

UiO : **Det juridiske fakultet**

Enslige forsørgere og arbeidslinja

Yrkesrettet aktivitet som vilkår for å få rett til overgangsstønad etter
folketrygdloven kapittel 15

Kandidatnummer: 824

Leveringsfrist: 25.04.17 kl. 12

Antall ord: 17 713



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	1
2	HISTORIE	3
3	RETTSKILDEBILDET	5
3.1	Litt om rettskildesituasjonen til folketrygdloven § 15-6.....	5
3.2	Trygderettens praksis	6
3.3	NAV's rundskriv	8
3.4	Kort om Grunnloven §§ 110 og 113	8
4	VILKÅRET OM YRKESRETTET AKTIVITET	9
4.1	En oversikt over folketrygdloven § 15-6	9
4.2	Barnets alder	10
5	HVILKE TYPER AV AKTIVITET KAN OPPFYLLE KRAVET OM YRKESRETTET AKTIVITET?	12
5.1	Arbeid.....	12
5.1.1	Inntektsgivende arbeid.....	12
5.1.2	Minst halvparten av fulltid	13
5.2	Reell arbeidssøker	15
5.2.1	Arbeidsfør	15
5.2.2	Yrkesmessig mobilitet	15
5.2.3	Geografisk mobilitet	16
5.2.4	Arbeidstid	17
5.2.5	Arbeidsmarkedstiltak.....	17
5.2.6	Meldeplikt.....	18
5.2.7	Et eksempel fra Trygderettens praksis.....	18
5.3	Utdanning og opplæring.....	19
5.3.1	Minst halvparten av fulltid	20
5.3.2	Utdannelsen må være nødvendig og hensiktsmessig	21
5.4	Etablering av egen virksomhet.....	28
5.4.1	Stønadsperioden.....	28
5.4.2	Ny virksomhet og selvforsørgelse	30
5.4.3	Næringsfaglig vurdering	31
5.4.4	Stans av ytelsen	31
5.5	Kombinasjon av aktiviteter for å oppnå halv tid av fulltid	32

6	UNNTAKENE	33
6.1	Særlig tilsynskrevende barn	33
6.1.1	Hva skal til for at et barn blir ansett som særlig tilsynskrevende?	33
6.1.2	Årsakssammenheng	34
6.1.3	Aldersgrense	36
6.2	Tilfredsstillende tilsynsordning.....	37
6.2.1	Hva er en tilfredsstillende tilsynsordning?	37
6.2.2	Manglende tilsynsordning må ikke skyldes den enslige forsørgeren	38
6.3	Sykdom hos barn eller forsørger	39
6.3.1	Sykdom	39
6.3.2	Årsakssammenheng	40
6.3.3	Dokumentasjon	40
7	VURDERINGER	41
7.1	Noen utvalgte problemområder i regelverket	41
7.2	Fungerer aktivitetsplikten i praksis?	42
7.2.1	Generell virkning	42
7.2.2	Integreringshensynet.....	43
7.2.3	Hva skjer med de som faller utenfor?.....	44
7.2.4	Burde det heller vært en ytelse for lavinntektsfamilier?.....	44
7.2.5	Forholdet til barnelovens prinsipper	45
7.2.6	Avsluttende kommentar	45
	KILDELISTE	46

1 Innledning

Det følger av Grunnloven § 110 første ledd andre punktum at «Den som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold, har rett til støtte fra det offentlige.» Utgangspunktet er at alle skal forsørge seg selv med egen inntekt. Men det kan av ulike årsaker være vanskelig for alle å få dette til. Enslige forsørgere er en gruppe som i en periode med små barn kan ha problemer med å forsørge familien økonomisk. Overgangsstønad er et eksempel på en ytelse som kan hjelpe denne gruppen. Stønad til barnetilsyn, tilleggsstønader og stønad til skolepenger er andre ytelser denne gruppen kan ha rett på.

Reglene som gjelder for overgangsstønad og de andre overnevnte ytelsene er lovfestet i folketrygdloven (ftrl.) kapittel 15. Overgangsstønad er en midlertidig økonomisk ytelse som skal sikre inntekt. Videre skal ytelsen være en hjelp til selvhjelp, se ftrl. § 15-1. En enslig mor eller far kan få økonomisk støtte i en periode, men skal etter dette bli i stand til å forsørge familien selv. Som hovedregel kan vedkommende få ytelsen i til sammen tre år, se ftrl § 15-8 første ledd.

For å ha rett til ytelsen må det være en årsakssammenheng mellom problemene med å forsørge familien med egen inntekt og omsorg for barn, se ftrl. § 15-5 første ledd. I mange familier er det to voksne som deler på å skaffe inntekt til familien og omsorgsoppgavene. Det kan være vanskelig for en enslig mor eller far å få til begge deler alene. Små barn krever mye omsorg fra foreldrene. De enslige forsørgerne kan derfor ha et behov for bistand fra staten i en tøff periode av livet.

Det er få andre land i verden med tilsvarende ordninger for enslige forsørgere. Det er uvanlig å gi ugifte, skilte og separerte aleneforsørgere en ytelse til eget livsopphold.¹ Det vanligste er at en enslig mor eller far må søke om en behovsprøvd ytelse på lik linje med andre som ikke klarer å forsørge seg selv.² Imidlertid stilles det ikke like strenge krav til yrkesaktivitet som for andre stønadmottakere.

Det er flere vilkår som må være oppfylt for å få rett til overgangsstønad. Blant annet må den enslige forsørgeren være ugift, separert eller skilt, og ikke være samboer. Videre må vedkommende ha «klart mer av den daglige omsorgen», se ftrl. § 15-4 fjerde ledd. Etter ftrl. § 15-5 andre ledd er hovedregelen at det yngste barnet må være under åtte år.

¹ Grødem (2010) s. 319

² Ibid. s. 320

Det er et vilkår om at den enslige forsørgeren må være i yrkesrettet aktivitet når det yngste barnet fyller ett år, se ftrl. § 15-6. Det er dette vilkåret som skal behandles videre i denne masteroppgaven. Jeg har dermed valgt ut et av de kumulative vilkårene som må være oppfylt for å få rett til overgangsstønad. Det er fire ulike typer av yrkesrettet aktivitet som kan oppfylle vilkåret. Forsørgeren kan være i arbeid, ta utdanning, være en reell arbeidssøker eller starte egen virksomhet. Det er oppstilt tre unntak fra dette utgangspunktet. Dersom barnet er særlig tilsynskrevende, ikke har en tilfredsstillende tilsynsordning eller forsørger eller barn har en sykdom, kreves det ikke yrkesrettet aktivitet.

I denne masteroppgaven skal jeg gå gjennom hva som skal til for å oppfylle kravene for de ulike aktivitetene og hva som må til for å falle inn under unntakene.

Først skal jeg si noe kort om den historiske utviklingen. Dette er interessant for å se årsaken til at lovgiver har strammet inn vilkårene for å få rett til overgangsstønad. Gjennomgangen viser arbeidslinjas betydning i denne sammenhengen. Deretter skal jeg si noe om det spesielle rettskildebildet til ftrl. § 15-6. Etter det skal jeg analysere innholdet i bestemmelsen om kravet til yrkesrettet aktivitet. Til slutt skal jeg oppsummere og vurdere om aktivitetsplikten fungerer slik lovgiver ønsker i praksis. Det vil si om arbeidslinjas mål oppnås med en aktivitetsplikt for enslige forsørgere.

2 Historie

I 1920 ble det for første gang opprettet en kommunal morstrygd i Oslo.³ Gjennom 1960 og 1970-tallet fikk ugifte, enker, skilte og separerte rett til overgangsstønad over hele landet. Og på 1980-tallet ble ytelsen kjønnsnøytral.⁴ Fra 1999 fikk ikke lenger samboere rett til overgangsstønad, selv om de ikke levde sammen med barnets far. Dette viser at gruppen av mottakere ble utvidet frem til 1999, for så å bli innskrenket. En stønad til enslige forsørgere har alltid vært kontroversielt.⁵ Mange har ment at det oppfordrer til umoral. Kjønstad peker videre på at det i dag er mange ekteskap som ender i skilsmisse. Aleneomsorg for barn har derfor blitt ganske vanlig.

I trygderetten har arbeidslinja fått forrang foran trygdelinja.⁶ Arbeidslinja innebærer at den enkelte primært skal forsørge seg selv ved lønnet arbeid, og at trygd alltid skal være andrevalget.⁷ Et av målene med overgangsstønaden er at stønadmottakerne skal bli i stand til å forsørge seg selv, se ftrl. § 15-1. Arbeidslinja har medført at flere trygdeytelser har blitt strammet inn, blant annet overgangsstønaden. Innskjerpingene bygger på anbefalinger i St.meld.nr. 35 (1994-1995) Velferdsmeldingen.

Før 1998 kunne en enslig forsørger passivt motta full overgangsstønad.⁸ Dette forutsatte at de ulike vilkårene for å få stønaden var oppfylt. Det ble ikke stilt krav om noen form for aktivitet. En enslig mor eller far kunne derfor velge å være hjemme istedenfor å jobbe eller kvalifisere seg for arbeidslivet.⁹ Det følger videre av forarbeidet at vedkommende kunne motta overgangsstønad til det yngste barnet var ferdig med tredje skoleår. Det medførte at flere enslige forsørgere sto utenfor arbeidslivet i lang tid. Dette ble ansett som uheldig ettersom målet er at stønadmottakerne skal kunne forsørge seg selv etterpå. Overgangsstønad skal være en hjelp til selvhjelp, se ftrl. § 15-1. Lange perioder utenfor arbeidslivet gjør det vanskelig å komme tilbake i arbeid. Samfunnet hadde forandret seg på flere måter etter at reglene ble til. Det var lettere å kombinere aleneomsorg for barn med arbeid. Tidligere hadde mange mødre vært hjemmeværende og dermed forsørget av ektefellen.¹⁰ Nå var flere kvinner i arbeid og blant annet barnehagedekningen og skolefritidsordningen ble utbygget.¹¹

³ Brækhus (2009) s. 185

⁴ Ibid. s. 186

⁵ Kjønstad og Syse (2014) s. 329

⁶ Ibid.

⁷ Narvland (2016) s. 357

⁸ Syse og Ikdahl (2016) s. 343

⁹ Ot.prp. nr. 8 (1996-1997) punkt 4.3.1

¹⁰ Ibid. punkt 4.1.1

¹¹ Ibid.

Fra 1. januar 1998 ble det for første gang stilt et krav om aktivitet for å motta stønaden. Aktivitetsplikten gjaldt fra barnet var tre år. Dette var en stor innskjerping fra tidligere regler. En enslig forsørger kunne fremdeles velge å være hjemme i barnets tre første leveår.

Fra 1. januar 2012 ble barnets alder strammet inn ytterligere. Nå gjelder aktivitetsplikten fra det yngste barnet fyller ett år. Det var en politisk debatt om treårsgrensen hindret enslige forsørgere i å bli selvhjulpne.¹² Her kommer det tydelig frem at arbeidslinja veide tungt i diskusjonen. Departementet ønsket å stimulere til yrkesrettet aktivitet.¹³ Å få flere ut i arbeid tidligere vil gjøre dem i bedre stand til å forsørge seg selv på sikt.¹⁴ På disse årene hadde barnehagedekningen blitt bedre, slik at det ble enda lettere å kombinere aleneomsorg for barn og arbeid.¹⁵ En annen begrunnelse for å stramme inn reglen var hensynet til innvandrerkvinnens mulighet til selvforsørgelse og integrering.¹⁶ Brochmannutvalget anbefalte innstramning i 2011, for å bedre situasjonen for denne gruppen.¹⁷ Jeg kommer nærmere tilbake til barnets alder i punkt 4.2.

Fra 1. januar 2016 ble det gjort en del endringer i folketrygdloven kapittel 15. Blant annet ble alternativet om utdanning i ftrl. § 15-6 første ledd bokstav c strammet inn. Utdanningen må nå være «nødvendig og hensiktsmessig». Departementet begrunnet dette med at det «bare [var] rent hobbypregede kurs som ikke godtas».¹⁸ Og at de som har utdanning som fører til en jobb velger å ta ytterligere utdanning. Departementet ønsket at enslige forsørgere skal ta utdanning som styrker deres muligheter på arbeidsmarkedet.¹⁹ Dersom vedkommende allerede er i stand til å forsørge seg selv skal ikke overgangsstønnen dekke ytterligere utdanning. Jeg kommer nærmere tilbake til dette vilkåret i punkt 5.3.2.

Denne gjennomgangen viser at arbeidslinja er begrunnelsen for at vilkåret om yrkesrettet aktivitet kom inn i folketrygdloven kapittel 15. Det er ikke bare for overgangsstønnen det stilles krav om aktivitet. Sykepenger er et eksempel på en annen ytelse etter folketrygdloven som har en aktivitetsplikt fra og med uke 8, se ftrl. § 8-4 andre ledd. Det stilles også krav om aktivitet for de under 30 år som søker om økonomisk stønad, se sosialtjenesteloven § 20 a første ledd.

¹² Prop. 7 L (2011-2012) punkt 2.2

¹³ Ibid. punkt 8.1 merknad til ftrl. § 15-8

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid. punkt 2.2

¹⁶ Ibid.

¹⁷ NOU 2011:7 punkt 14.3.6 overgangsstønad

¹⁸ Prop. 115 L (2014-2015) punkt 7.1

¹⁹ Ibid. punkt 7.2

3 Rettskildebildet

3.1 Litt om rettskildesituasjonen til folketrygdloven § 15-6

Som utgangspunkt gjelder den alminnelige rettskildelæren også på trygderettens område. En rettsanvender tar utgangspunkt i lovtekst, og utdyper innholdet med forarbeider og rettspraksis. Det er imidlertid slik at trygderetten rettskildemessig skiller seg fra en del andre rettsområder.²⁰ Flere steder gir ikke forarbeidene svar på hvordan rettsreglene skal anvendes i praksis. Forarbeidene er knappe om flere deler av ftrl. § 15-6. Videre er det ikke mange trygderettssaker som behandles av domstolene. På lovdata.no fant jeg en dom som direkte omhandler aktivitetsplikten i ftrl. § 15-6. I LB-2008-91871 behandles unntaket om særlig tilsynskrevende barn. Jeg kommer tilbake til denne saken i punkt 6.1.2. På trygderettens område er forvaltningsorganene stort sett enerådende.²¹ Det blir derfor viktig å se på praksis fra forvaltningen for å finne svar på rettsspørsmålene.

Det er skrevet lite juridisk litteratur om kravet til yrkesrettet aktivitet i folketrygdloven § 15-6. Det finnes noe oversiktslitteratur om trygderett, men ikke noe som går i dybden på akkurat dette vilkåret for å få rett på overgangsstønad. Bestemmelsen er ofte bare nevnt uten at det blir sagt noe mer om hva som konkret ligger i de ulike vilkårene. Praksis fra Trygderetten og rundskriv fra NAV blir derfor viktige rettskilder for å komme dypere inn i innholdet i bestemmelsen. En rettsanvender har i slike tilfeller valget mellom å bygge på praksis fra Trygderetten og rundskrivene, eller reelle hensyn.²² Kjørstad mener at det da vil være mer objektivt å bygge på disse kildene. Dette synspunktet har blitt kritisert av Ikdahl. Hun mener at forarbeidene kan gi veiledning og retning til tolkningen, og at kategorien reelle hensyn omfatter mer enn rettsanvenderens subjektive vurderinger.²³

Jeg mener at det er hensiktsmessig å si litt om Trygderettens praksis og rundskrivene fra NAV som rettskilder, da disse kildene er spesielle for trygderetten. Rettskildene har stor betydning for forståelsen av ftrl. § 15-6, og dermed også videre i denne masteroppgaven.

²⁰ Kjørstad (2009) s. 39

²¹ Ibid.

²² Ibid. s. 50

²³ Ikdahl (2016) s. 316

3.2 Trygderettens praksis

I første instans er det NAV som behandler søknader om overgangstønning. Dersom et medlem av folketrygden er misfornøyd med resultatet, kan det klages inn til NAV Klageinstans. Hvis vedkommende fremdeles ikke er fornøyd, kan vedtaket klages inn for Trygderetten.²⁴

Kjønstad karakteriserer Trygderetten som «et forvaltningsorgan ... med et sterk domstolspreg».²⁵ Brofoss mener at den største forskjellen mellom Trygderetten og en alminnelig domstol, er at saksbehandlingen er skriftlig.²⁶ Brofoss uttaler videre at Trygderetten skal løse tvister mellom borgere og et forvaltningsorgan. Det er altså en trekantmodell med to parter og en uavhengig tredjepart. De to partene er klageren (den ankende part) og NAV klageinstans. I 2016 kom det inn 3514 saker til Trygderetten og 3606 kjennelser ble avsagt.²⁷ De nærmere reglene om Trygderetten finnes i trygderettsloven.

I litteraturen er det enighet om at Trygderettens praksis er akseptert som en rettskilde.²⁸ Spørsmålet er hvilken rettskildemessig vekt denne praksisen bør ha.

