. 235).

En av de sentrale trygdemisbruksmodellene¹³⁴ kan brukes som argument mot at Dagpengekontrollen har en stigmatiserende effekt, fordi innføringen av kontrollordningen kan bidra til å gjenopprette tilliten til trygdemottakerne. Modellen tar utgangspunkt i funksjoner ved trygdeskepsisen, og kalles derfor det sosiale kontrollperspektivet. Aubert (1976 s. 160-161) er representant for et slikt syn, og hevder at trygdehetsen kan ses på som en uformell allmennpreventiv mekanisme. Han tar utgangspunkt i at trygdehetsen bygger på en forestilling om at en del personer uten inntektsarbeid kunne fått seg arbeid hvis de ville. Trygdehetsen skal da advare de som ikke er berettiget trygd, og markere at det finnes grenser for antall som kan velge trygdealternativet. Ut fra disse betraktningene kan

¹³³ Se blant annet «Trygd og samfunn» (1979) og Øyen (1975)

¹³⁴ De tre viktigste trygdemisbruksmodellene er det sosiale kontrollperspektivet, rollemodellen og tilsløringsmodellen (Kolberg og Viken 1979). Jeg vil også trekke fram rollemodellen i dette kapitlet, men tilsløringsmodellen først i kapittel 7.4.

Kapittel 7

Dagpengekontrollen redusere trygdehetsen ved at den viser at de som mottar dagpenger er berettiget til det. Kari Wærnes (1972) er en annen representant for dette perspektivet, og hun hevder at et utbredt krav om kontroll av bruk av trygdeytelser, har bakgrunn i at tiltroen til nåværende kontrollordninger er svekket. Kravene til kontroll mener hun (1972 s. 22) har bakgrunn i en «(...) sterkt utbredt oppfatning (om) at mange heller vil motta penger uten å yte enn å arbeide for sitt livsopphold». Brukerskepsisen forstår Wærnes som et uttrykk for et behov for bedre kontrollordninger enn de som er nedsatt i trygdesystemets motivasjons- og belønningssystem. I virkeligheten, hevder Wærnes, fungerer ikke disse kontrollordningene, fordi de er basert på en myte. Folk velger ikke å bli arbeidsløse. Men folkelige oppfatninger forstår det som at man lever for godt på trygden, derfor velger mange folk å bli trygdet. Wærnes kommer ikke med forslag til andre kontrollordninger, men konkluderer med at trygdedebatten er et uttrykk for at de kontrollordningene som finnes mangler tiltro¹³⁵. Dagpengekontrollen kan ut fra dette perspektivet betraktes som en kontrollordning som gjenoppretter tiltroen til dem som mottar dagpenger.

Arbeidsmarkedsetaten bruker også det sosiale kontrollperspektivet for å legitimere Dagpengekontrollen. Etaten har for eksempel gått ut i pressen og argumentert for at intensivert kontroll kan redusere stigmatisering av dagpengemottakere siden svindlerne avsløres¹³⁶. En representant for etaten hevder at: «Når misbruket øker vil opinionens tillit til dagpengemottakerne svekkes. Ved å avsløre svindlerne kan myter om arbeidsløse avlives» (Stavanger Aftenblad 23.09.97). Jeg argumenterte mot dette i kapittel 6.1 ved å henvise til at det i første rekke er etaten som informerer om misbruket, og på den måten bidrar til å forsterke myter om arbeidsløse. Hvis de ønsker å redusere trygdehetsen, må informasjonen som gis ut blant annet konkretisere hva det er som fører til feilutbetalinger og peke på sammenhengen mellom arbeidsmarkedet og antall feilutbetalinger. Ansatte informanter la også vekt på at intensivert kontroll kan avlive myter om den arbeidsløse. Følgende sitat fra en ansatt på et arbeidskontor kan illustrere det:

¹³⁵ Et sentralt spørsmål som Wærnes (1972) ikke diskuterer, er i hvilken grad det er riktig å føye seg etter folks oppfatninger, hvis det går utover trygdemottakerne. Ut fra det sosiale kontrollperspektivet, vil jeg hevde at det kan betraktes som etisk uforsvarlig å kontrollere trygdemottakere for å imøtekomme folks forestillinger om trygdemisbruk.

¹³⁶ Se mer om dette i kapittel 6.1.3, hvor jeg diskuterte et sitat fra assisterende fylkesarbeidssjef i Stavanger (Stavanger Aftenblad 23.09.97).

Kapittel 7

«Det er en vedtatt sannhet i opinionen at det er unnasluntrere, late, snyltere, skurker og kjeltringer som går på dagpenger. En sterkere kontroll av dagpengemottakerne kan kanskje vise at flesteparten ikke er det.»

Mytene som denne informanten trekker fram er ikke basert på at misbruket har økt, men forestillinger om arbeidsløses motivasjon for arbeid. At dagpengemottakerne kontrolleres kan derfor bevise at de ikke er svindlere, men rettmessige mottakere av dagpenger.

På den andre siden kan Wadels (1976) trygdemisbruksmodell fortolkes slik at det ikke vil ha noen effekt å bruke kontrollordninger for å motvirke stigmatisering av trygdede. Han hevder at trygdeskepsis ligger latent i det strukturelle forholdet mellom arbeid og trygd. Wadel mener derfor at trygdeskepsis er noe vi må leve med så lenge lønnet arbeid settes høyere enn trygderollen, og trygderollen provoserer dem med lønnet arbeid. Siden han tar utgangspunkt i at stigmatiseringen av de trygdede er en effekt av trygderollen, kalles denne trygdemisbruksmodellen for rollemodellen. Det å innføre intensivert kontroll vil i Wadels perspektiv ikke ha noen innvirkning på de negative forestillingene om trygdede, fordi skepsisen er en konsekvens av lønnsarbeidsbegrepet.

I motsetning til det sosiale kontrollperspektivet vil jeg hevde at kontrollen i større grad kan ha motsatt effekt på folkelige myter om dagpengemottakere. Disse kan samles i følgende tre punkter:

- Kontrollen kan befeste forestillinger om at det er mange dagpengemottakere som misbruker ordningen
- Siden kontrollen er innrettet mot å oppdage feilutbetalinger i ettertid gir den dagpengemottakerne og ikke Arbeidsmarkedsetaten skylden for misbruket
- De såkalte «beviset» forteller kanskje heller at dagpengemottakerne må disiplineres til ærlighet siden de i utgangspunktet er uærlige

Det sosiale kontrollperspektivet på trygdehets utelukker det at kontrollen også forteller noe om de kontrollerte. Teoriene er kun opptatt av hvilke funksjoner brukerskepsisen har. I sammenheng med at kontrollen sender ut signaler om dagpengemottakerne, vil jeg trekke

Kapittel 7

fram Garlands (1990 s. 249-276) analyse av hvordan straff og kontroll formidler mening. Garland er opptatt av de sosiologiske aspektene ved strafferettssystemet og ikke bare hvordan straff bidrar til kriminalitetskontroll. Det er for han like viktig å utforske hva institusjonen formidler som hvilke effekter den har. Garland (1990 s. 250) hevder derfor at straff og kontroll kan betraktes på to forskjellige måter:

- En institusjon som handler, og som kan forstås i årsak-virkning begreper
- En institusjon som formidler noe, og som kan forstås i tolkende hva-betyr-det begreper

Bakgrunnen for skillet er at han betrakter forholdet mellom utformingen av straffen og samfunnets kulturelle mønstre som en toveisprosess. Med dette mener han at det skjer en kontinuerlig vekselvirkning mellom straffens lokale kultur som befinner seg på det partikulære nivået, og samfunnets kulturelle mønstre¹³⁷. Garland (1990 s. 250) tar derfor utgangspunkt i at straffeinstitusjonene ikke bare er en passiv refleksjon over kulturelle mønstre som er etablert andre steder, men også opererer aktivt ved å konstruere kulturell mening. Som all annen sosial praksis kan derfor straff betraktes som både sosial handling og kulturell agent.

At straff og kontroll ikke bare er virkemidler som har instrumentell nytte, kommer til uttrykk ved at de også skal formidle noe til potensielle lovbrøyttere og den allmenne offentlighet. Derfor brukes virkemidler som symboler, tegn, deklarasjoner og retorikk for at straffen på denne måten skal ha en allmennoppbyggende funksjon. Problemer i forhold til mottakelsen av denne formidlingen, diskuterte jeg i forrige delkapittel¹³⁸. Men Garland (1990 s. 276) hevder også at måten strafferettssystemet er innrettet på har betydning for hvordan vi definerer oss selv og samfunnet¹³⁹. Han beskriver det som at straffen skisserer en visjon og inneholder en retorikk som ikke nødvendigvis trenger å være sann, men vil ha stor betydning for vår

¹³⁷ Dette kan sammenlignes med Mathiesens (1984 s. 80-85) drøftelser av retten i vekselvirkning. Han beskriver interaksjonen mellom rett og samfunn som et dialektisk forhold, og understreker at perspektivet er så sentralt at studier av interaksjonsforholdet også bør gi retning til forskningen.

¹³⁸ Jeg drøftet også problemet i delkapitlet "Å veilede fattige" i kapittel 6.1.2.

¹³⁹ Garland (1990) trekker i forbindelse med dette inn hvordan straff bidrar til å skape samfunnet. Hva, hvem og måten samfunnet straffer på forteller noe om sosiale relasjoner, forestillinger om hvordan individuell subjektivitet konstitueres og hva som gir autoritetsstatus. Det er straffens positive symboler han vektlegger, ikke straffens mulighet til å opprettholde klasseinteresser. For eksempel skriver han (1990 s. 276): «To paraphrase Michel Foucault, punishment does not just restrain or discipline 'society' - punishment helps create it.» Jeg vektlegger heller det at kontrollinnretningens meningsformidling gir et skjevt bilde av dagpengemottakeren, og derfor virker stigmatiserende på feil grunnlag.

Kapittel 7

politiske og kulturelle identitet. På et lavere nivå vil jeg derfor hevde at Arbeidsmarkedsetatens kontrollinnretning vil ha betydning for hvordan man oppfatter dagpengemottakere og dagpengemisbruk.

