

Sivilombudsmannens årsmelding. Referat av saker. - SOMB-2003-37 (2003 S 140)

Instans	Sivilombudsmannens årsmelding. Referat av saker.
Dato	2003
Doknr/publisert	SOMB-2003-37 (2003 S 140)
Stikkord	Dokumentasjonskrav i sak om refusjon for utbetalt sosialstønad i etterbetalt utøpensjon. (Trygd, sosialhjelp, bostøtte)
Sammenrag	Sosialtjenesten vedtok refusjon for utbetalt sosialstønad i etterbetaling av utøpensjon.
Saksgang	Ombudsmannen kom til at refusjonskravet ikke var tilstrekkelig dokumentert, og uttalte at det i vedtak om refusjon bør settes opp en samlet oversikt over hvor stort beløp som er ytt i sosialstønad pr. måned, hvilket formål sosialstønaden er ytt for, hvor stort beløp av ytt sosialstønad pr. måned som er tilbakebetalt ved bostøtte, og hvor stort beløp som er etterbetalt i utøpensjon pr. måned (etter at skatt er fratrukket).
Forfatter	Arne Fillet

Innholdsfortegnelse

Sivilombudsmannens årsmelding. Referat av saker. - SOMB-2003-37 (2003 S 140)

Innholdsfortegnelse

I min avsluttende uttalelse hadde jeg følgende merknader:

TILLEGGSOPPLYSNING FRA ÅRSMELDING 2004 s 47

Saken gjelder spørsmålet om vilkårene for refusjon etter sosialtjenesteloven 13. desember 1991 nr. 81 § 5-9 er oppfylt, herunder om refusjonskravet er tilstrekkelig dokumentert. Videre gjelder saken enkelte saksbehandlingsspørsmål, herunder om det i forhåndsvarselet om refusjon ble gitt tilstrekkelig frist til å komme med uttalelse.

Fylkesmannen i Østfold stadfestet sosialtjenesten i Fredrikstad kommunes vedtak om refusjon for ytt sosialstønad i As etterbetaling av utøpensjon.

Saken ble herfra tatt opp med Fylkesmannen i Østfold. I sosialtjenestens forhåndsvarsel om refusjon ble det gitt en frist på én uke til å komme med merknader. Det ble bedt opplyst om fylkesmannen anså fristen for å være tilstrekkelig lang for at A skulle kunne ivareta sitt tarv, jf. forvaltningsloven § 16, og om fristen var i samsvar med praksis i slike saker. Det ble også bedt om fylkesmannens kommentarer til om begrunnelsen i fylkesmannens vedtak var i samsvar med forvaltningsloven § 25.

Fylkesmannen svarte blant annet at refusjonssaker etter sosialtjenesteloven § 5-9 generelt ble antatt å være svært betydningstulle for den saken gjelder. Det ble vist til at fristens lengde i forhåndsvarselet ikke er direkte regulert av ordlyden i forvaltningsloven § 16. Og videre:

«I den aktuelle saken har fylkesmannen lagt til grunn at saken er svært betydningsfull for parten. Vi viser til at Sosialkontoret, på bakgrunn av utbetalt sosialhjelp i den aktuelle perioden, har beregnet sitt refusjonskrav til å omfatte inntil kr 133.733. Trygdekontoret har i sin beregning av den etterbetalte trygdeytelsen, med fratrukk av skatt, overført et refusjonsbeløp til sosialkontoret på i alt kr 87.300. Saken omhandler derved store økonomiske verdier for parten. Sakens omfang tilsier at det må stilles strenge krav til saksbehandling.

På den annen side må beslutningsprosessen også finne sted innenfor rammen av gjeldende regler.

Bestemmelsen i folketrygdloven § 22-7 om utsatt utbetaling gir en relativt knapp frist for slik utsatt utbetaling ved at utbetalingen av den etterbetalte trygdeytelsen kan holdes tilbake i

Side 141

inntil tre uker. Dette medfører at saksbehandling av refusjons saker må finne sted innenfor en relativt snever tidsramme.

