

Stønadssystemet til enslige forsørgere basert på folketrygdlovens kapittel 15



Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 514

Leveringsfrist: 25.11.2011

(* regelverk for masteroppgaver:

www.uio.no/studier/emner/jus/jus/JUR5030/reglement/vedlegg_emnebeskrivelse_masteroppgaver_JUR5030_5060.html

Til sammen 16 986 ord*

25.11.2011

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	4
1.1	Tema for oppgaven	4
1.2	Rettskildene	4
1.3	Disponering/disposisjon	6
2	INNFORING I STØNADSSYSTEMET TIL ENSLIGE FORELDRE ETTER FOLKETRYGDLOVENS KAPITTEL 15 ..	7
2.1	Historisk bakgrunn	7
2.2	Dagens system	10
2.3	Hensyn bak bestemmelsene	11
2.4	Hvem er stønadsmottakere etter kapittel 15?	11
2.4.1	Hvor mange mottar stønad?.....	12
2.5	Terminologi	13
2.5.1	Nav.....	13
2.5.2	«Enslig mor eller far».....	13
2.5.3	«Arbeidslinja».....	14
3	GENERELLE VILKÅR FOR YTELSE ETTER FOLKETRYGDLOVENS KAPITTEL 15	15
3.1	Medlemskap i folketrygden	15
3.2	Krav til opphold i Norge etter § 15-3	16
3.3	«Mor eller far»	16
3.3.1	Hvem som er barnets mor.....	16
3.3.2	Hvem som er barnets far.....	17
3.3.3	Medmor.....	17
3.3.4	Ervervelse av foreldreskap ved andre måter.....	18
3.4	Krav til sivilstatus - «ugift, separert eller skilt»	18
3.4.1	Ugift.....	19
3.4.2	Separert.....	19
3.4.3	Skilt.....	21
3.5	«Enslig»	21
3.5.1	Nære boforhold etter § 1-5 fjerde ledd.....	21
3.5.2	«Andre nære boforhold» etter § 15-5 andre ledd.....	22
3.5.3	Grensen for samliv og samboerskap.....	23
3.5.4	Kan man ha samboer og samtidig være «enslig»?.....	26
3.6	«Aleneomsorg»	28
3.6.1	Hvor mye mer er «klart mer»?.....	28
3.6.2	Hvor varig er «varig»?.....	29

3.6.3 Bortfall ved nære boforhold.....	29
3.7 Sannsynliggjøre.....	29
3.7.1 Bakgrunnen for at bevisbyrden ligger hos søkeren.....	29
3.7.2 Hva overprøves?.....	30
3.7.3 Hva kreves for at det skal være sannsynliggjort?.....	31
4 OVERGANGSSTØNAD.....	33
4.1 Generelt.....	33
4.1.1 Omsorg for barn.....	33
4.1.2 Nødvendig utdanning	33
4.1.3 «Omstillingstid».....	34
4.2 Barnets alder.....	34
4.3 Varighet	36
4.3.1 Når begynner tiden å løpe?.....	36
4.3.2 Lengre varighet i hvilke tilfeller?.....	36
4.4 Krav til yrkesrettet aktivitet.....	40
4.4.1 Dagens situasjon.....	40
4.4.2 Foreslått endring.....	42
4.5 Reduksjon på grunn av arbeidsinntekt.....	44
4.6 Stønadens størrelse.....	45
5 STØNAD TIL BARNETILSYN.....	46
5.1 Hvem har rett på stønad til barnetilsyn?.....	46
5.2 Hvor lenge får man stønad?.....	46
5.3 Hva får man stønad for?.....	47
5.4 Stønadens størrelse.....	47
6 STØNAD TIL UTDANNING	48
6.1 Hvem har rett på utdanningsstønad?.....	48
6.2 Andre vilkår for å få rett til utdanningsstønad.....	49
6.2.1 «Nødvendig».....	50
6.2.2 Overgangsstønad	50
6.3 Hva slags utdanning gis det stønad til?.....	50
6.3.1 Påbygning og ledd i en annen utdanningsplan.....	51
6.4 Krav til barnets alder?.....	52
6.5 Stønadens størrelse.....	52
7 TILSKUDD TIL FLYTTING.....	53

<u>8</u>	<u>FORHOLDET TIL ANDRE TRYGDEYTELSER.....</u>	<u>54</u>
<u>9</u>	<u>ET SYSTEM BASERT PÅ TILLIT – FARE FOR MISBRUK?.....</u>	<u>55</u>
	9.1 Dagens system – et godt system?.....	55
	9.2 Misbruk.....	57
	9.3 Er det i dag behov for et eget stønadssystem?.....	58
<u>10</u>	<u>LITTERATURLISTE.....</u>	<u>62</u>
	10.1 Lover	62
	10.2 Forskrifter.....	62
	10.3 Forarbeider.....	62
	10.4 Avgjørelser og kjennelser.....	63
	10.4.1 Høyesterett.....	63
	10.4.2 Lagmannsretten.....	63
	10.4.3 Kjennelser fra trygderetten.....	64
	10.5 Juridisk litteratur	65
	10.6 Nettdokument.....	65
	10.6.1 Rundskriv	65
	10.6.2 Litteratur.....	65
	10.6.3 Norsk lovkommentar.....	65
	10.6.4 Statistikk.....	66
	10.6.5 Annet.....	66
<u>11</u>	<u>LISTE OVER TABELL OG VEDLEGG.....</u>	<u>67</u>

1 Innledning

1.1 Tema for oppgaven

Oppgaven tar for seg stønadssystemet til enslige forsørgere etter folketrygdlovens kapittel 15, heretter omtalt «kapittel 15». Det eksisterer også andre økonomiske fordeler og hjelpeordninger for enslige forsørgere, så som redusert skatt¹ og utvidet barnetrygd². Jeg har valgt å avgrense mot dette og omtaler dermed kun overgangsstonad, utdanningsstonad, stonad til barnetilsyn samt tilskudd til flytting. Oppgaven avgrenses videre mot enslige forsørgere som mottar stonad etter reglene i kapittel 17. Spørsmålet om tilbakekreving av feilaktige utbetalinger blir heller ikke omtalt.

Ytelser til enslige forsørgere er et tema som til alle tider har vært «politisk brennbart»³. Hvorvidt det bør ytes stonad til enslige forsørgere er ikke bare en politisk vurdering av hva som er økonomisk forsvarlig og riktig av staten gjøre, men det henger også sammen med moralske verdier som har et solid fotfeste i kultur og religion hvor ekteskapet har vært den aksepterte samlivsformen.

1.2 Rettskildene

Her omtaler jeg kort de rettskildene som er mest relevante for temaet i oppgaven.

Bestemmelsene som regulerer stonad til enslige forsørgere foreligger i folketrygdlovens kapittel 15. Lovteksten står sentralt som kilde. Dette er et rettsområde med få relevante bånd til utenlandske rettskilder. Rettsområdet rammes ikke av EØS-avtalen. Norge har fått innvilget unntak på bakgrunn av at ytelser til enslige forsørgere i resten av EØS-landene er å anse som sosiale tjenester. Jeg gjør dermed ikke bruk av noen utenlandske kilder i oppgaven.

1 Skatteloven § 15-4

2 Barnetrygdloven § 9

3 Kjønsstad (2004) s. 30

For tolkning av lovteksten tar jeg i bruk rettsavgjørelser, trygderettskjennelser, forarbeider, rundskriv fra Nav samt noe juridisk litteratur.

Når det kommer til rettspraksis så foreligger det per dags dato ingen avgjørelser fra Høyesterett. Det finnes kun noen få dommer avsagt av lagmannsrettene. Derimot finnes det rikelig med trygderettspraksis. Trygderetten er et uavhengig forvaltningsorgan. Som rettskilde har ikke kjennelser fra trygderetten like stor vekt som domstolsavgjørelser. Imidlertid så er Trygderetten ankeorgan for Nav, og trygderettskjennelser ankes direkte til Lagmannsretten, noe som i praksis gir trygderetten relativt stor juridisk tyngde.⁴ Videre har Høyesterett uttalt at uttalelser i enkeltkjennelser fra trygderetten ikke kan gis selvstendig vekt, men at avgjørelser fra trygderetten kan gis «vekt i den utstrekning de kan tas som uttrykk for eller har gitt seg utslag i en fast konsistent praksis»⁵. Ved vurderingen av om en trygderettskjennelse skal tillegges vekt i et tolknings spørsmål, må det med bakgrunn i høyesteretts uttalelser i den saken legges vekt på hvorvidt avgjørelsen samsvarer med praksis fra Nav, hvorvidt resultatet har blitt fulgt opp av Nav i etterkant av avgjørelsen, samt hvorvidt det er andre, senere trygderettskjennelser som er kommet til samme resultat.

Nav er forvalter av ytelsene til enslige forsørgere og har utarbeidet egne rundskriv om temaet. Disse har i utgangspunktet liten rettskildemessig vekt, men kan tjene som veiledning til hvordan de forskjellige lovbestemmelser kan tolkes. Videre kan uttalelser i rundskrivet tillegges rettskildemessig vekt dersom de er uttrykk for en langvarig og konsekvent praksis.⁶ Rundskriv fra Nav har også blitt tillagt veiledende vekt i lagmannsretten.⁷ Videre gir rundskrivet en indikasjon på hvordan Nav internt søker å anvende bestemmelsene. Dette gir en pekepinn i retning av hvordan reglene håndheves. Jeg vil derfor ta i bruk Nav sine rundskriv der det ikke har lyktes meg å finne rettsavgjørelser.

4 Se trygderettsloven

5 Rt-2005-1757 avsnitt 45

6 Rt-1995-54

7 Se eksempelvis LA-2009-7964

Det foreligger lite juridisk litteratur innenfor emnet. Det står kort og summarisk i enkelte bøker,⁸ men ingen verk som går mer i dybden. Jeg har funnet én artikkel om emnet skrevet av Hege Brækhus⁹. Imidlertid så fremsetter hun flere påstander som ikke bekreftes gjennom kildehenvisninger, noe som gjør at den har liten verdi som kilde. I tillegg finner jeg det mer hensiktsmessig å gå til primærkilder som lovtekst, forarbeider og avgjørelser.

1.3 Disponering/disposisjon

Jeg tar først for meg den historiske utviklingen av stønadssystemet til enslige forsørgere fra dets spede begynnelse på slutten av 1800-tallet og frem til dagens system. Deretter gir jeg en kort innføring i dagens system, hvem som mottar ytelser og hensyn bak bestemmelsene. Innføringen er ment å danne et grunnlag for resten av oppgaven.

Hoveddelen av oppgaven utgjøres av kapitlene tre til ni. Der redegjør jeg nærmere for de generelle vilkårene i folketrygdlovens kapittel 15, overgangsstonad, utdanningsstonad, ytelser til barnetilsyn og tilskudd til flytting. Avslutningsvis skal jeg foreta en vurdering av systemet slik det fremstår i dag.

⁸ Se blant annet Kjørstad/Syse (2005)

⁹ Brækhus (2009)

2 Innføring i stønadssystemet til enslige foreldre etter folketrygdlovens kapittel 15.

2.1 Historisk bakgrunn

Frem til og med 1800-tallet var det vanlig å anse menneskers liv og deres muligheter i livet som en del av arv og skjebne.¹⁰ På slutten av 1800-tallet skjedde det endring i tenkemåten både i Norge og ute i Europa. Barns oppvekstmiljø kunne nå ha innvirkning på personens fremtid og dermed i hvilken grad vedkommende kunne bidra til samfunnet. Derfor ble det etter hver ansett som en investering for staten å bidra med midler til de som selv ikke evnet å forsørge seg selv og sine barn.

Stønad til enslige forsørgere har en relativt lang historie i Norge. Et av de første spede steg ble tatt i 1892 gjennom vedtakelsen av «Lov om underholdsbidrag til barn, hvis foreldre ikke har inngått ekteskap med hverandre». Her ble far gitt en plikt til å forsørge barnet. Dette høres bedre ut enn det som var det reelle tilfellet, da det var overlatt til barnets mor å kreve inn pengene. Denne loven har lite med stønad til enslige forsørgere å gjøre, men den kan sees som et utslag av den endrede tenkemåten og er dermed relevant for å belyse utviklingen mot et system hvor staten bidrar mer direkte til den enkeltes velferd.

Neste skritt ble tatt ved vedtakelsen av flere sosiale lover i 1915. Disse lovene har i ettertid blitt kalt de Castbergske barnelover. Mannen bak navnet var Norges første sosialminister, Johan Castberg¹¹, som tidligere hadde vært bl.a. justisminister. Av de Castbergske barnelover er «Lov om forsorg for barn» av 10.04.1915 den mest relevante for emnet her. Den hadde som formål sikre den økonomiske situasjonen til mødre som ble stående uten bidrag fra barnefar. Gjennom ordningen skulle mor få mulighet til å være hjemme og stelle spedbarnet sitt i opptil seks måneder. Det var på den tid et problem med høy spedbarnsdødelighet blant barn født utenfor ekteskap. Senere skulle

¹⁰ Bjørnson (1994) s. 111

¹¹ Bjørnson (2000) i SNL

refusjon søkes hos far. Dersom han ikke gikk med på dette, ville han bli satt under fattighjelp, noe som medførte bortfall av en rekke borgerrettigheter.¹² Kommunene skulle ha ansvar for gjennomføringen. Imidlertid så ble det i praksis liten endring for mødre og deres barn, da det var sjelden loven ble brukt.¹³

Neste steg ble tatt i lys av lov om forsorg av barn. Oslo kommune innførte i 1920 «morstrygden». Denne innebar stønad både til enker og mødre av barn født utenfor ekteskap. Stønad kunne tilstås frem til barnet fylte 15 år. Det var nå den enkeltes behov som skulle være avgjørende for om vedkommende skulle få stønad. Det var ikke lenger relevant hvorfor behov hadde oppstått. I tillegg skulle stønaden fungere som en hjelp til selvhjelp ved at stønaden bevisst ble satt lavt og det var et fribeløp før arbeidsinntekt kom til avkortningen i stønaden. Andre kommuner fulgte senere etter.¹⁴

Prinsippene som ble innført med morstrygden, ble førende for neste steg i utviklingen. Lov om enke og morstrygd, i kraft fra 1.1.65. Her var arbeidslinjen viktig. Stønad ble først gitt etter behovsprøving av den enkeltes evne til selvforsørgelse. Loven hjemlet en stønadsordning til gjenlevende ektefeller og ugifte mødre. De skilte og separerte ble utelatt da det ble ansett som den eventuelt forhenværende ektemanns ansvar å forsørge disse. Eventuelle bidrag fra far til ugifte mødre gikk til fradrag i stønaden. Loven inneholdt en mulighet for stønad til utdanning og barnetilsyn. Imidlertid hadde regelverket flere mangler. For eksempel var ikke begrepet «ugift» definert. Allikevel ble det ikke gitt stønad til mødre som bodde sammen med barnets far. Den typen samboerskap ble tolket slik at mor ble ansett som selvforsørget gjennom arbeidet hun gjorde i hjemmet.¹⁵ Dette kvinnesynet ble foreldet samtidig som målet ble å få flest mulig kvinner ut i inntektsgivende arbeid. Sett fra dagens perspektiv motarbeider en slik tolkning arbeidslinjen. Videre må det kunne sies at det var et stort hull i ordningen at de skilte og separerte ikke hadde rett til stønad. De mødre som ikke fikk bidrag fra

12 Bjørnson (1994) s. 113 og s. 120.

13 R15-00-11, pkt. 1.2

14 Bjørnson (1994) s. 121 og NOU 1996:13 pkt. 11.1.2

15 R15-00-11, pkt. 1.2

ektemannen, ble overlatt til å søke hjelp etter datidens lov om sosial omsorg.¹⁶

Lov om enke- og morstrygd ble inkorporert i folketrygdloven av 1967. Da ble stønad til enker og ugifte lagt i hvert sitt kapittel som ulike stønadssystemer med noe ulikt regelverk. Til en ugift mor ble stønaden utvidet. Tidligere ble det gitt stønad fra 6 uker før fødsel til barnet fylte 7 år. Nå kunne stønad gis fra to måneder før fødsel og frem til barnet fylte ti år. Ordningen med refusjon i underholdsbidrag ble fjernet. Det forelå heller ikke her en definisjon av begrepet «ugift mor». Tolkning og praksis på dette området ble videreført frem til en endring i 1972. Først da kunne forholdet til barnefaren føre til bortfall av stønad. I 1972 så vi også et annet viktig utviklingstrinn. Ektemannen var ikke lenger økonomisk ansvarlig etter at ekteskapet var havarert. Skilte og separerte fikk rett til stønad gjennom lov om stønad til skilte og separerte. Loven ble inkorporert i folketrygdloven i 1981. Samtidig fikk også fedre rett til stønad. Men det var først i 1990 stønad kunne tilstås enslig forsørger som hadde fått foreldreansvar etter barnelovens § 36.¹⁷

Ordningen ble videreført slik som den nå fremstod i folketrygdloven av 1997. Imidlertid ble det innført en rekke endringer 1.1.1998. Endringene gikk i stor grad ut på at arbeidslinjen ble styrket, og har ført til dagens system som blir omtalt under. I forbindelse med endringen som ble innført, mente Regjeringen at tiden nå var inne for blant annet å korte ned stønadstiden. Mulighetene for barnepass var nå vesentlig bedre utviklet enn for bare ti år siden. Det var innført skolestart for seksåringer og skolefritidsordningen ble bygget ut. Videre ble perioden med foreldrepenge forlenget. Selv om det da ikke var full barnehagedekning, så ble mulighetene for barnepass ansett tilstrekkelige til å kunne forkorte stønadstiden. Samtidig ble muligheten for at noen ikke fikk barnepass veiet mindre enn hensynet til mødres mulighet til å komme ut i arbeid. Det ble ansett som enklere å komme tilbake til arbeidslivet etter tre år fremfor de tidligere ti. En siste viktig endring kom i 1999. Da ble det satt begrensninger i rettigheten til stønad for forsørgere som var samboer med en annen en barnets far eller

16 Sosialomsorgsloven

17 R15-00-11 pkt 1.2 og endringslov av 15.12.1989 nr.19

mor.¹⁸

2.2 Dagens system

Folketrygdloven kapittel 15 gir enslige foreldre som oppfyller gitte vilkår rett til én eller flere ytelser. Det er tre grupper av ytelser som kan bli aktuelle; overgangsstønad, stønad til barnetilsyn og stønad til utdanning. Det kan i tillegg gis tilskudd til kostnader ved flytting for å få seg arbeid.