At kontrollen er en meddelelse som sender ut signaler om dagpengemottakerne, kommer spesielt til uttrykk i informasjonsarbeidet som skal opplyse potensielle misbrukere om den etablerte kontrollen. Etaten mener selv at den er forsiktig med å gå ut med stigmatiserende informasjon, for eksempel informasjon om hvilke grupper av dagpengemottakere som hyppigst får feilutbetalingsvedtak på seg. En ansatt i Arbeidsdirektoratet forteller følgende om det:

«Vi har alltid vært varsomme med å stigmatisere hvilke grupper som befinner seg i statistikkene. Det er som med trygden og de enslige mødrene, mange oppfatter jo alle som får morstrygd som trygdemisbrukere. Man skal være veldig varsom med å peke på bestemte grupper, for at ikke alle skal blir stigmatisert.»

Arbeidsdirektoratet har ikke alltid blitt oppfattet som forsiktige på dette feltet. Arbeidsløses Forening sendte 28. mai 1993 inn en klage til Arbeidsdirektoratet, fordi de mente at direktoratet ikke overholdt Datatilsynets konsesjon på flere punkter (Jnr 91/2868-3). For det første hevdet Arbeidsløses Forening at de ikke har hjemmel for å offentliggjøre krysskoblingenes treff¹⁴⁰. Likevel har de gått ut i pressen og skapt inntrykk av at kontrollrutinene har avslørt ca. 33.000 trygdemisbrukere/svindlere blant arbeidsløse. Det er spesielt de punktene i konsesjonen som går på hvem som skal få innsyn i krysskoblingens opplysninger (pkt. 4.3), at det er innskrenket innsynsrett (pkt. 4.7), og at det skal gjennomføres tiltak som sikrer at opplysningene ikke kommer på avveie (pkt 4.5), som Arbeidsløses Forening mener at Arbeidsdirektoratet har overtrådt ved å gå til pressen med opplysningene. Arbeidsløses Forening reagerer på offentliggjøringen først og fremst fordi konsesjonsbruddene: «(...) er egnet til å utsette en identifiserbar gruppe for strafferettslig ringakt, fornøden tillit og ellers være egnet til å svekke deres omdømme.» Arbeidsløses Forening skriver også i klagen at Arbeidsdirektoratet ikke har oppfylt konsesjonskravet om at «rutinene skal være av en slik art at ingen urettmessig beskyldes eller pekes ut som stønadsmisbruker.» De mener at hvis Arbeidsdirektoratet fortsetter å offentliggjøre krysskoblingene, vil enhver dagpengemottaker mistenkes for trygdemisbruk/-svindel på bakgrunn av at de finnes i treffet, noe som vil skade en identifiserbar gruppes omdømme. De

Kapittel 7

ber derfor Arbeidsdirektoratet klargjøre på hvilket grunnlag de kan offentliggjøre opplysningene og formidle dem til pressen. Arbeidsløses Forening fikk ikke noe svar på brevet, og sendte inn enda en klage som også forble ubesvart (Jnr 91/2868-4). Siden Arbeidsdirektoratet ikke lenger går ut med opplysninger om treffene, men personer som har fått feilutbetalingsvedtak på seg, har antallet «dagpengemisbrukere» som offentliggjøres i pressen sunket betraktelig. Men som jeg viste i kapittel 6.1.2 kan det betraktes som et problem at det fremdeles ikke skilles mellom feilutbetalingsvedtak og dagpengemisbruk.

Informasjon om dagpengemisbruk kan derfor virke stigmatiserende på dagpengemottakere generelt. Siden informasjonen brukes for å skremme potensielle dagpengemisbrukere, er det i utgangspunktet kontrollinnretningen og fokuset på allmennprevensjonen som virker stigmatiserende. Det er disse mekanismene som fordeler skylden og ut fra det stempler dagpengemottakere som potensielle dagpengemisbrukere.

Jeg startet kapittel 7.2 med å vise at allmennprevensjonens fokus på dagpengemottakerne, kan tilsløre de sosiale prosessene som skaper situasjonen. Jeg har også vist at kontrollinnretningen kan virke stigmatiserende på dagpengemottakerne, fordi den kan stemple hele gruppen dagpengemottakere som potensielle kriminelle. I kapittel 6.5 konkluderte jeg med at det i bunnen av kontrollinnretningen ligger en interessekonflikt mellom dagpengemottakeren og Arbeidsmarkedsetaten. Siden kontrollinnretningen gir dagpengemottakeren skylden for feilutbetalingene, og tilslører at hva som betraktes som opprinnelsen til feilutbetalingene er et definisjonsspørsmål, blir den et uttrykk for maktforhold. På den andre siden viste jeg i kapittel 5 at innføringen av automatisert kontroll ikke oppsto av seg selv. Strukturelle forhold som økt arbeidsløshet og politisk krav om kostnadsreduksjon la føringer på at nettopp Dagpengekontrollen ble opprettet. Det som nå gjenstår å diskutere, er perspektiver på hvorfor kontrollinnretningen er som den er. I neste delkapittel skal jeg sammenfatte det jeg har kommet fram til, og anlegge noen perspektiver på nettopp dette.

¹⁴⁰ ALF henviser til pkt 3.2 i konsesjonen hvor det står at: "Registeret kan bare nyttes til kontroll."

Kapittel 7

7.4 Perspektiver på kontrollinnretningen

I dette avsluttende delkapitlet vil jeg sette sammen ulike bilder jeg har kommet fram til tidligere i avhandlingen, og komme med noen perspektiver på hvorfor kontrollinnretningen er som den er. Jeg har vist at kontrollinnretningen er en meddelelse som sender ut signaler, som ikke nødvendigvis tolkes etter Arbeidsmarkedsetatens intensjoner. I tillegg kan signalene ha negative effekter på dagpengemottakerne som gruppe. Men som jeg konkluderte med etter analysen av kontrollinnretningen, uttrykker den også en form for makt. Det er kontrollinnretningen som bidrar til å fordele skyld og definere dagpengemisbruk som et moralsk problem. Interessant i denne forbindelse er hvorfor kontrollinnretningen er som den er. Jeg vil derfor komme med et perspektiv på hvorfor automatisert kontroll har blitt valgt som løsning på dagpengemisbruket, og vil da se kontrollinnretningen i sammenheng med trygdesystemet som et atferdspåvirkende system og kravet om kostnadsreduksjon i offentlig forvaltning. Dette perspektivet vil jeg deretter diskutere opp i mot et annet, som hevder at teknologiske kontrollsystemer er en nødvendig konsekvens av den moderne samfunnsformen. Til slutt vil jeg komme med perspektiver på hvorfor makten er dannet og fordelt på den måten, for å sammenfatte de ulike elementene som har bidratt til å skape kontrollinnretningen.

En velegnet løsning - for hvem?

I det følgende vil jeg sette kontrollinnretningen i sammenheng med forestillinger om målgruppen for kontrollen. Som jeg viste i kapittel 4.1 er trygdesystemet bygget opp rundt ideer om atferdspåvirkning. Velferdspolitikken kan beskrives som et incentivsystem, noe som betyr at det skal være et atferdspåvirkende system som virker inn på aktørens handlinger. På den andre siden skal velferdspolitikken fordele goder, og trygdenivået er derfor et kompromiss mellom fordelingshensyn og atferdshensyn.

Hatland (1994 s. 92) argumenterer for at sosialpolitikken nå svinger i retning av å legge større vekt på atferdsvirkninger enn fordeling og utjevning. Bakgrunnen for at man legger større vekt på dagpengeordningen som et atferdsendrende system, hevder Hatland (1994 s. 95) at har vært økt arbeidsløshet og derfor en sterk økning i bruken av dagpenger¹⁴¹. Dette kommer

¹⁴¹ Hatland (1994) forklarer derfor fokuset på incentivet ut fra samme perspektiver som jeg viste at var tilstede som sentrale forutsetninger for opprettelsen av Dagpengekontrollen i kapittel 5.

Kapittel 7

til uttrykk i politiske dokumenter som vektlegger arbeidslinjen (St. meld. 39 (1991-92)), og økt bekymring fra blant annet Kleppe (NOU 1993: 11 s. 220) for at incentivene i dagpengeordningen er for svake. Ved å vektlegge incentivet fokuseres det på hvordan sosiale overføringer påvirker mottakers økonomiske tilpasning. Sosialpsykologisk kan endringen derfor betraktes som en hjelp til stønadsmottakeren, fordi man gir mindre trygd til den enkelte for å fremme folks personlige velferd. På den andre siden har samfunnsforskere kritisert klimaskiftet for å være en forskyvning i forholdet mellom hjelp og kontroll. Den sterkere vektleggingen på atferdspåvirkninger blir istedenfor tolket som en økt sosial kontroll og begrensning i folks frihet til å bestemme over egne liv (Hatland 1994 s. 86).

I kapittel 4 trakk jeg også fram to ulike modeller som brukes til å forklare veksten i antall trygdede. Halvorsen (1994b) skriver at utstøtingsmodellen har som forutsetning at folk er sterkt motiverte for lønnet arbeid, det er ikke lav arbeidsetikk som gjør at folk blir trygdet. Attraksjonsmodellen tar utgangspunkt i at folk ikke ønsker å arbeide med mindre de må. Modellene har derfor ulikt syn på hva som styrer menneskers atferd. Attraksjonsmodellen bygger på teorier om det «økonomiske mennesket» og «rasjonelt nytte-maksimerende valg», som jeg også har vist at teorien om allmennprevensjonen bygger på¹⁴². Halvorsen framlegger begrensningene som ligger i attraksjonsmodellens grunnlag for å forstå trygdekarrierer. Den sentrale kritikken mot teorien hevder Halvorsen (1994b s. 239) at er et: «(...) reduksjonistisk menneskesyn om det kalkulerende menneske. Enkeltpersoner er ikke primært markedsaktører».