Fylkesmannen anser at en ukens frist for parten til å uttale seg i denne aktuelle saken må anses som knapp tid i forhold til sakens betydning. På den annen side anser vi at denne knappe tidsfristen er holdbar i forhold til den korte tidsrammen sosialtjenesten må avgi i saken innenfor. I denne aktuelle saken er forhåndsvarselet datert 13.02.02 og bekreftet som mottatt av parten selv den 15.02.02. Kommunen traff vedtak om refusjon 21.02.02. Uttalelse fra partens fullmektig er datert 19.02.02. Denne ble oversendt til kommunen i rekommandert sending og kom sosialkontoret i hende først 26.02.02, altså etter at sosialkontoret traff sitt vedtak.»

Fylkesmannen minnet om at stønadsmottakere rutinemessig ble informert om sosialtjenestens

refusjonsadgang i underretningen om det enkelte vedtak om sosialstønad. Det ble opplyst at fylkesmannens generelle inntrykk fra klagesaksbehandling, var at uttalelsesfristen i forhåndsvarselet var «i samsvar med Fredrikstad kommune og andre kommuners praksis» i slike saker.

Til spørsmålet om begrunnelsen i fylkesmannens vedtak er i samsvar med forvaltningsloven § 25 svarer

Fylkesmannen:

«Fylkesmannens underretning om vedtaket i denne saken er gitt med utgangspunkt i mal for behandling av klagesaker etter lov om sosiale tjenester kap. 5. I underretningen er det vist til hvilken lovbestemmelse som ligger til grunn. Ordlyden for denne er gjengitt. Når det gjelder sakens faktum er det av effektivitetshensyn kun henvist til sakens faktum slik dette er gjengitt i kommunens vedtak. Etter ordlyden i forvaltningsloven § 25 kan en henvisning til dokument som fremstiller sakens faktum erstatte en gjengivelse i vedtakets begrunnelse. Ved henvisning til et saksdokument gir § 25 regelen at dokumentet skal vedlegges i kopi. Slik kopi er ikke vedlagt til klager i denne saken. Fylkesmannen har heller ikke rutine for å gjøre dette i det vi forutsetter at det påklagde vedtaket er gjort kjent for parten tidligere.»

Saken ble hertfra på nytt forelagt fylkesmannen. Fylkesmannen ble bedt om å redegjøre for sin oppfatning av hvordan refusjonsaker må dokumenteres, både av hensyn til klienten, og av hensyn til muligheten for å etterpøve vedtaket. Videre ble fylkesmannen bedt kommentere hvor detaljert sammenstillingen mellom utbetalt sosialhjelp og etterbetalte trygdeytelser må være for at det skal være mulig å kontrollere at lovens vilkår om at refusjon bare skal kreves til dekning av utlegg til «samme formål og for samme tidsrom», er oppfylt. Fylkesmannen ble også bedt om å opplyse om hva fylkesmannen har foretatt seg i forhold til kommunene i fylket med hensyn til å formidle hvilke rettingsslinjer som må gjelde i behandlingen av saker om refusjon etter sosialtjenesteloven § 5-9.

Fylkesmannen svarte blant annet at saker om refusjon i etterbetalt trygdeytelse minst må inneholde opplysninger som gjør det mulig å kontrollere om lovens vilkår for refusjon er oppfylt, dvs. at det er tatt dekning for «sosialtjenestens utlegg» til samme formål og for samme tidsrom». Videre:

«For refusjon i trygdeytelser som beregnes månedlig, vil dette innebære at sosialtjenesten må opplyse om utbetaling for den enkelte måned og til hvilket formål sosialhjelpen er innvilget til. Vanlig praksis er at dette gjøres ved en sammensstilling av trygdekontorets beregning av månedlig trygdeytelse og sosialtjenestens regnskapskort hvor det fremgår når sosialhjelpen er utbetalt, omfanget av hjelpen og til hvilket formål hjelpen er innvilget. Vi anser at dette vanligvis vil gjøre det mulig for parten selv og fylkesmannen som klageinstans å kontrollere om refusjonen er i overensstemmelse med loven.

