

Refusjon av utbetalt sosialstønad i etterbetalt trygdeytelse

9.1.2024 (2022/5784)

I mai 2022 mottok klager vedtak fra Nav Rana om krav om refusjon av kr. 85 355 i etterbetaling av trygdeytelse. Klager hadde ikke mottatt forhåndsvarsel om refusjonskravet eller vedtak om etterbetaling av trygdeytelse for den aktuelle perioden. Hun oppfattet vedtaket slik at beløpet i sin helhet skulle tilbakebetales til kommunen og tok kontakt med advokat, som påklaget vedtaket. Nav Arbeid og ytelser fattet 20. juli 2022 vedtak om etterbetaling av trygdeytelse. Statsforvalteren i Nordland stadfestet Nav Ranas refusjonsvedtak, etter at det var avklart at refusjonsbeløpet utgjorde kr. 6 271.

Sosialtjl. § 26 regulerer retten til refusjon av utbetalt sosialhjelp i etterbetalt trygdeytelse. Det følger forutsetningsvis av ordlyden i sosialtjl. § 26 og rundskriv R35-00 at det må foreligge et vedtak om etterbetaling før det kan kreves refusjon, for at det skal være mulig å foreta en gjennomgang av om refusjonsbeløpet og det etterbetalte beløpet gjelder samme periode og samme formål.

Sivilombudet er kommet til at Nav Ranas refusjonsvedtak 5. mai 2022 måtte forstås slik at det ble krevet refusjon av kr. 85 355. Statsforvalterens vedtak 22. november 2022 var derfor en endring til gunst da de kom til at det reelle refusjonskravet var kr. 6 271. Klagebehandlingen innebar således at vedtaket

fra Nav Rana var blitt endret i klagers favør. Det var derfor misvisende å stadfeste Nav Ranas vedtak. Statsforvalteren bes merke seg Sivilombudets syn og legge dette til grunn i fremtidige klager på refusjonsvedtak.

Sivilombudet anmoder om en tilbakemelding innen 15. mars 2024 på hvordan Statsforvalteren har fulgt opp Sivilombudets konklusjoner.

Sakens bakgrunn

(1) Saken gjelder et krav om å betale tilbake utbetalt sosialhjelp (refusjon) når mottakeren av sosialhjelp senere får etterbetalt en trygdeytelse for den samme perioden som vedkommende mottok sosialhjelp, jf. sosialtjenesteloven (sosialtjl.) § 26. Det er et vilkår at refusjonen og etterbetalingen også gjelder samme formål. Bestemmelsen skal hindre at en person mottar dobbel ytelse til livsopphold.

(2) A (heretter klageren) mottok økonomisk stønad etter sosialtjl. fra april 2003 til november 2004. Hun ble senere innvilget attføringspenger og rehabiliteringspenger for samme periode.

(3) I mars 2021 fikk hun deretter innvilget uføretrygd med ung ufør-tillegg, jf. folketrygdloven (ftrl.) § 12-13. I januar 2022 fattet Nav Arbeid og ytelses vedtak om etterbetaling av ung ufør-tillegg på ytelses hun hadde mottatt etter 2010. Vedtak om etterbetaling av ung ufør-tillegg på ytelses som hun hadde mottatt før 2010 ble fattet noe senere, 20. juli 2022.

(4) Den 5. mai 2022, altså før det var fattet vedtak om etterbetaling av ung ufør-tillegg i ytelses mottatt før 2010, sendte Nav Rana brev med vedtak om tilbakebetalingskrav (refusjon) til klageren. Refusjonen gjaldt den sosialstønad som var utbetalt fra april 2003 til november 2004. Refusjonsbeløpet var ikke inntatt i selve vedtaket, men det ble vist til et vedlegg der det fremgikk at mottatt sosialhjelp i den gjeldende perioden utgjorde kr. 85 355. I vedlegget fremgikk også betalingsinformasjon med kontonummer, navn på mottaker (kommunen) mv.

(5) Klager oppfattet vedtaket slik at beløpet i sin helhet skulle tilbakebetales til kommunen. Det var oppgitt at klagefristen var tre uker. Hun kontaktet advokat, som påklaget refusjonsvedtaket til Statsforvalteren 11. mai 2022, med supplerende klage 25. mai 2022.

