

Fristen for å kreve tilleggsstønad til reiseutgifter ved deltakelse på arbeidsmarkedstiltak

10.12.2020 (2019/3750)

Klageren deltok på et arbeidsmarkedstiltak i fire uker, og hadde utgifter til de daglige reisene til og fra tiltaksstedet. Da tiltaket var avsluttet søkte han om tilleggsstønad til reiseutgiftene etter dagjeldende arbeidsmarkedsloven § 13 annet ledd og tilleggsstønadsforskriften §§ 1 og 3. Nav Klageinstans avslø søknaden fordi klageren søkte først etter at reiseutgiftene påløp, og viste hovedsakelig til forskriften § 15.

Ombudsmannen er kommet til at det ikke gjaldt en frist for klageren til å søke om tilleggsstønad til reiseutgiftene. Nav Klageinstans' begrunnelse for å avslå klagerens søknad var derfor ikke riktig. Ombudsmannen ber Arbeids- og velferdsdirektoratet sørge for at saken blir behandlet på nytt i tråd med påpekningene i denne uttalelsen. Ombudsmannen mener også at saken viser at det er behov for en klargjøring av det någjeldende regelverket.

Sakens bakgrunn

A deltok på arbeidsmarkedstiltaket arbeidsrettet rehabilitering over en periode på fire uker i mai og juni 2018. A hadde under deltakelsen utgifter til de daglige reisene til og fra virksomheten der tiltaket ble gjennomført (tiltaksstedet). Han søkte 27. august 2018 om tilleggsstønad til reiseutgiftene.

Tilleggsstønad til reiseutgifter ved deltakelse på arbeidsmarkedstiltak er regulert i arbeidsmarkedsloven og tilleggsstønadsforskriften. Henvisningene til loven og forskriften i denne

uttalelsen, viser til reglene slik de gjaldt på tidspunktet for As reiser og søknad. Både loven og forskriften er senere endret.

Nav Tiltak X avslo As søknad i et vedtak 6. september 2018. Avslaget var begrunnet både med at reiseavstanden mellom As hjem og tiltaksstedet var under grensen på seks kilometer og at A hadde søkt først etter at reisene fant sted, jf. henholdsvis forskriften § 3 første ledd bokstav a og § 15. Det nærmere innholdet i bestemmelsene er omtalt under punktet «Ombudsmannens syn på saken» nedenfor.

A klaget på vedtaket. Nav Klageinstans sør opprettholdt avslaget i et vedtak 13. august 2019. Klageinstansens vedtak var begrunnet med at Nav ikke yter tilleggsstønad til reiseutgifter ved deltakelse på arbeidsmarkedstiltak «for dager før du har søkt», og viste til forskriften §§ 1 og 15 samt arbeidsmarkedsloven § 13 annet ledd. Ettersom A først søkte etter at reisene fant sted, mente Nav Klageinstans det var riktig ikke å yte stønad til reiseutgiftene. Nav Klageinstans tok ikke stilling til vilkåret om reiseavstand i forskriften § 3 første ledd bokstav a.

A brakte saken inn for ombudsmannen. I klagen hit skrev han at han oppfylte vilkårene i arbeidsmarkedsloven og tilleggsstønadsforskriften, og derfor hadde krav på stønaden. Han mente Nav ikke hadde adgang til å avslå søknaden med den begrunnelsen som var gitt.

Våre undersøkelser

A krevet tilleggsstønad med hjemmel i arbeidsmarkedsloven § 13 annet ledd og tilleggsstønadsforskriften § 1 første ledd bokstav e og § 3. Så vidt vi kunne se, var det for denne typen stønad ikke gitt noen uttrykkelig regel verken om plikt til å sette frem kravet før reiseutgiftene påløp eller om rett til å få etterbetalt stønaden. Det ble derfor besluttet å undersøke saken nærmere.

I undersøkelsen ba vi Arbeids- og velferdsdirektoratet om en begrunnet vurdering av hvorvidt det fulgte av forskriften §§ 1 og 15 – eller et annet rettslig grunnlag – at A ikke kunne kreve tilleggsstønad for reiseutgiftene som påløp før han satte frem kravet. For det tilfellet at direktoratet mente det var riktig av Nav Klageinstans å avslå As krav, ba vi om en kort redegjørelse for hvilken veiledning han var gitt om vilkårene for stønaden.