[---]

I vårt arbeid med disse sakene har fylkesmannen tidligere erfart at kommunenes praksis har vært varierende. Vi har tidligere sett at kommunene har besluttet refusjon formløst ved fremsettelse av skriftlig eller muntlig krav fra sosialkontoret til trygdekontoret, og uten å henvende seg til klienten på forhånd. Kommunens refusjon har i enkelte tilfeller først blitt kjent for klienten ved at sosialkontorets refusjonskrav fremkom på trygdekontorets avregning. Fylkesmannen anså dette som en uholdbar praksis, og har ved gjentatte tilfeller tatt opp refusjonssaker som tema i våre møter med fylkets sosialtjenester. Vi har også gjort kommunene skriftlig oppmerksom på at refusjon etter lov om sosiale tjenester § 5-9 er enkeltvedtak og at lovens formkrav og saksbehandlingsregler for enkeltvedtak følgelig kommer til anvendelse. I en periode ble et ikke ubetydelig antall kommunale refusjonsvedtak opphevet av oss i klagesaksbehandlingen på grunn av mangler i saksbehandlingen. Vårt generelle inntrykk fra klagesaksbehandlingen nå er at kommunene i Østfold har innskjerpet sin behandling av refusjonssaker, og at disse nå stort sett oppfyller lovens krav til behandlingssåten ved enkeltvedtak.»

Fylkesmannen uttalte følgende til saken her:

«Sosialtjenestens refusjonskrav var i denne konkrete klagesaken spesifisert ved en oppstilling av utbetalt sosialhjelp for den enkelte måned i den aktuelle perioden. Fratrasket er sosialhjelp som er gitt etter vilkår om transport av utforfalt fordring på bostøtte. Slik vi har oppfattet saken, fremkommer refusjonsbeløpet i saken ved en månedlig sammenslåing av beregnet etterbetalt trygd og utbetalt sosialhjelp for den enkelte måned. Dokumentasjon av refusjonskravet i form av utskrift av regnskapskort som viser dato for utbetaling av sosialhjelp, hvilket formål hjelpen er innvilget for og beløpets størrelse, jf utskrift av regnskapskort datert 13.02.02. Fylkesmannen har ansett at sosialtjenesten ved dette har dokumentert grunnlaget for refusjonskravet i tilstrekkelig grad. Vi har videre forstått saken slik at den beregnede månedlige trygden er fratrukket skatt før refusjon for utbetalt sosialhjelp er trukket.

[---]

Slik vi oppfattet denne saken når den var til klagebehandling i august 2002, var sosialhjelp som kommunen hadde inndekket ved overdratt bostøttekrav holdt utenfor grunnlaget for refusjonskravet etter § 5-9.»

Saken ble igjen tatt opp med fylkesmannen. Det ble vist til at det i sosialtjenestens vedtak kun var oppstilt en kolonne med beløp. Det syntes ikke å foreligge en nærmere sammenheng med hva som var utbetalt i sosialstønad den enkelte måned (bortsett fra utskriften av regnskapskortet) og heller ikke hvor mye etterbetalingen av uførepensjon skal dekke pr. måned. Det ble bedt opplyst hvordan fylkesmannen her kan overprøve om vilkårene for refusjonskravet er oppfylt. Det ble også bedt om en nærmere redegjørelse for refusjonsbeløpene, og hva som var årsaken til at det i sosialtjenestens vedtak kreves refusjon med et større beløp enn det som trygdekontoret har funnet å refundere.

Fylkesmannen svarte blant annet at dersom sosialhjelpen for en periode er høyere enn den etterbetalte trygdeytelsen, «setter den månedlige netto utbetalte trygdeytelsen et øvre tak for kommunens rett til refusjon i den etterbetalte trygdeytelsen». Og videre:

«Eventuelt overskytende beløp for en periode kan ikke overføres til en annen periode. Vi legger dette til grunn som forklaring på sivilombudsmannens spørsmål om hva som er årsaken til at det i sosialkontorets vedtak kreves refusjon for et større beløp enn det trygdekontoret har funnet å refundere. I vår behandling av saken har vi videre lagt til grunn at sosialhjelp som er innvilget til dekning av boutgifter og som er dekket ved sosialkontorets inntreden i kravet om bostøtte er holdt utenfor refusjonsgrunnlaget for den etterbetalte trygdeytelsen, dette i følge sosialkontoret.»

