



HØRINGSNOTAT

Forslag til endringer i gjeldsordningsloven og livsoppholdsforskriften

Et enklere og mer effektivt gjeldsordningsinstitutt

Dato: 11. oktober 2021

Høringsfrist: 10. januar 2022



1 Høringsnotatets hovedinnhold

Barne- og familiedepartementet ber med dette om synspunkter og innspill til forslag til endringer i gjeldsordningsloven. Et hovedformål med forslagene er å legge til rette for en mer effektiv saksbehandling, slik at personer med alvorlige gjeldsproblemer på en enklere og raskere måte kan komme frem til en gjeldsordning. Departementet foreslår at prosessen som hovedregel skal kortes ned fra tre til to steg. Egenforsøk skal bare kreves i unntakstilfeller, og det skal ikke lenger være et vilkår for å åpne gjeldsforhandlinger at skyldneren først har forsøkt å løse problemene hos økonomisk rådgiver i Nav-kontoret.

Det legges opp til en enklere og raskere behandling av endringssaker. Namsmannen får større fullmakter til å fastsette endringer i visse saker, og det foreslås nye former for endringer i småsaker.

Skyldnere som har utfordringer med å gjennomføre en gjeldsordning, skal få bedre hjelp ved at det legges til rette for særskilt veiledning og oppfølging av denne gruppen. De som har behov for sosialfaglig oppfølging i forbindelse med en gjeldsordning, skal i større grad få råd og veiledning hos økonomisk rådgiver i Nav-kontoret. Også namsmannens veiledningsplikt foreslås presisert.

Dersom namsmannen ved sin gjennomgang av saken og skyldnerens bakgrunn avdekker at denne kan trenge sosialfaglig bistand for å kunne gjennomføre en gjeldsordning, skal namsmannen veilede om Nav-kontorets tilbud om dette. Det foreslås også et alternativ hvor det er Nav-kontoret og ikke namsmannen som skal vurdere om en gjeldsordningssøker må antas å trenge oppfølging for å kunne gjennomføre en gjeldsordning. Under begge alternativene er det Nav-kontoret som skal besørge oppfølgingen.

Det foreslås noen mindre endringer når det gjelder vilkårene for gjeldsordning. Regelen om at gjeldsordning bare kan oppnås én gang i livet, skal kunne fravikes i noe større utstrekning. Det skal legges mindre vekt på gjeldens alder i forbindelse med søknad om gjeldsforhandling. Bestemmelsen om at mer enn halvparten av gjelden ikke må være stiftet de siste to årene, foreslås oppmyket for å hindre unødig ventetid for skyldneren.

Ordnningen med at en gjeldsordning kan settes til side i inntil to år etter at ordningen er fullført, den såkalte etterperioden, foreslås opphevet. Departementet vil også gjøre en vurdering av livsoppholdssatsene som benyttes i saker etter gjeldsordningsloven og ved utleggstrekk. Når det gjelder barnetillegget, antar departementet at det kan være behov for ytterligere en aldersklasse. Satsen for de eldste barna er lik fra 11 år og oppover, og mye tyder på at dette spennet er for langt. Det er vesentlig forskjell på utgiftene for en 11-åring og en 17-åring. Departementet foreslår derfor en egen "ungdomssats" som skal gjelde aldersgruppen 15 år og over.

Det foreslås videre å presisere tydeligere at gjeldsordningsloven åpner for innbetaling av engangsbeløp, samt at en gjeldsordning kan avsluttes tidligere enn forutsatt dersom skyldneren blir enig med kreditorene om det. Det foreslås noen mindre tilpasninger i loven for å bidra til at digitale løsninger lettere skal kunne tas i bruk etter hvert som slike kommer på plass.

Innholdsfortegnelse

1	Høringsnotatets hovedinnhold.....	2
2	Innledning	8
2.1	Gjeldsordningsloven.....	8
2.2	Formålet med revisjonen	9
2.3	Departementets arbeid med revisjonen	10
3	Bakgrunn	11
3.1	Innledning	11
3.2	Utviklingstrekk.....	11
3.3	Forskning og statistikk	14
3.4	Rettspraksis	18
3.5	Gjeldsordning i Norden.....	19
3.5.1	Sverige	19
3.5.2	Danmark.....	21
4	Vilkår for gjeldsordning.....	24
4.1	Nylig stiftet gjeld	24
4.1.1	Innledning, gjeldende rett.....	24
4.1.2	Mottatte innspill.....	25
4.1.3	Departementets vurderinger og forslag.....	26
5	Forslag om å oppheve kravet om at Nav-kontoret skal bistå ved egenforsøk.....	29
5.1	Innledning, oversikt.....	29
5.2	Bakgrunn og praksis omkring kravet om egenforsøk	30
5.3	Kravet om egenforsøk etter gjeldende rett.....	31
5.4	Departementets vurderinger	32
5.5	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	34
5.5.1	Konsekvenser for Nav-kontoret.....	34
5.5.2	Konsekvenser for namsmennene.....	34
5.6	Departementets forslag	35
6	Kunngjøring og anmeldelse av krav, preklusivitet.....	35
6.1	Innledning.....	35
6.2	Gjeldende rett.....	35
6.3	Departementets vurderinger	36
6.4	Departementets forslag.....	37

7	Gjeldsordning mer enn én gang	38
7.1	Gjeldende rett.....	38
7.2	Tidligere vurderinger	39
7.3	Svensk rett	39
7.4	Mottatte innspill	39
7.5	Departementets vurderinger og forslag	40
8	Digitalisering	42
8.1	Innledning.....	42
8.2	Gjeldende rett	42
8.3	Mottatte innspill.....	42
8.4	Departementets vurderinger	43
8.4.1	Generelt.....	43
8.4.2	Teknologinøytral lovtekst	44
8.4.3	Digitale tjenester og verktøy.....	45
8.4.4	Digital kommunikasjon	45
8.4.5	Digital søknad om gjeldsordning	46
8.5	Kunngjøring av gjeldsordninger i Løsøreregisteret	48
8.6	Departementets forslag	48
9	Styrket veiledning og oppfølging av gjeldsordningsskyldnere.....	49
9.1	Innledning	49
9.2	Forskning som belyser behovet for oppfølging i gjeldsordningssaker	51
9.3	Svensk, dansk og tysk rett.....	55
9.4	Mottatte innspill.....	56
9.5	Veiledning av gjeldsordningsskyldnere og kartlegging av oppfølgingsbehov	56
9.5.1	Innledning	56
9.5.2	Namsmannens veiledningsplikt, gjeldende rett	57
9.5.3	Presisering av namsmannens veiledningsplikt	58
9.5.4	Vilkår om økonomisk rådgivning for særlig utsatte skyldnere	59
9.6	Nav-kontorets oppfølging av gjeldsordningsskyldnere	60
9.7	Administrative og økonomiske konsekvenser	61
9.7.1	Konsekvenser for namsmennene.....	61
9.7.2	Konsekvenser for Nav-kontorene.....	62
9.7.3	Konsekvenser for gjeldsordningsskyldnere og samfunnet for øvrig.....	63
9.8	Utkast til lovtekst med merknader	63
10	Livsopphold og utbetaling til kreditorene.....	66

10.1	Gjeldende rett.....	66
10.1.1	Livsoppholdssatsene.....	66
10.1.2	Utgiftsfordeling mellom ektefeller og samboere.....	67
10.1.3	Skyldnerens betaling til kreditorene under gjeldsordning.....	68
10.1.4	Nærmere om skyldnerens ekstra utbetalinger i juni og desember	68
10.2	Mottatte innspill	68
10.3	Departementets vurderinger	70
10.3.1	Livsoppholdsbeløpets størrelse.....	70
10.3.2	Særlig om satsene for barn	71
10.3.3	Sparing under gjeldsordningen.....	71
10.3.4	Bør forbrukskomponenter spesifiseres i livsoppholdssatsen?.....	72
10.3.5	Behandling av skyldnerens ekstra utbetalinger i juni og desember.....	72
10.3.6	Utgiftsfordeling og dividendeberegning for ektefeller/samboere	73
10.4	Departementets forslag.....	75
11	Solidargjeld og sameie i bolig.....	77
11.1	Gjeldende rett.....	77
11.2	Departementets vurderinger og forslag	78
11.3	Utkast til lovtekst	79
12	Innbetaling av dividende, betalingsplaner mv.	81
12.1	Innledning	81
12.2	Gjeldende rett.....	81
12.3	Mottatte innspill	82
12.4	Prosjektet "Gjennomført gjeldsordning"	84
12.5	Departementets vurderinger	85
12.5.1	Mulige tiltak for å begrense mislighold i gjeldsordningsaker	85
12.5.1.1	<i>Innledning</i>	85
12.5.1.2	<i>Betalingsordningen etter svensk rett</i>	85
12.5.1.3	<i>Bør dividenden tvangsinnfordres?</i>	86
12.5.1.4	<i>Innspill fra Skatteetaten</i>	87
12.5.1.5	<i>Betalingsformidling via namsmannen</i>	88
12.5.1.6	<i>Dynamiske betalingsplaner</i>	89
12.6	Departementets forslag.....	90
13	Skyldnere med næringsgjeld	91
13.1	Innledning.....	91
13.2	Gjeldende rett.....	91

