

Sosialstønad – dekning av utgifter til oppbevaring av eiendeler (lagerleie) ved fengselsopphold

21.3.2025 (2024/5413)

Saken gjelder avslag på søknad etter sosialtjenesteloven § 18 til dekning til lagerleie mens klager satt i fengsel. Sivilombudet har kommet til at Statsforvalteren ikke har foretatt en tilstrekkelig individuell og konkret vurdering av om det var «åpenbart urimelig» at klageren ikke fikk dekket sine utgifter til lagerleie.

Ombudet har bedt Statsforvalteren behandle saken på nytt. I vurderingen må det ses hen til at NAV-kontoret skal bidra til å sikre en god overgang fra institusjonen eller boligen til livet utenfor for den enkelte som trenger det. Vurderingen må også ta hensyn til de mulighetene klageren i sin nåværende situasjon har til å finne alternative måter å sikre sine eiendeler, og om han har hatt mulighet til å finne andre, rimeligere måter å ivareta eiendelene.

Sakens bakgrunn

(1) Nav Frogner avslo 9. april 2024 As søknad 30. mars 2024 om å få dekket kostnader til flytting og lagerleie av eiendeler i forbindelse med soning av fengselsstraff, jf. sosialtjenesteloven §§ 18 og 19. Søknaden gjaldt dekning av faktura for flytting og lagerleie for perioden juni 2022 til april 2024, samt dekning av tilsvarende lagerleie frem til løslatelse høsten 2025. I fakturaen er det oppgitt en «enhetspris» eks. mva. på 4000 kroner, med en totalsum inkl. mva. på 105 000 kroner.

(2) Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus opprettholdt avslaget i vedtak 27. september 2024. I avslaget ble det blant annet vist til at A ikke hadde avklart om han kunne få dekket lagerleie før avtalen ble inngått og at det var snakk om en betydelig sum.

(3) Det synes å være enighet om at A ikke har midler til å betale den utestående leien, og heller ikke kan skaffe midlene på annen måte enn å få innvilget sosialstønad.

(4) Statsforvalteren kom, i likhet med Nav, til at A «[...] ikke hadde rett på stønad til det omsøkte etter § 18. Dette gjelder både lagerleie tilbake i tid og dekning av fremtidig lagerleie.» Statsforvalteren viste til at Nav begrunnet avslaget med at utgiftene *«ikke omfattes av livsoppholdet, at sosialtjenesten ikke kan dekke lagerleie over en så lang periode og at utgiftene anses som gjeld, noe sosialtjenesten ikke skal dekke»*.

(5) I vedtaket skriver Statsforvalteren:

(6) «Når Nav-kontoret har vurdert stønadsbehovet etter det frie skjønnet kan ikke Statsforvalteren overprøve vektleggingen av relevante hensyn etter loven. Vi kan imidlertid påse at relevante hensyn etter loven faktisk er vurdert. I denne saken har Nav-kontoret lagt vekt på at du var ivaretatt med tanke på grunnleggende livsopphold, som kost og losji, da du var under soning. Det ble videre lagt vekt på at du skulle sone i flere år og at sosialtjenesten ikke kunne dekke lagerleie over en så lang periode. Beløpets størrelse var også noe som ble vektlagt i denne saken.»

(7) A klaget 8. oktober 2024 Statsforvalterens vedtak til Sivilombudet. Etter en gjennomgang av saksdokumentene fant vi grunn til å undersøke saken nærmere.

Våre undersøkelser

(8) Statsforvalteren ga i vedtaket uttrykk for at utgifter til lagring og flytting etter sin art kan anses som «utgifter til livsopphold», men at det beror på Nav-kontorets frie skjønn om utgiftene skal dekkes som «nødvendige utgifter til livsopphold» eller ikke. Videre synes Statsforvalteren å ha lagt til grunn at Navs frie skjønn ikke kan prøves, så lenge relevante hensyn er vurdert.