Fylkesmannen gikk inn for at det av det påklagede vedtaket sammenholdt med regnskapskortet, framgikk hvor mye som var utbetalt som sosialstønad til livsopphold den enkelte måned. Regnskapskortet ble oversendt til parten sammen med sosialtjenestens vedtak. Trygdekontorets beregning av den etterbetalte trygdeytelsen framgår av trygdekontorets oversikt 11. mars 2002.

Fylkesmannen uttalte for øvrig:

«Slik vi har oppfattet klageskrivene er det i første rekke klaget over at kommunen ikke har latt A få beholde kr 45.000 av det refunderte beløpet. Som begrunnelse for dette kravet oppgis det fra [klagers

I min avsluttende uttalelse hadde jeg følgende merknader:

«1. Generelt om refusjon etter sosialtjenesteloven § 5-9

Sosialtjenesteloven § 5-9 har følgende ordlyd:

«§ 5-9 Refusjon i ytelser fra folketrygden m.m.

Dersom en stønadsmottaker med tilbakevirkning får innvilget ytelser etter lov om folketrygd eller lovene om krigspensjonering av 13. desember 1946 nr. 21 og 22, kan sosialtjenesteloven kreve hel eller delvis refusjon i det beløp som skal etterbetales, til deknning av sine utlegg til samme formål og for samme tidsrom.

---»

Det er i rundskriv I-34/2001 fra Sosial- og helsedepartementet gitt nærmere retningslinjer for de vurderingene som må foretas av sosialtjenesten, for å avklare om vilkårene for å kreve refusjon er tilstede. Det er der redegjort for hvordan vilkårene om samme formål og samme tidsrom skal forstås.

Ved behandling av slike saker ser jeg at vedtak fra kommunen og fylkesmannen ofte er utilstrekkelig begrunnet, jf. de kravene forvaltningsloven § 25 oppstiller med hensyn til begrunnelse for enkeltevedtak. I mange saker reflekterer verken vedtaket selv eller medfølgende dokumenter at kommunen og fylkesmannen har overveiet om lovens vilkår med hensyn til formål og tidsrom er oppfylt. I slike tilfeller er det vanskelig for ombudsmannen å etterpøve om refusjonsvedtaket er lovlig. At et vedtak er tilstrekkelig begrunnet, har selvsagt også en viktig pedagogisk side i forhold til den enkelte sosialklient som opplever at etterbetalingen av trygd blir avkortet. Under slike omstendigheter er det særlig viktig at vedkommende blir forklart hvorfor refusjon blir krevd og at vedtaket er i tråd med loven.

Det sentrale spørsmålet ombudsmannen (og fylkesmannen) må ta stilling til i denne typen klager, er om trygdeutbetalingene gjelder samme formål og samme tidsrom som den sosialhjelpen som er utbetalt. For å kunne vurdere om lovens vilkår er oppfylt, vil det være av sentral betydning at det foreliggende oppstilling som viser hvordan refusjonsbeløpet er framkommet. Det må framgå av vedtaket, eller av medfølgende dokumentasjon, både hvor store sosialhjelpsutbetalinger som er gitt i hver periode, og hvilket formål utbetalingene hadde. Videre må oppstillingen vise hvilke utbetalinger som sosialtjenesten krever refusjon for, og hvor mye personen har fått etterbetalt i trygd for tilsvarende periode, etter at det er tatt hensyn til skattetrekk og eventuelle andre forhold det må korrigeres for.