Formålet med ytelsene er som beskrevet i § 15-1 å gi de aktuelle foreldre en form for hjelp til å klare seg selv. Ytelsene er ment å være midlertidige. De skal i en begrenset tidsperiode fungere som inntekt mens stønadmottakeren omstiller seg til et liv som enslig forsørger. Etter lovendringen som trådte i kraft 1. januar 1998¹⁹ ble tidsperioden man kan motta stønad vesentlig forkortet. Frem til da kunne man velge å ha stønad som eneste inntektskilde frem til det yngste barnet fylte ti år. Nå er grensen satt ved tre år. Endringen ble gjort fordi det ble ansett å være best for samfunnet å ha flest mulig ut i arbeid. Kortere stønadsperiode ble da ansett for å være formålstjenlig da det er vanskeligere å komme ut i arbeid etter en lang fraværsperiode enn en kort.²⁰ Dette kan sees i sammenheng med retten til å ta ut ulønnet permisjon i inntil to år utover normal foreldrepermisjon. Denne retten bidrar til at enslige forsørgere som før barnets fødsel har en jobb, ikke mister denne mens de er hjemme med omsorg for små barn.²¹

Dagens system muliggjør overgangsstønad også etter at det yngste barnet er fylt tre år, men da stilles det krav om yrkesrettet aktivitet. Aktivitetskravet kan blant annet oppfylles gjennom inntektsgivende arbeid over 50% av fulltid og utdanning. For å få stønad til utdanning og barnetilsyn er det i praksis et krav om aktivitet fra søkerens side. Det ligger i stønadenes natur, da formålet er å gjøre stønadmottakeren i stand til å gjennomføre nødvendig utdanning eller arbeid.

18 R15-00-11 pkt. 1.2 og Bjørnson (1994) s. 122-125

19 Lov om endring i lov om folketrygd av 28.2.1997 nr. 20

20 Se ot.prp.nr8 (1996/1997) pkt. 4.3

21 Se Arbeidsmiljølovens § 12-5(3) og Arbeidsmiljøloven av 1977 § 31(5)

For å få rett til stønad kreves det at søkeren er enslig forsørger med aleneomsorg for barn. Bevisbyrden ligger på den som mener seg berettiget til stønad. Søkerens uttalelser her legges normalt til grunn, med mindre det foreligger opplysninger som tilsier at vedkommende ikke er enslig.

2.3 Hensyn bak bestemmelsene

De forskjellige stønader som gis etter kapittel 15 har alle som underliggende formål å bidra til at enslige forsørgere ikke faller utenfor samfunnet på grunn av omsorgen for barn. Det blir sagt i ot. prp. nr. 76 (2007-2008) at stønaden skal «avhjelpen den meirbelastning» det er å være enslig forelder. Med merbelastning her menes det at det blir mer arbeid på den enslige forelder enn der hvor begge foreldrene tar lik del i omsorgen for barnet. Det er videre pekt på i proposisjonen at det er omsorgen for barn som utgjør merbelastningen, ikke det faktum at de økonomiske utgiftene er høyere for enslige enn for samboere. Folketrygdlovens § 15-1 angir at formålet med ytelsene er å sikre inntekt og gi midlertidig hjelp til selvhjelp til enslige forsørgere som er medlem av trygden.

2.4 Hvem er stønadsmottakere etter kapittel 15?

Det kan være ulike bakenforliggende årsaker som gjør at en enslig forelder ikke evner å forsørge seg selv og barnet. Eksempelvis kan det oppstå merkostnader i forbindelse med et brudd mellom foreldrene, eller det kan være nødvendig - eller ønskelig - å gå ned til en lavere stillingsprosent for å få dagene til å gå opp. Andre igjen velger å kun leve på stønadene etter dette kapitlet mens barnet er under tre år.

De fleste stønadsmottakere er kvinner. Av de som mottar overgangsstønad og stønad til barnetilsyn, er bare 4,8 % menn.²² Imidlertid så er andelen barn i alderen 0-8 år som bor hos bare far tre ganger så høy som andelen menn som mottar overgangsstønad.

Statistikken er basert på antall barn som bor kun hos en forelder, uten steforelder. En mulig årsak til dette er at fedre i større grad blir i arbeidslivet eller har såpass høy

²² Totalt 33.650, 1.614 menn, 30.06.11, nav.no

inntekt at de ikke mottar overgangsstønad.²³ Basert på dette kan stønadssystemet sies å være en hjelp til livsopphold og selvhjelp for kvinner.

Hvis vi ser på alderen til mottakerne av overgangsstønad og stønad til barnetilsyn, så er aldersgruppen 30-39 år noe større enn aldersgruppen 20-29, se tabell under.

Tabell 1, aldersfordeling blant mottakere av overgangsstønad og stønad til barnetilsyn²⁴

Aldersgruppe	<20	20-29	30-39	>40
Andel mottakere	1,9%	35,6%	43,9%	18,6%

Omtrent 14 % av de som mottar overgangsstønad er innvandrere. Enslige forsørgere med innvandrerbakgrunn fra ikke-vestlige land utgjør 13% av enslige forsørgerne totalt sett i Norge.²⁵ Det er med andre ord en noe høyere andel av innvandrerne som mottar stønad enn blant personer født i Norge av foreldre født i Norge når man ser isolert på hver gruppe. Med «innvandrere» menes her personer som har innvandret til Norge, eller er barn av personer som har innvandret til Norge.

2.4.1 Hvor mange mottar stønad?

Naturlig nok er det færre som mottar overgangsstønad nå enn før lovendringen i 1998. Dersom regjeringens forslag om styrket aktivitetskrav blir vedtatt vil tallet gå ytterligere ned da stønaden forkortes etter arbeidsinntekt. Se oppgavens punkt 4.6 og 4.5.2.

Tabell 2, antall mottakere av overgangsstønad og stønad til barnetilsyn²⁶

År	1998	2004	2010
Overgangsstønad	18 536	12 404	11 870
Stønad til barnetilsyn	12 581	15 051	11 931
Overgangsstønad og stønad til barnetilsyn	26 127	14 608	11 830
Totalt	57 244	42 063	35 631

Som vi ser ovenfor er det totale antall mottakere av overgangsstønad og stønad til

²³ Ssb.no, barn

²⁴ Nav.no, tall og analyse, familie og omsorg

²⁵ NOU 2011:7 pkt 9.3.2 og Faforapport2010:32

²⁶ Nav.no, tall og analyse

barnetilsyn sunket betraktelig de siste tolv årene. Dette henger blant annet sammen med lovendringen i 1998, se punkt 2.2. Nav har ikke publisert lignende tall for utdanningsstønad eller tilskudd til flytting.

2.5 Terminologi

2.5.1 Nav

Nav er en forkortelse for Ny arbeids- og velferdsetat. Etaten er ikke lengre ny, men betegnelsen er fortsatt i bruk. Nav ble etablert ved Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen av 16.06.2006 nr.20. Formålet var å samkjøre forvaltningen av rettigheter og plikter i feltene arbeid, trygd og sosialtjenester. Dette på bakgrunn av et behov for å gjøre forvaltningen enklere for brukerne, gjøre den mer helhetlig og effektiv, samt for å få flere ut i arbeid.²⁷

2.5.2 «Enslig mor eller far»

Begrepet «enslig mor eller far» i lovens kapittel 15 er ikke entydig. Det kreves at man har aleneomsorg for barn. I dagligtale blant lekmenn brukes alenemor/alenefar i mye større grad enn «enslig forsørger». Dermed fremstår lovens begrep språkmessig noe kunstig.

Begrepet avgrenses positivt. «Som enslig mor eller far regnes de som er ugift i den forstand at de aldri har vært gift, og de som er skilt eller separert»²⁸. Dette kan sees i lys av at begrepet har utviklet seg over tid. Da folketrygdloven av 1966 ble vedtatt var samfunnsbildet ganske annerledes enn det vi har i dagens samfunn. Andre samlivsformer enn ekteskap var ikke alment akseptert. Ved stønad til enslige forsørgere er samboerskap nå i stor grad likestilt med ekteskap. Dette innebærer blant annet at eldre praksis på området må leses i lys av det endrede samfunnsbildet.

Enker og enkemenn faller utenfor begrepet. Det er gitt egne stønadssystemer for

27 St.prp.nr.46 (2004/2005)

28 Brækhus (2009) s.182

«gjenlevende ektefelle» i folketrygdlovens kapittel 17.

2.5.3 «Arbeidslinja»

Arbeidslinja er en betegnelse for politiske ønsker, verdier og vilje om å få flest mulig ut i arbeid. Selve uttrykket ble lansert i Stortingsmelding nr. 39. (1991-1992) og ble bygget videre på i velferdsmeldingen²⁹. Det var der et overordnet mål at velferdsordningen i størst mulig grad skulle motivere til arbeid.³⁰ I forbindelse med enslige forsørgere er arbeidslinjen relevant fordi den lå til grunn for innføringen av kravet til yrkesaktivitet fra yngste barn fyller ti år i 1998 og nå i forbindelse med regjeringens forslag om å senke grensen til ett år. Den ligger videre til grunn for formålet i § 15-1.

29 St.meld nr 35 (1994-1995)

30 NOU 2000:27 punkt 7.5

3 Generelle vilkår for ytelser etter folketrygdlovens kapittel 15

Her skal jeg redegjøre for de generelle vilkår som gjelder for å få rett til en eller flere av stønadene etter kapittel 15.

3.1 Medlemskap i folketrygden

Det er et grunnleggende vilkår at søkeren er medlem i folketrygden. Ytelser til enslige forsørgere fordrer etter § 15-2 en medlemstid på tre år før søkeren eventuelt kan tilstås stønad.

Hvorvidt man er medlem i trygden eller ikke reguleres i lovens kapittel 2. I korte trekk kreves at man har lovlig opphold og er bosatt i Norge, på Svalbard, Jan Mayen eller i norske biland. En person mister sitt medlemskap ved fravær fra ovennevnte områder i mer enn 12 måneder, med mindre årsaken til fraværet faller inn under ett av unntakspunktene i § 2-5 (1) bokstav a-i. Bestemmelsen omfatter diplomater, soldater, norske studenter i utlandet, deltakere i FNs fredskorps, samt visse arbeidstakere på norske skip og fly.

De tre årene regnes normalt som de siste tre år før det søkes om stønad. Imidlertid gjøres det unntak fra denne regelen i visse tilfeller. Disse unntakene er regulert i forskrift³¹. For det første gjøres det unntak for enslig forsørgere som har vært langvarige medlemmer tidligere. Disse kan gis rett til stønad forutsatt at oppholdet varte kortere enn 10 år. For det andre kan det etter forskriftens § 2 gjøres unntak dersom «særlige grunner gjør det rimelig». I vurderingen skal det legges vekt på hvor og når stønadstilfellet oppstod, tidligere medlemskap og bakgrunnen for at den enslige forelderen kommer tilbake til Norge. For det tredje er det gjort unntak for flyktninger. For at unntaket skal kunne anvendes, kreves det etter ftrl. § 1-7 at søkeren er innvilget oppholdstillatelse etter reglene om asyl. I tillegg må vedkommende være medlem i

31 Forskrift L28.02.1997 nr. 19

trygden. Det siste unntaket gjelder også for statsløse.³²

Personer med frivillig medlemskap i trygden kan ha rett på ytelser som enslig forsørger, forutsatt at de oppfyller kravet om bosted. Motsatt har vi nordmenn som ikke er bosatt i Norge. Disse er gitt anledning til å søke om frivillig medlemskap, men vil normalt ikke ha rett til ytelser siden de ikke oppfyller kravet om botid.

3.2 Krav til opphold i Norge etter § 15-3

Det er satt som vilkår for rett til stønad at både søkeren og barnet oppholder seg i Norge. Dette medfører at personer bosatt utenfor Norge som hovedregel ikke har rett på ytelser. Imidlertid er det gjort unntak for kortere utenlandsopphold. Skal stønad tilstås kreves det enten at oppholdet ikke har en planlagt tidsramme på mer enn seks måneder, eller at oppholdet er i regi av en norsk arbeidsgiver.

Er oppholdet planlagt å vare lengre enn seks måneder har man ikke rett på stønad de første seks månedene utenlandsoppholdet varer.³³ Her vil det i praksis oppstå tilfeller hvor resultatet er forskjellsbehandling av enslige forsørgere. De som planlegger at oppholdet skal vare i mer enn seks måneder har ikke rett på stønad de første seks månedene, mens de som planlegger et kortere opphold som av forskjellige årsaker utvikler seg til et lengre opphold vil motta stønad frem til de endrer planene. Stønad som allerede er utbetalt, vil kun kreves tilbakebetalt dersom stønadsmottakeren forsettlig eller uaktsomt oppgav feilaktig opplysninger, jfr. § 22-15.

3.3 «Mor eller far»

Det er sentralt for ytelsene etter kapittel 15 at stønad gis til en «mor eller far». Men hvem er så barnets mor eller far?

3.3.1 Hvem som er barnets mor

Etter barneloven § 2 anses den som har født barnet som «mor». Her er det intet rom for

³² Jomark (2011) note 1014

³³ Jomark (2011) note 1016 og R15-00-11, kommentar til § 15-3

tvil. Det kan oppstå situasjoner med forveksling av barn, men det er sjelden relevant for dette rettsområdet. Videre kan det oppstå problemer ved såkalte surrogatavtaler. En avtale om å overta et barn på denne måten er ikke bindende, da barneloven § 2 ikke åpner for unntak her. Barneloven (heretter bl.) tar heller ikke hensyn til hvor egget kom fra, eller hvilken unnfangelsesmetode som ble brukt.

3.3.2 Hvem som er barnets far

Hvem som er barnets rettmessige far kan by på problemer. I Norge følges pater-est regelen som sier at den som på tidspunktet for fødselen er gift med barnets mor, er å anse som barnets far, jfr. bl. § 3 første ledd. Dersom partene hadde fått innvilget separasjon på fødselstidspunktet, gjelder ikke pater-est-regelen bl. § 3 tredje ledd. Da må den separerte ektefellen eventuelt erkjenne farskap etter bl. § 4. Dette foregår ved at far undertegner erklæring om farskap. Det kan gjøres før fødsel, på sykehuset etter fødsel eller på et senere tidspunkt til en av de opplistede myndigheter i bestemmelsens andre ledd. Dersom foreldrene er registrert som samboere, kan far erkjenne farskap uten mors signatur. Dette gjelder også dersom mor har oppgitt vedkommende som far, det enkleste er at dette gjøres i fødselsmeldingen. I alle andre situasjoner må mor undertegne på at han er far.