Høyesterett har uttalt seg generelt om vekten av Trygderettens praksis i flere saker. På side 61 i rt. 1995 s. 54 sier førstvoterende at «den langvarige, omfattende og konsekvente forvaltningspraksis som her foreligger, må i seg selv tillegges betydelig vekt ved fortolkningen av barnetrygdloven § 2 annet ledd.» I rt. 2005 s. 1757 uttaler førstvoterende at en fast og konsistent praksis fra Trygderetten kan tillegges vekt, men at innholdet i en enkelt avgjørelse ikke kan ha noen selvstendig vekt.²⁹ Høyesterett aksepterer med dette Trygderettens praksis som en rettskilde, men gir ikke så mye veiledning om vekten.

Kjønstad argumenterer for at Trygderettens praksis kan ha ganske stor vekt.³⁰ Han nevner at Trygderetten er selvstendig, uavhengig og objektiv. Videre sier han at det kontradiktoriske prinsipp blir ivaretatt i stor grad. Og at begrunnelsene er utførlige og argumentasjonsmønsteret ligner domstolenes. Sakene kan ankes direkte til Lagmannsretten og Trygderetten erstatter dermed Tingretten.³¹ I realiteten er Trygderetten ofte siste instans. Videre sier Kjønstad at medlemmene i Trygderetten har stor sakkynndighet og skal drive rettsutviklende virksomhet.

²⁴ Narvland (2015) s. 38

²⁵ Kjønstad (2009) s. 50

²⁶ Brofoss (2016) stjernernote til trygderettsloven

²⁷ Trygderetten: http://www.trygderetten.no/ikbViewer/page/statistikk?p_lang=2

²⁸ Kjønstad (2009) s. 50, Kjønstad og Syse (2014) s. 99, Narvland (2015) s. 75, Ikdahl (2016) s. 309

²⁹ Rt. 2005 s. 1757 avsnitt (45)

³⁰ Kjønstad (2009) s. 51

³¹ Ibid. s. 52

Men på en annen side nevner Kjønstad at Trygderetten har en stor saksmengde, og kan derfor ikke gå like grundig inn i alle saker.³² Ettersom partene ikke har advokat, kan man gå glipp av viktige argumenter i den ankende parts favør.³³ Dette taler mot å legge stor vekt på Trygderettens praksis.

Narvland er noe mer tilbakeholden. Han skriver at en enkelt sak ikke kan ha særlig stor betydning ut over den konkrete saken.³⁴ Men Narvland mener at dersom tvilsspørsmål er løst på samme måte i senere praksis, må i hvert fall NAV ta det til etterretning. Kjønstad og Narvland er enige om at en forsterket rett med fem medlemmer har større vekt enn andre saker.³⁵ Dersom saken er grundig og godt begrunnet, kan også det tale for å gi kjennelsen større vekt.³⁶

Ikdahl på sin side er mer kritisk til å gi Trygderettens praksis særlig stor vekt. Hun har undersøkt Trygderettens praksis i forhold til saker om pleiepenger etter ftrl. § 9-11, fra 1998 til 2005.³⁷ Men denne undersøkelsen kan belyse problemer med Trygderettens praksis generelt. «Rettskildesløyfer» er et problem som ikke har fått så mye oppmerksomhet i juridisk litteratur. Ikdahl viser til at rettsutviklingen på trygderettens område skjer gjennom forvaltningens rettskilder, for eksempel praksis fra Trygderetten og rundskriv fra NAV.³⁸ Disse kildene bekrefter og dermed forsterker hverandres forståelser av loven. Ikdahl peker på at ordlyden og uttalelser om lovens formål dermed kan bli forbigått i stillhet. Rettsanvenderens forhåndsforståelse av loven blir avgjørende.³⁹ Da blir det vanskelig å se hvilke argumenter som ble vektlagt under avgjørelsen.⁴⁰ Videre kan dette føre til at loven tolkes innskrenkende uten støtte i lovteksten. Ikdahl mener derfor at en rettsanvender bør foreta en selvstendig vurdering av de argumentene praksis bygger på. Dersom Trygderettens praksis skal ha selvstendig vekt i en dom, mener Ikdahl at dette må begrunnes konkret av domstolen i den enkelte sak.⁴¹

Etter dette er det uenighet blant forfatterne om hvilken vekt praksis fra Trygderetten bør ha. Videre i masteroppgaven viser jeg til flere enkeltsaker fra Trygderetten. Dersom det ikke finnes svar andre steder, kan disse kjennelsene gi en pekepinn. Videre kan sakene være illustrasjoner og eksempler på hvilke problemer som har dukket opp i praksis.

³² Kjønstad (2009) s. 50

³³ Ibid. s. 51

³⁴ Narvland (2015) s. 76

³⁵ Kjønstad (2009) s. 52, Narvland (2015) s. 76

³⁶ Kjønstad (2009) s. 52

³⁷ Ikdahl (2016) s. 310

³⁸ Ibid. s. 314

³⁹ Ibid. s. 315

⁴⁰ Ibid. s. 317

⁴¹ Ibid. s. 320

3.3 NAVs rundskriv

Rundskrivene arbeids- og velferdsetaten utarbeider er en annen viktig rettskilde i trygderetten. Etaten kodifiserer langvarig og fast forvaltningspraksis.⁴² Rundskrivene består av kommentarer til alle bestemmelsene i folketrygdloven og tilhørende forskrifter. Disse viser hvordan NAV tolker og praktiserer folketrygdloven.⁴³ Kjønstad uttaler videre at instruksjonsmyndigheten og styringsretten gjør at saksbehandlerne i NAV er bundet av rundskrivet. Ofte er dette den eneste kilden som anvendes i praksis, ved siden av lovteksten.⁴⁴ Rundskrivene kan leses elektronisk på NAV sine nettsider: nav.no.

Fordelen med rundskrivene er at de fører til en ensartet praksis i behandlingen av sakene.⁴⁵ Videre kan de gi en pekepinn på områder der det ikke foreligger noen praksis ennå.⁴⁶

Domstolene er ikke bundet av rundskrivene, men Høyesterett viser til dem i flere saker. Dette viser at rundskrivene er akseptert som rettskilde. Dersom domstolene mener at uttalelsene i rundskrivet ikke er i overensstemmelse med lovtekst eller forarbeider, må rundskrivet vike. Lov og forarbeider har dermed større vekt. Rt. 2005 s. 548 er et eksempel på dette. I avsnitt 41 viser retten til at uttalelser i rundskrivet ikke har dekning i forarbeidene.

I forhold til ftrl. § 15-6 er det flere tilfeller der rundskrivene er den kilden som kan gi flest svar på rettsspørsmålene. Dette gjelder særlig unntaket om sykdom hos forelder eller barn. Videre er rundskrivene mer utfyllende enn andre kilder. De vil derfor spille en stor rolle i presiseringen av innholdet i ftrl. § 15-6 videre i masteroppgaven.

3.4 Kort om Grunnloven §§ 110 og 113

Jeg vil bare kort nevne to bestemmelser i Grunnloven som kan ha betydning for rettssikkerheten til de som mottar overgangsstønad. Etter grunnlovsreformen i 2014 kom det blant annet inn to nye bestemmelser: grl. §§ 110 første ledd andre punktum og 113. Det nye punktumet i § 110 skal sikre at de som ikke kan forsørge seg selv skal få støtte fra staten. Denne bestemmelsen tilfører ikke så mye nytt, men kan fungere som en tolkningsfaktor i forhold til folketrygdloven. Videre har legalitetsprinsippet kommet inn i grl. § 113. Inngrep i borgernes rettsfære krever hjemmel i lov. Dette kan reise spørsmål ved forvaltningens rettsutvikling som kan bevege seg bort fra lovteksten og lovgivers intensjoner. Dersom forvaltningen tolker en lovbestemt rettighet som overgangsstønaden innskrenkende, kan det stride mot Grunnloven.

⁴² Narvland (2015) s. 76

⁴³ Kjønstad (2009) s. 54

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Narvland (2015) s. 77

⁴⁶ Ibid.

4 Vilkåret om yrkesrettet aktivitet

4.1 En oversikt over folketrygdloven § 15-6

Kravet til yrkesrettet aktivitet er et av flere vilkår som må være oppfylt for at en enslig forsørger skal få rett til overgangsstønad. De andre vilkårene er lovfestet i folketrygdloven § 15-2 til 15-5. I denne masteroppgaven skal jeg bare behandle vilkåret om yrkesrettet aktivitet for å få rett til overgangsstønad. Dette vilkåret følger av folketrygdloven § 15-6.

Etter første ledd må forsørgeren være i yrkesrettet aktivitet fra det yngste barnet er ett år. Dersom en enslig forsørger har et barn under ett år, er det ikke et krav om at forsørgeren må være i noen form for aktivitet for å motta overgangsstønad. Videre er det fire typer av yrkesrettede aktiviteter i bokstavene a til d som kan oppfylle vilkåret. Aktivitetene er: arbeid, å være tilmeldt NAV som reell arbeidssøker, utdanning og opplæring eller å starte egen virksomhet. Ettersom det i ordlyden er et «eller» mellom de ulike aktivitetene er disse alternative. Det betyr at det er nok at den enslige moren eller faren oppfyller vilkårene for en av aktivitetene for å oppfylle aktivitetskravet.

Etter andre ledd skal NAV kalle inn til samtaler for å vurdere oppfølging og tiltak som skal få den enslige forsørgeren i arbeid. Jeg går ikke nærmere inn på NAVs ansvar i denne masteroppgaven. Etter tredje ledd har enslige forsørgere som er reelle arbeidssøkere meldeplikt.

I ftrl. § 15-6 er det tre unntak fra hovedregelen om yrkesrettet aktivitet. Etter fjerde ledd stilles det ikke aktivitetskrav til foreldre som har barn med et særlig tilsynsbehov. Etter femte ledd første punktum er det oppstilt et unntak dersom barnet ikke har en tilfredsstillende tilsynsordning. Endelig etter femte ledd andre punktum kreves det ikke aktivitet dersom forelderens eller barnet er rammet av sykdom. I disse tilfellene kan den enslige forsørgeren være hjemme med barnet og likevel motta overgangsstønad. Dette skyldes at de tre overnevnte forholdene gjør det vanskelig å kombinere aleneomsorg for barn og å være i yrkesrettet aktivitet.

Siste ledd i bestemmelsen gir departementet en begrenset forskriftskompetanse. Denne er benyttet, og jeg kommer nærmere tilbake til dette under alternativene om utdanning og reell arbeidssøker.

Jeg skal i det følgende ta for meg hver enkelt del av bestemmelsen. Først skal jeg si noe om barnets alder i punkt 4.2. I punkt 5 går jeg inn på de fire ulike aktivitetene. I punkt 6 skal jeg behandle de tre unntakene.

4.2 Barnets alder

Som hovedregel kan en enslig mor eller far få overgangsstønad så lenge vedkommende har barn under åtte år, se ftrl. § 15-5 andre ledd første punktum. Dette forutsetter at perioden for overgangsstønad ikke er brukt opp, se ftrl. § 15-8. Fra «det yngste barnet har fylt ett år»⁴⁷ er det et vilkår om yrkesrettet aktivitet for at den enslige forsørgeren skal beholde retten til overgangsstønad. Det vil si at den enslige forsørgeren kan være hjemme med det yngste barnet til det er ett år. Det stilles ikke krav til at forsørgeren er i arbeid eller en annen aktivitet for å motta ytelsen i denne perioden.

Barnets alder henger nøye sammen med hovedformålet med stønader til enslige forsørgere. Etter ftrl. § 15-1 skal stønadene være en hjelp til selvhjelp. Målet er at stønadmottakeren skal hjelpes i en vanskelig periode, men kunne forsørge seg selv med egen inntekt etter at stønadsperioden er over. Det er derfor viktig at enslige forsørgere kommer raskt i gang med en yrkesrettet aktivitet. Dersom vedkommende er lenge borte fra arbeidslivet er det vanskeligere å komme tilbake igjen. Derfor kan enslige forsørgere bare være hjemme med barnet i ett år.

Forelderen kan velge å arbeide eller ta utdanning når barnet er under ett år, men det stilles ingen krav til aktivitetene på dette tidspunktet. Et eksempel kan være at en mor tar et enkelt-emne ved et universitet. For å oppfylle aktivitetskravet må moren studere på halv tid, noe som ofte utgjør 30 studiepoeng i året. Men før barnet er ett år stilles det ingen krav til studiene. Moren kan derfor velge å ta et enkeltemne som ofte er på 10 studiepoeng, og likevel motta full overgangsstønad. I punkt 5.3 kommer jeg tilbake til hvilke krav som gjelder for utdanning etter at barnet har fylt ett år.

Foreldre som er i arbeid kan få foreldrepenger til barnet er ca. ett år gammelt. De har dermed en tilsvarende mulighet til å være hjemme med barnet det første leveåret.⁴⁸ Jeg går ikke nærmere inn på disse reglene, se ftrl. kapittel 14. Det er mulig å kombinere overgangsstønad med foreldrepenger. Men overgangsstønaden vil bli forkortet dersom foreldrepengene utgjør mer enn en halv G⁴⁹ i året, se ftrl. § 15-9 første og tredje ledd. Hensynet til likebehandling taler for at aleneforsørgere som ikke er i arbeid skal ha økonomisk mulighet til å være hjemme med barnet i dets første leveår. Den første tiden er viktig for å knytte bånd med barnet. Videre har et barn ikke rett på barnehageplass før det fyller ett år, se barnehageloven § 12 a. Det vil derfor være vanskelig for en enslig forsørger å jobbe når barnet ikke har en tilsynsordning.

⁴⁷ Folketrygdloven § 15-6 første ledd

⁴⁸ Prop.7 L (2011-2012) punkt 2.2

⁴⁹ Per. 1. mai 2016 er en G 92 576 kr, NAV:

<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kontakt+NAV/Utbetalinger/Grunnbeløpet+i+folketrygden>

Aktivitetsplikten inntreer når barnet blir ett år og utgjør etter ordlyden en klar grense som ikke byr på tvil. Etter rundskrivet utarbeidet av arbeids- og velferdsdirektoratet er det likevel rom for et slingringsmonn.⁵⁰ NAV aksepterer at det kan ta noe tid før aktiviteten kommer i gang. Opptil tre måneder kan godtas.⁵¹ Etter rundskrivet gjelder dette for tilfeller der barnet blir ett år i løpet av stønadstiden på tre år eller at forsørgeren blir enslig etter at barnet har blitt ett år. Videre gjelder dette også for enslige forsørgere som får et kort uforskyldt opphold mellom to ulike aktiviteter. NAV anser det som uheldig at en enslig forsørger skal starte med noe midlertidig bare for å oppfylle aktivitetskravet i en kort periode. Dette følger ikke av lov eller forarbeider, men en praksis fra NAV.⁵²

Et eksempel på en slik situasjon er at en enslig forsørger har fått en jobb, men ikke skal starte i den nye stillingen før om tre måneder. Dette må dokumenteres overfor NAV.⁵³ Vedkommende trenger da ikke å oppfylle vilkårene for en av aktivitetene i disse tre månedene for å få overgangsstønad. Det er uheldig dersom den enslige forsørgeren for eksempel må motta andre arbeidstilbud, når vedkommende allerede har en jobb som han eller hun skal starte i innen kort tid. Videre er det unødvendig at vedkommende må delta på ulike tiltak når personen ikke har behov for hjelp til å komme i aktivitet. Det er derfor gjort et unntak for slike tilfeller.

Dette er et eksempel på at en streng og klar lovtekst kan tolkes annerledes i praksis. Etter lovteksten skal den enslige forsørgeren komme i gang med en av aktivitetene umiddelbart etter at barnet har fylt ett år. NAV har i praksis tatt hensyn til at det ikke alltid er ønskelig at dette skjer. Reelle hensyn taler for at en midlertidig aktivitet bare for å oppfylle vilkåret ikke er nødvendig. Etter legalitetsprinsippet i grl. § 113 skal inngrep mot borgerne ha hjemmel i lov. Dette er imidlertid et eksempel på det motsatte. Her har NAV tolket loven utvidende til fordel for stønadsmottakerne. Dette kommer derfor ikke i konflikt med legalitetsprinsippet.

Barnets alder er også et eksempel på hvor mye vekt som legges på arbeidslinja i politikken. Det har gått fra å ikke være noen aktivitetsplikt, til å gjelde fra barnet er tre år, og nå fra barnet er ett år. Slike innskjerpinger skjer på flere områder. Målet er at alle skal ut i arbeid og forsørge seg selv.

⁵⁰ NAVs rundskriv til ftrl. § 15-6

⁵¹ Ibid.

⁵² Jomark (2016) note 1050

⁵³ NAVs rundskriv til ftrl. § 15-6

5 Hvilke typer av aktivitet kan oppfylle kravet om yrkesrettet aktivitet?

Folketrygdloven § 15-6 første ledd oppstiller fire alternative aktiviteter som kan oppfylle aktivitetskravet. Disse skal jeg diskutere hver for seg i det følgende. Jeg tar først for meg arbeid, deretter reell arbeidssøker, utdanning og opplæring og til slutt det å starte egen virksomhet.

5.1 Arbeid

Arbeid er et av de fire alternativene som kan oppfylle aktivitetskravet. Dette følger av ftrl. § 15-6 første ledd bokstav a.