(6) I Navs vedtak om etterbetaling av ung ufør-tillegget 20. juli 2022 skrev Nav Arbeid og ytelses at «[e]tterbetalingen vil normalt utbetales til konto innen 14 dager fra vedtaksdato». Hvilket beløp som ville bli etterbetalt fremgikk ikke i vedtaksbrevet, men av et vedlagt regneark som viste etterbetalt ytelse måned for måned. Det ble vist til at Nav med hjemmel i folketrygdloven (ftrl.) § 22-7 hadde gjort fradrag for utbetalt sosialhjelp i etterbetalingen, uten at refusjonsbeløpet fremgikk av vedtaket eller vedlegget. Nav Arbeid og ytelses vedtak ble sendt i kopi til Nav Rana.

(7) Samme dag som Nav Arbeid og ytelse fattet vedtak om etterbetaling, ble klagen over refusjonsvedtaket fra 5. mai 2022, sendt fra Nav Rana til Statsforvalteren i Nordland. I oversendelsesbrevet fastholdt Nav Rana at vedtaket 5. mai 2022 om refusjon var korrekt og at det ikke var grunn til å endre vedtaket.

(8) Statsforvalteren ba Nav Rana om ytterligere opplysninger for å kunne vurdere refusjonskravet. Etter noe korrespondanse fremgikk det at det endelige refusjonskravet utgjorde kr. 6 271 og var begrenset til perioden april til juni 2003. Statsforvalteren i Nordland traff deretter vedtak 22. november 2022 hvor Nav Ranas refusjonsvedtak ble stadfestet. Statsforvalteren fant at vilkårene for refusjon av kr 6 271 var oppfylt.

(9) Klager henvendte seg 23. november 2022 til Sivilombudet og påklaget Statsforvalteren i Nordlands vedtak.

Våre undersøkelser

(10) Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere og stilte flere spørsmål til Statsforvalteren. Ombudet tar sikte på å følge opp enkelte av spørsmålene i en generell undersøkelse av eget tiltak (ikke spesifikt mot Statsforvalteren i Nordland) om refusjon, og behandler derfor bare enkelte av spørsmålene i det videre.

(11) I brev 18. april 2023 stilte vi blant annet Statsforvalteren spørsmål om det etter sosialtj. § 26 kan fattes vedtak om refusjon før det er fattet vedtak om etterbetaling av ytelse og med hvilket beløp.

(12) Statsforvalteren viste i sitt svar 11. mai 2023 til Navs interne rutiner for samhandling rundt refusjonskrav. Ifølge denne rutinen får Nav-kontoret melding i et internt system med informasjon om innvilget ytelse og fra hvilket tidspunkt. Ifølge Statsforvalteren var det nærliggende å anse tidspunktet for denne interne meldingen som utgangspunkt for beregning av treukersfristen. Vi forstår det slik at fristen det siktes til er treukersfristen i ftrl. § 22-7. Bestemmelsen gir Nav adgang til å holde tilbake en ytelse i tre uker fra det tidspunktet da ytelsen skulle ha vært utbetalt dersom det er grunn til å anta at offentlig myndighet har krav på refusjon.

(13) Statsforvalteren presiserte at deres prøvingskompetanse var begrenset til å prøve Nav-kontorets (kommunens) vedtak og saksbehandling etter sosialtjenesteloven.

(14) Vi spurte videre om man skulle forstå Nav Ranas vedtak 5. mai 2022 som at Nav Rana krevde refundert kr 85 355 eller inntil kr 85 355, og om det fremgikk av vedtaket 5. mai 2022 at refusjonsbeløpet ikke var endelig fastsatt, men kunne avvike fra beløpet som var inntatt i vedlegget kalt «Refusjonskravet».

(15) Statsforvalteren svarte at refusjonskravet var en oversikt over formål, perioder og størrelse på stønad som brukeren hadde fått innvilget. Det var ikke å anse som en faktura eller gjeldsbrev. Refusjonskravet kunne anses som et inntil-beløp. Vedtaket og refusjonskravet viste til at oppstillingen var en oversikt over «faktisk utbetalt sosialhjelp i perioden». Statsforvalteren så at

det var muligheter for å gjøre ordlyden tydeligere, for å unngå misforståelser om dette spørsmålet.

(16) Statsforvalteren i Nordland påpekte videre at de hadde stadfestet det aktuelle vedtaket etter å ha kontrollert at Nav-kontoret ikke hadde mottatt refusjon for formål eller perioder som de ikke var berettiget til. Statsforvalteren fant heller ikke vesentlige mangler i skjønnsvurderingen som tilsa at det var grunnlag for å oppheve eller endre vedtaket.

