

Høringsnotat

Forslag til endringer i tilleggsstønadsforskriften, tiltakspengeforskriften og forskrift om stønad til arbeids- og utdanningsreiser (regulering av kravstidspunkt og rett til etterbetaling for stønader etter arbeidsmarkedsloven mv.)

20. mars 2023

Høringsfrist: 20. juni 2023

Innhold

2. Bakgrunn.....	3
2.1 Reisestønader gitt med hjemmel i arbeidsmarkedsloven	3
2.2 De ulike reisestønadene etter arbeidsmarkedsloven	4
2.2.1 Stønad til reise ved deltakelse i arbeidsmarkedstiltak	4
2.2.2 Stønad til reise for å fremme geografisk mobilitet	4
2.2.3 Stønad til flytting	5
2.2.4 Stønad til arbeids- og utdanningsreiser	5
2.3 Nærmere om tilleggsstønadsforskriften.....	5
3. Regulering av tidspunktet for når krav må settes frem og eventuell rett til etterbetaling	6
3.1 Nærmere om uttalelse fra Sivilombudet av 10. desember 2020	6
3.2 Kravtidspunkt og rett til etterbetaling av reisestønader til deltakere i arbeidsmarkedstiltak	8
3.3 Regulering av kravtidspunkt for øvrige stønader gitt med hjemmel i arbeidsmarkedsloven.....	10
3.3.1 Reisestønad for å fremme geografisk mobilitet.....	10
3.3.2 Flyttestønad.....	11
3.3.3 Arbeids- og utdanningsreiser til personer med forflytningsvansker	11
3.4 Tiltakspenger og barnetillegg	12
4. Presisering av at stønad til arbeids- og utdanningsreiser gis på bakgrunn av Arbeids- og velferdsetatens frie skjønn.....	14
5. Regeltekniske endringer i tilleggsstønads- og tiltakspengeforskriften	14
5.1 Endring av tilleggsstønadsforskriften § 1 (vilkår for stønad)	14
5.2 Endring av tiltakspengeforskriften § 7 – henvisning til ny integreringslov.....	15
6. Administrative og økonomiske konsekvenser	15
7. Utkast til forskriftsendringer	15

1. Innledning

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår i dette høringsnotatet å regulere fristen for fremsetting av krav om en rekke stønader gitt med hjemmel i lov 10. desember 2004 nr. 76 om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven). Departementet ønsker med dette å følge opp en uttalelse fra Sivilombudet av 10. desember 2020 (sak 2019/3750), som gjaldt fristen for å kreve stønad til dekning av reiseutgifter ved deltakelse i arbeidsmarkedstiltak. Sivilombudet påpekte at det var behov for klargjøring av regelverket, og anbefalte at det ble gitt en klar bestemmelse om frist og eventuelt rett til etterbetaling av stønad til reiseutgifter ved deltakelse i arbeidsmarkedstiltak.

I lys av ombudets uttalelse foreslår departementet at det også for enkelte andre stønader som innvilges i medhold av arbeidsmarkedsloven, tas inn bestemmelser som fastsetter tidspunktet for når krav må være fremsatt. Dette gjelder flyttestønad etter forskrift 2. juli 2015 nr. 867 om stønader til dekning av utgifter knyttet til å komme i eller å beholde arbeid (tilleggsstønadsforskriften) § 6 tredje ledd, og tiltakspenger og barnetillegg i medhold av tiltakspengeforskriften (forskrift 4. november 2013 nr. 1286).

Departementet foreslår også enkelte justeringer av ordlyden i forskrift 16. mai 2014 nr. 648 om stønad til arbeids- og utdanningsreiser med tanke på å tydeliggjøre at personer som søker om stønad til arbeids- og utdanningsreiser, ikke har rettskrav på slik stønad.

Departementet foreslår videre enkelte endringer av mer teknisk karakter i tilleggsstønadsforskriften og tiltakspengeforskriften.

2. Bakgrunn

2.1 Reisestønader gitt med hjemmel i arbeidsmarkedsloven

Arbeidsmarkedslovens formål er i henhold til lovens § 1 å bidra til å oppnå et inkluderende arbeidsliv gjennom et velfungerende arbeidsmarked med høy yrkesdeltakelse og lav arbeidsledighet. Lovens § 13 annet ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om stønad til reise i forbindelse med deltakelse i arbeidsmarkedstiltak. Departementet kan gi forskrifter om vilkårene for, og størrelsen

på, reisestønad, jf. annet ledd tredje punktum. Nærmere regler om dette er gitt i tilleggsstønadsforskriften.

Videre gir arbeidsmarkedsloven § 13 tredje ledd siste alternativ departementet hjemmel til å gi forskrift om at arbeidssøkere kan få stønad som fremmer geografisk mobilitet og fleksibilitet på arbeidsmarkedet. Regler om dette er gitt i tilleggsstønadsforskriften §§ 4 (stønad til reise for å fremme geografisk mobilitet) og 6 (stønad til flytting) og i forskrift om stønad til arbeids- og utdanningsreiser.