Et farskap kan ikke deles opp i perioder og fordeles, det varer livet ut. Det er kun en mann som juridisk er å anerkjenne som far til barnet. Dersom barnets far blir endret fra en mann til en annen mann gjennom en farskapssak, vil endringen få tilbakevirkende kraft.³⁴

3.3.3 Medmor

Med medmor menes en mors kvinnelige partner. For å avgjøre hvorvidt en person er å regne som barnets medmor gjelder de samme reglene for erkjennelse som for en far, jfr. bl. § 4 a. Allikevel er det noen avvik som kan presiseres.

Et barn kan ikke ha både en far og en medmor. For det første stilles det krav om at

³⁴ LG-2003-43895, avsnitt 11 i rettens bemerkninger

unnfangelsen skal skje ved assistert befruktning for å kunne oppnå medmorskap til barnet. Befruktningen må gjøres under «godkjent helsestell». Utenlandske klinikker kan godkjennes, men dette beror på vilkår som jeg ikke går nærmere inn på. Dersom befruktningen er skjedd på en klinikk som ikke er godkjent eller ved hjelp av en privat donor, er eneste måten for å oppnå foreldrerettigheter stebarnsadopsjon. For det andre må medmor godkjenne behandlingen før befruktningen finner sted. I bl. § 4 (6) er dette kun nevnt for samboere, men det kommer frem av forarbeidene at dette også gjelder for ektefeller.³⁵ Dermed skal det mye til for at det oppstår en situasjon hvor det også påstås å være en far inne i bildet.

3.3.4 Ervervelse av foreldreskap ved andre måter

Som mor og far regnes også de som har fått foreldreskap gjennom bl. § 38. Satt på spissen kan man si at det blir en ledig post som forelder dersom en eller begge av et barns foreldre avgår ved døden. Dette synes mest relevant i denne sammenheng dersom begge foreldre dør. Da vil det blir foretatt en avgjørelse på hvem som får foreldreansvaret.³⁶ Den som får foreldreansvaret blir å regne som «mor eller far» og gis dermed mulighet til å søke om stønad etter kapittel 15.

Som «mor eller far» regnes også de som er foreldre etter adopsjonsloven.³⁷ Det gjelder både der et ektepar har adoptert et barn sammen, og der hvor det er foretatt en stebarnsadopsjon. Ved adopsjon mister den biologiske far, mor eller medmor foreldrerettighetene og en eventuell rett til stønad etter kapittel 15.

3.4 Krav til sivilstatus - «ugift, separert eller skilt»

Kravet i § 15-4 om at søkeren må være «ugift, separert eller skilt» er ved første øyekast et konkret vilkår. Imidlertid så innebærer vilkåret en grensedragnings som kan synes uklart for den som søker i og med at samboerskap etter en viss tid også utelukker for stønad.

35 Ot.prp.nr. 33 (2007/2008) pkt 9.6.4.2

36 Bl. §§ 38 og 63

37 Lov om adopsjon av 28.2.1986 nr. 8

3.4.1 Ugift

Alternativet ugift skaper sjelden problemer. Ugift er det motsatte av gift. Det faktum at «skilt» er et eget alternativ her tyder på at med «ugift» menes kun de som aldri har vært gift.

Et problemområde som allikevel kan oppstå, er i tilfeller hvor den gjenlevende ektefelle først etter dødsfallet får omsorg for barn som ikke er avdødes barn. Situasjonen kan da være at den gjenlevende ektefellen ikke oppfyller vilkårene til pensjon etter § 17-5. Teoretisk kvalifiserer de heller ikke til stønad etter kapittel 15 siden en enke/enkemann familierettslig sett fortsatt er å anse som gift frem til vedkommende eventuelt gifter seg på nytt.³⁸ Med den bakgrunn kan det vurderes om stønad etter kapittel 15 skal innvilges.

3.4.2 Separert

I bestemmelsen er det sentralt at det «er reist sak». For at dette vilkåret skal være oppfylt, må det foreligge «stevning for domstolene», eller «begjæring hos fylkesmannen».³⁹ Den normale prosedyre er etter ekteskapsloven (heretter el.) § 27 å få separasjonsbevilling hos fylkesmannen. Hver av ektefellene kan, uavhengig av den andre, begjære separasjon etter el. § 29. Eksempelvis vil det være tilstrekkelig at den ene parten flytter ut med barna og begjærer separasjon hos fylkesmannen. Alternativet «stevning for domstolene» er i dag lite praktisk, da direkte skilsmisse ved dom er en sjeldenhet. Det eneste tilfelle hvor instituttet brukes er når det er utøvet vold.⁴⁰

Gyldigheten av en innvilget separasjon

Gyldigheten av separasjonen har betydning i vår sak for avgjørelsen av hvorvidt partene er separert. Ut av el. § 20 kan det leses at det er en forutsetning for at separasjonen skal være gyldig at partene ikke gjenopptar samlivet på varig basis. En kort forsøksperiode er mulig uten at det fører til at separasjonsbevillingen blir ugyldig. Nav har noen retningslinjer i sitt rundskriv på hvor lang perioden kan være. Ifølge disse kan partene fortsette å bo sammen i inntil seks måneder. Imidlertid vil separasjonen bli ugyldig

38 Lødrup(2004) s. 68

39 Ftrl. § 154 (3)

40 Lødrup(2004) s 81 og Brækhus(2009) s.191

allerede etter en måned, med mindre det foreligger en spesiell årsak til at de fortsatt bor under samme tak. Da skal det foretas en konkret vurdering i hvert tilfelle.

Faktisk separasjon

Har det funnet sted et faktisk samlivsbrudd kan det i visse tilfeller likestilles med separasjon. Det er listet opp fire forskjellige vilkårsalternativer i § 15-4 annet ledd bokstav a-d. Bestemmelsen er uttømmende. Felles for alle er at det må være reist sak, med mindre det etter bokstav d foreligger spesielle tilfeller.

For det første kan det ta tid fra en separasjonssak blir reist til den er avgjort. Unntaket i bokstav a åpner for at stønad kan gis dersom det er gått mer enn seks måneder siden det ble reist sak om begjæring av skilsmisse eller separasjon.

For det andre gjøres det unntak dersom det er mer enn seks måneder siden det ble begjæret sak om mekling etter el. § 26. Det er her en forutsetning at det er reist sak om separasjon eller skilsmisse.

For det tredje åpner ftrl. § 15-4 bokstav c for at kravet til sivilstatus er oppfylt dersom det har gått mer enn ett år siden det faktiske samlivsbruddet og det er reist sak. Et eksempel er at partene flytter hvert til sitt uten å ta ut separasjon. Den som har aleneomsorgen for barnet kan senere ha blitt gjort oppmerksom på at vedkommende har rett på stønad etter kapittel 15. Etter dette unntaket vil det ikke være behov for å vente ytterligere seks måneder for å kunne ha rett til stønad. Unntaket bidrar på denne måten til at de det gjelder evner å forsørge seg selv og barnet/barna.

Det fjerde og siste alternativet i bokstav d åpner for at kravet til sivilstatus kan oppfylles uten at det er reist sak i tilfeller hvor «spesielle forhold» har gjort det vanskelig eller umulig å reise sak. Bestemmelsen legger opp til en skjønnsmessig vurdering, hvor det må vurderes særskilt for hvert enkelt tilfelle. Manglende søksmålskompetanse er å anse

som et spesielt forhold. Derimot så er uenighet mellom ektefellene om forhold relatert til bruddet, situasjoner hvor en av partene er i fengsel, eller er flyktninger er ikke å anse som spesielle forhold. Religiøs overbevisning regnes heller ikke som et spesielt forhold. NOU 1986:2 legger her vekt på at separasjon er godtatt at den katolske kirke.⁴¹

Separasjon foretatt i utlandet?

Det kan oppstå problemer dersom ektefellene har fått innvilget separasjon i utlandet. Det formelle separasjonsinstituttet slik vi definerer det er et særnorsk fenomen. Det eksisterer noe lignede i Danmark og Sverige, men disse har ikke de samme kriterier som det norske. Følgelig kan det ikke automatisk antas at en utenlandsk separasjon er gyldig i Norge.

Skilsmisse foretatt i utlandet

Skilsmisse foretatt i utlandet må det også vurderes for hvert enkelt tilfelle hvorvidt skilsmissen er å anse som gyldig etter norske regler.

3.4.3 Skilt

Med «skilt» menes et ekteskap som har gått i oppløsning etter reglene i ekteskapslovens kapittel 4.

3.5 «Enslig»

Vilkåret «enslig» i § 15-5 referer til to ting. For det første kravet til sivilstatus i § 15-4, og for det andre et eventuelt samboerskap med andre enn barnefar/barnemor. Enker og enkemenn anses ikke som enslige her. De mottar egne ytelser med hjemmel i kapittel 17.

3.5.1 Nære boforhold etter § 1-5 fjerde ledd

Det kommer klart frem at en person ikke er «enslig» dersom vedkommende «lever i boforhold som nevnt i § 1-5».⁴² Etter dennes fjerde ledd er man ikke å anse som enslig dersom man bor i samme hus som barnefar/barnemor. Det er mange forskjellige boformer i dagens samfunn, og det kan være stor forskjell på hus. Bestemmelsen åpner

⁴¹ R15-00-11, kommentar til § 15-4 (2)d, se også TRR-2009-02193

⁴² § 15-5 (2) annet punktum

for å gjøre unntak dersom huset har fler enn fire boenheter.

3.5.2 «Andre nære boforhold» etter § 15-5 andre ledd

Det kan i tillegg være såpass nært boforhold mellom foreldre som ikke bor under samme tak, at de i praksis deler på den daglige omsorgen. Det blir her et spørsmål med vanskelige grensdragninger. Det kan vanskelig bevises i hvor stor grad den andre forelderen tar del i den daglige omsorgen av barna. Det kan videre være vanskelig å bringe på det rene forholdet foreldrene seg i mellom. Allikevel er dette en regel som krever at boforholdet blir bevist i størst mulig grad. Bevisbyrden ligger på søkeren.

Hva som mer konkret ligger i «andre nære boforhold» har vært oppe i Trygderetten flere ganger. Jeg skal nå samle sammen noen retningslinjer for hva som anses som «andre nære boforhold».

Foreldrene er naboer

I tilfeller hvor barnets foreldre bor i hvert sitt hus, men disse ligger rett ved siden av hverandre, kan resultatet bli at det foreligger et nært boforhold. I ankesak 11/00579 kom Trygderetten til det resultatet, men da la de også vekt på momenter som at far deltok i stor grad i omsorgen av barna, og at de kunne gå fritt mellom foreldrene.

Kan barnet gå fritt mellom foreldrene?

Nav har i sitt rundskriv lagt til grunn at dersom barna kan gå fritt mellom foreldrene, kan ingen av foreldrene anses for å ha klart mer av den daglige omsorgen enn den andre grunnet det nære boforholdet.⁴³ På den ene side kan synes urimelig i tilfeller hvor barnet selv ikke evner å gå mellom foreldrene alene, i tilfeller hvor barnet går på besøk til den andre av foreldrene uten at denne tar del i omsorgen for barnet, eller i tilfeller hvor det er mulig for barnet å gå fritt uten at det faktisk gjør det. Imidlertid blir dette teoretiske påstander som vanskelig kan bevises i praksis. Nav sitt utgangspunkt synes dermed rimelig. På den annen side bør det spørres om ikke dette strider i mot det faktum at bevisbyrden ligger hos søkeren, jfr første ledd. En slik regel hvor Nav konstant avviser

43 RF15-00-11, kommentar til § 15-5(2)

søknader hvor foreldre er naboer kan føre til at forsørgere som har behov ikke får innvilget stønad grunnet et boforhold som ikke kan vurderes. Dette synes uheldig og urimelig. Til støtte for dette er noen trygderettskjennelser som har gått i mot Nav sin praksis på dette området. Eksempelvis har vi ankesak 04/0358 hvor Trygderetten uttaler at det i den saken kreves noe mer enn at barnet kan gå fritt, det kreves et «felles eller tilnærmet felles nærmiljø utenom boligene som gjør at barnet i det daglige, og uten avtale, forholder seg til hvert av foreldrenes bolig som sitt hjem». Videre har vi ankesak 04/05100 hvor det forelå nære boforhold, men dette ikke kunne ha innvirkning da barnet kun var én måned gammelt og følgelig ikke kunne bevege seg fritt mellom foreldrene for egen maskin.

3.5.3 Grensen for samliv og samboerskap

Det kommer frem av § 15-5 tredje ledd at ingen er å anse som enslig dersom man «lever sammen med» en annen etter et av de tre alternative situasjoner listet opp i bestemmelsen. De blir omtalt under i 3.5.4. Imidlertid er det hensiktsmessig å si noe om hvor grensen for et samliv går. Det er en flytende grenseovergang her. Ingen vil sies å leve sammen med en annen dersom man har en fast overnattingsgjest en gang i halvåret.⁴⁴ Svaret er vesentlig mer komplisert dersom overnattingsgjesten kommer én gang i uken, og det foreligger et seksuelt samliv mellom de to. Vanskelig er det også hvis to personer bor sammen av praktiske årsaker, men ikke har noe samliv utover det.

Hvorvidt partene kan anses å leve sammen, skal avgjøres på bakgrunn av en «helhetsvurdering av det samlede bevisbilde»⁴⁵. Siden søkeren selv er ansvarlig for å sannsynliggjøre at han eller hun er enslig, blir det ikke aktuelt for Nav å vurdere dette nærmere med mindre søkeren ikke klarer å sannsynliggjøre dette eller det kommer inn opplysninger i motsatt retning av det søkeren har oppgitt. Hvor stor grad av sannsynlighetsovervekt som kreves, er ikke nevnt i kapittel 15. Trygderetten har i ankesak 07/00365 uttalt at det vil være tilstrekkelig med simpel sannsynlighetsovervekt.

44 Ankesak 1077/83, punkt II

45 LB-2009-29528, avsnitt 4 under rettens bemerkninger

Som utgangspunkt anses foreldre for å leve sammen dersom de bor i samme bygning, det være seg enebolig eller bolig med flere boenheter. Det gjøres unntak for bygninger med flere enn fire boenheter, da kan forelderen etter § 1-5 allikevel anses for å være enslig.

Videre legges det til grunn at det å leve sammen favner videre enn det å bo sammen. Partene kan bli ansett å leve sammen selv om de ikke bor sammen til enhver tid. Dette gjelder særlig i situasjoner der det foreligger en viss «personlig tilknytning»⁴⁶ og denne har en viss stabilitet. Som momenter det sees på kan nevnes varigheten av forholdet, hvorvidt de har konkrete fremtidsplaner og en vurdering av fellesskapet de har sammen. Konkrete planer om å gifte seg er ikke tilstrekkelig i seg selv. Det kreves at partene også har en viss grad av fellesskap på søkertidspunktet.⁴⁷

Det regnes som tilstrekkelig til å bli ansett for å leve sammen dersom partene oppholder seg like mye i den annens bolig som sin egen. Dette kom frem av en prinsipiell trygderettskjennelse vedrørende tilsvarende vilkår i den gamle lovens § 1.⁴⁸

Foreldrene anses for å leve sammen dersom de midlertidig bor hver for seg. Det avgjørende er at de vanligvis har felles bolig etter § 1-5 fjerde ledd. Her forutsettes det at de har opparbeidet seg en felles bolig. En midlertidig adskillelse kan være ganske lang – eksempelvis fører ikke adskillelse grunnet militærtjeneste til at den andre blir enslig.⁴⁹ En midlertidig adskillelse kan også bestå av mange, hyppige og korte adskillelser. Det har heller ingen betydning at forholdet mellom partene er turbulent.⁵⁰

Når det gjelder spørsmålet om hvor mange overnattinger som kan godtas før forholdet er å anse som et samboerskap foreligger det per dags dato intet klart svar. Nav opererer

46 Ankesak 1007/83 siste side.

47 R15-00-11, kommentar til § 15-5 (3) «andre bo og samlivsformer», TR02/04694

48 R15-00-11, kommentar til § 15-5 og ankesak 1007/83

49 R15-00-11, kommentar til § 15-5 (3)

50 LB-2003-94637, avsnitt 9 under rettens bemerkninger

ikke med en grense for hvor mange døgn som kan godtas. Lagmannsretten har sagt seg enig i at det ikke kan settes en fast grense, jfr LB-2009-29528 i avsnitt 4 under rettens bemerkninger. I samme avgjørelse kom søkerens eventuelle samboer med det utsagn at han ikke sov der mer enn to dager i uken i gjennomsnitt. I saken ble disse ansett å være samboere. Imidlertid kan ikke dette utsagnet brukes som en indikasjon, da det i den saken kom frem motstridende opplysninger fra partene og vitner. Søkerens samboer var selv usikker på antallet overnattinger.

