

# Beregning av foreldrestipend

25.11.2019 (2019/2249)

Etter forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2018 – 2019 § 39-4 skal foreldrestipend regnes ut fra den maksimale summen søkeren har krav på, og det er «studiebelastningen i opptjeningsperioden som legges til grunn». Spørsmålet er hvordan begrepet «studiebelastning» skal forstås ved beregningen av foreldrestipend til en person med varierende studiebelastning i opptjeningsperioden.

Ombudsmannen er kommet til at det knytter seg begrunnet tvil, jf. sivilombudsmannsloven § 10 annet ledd, til å runde ned reell studiebelastning under gjennomsnittsberegningen av studiebelastningen. Lånekassen må ta opp klagerens sak til ny behandling. I tillegg bør gjeldende forvaltningspraksis med nedrundingen i tilfelle klargjøres og forankres i en forskriftsbestemmelse.

## Sakens bakgrunn

A, heretter klageren, fødte et barn i september 2018. Etter søknad innvilget Lånekassen foreldrestipend i perioden 12. august 2018 til 24. juli 2019. Foreldrestipendet utgjorde 67 prosent av støttebeløpet til fulltidsutdanning, med unntak av perioder hvor ektefellen tok

ut foreldrepenger med mer enn 50 prosent. For de resterende prosentandelene mottok klageren ordinært lån/omgjøringslån, slik at hun totalt mottok fulltidsstøtte.

Foreldrestipendet ble beregnet ut fra at klageren hadde en studiebelastning på 74,5 prosent av fulltidsstudiebelastning for skoleåret 2017/2018. I tråd med forskrift om utdanningsstøtte for undervisningsåret 2017-2018 § 7-3 annet ledd, mottok hun lån og omgjøringslån tilsvarende 67 prosent av støttebeløpet til fulltidsutdanning i vårsemesteret 2018. For skoleåret 2018/2019 skulle hun gjennomføre utdanning på fulltid, og hadde forut for innvilgelsen av foreldrestipend fått innvilget fullt støttebeløp i form av lån og omgjøringslån for undervisningsåret 2018/2019.

Klageren fødte 2. september 2018, og opptjeningsperioden som ble lagt til grunn var fra 2. mai – 1. september 2018. I denne perioden ble 104 dager tilordnet vårsemesteret 2018 (2. mai – 15. august 2018) og 16 dager til høstsemesteret 2018 (16. august – 1. september 2018). Basert på disse opplysningene regnet Lånekassen søkerens studiebelastning ut på følgende måte: (104 dager x 67 prosent + 16 dager x 100 prosent): 120. Resultatet ble etter dette en studiebelastning på 71,4 prosent, som medførte et støttebeløp på 67 prosent av fulltidsstøtte.

Lånekassens vedtak ble påklaget 6. mars 2019. I klagen ble det blant annet fremholdt at beregningen av foreldrestipendet var uriktig. Etter klagerens syn hadde Lånekassen lagt til grunn en for lav studiebelastningsprosent i opptjeningsperioden. Dette førte til at klageren havnet i et intervall som ga et lavere foreldrestipend enn det hun ville fått dersom reell studiebelastning ble lagt til grunn.

Vedtaket ble 4. juni 2019 stadfestet av Lånekassens klagenemnd. Klagenemnda viste til at det foreligger en fastsatt praksis for beregning av studiebelastningen når den er varierende i opptjeningsperioden. I vedtaket heter det:

«Ved varierende studiebelastning i opptjeningsperioden regnes gjennomsnittlig studiebelastning ut fra enten 50, 67, 75 eller 100 prosent studiebelastning i hver av periodene som inngår i opptjeningstida. Det regnes ikke ut fra *reell* studiebelastning i de enkelte periodene.»

I klagen til ombudsmannen fremholdt klageren blant annet at klagenemnda har lagt til grunn en uriktig forståelse av forskrift til utdanningsstøtte 2018-2019 for undervisningsåret 2018 –2019 § 39-4 sammenholdt med §§ 7-2 og 7-3. Hun anførte at det er den reelle studiebelastningen som må legges til grunn ved beregningen av foreldrestipendet

Etter klagerens syn skulle utregningen vært: (104 dager x 74,5 prosent + 16 dager x 100 prosent): 120. Dette ville gitt en gjennomsnittlig studiebelastning på 77,9 prosent, og klageren ville ha mottatt foreldrestipend tilsvarende 75 prosent av fulltidsstøtte.