5.1.1 Inntektsgivende arbeid

For å oppfylle dette aktivitetsalternativet må den enslige forsørgeren være i arbeid. Etter ftrl. § 1-8 er den enslige moren eller faren en arbeidstaker etter folketrygdloven dersom vedkommende jobber i en annens tjeneste mot betaling. Det følger også av forarbeidene at arbeidet må være inntektsgivende.⁵⁴ Arbeidet skal være lønnet etter tariff eller sedvane.⁵⁵ Vilkåret er derfor ikke oppfylt dersom stønadsmottakeren er underbetalt eller jobber gratis.⁵⁶ Det skal være en inntekt som er vanlig for den stillingen og de kvalifikasjoner vedkommende har. Arbeid i veldedige organisasjoner er ofte frivillig og gratis arbeidskraft. Slikt arbeid vil da ikke oppfylle vilkåret. På en annen side kan dette gi stønadsmottakeren nyttig arbeidserfaring som kan gjøre det lettere å få en annen jobb senere, se neste avsnitt.

I NAVs rundskriv er det gjort noen unntak fra dette utgangspunktet. Dersom den enslige moren eller faren har en praksis plass oppfylder dette vilkåret om arbeid selv om vedkommende ikke får lønn for jobben.⁵⁷ Etter rundskrivet gjelder det samme for lærlingkontrakter. Grunnen til dette er at arbeidspraksis kan være med på å gjøre forsørgeren bedre kvalifisert for arbeidslivet. For eksempel kan dette gi en enslige forsørgeren erfaring eller førte til at vedkommende oppnår yrkeskompetanse. Det er derfor viktig at slik praksis aksepteres. Dette henger sammen med formålet med ytelser til enslige forsørgere i ftrl. § 15-1. Ytelsene skal være en hjelp til selvhjelp. Overgangsstønad i en periode med praksis kan gjøre forsørgeren selvforsørgende etterpå. Det er derfor viktig å oppmuntre til slik arbeidspraksis.

⁵⁴ Ot.prp.nr. 8 (1996-1997) punkt 4.3.3.2

⁵⁵ Ot.prp.nr. 8 (1996-1997) punkt 4.3.3.2, NAVs rundskriv til ftrl. § 15-6

⁵⁶ NAVs rundskriv til ftrl. § 15-6

⁵⁷ Ibid.

5.1.2 Minst halvparten av fulltid

Endelig er det et krav etter ordlyden at arbeidet må utgjøre minst halvparten av fulltid. Det avgjørende er hva som utgjør en halv stilling innen det yrket den enslige forsørgeren har.⁵⁸ I de fleste yrker er en full arbeidsuke 37,5 timer. Det vil si at en enslig forsørger må jobbe minst 18,75 timer i uka for å oppnå halv tid. Men det kan være annerledes i yrker med turnus, helg og nattarbeid. En enslig forsørger har ansvar for å tjene penger til familien, og omsorgsarbeidet med barna alene. Dette kan føre til at vedkommende i realiteten er dobbeltarbeidende. Det er grunnen til at det ikke stilles strengere krav enn halvparten av fulltid.

Arbeids- og velferdsetaten tar utgangspunkt i den formelle stillingsprosenten vedkommende har.⁵⁹ Det vil si at en enslig forsørger minst må ha en 50 % stilling. Det følger videre av rundskrivet at dersom den enslige forsørgeren i realiteten jobber 50 % (selv om den formelle stillingsprosenten er lavere), kan dette tas hensyn til dersom det kan dokumenteres. Lønns slipper med en oversikt over antall arbeidstimer er et eksempel på slik dokumentasjon.

Jeg kan bruke meg selv som et eksempel. Jeg har en fast stilling på 10 % hos hjemmesykepleien i en kommune. Dette utgjør to dager i måneden. Men i sommerferien tar jeg mange ekstravakter, slik at jeg i realiteten jobber mer enn 50 %. I disse sommermånedene ville jeg oppfylt vilkåret om halvparten av fulltid for å få overgangsstønning, fordi jeg faktisk jobber mer enn halv tid av fulltid. Resten av året er ikke vilkåret oppfylt. Det følger av rundskrivet at det ikke regnes ut et gjennomsnitt i løpet av året.⁶⁰ Det avgjørende er hva man faktisk har jobbet hver enkelt måned.

Sak TRR-2015-2272 er et eksempel på at det stilles strenge krav til at stønadsmottakere jobber minst 50 %. Spørsmålet i saken var om en kvinne oppfylte aktivitetsplikten i tre måneder i 2014. Det yngste barnet var på dette tidspunktet tre år (før 2012 gjaldt aktivitetskravet fra tre år). Kvinnen jobbet til sammen 46,29 % i to arbeidsforhold. Selv om det var tett opp til grensen på 50 %, kom Trygderetten til at vilkåret ikke var oppfylt. Retten viste til sin tidligere praksis TRR-2002-903, der kravet til en stillingsprosent på 50 % ble stadfestet. I saken var det ikke nok å være ringevikar, og den enslige forsørgeren måtte da melde seg som reell arbeidssøker for å oppfylle vilkåret om aktivitet. TRR-2015-2272 viser at den klare grensen på halv tid av fulltid praktiseres strengt. Dette er i tråd med ordlyden og forarbeidene. Når flere saker fra Trygderetten peker i samme retning, øker det den rettskildemessige vekten av synspunktet i kjennelsen.

⁵⁸ Ot.prp. nr. 8 (1996-1997) punkt 4.3.3.2

⁵⁹ Navs rundskriv til ftrl. § 15-6

⁶⁰ Ibid.

Avgjørelsen nevnt ovenfor er streng. På en side er det lettere å håndtere klarer regler. Dersom man åpner for å gjøre unntak kan det være vanskelig å vite hvor grensen skal gå. Men på en annen side er målet med ytelsen at mottakerne skal kunne forsørge seg selv. Da er det viktig at den enslige forsørgeren er i aktivitet. Kvinnen i saken var i arbeid tilnærmet 50 %. Hun var dermed i aktivitet som kan føre til at hun kan forsørge familien selv senere. At noen få prosentpoeng unna kravet gir avslag på ytelsen er etter min mening noe for strengt. Det burde være rom for å kunne vise skjønn i et slikt tilfelle. I forhold til barnets alder har NAV etablert et slingringsmonn. Det vil kanskje være mulig å gjøre noe tilsvarende i forhold til tilfeller som i kjennelsen.

Det følger av rundskrivet at størrelsen på lønnen ikke har noe å si for om vilkåret om halvparten av fulltid er oppfylt eller ikke.⁶¹ Eksempler som nevnes i rundskrivet er kvelds- og helgetillegg. Dersom den enslige forsørgeren har en høy timelønn som gjør at vedkommende får utbetalt noe som tilsvarer en halv stilling, oppfyller ikke dette vilkåret. Det avgjørende er alltid antallet timer man faktisk har jobbet. Og videre om dette utgjør en halv stilling i vedkommende yrke.

Inntekt over en halv G (grunnbeløpet i folketrygden, per 1. mai 2016: 92 576 kr⁶²) reduserer overgangsstønadene med 45 prosent av inntekten, se ftrl. § 15-9 andre ledd. Jeg går ikke inn på denne bestemmelsen her, men det vil alltid lønne seg å jobbe mer.

⁶¹ NAVs rundskriv til ftrl. § 15-6

⁶² NAV:

<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kontakt+NAV/Utbetalinger/Grunnbeløpet+i+folketrygden>

5.2 Reell arbeidssøker

Det andre alternativet er å melde seg som reell arbeidssøker til arbeids- og velferdsetaten, se ftrl. § 15-6 første ledd bokstav b. Innholdet i «reell arbeidssøker» skal følge de samme reglene som gjelder for dagpenger under arbeidsløshet i folketrygdloven kapittel 4.⁶³ Dette innebærer at den enslige moren eller faren i utgangspunktet må oppfylle vilkårene i folketrygdloven § 4-5 og § 4-8.⁶⁴ Med hjemmel i ftrl. § 15-6 sjettede ledd har arbeids- og sosialdepartementet utarbeidet en forskrift om stønad til enslig mor eller far.⁶⁵ Vilkårene for enslige forsørgere som er reelle arbeidssøkere er regulert i forskriftens § 4. På denne måten har lovgiver tilpasset reglene til enslige forsørgeres vanskelige livssituasjon. Jeg vil i det følgende gi en oversikt over innholdet i de reglene som gjelder for enslige forsørgere som melder seg til NAV som reelle arbeidssøkere.

5.2.1 Arbeidsfør

I folketrygdloven kapittel 4 om dagpenger, er det § 4-5 som regulerer hva det vil si å være en reell arbeidssøker. Etter forskriften om stønad til enslig mor eller far § 4 første ledd og ftrl. § 4-5 første ledd andre punktum, må den enslige forsørgeren være arbeidsfør. Det innebærer at vedkommende må kunne være i arbeid.⁶⁶ Dersom sykdom, skade eller andre forhold hindrer personen i å være i arbeid, finnes det andre ytelser den enslige forsørgeren kan ha rett på. Eksempler på slike ytelser er sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon.⁶⁷

5.2.2 Yrkesmessig mobilitet

Etter forskriften om stønad til enslig mor eller far § 4 bokstav a må den enslige forsørgeren ta «ethvert arbeid som er lønnet etter tariff eller sedvane». Det samme følger av ftrl. § 4-5 første ledd bokstav a. Innen dagpengeregelverket omtales dette som yrkesmessig mobilitet. Dette innebærer at den enslige moren eller faren må ta «ethvert arbeid som NAV finner høvelig.»⁶⁸ Kjørstad uttaler videre at dette kan innebære at vedkommende må arbeide innenfor et annet yrke enn det han eller hun vanligvis har. Dette forutsetter at personen har den nødvendige utdannelsen og yrkeserfaringen for stillingen. Det er altså noen begrensninger etter hvilke kvalifikasjoner vedkommende har. Det kan ikke kreves at en stønadsmottaker tar en jobb som han eller hun ikke er kvalifisert for.

⁶³ Ot.prp.nr. 8 (1996-1997) punkt 4.3.3.3 og Prop.115 L (2014-2015) punkt 7.4

⁶⁴ Ot.prp.nr.8 (1996-1997) punkt 4.3.3.3

⁶⁵ Forskrift 21. november 2015 nr. 1341 om stønad til enslig mor eller far etter folketrygdloven kapittel 15

⁶⁶ Galaasen (2014) note 268

⁶⁷ Kjørstad (2009) s. 106

⁶⁸ Ibid.

Videre må vedkommende akseptere et arbeidstilbud selv om det skulle føre til stor reduksjon i inntekten.⁶⁹ For noen kan det oppleves som nedverdiggende å måtte ta en jobb som har en lavere status enn den vedkommende hadde tidligere. Men for å oppfylle vilkårene om å være reell arbeidssøker må man være villig til å ta en slik jobb. Stønadsmottakerne er pliktige til å motta arbeidstilbud.⁷⁰ En reell arbeidssøker kan imidlertid ikke presses til å ta en jobb med dårligere arbeidsvilkår enn det som er vanlig.⁷¹ Dette er et unntak fra den strenge regelen. Både arbeidsforholdene og lønnen skal være slik den er for andre i tilsvarende stillinger. Dersom de ikke er det, er ikke vedkommende pliktig til å ta jobben.

5.2.3 Geografisk mobilitet

For å få rett til dagpenger må en stønadsmottaker etter ftrl. § 4-5 bokstav b akseptere et arbeidstilbud hvor som helst i hele landet. Dette kalles geografisk mobilitet. Vedkommende kan dermed bli tilbudt jobb hvor som helst i Norge og er pliktig til å akseptere dette. Det innebærer at personen må finne seg i pendling eller å bo på hybel.⁷² Dette er utgangspunktet.

Etter ftrl. § 4-5 andre ledd er det gjort unntak fra denne regelen. Blant annet gjelder dette personer som har omsorgsansvar for små barn. Aleneforsørgere kan falle innenfor dette unntaket. Men i forskriften om stønad til enslig mor eller far er det gjort et unntak fra dagpengereglene. Etter forskriften § 4 første ledd bokstav b må en enslig forsørger akseptere et arbeidstilbud der «reisetiden utgjør opptil én time hver vei med offentlig transport mellom hjem og arbeidsplass».

Det følger av forarbeidene at det ikke kan kreves at en enslig forsørger flytter eller pendler for å oppfylle vilkårene.⁷³ Enslige forsørgere er i en vanskeligere situasjon enn familier med to forsørgere. Lovgiver har tatt hensyn til dette ved å gi lempeligere regler som gjelder for enslige forsørgere i forskriften. For at barnet skal kunne ha en noenlunde stabil oppvekst kan det være vanskelig for en enslig forsørger å oppfylle alle kravene for å være reell arbeidssøker. Dette vilkåret er heller ikke nevnt i oppramsingen av vilkårene som gjelder for enslige forsørgere i forarbeidene.⁷⁴ En enslig forsørger trenger dermed ikke å oppfylle det strenge vilkåret om å ta en jobb hvor som helst i landet for å være reell arbeidssøker. Dette kalles å være en lokal arbeidssøker. Men det kreves en viss geografisk mobilitet også av enslige forsørgere. De må akseptere en reisevei til jobb på maks en time hver vei.

⁶⁹ Kjøenstad (2009) s. 106

⁷⁰ Syse og Ikdahl (2016) s. 343

⁷¹ Kjøenstad (2009) s. 106

⁷² Ibid. s. 106-107

⁷³ Prop.115 L (2014-2015) punkt 7.4

⁷⁴ Ibid.

5.2.4 Arbeidstid

Etter ftrl. § 4-5 bokstav c for dagpenger, må vedkommende kunne jobbe både deltid og fulltid. Etter andre ledd er det gjort et unntak fra dette for de som har små barn, men enslige forsørgere har en egen bestemmelse i forskriften. Det er også her gjort en tilpasning til deres situasjon. Etter forskriften om stønad til enslig mor eller far § 4 første ledd bokstav c må en enslig forsørger være villig til å ta en jobb som «utgjør minst halvparten av fulltid». Det kan være vanskelig å kombinere fulltidsarbeid med aleneomsorg for barn. Dette henger også sammen med at de andre alternativene i ftrl. § 15-6 bare krever at enslige forsørgere jobber 50 %. En enslig mor eller far kan dermed være en reell arbeidssøker selv om vedkommende bare søker deltidsstillinger på minst 50 %.

For å få dagpenger kreves det i utgangspunktet full fleksibilitet i forhold til arbeidstid.⁷⁵ Dette innebærer at vedkommende må kunne ta et arbeid med ubekvem arbeidstid. Et eksempel på det er turnusarbeid. En sykepleier eller helsefagarbeider som jobber turnus, må da jobbe både dag, kveld, natt og helg. Det kan være vanskelig for en enslig forsørger å få dette til. Det vil ikke være like lett å få barnetilsyn om kvelden, natten og i helgen, som på dagtid i ukedagene. Etter forskriften om stønad til enslig mor eller far § 4 andre ledd, kan en enslig forsørger derfor reservere seg fra å jobbe kveld, natt og helg. Det kan for eksempel være mulig å inngå en avtale med arbeidsgiver om at arbeidstakeren kun skal jobbe dagvakter. En enslig forsørger må dermed ikke akseptere ubekvem arbeidstid for å være reell arbeidssøker.

5.2.5 Arbeidsmarkedstiltak

Endelig etter forskriften § 4 bokstav d og ftrl. § 4-5 første ledd bokstav d, må den enslige forsørgeren delta på arbeidsmarkedstiltak. Dette er tiltak som NAV setter i gang for å gjøre de arbeidsledige bedre kvalifiserte for arbeidslivet.⁷⁶ Eksempler på det kan være arbeidstrening eller opplæring.⁷⁷

Det er ingen av rettskildene som sier noe om enslige forsørgere må delta på slike tiltak på fulltid, eller om deltid er nok. Videre står det ikke noe om hvor langt det kan kreves at enslige forsørgere må reise for å delta på slike tiltak. På en side ser det etter ordlyden ut til at det kreves det samme av enslige forsørgere, som av andre. Men på en annen side gir dette en dårlig sammenheng med de andre vilkårene jeg har gjennomgått. Det kreves i alle tilfeller ikke mer av enslige forsørgere enn at de driver med yrkesrettet aktivitet på deltid. Videre kreves det ikke mer enn en times reisevei til og fra jobb. Jeg mener derfor at det er nok at enslige forsørgere deltar på deltid og ikke må reise lenger enn en time hver vei.

⁷⁵ Kjønstad (2009) s. 106

⁷⁶ Ibid. s. 107

⁷⁷ Galaasen (2014) note 273

5.2.6 Meldeplikt

Den enslige moren eller faren må melde seg til NAV hver 14. dag. Dette følger av ftrl. § 15-6 tredje ledd. Dette er en videreføring av tidligere gjeldende rett, men ordlyden ble satt inn for å tydeliggjøre denne plikten.⁷⁸ Meldeplikten følger også av reglene om dagpenger, se ftrl. § 4-8. I hovedsak foregår meldingen i dag med elektronisk meldekort.⁷⁹ Bakgrunnen for dette vilkåret er først og fremst kontrollhensyn.⁸⁰ Men Kjørstad uttaler videre at det også fører til at arbeidsløse søker om hjelp til å komme ut av ledigheten.