Det kan oppstå tilfeller hvor en enslig forsørger får flere barn med samme partner uten at det er samboere etter egne uttalelser. Det kan da spørres om det foreligger et reellt samboerskap. Da bevisbyrden ble lagt på søkeren selv ble det i forkant av lovendringen vurdert hvorvidt det skulle vedtas en regel i den retning at foreldre som gjentatte ganger får barn sammen ikke kan sies å ha aleneomsorg for noen av barna. Imidlertid ble en slik avskjæringsregel ansett unødvendig når bevisbyrden ble lagt på søkeren.⁵¹ Det kan tolkes dithen at det vil være vanskelig for en søker i situasjonen som beskrevet å bevise at vedkommende faktisk ikke var samboer med barnefaren. Spørsmålet var opp i ankesak 10/01422. Der uttaler trygderetten at det fremstår som usannsynlig at en person som gjentatte ganger får barn med samme mann ikke er samboer med vedkommende. Retten går videre til å uttale at det foreligger en «presumsjon for at foreldre som får barn sammen også bor sammen» Imidlertid kom retten til det motsatte resultat i den saken. Objektivt sett var det flere andre momenter som talte for at de bodde hver for seg. Det kan leses ut av saken at selv om det eventuelt foreligger en presumsjon for at de er samboere, så vil det ikke kreves særlig mye mer for at et eventuelt samboerskap skal motbevises enn i andre tilfeller. Retten la eksempelvis ikke særlig vekt på at de hadde hatt samme postadresse og at det var foretatt pengeoverføringer mellom dem.

Hvorvidt partene har felles husholdning og økonomi er ikke relevant. Det er mange måter å løse familieøkonomien på, og et skille her ville blitt vanskelig. Det kan synes urimelig siden bortfall av stønad er basert på at den som er samboer med barnets mor

51 Ot.prp.nr. 76 (2007/2008)

eller far etter en viss tid bidrar til å forsørge barnet. Uten at det kan bevises statistisk kan det være tilfeller hvor den nye samboeren ikke ønsker å bidra til underhold av barnet.

3.5.4 Kan man ha samboer og samtidig være «enslig»?

Ved en normal språklig forståelse skulle man tro at et samboerskap ikke er kompatibelt med tittelen «enslig». Allikevel er det ikke nødvendigvis slik. Man er å regne som «enslig» etter § 15-5 i tilfeller hvor samboerskapet ikke faller inn under tilfellene listet opp i bestemmelsens tredje ledd.

Samboerskap med barnefar til ett eller flere av barna

For det første så sies det i tredje ledd litra a at man ikke er å regne som enslig dersom man lever sammen med en person man «har barn med». Det er her på det rene at det også gjelder dersom vedkommende ikke er «far eller mor» til alle barna.⁵²

Samboerskap med den tidligere eller separerte ektefellen

For det andre så er ingen etter tredje ledd litra b stønadsberettiget dersom en bor sammen med en man er «skilt eller separert fra». Som gift har man ikke rett til stønad i noen tilfelle etter dette kapitlet. Uten denne bestemmelsen kunne det oppstått situasjoner hvor ektepar skiller seg for å oppnå rett til stønad etter kapittel 15. En slik mulighet ville svekke ekteskapet som institusjon og undergrave formålet med kapittel 15 som er å yte hjelp til selvhjelp for enslige forsørgere. Selv om samboeren her ikke er «mor eller far» for ett eller flere av barna er man ikke «enslig». At forhold med andre enn barnefar utelukker for stønad kan leses ut av bokstav c.⁵³

Samboerskap som har vart over 12 måneder

Sist, men ikke minst, så utelukker tredje ledd bokstav c muligheten for å motta stønad mens man er samboer med en som ikke er «mor eller far». Er et samboerskap såpass etablert, er ikke den enslige forsørgeren etter lovverket lenger utsatt for merbelastning på grunn av omsorg for barn. Det ville med dette som grunnlag synes noe merkelig om man skulle ha rett på stønad når man lever i et samboerskap. Allikevel så vil ikke

⁵² Jomark (2011) note 1022

⁵³ Se også Jomark (2011) note 1022

bortfall av rett til stønad skje før samboerskapet har vart en viss tid. Grensen er satt ved 12 måneder. Har paret bodd sammen 12 av de siste 18 måneder, har ikke forsørgeren rett på stønad. Denne regelen innebærer flere ting. For det første har den som konsekvens at kortvarig(e) opphold i samboerskapet ikke automatisk fører til at søkeren forblir stønadsberettiget. Med andre ord forhindrer regelen til en viss grad at en stønadsmottaker jevnlig kan flytte inn og ut hos partneren sin for å opprettholde retten til å motta stønad. For det andre ville bortfall av stønad på bakgrunn av flyktige samboerskap ført til en veldig ustabil økonomisk situasjon for forsørgeren. Dette er noe som igjen ville gått utover barnet.

Det er her lagt opp til et system basert på tillit mellom den enslige forsørger og forvaltningen. Det er nærliggende å tro at dette kan virke oppmuntrende på stønadsmottakere til å være ærlig rundt egen boform.

Det vil oppstå flere vanskelige grensdragninger her. Se under punkt 3.7.2 for redegjørelse av hvilke momenter det legges vekt på.

Samboerskap som har vart kortere enn 12 måneder

Etter § 15-5 fjerde ledd mister enslige mødre retten til stønad dersom hun «lever sammen med en mann som ikke kan utelukkes å være far, med mindre hun sannsynliggjør at han ikke er far til barnet».

«Lever sammen» med skal her tolkes snevrere enn i §§ 1-5 og 15-5 tredje ledd. Dette betyr at det settes som krav at partene faktisk bor sammen.⁵⁴ Forhold basert på et løst fellesskap mellom partene vil falle utenfor her, også tilfeller hvor partene har vært sammen en stund og har konkrete fremtidsplaner sammen.

Det må så spørres hva som skal til for at en mann kan utelukkes å være barnets far.

⁵⁴ Jomark (2011) note 1025

Etter forskriften⁵⁵ kan dette gjøres dersom det etter barneloven er fastsatt resultat som sier at vedkommende ikke er barnets far. Dette kan gjøre enten gjennom skriftlig vedkjennelse fra barnets biologiske far, eller ved rettskraftig dom eller forelegg. Forskriften hjemler en annen mulighet for å få avklart hvorvidt vedkommende er barnets far eller ikke. Etter forskriften er Nav gitt mulighet til å kreve blodprøver og DNA-analyser.

3.6 «Aleneomsorg»

Det er en hovedforutsetning for rett på stønad at den enslige forelderen må ha aleneomsorg for barnet. Det er gitt en legaldefinisjon av begrepet i § 15-5 andre ledd. Det kreves at den ene har «klart mer av den daglige omsorgen enn den andre av foreldrene». Det skal legges vekt på den faktiske omsorgen. Hva som er avtalt er ikke relevant dersom avtalen ikke blir fulgt.⁵⁶

Det kommer klart frem av bestemmelsen at aleneomsorg kun vurderes i forhold til barnets foreldre. Hvorvidt en samboer uten foreldreansvar tar del i den daglige omsorgen tas ikke med i vurderingen av hvorvidt en mor eller far har aleneomsorg. Videre kan en forelder ha aleneomsorg, selv om de begge har foreldreansvar. Det er heller ikke relevant hvem av foreldrene som bruker mest penger på barnet i form av gaver. Det avgjørende er hvem som utfører det meste av den daglige omsorgen.⁵⁷

3.6.1 Hvor mye mer er «klart mer»?

En normal språklig forståelse her gir en tolkning av at det kreves mer enn bare en liten overvekt. Tilnærmet delt omsorg er ikke tilstrekkelig. På den annen side vil vanlig samværsrett etter bl. § 43 være innenfor.⁵⁸ I mellom disse ytterpunktene kommer det spørsmål om grensedragning. Hvert enkelt tilfelle må vurderes konkret.

I ankesak 11/00469 kom Trygderetten basert på forarbeider og tolkning av ordlyden

55 F11.03.1997nr. 22

56 TR08/01822, TR08/02692 og NOU1990:20, utkastets § 8-5

57 Jomark (2011) note 1020

58 Jomark (2011) note 1020

frem til at det ikke kreves at en forelder har mer enn 66,6% av den daglige omsorgen for å ha «klart mer». I samme avgjørelse kom Trygderetten frem til at 60% var tilstrekkelig, men uttalte videre at den prosentsatsen utgjør et «grensetilfelle».

3.6.2 Hvor varig er «varig»?

Med «varig» menes det at ordningen foreldrene i mellom om hvor barnet skal oppholde seg må være fast. Ordningen må innebære at barnet tilbringer noenlunde samme tid hos foreldrene fra måned til måned. Eksempelvis er kravet til «varig» oppfylt dersom det er skriftlig avtalt foreldrene i mellom at barnet skal ha normal samværsordning som etter barnelovens § 43 innbefatter annenhver helg, en ukedag og noen ferier hos far - resten hos mor. Kravet til varig vil ikke være oppfylt dersom barnet går fritt mellom foreldrene og overnatter der hvor det passer det selv og foreldrene til enhver tid. Se punkt 3.5.2.

3.6.3 Bortfall ved nære boforhold

Det presumeres i §15-5 annet ledd at ingen har aleneomsorg for barn dersom de har et nært boforhold. Se redegjørelsen over under pkt. 3.5.1-2.

3.7 Sannsynliggjøre

Det kreves innledningsvis i § 15-5 at søkeren selv må «sannsynliggjøre» at han eller hun er enslig forsørger med aleneomsorg etter vilkårene gitt i bestemmelsen.

3.7.1 Bakgrunnen for at bevisbyrden ligger hos søkeren

Tidligere ble det tatt for gitt at man var enslig forsørger dersom man var ugift. Dette ble gradvis endret frem til i dag hvor bevisbyrden ligger hos søkeren.⁵⁹ I tiårene frem mot endringen var det mange utbetalinger til ugifte foreldre som var samboere og følgelig evnet å forsørge seg selv uten støtte. Det var et utbredt problem med misbruk av systemet. Antall saker med spørsmål om misbruk hadde steget de siste årene. I 2006 var en tredjedel av alle tips om mulige misbruksaker relatert til enslige forsørgere. Antall saker som endte med anmeldelse var 111. Med dette som bakgrunn kom det frem et ønske om å snu bevisbyrden for å få ned antallet utbetalinger til folk som falt utenfor målgruppen i kapittel 15. Det ble lagt til grunn i forarbeidene at det ville være mer

⁵⁹ Endringen trådte i kraft 1.1.2009 gjennom lov 16.1.2009 nr. 5

hensiktsmessig om bevisbyrden lå på søkerne. Det skulle være enklere for søker å forholde seg til at søkeren selv har bevisbyrden samt at det ville lette saksbehandlingen for forvaltningen. Videre er det lagt vekt på at det som utgangspunkt i sivilretten er den som mener å inneha en rett, som må bevise det.⁶⁰

3.7.2 Hva overprøves?

Da bevisbyrden nå ligger hos søkeren, vil dennes opplysninger i all hovedsak bli lagt til grunn. I en slik sak kan det være at opplysningene skurrer, eller det kommer inn opplysninger og tips som tyder på det motsatte av hva søkeren selv har opplyst. Dersom det foreligger «klare objektive opplysninger» som tyder på at søkerens opplysninger ikke stemmer, skal forholdet undersøkes nærmere av Nav.⁶¹

Ved vurderingen av om det foreligger et ekteskapslignende forhold, så er det søkeren som skal legge frem opplysninger. Nav overprøver ikke dette. Det sier seg selv at bevis her vanskelig kan fremlegges den ene veien eller den andre. Allikevel kan det oppstå tilfeller der forholdet blir satt under tvil. Har søkeren gitt opplysning til en annen offentlig etat at vedkommende er i et ekteskapslignende forhold, så kan opplysningen gitt til den etaten legges til grunn.⁶²

Hvilke momenter legges det vekt på ved en overprøving?

Avgjørelsen av hvorvidt en søker er enslig, skal bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfelle. Allikevel kan det være hensiktsmessig å samle sammen noen konkrete momenter som har vært tillagt vekt i tidligere saker. Dette kan gjøre det enklere for fremtidige søkere selv å vite hvor grensen går, og hva de selv skal oppgi som sivilstatus.

Folkeregistrert adresse

Hvor søkeren og dennes eventuelle samboer har sin folkeregistrerte adresse, er ikke et moment som kan tas i betraktning, det er de reelle forholdene som er avgjørende, jfr

60 Ot.prp.nr 76 (2007/2008) pkt 4.7

61 LF-2008-29838, avsnitt 6 under rettens bemerkninger

62 R15-00-11, kommentar til § 15-5 (3)

LB-2009-29528 og LB-2004-94637.

Opptak av felles lån

Dersom det tas opp felles lån til kjøp av felles eiendom eller gjenstand, er det et moment som taler i retning av at de har noe felles og ønsker å ha et visst fellesskap. Dette antyder at søkere i samme situasjon ikke kan anses å være enslig. Men dette momentet er i seg selv ikke tilstrekkelig til å konstantere samboerskap, jfr LF-2008-29838.

Hvordan de selv oppfatter sivilstatusen

Dette kan synes et åpenbart vilkår på grunn regelen om sannsynliggjøring. Imidlertid kan det være tilfeller hvor det kommer frem under saken at den andre parten har en oppfatning til parets sivilstatus som avviker fra søkerens. Dette momentet er heller ikke i seg selv nok til å fastslå et samboerskap. Eksempelvis i LF-2008-29838 hvor den andre parten skal ha oppfattet seg som samboer med søkeren. Imidlertid ble det ikke funnet andre håndfaste bevis, og det kunne dermed ikke sies at partene i saken levde sammen i tidsperioden det var snakk om.

En annen situasjon som kan oppstå, er hvor søkeren opplyser én ting til Nav, og noe annet til en annen offentlig myndighet. Uttalelse til politiet kan tas med i betraktningen, se TR 10/01520 hvor en uttalelse til politiet i forbindelse med husbråk ble ansett som en opplysning det ikke kunne sees bort ifra.

3.7.3 Hva kreves for at det skal være sannsynliggjort?

Bestemmelsen spesifiserer ikke nærmere hvor mye som kreves for at det skal være sannsynliggjort fra søkerens side. I praksis ved utøvelsen hos Nav så blir søkeren gitt beskjed om å fylle ut opplysninger vedrørende sivilstatus på egen blankett. Det kreves ikke at søkeren må fremlegge fysiske bevis. Det blir kun aktuelt dersom det foreligger tvil rundt opplysningene gitt på blanketten. Det må da foretas en konkret vurdering i hver tilfelle. En viss veiledning er å finne i det sivilrettslige prinsippet om alminnelig overvekt. Dette innebærer en sannsynlighetsovervekt på 50%, følgelig er det

tilstrekkelig at det ene er knapt mer sannsynlig enn det annet⁶³.

Departementet uttaler at jo flere indikasjoner på at forsørgeren ikke er enslig, jo mer må kreves for at det skal anses som sannsynliggjort at vedkommende er enslig etter § 15-5.⁶⁴

63 R15-00-11, kommentar til § 15-5, TRR-2009-01638

64 Ot.prp.nr 76 (2007-2008) pkt.4.7.2

4 Overgangsstønad

4.1 Generelt

Overgangsstønad er en livsoppholdsytelse. I en begrenset periode kan det tilstås stønad til livsopphold uten at det stilles krav til yrkesrettet aktivitet. Stønaden har som formål å bidra til at stønadmottakeren mentalt kan forberede seg på å forsørge seg selv.⁶⁵

Overgangsstønad er hjemlet i § 15-6, og kan gis i et visst antall år i konkrete tilfeller. Forutsetningen er at søkeren oppfyller de generelle vilkårene for stønad etter kapittel 15. Videre må søkeren «midlertidig være ute av stand til å forsørge seg selv». Det kan være forskjellige årsaker til at vedkommende midlertidig ikke forsørger seg selv ved inntekt. Bestemmelsen åpner for tre konkrete årsaker: omsorg for barn, nødvendig utdanning eller er i en omstillingsfase. Årsakene henger naturlig sammen i den forstand at omsorg for barn er en grunnleggende forutsetning for stønad etter kapittel 15.

