

UiO : **Det juridiske fakultet**

Sanksjonsreglene i folketrygdloven § 15-12

Kandidatnummer: 792

Leveringsfrist: 25.04.16

Antall ord: 12.614



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING.....	1
1.1	Tema for oppgaven	1
1.2	Begrepsavklaring	1
1.3	Temaets aktualitet	2
1.4	Rettskildene.....	2
1.5	Kort historikk om stønad til enslig mor eller far.....	4
1.6	Stønadsformer og hvem som er stønadsmottakere	5
1.7	Avgrensning av oppgaven.....	6
1.8	Den videre fremstillingen.....	6
2	VILKÅR FOR STØNAD ETTER FTRL. KAPITTEL 15.....	7
2.1	Generelt.....	7
2.2	Tilknytning til Norge	7
2.3	Opphold i Norge.....	8
2.4	Enslig mor eller far med aleneomsorg for barn	9
2.4.1	Generelt	9
2.4.2	Mor, far og barn.....	9
2.4.3	Sivilstand	10
2.4.4	Aleneomsorg.....	12
3	PLIKT TIL YRKESRETTET AKTIVITET.....	15
3.1	Generelt.....	15
3.2	Nærmere om å være reell arbeidssøker.....	15
3.3	Nærmere om utdanning og vurderingen av denne	16
3.4	Nærmere om unntak fra aktivitetsplikten.....	18
4	SANKSJONSREGLENE I FTRL. § 15-12.....	20
4.1	Hensyn bak sanksjonsreglene	20
4.2	Forskjeller på ny og gammel sanksjonsbestemmelse	20
4.3	Bortfall av stønad etter folketrygdloven § 15-12 første ledd.....	21
4.3.1	Generelt	21
4.3.2	Dekker bestemmelsen andre forhold?	22
4.3.3	Rimelig grunn	22
4.3.4	Sagt opp sin stilling	23
4.3.5	Nekte å ta imot tilbud om arbeid	24
4.3.6	Unnlater å gjenoppta sitt arbeidsforhold etter endt foreldrepermisjon.....	25

4.3.7	Nekter å delta på arbeidsmarkedstiltak.....	25
4.3.8	Unnlater å møte ved innkalling til arbeids- og velferdsetaten.....	26
4.4	Utestegning fra stønad etter § 15-12 andre ledd	27
4.4.1	Generelt	27
4.4.2	Utestegningens lengde	27
4.4.3	Forbud mot dobbeltstraff	28
4.4.4	Skyldkravet.....	29
4.4.5	Nødvendig informasjon	30
5	RELASJONER MELLOM AKTIVITETSKRAVET OG SANKSJONSREGLENE.....	32
5.1	Gjelder sanksjonsreglene også før stønadsmottaker har aktivitetsplikt?	32
5.2	Sanksjon på grunnlag av aktivitetsplan?	33
6	AVSLUTTENDE TANKER OG BEMERKNINGER.....	35

1 Innledning

1.1 Tema for oppgaven

Norge er en velferdsstat som gjennom det offentlige gir økonomisk hjelp til mennesker som har behov for ytelser. Ytelsene omfatter en lang rekke offentlige ordninger, og de aller fleste mennesker i Norge vil ha noe å gjøre med velferdsstaten i løpet av livsløpet. Reglene for disse ytelsene blir regulert i stor grad gjennom folketrygdloven.¹ Det er, med unntak av kapittel 5, arbeids- og velferdsetaten (NAV) som saksbehandler og innvilger ytelser etter folketrygdloven. I folketrygdlovens kapittel 15 har vi regler om ytelser til enslig mor eller far med aleneomsorgen for barn.

Temaet for oppgaven er å kartlegge sanksjonsreglene i folketrygdloven § 15-12 og relasjoner mellom disse sanksjonsreglene og aktivitetskravet i § 15-6. Sanksjonsbestemmelsen trådte i kraft med lovendring den 1. januar 2016.

I tråd med velferdsmeldinga² og arbeidslinjens hovedtrekk har flere trygdeytelser et krav om deltakelse i yrkesrettet aktivitet for å motta stønad. Det er naturlig å se bestemmelsene om sanksjoner og aktivitetskrav sammen, fordi sanksjonene er en negativ reaksjon på uønsket passivitet og brudd på aktivitetskravet.

1.2 Begrepsavklaring

Det er i juridisk teori³, offentlige dokumenter⁴ og i Trygderetten brukt flere betegnelser på den som mottar stønad etter ftrl. kapittel 15. Aleneforsørger, enslig forsørger, mv. Rent språklig gir dette uttrykk for at det kun er den ene forelderen som forsørger barnet. Dette kan i praksis ofte være et lite treffende tilfelle, og gi et feil inntrykk av den reelle situasjonen. Forsørgelse er et økonomisk begrep. Det er ofte begge foreldrene som forsørger barnet uavhengig av om man for øvrig er ugift, skilt, eller separert, og hvem som har den daglige omsorgen. Det er heller ikke den som er alene om den økonomiske forsørgelsen av barnet som er stønadsberettiget etter ftrl. kapittel 15.

Folketrygdloven benytter i lovteksten begrepet "*medlem*" som en fellesbetegnelse på alle som oppfyller det materielle vilkåret i ftrl. kapittel 2, og "*enslig mor eller far*" spesielt om medlemmer som mottar stønad etter kapittel 15. I oppgaven framover vil det bli brukt fellesbetegnelsen "*enslig forelder*" for den som mottar stønad etter kapittel 15, eller den generelle

¹ Lov om folketrygdloven (folketrygdloven) av 28. februar 1997 nr. 19 (ftrl.)

² Innst. S. nr. 180 (1995-1996)

³ Se f.eks. Bay, Hatland, Hellevik og Koren (2010)

⁴ Se f.eks. Ot.prp. nr. 8 (1996-1997)

fellesbetegnelsen "*stønadsmottaker*" for den som mottar en hvilken som helst ytelse fra folketrygdloven. Det vil i deler av oppgaven være relevant å presisere når det er snakk om enslige foreldre eller andre stønadsmottakere for øvrig. Når det i oppgaven står "departementet", spesielt i forbindelse med lovforarbeider, vil det være en henvisning til Arbeids- og sosialdepartementet. Det er arbeids- og sosialdepartementet som har ansvar for politikk knyttet til folketrygd og velferd.

1.3 Temaets aktualitet

I tråd med NAV-reformen⁵ og arbeidslinjen har det vært flere endringer i folketrygdlovens kapittel 15 de siste årene, blant annet med en innskjerping av aktivitetskravet og reduksjon av overgangsstønadens lengde. Lovendringene som trådte i kraft 1. januar 2016 kan sees i stor grad å være en fortsettelse av samme tankegang. Hovedfokuset de siste årene har vært på å motvirke passive stønadsmottakere og få flest mulig i arbeid. Dette har blitt realisert ved å gjøre stønadperiodene kortere⁶, økt oppfølging av NAV-kontorene og aktive krav til stønadsmottaker om yrkesrettet aktivitet.⁷

Denne utviklingen er ikke bare gjeldende for stønad til enslig mor eller far. For stønadsmottakere som mottar dagpenger etter ftrl. kapittel 4, så ble det fra 1. januar 2016 økt lengden på sanksjoner etter §§ 4-10 og 4-28. Sanksjonsperioden er nå fra 4 uker og opptil 6 måneder, avhengig av hva slags aktivitet som er nektet og antall ganger.

1.4 Rettskildene

Det ble vedtatt flere endringer i folketrygdloven kapittel 15 om stønad til enslige mor eller far fra 1. januar 2016. Formålet var blant annet å gjøre inngangsvilkårene mer oversiktlige samtidig som kapittelet ble redigert mer strømlinjeformet.⁸ Det som tidligere var "*utdanningsstønad*" etter § 15-12 er nå fjernet og tatt inn som en tilleggstønad etter § 15-11. Tilleggstønader etter § 15-11 regulerer også andre muligheter til stønad til barnetilsyn enn på grunn av arbeid, jf. § 15-10, samt nødvendige utgifter i forbindelse med flytting.

Temaet mitt for oppgaven er ftrl. kapittel 15, og da særlig de nye sanksjonsreglene i § 15-12. Fordi sanksjonsreglene i § 15-12 trådte i kraft den 1. januar 2016 vil det være få rettskilder å støtte seg til utover lovtekst og forarbeider. Det har ikke gått lang nok tid til at det er

⁵ Se blant annet St. prp. nr. 46 (2004-2005)

⁶ Brækhus (2013), Syse (2014), Innst. S. nr. 180 (1995-1996)

⁷ Se Prop. 7 L (2011-2012) punkt 2 om innskjerping av aktivitetskravet

⁸ Prop. 115 L (2014-2015) punkt 1

domsstolspraksis på området, og det er heller ingen kjennelser fra Trygderetten knyttet til bestemmelsen enda. Jeg har heller ikke funnet artikler eller annen juridisk teori knyttet til den nye § 15-12.

I folketrygdlovens kapittel 4 om dagpenger er det bestemmelser om midlertidig bortfall av stønad i § 4-20, og utestegning fra dagpenger etter § 4-28. Disse bestemmelsene har i stor grad lik ordlyd og utforming som § 15-12. Det vil derfor, i den grad det er relevant, bli vist til domstolspraksis og kjennelser fra Trygderetten knyttet til disse bestemmelsene for å bruke det som et moment til hvordan reglene i § 15-12 kan tolkes. Trygderetten er en domstolslignende organ som behandler saker som gjelder folketrygdloven, og har dermed en spesiell kompetanse på området. Trygderetten er et uavhengig ankeorgan som får de fleste sakene gjennom NAV Klageinstans, og avgjør et høyt antall saker hvert år. I følge Trygderettens hjemmeside avgjorde de 3.597 saker i 2015.⁹ Det er tildels uenighet i juridisk teori om hvor stor vekt en kjennelse fra Trygderetten skal ha. Kjørstad skriver at *"etter min mening så må Trygderettens kjennelser tillegges ganske stor vekt"*, men påpeker at fordi det bare er skriftlig saksbehandling i Trygderetten, så blir ikke alltid saken like grundig belyst som i en ordinær domstol.¹⁰ I Høyesterettssaken "Skygge" som gjaldt krav på erstatning for yrkesskade, uttalte førstvoterende at *"Etter mitt syn må avgjørelser av Trygderetten tillegges vekt i den utstrekning de kan tas som uttrykk for eller har gitt seg utslag i en fast og konsistent praksis. Det som måtte være uttalt i den enkelte avgjørelse, kan derimot ikke tillegges selvstendig rettskildemessig betydning."*¹¹ Videre har Høyesterett i "Fotballspiller" uttalt at *"Den nærmere presisering av hva som ligger i «arbeidsulykke» har over lang tid vært utviklet gjennom trygdemyndighetenes vedtak, rundskriv og Trygderettens avgjørelser, som tillegges til dels betydelig vekt"*¹²

Lovforarbeid, spesielt Prop. 115 L (2014-2015), vil være av betydning for å se på bestemmelsenes formål og funksjon. Siden sanksjonsbestemmelsen § 15-12 er såpass ny vil forarbeidene være til stor hjelp til å forstå hvordan departementet mener at bestemmelsen skal tolkes og anvendes.

Videre vil det bli vist til Arbeid- og velferdsetatens rundskriv. Rundskrivene er retningslinjer utformet av Arbeids- og velferdsdirektoratet og kan sidestilles med forvaltnings-

⁹ <http://www.trygderetten.no/>

¹⁰ Kjørstad (2009) s. 32 og 33.

¹¹ Rt. 2005 s. 1757 avsnitt 45

¹² Rt. 2006 s. 2107 avsnitt 34

praksis. Rundskriv har ordinært lite vekt i juridisk forstand. På den andre siden har de nærmest instrukskarakter overfor ansatte i Arbeid- og velferdsetaten, og vil derfor være retningsgivende i hvordan NAV praktiserer reglene. På denne måten kan rundskriv derfor likestilles med forvaltningspraksis.¹³ Høyesterett har uttalt at forvaltningspraksis kan være av betydelig vekt dersom den er langvarig, omfattende og konsekvent.¹⁴

1.5 Kort historikk om stønad til enslig mor eller far

I 1884 kom den første trygdeloven, ulykkesforsikring for fabrikkarbeidere. I etterkrigstiden ble trygdeordningene kraftig utbygd og i 1964 kom enke- og morstrygd. Loven ga stønad til enker, ugifte mødre og "familieenker" (tidligere familiepleiere).¹⁵ Målet med trygden var allerede da at enslige foreldre skulle kunne bli selvforsørget ved egen inntekt. Den enslige foreldereren kunne også få økonomisk hjelp til barnetilsyn og utdanning.¹⁶

Det var først i 1981 at skilte og separerte mødre ble likestilt med de ugifte, og at det var mulig for menn å motta overgangsstonad. Det har vært store endringer i folketrygdloven, også i kapittel 15, fram til i dag. Det er et større fokus på at enslige foreldre tilegner seg en nødvendig utdanning for å øke sjansen for at de skal bli selvforsørget ved eget arbeid.