2.2 De ulike reisestønadene etter arbeidsmarkedsloven

2.2.1 Stønad til reise ved deltakelse i arbeidsmarkedstiltak

Stønad til reise ved deltakelse i arbeidsmarkedstiltak er regulert i tilleggsstønadsforskriften § 3. Deltakere på arbeidsmarkedstiltak som gir rett til reisestønad etter arbeidsmarkedsloven § 13 annet ledd, har krav på stønad til dekning av nødvendige utgifter til daglige reiser mellom bosted og stedet der tiltaket gjennomføres, forutsatt at reiseavstanden er seks kilometer eller mer hver vei. Personer som på grunn av funksjonshemning, midlertidig skade eller sykdom har et særskilt behov for transport, kan få stønad selv om reiseavstanden er under seks kilometer.

En deltaker på et arbeidsmarkedstiltak har også krav på dekning av reiser til og fra obligatoriske samlinger i forbindelse med et tiltak, dersom reiseavstanden er 30 kilometer eller mer hver vei. Tilsvarende gjelder reiser til og fra tiltaksstedet ved oppstart og avslutning av tiltaket, når deltakeren midlertidig må bo borte fra hjemmet. Dersom deltakeren midlertidig må bo borte fra hjemmet under gjennomføringen av tiltaket, har han eller hun krav på stønad til fire hjemreiser per år. En deltaker som har barn som ikke har fullført fjerde skoleår og som blir igjen på hjemstedet, får stønad til åtte hjemreiser per år. Arbeids- og velferdsetaten kan i særlige tilfeller gi stønad til flere hjemreiser. Det gjelder også rett til dekning av reiseutgifter til barn under 18 år som flytter med til tiltaksstedet.

2.2.2 Stønad til reise for å fremme geografisk mobilitet

Stønad til reise for å fremme geografisk mobilitet er regulert i tilleggsstønadsforskriften § 4. Slik stønad kan innvilges til arbeidssøkere som uforskyldt er helt eller delvis ledige, som ikke kan få arbeid på hjemstedet, og som er villige til å ta arbeid på annet sted i Norge, Norden eller EØS-området. Arbeidssøkeren kan få dekning av utgifter til nødvendige reiser der reiseavstanden er 50 kilometer eller mer hver vei. Det kan gis stønad til reise i forbindelse med innkalling til møte hos Arbeids- og

velferdsetaten, jobbintervju andre steder enn bostedet, eller ved tiltredelse på nytt arbeidssted.

En arbeidssøker har ikke rettskrav på reisestønad etter denne bestemmelsen, jf. at bestemmelsen i motsetning til § 3 ikke er formulert som en kravsbestemmelse, og at siste ledd fastsetter at Arbeids- og velferdsdirektoratet gir retningslinjer om nærmere innbyrdes prioritering av stønadssøkerne. Av direktoratets rundskriv fremgår det således at stønad etter § 4 er et rammestyrte arbeidsmarkedspolitisk virkemiddel som kan benyttes når det er innvilget penger til formålet. Stønad kan f.eks. være et aktuelt virkemiddel for å skaffe arbeidskraft til et område i landet der det er mangel på kvalifisert arbeidskraft.

2.2.3 Stønad til flytting

Arbeidssøkere som må flytte fra hjemstedet for å starte i arbeid et annet sted i Norge, Norden eller EØS-området, kan søke om stønad til dekning av nødvendige utgifter til flytting i medhold av tilleggsstønadsforskriften § 6 tredje ledd. Heller ikke denne bestemmelsen er for arbeidssøkeres vedkommende formulert som en kravsbestemmelse, jf. at det fremgår av tredje ledd at disse «kan» søke om stønad, i motsetning til personer med nedsatt arbeidsevne, enslige og gjenlevende, som etter første ledd har «krav på» stønad til dekning av nødvendige flyttestgifter. Stønad tildeles etter etatens skjønnsmessige vurdering, og nærmere retningslinjer for skjønnsutøvelsen er spesifisert i Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv.

2.2.4 Stønad til arbeids- og utdanningsreiser

Formålet med stønad til arbeids- og utdanningsreiser er å bidra til at personer som har forflytningsvansker på grunn av nedsatt funksjonsevne, kan være i ordinært arbeid eller gjennomføre arbeidsrettet utdanning, jf. forskrift om arbeids- og utdanningsreiser § 1. Stønad kan gis til personer som ikke kan bruke offentlig transport på grunn av varig nedsatt funksjonsevne, og innvilges etter en skjønnsmessig vurdering, se avsnitt 4. Stønad kan også gis til personer som midlertidig er fratatt førerkortet av medisinske årsaker. Det gis stønad til nødvendig transport til og fra arbeid eller utdanning.

2.3 Nærmere om tilleggsstønadsforskriften

Med vedtakelsen av tilleggsstønadsforskriften i 2015 samlet man de ulike stønadene som gis til dekning av merutgifter som følger av deltakelse på tiltak eller utdanning i én felles forskrift, uavhengig av om stønadene ble gitt med hjemmel i

arbeidsmarkedsloven eller folketrygdloven. Samtidig søkte man å harmonisere stønadsnivået. Å samle regelverket i én felles forskrift skulle gjøre det enklere for brukerne å orientere seg om hvilke stønader de kunne ha krav på, samtidig som at det ble antatt å være mer oversiktlig for Arbeids- og velferdsetaten.

