



Statsforvalteren i Trøndelag
Sabrina Hammer
Postboks 2600
7734 STEINKJER

Deres ref.: 2022/301

Vår ref.: 22/370

Vår dato: 07.03.2023

Saksbehandler: Kjersti Barbakken // Kontoret for
kvalifisering og sosiale tjenester

Svar på henvendelse vedr. depositumsgaranti

Arbeids- og velferdsdirektoratet viser til henvendelse datert 5. mai 2022, hvor dere har spørsmål knyttet til økonomisk stønad i form av depositumsgaranti. Dere skriver at reguleringen av depositumsgaranti er kompliserte vurderinger, hvor det er få rettesnorer for rettsanvendelsen. Dere har fem konkrete problemstillinger dere ønsker en tilbakemelding på.

Vi beklager at det har tatt tid å besvare henvendelsen.

Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering

Arbeids- og velferdsdirektoratet er delegert myndighet fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til å forvalte sosialtjenesteloven, herunder ansvaret for å tolke regelverket og veilede i dette.

Formålet med sosialtjenesteloven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig (vår understrekning), og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet.

De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad, jf. sosialtjenesteloven § 18 første ledd. Stønadens bør ta sikte på å gjøre mottakeren selvhjulpen. Hvordan dette kan oppnås, avhenger av den enkeltes muligheter, ressurser og begrensninger. NAV-kontoret må gjøre en helhetlig vurdering av den enkeltes økonomiske og personlige forhold for å kunne utforme et tjenestetilbud som i størst mulig grad fremmer hjelp til selvhjelp og selvforsørgelse. I dette ligger at NAV-kontoret, ved innvilgelse av økonomisk stønad, må gjøre en konkret vurdering av hvilken stønadsform som på best mulig måte bidrar til å gjøre mottakeren selvhjulpen.

Hjemmelsgrunnlag for stønad til depositum

I sosialtjenesteloven § 21 står det

NAV // ARBEIDS- OG VELFERDSDIREKTORATET // KONTORET FOR KVALIFISERING OG SOSIALE TJENESTER

Postadresse: Postboks 354 // 8601 MO I RANA

E-post: arbeids.og.velferdsdirektoratet@nav.no

www.nav.no //

«Økonomisk stønad gis som bidrag, lån, garanti for lån, eller varer og tjenester. Økonomisk stønad i form av lån bør vurderes i forhold til om stønadsmottakeren vil bli i stand til å tilbakebetale lånet. Er stønaden gitt som lån eller garanti for lån, skal vedtaket inneholde bestemmelser om lånevilkårene [...]».

Vi ser at muligheten til å innvilge økonomisk stønad i form av garanti for depositum ikke fremgår direkte av ordlyden i sosialtjenesteloven § 21. Vi vurderer imidlertid at ordlyden åpner opp for den tolkningen som fremgår av rundskrivet til sosialtjenesteloven punkt 4.21.2.4, det vil si at å yte økonomisk stønad i form av «garanti for depositum» er en mulig stønadsform etter sosialtjenesteloven § 21.

En slik tolkning er i samsvar med formålsbestemmelsen, om at sosialtjenesteloven skal bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, i tillegg til å sikre folk et nødvendig og forsvarlig livsopphold. Bolig er en av de fire hovedpilarene i velferdsstaten sammen med helse, utdanning og arbeid. En trygg bolig vil være en forutsetning for å komme i jobb og holde seg i arbeidslivet.

Videre er fast forvaltningspraksis å anse som en relevant normativ rettskildefaktor. Tolkninger som fremgår i rundskrivet vil være bakgrunnen for at forvaltningspraksis dannes, og vil bidra til å gi forvaltningspraksisen et innhold. Økonomisk stønad i form av garanti for depositum vurderer vi å være fast og langvarig forvaltningspraksis.

Stønad til depositum kan på bakgrunn av dette blant annet gis som en garanti for depositum og lån til depositum.

1. En garanti for depositum er en sikkerhet som stilles av en tredjepart, som først utbetales/realiseres helt eller delvis fra garantisten til utleier, dersom leieavtalen misligholdes eller det er skader som må dekkes. Innfrielse av garantiansvar fører i utgangspunktet til at kommunen kan kreve regress av tjenestemottaker.
2. Lån til depositum er penger som utbetales ved innvilgelse, men som vil stå på en sperret depositumskonto frem til leieavtalen opphører. Disse midlene skal i utgangspunktet tilbakebetales i sin helhet til NAV-kontoret, forutsatt at det ikke foreligger et mislighold eller skader.