(9) I brev 18. november 2024 undersøkte vi Statsforvalterens vurdering av om vilkårene i sosialtjenesteloven § 18 var oppfylt i denne saken. Vi stilte følgende spørsmål:

1. Kan Statsforvalteren overprøve om Navs avgjørelse om å ikke dekke flytte- og lagringsutgifter etter § 18 er «åpenbart urimelig», jf. Statsforvalterens prøvingsadgang i sosialtjenesteloven § 48? Hvis ja, er det gjort? Hva er grunnen til at det eventuelt ikke er gjort?
2. Er konsekvensene av at lagerleien ikke blir betalt og hvordan dette vil påvirke overgangen til livet utenfor fengsel relevante hensyn i vurderingen? Hvis ja, er dette vurdert?
3. Er det gjort noen undersøkelse av hva Nav normalt dekker av utgifter til bolig utenfor fengsel, herunder oppbevaring av eiendeler i lager, dersom den innsatte ikke har bolig utenfor fengslet, under opphold i fengselsinstitusjon?

(10) Statsforvalteren besvarte undersøkelsen i brev 19. desember 2024.

(11) Det ble i svaret vist til at Statsforvalteren kan overprøve Navs avgjørelse etter § 48 i sosialtjenesteloven. Statsforvalteren hadde kontrollert om Nav-kontoret hadde vurdert relevante hensyn etter loven. Det ble imidlertid ikke foretatt en faktisk vurdering av om resultatet av skjønnnet var «åpenbart urimelig». Statsforvalteren erkjente at en slik vurdering burde vært foretatt.

(12) Det ble videre vist til at avslag på stønad som vil påvirke en sårbar overgang på generelt grunnlag vil være et relevant hensyn. Statsforvalteren mente samtidig at dette hensynet ikke skulle vektlegges i denne saken, da klageren i utgangspunktet ikke ville kunne løslates før tidligst oktober 2025. På dette tidspunktet ville Nav kunne bistå med tanke på bolig og innbo.

(13) Statsforvalteren hadde heller ikke gjort noen undersøkelser av hva som er normalt å dekke fra Nav sin side i et slikt tilfelle. Statsforvalteren hadde tatt utgangspunkt i Navs opplysninger om at det normalt ikke gis støtte til lagerleie i tilfeller der leien strekker seg over flere år. Statsforvalteren viste til at klagers anførsler om at det kan gis støtte til lagerleie over lengre perioder ikke stemmer med disse opplysningene fra Nav Frogner. Videre vises det til: «Dersom Nav har innvilget stønad til lagerleie over mange år i en enkeltsak er ikke dette et hensyn Statsforvalteren kan legge vekt på».

(14) Videre skrev Statsforvalteren:

(15) «Det vises ellers til at klageren har pådratt seg utgiftene til lagerleie før han skulle sone. Han var klar over at han skulle sone og kunne tatt kontakt med Nav på et tidligere tidspunkt for å avklare hvorvidt lagerleie var en utgift som kunne dekkes over en så lang periode.

(16) På generelt grunnlag bemerker Statsforvalteren at sosialhjelp er samfunnets siste sikkerhetsnett og er ikke til for å sikre at personer som oppholder seg i institusjon over tid skal få dekket utgiftene på utsiden.»

(17) Klageren har fått anledning til å kommentere Statsforvalterens merknader, og hans kommentarer er forelagt Statsforvalteren.

Sivilombudets syn på saken

(18) Spørsmålet i saken er om Statsforvalteren har gjort en selvstendig vurdering av om det var riktig å avslå klagers søknad om stønad til å dekke leieutgifter.

Det rettslige utgangspunktet

(19) Sosialtjenesteloven gir i kapittel 4 regler for individuelle tjenester, herunder § 18 om stønad til livsopphold og § 19 om stønad i særlige tilfeller. Hensikten bak stønad til livsopphold er blant annet at en person som «ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad. Stønadens bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen.» 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.

(20) 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 inntre 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.»

(21) Dersom vilkårene for stønad etter § 18 ikke er oppfylt, kan kommunen «i særlige tilfeller [...] yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon», jf. § 19. Avgjørelse etter disse bestemmelsene er enkeltvedtak, som kan påklages til statsforvalteren, jf. sosialtjenesteloven § 47.

(22) Statsforvalterens prøvingskompetanse reguleres av § 48 som bestemmer at «alle sider av vedtaket [kan prøves]. Når det gjelder prøvingen av det frie skjønn, kan statsforvalteren likevel bare endre vedtaket når skjønnnet er åpenbart urimelig.»