13.3	Svensk og dansk rett.....	92
13.4	Tidligere vurderinger	93
13.5	Mottatte innspill	94
13.6	Departementets vurderinger og forslag	95
14	Gjeldsordningsperiodens lengde	97
14.1	Gjeldende rett.....	97
14.2	Tidligere vurderinger	98
14.3	Svensk, dansk og finsk rett	98
14.4	Mottatte innspill	99
14.5	Departements vurderinger og forslag	99
15	Oppgjør ved innbetaling av engangsbeløp	102
15.1	Innledning	102
15.2	Gjeldende rett.....	102
15.3	Tidligere vurderinger	103
15.4	Departementets forslag.....	104
16	En enklere og mer effektiv behandling av endringssaker.....	105
16.1	Innledning, bakgrunn.....	105
16.2	Omfanget av endringssaker	106
16.3	Målt tidsbruk ved endringssaker	107
16.4	Prosessen i endringssaker etter gjeldende rett	107
16.4.1	Endring begjært av skyldneren	107
16.4.2	Endring begjært av kreditor (omgjøring).....	108
16.5	Mottatte innspill	110
16.6	Departementets vurderinger	110
16.6.1	Forslag til ny prosessordning for endringssaker	110
16.6.1.1	<i>Innledning</i>	110
16.6.1.2	<i>Saksbehandling ved ordinær prosedyre</i>	111
16.6.1.3	<i>Saksbehandling ved forenklet prosedyre</i>	112
16.6.2	Nye endringsformer	113
16.6.2.1	<i>Betalingsfri periode</i>	113
16.6.2.2	<i>Betalingsutsettelse</i>	114
16.6.2.3	<i>Førtidig avslutning av gjeldsordningen ved kontantoppgjør</i>	114
16.6.3	Nærmere om konsekvensene av forslagene.....	114
16.7	Departementets forslag.....	116
16.7.1	Oversikt	116

17	Tilsidesettelse av gjeldsordning ("etterperioden")	118
17.1	Innledning	118
17.2	Gjeldende rett	118
17.3	Tidligere vurderinger	119
17.4	Departementets vurderinger og forslag	120
18	Økonomiske og administrative konsekvenser	121
18.1	Generelt	121
18.2	Namsmannen	121
18.3	Tingretten	122
18.4	Nav-kontoret	122
18.5	Skyldnere	123
18.6	Offentlige og private kreditorer	123

2 Innledning

2.1 Gjeldsordningsloven

Gjeldsordningsloven trådte i kraft 1. januar 1993. Den gir skyldnere med alvorlige gjeldsproblemer en mulighet til å få kontroll over sin økonomi gjennom en frivillig eller tvungen gjeldsordning med sine kreditorer. En gjeldsordning innebærer normalt at en gjeldstynget person betaler ned så mye denne klarer på gjelden i løpet av fem år, og så får resten av gjelden slettet. Dette er en mulighet en skyldner som hovedregel får kun én gang i livet. Hovedvilkårene for å få gjeldsordning er at skyldneren kan antas å være varig ute av stand til å tilbakebetale gjelden, og at det ikke oppfattes som støtende at vedkommende får gjeldsordning.

Høsten 2021 har nærmere 70 000 personer i Norge oppnådd gjeldsordning. Bruken av loven er fremdeles omfattende, selv om det er registrert en viss nedgang de senere år. Denne trenden synes å være brutt i 2021, hvor det igjen har vært en økning i saksmengden, jf. punkt 3.3.

Den direkte bakgrunnen for gjeldsordningsloven var gjeldskrisen som oppstod i kjølvannet av nedgangskonjunkturen mot slutten av 1980-tallet. Vanskelighetene varte til langt ut på 1990-tallet med høy arbeidsledighet, lave boligpriser og et sterkt svekket bankvesen. For private hushold var nedgangen på boligmarkedet særlig merkbar, og flere måtte selge med tap. Mange opplevde tvangssalg og utkastelse fra boligen. Enkelte ble sittende igjen med restkrav til banken som hadde gitt boliglånet. Gjeldsordningslovens viktigste funksjon den første tiden, var derfor å sanere restkrav etter boliglån. Noen hadde også forbrukskreditt, men omfanget av slik gjeld var lite.

Gjeldskrisen førte til at flere hjelpetiltak ble igangsatt, bl.a. offentlig økonomisk rådgivning og gjeldsordningsloven. Det ble også vedtatt flere lovendringer som skulle gjøre det lettere å forhandle frem ulike utenrettslige løsninger med kreditorerne.

Gjeldsordningsloven har vært endret flere ganger. Ved lov 2. april 1992 nr. 36 ble det foretatt en mindre justering (§ 4-8 h) for å avklare hvordan strafferettslige krav som bøter, erstatninger mv. skulle behandles. Loven gjennomgikk deretter en større revidering i 2002. Bakgrunnen var blant annet problemer med lang saksbehandlingstid og sprikende rettspraksis på sentrale områder, delvis som følge av ulik tolkning av skjønnsmessige lovbestemmelser, omstendelige prosedyrer for saksbehandling, samt problemer i forhold til offentlige kreditorer. Revisjonsarbeidet førte til gjennomgripende prosessuelle og materielle endringer, blant annet ble åpning av gjeldsforhandlinger som hovedregel lagt til namsmannen. Det ble også gjennomført en reform av reglene om offentlige kreditorers stilling i en gjeldsordning. Endringene trådte i kraft 1. juli 2003. En mindre lovendring fant sted i 2004, ved at det offentlige fikk større formell adgang til å avskrive krav. Bakgrunnen var at enkelte offentlige kreditorer og oppkrevdere i noen tilfeller ikke kunne akseptere et forslag til frivillig gjeldsordning på grunn av manglende hjemmelsgrunnlag. Adgangen til slik avskrivning er nå nedfelt i lovens § 4-12 tredje ledd.

Ved lov 14. mai 2014 ble gjeldsordningsloven endret på nytt. Det ble innført en mulighet til å samlokalisere saksbehandlingen etter gjeldsordningsloven ved å utpeke såkalte

"gjeldsordningsnamsmenn". Bakgrunnen var et ønske om å skape sterkere fagmiljøer for behandling av gjeldsordningssaker. De viktigste endringene ellers gikk ut på å etablere hjemmelsgrunnlag for forskriftsfestede livsoppholdssatser, samt å åpne for søknad om gjeldsordning fra utlandet. Det ble også gjort endringer i reglene om egenforsøk. Dette kan etter lovendringen bare kreves i saker hvor det ikke fremstår som lite sannsynlig at en utenrettslig ordning vil kunne komme i stand. Søknad om gjeldsforhandling fra utlandet kan etter lovendringen behandles av norsk namsmyndighet. Dette kan skje dersom visse særvilkår er oppfylt, bl.a. at gjeldsordning er ubetenkelig i forhold til sakens opplysning. Endringen er særlig ment å hjelpe nordmenn som bor i utlandet slik at disse skal slippe å flytte tilbake til Norge for å gjennomføre gjeldsforhandlinger. Det ble også gjort endringer når det gjelder behandlingen av skatte- og avgiftskrav, blant annet ble fortrinnsretten for utleggstrekk for slike krav i forhandlingsperioden opphevet. Det har også vært gjennomført enkelt andre mindre justeringer siden loven ble utarbeidet.

2.2 Formålet med revisjonen

Det er flere grunner til at gjeldsordningsloven nå gjennomgås på nytt. Først og fremst er det behov for mer effektive prosessuelle regler. Dette gjelder både fremgangsmåten for å fastsette gjeldsordninger, og for å foreta endringer i løpende ordninger. Gjeldende prosessregler på disse områdene medfører både stor ressursbruk og tidvis lang saksbehandlingstid. En enklere og mer effektiv prosess er derfor ønskelig både av hensyn til personer med alvorlige gjeldsproblemer og av hensyn til ressursbruk i det offentlige. En viktig målsetting med revisjonen er derfor at det skal bli raskere og enklere å komme i gang med en gjeldsordning for de som kvalifiserer for dette.

Gjeldsordninger har vist seg å være lite motstandsdyktige mot endringer i skyldnerens økonomiske situasjon, og en relativt stor andel av ordningene må derfor reforhandles etter at de er fastsatt. Det var i 2020 omtrent like mange endringssaker som ordinære saker. Endringssakene kan være krevende både prosessuelt og materielt, og dette medfører stor arbeidsbyrde for namsmennene. Det er på denne bakgrunn behov for tilpasninger i regelverket som kan gjøre det enklere å gjennomføre gjeldsordninger uten at de må endres underveis. Dersom endring er nødvendig, er det ønskelig at dette kan skje på en mindre omstendelig måte enn i dag. Dette gjelder særlig saker av liten økonomisk betydning.

Det er også et mål at flere skal klare å fullføre gjeldsordningen og bli bedre i stand til å håndtere økonomien etterpå. Gjeldsordningsskyldnere har ofte sosiale problemer i tillegg til økonomiske, og enkelte trenger sosialfaglig rådgivning og bistand under ordningen. Det kan også være en forutsetning for en vellykket gjeldsordning at tilleggsproblemer som påvirker skyldnerens økonomiske situasjon blir løst. Departementet går derfor inn for å styrke veilednings- og oppfølgingstilbudet for skyldnere med gjeldsordning.

2.3 Departementets arbeid med revisjonen

Barne- og familiedepartementet har hovedansvaret for lovarbeidet. Departementet startet arbeidet høsten 2019 med å invitere fagmiljøet og bransjen til et innspillsmøte. Et bredere publikum ble invitert til å sende inn sine synspunkter til en innspillsportal på regjeringens hjemmeside.¹ Her kom det inn om lag 30 innspill.