Tvangsinndrivelse av regresskrav knyttet til innfridd garantiansvar

Et regresskrav som er oppstått ved innfrielse av et garantiansvar, kan tvangsinndrives i medhold av sosialtjenesteloven § 24. Som vi også skriver i vår e-post fra 28. september 2021, skjer selve tilbakebetalingen av innfridd garanti etter pengekravrettslige regler, og det skal ikke fattes i et enkeltvedtak som kan påklages til Statsforvalteren. Dette framgår også av rundskrivet punkt 4.24.1, hvor det er presisert at «Formålet med bestemmelsen er å sikre NAV-kontoret en effektiv inndrivelse. Selve tvangsinndrivelsen er ikke nærmere regulert i bestemmelsen, men er underlagt regulering i dekningsloven, tvangsfullbyrdelsesloven og foreldelsesloven». Dersom tjenestemottaker ikke betaler, kan namsmyndighetene bidra til å tvangsinndrive kravet.

I hvilken grad NAV-kontoret bør tvangsinn drive krav som har oppstått fordi kommunen har innfridd depositumsgaranti, vil bero på en konkret og individuell vurdering i hver enkelt sak. I denne vurderingen skal det legges vekt på tjenestemottakers økonomiske situasjon, herunder om hen har tilstrekkelige midler til et forsvarlig livsopphold hvis kravet inndrives. Videre kan det tas hensyn til om utbetaling av garantien skyldes grov uaktsomhet eller forsett fra vedkommende. Ved krav om tilbakebetaling som er oppstått ved innfrielse av et garantiansvar, må det tas hensyn til tilbakebetalingsevnen til tjenestemottaker med utgangspunkt i tidspunktet for innfrielsen.

Spørsmål om tilbakebetaling av depositumsgarantien som et lån

Dere spør om det er nødvendig å omgjøre opprinnelig vedtak om depositumsgaranti, dersom NAV-kontoret vil kreve tilbakebetaling av garantien som lån. Dere skriver at Statsforvalteren ikke vil ha mulighet til å overprøve vurderingen som gjøres etter sosialtjenesteloven § 24, fordi det ikke fattes et enkeltvedtak, og at en omgjøring til lån derfor vil være en rettssikkerhetsmessig fordel for tjenestemottaker.

Sosialtjenesteloven § 21 regulerer de ulike stønadsformene for økonomisk sosialhjelp, se ovenfor. Hovedregelen er at økonomisk sosialhjelp skal gis som bidrag, men det kan også ytes som garanti eller lån etter en konkret vurdering. I de tilfeller hvor NAV-kontoret innvilger økonomisk stønad i form av en garanti for depositum, skal det ikke signeres et gjeldsbrev.

Bestemmelsen sier altså noe om hvordan innvilget sosialhjelp kan ytes (gis). Å omgjøre stønadsform til lån, etter at en garanti er innfridd, vil ikke være å yte sosialhjelp som lån, men å kreve allerede ytt sosialhjelp tilbake. Dette er ikke i samsvar med § 21. Når garantien er innfridd, foreligger det ikke lenger en garanti, men NAV-kontoret har et regresskrav mot tjenestemottaker.

Selve vedtaket, hvor økonomisk stønad er gitt i form av garanti for depositum, er ikke gjenstand for omgjøring i en situasjon hvor NAV-kontoret ønsker å kreve inn innfridd garanti.

Dersom stønadsformen i opprinnelig vedtak skal omgjøres, må dette gjøres i medhold av forvaltningsloven § 35, og sosialtjenesteloven § 21, før garantien innfris. Det fremgår av Ot.prp. nr. 29 (1990–1991) § 5-4, at: «Stønad til livsopphold i form av lån er mest aktuell i de tilfeller hvor vedkommende har formue, utestående fordringer eller av andre grunner venter å få eller kan få frigjort midler. Dessuten kan det legges vekt på at vedkommende ventelig vil komme i arbeid eller må antas å få inntekt og således får mulighet til å tilbakebetale lånet. [...] Bestemmelsen om at stønaden skal gis som lån, må tas i forbindelse med det vedtak som treffes om stønad. Samtidig må lånevilkårene fastsettes. Eventuelt kan det tas forbehold om senere å kunne vurdere betalingen av renter og avdrag når de økonomiske forhold bedrer seg.»

