

# Fylkesmannens saksbehandling – økonomisk sosialhjelp

22.12.2020 (2020/1078)

**Saken gjelder avslag på økonomisk stønad til livsopphold.**

**Ombudsmannen er kommet til at saksbehandlingen sett under ett ikke er i samsvar med det som etter forvaltningsloven kreves for en forsvarlig saksbehandling. Begrunnelsene i saken har vært mangelfulle, noe som gjør at ombudsmannen mener det foreligger begrunnet tvil, jf. sivilombudsmannsloven § 10 annet ledd, om det er foretatt en tilstrekkelig individuell vurdering av klagerens helhetlige situasjon.**

**På denne bakgrunn bes Fylkesmannen om å behandle klagen på nytt, og å merke seg ombudsmannens påpekninger til fremtidige saker.**

## **Sakens bakgrunn**

A søkte 18. november 2019 om økonomisk stønad i form av lån til kjøp av bruktbil. Søknaden ble avslått av Nav X 2. desember 2019. Begrunnelsen var at klageren ikke hadde evne til å betjene lånet uten å misligholde et annet lån. Videre viste Nav-kontoret til at klageren gjennomgående har for høye utgifter, og hun ble bedt om å vurdere å flytte til mer sentrale strøk for å redusere transportkostnadene sine. Klageren ble videre informert om muligheten til å søke kommunen om TT-kort.

I klagen over vedtaket ba klageren om at søknaden ble behandlet som en søknad om økonomisk stønad i form av bidrag, under henvisning til at Nav-kontoret la til grunn at hun ikke hadde betalingsevne til et lån. Klageren ga videre en utdypende forklaring om at behovet for bil var medisinsk begrunnet. Hun forklarte også at de foreslåtte løsningene med TT-kort og flytting ikke var aktuelle for henne. Når det gjaldt flyttingen, pekte hun på at det neppe vil føre til reduserte utgifter samlet sett. Vedlagt klagen var en legeerklæring om behovet for bil av medisinske grunner, og en legeerklæring som forklarer at hun bosatte seg der hun bor nå etter at hun ble

truet og utsatt for vold av en psykisk og fysisk utagerende nabo. Nav-kontoret vurderte klagen, men mente at det ikke hadde kommet frem opplysninger som endret den tidligere vurderingen.

Fylkesmannen i Oslo og Viken opprettholdt 2. mars 2020 avslaget fra Nav-kontoret.

Fylkesmannen synes å ha lagt vekt på at klageren ikke hadde søkt om TT-kort eller trygdebil. Det ble også påpekt at hun selv har valgt å bosette seg usentralt, og at det er hennes eget valg om hun fortsetter å bo der.

Ved klage 5. mars 2020 ble saken brakt inn for ombudsmannen. Klageren fremholdt at Nav-kontorets/Fylkesmannen i Oslo og Vikens vedtak er uriktige, og at det er gjort saksbehandlingsfeil. Fylkesmannen skal ha sett bort fra dokumenterte utgifter, og bare lagt oversikten fra Nav-kontoret til grunn. Videre reagerte hun sterkt på Fylkesmannens utsagn om hennes behov for bopel ut fra sin konkrete helsesituasjon, og ut fra merkostnadene en bopel i sentrale strøk medfører. Klageren mener også at det er fåfengt å søke om TT-kort og trygdebil. Hun viste til at behandlingstiden for TT-kort i kommunen er svært lang, og at et TT-kort uansett ikke vil dekke behovet hennes. Videre viste hun til at hun tidligere har søkt om trygdebil og mottatt avslag, og at de nye reglene om trygdebil innebærer at hun neppe vil få det innvilget.

## Våre undersøkelser

Vi ba Fylkesmannen om å redegjøre nærmere for hvordan vurderingene etter sosialtjenesteloven § 18 om stønad til livsopphold skal foretas, også adgangen til å avslå stønadskravet uten å vurdere klagerens konkrete situasjon nærmere fordi klageren ikke har gjort gjeldende andre økonomiske rettigheter.