(23) Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv R35-00 redegjør for direktoratets forståelse av begrepet «livsopphold», og gir nærmere retningslinjer for hvordan ulike stønadsbehov skal behandles. Hva som omfattes av sosialtjenesteloven § 18 er omtalt i rundskrivets punkt 4.18. I punkt 4.18.1 andre ledd står det blant annet at:

(24) «Når alle andre inntektsmuligheter er utnyttet fullt ut, men ikke strekker til, har den som ikke kan sørge for sitt livsopphold rett til stønad, uansett årsaken til hjelpebehovet. En persons hjelpebehov skal likevel vurderes ut fra den nåværende situasjonen, og vedkommende kan ha krav på stønad inntil andre økonomiske muligheter kan gjøres gjeldende.»

(25) Om hva som ligger i begrepet livsopphold står det følgende i rundskrivet, pkt. 4.18.1.1:

(26) ««Livsopphold» er ikke et entydig begrep. Det er ikke nærmere presisert i loven hvilke utgifter som omfattes av begrepet. Loven gir veiledning om nivået på den økonomiske hjelpen i formålsbestemmelsen og i kravet om at alle skal sikres et forsvarlig livsopphold.»

(27) I rundskrivets punkt 4.18.2.11 andre avsnitt står det følgende om stønad til sikring av oppbevaring av innbo og personlige eiendeler, blant annet ved opphold i fengsel:

(28) «Personen kan også ha behov for andre tjenester som følge av oppholdet, som bistand til å kunne beholde boligen sin eller sikre oppbevaring av innbo og personlige eiendeler under oppholdet. Det vil i tillegg ofte være særlige utgifter forbundet med utflytting fra institusjonen eller boligen, for eksempel til etablering, klær og husholdnings- og hygieneartikler. NAV-kontoret skal bidra til å sikre en god overgang fra institusjonen eller boligen til livet utenfor for den enkelte som trenger det.»

(29) Utgifter til lagring av eiendeler ved opphold i «institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester» er også omtalt i rundskrivets punkt 4.1.2.42, der det blant annet står:

(30) «Hvis en person oppholder seg i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester, kan det etter omstendighetene tas hensyn til vedkommendes boutgifter i perioden etter tilsvarende vurderinger som ved flytting til rimeligere bolig. Det kan alternativt være aktuelt å dekke utgifter til lagring av vedkommendes eiendeler.»

(31) Dekning av gjeld er omtalt i rundskrivets punkt 4.18.2.49, hvor det blant annet fremgår at utgifter til gjeld i utgangspunktet ligger utenfor det som dekkes av sosialstønad. Det presiseres samtidig at det *«kan tas hensyn til gjeldsutgifter som skyldes innkjøp av gjenstander som inngår i livsoppholdet, for eksempel avdrag på kjøp av kjøleskap eller annet nødvendig innbo. Tilsvarende kan det tas hensyn til 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.»*

Statsforvalterens undersøkelses- og vurderingsplikt

(32) Statsforvalteren har gjort en kontroll av om Nav-kontoret hadde vurdert relevante hensyn etter loven, men har svart at det ikke er foretatt en vurdering av om det var «åpenbart urimelig» at A ikke fikk dekket lagerleie. Det er i svaret hit erkjent at det burde vært foretatt en slik vurdering. Det går ikke frem av svaret hit at det er gjort en slik vurdering nå.

(33) Ombudet er enig i at Statsforvalteren skulle ha vurdert om det var åpenbart urimelig å ikke dekke lagerleie, jf. sosialtjenesteloven § 48. Ombudet har ikke tatt stilling til om det er «åpenbart urimelig» at A ikke har fått dekket lagerleien, da denne vurderingen først må gjøres av Statsforvalteren som kontrollorgan i saken. Vi vil derfor be Statsforvalteren foreta en ny vurdering av saken. Vi har imidlertid enkelte merknader til Statsforvalterens vurdering av de hensynene som Nav-kontoret har vist til.

(34) Statsforvalteren har, som Nav, lagt til grunn at utgiftene i dette tilfellet må anses som gjeld og at klageren burde ha løst situasjonen før soning. Statsforvalteren har videre vist til at det ikke kan sees hen til om avslaget påvirker overgangen etter soning når løslatelsen ligger så langt fram i tid. I tillegg har Statsforvalteren ansett det relevant at det ifølge Nav Frogner normalt ikke gis slik støtte.