En innfrielse av depositumsgarantien vil være en ikke helt uventet følge av at stønaden gis i form av en slik garanti. Dette er en risiko NAV-kontoret er kjent med på vedtakstidspunktet, og kontoret vil ha et regresskrav mot tjenestemottaker ved innfrielse.

NAV-kontoret kan forholde seg til regresskravet på tre måter:

1. NAV-kontoret kan ettergi kravet helt eller delvis
2. NAV-kontoret kan inngå en avtale med tjenestemottaker om å nedbetale kravet (nedbetalingsavtale). Dette er ikke det samme som å omgjøre garantien til et lån.
3. NAV-kontoret kan tvangsinn drive kravet, jf. sosialtjenesteloven § 24 dersom tjenestemottaker ikke betaler i henhold til nedbetalingsplanen (se ovenfor)

Ettersom det ikke fattes enkeltvedtak etter sosialtjenesteloven, er det ikke klageadgang etter sosialtjenesteloven § 24. Derimot vil annet regelverk regulere rettssikkerheten/vernet til bruker i disse situasjonene. Ved begjæring av utlegg hos namsmannen, har bruker en lovfestet rett til å få uttale seg om saken etter tvangsfullbyrdelsesloven § 7-6 dersom bruker ønsker det. Det er også klageadgang på utleggstrekk etter tvangsfullbyrdelsesloven § 7-26. Klageadgangen på utleggstrekk løper så lenge trekkperioden løper.

Utlegg kan kun tas i den utstrekning lønnen overstiger det som med rimelighet kan trengs til underhold av brukeren og brukerens husstand, se dekningsloven § 2-7.

Mer informasjon om utleggsforretning ligger på www.politiet.no.

Vi vurderer at Statsforvalterens eventuelle behov for å kontrollere, kan ivaretas gjennom deres tilsynsmyndighet.

Vi ser for øvrig behovet for presiseringer i rundskrivets omtale av sosialtjenesteloven § 21, og vil jobbe videre med dette.

Med hilsen

Nina Strømmen
seksjonssjef
Kontoret for kvalifisering og sosiale tjenester

Kjersti Barbakken
seniorrådgiver
Kontoret for kvalifisering og sosiale tjenester

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur

Kopi til

Statsforvaltaren i Møre og Romsdal
Statsforvaltaren i Rogaland
Statsforvaltaren i Vestland
Statsforvalteren i Agder
Statsforvalteren i Innlandet
Statsforvalteren i Nordland

Statsforvalteren i Oslo og Viken
Statsforvalteren i Troms og Finnmark
Statsforvalteren i Vestfold og Telemark



Arbeids- og velferdsdirektoratet
Postboks 5 St. Olavs plass
0130 OSLO

Saksbehandler, innvalgstelefon
Sabrina Hammer, 74 16 83 66

Ønske om lovtolkning - depositumsgaranti

Statsforvalteren i Trøndelag ber Arbeids- og velferdsdirektoratet om svar på fem spørsmål:

- I hvilken grad bør NAV-kontoret tvangsinndrive krav som har oppstått fordi kommunen har innfridd en depositumsgaranti?
- Er det nødvendig å omgjøre opprinnelig vedtak om depositumsgaranti, dersom NAV-kontoret på et senere tidspunkt krever tilbakebetaling av garantien som lån?
- Skal tjenestemottakers tilbakebetalingsevne vurderes på søknadstidspunktet eller på tidspunktet for innfrielse av garantien?
- På hvilket tidspunkt bør tjenestemottaker underskrive gjeldsbrev?
- Har depositumsgaranti som stønadsform tilstrekkelig forankring i sosialtjenesteloven § 21?

Hvorfor spør vi om dette?

Vi er kjent med at dere i epost 28.09.2021 har gitt en tilbakemelding til Statsforvalteren i Vestland om depositumsgaranti. Dere skriver samtidig at dere mottar få henvendelser knyttet til temaet, og at dere dessverre har vært nødt til å prioritere dette vekk.

Vi deler Statsforvalteren i Vestland sitt synspunkt om at reguleringen av depositumsgaranti er kompliserte vurderinger, hvor det er få rettesnorer for rettsanvendelsen. Vi ønsker også å videreformidle at vi ofte får spørsmål om praktiseringen av depositumsgaranti og lån fra NAV-kontorene i fylket vårt, også i tilknytning til ny tolkningsuttalelse datert 07.02.2022.

