

Asbjørn Kjønstad  
Aslak Syse  
Morten Kjelland

# Velferdsrett

I

Grunnleggende rettigheter,  
rettssikkerhet  
og tvang

6. utgave



GYLDENDAL  
JURIDISK



ASBJØRN KJØNSTAD, ASLAK SYSE OG MORTEN KJELLAND

# VELFERDSRETT I

GRUNNLEGGENDE RETTIGHETER, RETTSSIKKERHET  
OG TVANG



© Gyldendal Norsk Forlag AS 2017  
6. utgave, 1. opplag 2017

ISBN 978-82-05-49743-6

Omslagsdesign: Gyldendal Juridisk  
Layout: Type-it AS  
Sats: Type-it AS, Trondheim 2017  
Brødtekst: 10,5/15 pkt. Minion

Alle henvendelser om boken kan rettes til  
Gyldendal Juridisk  
Postboks 6730 St. Olavs plass  
0130 Oslo

[www.gyldendal.no/juridisk](http://www.gyldendal.no/juridisk)  
juridisk@gyldendal.no

Det må ikke kopieres fra denne boken i strid med åndsverkloven eller avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Kopiering i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

# Forord til 6. utgave

Første utgave av denne boka, *Velferdsrett*, ble utgitt i 1997. Faget velferdsrett var da nytt og ble presentert for første gang i Norge. Det er få land som har samlet de velferdsrettslige spørsmålene til et eget velferdsrettslig fag. I tillegg har vi utgitt *Velferdsrett II: Barnevern- og sosialrett* (5. utgave 2017) for å imøtekommne lærebokbehovet ved de sosialfaglige studierettingene innen universitets- og høgskolesystemet.

*Velferdsrett I* er skrevet som lærebok for studenter ved masterstudiet i rettsskapskunnskap. Supplert med *Velferdsrett II* dekker den også lærestoffet i juss ved de sosialfaglige studierettingene. Vi har videre tatt sikte på å gi Nav-ansatte, helsearbeidere, sosialarbeidere, barnevernspedagoger og andre med behov for kunnskap om velferdsrett, en innføring i de rettsgrunnlagene som velferdsstaten bygger på. Målgruppen omfatter også ansatte i ulike offentlige etater, virksomheter for privat tjenesteyting, interesseorganisasjoner og humanitære foreninger. Det er vårt håp at også enkeltpersoner som mener de har rett til velferdsgoder, vil kunne finne svar og/eller argumenter for en riktig løsning.

Boka består av ti kapitler som faller i tre hoveddeler. De to første kapitlene utgjør velferdsrettens alminnelige del. Her gis det en oversikt over velferdsordningene og generelle juridiske spørsmål som knytter seg til disse. Rettighetsbegrepet, retts-sikkerhetsbegrepet og rettskildespørsmål innen velferdsretten står sentralt i disse kapitlene. De neste sju kapitlene omhandler ulike rettigheter, med vekt på rett til opplæring og arbeid, omsorgstjenester, helsetjenester, trygdeytelser og økonomisk sosialhjelp. Et stort omfang og mangfold av slike rettigheter er et viktig kjennetegn på velferdsstaten. Det avsluttende kapitlet handler om vilkårene for bruk av tvang innen barnevern og psykisk helsevern, og her beskrives det som kan kalles velferdsstatens «andre ansikt».

Få rettsområder er så gjennomregulert som velferdsretten, blant annet fordi rettighets- og tvangsbestemmelser krever hjemmel i lov. I tillegg til at detgis nye lover, foretas det stadig løpende endringer i eksisterende lover. Dette fører til at en lærebok i velferdsrett må ajourføres med jevne mellomrom.

Blant endringene i borgernes rettsstilling siden forrige utgave (2012), er det vedtatt mange endringer i folketrygdlovens regler om uføretrygd, foreldrepenger samt stønader til enslig mor og far. Videre kan nevnes retten til brukerstyrt personlig assistent og utvidelser av retten til barnehageplass. Også innenfor statlige helsetjenester er det skjedd endringer. Prioriteringsreglene har fått en annen utforming og plassering. Videre kan nevnes utvidelsen fra borgernes rett til fritt sykehusvalg til fritt behandlingsvalg. Psykisk helsevernloven er fra sommeren 2017 blitt vesentlig endret ved styrkingen av rettsvernet for pasienter med samtykkekompetanse.

På tvers av disse emnene – og som en «rød tråd» i boka – beskrives betydningen av grunnlovsreformen i mai 2014. Reformen styrket menneskerettighetenes stilling i norsk rett, med stor betydning for ulike velferdsrettslige spørsmål. Både grunnlovsbestemmelsene og menneskerettskonvensjonene behandles gjennomgående i de relevante kapitlene. I denne utgaven av boka er også den europeiske dimensjonen mer framtredende enn tidligere, gjennom beskrivelsene av EØS-rettens innvirkning på ulike velferdsrettslige reguleringer.

Siden forrige utgave i 2012 er boka revidert og i tillegg omarbeidet på en rekke punkter. Kapittel 6 om sykdomsbaserte ytelsjer er gitt en ny struktur ved at felles-trekk i reguleringen er samlet først i kapitlet, og deretter behandles særskilte vilkår og utmålingsregler for sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Reglene om yrkesskadefordeler er blitt viet noe mer plass. Kapittel 8 om inntektssikring ved høy alder er også nyskrevet og tilbygd med en oversikt over mangfoldet av pensjonsordninger, mens framstillingen av folketrygdens alderspensjon er gitt en mer begrenset omtale.

Boka er oppdatert per 1. januar 2017 når det gjelder lovgivning, rettspraksis, forskrifter og trygdesatser.

