

# Økonomisk sosialhjelp – saksbehandlingen

29.4.2021 (2020/3242)

**Klagen til ombudsmannen gjelder avslag på økonomisk sosialhjelp til medisiner, boliglån, fellesutgifter, strøm, forsikring, telefonregning og utgifter til søknad om norsk statsborgerskap.**

**Ombudsmannen er kommet til at det er mangler ved Fylkesmannens behandling av sakene. Sakene er ikke på alle punkter blitt godt nok opplyst under klagebehandlingen. Det er vanskelig å se at Fylkesmannen hadde grunnlag for å foreta en konkret og individuell vurdering av om stønadsbehovet ut fra klagerens helhetlige situasjon. Ombudsmannen mener derfor at det kan foreligge begrunnet tvil ved resultatet i sakene. Statsforvalteren bes behandle klagerens saker på nytt, og orientere ombudsmannen om utfallet.**

## **Sakens bakgrunn**

A (heretter klageren) mottar uføretrygd og har en rekke ganger søkt om økonomisk sosialhjelp ved Nav Z. Klagerens behov for økonomisk sosialhjelp synes i stor grad å skyldes utgifter til medisiner. Flere av vedtakene er blitt klaget til Fylkesmannen (nå Statsforvalteren) i Oslo og Viken.

I klage 18. august 2020 ble Fylkesmannens tre vedtak fra juli 2020, brakt inn for ombudsmannen. Vedtakene, som er gjort etter sosialtjenesteloven §§ 18 og 19, gjelder avslag på økonomisk stønad til utgifter til søknad om norsk statsborgerskap, medisiner, boliglån, fellesutgifter, strøm, forsikring og telefonregning mv.

## **Våre undersøkelser**

Etter å ha gjennomgått klagen sammen med innhentede saksdokumenter fant vi grunn til å undersøke saken med Fylkesmannen.

I brev 29. september 2020 ba vi Fylkesmannen redegjøre nærmere for vurderingen av om enkelte av klagerens utgifter skulle inngå i livsoppholdet. Vi stilte også flere spørsmål om saksbehandlingen, blant annet om sakene etter Fylkesmannens syn var tilstrekkelig opplyst ved klagebehandlingen, og om hensynet til kontradiksjon var ivaretatt.

Til saken om dekning av utgifter til norsk statsborgerskap ba vi Fylkesmannen svare på

- om det var foretatt en konkret og individuell vurdering av klagerens situasjon slik Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv, R35-00, foreskriver
- om klageren selv må legge av midler til søknaden til tross for at en senere beregning av livsoppholdet viste at han ikke hadde overskudd i sin økonomi.

Til sakene om dekning av utgifter til medisiner, boliglån, fellesutgifter, strøm, forsikring og telefonregning mv. ba vi Fylkesmannen redegjøre nærmere for blant annet

- hvordan beregningen av stønadssummen ble foretatt i saken som gjaldt medisinske utgifter
- en oppklaring av hvilke utgifter som var blitt godkjent og om de resterende utgiftene var for medisiner som ble dekket av frikortet
- om betydningen av at utgifter sto oppført i den økonomiske oversikten uten at den var medregnet i totalsummen for godkjente utgifter.

Fylkesmannen svarte på ombudsmannens spørsmål i brev 21. oktober 2020, og svarene ble sendt til klageren for merknader. Etter å ha vurdert Fylkesmannens svar sammen med klagerens merknader stilte vi Fylkesmannen noen oppfølgingsspørsmål i brev 30. november 2020. Vi ba Fylkesmannen

- oppklare om de hadde tatt hensyn til legeerklæringene som ble nevnt i Navs vedtak, og eventuelt hvilken betydning det har hatt for den resterende klagebehandlingen. Spørsmålet var foranlediget av at Fylkesmannen ikke kunne se at klageren hadde dokumentert behovet for et stort forbruk av reseptfrie medikamenter.
- utdype vurderingen om at klageren hadde fått tilstrekkelig med råd og veiledning når det gjaldt gjeld generelt og avdrag på boliglån, herunder ba vi om å få oversendt vedtakene det ble vist til i svarbrevet
- gi sitt syn på om kravene til begrunnelse var oppfylt i de nevnte sakene ettersom det ikke var besvart i Fylkesmannens tidligere svar til ombudsmannen.