Tilleggsstønadsforskriften regulerer en rekke ulike stønader for personer som gjennomfører arbeidsrettede tiltak etter folketrygdloven kapittel 11A, til enslig mor og far som gjennomfører godkjent utdanning eller står tilmeldt Arbeids- og velferdsetaten som reell arbeidssøker i medhold av folketrygdloven kapittel 15, tidligere familiepleier etter folketrygdloven kapittel 16, gjenlevende ektefelle som gjennomfører godkjent utdanning i medhold av folketrygdloven kapittel 17, i tillegg til personer som mottar stønader hjemlet i arbeidsmarkedsloven omhandlet ovenfor i punkt 2.2.

3. Regulering av tidspunktet for når krav må settes frem og eventuell rett til etterbetaling

3.1 Nærmere om uttalelse fra Sivilombudet av 10. desember 2020

Sivilombudet behandlet i en uttalelse 10. desember 2020 (sak 2019/3750) spørsmål om fristen for å kreve stønad til reiseutgifter ved deltakelse i arbeidsmarkedstiltak. Saken gjaldt en deltaker i arbeidsmarkedstiltak som søkte om stønad til dekning av reiseutgifter etter at tiltaket var avsluttet. Klageinstansen i Arbeids- og velferdsetaten avslo søknaden fordi klageren fremmet søknad etter at reiseutgiftene hadde påløpt, og la til grunn at vedkommende skulle ha søkt før reisene fant sted. Avslaget ble begrunnet med at tilleggstønadsforskriften ikke inneholdt regler om rett til etterbetaling av stønader gitt i medhold av arbeidsmarkedsloven, slik tilfellet var for stønader gitt i medhold av folketrygdloven. Arbeids- og velferdsetaten mente derfor at stønader til reiseutgifter gitt med hjemmel i arbeidsmarkedsloven § 13 annet ledd, tidligst kunne innvilges fra søknadstidspunktet.

Tilleggsstønadsforskriften § 15 gir nærmere regler om fremsetting av krav. For stønader innvilget etter folketrygdloven, bestemmer annet ledd at folketrygdlovens frister for fremsetting av krav gjelder. Dette innebærer at det er folketrygdloven § 22-13 som regulerer frister for fremsetting av krav og rett til etterbetaling av ytelse for perioder før kravet ble satt frem. I henhold til folketrygdloven § 22-13 tredje ledd kan en ytelse som gis per dag eller måned, gis for opptil tre måneder før den måneden da kravet ble satt fram, dersom vilkårene var oppfylt i denne perioden. Krav om ytelser som gis som engangsbeløp må settes frem innen seks måneder etter at kravet tidligst kunne vært satt frem, jf. annet ledd.

For stønad gitt etter forskriften § 1 første ledd bokstav e med hjemmel i arbeidsmarkedsloven § 13 annet ledd, er det ingen bestemmelse i forskriften som

uttrykkelig gir rett til stønad for utgifter som påløp før kravet ble satt frem. Ut over å forutsette at deltakeren setter frem krav, er tilleggstønadsforskriften tilsynelatende taus om tidspunktet for når stønad etter § 1 bokstav e må settes frem.

Arbeidsmarkedsloven § 15 gir i annet ledd departementet hjemmel til å gi forskrifter om *når* krav om stønad i forbindelse med arbeidsmarkedstiltak skal settes frem, men denne hjemmelen har til nå ikke vært benyttet. Departementet har tidligere lagt til grunn at det ved tildelingen av et arbeidsmarkedstiltak gjøres en vurdering av hvilke stønader som er aktuelle å innvilge, og at deltakeren da vil søke om slike stønader ved oppstarten av tiltaket. Ut fra dette var det departementets oppfatning at det ikke var praktisk behov verken for en foreldelsesregel eller for en bestemmelse om at stønad skal kunne utbetales for en periode forut for søknad.

Sivilombudet uttalte at Arbeids- og velferdsetatens praksis syntes å bygge på en forutsetning om at det gjelder et rettslig utgangspunkt på trygderettens område om at etterbetaling av en ytelse krever særlig hjemmel. Ombudet stilte seg tvilende til om det gjelder et såpass omfattende og absolutt utgangspunkt om frist og etterbetaling, men tok ikke stilling til dette på generelt grunnlag. Ombudet uttalte at verken arbeidsmarkedsloven eller tilleggstønadsforskriften ga en uttrykkelig regel om når et krav om stønad 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. I tilleggstønadsforskriften § 15 er det i annet og tredje ledd gitt regler om frist for å sette frem krav om ulike stønader, nærmere bestemt for stønader som innvilges etter folketrygdloven og stønad for å fremme geografisk mobilitet etter arbeidsmarkedsloven. Bestemmelsen regulerer imidlertid ikke krav om stønad til reiseutgifter etter forskriften § 1 første ledd bokstav e. Av dette kunne det motsetningsvis slutes at det ikke gjaldt noen frist for å sette frem krav. Alternativt kunne det motsetningsvis slutes at når det gjaldt regler for etterbetaling for forskriftens § 1 første ledd bokstavene a til d, men ikke for bokstav e, så var det ikke adgang til å kreve etterbetaling etter bokstav e.