Asbjørn Kjønstad døde dessverre vinteren 2015, før revideringsarbeidet kom i gang. Vi har funnet det riktig å videreføre arbeidet med boka ved at Morten Kjelland, fagansvarlig lærer i velferdsrett ved Universitetet i Oslo, går inn som forfatter og ansvarlig for revideringen av Kjønstads tidligere kapitler, det vil si kapittel 1, 2, 5, 6 og 8. Aslak Syse har som tidligere ansvaret for kapittel 3, 4, 7, 9 og 10. Vi har kommentert hverandres kapitler, og vi er begge ansvarlige for hele boka. Ved arbeidet med velferdsretten som fag og ved tilretteleggingen av stoffet i denne boka, har vi hentet verdifulle impulser fra et rikt norsk og nordisk sosialrettslig miljø.

Noen fagpersoner som har kommentert deler av tidligere utgaver av boka, er takket i forordene til disse utgavene. Nå takker vi trygderettsdommerne Runar Narvland (kap. 6, 7 og 8) og Biørn Bogstad (kap. 8), førsteamanuensis Ingunn Ikdahl, Universitetet i Oslo (kap. 7) og professor Karl Harald Søvig, Universitetet i Bergen (kap. 10) for innsiktsfulle innspill og kommentarer. Vitenskapelig assistent Tonje Stegavik takkes for kildesjekk og nyttige merknader til framstillingen av reglene om tvangsbruk (kap. 10).

Til slutt retter vi en særlig takk til Gyldendal Juridisk ved redaksjonssjef Ida Kyhring og tekstkoordinator Kristin Preus for konstruktivt, fleksibelt og profesjonelt arbeid og samarbeid.

Oslo 15. januar 2017

Aslak Syse Morten Kjelland



# Innholdsoversikt

KAPITTEL 1	
Grunnbegreper og grunnprinsipper i velferdsretten .....	25
KAPITTEL 2	
Rettighetstenkningen i velferdsretten .....	75
KAPITTEL 3	
Opplæring, arbeid og arbeidsløshet .....	123
KAPITTEL 4	
Helse- og omsorgstjenester fra kommunen .....	171
KAPITTEL 5	
Spesialisthelsetjenester .....	223
KAPITTEL 6	
Sykdomsbaserte trygdeytelser .....	253
KAPITTEL 7	
Trygdeytelser på bakgrunn av barneomsorg og familieforhold	305
KAPITTEL 8	
Inntektssikring ved høy alder .....	359

**10 INNHOLDOSVERSIKT**

KAPITTEL 9

Fattigdomsbekjempelse, økonomisk sosialhjelp og  
kvalifiseringsprogram ..... 399

KAPITTEL 10

Tvangshjemler og tvangsbruk i velferdsretten ..... 451

Litteratur, registre mv. ..... 553

# Innhold

## KAPITTEL 1

Grunnbegreper og grunnprinsipper i velferdsretten .....	25
1.1 Begrepet velferdsrett .....	25
1.1.1 Innledning .....	25
1.1.2 Konkurransesamfunnet .....	26
1.1.3 Solidaritetssamfunnet .....	27
1.1.4 Mellom konkurransesamfunnet og solidaritetssamfunnet .....	27
1.1.5 Kjennetegn ved velferdsstaten .....	28
1.1.6 Oversikt over innholdet i boka. Velferdsrett I og II .....	31
1.2 Hva velferdsretten omfatter .....	32
1.2.1 Trygderett .....	32
1.2.2 Helsersettsrett .....	33
1.2.3 Sosialrett .....	35
1.2.4 Opplæring .....	35
1.2.5 Arbeidsrett .....	36
1.2.6 Andre rettsområder av betydning for velferdsretten .....	37
1.3 Velferdslovgivningens verdigrunnlag .....	40
1.3.1 Innledning .....	40
1.3.2 Trygderett .....	40
1.3.3 Helsersettsrett .....	41
1.3.4 Sosialrett .....	42
1.3.5 Opplæring .....	43
1.3.6 Arbeidsrett .....	44
1.3.7 Generelt om formålsparagrafene .....	45
1.4 Administrering av velferdstiltak .....	46
1.4.1 Innledning .....	46
1.4.2 Storting og regjering .....	47
1.4.3 Departementer, direktorater og underliggende organer .....	48
1.4.3.1 Trygdelovgivningen .....	48

1.4.3.2 Helselovgivningen .....	49
1.4.3.3 Sosiallovgivningen .....	49
1.4.3.4 Opplæringslovgivningen .....	51
1.4.3.5 Arbeidsrettslig lovgivning .....	51
1.4.4 Regionale statlige enheter og fylkeskommunene .....	51
1.4.5 Kommunene .....	52
1.4.6 Private tjenesteytere .....	53
1.4.7 Nedenfraperspektivet .....	56
<b>1.5 Finansiering av velferdstiltak .....</b>	<b>56</b>
1.5.1 Staten .....	56
1.5.2 Folketrygden .....	57
1.5.3 Fylkeskommunene .....	59
1.5.4 Kommunene .....	59
<b>1.6 Personkrets .....</b>	<b>59</b>
1.6.1 Oversikt .....	59
1.6.2 Medlem i folketrygden .....	60
<b>1.7 Rettslige og sosialpolitiske kjennetegn ved velferdstiltakene .....</b>	<b>62</b>
1.7.1 Innledning .....	62
1.7.2 Naturalytelser, tjenester og penger .....	62
1.7.3 Ytelser til livsopphold, ytelser til å dekke spesielle behov og ytelser til å dekke ikke-økonomisk tap .....	64
1.7.4 Forebyggende tiltak, hjelp til selvhjelp og understøttelse .....	65
1.7.5 Korttidsytelser, ytelser i omstillingsperioder og langtidsytelser .....	67
1.7.6 Integrering og segregering .....	68
1.7.7 Frivillighet (tilbud) og tvang .....	69
1.7.8 Gratis ytelser eller krav om motytelser .....	71
1.7.9 Universelle eller behovsprøvde ytelser .....	72

