



Fylkesmannen i Vestland
Tor G. Turøy
Njøsavegen 2
6863 LEIKANGER

Deres ref.: 2019/21896

Vår ref.: 19/238

Vår dato: 23.06.2020

Saksbehandler: Mari Pleyrn // Kontor for
hjelpemidler og levekår

Spørsmål om anledning til å innvilge sosialstønad i form av lån

Det vises til brev av 25.11.19 der dere stiller flere spørsmål knyttet til saker om valg av stønadsform, og da vurderingen av om man kan innvilge økonomisk stønad som lån i stedet for bidrag. Vi beklager at det har tatt tid for oss å besvare henvendelsen.

§ 21 første og annet ledd lyder som følger:

«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.»

I rundskrivet til sosialtjenesteloven, Hovednr. 35 pkt. 4.21.2.2 Økonomisk stønad som lån, fremkommer:

«Økonomisk stønad som lån skal bare gis hvis tjenestemottaker på søknadstidspunktet har midler, eller en rett til midler, som faktisk ikke er tilgjengelige. Dette kan for eksempel være i situasjoner hvor tjenestemottaker er i ferd med å selge bil, bolig eller andre formuesgjenstander, realisere formuesgoder eller motta arv eller gave. Situasjonen kan også være at tjenestemottaker venter på lønnsutbetaling eller dagpenger for den samme perioden som den økonomiske stønaden er innvilget for. NAV-kontoret skal vurdere om det foreligger tilstrekkelige holdepunkter for at tjenestemottaker faktisk kan tilbakebetale lånet, før stønad gis som lån.»

Utgangspunktet for fortolkningen er lovens ordlyd i annet ledd. Om man skal yte økonomisk stønad i form av lån bør man vurdere dette i forhold til om tjenestemottakeren vil bli i stand til å tilbakebetale lånet (vår understrekning).

NAV // ARBEIDS- OG VELFERDSDirektoratET // KONTOR FOR HJELPEMIDLER OG LEVEKÅR

Postadresse: Postboks 5 St. Olavs plass // 0130 Oslo

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

www.nav.no //

Ut av ordlyden kan man trekke at NAV-kontoret må ha opplysninger på tidspunktet en søknad behandles om at tjenestemottakeren har konkrete muligheter for tilbakebetaling. I tråd med prinsipper om alminnelig bevisbyrde, må NAV med sannsynlighetsovervekt kunne fastslå at tjenestemottakeren har tilbakebetalingsevne.

Av lovens forarbeider i Ot.prp. 29 (1990-1991) kan man lese følgende i kapittel 5.9:
«Låneformen skal brukes der det er grunn til å tro at stønadsmottaker vil bli i stand til å tilbakebetale lånet, jf. lovforslagets annet ledd. I de spesielle merknadene til bestemmelsen er det gitt eksempler på tilfeller hvor låneformen er aktuell.»

Videre står det følgende i kapittel 5 til bestemmelsen § 5-4:
«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. Hvor vedkommende har søkt trygd som i tilfelle vil eller kan bli gitt med tilbakevirkende kraft, bør en bruke låneformen fordi vedkommende da gjøres uttrykkelig oppmerksom på tilbakebetalingsplikten. Men det er ikke nødvendig å bruke låneformen i disse tilfeller fordi § 5-9 gir rett til refusjon selv om låneformen ikke er benyttet.»

I juridisk teori (Bernt) fremgår følgende om daværende bestemmelse i § 5-4:
«I 5-4 andre ledd fastsettes det da også at økonomisk stønad kan gis som lån, samtidig som det imidlertid innskjerpes at dette bare skal skje etter at man har vurdert «om stønadsmottakeren vil bli i stand til å tilbakebetale lånet»...

