

Refusjon i etterbetalt ytelse

16.12.2019 (2019/2187)

Saken gjelder sosialtjenestens rett til refusjon i etterbetalt trygdeytelse til dekning av utlegg «til samme formål og for samme tidsrom» etter sosialtjenesteloven § 26.

Ombudsmannen er kommet til at det er begått flere saksbehandlingsfeil både ved Nav-kontorets refusjonsvedtak og Fylkesmannens klagevedtak. Klagevedtaket er ikke tilstrekkelig begrunnet. Det foreligger videre begrunnet tvil ved om saken ble tilstrekkelig utredet i klageinstansen, og ved om Fylkesmannen har lagt til grunn en korrekt forståelse av vilkårene for refusjon etter sosialtjenesteloven § 26. Fylkesmannen bes vurdere saken på nytt.

Sakens bakgrunn

Nav Y fattet 12. februar 2019 to vedtak om refusjon av sosialstønad i deler av As (heretter klageren) etterbetaling av ung-uført tillegg for perioden 2007 – 2017, jf. sosialtjenesteloven § 26. Av den totale etterbetalingen krevde Nav Y refusjon i kr 125 770. Etter klage ble det ene vedtaket delvis omgjort av Fylkesmannen i Vestland 23. mai 2019. Begrunnelsen for omgjøringen var at klageren ikke hadde fått utbetalt sosialstønad for de månedene det ble krevd refusjon i. For øvrig ble Nav Ys vedtak stadfestet.

Fylkesmannens vedtak ble påklaget til ombudsmannen 29. mai 2019. I klagen ble det blant annet fremholdt at Fylkesmannen hadde lagt til grunn en uriktig forståelse av sosialtjenesteloven § 26. Klageren hevdet blant annet at all stønaden hun har mottatt fra

sosialtjenesten har blitt gitt som hjelp i nødsituasjoner, og som det i henhold til Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv R35-00 ikke kan kreves refusjon for.

Våre undersøkelser

Sakens dokumenter ble innhentet fra Fylkesmannen i Vestland. Etter å ha gjennomgått saksdokumentene fant vi grunn til å undersøke deler av saken.

I brev 5. juli 2019 ba vi Fylkesmannen i Vestland om å gi en nærmere redegjørelse for hvorfor Fylkesmannen vurderte at sosialtjenestens utlegg var til samme formål som etterbetalingen, og ikke gitt som hjelp i nødsituasjoner. Videre ba vi Fylkesmannen om å klargjøre sin forståelse av vilkåret «for samme tidsrom», og om å gi sitt syn på om refusjonskravet var tilstrekkelig dokumentert og begrunnet. Fylkesmannen ble også bedt om å avklare om det ble sendt forhåndsvarsel i saken. Endelig viste vi til konkrete tilfeller i klagerens sak, som vi ba Fylkesmannen om å begrunne nærmere.

Fylkesmannen svarte på undersøkelsen i brev 30. august 2019. I svarbrevet ble det redegjort generelt for forståelsen av sosialtjenesteloven § 26. Det fremgikk blant annet at Fylkesmannens syn på begrensningen i refusjonsadgangen – når stønaden var gitt som hjelp i en nødsituasjon – bare gjelder tilfellene der hjelpen er ytt til det aller mest nødvendige og for noen få dager.

Etter gjennomgangen av Fylkesmannens svarbrev fant vi grunn til å be Fylkesmannen om å utdype enkelte forhold nærmere. Vi ba blant annet om en nærmere redegjørelse for Fylkesmannens forståelse av vilkåret om at refusjonen i etterbetalingen må gjelde for «samme tidsrom» som den økonomiske stønaden ble gitt for. Vi viste også denne gangen til konkrete tilfeller fra klagerens sak, og ba Fylkesmannen begrunne disse nærmere.

I det nye svarbrevet ga Fylkesmannen en utdypende redegjørelse som forespurt, og det ble gitt forklaringer på hvordan Fylkesmannen hadde vurdert de konkrete tilfellene vi tok opp.

Både klageren og Fylkesmannen har i etterkant kommet med merknader i saken.

Det nærmere innholdet av de ovennevnte brevene blir det redegjort for under ombudsmannens syn på saken.