## KAPITTEL 2

<b>Rettighetstenkningen i velferdsretten .....</b>	<b>75</b>
<b>2.1 Innledning .....</b>	<b>75</b>
<b>2.2 Rettskildene i velferdsretten .....</b>	<b>76</b>
2.2.1 Innledning .....	76
2.2.2 Grunnloven .....	77
2.2.2.1 Generelt .....	77
2.2.2.2 Grunnlovsbestemmelser av særlig betydning for velferdsretten .....	78
2.2.2.3 Særlig om vern av trygderettigheter .....	81
2.2.3 Internasjonale kilder .....	85
2.2.3.1 Oversikt .....	85
2.2.3.2 Menneskerettigheter .....	86
2.2.3.3 EU/EØS-retten .....	89
2.2.3.4 Andre lands rett .....	93
2.2.4 Lovgivning .....	93
2.2.5 Lovforarbeider og etterarbeider .....	94
2.2.5.1 Forarbeider .....	94
2.2.5.2 Etterarbeider .....	95

2.2.6 Forskrifter og deres forarbeider .....	95
2.2.6.1 Forskrifter til velferdslovgivning .....	95
2.2.6.2 Forarbeider til forskrifter .....	96
2.2.7 Rettspraksis .....	97
2.2.7.1 Generelt .....	97
2.2.7.2 Presiseringer for ulike deler av velferdsretten .....	98
2.2.8 «Forvaltningsdomstolers» praksis .....	101
2.2.8.1 Trygderetten og dens praksis .....	101
2.2.8.2 Fylkesnemndene .....	103
2.2.8.3 Andre organer med et visst domstolspreg .....	103
2.2.9 Administrativ praksis .....	104
2.2.10 Administrative uttalelser .....	105
2.2.11 Rettsoppfatninger .....	106
2.2.12 Reelle hensyn .....	106
2.3 Rettighetsbegrepet i velferdsretten .....	107
2.3.1 Innledning .....	107
2.3.2 Rettigheter, verneregler og kontrollregler .....	108
2.3.3 Skillet mellom rettskrav og konkurranse om knappe ressurser .....	109
2.3.4 Analysemodell for om det foreligger en rettighet .....	110
2.3.5 Faste og vurderingspregede regler .....	111
2.3.6 Fordeler og ulemper ved et rettighetssystem .....	114
2.4 Rettssikkerhet .....	115
2.4.1 To hovedbetydninger av ordet rettssikkerhet .....	115
2.4.2 Materielle regler .....	115
2.4.3 Prosessuelle regler .....	116
2.4.4 Personelle regler .....	116
2.4.5 Kontrollorganer .....	117
2.4.6 Domstolskontroll .....	117
2.4.7 Rettssikkerhet må balanseres mot andre verdier .....	118
<b>KAPITTEL 3</b>	
<b>Opplæring, arbeid og arbeidsløshet .....</b>	<b>123</b>
3.1 Innledning .....	123
3.1.1 Om relasjonen mellom opplæring og arbeid .....	123
3.1.2 Opplæring og arbeid. Formål og lovgrunnlag .....	125
3.1.3 Framstillingen videre .....	127
3.2 Menneskerettslige og grunnlovsmessige krav til lovgivningen .....	128
3.2.1 Menneskerettighetene og retten til opplæring .....	128
3.2.2 Menneskerettighetene og retten til arbeid .....	130
3.2.3 Om retten til opplæring i Grunnloven .....	131
3.2.4 Om retten til arbeid i Grunnloven .....	133
3.3 Retten til opplæring .....	135
3.3.1 Allment om opplæringsretten. Opplæringsloven .....	135
3.3.1.1 Rett og plikt til grunnskoleundervisning .....	135
3.3.1.2 Rett til videregående opplæring .....	137

3.3.1.3 Valg av opplæringsspråk. Tegnspråk mv. ....	137
3.3.1.4 Ansvar for opplæring og opplæringens innhold .....	138
3.3.2 Opplæring før skolepliktig alder. Barnehagerett .....	139
3.3.3 Retten til tilrettelagt undervisning og spesialundervisning .....	141
<b>3.4 Retten til arbeid .....</b>	<b>143</b>
3.4.1 Innledning .....	143
3.4.2 Arbeidsmarkedsloven og Arbeids- og velferdsetaten (Nav) .....	144
3.4.3 Arbeidsformidling og arbeidsmarkedstiltak .....	146
3.4.4 Arbeidsmarkedstiltak og andre tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne .....	148
3.4.5 Retten til trygdeytelser ved ulike attføringstiltak .....	150
3.4.6 Krav til tilrettelegging av arbeidsplassen. Diskrimineringsvern .....	152
<b>3.5 Dagpenger under arbeidsløshet .....</b>	<b>154</b>
3.5.1 Innledning .....	154
3.5.2 Tidsbegrensning av ytelsen .....	155
3.5.3 Vilkår om tap av arbeidsinntekt og arbeidstid .....	155
3.5.4 Krav til tidligere inntekt (kvalifikasjonskravet) .....	156
3.5.5 Grunnleggende krav til arbeidssøkeren .....	157
3.5.5.1 Oversikt over vilkårene .....	157
3.5.5.2 Vedkommende må være «arbeidsfør» .....	157
3.5.5.3 Vedkommende må være «reell arbeidssøker» .....	158
3.5.5.4 Vedkommende må være tilmeldt Nav .....	160
3.5.6 Forlenget ventetid og tidsbegrenset bortfall av dagpenger («avstengning») .....	160
3.5.7 Vilkår om søknad. Ventetid .....	162
3.5.8 Bortfall av retten til dagpenger .....	162
3.5.9 Dagpengenes størrelse .....	163
3.5.10 Utmåling ved delvis arbeidsløshet .....	165
3.5.11 Avbrudd i dagpengeperioden .....	165
3.5.12 Utbetalingsregler. Misbruk .....	166
3.5.13 Klageregler og overprøvingsmuligheter .....	167

## KAPITTEL 4

<b>Helse- og omsorgstjenester fra kommunen .....</b>	<b>171</b>
<b>4.1 Innledning .....</b>	<b>171</b>
4.1.1 Ny lovgivning om helse- og omsorgstjenester fra 2012 .....	171
4.1.2 Rettigheter og behov .....	172
4.1.3 Begrepsbruk .....	173
4.1.4 Plan for framstillingen videre .....	174
<b>4.2 En oversikt over kommunens plikter etter helse- og omsorgstjenesteloven .....</b>	<b>174</b>
4.2.1 Lovens formål og virkeområde .....	174
4.2.2 Helse- og omsorgstjenestens generelle oppgaver og tjenester .....	175
4.2.3 Særlige oppgaver tillagt den kommunale helse- og omsorgstjenesten .....	177
4.2.4 Særlig om kommunens ansvar for boliger til vanskeligstilte .....	177