Departementet har etablert en referansegruppe som har bidratt med synspunkter og innspill. Gruppen har bestått av representanter fra Arbeids- og sosialdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Finansdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Politidirektoratet, Namsfogden i Oslo og Asker og Bærum, Namsfogden i Trondheim, Innlandet politidistrikt, Domstoladministrasjonen, Oslo Byfogdembete, Kompetansesenteret for økonomisk rådgivning i Trøndelag, Forbruksforskningsinstituttet SIFO ved Oslo Met, Skatteetaten ved divisjon Innkreving, Lindorff, Jussbuss og JURK. Referansegruppen har bidratt til at høringsnotatet på en bedre måte kan avveie ulike hensyn og i større grad kan bygge på praktisk erfaring med dagens regelverk.

Det har også vært foretatt studiebesøk hos Kronofogden i Stockholm for å innhente deres erfaringer med effektiviseringen av gjeldsordningsinstituttet i Sverige.² I tillegg er inkassoforetaket Lindorff AS, Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum, samt Innlandet politidistrikt besøkt for å se hvordan disse arbeider med regelverket i praksis.

Det er begrenset med forskning som kan belyse hvordan gjeldsordningsinstituttet oppleves for skyldnerne selv. Departementet har derfor gitt SIFO i oppdrag å undersøke dette nærmere. Rapporten *Veien til gjeldsordning - Skyldnernes erfaringer med Nav, namsmann og regelverk* ble publisert i desember 2020, og bygger på ti dybdeintervjuer med personer under gjeldsordning.

¹ Innspillene kan leses på nettsiden

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/dep/bld/nyheter/2019/gjeldsordningsloven-skal-revideres-og-du-kan-komme-med-innspill2/innspill-til-revisjon-av-gjeldsordningsloven/id2674297/>

² Prop. 2005/06:124 "Ett enklare och snabbare skuldsaneringsförfarande" og Prop. 2015/16:125 "Skuldsanering – förbättrade möjligheter för överskuldsatta att starta om på nytt"

3 Bakgrunn

3.1 Innledning

En viktig bakgrunn for revisjonen av gjeldsordningsloven er den bekymringsfulle utviklingen i husholdenes gjeldssituasjon, og behovet for effektive og tilgjengelige virkemidler for å motvirke problemene.

Et høyt antall private hushold opplever alvorlige gjeldsproblemer. En viktig årsak til dette i dag, er den relativt lette tilgangen på ulike forbrukskreditter. Omfanget av mislighold av slik gjeld er sterkt økende, jf. neste punkt. Den samlede mengden av inkassogjeld har aldri vært større enn nå. Mye tyder på at omfanget og alvorlighetsgraden av gjeldsproblemer i husholdene i dag neppe er mindre enn under krisen som oppstod mot slutten av 1980-tallet. Det er da viktig at det finnes gode hjelpetiltak, herunder en effektiv og tilgjengelig gjeldsordningslov. Det er også viktig at hjelpetiltakene utnyttes på best mulig måte.

3.2 Utviklingstrekk

Gjeldsbelastningen i norske husholdninger er generelt høy, både historisk sett og sammenliknet med andre land. Høy gjeld gjør husholdningene sårbare for arbeidsledighet og annet bortfall av inntekter, økte utlånsrenter eller boligprisfall. Gjelden har over lang tid vokst raskere enn inntektene, men de senere årene har veksten avtatt og vært mer på linje med inntektsveksten. Redusert gjeldsvekst har trolig i noen grad sammenheng med tiltak fra myndighetene for å begrense gjeldsopptak. Veksten i husholdningenes gjeld har fortsatt å være moderat etter koronautbruddet.³

Særlig har forbruksgjelden vokst kraftig gjennom flere år. Slik gjeld utgjør imidlertid en begrenset andel, om lag 4 prosent, av husholdningenes gjeld. Etter at det ble innført ulike restriksjoner på forbrukskreditt, samt gjeldsinformasjon, har omfanget av forbruksgjeld falt, og veksten var ved utgangen av 2020 negativ. Misligholdet av slik gjeld har likevel økt, og det er fortsatt et foruroligende høyt antall husholdninger som har svært mye forbruksgjeld. Denne gjelden er også skjevt fordelt. Personer med en samlet forbruksgjeld på over én mill. kr eller med mer enn ti forbrukslån utgjør bare 2,5 prosent i antall av alle med forbruksgjeld. Likevel er de ansvarlig for 26 prosent av gjelden.⁴

Tiltakene som er satt inn for å bremse utlånsveksten vil forhåpentligvis begrense problemene ytterligere på lang sikt. I mellomtiden kan det se ut til at vi står foran en oppryddingsperiode.

Tall fra Gjeldsregisteret AS har vist at om lag 30 000 personer har en gjennomsnittlig forbruksgjeld på ca. én million kr. Det er rimelig å anta at de fleste av disse husholdene befinner seg i en meget vanskelig økonomisk situasjon.

I 2020 var det omkring 10 mill. nye inkassoopdrag og over 100 mrd. kr i utestående inkassogjeld, ifølge Finanstilsynet. Ved utløpet av første halvår 2020 hadde

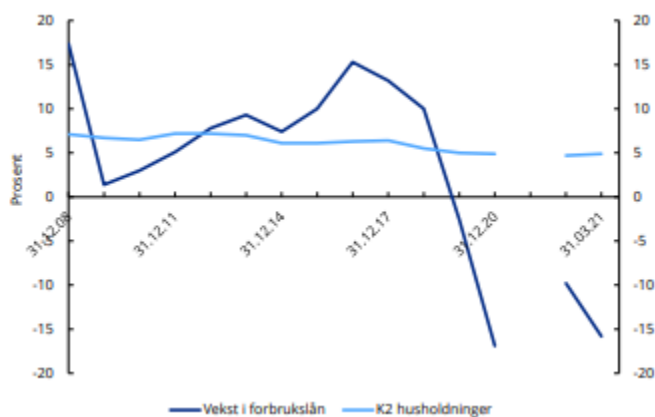
³ Norges Bank. "Finansiell stabilitet 2020".

⁴ Norges Bank. "Finansiell stabilitet 2020".

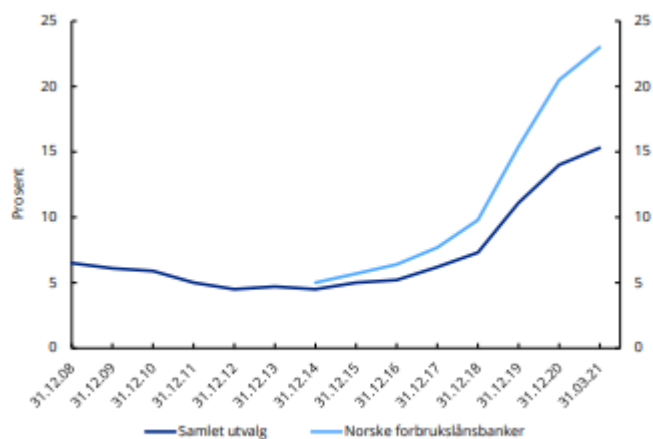
inkassoforetakene 687 600 inkassosaker knyttet til forbruksgjeld.⁵ Opprinnelig lånebeløp utgjorde 35 mrd. kr. I 137 000 av sakene var inndrivelse forsøkt uten at det ble funnet verken inntekter eller eiendeler som kunne benyttes til nedbetaling av gjeld.

Finanstilsynets funn gir grunn til bekymring for at hjelpebehovet vil øke i tiden fremover.

På tross av en nedgang i utlånsvolumet for forbrukslån i den senere tid, har misligholdet fortsatt å øke. Hos norske forbrukslånsbanker var misligholdsandelen 23 prosent ved utgangen av første kvartal 2021. Ved utgangen av 2015 var andelen 5,7 prosent.⁶



Figur 1 Tolvmånedersvekst i norsk marked for forbrukslån og husholdningenes innenlandsgjeld. Kilde: Finanstilsynet.



*Inkl. norske foretaks utlån i andre land. Kilde: Finanstilsynet

Figur 2 Mislighold over 90 dager i prosent av forbrukslån. Kilde Finanstilsynet.

Koronapandemien kan forsterke problemene ytterligere. SIFO har undersøkt hvordan det går med folks økonomi under pandemien. Den første målingen ble gjort i april og den

⁵ Finanstilsynet. "Utviklingen i forbruksgjeld". 2020.

⁶ Finanstilsynet. "Finansielt utsyn", juni 2021.

andre i juni 2020.⁷ Undersøkelsen viser at 215 000 hushold (9 prosent) har til dels store problemer. Tallene i parentes er fra april.