Statsforvalteren svarte 14. januar 2021. Svarene fra Fylkesmannen/Statsforvalteren vil bli gjengitt nedenfor under ombudsmannens syn på saken.

Klagen gjelder Oslo kommune (Nav Z), og er derfor behandlet av setteombudsmannen. Stortinget har bestemt at sivilombudsmann Hanne Harlem i sin nåværende oppnevningsperiode – til 31. desember 2021 – er inhabil til å behandle alle slike saker. For samme periode har Stortinget valgt undertegnede som fast setteombudsmann.

# Ombudsmannens syn på saken

Spørsmålet for ombudsmannen gjelder Fylkesmannens saksbehandling ved vurderingen av konkrete spørsmål knyttet til sosialtjenesteloven §§ 18 og 19.

## 1. Innledning og rettslige utgangspunkter

Sosialtjenesteloven gir i kapittel 4 regler for individuelle tjenester, herunder § 18 om stønad til livsopphold og § 19 om stønad i særlige tilfeller. Det er etter § 18 «de som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter», som har rett til økonomisk hjelp. Formuleringen viser at retten til økonomisk sosialstønad er subsidiær, og at retten først inntreer når det ikke finnes andre aktuelle muligheter til selvforsørgelse. Paragrafens annet ledd gir videre anvisning på at stønaden «bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen». Det må foretas en konkret og individuell vurdering av om søkeren har behov for stønad.

I saker om økonomisk stønad gjelder forvaltningsloven med de særregler som er fastsatt i sosialtjenesteloven, jf. sosialtjenesteloven § 41. Som klageinstans kan statsforvalteren prøve alle sider av saken og plikter å ta stilling til synspunkter som klageren kommer med, jf. forvaltningsloven § 34 annet ledd første og annet punktum. I klagesaker etter sosialtjenesteloven kan statsforvalteren likevel ikke overprøve kommunens utøving av fritt skjønn, jf. sosialtjenesteloven § 48 første ledd. Denne begrensningen kan få betydning ved klager over vedtak etter sosialtjenesteloven § 19. Som klageinstans skal statsforvalteren påse at saken er så godt opplyst som mulig før klagesaken blir avgjort, jf. forvaltningsloven § 33 femte ledd. Vedtaket skal begrunnes i henhold til forvaltningsloven §§ 24 og 25 for å sikre at parten får tilstrekkelig informasjon til å forstå resultatet i saken.

## 2. Saksbehandlingen – utredningsplikten og retten til kontradiksjon

Klageinstansens utredningsplikt innebærer at den må se til at den har de opplysningene som trengs for å foreta en forsvarlig vurdering av om vilkårene som vedtaket bygger på, er oppfylt.

Arbeids- og velferdsetatens rundskriv, R-36-00, har nærmere retningslinjer om hvordan saksbehandlingen skal gjennomføres for å ivareta kravene etter forvaltningsloven. Det er i tilknytning til forvaltningsloven § 33 femte ledd presisert at klageinstansen har hovedansvaret for at klagesaken blir tilstrekkelig opplyst. Rundskrivet presiserer videre at underinstansen skal sende kopi av oversendingsbrevet til parten når den sender saken til klageinstansen, jf. forvaltningsloven § 33 fjerde ledd. Klageren vil på bakgrunn av dette kunne reagere på eventuelle feil eller mangler ved opplysningene, noe som vil føre til at beslutningsgrunnlaget blir bedre.

Klageren fikk ikke tilsendt saksfremlegget før Nav-kontorets sluttbehandling av klagen. Dette blir påpekt av Fylkesmannen samtidig som de forutsatte at opplysningene som fulgte av sakens dokumenter medførte riktighet. Ombudsmannen må etter dette legge til grunn at klageren ikke har mottatt en kopi av oversendingsbrevet. Til spørsmålet om hensynet til kontradiksjon er tilstrekkelig

ivaretatt – om klageren har fått uttale seg tilstrekkelig – svarte Fylkesmannen at de vurderte at klageren hadde et stort behov for å få behandlet klagen sine raskt. Det ble vist til at enkelte av klagesakene var gamle, og at klageren hadde vært i kontakt med Fylkesmannen per telefon og også sendt inn dokumenter. Fylkesmannen synes å mene at dette var tilstrekkelig.