5.2.7 Et eksempel fra Trygderettens praksis

I sak TRR-2008-161 ble en kvinne ikke ansett som reell arbeidssøker av Trygderetten. Dette er en sak om dagpenger, men de samme reglene gjelder i utgangspunktet også for enslige forsørgere. Kvinnen var samboer og dermed ikke aleneforsørger. Men hun hadde en sønn som gikk i barnehagen. Ettersom samboeren hadde fått en ny jobb med lengre reisevei, sa kvinnen opp sin butikkjobb. Grunnen til dette var at den ikke var forenelig med åpningstidene i barnehagen. Barnehagen åpnet kl. 07:30 og stengte kl. 16:30. Retten mente at saken ikke kom inn under unntakene i ftrl. § 4-5 andre ledd.

Kvinnen oppfylte ikke vilkåret i ftrl. § 4-5 bokstav a om å ta ethvert arbeid. Retten begrunnet dette med at et seks år gammelt barn ikke er så lite. Videre at hun ikke var alene om omsorgen og at det er forsørgerens ansvar å finne en tilsynsordning for barnet. Samboeren hadde ikke mer enn en time hver vei til jobben. Han jobbet derfor ikke utenfor lokalmiljøet. Denne kjennelsen er avsagt med fem trygderettsmedlemmer. Den har dermed større vekt enn saker med færre medlemmer.

Saken ovenfor handler om dagpenger. De som mottar overgangsstønad har i mange tilfeller lempeligere krav enn andre, som vist ovenfor. En av grunnene til at kvinnen ikke fikk medhold var fordi hun ikke var alene om omsorgen til sønnen. Kvinnen kunne få hjelp av samboeren til å passe barnet når hun var på jobb. Det kan tenkes at retten ville kommet til et annet resultat dersom hun var en enslig mor. Da ville situasjonen vært vanskeligere for henne fordi hun ville hatt ansvar for all omsorg alene. På en side skal overgangsstønad følge reglene og praksisen som gjelder for dagpenger. Retten var klar på at det var kvinnens ansvar å skaffe barnetilsyn som passet med arbeidstiden. Men på en annen side har jeg vist mange eksempler på at lovgiver tilpasser reglene til enslige forsørgeres situasjon. De kan blant annet reservere seg mot å jobbe kveld, noe som kan være nødvendig i en butikkjobb. Jeg tror derfor at Trygderetten ville kommet til et annet resultat dersom kvinnen var en enslig forsørger.

⁷⁸ Prop.115 L (2014-2015) punkt 7.4

⁷⁹ Narvland (2015) s. 105

⁸⁰ Kjørstad (2009) s. 106

5.3 Utdanning og opplæring

Et tredje alternativ som kan oppfylle aktivitetsplikten er utdanning eller opplæring, se ftrl. § 15-6 første ledd bokstav c.

Det kan oppfattes som urettferdig at de som har aleneomsorg for barn skal kunne få støtte til utdanning, mens alle andre må ta opp lån hos lånekassen.⁸¹ Brækhus begrunner dette med at aleneforsørgere har mistet en del tid på grunn av aleneomsorg. De har dermed også mistet penger og økonomi som andre uten barneomsorg ikke har gått glipp av. Brækhus peker også på at aleneforsørgere ofte har større økonomiske problemer enn andre. Videre kan dette bidraget til hjelp til selvhjelp føre til at de ikke trenger økonomisk støtte fra staten i fremtiden.⁸² Det vil dermed kunne spare samfunnet for fremtidige utgifter dersom dette unngår at enslige forsørgere blir avhengig av trygdeytelser. Hjelp til selvhjelp er et viktig prinsipp i trygderetten, se ftrl. §§ 1-1 tredje ledd og 15-1. Utdanning og opplæring gjør aleneforsørgere i stand til å få en jobb der de får en stor nok inntekt til å forsørge seg selv og barna med

Det stilles to krav til utdannelsen eller opplæringen. Den må utgjøre minst halvparten av fulltid. Videre må den være nødvendig og hensiktsmessig. Disse vilkårene skal jeg gå gjennom i det følgende. Etter forarbeidene ønsker departementet at enslige forsørgere skal ta en utdanning som styrker deres muligheter på arbeidsmarkedet.⁸³ Derfor kom kravet om at utdannelsen må være nødvendig og hensiktsmessig inn i loven med virkning fra 1. januar 2016. Målet er at den enslige moren eller faren skal kunne forsørge seg selv etterpå, se ftrl. § 15-1. Det er ikke alle studier som fører til en utdanning det er lett å få jobb med.

Sakene jeg viser til i denne delen av oppgaven er i utgangspunktet Trygderettens praksis fra bestemmelsene om utvidet stønadstid og den tidligere utdanningsstønad. Etter disse reglene var det tidligere et krav om at utdannelsen måtte være nødvendig for å kunne forsørge seg selv. For disse tilfellene var det dermed allerede strenge vilkår for å få rett til stønaden. Det er vilkåret i aktivitetsplikten etter ftrl. § 15-6 som har blitt strammet inn. Etter 1. januar 2016 har ftrl. §§ 15-8 andre ledd og 15-11 første ledd fått samme ordlyd som § 15-6 første ledd bokstav c. Jeg mener derfor at praksisen etter disse bestemmelsene kan belyse hva som blir ansett som nødvendig utdanning også i forhold til aktivitetsplikten etter lovendringen. Videre taler sammenhengen i regelverket i ftrl. kapittel 15 for dette synspunktet.

⁸¹ Brækhus (2009) s. 200

⁸² Ibid.

⁸³ Prop. 115 L (2014-2015) punkt 7.2

For enkelhetens skyld omtaler jeg alt som utdanning og ikke utdanning og opplæring. Det samme har blitt gjort i rundskrivet til NAV. Eksempler på opplæring er praksis og lærlingkontrakt som kan kvalifisere vedkommende for arbeidslivet.

5.3.1 Minst halvparten av fulltid

For å oppfylle aktivitetskravet må utdannelsens omfang være minst halvparten av fulltid. Et tilsvarende krav gjelder for alternativet om å være i arbeid, som jeg har behandlet tidligere i punkt 5.1.2

Hva som er halvparten av fulltid må sammenlignes med hva som er normert fulltidsutdanning.⁸⁴ Det er ikke opplyst noe mer om hva dette er i rundskrivet.

Ved de fleste studier på høyskoler og universitet består et semester på fulltid av 30 studiepoeng, og et helt skoleår av 60 studiepoeng. For å oppfylle vilkåret må den enslige forsørgeren minst ta eksamen i 15 studiepoeng i halvåret eller 30 studiepoeng i løpet av et år. En enslig forsørger kan dermed være en deltidsstudent og oppfylle kravet til yrkesrettet aktivitet. Normalt er de studiene som går på deltid 30 studiepoeng i året. Videre er det en mulighet å velge enkeltemner. De fleste enkeltemnene er på 10 studiepoeng. Det er derfor nok å velge tre av disse i løpet av et år. Men spørsmålet er om kravet til nødvendighet og hensiktsmessighet blir oppfylt. Det vilkåret kommer jeg tilbake til i neste punkt.

Sak TRR-2014-3371 er et eksempel på et tilfelle der en kvinne ikke oppfylte kravet til halvparten av fulltid. Saken gjaldt feil utbetalt overgangsstønad og utdanningsstønad, se ftrl. § 22-15. For å finne ut av om ytelsene var feilutbetalt må retten blant annet vurdere om vilkåret om aktivitetsplikt var oppfylt i perioden. Det omtvistede var om den 28 år gamle kvinnen tok nok fag ved en høyskole slik at de tilsammen utgjorde halvparten av fulltid. Kvinnen hadde opplyst til det lokale NAV-kontoret at hun var fulltidsstudent ved en høyskole. I denne saken utgjorde fulltid 60 studiepoeng i året. Dokumentasjon fra skolen viste at hun bare var oppmeldt i 20 studiepoeng skoleåret 2011/2012. Selv mente hun at hun tok 32 studiepoeng det året, noe som ville oppfylt kravet. Retten kom til at det var klart at vilkåret om halvparten av fulltid ikke var oppfylt. Dette viser at det er den formelle dokumentasjonen fra skolen som blir avgjørende ved tvil. Det er ikke nok at vedkommende selv mener at hun har tatt nok studiepoeng.

⁸⁴ NAVs rundskriv til ftrl. § 15-6

5.3.2 Utdannelsen må være nødvendig og hensiktsmessig

1. januar 2016 kom det inn et nytt vilkår i ftrl. § 15-6 første ledd bokstav c. NAV skal vurdere om utdannelsen er «nødvendig og hensiktsmessig for at medlemmet skal få eller beholde arbeid».⁸⁵ Arbeidslinja prioriteres igjen og kravene til utdannelsen ble strammet inn. Begrunnelsen for vilkåret er at utdanning som ikke øker sjansen for å få jobb ikke skal finansieres med ytelsene i folketrygdloven kapittel 15.⁸⁶ Dersom vedkommende ønsker å ta en slik utdanning må studenten ta opp lån i lånekassen som alle andre. Dette henger nøye sammen med formålet i folketrygdloven § 15-1 om hjelp til selvhjelp. Den enslige forsørgeren skal ta en utdanning som fører til en jobb vedkommende kan forsørge familien med.

5.3.2.1 Arbeidsmarkedets behov og den enkeltes muligheter

Etter forarbeidene skal NAV foreta en konkret vurdering av arbeidsmarkedets behov og den enkeltes muligheter.⁸⁷ Dette innebærer en stor grad av skjønn i den enkelte sak. Vilkåret har et paternalistisk preg ved at NAV skal vite bedre enn stønadsmottaker, hva som vil lønne seg av utdanning på sikt.⁸⁸

Når det kommer til arbeidsmarkedets behov ble det for noen år siden anbefalt å utdanne seg til ingeniør innen oljebransjen. Men den siste tiden har det vært vanskeligere tider for ingeniørene. De som utdanner seg til oljeingeniører har kanskje ikke en like lys fremtid som de ble forespeilet. Men på en annen side vil det alltid være behov for ingeniører. Nå om dagen er det stort fokus på at sykepleier og lærer er noen av de sikreste yrkene for fremtiden. Det har vært mye omtale i media om dette. Jeg vil derfor tro at disse utdanningene kan anses som nødvendige og hensiktsmessige. Det er i hvert fall behov for sykepleier og lærere i arbeidsmarkedet.

Videre skal den enkeltes muligheter tas med i vurderingen. Det kommer ikke frem av rundskrivet hva det skal legges vekt på i en slik vurdering. Det kan for eksempel være den enkeltes evner som avgjør hva slags utdanning som blir godkjent. Dersom vedkommende ikke har så gode resultater i teoretiske fag, er det bedre å ta en utdanning som fører til et mer praktisk yrke. Eller det kan være den enslige forsørgerens ønsker som blir avgjørende. Det kreves motivasjon for å komme gjennom et studium. Og den enslige forsørgeren må trives med arbeidsoppgavene for å være villig til å jobbe innenfor det bestemte yrket i mange år fremover.

⁸⁵ Folketrygdloven § 15-6 første ledd bokstav c

⁸⁶ Prop. L 115 (2014-2015) punkt 7.4

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Syse og Ikdahl (2016) s. 344

5.3.2.2 *Innskjerpingen som følge av det nye vilkåret*

Det nye vilkåret om nødvendig og hensiktsmessig utdanning har ført til flere innstramninger. Tidligere fikk de som ikke hadde utdanning fra før automatisk rett på støtte under utdanning.⁸⁹ Med det nye vilkåret skal dette vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Det er derfor ikke sikkert at utdanningen blir godkjent selv om vedkommende ikke har noen utdanning fra før.⁹⁰ Det kommer også frem av rundskrivet at valg av studie begrenses. Det er arbeidsmarkedets behov og den enkeltes muligheter som er avgjørende for om utdannelsen blir godkjent. Videre omfatter kravet også de som allerede er under utdanning når de blir enslige forsørgere.⁹¹ Det vil si at de ikke er sikret å få godkjent utdannelsen dersom den ikke er nødvendig eller hensiktsmessig. Det kan være uheldig at de som har påbegynt en utdanning ikke får fullført den.

5.3.2.3 *Yrkeskompetanse*

Med hjemmel i ftrl. § 15-6 sjette ledd, er det i forskriften om stønad til enslige forsørgere⁹² gitt en bestemmelse om hvilke utdannelser som kan godkjennes. I forskriften § 5 er det utdypende regler om hva som skal anses som «nødvendig og hensiktsmessig». Dette begrenser det vide skjønn NAV har i saker der de skal godkjenne ulike utdannelser. Men også bestemmelsen i forskriften gir rom for skjønn.

Etter § 5 første ledd første punktum blir utdannelsen som hovedregel ikke godkjent som nødvendig og hensiktsmessig dersom den enslige forsørgeren har yrkeskompetanse fra før. En person har yrkeskompetanse dersom han eller hun har en utdanning som kvalifiserer for et bestemt eller flere ulike yrker.⁹³ Det kan for eksempel være rørlegger, sykepleier eller mer generelle studier som gir muligheten til å jobbe innenfor flere yrker. I rundskrivet nevnes master i rettsvitenskap som et eksempel på en generell utdanning som kan gi jobb innenfor flere yrker. En med master i rettsvitenskap kan blant annet jobbe som jurist i forvaltningen, advokat eller dommer. Utdannelsen kvalifiserer ikke for et bestemt yrke, men flere. Det er interessant at dette eksempelet nevnes når masterutdanning i utgangspunktet ikke godkjennes. Jeg kommer tilbake til hvor lang utdanning som godkjennes i punkt 5.3.2.5.

⁸⁹ NAVs rundskriv til ftrl. § 15-6

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Prop. 115 L (2014-2015) punkt 7.4

⁹² Forskrift 21. november 2015 nr. 1341 om stønad til enslig mor eller far etter folketrygdløven kapittel 15

⁹³ NAVs rundskriv til ftrl. § 15-6

Det følger videre av rundskrivet at de som har yrkesfaglig utdanning fra videregående, ikke har rett på støtte for å ta mer utdanning.⁹⁴ Men de som har tatt studiespesialiserende på videregående kan få overgangsstønning under videreutdanning. Det kan på en måte virke urettferdig at de som valgte studiespesialiserende skal kunne få hjelp til å ta høyere utdanning. Men på en annen side har de med yrkesfaglig utdanning allerede en yrkeskompetanse. De kan dermed forsørge seg selv ved å søke jobber innenfor dette yrket. Studiespesialiserende er i utgangspunktet bare en forberedelse til høyere utdanning. Det krever mer utdanning for å få en yrkeskompetanse.

I sak TRR-2014-2497 var spørsmålet om en enslig forsørger kan få utdanningsstønning til å ta opp beståtte fag fra videregående skole. En kvinne søkte om stønning til å forbedre en karakter fra videregående skole. Grunnen til dette var at hun ville inn på lærerstudiet. Retten kom til at dette ikke var nødvendig for å kunne forsørge seg selv. Kvinnen kunne velge andre studier som hun kom inn på. Formålet med stønningene er at enslige forsørgere skal kunne forsørge seg selv, ikke at de skal komme inn på det studiet de aller helst ønsker. Videre er det en forskjell på det å stryke i et fag og å bestå. Generell studiekompetanse er en nødvendig del av utdanningsplanen. Dersom stryker i et fag hindrer kvinnen i å få studiekompetanse, vil det bli ansett som nødvendig. Men siden kvinnen hadde bestått faget historie, var det ikke nødvendig å forbedre denne. Denne saken viser at en enslig forsørger ikke kan få overgangsstønning til å ta opp fag fra videregående som er bestått.

Sak TRR-2014-3246 er et eksempel på et tilfelle der en kvinne hadde yrkeskompetanse fra før, og dermed fikk avslag på utvidelse av overgangsstønning og utdanningsstøtte. Kvinnen var utdannet kokk, men hadde begynt på en bachelor for å bli dansepedagog. Som utgangspunkt gis det ikke overgangsstønning til de som har yrkeskompetanse. Det er noen unntak fra dette som jeg kommer tilbake til i neste punkt. Retten mente at unntakene ikke var aktuelle i denne saken. Videre mente retten at det er mulig å jobbe som kokk på dagtid, for eksempel på sykehus, gamlehjem eller i en kantine. Og at det vil være mulig å leve av lønnen. Det ble ikke lagt vekt på at kvinnen var psykisk utslitt, eller at det var tungt å jobbe som kokk. Dette er ikke momenter som kvalifiserer for rett til overgangsstønning. Denne saken viser at enslige forsørgere som utgangspunkt ikke får støtte til å ta utdanning dersom de allerede har oppnådd yrkeskompetanse. Videre kommer det frem at andre forhold som psykisk utslittethet og at arbeidet er tungt, ikke er nok for å få støtte til ny utdanning.

⁹⁴ NAVs rundskriv til ftrl. § 15-6

5.3.2.4 Unntak fra hovedregelen om avslag ved oppnådd yrkeskompetanse

Etter forskriften § 5 første ledd andre punktum er det gjort to unntak fra hovedregelen om at enslige forsørgere ikke får overgangsstønning ved oppnådd yrkeskompetanse. For det første kan utdanningen godkjennes dersom den yrkeskompetansen vedkommende har er utdatert.