4.2.4.1 Utgangspunktet: En medvirkningsbestemmelse .....	177
4.2.4.2 Er «rett til bolig» en menneskerett? .....	178
4.2.4.3 Boligpolitiske utfordringer .....	179
4.2.4.4 Bolig for personer med funksjonsnedsettelse .....	180
<b>4.3 Rett til helse- og omsorgstjenester .....</b>	<b>181</b>
4.3.1 Innledning og rettskilder .....	181
4.3.2 Rett til øyeblikkelig helse- og omsorgshjelp .....	183
4.3.3 Rett til nødvendig helse- og omsorgshjelp .....	185
4.3.4 Prioriteringsutvalg for kommunale helse- og omsorgstjenester .....	187
4.3.5 Rett til fastlege .....	188
<b>4.4 Krav om et tilstrekkelig og forsvarlig tjenestetilbud .....</b>	<b>189</b>
4.4.1 Innledning .....	189
4.4.2 Kommunale «skal»-tjenester .....	190
4.4.3 Samordning av tjenestetilbud .....	194
4.4.3.1 Innledning .....	194
4.4.3.2 Individuell plan .....	194
4.4.3.3 Koordinering av tjenestetilbuddet .....	195
4.4.4 Brukermedvirkning, BPA og valg av tjenesteform .....	197
4.4.4.1 Innledning .....	197
4.4.4.2 Rett til tjenesteformen BPA .....	198
4.4.4.3 Rett til sykehjemsplass? .....	200
4.4.5 Omsorgslønn og annen pårørendestøtte .....	201
4.4.6 Krav til forsvarlighet og kvalitetsforbedring .....	203
<b>4.5 Hvor skal tjenestene ytes? .....</b>	<b>205</b>
4.5.1 Innledning .....	205
4.5.2 Hvor sterkt står retten til hjemmebaserte tjenester? .....	206
4.5.3 Hvor «fritt» står en tjenestemottaker til å flytte til ny kommune? .....	207
<b>4.6 Finansiering av helse- og omsorgstjenester .....</b>	<b>210</b>
4.6.1 Kort om finansiering av helse- og omsorgstjenester .....	210
4.6.2 Samhandlingsreformen og kommunale oppgaver .....	212
<b>4.7 Vederlag for helse- og omsorgstjenester .....</b>	<b>213</b>
<b>4.8 Saksbehandlings- og klageregler .....</b>	<b>215</b>
4.8.1 Innledning .....	215
4.8.2 Forvaltningslovens anvendelse .....	215
4.8.3 Klage på vedtak om tjenester .....	217
4.8.4 Domstolsprøving .....	219
<b>KAPITTEL 5</b>	
<b>Spesialisthelsetjenester .....</b>	<b>223</b>
5.1 Innledning .....	223
5.2 Hovedhensyn .....	225
5.3 Historiske linjer .....	226
5.3.1 Rettstliggjøring av velferdsfeltet .....	226
5.3.2 Fra endimensjonalitet til tredimensjonalitet .....	226
5.4 Generelt om rett til nødvendige spesialisthelsetjenester .....	228

5.4.1 Rettighetssubjekter og pliktsubjekter .....	228
5.4.2 Nødvendighetsvurderingen – de tre elementene .....	229
5.4.2.1 Oversikt .....	229
5.4.2.2 Pasientens behov .....	230
5.4.2.3 Forventet nytte av helsehjelpen .....	231
5.4.2.4 Forholdsmessighetsprinsippet .....	232
5.4.2.5 Helhetsvurdering. Kriterieneas relativitet .....	233
5.4.3 Fastsettelse av den konkrete helsehjelpen .....	233
5.4.4 Frister – et flersporet system .....	235
5.5 Presiseringer for utvalgte typer rettigheter .....	237
5.5.1 Rett til vurdering .....	237
5.5.2 Rett til fornyet vurdering («second opinion») .....	239
5.5.3 Rett til valg av behandlingssted .....	240
5.5.4 Rett til individuell plan .....	242
5.5.5 Rett til syketransport .....	243
5.5.6 Rett til abortinngrep .....	245
5.5.7 Rett til smittevern hjelp .....	245
5.5.8 Andre særlover .....	246
5.6 Saksbehandling og klage .....	247

## KAPITTEL 6

Sykdomsbaserete trygdeytelser .....	253
6.1 Innledning .....	253
6.2 To fellesvilkår .....	254
6.2.1 Det medisinske vilkåret .....	254
6.2.1.1 Generelt .....	254
6.2.1.2 Presiseringer av sykdomsbegrepet .....	256
6.2.1.3 Et relativt sykdomsbegrep. Diagnoseteori og symptomteori ..	258
6.2.2 Årsakskrav .....	259
6.2.2.1 Et dobbelt årsakskrav .....	259
6.2.2.2 Forholdet til medvirkningsreglene .....	261
6.2.3 Bevis .....	261
6.3 Sykepenger .....	262
6.3.1 Innledning .....	262
6.3.2 Vilkår .....	263
6.3.2.1 Tilknytning .....	263
6.3.2.2 Alder .....	264
6.3.2.3 Sykdom eller skade .....	264
6.3.2.4 Arbeidsu�ørhet .....	266
6.3.2.5 Årsakskrav: Avdempet hovedårsakslære .....	267
6.3.2.6 Aktivitetstiltak .....	268
6.3.3 Utmåling .....	268
6.3.3.1 Arbeidstakere .....	268
6.3.3.2 Selvstendig næringsdrivende .....	271
6.3.3.3 Frilansere .....	272
6.4 Arbeidsavklaringspenger .....	274