«... I kravet om en slik vurdering ligger en forutsetning om at låneformen bare skal benyttes hvor man er rimelig trygg på at dette ikke blir for byrdefullt for sosialhjelpsmottakeren. Tilbakebetalingsplikten må ikke komme i strid med det ene av lovens hovedmål, sosial rehabilitering. Det er ikke meningen at man skal etablere et nytt «gjeldsslaveri», nå med sosialetaten som kreditor. Det er dårlig sosialhjelp å holde klienten i et varig avhengighetsforhold til sosialkontoret. Før man treffer vedtak må gi stønad som lån, må det derfor være foretatt en grundig og eksplisitt vurdering av disse spørsmålene.»

Dere har identifisert at det særlig er forståelsen av to begreper anvendt i rundskrivet dere er uenig med NAV-kontorene om: «en rett til midler» og «er i ferd med».

Rundskrivets omtale er «har midler» eller «en rett til midler» som faktisk ikke er tilgjengelige. Vi mener dette er en presisering av det som ligger i lovens ordlyd og ellers har vært omtalt i tidligere rundskriv. NAV kan ikke vise til tenkte scenario, eksempelvis om at en arv kan falle en gang i fremtiden, men har man bekreftede opplysninger om at tjenestemottaker er arveberettiget og skifteoppgjøret finner sted, kan man etter en konkret vurdering komme til at økonomisk stønad kan ytes som lån i påvente av at utbetaling kan skje. Og slik vil det da også måtte bli med øvrige vurderinger dere viser til, som fremsettelse av søknad om studielån eller gjenopptak av trygdeytelse. NAV må foreta en konkret vurdering av forholdene i hver enkelt sak og basere seg på om tjenestemottaker har konkrete muligheter for disse

midlene. Som dere nevner, er noen av sakene da preget av en usikkerhet knyttet til utfallet av en søknad. Dette inngår som et moment i helhetsvurderingen.

Videre er det i rundskrivets omtale av «har midler eller en rett til midler som ikke er tilgjengelige» vist til et eksempel: «Dette kan for eksempel være i situasjoner hvor tjenestemottaker er i ferd med å selge bil, bolig eller andre formuesgjenstander, realisere formuesgoder eller motta arv eller gave.» Dere stiller spørsmål ved hvordan man skal forstå «er i ferd med». Dere har lagt til grunn at NAV sin mulighet til å innvilge stønad som lån er betinget i at prosessen med å få tilgang til en arv, midler eller gave er igangsatt. Vi legger også dette til grunn.

«I ferd med» henspeiler på noe nærstående, og er slik vi ser det i tråd med en forståelse av lovtokst, forarbeider og juridisk teori. Vi kan legge til at det også er lagt til grunn i tidligere rundskriv, se rundskriv I-34/2001 pkt. 5.4.2. Der er det også i omtale av om søkers økonomiske situasjon vil bedre seg innen kort tid, vist til eksempel der vedkommende «er i ferd med» å selge sin bolig. Videre i tredje avsnitt står det: «Ved vurdering av søkers tilbakebetalingsevne er tidsaspektet viktig. Desto lengre frem i tid, jo større usikkerhetsmoment».

Rundskrivet er ikke ment uttømmende regulert, og man har der vist til vanlige situasjoner der det ofte vil være rimelig å gi stønaden som lån. NAV-kontoret skal alltid foreta konkrete og individuelle vurderinger av hvert enkelt tilfelle.

Vi vil for øvrig vise til muligheten for omgjøring av vedtaket knyttet til lån om det på tidspunkt for tilbakebetaling, ev realisasjonstidspunkt (dersom lånet har sikkerhet i fast eiendom) skulle vise seg at tjenestemottakers situasjon har endret seg.

Når det gjelder saker der NAV-kontoret innvilger økonomisk stønad som lån med pant i egen bolig

Utgangspunktet er skissert over. Skal stønaden ytes som lån må stønadsmottaker ha konkrete muligheter for midler innen nokså kortvarig perspektiv. Dersom fast eiendom ikke er lagt ut for salg, forstår vi saken slik at NAV-kontoret kun bygger avgjørelsen om lån på at fast eiendom en gang kan bli solgt. Slik vi har redegjort for over, mener vi dette som hovedregel ikke er tilstrekkelig.