Ombudsmannens syn på saken

1. Innledning og rettslige utgangspunkter

Etter sosialtjenesteloven § 26 kan kommunen kreve refusjon for utbetalt stønad i etterbetalte trygdeytelser. En forutsetning for refusjon er at utbetalt sosialstønad og etterbetalingen det tas refusjon i, er gitt til dekning av «samme formål og for samme tidsrom».

I praksis må vedtak om refusjon fattes innen tre uker fra vedtak om etterbetaling foreligger, jf. folketrygdloven § 22-7. Et vedtak om refusjon er et enkeltvedtak, og forvaltningslovens regler gjelder med de begrensninger som følger av sosialtjenesteloven § 41.

I denne saken fikk klageren etterbetalt ytelse (ung-uført tillegg) for ti år, og det ble krevd refusjon i økonomisk sosialstønad gitt over en periode på sju år. Som følge av det omfattende saksomfanget er ombudsmannens behandling begrenset til deler av refusjonsvedtaket, saksbehandlingen og Fylkesmannens generelle rettsforståelse. I det følgende vil de konkrete tilfellene vi har undersøkt, bare bli gjengitt i den grad det er nødvendig for å illustrere relevante deler av saken.

2. Saksbehandlingen

Ved klagebehandlingen skal Fylkesmannen etter forvaltningsloven § 33 femte ledd, jf. § 17 første ledd, påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Videre plikter Fylkesmannen å begrunne vedtaket i henhold til forvaltningsloven §§ 24 og 25. Begrunnelsen skal bidra til å sikre at parten får tilstrekkelig informasjon til å forstå resultatet i saken, og eventuelt kunne imøtegå grunnlaget for avgjørelsen. Dette er viktig både av hensyn til parten selv og for tilliten til forvaltningen. Kravet til begrunnelse oppfordrer til grundighet i saksbehandlingen, noe som bidrar til å sikre at avgjørelsene blir materielt riktige.

I Fylkesmannens vedtak er det bare en knapp vurdering av om stønadene det ble krevd refusjon for, og etterbetalingen det er krevd refusjon i, er gitt for samme formål. Vurderingen av om ytelsene ble gitt for samme formål, består i hovedsak av en henvisning til en «transaksjonsliste» som var vedlagt Nav-kontorets vedtak. Denne oversikten viste de ulike kategoriene Nav-kontoret hadde gitt økonomisk stønad for, og som det ble krevd refusjon i. Oversikten viste også for hvilket tidsrom Nav hadde krevd refusjon.

Etter Fylkesmannens vurdering fremgikk det av denne oversikten at det ikke var krevd refusjon for noe som kunne karakteriseres som nødsituasjoner. En nærmere vurdering av klagerens anførsler om at stønadene ble gitt i nødsituasjoner, ble imidlertid gitt i Nav-kontorets saksfremlegg til Fylkesmannen. I vedtaket viste Fylkesmannen til denne saksfremstillingen i forbindelse med faktum i saken.

Ombudsmannen har i tidligere saker uttalt at et saksfremlegg fra underinstansen kan godtas som klageorganets begrunnelse, men at det i så fall må fremgå tydelig av vedtaket eller av underretningen til klageren at klageorganet slutter seg til begrunnelsen i saksfremlegget, se ombudsmannens uttalelse 24. oktober 2019 (SOM-2018-4557) med videre henvisninger. Etter ombudsmannens syn burde Fylkesmannen også under egen vurdering av saken, ha presisert at de sluttet seg til Navs saksfremlegg dersom det var tilfellet.

Fylkesmannens vurdering av vilkåret om at sosialstønad det kreves refusjon for, og etterbetalingen det kreves refusjon i, må gjelde «samme tidsrom» er også knapp. Ut over å vise til beløpene som det ble krevd refusjon for, og i hvilken etterbetalingsmåned det ble krevd refusjon, har verken Nav eller Fylkesmannen utdypet sin forståelse av hva som skal anses som «samme tidsrom». Som følge av at Navs praktisering av hvilken måned det ble krevd refusjon i ikke var konsekvent, og at begrunnelsen ikke ga noen holdepunkter for hvilken vurdering som ble foretatt, ba vi Fylkesmannen utdype det nærmere. Dette blir behandlet nedenfor under punkt 3.2.