6.4.1 Innledning .....	274
6.4.2 Vilkår .....	275
6.4.2.1 Tilknytning .....	275
6.4.2.2 Alder .....	276
6.4.2.3 Sykdom, skade eller lyte .....	276
6.4.2.4 Arbeidsu�erhet .....	278
6.4.2.5 Årsakskrav: Vesentlighetslære .....	280
6.4.2.6 Aktivitetstiltak .....	281
6.4.3 Utmåling – arbeidsavklaringspengenes størrelse .....	284
6.4.4 Særregler om «venteperioder» .....	285
6.5 Uføretrygd .....	285
6.5.1 Innledning .....	285
6.5.2 Vilkår .....	286
6.5.2.1 Tilknytning .....	286
6.5.2.2 Alder .....	287
6.5.2.3 Sykdom, skade eller lyte .....	287
6.5.2.4 Nedsatt inntektsevne .....	288
6.5.2.5 Årsakskrav: Tradisjonell hovedårsakslære .....	289
6.5.2.6 Aktivitetstiltak .....	290
6.5.3 Utmåling .....	291
6.6 Yrkesskadetrygd og særfordeler .....	293
6.7 Behandling, klage og domstolskontroll .....	298
6.7.1 Sentrale aktører og trinn i saksbehandlingen .....	298
6.7.2 Overprøving av avgjørelser .....	299
6.8 Kort om bevis .....	301
<b>KAPITTEL 7</b>	
<b>Trygdeytelser på bakgrunn av barneomsorg og familieforhold .....</b>	<b>305</b>
7.1 Innledning .....	305
7.2 Ytelser ved graviditet, fødsel og adopsjon .....	306
7.2.1 Innledning .....	306
7.2.2 Foreldrepenger .....	308
7.2.2.1 Generelle vilkår for rett til foreldrepenger .....	308
7.2.2.2 Stønadsperioden ved fødsel .....	310
7.2.2.3 Stønadsperioden ved adopsjon .....	313
7.2.2.4 Utmåling av foreldrepenger .....	314
7.2.2.5 Fedrekvote .....	315
7.2.2.6 Mødrekvote .....	317
7.2.2.7 Gradert uttak og utsatt stønadsperiode .....	318
7.2.2.8 Enslig mor eller far med omsorg .....	320
7.2.3 Engangsstønad ved fødsel og adopsjon .....	320
7.2.4 Svangerskapspenger .....	321
7.2.5 Andre stønader forbundet med svangerskap, fødsel og adopsjon .....	322
7.2.6 Fører foreldrepengereglene til eldre førstegangsfødende? .....	323
7.3 Ytelser til enslig mor eller far .....	324

7.3.1 Innledning .....	324
7.3.2 Vilkår for rett til ytelsjer etter ftrl. kap. 15 .....	325
7.3.2.1 Aleneomsorg for barn .....	325
7.3.2.2 Barnets alder .....	326
7.3.2.3 Omsorgspersonens sivilstand, formelt og i praksis .....	327
7.3.2.4 Tilknytning til Norge .....	329
7.3.2.5 Krav om yrkesrettet aktivitet .....	330
7.3.3 Overgangsstønad .....	332
7.3.3.1 Vilkår for overgangsstønad .....	332
7.3.3.2 Utmåling av overgangsstønad .....	333
7.3.3.3 Avkortning av overgangsstønad .....	334
7.3.4 Tilleggsstønader for foreldre i utdanning eller som er arbeidssøkere ..	336
7.3.5 Stønad til barnetilsyn når i arbeid .....	337
7.3.6 Misbruk og sanksjonsregler i ftrl. kap. 15 .....	339
7.3.7 Utviklingstrekk i antallet stønadsmottakere og deres økonomi .....	340
7.3.8 Rettspolitiske vurderinger .....	343
7.4 Barnetrygd .....	344
7.4.1 Innledning .....	344
7.4.2 Hvem har rett til barnetrygd? .....	344
7.4.3 Barnetrygdens størrelse .....	346
7.5 Kontantstøtte .....	347
7.5.1 Innledning .....	347
7.5.2 Vilkår for kontantstøtte .....	348
7.5.3 Kontantstøttens størrelse og utbetaling .....	350
7.5.4 Rettspolitiske synspunkter .....	351
7.6 Ytelsjer til etterlatte .....	353
7.6.1 Innledning .....	353
7.6.2 Ytelsjer til gjenlevende ektefelle .....	353
7.6.2.1 Vilkår .....	353
7.6.2.2 Etterlattepensjon .....	354
7.6.3 Barnehjemspensjon .....	356

## KAPITTEL 8

Inntektssikring ved høy alder .....	359
8.1 Innledning .....	359
8.2 Oversikt over pensjonsordninger .....	360
8.2.1 De tre hovedordningene .....	360
8.2.2 Folketrygdens alderspensjon .....	362
8.2.3 Tjenestepensjon .....	365
8.2.3.1 Privat sektor .....	365
8.2.3.2 Offentlig sektor .....	370
8.2.4 Individuelle pensjoner .....	372
8.3 Nærmore om folketrygdens nye alderspensjon .....	373
8.3.1 Grunnbegreper .....	373
8.3.2 Oppretting av pensjonsrettigheter .....	375

8.3.2.1 Garantipensjon . . . . .	375
8.3.2.2 Inntektpensjon . . . . .	376
8.3.3 Samordning . . . . .	377
<b>8.4 Nærmere om tre andre folketrygdordninger . . . . .</b>	<b>378</b>
8.4.1 Den «gamle» alderspensjonsordningen . . . . .	378
8.4.1.1 Grunnpensjon . . . . .	378
8.4.1.2 Tilleggspensjon . . . . .	379
8.4.1.3 Særtillegg . . . . .	381
8.4.1.4 Forsørger tillegg . . . . .	382
8.4.1.5 Nivåsikring gjennom minstepensjon . . . . .	385
8.4.2 Den reviderte alderspensjonsordningen . . . . .	386
8.4.2.1 Pensjonselementene . . . . .	386
8.4.2.2 Nivåsikring gjennom minste pensjonsnivå . . . . .	387
8.4.3 Den kombinerte alderspensjonsordningen . . . . .	388
<b>8.5 Beregningstekniske regler . . . . .</b>	<b>389</b>
8.5.1 Levealdersjustering og fleksible uttak . . . . .	389
8.5.2 Indeksregulering . . . . .	391
8.5.3 Omregulering . . . . .	392
8.5.4 Samordning med helsetjenester . . . . .	392
<b>8.6 Eksport av alderspensjon . . . . .</b>	<b>393</b>
<b>8.7 Særregler ved yrkesskader . . . . .</b>	<b>394</b>