Det har tidligere vært sanksjonsregler knyttet til stønad til enslig mor eller far. Ved lovendring i 1998 ble det innført sanksjonsregler i samme bestemmelse som kravet til yrkesrettet aktivitet. Disse var i stor grad basert på, og uformet likt som, sanksjonsreglene til dagpenger.¹⁷ Den delen av bestemmelsen som gjaldt sanksjoner ble 1. august 2002 fjernet, delvis grunnet at sanksjonsreglene var for lik de som gjaldt dagpenger og det derfor ikke fungerte i praksis, og delvis at departementet mente at *"en mer hensiktsmessig reaksjonsform kan være å anvende de alminnelige bestemmelsene i folketrygdloven § 22-12 om tidspunkt for utbetaling når rett til en ytelse oppstår eller opphører"*¹⁸ Som departementet uttaler i de nye forarbeidene så kan ikke det at en ytelse faller bort når vilkårene ikke lenger er tilstede likestilles med en sanksjon. Den videre tankegangen i 2002 var at det gjennom en forskriftshjemmel skulle settes ytterligere krav til aktivitetsplikten og regler om handling og unnlatelser. Dette skulle føre til stans i utbetaling av overgangsstonad som følge av at vilkårene ikke ble oppfylt. En slik

¹³ Kjønstad (2009) s. 55

¹⁴ Se bla. Rt. 1995 s. 54 og Rt. 2000 s. 200

¹⁵ Kjønstad (2009) s. 26

¹⁶ Bay, Hatland, Hellevik og Koren (2010) s. 46

¹⁷ Ot.prp. nr. 8 (1996-1997) punkt 4.3.3.4 og Ot.prp. nr. 24 (1997-1998) punkt 7.1.3

¹⁸ Ot.prp. nr. 4 (2001-2002) punkt 7.3

forskrift ble aldri gitt.¹⁹ En viktig forskjell på dagens § 15-12 og forskriften som ble nevnt er at dagens sanksjonsregler gjelder alle ytelser innvilget etter reglene i kapittel 15, ikke bare overgangsstønad.

1.6 Stønadsformer og hvem som er stønadsmottakere

Som med andre ytelser etter folketrygdloven er kapittelets overskrift fortellende i hvem stønaden er ment å hjelpe. Formålet med stønad etter kapittel 15 er å midlertidig gi hjelp til selvhjelp, hvor målet er at de med aleneomsorg for barn skal bli i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid. Dette er gitt til uttrykk, og nedfelt, i formålsbestemmelsen § 15-1. I folketrygdloven § 1-1 gis det en generell formålsbestemmelse for hele folketrygdloven. I følge bestemmelsen er formålet blant annet å *"gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved aleneomsorg for barn"*. Et annet formål til folketrygdloven generelt er å kombinere gjensidig forsikring og sosial fordeling for Norges innbyggere.²⁰ I juridisk teori er det vanlig å dele mellom ytelser i folketrygdloven som er ment til å dekke livsopphold og de som er ment til å dekke spesielle utgifter.²¹ I kapittel 15 finner vi begge disse stønadstypene. Overgangsstønad etter § 15-5 er ment til å dekke livsopphold i en midlertidig periode, jf. § 15-8. Etter § 15-10 kan stønadsmottakere som er i arbeid få hjelp til å dekke utgifter grunnet barnetilsynsordninger, da vanligvis barnehage eller SFO. Det samme kan enslige foreldre som har rett til overgangsstønad og er i utdanning eller reell arbeidssøker etter § 15-11 bokstav d, jf. tredje ledd. En enslig forelder kan også få dekt spesielle utgifter knyttet til utdanning etter § 15-11, blant annet skolepenger, utgifter i forbindelse med daglig reiser og utgifter til læremidler, se forskriften om stønad til enslig mor eller far²² § 7.

Det er i stor grad kvinner som er mottakerne av stønad til enslig mor eller far.²³ Mange av disse er også unge og i en spesielt sårbar situasjon økonomisk. I ftrl. § 1-1 andre ledd kommer det fram at et formål med folketrygden også er å foreta sosial utjevning, en omfordeling av goder fra de som har høy inntekt til de som har lav inntekt. Dette skjer blant annet ved innbetaling av trygdeavgift, som innkreves ut i fra inntekt, og tildeling av stønad ut fra behov hos ulike grupper stønadsmottakere som oppfattes å ha behov for inntektssikring. I denne sammenhengen er det interessant for stønad til enslig forelder idet stønadene faller bort dersom

¹⁹ Prop. 115 L (2014-2015) punkt 10.1

²⁰ Ot.prp.nr. 29 (1995-1996) s.26

²¹ Kjønstad (2009) s. 20

²² F21.11.2015 nr. 1341

²³ Syse (2013)

man har for høy inntekt. Det vil derfor være flere enslige foreldre som i utgangspunktet fyller vilkårene til stønad, men hvor stønaden ikke vil komme til utbetaling grunnet for høy inntekt som fører til avkorting, som ender med bortfall av den aktuelle stønaden.

1.7 Avgrensning av oppgaven

Oppgaven handler om enslige foreldre som mottar stønad etter kapittel 15 i folketrygdloven. Det avgrenses derfor mot ytelser til tidligere familiepleier og gjenlevende ektefelle som har rett til overgangsstønad etter kapittel 16 og 17 i folketrygdloven. Det avgrenses også mot andre ytelser for som er relevante for enslig foreldre, slik som utvidet barnetrygd og eventuell kontantstøtte.

1.8 Den videre fremstillingen

Jeg har delt oppgaven i fem andre kapitler i tillegg til dette innledningskapitlet. I del to av oppgaven vil jeg gå igjennom inngangsvilkårene for stønad til enslig mor eller far. Deretter vil jeg i del tre ta for meg de materielle vilkårene til aktivitetskravet i § 15-6, og hvordan bestemmelsene kan forstås. I del fire av oppgaven behandles sanksjonsreglene i § 15-12 og enkelte problemstillinger knyttet til bestemmelsen. Videre i del fem av oppgaven behandles spørsmål knyttet til relasjonen mellom aktivitetskravet og sanksjonsreglene. Til slutt kommer noen avsluttende tanker og bemerkninger. Som nevnt innledningsvis er det lite praksis eller juridisk teori knyttet til den nye §15-12. Oppgaven vil derfor til tider bære preg av både en fremstilling av gjeldende rett, samt en vurdering av hvordan bestemmelsene *kan* og *bør* tolkes.

2 Vilkår for stønad etter ftrl. kapittel 15

2.1 Generelt

Inngangsvilkårene for ytelser etter kapittel 15 finner vi i §§ 15-2 til 15-4. Dette er vilkår som må oppfylles uavhengig av hvilken ytelse som mottas. I den nye lovendringen som trådte i kraft den 1. januar 2016 ble tidligere §§ 15-4 og 15-5 slått sammen til én paragraf, § 15-4. Det ble også gjort endringer til unntaket om kravet til opphold i Norge. Endringene ble gjort i tråd med departementets ønsker om å gjøre regelverket tydeligere og mer oversiktelig, både for stønadsmottakere og saksbehandlere.²⁴

2.2 Tilknytning til Norge

Det er et vilkår etter § 15-2 for å få rett til stønad at den enslige forelderen har vært *medlem* av trygden de siste tre årene før et krav settes fram. Vilkåret om forutgående medlemskap i § 15-2 er det eneste inngangsvilkåret som er uendret fra 1. januar 2016. Hensynet bak bestemmelsen er at ikke alle verdens enslige foreldre som trenger økonomisk bistand skal kunne komme til Norge og ha rett til ytelser.²⁵ I de fleste tilfeller, dersom det ikke foreligger unntaksregler, vil enslige foreldre ha en "opptjeningstid" på tre år uten krav på stønad.

I utgangspunktet er alle som bor i Norge medlemmer i trygden. Dette kommer av ftrl. § 2-1 og kalles gjerne domisilprinsippet.²⁶ De som oppholder seg i Norge uten å være bosatt her er dermed i utgangspunktet ikke medlemmer i folketrygden. Slik Syse skriver så "*bor man seg til rettigheter*" gjennom medlemskap i trygden som følge av domisilprinsippet.²⁷ De som er medlem i folketrygden har også plikter, som å betale trygdeavgift.

Etter § 15-2 andre ledd er flyktninger unntatt kravet om tilknytning til Norge. Unntaket viser til folketrygdsloven § 1-7 om lovens definisjon av flyktning. Det fremkommer av § 1-7 at utlendinger som er innvilget oppholdstillatelse – eller rettere, asyl – etter utlendingsloven²⁸ § 28 er å regne som flyktninger. Dette gjelder altså ikke personer som har fått opphold på humanitært grunnlag.

I § 15-2 tredje ledd har departementet en generell forskriftshjemmel for andre unntak fra vilkåret om forutgående medlemskap. I forskriften til enslig mor eller far²⁹ er det gitt vide-

²⁴ Prop. 115 L (2014-2015) punkt 1.1

²⁵ Brækhus (2013)

²⁶ Kjønstad (2009) s. 28

²⁷ Syse (2013)

²⁸ Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) av 15. mai 2008 nr. 35 (utlendl.)

²⁹ F21.11.2015 nr. 1341

re regler om bestemmelsen. Forskriften er oppdatert etter lovendringene 1. januar 2016. I forskriftens § 1 fremkommer det at kravet om forutgående medlemskap ikke gjelder for personer som tidligere har vært medlemmer i en langvarig periode og som blir medlem igjen etter et avbrudd på mindre enn ti år. Videre er det i § 2 gitt en skjønnsmessig unntaksregel når særlige grunner gjør det rimelig.

2.3 Opphold i Norge

Det er et vilkår etter § 15-3 for å få rett til stønad at den enslige forelderen og barnet oppholder seg i Norge. Etter andre ledd bokstav a oppfyller man også vilkåret dersom utenlandsoppholdet er mindre enn seks uker i løpet av en tolv måneders periode. Man oppfyller også vilkåret dersom utenlandsoppholdet skyldes arbeid for en norsk arbeidsgiver, jf. andre ledd bokstav b.

Lengden på utenlandsoppholdet fikk i lovendringen den 1. januar 2016 en kraftig innstramning og gikk fra seks måneder til seks uker. I forarbeidene uttaler departementet at seks uker er nok til å ivareta familiens behov for utenlandsopphold i forbindelse med ferie og høytider og *"at en periode på seks uker er også mer i samsvar med andre familiers muligheter for besøks- og feriereiser."*³⁰ Det nevnes videre at det er vanskeligere å kontrollere at vilkårene for stønad er oppfylt under utenlandsopphold og at dette øker risikoen for misbruk.

Bestemmelsen har ordlyden *"mindre enn seks uker"*. En naturlig forståelse av ordlyden vil tilsi at enslig forelder kan ha et utenlandsopphold på inntil seks uker, men at vilkåret ikke lengre er oppfylt når utenlandsoppholdet har vart *i* seks uker, jf. *"mindre enn"*. I forarbeidene uttaler departementet at bestemmelsen skal gjelde en periode *på* 6 uker. Det fremkommer klart at lovgivers intensjon er at det er utenlandsopphold inntil seks uker i løpet av en tolv måneders periode som er målet med lovendringen. Altså, ikke mindre enn seks uker slik det fremkommer i lovteksten. I følge NAVs rundskriv tolkes bestemmelsen til at enslig forelder kan oppholde seg i utlandet i seks hele uker før retten til stønad faller bort.³¹ De har altså tolket bestemmelsen i henhold til lovgivers vilje og intensjon, selv om den faktiske ordlyden i loven ville kunne tilsi noe annet.