Det som er interessant i forbindelse med attraksjonsmodellen, er hvordan den har blitt brukt i offentlige utredninger til å legitimere arbeidslinjen og for å få frigjort midler til mer sysselsetting ved å redusere overføringene. Halvorsen gjennomgår spesielt NOU 1992: 26 og vurderer den på følgende måte:

«Problemet er at en ikke har noen garanti for at de som rammes av nedskjæringene (marginalgruppene), er de som vil bli sikret varig lønnet arbeid gjennom økt satsing på sysselsettingen. Det er nedslående å måtte registrere at en offentlig utredning til de grader henfaller til ideologiproduksjon og til ensidig å lete etter empiri som kan understøtte en attraksjonsmodell.» (Halvorsen 1994b s. 232)

¹⁴² Se kapittel 7.2

Kapittel 7

Det er de praktiske konsekvensene av en slik teori som er bekymringsfull. Når teorien om «economic man» brukes til å legitimere nedskjæringer i trygdeytelser, hevder Halvorsen (1994b s. 240) at det blir dypt alvorlig. For dårlig økonomi og pengebekymringer bidrar også til at trygdede får det verre både velferdsmessig og helsemessig.

Jeg vil på bakgrunn av dette hevde at kontrollinnretningens ideologiske grunnlag kan forstås i forlengelsen av at trygdesystemet skal virke atferdspåvirkende. Man har ikke valgt å heve minstesatsene eller øke dagpengenes kompensasjonsgrad for å redusere dagpengemisbruket. Dette ville for det første ha gått på tvers av motivasjons- og belønningssystemet. For det andre ville det ikke bidratt til å skjære ned på trygdeytelsene. Det har heller ikke vært relevant forut for innføringen å undersøke nærmere om det kunne være sider ved dagpengeordningen som gjør at feilutbetalinger oppstår. Kravet om kostnadsreduksjon har på den måten bidratt til å utelukke alternative fortolkninger av økt dagpengemisbruk.

Samtidig finnes det forestillinger om dagpengemottakere som legitimerer det å intensivere kontrollen. Både trygdeskepsis og allmennprevensjonsteorien baserer seg på at handlingene kan forklares ut fra moral- og karakterforklaringer. For eksempel har dagpengemisbruksdebatten skapt en sosio-kulturell aksept for innstramninger og kontrollordninger i Arbeidsmarkedsetaten. Både trygdeskeptiske holdninger og allmennprevensjonsteorien legitimerer økt kontroll av dagpengemottakere for å redusere dagpengemisbruk. Kostnadsreduksjon kan iverksettes, fordi det eksisterer forestillinger om at dagpengemottakere er potensielle dagpengemisbrukere og at en intensivert kontroll og straffeforfølgelse kan bidra til å forhindre lovbruddet. Før innføringen av Dagpengekontrollen var det ikke rom for å trekke inn strukturelle forklaringer på dagpengemisbruket. På den andre siden har også en samfunnsmessig forståelse av kriminalitet som vektlegger en svekket sosial kontroll, legitimert nettopp det å styrke den sosiale kontrollen (Mathiesen 1978). Som jeg viste i kapittel 5.2 har det i første rekke vært Arbeidsmarkedsetaten som har fortolket opprettelsen av Dagpengekontrollen i et slikt perspektiv.

Kontrollinnretningen ble derfor bestemt ut fra kravet om kostnadsreduksjon og det å opprettholde dagpengeordningen som et belønnings- og motivasjonssystem. Moral- og karakterforklaringer på dagpengemisbruket passet da bedre inn i bildet enn strukturelle forklaringer. Dagpengemisbruket har derfor blitt individualisert, og skylden for misbruket blir

Kapittel 7

lagt på dagpengemottakeren. Samtidig har en samfunnsmessig forståelse av kriminalitet som vektlegger en svekket sosial kontroll, legitimert det å styrke den sosiale kontrollen. Man har derfor heller valgt å bruke etterforskningsaktige metoder for å avdekke dagpengemisbruk etter at det er oppstått, og legitimert det med at dagpengemottakere fristes til en uærlig atferd når kontrollen av dagpengemisbruk er svak. Det å forholde seg til dagpengeordningen på en umoralsk måte blir derfor et rasjonelt valg den enkelte dagpengemottaker tar.

Både det å bruke trygdesystemet som et belønningssystem og opprettelsen av Dagpengekontrollen får den praktiske konsekvensen at trygdeytelsene reduseres. Det første legitimerer nedskjæringen av trygdeytelsene ut fra at arbeidsløse skal motiveres til å arbeide. Dagpengekontrollen er i seg selv motivert ut fra at den skal redusere utgiftsposten på dagpengebudsjettet¹⁴³. Som Halvorsen (1994a s. 225) uttrykker det: «I perioder med høy arbeidsløshet lar utgiftsposten seg vanskelig kontrollere. En tyr derfor til andre kontrollforanstaltninger for å avdekke mulig misbruk».

Som jeg var inne på i innledningen, skriver Hedda Giertsen (1994 s. 300) i forbindelse med forebygging av kriminalitet at: «(...) valg av fortolkning og vår måte å forstå lovbrudd på, er avgjørende for hva vi siden gjør. I forlengelsen av våre oppfatninger, ligger et tiltak og venter.» Spørsmålet blir da hva som bestemmer hvilke årsaker vi velger å bruke. I kapittel 5.2 skrev jeg at tiltaket ikke må bryte med grunnleggende rammer for en sosialdemokratisk politikk. Alle de ulike fortolkningene og oppfatningene jeg her har trukket fram har det til felles at de støtter opp under en effektivitetstankegang i den offentlige administrasjonen, og bidrar til å redusere dagpengebudsjettet. Det å opprette Dagpengekontrollen bryter derfor ikke med noen av de eksisterende rammene for politikken, men faller inn under den økonomisk inspirerte tenkemåten som dominerer i samfunnsdebatten omkring trygdeytelser. Forestillingene denne tenkemåten bygger på hevder Halvorsen (1994b s. 226) at: «(...) representerer det ideologiske grunnlaget for innstramning av en rekke trygdeytelser, skjerping av vilkårskrav og økt kontroll for å avdekke misbruk.»

En konsekvens av kontrollinnretningen er at forestillingene om stønadsmottakerens umoralske atferd reproduseres, siden automatisert kontroll avdekker flere misbrukere av ordningen. Dette har for det første bakgrunn i 'den formelle kontroll logikk' selvforsterkende

Kapittel 7

effekt. At flere ulovlige handlinger synliggjøres tolkes av kontrollørene innenfor en individrasjonell forståelsesramme, og blir et uttrykk for at det er behov for ytterligere kontroll. For det andre reproducerer kontrollinnretningen oppfatninger om at dagpengemottakere må atferdspåvirkes for å motiveres til arbeid. Siden det kontrolleres ut fra allmennpreventive begrunnelser, forstås handlingene løsrevet fra den sosiale konteksten. At mange oppdages befester av den grunn dagpengemottakernes uansvarlige og umoralske handlinger. Kontrollinnretningen forsterker på denne måten sine egne legitimeringer. Hedda Giertsen (1994 s. 298) er inne på samme tankegang i drøftelsen av forebyggende tiltak som skal endre holdninger og atferd. Bak tiltakene ligger moral- og karakterforklaringer på handlingsmønsteret, og: «(...) tiltakene befester og styrker denne oppfatningen. Tiltak har derfor ikke bare en praktisk betydning, men også en ideologisk. De bidrar til å bekrefte den oppfatningen som lå til grunn for tiltaket». At oppfatningen av dagpengemottakernes handlinger bekreftes av kontrollinnretningen, forklarer kanskje hvorfor fattigdomsproblematikken i enda mindre grad blir et relevant perspektiv å forstå dagpengemisbruket ut fra. Betydningen av Dagpengekontrollen er derfor ikke bare praktisk, men også ideologisk.

Jeg har nå kommet med et perspektiv på hvorfor automatisert kontroll er en velegnet løsning for Arbeidsmarkedsetaten, som bryter med teorier der innføringen av teknologisk administrative systemer betraktes som en nødvendig konsekvens av vår moderne samfunnsform. For eksempel hevder Garland (1990 s. 76) at det er sammenheng mellom utviklingen av atferdspåvirkende straffesystemer og en svekket felles moral i moderne samfunn. I analysen av innføringen av automatisk trafikkontroll bruker Andersen (1993) dette perspektivet for å forstå hvorfor teknologiske kontrollsystemer utvikles og tas i bruk nå. Det er den manglende moralske referanserammen som nødvendiggjør en utbygging av kontrollapparatet i den mer administrative delen. Den manglende moralske referanserammen betrakter Andersen (1993 s. 94-97) som en konsekvens av samfunnsutviklingen. Hun hevder at siden det moderne prosjekt kjennetegnes av en endring fra fellesrasjonalitet til individrasjonalitet, betyr det at den enkeltes handlinger styres av hvilken nytte det gir individet. Det er derfor individenes individrasjonelle handlinger som krever en intensivering av kontrollen fordi: «(...) forholdet mellom de kontrollerte og kontrolløren ikke er preget av

¹⁴³ Se mer om dette i kapittel 4.3.1.

Kapittel 7

pliktoppfyllende samfunnsborgere med felles moral, men kontraktsforholdet som er preget av praktiske konsekvensbestemte handlingsmønstre.»