Ved gjennomgangen av saken herfra ble det avdekket at stønad til rens av inventar etter brann feilaktig var kategorisert som tannlegeutgifter. Dette til tross for at klageren uttrykkelig hadde presisert at utgiften var feil kategorisert, og i tillegg hadde anført at denne stønaden ble gitt som hjelp i en nødsituasjon. Etter ombudsmannens syn er det uheldig at Fylkesmannen ikke avdekket dette forholdet ved klagebehandlingen, men først etter ombudsmannens undersøkelse. Denne feilen innebærer at klageren ikke har fått vurdert anførselen om at det ikke var adgang til å kreve refusjon for denne stønaden.

Fylkesmannen har også erkjent at de ikke kjenner til om Nav-kontoret sendte forhåndsvarsel til klageren i forbindelse med de to refusjonsvedtakene. Det ble imidlertid påpekt at Nav i de fleste vedtak om økonomisk stønad varsler om mulig refusjon i etterbetalinger. Videre peker Fylkesmannen på at manglende varsel uansett ikke har virket inn på vedtaket ettersom klagerens synpunkter senere har blitt tatt i betraktning ved klagebehandlingen av saken.

Etter forvaltningslovens § 16 er hovedregelen at en part skal varsles og gis anledning til å uttale seg, før vedtak treffes. I Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv

R35-00 presiseres det at dette også gjelder for vedtak om refusjon selv om vedkommende har blitt varslet om mulig refusjon i vedtakene om innvilgelse av økonomisk stønad. Det er uheldig at dette tilsynelatende ikke ble gjort, og heller ikke synes å være vurdert av Fylkesmannen ved behandlingen av klagesaken.

3. Vilkårene for refusjon

Vilkårene for refusjon er at den økonomiske stønaden er gitt «for samme formål og for samme tidsrom som den etterbetalte trygdeytelsen». Dette innebærer at det må foretas en konkret vurdering av om formålet med den økonomiske stønaden og etterbetalingen er gitt for samme formål, og at de er sammenfallende i tid.

3.1. Samme formål

Hva som skal anses som «samme formål», er ikke nærmere definert i sosialtjenesteloven. I Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv R35-00 fremgår det blant annet at det må «avklares om den økonomiske stønaden er gitt for å dekke generelle utgifter til livsopphold eller for å dekke særlige utgifter». Det presiseres at refusjon ikke kan kreves for økonomisk stønad gitt som «hjelp i nødssituasjoner».

Hva som skal anses som hjelp i nødssituasjoner, er ikke omtalt nærmere i rundskrivet under merknadene til sosialtjenesteloven § 26, men i tilknytning til § 18 i rundskrivets punkt 4.18.1.6 «Hjelp i en nødssituasjon». Det står at «[m]ed nødssituasjon menes tilfeller der tjenestemottaker ikke har det helt nødvendigste og står kortvarig uten mulighet til å skaffe seg det». Det er presisert at hjelpen skal dekke de nødvendigste utgifter i en kort periode. Som eksempler er det vist til at det gis stønad til «mat, nødvendige artikler til personlig bruk, nødvendige reiseutgifter og til regninger som må betales for å hindre avstengning av nødvendige tjenester som strøm eller lignende».

Flere av vedtakene det ble krevd refusjon for i denne saken, ble gitt til dekning av strømregninger der det var fare for stengning av strøm. I et tilfelle ble det også gitt stønad til dekning av et gjenåpningsbeløp der strømmen var blitt stengt som følge av betalingsmislighold. Det var også krevd refusjon for vedtak til dekning av husleierestanse der det var fare for fravikelse, og dekning av utgifter til rens av inventar etter brann.

I redegjørelsen hit har Fylkesmannen påpekt det utfordrende i at det ikke foreligger et skarpt skille mellom hva som er sosialhjelpsbehov generelt, og hva som er hjelp i nødssituasjoner.

Fylkesmannen har lagt til grunn at begrensingen i adgangen til refusjon i nødhjelpssituasjoner bare gjelder for tilfeller der hjelpen er ytt til det mest nødvendige og for

noen få dager. Videre forklarer Fylkesmannen at de i vurderingen av om de enkelte stønadene ble gitt som hjelp i nødsituasjoner, la vekt på om de ble gitt etter en ordinær behandling av klagernes søknader, og etter ordinære satser.