Samfunnet er stadig i forandring. Noen yrker endres og andre yrker forsvinner. Utdanning som er tatt for mange år siden kan være så utdatert at den ikke møter dagens krav på arbeidsmarkedet.⁹⁵ I et slikt tilfelle vil den enslige forsørgeren kunne få støtte til å ta ny utdanning. Etter rundskrivet ser det derfor ut til at det skal mye til før en ny utdanning godkjennes på dette grunnlaget.

Videre etter forskriften § 5 første ledd andre punktum kan det gjøres unntak dersom arbeid innenfor yrket vedkommende allerede har, ikke er forenelig med aleneomsorg. Det vil for eksempel være tilfellet ved en arbeidstid som medfører arbeid på kveld, natt og i helger. En sykepleier i turnus kan ofte ha slik arbeidstid. Små barn kan ikke være hjemme alene. Jeg har tidligere omtalt § 4 i forskriften.⁹⁶ Etter denne bestemmelsens siste ledd kan en enslig forsørger reservere seg mot slik arbeidstid. En sykepleier kan jobbe på dagtid og yrket vil da være forenelig med barneomsorg. En jobb som medfører at den enslige forsørgeren må være borte fra hjemmet i lengre perioder oppfyller kravet.⁹⁷ Det kan for eksempel være tilfellet for en person som jobber på en oljeplattform eller i utlandet. Da er vedkommende ofte noen uker hjemme og noen uker borte. Det er vanskelig å kombinere en slik jobb med aleneomsorg for barn.

Sak TRR-2015-1678 gjaldt en kvinne som søkte om det som tidligere het utdanningsstønning. Hun fikk avslag fordi hun hadde en yrkeskompetanse fra før. Kvinnen hadde fagbrev som reiseservicemedarbeider. Hun mente at dette yrket ikke var forenelig med barneomsorg og at hun derfor måtte ta en ny utdanning. Hun begynte på en bachelor innenfor serviceledelse og markedsføring ved en høyskole. Retten mente at kvinnen ikke falt innenfor noen av unntakene. Utdannelsen var ikke utdatert. Den var videre ikke bare knyttet til reising og turnus, som kan være uforenelig med aleneomsorg for barn. Retten nevnte eksempler på hva hun kunne jobbe med: «reise- og bookingbyrå, turoperatører, flyselskap, jernbaneselskap, event- og attraksjonsbedrifter, turistkontor og cruiseselskap.» Dersom det var problemer med arbeidstiden kunne hun søke om stønning til barnetilsyn. Det ble ikke lagt vekt på at hun ikke hadde noen praksis innenfor yrket. Denne saken viser sammenhengen mellom de ulike ytelsene i folketrygdloven kapittel 15.

⁹⁵ NAVs rundskriv til ftrl. § 15-6

⁹⁶ Forskrift 21. november 2015 nr. 1341 om stønning til enslig mor eller far etter folketrygdloven kapittel 15

⁹⁷ Jomark (2016) note 1053

I sak TRR-2015-881 søkte en enslig mor om utdanningsstønad og overgangsstønad. Hun var glassblåser og selvstendig næringsdrivende. Dette medførte at hun måtte jobbe på kvelden og i helger. Kvinnen mente derfor at yrket ikke var forenelig med aleneomsorg for barn. Etter som hun hadde oppnådd yrkeskompetanse, fikk hun ikke medhold av retten. Kvinnen måtte selv få til en tilsynsordning som passet med arbeidstiden. Retten tok utgangspunkt i at det forelå en samværsavtale med barnets far. Og at han derfor kunne passe barnet når kvinnen jobbet. Retten mente videre at det ikke var påvist at hun måtte jobbe hver kveld eller helg. Et stramt arbeidsmarked for glassblåsere var ikke tilstrekkelig til å kunne få ny utdanning.

Det ser etter dette ut som at det skal en del til før vilkårene i unntakene er oppfylt. Unntakene tolkes strengt. I flere av sakene er Trygderetten tydelig på at det er aleneforsørgeren som må skaffe barnetilsyn som passer med arbeidstiden.

5.3.2.5 Hvor langt studie kan en enslig forsørger få støtte til?

Tidligere praksis i forhold til hvor langt studie en enslig forsørger kan få støtte til, videreføres etter 1. januar 2016.⁹⁸ Det vil si at mastergrad ikke anses som nødvendig for å kunne bli selvhjulpel. Det må eventuelt finansieres selv med lån hos lånekassen. Videregående skole, fagskoler, høyskoler og universitet på bachelornivå godkjennes.⁹⁹

Utdanning av grunnskolelærere nevnes spesielt i rundskrivet.¹⁰⁰ For å få yrkeskompetanse som lærer må man gå fire år på høyskole. En bachelorgrad er normalt på tre år. Det er derfor gjort et unntak for lærerutdanningen og studentene kan få støtte til de fire årene. Fra høsten 2017 skal lærerutdanningen bli et femårig studium. Da vil vedkommende ikke oppnå yrkeskompetanse som lærer før mastergraden er fullført. Kanskje det blir gjort unntak for akkurat dette studiet i fremtiden? Ettersom det er behov for lærere kan det være lønnsomt for samfunnet.

I sak TRR-2014-576 fikk en kvinne avslag på utvidet overgangsstønad for å ta en mastergrad. Hun hadde allerede en bachelorgrad og hadde begynt på en master. Grunnen til avslaget var at hun allerede har en yrkeskompetanse. Retten viste til tidligere saker og fast praksis. Dette styrker vekten til dette standpunktet. En bachelor er nok til å få yrkeskompetanse. Mastergrad kan forbedre mulighetene på arbeidsmarkedet, men er ikke nødvendig for å kunne forsørge seg selv. Enslige forsørgere må ta opp lån i lånekassen dersom de ønsker å ta en master. Dette dekkes ikke av ytelsene i folketrygdloven kapittel 15.

⁹⁸ Prop. 115 L (2014-2015) punkt 7.4

⁹⁹ NAVs rundskriv til ftrl. § 15-6

¹⁰⁰ Ibid.

5.3.2.6 Offentlige utdanningsinstitusjoner

Etter forskriften om stønad til enslig mor eller far § 5 andre ledd første punktum skal utdanningen som hovedregel skje i offentlige utdanningsinstitusjoner. Videregående skole, høyskole, universitet, fagskole og lærling med godkjent lærekontrakt anses som offentlig.¹⁰¹ NAVs rundskriv tar utgangspunkt i at offentlig utdanning er godt nok.

Etter forskriften § 5 andre ledd andre punktum er det imidlertid gjort et unntak fra dette. I særlige tilfeller kan det godkjennes at enslige forsørgere tar utdanning ved private utdanningsinstitusjoner. BI, Bjørknes og Høyskolen Kristiania er eksempler på private skoler. Privatskole koster ofte mye penger. Det er ikke nødvendig å gå på en privat skole dersom tilsvarende utdanning finnes på en offentlig skole.¹⁰² Det nevnes flere eksempler på tilfeller der privatskole kan godkjennes i rundskrivet. For eksempel at vedkommende ikke har kommet inn på offentlig skole, den private skolen er nærmere hjemstedet, passer bedre med tilsynsordningen eller vedkommende har begynt på utdannelsen før han eller hun ble enslig forsørger.¹⁰³ Disse unntakene har sammenheng med at enslige forsørgere har en større utfordring med å få dagen til å gå opp enn andre.

I rundskrivet tar NAV utgangspunkt i at utdanning som ikke er offentlig godkjent, ikke er egnet til å bedre ervervsevnen.¹⁰⁴ Slik utdanning blir normalt ikke godkjent som nødvendig og hensiktsmessig. Det følger videre av rundskrivet at det avgjørende er om vedkommende kan komme i arbeid etterpå. Dersom den enslige forsørgeren kan dokumentere at han eller hun får arbeid etter endt utdanning er dette avgjørende. Vedkommende kan da likevel få støtte under utdannelsen.

I sak TRR-2014-2396 hadde den ankende part søkt om det som tidligere het utdanningsstønad. Den ankende part gikk på et ettårig studium på en friskole med en samfunnslinje og en medielinje. Skolen er offentlig godkjent, men kunne ikke anses som videregående utdanning eller yrkesfaglig utdanning. Selv om studiet kunne føre til «bedre integrering og yrkesmuligheter i ufaglærte stillinger» førte det ikke til noen formell yrkeskompetanse. Studiet var heller ikke en nødvendig del av en utdanningsplan. Retten ga ikke den ankende part medhold fordi utdannelsen ikke var nødvendig for å bli selvforsørget.

¹⁰¹ NAVs rundskriv til ftrl. § 15-6

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Ibid.

Etter forskriften § 5 tredje ledd er det gjort klart at utdanning ved militærskoler og etatsopplæring ikke godkjennes som nødvendig og hensiktsmessig. De som tar slik utdanning har dermed ikke rett på overgangsstønad.¹⁰⁵ Det er ikke oppgitt noen begrunnelse for dette i rundskrivet.

5.3.2.7 Aktivitetsplan

Etter forskriften § 5 fjerde ledd skal det lages en aktivitetsplan. Etter første punktum skal dette være en «konkret plan for gjennomføringen og målet for utdanningen». Utarbeidelsen av aktivitetsplanen skal følge reglene i NAV-loven § 14 a tredje ledd. Etter denne bestemmelsen skal den som har et bistandsbehov delta i utarbeidelsen av en slik plan. Etersom overgangsstønad er en livsoppholdsytelse skal de aktivitetskrav som stilles til den enslige forsørgeren nedtegnes i aktivitetsplanen.¹⁰⁶ Videre etter forarbeidene kan det ikke klages på innholdet i planen. Det vil si at vedkommende ikke kan utlede rettigheter av en aktivitetsplan. Det kan imidlertid klages på at det ikke er utarbeidet en slik plan.¹⁰⁷

Dette reiser spørsmål om rettssikkerheten til de som får utarbeidet en aktivitetsplan. Innholdet i aktivitetsplanen kan ikke klages på i NAV-systemet. Videre er Trygderettens saklige virkeområde regulert i trygderettsloven § 2. I bestemmelsens første ledd er ikke NAV-loven nevnt. Dette innebærer at Trygderetten ikke har kompetanse til å overprøve saker etter NAV-loven § 14 a. Trygderetten har selv kommet til samme konklusjon, blant annet i TRR-2012-2113. Dersom vurderingen av om utdannelsen er nødvendig og hensiktsmessig gjøres i aktivitetsplanen, kan det være grunnen til at det ikke er noen nye saker fra Trygderetten om dette vilkåret. Innholdet i aktivitetsplanen utarbeidet av NAV blir dermed endelig. Jeg går ikke nærmere inn på diskusjonen rundt aktivitetsplaner i denne masteroppgaven.

Etter forskriften § 5 fjerde ledd andre punktum skal aktivitetsplanen danne grunnlag for vedtak om utdannelsen skal godkjennes. Godkjennelse av utdanning skal være en del av vedtaket om overgangsstønad, det skal ikke være et eget vedtak.¹⁰⁸

¹⁰⁵ NAVs rundskriv til ftrl. § 15-6

¹⁰⁶ Ot.prp.nr. 4 (2008-2009) punkt 5.2.4

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ NAVs rundskriv til ftrl. § 15-6

5.4 Etablering av egen virksomhet

Det siste alternativet er å etablere egen virksomhet, se ftrl. § 15-6 første ledd bokstav d. Aktivitetsplikten er oppfylt uten nærmere vurdering dersom etableringen er godkjent etter reglene om dagpenger i ftrl. § 4-6 tredje ledd.¹⁰⁹ Det følger av rundskrivet at praksisen for dagpenger også gjelder for enslige forsørgere. Det er reglene og praksisen for dagpenger i folketrygdloven kapittel fire som er avgjørende etter dette alternativet. Det er altså ikke gitt egne regler for enslige forsørgere som etablerer egen virksomhet. Jeg skal derfor gi en oversikt over innholdet i ftrl. § 4-6 tredje ledd og den tilhørende bestemmelsen i dagpengeforskriften i det følgende.

5.4.1 Stønadsperioden

Etter ftrl. § 4-6 tredje ledd første punktum kan en som mottar dagpenger (eller overgangsstønad) beholde ytelsen under «planlegging og etablering av egen virksomhet.» Det følger av ordlyden at vedkommende kan få ytelsen i inntil tolv måneder ved søknad.

Fra 1. juli 2016 ble perioden utvidet fra ni til tolv måneder.¹¹⁰ Bakgrunnen for dette er at arbeidsledigheten har økt.¹¹¹ Mange av de som har blitt arbeidsledige har god utdanning og mye yrkeserfaring. De har dermed gode forutsetninger for å kunne starte egen virksomhet.¹¹² Dette betyr at varigheten også utvides for enslige forsørgere. Det er imidlertid svært få enslige forsørgere som benytter seg av denne muligheten. I 2015 ble det bare fattet seks vedtak etter dette alternativet.¹¹³ Departementet ønsker altså å stimulere til at flere starter for seg selv. Også enslige forsørgere kan ha gode kvalifikasjoner og komme i en vanskelig mellomperiode dersom de blir arbeidsledige.

Arbeids- og sosialdepartementet har benyttet seg av forskriftshjemmelen i ftrl. § 4-6 tredje ledd andre punktum. § 5-1 i dagpengeforskriften¹¹⁴ omhandler etablerere og dermed også aleneforsørgere som skal etablere egen virksomhet. Bestemmelsen inneholder flere vilkår som må være oppfylt for å få søknaden godkjent. Dersom vedkommende oppfyller kravene i forskriften, har han eller hun rett på ytelsen selv om personen kunne skaffet seg en annen jobb innen kort tid.¹¹⁵

¹⁰⁹ NAVs rundskriv til ftrl. § 15-6

¹¹⁰ Prop. 112 L (2015-2016) punkt 10.5 merknad til § 4-6 tredje ledd

¹¹¹ Ibid. punkt 6.1.1

¹¹² Ibid. punkt 6.1.2

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Forskrift 16. september 1998 nr. 890 om dagpenger under arbeidsløshet

¹¹⁵ NAVs rundskriv til ftrl. § 4-6 tredje ledd punkt 1

Etter forskriften § 5-1 andre ledd kan det gis stønad i to ulike faser. Den første fasen er utviklingsfasen. Etter NAVs rundskriv er dette perioden før selve etableringen av virksomheten.¹¹⁶ Det kan for eksempel være den praktiske forberedelsen, utarbeidelsen av ideen eller skolering slik at man blir i stand til å ha en egen virksomhet.¹¹⁷ Etter ordlyden i § 5-1 kan vedkommende få støtte i inntil åtte måneder i denne fasen. Dersom virksomheten er klar til oppstart før åtte måneder, reduseres perioden tilsvarende.¹¹⁸

Den andre fasen etter forskriften § 5-1 andre ledd er oppstartsfasen. Denne fasen er det tidspunktet når produksjonen av varer og/eller tjenester faktisk har kommet i gang.¹¹⁹ Denne perioden er en starthjelp for de som etablerer egen virksomhet. Etter ordlyden i § 5-1 kan en stønadsmottaker få støtte i inntil fire måneder i denne fasen. Man kan få støtte i en eller begge fasene. Til sammen utgjør dette totalt tolv måneder, se ftrl. § 4-6 tredje ledd.

Det må søkes for hver enkelt fase før disse starter, se forskriften § 5-1 andre ledd første punktum. Etter andre punktum starter tiden å løpe når vedtaket er truffet. Etter andre ledd siste punktum gjelder dette selv om det ikke har vært en utviklingsfase først. Dette innebærer at stønadsmottakere ikke kan få en lenger oppstartsfase dersom vedkommende ikke trengte eller ønsket en utviklingsfase først. Oppstartsfasen er altså maks fire måneder uavhengig av andre forhold.

Disse reglene er ikke tilpasset enslige forsørgeres vanskelige livssituasjon. Etter de andre aktivitetalternativene er det nok at en enslig forsørger jobber eller utdanner seg på halv tid av fulltid. Det er ingen opplysninger i kildene om dette også er tilfellet for dette aktivitetalternativet. Sammenhengen i regelverket og enslige forsørgeres vanskelige situasjon taler for at de kan få lenger tid enn andre til å etablere en virksomhet. Men på en annen side er det ingen holdepunkter i kildene for at det gjelder egne regler for enslige forsørgere. Det ser derfor ut til at det stilles like krav til enslige forsørgere og andre som etablerer egen virksomhet.

¹¹⁶ NAVs rundskriv til ftrl. § 4-6 tredje ledd punkt 7.1

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Ibid. punkt 7.2

5.4.2 Ny virksomhet og selvforsørgelse

Etter dagpengeforskriften § 5-1 første ledd må vedkommende starte en ny virksomhet. Virksomheten må være i stønadmottakerens eget navn og for egen regning.¹²⁰ Dette innebærer at vedkommende må ta den økonomiske risikoen selv, se ftrl. § 1-10. Virksomheten må være registrert i de nødvendige offentlige registre som gjelder for selskapsformen, se foretaksregisterloven § 2-1. Forberedelses-, innarbeidings- og investeringsbehov kan gi veiledning i vurderingen av om virksomheten er ny eller ikke.¹²¹ Å overta en eksisterende virksomhet oppfyller ikke vilkåret etter rundskrivet. Videre er heller ikke nyetablering av en virksomhet som har gått konkurs, eller provisjonsbasert virksomhet godkjent.