Samlet sett mente ombudet at det ikke var grunnlag for noen av disse motsetningsslutningene. Forskriften § 3 ga etter ombudets oppfatning tiltaksdeltakeren et rettskrav på stønad til dekning av reiseutgifter forutsatt at reiseveien oppfylte avstandskravene. Forskriften § 15 lest i sammenheng med §§ 1 og 3 samt arbeidsmarkedsloven §§ 13 og 15, måtte forstås slik at det ikke gjaldt en frist for å sette frem krav om stønad til reiseutgifter ved deltakelse på arbeidsmarkedstiltak. Ombudet uttalte videre:

"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 klagenes som er nevnt i direktoratets svar, viser at antakelsen ikke har slått til."

Ombudet fant heller ikke at tungtveiende reelle hensyn talte for at det gjaldt en frist for å fremsette krav. Ombudet påpekte også at det er behov for en klargjøring av det någjeldende regelverket, og anbefalte at det gis en klar bestemmelse om frist og eventuelt etterbetaling av stønad til reiseutgifter ved deltakelse i arbeidsmarkedstiltak i tilleggsstønadsforskriften.

I etterkant av uttalelsen fra Sivilombudet ba departementet Arbeids- og velferdsdirektoratet om at praksis endres, slik at stønad til reiseutgifter i medhold av arbeidsmarkedsloven § 13 annet ledd til deltakere i arbeidsmarkedstiltak kan etterbetales, og at krav om stønad kan fremsettes etter at utgiftene har påløpt.

3.2 Kravstidspunkt og rett til etterbetaling av reisestønader til deltakere i arbeidsmarkedstiltak

En regulering av frist for å fremsette krav om reisestønad i forbindelse med deltakelse i arbeidsmarkedstiltak, kan gå ut på å forskriftsfeste Arbeids- og velferdsetatens praksis frem til Sivilombudets uttalelse, altså at kravet må fremsettes før reisen finner sted. I så tilfelle vil det være avgjørende at Arbeids- og velferdsetaten informerer tiltaksdeltakeren om søknadsfristen på en tilstrekkelig måte i forbindelse med tildeling av arbeidsmarkedstiltak. Arbeids- og velferdsdirektoratet skal som et ledd i veiledningsplikten orientere om hvilke stønader den enkelte tiltaksdeltaker kan være berettiget til, og om aktuelle frister for å fremsette krav. Slik orientering gis muntlig eller skriftlig i kommunikasjonen med deltakeren.

Sivilombudet viser til antallet klagesaker og påpeker at departementets antakelse om at det ville søkes i forbindelse med oppstart av tiltaket, ikke har slått til. Selv om det må antas at Arbeids- og velferdsetaten kan ha forbedringspotensial i å gi uttrykkelig veiledning og orientering om frister for å fremsette krav, vil det alltid kunne være tiltaksdeltakere som ikke oppfatter fristene. Det kan derfor fremstå som rimelig og praktisk om deltakerne gis mulighet til refusjon av utgifter noe tilbake i tid. I så tilfelle må det tas stilling til hvor lang tid det skal gjelde en rett til etterbetaling, eventuelt om spørsmålet skal løses av alminnelige foreldelsesregler.

Sivilombudet peker som én mulig løsning på at fristreglene for tilleggsstønader etter folketrygdloven og arbeidsmarkedsloven harmoniseres gjennom en henvisning til reglene i folketrygdloven § 22-13. Folketrygdloven § 22-13 regulerer frister for fremsetting av krav, virkningstidspunkt og etterbetaling.

Krav om ytelse som utbetales som engangsbeløp, må i henhold til § 22-13 annet ledd settes frem innen seks måneder etter at kravet tidligst kunne vært satt frem.

Krav om ytelse som utbetales per dag eller per måned, gis etter § 22-13 tredje ledd som hovedregel for opptil tre måneder før den måneden kravet ble satt frem, dersom vilkårene var oppfylt i denne perioden. Enkelte ytelse kan utbetales enten som engangsbetaling eller som løpende ytelse. For dagpenger og arbeidsavklaringspenger bestemmer § 22-13 femte ledd at ytelsen tidligst gis fra det tidspunktet kravet ble satt frem.

Folketrygdloven § 22-13 syvende ledd har regler om situasjonen der den som har rett til ytelsen, åpenbart ikke har vært i stand til å sette frem krav tidligere, eller der Arbeids- og velferdsetaten har gitt misvisende opplysninger. I slike tilfeller kan en ytelse gis for inntil tre år før kravet ble satt frem. Dette gjelder ikke for dagpenger, jf. § 22-13 femte ledd siste punktum.