## KAPITTEL 9

<b>Fattigdomsbekjempelse, økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsprogram . . . . .</b>	<b>399</b>
9.1 Innledning . . . . .	399
9.2 Oversikt og historisk tilbakeblikk. Menneskerettigheter . . . . .	401
9.2.1 Historikk og fattigdomsgrenser . . . . .	401
9.2.2 Menneskerettigheter . . . . .	403
9.2.3 Grunnlovsbestemmelser . . . . .	405
9.3 Dagens fattigdomsbekjempelse . . . . .	406
9.3.1 Regjeringens overordnede politikk . . . . .	406
9.3.2 Pensjonsinntektene har økt vesentlig mer enn sosialhjelpen . . . . .	407
9.3.3 Hvem er fattige, og hvem mottar sosialstønad? . . . . .	408
9.4 Økonomisk rådgivning. Frivillig og tvungen gjeldsordning . . . . .	410
9.5 Reglene om økonomisk sosialhjelp . . . . .	411
9.6 Stønad til livsopphold – rettskravsbestemmelsen . . . . .	412
9.6.1 Innledning . . . . .	412
9.6.2 Begrepet livsopphold . . . . .	413
9.6.3 Utgifter til livsopphold skal primært dekkes ved arbeid eller på annen måte . . . . .	414
9.6.4 Stønadsnivået . . . . .	416
9.6.4.1 Individuell behandling og retningslinjer for stønadsnivået . . . . .	416
9.6.4.2 Forsvarlighet og selvhjulpenhet . . . . .	418
9.6.4.3 Oppholdskommunens ansvar . . . . .	421

9.6.5 Formen på stønaden .....	422
9.6.6 Utbetaling av stønaden .....	423
9.6.7 Langtidsmottakere av økonomisk stønad .....	424
9.6.8 Rettighet – rettsanvendelsesskjønn eller fritt forvaltningskjønn? .....	425
9.7 Sosialhjelp i særlige tilfeller – etter skjønn .....	427
9.8 Vilkår for økonomisk stønad .....	429
9.8.1 Innledning .....	429
9.8.2 Hovedreglene om vilkår .....	430
9.8.3 Aktivitetsplikt for personer under 30 år .....	432
9.8.4 Unntak fra aktivitetsplikt ved «tungtveiende grunner» .....	433
9.8.5 Konsekvenser av vilkårsbrudd .....	434
9.9 Kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad .....	435
9.9.1 Innledning .....	435
9.9.2 Kvalifiseringsprogram .....	436
9.9.3 Kvalifiseringsstønad .....	439
9.9.4 Rettspolitiske vurderinger .....	440
9.10 Midlertidig botilbud for den som trenger det .....	441
9.11 Mulige følger av å gi uriktige opplysninger .....	444
9.12 Klage over vedtak .....	445
9.12.1 Hvilke vedtak kan påklages? .....	445
9.12.2 Klageorgan og klageorganets kompetanse .....	446
9.12.3 Rettighetspreg og domstolsprøving .....	447

## KAPITTEL 10

Tvangshjemler og tvangsbruk i velferdsretten .....	451
10.1 Sosial kontroll og bruk av tvang .....	451
10.1.1 Innledning .....	451
10.1.2 Plan for framstillingen i dette kapitlet .....	452
10.2 Om rettigheter, verneregler og kontrollregler .....	453
10.2.1 Innledning .....	453
10.2.2 Overordnede verdier når interessene til «svake» grupper skal ivaretas .....	454
10.2.3 Verneregler .....	456
10.2.4 Kontrollregler .....	458
10.3 «Skjult tvang» i lovgivningen. Velferdsstatens to ansikter .....	459
10.4 Legalitetsprinsippet som skranke for tvangsbruk. Begrunnelserne for tvangshjemler .....	461
10.4.1 Legalitetsprinsippet .....	461
10.4.2 Begrunnelser for tvangshjemler i velferdslovgivningen .....	461
10.4.3 Oversikt over tvangshjemlene i velferdslovgivningen .....	463
10.5 Menneskerettigheter som beskytter den personlige integritet .....	464
10.5.1 Menneskerettighetenes stilling i norsk rett .....	464
10.5.2 Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen .....	465
10.5.3 FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter .....	470