## Våre undersøkelser

I brev 19. juni 2019 ba vi klagenemnda om å redegjøre nærmere for beregningen av foreldrestipend, og ba særskilt klagenemnda om å gi sitt syn på om ordlyden i forskriften åpner opp for en adgang til å legge til grunn en lavere studiebelastning enn den reelle ved beregningen av foreldrestipendet. Vi ba også klagenemnda om å gi en nærmere redegjørelse for den fastsatte praksisen med å nedrunde studiebelastningen, på samme måte som forskriften angir for nedrunding av støttebeløpet. Avslutningsvis ba vi om en klargjøring av Lånekassens praksis med å konsekvent runde støttebeløpet ned og ikke opp i relasjon til § 7-3.

I svarbrevet hit forklarte klagenemnda, under overskriften «[p]raksis for beregning av studiebelastning og avrundingspraksis for støttebeløp», at Lånekassens praksis, i tilfeller der søkerens reelle studiebelastning ligger mellom intervallene 50, 67, 75 eller 100 prosent studiebelastning, er å runde støttebeløpet ned. Klagenemnda viser til at Lånekassen har hatt en konsekvent praksis på området, og at den er begrunnet i praktiske hensyn. Det ble vist til at en annen praksis ville være problematisk med hensyn til omgjøring av lån til stipend, og studieprogresjon.

Etter klagenemndas syn bryter Lånekassens praksis i tilknytning til nedrunding av studiebelastning ikke med formålet til bestemmelsen eller står i direkte motstrid med den. Lånekassens praksis fører heller ikke til en urimelig forskjellsbehandling. Klagenemnda mener også at Lånekassens praksis ikke bryter med forskriftens ordlyd om at det er «studiebelastningen» i opptjeningsperioden som skal legges til grunn. Slik klagenemnda oppfatter uttrykket «studiebelastning», er det et skjønnsmessig uttrykk som åpner for at Lånekassen gjennom sin praksis kan definere hva som skal omfattes av uttrykksmåten. Klagenemnda påpekte videre at det treffes tusenvis av vedtak etter bestemmelsen årlig, og at enkel og praktiserbar praksis bør veie tungt. Avslutningsvis poengterte klagenemnda at en eventuell endring av praksis bør skje ved at tildelingsforskriften endres.

I klagerens merknader til klagenemndas redegjørelse fastholdes de tidligere anførselene. Det har heller ikke lyktes klageren å finne den praksisen som klagenemnda viser til at skal ligge på Lånekassens hjemmesider. Det ble videre påpekt at klageren er uenig i klagenemndas syn om at uttrykket «studiebelastning» er skjønnsmessig.

Klagenemnda har ikke kommet med kommentarer til klagerens merknader.

## Ombudsmannens syn på saken

I henhold til forskrift om tildeling av utdanningsstøtte kapittel 39 for undervisningsåret 2018 – 2019 kan søkere som får barn i utdanningsperioden og har rett til støtte, motta hele støtten som foreldrestipend, når nærmere bestemte vilkår er oppfylt. Forskjellen mellom foreldrestipend og ordinært lån og stipend er at man i perioden med foreldrestipend får hele summen som stipend. Videre er ikke foreldrestipendet betinget av bestått utdanning i perioden det gis for, slik det er for alminnelig utdanningsstipend. Vilkåret for å få foreldrestipend er at søkeren som hovedregel må «ha hatt rett til støtte i de siste fire månedene før fødselen ... (opptjeningsperiode)», jf. § 39-1. Det er denne opptjeningsperioden som legges til grunn ved beregningen av foreldrestipendet, jf. § 39-4.

Spørsmålet i saken er hvordan foreldrestipendet skal beregnes. Om beregningen av foreldrestipendet i § 39-4 heter det:

«Stipendet regnes ut fra den maksimale summen som søkeren har krav på, jf. første, andre, tredje og fjerde del. Det er studiebelastningen i opptjeningsperioden som legges til grunn. Se § 39-1.»

Etter ordlyden er det avgjørende for beregningen av foreldrestipendet å klarlegge den maksimale summen søkeren har krav på etter forskriftens alminnelige bestemmelser.

For søkere som tar utdanningen på deltid, som her, vil støttebeløpet de har krav på være lavere enn ved en fulltidsutdanning. Av § 7-2 fremgår det at det gis støtte til deltidsutdanning som overstiger 50 prosent av undervisningsopplegget til fulltidsutdanning. Videre fremgår det av § 7-3 at «[s]tøtte gis ut fra søkerens studiebelastning», og ved deltidsutdanning «blir støttebeløpet regnet til halvparten, to tredjedeler eller tre fjerdedeler av støttebeløpet til fulltidsutdanning». Etter Lånekassens praksis vil støttebeløpet rundes ned i tilfeller der studiebelastningen ligger mellom de nevnte intervallene. Dette innebærer at studenter og elever som tar utdanning på deltid, har krav på et mindre støttebeløp enn det studiebelastningen tilsier. Ved beregningen av ordinær støtte i form av lån og omgjøringslån er det den planlagte studiebelastningen som legges til grunn for det enkelte semesteret. Foreldrestipendet står imidlertid i en særstilling ved at det beregnes på bakgrunn av studiebelastningen for en forutgående periode. Denne perioden kan være over to semestre, der søkeren har ulik studiebelastning. Det er tilstrekkelig at søkerne har «hatt» rett til å motta støtte i semesteret/semestrene i

opptjeningsperioden – det er ikke et vilkår for foreldrestipend at søkeren faktisk har mottatt støttebeløp.