Noen hovedfunn fra undersøkelsen var:

Generelt:

- Situasjonen er meget dårlig: 52% (54%)
- Sliter med å betale mat/utgifter: 49% (48%)
- Sover dårlig om natten: 57% (52%)

Problemer:

- Sliter med å betale regninger/lån: 97% (95%)
- Misligholdt forbrukslån/billån: 31% (23%)
- Misligholdt kredittkort: 27%

Mestring:

- Lånt penger til mat/utgifter 57% (60%)
- Bygger opp kredittkortgjeld: 74% (77%)
- Har brukt sparepenger siste 4 uker: 44% (43%)
- Har ingen sparepenger å bruke siste 4 uker: 38% (19%)
- Tatt kontakt med Nav: 29% (14%)

Forskning viser en klar sammenheng mellom gjeld og psykiske helseplager, særlig depresjon.⁸ Jo flere kreditorer og høyere gjeld, desto større risiko for psykisk lidelse. Motsatt øker psykisk sykdom risiko for å ha usikret gjeld, som igjen hindrer tilfriskning. Sammenhengen mellom økonomiske kriser, arbeidsledighet og selvmord er også godt dokumentert. I noen grupper gir usikret og uhåndterlig gjeld opp til tidoblet risiko for selvmord. Sammenhengen er uavhengig av om man har hatt psykiske helseproblemer.⁹

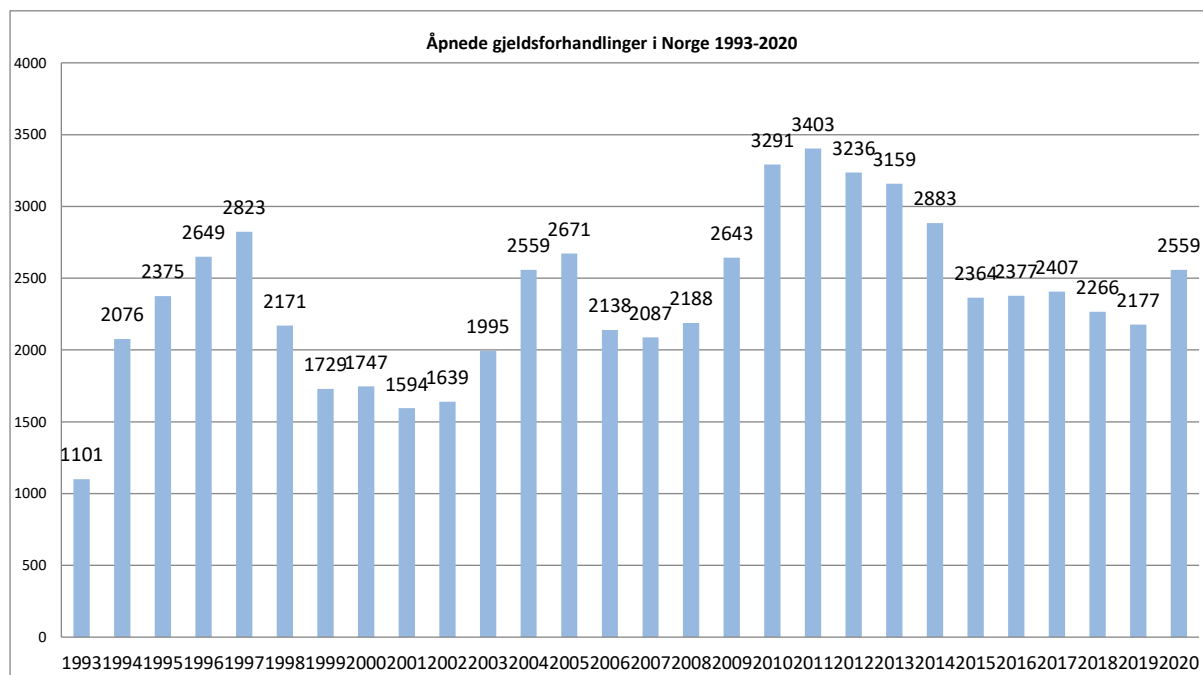
⁷ SIFO. "Hvordan går det med folks økonomi i koronatider?" og "Hvordan går det med folks økonomi i koronatider? Rapport nr. 2". 2020.

⁸ Christian Poppe og Arne Holte. "Husholdningsgjeld. Oppsigelser. Inntektstap. Koronaens økonomiske krise vil knekke mange psykisk"
<https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/391Pqq/husholdningsgjeld-oppsigelser-inntektstap-koronaens-oekonomiske-kris>. Hentet 27. november 2020.

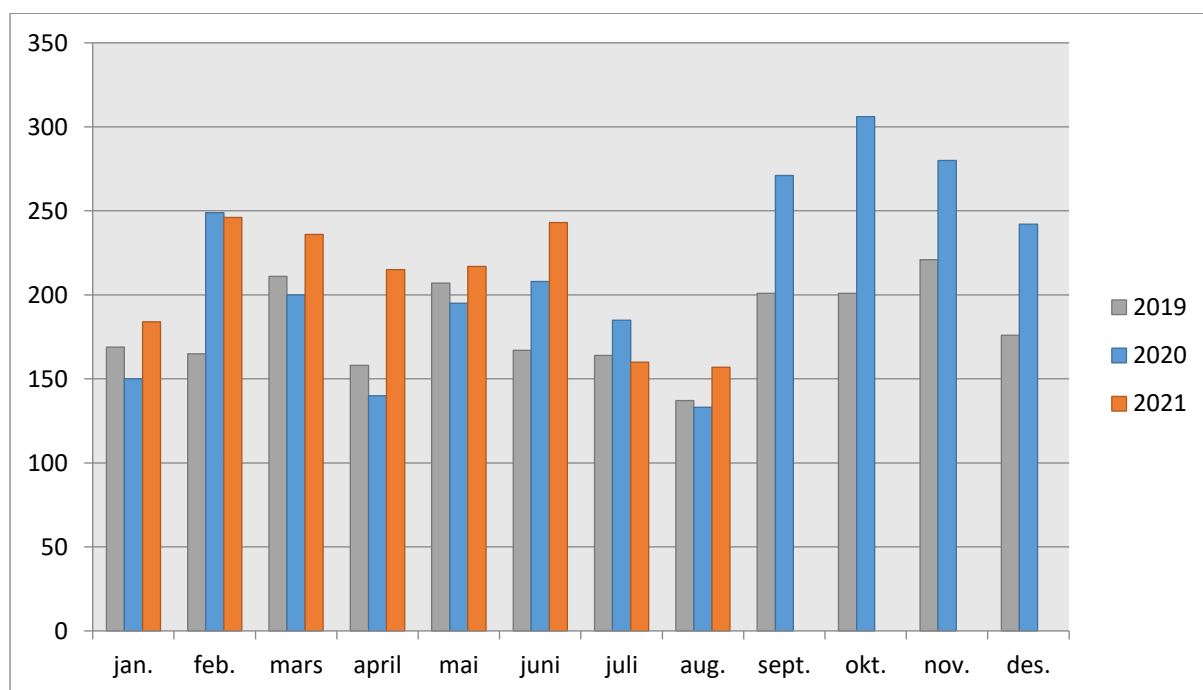
⁹ Christian Poppe og Arne Holte. "Husholdningsgjeld. Oppsigelser. Inntektstap. Koronaens økonomiske krise vil knekke mange psykisk"
<https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/391Pqq/husholdningsgjeld-oppsigelser-inntektstap-koronaens-oekonomiske-kris>. Hentet 27. november 2020.

3.3 Forskning og statistikk

Hvert år inngås om lag 2 000 gjeldsordninger. Tallet har vært relativt stabile de senere år. Det er registrert en nedgang siden 2011 og frem til 2019. Figur 3 viser utviklingen når det gjelder åpne gjeldsforhandlinger siden loven trådte i kraft i 1993. En oversikt over utviklingen per måned de siste årene fremgår av figur 4. Figur 5 viser forholdet mellom søknader, åpne forhandlinger og ferdige gjeldsordninger.



Figur 3. Gjeldsforhandlinger 1993-2020. Kilde: Barne- og familiedepartementet/Brønnøysundregistrene.



Figur 4. Gjeldsforhandlinger 2019-8/2021. Kilde: Barne- og familiedepartementet/Brønnøysundregistrene.

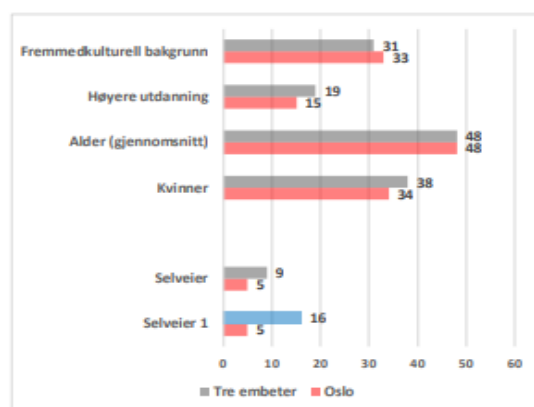


Figur 5 Søknader om gjeldsforhandling, innvilgede gjeldsforhandlinger og fastsatte gjeldsordninger. Kilde: Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum/Barne- og familiedepartementet.

Kjennetegn ved inngåtte gjeldsordninger

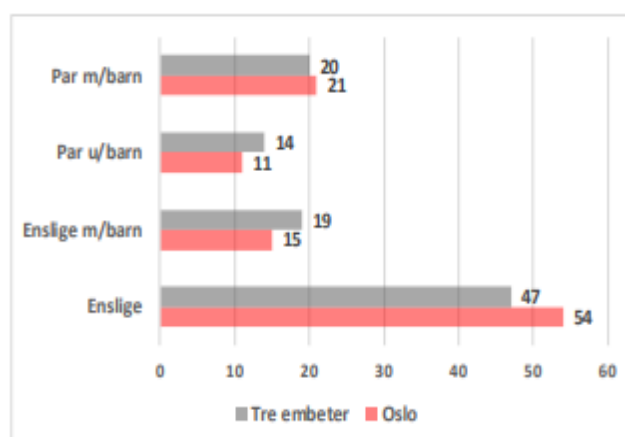
Forskningen på gjeldsordningsinstituttet har i stor grad vært basert på empiri fra Oslo. SIFO foretok derfor i 2019 en undersøkelse av gjeldsordninger fra tre namsfogdembeter vest, syd og øst i Norge, og sammenlignet tallmaterialet med Oslo.¹⁰ Hovedkonklusjonen er at de samme sosiale gruppene ser ut til å prege gjeldsordningene både i og utenfor Oslo, at de noenlunde samme årsaksforholdene gjør seg gjeldende, og at avtalene som inngås dreier seg om det samme spekteret av problematiske gjeldssituasjoner. Oslo ser likevel ut til å skille seg ut med større andel forbruksgjeld og mindre andel selveiere. Dessuten er antall ordninger per 10.000 innbyggere tre ganger høyere enn i de tre embetsområdene utenbys. Rapporten viser følgende sosioøkonomiske kjennetegn ved skyldnerne som i 2017 fikk innvilget gjeldsordning ved de tre embetene:

Figur 5-1 Grunnleggende sosiale kjennetegn. N = 100 (Oslo) og 106 (tre embeter).¹



¹ Alle forskjeller NS. Unntak: selveier 1: sig p<.05. Selveier 1

Figur 5-2 Familietyper. N = 100 (Oslo) og 106 (tre embeter).¹



¹⁰ SIFO. "Inngåtte gjeldsordninger ved tre namsfogdembeter i 2017". 2019.

