

Krav til søknad om økonomisk sosialhjelp

9.12.2020 (2020/1574)

Saken gjelder spørsmålet om hvilke krav som kan stilles til en søknad om økonomisk sosialhjelp. Klager sendte et brev til Nav der han blant annet skrev at han trengte penger til livsopphold. Brevet ble ikke behandlet av Nav som en søknad om økonomisk sosialhjelp. Fylkesmannen var enig i Navs vurdering av at brevet ikke var å anse som en søknad.

Fylkesmannen begrunnet sin vurdering overfor ombudsmannen med at klagers brev var gitt tittelen «Kjære Nav...» og at det ikke konkretiserte hva han trengte sosialhjelp til og fra hvilket tidspunkt. I tillegg hadde klager tidligere fått veiledning om hvordan en skulle gå frem for å søke om økonomisk sosialhjelp.

Ombudsmannen er kommet til at klagers brev burde blitt fulgt opp som en søknad. Det kan ikke stilles for strenge krav til innholdet i en henvendelse før det anses som en søknad. Klager hadde gitt uttrykk for et hjelpebehov. Navs skjerpede veiledningsplikt i sosialtjenestesaker innebærer at det i dette tilfellet ikke var tilstrekkelig å sende et generelt veiledningsbrev.

Fylkesmannen bes behandle saken om søknadsdato på nytt. Fylkesmannen bes merke seg ombudsmannens syn og ta dette i betraktning i fremtidige saker om økonomisk sosialhjelp.

Sakens bakgrunn

A (heretter klager) klaget til ombudsmannen 14. april 2020 over Fylkesmannen i Troms og Finnmarks vedtak 17. mars 2020. I vedtaket opprettholdt Fylkesmannen Navs vedtak om økonomisk sosialhjelp, mens deler av vedtaket ble henvist til Nav for ny behandling. Fylkesmannen behandlet blant annet spørsmålet om søknadsdato, og la i vedtaket til grunn at klager hadde søkt om sosialhjelp 7. oktober 2019 og ikke 8. august 2019. Fylkesmannen pekte i vedtaket på at det ikke er et krav om at søknad om økonomisk sosialhjelp fremsettes ved hjelp av et søknadsskjema, men at klagers brev 8. august 2019 ikke var en søknad. Dette ble begrunnet med at brevet hadde overskriften «Kjære Nav...» og at han skrev at han hadde brukt opp pengene sine, trengte penger til livsopphold og at kr. 20 000 var nok. Fylkesmannen mente videre at Nav ikke var skyld i at det tok tid før klager sendte en ny søknad til Nav.

I klagen til ombudsmannen skrev klageren at han mente han søkte om sosialhjelp da han 8. august 2019 sendte et brev til Nav-kontoret. Han hadde skrevet at pengene hans var brukt opp og at han trengte penger til livsopphold og derfor burde Nav-kontoret oppfattet dette som en søknad. Henvendelsen ble i stedet besvart med et brev med generell veiledning om økonomisk sosialhjelp 16. august 2019. Brevet informerte om hvilke opplysninger som var nødvendige å ha med i en søknad, og det ble vist til Navs søknadsskjema.

Våre undersøkelser

Vi innhentet sakens dokumenter fra Fylkesmannen. Det er kun de delene av Fylkesmannens avgjørelse som stadfestet Navs vedtak som ble vurdert her. Etter en gjennomgang av saksdokumentene besluttet vi å undersøke nærmere spørsmålet om søknadsdato.

I brev 3. juli 2020 ba vi Fylkesmannen redegjøre for hvorfor klagers brev 8. august 2019 ikke var å anse som en søknad om stønad til livsopphold. Vi ba også om Fylkesmannens vurdering av om Nav i tilstrekkelig grad hadde foretatt en individuell vurdering ved identifisering av søknaden.