10.5.4 FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter . . . . .	471
10.5.5 FN-konvensjonen om barns rettigheter . . . . .	471
10.5.6 FN-konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter . . . . .	473
10.5.7 Folkerettslige rekommendasjoner . . . . .	474
<b>10.6 Psykisk helsevernloven . . . . .</b>	<b>475</b>
10.6.1 Den viktigste helseloven som griper inn i borgernes frihet . . . . .	475
10.6.2 Historikk . . . . .	476
10.6.3 Rettskilder . . . . .	477
10.6.4 Lovens alminnelige bestemmelser . . . . .	479
10.6.5 Frivillig psykisk helsevern . . . . .	480
10.6.5.1 Innledning . . . . .	480
10.6.5.2 Frivillig innleggelse uten vilkår . . . . .	480
10.6.5.3 Frivillig innleggelse med vilkår om tilbakehold . . . . .	482
10.6.5.4 Et modifisert konverteringsforbud . . . . .	484
10.6.6 Tvingen observasjon . . . . .	485
10.6.7 Etablering av tvungent psykisk helsevern . . . . .	487
10.6.7.1 Innledning . . . . .	487
10.6.7.2 Grunnvilkåret «alvorlig sinnslidelse» . . . . .	489
10.6.7.3 Minst ett lovfestet tilleggsvilkår må foreligge. Bortfall av samtykkekompetanse . . . . .	491
10.6.7.4 Tvungent psykisk helsevern må framstå som det «minste inngrep» . . . . .	494
10.6.7.5 Faglige og materielle krav ved tvungent psykisk helsevern . . . . .	495
10.6.7.6 Krav om en skjønnsmessig helhetsvurdering . . . . .	496
10.6.7.7 Prosessuelle krav ved etablering av tvungent psykisk helsevern . . . . .	500
10.6.7.8 Pasientens rett til informasjon og rett til individuell plan . . . . .	502
10.6.7.9 Strenge krav til vedtakets utforming og begrunnelse . . . . .	503
10.6.7.10 Kravet om regelmessige kontrollundersøkelser av tvangsinnlagte pasienter . . . . .	503
10.6.8 Kontrollkommisjonens overprøving av vedtak om tvangsbruk . . . . .	503
10.6.9 Tvangsmidler og tvangsbehandling under institusjonsopphold . . . . .	505
10.6.9.1 Innledning . . . . .	505
10.6.9.2 Tvangsmidler . . . . .	506
10.6.9.3 Tvangsbehandling . . . . .	508
10.6.10 Pasienters personlige integritet skal ivaretas . . . . .	511
<b>10.7 Tvangshjemler og tvangsbruk i barnevernet . . . . .</b>	<b>512</b>
10.7.1 Innledning . . . . .	512
10.7.2 Omsorgsovertakelse og fratakelse av foreldreansvaret . . . . .	513
10.7.2.1 Innledning . . . . .	513
10.7.2.2 Vilkår for omsorgsovertakelse . . . . .	514
10.7.2.3 Plasseringsalternativer . . . . .	517
10.7.2.4 Samværsspørsmålene . . . . .	518
10.7.2.5 Fratakelse av foreldreansvaret. Adopsjon etter barnevernloven . . . . .	519
10.7.2.6 Forbud mot å ta barn under barnevernet ut av Norge . . . . .	521
10.7.3 Institusjonspllassering av barn med atferdsvansker . . . . .	522
10.7.4 Tvangspllassering som vern mot menneskehandel . . . . .	525
10.7.4.1 Innledning . . . . .	525

10.7.4.2 Inngrepshjemler mot menneskehandel .....	525
10.7.5 Bruk av tvang i barneverninstitusjoner .....	527
10.8 Tvangshjemler overfor rusmiddelavhengige etter helse- og omsorgstjenesteloven .....	531
10.8.1 Innledning .....	531
10.8.2 Samtykke til tilbakehold – hovedregelen om tvangsbruk .....	534
10.8.3 Tilbakehold i institusjon uten eget samtykke .....	535
10.8.4 Tilbakehold av gravide rusmiddelavhengige .....	537
10.8.5 Bruk av tvang i institusjoner for rusmiddelavhengige .....	539
10.9 Prosessuelle bestemmelser for tvangsvedtak fattet av fylkesnemnder .....	541
10.9.1 Kort om fylkesnemndene .....	541
10.9.2 Fylkesnemndenes myndighetsområde .....	542
10.9.3 Fylkesnemndenes sammensetning og arbeidsmåte .....	543
10.10 Rettslige overprøvingsmuligheter ved tvangsvedtak .....	545
10.10.1 Vedtak om tvangssinnleggelse og retensjon i psykisk helsevern .....	545
10.10.2 Erstatningssøksmål ved feilbehandling av psykisk sykdom .....	546
10.10.3 Rettlig overprøving av fylkesnemndenes vedtak .....	547
10.11 Går samfunnet mot større eller mindre grad av tvangsvurdering? .....	549
 <b>Litteratur, registre mv.</b> .....	553
<b>Forkortelser</b> .....	554
Norske lovforkortelser .....	554
Andre forkortelser .....	555
<b>Lovforarbeider</b> .....	557
Norges offentlige utredninger .....	557
Odelstingspropositioner og andre lovpropositioner .....	559
Innstillinger til Odelstinget og andre lovinnstillinger .....	563
<b>Stortingsdokumenter utenfor lovbehandling</b> .....	564
Stortingsmeldinger .....	564
Stortingspropositioner .....	565
Innstillinger til Stortinget .....	565
<b>Høringsnotater mv.</b> .....	566
<b>Rundskriv fra departementer og direktorater</b> .....	567
<b>Litteratur</b> .....	568
<b>Lovregister</b> .....	578
<b>Konvensjonsregister</b> .....	589
<b>Domsregister</b> .....	591
<b>Stikkord</b> .....	595

# Grunnbegreper og grunnprinsipper i velferdsretten

*Contra principia negantem  
disputari non potest*

(Mot den som benekter grunnsetningen,  
kan det ikke disputeres)

Et grunnleggende prinsipp som  
fastslår nødvendigheten av å ha  
felles utgangspunkt i en diskusjon



## KAPITTEL 1

# Grunnbegreper og grunnprinsipper i velferdsretten

## 1.1 Begrepet velferdsrett

### 1.1.1 Innledning

Velferdsretten omfatter i prinsippet alle rettsregler av betydning for den enkeltes velferd. Her i *Velferdsrett I* skal vi ta opp rettigheter på fem ulike hovedområder: helse- og omsorgstjenester, trygd, økonomisk sosialhjelp, opplæring og arbeid.

Ordet velferd har norrøn opprinnelse og brukes i to betydninger. Den ene vektlegger individuell velvære basert på trygge livsvilkår. Den andre vektlegger organisert virksomhet for å skape trivsel for en gruppe mennesker. Sammensetningen «velferdsstat» betegner en statsdannelse som legger stor vekt på å trygge livsvilkårene for individene.