Videre ba vi Fylkesmannen om å redegjøre nærmere for den saksutredningen som var gjort da det ble stilt krav om at hun først måtte søke om stønad til trygdebil etter folketrygdløven. Endringen av bilstønadsforskriften fra og med 2015 medførte at brukere som bare har behov for bil til bedring av situasjonen i dagliglivet til forskjell fra bruk i jobb, ikke lenger kan motta bilstøtte. Vi ba også om Fylkesmannens syn på om begrunnelsen i vedtaket er tilstrekkelig utfyllende sett hen til klagerens konkrete anførsler om TT-kort og valg av bosted.

I svarbrevet skrev Fylkesmannen at argumentasjonen knyttet til bruk av TT-kort og kostnadsfordelene ved å fortsette å bo usentralt, ikke var avgjørende for stadfestelsen av Nav-kontorets avslag. Fylkesmannen fremholdt at avslaget ble opprettholdt fordi klageren har økonomisk overskudd i forhold til sosialhjelpsnormen, og at hun har mulighet til å spare til bruktbil av egne midler. Fylkesmannens svar for øvrig er søkt innarbeidet nedenfor.

## Ombudsmannens syn på saken

### 1. Rettslig utgangspunkt

Sosialtjenesteloven gir i kapittel 4 regler for individuelle tjenester, herunder § 18 om stønad til livsopphold og § 19 om stønad i særlige tilfeller. Bestemmelsene må tolkes i samsvar med

lovens formål om blant annet å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet og å bidra til likeverd, jf. § 1.

Etter § 18 første ledd har «de som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter», rett til økonomisk hjelp. Formuleringen tydeliggjør at retten til økonomisk sosialstønad er subsidiær, og at retten først inntreer når det ikke er andre aktuelle muligheter til selvforsørgelse. Bestemmelsens annet ledd gir videre anvisning på at stønaden «bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen.»

Hvorvidt søkeren har rett til økonomisk stønad, beror på en konkret og individuell vurdering av personens helhetlige situasjon. Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet et rundskriv til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, omtalt som R35-00. Rundskrivet redegjør for direktoratets forståelse av begrepet «livsopphold», og gir nærmere retningslinjer for hvordan ulike stønadsbehov skal behandles. Om stønad til bilhold heter det:

«Utgifter til bilhold ligger normalt utenfor livsoppholdet. Folketrygden har egne stønadsordninger knyttet til nødvendig bilhold. Hvis tjenestemottaker eier en bil av nøktern standard, og ikke har rett til slik støtte, eller støtten ikke er tilstrekkelig, og bruk av bil er av særlig stor betydning for vedkommende, kan imidlertid utgifter til bil medregnes i stønadsberegningen. Dette kan for eksempel skyldes helsemessige forhold, barn og unges situasjon eller fravær av alternative transportmuligheter.»

Etter ombudsmannens syn følger det av sosialtjenesteloven § 18 sammenholdt med rundskrivet, at det er en viss adgang til at stønad til bilhold kan inngå i livsoppholdet. Adgangen synes imidlertid å være ganske snever, og må følge av en konkret og individuell vurdering av søkerens helhetlige situasjon.

Etter bilstønadsforskriften fastsatt med hjemmel i folketrygdloven § 10-7, gis det nå bare bilstønad til brukere som oppfyller vilkårene i folketrygdloven § 10-5 om stønad til bedring av funksjonsevnen i arbeidslivet, og ikke lenger etter § 10-6 om lignende stønadsformål i dagliglivet, se bilstønadsforskriften § 5. Endringen var en følge av forslag i statsbudsjettet for 2015, Prop. 1 S 2014–2015 Arbeids- og sosialdepartementet, og førte med andre ord til at brukere som bare har behov for bil til bedring av dagliglivet, ikke lenger kan motta bilstøtte etter folketrygdloven. Rundskrivet til sosialtjenesteloven er imidlertid ikke blitt oppdatert etter endringene i bilstønadsforskriften i 2015. Det kan dermed være uklart hvilken betydning endringen har for stønader til utgifter til kjøp av bil etter sosialtjenesteloven § 18. For at brukere med behov for stønad til bil skal få bedre og mer dekkende informasjon vil det være en fordel at det tas stilling til dette i rundskrivet. En kopi av denne uttalelsen sendes Arbeids- og velferdsdirektoratet som vi vil be vurdere om det er grunn til å oppdatere rundskrivet på dette punktet.