Et eksempel på et tilfelle der etableringen ble godkjent som ny virksomhet er sak TRR-2015-2618. En kvinne hadde kjøpt et nedlagt hotell. Hun hadde tidligere vært daglig leder ved samme sted. Hotellet hadde stått tomt uten noen virksomhet i et halvt års tid. Spørsmålet i saken var om en videre hotelldrift i de samme lokalene kunne anses som «ny virksomhet». Retten viste til en tilsvarende sak om et bakeri. Der hadde retten lagt avgjørende vekt på de store forberedelsene og investeringene som måtte foretas. Det kunne derfor ikke anses som en overtakelse. I TRR-2015-2618 kom retten under tvil til at det var ny virksomhet. Det ble begrunnet med at kvinnen måtte foreta store investeringer. Videre ville hun endre konseptet ved å lage bed and breakfast for funksjonshemmede og de med matintoleranse. Hun rettet seg dermed mot et nytt marked. Dette krever forberedelser. Denne saken viser hvordan forberedelse og investeringsbehov ved et prosjekt gir veiledning for om det er ny virksomhet eller ikke.

Videre etter § 5-1 første ledd må vedkommende antas å bli selvforsørget etter etableringen. Etter NAVs rundskriv skal den enslige forsørgeren kunne bli helt selvforsørget.¹²² I forhold til enslige forsørgere er selvforsørgelse hovedmålet med stønadene etter kapittel 15, se ftrl. § 15-1. Det følger videre av rundskrivet at NAV skal foreta en helhetsvurdering av dette vilkåret.¹²³ Det innebærer en vurdering av den næringsfaglige vurderingen, personens kvalifikasjoner og helsemessige forhold. Denne vurderingen skal gjøres for alle faser.

Et eksempel på et tilfelle der retten kom til at vedkommende ikke ble selvforsørget, er sak TRR-2014-3183. En mann ville starte en virksomhet med sightseeing og guidede turer med en RIB-båt. Videre skulle båten være tilgjengelig beredskap for offentlige etater. Spørsmålet i saken var om mannen ble selvforsørget ved virksomheten.

¹²⁰ NAVs rundskriv til ftrl. § 4-6 tredje ledd punkt 3.2

¹²¹ Ibid.

¹²² Ibid. punkt 3.1

¹²³ Ibid. punkt 5.1

Mannen hadde kvalifikasjonene, men han manglet en finansieringsplan. Og avtaler med samarbeidspartnere i området var ikke inngått. Prosjektet ble derfor ansett som usikkert da det var uklart når mannen kunne begynne å tjene penger gjennom virksomheten. Vilkåret om selvforsørgelse var dermed ikke oppfylt. Mannen fikk derfor ikke dagpenger under etableringen av virksomheten.

5.4.3 Næringsfaglig vurdering

Etter forskriften § 5-1 tredje ledd må stønadsmottakeren innhente en «næringsfaglig vurdering av etableringsplanene ...». Vurderingen bør foretas av den kommunen eller fylkeskommunen der virksomheten etableres.¹²⁴ Etter andre punktum kan NAV bestemme at en annen faglig kompetent instans skal gjøre vurderingen. Etter siste punktum må stønadsmottakeren dekke utgiftene ved den næringsfaglige vurderingen selv. Den utgiften en næringsfaglig vurdering medfører dekkes altså ikke av NAV. Denne må stønadsmottaker betale fra egen lomme.

Etter NAVs rundskriv bør vurderingen inneholde to elementer.¹²⁵ For det første bør det foretas en vurdering og konklusjon på om søkeren kan bli selvforsørget gjennom etableringen av virksomheten. For det andre bør behovet for og varigheten av de ulike fasene vurderes. «Ut over dette skal det ikke gjøres noen vurdering av selve virksomheten eller av om mulighetene for selvforsørging kunne antas å være bedre dersom søker i stedet søkte annet arbeid.»¹²⁶

5.4.4 Stans av ytelsen

Etter § 5-1 fjerde ledd skal utbetaling av ytelses stanses dersom det er åpenbart at prosjektet ikke kan gjennomføres. Det offentlige burde ikke bruke ressurser på noe som ikke fører til at personene kan forsørge seg selv. Da er det bedre at vedkommende bruker tiden på å skaffe seg et annet arbeid.

Etter § 5-1 femte ledd kan dagpenger falle bort etter ftrl. §§ 4-10 og 4-20. Når det gjelder overgangsstønad finnes det særregler om bortfall av denne ytelsen i folketrygdloven kapittel 15. Det er rimelig å anta at disse reglene også gjelder for bortfall av overgangsstønad ved etablering av egen virksomhet.

Etter ftrl. § 15-5 tredje ledd får ikke søkeren overgangsstønad dersom han eller hun har sagt opp jobben uten rimelig grunn de siste seks månedene.

¹²⁴ NAVs rundskriv til ftrl. § 4-6 tredje ledd punkt 4.1

¹²⁵ Ibid. punkt 4.2

¹²⁶ Prop. 112 L (2015-2016) punkt 6.1.1

Ytelsene etter kapittel 15 kan falle bort i en periode etter sanksjonsbestemmelsen i § 15-12. Etter første ledd kan dette skje dersom vedkommende sier opp sin stilling uten rimelig grunn, nekter å ta imot arbeidstilbud eller gjenoppta sin gamle stilling, nekter å delta på arbeidsmarkedstiltak eller ikke møter etter innkalling til møte med NAV. Etter andre ledd kan ytelsene falle bort dersom vedkommende gir NAV uriktig informasjon.

5.5 Kombinasjon av aktiviteter for å oppnå halv tid av fulltid

Både alternativet i ftrl. § 15-6 bokstav a om arbeid og bokstav c om utdanning krever at den enslige moren eller faren er i jobb eller under utdanning om utgjør halvparten av fulltid. Etersom begge disse alternativene krever halvparten av fulltid kunne det tenkes at aktivitetsplikten kunne oppfylles dersom vedkommende tok noe utdanning og jobbet litt ved siden av, som til sammen ble halvparten av fulltid. Etter NAVs rundskriv er dette ikke mulig.¹²⁷ De ulike aktivitetene er oppstilt som alternativer. Dette kommer frem ved at det i ordlyden er bruk ordet «eller» mellom de ulike aktivitetene. Dette innebærer at den enslige moren eller faren må være i arbeid som utgjør halvparten av fulltid *eller* være under utdanning som utgjør halvparten av fulltid. Dersom vedkommende ikke oppfyller dette kan han eller hun være en reell arbeidssøker etter ftrl. § 15-6 bokstav b eller starte sin egen virksomhet etter bokstav d.

Jeg har tidligere nevnt sak TRR-2015-2272 i punkt 5.1.2. I den saken jobbet en kvinne 46,29 % av fulltid. Retten kom til at dette ikke var nok for å oppfylle kravet om halv tid av fulltid. Dersom kvinnen i saken ikke hadde mulighet til å jobbe mer på arbeidsplassene, måtte hun ha studert på halv tid, vært reell arbeidssøker eller startet egen virksomhet i tillegg til jobben. Hun kunne ikke valgt å studere noe ved siden av for å oppnå halvparten av fulltid. Kvinnen måtte i så fall ha studert på halv tid. Til sammen ville dette blitt tilnærmet fulltid. Det er uheldig da enslige forsørgere bare trenger å være i aktivitet som utgjør halvparten av fulltid. Men i det virkelige liv ville nok den enslige forsørgeren jobbet litt mer, slik at kravet til yrkesrettet aktivitet blir oppfylt. Kritikken er derfor kanskje mer teoretisk enn praktisk.

¹²⁷ NAVs rundskriv til ftrl. § 15-6

6 Unntakene

Det er tre unntak fra hovedregelen om aktivitetsplikt. Det første unntaket er dersom man har omsorg for et barn som krever særlig tilsyn. Det andre unntaket er hvis barnet ikke har en tilfredsstillende tilsynsordning. Det siste alternativet er sykdom hos barn eller forelder. Jeg skal behandle de tre unntakene hver for seg i punkt 6.1, 6.2 og 6.3.

6.1 Særlig tilsynskrevende barn

Dersom en enslig forsørger har omsorg for et barn som krever særlig tilsyn, kan det gjøres unntak fra aktivitetsplikten. Dette følger av ftrl. § 15-6 fjerde ledd. Denne bestemmelsen viser til ftrl. § 15-8 tredje ledd. Det betyr at det er de samme vilkårene som gjelder for utvidelse av stønadsperioden på grunn av et særlig tilsynskrevende barn. Den bestemmelsen er mer utfyllende og har flere kommentarer i rundskrivet til NAV. Jeg tar derfor utgangspunkt i ftrl. § 15-8 tredje ledd i det videre, siden reglene er de samme for begge tilfeller.

6.1.1 Hva skal til for at et barn blir ansett som særlig tilsynskrevende?

I ordlyden til ftrl. § 15-8 tredje ledd er det nevnt tre ulike tilstander som kan føre til at barnet har et særlig tilsynsbehov: funksjonshemming, sykdom og store sosiale problemer. En lege må konstatere at det foreligger et særlig tilsynsbehov og at dette skyldes et av de tre forholdene.¹²⁸ Det er ikke nok at den enslige forsørgeren selv mener at barnet er særlig tilsynskrevende. Videre er det vanskelig for NAV å vurdere hva slags omsorgsbehov barnet har.¹²⁹ Legen må derfor også si noe om det konkrete omsorgsbehovet i det enkelte tilfellet. Det følger av rundskrivet at den eventuelle diagnosen til barnet ikke vil være avgjørende for om barnet er særlig tilsynskrevende. Det er ikke et krav om at tilstanden til barnet må være varig.¹³⁰ Tilstanden kan dermed være forbigående. For eksempel kan et barn ha store sosiale problemer eller en sykdom i en periode av livet. Med riktig behandling og oppfølging kan tilstanden bedre seg over tid. Men der og da kan barnet ha et stort omsorgsbehov som gjør det vanskelig for forelderen å jobbe samtidig.

I sak TRR-2014-1512 søkte en mor om utvidet overgangsstønad på grunn av sønner som var særlig tilsynskrevende. Kvinnen og barnas far hadde et turbulent forhold der moren ble utsatt for vold. Barna hadde blant annet konsentrasjonsproblemer, en indre uro og slet med sinne. Retten uttalte at det ikke er avgjørende at barna ikke har en diagnose. De kan likevel være særlig tilsynskrevende. Retten mente at det ikke var tilstrekkelig dokumentert at dette var tilfellet for barna i saken. Det forelå ingen opplysninger fra skolen eller andre instanser.

¹²⁸ NAVs rundskriv til ftrl. § 15-8 tredje ledd

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Ibid.

Det eneste som forelå var uttalelser fra en psykolog som igjen bygde på morens uttalelser. Psykologen hadde ikke undersøkt barna. Det var ikke dokumentert at de hadde mye fravær fra skolen eller at moren måtte være tilgjengelig for dem i skoletiden. Barna var derfor ikke å anse som særlig tilsynskrevende.

Saken viser at barn ikke trenger å ha en diagnose for å bli ansett som særlig tilsynskrevende. Men det kreves at tilstanden til barnet er tilstrekkelig dokumentert for å vurdere om barnet er særlig tilsynskrevende eller ikke. Det kommer frem av saken at dokumentasjon kan være undersøkelser utført av psykolog og leger. Men også uttalelser fra skolen og andre offentlige instanser kan vise tilsynsbehovet.

6.1.2 Årsakssammenheng

Den enslige forsørgeren må være forhindret fra å jobbe på grunn av omsorgen for et særlig tilsynskrevende barn.¹³¹ Det kreves altså en årsakssammenheng mellom forelderens arbeidsmuligheter og barnets tilsynsbehov. Denne sammenheng skal vurderes konkret i den enkelte sak.¹³² Det stilles strenge krav til årsakssammenheng.¹³³ Det må dokumenteres at den enslige forsørgeren er hindret fra å jobbe på grunn av omsorgen, se ftrl. § 15-8 tredje ledd siste punktum.

I utgangspunktet er ikke vilkåret om årsakssammenheng oppfylt dersom omsorg og pleie av barnet kan ivaretas av andre.¹³⁴ De fleste barn er borte fra hjemmet på dagtid. Barna blir passet på av de ansatte på ordinære tilsynsordninger som skole/skolefritidsordning og barnehage.¹³⁵ Det følger av rundskrivet at behov for ekstra tilrettelegging av tilsynsordninger ikke oppfylder vilkåret. Det kan være at barn med større behov enn andre jevnaldrende barn trenger mer tilsyn og hjelp gjennom dagen. Videre etter rundskrivet er vilkåret heller ikke oppfylt dersom særskilte tilsynsordninger kan passe på barnet på dagtid. Da vil forelderens kunne være på jobb mens barnet blir passet på av noen andre.

Tilsynsordninger muliggjør at enslige forsørgere kan ha en jobb innenfor normal arbeidstid. Men dersom det ikke finnes noen tilfredsstillende tilbud i hjemkommunen, kan vilkåret likevel være oppfylt.¹³⁶ Da er det beste at forelderens selv tar seg av omsorgen for barnet.

¹³¹ Ftrl. § 15-6 fjerde ledd

¹³² Prop. 115 L (2014-2015) punkt 8.4

¹³³ NAVs rundskriv til ftrl. § 15-8 tredje ledd

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ Prop. 115 L (2014-2015) punkt 8.4

Borgarting lagmannsrett behandlet i 2008 en sak¹³⁷ der det var spørsmål om unntak fra aktivitetsplikten på grunn av omsorg for særlig tilsynskrevende barn. Saken viser at dersom omsorgen kan ivaretas av andre, er ikke kravet til årsakssammenheng oppfylt. En mor hadde en sønn med cerebral parese, vannhode og inkontinens for avføring. Retten kom til at vilkårene ikke var oppfylt fordi omsorgen for sønnen kunne ivaretas av andre. Det var ingen tvil mellom partene om at gutten var særlig tilsynskrevende. Han brukte elektrisk rullestol, trengte hjelp til vask, påkledning og trening. På skolen hadde gutten en assistent som hjalp han. Omsorgsbehovet var dermed ivaretatt når han var på skolen. Retten mente at gutten hadde større behov for tilsyn etter skoletid, men at også dette kunne ivaretas av andre enn moren. De strenge kravene til årsakssammenheng var dermed ikke oppfylt. Moren ønsket å ta seg av omsorgen for sønnen selv, men dette var ikke avgjørende. Videre hadde kvinnen fem mindreårige barn. Dette tas imidlertid ikke med i vurderingen av unntaket. Det er det enkelte barns tilsynsbehov som avgjør, ikke andre forhold i familien.

I sak TRR-2015-3009 søkte en kvinne om overgangsstønad på grunn av særlig tilsynskrevende barn. Datteren på ni år hadde blitt sparket i hodet av en hest. Etter ulykken fikk datteren problemer med ordforståelse og nedsatt kognitiv funksjon. Jenta var under utredning for ADD før ulykken, men etter ulykken hadde hun blitt dårligere. Hun slet med konsentrasjonen, tretthet og humørsvingninger. Dette krevde mye av moren. Barnet gikk på skolen og fikk tilpasset opplæring og oppfølging. Retten mente derfor at jentas behov ble ivaretatt av det offentlige på dagtid. Det var ingen opplysninger om at datteren hadde så mye fravær fra skolen at moren ikke kunne ha en fulltidsjobb ved siden av.

Retten viste til flere tidligere saker fra Trygderetten som sier noe om årsakssammenhengen. I TRR-2014-2276 var moren veldig sliten, men hun var i arbeid hele den perioden hun søkte om overgangsstønad for. Det avgjørende for retten var at hun hadde en inntekt under hele perioden. Overgangsstønad skal sikre inntekt for de som ikke klarer dette på grunn av omsorg for barn, se frl. § 15-5 første ledd. I sak TRR-2014-1512 sier retten at kravet til årsakssammenheng skal tolkes strengt. Denne saken har jeg omtalt i punkt 6.1.1. Disse sakene viser hvor strengt kravet til årsakssammenheng tolkes i praksis. Det skal mye til for at den enslige forsørgeren oppfyller kravet.

¹³⁷ LB-2008-91871

Selv om barnet har en passende tilsynsordning kan det være andre hensyn som taler for at forelderen skal unntas fra aktivitetsplikten. Dersom omsorgen for barnet medfører «mye nattevåk, hyppige legebesøk [og] innleggelse på sykehus...»¹³⁸, kan det være vanskelig for forelderen å ha en vanlig jobb. Det kan være vanskelig både å få og beholde en jobb dersom vedkommende har mye fravær på grunn av barnet. Andre eksempler er at barnet stadig er hjemme, forelderen må være tilgjengelig fordi han eller hun ofte blir tilkalt og at barnet må til mange behandlinger.¹³⁹ Videre følger det av rundskrivet at dersom barnet trenger mye tilsyn og omsorg hele døgnet er det ikke rimelig å kreve at forelderen jobber så mye. Det kan medføre at han eller hun aldri får hentet seg inn igjen. Alle har behov for noe hvile for å unngå å bli utslitt.