Siden dette er spørsmål som ofte kommer opp hos oss, ber vi om en nærmere redegjørelse fra dere for hva som er riktig fremgangsmåte i disse sakene. For å illustrere problemstillingene nærmere, vil vi ut fra vår erfaring fra tilsyn og klagesaksbehandling beskrive hvordan depositumsgaranti som stønadsform praktiseres i Trøndelag.

Erfaringer fra Trøndelag

Ut fra vår kjennskap til NAV-kontorenes praksis blir stønad til depositum som oftest innvilget som en garanti, men med forbehold om at eventuell tilbakebetaling vil bli krevd inn som lån dersom garantien innfris.



Dersom depositumsgarantien innfris og tilbakebetalingen kreves inn som lån, har NAV-kontorene ulik praksis på om det skal fattes et nytt vedtak. Enkelte NAV-kontor viser kun til det opprinnelige vedtaket som innvilger depositumsgaranti, med forbehold om at eventuell tilbakebetaling gjøres gjennom lån. Andre NAV-kontor fatter et nytt vedtak (omgjør stønadsformen fra garanti til lån).

Vår erfaring er at det på vedtakstidspunktet (innvilgelse av depositumsgaranti) ikke blir gjort en vurdering av om tjenestemottaker har betalingsevne for et eventuelt lån. Dette begrunnes med at tjenestemottakers økonomiske situasjon kan ha forandret seg fra vedtakstidspunktet og frem til en eventuell senere innfrielse av garantien. Fordi det gjerne går noe tid før garantien eventuelt innfris, vil det i praksis ofte være slik at tjenestemottaker står uten egne midler ved innvilgelse av garantien, men senere kan ha inntekt og betalingsevne når garantien innfris og lånet gjøres gjeldende.

For å sikre inndrivelse av et eventuelt tilbakebetalingskrav, har enkelte NAV-kontor som praksis å kreve at tjenestemottaker signerer gjeldsbrev samtidig som depositumsgarantien innvilges. NAV-kontorene begrunner denne praksisen med at tjenestemottakere sjeldent ønsker å signere gjeldsbrevet i ettertid når lånet skal tilbakebetales.

Vi erfarer ellers at NAV-kontorene i fylket, i forbindelse med innfrielse av depositumsgaranti, i liten grad krever at garantien i sin helhet skal tilbakebetales på en gang. Vi erfarer derfor at reglene om tvangsinndrivelse etter sosialtjenesteloven § 24 i liten grad blir brukt.

Hva tenker vi selv?

I hvilken grad bør NAV-kontoret tvangsinndrive tilbakebetalingskrav?

Et alternativ til å inndrive tilbakebetalingskrav gjennom lån, er å inndrive kravet gjennom bestemmelsene om tvangsinndrivelse i sosialtjenesteloven § 24. I epost 28.09.2021 skriver dere at det er vedtaket om tildeling av økonomisk stønad i form av garanti som regulerer adgangen til å kunne kreve garantien tilbake, og at selve tilbakebetalingen skal skje etter pengekravsrettslige regler.

Som nevnt, erfarer vi at tvangsinndrivelse i liten grad blir benyttet ved tilbakebetalingskrav som skyldes at kommunen har innfridd en depositumsgaranti. Selv om NAV-kontoret også ved tvangsinndrivelse skal foreta en konkret individuell vurdering, er denne avgjørelsen ikke et enkeltvedtak. Statsforvalteren vil derfor ikke ha mulighet til å overprøve denne vurderingen på samme måte som vurderingen av om lån skal omgjøres til bidrag.

Etter vår vurdering vil det derfor være flere rettssikkerhetsmessige fordeler for bruker, ved at NAV-kontoret i første omgang krever tilbakebetalingen gjennom lån. Først når lånet eventuelt blir misligholdt, vil det være hensiktsmessig for NAV-kontoret å gå direkte til namsmyndigheten for å få kravet tvangsinndrevet etter § 24.

Forutsatt at NAV-kontoret har avgjort at eventuelle regresskrav skal tilbakebetales som lån, er det vår vurdering at dette er et aktuelt alternativ til tvangsinndrivelse.

Må NAV-kontoret fatte nytt vedtak?

Det fremgår av rundskriv H35-00 pkt. 4.21.2.4 at vedtak om økonomisk stønad i form av garanti ovenfor utleier skal inneholde de nærmere vilkårene for garantien, herunder konsekvensene hvis garantien innfris. En slik konsekvens kan være at garantien blir gitt som lån.