(35) I denne saken er det uenighet om utgiftene skal anses som gjeld ettersom leieavtalen ble inngått før han avklarte med Nav at han ville få dekket dette. Rundskrivet presiserer at gjeld i utgangspunktet ikke er noe som kan dekkes, i motsetning til utgifter til livsopphold. Ettersom Statsforvalteren har vist til at det i realiteten er tale om dekning av gjeld, er det nødvendig å avklare om lagerleien omfattes av det som kan anses å være stønad til «*livsopphold*», som kan dekkes etter sosialtjenesteloven § 18. I rundskrivet 4.18.1.1 er det gitt nærmere presisering av hva som skal anses som stønad til livsopphold:

(36) «Hjelp til forsvarlig livsopphold skal gis etter en individuell behovsprøving. NAV-kontoret skal foreta en vurdering av tjenestemottakers helhetlige situasjon, og det skal tas hensyn til vedkommendes inntekter og inntektsmuligheter, nødvendige utgifter til livsopphold og personlige forhold. [...]

(37) Hva som er et forsvarlig livsopphold vil variere ut fra personlige forhold, som familiesituasjon, husstandens størrelse, bosted, bosituasjon, alder og helse. [...]

(38) Hensynene som ligger til grunn for vurderingen av hva som er et forsvarlig livsopphold for den enkelte skal begrunnes konkret og individuelt. Hvis dette ikke er gjort, eller vurderingen ikke er innenfor lovens formål og rammer, vil resultatet kunne bli at forsvarlighetskravet ikke er oppfylt.»

(39) I vurderingen av klagers utgifter må det ses hen til at utgifter til lagring av innbo ved fengselsopphold typisk vil være et alternativ til å dekke kostnader knyttet til bolig utenfor institusjonen. Når rundskrivet uttrykkelig åpner for at det kan gis støtte til leie ved soning, kan krav om leie ikke avvises med den begrunnelse at livsopphold er ivaretatt i

institusjonen, slik både Nav og Statsforvalteren ser ut til å ha gjort. Det vil nødvendigvis være situasjonen for alle i institusjon.

(40) Klagers situasjon, der han står i fare for å miste innbo på grunn av manglende betaling av lagerleie, har derfor likhetstrekk med situasjoner der en tjenestemottaker står i fare for å miste boligen på grunn av misligholdt lån eller ubetalt husleie som omtales i rundskrivet 4.18.2.49.

(41) I slike situasjoner skal det blant annet «*vurderes om gjelden skal dekkes slik at boligen sikres. I vurderingen må det tas hensyn til boligens standard, om gjelden skyldes at boligutgiftene er for høye i forhold til tjenestemottakers inntekter og inntektsmuligheter, tjenestemottakers behov, tilknytning til boligen og eventuelle belastninger av flytting, praktiske og økonomiske konsekvenser og muligheter for å skaffe ny bolig i gjeldende boligmarked. [...] Hvis tjenestemottaker har misligholdt boliglån og trues av tvangssalg, må nevnte hensyn ses i sammenheng med forventet salgsbeløp og eventuelt tap, og forventet kjøpesum eller husleie for ny bolig.*

(42) I tråd med dette kan det være relevant i vurderingen at selv om klager kan ha rett til å få dekket utgifter til innbo ved løslatelse, vil det normalt være langt dyrere å måtte anskaffe nytt innbo ved løslatelse enn å beholde det man har. I tillegg kan det også være personlige eiendeler med affeksjonsverdi blant innboet som ikke kan gjenskaffes, og som det heller ikke er mulig å sette en konkret verdi på. Når utgifter til dekning av lagerleie ved opphold i fengsel er uttrykkelig nevnt i rundskrivet, tilsier det at slike utgifter ikke bare unntaksvis skal kunne dekkes. Ombudet antar at det etter omstendighetene vil kunne være en ekstrabelastning som kan vanskeliggjøre tilbakeføringen til samfunnet om den innsatte ikke får beholde sitt eget innbo, og heller må skaffe nytt ved løslatelse. I en vurdering av om det er åpenbart urimelig å avslå søknaden, må likhetstrekkene med misligholdt husleie inngå.