Før lovendringen 1. januar 2016 hadde bestemmelsen ordlyden *"oppholdet ikke er ment å vare mer enn [...]"*. Dette var en uheldig utforming som la vekt på hvor lenge stønadmottakeren hadde *intensjoner* om å oppholde seg i utlandet. Det fulgte fra NAVs rundskriv,

³⁰ Prop. 115 L (2014-2015), punkt 4.4

³¹ NAVs rundskriv til § 15-5 3 "stønad under utenlandsopphold"

og dermed forvaltningspraksis, at dersom det ble opplyst om et utenlandsopphold som var ment å vare i åtte måneder ville stønaden stoppes fra utreisedagen da dette overskred lengden på seks måneder. Bestemmelsen ble tolket slik at det heller ikke var anledning til å gi stønad i de første seks månedene av utenlandsoppholdet.³² Det er etter lovendringen uten betydning hvor lenge utenlandsoppholdet er ment å vare, slik at stønadsmottaker har rett til å motta ytelser i de første seks ukene så langt de andre vilkårene er oppfylt, uavhengig om oppholdet er ment å vare en lengre periode.

NAV's rundskriv legger til grunn at dersom barnet er fylt ett år må også kravet om yrkesrettet aktivitet oppfylles i utenlandsperioden.³³

2.4 Enslig mor eller far med aleneomsorg for barn

2.4.1 Generelt

Lovendringen 1. januar 2016 slo sammen tidligere §§ 15-4 og 15-5 til dagens § 15-4 i tillegg til noen redaksjonelle endringer. Målet med sammenslåing var å gjøre regelen mer oversiktelig og lettere å forstå. Det kan trekkes tre hovedvilkår ut av bestemmelsen. Et vilkår om å være barnets mor eller far, et vilkår om sivilstand, og et vilkår om ha aleneomsorgen for barn.

2.4.2 Mor, far og barn

Hverken kapittel 15 eller folketrygdloven for øvrig har en definisjon av begrepet "mor eller far". Siden § 15-4 andre ledd viser til barneloven³⁴ vil det være et naturlig å ta utgangspunkt i denne loven. I bl. § 2 første ledd er barnets mor kvinnen som har født barnet. Barnets far eller medmor er den som er gift med barnets mor ved fødsel, jf. § 3, eller senere erklærer det, jf. § 4, eller den som av retten blir dømt til det, jf. § 9.

Etter andre ledd vil også den som har fått foreldreansvaret etter bl. § 38 regnes som mor og far. Dette vil kunne skje dersom en eller begge av foreldrene som hadde foreldreansvaret døde. Adoptivforeldre vil også regnes som mor eller far, jf. adopsjonsloven³⁵ § 13.³⁶ Det fremkommer av adl. § 13 at ved adopsjon opphører rettsforholdet mellom barnet og de

³² Tidligere rundskriv fra NAV til § 15-3

³³ NAV's rundskriv til § 15-3 "bokstav a"

³⁴ Lov om barn og foreldre av 8. april 1981 nr. 7 (bl.)

³⁵ Lov om adopsjon av 28. februar 1968 nr. 8 (adl.)

³⁶ Jomark (2016) note 1038

biologiske foreldrene, og at adoptivbarnet får samme rettsstilling som om det hadde vært adoptivforeldrenes egenfødte barn.

Brækhus peker på at bestemmelsen er uttømmende i relasjon til hvem som anses som barnets foreldre, slik at fosterforeldre ikke anses som mor eller far etter kapittel 15.³⁷ Det er derimot muligheter for fosterforeldre å motta andre ytelser fra det offentlige i form av fosterhjemsgodtgjørelse gjennom kommunes barnevernstjeneste.

Det fremkommer av ftrl. § 1-6 at med "barn" menes det en person under 18 år. Det er imidlertid begrensninger til barnets alder knyttet til de enkelte stønadene. Utgangspunktet for overgangsstønad er at stønad kan gis når barnet er under åtte år, jf. § 15-5 andre ledd. Stønad til barnetilsyn har som hovedregel at stønad kan ytes til barnet har fullført fjerde skoleår, jf. § 15-10 annet ledd. Barnet er da vanligvis ni år. Tilleggsstønader kan bare innvilges mens stønadsmottakeren har rett til overgangsstønad, jf. § 15-11 femte ledd. Det er unntak til disse reglene, spesielt knyttet til enslige foreldre som har barn som krever særlig tilsyn. Det vil falle utenfor oppgaven å gå dypt inn på hver enkelt stønads regler om barnets alder. Det som er av vesentlig betydning er at de som mottar ytelser etter kapittel 15 ofte er foreldre med små barn, se også Brækhus.³⁸

2.4.3 Sivilstand

For å ha rett til ytelser må stønadsmottakeren være "enslig". For å anses enslig må man være ugift, separert eller skilt. For å få sivilstatus separert eller skilt må det foreligge en formell separasjon eller skilsmisse. I følge lovkommentar av Karl Arvid Jomark vil også midlertidig separasjon etter ekteskapsloven³⁹ § 92 gir grunnlag for stønad.⁴⁰ Dette er rettstilstanden også i følge NAVs rundskriv.⁴¹

Det er videre en avgrensning hvor man ikke ansett som enslig dersom man lever sammen med noen man har barn med, er skilt eller separert fra, eller lever i et ekteskapslignende forhold i en felles husholdning.

I 1984 avsa Trygderetten en prinsippkjennelse om begrepet "lever sammen" (ankesak 1007/83)⁴². Et forlovet par bodde sammen mens kvinnen var gravid. Like etter fødselen ble

³⁷ Brækhus (2009)

³⁸ Brækhus (2009)

³⁹ Lov om ekteskap (ekteskapsloven) av 4. juli 1991 nr. 47 (el.)

⁴⁰ Jomark (2016) note 1040

⁴¹ NAVs rundskriv til § 15-4 "krav til sivilstatus"

⁴² Trygderettens kjennelse 12. september 1984

forlovelsen brutt og mannen flyttet ut. Han besøkte mor og barn tre til fire ganger i uken, men det var ikke noe samliv mellom barnets mor og barnets far. Trygderetten kom til at de ikke levde sammen.⁴³ Lagmannsretten har i en senere dom lagt til grunn samme forståelse av begrepet.⁴⁴

Brækhus skriver at man bor i et "ekteskapslignende forhold" hvis man er intime partnere.⁴⁵ Det gjelder også for homofile par. Samlivssituasjoner av ikke-ekteskaplig karakter, for eksempel å bo hjemme hos foreldre eller hos venner, faller dermed utenfor bestemmelsen.

I følge NAVs rundskriv menes det med "felles husholdning" at man bor under samme tak/boenhet.⁴⁶ Videre nevnes det som eksempel at dersom samboeren flytter ned i adskilt kjellerleilighet i det samme huset vil ikke partene anses lenger for å ha felles husholdning.

Bestemmelsen ble endret fra 1. januar 2016. Tidligere kunne stønadsmottaker motta stønad i et tidsrom på 12 måneder under et samboerskap. I forarbeidene⁴⁷ uttaler departementet at de ønsker at regelen skal være mest mulig like, uavhengig av om stønadsmottakeren er gift eller samboer. Det vises til at samboerskap er blitt en mer vanlig samlivsform, og at en enslig forelder vil kunne motta stønad i lengre tid ved å ha ett eller flere kortvarige samboerforhold, mens den som giftet seg ville slutte å motta stønad umiddelbart. Det blir videre i forarbeidene pekt på at en vesentlig forskjell mellom samboerskap og ekteskap er at samboere ikke automatisk har en gjensidig plikt til å forsørge hverandre etter el. § 38. Departementet tar ikke stilling til om dette er et moment som kan peke *mot* endringen at stønad stoppes umiddelbart når et samboerforhold oppstår. Men det er det vel utvilsomt. Slik Brækhus poengterer har ikke en samboer en slik forsørgelsesplikt, og det er ikke derfor en sikker realitet at den personen man bor med hjelper til økonomisk.⁴⁸ Det vil derfor være et uheldig utfall av lovendringen dersom mange stønadsmottakere bor i et samboerforhold hvor den andre parten ikke bidrar økonomisk til barnets forsørgelse, men at det likevel fører til at stønad etter kapittel 15 opphører. På den andre siden har jo barnets andre forelder en forsørgelsesplikt som ikke avbrytes av samboerforholdet, i form av bidragsplikt. Om ikke denne overholdes, ytes det bidragsforskott etter bidragsforskottsloven.⁴⁹

⁴³ Kjønstad (2010) s. 131

⁴⁴ LA-2004-11648

⁴⁵ Brækhus (2009)

⁴⁶ NAVs rundskriv til § 15-4 "felles husholdning"

⁴⁷ Prop. 115 L (2014-2015) punkt 5.4

⁴⁸ Brækhus (2009)

⁴⁹ Lov om bidragsforskott (forskotteringsloven) av 17. februar 1989 nr. 2 (forskl.)

Før lovendringen måtte tidligere ektefeller vente seks måneder etter reist separasjons- eller skilsmisssak før de kunne motta stønad. Denne venteperioden er fjernet og departementet la til grunn at oppløste samboerforhold ikke hadde en venteperiode før rett til stønad oppstår. Derfor burde heller ikke tidligere gifte ha det. Det er presisert i forarbeid at separasjonen må være i den hensikt å oppløse ekteskapet.⁵⁰ Dersom det blir spørsmål om hensikten av separasjonen vil være naturlig å legge til grunn at bevisbyrderegelen i § 15-4 femte ledd også vil omfatte dette tilfellet.

2.4.4 Aleneomsorg

Etter § 15-4 fjerde ledd vil den enslige forelderen ha aleneomsorg dersom man varig har klart mer av den daglige omsorgen enn den andre av foreldrene. Det må skilles mellom det som er "foreldreansvar" for barn og det som er "daglig omsorg". Foreldreansvar gir rett til å være med på viktige bestemmelser for barnet, slik som valg av navn, valg av type skole og samtykke til medisinske inngrep, jf. barneloven kapittel 5. Det er ikke nødvendig at bare én av foreldrene har foreldreansvaret for å få rett til stønad etter kapittel 15. Det er derimot vanlig at foreldrene har felles foreldreansvar og at den andre forelderen har en samværsrett. Med den daglige omsorgen menes det at man tar hånd større avgjørelser i dagliglivet, for eksempel hvor barnet skal bo innenlands, og hvilken barnehage som benyttes. Dette følger av bl. § 37.

I hva som anses som *klart mer* av den daglige omsorgen har Trygderetten i en kjennelse uttalt at "*det å ha barna hos seg ca. 60 prosent hver måned er å betrakte som klart mer av den daglige omsorgen. Dette vil si at den ankende part har barna ca. en uke mer enn barnas far hver måned*".⁵¹ Saken er blitt betegnet som et grensetilfelle. Lagmannsretten har også lagt dette til grunn at vilkåret er oppfylt ved 60 %.⁵² Dette er også etablert praksis hos NAV.⁵³

Hvis barnet oppholder seg hos foreldrene i tilnærmet like lange perioder vil ingen av foreldrene anses å ha aleneomsorgen, selv om de har den daglige omsorgen i perioder. Vilkåret om å ha *varig* klart mer av den daglige omsorgen innebærer et tidsmoment. I tidligere forarbeid uttalte departementet "*at forsørgeren varig må ha klart mer enn den daglige omsorgen, tar sikte på å gjøre det klart at det ikke er tilstrekkelig å ha hele omsorgen i kortere eller lengre perioder*".⁵⁴ Det er flere praktiske grunner til hvorfor den andre forelderen må ta over

⁵⁰ Prop. 115 L (2014-2015) punkt 5.4

⁵¹ TRR-2011-469

⁵² LA-2012-97544

⁵³ NAVs rundskriv til § 15-4 "spesielt om begrepet "klart mer av den daglige omsorgen"

⁵⁴ Ot. prp. nr. 6 (1992-1993) punkt. 11.2

den daglige omsorgen for en midlertidig periode, og det er derfor forvaltningspraksis at perioder på under seks måneder ikke vil føre til at retten til stønad faller bort.⁵⁵

I følge rundskrivene til NAV anses ingen av foreldrene å ha aleneomsorgen dersom det er avtalt delt bosted etter bl. § 36.⁵⁶ Det legges til grunn at en slik avtale om fast bosted forutsetter således et nært samarbeid mellom foreldrene, slik at de i fellesskap må ta beslutninger som vanligvis besluttes av den som har den daglige omsorgen med barnet.