Den manglende oversendelsen av saksfremlegget utgjør en feil ved saksbehandlingen. Hvilken betydning det har hatt for behandlingen av klagerens sak, vil ombudsmannen komme tilbake til nedenfor.

Etter gjennomgangen av saksdokumentene reiste ombudsmannen spørsmål om noen uklarheter ved faktiske forhold i saken. Det har vært vanskelig for ombudsmannen å se at saken har vært tilstrekkelig opplyst når det gjelder klagerens behov for reseptfrie medisiner. Legeerklæringene er ikke oversendt til Fylkesmannen i forbindelse med klagebehandlingen, og de synes heller ikke å ha blitt etterspurt. I motsetning til det Nav-kontoret legger til grunn i brev 5. januar 2021, følger det av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 at statsforvalteren som klageinstans kan gjøres kjent med medisinske opplysninger som er innhentet til bruk for saken.

Etter ombudsmannens syn hadde Fylkesmannen foranledning til å etterspørre dokumentasjon om de nevnte forholdene fra Nav-kontoret under klagebehandlingen. Mangelen av dette er et brudd på utredningsplikten, og ombudsmannen vil se nærmere på betydningen av denne saksbehandlingsfeilen nedenfor.

### **3. Vurderingen av de konkrete vedtakene**

#### **3.1. Avslag på dekning av utgifter til søknad om norsk statsborgerskap**

I Arbeids- og velferdsetatens rundskriv til sosialtjenesteloven, R35-00, har direktoratet gitt sitt syn på hva som menes med begrepet livsopphold. Rundskrivet gir nærmere retningslinjer for hva som omfattes innen ulike kategorier. Under punkt 4.18.2.50 står det at utgifter i form av offentlige gebyrer og lignende som er nødvendig for å kunne oppholde seg lovlig i Norge «kan» inngå i livsoppholdet. Noen type utgifter er særskilt angitt at skal inngå, eksempelvis oppholdstillatelse for blant annet flyktninger. Når det gjelder utgifter til norsk statsborgerskap «kan» det inngå i livsoppholdet «avhengig av den konkrete situasjonen».

Som nevnt over skal Nav-kontoret foreta en konkret og individuell vurdering av hva som utgjør et forsvarlig livsopphold ut ifra mottakerens helhetlige situasjon. I en klagesak skal Fylkesmannen foreta en reell prøving av denne vurderingen.

Nav-kontorets avslag synes i hovedsak å ha blitt gjort under henvisning til at klageren lå over veiledende norm for sosialhjelp. Han ble derfor ansett å selv ha midler til å dekke utgiftene. Etter at Fylkesmannen kom til at klageren lå under den veiledende normen, falt det opprinnelige grunnlaget for avslaget bort. Fylkesmannens synes derfor å ha fastholdt vedtaket på et annet grunnlag – nemlig at utgifter til søknad om statsborgerskap ikke inngår i livsoppholdet. Det ble vist til at

søknad om statsborgerskap ikke ble ansett som en livsnødvendighet fordi klageren har permanent oppholdstillatelse i Norge. Fylkesmannen kom derfor til at klageren selv måtte legge av midler til søknad om norsk statsborgerskap i fremtiden. Begrunnelsen er ellers knapp, og heller ikke i senere svar hit har Fylkesmannen gitt noen nærmere redegjørelse utover det som allerede kom frem av vedtaket.

Bortfall av den opprinnelige avslagsgrunnen sammen med knappe begrunnelser gjør at det foreligger tvil ved om det er gjort en tilstrekkelig konkret og individuell vurdering av klagerens helhetlige situasjon.

### **3.2. Avslag på økonomisk stønad til dekning av medisiner, boliglån, fellesutgifter, strøm, forsikring og telefonregning mv**

Som nevnt har klageren hatt et stort forbruk av medisiner, herunder utgifter til reseptfrie medikamenter.