Sak TRR-2015-1306 er et eksempel på at det noen ganger er nødvendig at den enslige forsørgeren står for omsorgen selv. En mor søkte om utvidet overgangsstønning fordi datteren hadde et særlig tilsynsbehov. Det var enighet mellom partene om at barnet var særlig tilsynskrevende. Spørsmålet i saken var om årsakssammenhengen mellom tilsynsbehovet og morens jobbmuligheter var oppfylt. Datteren hadde blant annet en utviklingsforstyrrelse, ADHD og epilepsi. Dette gjorde at hun hadde et stort tilsynsbehov gjennom hele dagen. Moren hadde vært sykemeldt fra sin jobb som sykepleier på grunn av belastningen. Retten kom til at det ikke var noen andre enn moren som kunne ta seg av datteren. Flere eksperter uttalte at morens nærvær og forståelse av datteren var avgjørende. Retten mente at dette var godt dokumentert gjennom uttalelser fra flere eksperter som barnelege, fastlege og nevropsykolog. Trykderetten la altså stor vekt på uttalelsene fra de ulike legene.

6.1.3 Aldersgrense

Som hovedregel kan en enslig forsørger få overgangsstønning til det yngste barnet er åtte år, se ftrl. § 15-5 andre ledd. Denne aldersgrensen kan imidlertid utvides til 18 år dersom barnet er særlig tilsynskrevende, se andre punktum. Etter NAVs rundskriv skal det normalt gis stønning for ett år om gangen.¹⁴⁰ Dette er av mindre relevans for aktivitetsplikten, som uansett gjelder fra barnet er ett år gammelt.

¹³⁸ Prop. 115 L (2014-2015) punkt 8.4

¹³⁹ NAVs rundskriv til ftrl. § 15-8 tredje ledd

¹⁴⁰ Ibid.

6.2 Tilfredsstillende tilsynsordning

En enslig forsørger kan unntas fra aktivitetsplikten dersom barnet ikke har en tilfredsstillende tilsynsordning. Dette følger av ftrl. § 15-6 femte ledd første punktum. I forarbeidene kommer det frem at denne ordningen skal videreføres som før, etter lovendringene fra 1. januar 2016.¹⁴¹ Det er ikke sagt noe mer i forarbeidene om hva som konkret ligger i vilkåret. For det første må barnet mangle en tilfredsstillende tilsynsordning. For det andre må dette ikke skyldes den enslige moren eller faren. Etter NAVs rundskriv skal det foretas objektive vurderinger av vilkårene.¹⁴² Det den enslige moren eller faren mener om saken skal ikke ha avgjørende betydning.¹⁴³ Det er derfor ikke avgjørende dersom den enslige forsørgeren mener at en barnehageplass ikke er tilfredsstillende eller at mangel på tilsynsordning ikke skyldes han eller henne.

6.2.1 Hva er en tilfredsstillende tilsynsordning?

Når det kommer til hva som er en tilfredsstillende tilsynsordning, følger det av rundskrivet at kommunal og privat barnehage som hovedregel oppfyller kravet.¹⁴⁴ Dersom barnet går på skolen skal det vurderes konkret om barnet har en tilfredsstillende tilsynsordning før og etter skoletid.¹⁴⁵ Skolefritidsordningen åpner som regel før skolen og holder åpent til rundt kl. 16:30. Dersom barnet går på SFO vil dette være forenelig med at forelderen har en jobb fra kl. 8 – 16.

Et eksempel på en vurdering av om barnet har en tilfredsstillende tilsynsordning er sak TRR-2015-1192. En ung mor fikk medhold av retten om at datteren ikke hadde en tilfredsstillende tilsynsordning. Moren hadde søkt om plass i en barnehage, men hadde fått avslag. Datteren ville få plass i barnehagen om et halvt års tid. Det var ledig plass i andre barnehager før dette tidspunktet. Barnevernet og en lege hadde kommet med uttalelser om at barnet ikke burde begynne i en midlertidig barnehage, i påvente av plass i den barnehagen hun skulle gå i frem til skolestart. Grunnen til dette var at barnet hadde vært under barnevernets omsorg etter fødselen. Retten mente at NAV må vurdere saken konkret når det blir påberopt særlige forhold. Retten mente videre at uttalelsene fra fagpersoner er objektive vurderinger. Retten kom etter dette til at barnet ikke hadde en tilfredsstillende tilsynsordning og at dette ikke skyldtes moren.

¹⁴¹ Prop. 115 L (2014-2015) punkt 14.1 merknad til § 15-6

¹⁴² Navs rundskriv til ftrl. § 15-6

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Ibid.

Saken fra Trygderetten viser at det ikke alltid vil være en tilfredsstillende tilsynsordning selv om barnet har fått plass i barnehage. Det kan være andre hensyn som taler for noe annet. I slike tilfeller må NAV foreta en konkret vurdering i hver enkelt sak. Reglene er altså ikke så firkantede som det kan se ut som i rundskrivet. Det er noe rom for skjønn i særlige tilfeller.

6.2.2 Manglende tilsynsordning må ikke skyldes den enslige forsørgeren

Det følger videre av ftrl. § 15-6 femte ledd første punktum at den manglende tilsynsordningen ikke må skyldes stønadsmottakeren selv. Stønadsmottakeren må gjøre det som er mulig for å få plass i barnehage eller på SFO.¹⁴⁶ Det vil si at den enslige forsørgeren må søke om plass disse stedene. Dersom barnet ikke har fått plass, kan forsørgeren få overgangsstønad til barnet får plass. Da har den enslige moren eller faren gjort det han eller hun kan for å få en tilfredsstillende tilsynsordning. At det ikke er plass til barnet akkurat nå er forhold som forsørgeren ikke kan kontrollere. Aktivitetsplikten gjelder som sagt ikke før barnet er ett år. Barnet har rett på barnehageplass fra det er ett år, se barnehageloven § 12 a første ledd. Men dette gjelder i utgangspunktet bare barn som er født før utgangen av august. Etter andre ledd har de som er født i september og oktober rett til plass fra den måneden de fyller ett år. De barna som er født i de to siste månedene i året kan derfor måtte vente lenger på plass. I en slik situasjon kan en enslig forsørger få overgangsstønad til barnet får plass.

I sak TRR-2015-2795 fikk den enslige forsørgeren ikke medhold av retten. Grunnen til dette var at den manglende tilsynsordningen skyldtes forsørgeren. Vedkommende skulle reise til utlandet og hadde fått dette godkjent av NAV. Det yngste barnet ble ett år og forsørgeren måtte være i yrkesrettet aktivitet. Den enslige forsørgeren fikk først ordentlig informasjon om dette i mai og fra juni begynte aktivitetsplikten. Retten mente at det burde vært informert om dette tidligere, men at det var innenfor det som kunne aksepteres. Retten fant ikke noe informasjon om at vedkommende hadde søkt barnehageplass før avreise. Den enslige forsørgeren kunne søkt og eventuelt dokumentert at barnet ikke fikk plass i barnehage. Ettersom dette ikke var gjort skyldtes det forsørgeren, og vilkårene i unntaket var derfor ikke oppfylt.

I sak TRR-2013-2596 kom retten til at det var moren som var skyldig i at barnet ikke hadde en tilfredsstillende tilsynsordning. Søknaden om barnehageplass ble først sendt to uker etter at hun hadde fått avslag på vedtaket om overgangsstønad. Videre skrev hun i søknaden at hun ikke ønsket barnehageplass før om ni måneder. NAV hadde sendt to brev til den enslige forsørgeren. Hun hadde dermed nok informasjon om aktivitetsplikten og unntaket fra den. Retten mente at hun på denne bakgrunn burde ha kontaktet NAV for å undersøke om hennes forståelse av unntaket var riktig.

¹⁴⁶ NAVs rundskriv til ftrl. § 15-6

Det å velge å være hjemme med barnet i ni måneder oppfyller ikke vilkåret. Retten mente derfor at den enslige forsørgeren måtte ta ansvar for sin egen forståelse av bestemmelsen.

Etter dette ser det ut til at det er nok at den enslige forsørgeren faktisk har søkt om barnehageplass. Dersom vedkommende får avslag og kan dokumentere dette, kreves det ikke mer enn det for å oppfylle vilkåret.

6.3 Sykdom hos barn eller forsørger

Ved sykdom hos barnet eller den enslige forsørgeren kan det gjøres unntak fra aktivitetsplikten. Sykdommen må hindre vedkommende i å være i yrkesrettet aktivitet. Det kreves altså en årsakssammenheng mellom sykdommen og at forelderen ikke kan være i arbeid. Denne unntaksregelen følger av ftrl. § 15-6 femte ledd andre punktum.

6.3.1 Sykdom

Etter NAVs rundskriv stilles det ikke noe særlig krav til sykdommen. Det er ingen krav til sykdommens art eller om den er varig eller forbigående.¹⁴⁷ Det vil si at en enslig forsørger kan komme inn under unntaket både med livsvarig KOLS og forbigående lungebetennelse. Det samme gjelder dersom det er barnet som har en sykdom.

For å utvide stønadstiden med to år ekstra etter ftrl. § 15-8 fjerde ledd, må sykdommen være forbigående. En sykdom anses ikke som forbigående dersom den varer i mer enn to år.¹⁴⁸ Dette gjelder ikke for aktivitetsplikten da sykdommen kan være både varig og forbigående. Kravet til sykdommen for unntak fra aktivitetsplikten er dermed lempeligere enn sykdom som begrunnelse for utvidelse av stønadstiden.

Dersom den enslige forsørgeren er minst 50 % arbeidsufør og mottar ytelser for dette, kan det ikke kreves at vedkommende er i yrkesrettet aktivitet.¹⁴⁹ I slike tilfeller er forsørgeren så syk at han eller hun ikke har mulighet til å jobbe eller ta utdanning som er på minst 50 % av fulltid. Derfor stilles det ikke krav om yrkesrettet aktivitet for denne gruppen.

Det kan diskuteres hva som er forskjellene mellom unntaket om særlig tilsynskrevende barn og sykdom. På en side krever et sykt barn ekstra tilsyn fra foreldrene. Og dersom barnet er så sykt at den enslige forsørgeren ikke kan jobbe er dette tilfelle. På en annen side ser det ut til at det kreves mer for at et barn skal bli ansett som særlig tilsynskrevende. Det kreves mye dokumentasjon fra leger og skole/barnehage.

¹⁴⁷ NAVs rundskriv til ftrl. § 15-6

¹⁴⁸ Ot.prp.nr. 8 (1996-1997) punkt 4.2.3.5

¹⁴⁹ NAVs rundskriv til ftrl. § 15-6

Og dersom andre kan ivareta omsorgsoppgavene er ikke vilkårene oppfylt. Unntaket om sykdom omfatter også forsørgeren selv, og ikke bare barnet. Alternativene har dermed flere ulikheter.

6.3.2 Årsakssammenheng

Etter lovteksten må sykdommen til barnet eller forsørgeren føre til at vedkommende ikke kan være i arbeid eller ta utdanning. Jeg har ikke funnet noen nærmere informasjon om denne årsakssammenhengen i rettskildene. Men etter lovteksten må det være sykdommen som gjør at den enslige forsørgeren ikke kan jobbe, og ikke andre forhold. Det er vanskelig å si noe om hvor streng denne årsakssammenhengen er i praksis. Men ettersom flere av kravene etter dette alternativet er lempeligere enn unntaket om særlig tilsynskrevende barn, kan det hende at også årsakssammenhengen er mindre streng.

6.3.3 Dokumentasjon

Etter ftrl. § 15-6 femte ledd tredje punktum kreves det legeerklæring som dokumentasjon på sykdommen. Det er altså nok med en legeerklæring om at vedkommende ikke kan arbeide eller ta utdanning og grunnen til dette.¹⁵⁰

Sak TRR-2014-3242 viser at det ikke stilles strenge krav til dokumentasjonen. En kvinne under grunnskoleutdanning hadde psykiske problemer og konsentrasjonsvansker. Hun reiste til et land i Midtøsten for å besøke sin mor. Enslige forsørgere kan få overgangsstønning i utlandet, se ftrl. § 15-3 (tidligere var grensen på seks måneder). Men stønadsmottakeren må oppfylle vilkåret til yrkesrettet aktivitet også under utenlandsoppholdet. Kvinnen i denne saken var ikke i noen av de fire aktivitetene. Spørsmålet i saken var om sykdommen var dokumentert i tilstrekkelig grad. Legeerklæringene var korte og upresise. Blant annet ble det uttalt at arbeids evnen var «ganske redusert» og at hun gikk på medisiner og til psykiatrisk sykepleier. Retten uttalte at det etter lovteksten og NAVs rundskriv ikke stilles strenge krav til dokumentasjonen. Retten kom derfor under tvil til at anken skulle gis medhold.

I utgangspunktet skal vilkåret vurderes årlig.¹⁵¹ Det følger imidlertid videre av rundskrivet at dette ikke er nødvendig dersom det ikke er noen grunn til å tro at det vil skje bedring i løpet av perioden. Dette må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle.

¹⁵⁰ NAVs rundskriv til ftrl. § 15-6

¹⁵¹ Ibid.

7 Vurderinger

7.1 Noen utvalgte problemområder i regelverket

Underveis i oppgaven har jeg pekt på noen spørsmål som kan være problematiske. Dette gjelder særlig det strenge kravet til at arbeidet må utgjøre minst 50 %, som ble behandlet i punkt 5.1.2. Jeg mener at det er uheldig at noen få prosentpoeng for lite skal hindre at vilkåret er oppfylt. Videre gjelder dette også det nye vilkåret om «nødvendig og hensiktsmessig» utdanning som ble behandlet i punkt 5.3.2. Det er uklart hva innholdet i arbeidsmarkedets behov og den enkeltes muligheter er.

For alternativene reell arbeidssøker og det å etablere sin egen virksomhet vises det til reglene og praksisen som gjelder for dagpenger i folketrygdloven kapittel 4. Ettersom reglene for dagpenger i utgangspunktet ikke er laget for enslige forsørgere, er det viktig at reglene tilpasses denne gruppen. Enslige forsørgere er i en vanskeligere situasjon enn mange andre fordi de må sørge for både inntekt og omsorgsoppgavene i familien alene. Dersom man sammenligner de to alternativene er det stor forskjell i graden av tilpasning til enslige forsørgere. For aktiviteten «reell arbeidssøker» gjelder ftrl. § 4-5. I andre ledd i denne bestemmelsen er det gjort unntak fra de strenge reglene for de med «omsorgsansvar for små barn...». Videre det det gitt en egen bestemmelse i forskriften om stønad til enslig mor eller far i § 4. Denne bestemmelsen gjør også unntak fra flere av reglene om dagpenger. Etter dette er reglene om reell arbeidssøker godt tilpasset den vanskelige situasjonen mange enslige forsørgere er i.

Når det kommer til alternativet om å etablere egen virksomhet er situasjonen en annen. Ftrl. § 15-6 første ledd bokstav d viser til ftrl. § 4-6 tredje ledd. I forarbeidene til § 15-6 er det ikke nevnt noe om innholdet i dette alternativet. Forarbeidene til § 4-6 nevner at de samme reglene gjelder for enslige forsørgere, uten å si noe mer konkret om innholdet for denne gruppen.¹⁵² Rundskrivet til NAV viser bare til rundskrivet til ftrl. § 4-6.¹⁵³ Det er dermed ikke gjort noen tilpasning for enslige forsørgere når det kommer til det å starte en egen virksomhet. Det ser derfor ut til at det kreves det samme av enslige forsørgere og alle andre som skal starte egen virksomhet. På en side kan en etablerer bestemme arbeidstidene i større grad selv, men på en annen side krever det som regel stor arbeidsinnsats å starte en bedrift. Det er få enslige forsørgere som benytter seg av denne muligheten.¹⁵⁴ Det kan derfor hende at spørsmålene aldri har kommet på spissen. Men det kan oppstå spørsmål når de andre aktivtetsalternativene bare krever 50 % av fulltid for enslige forsørgere. Lovgiver har tilpasset reglene til enslige forsørgere på de fleste områder. Men dette viser at det fremdeles er noen som gjenstår.

¹⁵² Prop. 112 L (2015-2016) punkt 6.1.2

¹⁵³ NAVs rundskriv til ftrl. § 15-6

¹⁵⁴ Prop. 112 L (2015-2016) punkt 6.1.2

7.2 Fungerer aktivitetsplikten i praksis?

Avslutningsvis skal jeg diskutere om lovgivers mål med aktivitetsplikten faktisk oppnås i praksis. Denne vurderingen er av en litt annen og mer generell natur enn de tidligere vurderingene i oppgaven. Her skal jeg se på aktivitetsplikten som helhet, snarere enn de enkelte kriteriene.

Aktivitetsplikten fremhever ett av formålene med ordningene i folketrygdloven kapittel 15 og folketrygdloven som helhet, se ftrl. § 1-1 tredje ledd. Ytelsene skal være en hjelp til selvhjelp. Den enslige moren eller faren kan få støtte i en vanskelig periode og deretter kunne forsørge seg selv ved lønnet arbeid. Aktivitetsplikten i ftrl. § 15-6 viser tydelig at lovgiver legger stor vekt på arbeidslinja. Regelen skal fungere som en gulrot for å få personer til å ta gode valg. Denne siden av målet med ytelsen er mer synlig enn selve inntektssikringen.