(17) Vi ba også om eventuelle andre kommentarer til saken. Statsforvalteren ga uttrykk for at Navs interne rutine for refusjon ikke synes å samsvare med rundskrivet, særlig punkt 4.26.2.4. Uklarhetene i regelverket åpnet etter Statsforvalterens syn for ulik tolkning og praksis i klagesaksbehandlingen i statsforvalterembetene. Reglene berørte både kommunal og statlig del av Nav, og var delvis utenfor Statsforvalterembetets myndighetsområde. Totalt sett utgjorde uklarhetene i regelverket en rettsikkerhetsrisiko for de enkeltpersonene det gjaldt.

(18) Vi forela svarene for klager for kommentarer. Klager mente at vedtaket 5. mai 2022 var egnet til å skape stor usikkerhet siden hun ikke hadde fått beskjed om noen etterbetaling fra Nav på det tidspunktet. Hadde hun da visst at refusjonskravet kun utgjorde kr. 6 271, ville hun ikke pådratt seg advokatutgifter. Siden Statsforvalteren ikke opphevet Navs vedtak, ville hun heller ikke få dekket sine sakskostnader etter fvl. § 36.

Sivilombudets syn på saken

1. Rettslig bakgrunn

1.1 Nav-kontorets rett til refusjon etter sosialtjl. § 26

(19) Sosialtjl. § 26 regulerer kommunens rett til refusjon av utbetalt sosialhjelp: «[d]ersom en mottaker av økonomisk stønad med tilbakevirkning får innvilget ytelser etter lov om folketrygd eller lovene om krigspensjonering 13. desember 1946 nr. 21 og 22, kan kommunen kreve hel eller delvis refusjon i det beløpet som skal etterbetales, til dekning av sine utlegg til samme formål og for samme tidsrom (...).».

(20) Hensikten med kommunens refusjonsadgang i sosialtjl. § 26 er å unngå at en person mottar dobbel ytelse til livsopphold i samme periode. Det er ikke uvanlig at det tar tid å få behandlet krav om ytelser etter folketrygden, og at søker mottar økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven i påvente av å få avgjort trygdesøknaden.

1.2 Rundskrivets krav til refusjonsvedtaket

(21) En avgjørelse om å kreve refusjon er et enkeltvedtak. Forvaltningslovens regler om forhåndsvarsel (fvl. § 16), utredningsplikt (fvl. § 17) og krav til begrunnelse (fvl. §§ 24 og 25) gjelder. I tillegg gjelder krav til god forvaltningsskikk.

(22) I Navs rundskriv R35-00 punkt 4.26 er det i tillegg stilt krav til kommunens saksbehandling når refusjon skal kreves i en etterbetalt trygdeytelse. Vedtaket om refusjon skal jf. pkt. 4.26.2.4

begrunnes, og det skal «gis en detaljert oversikt over utbetalinger, hvilke perioder utbetalingene refererer seg til og til hvilket formål utbetalingene er gitt. Det skal videre presiseres hvilke utbetalinger det kreves refusjon for. Det skal til slutt fremkomme hvor mye tjenestemottaker har fått etterbetalt i trygdeytelse for tilsvarende periode, etter at det er tatt hensyn til skattetrekk og eventuelle andre trekk.» Etter pkt. 4.26.2.1. skal Nav videre vurdere hvorvidt refusjonsadgangen helt eller delvis skal benyttes etter en konkret og individuell vurdering av tjenestemottagers økonomiske situasjon. Nav har en rett, men ikke plikt, til å kreve refusjon.

1.3 Utsatt utbetaling av trygd etter ftrl. § 22-7

(23) Sosialtjl. § 26 må sees i sammenheng med ftrl. § 22-7 om utsatt betaling av trygd. Etter ftrl. § 22-7 kan Nav gjøre den som kan ha rett til refusjon oppmerksom på etterbetalingen og utsette utbetalingen i opptil tre uker. Etter utløpet av tre ukers-fristen er retten til refusjon bortfalt.

(24) I forarbeidene til § 22-7, i NOU 1990:20 side 684, fremgår at «[v]ed en slik utsatt utbetaling bør utsettelsen regnes fra det tidspunktet ytelsen skulle vært utbetalt. Det er således uten betydning når trygdens organer sender melding til arbeidsgiveren m.v., og når meldingen kommer fram til denne. Det vil dessuten være upraktisk dersom trygdens organer må undersøke om meldingen er kommet fram før treukersperioden begynner å løpe.»