Arbeids- og velferdsdirektoratet viste i redegjørelsen innledningsvis til at forskriften § 15 første ledd bestemte at den som ville kreve tilleggsstønad selv måtte sette frem et krav. Når det gjaldt fristen for å sette frem kravet og muligheten for etterbetaling, viste direktoratet til at det gjaldt ulike løsninger ettersom hvilken bestemmelse stønaden ble gitt etter:

- Stønad gitt etter forskriften § 1 første ledd bokstav a til d var hjemlet i forskjellige bestemmelser i folketrygdloven. For disse tilfellene bestemte forskriften § 15 annet ledd at reglene om frister og etterbetaling i folketrygdloven § 22-13 fikk anvendelse. Nav kunne i disse tilfellene innvilge stønad for tiden før kravet ble fremmet.

- Stønad gitt etter forskriften § 1 første ledd bokstav e – den aktuelle bestemmelsen i As sak – var hjemlet i arbeidsmarkedsloven § 13 annet ledd. For slik stønad var det ingen bestemmelse som ga rett til stønad for utgifter som påløp før kravet ble satt frem.

Direktoratet opplyste videre at Arbeids- og sosialdepartementet i forbindelse med forskriftens ikrafttredelse hadde vurdert om reglene for kravfremsetting burde harmoniseres, slik at det også for tilleggsstønad hjemlet i arbeidsmarkedsloven ville gjelde tilsvarende regler som etter folketrygdloven § 22-13. Departementet hadde konkludert med at det ikke var noe praktisk behov for en regel om frist og etterbetaling av stønad innvilget etter arbeidsmarkedsloven og forskriften § 1 første ledd bokstav e. Grunnen var at departementet mente det ville gjøres en vurdering av hvilke stønader som kunne være aktuelle allerede da arbeidsmarkedstiltaket ble innvilget, og at det i praksis følgelig ville søkes om stønad før tiltaket startet opp.

Direktoratet hadde etter dette lagt til grunn at det kun var tilleggsstønad gitt etter forskriften § 1 første ledd bokstav a til d som kunne innvilges for tiden før kravet ble satt frem. For stønad til deltakere på arbeidsmarkedstiltak etter forskriften § 1 første ledd bokstav e fantes det ingen hjemmel for etterbetaling. Direktoratet mente derfor det var riktig av Nav Klageinstans å avslå As krav om stønad fordi det ble satt frem først etter reiseutgiftene påløp.

Til spørsmålet om veiledning opplyste direktoratet at det fra 31. januar 2018 sto følgende om tilleggsstønad ved arbeidsmarkedstiltak på Navs nettsted:

«Du må søke om tilleggsstønader på nett ved å bruke digital søknad på nav.no. Du kan tidligst få tilleggsstønad fra og med den dagen du har søkt om stønad, og er i arbeidsrettet aktivitet. Du kan altså ikke søke om å få dekket stønad tilbake i tid.»

Direktoratet kunne ikke se av samtalereferatene mellom A og Nav at det var gitt nærmere veiledning om vilkårene for tilleggsstønad i den konkrete saken.

Etter å ha vurdert direktoratets svar på undersøkelsen, fant vi grunn til å undersøke saken på nytt. I den nye undersøkelsen påpekte vi at forskriften § 3 første ledd ga A et «krav» på tilleggsstønad dersom nærmere vilkår var oppfylt. Videre var det ikke gitt noen uttrykkelig regel verken om plikt til å fremme kravet før reiseutgiftene påløp eller om rett til å få etterbetalt stønaden. Vi ba direktoratet om en utdypende redegjørelse for det rettslige grunnlaget for å stille vilkår om at A måtte sette frem kravet om stønad før reiseutgiftene påløp. Vi spurte også om direktoratet mente det var nødvendig med en fristregel for stønad til reiseutgifter ved deltakelse på arbeidsmarkedstiltak, og om en slik regel i så fall burde tas inn i forskriften.

Direktoratet viste i sitt svar hovedsakelig til redegjørelsen for det rettslige grunnlaget som var gitt i svaret på ombudsmannens første undersøkelse, og skrev blant annet følgende:

«Vi har ikke annet rettslig grunnlag for dette enn at det i tilleggsstønadsforskriften er gitt regler om at det kan gis stønad forut for kravstidspunktet for tilleggsstønader som innvilges

med hjemmel i folketrygdloven og at det ikke er gitt tilsvarende regler for tilleggsstønader som innvilges med hjemmel i arbeidsmarkedsloven.»