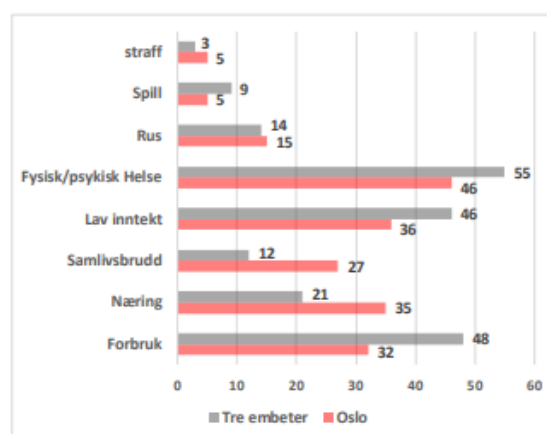
Skyldnere som søker gjeldsordning, er en inntektssvak gruppe. Den høyeste medianinntekten er i Øst på 295 000 kr. Deretter følger Vest (274.339 kroner) og Syd (269.772 kroner). SIFO anslår at andelen enslige som kan regnes som et lavinntektshushold ligger på om lag 23 prosent for de tre distriktene.

I rapporten skiller det mellom tre typer av årsaker til å søke gjeldsordning; økonomiske faktorer, familieinterne faktorer og helsemessige faktorer. Om de økonomiske faktorene skriver SIFO at¹¹:

"De hyppigst forekommende årsakene i samtlige tre områder — og kanskje særlig i Vest — knytter seg lånefinansiert forbruk og lav og/eller varierende inntekter. Beskrivelsene peker i retning av at det i mange tilfeller dreier seg om en økonomisk knapphet som over tid ender i en nødsituasjon."

Familieøkonomiske forhold og eneomsorg for barn er ellers problemskapende mekanismer. Et stort flertall rapporterer om helseproblemer som årsak til problemene. De som fikk gjeldsordning i 2017 sliter med andre ord ikke bare med alvorlige økonomiske utfordringer og sosiale problemer i nærmeste familie, men er også en svært utsatt gruppe helsemessig.

Figur 5-3 Årsaker til å søke gjeldsordning. N = 100 (Oslo) og 106 (tre embeter). ¹

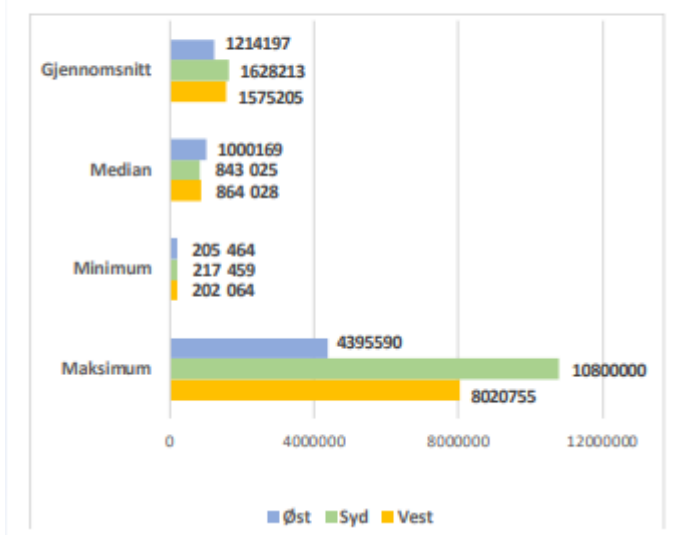


¹ Forbruk, næring og samlivsbrudd: sig p<.05. Alt annet: NS

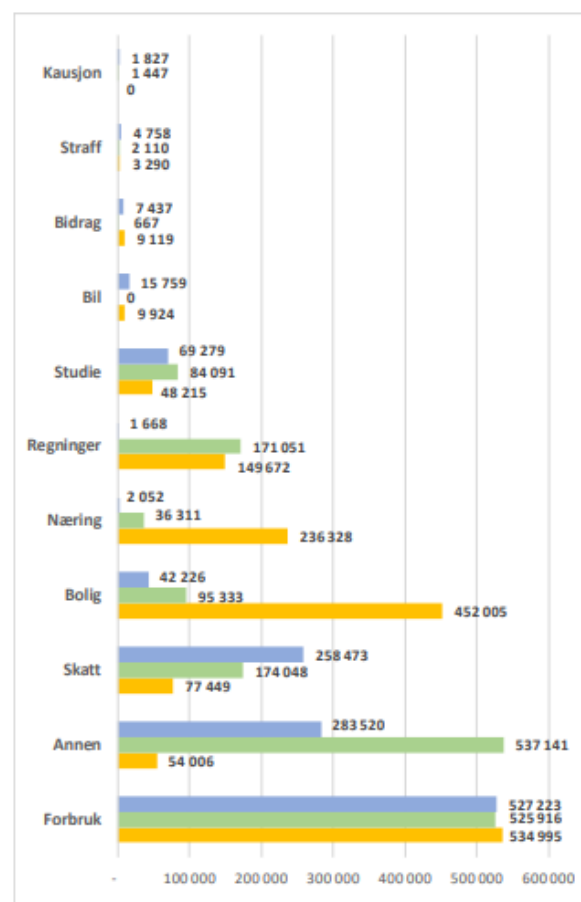
¹¹ SIFO. "Inngåtte gjeldsordninger ved tre namsfogdembeter i 2017". 2019.

Figurene nedenfor viser gjeldssituasjonen på søknadstidspunktet.¹²

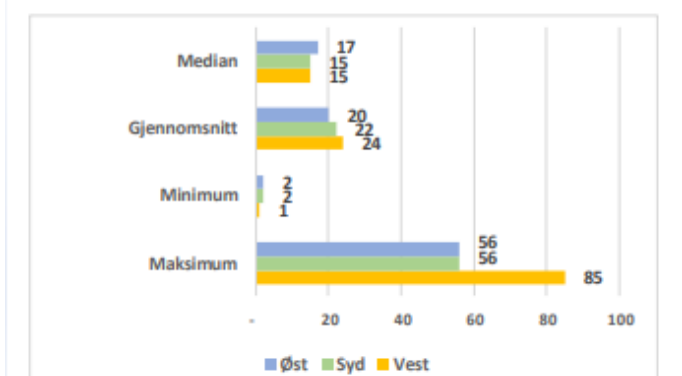
Figur 4-5 Gjeldens størrelse. N = 51 (Øst), 24 (Syd) og 31 (Vest)



Figur 4-8 Gjeldens størrelse etter gjeldstype. N = 51 (Øst), 24 (Syd) og 31 (Vest)



Figur 4-6 Antall krav. N = 51 (Øst), 24 (Syd) og 31 (Vest)



Endring av inngåtte gjeldsordninger

SIFO gjennomgikk samtlige 191 endringssaker i Oslo for 2017.¹³ Bakgrunnen for studien var at antallet endringssaker hadde økt de senere årene. SIFO fant at en årsak til dette var at den økonomiske fleksibiliteten i mange av skyldneres økonomi ble borte da livsoppholdssatsene ble redusert i juli 2014. Dette forsterket andre, mer generelle årsaksfaktorer som at skyldnerne typisk har et stort antall kreditorer og mange små

¹² SIFO. "Inngåtte gjeldsordninger ved tre namsfogdembeter i 2017". 2019.

¹³ SIFO. "Gjeldsordninger under press – Endringssaker ved Oslo namsfogdembete og byfogdembete i 2017". 2018.

gjeldsposter, og at det kan ta lang tid før endringer i den økonomiske situasjonen eller mislighold oppdages når dividendebetalingen bare gjøres en gang i året.

Sammenlignet med en tilsvarende undersøkelse av endringssaker i 2003 viser undersøkelsen at det er flere kvinner, boligeiere og skyldnere med fremmedkulturell bakgrunn var blant de som fikk gjeldsordningen endret i 2017. Flere hadde rus- og spillavhengighet. Den disponible medianinntekten var lavere enn i 2003. Videre hadde skyldnerne flere krav og større gjeld i 2017 sammenlignet med endringssakene i 2003.

Studien viste også at 9 prosent av gjeldsordningene ble opphevet, men at det fantes en rekke andre løsninger for å bidra til at skyldneren finner en løsning med kreditorene og får beholdt ordningen.

Skyldnernes erfaringer med gjeldsordningsloven

Hovedproblemstillingen i rapporten er hvordan gjeldsordningsloven fungerer for skyldnerne, og hvilket forbedringspotensial som eventuelt finnes sett fra deres side. Undersøkelsen bygger på ti dybdeintervjuer med personer med gjeldsordning. Gjeldsordningsskyldnere varierer med hensyn til hvor selvhjulpne de i møte med gjeldsordningsinstituttet. I tillegg spiller skyldnernes mottakelighet for informasjon en stor rolle. Skyldnere møter noe ulike praksis i saksbehandlingen som gir varierende uttelling for progresjonen i saken. Det er behov for jevnlig oppfølging av gjeldsordningsskyldnere gjennom hele løpet fram mot gjeldsordningen og også etter at avtalen er på plass for å forebygge mislighold og øke gjennomføringsevnen.