Da NAV-kontoret skal foreta konkrete og individuelle vurderinger i hvert enkelt tilfelle, kan det ikke utelukkes situasjoner der lånestilling kan være rimelig selv om en eventuell mulighet for midler ligger lengre frem i tid. Dette kan eksempelvis være der tjenestemottaker besitter en særlig verdifull bolig og vil ha et kortvarig behov for økonomisk stønad. Poenget her er en »fra det mer til det mindre-vurdering», der man i stedet for å gå veien om et vilkår om salg av fast eiendom, vurderer økonomisk stønad som lån med pant i bolig som et mindre byrdefullt alternativ.

I de tilfellene der en stønadsmottaker har for høye boutgifter vil det være mulighet for gjennom vilkårsstilling å kreve salg av fast eiendom.

Tilleggsspørsmål

I tillegg til deres brev av 25.11.19, sendte dere 06.03.20 et brev med ytterligere spørsmål knyttet til lånestilling. Dere viser til rundskrivet til sosialtjenesteloven punkt 4.21.2.2 der det står: «Situasjonen kan også være at tjenestemottaker venter på lønnsutbetaling eller dagpenger for den samme perioden som den økonomiske stønaden er innvilget for.»

Dere stiller spørsmål ved om dette betyr at NAV ikke kan innvilge sosialt lån med tilbakebetaling over tid? Eller om NAV kun kan innvilge lån dersom tjenestemottaker har mulighet til å tilbakebetale med overskuddet han eller hun har den måneden som det sosiale lånet ble innvilget?

Videre stiller dere spørsmål om hva da med lån til dekning av eksempelvis husleie- eller strømrestanser for en periode bakover i tid? Tjenestemottaker kan gjerne allerede brukt opp lønns- og dagpengeutbetaling som gjelder for samme periode som husleie- eller strømrestansen gjelder for. Dere stiller spørsmål ved om dette da betyr at dekning av stønad til husleie- eller strømrestanse ikke vil bli gitt som lån selv om tjenestemottaker har overskudd i økonomi og ellers har anledning til å kunne tilbakebetale lånet over tid?

Omtalen i rundskrivet er ment å vise til de situasjoner der det kan være rimelig å gi økonomisk stønad som lån. Eksempelvis kan tilfellet være at man venter på en lønnsutbetaling eller dagpenger for samme periode som man mottar økonomisk stønad. Man må her likevel merke seg at tjenestemottaker skal bruke lønn eller dagpenger til livsopphold for samme periode, og at ikke alle de påfølgende månedene ev. vil ha mulighet til å benytte lønn eller dagpenger til å nedbetale lån til kommunen.

Vurderingstema etter loven er at lån bør vurderes dersom det er tilbakebetalingsevne. Om man da ved innvilgelse av eksempelvis husleie- eller strømrestanse kan slå fast at det er tilbakebetalingsevne, er man ikke utelukket fra å gi stønad som lån om tjenestemottaker kan betale tilbake innen kort tid. NAV-kontoret er henvist til å foreta konkrete vurderinger i hver enkelt sak. Som det tidligere er vist til, må man ha rimelig sikkerhet for at det er tilbakebetalingsevne. Det vil være grunn til å understreke at låneform ikke skal benyttes der man står i fare for å sette tjenestemottaker i gjeld over tid og hindre mulighet for sosial rehabilitering.

Med hilsen

Tormod Moland
kontorsjef
Kontor for hjelpemidler og levekår

Mari Pleym
seniorrådgiver
Kontor for hjelpemidler og levekår

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur

Kopi til

Fylkesmannen i Agder
Fylkesmannen i Innlandet
Fylkesmannen i Møre og Romsdal
Fylkesmannen i Nordland
Fylkesmannen i Oslo og Viken
Fylkesmannen i Rogaland
Fylkesmannen i Troms og Finnmark
Fylkesmannen i Trøndelag
Fylkesmannen i Vestfold og Telemark