Da arbeidsmarkedsloven § 15 i 2015 ble endret fra utelukkende å regulere *hvor* krav om stønad skal settes frem, til også å gi hjemmel til å regulere *når* slikt krav skal settes frem, tok departementet høyde for at et behov for å regulere kravtidspunktet for stønad i forbindelse med arbeidsmarkedtiltak, ville kunne oppstå. Som Sivilombudet peker på, er det en mulighet å la tilleggsstønader til dekning av reiseutgifter til deltakere i arbeidsmarkedtiltak i medhold av arbeidsmarkedsloven § 13 annet ledd, følge reglene i folketrygdloven § 22-13 om frist og etterbetaling ved å gi denne bestemmelsen tilsvarende anvendelse. Regler om dette kan tas inn i tilleggsstønadsforskriften § 15.

Et annet alternativ kan være å gi egne regler om søknadsfrist og foreldelse for reiseutgifter etter arbeidsmarkedsloven i tilleggsstønadsforskriften § 15, og disse kan være kortere eller lengre enn fristene i folketrygdloven § 22-13 annet ledd.

Ytterligere et alternativ er at det ikke gjelder noen frist, og at spørsmålet løses av alminnelige foreldelsesregler.

Stønadene som gis etter tilleggsstønadsforskriften med hjemmel i hhv. folketrygdloven og arbeidsmarkedsloven er ikke harmonisert på områder som klageadgang og saksbehandlingsregler. Stønadene som gis med hjemmel i folketrygdloven, følger reglene om klage og anke i folketrygdloven § 21-12, herunder adgang til å anke til Trykderetten, og de alminnelige saksbehandlingsreglene i folketrygdloven kapittel 21 gjelder. For deltakere i arbeidsmarkedtiltak og arbeidssøkere som får vedtak i henhold til tilleggsstønadsforskriften § 1 annet og tredje ledd, gjelder arbeidsmarkedslovens regler om saksbehandling og klage. Etter departementets oppfatning taler dette for at det gis egne regler for retten til etterbetaling/refusjon av reiseutgifter ved tiltaksdeltakelse i tilleggsstønadsforskriften, fremfor å ta inn en ren henvisning til folketrygdloven § 22-13 i forskriften. Selv om stønader hjemlet i hhv. folketrygdloven og arbeidsmarkedsloven i dag er samlokalisert i en felles forskrift, er det ikke dermed gitt at denne fellesreguleringen

vil opprettholdes på lengre sikt, og det fremstår da som mest hensiktsmessig at stønader gitt med hjemmel i arbeidsmarkedsloven har egne frister.

Departementet mener etter dette at det bør gjelde en frist for når krav senest må være fremsatt for at retten til stønad skal være i behold. Departementet foreslår at en rimelig og hensiktsmessig frist for krav om reisestønad i forbindelse med deltakelse i arbeidsmarkedstiltak er at kravet må være fremsatt senest tre måneder etter at reisen fant sted. Dette samsvarer med reguleringen i folketrygdloven § 22-13 tredje ledd av ytelser som gis per dag eller måned. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at stønader til daglig reise utgjør brorparten av søknadene om stønad etter tilleggsstønadsforskriften § 3. Dette gir tiltaksdeltakeren en rimelig frist til å fremme krav om stønad også etter at reisen har funnet sted, og vil samsvare med fristen for å fremsette krav og rett til etterbetaling for tiltakspenger, se punkt 3.4.

3.3 Regulering av kravstidspunkt for øvrige stønader gitt med hjemmel i arbeidsmarkedsloven

I lys av Sivilombudets uttalelse har departementet vurdert behovet for å regulere eventuelle frister for fremsetting av krav og rett til etterbetaling for andre stønader gitt med hjemmel i arbeidsmarkedsloven. Dette gjelder mobilitetsfremmende stønader etter tilleggsstønadsforskriften §§ 4 og 6, tiltakspenger og barnetillegg til tiltakspenger, samt arbeids- og utdanningsreiser.

3.3.1 Reisestønad for å fremme geografisk mobilitet

Når det gjelder reisestønad etter tilleggsstønadsforskriften § 4, fremgår det direkte av tilleggsstønadsforskriften § 15 tredje ledd at søknad som hovedregel skal fremmes før reisen finner sted. Søkere som kan påberope seg manglende informasjon fra Arbeids- og velferdsetaten 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 ved tiltredelse på nytt arbeidssted, dersom etaten har formidlet en arbeidssøker fra et annet land til arbeid her i landet. For denne stønadstypen er det altså gitt fristregler i forskriften, slik at det ikke er behov for ytterligere regulering.

Departementet foreslår imidlertid en justering av ordlyden i § 15 tredje ledd første og annet punktum. Ifølge første punktum skal søknad fremmes «på det sted søkeren oppholder seg før reisen». Ordlyden kan indikere at det er fysisk tilholdssted på søknadsstidspunktet som vektlegges, ikke om man søker før eller etter reisen fant sted. Søknad om ytelser sendes i dag hovedsakelig digitalt, og det er heller ikke slik at søkeren må oppsøke et bestemt NAV-kontor for å få bistand med søknaden. Vi

foreslår derfor at henvisningen til fysisk søknadssted i første punktum fjernes, slik at det tydeliggjøres at hovedregelen er at det må søkes før reisen. Vi foreslår av samme grunn også å fjerne henvisningen til «det nye arbeidsstedet» i annet punktum.