(43) Hvilken praksis det er for å innvilge slik søknader vil være relevant i vurderingen av om det er «åpenbart urimelig» at denne søknaden ble avslått. Ivaretagelse av likebehandlingsprinsippet er en sentral del av Statsforvalterens kontrollfunksjon, for å sikre at like tilfeller ikke blir usaklig forskjellsbehandlet, avhengig av hvilket Nav-kontor en innsatt tilhører.

(44) Det er her uenighet mellom klageren og Nav Frogner om hvorvidt det er vanlig praksis at slike utgifter dekkes. Statsforvalteren har uten egne undersøkelser lagt til grunn Nav Frogners opplysninger om at dette ikke er praksis, selv om klager har gitt andre opplysninger om praksis. Ombudet vil bemerke at Statsforvalteren ikke uten videre kan bygge på opplysningene om dette fra et lokalt Nav-kontor, spesielt i de tilfeller der det fremstår som uklart hva Nav bygger sin konklusjon på, og om det er ulik praksis mellom forskjellige Nav-kontorer som kan medføre usaklig forskjellsbehandling avhengig av hvilket Nav-kontor den enkelte hører til.

Hva må Statsforvalteren vurdere?

(45) Statsforvalteren kan ikke uten videre se bort fra opplysninger om at støtte til lagerleie ved fengselsopphold er utgifter som er blitt dekket av andre Nav-kontorer, nettopp fordi slike vedtak sjelden eller aldri vil klages inn for Statsforvalteren. Å konkludere med at dette er «enkeltilfeller», uten at det er undersøkt om det faktisk er tilfellet er ikke tilstrekkelig.

(46) For å avklare om dette er et enkeltilfelle eller gjengs praksis, bør Statsforvalteren avklare hvor mange søknader Nav Frogner har mottatt, og om slike søknader er noe som rutinemessig avslås av dette kontoret. Statsforvalteren bør også avklare om praksis kan være en annen for andre Nav-kontorer. Dette er nødvendig for å sikre at like tilfeller behandles likt. Å bygge på forvaltningspraksis fra ett Nav-kontor, når denne praksisen ikke nødvendigvis har støtte i rundskrivet er uheldig.

(47) Hva gjelder dette konkrete tilfellet, må det sees hen til følgende momenter ved vurderingen av om dette var en utgift som burde dekkes med hjemmel i sosialtjenesteloven § 18:

- Det må vurderes om det var *åpenbart urimelig* å avslå klagerens søknad om å få dekket nødvendige utgifter til å kunne oppbevare private eiendeler under fengselsopphold, herunder hvilken konsekvens det vil ha for ham at disse utgiftene ikke dekkes.
- Det må gjøres en vurdering av *«tjenestemottakers helhetlige situasjon»*, altså hvilke forhold som medførte at denne situasjonen oppsto for tjenestemottaker. Her er det relevant å legge vekt på at han hadde søkt om soningsutsettelse, for å ivareta bosituasjonen, men at denne søknaden ble avvist og han ble pågrepet fordi han ikke møtte til soning.
- Videre må opplysningene om hans helseforhold og situasjon under soning, tas med i vurderingen.
- Det må også foretas en individuell og konkret vurdering av hvilke muligheter han hadde og har til å sikre eiendelene sine på annen måte, om kostnadene er rimelige og om han har mulighet å redusere utgiftene til leie i lys av sin livssituasjon.

Konklusjon

(48) Sivilombudet har kommet til at Statsforvalteren ikke har foretatt en tilstrekkelig individuell og konkret vurdering av om det var «åpenbart urimelig» at klageren ikke fikk dekket sine utgifter til lagerleie.

(49) Ombudet ber Statsforvalteren behandle saken på nytt i tråd med det som fremgår ovenfor, i lys av at NAV-kontoret skal bidra til å sikre en god overgang fra institusjonen eller

boligen til livet utenfor for den enkelte som trenger det. Vurderingen må også ta hensyn til de mulighetene klageren i sin nåværende situasjon har til å finne alternative måter å sikre sine eiendeler, og om han har mulighet til å finne andre, rimeligere måter å ivareta eiendelene. Ombudet ber om å få oversendt Statsforvalterens nye avgjørelse når den foreligger.

21.3.2025 (2024/5413)