Når det gjaldt behovet for en fristregel, svarte direktoratet at det kunne være nødvendig med en klarere regulering av fra hvilket tidspunkt det kan innvilges tilleggsstønad med hjemmel i arbeidsmarkedsloven. Direktoratet var kjent med at Nav mottok mange klager angående at det i slike tilfeller ikke gis stønad for tiden før kravet ble fremmet. Informasjon om regelverket var tilgjengelig på Navs nettsted, men i praksis satt mange frem kravet først etter at arbeidsmarkedstiltaket hadde startet opp. Direktoratet ville utrede problemstillingen og be Arbeids- og sosialdepartementet vurdere å endre regelverket.

Ombudsmannens syn på saken

Spørsmålet for ombudsmannen er om det var riktig av Nav Klageinstans å avslå As krav om tilleggsstønad til reiseutgifter fordi kravet ble satt frem først etter at utgiftene påløp.

1. Det rettslige utgangspunktet

Arbeidsmarkedsloven § 13 annet ledd gir hjemmel for å innvilge tilleggsstønad til personer som deltar på arbeidsmarkedstiltak, og inneholder dessuten en forskriftshjemmel for nærmere regulering av vilkårene for og størrelsen på stønaden. Bestemmelsen er endret med virkning fra 1. januar 2020, uten at det har betydning for denne saken. Loven § 15 sier følgende om hvor og når krav etter § 13 må være satt frem:

«§ 15 *Hvor krav om stønad skal settes fram*

Krav om stønad i forbindelse med arbeidsmarkedstiltak etter kapittel 5 i denne loven, settes fram for det lokale Nav-kontoret, med mindre Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer noe annet.

Departementet kan gi forskrifter om når krav må være satt fram.»

Av bestemmelsene i tilleggsstønadsforskriften, slik den gjaldt på tidspunktet for As reiser og krav, var §§ 1, 3 og 15 relevante for saken.

Forskriften § 1 første ledd lød slik:

«§ 1 *Vilkår for stønad*

Stønader etter denne forskriften kan gis til

[...]

e) deltaker på arbeidsmarkedstiltak som fyller vilkårene for tilleggsstønad i arbeidsmarkedsloven § 13 andre ledd.»

Forskriften § 3 første ledd bokstav a lød slik:

«§ 3 Stønader til reise til deltakere på tiltak og arbeidsrettet utredning

Den som deltar på et tiltak, har krav på stønad til dekning av nødvendige utgifter til

a) daglige reiser mellom bostedet og stedet der tiltaket blir gjennomført, dersom reiseavstanden er seks kilometer eller mer hver vei. Personer som på grunn av funksjonshemming, midlertidig skade eller sykdom har et særskilt behov for transport, kan få stønad selv om reiseavstanden er under seks kilometer».

Forskriften § 15 lød slik:

«§ 15 Framsetting av krav

For å kunne få innvilget stønader etter denne forskriften må det settes fram et krav. Arbeids- og velferdsetaten kan bestemme at slike krav må settes fram på et bestemt skjema.

For stønader som innvilges etter § 1 første ledd bokstav a) til d) gjelder de frister for framsetting av krav og regler om etterbetaling av ytelse for perioder før kravet ble satt fram som følger av reglene i folketrygdloven § 22-13.

Søknad om stønad til reise for å fremme geografisk mobilitet, jf. § 5, skal fremmes for Arbeids- og velferdsetaten på det sted søkeren oppholder seg før reisen. Søkere som kan påberope seg manglende orientering fra Arbeids- og velferdsetatens side om adgangen til å få slik stønad, kan likevel fremme søknad for Arbeids- og velferdsetaten på det nye arbeidsstedet etter at reisen er foretatt. Det samme gjelder i forbindelse med tiltredelse på nytt arbeidssted dersom Arbeids- og velferdsetaten har formidlet søkeren fra et annet land til arbeid her i land.»

2. Nærmere om det gjaldt en frist for As krav på tilleggsstønad til reiseutgifter

Verken arbeidsmarkedsloven eller tilleggsstønadsforskriften ga en uttrykkelig regel om når et krav om tilleggsstønad til reiseutgifter ved deltakelse på arbeidsmarkedstiltak måtte settes frem. Samtidig var det heller ikke gitt en egen regel om rett til å få etterbetalt stønaden.