Fylkesmannen svarte 27. august 2020. Innledningsvis opplyste Fylkesmannen at det ikke er et krav om at søknad om økonomisk stønad må fremsettes på et søknadsskjema, men at ikke alle henvendelser til et Nav-kontor angående økonomisk sosialhjelp vil anses som en søknad om økonomisk stønad. Fylkesmannen trakk her frem ordlyden i henvendelsen, hvor konkret henvendelsen er, samt hvor kjent bruker er med søknad om økonomisk sosialhjelp som relevante momenter.

I denne konkrete saken hadde klager tidligere fått veiledning fra Nav-kontoret om hvordan han skulle gå frem for å fremsette en søknad om økonomisk sosialhjelp. Fylkesmannen mente derfor at klager var kjent med hva som kreves. Videre ga ikke overskriften «Kjære Nav ...» inntrykk av at det dreide seg om en søknad om økonomisk stønad. Selv om klager hadde skrevet at han trengte penger til livsopphold, hadde han ikke opplyst nærmere om hva han trengte penger til og fra hvilket tidspunkt. Fylkesmannen mente derfor at henvendelsen ikke var konkret nok til å anses som en søknad.

Nav hadde etter Fylkesmannens syn i tilstrekkelig grad foretatt en individuell vurdering av klagers henvendelse 8. august 2019 ved å sende et veiledningsbrev til klager 16. august 2019.

Klager fikk oversendt svaret fra Fylkesmannen for eventuelle merknader.

Ombudsmannens syn på saken

Spørsmålene for ombudsmannen er hvilke krav som kan stilles til en søknad om økonomisk sosialhjelp, herunder om brevet 8. august 2019 skulle anses som en søknad og dermed bli fulgt opp på en annen måte.

Etter sosialtjenesteloven § 18 har de som «ikke kan sørge for sitt livsopphold» krav på økonomisk stønad. Lovteksten sier ikke noe uttrykkelig om hvordan en søknad om økonomisk sosialhjelp kan eller skal settes frem. Formålet med loven er blant annet å bidra til «sosial og økonomisk trygghet», jf. sosialtjenesteloven § 1. Av Arbeids- og velferdsetatens rundskriv til sosialtjenesteloven, R35-00, punkt 4.18.1, fremgår det at hovedprinsippet for behandling av søknad om økonomisk stønad er at «det skal foretas konkrete og individuelle vurderinger av hjelpebehov, stønadsbeløp og stønadsform». Videre er det presisert at det gjelder et krav om individuelle vurderinger under hele prosessen, også ved identifisering av søknader.

Sosialtjenesteloven § 43 regulerer innhenting av opplysninger. Opplysninger skal så langt som mulig «innhentes i samarbeid med tjenestemottaker», jf. første ledd. Av rundskrivet punkt 5.43.1 fremgår det at «Nav-kontoret har etter denne bestemmelsen en skjerpet plikt til å bistå tjenestemottaker ... i forhold til det som gjelder for resten av forvaltningen» og at «[d]ette er begrunnet i at loven gjelder for de vanskeligst stilte, og at det ovenfor denne gruppen gjelder en utvidet hjelpeplikt».

Nav har i tillegg en utvidet veiledningsplikt, se sosialtjenesteloven § 17. Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen at denne veiledningsplikten supplerer veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11 og at plikten går lenger fordi siktemålet er å bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Arbeids- og velferdsdirektoratet har i en uttalelse 7. juni 2017 pekt på at denne plikten blant annet innebærer at Nav-kontorene skal bistå brukeren i å nedtegne søknader og identifisere hjelpebehov.

Ombudsmannen er enig i at ikke alle henvendelser om økonomisk sosialhjelp kan forstås som eller skal behandles som søknader. Terskelen for å behandle vage søknader må imidlertid ikke være høy. Sosialtjenesteloven stiller ingen lovbestemte krav til hvordan en søknad skal settes frem, og dette må ses i sammenheng med at loven skal ivareta behovene for de personene som er vanskeligst stilte. Dersom terskelen settes for høyt, er det fare for at henvendelser som dreier seg om et reelt behov for bistand ikke fanges opp og blir realitetsbehandlet.