3.3.2 Flyttestønad

Tilsvarende regulering av søknadstidspunkt finnes ikke for stønad til flytting etter tilleggsstønadsforskriften § 6 tredje ledd (arbeidssøkere som må flytte fra hjemstedet for å starte i arbeid et annet sted i Norge, Norden eller EØS-området). For mobilitetsfremmende flyttestønad som gis etter arbeidsmarkedsloven, gir § 6 tredje ledd anvisning på at Arbeids- og velferdsetaten innenfor rammene av § 6 skal foreta en skjønnsmessig vurdering. Dette i motsetning til bestemmelsens første ledd, som gir personer med nedsatt arbeidsevne et krav på stønad. På samme måte som for mobilitetsfremmende reisestønader etter § 4, vil altså ingen arbeidssøkere ha krav på å få tildelt flyttestønad etter tredje ledd. Når det gjelder stønad til flytting etter § 6 tredje ledd, er Arbeids- og velferdsetatens praksis at stønad bare gis dersom personen søker før flyttingen finner sted.

Når etaten kan tildele stønad etter § 6 tredje ledd etter en skjønnsmessig vurdering, må den etter departementets oppfatning også kunne sette vilkår om at slik stønad kun tildeles der det er søkt på forhånd. Dette er imidlertid ikke til hinder for at gjeldende praksis forskriftsfestes, eventuelt at man forskriftsfester annen søknadsfrist. Det kan uansett være hensiktsmessig å forskriftsfeste søknadstidspunkt for å rydde eventuell tvil av veien.

Gitt at det for reisestønad etter tilleggsstønadsforskriften § 4 i § 15 tredje ledd er regulert at søknad skal fremmes før reisen finner sted, foreslår departementet å forskriftsfeste i § 15 at tilsvarende gjelder stønader etter § 6 tredje ledd. Det kan nevnes at etter tidligere forskrift om mobilitetsfremmende stønad av 12. august 2011 nr. 847, var det både for mobilitetsfremmende reise- og flyttestønader uttrykkelig regulert i § 5 at søknad måtte fremmes før reisen fant sted. Det vil derfor være i tråd med tidligere rett å forskriftsfeste nåværende praksis.

3.3.3 Arbeids- og utdanningsreiser til personer med forflytningsvansker

I forskrift om arbeids- og utdanningsreiser § 4 annet ledd er det fastsatt at stønad tidligst gis fra tidspunktet søknad er fremsatt. Det synes derfor ikke å være behov for ytterligere regulering av kravstidspunkt.

3.4 Tiltakspenger og barnetillegg

Tiltakspenger gis til deltakere i arbeidsmarkedstiltak i medhold av tiltakspengeforskriften, som er hjemlet i arbeidsmarkedsloven § 13 første ledd. Formålet med tiltakspenger er i hht § 1 å oppfordre til å delta på, og sikre inntekt for, deltakere i arbeidsmarkedstiltak. Det gis et barnetillegg til hvert barn under 16 år som tiltaksdeltakeren forsørger, jf. § 3 første ledd tredje punktum. Arbeids- og velferdsetatens har utviklet en langvarig forvaltningspraksis som går ut på at reglene for å fremsette krav i folketrygdloven § 22-13 anvendes analogisk, slik at tiltakspenger og barnetillegg kan innvilges tilbake i tid i inntil tre måneder før den måneden kravet ble satt frem, jf. § 22-13 tredje ledd.

Tiltakspengeforskriften har ingen uttrykkelig regulering av tidspunktet for når retten til tiltakspenger oppstår. I tiltakspengeforskriften § 2 er det fastsatt hvilke arbeidsmarkedstiltak som gir krav på tiltakspenger. Det fremgår videre av § 6 første ledd at det gis tiltakspenger "for alle dager som tiltaksdeltakeren faktisk deltar på tiltak (tiltaksdager)". Forskriften forutsetter videre at etaten må sjekke at deltakeren faktisk har deltatt på det innvilgede tiltaket, jf. at det ikke kan utbetales tiltakspenger for de dagene deltakeren ikke har hatt tilstedeværelse.

Det kan reises spørsmål ved det rettslige grunnlaget for etatens analogiske anvendelse av folketrygdloven § 22-13. Spørsmål om frist for fremsettelse av krav om tiltakspenger og barnetillegg samt hvor lenge tiltakspenger og barnetillegg kan etterbetales, bør derfor avklares i forskrift.

I likhet med mottakere av dagpenger og arbeidsavklaringspenger, har tiltaksdeltakere meldeplikt, jf. § 5. Dersom tiltaksdeltakeren uten rimelig grunn unnlater å melde seg på fastsatt dag, faller retten til ytelse bort fra og med den dagen vedkommende skulle ha meldt seg og inntil han eller hun melder seg på nytt. Tiltaksdeltakere som kan dokumentere at de har hatt rimelig grunn til å unnlate å melde seg, skal få ytelsen etterbetalt, jf. § 5 tredje ledd. Motsetningsvis har de altså ikke rett på etterbetaling om de ikke har rimelig grunn for å ha latt være å melde seg.