Både Nav Klageinstans' vedtak i As sak og direktoratets svar på ombudsmannens undersøkelser virker å bygge på en forutsetning om at det på trygderettens område gjelder et rettslig utgangspunkt om frist og etterbetaling. Dette utgangspunktet synes å skulle gå ut på at etterbetaling av en ytelse krever en særlig hjemmel. I et annet perspektiv blir dette en fristregel som gjør at man i saker som As måtte sette frem kravet om stønad før utgiftene påløp. Vedtaket og direktoratets svar redegjør ikke nærmere for hva som skal være det rettslige grunnlaget for et slikt utgangspunkt.

Ombudsmannen er ikke overbevist om at det gjelder et så omfattende og absolutt utgangspunkt om frist og etterbetaling som Nav Klageinstans og direktoratet virker å forutsette. Det er likevel ikke nødvendig å ta stilling til dette generelle spørsmålet i denne saken. Slik ombudsmannen ser det,

tilsa rettskildene knyttet til tilleggsstønad til reiseutgifter ved deltakelse på arbeidsmarkedstiltak at det uansett ikke gjaldt en frist for As krav.

For det første syntes arbeidsmarkedsloven å forutsette at det ikke skulle gjelde en frist. Loven ga i § 15 annet ledd departementet hjemmel til å fastsette «forskrifter om når krav må være satt fram». Som nevnt var det på tidspunktet for As reiser og krav ikke gitt noen uttrykkelig fristregel i forskriften for krav om tilleggsstønad til reiseutgifter ved deltakelse på arbeidsmarkedstiltak. Ombudsmannen kan heller ikke se at det mer implisitt fremgikk av forskriften at det skulle gjelde en frist for denne typen stønad. Dette kan i utgangspunktet forstås på to måter: Kombinasjonen av forskriftshjemmelen i loven § 15 annet ledd om å kunne fastsette når et krav må være fremsatt, sammenholdt med fraværet av en slik fristregel i forskriften, tilsa at det ikke gjaldt en frist for As krav. Motsatt kan man se det slik at en fristregel uansett fulgte av andre rettskilder, og at departementet derfor ikke trengte å bruke hjemmelen. På den annen side kan man da spørre hvorfor forskriftshjemmelen i det hele tatt ble gitt.

En tidligere endring i arbeidsmarkedsloven gir veiledning ved valget mellom de to forståelsene som er skissert i avsnittet ovenfor. Opprinnelig inneholdt loven § 15 kun en bestemmelse om hvor kravet skulle settes frem. Hjemmelen til å gi forskrifter om når kravet måtte settes frem ble senere tilføyet ved endringslov 19. juni 2015 nr. 42. I proposisjonen til endringsloven, Prop. 115 L (2014–2015), foreslo departementet på s. 19 «at § 15, som regulerer hvor krav om stønad skal settes fram, får en hjemmel for å kunne gi forskrifter om *når* krav om stønad må være satt fram» (departementets kursivering). På tidspunktet for As reiser og krav hadde loven altså relativt nylig blitt tilføyet en forskriftshjemmel spesifikt for fristregler som foreløpig ikke var tatt i bruk for tilleggsstønad til reiseutgifter gitt etter forskriften § 1 første ledd bokstav e. Ombudsmannen mener dette taler for at det ikke gjaldt en frist for A til å sette frem kravet om stønad til dekning av reiseutgiftene.

For det annet tilsa reglene i forskriften at det ikke gjaldt en frist for As krav. Forskriften § 3 første ledd ga A et «krav» på tilleggsstønad til dekning av nødvendige reiseutgifter dersom reiseveien oppfylte vilkåret om avstand i leddets bokstav a. Dette må forstås slik at A hadde et rettskrav på stønaden hvis vilkåret var oppfylt.

Forskriften § 15 første ledd bestemte at det måtte settes frem et krav om stønad. I paragrafens annet og tredje ledd var det gitt både uttrykkelige og mer implisitte regler om frist for å sette frem krav om ulike stønader. Fristreglene omfattet imidlertid ikke As krav om stønad til reiseutgifter etter forskriften § 1 første ledd bokstav e. Når det på denne måten var gitt fristregler for visse typer stønader og ikke for andre, var det nærliggende å trekke den slutningen at der forskriften var taus, gjaldt det ingen frist. På den annen side sa forskriften § 15 annet ledd også at det gjaldt regler om etterbetaling for stønad gitt etter § 1 første ledd bokstav a til d, men ikke noe om at det samme var tilfelle for stønad etter bokstav e. Det kan tale for at det ikke var adgang til å kreve etterbetaling av stønad til reiseutgifter ved deltagelse på arbeidsmarkedstiltak. Slik ombudsmannen ser det, var det ikke tilstrekkelig grunnlag for å slutte motsetningsvis fra forskriften § 15 verken på den førstnevnte eller sistnevnte måten, selv om den førstnevnte synes mest nærliggende. Ombudsmannen mener at