4.1.1 Omsorg for barn

Med omsorg for barn menes her ikke bare aleneomsorg, men tilfeller der en enslig forsørger er hjemmeværende med sitt barn. Dette formuleres som et krav til årsakssammenheng mellom den manglende inntektservervelsen og omsorg for barn.⁶⁶

Bestemmelsen inneholder ingen direkte hjemmel for unnløst arbeid og ha inntektsgivende arbeid. Imidlertid så er dette en mulighet som til en viss grad har blitt verdsatt i Norge, både historisk og politisk. Det faktum at bestemmelsen åpner for å ha overgangsstønad og andre ytelser som eneste inntekt, kan leses ut av kravet til yrkesrettet aktivitet fra det yngste barnet fyller tre år som nevnt i § 15-8.

4.1.2 Nødvendig utdanning

Ordlyden i bestemmelsens første ledd tilsier at utdanningens formål må være nødvendig for å få den enslige forsørger ut i inntektsgivende arbeid. Vilkår for overgangsstønad på bakgrunn av utdanning og stønad særskilt til utdanning blir drøftet under «stønad til

⁶⁵ Ot.prp.nr 76 (2007-2008) pkt.4.7.2

⁶⁶ Jomark (2011) note 1028

utdanning» nedenfor.

4.1.3 «Omstillingstid»

Barnefordeling etter samlivsbrudd kan være vanskelig. Partene kan være uenige og resultatet kan endre seg. Videre kan det oppstå uforutsette situasjoner som gjør at den enslige forsørgeren mister omsorgen for barnet. Da vil vedkommende også miste overgangsstønad siden grunnlaget for stønad ikke lenger er til stede. Imidlertid er det hjemlet en mulighet til å beholde stønaden i tre måneder etter at vedkommende uventet mistet omsorgen for barnet. Det er satt som vilkår i § 15-6 første ledd at omstillingstiden fører til at stønadsmottakeren ikke evner å forsørge seg selv. Bruddet mellom partene må være så komplisert eller opprivende at forsørgeren ikke blir i stand til å jobbe. For å få utvidelse etter § 22-12 sjette ledd, kreves det at omsorgen for barnet bortfaller av uventede årsaker. Som «uventet» regnes omsorgsovertakelse av barnevernet, at barnet dør eller at forsørgeren blir innlagt på institusjon eller bli plutselig syk. Avtale om overdragelse av omsorg mellom foreldrene regnes ikke som uventet.⁶⁷

4.2 Barnets alder

Overgangsstønad gis som hovedregel ikke lenger enn frem til barnet er 8 år.⁶⁸ Det er det yngste barnets alder som er avgjørende. Det er gjort flere unntak fra regelen.

Unntak i forbindelse med utdanning

For det første kan stønaden utvides utover åtteårs-grensen dersom den enslige forsørgeren er i gang med studier. Det kan da innvilges stønad ut skoleåret.

Unntak i en ventesituasjon

For det andre kan det gis stønad i opptil seks måneder i påvente av skolestart. Etter denne regelen vil imidlertid stønaden falle bort når utdanningen da påbegynnes.

For det tredje kan det gis stønad de første seks månedene etter at den enslige

⁶⁷ R15-00-F11 kommentar til § 15-6 (1) og R22-00-J11 kommentar til § 22-12 (6)

⁶⁸ Ftrl. § 15-6 (2)

forsørgeren har meldt seg som arbeidssøkende hos NAV.

Unntak i en omstillingsfase

For det fjerde har vi tilfellene hvor foreldrene er i en omstillingsfase etter å ha flyttet fra hverandre på et tidspunkt som etter hovedregelen ikke gir grunnlag for stønad. Da kan stønad gis frem til det yngste barnet fyller ti år. Varigheten av stønaden blir imidlertid kortere enn hvis bruddet hadde skjedd da barnet var yngre, dvs under åtte år. At grensen der er satt ved ti år kan etter reglene om stønad til barnetilsyn anses å ha en sammenheng med det faktum at når barnet er rundt ti år og begynner i 5. klasse er behovet for endrede arbeidstider som følge av at man blir enslig forsørger mindre.

Unntak ved sykdom

For det femte kan det etter sjette ledd gis stønad frem til barnet er ti år dersom forsørgeren eller et av barna er syke i så stor grad at forsørgeren er hindret fra å jobbe. Det kreves legeerklæring, og at sykdommen er forbigående.

Unntak for brukerkontakter

For det sjette kan det etter åttende ledd gis stønad frem til det yngste barnet er ti år i tilfeller hvor søkeren er brukerkontakt. En brukerkontakt skal fungere som et bindeledd mellom Nav og en gruppe enslige forsørgere. Denne har etter § 15-12 fjerde ledd som oppgave å bidra til kvalifisering og stimulering av enslige forsørgere til arbeid og utdanning. Bestemmelsen gir søkeren mulighet til å ta igjen stønadsårene vedkommende brukte på å være brukerkontakt.⁶⁹

Unntak når barnet har spesielle behov

Sist men ikke minst kan det etter syvende ledd i særlige tilfeller gis stønad til barnet er 18 år. Dette gjelder dersom barnet har spesielle behov i form av «funksjonshemming, sykdom eller store sosiale behov». Det er ikke gitt nærmere vilkår, og det må bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. I vurderingen legges det vekt på hvorvidt omsorgen kan utøves av andre enn søkeren. Dersom så er tilfelle, vil stønad ikke innvilges, med mindre det på annen måte går ut over arbeidsevnen til forsørgeren.

⁶⁹ R15-00-11 kommentar til § 15-6 (7)

Hvorvidt forsørgeren har andre, friske barn å ta hensyn til er ikke relevant i vurderingen her. Det er på det rene at psykisk sykdom også faller innenfor bestemmelsen.⁷⁰

Kravet til årsakssammenheng er her strengt. En ordning hvor det var tilstrekkelig at søkeren selv mente at barnet hadde spesielle behov ville ført til at flere fikk stønad etter bestemmelsen, gjøre misbruk lettere og dermed undergrave viktige prinsipper i stønadssystemet til enslig forsørger som hjelp til selvhjelp og arbeidslinja. På denne bakgrunn kreves det erklæring fra fagpersonell for å dokumentere de spesielle behov.⁷¹

Bestemmelsen benyttes bare i tilfeller hvor retten til overgangsstønad ikke er til stede etter de andre alternativene i § 15-6.

4.3 Varighet

Overgangsstønad gis som hovedregel i inntil tre år sammenlagt.

4.3.1 Når begynner tiden å løpe?

Tiden begynner å løpe fra det yngste barnet er født. Dermed kan det gis tre nye år ved fødsel av et nytt barn. Det må også avgjøres når og i hvilke tilfeller man bruker av kvoten på tre år. Lovgiver ønsket her en streng praksis. I følge forskriften § 1 bruker man av kvoten dersom man mottar en av de andre løpende ytelsene til enslige forsørgere etter kapittel 15. Det er altså ikke mulig å velge når man vil ta ut tre-årskvoten på overgangsstønad.⁷²

4.3.2 Lengre varighet i hvilke tilfeller?

Bestemmelsen åpner for å gi overgangsstønad i flere år enn det som følger av hovedregelen. Det er flere ulike tilfeller som kan utløse en utvidet rett.

Utdanning eller opplæring

For det første kan stønadsperioden utvides med inntil to år i situasjoner der den enslige

70 LF-2008-155871 og LB-2008-91871

71 R15-00-11, kommentar til § 15-6 (7)

72 F19.12.97 nr.1429

forsørgeren tar utdanning eller opplæring. Har denne aleneomsorg for mer enn to barn, er utvidelsen på inntil tre år.⁷³ Utdanningen kan gjøres på deltid, men det er satt et minstekrav på 50 % av fulltid. Med «fulltid» menes her normal studieprogresjon definert på studiepoeng av lærestedet og tilsvarer en normal arbeidsuke. Bakgrunnen for kravet er at en utdanning som utgjør mindre enn 50% av fulltid ikke anses som like godt egnet som en fulltidsutdanning til å gjøre søkeren bedre egnet til selvforsørgelse.⁷⁴ Det gis altså ikke støtte til små kveldsstudier. Dette henger sammen med at støtten til en viss grad skal komme som erstatning for tapt arbeidsinntekt på grunn av studiene.

Det er ikke gjort unntak for aldersbegrensningen i annet ledd. Videre er det ikke stilt krav om at det må foreligge rett til utdanningsstønad etter § 15-12. Det må så spørres om det implisitt foreligger et vilkår om rett til utdanningsstønad. På den ene side er formuleringen i bestemmelsene identiske, noe som gir inntrykk av at det fra lovgivers side er ment å være det samme kravet. På den annen side så er det ikke et krav i § 15-6 krav om retten til utdanningsstønad må være oppfylt. I tillegg var det frem til en lovendring for ti år siden et krav om at stønadmottakeren måtte oppfylle kravene etter § 15-12. Samlet tyder dette på at det heller ikke i praksis foreligger et krav om å oppfylle retten til utdanningsstønad.⁷⁵

Dersom stønadmottakeren har yrkeskompetanse fra før, vil det normalt ikke innvilges utvidet overgangsstønad. Det blir så et spørsmål hva som er å anse som yrkeskompetanse. Med «yrkeskompetanse» forstår jeg en utdanning som gir tilstrekkelig kunnskap til å utøve et yrke. Yrkeskompetanse kan oppnås ved yrkesfaglige studier på videregående skole, eller ved høyere utdanning på høyskole eller universitet. Det har vært oppe i Trygderetten hvorvidt ettårige utdannelse fra høyskole og universitet som gir en gradstittel er å anse som en yrkeskompetanse i denne sammenheng. Eksempelvis ettårig studier på BI har i flere saker ikke blitt ansett som yrkeskompetanse. Momenter det er lagt vekt på er hvorvidt søkeren har annen

73 Ftrl. § 15-6 (3) første punktum

74 Ot.prp.nr. 8 (1996-1997) pkt.4.2.3.2

75 Jomark (2011) note 1033

utdanning som kan kombineres, mulighetene for arbeid etter ett år kontra tre år, tidligere relevant arbeidserfaring, Det er videre lagt vekt på at høyskolen selv anser de ettårige utdanningen for å være grunnutdanning det skal bygges videre på, i tillegg til at høyere utdanning nå er basert på et gradsystem bestående av treårig bachelorgrad og toårig mastergrad. Enkelte studier er bygget opp av en femårig mastergrad.⁷⁶

Videre er det et krav om at utdanningen må være nødvendig for at søkeren skal «bli i stand til å forsørge seg selv ved arbeid», jfr. § 15-6 tredje ledd. Dette er av trygderetten tolket dithen at forlenget stønad kun kan gis dersom omsorgen for barnet er årsaken til at utdanning er nødvendig. Andre årsaker, så som søkerens helse er ikke relevant.⁷⁷ Trygderetten var her satt med fem medlemmer, noe som gir kjennelsen mer vekt enn dersom den var satt med to medlemmer.

Utvidet stønad kan avvises i tilfeller hvor det virker lite sannsynlig at søkeren vil klare å fullføre studiet. Dette henger sammen med nødvendighetskravet. Et studium som ikke fullføres, er ikke egnet til å øke evnen til selvforsørgelse. Momenter som det legges vekt på er hvorvidt søkeren har strøket til eksamen tidligere, oppnådde resultater i studiet eller tidligere studier og studieprogresjon, samt hvorfor søkeren ikke fullførte et skoleår.⁷⁸

Fullføre et skoleår

For det andre kan stønadstiden utvides ytterligere dersom stønadstiden utløper før et påbegynt skoleår er avsluttet.⁷⁹ Det gis da stønad frem til og med den måned skoleåret avsluttes. Dermed innvilges det ikke overgangsstønad for resten av utdanningen. Det kan spørres hvorvidt dette er en tilstrekkelig ordning, da mange utdannelser ikke fører til særlig økt arbeidsevne dersom de avbrytes underveis. Utdanning som ikke er fullført er en utgiftspost for samfunnet. På den annen side kan det her leses som politisk vilje å

76 TRR-2010-00265

77 TRR-2008-01544 som var satt med fem medlemmer og 10/01493. Sakene har forskjellig resultat, men samme begrunnelse.

78 TRR-2010-0455

79 Ftrl. § 15-6(3) første punktum

kreve at mottakeren er selvforsørget under utdannelsen. Det er lagt opp til at den enkelte selv må vurdere hvorvidt et studium er gjennomførbart under de økonomiske forutsetningene søkeren har.

Utvidelse til arbeidssøkende

For det tredje kan det etter fjerde ledd gis ekstra stønad i inntil seks måneder etter at en stønadsmottaker har meldt seg som arbeidsledig til Nav. Bestemmelsen gir stønadsmottakeren seks måneder på å få seg en jobb. Det varierer hvor lang tid en person bruker på å skaffe seg en jobb, alt etter tidligere arbeidserfaring, fagfelt og bosted. På tross av at noen muligens trenger vesentlig lengre tid, så synes det ikke riktig om denne utvidelsen skulle vært lengre.

Utvidelse i påvente av fødsel

For det fjerde kan stønadsperioden etter § 15-6 annet ledd utvides med to måneder i påvente av fødsel. Det innvilges støtte for terminmåneden og måneden før. Imidlertid er det en normalvariasjon på når fødsel finner sted på rundt en måned. Det kan føre til spørsmål om når forsørger da har rett på stønad. Nav praktiserer etterbetaling av stønad dersom barnet fødes før termin, og krever heller ikke stønad tilbakebetalt dersom barnet fødes etter termin.⁸⁰

Utvidelse i annen ventesituasjon

For det femte utvides stønadstiden med opptil seks måneder i påvente av «skolestart, et konkret arbeid eller barnetilsyn».⁸¹ Det er en forutsetning her at vedkommende har fått jobb eller er i permisjon fra jobben. Videre er det ikke satt det samme kravet til barnetilsyn.

Utvidelse med omsorg for flere enn to barn

For det sjette kan det gis utvidelse dersom den enslige forsørgeren har omsorg for flere enn to barn. Da kan det innvilges utvidet stønadstid på inntil tre år etter tredje ledd annet punktum.

⁸⁰ R15-00-11, kommentar til § 15-6(2)

⁸¹ Ftrl. § 15-6 (4) annet punktum

Krav til umiddelbarhet

For utvidelse av stønad for å fullføre et skoleår eller i påvente av arbeid, så er det i § 15-6 fjerde ledd siste punktum et krav om umiddelbarhet. Det innebærer kort sagt at stønad ikke kan innvilges dersom retten til overgangsstønad allerede er opphørt før kravene for utvidelse eventuelt er oppfylt. Nav praktiserer regelen slik at stønad kan gis dersom overgangen skjer innenfor samme kalendermåned. For en reell arbeidssøker er det videre tilstrekkelig at vedkommende meldte seg som reell arbeidssøker hos Nav kalendermåneden etter at retten til overgangsstønad var falt bort.⁸²

4.4 Krav til yrkesrettet aktivitet

4.4.1 Dagens situasjon

Frem til det yngste barnet er tre år, stilles det ingen krav til inntektservervelse gjennom arbeid. Når det yngste barnet passerer tre, blir saken annerledes. Da blir det etter § 15-8 stilt krav til aktivitet for å beholde retten til overgangsstønad. I bestemmelsen er det spesifisert at det kun gjelder de som mottar overgangsstønad etter § 15-6 annet og åttende ledd. Det vil si den som ikke har utvidet rett på grunn av spesielle tilfeller, samt de som er brukerkontakter.

Det er flere vilkårsalternativer etter § 15-8. Ett av de må være oppfylt for at overgangsstønad skal kunne tilstås. De alternative vilkårene kan ikke samles opp slik at noe utdanning og noe arbeid tilsammen fyller vilkåret.