Dersom det foreligger en samværsavtale eller -ordning, mellom den andre forelderen og barnet, vil det være det faktiske praktiserende samværet som er avgjørende. Dersom det er avtalt delt omsorg etter bl. § 36, vil vilkåret om aleneomsorg likevel være oppfylt dersom avtalen ikke blir overholdt av den andre forelderen. Realiteten er i tilfellet at den faktiske, daglige omsorgen blir ivaretatt av den enslige forelderen. I Trygderetten fikk ankeparten medhold i en sak hvor overgangsstønad ble opphørt fordi det var underskrevet en samværsavtale som henviste til bl. § 36 om delt bosted, samtidig som farens samværsrett også ble uttrykkelig regulert. Retten kom fram til at det er realiteten i saken og avtalen som må være avgjørende. En henvisning til barneloven § 36 kunne ikke være avgjørende når avtalen ellers klart viste at den ankende part skulle ha klart mest av omsorgen for barnet.⁵⁷

Et annet unntak som medfører at ingen av foreldrene anses å ha aleneomsorgen framkommer av § 15-4 fjerde ledd og gjelder dersom man bor i boforhold nevnt i ftrl. § 1-5 fjerde ledd eller andre nære boforhold. Tidligere forarbeider⁵⁸ uttaler at det i slike tilfeller ikke kan forventes at en samværsavtale blir gjennomført i praksis. Det legges til grunn at barnet oppholder seg hos begge foreldrene i den grad det er mulig, og at den andre forelderen kan hjelpe til med avlastning slik det vil være i en ordinær familiesituasjon. Det nevnes også at familien kan ha bosatt seg slik nettopp fordi barnet skal ha muligheten til å gå fritt mellom de og at de deler på omsorgen.

Etter § 1-5 fjerde ledd anses to personer å bo i samme hus også om de bor i hver sin del av huset. Det kan gjøres unntak dersom foreldrene bor i hver sin boenhet i et hus med mer enn fire selvstendige boenheter. Hva som skal anses som nære boforhold er utdypet i forskriften om stønad til enslig mor eller far⁵⁹ § 3. Den speiler i stor grad ftrl. § 1-5 fjerde ledd, men med ytterlige presiseringer slik som at ingen av foreldrene anses å ha aleneomsorgen dersom

⁵⁵ NAVs rundskriv til § 15-4 "spesielt om begrepet "varig"

⁵⁶ NAVs rundskriv til § 15-4 "spesielt om delt bosted etter barneloven § 36"

⁵⁷ TRR-2015-37

⁵⁸ Ot.prp. nr. 8 (1996-1997) punkt 4.10.1

⁵⁹ F21.11.2015 nr. 1341

foreldrene bor i nærmeste boliger eller rekkehus i samme gate eller i selvstendige boliger rundt samme gårdstun.

Siden aleneomsorgen for barn er beregnet ut fra hvor mye av den daglige omsorgen man har *i forhold* til den andre forelderen kan det stilles spørsmål om vilkåret er oppfylt dersom barnet oppholder seg i institusjon, for eksempel barnehage, store deler av tiden. I realiteten vil det i slike tilfeller være en tredeling av den daglige omsorgen mellom foreldrene og institusjonen. Etter regelverket er det likefullt slik at en enslig forelder bare skal ha klart mer av den daglige omsorgen enn den andre forelderen i relasjon til inngangsvilkårene.

3 Plikt til yrkesrettet aktivitet

3.1 Generelt

Det fremkommer av reglene i § 15-6 at enslige foreldre som mottar overgangsstønning har et plikt til yrkesrettet aktivitet når barnet er fylt ett år. Stønadsmottakeren har flere muligheter til å oppfylle vilkåret, nærmere bestemt gjennom alternativene i første ledd bokstav a til d. Kravet er oppfylt dersom den enslige forelder er tilmeldt NAV som reell arbeidssøker, etablerer egen virksomhet etter reglene i ftrl. § 4-6 eller er i arbeid eller utdanning som utgjør minst halvparten av en heltidsstilling. Det er et nytt vilkår etter lovendringene 1. januar 2016 at dersom aktivitetsplikten er oppfylt gjennom å være i utdanning, så må denne anses som "hensiktsmessig" og "nødvendig" av NAV. Videre ble det ved lovendringen avviklet ordningen om å oppfylle aktivitetskravet ved å være brukerkontakt. Det følger av forarbeidene⁶⁰ at ordningen ble nesten ikke brukt og anses som lite relevant for å nå målet om å bli i stand til å forsørge seg selv.

Bestemmelsen trådte i kraft 1. januar 1998 og aktivitetskravet gjaldt da fra barnet fylte tre år.⁶¹ Den 1. januar 2012 ble bestemmelsen endret slik at det kravet gjelder fra barnet fyller ett år.⁶² I forarbeidene til bestemmelsen ble det lagt vekt på å etablere stønadsordninger som stimulerer til, og legger til rette for, selvforsørging på sikt. Det vil også være lettere å komme tilbake til arbeidslivet etter endt stønadsperiode dersom man ikke har forholdt seg passiv i hele perioden.

3.2 Nærmere om å være reell arbeidssøker

Departementet uttaler i forarbeidene til lovendringen 1. januar 2016⁶³ at "*Innholdet i begrepet reell arbeidssøker skal, som tidligere, følge den etablerte forståelsen av begrepet som er utviklet i dagpengeregelverket. Det vil si at den enslige moren eller faren må være arbeidsfør og villig til å ta ethvert arbeid som er lønnet etter tariff eller sedvane, uavhengig av om det er på heltid eller deltid. Den enslige moren eller faren må også være villig til å delta i arbeidsmarkedstiltak. Som følge av at vedkommende er alene om omsorgen for små barn, stilles det ikke krav om at han eller hun må flytte eller pendle for å ta tilbudt arbeid eller arbeidsmarkedstiltak.*" Vilkårene for å være en reell arbeidssøker etter § 15-6 første ledd bokstav b er dermed i utgangspunktet de samme som vilkårene for å være reell arbeidssøker

⁶⁰ Prop. 115 L (2014-2015) punkt 7.4

⁶¹ Ot.prp. nr. 8 (1996-1998) punkt 4.3

⁶² Prop. 7 L (2011-2012) punkt 2.3

⁶³ Prop. 115 L (2014-2015) punkt 7.4

etter ftrl. § 4-5 som gjelder stønadsmottakere som mottar dagpenger ved arbeidsløshet. Det er imidlertid noen forskjeller, for eksempel at den enslige forelderen ikke behøver å flytte eller pendle for å ta arbeid eller delta på arbeidsmarkedstiltak.

Departementet har videre gitt en nærmere beskrivelse av begrepet "reell arbeidssøker" i forskriften til stønad til enslig mor eller far⁶⁴ § 4. Det fremkommer av § 4 at en enslig forelder som er reell arbeidssøker vil kunne reservere seg mot kvelds-, natt-, og helgearbeid. Dette er hensiktsmessig da denne typen arbeid vil ofte være lite forenelig med aleneomsorgen for barn. Videre gir forskriften regler for at reisetid mellom hjem og arbeidsplass i opp til én time hver vei med offentlig transport må godtas.

Når det gjelder spørsmålet om et arbeidsforhold er lønnet under tariff eller sedvane viser NAVs praksis til at det tas utgangspunkt i overgangsstonadens størrelse.⁶⁵ Ytelser fra folketrygdloven bruker grunnbeløpet (G) som beregningsfaktor. Grunnbeløpet endres 1. mai hvert år og har en egen bestemmelse i ftrl. § 1-4. Per 1. mai 2015 er grunnbeløpet 90.068 kroner. Når grunnbeløpet økes, vil også utbetalingene av ytelser som overgangsstonad økes. NAV legger til grunn at en ureduisert overgangsstonad skal være tilstrekkelig inntekt til å forsørge stønadsmottakeren selv og barna. Dette kan problematiseres fordi overgangsstonadens størrelse er forskjellig ettersom den ble innvilget etter "gammel" sats eller "ny" sats. Dersom ytelsen er innvilget før 1. april 2014 bruker den "gammel" sats. Er ytelsen innvilget etter 1. april 2014 benyttes det "ny" sats. Utbetaling av ureduisert overgangsstonad etter gammel sats er per i dag netto 15.011 kroner per måned. Utbetalingen av ureduisert overgangsstonad etter ny sats er per i dag netto 16.888 kroner per måned. Ingen stønadsmottaker vil motta overgangsstonad med gammel sats fra og med 1. januar 2017, jf. § 15-7. Departementet har ikke tydeliggjort om et arbeidsforhold som vil føre til 15.011 kroner i netto inntekt per måned er nok til å anse som godt nok lønnet også for stønadsmottakeren som mottar ureduisert overgangsstonad som tilsvarer netto 16.888 kroner per måned. Dette framgår heller ikke av NAVs rundskriv.

3.3 Nærmere om utdanning og vurderingen av denne

Hvis en enslig forelder oppfylder aktivitetskravet ved å være i utdanning er det et vilkår fra 1. januar 2016 at utdanningen er "hensiktsmessig" og "nødvendig" for å kunne få eller

⁶⁴ F21.11.2015 nr. 1341

⁶⁵ NAVs rundskriv til § 15-5 "vilkår om uforskyldt ledighet"

beholde et arbeid. Hovedhensynet bak endringen i § 15-6 er i følge forarbeider⁶⁶ at *"trygden ikke skal brukes til å finansiere en utdanning som ikke øker sjansene til å få en jobb"*.

Begrepene hensiktsmessig og nødvendig utdanning er også brukt om andre stønader i kapittel 15, herunder forlengelse av overgangsstønad etter § 15-8 andre ledd og tilleggsstønader knyttet til utdanning etter § 15-11. Begrepene skal forstås likt, uavhengig av hvilken ytelse det gjelder. En nærmere definisjon av hva begrepene "hensiktsmessig" og "nødvendig" finnes ikke i kapittel 15. I forarbeider⁶⁷ uttaler departementet at *"hva som skal anses som hensiktsmessig utdanning, må vurderes mot hva som etterspørres i arbeidsmarkedet og den enkeltes muligheter"*. Utdanningen må være nødvendig i den hensikt av at stønadsmottaker skal bli i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid. Saksbehandlerne på NAV skal gjøre en konkret vurdering av den aktuelle utdanningen opp mot arbeidsmarkedets behov. Dette inneholder altså en begrensning av stønadsmottakerens frie valg av utdanning. På den ene siden så er riktig kompetanse en viktig faktor for å komme inn på arbeidsmarkedet. På den andre siden så kan det innebære et brudd på prinsippet om at alle skal kunne velge egen utdanning. Lovendringen har et paternalistisk preg ved at det legges til grunn at saksbehandlere på NAV vet bedre enn søknadsmottakeren hva som vil lønne seg i form av utdanning på sikt. På den andre siden så har stønadsmottaker mulighet til å egenfinansiere utdanningen også ved bruk av offentlig støtteapparat som Statens Lånekasse.

Dersom den enslig forelder har en yrkeskompetanse fra før er hovedregelen at utdanningen ikke anses nødvendig. Utdanningen vil imidlertid anses nødvendig dersom tidligere utdanning ikke er forenelig med å ha aleneomsorgen for barn eller yrkeskompetansen er utdattert. Dette følger eksplisitt av forskriften til enslig mor eller far § 5.⁶⁸ Yrker som ikke er forenelig med aleneomsorg vil typisk kreve uregelmessig arbeidstid eller lengre fraværperioder. Trygderetten har uttalt i en sak om utvidelse av overgangsstønad grunnet hensiktsmessig og nødvendig utdanning at praksis i Trygderetten er at regelen håndheves strengt.⁶⁹

Departementet uttaler i forarbeid⁷⁰ at gjeldende praksis videreføres, herunder at det avgrenses mot lengre utdanningsløp som mastergrad, og henviser til at en slik utdanning ikke skal finansieres med hjelp av overgangsstønad. Det er langvarig praksis fra NAV å godkjenne

⁶⁶ Prop. 115 L (2014-2015) punkt 7.4

⁶⁷ Prop. 115 L (2014-2015) punkt 7.4

⁶⁸ F21.11.2015 nr 1341

⁶⁹ TRR-2013-265

⁷⁰ Prop. 115 L (2014-2015) punkt 7.4

utdanning opp til og med bachelorgrad.⁷¹ At en mastergrad ikke anse som nødvendig for å forsørge seg selv ved eget arbeid er også blitt stadfestet av Trygderetten.⁷²

Videre kommer det av forskriften til enslig mor eller far⁷³ § 5 at utdanningen må være gjennom en offentlig godkjent utdanningsinstitusjon og det kun i særlige tilfeller godkjennes utdanning i private utdanningsinstitusjoner.