Økonomiske rådgivningssaker i Nav

På oppdrag fra departementet har SIFO gjennomført en studie av de økonomiske rådgivningssakene i Nav. Hovedformålet med rapporten var å få en oversikt over den totale saksmengden og utfall av saksbehandlingen. SIFO estimerer den totale mengden av økonomiske rådgivningssaker i Nav i 2019 til å ligge på rundt 32.700 saker. De vanligste utfallene av saksbehandlingen er midlertidige løsninger eller ingen løsninger. Varige løsninger, inkludert utenrettslige gjeldsordninger, oppnås i 21 prosent av sakene. I tillegg ender 14 prosent med oversendelse til namsmannen.

3.4 Rettspraksis

Det er en betydelig rettspraksis etter gjeldsordningsloven, også i de høyere rettsinstanser. Departementet antar at dette har sammenheng med at loven inneholder en rekke svært skjønnsmessige kriterier, samt at avgjørelsene som fattes er av stor velferdsmessig betydning for skyldnerne. I mange tilfeller er sakene også av stor økonomisk betydning både for skyldneren og kreditorene. Rettspraksis har bidratt til å avklare mange problemstillinger som ikke er løst i loven. Departementet har omtalt relevant praksis av betydning i tilknytning til temaene hvor dette er aktuelt.

3.5 Gjeldsordning i Norden

Både Danmark og Sverige har lovbestemmelser om gjeldsordning. Selv om det er mange likheter mellom regelsettene, er det også flere forskjeller sammenlignet med den norske gjeldsordningsloven.¹⁴

3.5.1 Sverige

Bakgrunn og hovedtrekk

Sverige fikk sin første lov om skuldsanering i 1994, og loven hadde mange likhetstrekk med den norske. Sverige har nå to lover, SFS nr. 2016:675 og SFS nr. 2016:676, hvor den siste er lov om "skuldsanering för företagare". Begge lovene trådte i kraft 1. november 2016. Henvisningene til skuldsaneringslagen gjelder lov 2016:675 for privatpersoner.

Hensikten med de endringer som er gjort har hele tiden vært å forenkle og gjøre gjeldsordningsinstituttet mer effektivt. Dessuten hadde man i Sverige forventet langt flere søknader om gjeldsordning enn det som faktisk er mottatt. Som et middel for å bøte på dette, krever den nye loven en større aktivitet fra Kronofogden for å informere/gripe tak i de skyldnere som bør søke gjeldsordning, men som av ulike grunner ikke gjør det. Formålet med den nye loven for næringsdrivende har vært å åpne for at gjeldsutsatte personer kan forsørge seg selv ved at næringer som har et godt økonomisk fundament, men som har fått en gjeld den ikke kan betjene, skal kunne fortsette under og etter en gjeldsordning.

Loven fra 1994 delte kompetansen mellom Kronofogden og tingsrettene, som i stor grad samsvarer med det norske systemet. Da det ble vedtatt en ny lov i 2006, ble all førsteinstansbehandling av skuldsanering i Sverige lagt til Kronofogden.

Søknadsskjemaet ligger på Internett, og skyldnere sender søknader til Kronofogden sentralt. Søknadene fordeles mellom fem ulike saksbehandlingsteam uavhengig av hvor skyldneren bor. Skyldneren får straks et svarbrev tilbake med beskjed om forventet saksbehandlingstid.

Kronofogden har ikke ressurser til å møte opp hos alle skyldnerne eller til å avholde møter med alle skyldnerne. Praksisen er at Kronofogden ringer vedkommende skyldner og at de gjennomgår søknaden per telefon. Samtidig ber de om å få tilsendt ytterligere dokumentasjon eller forklarer for skyldneren hvilke problemer som eventuelt foreligger. En del av bildet er at Kronofogden også foretar en gjennomgang av en skyldners økonomi når de mottar en begjæring om utlegg. Svært mange av de som søker gjeldsordning har tidligere hatt utleggsforretninger mot seg, slik at Kronofogden ofte allerede har opplysninger om skyldnerens økonomi.

Kronofogdens interne målsetting er at svaret på om gjeldsordning blir åpnet eller ikke skal foreligge innen 3 måneder, mens det skal gis svar på om gjeldsordning innvilges

¹⁴ Beskrivelsen er hentet fra rapporten "Saker etter tvangsfullbyrdelsesloven og gjeldsordningsloven i førsteinstans - Vurdering av regelverk, saksflyt og organisering" skrevet av en arbeidsgruppe nedsatt av Domstolsadministrasjonen. 2017.

innen 7 måneder. Det er ingen krav i loven til saksbehandlingstid. Faktisk saksbehandlingstid for tilbakemelding på at gjeldsforhandling åpnes eller ikke er i dag minst 4 måneder.

Kravene til å komme inn under ordningen om skuldsanering fremgår av § 7: "Skuldsanering får beviljas om gäldenären inte rätteligen kan betala sina skulder och denna oförmåga med hänsyn till samtliga omständigheter kan antas bestå under överskådlig tid (kvalificerad insolvens)."

Forslag til gjeldsordning

Etter åpning av forhandlinger er det Kronofogden som har ansvaret for at saken blir utredet "som dess beskaffenhet kräver", jf. § 20. Kronofogden utarbeider et forslag til gjeldsordning, jf. § 26. I forslaget skal inngå hvilke fordringer som skal omfattes av gjeldsordningen, det beløp som skal fordeles og en betalingsplan som viser hvordan det gjenværende beløp av hver kreditors fordring skal betales.

Forslaget skal forkynnes for samtlige kreditorer med en frist som er beskrevet som "inom viss tid." med å fremsette eventuelle innsigelser, jf. § 26. Innkommer det innsigelser innen fristen er det Kronofogden som tar stilling til om vilkårene for å få gjeldssanering er oppfylt eller ikke, jf. § 21. Saken blir i slike tilfelle omfordelt til et annet saksbehandlingsteam.

Kronofogdens beslutning om å åpne gjeldsforhandlinger hos skyldneren kunngjøres i "Post- och Inrikes Tidningar" med oppfordring til kreditorene om å melde seg skriftlig til Kronofogden innen en måned fra kunngjøringens innrykning. Fristen kan forlenges til 2 måneder, jf. § 19. Krav som ikke meldes innen fristen prekluderes.

Selvstendig næringsdrivende

Da loven ble vedtatt, var det ingen muligheter for næringsdrivende til å kunne få gjeldsordning. I og med den nye loven, kan næringsdrivende og deres nærstående få gjeldsordning. Kronofogden skriver blant annet på sine hjemmesider at

Tanken bakom lagen är att du ska våga starta företag. Om det inte fungerar ska du snabbt kunna få skuldsanering och komma på fötter igen och kanske starta nytt företag. Du behöver kunna betala minst en sjundedel av prisbasbeloppet var tredje månad.

Gjeldsordningsperiodens lengde

En gjeldsordning for privatpersoner skal gå over 5 år. Den kan settes kortere etter en konkret vurdering, men den kan ikke settes lengre, jf. § 34. Dersom en gjeldsordning blir endret, kan gjeldsordningsperioden forlenges, men den kan aldri overstige 7 år, jf. § 52. Lengden av gjeldsordningen for företagare er 3 år.

I og med gjeldsordningen blir skyldnerens gjeld satt ned til et beløp som han/hun skal betale på de enkelte kravene. Dette beløpet skal betales i løpet av gjeldsordningen, og skyldneren befries samtidig fra å betale kreditoren mer enn dette beløpet. Han befries også fra ansvaret for å betale krav som ikke er "kända i ärendet" som vanligvis omfatter de som ikke har meldt sine krav i samsvar med den utlyste kunngjøringsteksten.

Mislighold og endring

En kreditor kan begjære opphevelse eller endring av ordningen når den misligholdes. Ved grovere former for mislighold som uredelighet, favorisering av en kreditor, inngivelse av uriktige opplysninger og lignende, kan ordningen oppheves. Ved vesentlige avvik fra betalingsplanen eller vesentlige forbedringer i hans økonomi kan gjeldsordningen endres.

Skyldneren kan begjære endring av gjeldsordningen. Dette forekommer og godtas i praksis bare i forbindelse med skilsmisse og dødsfall. Vanligvis økes gjeldsordningsperioden med 2 år dersom en skyldner får medhold i sitt krav om endring.

En endring etter begjæring fra skyldneren kan aldri medføre at skyldneren må betale mer til kreditorene. Arv som tilkommer skyldneren i gjeldsordningsperioden, kan kreves fordelt blant kreditorene. Ved lønnsøkninger må økningen være av en viss størrelse for å danne grunnlag for endring.

Endringer i en gjeldsordning kan begjæres både av skyldneren selv og av en av kreditorene som omfattes av gjeldsordningen.

Endrede forhold etter utløpet av gjeldsordningsperioden

Skuldsaneringsloven har ingen bestemmelser som regulerer inntekter og formue som kommer til etter utløpet av gjeldsordningsperioden. Dersom det foreligger illojale forhold som går tilbake til gjeldsordningen, vil slike forhold allikevel kunne medføre at gjeldsordningen blir opphevet. Ved illojalitet er det bare opphevelse som er aktuelt som virkemiddel.

Oppfølging av ordningen

Kronofogden skal veilede gjeldsutsatte personer om å søke gjeldsordning. Under gjeldsordningen skal alle innbetalinger skje til Kronofogden som foretar utbetalinger til kreditorene, jf. § 38. Innbetalinger skal skje en gang i måneden. For arbeidet med oppfølging av avtalen, gir loven mulighet til å kreve en avgift av skyldneren, jf. § 35.