Vi tenker derfor at NAV-kontoret har anledning til å kreve tilbakebetaling av en innfridd depositumsgaranti som lån uten å fatte nytt vedtak. Dette forutsetter at det fremgår tydelig av



vedtaket at eventuelle regresskrav som skyldes at NAV-kontoret har innfridd depositumsgarantien vil bli krevd tilbakebetalt som lån. Vedtaket må også inneholde de nærmere vilkårene for lånet, som rentesats og forfallsdato for avdrag.

Når skal tjenestemottakers tilbakebetalingsevne vurderes?

I tolkningsuttalelse datert 07.02.2022 legges det til grunn at det avgjørende for valg av stønadsform til depositum er hvorvidt tjenestemottaker på søknadstidspunktet har tilbakebetalingsevne, det vil si realiserbare midler. Dersom stønad til depositum innvilges som et lån (og ikke som en garanti), vil det være naturlig at det er søknadstidspunktet som danner utgangspunktet for vurdering av betalingsevnen.

Etter vår vurdering vil dette kunne stille seg annerledes der stønad til depositum innvilges som garanti og der regresskravet kreves tilbakebetalt som lån. I disse tilfellene vil lånet (og pengekravet), eventuelt oppstå på et senere tidspunkt. Dette kan tilsi at vurderingen av tilbakebetalingsevne først bør foretas når lånet er gjort gjeldende og skal tilbakebetales.

Selv om tidspunktet for vurdering av tilbakebetalingsevne først foretas når garantien eventuelt innfris, vil tjenestemottakers rettsikkerhet kunne ivaretas ved at tjenestemottaker får informasjon fra NAV-kontoret om at vedkommende kan søke om å få omgjort lånet til bidrag – et vedtak det vil være klagerett på. NAV-kontoret har også uavhengig av dette en plikt til å vurdere om lånet skal omgjøres til bidrag på tilbakebetalingstidspunktet.

Når bør tjenestemottaker underskrive gjeldsbrev?

Ifølge rundskrivet pkt. 4.21.2.2 bør tjenestemottaker undertegne et gjeldsbrev ved innvilgelse av økonomisk stønad som lån. Som nevnt, erfarer vi at enkelte NAV-kontor ber tjenestemottaker signere gjeldsbrevet samtidig som depositumsgarantien innvilges.

Etter vår vurdering er det først når garantien innfris og lånet gjøres gjeldende, at NAV-kontoret får et pengekrav mot søkeren. Det er dermed også først da det er aktuelt å kreve underskrift på et gjeldsbrev.

Bør depositumsgaranti som stønadsform ha en sterkere forankring i § 21?

Ifølge § 21 kan stønad gis som bidrag, lån, garanti for lån eller varer og tjenester. Selv om depositumsgaranti ikke uttrykkelig er nevnt, er bestemmelsen forstått slik at depositumsgaranti er en stønadsform som kan benyttes av NAV-kontoret.

Etter vår vurdering er det uheldig at depositumsgaranti som stønadsform ikke har en sterkere forankring i § 21. Selv om stønadsformen er regulert i rundskrivet, er det vår mening at dette også burde gjenspeiles i ordlyden i bestemmelsen.

Vi ber derfor direktoratet vurdere om det er behov for at depositumsgaranti som stønadsform reguleres tydeligere i lovteksten, og også om det er behov for en generell gjennomgang av regelverket på dette området. Vi ber om at de spørsmål vi reiser i dette brevet og de avklaringer dere gir tydeliggjøres i rundskrivet.



Med hilsen

Hanne Reitan Øksnes (e.f.)
seksjonsleder
Seksjon NAV-Sosiale tjenester

Sabrina Hammer
juridisk seniorrådgiver
Seksjon NAV-Sosiale tjenester

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Statsforvalteren i Agder	Postboks 504	4804	ARENDAL
Statsforvalteren i Oslo og Viken	Postboks 325	1502	MOSS
Statsforvalteren i Rogaland	Postboks 59	4001	STAVANGER
Statsforvalteren i Innlandet	Postboks 987	2604	LILLEHAMMER
Statsforvalteren i Møre og Romsdal	Postboks 2520	6404	MOLDE
Statsforvalteren i Troms og Finnmark	Statens hus	9815	VADSØ
Statsforvalteren i Nordland	Postboks 1405	8002	BODØ
Statsforvalteren i Vestland	Statens hus, Njøsavegen 2	6863	LEIKANGER
Statsforvalteren i Vestfold og Telemark	Postboks 2076	3103	TØNSBERG