## 2. Utgifter til bilhold – saksbehandlingen

Fylkesmannens myndighet i klagesaker etter sosialtjenesteloven følger av sosialtjenesteloven § 48. Av bestemmelsens første ledd første punktum fremgår det at Fylkesmannen «kan prøve alle sider av vedtaket». I alminnelighet vil Fylkesmannen ikke bare «kunne», men også ha en plikt til å

prøve saken så langt det i det konkrete tilfellet er nødvendig. Det gjelder både sakens rettslige, faktiske og skjønnsmessige sider. Når det gjelder prøvingen av det frie skjønn, kan Fylkesmannen likevel bare endre vedtaket når skjønnnet er «åpenbart urimelig» jf. bestemmelsens første ledd annet punktum..

Sosialtjenesteloven § 41 regulerer forholdet mellom sosialtjenesteloven og forvaltningsloven, og bestemmer at forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i sosialtjenesteloven. Fylkesmannen skal derfor påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 33 femte ledd, jf. § 17 første ledd. Videre plikter Fylkesmannen å begrunne vedtaket i henhold til forvaltningsloven §§ 24 og 25. Begrunnelsen skal 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.

Gjennomgangen av saken har ikke gitt et klart bilde av hvilket grunnlag klagerens søknad ble avslått på.

Nav-kontoret synes å ha avslått søknaden om stønad til kjøp av bil først og fremst under henvisning til at klageren, som mottar en uførepensjon, måtte anses å ha økonomi til å sette av midler til kjøp av bil. Det ble også påpekt at Nav-kontoret ikke kunne gi lån i en situasjon der hun selv sa hun ikke kom til å klare å betjene det. Nav-kontoret viste også til ordningen med TT-kort, og til muligheten til å flytte til et mer sentralt område for å redusere de store utgiftene hun har til transport.

På bakgrunn av avslaget endret klageren søknaden til å be om å få støtten i form av bidrag og ikke som lån. Nav-kontoret vurderte klagen, men kom til at det ikke hadde kommet frem opplysninger som endret den tidligere vurderingen.

I Fylkesmannens vedtak fremgår det at de har merket seg at klageren har endret søknaden til stønad i form av bidrag og ikke lån, uten å gå nærmere inn på om det har noen betydning for saken. Fylkesmannen peker på at klageren har valgt å bosette seg usentralt, og at det blir hennes eget ansvar dersom hun vil fortsette å bo der. Det vises til at klageren ikke hadde søkt om TT-kort og dokumentert at hun har fått avslag, Hun hadde heller ikke undersøkt om det finnes butikker som kan levere varer hjem til henne, og om hun kan ha rett til praktisk bistand fra kommunen til handling. Fylkesmannen skrev videre at klageren også kunne undersøke muligheten til å kjøpe bruktbil på avbetaling, selv om hun ikke får lån i bank.

Fylkesmannen synes i tillegg å ha lagt til grunn andre avslagsgrunner enn Nav-kontoret. Under henvisning til rundskrivet punkt 4.18.2.41 Bilhold, skrev Fylkesmannen at utgifter til bilhold ikke er en pliktmessig ytelse etter sosialtjenesteloven § 18, uansett om stønaden innvilges som lån eller som bidrag. Det het videre at grunnen var at folketrygden har egne stønadsordninger til nødvendig bilhold, og at «klageren må derfor først søke NAV Trygd om stønad til trygdebil.» Fylkesmannen mente dette var en del av det rettslige grunnlaget for å opprettholde avslaget på klagerens søknad.

Fylkesmannen la dessuten til grunn at «klageren har overskudd på kr 4 145 per måned og dermed har mulighet til å spare litt hver måned til kjøp av bruktbil». At klageren etter Fylkesmannens syn hadde økonomi til å sette til side midler til kjøp av bil, synes å ha vært avgjørende for stadfestelsen av Navs avslag, men uten at klagerens innvendinger mot den økonomiske beregningen kommenteres.