Nav-kontoret synes å ha avslått klagerens søknad om å få dekket disse utgiftene under henvisning til at han hadde nådd egenandelstaket. Tanken synes å være at klageren ikke ville ha medisinske utgifter etter dette. I det første svarbrevet hit skrev Fylkesmannen at de kjente til at klageren hadde et høyt forbruk av reseptfrie medikamenter som ikke inngår i egenandelsordningen. Fylkesmannen viste til at sosialtjenesten kan dekke slike legemidler til et «alminnelig og nøkternt forbruk». Etter Fylkesmannens syn måtte et stort forbruk begrunnes fra klagerens lege, noe de ikke fant at var dokumentert i saken.

Blant saksdokumentene ombudsmannen har mottatt fra Fylkesmannen, fulgte et vedtak fra Nav-kontoret datert 6. juli 2020 (ref. 2020/098207). I vedtaket fremkom det relevant informasjon om klagerens behov for medisiner, og det ble vist til legeerklæringer datert 30. april, 5. mai og 19. juni 2020. I vedtaket fikk klageren dekket utgifter til blant annet K og L som er reseptfrie legemidler. Ved behandlingen av saken synes det derfor som at Fylkesmannen hadde informasjon om at legeerklæringer forelå, og dermed en foranledning til å etterspørre disse.

Slik saken er opplyst for ombudsmannen, er det vanskelig å fastslå en nøyaktig beregning av klagerens økonomi. Så vidt ombudsmannen forstår lå klageren under normen for livsopphold i februar og mars. Etter at Nav fant at mer av klagerens medisinske forbruk var dokumentert, fikk klageren i juli etterbetalt differansen for de godkjente og dokumenterte utgiftene. Det fremgår likevel av Fylkesmannens vedtak (29. juli 2020) at klageren ikke har fått dekket alle medisinutgiftene. Nøyaktig hvor mye som står udekket, er ikke klart for ombudsmannen.

Som følge av at det ikke var tatt hensyn til avdrag på boliglån i den økonomiske beregningen, har klageren vist til at han befant seg i en situasjon der han måtte velge mellom å misligholde avdraget på boliglånet eller kjøpe de nevnte medisinene.

Utgifter til bolig ligger i kjerneområdet for livsoppholdet. Dette er en utgifter som varierer mye, og de inngår av den grunn ikke i satsene angitt i de veiledende retningslinjene for økonomisk stønad.

Under utgifter til bolig som inngår i livsoppholdet angir rundskrivet punkt 4.18.2.42 at «[l]øpende utgifter til bolig, som husleie, kommunale avgifter, faste utgifter i borettslag, sameie og lignende, samt bolig- og innboforsikring, er i kjerneområdet for livsoppholdet. Tilsvarende gjelder betaling av renter på boliglån». Nedbetaling av boliglån anses imidlertid som dekning av gjeld, som i utgangspunktet faller utenfor livsoppholdet i henhold til rundskrivet punkt 4.18.2.49. Det kan unntaksvis tas hensyn til gjeld i følgende tilfeller:

- Gjeldsutgifter som skyldes innkjøp av gjenstander som inngår i livsoppholdet.
- Lån eller kreditt til nødvendig livsopphold, som mat, for eksempel tatt opp i en periode tjenestemottaker ikke visste om retten til økonomisk stønad, trodde økonomisk stønad ikke ville bli nødvendig eller kviet seg for å oppsøke Nav-kontoret.
- Hvis tjenestemottaker står i fare for å miste sin bolig på grunn av misligholdt lån eller ubetalt husleie, må det vurderes om gjelden skal dekkes slik at boligen sikres.

Når det gjelder vurderingen av dekning av gjeld til bolig, viser rundskrivet til at det blant annet må tas hensyn til om gjelden skyldes at boligutgiftene er for høye i forhold til tjenestemottakerens inntekter og inntektsmuligheter, tjenestemottakerens behov, tilknytning til boligen og eventuelle belastninger av flytting, praktiske og økonomiske konsekvenser og muligheter for å skaffe ny bolig i gjeldende boligmarked. Forventet kjøpesum eller husleie for ny bolig er også et relevant moment.