I motsetning til dette vil jeg hevde at selv om man oppfatter handlingene som individrasjonelle i et individrasjonelt samfunn¹⁴⁴, betyr det ikke nødvendigvis at alle handlinger er individrasjonelle og uberørt av strukturelle forhold. Det er derfor viktig å skille mellom oppfattelsen av handlingene og i hvilken grad det på bakgrunn av handlingene er nødvendig å intensivere kontrollen. Handlingene til aktører i trafikksystemet kan langt på vei beskrives som individrasjonelle. Derfor blir Andersens (1993) perspektiv sentralt for å forstå hvorfor trafikketaten har tatt i bruk automatisk trafikk kontroll. Men dette vil forholde seg annerledes til handlinger som ikke passer inn i «det økonomiske menneskets» handlinger. Jeg har vist at dagpengemisbruk i mindre grad kan forstås ut fra dagpengemottakernes uansvarlige og derfor moralsk kritikkverdige handling, men også må forstås på bakgrunn av dagpengenes lave kompensasjonsgrad. I tillegg har jeg vist at det er en rekke problemer knyttet til det å tro at en slik løsning vil forhindre dagpengemisbruk, noe som har bakgrunn i at handlingene ofte er sammenvevd med livssituasjonen og kan være et uttrykk for fattigdom. Ved å betrakte det som et strukturelt problem knyttet til fattigdomsproblematikk, vil ikke perspektivet gi noen god forståelse av hvorfor det oppfattes som nødvendig å utvikle og ta i bruk teknologiske kontrollsystemer i Arbeidsmarkedsetaten.

På den andre siden er nettopp dette et av perspektivene som legitimerer at teknologiske kontrollsystemer utvikles og tas i bruk i Arbeidsmarkedsetaten. At samfunnsendringene krever nye kontrollformer sammenfaller i stor grad med Arbeidsmarkedsetatens forståelse av hvorfor automatisert kontroll vil være en hensiktsmessig løsning på problemet. Og bruk av allmennpreventive teorier baserer seg også som jeg har vist på at handlingene er individrasjonelle. Jeg vil derfor som Andersen (1993) og Garland (1990) hevde at kontroll- og straffeformer kan betraktes som bilder på hvordan et samfunn forstår seg selv. Men kontrollformen forteller kanskje mer om hvordan de som har makt til å definere problemet oppfatter handlingene, og hva som betraktes som en hensiktsmessig håndtering av et opplevd

¹⁴⁴ Om vi lever i et individrasjonelt samfunn kan diskuteres, men jeg velger å ikke ta opp dette her. Likevel vil jeg trekke fram Giddens (1994) avvisning av nettopp dette. Han hevder (1994 s. 107) at på bakgrunn av at et post-tradisjonelt samfunn krever at sosiale bånd skapes, vil det legge føringer på mellommenneskelige forhold. Og siden vi lever i et globalt samfunn, vil en slik type sosial solidaritet kreve nye former for avhengigheter.

Kapittel 7

problem. I neste delkapittel vil jeg se nærmere på hvordan maktdannelsen kommer til uttrykk i kontrollinnretningen.

Kontrollinnretningen og maktdannelser

Fokuseringen på kostnadseffektivitet og at kontrollen skal forhindre kriminelle handlinger, gjør at det ikke blir satt spørsmålsteget ved etatens måte å innrette kontrollen på. Den skal jo redusere noe ulovlig, og i tillegg fremtrer den som en rasjonell økonomisk løsning. Kontrollinnretningen tilslører derfor at det er knyttet bestemte interesser til konstruksjonen. Men ved å anlegge et maktperspektiv på kontrollinnretningen kan den også leses som en kulturell tekst som forteller noe om hvordan makten er fordelt.

Hvordan makt dannes kan forstås på forskjellige måter, og jeg vil kort skissere tre hovedperspektiver hentet fra sosiologisk teori. For det første kan makt forstås som et viljesfenomen. Max Webers maktbegrep er et eksempel på det, og han (1990 s. 74) definerer makt som: «(...) mulighet for å påtvinge andres atferd ens egen vilje i det sosiale liv». Dette kan gjelde både individers og grupperes sannsynlighet til å få sin vilje gjennom til tross for motstand, og makt er derfor makt over noen. Siden makt forstås som et viljesfenomen, tar maktbegrepet utgangspunkt i handlende aktører som kan stilles ansvarlige for maktutøvelsen.

Den marxistiske tradisjonen definerer også makt relasjonelt, men det er interessemotsetninger og konflikter mellom klasser som er i fokus. Makt forstås innenfor denne tradisjonen som strukturell innflytelse, det vil si de føringene som økonomiske, politiske og sosiale strukturer legger på menneskelig handling. Ulike marxistiske retninger har vektlagt strukturenes betydning på forskjellig vis, avhengig av synet på hvor betinget overbygningen er av basis. Basis er de grunnleggende økonomiske strukturene frembrakt av arbeidet og produksjonsvilkårene, mens overbygning er ideer, normer og kultur (Marx 1992 s. 72). Forholdet mellom basis og overbygning kan også beskrives som en dialektisk nødvendighet, det vil si at det er et gjensidig påvirkningsforhold mellom basis og overbygning. Handlingsteoretisk innebærer det marxistiske perspektivet at det er de strukturelle føringene som er i fokus framfor aktørenes personlige maktutøvelse.

Kapittel 7

Foucaults maktbegrep er i motsetning til de to forestående ikke-relasjonelt, det vil si at makten ikke er lokalisierbar til bestemte strukturer eller aktører. Det er ikke statsmaktens forhold til borgerne eller forholdet mellom klasser som er maktutøvelsens grunnlag. Makten er altomfattende, og Foucault (1994 s. 29) beskriver at den heller må betraktes som: «(...) et nett av stadig spente, stadig virksomme relasjoner enn som et privilegium man kunne være innehaver av.» Makten må derfor forstås som en type strategi, teknikk og funksjonsmåte. Makten er også gjensidig koblet til kunnskap, og forholdet mellom 'kunnskap–makt' kjennetegnes av prosesser og kamper som danner en slags usynliggjort og normalisert makt uten ansikt.

Mathiesen (1989 s. 23) har laget en maktmodell hvor han trekker inn både makt som viljesfenomen, makt som strukturell innflytelse og det altomfattende maktbegrepet, og setter dette i en interessant sammenheng. Siden modellen tydeliggjør kompleksiteten i maktdannelsene, vil jeg hevde at det er en fruktbar modell for å forstå hvordan kontrollinnretningen har blitt et uttrykk for makt. Modellen tar utgangspunkt i at det er en gjensidig forutsetning og vekselvirkning mellom de tre maktoppfatningene. Sammenhengen mellom den viljesorienterte og strukturalistiske maktoppfatningen beskriver Mathiesen (1989 s. 22) på følgende måte:

«Strukturer kan ikke opprettholdes uten individers og gruppers handlinger og dermed evne til å sette gjennom sine intensjoner: Uten den enkeltes handlinger ville strukturene forvitte og forsvinne som strukturer. Samtidig hviler individers og gruppers makt, i betydningen evne til å sette gjennom sine intensjoner, på de strukturene som er etablert til enhver tid: Uten strukturene som gir ressurser til noen, hindrer ressurser fra andre osv., ville viljesmakten være helt annerledes fordelt og utøvd.»

Mathiesen tar utgangspunkt i at viljesmakten er maktens kjerne, og at strukturell makt er rammen eller konteksten for viljesmakten. Foucaults maktoppfatning kaller Mathiesen (1989 s. 22) for prosessmakt, da den verken er lokalisert i bestemte individer eller grupper eller avgrenset til den økonomiske, politiske eller sosiale struktur. Prosessmakten gjennomsyrrer alle forhold, og har blitt en del av oss samtidig som den er allestedsnærværende.

I modellen har Mathiesen (1989 s. 22) plassert prosessmakten som påvirkning ut fra viljes- og strukturmakten, fordi han betrakter prosessmakten som sammenvevd med de lokaliserte maktoppfatningene. Mathiesen tenker seg da at mikromakten er det budskapet som synker inn i folk fra en makt basert på vilje og strukturell påvirkning. På bakgrunn av det vil jeg hevde at

Kapittel 7

det er sammenheng mellom prosessmakten og det marxistiske begrepet ideologi. Ideologi kan betraktes som en type universalisering av særinteresser som skal legitimere det bestående (Bourdieu 1996a s. 146). Bruk av begrepet innebærer for eksempel at man betrakter strafferetorikken som et uttrykk for klasseinteresser, til tross for at den fremstiller seg som allmenngyldig. Budskapet som synker inn i folk vil derfor være farget av de herskendes ideologi, men likevel oppfattes som noe naturgitt. Her er en illustrasjon av Mathiesens (1989 s. 23) modell:

Maktmodellen kan brukes til å forstå hvilken betydning makt som relasjon og strategi har hatt for innretningen av kontrollen. Utformingen av kontrollinnretningen kan betraktes som basert på viljesmakt, for som jeg viste i kapittel 6 er kontrollinnretningen i seg selv nøytral. Den trenger ikke nødvendigvis innrettes på den måten den er innrettet. Men som jeg viste i kapittel 5 er kontrollinnretningen også bestemt av ulike strukturelle forhold. Både økonomiske, politiske, sosiale og kulturelle strukturer har lagt føringer på løsningen av det opplevde problemet, og kan derfor betraktes som sammenvevd med viljesmakten. Og som jeg har vist i dette kapitlet formidler kontrollinnretningen ulike budskap og signaler som har konsekvenser for oppfattelsen av dagpengemottakerne. Siden budskapet blir en del av samfunnets kulturelle mønstre, spiller prosessmakten også en sentral rolle i dannelsen av makten.

Det er fristende å avslutningsvis komme med et enda bredere perspektiv på hvorfor kontrollinnretningen er som den er. Som jeg har vist retter den oppmerksomheten mot dagpengemottakeren som en potensiell misbruker. Kontrollinnretningen kan derfor kanskje avlede oppmerksomheten fra mer grunnleggende sosiale problemer, ikke bare handlingenes forankring i det sosiale liv. Istedenfor å fokusere på arbeidsløsheten som sosialt problem, rettes heller oppmerksomheten mot dagpengemottakernes moralske handlingsmønstre. Christie og Bruun (1985 s. 12) har beskrevet denne måten å håndtere et sosialt problem på i

Kapittel 7

boken «Den gode fiende». De stiller først flere spørsmål, blant annet hvorfor det ikke føres en aktiv krig mot arbeidsløsheten, og kommer med følgende forklaring på det:

«Forklaringen ligger trolig i fiendens styrke. Krav om tiltak mot arbeidsløshet rammer selve maktens triumvirat; stat, arbeidsgivere og fagforeninger. (...) Det velegnede samfunnsproblem er ett hvor ingen forsvarer de angrepne, hvor angriperne får ære av kampen, hvor krigsomkostningene i særlig grad bæres av svake grupper, og hvor majoritetens livsførsel ikke forstyrres.»