3.4 Nærmere om unntak fra aktivitetsplikten

Det er i § 15-6 fjerde og femte ledd gitt unntak fra aktivitetsplikten. Etter fjerde ledd fremkommer det at dersom enslig forelder eller barnet er sykt, og sykdommen hindrer stønadsmottakeren å ta utdanning eller arbeid, bortfaller aktivitetskravet. Det er verken i lovteksten eller i praksis gitt en tidsramme på hvor lenge sykdommen kan gi unntak til aktivitetsplikten. Det følger av ordlyden at sykdommen må dokumenteres, men det gis ikke ytterligere krav til legeerklæringen eller informasjon om i hvilken grad arbeidsevnen er redusert på grunn av sykdom. Etter forvaltningspraksis er det tilstrekkelig at vedkommende fremlegger dokumentasjon på stønadsmottakeren ikke kan ta arbeid/utdanning og årsaken til dette.⁷⁴ I en sak hos Trygderetten fikk ankemotpart medhold i over et avslag på overgangsstønad mens hun oppholdte seg i utlandet. Ankemotpart hadde legeerklæring på at hennes arbeidsevne var "ganske redusert" som følge av sykdommen. Retten bemerket at:

"det i folketrygdloven § 15-8 tredje ledd ikke stilles strenge krav til sykdomsdokumentasjon. Ifølge bestemmelsen må sykdommen dokumenteres med legeerklæring. Loven stiller ikke krav om at legeerklæringen skal inneholde opplysninger om i hvilken grad arbeidsevnen er redusert.

Forarbeidene til bestemmelsen synes å være tause om krav til sykdomsdokumentasjon.

Av Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv til bestemmelsen framgår at det ikke stilles nærmere krav til sykdommens art eller om den er varig eller forbigående. Ifølge rundskrivet er det tilstrekkelig at vedkommende fremlegger dokumentasjon på at den enslige forsørgeren ikke kan ta arbeid/utdanning og hvorfor vedkommende ikke kan gjøre det.

⁷¹ NAVs rundskriv til § 15-6 "forskriften § 5 første ledd"

⁷² Se bla.TRR-2014-576 og TRR-2013-1597

⁷³ F21.11.2015 nr. 1341

⁷⁴ NAVs rundskriv til § 15-6 "sykdom hos forsørgeren eller barnet"

*Retten viser til at ingen av de ovennevnte rettskildene synes å stille særlig strenge krav til sykdomsdokumentasjon, herunder om sykdommen er varig eller forbigående. Retten har under noe tvil og i lys av rettskildene ikke stiller krav til sykdomsdokumentasjon, kommet til at det er grunnlag for omgjøring slik at overgangsstønad kan ytes under opphold i Land i Midt-østen.*⁷⁵

Loven oppstiller også et unntak etter femte ledd dersom barnet ikke har tilfredsstillende tilsynsordning, og dette kan ikke klandres den enslige forelderen selv. Alle barn som fyller ett år innen utgangen av august har krav på barnehageplass samme år har, jf. barnehage-loven⁷⁶ § 12a. Barn som fyller ett år fra og med september vil derfor ha rett til barnehageplass påfølgende år. Etter bhgl. § 12a andre ledd skal barnehageplassen være i samme kommune som barnet er bosatt. At mangel på tilsynsordning ikke kan klandres stønadsmottakeren betyr at det må ha vært søkt om barnehageplass. Det er først i tilfeller hvor stønadsmottakeren har forsøkt å skaffe barnetilsynsordning det kan bli gjeldende å gi unntak fra aktivitetskravet.⁷⁷ I en sak fra Trygderetten søkte en kvinne om forlenget overgangsstønad, men fikk avslag fordi kravet om aktivitet ikke var oppfylt. Hun søkte om barnehageplass først etter avslagsvedtaket var mottatt, og kunne ikke vise til tidligere søknader og avslag og fikk dermed avslag.⁷⁸

Det er ingenting i veien for at stønadsmottakeren skaffer seg en tilfredsstillende tilsynsordning privat, i form av dagmamma eller lignende, men dette er i praksis ikke påkrevd etter § 15-6. Slike tilsynsutgifter kan bli dekket i normal utstrekning av NAV etter reglene om stønad til barnetilsyn, jf. §§ 15-10 og 15-11.

⁷⁵ TRR-2014-3242

⁷⁶ Lov om barnehager (barnehageloven) av 16. juni 2005 nr. 65 (bhgl.)

⁷⁷ NAVs rundskriv til § 15-6 "manglende tilsynsordning"

⁷⁸ TRR-2013-2596

4 Sanksjonsreglene i ftrl. § 15-12

4.1 Hensyn bak sanksjonsreglene

En sanksjon er en reaksjonsform på uønsket oppførsel eller handling. I forbindelse med trygderett og folketrygdlovens kapittel 15 er formålet med en sanksjon å påføre stønadsmottakeren en negativ reaksjon for å vise at den lovstridige handlingen ikke er akseptert og godtatt av samfunnet. I likhet med straff har den som hensikt å virke individualpreventivt. Med andre ord skal det virke avskrekkende slik at lignende handlinger ikke blir gjentatt av den enslige forelderen. Sanksjoner kan også sies å ha som hensikt å virke allmennpreventivt, at den virker avskrekkende på allmennheten slik at andre ikke begår slike handlinger.

Som departementet har uttalt i forarbeidene⁷⁹ er et av formålene med sanksjonsreglene å forhindre passive stønadsmottakere. Tidligere kunne en enslig forelder fritt slutte i jobb eller utdanning så lenge man oppfylte aktivitetskravet på annet vis, for eksempel ved å stå som reell arbeidssøker hos NAV. Det ville heller ikke føre til reaksjoner ved å nekte å delta på arbeidsmarkedstiltak, jobbtilbud eller andre tiltak som prøvde å få stønadsmottakeren tilbake i arbeid.

Et annet hensyn bak bestemmelsen som nevnes i lovforarbeidene er at sanksjonsreglene kan virke preventivt mot misbruk og svindel.⁸⁰ Det offentlige stønadssystemet er tillitsbasert slik at egenerklæringer og opplysninger fra den som framstiller et krav danner grunnlaget for utbetalingene. Terskelen for misbruk er derfor lav fordi det legges et ansvar på den enslige forelder selv å informere endringer i viktige forhold, for eksempel inntekt. I de tilfellene hvor stønadsmottakeren ikke blir anmeldt vil en tilbakekreving og utestegningsperiode likevel føles som en reell straff.

4.2 Forskjeller på ny og gammel sanksjonsbestemmelse

Som nevnt innledningsvis hadde ftrl. kapittel 15 tidligere sanksjonsregler knyttet til bestemmelsen om aktivitetsplikt. Det er flere vesentlige forskjeller på den gamle og den nye sanksjonsbestemmelsen. Den gamle bestemmelsen gjaldt bare den enslige forelderen som oppfylte aktivitetskravet ved å være reell arbeidssøker og hadde en bortfallsperiode på to måneder i stedet for én måned som i §15-12 første ledd.⁸¹ Videre gjaldt bestemmelsen ikke tilfel-

⁷⁹ Prop. 115 L (2014-2015), punkt 10.4

⁸⁰ Prop. 115 L (2014-2015), punkt 10.4

⁸¹ Ot.prp. nr. 46 (1998-1999) punkt 12.4.2

lene om opplysninger av betydning som vi finner i § 15-12 andre ledd. Derimot var det to andre tilfeller som ikke er tatt med i dagens bestemmelse som kunne føre til bortfallsperiode. Disse tilfellene gjaldt dersom stønadsmottakeren: "*er avskjediget eller oppsagt på grunn av forhold som kan bebreides vedkommende*" eller "*uten rimelig grunn unnlater å skaffe seg inntekt som arbeidstaker eller selvstendig næringsdrivende i stønadsperioden*".⁸² Vi finner tilsvarende alternativer til dette i sanksjonsbestemmelsene til dagpenger under arbeidsløshet, jf. ftrl. §§ 4-10 og 4-20. Dette er i tråd med at tidligere sanksjonsbestemmelse i kapittel 15 var i stor grad utformet likt sanksjonsbestemmelsene til dagpenger. Forarbeidene til lovendringene den 1. januar 2016 er tause om hvorfor de nevnte tilfellene ikke er tatt med. Én grunn til forskjellige bestemmelser kan være at hensikten med dagpenger under arbeidsløshet er å gi delvis dekning for bortfall av arbeidsinntekt. Derfor er det naturlig at hvis bortfallet kan bebreides stønadsmottakeren så bør det straffes ved sanksjon. Det samme hensynet er derimot ikke av like stor betydning for ytelser etter kapittel 15.

4.3 Bortfall av stønad etter folketrygdloven § 15-12 første ledd

4.3.1 Generelt

Det framgår av ordlyden til § 15-12 første ledd at stønad etter kapittel 15 faller bort i én måned dersom den enslige forelder *uten rimelig grunn* har sagt opp sin stilling, nektet å ta imot tilbud om arbeid, unnlatt å gjenoppta arbeidsforholdet etter endt foreldrepermisjon, nektet å delta på arbeidsmarkedstiltak eller unnlatt å møte ved innkalling til arbeids- og velferdsetaten. Dersom stønadsmottakeren vurderes til ikke å ha hatt rimelig grunn vil det bli fattet et vedtak om bortfall av stønad på én måned. Bortfallsperioden kommer da til fratrekk i den mulige stønadsperioden, jf. § 15-12 første ledd, siste setning.

Det framkommer ikke direkte av ordlyden at aktivitetsplikten må være oppfylt i bortfallsperioden, slik det gjør i ftrl. § 4-20 syvende ledd. Det er derimot en naturlig tolkning av bestemmelsens hensyn og formål at stønadsmottakeren må oppfylle kravet til aktivitet også i bortfallsperioden. Det kan dermed antas at dersom et nytt tilfelle som medfører bortfall av stønad inntreffer mens medlemmet er i en bortfallsperiode, vil det føre til enda én måned med stønadsbortfall som begynner å løpe fra når den første perioden er over. Det finnes ikke tilsvarende regler som i § 15-12 andre ledd eller § 4-20 andre ledd om forlenget sanksjonsperiode dersom flere brudd på sanksjonsreglene inntreffer i kort tid etter hverandre.

⁸² Ot.prp. nr. 46 (1998-1999) punkt 12.4.2

4.3.2 Dekker bestemmelsen andre forhold?

Utgangspunktet for enhver lovtolkning er lovens ordlyd etter en naturlig språklig forståelse. Ordlyden i § 15-12 første ledd er i liten grad vag og upresis, tvert imot nevnes det spesifikke tilfeller. Et spørsmål blir derfor om bestemmelsen dekker andre, lignende tilfeller som omfattes av ordlyden? Det er i bestemmelsen ikke åpnet for at departementet, med hjemmel i forskrifter, kan gi regler om andre tilfeller som skal dekkes. Det er heller ikke et alternativ i bestemmelsen med en vag ordlyd som åpner for en vid tolkning. Det må antas at dette er et bevisst valg av lovgiver. Kjønstad peker på at det er en stor del av Stortingets lovvedtak hvert år som endrer trygdelovgivning, og at de relativt raske endringene i lovgivningen kan føre til at "bokstavtolkning" ikke alltid vil være det riktige.⁸³ På den andre siden så må man være forsiktig med å fravike lovens ordlyd, spesielt på et rettsområde som trygderett, hvor også vanlige borgere skal kunne forstå hva som står i, og kreves av, loven. Klare regler og enkelt språk i lovteksten sørger for bedre forståelse av bestemmelsen, spesielt for vanlige borgere. Behov for forutberegnlighet er viktig, ettersom brudd på denne bestemmelsen kan føre til bortfall av ytelser. Det er sterke reelle hensyn for at ordlyden bør være så konkret og presis som mulig. Det kan føles lite riktig for en stønadsmottaker dersom ytelsene faller bort grunnet forhold som var "tilsløret" i en vag og upresis ordlyd.