Arbeid eller utdanning

For det første er aktivitetskravet oppfylt dersom man er i arbeid eller utdanning som utgjør mer enn 50% av fulltid. Bestemmelsen inneholder ikke krav til nødvendighet. Dette er gjort for å oppmuntre flere til å ta utdanning. På den annen side må arbeidet være inntektsgivende. Det forutsettes at arbeidet lønnes etter tariff eller sedvane med mindre det er snakk om lærlingkontrakt eller praksisplass. Overgangsstønad kan her gis dersom kravet til yrkesrettet aktivitet vil bli oppfylt innen tre måneder forutsatt at det

⁸² R15-00-11 kommenter til §15-6 (4) siste punktum

foreligger et tilbud om arbeid eller utdanning.⁸³

Det kreves at det faktisk blir utført arbeid som tilsvarer 50% av fulltid. Dersom det er avtalt at arbeidet skal tilsvare 50%, men det i praksis ikke gjør det er ikke vilkåret oppfylt. Se eksempelvis TRR-07-03709

Reell arbeidssøker

Videre kan aktivitetskravet være oppfylt dersom man er meldt som arbeidstaker hos Nav. Det stilles krav til at man må være reell arbeidssøker etter ftrl. § 4-5. Reglene i den bestemmelsen understrekes ytterligere av § 15-8 annet ledd som gir Nav mulighet til å sette som vilkår at den enslige forelderen må akseptere en stilling fra Nav som vedkommende ikke ønsker selv. I tillegg gir § 15-8 andre ledd Nav mulighet til å sette som ytterligere vilkår at søkeren skal delta på arbeidsfremmende tiltak som motivasjonskurs og arbeidsmarkedstiltak. Takker søkeren nei til slike tilbud, må det vurderes konkret om det var rimelig grunn til avslaget. Var det ikke det, er ikke aktivitetskravet oppfylt.

Gründer

En fjerde mulighet for å oppfylle aktivitetskravet er å være i etableringsfasen av egen bedrift. Det må her stilles spørsmål til hvor langt i etableringsfasen man må være kommet. Bestemmelsen henviser til ftrl. § 4-6 tredje ledd. Planleggingsfasen er der nevnt som godkjent aktivitet for rett til å motta dagpenger. Ut av dette kan det dermed leses at det ikke stilles strenge krav til en som er i etableringsfasen. Det er alltid usikkert om en forretningsidé vil bli en suksess, men dette er her ikke til hinder for at en enslig forsørger kan forsøke og allikevel beholde retten til overgangsstønad.

Brukerkontakt

Til slutt har vi brukerkontaktene. Det er den femte muligheten for å oppfylle aktivitetskravet.

⁸³ R15-00-11, kommentar til § 15-8 (1)b

Unntak fra kravet om yrkesaktivitet

Bestemmelsens tredje ledd inneholder to forskjellige unntak fra kravet om yrkesaktivitet.

For det første gjøres det unntak dersom søkeren i tilstrekkelig grad har forsøkt å finne barnetilsyn uten hell. Det kreves at det ikke er søkerens feil at barnetilsyn ikke foreligger. Ut i fra dette kan leses at normale kanaler må være utprøvet. Avslag på søknad om barnehageplass og SFO er ansett som tilstrekkelig der de lokale forholdene tilsier at det ikke er andre, private alternativer.⁸⁴

For det andre gjøres det unntak der hvor sykdom hos søkeren eller dennes barn fører til at søkeren ikke kan oppfylle aktivitetskravet. Det kreves dokumentasjon fra lege.

4.4.2 Foreslått endring

I statsbudsjettet⁸⁵ for 2012 foreslår regjeringen å innskrenke ytelsene til enslige forsørgere. Forslaget går ut på at det skal kreves yrkesrettet aktivitet fra det yngste barnet fyller ett år mot dagens tre år. Dette vil innebære en relativt omfattende endring. Det vil fortsatt foreligge rett til overgangsstønad, men kun til de som oppfyller kravet om yrkesrettet aktivitet og tjener så lite at stønaden ikke bortfaller eller blir forkortet etter §15-9. Dette omtaler jeg under i pkt. 4.5.

Dersom endringen blir vedtatt, vil det for staten innebære færre utbetalinger mens det for enslige forsørgere vil innebære at man ikke lenger kan velge å utøve omsorgen for barna alene i den forstand at foreldre tvinges til å sette bort omsorgen til barnehager, dagmammaer el.

En endring på dette feltet har ligget litt i kortene en stund. I løpet av de siste årene har

⁸⁴ R15-00-11, kommentar til §15-8(3)

⁸⁵ Prop. 1 S (2011-2012)

det blitt full barnehagedekning gjennom barnehageloven § 12 a⁸⁶, utbygging av barnehager er blitt prioritert samt at perioden med foreldrepenger har blitt utvidet. Forslaget om endring kommer samtidig med et forslag om å innskrenke kontantstøtten. Kontantstøtte gis i dag til foreldre med barn mellom ett og tre år uten barnehageplass eller som kun har deltidsplass. Forslaget fra regjeringen går ut på å fjerne muligheten til å motta kontantstøtte for foreldre med barn mellom to og tre år. At kontantstøtte skal gis til barn mellom ett og to år springer ut av et ønske om å få flere i arbeid. Departementet legger til grunn at fjerning av kontantstøtte for denne aldersgruppen vil bidra til at færre faller utenfor arbeidslivet på grunn av lange opphold. Dette blir sett på som særlig viktig for integreringen av kvinner fra ikke-vestlige land. At kontantstøtte fortsatt kan gis må sees i sammenheng med retten til barnehageplass. Barnehageloven § 12 a gir kun barn født tom. kalenderåret før hovedopptaket som har rett på plass. Følgelig vil barn født i september risikere å være 23 måneder før de får plass. Disse foreldrene vil kunne motta kontantstøtte også etter at en eventuell endring trer i kraft.⁸⁷

Det reiser seg her et spørsmål om innføring av krav til yrkesrettet aktivitet når barnet fyller ett år i realiteten vil innebære en stor forskjell mellom enslige og samboende foreldre. I husholdninger hvor det er to voksne som har omsorg for barnet vil foreldrene ha mulighet til å ta ett år hver med ulønnet permisjon fra barnet er ett til det fyller tre år, jfr. arbeidsmiljøloven § 12a. Juridisk har også enslige forsørgere samme muligheten, men i realiteten er det få som har råd til å gå hjemme med barnet såpass lenge uten lønn. Rettspolitisk blir det her et spørsmål om verdier. Hva er viktigst – gå hjemme med barn, delta i arbeidslivet eller valgfriheten?

Det kan tyde på at arbeidsdepartementet mener at det ikke vil bli en reell forskjell mellom enslige og samboende foreldre. I proposisjon 7 L (2011/2012) i punkt 2.2 skriver departementet at enslige foreldre fortsatt skal ha rett på overgangsstonad i barnets første leveår slik at det blir «likt med yrkesaktive foreldre som er i lønna permisjon». Dette kan leses slik at overgangsstonad er ment å yte hjelp til enslige

86 Lov om barnehager 17.06.2005 nr.64

87 Prop, 8 L (2011-2012) og Faforapport2010:32

forsørgere, men ikke å fjerne forskjellen i reell valgmulighet for enslige kontra samboende foreldre. Videre er det uttalt i NOU: 2011 nr. 7 at det ikke er ønskelig at det offentlige skal subsidiere en «langvarig tilbaketrekning fra arbeidslivet».

Aktivitetskravet er imidlertid ikke helt absolutt. Det vil etter § 15-9 tredje ledd gjøres unntak i aktivitetskravet i tilfeller hvor søkeren ikke har lyktes å finne tilstrekkelig barnetilsyn. Videre vil man ha mulighet til å motta overgangsstønad frem til barnet er ett år uten at det stilles krav til yrkesaktivitet. Dermed vil det etter en endring fortsatt ytes en hjelp til livsopphold det første året. Dette vil være særlig betydningsfullt for enslige forsørgere som av ulike årsaker ikke har opparbeidet seg rett til foreldrepermisjon.

Blir endringen vedtatt, skal den fases inn ved at den kun vil gjelde nye stønadmottakere fra og med 1.12.12. Per 23.11.11 er saken til komitébehandling i Stortinget.

4.5 Reduksjon på grunn av arbeidsinntekt

Med den bakgrunn at overgangsstønad sees på som en midlertidig hjelp til livsopphold gis den dermed ikke som et supplement til egen, tilstrekkelige arbeidsinntekt. Følgelig vil overgangsstønaden reduseres med hjemmel i § 15-9.

En reduksjon skjer først når arbeidsinntekten overstiger halvparten av grunnbeløpet. Overgangsstønaden blir redusert gradvis med 40% av arbeidsinntekt som overstiger en halv G.

Som arbeidsinntekt regnes pensjonsgivende inntekt. Videre regnes dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger, stønad ved barns og andre nære pårørendes sykdom, svangerskapspenger og foreldrepenger som arbeidsinntekt etter tredje ledd.

Arbeidsinntekten regnes ut i fra forventet inntekt de neste tolv månedene.⁸⁸ Beregningen av reduksjonen praktiseres i stor grad slik at det skal være forutsigbart og ikke føre til inntektstap for stønadsmottakeren. Når denne begynner i arbeid, forkortes stønaden fra måneden etter at arbeidet tok til, jfr. § 22-12. Dersom arbeidsinntekten endres i løpet av stønadsperiode, skal forkortningen økes eller senkes tilsvarende. Ved en økning av arbeidsinntekt, økes reduksjonen måneden etter. Blir arbeidsinntekten derimot lavere, så senkes reduksjonen samme måned.⁸⁹

Det er et strengt krav som kommer frem av bestemmelsen her, da den åpner for å redusere overgangsstønnen på bakgrunn av inntekt stønadsmottakeren «kan forventes å få».

4.6 Stønadens størrelse

Overgangsstønnen er fastsatt i § 15-7 til å være to ganger folketrygdens grunnbeløp.

Pr. 1. mai 2011 er det på 79 216 kroner. Overgangsstønnen utgjør da kr 158 432 kroner i året.

⁸⁸ R15-00-11 pkt. 2.2.1

⁸⁹ R15-00-11, kommentar til §15-9

5 Stønad til barnetilsyn

5.1 Hvem har rett på stønad til barnetilsyn?

Som enslig forsørger oppstår det lett situasjoner hvor det er behov for barnepass som følge av at forsørgeren skal på jobb eller lignende aktivitet. Det gis etter § 15-11 stønad i to alternative situasjoner.

For det første kan det gis stønad når forsørgeren er borte på grunn av «utdanning eller arbeid». Bestemmelsen inneholder ikke krav om at utdanningen må oppfylle vilkårene i § 15-12. Imidlertid legges det til grunn her som under reglene om forlengelse av overgangsstonad i utdanningssituasjon at utdanningen må være jobbrelatert. Hobbykurs og annet man tar kun av interesse gir ikke rett til stønad her. For arbeid kreves det i utgangspunktet at arbeidet må være inntektsgivende, men det gjøres unntak for lærlinger, praksisopphold og selvstendige næringsdrivende. Det er ikke gitt noe krav i bestemmelsen til stillingsprosent, slik det er i § 15-8.⁹⁰

For det andre kan det gis stønad når forsørgeren er tilmeldt Nav som reell arbeidssøker eller er i etableringsfasen som gründer. Det kan synes unødvendig med barnepass når man er jobbsøkende, siden man jo ikke har en jobb å gå til. Imidlertid så kan det anføres å være en fordel i en ansettelsesprosess å ha barnehage, dagmamma eller SFO i orden slik at man kan begynne i jobb umiddelbart når muligheten byr seg. Stønad gis til reelle arbeidssøkere i opp til ett år, jfr andre ledd.

5.2 Hvor lenge får man stønad?

Stønad til barnetilsyn gis som hovedregel bare frem til barnet har fullført 4. klasse. Det gjøres unntak fra hovedregelen i to tilfeller for det første hvor barnet krever «vesentlig mer tilsyn» enn det som er normalt for jevnaldrene. Dette innebærer et strengt krav for å få utvidet retten til barnetilsyn. For det andre kan det gis stønad etter 4. skoleår dersom forsørgeren har arbeid eller tar utdanning som medfører unormalt mye uregelmessighet

⁹⁰ R15-00-11, kommentar til §15-11(1), TR 07/03709

i arbeidsdagene og reising. Dette blir en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Som «langvarig fravær» regnes fravær over ti timer.⁹¹ Stønad gis i inntil et år dersom forsørgeren har en forbigående sykdom som kan dokumenteres eller er tilmeldt Nav som reell arbeidssøker.

5.3 Hva får man stønad for?

Det er satt som vilkår at utgiftene til barnetilsyn må dokumenteres for å få stønad. Dette for å hindre misbruk ved å følge med på at det er en reell utgift for forsørgeren. Etter annet ledd kan det gis stønad i inntil ett år dersom forsørgeren ikke kommer seg på jobb eller skole som følge av en forbigående sykdom.

5.4 Stønadens størrelse

Stønaden utgjør 64% av utgiftene forsørgeren har. Stønaden er behovsprøvd. Etter femte ledd gis det ikke stønad til søkere med inntekt over 6 G.

⁹¹ R15-00-11, kommentar til §15-11(3)

6 Stønad til utdanning

I utgangspunktet er det ikke trygdens jobb å finansiere studier.⁹² Allikevel er det for enslige forsørgere som er under utdanning eller opplæring en egen stønad i § 15-12. Formålet med bestemmelsen er å gjøre det økonomisk lettere for enslige forsørgere å øke egen evne til selvforsørging gjennom utdanning eller opplæring. Videre kan utdanningsstønad bidra til at en forelder som har blitt enslig forsørger i løpet av et studieforløp kan fullføre utdannelsen sin. Stønad fungerer som en hjelp til selvhjelp for mottakeren. Utdanningsstønad bidrar til forutberegnelighet, noe som er særlig viktig for enslige forsørgere som er alene om ansvaret ett eller flere barn.⁹³

Rettspolitisk er dette et vanskelig tema. Videregående og høyere utdanning er gratis i Norge samt at alle har en lovfestet rett til videregående opplæring etter opplæringslova § 3-1. Dette gir inntrykk av at i Norge så er utdanning sett på som positivt for både samfunnet og den enkelte, noe som kan gi inntrykk av at det bør være en lav terskel for å innvilge utvidet overgangsstønad og utdanningsstønad. Utdanningsstønad til enslige forsørgere blir rettferdiggjort ved at stønad gis som en hjelp til selvhjelp. Utdanning kan få personer ut i jobb som kanskje ikke hadde hatt særlig store muligheter på arbeidsmarkedet uten videre utdanning. Utdannelsen kan også bidra til høyere inntekt for den enslige forsørgeren selv. På den måten gir samfunnet støtte til seg selv i og med at stønaden kommer tilbake til staten i form av skatteinntekter, økt sysselsetting og reduserte utgifter til stønad til livsopphold.

6.1 Hvem har rett på utdanningsstønad?

Utdanningsstønad kan gis til enslig mor eller far som har behov for utdanning. Det gis «vanligvis» ikke stønad til søkere som allerede innehar en yrkeskompetanse eller utdanning. Formålet med utdanningsstønad er å gjøre enslige forsørgere i stand til å forsørge seg selv. Det vil søkeren være med en yrkeskompetanse. Gjennom å benytte ordet «vanligvis» har lovgiver åpnet for at det kan gjøres unntak. Bestemmelsen inneholder ingen nærmere retningslinjer på hva som er et legitimt unntak. Det foreligger

92 TR 08/01544

93 TR 04/02319

en god del praksis fra Trygderetten hvor dette spørsmålet har vært oppe. For det første gjøres det unntak der hvor yrkeskompetansen er gammel og søkeren ikke har noen yrkeserfaring innen den tidligere gjennomførte utdannelsen. For det andre kan det gjøres unntak der hvor selve utdanningen søkeren tidligere har gjennomført er utdatert.⁹⁴ For det tredje kan det gjøres unntak dersom utdanningen er utført i utlandet og lite relevant på det norske arbeidsmarkedet.⁹⁵ For det fjerde kan unntak kan gis dersom søkeren ikke kan utøve yrket sitt på grunn av «tyngende omsorg for barn» eller arbeidstider som ikke er forenlig med omsorgen.⁹⁶ For det femte kommer det frem av trygderettspraksis at det vanligvis gjøres unntak i tilfeller hvor søkeren besitter ettårig «yrkeskompetanse» fra BI, se nærmere under punkt 6.2.1. Hva som nærmere ligger i «yrkeskompetanse» har jeg redegjort for under pkt. 4.3.2. Det nevnes under hva som anses som nødvendig utdanning.

Det kan gis utdanningsstønad til lærlinger som har lærlingekontrakt. Deltakere på aktivitetskurs i regi av Nav ha krav på utdanningsstønad for å dekke utgiftene til kurset. Disse aktivitetskursene kan være obligatoriske i den forstand at mottakeren av overgangsstønad må delta for å oppfylle kravet til reell arbeidssøker etter § 15-8 (1)c, jfr §4-5.⁹⁷

I tillegg kan det gis utdanningsstønad til enslige forsørgere som er under opplæring som brukerkontakt. For disse skal det etter § 15-12 femte ledd ikke kreves at vilkårene for rett til utdanningsstønad ellers er oppfylt.