Kjersti Ericsson (1975) hevder også at trygdeskepsis trekker oppmerksomheten bort fra strukturelle årsaker til for eksempel arbeidsløshet. På denne måten tilslører trygdeskepsisen sosialt skapte samfunnsproblemer, og modellen kalles derfor tilsløringsmodellen. De som egentlig er ofre for et økonomisk system, blir tillagt individuelle karaktertrekk som gjør at de betraktes som selvforskyldt uten arbeid.

En velegnet konsekvens av trygdeskepsisen, er at samfunnets maktposisjoner forsterkes. Det at trygdeskepsisen oppstår, kan betraktes som at skjer gjennom det Bourdieu (1996b s. 45) kaller symbolsk makt. Med symbolsk makt mener han: «(...) makt til å konstituere det gitte gjennom utsagn om det, til å få andre til å se og til å tro på en verdensoppfatning, til å bekrefte den eller til å forandre den, og gjennom verdensoppfatningen også handlingen i verden, og dermed verden selv.» Dagpengemisbruk blir i dette perspektivet et velegnet samfunnsproblem, som fjerner oppmerksomheten fra mer grunnleggende sosiale problemer knyttet til den kapitalistiske samfunnsform. Jeg tror i hvert fall at kontrollinnretningen kan være en måte å unngå å ta opp politiske spørsmål som heving av økonomiske støtteordninger for arbeidsløse og innføringen av borgerlønn. Ved å definere det som et moralsk og ikke et sosialt problem, tilsløres samtidig det sosiale problemet.

8. Avslutning

Jeg har nå diskutert ulike sider ved automatisert kontroll i Arbeidsmarkedsetaten. Jeg har kommet fram til at innenfor en kostnadseffektiv tankegang hadde det vært underlig om dagpengemisbruk ble møtt på en mer imøtekommende måte overfor dagpengemottakerne. Det har derfor vært sentralt å fokusere på å endre atferden til dagpengemottakerne, fordi denne måten å tilnærme seg problemet sammenfaller med og støtter opp under en effektivitetstankegang i den offentlige administrasjonen, og bidrar til å redusere dagpengebudsjettet. Det å opprette Dagpengekontrollen bryter derfor ikke med noen av de eksisterende rammene for politikken, men faller inn under den økonomisk inspirerte tenkemåten som dominerer i samfunnsdebatten omkring trygdeytelser. Samtidig har jeg vist at det er et komplekst samspill mellom ulike prosesser, som har bidratt til at kontroll av dagpengemottakere ble mer relevant enn å endre selve dagpengeordningen. Mye tyder på at både kulturelle og sosiale prosesser har blitt forstått slik at de har virket sammen med de økonomiske begrunnelsene for opprettelsen av Dagpengekontrollen. Det at dataregistre i utgangspunktet fantes, bidro også til at det var mulig å innføre et kostnadseffektivt kontrolltiltak.

En viktig del av analysen har vært å vise hvilke konsekvenser en slik måte å løse problemet på har for de kontrollerte. Jeg kan sammenfatte dette med utgangspunkt i et sitat fra Georges Midré (1995 s. 207) som skriver at: «(...) dersom det brukes store ressurser på oppfølginger og kontroll av mulig overforbruk og misbruk, formidles det implisitt et budskap om at slike tiltak er nødvendige fordi slike fenomener er utbredt.» Jeg har vist at kontrollinnretningen sender ut stigmatiserende signaler om dagpengemottakerne generelt. I forlengelsen av dette viste jeg at kontrollinnretningen også kan reproducere sine egne legitimeringer. For det første synliggjør bruk av automatisert kontroll flere ulovlige handlinger. Siden kontrollørene tolker dette innenfor en individrasjonell forståelsesramme, bekreftes et behov for ytterligere kontroll. For det andre reproducerer kontrollinnretningen også oppfatninger om at dagpengemottakere må atferdspåvirkes for å motiveres til arbeid. Siden det kontrolleres ut fra allmennpreventive begrunnelser, forstås handlingene løsrevet fra den sosiale konteksten. At mange dagpengemottakere avsløres, bekrefter på den måten dagpengemottakernes uansvarlige og umoralske handlinger. Jeg konkluderte derfor med at betydningen av Dagpengekontrollen ikke bare er praktisk, men også ideologisk.

Kapittel 8

På den ene siden har det blitt hevdet at dagpengemottakerne fristes til å misbruke dagpenger på grunn av at det er lettere å få seg deltidsjobb. På den andre siden har Dagpengekontrollen blitt legitimert med at dagpengemottakerne er uærlige og umoralske. Jeg vil hevde at begge disse fortolkningene av opprinnelsen til overforbruket virker innsnevrende på problemet. Ved å individualisere årsaken til lovbruddet, tilsløres de bakenforliggende interessekonfliktene mellom dagpengemottakerne og Arbeidsmarkedsetaten. Det er i større grad dagpengemottakerne som må bære omkostningene når arbeidsløsheten og dagpengebudsjettet øker.

Kanskje enda viktigere i et kriminologisk perspektiv, viser analysen at hva som oppfattes som kriminalitet og hva som møtes med straff- og kontrolltiltak har sammenheng samfunns- og maktforhold. Som Garland (1990 s. 91) skriver er kontroll og straff sosiale artefakter som må studeres uavhengig det å fremstille seg som kriminalitetskontroll. Jeg har fokusert på at det har vært viktig å endre definisjoner av dagpengemisbruk og kontroll av handlingen for å redusere dagpengebudsjettet. Arbeidsmarkedsetaten har på den måten gitt handlingen en ny sosial mening. På den andre siden fantes det forestillinger om et omfattende dagpengemisbruk forut for kontrolltiltaket ble innført, noe som gjorde det legitimt å tilskrive handlingen denne sosiale meningen.

Automatisert kontroll har derfor medført at handlingene i større grad oppfattes som kriminelle. Før etaten opprettet Dagpengekontrollen så man i større grad gjennom fingrene på litt slumsing med rapporteringen på meldekortene. De etterforskningsaktige metodene og saksbehandlingsrutinene for feilutbetalingsvedtak, har lagt føringer på at handlingen i større grad fortolkes som et lovbrudd. Automatisert kontroll har også ført til at handlingene kontrolleres mer enn før, og derfor avdekkes det flere feilutbetalingssaker. At handlingene registreres oftere enn før som lovbrudd, har derfor i dette tilfellet både sammenheng med endringer i definisjonen av handlingen og utbyggingen av kontrollapparatet.

Noen vil kanskje synes at det er uinteressant og underlig å trekke fram dette perspektivet på kontrollinnretningen. Det var det direkte møtet med interessemotsetningen mellom dagpengemottakerne og Arbeidsmarkedsetaten, som bidro til at dette perspektivet ble sentralt for meg. Området har også hatt i seg spesielt gode muligheter til å utforske forholdet mellom

Kapittel 8

avvik og kontroll. Siden området er avgrenset, blir det på en måte et lite laboratorium for å utdype perspektiver på samspillet mellom sosiale prosesser, definering av avvik og reaksjoner på dette. Og utover å handle om automatisert kontroll i Arbeidsmarkedsetaten, vil jeg understreke at dette også handler om hva det er som fører til at man oppfatter en konstruksjon som en selvinnløsende rasjonell løsning, og at dette også forteller noe om måter å betrakte mennesket og samfunnet på.

Litteraturliste

Oversikt:

- Litteratur
- Arbeidsmarkedsetatens dokumenter
- Brev

Litteratur

Aftenposten (23.07.98): "Riksrevisjonen kritiserer : for dårlig kontroll med dagpenger".

Aftenposten (28.07.98): "Misbruk straffes hardt".

Aftenposten (05.11.98): "Arbeidskontorene somler : trygdebedragere får mildere straff".

Aftenposten Aften (06.08.97): "Uttrykk for stor fattigdom".

Andenæs, Johs. (1977): "Nyere forskning om almenprevensjonen - status og kommentarer". I: *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab* nr. I-II. s. 61–101.

Andenæs, Johs. (1990): "Almenprevensjonen - illusjon eller realitet?" I: *Straff, almenprevensjon og kriminalpolitikk : artikkelsamling*. Johs. Andenæs. Oslo : Universitetsforlaget. s. 21–43.

Andenæs, Johs. (1994): *Straffen som problem*. Oslo : Exil Forlag.

Andersen, Heidi Mork (1993): *Kontroll i endring : perspektiver på bruk av teknologi i kontrollapparatet belyst ved innføringen av automatisk trafikkontroll*. Oslo : Institutt for kriminologi. (Hovedoppgave i kriminologi)

Andersen, Lars (1988): *Desintegreres velferdsstaten? : liberalisme i velferdsstaten : latent aggresjon mot velferdsstatens klienter : om utviklingen i holdningene om trygdemisbruk*. Bodø : Høgskolesenteret i Nordland.

Aubert, Vilhelm (1972): *Om straffens sosiale funksjon*. Oslo : Universitetsforlaget.

Aubert, Vilhelm (1976): *Rettens sosiale funksjon*. Oslo : Universitetsforlaget.

Aubert, Vilhelm (1982): *Retts sosiologi*. Oslo : Universitetsforlaget

Aubert, Vilhelm (1996): "Likhhet for loven". I: *Veien mot rettsstudiet*. Erik Boe (red.). Oslo : Tano Aschehoug. s. 372-379.