Et annet moment som teller for at ordlyden er uttømmende er at det i forarbeid til bestemmelsen er oppramset akkurat de samme tilfellene som ble tatt inn i lovteksten. Det er i disse forarbeidene ikke diskutert hvorvidt bestemmelsen skal dekke andre forhold enn de som fremkommer av ordlyden.⁸⁴

Det er derfor med støtte i lovens ordlyd, forarbeid og reelle hensyn mulig å konkludere med at de nevnte tilfeller i § 15-12 første ledd må anses å være uttømmende for stønadsbortfall på grunn av relasjonen til arbeidslivet/og eller NAV.

4.3.3 Rimelig grunn

Hva som anses som at den enslige forelderens hadde "rimelig grunn" til ikkeoppfølging av arbeidslivet, må vurderes konkret. Forarbeidene har ikke gitt føringer for hva som skal anses som rimelig grunn, verken generelt eller i det enkelte tilfelle. Fordi bestemmelsen dekker flere alternativer, må hva som kan anses som rimelig grunn forstås og tolkes ut fra hvilket av alternativene som er aktuelt og kommer til anvendelse. Dette vil bli diskutert

⁸³ Kjønstad (2010) s. 45

⁸⁴ Prop. 115 L (2014-2015), punkt 10 flg.

nærmere under hvert enkelt punkt nedenfor. Det er felles for alle tilfellene at det er opp til saksbehandlerne på NAV å vurdere hvorvidt stønadsmottakeren hadde rimelig grunn i det enkelte tilfellet.

I en tolkning om stønadsmottakeren har hatt rimelig grunn er det ikke den enslige forelders subjektive forståelse av hva som er rimelig grunn som skal legges til grunn. Loven legger opp til en objektiv forståelse av situasjonen. Imidlertid kan den rent subjektive oppfatningen av situasjonen kunne være et relevant moment ved den helhetsvurderingen som skal foretas av hvorvidt det foreligger en rimelig grunn eller ikke.

Som nevnt tidligere kan en enslig forelder som er reell arbeidssøker reservere seg mot kvelds-, natt-, og helgearbeid etter forskriften om stønad til enslig mor eller far⁸⁵ § 4. Det vil derfor kunne anses som rimelig grunn til å si opp, eller ikke ta imot tilbud om, arbeidsforhold som krever slike arbeidstider.

4.3.4 Sagt opp sin stilling

4.3.4.1 *Generelt*

Dersom den enslige forelder uten rimelig grunn har sagt opp sin stilling, vil det etter § 15-12 første ledd kunne resultere i en bortfallsperiode av stønad i én måned. Bestemmelsen framstår som en parallell til ftrl. § 15-5 tredje ledd som gjelder tilsvarende forhold. Etter § 15-5 tredje ledd vil det medføre avslag på overgangsstønad dersom man uten rimelig grunn har sagt opp sin stilling senere enn seks måneder før søknadstidspunktet. Hensynet bak bestemmelsen er at enslige foreldre ikke skal si opp et etablert arbeidsforhold for å motta overgangsstønad i stedet.

4.3.4.2 *Rimelig grunn*

Det vil derfor i vurderingen av hva som er *rimelig grunn* til å si opp sin stilling være likheter mellom § 15-12 første ledd, første alternativ, og § 15-5 tredje ledd. I forarbeidene til det som i dag er § 15-5 tredje ledd nevner departementet eksempler på hva som vil være rimelig grunn til å si opp sin stilling.⁸⁶ Det nevnes at det er rimelig å avslutte et arbeidsforhold dersom det er lønnet under tariff eller sedvane. Det samme er tilfellet dersom arbeidet er til hinder for aleneomsorg av barn, eksempelvis arbeid med lange fraværperioder, mye natt- eller kveldsarbeid eller lang reisevei.

⁸⁵ F21.11.2015 nr. 1341

⁸⁶ Prop. 13 L (2012-2013) punkt 2.2

Dersom en enslig forelder sier opp sin stilling fordi den er til hinder for aleneomsorg av barn, stilles det ikke krav til at man først har forsøkt å forandre arbeidssituasjonen slik at arbeidet vil være forenlig med aleneomsorg for barn. Arbeidsgiver bestemmer arbeidstid og -plass som følge av arbeidsgivers styringsrett, men plikter også til å tilrettelegge arbeidssituasjonen til hver enkelt arbeidstaker, jf arbeidsmiljøloven⁸⁷ § 4-2 andre ledd bokstav b.

Et spørsmål man kan stille seg er hvorvidt enslig forelder også har rimelig grunn til å si opp deler av sin stilling så lenge den gjenværende delen av stillingen utgjør minst 50 % av en fulltidsstilling, jf aktivitetskravet. I forarbeidene til § 15-6 har departementet svart bekrefte på dette spørsmålet.⁸⁸ Det er ikke dermed sikkert at stønadsmottaker også kan gjøre det etter reglene i § 15-12. På den ene siden så er det gjennom aktivitetskravet lagt opp til at en 50 % stilling og aleneomsorgen for barn er tilstrekkelig aktivitet for en enslig forelder. På den andre siden så er formålet med stønad etter kapittel 15 å få den enslige forelderen til å bli selvforsørgende. Å si opp en deler av sitt arbeidsforhold vil være det motsatte av det som følger av formålet.

I forarbeidene til ftrl. § 15-5 tredje ledd uttaler departementet at det ikke rimelig grunn å si opp sitt arbeidsforhold for å søke og bruke overgangsstønad til å finansiere utdanning i stedet for å finansiere denne med vanlig studiefinansiering.⁸⁹ Det kan antas at dette vil være tilfellet også etter reglene i §15-12. I folketrygdloven stilles det gjennomgående strenge krav til finansiering av utdanning ved samtidig å motta trygdeytelser i stedet for låneordninger som ordinære studenter bruker, slik som Statens lånekasse. Som eksempel kan det vises til de snevre unntaksreglene i ftrl. § 4-6 som nettopp regulerer dagpenger under utdanning.

4.3.5 Nekte å ta imot tilbud om arbeid

Dersom enslig forelder uten rimelig grunn nekter å ta imot arbeid vil det etter § 15-12 første ledd kunne resultere i en bortfallsperiode av stønad i én måned. Det vil være naturlig å anta at dette alternativet er mest aktuelt å anvende dersom den enslige forelderen oppfyller aktivitetskravet ved å være reell arbeidssøker. Dersom stønadsmottakeren oppfyller aktivitetskravet ved å være i utdanning, arbeid, eller ved å etablere sin egen bedrift, så vil det være liten grunn til å kreve at vedkommende skal ta i mot tilbud om arbeid. Hensikten med å stå tilmeldt som reell arbeidssøker er å komme i arbeid. Det vil derfor være aktuelt å sanksjonere

⁸⁷ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) 17. juni 2005 nr. 62 (aml.)

⁸⁸ Prop. 13 L (2012-2013), punkt 7.1

⁸⁹ Prop. 13 L (2012-2013) punkt 2.2

en nekting av å ta imot arbeid, da det strider mot formålet med ordningen. Som nevnt ovenfor så vil en enslig forelder ikke være pålagt å ta imot alle typer arbeid, jf. forskriften om stønad til enslig mor eller far § 4.

Rundskrivet fra NAV nevner som eksempel at en enslig forelder kan ha rimelig grunn til å nekte å ta i mot et tilbud om arbeid dersom det uforskyldt foreligger manglende tilsynsordninger eller sykdom hos stønadsmottakeren eller barnet.⁹⁰ Dette samsvarer med unntaket til aktivitetsplikten grunnet manglende tilsynsordning eller sykdom, som er nevnt ovenfor. Det er i tilfellet hvor sykdommen eller den manglende tilsynsordningen er av kortvarig art at det vil være aktuelt i dette tilfellet. Dersom tilfellet er av mer permanent karakter så vil det føre til bortfall av aktivitetskravet. Videre kommer det av rundskrivet til NAV at stønadsmottakeren må kunne tiltre arbeid innen én uke, og dette må antas også å gjelde fristen stønadsmottakeren har til å skaffe en tilsynsordning.⁹¹

4.3.6 Unnlater å gjenoppta sitt arbeidsforhold etter endt foreldrepermisjon

Hovedregelen til foreldrepermisjon finner vi i aml. § 12-5. For enslige foreldre gis det permisjon inntil 24 måneder, jf. tredje ledd. Foreldrepermisjonen kan tas ut gradvis, jf. aml. § 12-6. Dette er ulønnet permisjon slik at de fleste tar permisjon så lenge de har rett på løpende foreldrepenger. Foreldrepenger ytes ved fødsel og adopsjon og reguleres av ftrl. § 14-5 flg. Utgangspunktet er at man kan motta foreldrepenger i 49 uker med full sats eller 59 uker med redusert sats. Med full sats menes det at foreldrepenger utbetales med 100 % av beregningsgrunnlaget, og med redusert sats utbetales det med 80 % av grunnlaget, jf. § 14-9.

Dersom den enslige forelder, uten rimelig grunn, ikke gjenopptar arbeid etter foreldrepermisjon vil det medføre et bortfall av stønad, jf. § 15-12 første ledd. Å nekte å gjenoppta sitt arbeidsforhold kan i stor grad likestilles med å si opp sin stilling. Dermed blir vurderingen om stønadsmottakeren hadde rimelig grunn i hovedsak være sammenfallende med vurderingen som gjelder dersom stønadsmottakeren har sluttet i arbeid, se ovenfor.

4.3.7 Nekter å delta på arbeidsmarkedstiltak

Bortfall av stønad fordi den enslige forelder nekter å delta på arbeidsmarkedstiltak vil i være mest aktuelt å anvende når stønadsmottakeren oppfyller aktivitetskravet ved å være reell arbeidssøker.

⁹⁰ NAVs rundskriv til § 15-12 "nekte å ta imot tilbud om arbeid"

⁹¹ NAVs rundskriv til § 15-12 "nekte å ta imot tilbud om arbeid"

Arbeidsmarkedstiltak har som hensikt å støtte opp under den enkeltes kvalifikasjoner og gi trening i, og tilknytning til, arbeidslivet vedkommende skal vende tilbake til.⁹² Omfattende praksis fra Trygderetten viser at det i dagpengesaker skal mye til før man kan takke nei til å delta på arbeidsmarkedstiltak.⁹³ I en kjennelse (TRR-2014-674) som gjaldt en dagpennemottaker som takket nei til jobbklubbtiltak fordi han skulle begynne i jobb to uker fram i tid ble det lagt betydelig vekt på at det "*ikke er opp til den enkelte å bedømme hva som er hensiktsmessig tiltak*" og at stønadsmottakeren kunne delta i arbeidsmarkedstiltak i to uker før avtalt arbeidsforhold startet. Anken førte ikke fram. Det ble dermed lagt mer vekt på stønadsmottakerens plikt til å delta på arbeidsmarkedstiltak enn hensynet bak bestemmelsen om å gi tilknytning til arbeidslivet. I dette tilfellet var stønadsmottakeren allerede tilknyttet arbeidslivet ettersom han hadde et konkret arbeidsforhold fram i tid. Selv om denne saken gjaldt dagpenger, vil den kunne gi en indikasjon på hvordan bortfallsreglene i § 15-12 første ledd vil kunne tolkes.

4.3.8 Unnlater å møte ved innkalling til arbeids- og velferdsetaten

Etter § 15-6 andre ledd skal NAV etter behov innkalle enslige foreldre til samtale for å vurdere oppfølging av vedkommende, og om det skal iverksettes arbeidsrettede tiltak med sikte på overgang til arbeid. Fordi det i ordlyden brukes "*og*" gjelder tilfellet både innkalling til samtaler med hensikt å vurdere om det skal settes i verk arbeidsrettede tiltak, og samtaler som gjelder en mer generell oppfølging. En slik oppfølgingsamtale kan ha som hensikt å veilede stønadsmottakeren og kartlegge situasjonen framover.

Det vil være naturlig at dersom det foreligger sykdom eller manglende tilsynsordning vil stønadsmottakeren ha rimelig grunn, se ovenfor. Videre vil det når stønadsmottakeren skal på jobb, skal i konferanse om jobb eller i avtalt time hos lege, tannlege eller lignende naturlig å anta at det foreligger rimelig grunn.⁹⁴ Dersom stønadsmottakeren gjør gjeldende at innkallingsbrevet ikke er mottatt, har Trygderetten i praksis lagt til grunn at NAV har bevisbyrden for at brevet er sendt.⁹⁵ Det benyttes i slike tilfeller alminnelig sannsynlighetsovervekt.⁹⁶ Stø-

⁹² NAVs rundskriv til § 4-5 "vilkår om å være villig til å delta på arbeidsmarkedstiltak"

⁹³ Se blant annet TRR-2014-674, TRR-2010-1662, TRR-2009-1202 og TRR-2011-1316

⁹⁴ NAVs rundskriv til § 4-20 "nærmere om tidsbegrenset bortfall"

⁹⁵ Se blant annet TRR-2007-1557, TRR-2006-227, TRR-2007-379 og TRR-2007-157.