6.2 Andre vilkår for å få rett til utdanningsstønad

Bestemmelsen inneholder kumulative vilkår for at den ovennevnte gruppen skal kunne tilstås utdanningsstønad.

94 TR 01/03459

95 TR 01/04939

96 TR 04/02319

97 Forskrift om utdanningsstønad §§ 1 og 3

6.2.1 «Nødvendig»

Innledningsvis i bestemmelsen har vi et generelt vilkår om at utdanningen eller opplæringen må være nødvendig for at søkeren skal kunne forsørge seg selv ved arbeid. Nødvendig tolkes ikke helt bokstavelig her, i og med det ikke regnes med enhver inntektsmulighet. Eksempelvis kan det forekomme at søkeren kunne fått seg ufaglært arbeid, men at det vil være lettere å få seg arbeid etter en utdanning. I slike tilfeller anses nødvendighetskravet for å være oppfylt. Ny utdanning er normalt ikke nødvendig dersom søkeren allerede innehar en yrkeskompetanse, se punkt 4.3.2.

Det kan spørres om det er nødvendig med treårig høyere utdanning dersom det første året av en slik utdanning anses som grunnutdanning og gir yrkeskompetanse. I TRR-2006-02774 kom Trygderetten frem til at utdanningen det der var snakk om – ettårig grunnutdanning i økonomi versus treårig – ikke var å anse som yrkeskompetanse i det tilfellet da søkeren ville stå «vesentlig sterkere på arbeidsmarkedet» etter tre år med utdanning enn ett år. I ettertid har det kommet flere avgjørelser med samme resultat, blant annet TRR-2010-01128 og TRR-10-00265. I ankesak TRR-2010-01950 uttales det at det må bero på en individuell vurdering i hvert enkelt tilfelle. Dette spørsmålet var mer aktuelt før systemet med bachelor- og mastergrader ble innført. Det er allikevel fortsatt relevant da det tilbys noen ettårige studier ved høyskoler og universitet, fore eksempel årsstudium i psykologi og ettårige grunnutdanninger ved BI.

6.2.2 Overgangsstønad

Det tilstås ikke utdanningsstønad hvis søkeren ikke oppfyller kravene til overgangsstønad etter §§15-6 og 15-8. Det kreves bare at kravene er oppfylt, ikke at søkeren faktisk mottar overgangsstønad på søknadstidspunktet. Dette henger sammen med reglene om forkortning i § 15-9. Kort oppsummert fra oppgavens kapittel fire kreves det at søkeren er enslig mor eller far med aleneomsorg for barn.

6.3 Hva slags utdanning gis det stønad til?

Stønad gis til utdanning som nevnt i §15-12 andre ledd. Der inngår yrkesutdanning i opptil 3 år, annen videregående utdanning som er ledd i en utdanningsplan og

påbygging på tidligere utdanning slik vedkommende oppnår yrkeskompetanse.

Det er ikke alle læresteder og utgifter som kvalifiserer til utdanningsstønad. Hvilke som kvalifiserer er spesifisert noe nærmere i forskrift om utdanningsstønad § 1-3. Der kreves det at utdanningsinstitusjonen er offentlig godkjent. Det kan gis stønad til utdanning ved private institusjoner, men kun i særlige tilfeller. Det er nærliggende å anta at man ikke får støtte for utdanning hos privat institusjon når det samme tilbudet finnes hos en offentlig institusjon. Nav skriver i rundskrivet⁹⁸ at det offentlige systemet anses for å være godt utbygget. Imidlertid så gis det stønad til utdannelse ved private institusjoner i tilfeller hvor det ikke foreligger offentlig tilbud i nærmiljøet eller søkeren ikke kom inn på offentlig institusjon. Det gis ikke stønad til skolepenger ved privat institusjon. Militære skoler faller utenfor.⁹⁹

Dersom stønadmottakeren stryker i ett eller flere fag, gis det stønad til de fagene om igjen.¹⁰⁰ Dette må til en viss grad sies å være en rimelig og fornuftig løsning. Imidlertid kan det spørres om utdanningen er egnet til å føre til selvforsørgelse dersom søkeren etter flere forsøk ikke består eksamen. På den annen side ville det være urimelig å nekte vedkommende en sjanse til. Utdanning tjener samfunnet på sikt, mens avbrutt utdanning er en utgiftspost.

6.3.1 Påbygning og ledd i en annen utdanningsplan

Det kan gis stønad til søkere som kun skal ta enkelte fag, eller videregående utdanning som gir studiekompetanse. Forutsetningen da er etter § §15-12 andre ledd bokstav b at utdannelsen det søkes støtte for er et ledd i en større utdanningsplan. De enkelte fagene må gjøre at søkeren fullfører en utdanning, eller gjør det mulig for søkeren å ta fatt på høyere utdanning som vil føre til økt evne til selvforsørgelse.

98 R15-00-11

99 R15-00-11, kommentar til forskrift om utdanningsstønad §1

100R15-00-11, kommentar til §15-12(2)a

6.4 Krav til barnets alder?

Utdanningsstønad kan etter § 15-12 tredje ledd kun tilstås i den grad den enslige forsørgeren oppfyller kravene til overgangsstønad. Utdanningsstønad kan dermed normalt kun gis frem til barnet er åtte år. Se redegjørelsen for unntak under punkt 4.2.

6.5 Stønadens størrelse

Etter §15-12 fjerde ledd skal stønaden dekke «visse skoleutgifter og reiseutgifter». Videre kan det bli aktuelt med stønad til bo- og flytteutgifter dersom det er nødvendig på grunn av utdanningen.

Forskrift om utdanningsstønad spesifiserer nærmere hvilke utgifter det gis stønad for. Hvor stor stønaden blir avhenger av behovet og utgiftene i det enkelte tilfellet. Stønad til flytting gis kun dersom den skjer når utdanningen begynner. Boutgifter kan det gis stønad for opptil så mye som 1/12 av grunnbeløpet. Det gis stønad til reiseutgifter mellom hjemmet og skolen når skoleåret begynner, mellom boligen og skolen og til utgifter i forbindelse med besøk hos barn som stønadmottakeren har omsorg for. Det kan stilles spørsmål til hvor praktisk tilfelle med dekning av utgifter til besøk hos barn. Dersom forsørgeren bor borte, er det naturlig å tro at den daglige omsorgen vil bli overtatt av andre enn stønadmottakeren. I tilfeller hvor for eksempel besteforeldre passer barnet på ukedagene, kan muligens stønadmottakeren sies å inneha omsorgen. Dersom det er den andre forelderen som utfører omsorgen i stønadmottakerens fravær, vil vilkårene til overgangsstønad ikke være oppfylt og retten til barnetilsyn bortfalle.

Utgifter til skolemateriell og skolepenger dekkes etter fastsatte satser.¹⁰¹

¹⁰¹Forskrift om utdanningsstønad §2

7 Tilskudd til flytting

For å kunne forsørge seg selv kan det noen ganger være nødvendig å flytte for å komme tilstrekkelig nære en arbeidsplass. Det er hjemlet en økonomisk støtte til dette i § 15-13.

For at søkeren skal få innvilget støtte, kreves det at flyttingen var «nødvendig» for å komme i arbeid. Nødvendighetskravet tolkes dithen at det er på det rene at søkeren ikke får arbeid der vedkommende bor, eller at det ikke er noen muligheter for barnetilsyn slik at søkeren skal kunne komme seg på jobb.

Det kan stilles spørsmål til hva slags stilling som søkeren må ha fått for å kunne få innvilget tilskudd etter § 15-13. Er det snakk om en fast stilling hvor stillingsprosenten er 100%, kan det ikke være tvil om at arbeidet er godkjent i denne sammenheng. Det synes like naturlig at løsningen må bli det motsatte hvor søkeren kun har fått et to-ukers vikariat. Hvorvidt det kan ytes tilskudd til en søker som har fått et ett-års vikariat synes mer usikkert. Det må her vurderes i hvert enkelt tilfelle. I tilfeller hvor søkeren har fått ett vikariat, vurderer Nav muligheten for å få videre arbeid på stedet før det eventuelt innvilges tilskudd til flytting.¹⁰²

Tilskudd til flytting kan bare gis til søker som mottar overgangsstønad, eller som mottok overgangsstønad frem til minimum seks måneder tilbake i tid. Dette innebærer at søkeren må ha oppfylt vilkårene til overgangsstønad for å få tilskudd til flytting.

¹⁰²R15-00-11, kommentar til § 15-3(1)

8 Forholdet til andre trygdeytelser

Enslige forsørgere som mottar stønad til livsopphold mister retten til ytelser etter kapittel 15. Med «livsopphold» menes i § 15-14 pensjon og overgangsstonad for gjenlevende ektefelle, alderspensjon, foreløpig og varig uførepensjon. Tilsvarende ytelser fra utlandet og avtalefestet pensjon er også omfattet under livsopphold her.

På den annen side har vi ytelser som ikke fører til bortfall av ytelser til enslige forsørgende. I den kategorien hører barnpensjon forsørgeren eventuelt har rett på i tilfeller hvor forsørgeren er ung og selv har mistet en forelder samt stønader som barnet har rett på.

Vi har også ytelser som ikke fører til bortfall, men som likestilles med arbeidsinntekt etter § 15-9. Ytelsene som kommer til forkortning har alle til felles at det er midlertidige ytelser. Selv om ytelsene er midlertidige, kan de mottas i en relativt lang periode. Eksempelvis kan sykepengene tilstås fra trygden i totalt 48 uker fordelt på tre år etter ftrl. § 8-12. Imidlertid synes det ikke å være noen reell forskjellsbehandling her, da overgangsstonaden blir forkortet og i de fleste tilfeller vil falle bort som en følge av sykepengene.

Rettspolitisk blir det et spørsmål om det er riktig å gjøre forskjell på en arbeidsfør enslig forsørger, og en arbeidsufør enslig forsørger. Uførepensjon sees på som en livsoppholdsytelse og det kan dermed ikke tilstås overgangsstonad. Uførepensjonen er på 2G. De som har arbeidsinntekt på samme nivå, vil motta forkortet overgangsstonad. Dette vil føre til en reell forskjellsbehandling. Imidlertid ytes det barnetillegg til den uføre, som utgjør 40% av folketrygdens grunnbeløp. Dette jevner forskjellen ut noe, men ikke helt da satsen for barnetillegg er lav sammenlignet med satsen for overgangsstonad.

9 Et system basert på tillit – fare for misbruk?

9.1 Dagens system – et godt system?

Ytelser til enslige forsørgere er et system bygget opp av at rett til ytelser utløses på bakgrunn av sivilstatus og omsorg for barn. Ytelsene skal tjene enten som en ytelse til livsopphold eller som en hjelp til selvhjelp. Formålet er angitt i § 15-1 til å være inntektssikring og hjelp til selvhjelp slik at stønadsmottakeren i fremtiden kan forsørge seg selv. Det kan stilles spørsmål til om systemet er et godt system i den forstand at det fungerer til å tjene sitt eget formål.

Det er vanskelig å si hvorvidt enslige forsørgere ville klart seg like bra uten denne hjelpen til selvhjelp. Utdanningsstønad gis kun i tilfeller der det er nødvendig, men som redegjort for i punkt 6.2.1 anses utdanning for nødvendig der søkeren ikke innehar en yrkeskompetanse, eller denne er utdatert. Ikke alle arbeidsplasser krever yrkeskompetanse. Imidlertid kan det være vanskeligere å få seg jobb uten arbeidserfaring eller yrkeskompetanse arbeidserfaring enn med. Utdanning kan dermed bidra til å bedre stønadsmottakerens mulighet til å forsørge seg selv i tilfredsstillende grad. Utvidelse av overgangsstønad har samme funksjon.

Stønad til barnetilsyn er en hjelp til selvhjelp ved å gjøre det økonomisk lettere for mottakeren å stå i jobb. Hvis vi legger til grunn at samboende foreldre deler regningen likt mellom seg, kan stønad til barnetilsyn sies å oppfylle mer enn formålet med hjelp til selvhjelp da den reelle utgiften til barnepass blir refundert med 64% for de som tjener under seks ganger grunnbeløpet, jfr § 15-12.

Overgangsstønad slik den fremstår i dag fungerer hovedsaklig som en inntektssikring. I så måte må den sies å oppfylle stønadssystemets formål. Jeg skal gå litt inn på hvorvidt det er hensiktsmessig med en slik stønad under punkt. 9.3. Overgangsstønaden gjør det mulig å stå hele tre år utenfor arbeidslivet. Dette fører til redusert arbeidserfaring for

stønadsmottakeren, noe som igjen har konsekvenser. Det vil blant annet bli vanskeligere å få jobb ved endt stønadstid og overgangsstønad er relativt lav, noe som for mange vil gi lavere pensjon.

Blir det innført krav til yrkesrettet aktivitet fra barnet fyller ett år, vil overgangsstønad i mindre grad tjene til livsopphold.¹⁰³ Overgangsstønad vil etter en lovendring kun fungere som ren livsoppholdsyttelse frem til barnet fyller ett år. Fra barnet er ett år til det er tre år gammelt gis overgangsstønad i tillegg til annen inntekt i den grad det er behov for det, jfr. forkortningsregelen i §15-9. Dermed blir formålet med overgangsstønad hovedsaklig å utjevne den økonomiske ulempen enslige foreldre kan ha på bakgrunn av at de er enslige foreldre med omsorg for barn. Dette betyr videre at systemet ikke lenger vil oppfylle alle av dets formål slik de fremstår i dag. Imidlertid vil den kunne sies å sikre et visst inntektsnivå for enslige forsørgere i en overgangsfase i og med at den sikrer inntekt i barnets første leveår og gis som et tillegg til arbeidsinntekt til lavtlønnede.

Det er med denne bakgrunn to forskjellige spørsmål som kan stilles her. For det første om dagens stønadssystem er et godt system, og så for det andre om systemet etter en lovendring vil være et godt system.

Hva gjelder det første spørsmålet kan det anføres at stønadssystemet ikke er godt system da det gir mulighet til å stå utenfor arbeidslivet i tre år. Systemet gir en mulighet til å bli lønnet av staten uten annen gjenytelse enn omsorg for barn som kunne vært utført av andre på dagtid eller en på forhånd opptjent rettighet. Hvorvidt det kan rettferdiggjøres kommer jeg inn på under punkt 9.3. Videre kan det anføres som kritikk av systemet de påstander som har kommet om at enkelte velger å skille seg eller få flere barn som enslig forsørger for å utnytte stønadssystemet.¹⁰⁴ På den annen side bidrar stønadssystemet til å utjevne forskjeller mellom enslige og samboende foreldre.

103

104 Kronikk av Yusuf 2010

Stønadssystemet kan dermed kort oppsummert sies å gi enslige forsørgere muligheter de ikke ville hatt uten dette. Noe som også innebærer at stønadssystemet bedrer barns levevilkår.

Hva gjelder det andre spørsmålet, er det et stort moment at forskjellene mellom enslige og samboende foreldre vil bli mindre. Videre vil ikke stønadssystemet legitimere et opphold fra arbeidslivet. Konklusjonen her blir dermed at stønadssystemet vil bli enda bedre dersom den foreslåtte lovendringen i § 15-6 blir vedtatt.

9.2 Misbruk

Misbruk av velferdssystemet er et samfunnsproblem. Misbruket gjør at det blir mindre å fordele på de som har rett på ytelser fra folketrygden. Stønadssystemet bygger i stor grad på tillit mellom mottakeren og Nav som forvalter av stønadssystemet.¹⁰⁵ Imidlertid er det ikke aller som gir de opplysningene de er pliktige å gi. Fra 2008 til 2011 ble antallet anmeldte saker om misbruk av stønad til enslige nesten doblet. Beløpssummen var noe over doblet, se tabell under.