Som ytelse betraktet er det dessuten nærliggende å sammenlikne tiltakspenger med dagpenger, som i hht folketrygdloven § 22-13 femte ledd utbetales tidligst fra kravtidspunktet.

Systematikken i tiltaksforskriften, der retten til ytelse er koblet sammen med faktisk deltakelse, samt at det gjelder meldeplikt og ingen rett til etterbetaling av ytelse der man uten rimelig grunn har unnlatt å melde seg, kan tilsi at det ikke er grunnlag for å innvilge tiltakspenger og barnetillegg til tiltakspenger tilbake i tid.

Det kan også stilles spørsmål ved i hvilken utstrekning tiltak rent faktisk innvilges tilbake i tid/med tilbakevirkende kraft. Arbeidsmarkedstiltak er et knapphetsgode og

ikke rettighetsbasert. Om det fattes vedtak om tildeling av tiltak, vil vedkommende samtidig få beskjed om retten til å søke om tiltakspenger. Utbetaling av selve tiltakspengene vil avhenge av om tiltaksdeltakeren faktisk har hatt oppmøte på tiltaket.

Arbeids- og velferdsdirektoratet oppgir at bakgrunnen for den langvarige praksisen med analogisk anvendelse av folketrygdloven § 22-13 er at det ofte går svært kort tid fra et arbeidsmarkedstiltak innvilges, til oppstart av tiltaket. Både Arbeids- og velferdsetaten og brukeren har i mange tilfeller liten mulighet til å styre ventetiden for opptak og tidspunktet for oppstart av tiltaket. Dersom tiltaksdeltakeren får beskjed om oppstart i tiltaket med svært kort varsel, vil vedkommende kunne gå glipp av tiltakspenger dersom disse ikke kan utbetales forut for kravtidspunktet. Dette kan også forekomme der det er avvik mellom faktisk oppstarttidspunkt og registrering av tiltaket i etaten. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at om lag 50 % av tiltaksdeltakerne i dag søker etter oppstart av tiltaket. Direktoratet peker også på at tiltakspengemottakere som gruppe står lengre fra arbeidslivet enn f.eks. dagpengemottakere, og kan ha større utfordringer med å orientere seg om rettigheter og plikter. Direktoratet påpeker at det derfor er en risiko for at disse ikke får, eller finner, informasjon om søknadstidspunkt for tiltakspenger før tiltaket er i gang.

Det kan også oppstå tilfeller der tiltaksdeltakeren mottar dagpenger, og dagpengeperioden utløper underveis i tiltaket. Det er i slike tilfeller ikke sikkert at Arbeids- og velferdsetaten får informert tiltaksdeltakeren tidsnok om vedkommendes mulighet til å søke tiltakspenger til den videre tiltaksdeltakelsen.

Det kan videre argumenteres for at det bør være samsvar mellom søknadsfristene for reisestønad og tiltakspenger. Reisestønad etter arbeidsmarkedsloven § 13 annet ledd forutsetter at tiltaksdeltakeren mottar dagpenger, tiltakspenger eller kvalifiseringsstønad. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at de fleste mottakerne av reisestønad etter arbeidsmarkedsloven har tiltakspenger som livsoppholdsytelse. Hvis tiltaksdeltakeren kan søke om reisestønad tilbake i tid, mens tiltakspenger kun kan innvilges fra søknadstidspunktet, kan det oppstå situasjoner der vedkommende etter tilleggsstønadsforskriften § 15 søker i henhold til reglene, men likevel ikke får reisetilskudd tilbake tid fordi han eller hun ikke har søkt, eller har søkt for sent, om tiltakspenger. De fleste vil søke om tiltakspenger og reisestønad samtidig, noe som kan tale for at reguleringen av kravtidspunktet for ytelsene bør være lik.

Departementet har etter en samlet vurdering kommet til at det kan være rimelig å forskriftsfeste en rett til etterbetaling av tiltakspenger og barnetillegg, og foreslår at ytelsen kan etterbetales for opptil tre måneder før den måneden kravet ble satt fram, forutsatt at vilkårene for ytelsen var oppfylt i denne perioden. Departementet forutsetter at Arbeids- og velferdsetaten vil føre kontroll med faktisk oppmøte på tiltak gjennom å kreve dokumentasjon av f.eks. oppmøtelister fra tiltaksarrangøren, sammenliknet med oppføringer på meldekort.