Både klageren og Fylkesmannen har vist til en e-post til landets fylkesmenn 27. februar 2015 der Arbeids- og velferdsdirektoraret utdypet hvorfor det ikke kan kreves refusjon for økonomisk stønad gitt til hjelp i en nødsituasjon. Etter direktoratets syn kommer hjelp i en nødsituasjon i tillegg til en løpende stønad/ytelse for å avhjelpe et akutt behov. Av den grunn har ikke nødhjelpen samme formål som en løpende stønad/ytelse. Direktoratet synes etter dette å mene at det avgjørende er hvilken situasjon vedkommende befant seg i, og ikke nødvendigvis hvilke varer eller tjenester den økonomiske stønaden ble gitt for.

Fylkesmannen synes imidlertid å ha lagt avgjørende vekt på hvorvidt tjenesten eller varen etter sin karakter kan anses som en utgift som inngår i livsoppholdsbegrepet, og har ved vurderingen av hva som skal anses som nødhjelp lagt til grunn at «begrensningene kun gjelder for de tilfeller hvor hjelp er ytt til det aller mest nødvendige og, for noen få dager». I den etterfølgende forklaringen hit viser Fylkesmannen til at det ved vurderingen ble lagt vekt på at sosialstønadene det ble krevd refusjon for, var gitt etter en ordinær behandling av klagernes søknader og etter ordinære satser. Fylkesmannen presiserte også at det er vanskelig å se rimeligheten av at det kan kreves refusjon for løpende stønad til strøm, men ikke i tilfeller der unnlattelse av å dekke strømregningene har ført til et akutt behov. Etter Fylkesmannens syn vil en slik forståelse føre til en urimelig forskjellsbehandling og stride mot hensynet bak bestemmelsen.

Ombudsmannen deler Fylkesmannens syn om at dekning av regninger for å sikre bosted med nødvendig inventar og strøm, inngår i kjerneområdet for livsoppholdsbegrepet. Dette innebærer at det i utgangspunktet kan kreves refusjon i stønad gitt til disse ytelsene, så fremt formålet med ytelsen etterbetalingen gjelder også er ment å gå til dekning av livsopphold.

I tilfeller der stønaden er gitt til hjelp i nødsituasjoner, kan rundskrivet forstås å sette en skranke for refusjonsadgangen. Det blir da nødvendig å avklare om vedkommende befant seg i en slik situasjon som rundskrivet uttrykkelig unntar for refusjonsadgangen.

Ombudsmannen er enig i det synspunktet direktoratet virker å legge til grunn i den tidlige nevnte e-posten, om at vurderingen tar utgangspunkt i «situasjonen» vedkommende befant seg i. Det kan i denne forbindelse synes som om Fylkesmannen i denne saken har lagt til grunn en for snever forståelse av skranken for å kreve refusjon for ytelse gitt til hjelp i nødsituasjoner, og lagt for mye vekt på at stønadsmottakeren ikke skal få dobbelt ytelse.

Selv om ombudsmannen følger argumentasjonen om det kan virke lite rimelig at det kan kreves refusjon for løpende stønad til strøm, men ikke i tilfeller der brukeren selvfor skyldt har satt seg selv i en nødssituasjon, kan dette ikke tillegges avgjørende vekt. Det vises til at det uttrykkelig er presisert i rundskrivet at årsaken til at vedkommende havner i en nødssituasjon, er uten betydning for retten til nødhjelp. Hvis det åpnes for en adgang til å legge vekt på årsaken til nødssituasjonen ved vurderingen av refusjonskravet, fører det til at Nav-kontoret vil kunne få refundert ytelser fra brukere som venter på etterbetaling fra folketrygden. Overfor andre brukere, eksempelvis lønnsinntakere og mottakere av faste ytelser fra folketrygden, vil Nav-kontoret ikke ha en tilsvarende mulighet til å kreve refusjon. Etter ombudsmannens syn vil det føre til en urimelig forskjellsbehandling av brukere som får utbetalt nødhjelp.