- Aune, Marit Elise (1995): *Tanker om snillisme, myter og misbruk : et kritisk søkelys på boken "Snillisme på norsk" av Rune Gerhardsen*. Oslo : Institutt for kriminologi. (Selvvalgt essay hovedfag kriminologi)
- Balvig, Flemming (1987): "Kontrollbilleder". I: *Materialisten* nr. 2. s. 64-76.
- Bauman, Zygmunt (1997): *Moderniteten og Holocaust*. Oslo : Vidarforlaget.
- Becker, Gary S. (1974): "Crime and punishment : an economic approach." I: *Essays in the economics of crime and punishment*. Gary S. Becker og W.M. Landes (red.). New York : Columbia University Press. s. 1-54.
- Berg Eriksen, Trond, Knut Erik Tranøy og Guttorm Fløistad (1985): *Filosofi og vitenskap fra antikken til vår egen tid*. Oslo : Universitetsforlaget.
- Bing, Jon (1991): *Personvern i faresonen*. Oslo : Cappelen.
- Bjørnson, Øyvind og Inger Elisabeth Haavet (1994): *Langsamt ble landet et velferdssamfunn : trygdens historie 1894-1994*. Oslo : Ad Notam Gyldendal.
- Blekeli, Ragnar Dag (1977): "Hva er personvern?" I: *Data og personvern*. Ragnar Blekeli og Knut Selmer (red.). Oslo : Universitetsforlaget. s. 13-26.
- Bourdieu, Pierre (1995): *Distinksjonen : en sosiologisk kritikk av dømmekraften*. Oslo : Pax.
- Bourdieu, Pierre (1996a): "Er en interessefri handling mulig?" I: *Symbolisk makt: artikler i utvalg*. Oslo : Pax. s. 131-148.
- Bourdieu, Pierre (1996b): "Om symbolisk makt". I: *Symbolisk makt: artikler i utvalg*. Oslo : Pax. s. 38-47.
- Bratholm, Anders (1966): "Ungdomsproblemer - ungdom med problemer?" I: *Kriminalitet og samfunn*. Johs Andenæs, Anders Bratholm og Nils Christie. Oslo : Pax. s. 67-78.
- Bratholm, Anders (1980): *Strafferett og samfunn : alminnelig del*. Oslo : Universitetsforlaget.
- Brox, Ottar (1991): "Jeg er ikke rasist, men..." : *hvordan får vi våre meninger om innvandrere og innvandring?* Oslo : Gyldendal.
- Christie, Nils (1960): *Tvangsarbeid og alkoholbruk*. Oslo : Universitetsforlaget.
- Christie, Nils (1982a): *Hvor tett et samfunn*. Oslo : Universitetsforlaget.
- Christie, Nils (1982b): *Pinens begrensning*. Oslo : Universitetsforlaget.
- Christie, Nils (1993a): "Forskning om individualprevensjon kontra almenprevensjon". I: *Murer og mennesker : en KROM-bok om fengsel og kriminalpolitikk*. Thomas Mathiesen og Arne Heli (red.). Oslo : Pax. s. 90-103.

- Christie, Nils (1993b): *Kriminalitetskontroll som industri : mot Gulag vestlig type?* Oslo : Universitetsforlaget.
- Christie, Nils (1995b): "Kriminalitet som penger". I: *Lov og rett*. s. 428-435.
- Christie, Nils (1997a): "Kriminologi : faglige krav og kriterier". I: *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap*. s. 33-35.
- Christie, Nils (1997b): "Sosial kontroll". I: *Kriminologi*. Liv Finstad og Cecilie Høigård. Oslo : Pax. s. 91-98.
- Christie, Nils og Cecilie Høigård (1995a): "Hva er god kriminologi?" I: *En debatt om ungdomskriminalitet*. Oslo : Institutt for kriminologi. (Stensilserien nr. 78)
- Christie, Nils og Kjetil Bruun (1985): *Den gode fiende: narkotikapolitikk i Norden*. Oslo : Universitetsforlaget.
- Cohen, Stanley (1985): *Visions of social control: crime punishment and classification*. Cambridge : Polity Press.
- Cohen, Stanley (1994): "Social control and the politics of reconstruction". I: *The future of criminology*. David Nelken (red.). London : Sage. s. 63-87.
- Colbjørnsen, Tom (1993): *Tilpasning og mestring av langtids arbeidsløshet*. Oslo : Senter for økonomisk analyse ECON. (ECO-rapport nr. 19/93)
- Dahl, Tove Stang (1983): *Fordeling og styring gjennom arbeidsløshetsstrygden*. Oslo : Universitetet i Oslo.
- Dahl, Tove Strand (1986): "Dagpenger under arbeidsløshet : rettighet eller redskap?" I: *Samfunn rett rettferdighet : festskrift til Torstein Eckhoffs 70-årsdag*. Oslo : Tano. s. 232-245.
- Data og personvern* (1977): Ragnar Blekeli og Knut S. Selmer (red.). Oslo : Universitetsforlaget.
- Datatilsynet (1994): *Datatilsynets årsmelding 1994*. <<http://www.datatilsynet.no>>
- Dokument nr. 1 (1997-98): *Dagpenger - rutinene vedrørende avstemming og tilbakebetalingskrav ved misbruk*. Oslo : Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Dullum, Jane (1994): *Konkurs! : en studie av konkurs som rettslig og sosialt fenomen*. Oslo : Pax.
- Dullum, Jane (1995): "Om rettsøkonomi". *Materialisten* nr 2/3. s. 127-139.
- Durkheim, Emile (1973): *Moral education : a study in the theory and application of the sociology of education*. New York : Free Press.

- Eide, Erling (1994): *Kriminaløkonomi*. Stavanger : Rogaland Mediesenter.
- Eide, Erling (1996): "Hvorfor anta at lovbrøytene er rasjonelle?" I: *Lov og rett*. s. 579-588.
- Ericsson, Kjersti (1975): "Trygdehets gjennom 300 år : en ideologisk stereotyp". I: *Tidsskrift for samfunnsforskning*. s. 175-179.
- Ericsson, Kjersti (1991): "Penis på sprit". I: *Materialisten* nr. 1/2-91. s. 39-55.
- Eriksen, Erik Oddvar (1993): *Den offentlige dimensjon : verdier og styring i offentlig sektor*. Tromsø : TANO.
- Ervik, Rune (1993): "Kunnskap og sosialpolitikk: arbeidsløyse som sosial risiko i Noreg og Sverige". I: *Kunnskap, risiko og sosialpolitikk*. Rune Ervik og Stein Kuhnle (red.). Bergen : Alma Mater.
- Falck, Sturla og Thomas Mathiesen (1981): "Fra fengsel til politisk overvåking : om moderne kontrollpolitikk". I: *Vekterstaten : om kontrollpolitikken i det moderne samfunn*. Sturla Falck og Thomas Mathiesen (red.). Oslo : Pax. s. 9-18.
- Feenberg, Andrew (1991): *Critical theory of technology*. New York : Oxford University Press.
- Fog, Jette (1995): *Med samtalen som utgangspunkt : det kvalitative forskningsinterview*. København : Akademisk Forlag.
- Fog, Jette (1996): "Begrundelsernes koreografi : om kvalitativ ikke-statistisk representativitet". I: *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Harriet Holter og Ragnvald Kalleberg (red.). Oslo : Universitetsforlaget. s. 194-219.
- Folketrygdloven. *Lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) med endringer sist ved lov av 18. juni 1998 nr. 38 samt tilføyde endringer*. Oslo : Cappelen akademisk forlag, 1998.
- Forvaltningsloven. *Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), med endringer, sist ved lov av 12. januar 1995 nr. 4, samt forskrifter*. Oslo : Grøndahl Dreyer, 1995.
- Foucault, Michel (1977): *Discipline and punish : the birth of the prison*. London : Penguin books.
- Foucault, Michel (1994): *Overvåking og straff : det moderne fengselssystemets fremvekst*. Oslo : Gyldendal.
- Furre, Berge (1993): *Norsk historie 1905-1990 : vårt hundreår*. Oslo : Samlaget.
- Garland, David (1990): *Punishment and modern society : a study in social theory*. Oxford : Clarendon Press.

- Gerhardsen, Rune (1991): *Snillisme på norsk*. Oslo : Schibsted.
- Giddens, Anthony (1994): "Living in a post-traditional society". I: *Reflexive modernization: politics, tradition and aesthetics in the modern social order*. Ulrich Beck, Anthony Giddens og Scott Lash. Cambridge : Polity Press. s. 56-109.
- Giertsen, Hedda (1975): *Registrert voldskriminalitet i Norge : en undersøkelse av voldshandlinger, fysisk skade og likhet for loven-prinsippet*. Oslo, Institutt for kriminologi og strafferett. (Hovedoppgave i kriminologi)
- Giertsen, Hedda (1987): *Poesi og kriminologi*. Oslo : Institutt for kriminologi og strafferett. (KS-serien nr. 5, 1987)
- Giertsen, Hedda (1994): "Forebygging av kriminalitet, altfor bredt og altfor smalt". I: *Nordisk tidsskrift for kriminalvidenskap* nr. 3-1994. s. 295-314
- Giertsen, Hedda (1998): "Trenger vi kriminalitetsbegrepet". *KROMs kriminalpolitiske konferanse*. Synnseter/Spåtind : KROM. 08-11.01.98. Kommer i: *Lov og rett* nr. 4, 1999.
- Gilje, Nils og Harald Grimen (1993): *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger : innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*. Oslo : Universitetsforlaget.
- Gulbransen, Egil (1990): *Juridisk leksikon*. Oslo : Kunnskapsforlaget.
- Gundhus, Helene Oppen (1997): *Bør kriminologien finnes?* Oslo : Institutt for kriminologi. (Obligatorisk eksamen hovedfag kriminologi)
- Halvorsen, Knut (1994 a): *Arbeidsløshet og arbeidsmarginalisering : levekår og mestring*. Oslo : Universitetsforlaget.
- Halvorsen, Knut (1994 b): "Velger folk trygd for vinnings skyld?" I: *Et nødvendig gode : folketrygdens plass i Velferds-Norge*. Dag Bruusgaard (red.). Oslo : Ad-Notam. s. 225-242.
- Halvorsen, Vidar (1998): "Straffeprosess, moral og utradisjonelle etterforskningsmetoder". I: *Nytt Norsk Tidsskrift* nr. 4/98. s. 344-355
- Hatland, Aksel (1994): "Trygdepolitikkenes to ansikter". I: *Et nødvendig gode : folketrygdens plass i Velferds-Norge*. Dag Bruusgaard (red.). Oslo : Ad-Notam. s. 85-98
- Hauge, Ragnar (1990): *Kriminalitetens årsaker : utsnitt av kriminologiens historie*. Oslo : Universitetsforlaget.
- Hauge, Ragnar (1996): *Straffens begrunnelser*. Oslo : Universitetsforlaget.
- Hauge, Ragnar (1997): "Stempling og stigmatisering". I: *Kriminologi*. Liv Finstad og Cecilie Høigård. Oslo : Pax. s. 374-381.