4. Presisering av at stønad til arbeids- og utdanningsreiser gis på bakgrunn av Arbeids- og velferdsetatens frie skjønn

Ordningen med arbeids- og utdanningsreiser er rammefinansiert, slik at Arbeids- og velferdsetaten må gjøre en prioritering mellom søkerne avhengig av tildelt budsjetttramme og antall søkere som oppfyller vilkårene. Den enkelte søker har altså ikke rettskrav på slik stønad, noe som også er lagt til grunn av trygdekoordineringsutvalget i NOU 2021: 8 punkt 7.4.6. Etter departementets oppfatning er det, til tross for bruken av uttrykket «kan gis» i forskriften, ikke opplagt ut fra ordlyden at stønaden ikke er rettighetsbasert, men tildeles etter etatens frie skjønn. Departementet foreslår derfor at det i § 2, som regulerer personkrets, tas inn et fjerde ledd som fastsetter at Arbeids- og velferdsdirektoratet kan gi nærmere retningslinjer om den innbyrdes prioriteringen av stønadssøkerne, etter tilsvarende mønster som tilleggsstønadsforskriften § 4 fjerde ledd (stønad til reise for å fremme geografisk mobilitet). På denne måten vil det tydeligere fremgå av forskriften at stønaden ikke er rettighetsbasert.

5. Regeltekniske endringer i tilleggsstønads- og tiltakspengeforskriften

5.1 Endring av tilleggsstønadsforskriften § 1 (vilkår for stønad)

I tilleggsstønadsforskriften § 1 er det nærmere regulert hvilke stønadskategorier som gir grunnlag for tilleggsstønad. Av første ledd bokstav e fremgår at stønad etter tilleggsstønadsforskriften kan gis til deltaker på arbeidsmarkedstiltak som fyller vilkårene for stønad i arbeidsmarkedsloven § 13 annet ledd. Av § 1 annet ledd fremgår det at deltaker på arbeidsmarkedstiltak som fyller vilkårene for stønad til dekning av reiseutgifter i arbeidsmarkedsloven § 13 annet ledd, kan få stønad til reise etter forskriftens § 3. Første ledd bokstav e fremstår som overflødig sett i sammenheng med bestemmelsens annet ledd, og gjentar hovedsakelig annet ledd. Bestemmelsen har ved en feiltakelse blitt stående i § 1 etter at reisestønaden etter arbeidsmarkedsloven ble flyttet til bestemmelsens annet ledd (forskrift 10. desember 2019 nr. 1712). Departementet foreslår derfor at første ledd bokstav e oppheves.

5.2 Endring av tiltakspengeforskriften § 7 – henvisning til ny integreringslov

I tiltakspengeforskriften § 7 siste ledd henvises det til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (lov 4. juli 2003 nr. 80) kapittel 2. Denne loven er opphevet og har blitt erstattet med integreringsloven (lov 6. november 2020 nr. 127). Introduksjonsprogrammet er regulert i kapittel 4 i den nye loven. Henvisningen i tiltakspengeforskriften § 7 siste ledd må derfor oppdateres til korrekt henvisning til integreringsloven.

6. Administrative og økonomiske konsekvenser

Arbeids- og velferdsdirektoratet anslår at de foreslåtte endringene ikke vil ha administrative eller budsjettmessige konsekvenser av betydning, fordi endringene i all hovedsak samsvarer med gjeldende praksis.

7. Utkast til forskriftsendringer

I forskrift 2. juli 2015 nr. 867 om stønader til dekning av utgifter knyttet til å komme i eller å beholde arbeid (tilleggsstønadsforskriften) foreslås følgende endringer:

§ 1 første ledd bokstav e foreslås opphevet.

§ 15 annet ledd nytt annet punktum foreslås å lyde:

Krav om reisestønad ved deltakelse i arbeidsmarkedstiltak i medhold av arbeidsmarkedsloven § 13 annet ledd må settes fram innen tre måneder etter at reisen fant sted.

§ 15 tredje ledd foreslås å lyde:

Søknad om stønad til reise for å fremme geografisk mobilitet og flytting etter arbeidsmarkedsloven, jf. §§ 4 og 6 tredje ledd, må fremmes for Arbeids- og velferdsetaten før reisen eller flyttingen finner sted. 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 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 landet.

I forskrift 4. november 2013 nr. 1286 om tiltakspenger mv. (tiltakspengeforskriften) foreslås følgende endringer:

§ 7 tredje ledd foreslås å lyde:

Den som deltar i et tiltak som nevnt i § 2 som er en del av et kvalifiseringsprogram, jf. lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 29 eller et introduksjonsprogram, jf. lov 6. november 2020 nr. 127 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid kapittel 4, har ikke krav på tiltakspenger.

§ 11 foreslås å lyde:

Utbetaling, frist for framsetting av krav og rett til etterbetaling

Krav om tiltakspenger og barnetillegg gis for opptil tre måneder før den måneden da kravet ble satt fram, dersom vilkårene var oppfylt i denne perioden.

Anvisning og utbetaling skjer etterskuddsvis hver fjortende dag.

I forskrift 16. mai 2014 nr. 648 om stønad til arbeids- og utdanningsreiser foreslås følgende endringer:

§ 2 nytt fjerde ledd foreslås å lyde:

Arbeids- og velferdsdirektoratet kan gi nærmere retningslinjer om prioriteringen av personer som søker om stønad til dekning av arbeids- og utdanningsreiser.