1.4 Statsforvalterens prøvingskompetanse etter sosialtjl. § 48

(25) Statsforvalterens prøvingskompetanse er regulert i sosialtjl. § 48, som bestemmer at «Statsforvalteren kan prøve alle sider av vedtaket. Når det gjelder prøvingen av det frie skjønn, kan statsforvalteren likevel bare endre vedtaket når skjønnet er åpenbart urimelig». Statsforvalteren har dermed både en rett og plikt til å prøve om det foreligger feil ved saksbehandlingen som kan ha hatt betydning for resultatet, om lovens bestemmelser er riktig forstått og om det foreligger feil i beskrivelsen av faktiske forhold.

(26) Om adgangen til å kreve refusjon etter sosialtjl. § 26 skal benyttes eller ikke, kan statsforvalteren bare overprøve dersom vedtaket er «åpenbart urimelig».

2. Den konkrete saken

(27) Sivilombudets undersøkelse gjelder innholdet i Statsforvalterens vedtak.

(28) Statsforvalteren viser i vedtaket til at Nav Rana ikke urettmessig har mottatt refusjon i etterbetalingen av klagers trygdeytelse. Videre har Statsforvalteren stadfestet Nav Ranas vedtak datert 5. mai 2022.

(29) I lys av de avklaringer som var gjort av de faktiske forholdene da Statsforvalteren traff sitt vedtak, har Sivilombudet ikke vesentlige innvendinger mot at Statsforvalteren konkluderte med at refusjonen som da var beregnet til kr 6 271 var rettmessig.

(30) Ombudet bemerker riktignok at konklusjonen er beheftet med en viss tvil. Der vilkårene for refusjon er oppfylt, skal det gjøres en konkret vurdering av om det skal kreves refusjon. Denne

vurderingen er en del av Nav-kontorets frie skjønn og kan kun settes til side av Statsforvalteren dersom den er åpenbart urimelig. I vurderingen skal det tas hensyn til brukerens økonomiske situasjon og andre særlige forhold som tilsier at refusjon helt eller delvis bør frafalles. Statsforvalteren har i vedtaket selv vist til at det var en saksbehandlingsfeil at klager ikke hadde fått forhåndsvarsel og at den individuelle vurderingen av om refusjonsretten burde benyttes var mangelfull. I sitt svarbrev til oss skriver Statsforvalteren at det imidlertid ikke var vesentlige mangler i skjønnsvurderingen som tilsa at det grunnlag for å oppheve eller endre vedtaket.

2.1 Var det grunnlag for å stadfeste Nav Ranas vedtak?

(31) Selv om Sivilombudet ikke har innvendinger mot Statsforvalterens konklusjon om at det var grunnlag for refusjon av kr 6271, er det likevel spørsmål om det var riktig av Statsforvalteren å stadfeste Nav Ranas vedtak 5. mai 2022. En stadfestelse må bygge på at vedtaket som stadfestes var riktig. Det reiser spørsmål om det underliggende vedtaket måtte forstås som et krav om refusjon av kr 85 355 eller refusjon av inntil kr 85 355.

(32) Spørsmålet om hvordan vedtaket måtte forstås beror på en konkret vurdering. Nav Rana sendte klager melding om vedtak om refusjon 5. mai 2022 uten å ha sendt forhåndsvarsel. Refusjonskravet gjaldt perioden april 2003 til november 2004. Brevet var uklart formulert og det fremgikk ikke at refusjonskravet ikke var endelig beregnet og kunne bli lavere enn oppgitt i vedlegget.

(33) Statsforvalteren har i svaret til ombudet gitt uttrykk for at refusjonskravet kunne anses som et inntil-beløp. Oppstillingen i vedlegget var en oversikt over «faktisk utbetalt sosialhjelp i perioden», som viste hvilke formål, perioder og beløp på stønad som brukeren hadde fått innvilget. Det var ikke å anse som en faktura eller gjeldsbrev. Statsforvalteren har gitt uttrykk for at ordlyden kunne ha vært tydeligere for å unngå misforståelser rundt dette.

(34) Sivilombudet er ikke enig i at refusjonskravet fremsto som et inntil-beløp. Det fremgår ikke at Nav Rana ville kreve refundert «inntil» kr. 85 355 eller at kravet ikke var ferdig beregnet. Dette kunne ha vært uttrykt på en enkel og forståelig måte. Refusjonsbeløpet var ikke inntatt i selve vedtaket, men det ble vist til et vedlegg der det fremgikk at mottatt sosialhjelp i den gjeldende perioden utgjorde kr. 85 355. I vedlegget fremgikk også betalingsinformasjon med kontonummer, navn på mottaker (kommunen) mv. Klager oppfattet derfor vedtaket slik at beløpet i sin helhet skulle tilbakebetales til kommunen.