- Hellevik, Ottar (1980): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo : Universitetsforlaget.
- Herdt, Gilbert [1986]: *Clinical ethnography*. (Ikke publisert materiale)
- Holme, Idar Magne og Bernt Krohn Solvang (1996): *Metodevalg og metodebruk*. Oslo : Tano.
- Holter, Harriet (1996): "Fra kvalitative metoder til kvalitativ samfunnsforskning". I: *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Harriet Holter og Ragnvald Kalleberg (red.). Oslo : Universitetsforlaget. s. 9-25.
- Horwitz, Allan V. (1990): *The logic of social control*. New York : Plenum Press.
- Høigård, Cecilie (1993): "Alminnelig og forskjellig". I: *Tidsskrift for samfunnsforskning*. s. 275-280.
- Høigård, Cecilie (1997): "Hva er kriminologi". I: *Kriminologi*. Liv Finstad og Cecilie Høigård. Oslo : Pax. s. 13-29.
- Høigård, Cecilie og Liv Finstad (1986): *Bakgater*. Oslo : Pax.
- Innst. S. nr. 89 (1997-98): *Dagpenger - rutine vedrørende avstemming og tilbakebetalingskrav ved misbruk*. Oslo : Kommunal- og arbeidsdepartementet
- Johansen, Per Ole (1989): *Samfunnets pansrede neve*. Oslo : Gyldendal.
- Kalleberg, Ragnvald (1996): "Forskningsopplegget og samfunnsforskningens dobbeltdialog". I: Harriet Holter og Ragnvald Kalleberg (red.). *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo : Universitetsforlaget. s. 26-72.
- Kaul, Hjørdis og Elin Kvande (1986): *Mestring av arbeidsledighet : en intervjuundersøkelse blant arbeidsledige*. Trondheim : Institutt for industriell miljøforskning. (IFIM rapport)
- Kjønstad, Asbjørn (1992): *Folketrygdens uførepensjon*. Oslo : Universitetsforlaget.
- Kolberg, Jon Eivind (1974): *Trygde-Norge*. Oslo : Gyldendal.
- Kolberg, Jon Eivind og Arvid Viken (1979): "Trygdehetsens struktur". I: *Trygd og samfunn: nytt syn på samspillet mellom trygdeordninger og samfunnsutvikling*. Jon Eivind Kolberg og Kari Wærnes (red.). Oslo : Universitetsforlaget.
- Kvale, Steinar (1997): *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo : Ad notam Gyldendal
- Lennertsen, Tore (12.01.99): "De svakes rettigheter I". I: *Aftenposten Aften*
- Lennertsen, Tore (26.01.99): "Gevinst å hente : de svakes rettigheter II". I: *Aftenposten Aften*.

- Lennertsen, Tore (17.02.99): "Dagpengemisbruk : noen må tale de svakes sak". I: *Aftenposten Aften*
- Ligningsloven. *Ligningsloven med kommentarer : lov om ligningsforvaltning av 13. juni 1980 nr. 24*. Einar Harboe, Ole Kalgaard, Truls Leikvang, Oslo : Tano Aschehoug, 1998.
- Lov om sosiale tjenester. *Lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. : med endringer, sist ved lov av 6. juni 1997 nr. 36 samt forskrifter med endringer, sist av 12. desember 1997 nr. 1301*. Oslo : Cappelen akademisk forlag, 1998.
- Luhmann, Niklas (1979): *Trust and power : two works*. Chichester : John Wiley.
- Marx, Karl (1992): "Produksjon". I: *Det beste av Karl Marx: tekster i utvalg ved Fredrik Engelstad*. Engelstad Fredrik (red.). Oslo : Pax. s. 68-72.
- Mathiesen, Thomas (1978): "Etterord om kriminalmeldingen". I: *Den skjulte disiplinering : artikler om politisk kontroll*. Thomas Mathiesen. Oslo : Pax. s. 147-164.
- Mathiesen, Thomas (1983): *Timeglasset : essays om profesjoner*. Oslo : Pax.
- Mathiesen, Thomas (1984): *Retten i samfunnet : en innføring i retts sosiologi*. Oslo : Pax.
- Mathiesen, Thomas (1989): *Makt og medier : en innføring i mediesosiologi*. Oslo : Pax.
- Mathiesen, Thomas (1994): "Forord til 1997-utgaven". I: *Overvåkning og straff : det moderne fengselsystemets fremvekst*. Michel Foucault. Oslo : Gyldendal. s. VII-XIX.
- Mathiesen, Thomas (1995): *Kan fengsel forsvares?* Oslo : Pax.
- Medborger-undersøkelsen* (1990): Oslo : Statistisk sentralbyrå.
- Midré, Georges (1995): *Bot, bedring eller brød? : om bedømming og behandling av sosial nød fra reformasjonen til velferdsstaten*. Oslo : Universitetsforlaget. (Studier i jus og samfunnsvitenskap 3)
- Moe, Sverre (1994): *Sosiologi hundre år : en veileder i sosiologisk teori*. Oslo : Universitetsforlaget.
- Moser, Ingunn Brita (1993): *Teknologi og samfunnsteori : forskyvninger og forflytninger*. Oslo : Senter for teknologi og menneskelige verdier. (TMV skriftserie nr. 4)
- Nietzsche, Friedrich (1992): *Ecce Homo : hvordan man blir det man er*. Oslo : Gyldendal.
- Nilsen, Morten (1998): *Drøft situasjonell forebygging i lys av Michel Foucaults bok "Det moderne fengsels historie"*. Oslo : Institutt for kriminologi. (Oppgitt eksamen hovedfag)
- NOU 1992: 26 (1992): *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene*. Oslo : Statens Forvaltningstjeneste.

- NOU 1993: 11 (1993): *Mindre til overføringer - mer sysselsetting*. Oslo : Statens Forvaltningstjeneste.
- NOU 1997: 19 (1997): *Et bedre personvern : forslag til ny lov om behandling av personopplysninger*. Oslo : Statens Forvaltningstjeneste.
- Nygaard, Thomas (1995): *Den lille sosiologiboka: innføring i sosiologisk handlingsteori*. Oslo : Universitetsforlaget.
- Personregisterloven: *Lov om personregistre m.m av 9. juni 1978 nr. 48 med forskrifter gitt av Justisdepartementet 21. des. 1979 og 10. mars 1981*. Oslo : Justisdepartementet, 1995.
- Prieur, Annick og Arnhild Taksdal (1990): *Om dybdeintervjuer - på bakgrunn av en undersøkelse om menn som kjøper sex*. Oslo : Institutt for kriminologi. (Stensilserien nr. 61)
- Repstad, Pål (1987): *Mellom nærhet og distanse : kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo : Universitetsforlagets metodebibliotek.
- Revisjonsrapport - dagpenger, avkortet stønad* (1993): Bergen : Trygderevisjonen Bergen distrikt. (Datert 30.07.93)
- Rusche, Georg og Otto Kirchheimer (1968): *Punishment and social structure*. New York : Russel & Russel.
- Schaaning, Espen (1994): *Den onde vilje*. Oslo : Spartacus Forlag
- Schaaning, Espen (1997): *Vitenskap som skapt viten : Foucault og historisk praksis*. Oslo : Spartacus Forlag.
- Schartum, Dag Wiese (1989): *En rettslig undersøkelse av 3 EDB-systemer i offentlig forvaltning*. Oslo : Tano.
- Schartum, Dag Wiese (1993): *Rettsikkerhet og systemutvikling i offentlig forvaltning*. Oslo : Universitetsforlaget.
- Schartum, Dag Wiese (1994a): ““Den selvbetjente forvaltning” : om saksutredning ved behandling av enkeltsaker i masseforvaltningen”. I: *Nordisk administrasjons tidsskrift* nr 1/94. s. 32-47.
- Schartum, Dag Wiese (1994b): “Folketrygden i informasjonsteknologiens tegn”. I: *Et nødvendig gode : folketrygdens plass i Velferds-Norge. ?* (red.).Oslo : Ad-Notam. s. 99-119.
- Schartum, Dag Wiese (1996): *Kommunikasjonsteknologi: makt og avmakt : innlegg på KTK-konferansen, Lysebu 29.april 1996*. <<http://www.uio.no/~dags/bibliografi>>