Dette gir grunn til å se på i hvilken grad formålet faktisk oppnås. Fungerer loven etter formålet? Overgangsstøtten er i stor grad en kvinneytelse og undersøkelsene nedenfor tar derfor utgangspunkt i enslige mødre.¹⁵⁵

7.2.1 Generell virkning

Det er et spørsmål om aktivitetsplikten fungerer generelt for alle enslige forsørgere. Da aktivitetsplikten ble innført i 1998 kom flere i arbeid og inntekten for enslige forsørgere økte.¹⁵⁶ Aktivitetsplikten hadde dermed den virkningen lovgiver ønsket. Men en undersøkelse utført av SSB viser en økning i antall enslige mødre som har sosialstønad som hovedinntektskilde i perioden 2002-2012.¹⁵⁷ Det kommer frem av undersøkelsen at denne utviklingen skiller seg fra alle andre trygdeytelser, der det har vært en nedgang i samme periode. Dette viser at flere av de enslige mødrene ikke blir selvforsørget etter en periode med overgangsstønad. Denne gruppen kommer ikke i arbeid, men fortsetter å motta en annen form for offentlig støtte.

I 2012 ble barnets alder strammet inn ytterligere. Denne innskjerpingen har fått noe virkning generelt, men den er begrenset. En undersøkelse av virkningen for enslige mødre med barn på 23 måneder viser dette.¹⁵⁸ Enslige mødres sysselsetting ble sammenlignet med gifte eller samboende mødre med barn på samme alder. Og 2011 ble sammenlignet med 2014. Det er altså korttidsvirkningen av regelendringen som har blitt undersøkt nærmere.

¹⁵⁵ Syse og Ikdahl (2016) s. 356

¹⁵⁶ Dokken (2017) s. 58

¹⁵⁷ Tønseth (2014) s. 23

¹⁵⁸ Dokken (2017) s. 59

Undersøkelsen viser at flere enslige mødre jobber noe, men generelt sett jobber ikke enslige mødre mer enn før lovendringen.¹⁵⁹ Det viser seg at det er de norskfødte under 30 med ett barn, økningen i arbeidsdeltakelse er størst for.¹⁶⁰

7.2.2 Integreringshensynet

Brochmannutvalget anbefalte i NOU 2011:7¹⁶¹ å stramme inn barnets alder fra tre til ett år. Det var problematisk at så mange innvandrerkvinner var utenfor yrkesrettet aktivitet i lengre perioder. Integreringshensynet ble løftet frem som en begrunnelse for innstramningen.¹⁶² Det er viktig at innvandrerkvinner lærer seg det norske språket og hvordan det norske samfunnet fungerer. Dette ble fulgt opp i Prop. 7 L (2011-2012).¹⁶³ Departementet mente at en innstramning av barnets alder til ett år ville føre til at innvandrerkvinner ville bli selvforsørget og bedre integrert i det norske samfunnet. Innstramningen av barnets alder trådte i kraft 1. januar 2012.

En undersøkelse av perioden 2002-2012 viser at flertallet av enslige mødre som har sosialstønad som hovedinntektskilde er innvandrerkvinner.¹⁶⁴ Det kommer frem av undersøkelsen at innstramningene i overgangsstonaden rundt år 2000 har ført til at flere enslige mødre har kommet i arbeid. Men på en annen side har disse blitt erstattet av innvandrerkvinner som har større problemer med å komme i arbeid. Totalt sett har derfor ikke andelen som er avhengig av sosialstønad gått ned. For innvandrerkvinner kan blant annet språkproblemer og manglende utdanning gjøre det vanskeligere å skaffe alternativ inntekt.¹⁶⁵ Innvandrerkvinner har dermed større vanskeligheter med å forsørge seg selv med lønnet arbeid.

Undersøkelsen av korttidsvirkningene av innskjerpingen i 2012, viser at den ikke har hatt noen effekt for innvandringskvinner.¹⁶⁶ Blant de norske mødrene har reformen hatt noe effekt.¹⁶⁷ For innvandrer-mødre er tilknytningen til arbeidsmarkedet ikke bedret. Det var denne gruppen som særlig ble trukket frem som begrunnelse for innskjerpingen. Innvandrerkvinner skiller seg ut ved manglende utdanning og språklige utfordringer.¹⁶⁸ Innskjerpingen har dermed ikke hatt den effekten som lovgiver hadde håpet på for denne gruppen.

¹⁵⁹ Dokken (2017) s. 68

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ NOU 2011:7 punkt 14.3.6 om overgangsstonad

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ Prop. 7 L (2011-2012) punkt 2.2

¹⁶⁴ Tønseth (2014) s. 27

¹⁶⁵ Ibid. s. 27-28

¹⁶⁶ Dokken (2017) s. 66

¹⁶⁷ Ibid. s. 68

¹⁶⁸ Ibid. s. 66

7.2.3 Hva skjer med de som faller utenfor?

Videre er det et spørsmål hva som skjer med de som ikke følger arbeidslinjen og derfor ikke blir selvforsørget etter perioden med overgangsstønad er bruk opp. Undersøkelsen av perioden 2002-2012 viser at flere enslige mødre har blitt varig avhengige av sosialstønad som hovedinntekt.¹⁶⁹ Dette gjelder særlig innvandrerkvinner som har større vanskeligheter med å bli selvhjulpne. Etter sosialtjenesteloven § 18 er sosialstønad et siste sikkerhetsnett for de som ikke klarer å forsørge seg selv på annen måte. Innføringen av aktivitetsplikten har ført til at flere enslige forsørgere benytter seg av andre trygdeytelser. En økning av uføretrygd og andre helserelevante ytelser på grunn av dette er bekymringsfullt.¹⁷⁰

Etter dette ser det ut til at innføringen av aktivitetsplikten i 1998 i stor grad var vellykket ettersom flere enslige forsørgere kom i arbeid. En uheldig konsekvens av aktivitetsplikten er økningen av enslige mødre som mottar sosialstønad som hovedinntekt. Dette henger også sammen med en økning i andelen innvandrerkvinner som mottar overgangsstønad. Tønseth konkluderer med at en aktivitetsplikt for enslige mødre ikke fører til at færre blir avhengig av sosialstønad etter at perioden for overgangsstønad er brukt opp.¹⁷¹ Det kommer frem av den nyere undersøkelsen at den siste innstramningen ikke hadde særlig effekt.¹⁷² Dokken argumenterer i samme retning som Tønseth og mener at insentivene til å jobbe mer nærmest er uttømt for denne gruppen.¹⁷³ Det er derfor andre typer av tiltak som må til for at denne mottakergruppen skal jobbe mer. De siste innstramningene i aktivitetsplikten har dermed ikke ført til økt sysselsetting blant enslige forsørgere, slik lovgiver ønsket. Lovgiver må dermed tenke nytt dersom ønsket er at sysselsettingen skal øke mer blant enslige mødre, og særlig innvandrerkvinner.

7.2.4 Burde det heller vært en ytelse for lavinntektsfamilier?

Noen stiller spørsmål ved om man burde ha en egen ordning bare for enslige forsørgere.¹⁷⁴ Lavinntektsfamilier kan også ha et stort behov for økonomisk hjelp.¹⁷⁵ Men fordi det er to voksne i familien vil de ikke ha rett på overgangsstønad. Det er ikke bare enslige forsørgere med små barn som har det vanskelig økonomisk. Kanskje man i fremtiden heller burde satse på en økonomisk ytelse for alle med små barn som har det vanskelig økonomisk. Dette kan bidra til å redusere barnefattigdommen i Norge.

¹⁶⁹ Tønseth (2014) s. 25

¹⁷⁰ Dokken (2017) s. 68

¹⁷¹ Tønseth (2014) s. 29

¹⁷² Dokken (2017) s. 68

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ Grødem (2010) s. 324

¹⁷⁵ Ibid.

Men slik overgangsstønaden er nå, skal den ikke kompensere for lav inntekt. Ytelsen skal stimulere til gode valg for de som er presset på tid på grunn av omsorgsarbeid. Det er tidsknapphet og tidsfattigdom som skal avhjelpes, ikke lavinntekt i seg selv. Ordningen med overgangsstønad må derfor endres dersom det er fattigdom som skal bekjempes.

7.2.5 Forholdet til barnelovens prinsipper

Ordningen med overgangsstønad kolliderer med prinsipper i barnelovgivningen.¹⁷⁶ For å få rett til overgangsstønad må den enslige forsørgeren «varig ha klart mer av den daglige omsorgen».¹⁷⁷ Etter praksis fra Trygderetten og LA-2012-97554 er dette oppfylt dersom den enslige forsørgeren har omsorgen for barnet minst 60 % av tiden. Det vil si at den andre parten kan måtte forsørge barnet opptil 40 % av tiden uten å ha rett på overgangsstønad.

Det kan på denne bakgrunn argumenteres for at overgangsstønaden ikke passer like godt til den faktiske situasjonen i samfunnet i dag. Ketcher mener at det burde være barnets samlede forsørgelse som skal være i sentrum og at begge foreldrene burde samarbeide om penge- og omsorgsforsørgelsen av barnet.¹⁷⁸

I 2017 har Stortinget vedtatt at foreldrene skal bli mer likestilte i barnelova.¹⁷⁹ Dette innebærer at både penge- og omsorgsforsørgelse skal deles likt mellom foreldrene. Dette krever tettere samarbeid mellom dem. Overgangsstønaden oppmuntrer til at en skal ha ansvar for større deler av forsørgelsen av barnet enn den andre. Dersom barnet er like mye hos begge foreldrene har ingen av dem rett på overgangsstønad. Det er vanskelig å si hvor stor betydning økonomi har når foreldre fordeler ansvaret mellom seg, men det er ikke utenkelig at dette har en betydning for noen. Dette er et eksempel på at ordningen med overgangsstønad kan påvirke personers valg i en retning som lovgiver ikke ønsker.

7.2.6 Avsluttende kommentar

Aktivitetsplikten er et produkt av arbeidslinja. Målet er at alle skal komme ut i arbeid og kunne forsørge seg selv og familien på sikt. Gjennomgangen viser at lovgiver er på god vei til å oppnå dette målet. Det er lagt til rette for at enslige forsørgere skal kunne bli i stand til å forsørge seg selv under stønadstiden. Men det er fremdeles noe som gjenstår før alle enslige forsørgere blir selvforsørgende når stønadstiden er over. Det kan se ut til at lovgiver må tenke nytt og modernisere overgangsstønaden for å møte dagens samfunn med større grad av innvandring og delt omsorg enn tidligere.

¹⁷⁶ Brækhus (2012) s. 209

¹⁷⁷ Ftrl. § 15-4 fjerde ledd første punktum

¹⁷⁸ Ketcher (2014) s. 107

¹⁷⁹ Prop. 161 L (2015-2016) punkt 2.1

Kildeliste

LITTERATUR

Brofoss, Knut, «Kommentar til trygderettsloven», I: *Norsk lovkommentar nettversjon*, 2016 [Sitert 17.02.17]

Brækhus, Hege, «Folketrygdens ytelser til enslig mor eller far», *Jussens Venner* vol. 44, 2009, s. 181-209 (Sitert fra idunn.no)

Dokken, Therese, «Sysselsetting blant enslige mødre: Har aktivitetskrav i småbarnsfasen effekt?», *Arbeid og velferd*, 2017, s. 57-69

<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Analyser+fra+NAV/Arbeid+og+velferd/Arbeid+og+velferd/sysselsetting-blant-enslige-m%C3%B8dre-har-aktivitetskrav-i-sm%C3%A5barnsfasen-effekt> [Sitert 03.03.17]

Galaasen, Tone Christin, «Kommentar til folketrygdloven kapittel 4», I: *Norsk lovkommentar nettversjon*, 2014 [Sitert 09.02.17]

Grødem, Anne Skevik, «Enslige forsørgere, enker og enkemenn», I: *De norske trygdene: Framvekst, forvaltning og fordeling*, Ann-Helén Bay, Aksel Hatland, Tale Hellevik og Charlotte Koren (red.), 2. utg., 2010, s. 311-325

Ikdahl, Ingunn, «Hvilken vekt skal man legge på Trygderettens praksis?», I: *Cand.mag., cand.med., cand.jur., cand.alt, festskrift til Aslak Syse 70 år*, Reidun Førde, Morten Kjelland og Ulf Stridbeck (red.), 1. utg., 2016, s. 309-320

Jomark, Karl Arvid, «Kommentar til folketrygdloven kapittel 15», I: *Norsk lovkommentar nettversjon*, 2016 [Sitert 19.01.17]

Ketcher, Kirsten, «Kap. 4: Om forsørgelsesrettslige sammenhenge», I: *Socialret: prinsipper, rettigheter, verdier*, Kirsten Ketcher, 2014, s. 87-116

(Sitert fra blandingskompendium i faget trygderett (JUR1960/JUS5960), fremstilt for Institutt for offentlig rett ved Det juridiske fakultet på UiO, 19. desember 2016)

Kjønstad, Asbjørn, *Innføring i trygderett: Basert på NAV-reformen og nye regler om arbeidsavklaringspenger og alderspensjon*, 4. utg., 2009

Kjønstad, Asbjørn og Aslak Syse, *Velferdsrett I: Grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang*, 5. utg., 2. opplag, 2014

Narvland, Runar, *Trygderett i et nøtteskall*, 1. utg., 2015

Narvland, Runar, «Arbeidslinja som begrunnelse for reformer på folketrygdens område», I: *Cand.mag., cand.med., cand.jur., cand.alt, festsskrift til Aslak Syse 70 år*, Reidun Førde, Morten Kjelland og Ulf Stridbeck (red.), 1. utg., 2016, s. 357- 370

Syse, Aslak og Ingunn Ikdahl, «Regelverket for stønader til mor eller far med aleneomsorg for barn fra 1. januar 2016», *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 2016, s. 333-359 (sitert fra idunn.no)

Tønseth, Harald, «Flere alenemødre avhengige av sosialhjelp», *Samfunnsspeilet*, 2014, s. 23-29 <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/ssp/1-2014> [Sitert 01.03.17]

LOVER

1814	Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven)
1966	Lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten (trygderettsloven)
1981	Lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova)
1985	Lov 21. juni 1985 nr. 78 om registrering av foretak (foretaksregisterloven)
1997	Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven)
2005	Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven)
2006	Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven]
2009	Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)

FORSKRIFTER

- 1998 Forskrift 16. september 1998 nr. 890 om dagpenger under arbeidsløshet (dagpengeforskriften)
- 2015 Forskrift 21. november 2015 nr. 1341 om stønad til enslig mor eller far etter folketrygdloven kapittel 15

FORARBEIDER

- St.meld.nr. 35 (1994-1995) Velferdsmeldingen
- Ot.prp.nr. 8 (1996-1997) Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (Oppfølging av Velferdsmeldingen)
- Ot.prp.nr. 4 (2008-2009) Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)
- NOU 2011:7 Velferd og migrasjon. Den norske modellens fremtid
- Prop.7 L (2011-2012) Endringer i folketrygdlova og enkelte andre lover (samleproposisjon hausten 2011)
- Prop. 115 L (2014-2015) Endringer i folketrygdloven mv. (stønader til enslig mor eller far og tilleggsstønader til tiltaksdeltakere)
- Prop. 112 L (2015-2016) Endringer i folketrygdloven, lov om Statens pensjonskasse og enkelte andre lover (økt minste pensjonsnivå til enslige alderspensjonister og andre endringer)
- Prop. 161 L (2015-2016) Endringer i barnelova mv. (likestilt foreldreskap)

RETTSPRAKSIS

- Rt. 1995 s. 54
- Rt. 2005 s. 548
- Rt. 2005 s. 1757
- LB-2008-91871
- LA-2012-97554

PRAKSIS FRA TRYGDERETTEN

TRR-2002-903
TRR-2008-161
TRR-2012-2113
TRR-2013-2596
TRR-2014-576
TRR-2014-1512
TRR-2014-2276
TRR-2014-2396
TRR-2014-2497
TRR-2014-3183
TRR-2014-3242
TRR-2014-3246
TRR-2014-3371
TRR-2015-881
TRR-2015-1192
TRR-2015-1306
TRR-2015-1678
TRR-2015-2272
TRR-2015-2618
TRR-2015-2795
TRR-2015-3009

RUNDSKRIV FRA NAV

Til ftrl. § 4-6 tredje ledd
Rundskriv R04-00-B16

Rundskriv til folketrygdloven § 4-6
Dagpenger under utdanning, opplæring, etablering
av egen virksomhet m.v.

<https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/4-6.dagpenger-under-utdanning-oppl%C3%A6ring-etablering-av-egen-virksomhet-m.v>

[Sitert 13.02.17]

Til ftrl. § 15-6
Rundskriv R15-00-C16

Rundskriv til folketrygdloven § 15-6
Plikt til yrkesrettet aktivitet.

<https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/15-6-plikt-til-yrkesrettet-aktivitet> [Sitert 27.01.17]

Til ftrl. § 15-8 tredje ledd
Rundskriv R15-00-C16

Rundskriv til folketrygdloven § 15-8
Stønadsperiode.

<https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/15-8-st%C3%B8nadsperiode> [Sisert 14.02.17]

NETTSIDER

NAV, *Grunnbeløpet i folketrygden*,

<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kontakt+NAV/Utbetalinger/Grunnbeløpet+i+folketrygden> [Sisert 27.03.17]

Trygderetten, *Statistikk*, http://www.trygderetten.no/ikbViewer/page/statistikk?p_lang=2
[Sisert 17.02.17]