(35) Etter at etterbetalingsvedtaket forelå, slik at det kunne gjøres en sammenstilling, viste det seg at det kun var grunnlag for refusjon av kr 6 271, altså et vesentlig lavere beløp enn det som fremgikk av vedtaket 5. mai 2022. Det er uheldig at det ble fattet et vedtak om å kreve refusjon før nødvendig informasjon forelå, med den følge at det ble fattet vedtak om et vesentlig høyere beløp enn det var grunnlag for. I vedtaket fremgikk at det måtte påklages innen tre uker. Ut fra kravets størrelse er det forståelig at klager søkte bistand fra advokat for å påklage vedtaket.

(36) Sivilombudet vil understreke behovet for tydelighet i kommunikasjonen med brukerne. Det påhviler Nav og andre offentlige etater et stort ansvar overfor brukerne. Mottakerne har ikke alltid de samme forutsetningene for å forstå myndighetenes kommunikasjon. Kommunikasjonen

må derfor ta hensyn til brukeren slik at vedkommende kan forstå forvaltningens vedtak og ivareta sine rettigheter.

(37) Det følger av språkloven § 9 at forvaltningen skal kommunisere på et klart og korrekt språk som er tilpasset målgruppen. Krav om klarspråk skal blant annet sikre at forvaltningen oppleves som åpen, tilgjengelig og tillitvekkende. Sivilombudet har i flere uttalelser understreket behovet for tydelig kommunikasjon, blant annet i SOM-2022-5350. I uttalelsen vises det blant annet til forslaget til ny forvaltningslov, hvor det er foreslått en bestemmelse om korrekt, klart og brukertilpasset forvaltningsspråk, se NOU 2019: 5 kapittel 37 side 570, § 8. I utredningen skriver utvalget:

(38) «Det overordnede kravet er i alle tilfeller at forvaltningen skal bruke korrekt, klart og moderne språk, og det bør også være et mål å formulere seg så enkelt og lettfattelig som mulig. Disse språklige kravene har gyldighet både når forvaltningen yter veiledning, driver utredning, treffer og begrunner enkeltvedtak, utformer forskrifter og annet regelverk og i forvaltningens virksomhet ellers».

(39) I denne saken mener Sivilombudet, i likhet med klager, at vedtaket måtte forstås som at det ville bli krevd refusjon av kr. 85 355. Det var derfor ikke korrekt av Statsforvalteren å stadfeste Nav Ranas vedtak når det kun var grunnlag for refusjon av kr 6 271. En stadfestelse må bygge på at vedtaket som stadfestes er riktig. Slik Nav Ranas vedtak 5. mai 2022 var utformet, var det ikke riktig i lys av størrelsen av det endelige refusjonsbeløpet.

(40) Statsforvalterens stadfesting av et refusjonsbeløp på kr 6 271, når opprinnelig vedtak var kr 85 355, innebar etter ombudets syn i realiteten at refusjonsvedtaket var endret til klagers gunst. Selv om Statsforvalterens stadfestelsesvedtak ligger innenfor kompetansen etter sosialtjl. § 48, burde Statsforvalteren ha uttrykt at vedtaket var endret til klagers gunst. Klager vil da ha krav på å få dekket sine saksomkostninger, forutsatt at de øvrige vilkårene i fvl. § 36 var oppfylt.

Konklusjon

(41) Sosialtjl. § 26 regulerer retten til refusjon av utbetalt sosialhjelp i etterbetalt trygdeytelse. Det følger forutsetningsvis av ordlyden i sosialtjl. § 26 og rundskriv R35-00 at det må foreligge et vedtak om etterbetaling før det kan kreves refusjon, for at det skal være mulig å foreta en gjennomgang av om refusjonsbeløpet og det etterbetalte beløpet gjelder samme periode og samme formål.

(42) Sivilombudet er kommet til at Nav Ranas refusjonsvedtak 5. mai 2022 måtte forstås slik at det ble krevet refusjon av kr. 85 355. Statsforvalterens vedtak 22. november 2022 var derfor en endring til gunst da de kom til at det reelle refusjonskravet var kr. 6 271. Klagebehandlingen innebar således at vedtaket fra Nav Rana var blitt endret i klagers favør. Det var derfor misvisende å stadfeste Nav Ranas vedtak. Statsforvalteren bes merke seg Sivilombudets syn og legge dette til grunn i fremtidige klager på refusjonsvedtak.

(43) Sivilombudet anmoder om en tilbakemelding innen 15. mars 2024 på hvordan Statsforvalteren har fulgt opp Sivilombudets konklusjoner.

9.1.2024 (2022/5784)