3.2. Samme tidsrom

Hva som skal anses som «for samme tidsrom», er heller ikke nærmere avklart i sosialtjenesteloven. Etter ombudsmannens syn må ordet «for» bety at det ikke er avgjørende at etterbetalingen og sosialstønad er utbetalt i den samme tidsperioden, men at den er betalt for den samme tidsperioden. I rundskrivet fremgår det at denne vurderingen må gjøres konkret, og at hvert enkelt vedtak med stønadsperiode skal ses opp mot tilsvarende periode i etterbetalingen.

Hvis det i enkelte tidsrom er utbetalt mer økonomisk stønad enn det vedkommende vil få etterbetalt i samme periode, presiseres det i rundskrivet at det overskytende sosialstønadsbeløpet ikke kan dekkes inn ved at det overføres til et tidsrom der det er utbetalt mindre økonomisk stønad enn etterbetalingen. Tanken bak denne regelen er at en bruker som i en periode har mottatt mer sosialstønad enn det vedkommende får etterbetalt fra folketrygden, uansett ville hatt et behov for supplerende sosialstønad til livsopphold. Når det ikke foreligger en generell refusjonsadgang etter sosialtjenesteloven, vil en adgang til overføring av stønadsbeløp til andre perioder føre til en urimelig forskjellsbehandling av sosialstønadsmottakere som får etterbetaling fra folketrygden, og de som ikke får det.

Ombudsmannen har tidligere uttalt at det er mest naturlig å forstå uttrykket «samme tidsrom» som «samme måned» når det gjelder økonomisk stønad til dekning av blant annet husleie og strøm, se ombudsmannens årsmelding for 2003 s. 140 (SOMB-2003-37). Unntak fra å legge lengre perioder til grunn, kunne imidlertid ikke utelukkes i tilfeller der refusjonskravet omfattet mange år, og det var praktisk vanskelig å stykke opp tidsrommene så detaljert som i måneder.

Fylkesmannen deler ombudsmannens syn om at det er vanlig å vurdere den samme tidsperiode som samme måned for løpende ytelser. For enkeltregninger derimot mener Fylkesmannen at det til en viss grad er opp til Nav å fastsette hva som er samme tidsrom, da det ikke er grunnlag for å fastslå at lovens bestemmelse om refusjonskrav må relateres til den perioden varen eller tjenesten ble forbrukt eller benyttet. Fylkesmannen har påpekt at det generelt kan være utfordrende å fastslå hva som skal anses som samme tidsrom i forbindelse med strømregninger. Det ble videre påpekt at ikke alle mottar månedlige strømregninger, og at betalingsfristen for nettleie kan være i en annen måned enn for kraftleveransen. Etter Fylkesmannens syn er det også adgang til å fordele strømgjeld med et likt beløp per måned, under henvisning til at det er lov å regne ut snittinntekt i saker om økonomisk stønad.

Ombudsmannen er enig med Fylkesmannen i at Nav-kontoret må fastsette hvilken tidsperiode de økonomiske stønadene er gitt for. Det er imidlertid noe uklart om Fylkesmannen mener at Nav har et fritt skjønn ved denne vurderingen. Selv om vurderingen av samme tidsrom kan være utfordrende ved at det ikke foreligger generelle regler for når og hvordan stønadene skal fastsettes og eventuelt fordeles, kan selve fastsettingen av hvilken periode den økonomiske stønaden gjelder for, vanskelig ses som skjønnsmessig. Etter ombudsmannen syn må den konkrete vurderingen bero på faktiske forhold.

Hvilket prinsipp som skal legges til grunn ved en slik vurdering knyttet til løpende forpliktelser som strøm eller husleie, er ikke uttrykkelig regulert. Det er mulig å tenke seg at refusjonen må skje i etterbetalingen for den måneden strømmen ble forbrukt, da regningen forfalt eller da Nav faktisk utbetalte stønaden.

Fylkesmannen har i klagesaken stadfestet Navs refusjonskrav til dekning av forfalte strømregninger. Gjennomgangen foretatt her viser at det kan synes som at Nav-kontoret har valgt ulike prinsipper når det skal fastslås hva som er «for samme tidsrom» i relasjon til refusjonsadgangen.