Anke over Kronofogdens beslutning

Kronofogdens avgjørelser om å åpne gjeldsforhandling samt beslutningen om å godta eller å nekte gjeldsordning kan klages inn for tingsretten.

3.5.2 Danmark

Bakgrunn

Danmark fikk sine første lovbestemmelser om gjeldsordning i 1984, og gjeldsordningsinstituttet ble et eget kapittel i konkursloven. Det at bestemmelsene ble lagt inn som en del av konkursloven, har satt sitt preg på hvordan sakene behandles.

Reglene om gjeldssanering er Afsnit IV, §§ 197-237 i konkursloven. Nåværende lov er av 23. oktober 2007, men har siden blitt endret flere ganger.

Saksbehandling og vilkårene for å komme inn under ordningen

Søknadsskjemaet hentes ut fra nettet. Søknaden sendes domstolen der skyldneren bor. Domstolen yter veiledning per telefon, men bistår ikke ved utfylling av selve søknadsskjemaet. Her henvises søkerne til andre offentlige etater eller private, som kommunale etater og ansatte på forskjellige institusjoner.

Danmark har ikke en lokal namsmannsmyndighet slik som i Norge. Den første vurderingen av søknaden foretas av en dommer. Hvis ikke søknaden avvises umiddelbart, innkalles skyldneren til et rettsmøte. I rettsmøtet gjennomgås søkerens økonomi og situasjon ellers. Det avsettes ca. en time til dette møtet.

Dersom vilkårene synes å være oppfylt, åpnes gjeldsforhandling og retten oppnevner en medhjelper. Den enkelte domstol har knyttet til seg et mindre antall medhjelpere, og det er kun advokater som benyttes. Åpningen kunngjøres i Statstidende med opplysning om at kreditorene må melde sine krav til medhjelperen innen 8 uker fra kunngjøringen, ellers går de tapt. Fristen er preklusiv og kravene tapes om de ikke blir meldt innen fristen. Unntatt er bare pantekrav innenfor pantets verdi.

I gjeldsforhandlingsperioden er det medhjelperen som har all kontakt med skyldneren og kreditorene. Medhjelperen vurderer også om det skal foretas besøk hos skyldneren. Det er medhjelperen som setter opp en oversikt over skyldnerens aktiva og passiva, og som regner ut hvor stor prosentandel gjelden skal nedsettes til. Denne kan settes til null, men det vanlige er at skyldneren betaler noe i gjeldsordningsperioden. I tillegg utarbeides det en betalingsplan for hvor mye hver enkelt kreditor skal få utbetalt. Utbetalingene skal foretas en gang per år. Det ytes ingen bistand til å gjennomføre utbetalingene – dette må skyldneren selv ordne eller selv skaffe noen til å hjelpe seg.

Mener medhjelperen det er kommet fram forhold som tilsier at det ikke kan innvilges gjeldsordning, opplyser han eller hun retten om det. Det er da opp til retten å avgjøre om den allerede da vil nekte gjeldssanering. Hvis retten ser behov for det, innkalles det til rettsmøte for å ta stilling til dette spørsmålet. Ellers innkalles skyldneren og alle kreditorene til et møte hvor det tas stilling til om gjeldssanering skal innvilges. Innkalling til dette møtet gjøres ved forkynnelse til alle kreditorene og kunngjøring i Statstidende.

Selvstendig næringsdrivende - rekonstruksjon

Det oppsto for en tid tilbake et politisk ønske om lovendringer for å fremme videreførelsen av insolvente eller insolvenstruede virksomheter, som man mente var levedyktige og hvor skyldneren burde få en mulighet til å videreføre aktivitetene. Svaret ble innføring av egne bestemmelser i konkursloven om ”Rekonstruksjon”. Bestemmelsene trådte i kraft 1. april 2011.

Forslaget til rekonstruksjon kan innebære en mindre engangsutbetaling til kreditorene. Bakgrunnen for at kreditorene godtar forslaget kan være at de anser det som bedre å få noe enn ingenting. Ved en mindre innbetaling oppnår de å være fri fra gjelden umiddelbart, mens skyldnere med gjeldsordning ikke vil være kvitt gjelden før etter 5 år. Retten kan bare nekte rekonstruksjon hvis det nødvendige antall kreditorer som representerer en viss andel av fordringsmassen protesterer. Ordningen med rekonstruksjon fikk på denne måten en meget uheldig side mot gjeldsordningsinstituttet.

Endringer/Gjenopptagelse (opphevelse)

Skyldneren kan be om endring (som betegnes gjenopptagelse) av gjeldsordningen "når ganske særlige hensyn til skyldneren taler herfor" (§ 228), men det kreves at endringen er varig. Det er ingen lovbestemmelser som regulerer det som skjer etter utløpet av gjeldsordningsperioden. Dersom det kommer frem at gjeldsordningen baserer seg på svik eller bevisst gitte opplysninger og innrettelse med den hensikt å oppnå gjeldsordning, kan ordningen oppheves også etter utløpet av perioden.

4 Vilkår for gjeldsordning

4.1 Nylig stiftet gjeld

4.1.1 Innledning, gjeldende rett

Hovedvilkårene for å oppnå gjeldsordning er at skyldneren er varig betalingsudyktig, og at det gjeldsordning ikke vil virke støtende. Ved støtendevurderingen vil bl.a. gjeldens alder være et moment. Betenkelighetene med å innvilge gjeldsordning blir normalt mindre etter hvert som tiden går, Og motsatt, dersom gjelden er av nyere dato, vil det lettere kunne virke støtende med en gjeldsordning.

I noen tilfeller vil det imidlertid være mindre grunn til å anse nyere låneopptak som problematiske. Både låneformålet og omstendighetene ellers skal tillegges betydning ved denne vurderingen. Dette reflekteres også i lovteksten, gjeldsordningsloven (gol.) § 1-4 annet ledd bokstav a, som nevner opptak av boliglån og refinansiering som eksempler på forsvarlige låneopptak som ikke bør lede til at gjeldsforhandling blir nektet, selv om de er ferske. I forarbeidene nevnes også lån til kjøp av bil til bruk i arbeid og til vedlikehold av bolig. Det kan også tenkes andre situasjoner og låneformål, eksempelvis studielån, som normalt ikke bør bidra til at åpning av gjeldsforhandling anses som støtende.

Bakgrunnen for regelen om nylig stiftet gjeld er blant annet at risikoen for misbruk anses å være særlig nærliggende når gjelden er av nyere dato. Det kan også lett virke støtende på andre skyldnere og samfunnet for øvrig at en person som har alvorlige gjeldsproblemer fortsetter å øke gjelden frem mot tidspunktet hvor søknad leveres. Dette forholdet var ikke nevnt i loven slik den opprinnelig lød, men i forarbeidene het det at "hoveddelen av gjelden ikke må være nylig stiftet, da dette kan anses som støtende".¹⁵ Det har vært ulikt syn på hva som skal anses som "nylig stiftet" i denne sammenhengen. Ulikheten i praktiseringen har særlig vært fremtredende hos namsmennene, men også i domstolene har tolkningen vært varierende.

På denne bakgrunn ble det ved revisjonen av gjeldsordningsloven i 2002 lovfestet at nylig stiftet gjeld skulle trekkes inn i støtendevurderingen. Samtidig ble det uttrykt i forarbeidene at bestemmelsen om dette "klart bør komme til anvendelse dersom størstedelen av gjelden er opptatt de seneste to år".¹⁶ Toårsregelen kan dermed ses på som en presisering av det grunnleggende prinsippet om at gjeldens alder, herunder om størstedelen av gjelden er nylig stiftet, skal ha betydning for om gjeldsordning kan oppnås.

Regelen har imidlertid blitt kritisert. Praksis har vist at mange som har stiftet mer enn halvparten av gjelden de siste to årene nærmest automatisk har fått avslag på søknad om gjeldsforhandling. I noen tilfeller kan dette ha skjedd uten at relevante mothensyn er vurdert i tilstrekkelig grad. Særlig hos namsmennene er det, etter det departementet har

¹⁵ Ot.prp.nr. 81 (1991-1992) Om lov om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner (gjeldsordningsloven). Side 25.

¹⁶ Ot.prp.nr. 99 (2001-2002) Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 99 om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner mv. Side 95.

fått opplyst, en utbredt praksis å foreta en nøye beregning av tidspunktet for gjeldsstiftelsen, og dersom over halvparten av samlet gjeld er stiftet de siste to årene, avslås søknaden. Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum har opplyst at toårsregelen lenge har vært den vanligste avslagsgrunnen ved embetet. Det opplyses også at årsaken til disse avslagene oftest er nylig opptak av forbrukskreditt.

Departementet har videre mottatt henvendelser om at tidspunktet for oversendelse til inkasso, og ikke stiftelsestidspunktet for gjelden, i noen tilfeller blir lagt til grunn ved beregningen av om gjelden er nylig stiftet. Dette er ikke en riktig forståelse av regelen. Det er tidspunktet for inngåelse av låneavtalen som skal legges til grunn. Departementet finner ikke grunn til å foreslå en lovfestelse av dette. Det fremstår som åpenbart at gjelden ikke stiftes når den oversendes til inkasso.