Side 143

Spørsmålet om hva som må regnes som «samme tidsrom» er det gitt retningslinjer om i Sosial- og helsedepartementets (nå Sosialdepartementet) rundskriv I-34/2001 s. 53-54:

«Refusjonsadgangen er begrenset til å gjelde stønad som er ytt i samme tidsrom. Hva som er samme tidsrom må vurderes konkret. Samme tidsrom innebærer i utgangspunktet at det er samsvar mellom en sammenhengende periode med sosialhjelp og sammenhengende periode med etterbetalt trygd. Opphold i utbetaling av en eller begge ytelser vil være et brudd i perioden ---»

Som det framgår, beror det på en konkret vurdering hva som regnes som samme tidsrom. Når det gjelder sosialhjelpsutbetaling til livsopphold, husleie, strøm, utgifter til barnepass m.v., er det etter mitt syn mest naturlig å forstå uttrykket «samme tidsrom» som samme måned. Det framgår av rundskrivet pkt. 5.9.2 at dersom sosialstøtten er gitt som supplement til trygdeytelser, kan det ikke kreves refusjon for denne delen av støtten. For å gjøre det mulig å etterpøve om sosialhjelpen er gitt som supplement til trygdeytelser, er

det etter min oppfatning best at vurderingen skjer måned for måned. Trykdeytelser beregnes også pr. måned, slik at dette vil gjøre sammenligningen enklere.

Dersom refusjonskravet omfatter mange år, kan det være praktisk vanskelig å stykke opp tidsrommene så detaljert som angitt over. Det kan da ikke utelukkes at sosialtjenesten kan legge til grunn lengre perioder. I så fall bør det begrunnes hvorfor en sammenstilling måned for måned ikke lar seg gjennomføre fullt ut.

Jeg har i tidligere ombudsmanssak 2001-1028 (referert i ombudsmannens årsmelding for 2002 på s. 189 flg. (Somb-2002-32)) gitt uttrykk for at det må skje et samarbeid mellom trygdekontoret og sosialkontoret før vedtak treffes i refusjonssaker. Jeg har imidlertid presisert at det er sosialtjenestens ansvar å kontrollere at refusjonskravet er korrekt beregnet i forhold til sosialtjenesteloven § 5-9. Under min behandling av saken ble det funnet enkelte feil ved beregningen av refusjonsbeløpet. Feilen hadde oppstått ved trygdekontorets beregning av refusjonsbeløpet, og feilen hadde fulgt saken videre uten å bli oppdaget av sosialkontoret eller fylkesmannen. Jeg uttaler bl.a. følgende i mitt avsluttende brev:

«Det må kunne kreves at det oppstilles en detaljert oversikt over sosialtjenestens utbetalinger for den enkelte måned og formålet med disse, i tillegg til en oversikt over netto etterbetaling for de tilsvarende månedene. Dette er viktig, ikke minst for at det skal være mulig å kontrollere om refusjonskravet er korrekt beregnet.

Et refusjonsvedtak kan ikke treffes før denne dokumentasjonen er skaffet til veie.»

2. Er refusjonskravet tilstrekkelig dokumentert?

Fylkesmannen har i flere brev hit gitt uttrykk for at refusjonskravet er tilstrekkelig dokumentert i sosialtjenestens vedtak, sammenholdt med regnskapskort og trygdekontorets oppstilling av etterbetalingen av uførepensjonen.