⁹⁶ TRR-2014-3527

nadmottakeren må også forholde seg til andre vilkår lagt til grunn ved innkalling, for eksempel at det må svares per post.⁹⁷

4.4 Utestegning fra stønad etter § 15-12 andre ledd

4.4.1 Generelt

I ordlyden til ftrl. § 15-12 andre ledd er det oppstilt to alternativer som kan føre til utestegning fra stønad. Det første alternativet kommer til anvendelse dersom enslig forelder har gitt uriktige opplysninger om forhold som har betydning for retten til stønad, og han eller hun var klar over, eller burde være klar over dette. Det andre alternativet kommer til anvendelse dersom enslig forelder har unnlatt å gi opplysninger av betydning og var klar over, eller burde være klar over dette. Det kan vises til to hovedvilkår i bestemmelsen. Det første vilkåret er knyttet til informasjonen som er uriktig/unnlatt opplyst. Informasjonen må "*være av betydning*" for retten til stønad. Det andre vilkåret gjelder skyldgraden til stønadsmottakeren. Den enslige forelder må ha "*vært klar over*" eller "*burde være klar over*" at informasjonen var av betydning.

4.4.2 Utestegningens lengde

Etter ordlyden vil første utestegning kunne være *inntil* tre måneder, og gjentakelser innen de siste tre årene vil kunne være *inntil* seks måneder. Loven har ingen videre føringer om lengden på utestegningen. Også forarbeidene er tause på dette området. I § 15-12 tredje ledd er departementet gitt en forskriftshjemmel om utestegningens lengde. En slik forskrift er per 24. april 2016 ikke gitt.

Utestegning fra stønad er et alvorlig inngrep som kan få stor betydning for den enkelte. Spesielt hvis stønadsmottakeren mottar overgangsstønad, og ikke har annen ytelse til livsopphold eller annen inntekt å falle tilbake i på i den relativt lange utestengningsperioden.

I forarbeidene⁹⁸ til bestemmelsen nevner departementet ftrl. § 4-28 om utestegning fra retten til dagpenger under arbeidsløshet. Det blir ikke eksplisitt sagt at bestemmelsene skal forstås og tolkes likt, men det vil være et naturlig utgangspunkt for en tolkning av § 15-12. Dette synet støttes også av lovkommentar til Jomark.⁹⁹ Praksis av ftrl. § 4-28 har utformet enkelte retningslinjer på hvor lenge utestengningsperioden skal være. Beregningen tar utgangs-

⁹⁷ TRR-2014-3049

⁹⁸ Prop. 115 L (2014-2015)

⁹⁹ Jomark (2016) note 1086

punkt i hvor mye stønad som er feilutbetalt og skyldgraden til stønadsmottakeren. Videre skal det tas hensyn til skjerpende og/eller formildende omstendigheter ved saken.¹⁰⁰ Eksempler på slike omstendigheter vil være om misbruket strekker seg over lang eller kort tid, om stønadsmottakeren selv har medvirket til å oppklare forholdet og hvor lang tid det er gått siden tilfellet fant sted.

Den lengste utestegningsperioden i dagpengesaker benyttes når feilutbetalingen er på 40.000 kroner eller mer.¹⁰¹ Det er forskjeller på hvor mye stønad som utbetales per måned i saker som gjelder dagpenger og saker som gjelder stønad til enslig mor eller far slik, men siden rundskrivet til § 15-12 peker på reglene og praksis knyttet til § 4-28 vil det likevel være et naturlig utgangspunkt for tolkning av bestemmelsen. Det er også forvaltningspraksis at dersom feilutbetalingen er på ca. 100.000 kroner så blir det begjært påtale. Dette kan anses som en speiling til strafferetten hvor omtrent tilsvarende sum er et relevant moment for å skille mellom grove og alminnelige bedragerisaker.¹⁰²

4.4.3 Forbud mot dobbeltstraff

I en sak som gjaldt dagpenger kom Høyesterett enstemmig fram til at et vedtak om utestegning fra stønad regnes som straff etter EMK¹⁰³ protokoll 7 artikkel 4 nr. 1, slik at det ikke kan foreligge utestegning fra stønad og begjæring av påtale i samme sak. Høyesterett uttalte at "*utestegning har klare likhetstrekk med rettighetstap, som er straff, jf. straffeloven § 29 jf. § 15*".¹⁰⁴ Bestemmelsene om rettighetstap som straff er videreført i straffeloven¹⁰⁵ av 2005 i § 56, jf. §§ 29 og 30. Det har etter denne dommen vært klar praksis fra NAV at det i den enkelte sak enten fattes vedtak om bortfall av stønad, eller blir anmeldt/begjært påtale. Dette poenget ble eksplisitt nevnt i forarbeidene til den nye § 15-12.¹⁰⁶ Uavhengig av hvilken type straff som anvendes så er det vanlig praksis at det også fattes vedtak om tilbakebetaling av feilutbetalt stønad etter ftrl. § 22-15.

¹⁰⁰ NAVs rundskriv til § 4-28 "utestegningens lengde"

¹⁰¹ NAVs rundskriv til § 4-28 "utestegningens lengde"

¹⁰² Matningsdal (2015) note 2573, jf. Rt.2006 s. 853

¹⁰³ Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) av 21. mai 1999 nr. 30 (mrl.)

¹⁰⁴ Rt. 2003 s. 264, avsnitt 41

¹⁰⁵ Lov om straff (straffeloven) av 20. mai 2005 nr. 28

¹⁰⁶ Prop. 115 L (2014-2015), punkt 10.4

4.4.4 Skyldkravet

Etter ordlyden i § 15-12 andre ledd dekker bestemmelsen handlinger som er gjort forsettlig (var klar over) og uaktsomt (burde vært klar over). Begrepene forsett og uaktsomhet er definert i straffeloven §§ 22 og 23. I vurderingen om hva som er uaktsomt er det vanlig at det skal foreligge en objektiv vurdering av hva en alminnelig fornuftig og samvittighetsfull person ville ha gjort i en tilsvarende situasjon. Andenæs definerer det sentrale i uaktsomhetsbegrepet som "*at det handlende ikke har opptrådt som en kyndig og omtenkksom person ville ha gjort*".¹⁰⁷ Denne definisjonen er i tråd med ordlyden i strl. § 23.

I en skyldgradsvurdering kan stønadsmottakerens personlige forutsetninger være relevante. I forarbeidene til strl. § 23 så er det poengtert at det skal legges vekt på hva man har gjort for å kompensere for eventuelt manglende forutsetninger.¹⁰⁸ Det kan dermed antas at også en stønadsmottaker må prøve å kompensere for manglende forutsetninger som uvitenhet til regelverk eller hvilke plikter man har.

Det kan stilles spørsmål til hvor langt ned skyldkravet kan trekkes. Det følger av ordlyden i § 15-12 og forarbeidene at utgangspunktet for den nedre grensen av skyldgrad er uaktsomhet.¹⁰⁹ Uaktsomhet kan deretter deles i flere grader hvor den laveste graden av uaktsomhet (*culpa levissima*) er definert som at man "*kunne ha innsett muligheten av en følge*"¹¹⁰ og var i tidligere straffelov § 43. Det er ikke en bestemmelse i dagens straffelov som speiler tidligere straffelov § 43. Av forarbeidene til ny straffelov kommer det fram at *culpa levissima* oppheves og at lovbrøyteren nå skal "*burde*" ha innsett følgen i motsetning til tidligere "*kunne*".¹¹¹ Videre uttaler departementet at: "*Følger som lovbrøyteren kunne, men ikke burde innse, kan fremdeles få betydning for straffutmålingen, men da som et skjerpene moment innenfor den gjeldende strafferammen.*"

Det følger av ftrl. § 21-2 at for å få innvilget ytelse så må den enslige forelder fremsette et krav overfor sitt lokale NAV kontor. Kravet blir framsatt i form av en søknad, elektronisk eller i papirformat, som blir sendt til NAV Forvaltning. I løpet av søknadsprosessen vil den enslige forelder motta informasjon om vilkår for stønadene, hva NAV trenger av dokumentasjon og informasjon, og hvilke krav som stilles etter stønad er innvilget. Det er også vanlig praksis at mye av den samme informasjonen blir skrevet i vedtakene fra NAV.

¹⁰⁷ Andenæs (2004) s. 243

¹⁰⁸ Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) punkt 30.1 "til § 23"

¹⁰⁹ Prop. 115 L (2014-2015), punkt 10.4

¹¹⁰ Eskeland (2013) s. 309

¹¹¹ Ot.prp. nr.90 (2003-2004) punkt 30.1 "til § 24"

Fordi man under hele søknads- og vedtaksprosessen mottar informasjon om hva som kreves, så stilles det strenge krav hvis man senere påberoper seg villfarelse. Dette støttes av domstolspraksis hvor det i lagmannsretten, i en sak om utestegning fra dagpenger, ble lagt vekt på at den ankende part skal sette seg inn i informasjon og vilkår som er gjeldende for ytelsen.¹¹² I Trygderetten er det praksis av å støtte seg til hva som fremkommer skriftlig og er dokumentert, fremfor hva som er sagt muntlig.¹¹³ I en sak fra Trygderetten hadde en stønadsmottaker gitt feilaktige opplysninger og påberopte seg villfarelse grunnet manglende språkkunnskaper. Trygderetten la til grunn at det ved manglende språkkunnskaper må forventes at stønadsmottakeren selv sørger for å få innholdet klarlagt.¹¹⁴ Selv om denne praksisen gjelder dagpengesaker er det klare føringer om at det i praksis legges stor vekt på at stønadsmottakeren selv bærer risikoen for sin oppfatning av sine rettigheter og plikter. Det er naturlig å anta at praksis knyttet til § 4-28 i en ikke uvesentlig grad vil bli "overført" ved anvendelsen av § 15-12 andre ledd.

4.4.5 Nødvendig informasjon

For at det skal kunne være aktuelt å fatte et vedtak om utestegning etter § 15-12 så framgår det av ordlyden at den enslige forelderen har gitt uriktige opplysninger, eller unnlatt å gi opplysninger, som er *av betydning*. På den andre siden har NAV imidlertid en plikt til å sørge for at en sak er så godt opplyst som mulig før vedtak fattes, jf. ftrl. § 21-1, jf. forvaltningsloven¹¹⁵ § 17.

Det er i folketrygdloven flere bestemmelser om hvordan NAV kan innhente opplysninger. I ftrl. § 21-3 er det en generell bestemmelse om medlemmets opplysningsplikt. Plikten gjelder både ved søknad om ytelse og når det foreligger en løpende stønadsforhold. I § 21-7 fremkommer det at dersom stønadsmottakeren gir uriktige, eller holder tilbake, opplysninger som er viktige vil det medføre opphør eller avslag av stønad. Videre har samboere en særskilt meldeplikt etter § 25-4. NAV kan også innhente informasjon, jf. § 21-4. Disse bestemmelsene er i stor grad likt utformet som § 15-12 andre ledd, men hjemler bare mulighet til å stanse ytelser eller avslå søknader, ikke å fatte sanksjoner.