Når stønad avslås etter § 18, skal Nav-kontoret vurdere om stønad kan gis etter § 19. Etter denne bestemmelsen kan kommunen «i særlige tilfeller ... yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon». Det følger av rundskrivet punkt 4.19.1 at:

«Bestemmelsen skal fange opp ulike behov for økonomisk hjelp som ikke dekkes gjennom stønad til livsopphold. Stønad i særlige tilfeller skal bidra til å øke muligheten for å realisere lovens målsettinger for den enkelte, etter en konkret og individuell vurdering. Selv om stønad etter bestemmelsen ikke er en pliktmessig ytelse, kan det i det konkrete tilfellet være åpenbart urimelig ikke å yte hjelp»

Dekning etter § 19 ytes i to type situasjoner. Den ene er når utgiften i det konkrete tilfellet ikke er nødvendig for tjenestemottakers livsopphold – dekning av gjeld angis som et eksempel. Den andre situasjonen er når andre muligheter til selvforsørgelse ikke er forsøkt. I rundskrivet vises det til at dette kan være fordi situasjonen og hjelpebehovet er slik at det vil utgjøre en stor belastning å kreve at disse mulighetene blir utnyttet. Forutsetningen for innvilgelse er at det kan få negative konsekvenser på lang sikt å utnytte den aktuelle inntektsmuligheten, mens hjelpebehovet må antas å være av kort varighet.

Etter dette er ombudsmannen i tvil om Fylkesmannen har foretatt en tilstrekkelig konkret og individuell vurdering av klagerens situasjon etter sosialtjenesteloven §§ 18 og 19. Det er her lagt vekt på at det er uklart hvilken betydning det hadde at Fylkesmannen ikke har vurdert klagerens legeerklæringer.

Tilsvarende tvil knyttes til Fylkesmannens stadfesting 27. juli 2020 av Nav-kontorets avslag 6. juli 2020 på økonomisk stønad til dekning av avdrag på boliglån, felleskostnader, strøm og forsikring. I klagen ble det opplyst at årsaken til at gjelden oppsto, var Navs manglende dekning av utgifter til medisiner for februar og mars. Navs begrunnelse for avslaget var at sosialtjenesten ikke skal dekke gjeld, heller ikke indirekte. Fylkesmannen stadfestet dette, men drøftet heller ikke i dette vedtaket om unntakene fra dette var aktuelle i klagerens tilfelle.

Ved vurderingen av § 19 kunne Fylkesmannen ikke se at det forelå opplysninger i saken som gjorde det åpenbart urimelig å avslå stønaden. Ombudsmannen savner her en vurdering av betydningen av at klageren oppga i klagen at kredittkortgjelden blant annet skyldtes innkjøp av nødvendige medisiner etter at klageren mottok avslag om stønad til dette i mars 2020.

#### **4. Oppsummering**

Gjennomgangen av sakene viser at Fylkesmannen ikke har hatt tilgang til alle nødvendige dokumenter i saken, og at det derfor er relevante opplysninger som ikke er tatt i betraktning ved klagebehandlingen. Videre har ikke klageren blitt gitt anledning til å komme med merknader til Navs oversendingsbrev til Fylkesmannen.

Vedtakene i saken er dessuten kort begrunnet. Det gjelder særlig vurderingene etter sosialtjenesteloven § 19. Ombudsmannen er derfor i tvil om Fylkesmannen har foretatt en tilstrekkelig konkret og individuell vurdering av klagerens situasjon både etter sosialtjenesteloven § 18 og § 19. På denne bakgrunn ber ombudsmannen om at klagesakene vurderes på nytt.

### **Konklusjon**

Ombudsmannen er kommet til at det er mangler ved Fylkesmannens behandling av klagesakene. Sakene er ikke på alle punkter av betydning blitt godt nok opplyst under klagebehandlingen. Det er vanskelig å se at Fylkesmannen hadde grunnlag for å foreta en konkret og individuell vurdering av stønadsbehovet ut fra klagerens helhetlige situasjon. Ombudsmannen mener derfor at det kan foreligge begrunnet tvil ved resultatet i sakene.

Statsforvalteren bes behandle klagerens saker på nytt, og orientere ombudsmannen om utfallet.

29.4.2021 (2020/3242)