Tabell 3, statistikk over antall anmeldte saker januar 2008 til juni 2011¹⁰⁶

År	Antall saker	Totalt beløp
2008	55	9 749 884
2009	74	10 398 861
2010	92	20 237 539
1. halvår 2011	78	15 299 692

Statistikken er ikke et fullgodt bilde på hvor mange tilfeller av trygdemisbruk som foreligger. Hvor mye misbruk det faktisk er av ytelsene til enslig forsørgere er vanskelig å vite. For at et det skal bli oppdaget misbruk i tilfeller hvor stønad er tilstått, må det foreligge tvil om at opplysninger gitt til Nav er korrekte ved at det er kommet inn tips eller opplysninger som sår tvil rundt de faktiske forholdene til stønadsmottaker eller søkeren. Antallet saker om misbruk var som nevnt under punkt 3.7.1 noe av bakgrunnen

¹⁰⁵ Se oppgavens punkt 3.5.2 og 3.7

¹⁰⁶ Nav.no misbruksstatistikk

for at bevisbyrden nå ligger på søkeren. Det er noe tidlig å kunne trekke noen konklusjon av hvorvidt endringen har ført til færre saker om misbruk. Statistikken over tyder på det motsatte, men statistikken må leses i lys av at det kan gå noen år før forholdet blir oppdaget, samt at NAV i det siste har hatt et økende fokus på misbruk.¹⁰⁷

Det kan spørres om dette er en god metode. Ved at Nav i så stor grad baserer seg på tips og opplysninger fra utenforstående blir resultatet at naboer, venner og ukjente fungerer som et slags sladrende sivilpoliti overfor stønadsmottaker og Nav. Det kan for noen sitte langt inne å tipse til Nav. Vennskap, familiære relasjoner og samhold i miljøer kan føre til et ønske om ikke å blande seg. Særlig vanskelig vil det være i miljøer hvor det er mange enslige forsørgere som mottar stønad. Hvem sitt ansvar er det å sørge for at det ikke foregår misbruk – staten, Nav, eller den alminnelige borger? Velferdsstaten tilhører alle som bor i Norge. Imidlertid er det Statens ansvar å forvalte landets ressurser, eventuelt de som har fått dette ansvaret delegert til seg. I vår situasjonen er det Nav som har ansvar for å forvalte stønadssystemet i kapittel 15 så langt som Stortinget og departementene gir etaten mulighet til. Hvorvidt Nav har mulighet til å baserer seg i så stor grad på tips utenifra blir det et spørsmål om politikk og økonomi. Det ville vært mer ressurskrevende for Nav om etaten skulle ha reist ut på befarings i hver eneste sak. Det synes dermed å være fra lovgivers side vurdert at ressursbruk er det viktigste argumentet her.

9.3 Er det i dag behov for et eget stønadssystem?

Det norske velferdssystemet dekker mange områder og bidrar til økonomisk underhold blant annet i situasjoner som sykdom, skade og arbeidsløshet. Videre har vi i Norge i dag full barnehagedekning, mulighet for skolefritidsordninger samt lønnet fødselspermisjon. Når dette er situasjonen kan det stilles spørsmål til om det virkelig er nødvendig å ha et eget stønadssystem for enslige forsørgere, og om det er riktig å ha et eget stønadssystem til denne gruppen.

Norge har gjennom inkorporeringen av barnekonvensjonen forpliktet seg til å bidra til at

¹⁰⁷ Nav.no, misbruksstatistikk

barn får den levestandarden de har krav på etter barnekonvensjonens artikkel 27.¹⁰⁸ I familier hvor foreldrene selv ikke evner å gi barna den levestandarden de har krav på vil det da være behov for en hjelpende hånd fra staten. Imidlertid så innebærer ikke bestemmelsen en direkte plikt til økonomisk bistand, kun at staten skal treffe «egnete tiltak». Jeg skal ikke gå nærmere inn på hva som er slike «egnete tiltak». Videre gjelder barnekonvensjonen alle barn, og setter ikke barn av enslige i en særstilling. Til sammenligning finnes det intet lignende stønadssystem som er til for å yte stønad til livsopphold eller å gi lavtlønnede eller inntektsløse samboende foreldre en hjelp til selvhjelp i den grad kapittel 15 gjør. Det kan således anføres å være en forskjell på barn av enslige og barn av samboende foreldre.

Det kan så spørres om denne forskjellen er rettferdiggjort, og i så tilfelle av hva. Enslige forsørgere stiller seg i en særstilling i det de bærer det daglige ansvaret for omsorg og den økonomiske oppfostringen av ett eller flere barn. I dagens samfunn er det ikke ønskelig at barna skal bli skadelidende av å tilhøre en familie bestående av bare en voksen forsørger. Barns rettigheter er i de senere år styrket, blant annet gjennom inkorporeringen av barnekonvensjonen. Enslige forsørgere er mer sårbare i situasjoner hvor inntekt bortfaller. Det legges til grunn at det normale i dagens samfunn er at i en familie med to voksne, har begge inntektsgivende inntekt. Noen velger å gjøre det annerledes, eksempelvis ved at en av foreldrene er hjemme med barnet. Denne valgmuligheten er enslige forsørgere gitt gjennom muligheten til å oppebære overgangsstønad uten annen inntekt de første tre årene av barnets liv. Overgangsstønad bidrar altså i dette tilfelle til å jevne ut forskjellene mellom enslige og samboende foreldre. Det kan allikevel anføres at det ikke er rettferdig at noen skal kunne få lønn fra staten på bakgrunn av at vedkommende har barn, mens andre ikke får det. Videre, dersom regjeringens endringsforslag blir vedtatt vil overgangsstønaden til en viss grad endre karakter i og med at det ikke lenger vil være mulig å ha overgangsstønad som eneste inntekt etter at barnet er fylt ett år. Ut fra et likhetsprinsipp er det lettere å rettferdiggjøre stønadssystemet dersom endringsforslaget blir vedtatt enn slik systemet fremstår i dag. Stønadssystemet til enslig forsørger kan da i større grad betraktes som en

¹⁰⁸ Menneskerettsloven, vedlegg 8

hjelp til selvhjelp og hjelp til å bedre levevilkårene for barn. Aspektet hvor stønaden er en livsoppholdsytelse forsvinner i den grad at forsørgeren ikke lenger kan motta lønn fra staten for å være hjemmeværende husmor.

Det har vært anført at stønadssystemet bidrar til likestilling ved at det gjør det økonomisk lettere å bryte ut av et forhold. Hege Brækhus konkluderer med at «overgangsstonaden har gjort ekteskapet mer frivillig for folk flest»¹⁰⁹. Muligheten til økonomisk støtte og hjelp til selvhjelp kan ha vært en bidragsyter til at enkelte kvinner – eller menn for den saks skyld – turte å bryte ut av et ekteskap uten å være redd for å stå på bar bakke uten utsikt til inntekt. Imidlertid så må hele utviklingen her sees i sammenheng med samfunnsutviklingen de siste årene. Feminismebølgen på 1970-tallet fikk flere kvinner ut i arbeid samt at samboerskap i dag er vesentlig vanligere enn for 50 år siden. Videre kan det diskuteres hvorvidt stønadssystemet har gjort levekårene for kvinner bedre eller dårligere, da det mellom 1967 og 1998 var mulig å motta stønad istedenfor deltakelse i arbeidslivet i hele ti år. Hvor stor betydning stønadssystemet til enslige forsørgere har hatt å si for likestillingen og hva det vil bety i fremtiden er dermed et komplisert bilde. Det finnes aspekter ved likestilling som kan tale for et eget stønadssystem, og aspekter som taler mot et eget stønadssystem.

Valgfriheten har vært et viktig politisk moment under utbyggingen av stønadssystemet til enslige forsørgere i etterkrigstiden. Det har vært sett på som ønskelig å kunne velge hvorvidt barna skulle gå i barnehage eller være hjemme med foreldrene i småbarnsalderen. Uten overgangsstonaden slik den er i dag vil enslige forsørgere i teorien ikke ha denne muligheten. Imidlertid så synes holdningene og verdiene å ha endret seg noe de siste årene jfr. full barnehagedekning, utvidelse av foreldrepermisjonen og forslag om fjerning av kontantstøtte for barn over to samt forslag om krav til yrkesrettet aktivitet for å motta overgangsstonad når barnet er over ett år.

109 Brækhus (2009) s. 182

Det kan spørres hvorvidt stønadssystemet til enslige forsørgere kunne vært dekket på andre måter gjennom andre allerede eksisterende ordninger. Det synes noe kunstig å skulle legge stønadssystemet under sosialytelsene, da ytelser til enslig forsørger ikke er å anse som en sosial ytelse. Overgangsstønadene har riktignok hatt flere fellestrekk med sosiale ytelser, men kravet til yrkesrettet aktivitet flytter det fører til færre fellestrekk. Et annet alternativ er å legge stønadssystemet under barnetrygden. Enslige forsørgere har rett på utvidet barnetrygd etter barnetrygdlovens § 9. Ved å fjerne stønadssystemet slik vi kjenner det i dag for så å legge det inn i lov om barnetrygd byr på flere utfordringer. For det første ville flere av ytelsene til enslig forsørger forsvinne slik vi kjenner de dersom ytelsene skulle formes om for å passe inn i den noe enklere malen i barnetrygdloven. Så som utdanningsstønad, hvordan skulle det løses? Ved å innvilge rett til x ganger barnetrygd dersom man oppfyller de og de vilkår? Det er mulig, men i større grad ytelsene skal videreføres som de er, jo mindre vits blir det da det fortsatt vil være et eget stønadssystem for enslige forsørgere. Å fjerne utdanningsstønadene synes ikke hensiktsmessig da den i stor grad bidrar positivt både for samfunnet som for den enkelte ved å være en hjelp til selvhjelp. Videre fremstår det som mer ryddig å ha stønadene til enslig forsørgere adskilt som et eget stønadssystem uten å blande det sammen med ytelser som til en viss grad også gis til samboende foreldre.

Det er gode argumenter både for og imot et eget stønadssystem. Dersom en legger til grunn at enslige forsørgere er i en økonomisk særstilling, kan det konkluderes med at det er fornuftig med et eget stønadssystem. Imidlertid er dette et spørsmål som i stor grad beror seg på politiske verdier, og det må da være opp til Stortinget å avgjøre hvorvidt det bør være et eget stønadssystem.

10 Litteraturliste

10.1 Lover

- 1964 Lov om sosial omsorg av 05.06.1964 nr. 02
- 1966 Lov om anke til trygderetten av 16.12.1996 nr. 9
- 1977 Lov om arbeidsvern og arbeidsmiljø av 3.06.1977 nr. 52 [opphevet]
- 1986 Lov om adopsjon av 28.02.1986 nr. 8
- 1991 Lov om ekteskap av 04.07.1991 nr. 47
- 1997 Lov om folketrygd av 28.02.1997 nr. 19
- 1998 Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa av 17.07.1998 nr. 61
- 1999 Lov om skatt av 26.03.1999 nr. 14
- 1999 Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21.05.1999 nr.30
- 2002 Lov om barnetrygd av 08.03.2002 nr. 4
- 2005 Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern av 17.06.2005 nr. 62
- 2005 Lov om barnehager 17.06.2005 nr.64

10.2 Forskrifter

- 1997 Forskrift om unntak fra vilkåret i folketrygdloven §15-2 første ledd
- 1997 Forskrift om forutgående medlemskap for rett til stønad som enslig mor eller far
28.02.1997 nr. 19
- 1997 Forskrift om utdanningsstønad, F11.03.1997 nr. 223
- 1997 Forskrift om rett til stønad når barnets far ikke er kjent, F11.03.01997 nr. 222

10.3 Forarbeider

- Ot.prp. nr. 24 (1997-1998) Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover

Ot.prp. 33 (2007-2008)	Om lov om endringer i ekteskapsloven, barnelova, adopsjonsloven, bioteknologiloven mv. (felles ekteskapslov for heterofile og homofile)
Ot.prp. nr.76 (2007/2006)	Om endringslov til folketrygdlova og i enkelte andre lover (tilbakekrevjing etter feilutbetalingar, tiltak mot gjeldsmisbruk, renter og erstatning i trygdesaker)
Prop. 1 S (2011-2012)	Statsbudsjettet
Prop. 7 L (2011/2012)	Endringer i folketrygdlova og enkelte andre lover
Prop. 8 L (2011/2012)	Endringer i kontantstøtteleven
St.prp. nr. 46 (2004/2005)	Ny arbeids- og velferdsforvaltning
NOU 1990:20	Forenklet folketrygdlov
NOU 1996:13	Offentlige overføringer til barnefamilier
NOU 2000:27	Sykefravær og uførepensjon
NOU 2011:07	Velferd og migrasjon
St.mld. nr. 39 (1991/1992)	Attføringsmeldingen
St.mld. nr. 35 (1994-1995)	Velferdsmeldingen
St.mld. nr. 27 (2000-2001)	Gjør din plikt, krev din rett

10.4 Avgjørelser og kjennelser

10.4.1 Høyesterett

Rt-1995-54

Rt-2005-1757

10.4.2 Lagmannsretten

LG-2003-43985

LB-2004-94637

LB-2008-91871

LF-2008-29838

LF-2008-155871

LA-2009-7964

LB-2009-29528

LH-2011-7634

10.4.3 Kjennelser fra trygderetten

Ankesak 01007/83 Publisert i *kjennelser fra Trygderetten*, Asbjørn Kjøenstad (1989)

TRR-2001-03459

TRR-01/04939

TRR-02/03818

TRR-02/04694

TRR-04/02319

TRR-04/03508

TRR-04/05100

TRR-06/0385

TRR-06/02774

TRR-07/00365

TRR-07/03709

TRR-08/01544

TRR-08/01822

TRR-08/02692

TRR-09/01638

TRR-09/02193

TRR-10/00317

TRR-10/00455

TRR-10/01520

TRR-11/00469

TRR-11/00579

10.5 Juridisk litteratur

Kjønstad, Asbjørn: *Innføring i trygderett*, 4. utgave, 2004

Lødrup, Peter/Sverdrup, Tone: *Familieretten*, 5. utgave, 2004

10.6 Nettdokument

10.6.1 Rundskriv

R15-00-F15 NAV rundskriv til folketrygdloven kapittel 15 av 01.02.1998
[sitert sist 24.11.2011]

R22-00-J11 NAV rundskriv til folketrygdloven kapittel 22 av 01.05.1997
[sitert sist 24.11.2011]

10.6.2 Litteratur

Bjørnson, Øyvind *Johan Castberg* i Norsk biografisk leksikon, gjengitt på
www.snl.no [sitert sist 24.11.2011]

Bjørnson, Øvind/Haavet, Inger Elisabet: *Trygdens historie 1894-1994*, 1994 (sitert fra
www.nb.no)

Brækhus, Hege: *Ytelser til enslig mor eller far*, Jussens Venner 3/2009, (sitert fra
idunn.no)

Kavli/Nielsen/Sandbæk, *Stønadsordningen for enslige forsørgere*, Faforapport 2010:32

10.6.3 Norsk lovkommentar

Jomark, Karl Arvid Kommentar til folketrygdloven i Norsk lovkommentar nettversjon
Note 1014, 1016, 1020, 1022, 1025, 1028, 1033 [sist besøkt
24.11.2011]

10.6.4 Statistikk

Nav Nav.no, tall og analyse, misbruksstatistikk

- <http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Annen+statistikk/Misbruksstatistikk>
- http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Annen+statistikk/Misbruksstatistikk/Misbruksstatistikk/_attachment/180797?=true&_ts=11efe87e308
- http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Annen+statistikk/Misbruksstatistikk/Misbruksstatistikk/_attachment/226511?=true&_ts=12651789128
- http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Annen+statistikk/Misbruksstatistikk/Misbruksstatistikk/_attachment/265370?=true&_ts=12da8a5bc30
- <http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Annen+statistikk/Misbruksstatistikk/Misbruksstatistikk/604+personer+anmeldt+for+trygdebedrageri.284772.cms>

Nav Nav.no, tall og analyse, familie og omsorg

- <http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Familie+og+omsorg/Enslig+mor+eller+far/Enslig+mor+eller+far/Ugifte%2C+skilte+og+separerte+fors%C3%B8rgere.+Ytelse.+30.+juni+2002-2011.284397.cms>
- <http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Familie+og+omsorg/Enslig+mor+eller+far/Enslig+mor+eller+far/Ugifte%2C+skilte+og+separerte+fors%C3%B8rgere.+Kj%C3%B8nn+og+alder.+30.+juni+2002-2011..284395.cms>

Statistisk Sentralbyrå

- <http://www.ssb.no/innvandring/>
- <http://www.ssb.no/emner/02/01/20/barn/>
- <http://www.ssb.no/emner/02/01/20/barn/tab-2011-04-28-01.html>

10.6.5 Annet

Yusuf, Kadra *Somaliere skiller seg, men bor sammen* kronikk i Verdens Gang 18.08.10

[sist besøkt 22.11.11]

11 Liste over tabell og vedlegg

Tabell 1-3 er laget av studenten selv i Open Office.