når man leste forskriften § 15 i sammenheng med §§ 1 og 3 samt loven §§ 13 og 15, ga det best mening å forstå regelverket slik at det ikke gjaldt en frist for å sette frem krav om stønad til reiseutgifter ved deltakelse på arbeidsmarkedstiltak.

Ombudsmannen legger til at i den grad Nav trengte en positiv hjemmel for å etterbetale As stønad, synes arbeidsmarkedsloven § 13 samt forskriften §§ 1 og 3 å ha gitt et tilstrekkelig rettslig grunnlag for det.

Videre fremstår det for ombudsmannen lite rimelig å tolke loven og forskriften i tiltaksdeltakernes disfavør. Departementet hadde ikke brukt den egne forskriftshjemmelen i loven § 15 annet ledd til å gi en fristregel for stønad til reiseutgifter etter forskriften § 1 første ledd bokstav e. Departementet virker å ha bygget på en usikker antakelse om at det i praksis ville søkes om aktuelle tilleggsstønader før arbeidsmarkedstiltaket startet opp. Både As sak og de mange andre klagene som er nevnt i direktoratets svar, viser at antakelsen ikke har slått til.

Det er også grunn til å påpeke at forskriften § 3 kun ga krav på stønad til «nødvendige» reiseutgifter, og at utgiftene naturligvis måtte kunne dokumenteres. A får ikke krav på høyere stønad enn ellers ved å sette frem kravet etter at utgiftene påløp, og må dokumentere utgiftene dersom Nav krever det. Slik dokumentasjon kan minst like lett legges frem etter at utgiftene er påløpt.

For øvrig synes det ikke å ha vært tungtveiende reelle hensyn som talte for at det gjaldt en frist om å kreve tilleggsstønad til reiseutgifter ved deltakelse på arbeidsmarkedstiltak før utgiftene påløp.

Ombudsmannen er etter dette kommet til at rettskildebildet viser at det ikke gjaldt en frist for A til å sette frem kravet om tilleggsstønad til reiseutgifter etter arbeidsmarkedsloven § 13 annet ledd og forskriften § 1 første ledd bokstav e og § 3. Det var derfor ikke riktig av Nav Klageinstans å avslå As krav med den begrunnelse at han først satt frem kravet etter at utgiftene påløp.

For ordens skyld legges det til at ombudsmannen ikke har tatt stilling til om A oppfylte vilkåret om reiseavstand i forskriften § 3 første ledd bokstav a.

Ombudsmannen vil anbefale at Arbeids- og sosialdepartementet gir en klar bestemmelse om frist og eventuelt etterbetaling av tilleggsstønad til reiseutgifter ved deltakelse på arbeidsmarkedstiltak i den någjeldende forskriften. Ombudsmannen peker på at én mulighet er å harmonisere fristreglene for tilleggsstønader etter folketrygdloven og arbeidsmarkedsloven gjennom en henvisning til reglene i folketrygdloven § 22-13.

Konklusjon

Ombudsmannen er kommet til at det ikke gjaldt en frist for A til å sette frem kravet om tilleggsstønad til reiseutgifter etter arbeidsmarkedsloven § 13 annet ledd og tilleggsstønadsforskriften § 1 første ledd bokstav e og § 3. Det var derfor ikke riktig av Nav Klageinstans å avslå As krav med den begrunnelse at han først satt frem kravet etter at reiseutgiftene påløp.

Ombudsmannen ber Arbeids- og velferdsdirektoratet sørge for at As klage blir behandlet på nytt i tråd med det som fremgår ovenfor, og om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen. I tillegg anbefaler ombudsmannen at det blir gitt en klar forskriftsbestemmelse om frist og eventuelt etterbetaling av tilleggsstønad til reiseutgifter ved deltakelse på arbeidsmarkedstiltak. En kopi av denne uttalelsen oversendes til Arbeids- og sosialdepartementet.

10.12.2020 (2019/3750)