- Schartum, Dag Wiese (1997a): *Den kontrollerende masseforvaltning*. Upublisert materiale. (Utgitt som artikkel under tittelen "Proportional control ?" (Schartum 1997b))
- Schartum, Dag Wiese (1997b): "Proportional Control?".
< <http://www.uio.no/~dags/bibliografi> >. (Utgitt I: *International Review of Law and Computers & Technology* 1997, vol. 11 nr. 1. s. 107 - 116 og I: *Computer in Human Behavior* 1997, vol. 13 nr. 4. s. 543 - 557)
- Selmer, Knut S. (1977): "Det stramme samfunn". I: *Data og personvern*. Ragnar Blekeli og Knut Selmer (red.). Oslo : Universitetsforlaget. s. 27-39.
- Selmer, Knut S. (1985): "Kontroll med kontrollen". I: *Rapport fra konferanse om kontroll, teknikk og personvern*. Oslo : KRÅD. s. 54-63.
- Selmer, Knut S. (1986): "Datatilsynets kontroll med forvaltningen". I: *Samfunn rett rettferdighet : festskrift til Torstein Eckhoffs 70-års dag*. Oslo : Tano. s. 586-598.
- Shearing, Clifford D. og Philip C. Stenning (1985): "From panopticon to Disney World : the development of discipline". I: *Perspectives in criminal law*. Anthony N. Doob og Edward L. Greenspan (red.). Ontario : Canada Law Book. s. 335 - 349.
- Sosiologisk leksikon* (1997): Olav Korsnes, Heine Andersen og Thomas Brante (red.). Oslo : Universitetsforlaget.
- St. meld. 39 (1991-92): *Innstilling fra sosialkomiteen om attføring og arbeid for yrkeshemmede: sykepengar og uførepensjon* (Attføringsmeldingen). Oslo : Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- Stavanger Aftenblad* (23.09.97): "Aksjon mot dagpengemisbruk".
- Stavanger Aftenblad* (11.04.98): "Misbruk og underforbruk".
- Stjernø, Steinar (1985): *Den moderne fattigdommen : fattigdom og ydmykelse i 1980-årene*. Oslo : Universitetsforlaget.
- Straffeloven. Almindelig borgerlig straffelov av 22. mai 1902 nr. 10 og lov om straffelovens ikraftreden av 22. mai 1902 nr. 11*. Oslo : Cappelen akademisk forlag, 1997.
- Sysselsettingsloven. Lov av 27. juni 1947 nr. 9 om tiltak til å fremme sysselsetting (sysselsettingsloven) : med endringer, sist ved lov av 27. mars 1992 nr. 28*. Oslo : Grøndahl Dreyer, 1993.
- Terum, Lars Inge (1983): *Sosialhjelpa: ei analyse av sosialhjelpsutgifter og sosialhjelpsmotakarar*. Oslo : INAS. (Rapport 83:2)
- Terum, Lars Inge (1993): "Pengar eller behandling". I: *Hvor gikk sosialomsorgen?* Ståle Eskeland (red.). Oslo : Universitetsforlaget. s. 21-39.

- Tholens, Barth (1993): "Trygderevisjonen : betydelig overforbruk av dagpenger". I: *Sosial Trygd* årg. 81, nr. 9.
- Trygd og samfunn* (1979): Jon Eivind Kolberg og Kari Wærnes (red.). Oslo : Universitetsforlaget.
- Wadel, Cato (1976): *Trygd og arbeid : to sider av samme sak?* Tromsø : Institutt for samfunnsvitenskap.
- Weber, Max (1990): *Makt og byråkrati*. Oslo : Gyldendal.
- Weber, Max (1995): *Den protestantiske etikk og kapitalismens ånd*. Oslo : Pax.
- Widerberg, Karin (1986): "Att undersöka lagars virkninger - i vems perspektiv? : en lov i søkelyset "revisited"". I: *Samfunn rett rettferdighet : festskrift til Torstein Eckhoffs 70-års dag*. Oslo : Tano. s. 744-751.
- Wærnes, Kari (1972): *Verdikonflikter ved realisering av sosiale hjelpetiltak for enslige mødre*. Bergen : Sosiologisk Institutt.
- Wærnes, Kari (1987): "On the rationality of caring". I: *Woman and the state : the shifting boundaries of public and private*. Anne Showstack Sassoon (red.). London : Routledge. s. 207-234.
- Østerberg, Dag (1993): *Fortolkende sosiologi 1*. Oslo : Universitetsforlaget.
- Østerberg, Dag (1994): "Innledning". I: *Erfaringer med de andre : Sartres eksistensfilosofi i utvalg ved Dag Østerberg*. Jean-Paul Sartre. Oslo : Gyldendal. s. 7-46.
- Østerberg, Dag og Fredrik Engelstad (1984): *Samfunnsformasjonen : en innføring i sosiologi*. Oslo : Pax.
- Øyen, Else (1975): *Trygdemisbruksdebatten som sykliske foreteelser som kommer og går*. Bergen : Sosiologisk Institutt.

Arbeidsmarkedsetatens dokumenter

- Arbeidsdirektoratet (1995): *Kvartalsrapport om arbeidsmarkedet*. Oslo : Arbeidsdirektoratet. (nr 3/95)
- Arbeidsdirektoratet (1998): *Årsmelding 1998*. Oslo : Arbeidsdirektoratet. (PB-0023)
- Arbeidsdirektoratet (1999): *Dagpengekontrollen styrkes*.
<<http://www.aetat.no/presse/aktuelt/>> [09.04.99].

- Arbeidsdirektoratet (05/96): *Misbruk av dagpenger 1995*. Oslo : Arbeidsdirektoratet.
Pressemelding 02.02.97.
- Arbeidsdirektoratet (24/96): *Dagpengesvindler øker : yngre menn svindler mest*. Oslo :
Arbeidsdirektoratet. Pressemelding 28.06.96.
- Arbeidsdirektoratet (37/96): *Stadig flere tas i misbruk av dagpenger*. Oslo :
Arbeidsdirektoratet. Pressemelding 04.11.96.
- Arbeidsdirektoratet (03/97): *Sterk økning i dagpengemisbruk*. Oslo : Arbeidsdirektoratet.
Pressemelding 04.02.97.
- Arbeidsdirektoratet (24/97): *Skjerpet kamp mot dagpengemisbruket*. Oslo :
Arbeidsdirektoratet. Pressemelding 23.09.97.
- Arbeidsdirektoratet (05/98): *Dagpengemisbruket går ned*. Oslo: Arbeidsdirektoratet.
Pressemelding 10.02.98.
- Arbeidsmarkedssetaten (1995): *Kvalitetssikring dagpenger - misbrukssaker*. Oslo :
Arbeidsmarkedssetaten. (PB-0588 rev. 1/95)
- Arbeidsmarkedssetaten (1996): *Dagpenger ved arbeidsledighet : viktig informasjon om
rettigheter og plikter*. Oslo : Arbeidsmarkedssetaten. (PB-0004)
- Arbeidsmarkedssetaten (1997a): *Dagpenger ved arbeidsledighet : viktig informasjon om
rettigheter og plikter*. Oslo : Arbeidsmarkedssetaten. (PB-0004)
- Arbeidsmarkedssetaten (1997b): *Kvalitetssikring dagpenger - misbrukssaker*. Oslo,
Arbeidsmarkedssetaten, 1997. (PB-0588 rev. 4/97)
- Arbeidsmarkedssetaten (1998a): *Kvalitetssikring avstemming av dagpenger og kursstønad*.
Oslo : Arbeidsmarkedssetaten. (HA-0756)
- Arbeidsmarkedssetaten (1998b): *Kvalitetssikring behandling av meldekort*. Oslo :
Arbeidsmarkedssetaten. (PB-0687)
- Arbeidsmarkedssetaten (1998c): *Kvalitetssikring søknad om dagpenger*. Oslo :
Arbeidsmarkedssetaten. (PB-0686)

Brev

Korrespondanse vedrørende konsesjon til å opprette kontrollregistre:

Arbeidsdirektoratet (Jnr 90/776-1): *Undersøkelse av dagpengemisbruk - søknad om nødvendige tillatelser for kobling av registre, datert 10.04.90.*

Datatilsynet (Jnr 90/776-2): *Undersøkelse av dagpengemisbruk - søknad om nødvendige tillatelser for kobling av registre, datert 25.04.90.*

Arbeidsdirektoratet (Jnr 90/776-6): *Kontroll av trygdemisbruk - søknad om tillatelse til å samkjøre dagpengeregisteret med SL register over studenter som mottar støtte til fulltidsstudier, datert 25.05.98.*

Arbeidsdirektoratet (Jnr 90/776-8): *Kontroll av dagpengemottakere, datert 30.09.93.*

Finans- og tolldepartementet (Jnr 91/2405-1) *Tillatelse til å opprette kontrollregister, datert 21.10.91 (Inneholder Arbeidsdirektoratet (Jnr 91/2868-1) søknad til Datatilsynet, datert 11.10.91)*

Datatilsynet (Jnr 91/2405-2): *Konsesjon for Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket til å opprette personregister ved kobling, datert 17.01.92. (Inneholder (Jnr 91/2868-1): Tillatelse til å opprette kontrollregister (dagpenger)).*

Arbeidsløses Forening (Jnr 91/2868-2): *Tillatelse til å opprette kontrollregister, datert 21.01.92.*

Arbeidsløses Forening (Jnr 91/2868-3): *Vedr.: Kontrollregister-rutiner, datert 28.05.93.*

Arbeidsløses Forening (Jnr 91/2868-4): *Kontrollregister-rutiner vedr. "ADK". datert, 21.06.93.*

Kirke- og undervisningsdepartement (Jnr 93/1096-1): *Søknad om konsesjon for samkjøring av lånekassens kunderegister mot register over tildelt stønad til AMO-opplæring og AD dagpengeregister, datert 20.04.93.*

Korrespondanse vedrørende kontroll av saksbehandlingsrutiner:

Riksrevisjonen (Jnr 96/6334-1): *Innfordring - Misbruk av dagpenger, datert 05.07.96*

Arbeidsdirektoratet (Jnr 96/6334-4): *Innfordring - Misbruk av dagpenger, datert 22.07.96*

Kommunal- og arbeidsdepartementet (Jnr 96/6334-5): *Misbruk av dagpenger - uttalelse, datert 31.07.96.*

Kommunal- og arbeidsdepartementet (Jnr 96/6334-12): *Misbruk av dagpenger - tilbakebetalingskrav*, datert 25.06.97.

Kommunal- og arbeidsdepartementet (Jnr 96/6334-14): *Misbruk av dagpenger - tilbakebetalingskrav*, datert 27.06.97.

Kommunal- og arbeidsdepartementet (Jnr 96/6334-16): *Misbruk av dagpenger - tilbakebetalingskrav*, datert 04. 07.97.

Kommunal- og arbeidsdepartementet (Jnr 98/00096 A emh-14): *Dagpenger - oppfølging av rutiner for feilutbetalingssaker*, datert 23.09.98.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (Jnr 98/00294-16): *Dagpenger - kontroll*, datert 14.07.98.

Riksrevisjonen (Jnr 98/03549-1): *Dagpenger - kontrollrutiner*, datert 19. 06.98.