I etterbetalingen for juni 2012 ble det krevd refusjon for sosialstønad gitt i vedtak 12. juni 2012. Denne sosialstønaden var ment å dekke en regning med forfall 28. mai 2012, men som i vedtaket er angitt å gjelde perioden 1. mars – 1. mai 2012. I dette tilfellet er det utbetalingen fra Nav som er avgjørende for hvilken måned det tas refusjon i, ikke når strømmen ble forbrukt eller regningen forfalt.

I etterbetalingene for februar og mars 2014 ble det derimot krevd refusjon for sosialstønad innvilget i vedtak 3. mars 2014 til dekning av strømregninger med forfall

hhv. 30. desember 2013 og 30. januar 2014. Her har Fylkesmannen erkjent at det valgt ulik periodiseringsløsning for refusjonskravet de to aktuelle måneder.

Fylkesmannens stadfestelse av refusjon for stønad gitt til dekning av de ovennevnte strømregningene – etter forfall og i samme måned og etterfølgende måned som vedtak om stønad ble fattet – er også inkonsekvent sett hen til Fylkesmannens omgjøring av Navs refusjon i månedene mai, juni og juli 2015. Dette kravet gjaldt refusjon for økonomisk stønad innvilget 9. juni 2015 for et utestående strømkrav i perioden september 2014 – april 2015. Etter Fylkesmannens vurdering kunne ikke dekningen av denne utgiften anses å gjelde for de tre nevnte månedene, og det forhold at Nav kunne krevd refusjon i tilsvarende beløp for andre måneder var ikke av betydning.

De tre eksemplene med refusjon for dekning av forfalte strømregninger viser en lite konsekvent behandling fra Fylkesmannens side hva gjelder tolkningen av vilkåret «samme tidsrom».

Etter ombudsmannens syn er det uheldig at Nav har lagt til grunn ulik forståelse av hva som skal anses som samme tidsrom i relasjon til dekning av den tilsynelatende like tjenesten. Fylkesmannens behandling synes heller ikke å være konsekvent. Denne mangelen medfører at den etterfølgende kontrollen av lovligheten er vanskelig å overprøve, og kan føre til usikkerhet om tilordningen er tilpasset slik at mest mulig refusjon kan kreves. Etter ombudsmannens syn må i det minste spørsmålet om periodisering løses konsekvent i den enkelte sak.

I svarbrevene hit har Fylkesmannen gitt uttrykk for at hensynet til at mottakeren ikke skal motta dobbel ytelse, skal veie tungt i refusjonsvurderingen. Etter ombudsmannens syn er dette mer et grunnleggende hensyn bak selve adgangen til refusjon, som ikke skal påvirke den faktiske vurderingen av hva som skal anses som samme tidsrom.

Hvilke generelle prinsipper som skal anvendes for periodisering av refusjon knyttet til løpende utgiftsdekning som bl.a. strøm, har ikke ombudsmannen grunnlag for å fastslå. Av hensyn til likebehandling kan det være en fordel om det tas stilling til dette f.eks. i Rundskriv R35-00. En kopi av denne uttalelsen sendes Arbeids- og velferdsdirektoratet som bes vurdere om det er grunn til å presisere dette nærmere.

4. Oppsummering

På bakgrunn av det som er gjennomgått over, er ombudsmannen i tvil om saken er blitt tilstrekkelig utredet. Sett hen til den store velferdsmessige betydningen refusjonskravet

har for klageren, ber ombudsmannen om at Fylkesmannen foretar en fornyet behandling av klagerens sak i lys av de synspunktene som fremkommer ovenfor.

Konklusjon

Ombudsmannen er kommet til at det er begått flere saksbehandlingsfeil både ved Nav-kontorets refusjonsvedtak og Fylkesmannens klagevedtak. Klagevedtaket er ikke tilstrekkelig begrunnet. Det foreligger videre begrunnet tvil ved om saken ble tilstrekkelig utredet i klageinstansen, og ved om Fylkesmannen har lagt til grunn en korrekt forståelse av vilkårene for refusjon etter sosialtjenesteloven § 26. Fylkesmannen bes vurdere saken på nytt.

16.12.2019 (2019/2187)