Jeg er enig i at det framgår av regnskapskortet hvor mye sosialstønad som er ytt pr. måned, og til hvilket formål. Sosialstønad det ikke kreves refusjon for, er strøket over i regnskapskortet. I sosialtjenestens vedtak 21. februar 2002 er det oppstilt hvor mye sosialstønad for hver enkelt måned det kan kreves refusjon for (dersom villkårene er oppfylt). Beløpene er lavere enn det som er oppgitt i regnskapskortet. I vedtaket er det vist til at A har mottatt bostøtte gjennom hele perioden og sosialkontoret har tatt refusjon i bostøtte. Beløpene pr. måned som er oppstilt i vedtaket, har, etter det jeg forstår og som er opplyst av fylkesmannen, framkommet etter at det er gjort fradrag for sosialstønad som er tilbakebetalt gjennom bostøttemidler. Slik saken er opplyst for meg, har jeg ikke grunnlag for å kontrollere om beløpene i vedtaket er korrekt beregnet (idet jeg ikke har dokumentasjon vedtørende bostøtte). Jeg er ikke kjent med om fylkesmannen under klagebehandlingen sammensatte beløpene med bostøtten som det tidligere er tatt refusjon i. Beregningen ville kunne etterprøves dersom sosialtjenesten hadde sammensatt oppsettet med tidligere refusjon i bostøtte. I sosialtjenestens vedtak er det heller ikke oppstilt hvor mye uførepensjon som ble etterbetalt pr. måned. Fylkesmannen har her vist til trygdekontorets oppsett som er datert 11. mars 2002. Dette er imidlertid den endelige avregningen, og det framgår her hvor mye som skal utbetales i refusjon til sosialtjenesten og hvor mye som skal utbetales til A. Jeg kan ikke se at denne sammenholdt med vedtaket og regnskapskortet gir tilstrekkelig dokumentasjon for å kunne kontrollere om refusjonsbeløpet er korrekt beregnet. Etter mitt syn ville det enklast kunne kontrolleres om villkårene var oppfylt dersom det i vedtaket var satt opp en samlet oversikt over:

- hvor stort beløp som er ytt i sosialstønad pr. måned
- hvilket formål sosialstønaden er ytt for
- hvor stort beløp av yt sosialstønad pr. måned som er tilbakebetalt ved bostøtte
- hvor stort beløp som er etterbetalt i uførepensjon pr. måned (etter at skatt er fratrukket).

Sosialkontoret har nøydt seg med å gi en oversikt over det første strekpunktet i vedtaket (etter at refusjon i bostøtte er trukket fra). Formålet med sosialstønaden, og hvor mye som var ytt pr. måned, framgår av regnskapskortet, slik at dette er mulig å kontrollere. Trygdekontorets endelige oppstilling av etterbetalingsbeløpet, kan imidlertid etter mitt syn ikke være tilstrekkelig dokumentasjon for refusjonskravet (selv om det sammenholdes med vedtaket og regnskapskortet). Det framgår her at sosialtjenestens refusjonskrav er på kr 87.300. Hvorledes dette beløpet er framkommet, framgår ikke av sosialtjenestens vedtak eller trygdekontorets oppstilling.

Jeg er kommet til at refusjonskravet ikke var tilstrekkelig dokumentert. Det kan etter mitt skjønn ikke innebære betydelig merarbeid for sosialtjenesten å lage en oversikt som vist til ovenfor (idet beregningen uansett må foretas). En slik oversikt vil gjøre det enkelt for fylkesmannen å kontrollere om vilkårene for refusjon er oppfylt, og om refusjonsbeløpet er korrekt beregnet. Klager vil også lettere kunne kontrollere om forstå vedtaket, hvilket er nødvendig for å kunne vurdere om avgjørelsen skal påklages til fylkesmannen. Som jeg kommer tilbake til, har [As fullmektig] i klager til fylkesmannen hatt innvendninger til beregningen av refusjonskravet. Fylkesmannen burde da etterprøvd om refusjonsbeløpet var korrekt beregnet. Det framstår som uklart for meg, i hvilken grad dette er gjort av fylkesmannen. Idet refusjonskravet, slik jeg ser det, ikke er tilstrekkelig dokumentert, må jeg konkludere med at saken ikke var tilstrekkelig opplyst for klagebehandlingen hos fylkesmannen. Jeg må derfor be fylkesmannen om å behandle dette på nytt (se konklusjonen til slutt).

3. Har fylkesmannen i tilstrekkelig grad begrunnet sitt vedtak?

I forvaltningsloven § 25 er det stilt krav til begrunnelsen av enkeltvedtak. Bestemmelsen lyder: «I utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.

I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig. I tilfelle skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av framstillingen.

De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningsslinjer for skjønnstiløvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningsslinjene være tilstrekkelig.»

Når fylkesmannen i sitt vedtak har vist til lovbestemmelsen og referert innholdet av denne, er dette i samsvar med forvaltningsloven § 25. Jeg er videre enig med fylkesmannen i at det ikke er nødvendig å gjengi det faktum saken bygger på, så lenge dette er reddegjort for i sosialtjenestens vedtak. Spørsmålet er om det framgår i tilstrekkelig grad av fylkesmannens vedtak at klageanførselsene er vurdert.