Nav-kontorene mottar mange henvendelser og har ofte god kjennskap til personene som henvender seg til dem, og vil derfor være godt i stand til å gjøre en riktig vurdering av om henvendelsen skal forstås som en søknad. På den annen side kan de som henvender seg til Nav ha varierende evne til å få frem hva de trenger hjelp til. At det skal foretas individuelle

vurderinger, også ved identifisering av søknader, innebærer at Nav skal og må ta i betraktning hvem som er avsender.

Nav har utvilsomt behov for konkrete opplysninger om utgifter og inntekter for å kunne vurdere hvorvidt bruker har behov for økonomisk stønad, og eventuelt hvor mye. At en henvendelse ikke inneholder slike opplysninger, er klart nok ikke i seg selv grunn til ikke å anse henvendelsen som en søknad. Nav må i stedet veilede den som henvender seg slik at det blir avklart hvordan henvendelsen er å forstå og bistå i innhenting av nødvendige opplysninger. Slik vil brukeren få en mulighet til å utdype behovet for stønad, i motsetning til generell veiledning hvor det er opp til brukeren å ta kontakt med Nav på nytt. Det vises til omtalen av sosialtjenesteloven § 17 og § 43 over.

Manglende oppfølging kan medføre risiko for manglende rettssikkerhet for brukerne. I denne sammenheng har ombudsmannen merket seg at Kommunerevisjonen i Oslo har pekt på det samme, se rapport 2/2019 om tilgjengeligheten til sosiale tjenester i Nav.

Både Nav og Fylkesmannen har lagt til grunn at klagers henvendelse ikke var konkret nok til at det kunne være en søknad. Ombudsmannen mener at klager ved å skrive at pengene hans er brukt opp, uttrykker et konkret behov for økonomisk bistand. At klager selv brukte begrepet «livsopphold» taler videre for at det gjelder dekning av utgifter som er ment å dekkes etter sosialtjenesteloven § 18.

Etter ombudsmannen syn kan ikke det at brevet var gitt overskriften «Kjære Nav» tillegges vekt ved vurderingen av om brevet skulle forstås som en søknad. Det avgjørende må være brevets innhold, og om det ellers fremgår hva henvendelsen gjelder. Selv om klager i dette tilfellet har en særegen skrivestil, er det etter ombudsmannens syn tydelig at han uttrykte et behov for økonomisk stønad til livsopphold som burde blitt fulgt opp. Ombudsmannen kan ikke se at det har kommet frem opplysninger i saken, heller ikke i Fylkesmannens svar, som skulle tale for at det var tilstrekkelig å sende klageren et generelt veiledningsbrev uten at det ble kartlagt hans hjelpebehov, og det var opp til klager å selv sende en ny søknad.

Konklusjon

Ombudsmannen er kommet til at klagers brev 8. august 2019 burde blitt fulgt opp som en søknad om økonomisk stønad til livsopphold, og at Fylkesmannen uriktig har stadfestet Navs vedtak på dette punktet. Klagers henvendelse anga et hjelpebehov, og med Nav skjerpede veiledningsplikt i sosialtjenestesaker var det ikke tilstrekkelig å sende ham et generelt veiledningsbrev.

Fylkesmannen bes merke seg ombudsmannens syn og ta dette i betraktning i fremtidige saker om økonomisk sosialhjelp.

Klager har fått utbetalt økonomisk sosialhjelp etter hans nye søknad fra 7. oktober 2019. Ombudsmannen har ikke vurdert hvorvidt vilkårene for å tilstå økonomisk sosialhjelp var oppfylt fra 8. august 2019. Fylkesmannen bes vurdere saken om søknadsdato på nytt og orientere når en slik ny vurdering er foretatt. Tilbakemelding bes gitt innen 1. februar 2021.

9.12.2020 (2020/1574)