Velferdsstaten er et barn av det tjuende århundret. Begrepet har særlig sine røtter i Tyskland fra slutten av det nittende århundret og i Storbritannia etter andre verdenskrig. Både Tyskland og Storbritannia ga inspirasjon til utbyggingen av det norske trygdesystemet og andre norske velferdsordninger. I Norge ble begrepet «velferdsstat» trolig brukt første gang under frigjøringsdagene. I hjemmefrontens leder Paal Bergs radiotale 9. mai 1945 uttalte han: «Vi skal få en velferdsstat, med like vilkår for alle.» (Dahl 1999 s. 341)

De norske velferdsordningene ble utviklet gjennom hele det forrige hundreåret og har fått stor betydning for borgerne. Relasjonen mellom borgerne og de offentlige myndighetene har gjennomgått en utvikling fra at borgerne kun ble pålagt plikter, til at de også har fått sterke rettigheter. Framveksten av en nå omfattende og finmasket velferdslovgivning har ført til at den nåværende statsformen omtales

som en *velferdsstat*. Gjennom desentralisering og utvikling av lokale ansvarsområder har også kommunene blitt viktige fordelere av velferdsgoder. Det har gitt opphav til betegnelsen *velferdskommuner*.

Velferdsordningens store betydning i det norske samfunnet kan illustreres med noen tallstørrelser, basert på statistikk fra Statistisk sentralbyrå (Statistisk sentralbyrå 2016 s. 20 og 34). De samlede årlige utgiftene i offentlig forvaltning for 2016 er beregnet til om lag 1550 milliarder kroner, noe som utgjør 50,1 prosent av BNP i samme periode. Det er første gang på mer enn 20 år at utgiftene overstiger halvparten av BNP. Den sterke veksten kan forklares ved at offentlige utgifter de siste årene har økt, mens BNP har avtatt svakt, målt i løpende priser. I offentlig forvaltning er det særlig utgiftene til investeringer, blant annet i vei og jernbane, som har bidratt til utgiftsveksten. Måles utgiftene i relasjon til Fastlands-Norges BNP, der blant annet inntekter fra utvinning av olje og gass er holdt utenom, utgjør de offentlige utgiftene nærmere 60 prosent.

Videre nevnes at rundt en fjerdedel av befolkningen har folketrygdytelser som sin primære inntektskilde. Av befolkningen er ca. en femtedel skoleelever og studenter, og rundt 25 prosent av befolkningen er ansatt i arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav), helse- og omsorgstjenesten, barneverntjenesten og utdanningssystemet. Velferdsordningene kan betraktes som landets største «næring» og er i tillegg en vekstnæringer.

For å illustrere noen av de grunnverdiene som velferdsordningene bygger på, skal vi skissere to diametralt motsatte samfunnssystemer. Beskrivelsen er basert på Kjønstad (2000). Det ene samfunnssystemet er konkurransesamfunnet, hvor den enkelte selv har ansvaret for sin velferd. Det andre er solidaritetssamfunnet, hvor fellesskapet har ansvaret for borgernes velferd. I praksis befinner vi oss mellom disse ytterpunktene, men for å få fram nyansene og mellomvariantene er det viktig å beskrive ytterpunktene først.

### 1.1.2 Konkurransesamfunnet

Det kan hevdes at borgernes produktivitet blir størst når de selv må ta vare på egen helse og skaffe seg utdanning. I tillegg påstår det at produktiviteten blir større hvis den enkelte høster fruktene av egen innsats, og at økte inntekter fører til økte muligheter for større konsum og velferd for den enkelte.

På frikonkurransemarkedet kan den enkelte selge sin arbeidskraft, sine tjenester og sine produkter til høystbydende. Prestasjoner, innsats og kvalitet verdsettes og belønnes. «The economic man» er en tenkt figur som tilstreber å maksimere det øko-

nomiske utbyttet av det vedkommende har å tilby. Økonomen Adam Smith argumenterte for at hvis folk gis anledning til å forfølge egeninteressen, vil resultatet bli best for alle – som om prosessen ledes av en «usynlig hånd» (Eide 1999 s. 77).

På rettens område er det viktig at kontraktsfriheten får dominere. Vanligvis medvirker det til å gi likevekt mellom ytelse og motytelse. Staten må i konkurransesamfunnet føre en liberalistisk politikk og ikke gripe inn med reguleringer for å korrigere resultatene av markedskretenes frie spill.

I et slikt samfunn er det som regel den med best helse og evner som vinner konkurransen i utdanningssystemet, arbeidslivet og andre åpne markeder. De som tilhører denne gruppen borgere, kommer ofte fra ressurssterke familier og omgivelser.

### 1.1.3 Solidaritetssamfunnet

I et samfunn som bygger på solidaritet, er det gruppen eller kollektivet som er viktigst, ikke den enkelte borgeren. Solidaritetstanken kan ha ulike perspektiver, skalaer og nedslagsfelt, fra familien, slekten, nabolaget eller bygda, fagforeningen, kommunens innbyggere eller statens borgere til hele verdens befolkning.

Det som produseres av de enkelte medlemmene i gruppen, blir gruppens eiendom, og fordeles ut fra rettferdsprinsipper. For eksempel kan tildeling skje ut fra den enkeltes behov. Et slagord fra Marx er at «man skal yte etter evne og nyte etter behov».

Solidaritetssamfunnet tar vare på personer med dårlig helse og svake evner på linje med dem som bidrar mest til verdiskapingen. Det fører til at betydelige ressurser går til utsatte grupper. Borgernes innsats drives ikke av å skulle oppnå størst mulig egen velferd, men bygger på en ideologi om humanitet, solidaritet og likeverd. Den kan ha sin bakgrunn i kristen barnehjertighetstenkning, arbeiderbevegelsens kamp for fellesskapet eller bygge på andre ideologier.

### 1.1.4 Mellom konkurransesamfunnet og solidaritetssamfunnet

Det finnes verken et rendyrket konkurransesamfunn eller et rendyrket solidaritets- samfunn, men ulike mellomformer.

I Norge dominerer konkurranseprinsippet i utdanningssystemet og arbeidslivet. For eksempel vil ofte gode prestasjoner belønnes med høy lønn. Vi har imidlertid også regler som gir elever med lærevansker ekstra undervisning, og vi har et regelfestet oppsigelsesvern for arbeidstakere.