Forskriften har ingen særskilte bestemmelser om hvordan beregningen skal gjennomføres når søkeren har varierende studiebelastning i opptjeningsperioden. Lånekassens praksis er imidlertid å gjennomføre en gjennomsnittsberegning av studiebelastningen i opptjeningsperioden (der 4 måneder tilsvarer 120 dager). Spørsmålet er hvordan begrepet «studiebelastningen» skal forstås ved denne utregningen.

Den mest nærliggende forståelsen av forskriftens ordlyd er at den angir studiebelastningen som den andelen vedkommende elev eller student faktisk tar av en fulltidsutdanning. På Lånekassens hjemmesider står det at «[s]tudiebelastningen avgjør hvor mye støtte du kan få», og at «[studiebelastning sier noe om hvor mye du studerer». Videre står det at «Lånekassen måler studiebelastning i studiepoeng (høyere utdanning) eller årstimer (videregående fag)».

At ordlyden sikter til den faktiske/reelle studiebelastningen, samsvarer også med hvordan begrepet «studiebelastningen» forstås etter forskriftens § 7-3. Systematikken i denne bestemmelsen er at søkerens reelle studiebelastning først fastsettes, og at «støttebeløpet» (f.eks. lån og omgjøringslån) blir «regnet» til halvparten, to tredjedeler eller tre fjerdedeler av støttebeløpet til fulltidsutdanning. Denne forståelsen av § 7-3 er også lagt til grunn i klagenemndas vedtak. Den indre sammenhengen mellom § 39-4 første og annet punktum trekker også i retning av at det er mest nærliggende legge til grunn at den reelle/faktiske studiebelastningen i opptjeningsperioden først må fastlegges, før Lånekassen kan ta stilling til hva som er «det maksimale beløpet søkeren har krav på».

Bestemmelsen i § 39-4 annet punktum om at foreldrestipendet skal beregnes på bakgrunn av søkerens «studiebelastning», ble inntatt i forskriften for undervisningsåret 2010 – 2011 (daværende § 42-3 annet punktum). Etter tidligere forskrifter ble foreldrestipendet beregnet ut fra den planlagte studiebelastningen etter fødsel. Det fremgår av Prop. 1 S (2009-2010) s. 194 at formålet med endringen fra tidligere forskrifter var å beregne stipendet på bakgrunn «den studiebelastninga søkeren har hatt i opptjeningsperioden». I høringsnotatet for forskriften for undervisningsåret 2010 – 2011 videreføres dette synspunktet. Etter Kunnskapsdepartementets syn virker det «rimelig at beregningsgrunnlaget legges til opptjeningsperioden, ikke til den perioden eleven eller studenten har permisjon eller redusert studiebelastning på grunn av omsorg for nyfødt barn». Spørsmålet om forståelsen av begrepet studiebelastning er ikke kommentert nærmere i høringsnotatet eller i høringssvaret fra Lånekassen.

I samme høringsnotatet påpekte Kunnskapsdepartementet videre at en beregning på bakgrunn av søkerens opptjeningsperiode er i tråd med formålet med foreldrepenger i folketrygden. Foreldrepenger skal «sikre inntekt» for foreldre i forbindelse med svangerskap, fødsel og adopsjon, jf. folketrygdlovens § 14-1. Ytelsen blir beregnet på bakgrunn av opptjeningsgrunnlaget – pensjonsgivende inntekt – i en opptjeningsperiode. Ombudsmannen er enig at det ville være naturlig å beregne foreldrestipendet ut fra hva søkeren har mottatt i støtte, dersom formålet med foreldrepenger utelukkende var styrende for beregningen av foreldrestipendet. Det kan reises spørsmål om dette er nok til at ordlyden i forskriften fravikes. Om formålet med foreldrestipendet heter det følgende i Prop. 1 S (2009-2010), s. 194: «[f]ormålet med foreldrestipendet er å sikre at elever og studenter som får barn i studietida, ikke skal få meir utdanningsgjeld som følge av dette». Formålet bak foreldrestipend skiller seg med dette fra formålet bak foreldrepenger ved at det ikke handler om å sikre inntekt, men å forhindre oppbygging av gjeld som følge av å ha fått barn i studietiden. At formålet med foreldrestipendet er å sikre en god ordning for studenter med barn, presiseres i høringsnotatet for forskriften for undervisningsåret 2014–2015. I forbindelse med at opptjeningstiden ble redusert fra seks til fire måneder, og stønadperioden utvidet fra 44 til 49 uker i forskriften for undervisningsåret 2014–2015, ble det presisert at det bør legges til rette for at studenter kan være foreldre i studietiden uten å tape økonomisk på det.