Til spørsmålet herfra om betydningen av at bilstønadsforskriften var blitt endret med den følge at klageren etter folketrygdloven og forskriften ikke vil ha rett til en slik ytelse, svarte Fylkesmannen:

«Fylkesmannen har ingen myndighet eller kompetanse når det gjelder folketrygdloven og er heller ikke kjent med denne endringen. Denne endringen har derfor ikke hatt noen betydning for vår vurdering i denne saken. Det er heller ikke kommet noen føringer som pålegger kommunene å yte stønad til en bilordning som staten har gått bort fra og som er bestemt av politiske myndigheter.

NAV [X] har opplyst at klageren har søkt om trygdebil og fått avslag. Hun har klaget på avslaget, men NAV [X] kjenner ikke til om klagen er behandlet.»

Selv om Fylkesmannen ikke behandler saker etter folketrygdloven, kan utredningsplikten og sosialtjenestelovens subsidiære karakter, innebære et ansvar for å undersøke om søkeren kan ha rett til en ytelse fra folketrygden. Det vil særlig være tilfelle når sosialtjenesten stiller krav om eller bruker som avslagsgrunn, at søkeren må benytte seg av muligheten til å søke om en bestemt ytelse fra folketrygden. I slike tilfeller vil det kunne være nødvendig at Fylkesmannen foretar enkelte undersøkelser. Et avslag på stønad til livsopphold under henvisning til at søkeren ikke har søkt om en ytelse som hun nokså åpenbart ikke har rett til, vil ikke være rettslig holdbar. Fylkesmannen har i svarbrevet hit forklart at det ikke var avgjørende for avslaget at klageren ikke hadde søkt om trygdebil. Ombudsmannen går derfor ikke nærmere inn på dette.

Fylkesmannen erkjente at begrunnelsen i vedtaket kunne vært grundigere når det gjaldt klagerens anførsler om TT-kort og valg av bosted. I svarbrevet hit forklarte Fylkesmannen imidlertid at erklæringene fra legen som var knyttet til bosted, var sett og vurdert uten at de var avgjørende for konklusjonen i vedtaket.

Som følge av henvendelsene herfra, har Fylkesmannen gjort en grundigere vurdering av saken. Saksbehandlingen av søknaden og klagen fremstår imidlertid – sett under ett – etter ombudsmannens syn som mangelfull. Det er ikke tilstrekkelig at Fylkesmannen forklarer hvilket grunnlag avslaget bygget på i svarbrevet hit, eller å fremholde at det er foretatt tilstrekkelige vurderinger av klagerens anførsler. Vurderingene må også fremgå av begrunnelsen.

Ombudsmannen har ikke tilstrekkelig grunnlag for å si at saksbehandlingen og skjønnsutøvelsen i saken tilsier at avslagsvedtaket er ugyldig eller «klart urimelig», se sivilombudsmannsloven § 10 annet ledd. Etter ombudsmannens syn, er det imidlertid en mangel ved vedtaket at flere av klagerens anførsler ikke er drøftet. Det kan i tillegg settes spørsmålstegn ved enkelte av de momenter som er trukket fram i begrunnelsen. Når de vurderingene som er gjort av klagerens anførsler heller ikke er utdypet i tilstrekkelig grad i svarbrevet hit, er ombudsmannen kommet til

at det foreligger «begrunnet tvil», jf. sivilombudsmannsloven § 10 annet ledd, om Fylkesmannen har foretatt en tilstrekkelig konkret og individuell vurdering av klagerens helhetlige situasjon.

## Konklusjon

Ombudsmannen er kommet til at saksbehandlingen sett under ett ikke er i samsvar med de kravene som stilles etter forvaltningslovens regler. Begrunnelsene i saken har vært mangelfulle. Flere anførsler er ikke drøftet. Det kan settes spørsmåltegn ved momenter som er trukket frem. De vurderingene som er gjort av klagerens anførsler, er heller ikke utdypet i tilstrekkelig grad i svarene til ombudsmannen. Dette gjør at ombudsmannen samlet sett mener det foreligger begrunnet tvil om det er foretatt en tilstrekkelig konkret og individuell vurdering av klagerens helhetlige situasjon.

På denne bakgrunn bes Fylkesmannen om å behandle klagen på nytt, og merke seg ombudsmannens påpekninger til fremtidige saker.

22.12.2020 (2020/1078)