Jeg vil peke på at forvaltningsloven § 25, om kravene til begrunnelsen innhold, er en minimumsregel. Begrunnelsen bør tilpasses sakens karakter og partenes forutsetninger. Selv om det ikke foreligger noen generell plikt for forvaltningen til å imøtgå alle partens anførsler, vil det av pedagogiske grunner være saker som er særlig viktig for den enkelte.

Jeg har merket meg at fylkesmannen syntes klagen var vanskelige tilgjengelige, hvilket jeg har forståelse for. Fylkesmannen har i brev hit bl.a. uttalt at klagen syntes å gjelde forvaltningsforhold til fullmektigen, uttalsesfristen i forhandsvarslet og spørsmålet om å skulle få beholde deler av etterbetalingen. Etter mitt syn burde nok fylkesmannen sett at klagen også gjaldt utregningen av refusjonsbeløpet. Blant annet ble det anført at det så ut til å ha vært krevd refusjon for sosialstønna to ganger for en periode, samt at det ble vist til klarheter knyttet til refusjon av bostøtte. Fylkesmannen har gitt uttrykk for at dette ble vurdert under klagebehandlingen. Jeg finner at fylkesmannens begrunnelse for vedtaket burde vært noe utdypet, slik at det klart framgikk at klagerens synspunkter var vurdert.

4. Forhandsvarslet

Etter forvaltningsloven 10. februar 1967 § 16 skal forvaltningsorganer som hovedregel forhandsvarle parter før et enkeltvedtak treffes (dersom parten allerede ikke er kjent med at vedtaket skal treffes). Bestemmelsens første og annet ledd lyder:

«Part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist. --- Fristen løper fra den dag varslet er avsendt, når ikke annet uttrykkelig er sagt.

Forhandsvarslet skal gjøre greie for hva saken gjelder og ellers inneholde det som anses påkrevd for at parten på forsvarlig måte kan varetta sitt tarv. I regelen gis forhandsvarslet skriftlig. --- Er det særlig byrdefullt å gi skriftlig underretning, kan underretningen gis muntlig eller på annen måte.»

Det framgår av loven at det skal gis en tidsfrist for partens mulighet til å uttale seg. Det framgår imidlertid ikke her hvor lang denne fristen skal være. Det antas at fristens lengde må fastsettes ut fra hvor viktig og vanskelig saken er, og hvor mye den haster, jf. Torstein Echow/Eivind Smith, «Forvaltningsrett», (1994, s. 468-469. Dersom saken ikke haster, må parten trolig gis tid til å skaffe seg relevante opplysninger og (om nødvendig) kontakte en advokat eller rådgiver.

Fylkesmannen har i brev hit uttalt at slike saker har stor betydning for den enkelte, og at en ukes frist for A til å komme med uttalelse i saken således var knapp. Idet folketrykkeloven § 22-7 gir en relativt kort frist på tre uker for utsatt betaling av trykdeytelsen, kom fylkesmannen til at uttalelsesfristen i forhåndsvarslet var akseptabel. Det ble også vist til at stønadsmottakere rutinemessig blir skriftlig orientert om sosialtjenestens refusjonsadgang i underretningen om det enkelte vedtaket om stønad. Fylkesmannen

Side 145

fant at sosialkontorets forhåndsvarsel ikke led av feil som kunne tenkes å ha innvirket på sakens utfall.

Fylkesmannen har i saken redegjort nærmere for årsaken til korte tidsfrister i slike saker. Slik regelverket er, kan jeg vanskelig ha innvendinger mot praksisen. Jeg vil likevel anmode om at kommunene bestreber seg på å gi en så lang uttalelsesfrist som mulig innenfor det korte tidsrom refusjonssaken må behandles.