Et videre spørsmål blir hva er det som anses som *opplysninger av betydning* etter § 15-12 andre ledd. Det vil være naturlig å avgrense informasjonen til det som er relevant for å

¹¹² LH-2003-787

¹¹³ TRR-2009-1268

¹¹⁴ TRR-2010-1581

¹¹⁵ Lov om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) 10. februar 1967 (fv1.)

motta stønad som enslig mor eller far ved aleneomsorgen for barn. Det er bare den informasjonen som er nødvendig for å vurdere vilkårene og utmålingen av de stønadene enslig forelder søker om, eller har fått innvilget, som er relevant for NAV. Dette inneholder likevel en relativt omfattende mengde informasjon når man ser på de inngangsvilkårene det er redegjort for foran i oppgaven. Som eksempel kan vi vurdere situasjonen til en enslig forelder som mottar overgangsstønad. Følgende informasjon vil da være av betydning; ferie og utenlandsopphold, sivilstatus, samværsavtale, faktisk praktiserende samvær mellom barnet og den andre forelderen, og inntekt (spesielt hvis det er varierende inntekt). I tillegg kommer informasjonen som er relevant ut fra hvordan stønadsmottakeren oppfyller aktivitetsplikten. Det er altså mange forskjellige forhold som *kan* være av betydning, og det er neppe lett for stønadsmottakeren å holde oversikten om hva som er relevant til en hver tid. Som nevnt ovenfor er det praksis fra Trygderetten at det kan forventes at stønadsmottakerne har oversikt over alle disse forholdene og at de melder fra til NAV om aktuelle endringer. Det kan tenkes at en enslig forelder er usikker på hva som er å anse som nødvendig, og dermed føler det vil være bedre å gi beskjed til NAV om nesten alle endringer da det er bedre å "være sikker" enn at det senere ender i en feilutbetalings sak og sanksjoner.

5 Relasjoner mellom aktivitetskravet og sanksjonsreglene

5.1 Gjelder sanksjonsreglene også før stønadsmottaker har aktivitetsplikt?

Et spørsmål som kan stilles er hvorvidt sanksjoner etter § 15-12 kan vedtas før aktivitetsplikten etter § 15-6 oppstår for stønadsmottakeren. Ordlyden i § 15-12 synes ikke å gi noe klart svar ut fra en naturlig forståelse.

I forarbeidene har departementet uttalt følgende *"Arbeids- og velferdsetaten skal følge opp stønadsmottakerne med sikte på at de skal etterkomme kravene om yrkesrettet aktivitet"*.¹¹⁶ Deretter sier de at *"Departementet legger ikke opp til at de foreslåtte sanksjonsreglene bare skal gjelde når stønadsmottakeren har krav om å gjennomføre yrkesrettet aktivitet"* Forarbeidenes intensjon er dermed uklar, og samtidig synes ordlyden også å kunne åpne for begge tolkningene. Det som er nevnt i forarbeidene spesifiserer ikke om det er snakk om sanksjonsreglene i første og/eller andre ledd slik at det kan antas å gjelde begge ledd. Arbeids- og velferdsdirektoratets merknader til lovendring spør direkte om en klargjøring fra departementet til om aktivitetskravet bare skal kunne benyttes der stønadsmottaker har et krav om yrkesrettet aktivitet.¹¹⁷ Dette kan sies å være et moment for at rettsstillingen ved lovendringen ikke er avklart.

Som nevnt ovenfor har stønadsmottakere rett til foreldrepenger i 49 eller 59 uker hvis opptjeningsvilkåret er oppfylt, jf. ftrl. § 14-9. Videre har enslig forelder rett til permisjon fra arbeid i to år eller så lenge man mottar foreldrepenger fra NAV, jf. aml. § 12-5. For rett til overgangsstønad har man aktivitetsplikt fra barnet fyller ett år. Felles for alle disse bestemmelsene er at det gjelder tidsrommet i barnets første leveår. Det er sterke reelle hensyn for at det i ett års tid skal være unntak fra arbeid- eller aktivitetskrav. Foreldrene trenger psykisk og fysisk hvile, og barnet trenger konstant omsorg og pleie. Denne påkjennelsen vil være ekstra stor for den som er enslig forelder.

Sanksjonsreglene som tidligere var i kapittel 15 var direkte knyttet til bestemmelsen om aktivitetsplikt. Videre er det i flere av høringsinstansenes merknader¹¹⁸ lagt opp til at sanksjonsreglene skal gjelde unnlattelse av å følge opp aktivitetskravet. Det er altså flere moment som peker på at § 15-12 skal kunne anvendes først etter aktivitetsplikten har inntrådt. Det er også i tråd med sterke reelle hensyn.

¹¹⁶ Prop. 115 L (2014-2015) punkt 10.4

¹¹⁷ Prop. 115 L (2014-2015) punkt 10.3

¹¹⁸ Prop. 115 L (2014-2015) punkt 10.3

Aktivitetsplikten gjelder bare retten til overgangsstønning, og sanksjoner kan vedtas også for de enslige foreldrene som mottar andre ytelser enn overgangsstønning. For stønadsmottakeren som mottar tileggsstønader etter § 15-11 er det etter femte ledd et vilkår at man har rett til overgangsstønning. Om man faktisk mottar utbetaling av overgangsstønning er uten betydning.¹¹⁹ Stønning til barnetilsyn etter § 15-10 er derimot helt uavhengig av retten til overgangsstønning, jf. § 15-10 første ledd, og aktivitetskravet i § 15-6 vil derfor ikke være gjeldende eller relevant. Det er i § 15-10 første ledd et vilkår om at stønadsmottakeren må overlate tilsynet med barn til andre på grunn av arbeid eller etablering av egen virksomhet. Like fullt er det naturlig, og i tråd med forarbeidenes intensjon, at sanksjonsreglene også skal gjelde stønadsmottakere som bare mottar stønning til barnetilsyn etter § 15-10. Det er dermed ikke eksplisitt aktivitetskravet i § 15-6 som må legges til grunn som et vilkår for sanksjonsreglene, men heller kravet om aktivitet som NAV stiller ovenfor stønadsmottaker. Dette kravet vil imidlertid for de fleste stønadsmottakere dekkes av § 15-6, bortsett fra de som bare mottar stønning til barnetilsyn etter § 15-10.

5.2 Sanksjon på grunnlag av aktivitetsplan?

Det fremkommer av NAV-loven § 4 tredje ledd at én av hovedoppgavene til NAV er å hjelpe stønadsmottakere tilbake til arbeidslivet. Dette blir ofte gjennomført i form av en aktivitetsplikt som i § 15-6. Flere andre trygdeytelser har også et slikt aktivitetskrav, blant annet gjenfinnes slike regler i § 4-5 for dagpenger og § 11-8 for arbeidsavklaringspenger. Felles for disse er at det er et fokus på aktive vilkår for å få stønadsmottakerne i aktivitet. Det er også andre ordninger som kan hjelpe stønadsmottakere å komme tilbake til arbeidslivet.

Stønadsmottakere med et bistandsbehov har en rett til at det blir laget en konkret aktivitetsplan for hvordan han eller hun skal komme seg i arbeid, jf. NAV-loven § 14 a tredje ledd. Videre er det i forskriften til enslig mor eller far¹²⁰ § 5 fjerde ledd et krav om at det utarbeides en konkret aktivitetsplan for gjennomføringen og målet for utdanningen opprettes.

Det kan dermed tenkes at ikke-oppfølging av en aktivitetsplan kan sidestilles med ikke-oppfølging av aktivitetskravet. Begge forhold gjelder en stønadsmottaker som ikke følger opp den yrkesrettede aktiviteten han eller hun har planlagt med NAV. Et videre spørsmål blir dermed om et slikt tilfelle skal kunne sanksjoneres etter § 15-12. På den ene siden så er det i tråd med sanksjonsbestemmelsens intensjon og formål om å forhindre passivitet og med-

¹¹⁹ Jomark (2016) note 1083

¹²⁰ F21.11.2015 nr. 1341

virke til å få stønadsmottakere i arbeid. På den andre siden er dette et tilfelle som ikke fremkommer av ordlyden i § 15-12 første ledd og dermed blir å tolke bestemmelsen utvidende. Det kan ikke utelukkes at tilfellet blir dekt av § 15-12 andre ledd siden informasjon om aktivitetsplanen kan være *av betydning* for retten til stønad, spesielt hvis stønadsmottakeren er i utdanning. Det kan derimot tenkes at en mer passende reaksjon er at stønaden opphører uten bortfallsperiode eller utestegningsperiode.

6 Avsluttende tanker og bemerkninger

Departementet skriver i forarbeider at sanksjonsreglene er nødvendig for å motvirke passive stønadsmottakere. Det pekes ikke på kritikk som sanksjonsbestemmelsene i dagpengeregelverket har mottatt. Slik som at de kan, i større grad enn trygdesystemet for øvrig, være adferdsdirigerende¹²¹ eller det paternalistiske preget slike regler har.¹²²

Det er også i juridisk teori blitt stilt spørsmål om rettssikkerheten til stønadsmottakere er godt nok ivaretatt når det er opp til saksbehandlere i NAV Forvaltning å bestemme i hver enkelt sak. Uansett vil et mer detaljert regelverk gir mindre rom til fortolkning av bestemmelsene, og i større grad lik praksis av reglene på tvers av forvaltningsinstansene.

Et problem som går unevnt er at det med regler om sanksjoner og aktivitetsplikt kan oppstå situasjoner hvor stønadsmottakere ender opp med å akseptere jobber de ikke passer i, eller som har lite utviklingspotensial, når de blir truet med sanksjoner.

¹²¹ Kjønstad (2010) s. 111

¹²² Bay, Hagelund og Hatland (2015) s. 51 flg.

Dommer og kjennelser:

Rt. 2006 s. 2107

Rt. 2005 s. 1757

Rt. 2003 s. 264

Rt. 2000 s. 200

Rt. 1995 s. 54

LA-2012-97544

LA-2004-11648

LH-2003-787

Trygderettens kjennelse 12. september 1984

TRR-2015-37

TRR-2014-3527

TRR-2014-3242

TRR-2014-3049

TRR-2014-576

TRR-2013-1597

TRR-2013-265

TRR-2011-469

TRR-2010-1581

TRR-2009-1268

Lover, forskrifter og forarbeider

- 2008 Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her av 15. mai 2008 nr. 35
2005 Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. av 17. juni 2005 nr. 62
2005 Lov om barnehager av 16. juni 2005 nr. 65
2005 Lov om straff av 20. mai 2005 nr. 28
1999 Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21. mai 1999 nr. 30
1997 Lov om folketrygdloven av 28. februar 1997 nr. 19
1991 Lov om ekteskap av 4. juli 1991 nr. 47
1989 Lov om bidragsforskott av 17. februar 1989 nr. 2
1981 Lov om barn og foreldre av 8. april 1981 nr. 7
1968 Lov om adopsjon av 28. februar 1968 nr. 8
1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker 10. februar 1967

F21.11.2015 nr. 1341 Forskrift om stønad til enslig mor eller far

Prop. 115 L (2014-2015) Endringer i folketrygdloven mv.

Prop. 13 L (2012-2013) Endringer i folketrygdloven og enkelte andre lover

Prop. 7 L (2011-2012) Endringer i folketrygdlova og enkelte andre lover

St.prp. nr. 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning

Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) Om lov om straff (straffeloven)

Ot.prp. nr. 4 (2001-2002) Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover

Ot.prp. nr. 46 (1998-1999) Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover

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

Ot.prp. nr. 8 (1996-1997) Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover

Ot.prp.nr. 29 (1995-1996) Om ny lov om folketrygd

Ot.prp.nr. 6 (1992-1993) Om lov om endringer i lov om folketrygd og i visse andre lover

Innst. S. nr. 180 (1995-1996) Innstilling fra sosialkomiteen om velferdsmeldingen

Litteratur

Bay, Ann-Helén, Anniken Hagelund, Aksel Hatland *For mange på trygd?* 1. utg. 2015

Eskeland, Ståle *Strafferett* 3. utg. 2013

Bay, Ann-Helén, Aksel Hatland, Tale Hellevik m.fl. *De norske trygdene* 2. utg. 2010

Kjønstad, Asbjørn *Innføring i trygderett* 4. utg. 2009

Andenæs, Johs. *Alminnelig strafferett* 5. utg. 2004

Syse, Aslak "*Stønader ved aleneomsorg for barn - med hovedvekt på ftrl. kap. 15*" Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål (2013), s. 133-148 (sitert fra Lovdata)

Brækhus, Hege "*Folketrygdens ytelser til enslig mor eller far*" Jussens Venner (2009), s. 181-209 (sitert fra Lovdata)

Nettside

http://www.trygderetten.no/ikbViewer/page/statistikk?p_lang=2 (statistikk på antall saker, sist besøkt 24.04.16)

Norsk lovkommentar

Jomark, Karl Arvid *Kommentar til folketrygdloven i Norsk lovkommentar nettversjon* Note 1038, 1040, 1083, 1086 (sist besøkt 24.04.16 på www.rechtsdata.no)

Matningsdal, Magnus *Kommentar til straffeloven i Norsk lovkommentar nettversjon* Note 2573 (sist besøkt 24.04.16 på www.rechtsdata.no)