Etter dette kan det argumenteres med at det burde fremgått klarere av forskriftens ordlyd i § 39-4 dersom hensikten var å beregne foreldrestipendet på bakgrunn et lavere grunnlag enn den reelle studiebelastningen. Gjennomgangen av motivene til forskrift om utdanningsstøtte fra omleggingen av beregningen av foreldrestipendet i 2010 – 2011 har heller ikke gitt holdepunkter for at «studiebelastningen» er ment å kunne tolkes til noe annet enn den reelle.

Klagenemnda har i saken her vist til en lang og fast forvaltningspraksis med å runde ned støttebeløpet ved beregning av lån og stipend, og en konsekvent praksis med også å runde ned studiebelastningen ved beregning av foreldrestipend. Rettskildebildet synes i hovedsak å fordre en avveining av en forskriftsordlyd og formål på en ene siden og en forvaltningspraksis på den andre siden. Selv om det legges til grunn at forvaltningspraksis er lang og fast, er det vanskelig å se at det alene kan tillegges avgjørende vekt i denne saken. Både ordlyden og formålet i forskriftens § 39-4 taler for klagerens rettsforståelse – om at det er den reelle studiebelastningen som skal legges til grunn ved utregningen. Høyesterett har vært tydelige på at vekten av en forvaltningspraksis til skade for borgeren og som representerer en klart innskrenkende tolkning av ordlyden i en lovbestemmelse, ikke kan tillegges «nevneverdig vekt», jf. Rt-2003-1821 premiss (39). I denne saken har

heller ikke praksisen med å runde ned studiebelastningen vært synbar for klageren. Verken klageren eller ombudsmannen har lyktes med å finne en beskrivelse av praksisen på Lånekassens hjemmesider. Dette til tross for at Utdannings- og forskningsdepartementet, i høringsbrevet 14. oktober 2005 for forskriften for undervisningsåret 2006 – 2007, synes å ha forutsatt at Lånekassens praksis skal være synbar. I høringsbrevet forutsatte departementet også at nærmere regler gitt gjennom Lånekassens praksis «verken skal være utvidende eller innsnevrende i forhold til forskriftsbestemmelsens ordlyd».

Behovet for enkle og praktikable regler kan være et tungtveiende hensyn ved rettsanvendelse som gjelder masseforvaltning. Lånekassen er har et så stort antall saker til behandling at det er tale om masseforvaltning. Enkle og håndhevbare regler var også en uttalt målsetting ved utarbeidelsen av utdanningsstøtteleven, jf. Ot.prp. nr. 48 (2004-2005) s. 8 og den tilhørende gjennomgangen av forskriftene, jf. høringsbrev 14. oktober 2005 fra Utdannings- og forskningsdepartementet.

Ombudsmannen kan likevel vanskelig se at behovet for praktikable regler i masseforvaltningen kan tillegges avgjørende vekt i dette tilfellet. Det ene tolkningsalternativet er neppe klart enklere praktiserbart enn det andre: I begge tilfeller må den reelle studiebelastningen fastsettes, før en eventuell nedrunding kan foretas. De forholdene klagenemnda har vist til hit, synes å gjelde opprunding av støttebeløpet i relasjon til lån og omgjøringslån, og som vil ha betydning for omgjøring av lån til stipend, og studieprogresjon. Problemstillingene synes imidlertid ikke å gjøre seg gjeldende ved foreldrestipend, der det ikke stilles krav til søkerens studieprogresjon.

## Konklusjon

Ombudsmannen er kommet til at det knytter seg «begrunnet tvil», jf. sivilombudsmannsloven § 10 annet ledd, til Lånekassens praksis med å runde ned reell studiebelastning – til halvparten, to tredjedeler eller tre fjerdedeler – under gjennomsnittsberegningen av studiebelastningen. Klagerens sak må tas opp til ny vurdering. I den grad Lånekassen vil videreføre en nedrundingspraksis også av den reelle studiebelastningen, så bør det klargjøres i en forskriftsbestemmelse.

Ombudsmannen ber om å bli orientert om den fornyede behandlingen av saken.

25.11.2019 (2019/2249)