I saken her oppstod det noen uheldige omstendigheter i det uttalelsen var sendt innenfor fristen, men ikke ble mottatt før vedtaket ble fattet. Dette skyldtes at brevet var sendt rekommandert og kommunen ikke hentet brevet straks det var mottatt. Jeg er ikke kjent med kommunens rutiner mht. henting av rekommandert post. I saken her ble brevet sendt rekommandert 20. februar 2002, og kommunen har i brev til klager opplyst at brevet ble mottatt ved sosialkontoret 26. februar 2002. Det kan spørres om ikke kommunen bør undersøke om uttalelse er mottatt innenfor fristen ved rekommandert sending. Fylkesmannen og kommunen bør være oppmerksomme på dette. Det er uheldig dersom en part har kommet med uttalelse innenfor fristen, og denne ikke blir tatt i betraktning fordi kommunen ikke har hentet rekommandert post.

Jeg kan uansett ikke se at eventuelle feil her har virket inn på kommunens vedtak om refusjon, idet uttalelsen senere er tatt i betraktning under klagebehandlingen av saken.

Når det gjelder innholdet i forhåndsvarslet, synes dette å tilfredsstille lovens krav. Det kan ikke kreves at det er gjort en beregning av refusjonskravet her. Formålet må særlig være å gi parten mulighet til å komme med synspunkter og momenter som kan ha betydning i vurderingen av om det skal kreves refusjon.

[--]

6. Kan det kritiseres at sosialtjenesten tok refusjon fullt ut?

Det er i sosialtjenesteloven § 5-9 angitt at refusjon kan kreves når vilkårene for refusjon er oppfylt. Det er presisert i rundskriv I-34/2001 at sosialtjenesten har rett, men ikke plikt til å kreve refusjon. Det siteres fra rundskrivet:

«Sosialtjenesten må, når vedtaket om etterbetaling foreligger, foreta en konkret vurdering av om, og ev. for hvilke beløp, vilkårene er oppfylt. Sosialtjenesten må vurdere klientens økonomiske situasjon dersom det kreves refusjon. Det er lite hensiktsmessig å kreve refusjon dersom det betyr at vedkommende også for framtiden vil være avhengig av økonomisk sosialhjelp.»

Idet hensynet bak refusjonsbestemmelsen er at det ikke anses rimelig at en stønadsmottaker får dobbel offentlig ytelse for samme periode, vil det som hovedregel innebære at refusjon kreves når vilkårene er oppfylt.

Det framgår av saksdokumentene at As framtidige økonomiske situasjon er vurdert. Sosialtjenesten har laget en skjematisk oversikt over As framtidige inntekter og utgifter.

Hvorvidt sosialtjenesten skal kreve refusjon eller ikke, beror på en skjønnsmessig avgjørelse som om budsdsmannen vanligvis ikke kan overprøve, jf. Ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd, som begrenser ombudsmannens adgang til å overprøve skjønnsmessige avgjørelser. Det er derfor ikke grunnlag for rettslige innvendinger mot at det i saken er krevd refusjon når vilkårene for refusjon er oppfylt.

7. Konklusjon

Idet jeg ikke kan se at fylkesmannen hadde tilstrekkelig dokumentasjon for å kunne vurdere om refusjonskravet er korrekt beregnet, og klagen bl.a. knytter seg til dette spørsmålet, må jeg be fylkesmannen

behandle dette forholdet på nytt. Det knytter seg derfor tvil til om refusjonskravet er riktig beregnet, idet det herfra ikke var mulig å kontrollere dette.»

TILLEGGSOPPLYSNING FRA ÅRSMELDING 2004 s 47

Fylkesmannen fant at ombudsmannens uttalelse reiste prinsipielle spørsmål av betydning for tilsvarende sakers behandling og rettet på denne bakgrunn en henvendelse til Sosial- og helsedirektoratet. Det ble vist til at direktoratet etter dette ga rundskriv IS-3/2004.

På bakgrunn av de feil og mangler som ble påpekt i kommunens og fylkesmannens behandling av saken i omgjorde fylkesmannen sitt vedtak i den konkrete saken og opphevet kommunens vedtak om refusjon i klagerens etterbetalte trygdeytelser.