Det er i utgangspunktet situasjonen på søknadstidspunktet som er avgjørende ved vurderingen av gjeldens alder. Departementet vil understreke at det likevel bør gjøres en vurdering av hvordan situasjonen vil være på det antatte tidspunktet for åpning. Dette gjelder særlig dersom det er lang ventetid hos namsmannen. Da kan situasjonen være vesentlig annerledes enn på søknadstidspunktet. Søknaden bør ikke avslås dersom det er sannsynlig at størstedelen av gjelden ikke vil være stiftet i løpet av de to siste år på tidspunktet for åpning. Dette kan ha stor betydning i områder med lang ventetid.

Loven legger også opp til at det skal være en forsvarlighetsvurdering av gjeldsstiftelsen. Dette betyr at ikke all gjeldsstiftelse som har skjedd de siste årene nødvendigvis skal tas med i regnestykket. Dette gjelder også forbrukskreditt, som ikke alltid behøver å være uforsvarlig.

Departementet bemerker at gjeldsinformasjonsordningen, som gir utlånere anledning til å undersøke hvor mye forbrukskreditt kunden har før de tar stilling til en lånesøknad, antas å få betydning for mengden saker med nyere låneopptak. Gjeldsregistrene ble operative 1. juli 2019. Ordningen synes å virke etter hensikten.¹⁷

4.1.2 Mottatte innspill

Sør Øst politidistrikt mener bestemmelsen om nylig stiftet gjeld er et svært viktig virkemiddel for å få til en endring i mange skyldners økonomiske handlemønstre. Ofte vil et avslag på en søknad om gjeldsordning med bakgrunn i at gjelden er for ny, være det som får skyldner til å endre sine økonomiske disposisjoner, og forsøke å ta kontroll over sin hverdagsøkonomi, gjerne med bistand fra NAV.

Jussbuss mener at det må stilles krav til at «støtende»-kriteriet vurderes konkret i hver enkelt sak. De mener det er uheldig at skyldnere tvinges til å vente to år mens kravet vokser, dersom det allerede er klart at vedkommende på et tidligere stadium er varig ute av stand til å betjene gjelden. Skyldner har ofte forbruksgjeld med skyhøye renter, og tidsperspektivet er helt avgjørende for å få bukt med gjeldsproblemene for den enkelte.

¹⁷ Se SIFO-rapport 8-2021: "Virker gjeldsregistrene?" <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/2771837/SIFO-Rapport%208-2021%20Virker%20gjeldsregistrene.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Jussbuss møter også mange klienter som har blitt utsatt for svindel. Slik svindel skjer typisk ved misbruk av Bank ID, der svindler stifter omfattende kreditt i offerets Navn. Offeret blir i ettertid stående økonomisk ansvarlig overfor bankene. I slike tilfeller virker det urimelig at offeret nektes åpning av gjeldsforhandling før det har gått to år. I støtendevurderingen må det derfor legges vekt på om skyldner har blitt utsatt for svindel, mener Jussbuss.

Gjeldsrådgiver Torleif Kahrs m.fl. mener at spørsmålet om nystiftet gjeld i dag håndteres altfor kategorisk. De ser behov for tydeligere spesifiseringer i lovteksten. Perioden som mange må vente før gjelden blir gammel nok, kan oppleves som svært belastende. Mange har ikke hatt oversikt over virkningene av høye låneopptak på kort tid. Ventetiden blir for noen svært psykisk belastende, noe som kan føre til velferdstap, individuelt så vel som på samfunnsnivå. En gjeldssituasjon med full pågang kan gå på bekostning av kapasiteten til å stå i eller beholde arbeid. Mønsteret i slike saker er 2-3 år med utlegg. Så kommer gjeldsordning på plass etter hvert. Kahrs m.fl. spør om det ikke ville vært like hensiktsmessig for alle parter å starte gjeldsordningen så snart skyldner ber om hjelp, men eventuelt ha en lenger gjeldsordningsperiode hvis store deler av gjelden er nystiftet. I saker med økonomisk vold og bedrageri opplever de at skyldner må vente med gjeldsordning til gjelden ikke lenger regnes som nystiftet. Hvis det kan påvises rimelige grunner utenfor skyldnerens kontroll til at gjelden har oppstått, bør tilstedeværelsen av nystiftet gjeld i seg selv, ikke regnes som støtende. Dette mener Kahrs m.fl. bør få konsekvenser for den følgende håndteringen av gjeldsordningssaken.

Politidirektoratet antar at forslaget vil medføre en markert økning i saksmengden i en periode, som følge av at flere vil kvalifisere for gjeldsordning tidligere enn før.

4.1.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet anser det som rimelig at gjeldens alder tillegges vekt ved vurderingen av hvem som bør kunne oppnå gjeldsordning. For å begrense risikoen for misbruk av loven er det nødvendig å ha et visst vern mot at det åpnes gjeldsforhandling kort tid etter store gjeldsopptak. Større mengder nystiftet forbrukskreditt eller annen gjeldsstiftelse som ikke er forsvarlig, kan lett virke støtende dersom det innvilges gjeldsordning.

Føringene som er lagt for skjønnsutøvelsen omkring størrelsen på gjelden og tidsrammen for hva som skal regnes som nyere gjeld ("to-årsregelen"), har imidlertid hatt noen uheldige utslag. Disse retningslinjene har nok gitt større likebehandling og bedre forutsigbarhet, men synes jevnt over å ha blitt praktisert på en for rigid måte og oppfattet som mer eller mindre bindende avslagsgrunner. Retningslinjene kan også ha ført til at enkelte har fått gjeldsordning som ikke burde ha fått det, fordi vurderingen av støtendeprikket har blitt mindre grundig i tilfeller hvor *mindre enn* halvparten av gjelden er stiftet de seneste to år.

Det er liten tvil om at store gjeldsopptak like før åpning av gjeldsforhandling, innebærer økt risiko for misbruk av gjeldsordningsloven. Det er også større mulighet for at den slags gjeldsopptak er motivert av muligheten til å få gjeldsordning. Kreditorer kan for sin del oppfatte det som svært urettferdig at det kort tid etter opptak av lån, søkes om

gjeldsforhandling slik at lånet må slettes. En viss ventetid kan anses å avdemppe virkningene av dette noe ved at skyldneren får mulighet til å vise at denne har sluttet med uansvarlig opptak av gjeld, og kanskje heller betaler ned på gjelden i de tilfeller hvor det er mulig.

Slik departementet ser det, er det mange grunner til at åpning av gjeldsforhandling bør utstå en tid etter større opptak av forbrukskreditt, men det kan også forekomme tilfeller hvor tidsaspektet ikke bør få betydning. Dersom gjelden har oppstått som følge av svindel eller andre forhold som skyldneren ikke rår over, er det for eksempel liten grunn til å vente i to år med å åpne gjeldsforhandling.

Det er også generelt sett gode grunner til at gjeldsordning ikke bør utsettes for lenge når økonomien har brutt sammen. Skyldnerens situasjon kan være svært vanskelig, og forverre seg raskt. Det kan oppstå et kappløp mellom kreditorene for å sikre seg betaling. Dersom skyldneren eier bolig, kan det bli tatt utlegg og komme begjæring om tvangssalg av boligen. Behovet for gjeldsordning kan naturligvis være påtrengende uansett når gjelden er stiftet. Åpning av gjeldsforhandling innebærer beskyttelse mot kreditorene, mulighet til å beholde boligen, og begynnelsen på en vei ut av problemene. Utsettelse av gjeldsforhandling vil dessuten sjelden vil være til gunst for kreditorene. Det vil gagne også dem at skyldner får kontroll over situasjonen, og det legges opp til en ordnet avvikling av gjelden. Videre kan det antas at dersom det først skal åpnes gjeldsforhandling, er trolig ikke tidspunktet for dette avgjørende for kreditorenes vurdering av saken. Også for kreditorene kan det fremstå som vilkårlig at gjeldsforhandling blir avslått som støtende, men kort tid etter innvilget kun fordi gjeldsstiftelsen de siste to år da er kommet under femti prosent. Dersom det stiftes utleggspant eller nedlegges utleggstrekk til fordel for en kreditor, vil dessuten de fleste andre kreditorene kunne tape på utsettelsen.

Departementet antar på denne bakgrunn at omstendighetene omkring gjeldsstiftelsen, som gjeldens karakter, tidspunkt for stiftelse og hvordan den har oppstått, bør inngå i den generelle støtendevurderingen, og dermed friere veies opp mot andre momenter, herunder skyldnerens situasjon. Det må imidlertid understrekes at det i noen tilfeller likevel kan oppstå en "ventetid" for å få åpnet gjeldsforhandlinger, ved at åpning kan fremstå som støtende på søknadstidspunktet på grunn av et ferskt gjeldsopptak, men at dette kan endre seg etter at det har gått en tid, ved at skyldner har vist vilje til å betale på kravene, og slutte å oppta gjeld. Dette kan for eksempel være aktuelt ved spilleavhengighet, hvor det er essensielt at skyldneren har vist evne til å slutte å spille.

Departementet antar at heller ikke *andelen* nystiftet gjeld bør inngå som et særskilt vurderingstema, slik gjeldende lov gir anvisning på. Dette har den uheldige konsekvens at den som har et høyt boliglån, stor næringsgjeld eller liknende fra før, tillates å ha mer ny forbruksgjeld eller annen gjeld enn andre før åpning blir ansett som støtende. Dette kan synes vilkårlig, og kan vanskelig begrunnes ut fra støtendekriteriet eller alminnelige rettferdighetsbetraktninger. Gode grunner taler for at det legges mer vekt på *karakteren og mengden* av nystiftet gjeld, i stedet for hvilken andel den utgjør av den samlede gjelden. En slik regel vil riktignok virke skjerpene i forhold til gjeldende lov for

skyldnere som har høy totalgjeld, men for de som har liten samlet gjeld, vil virkningen bli motsatt. Departementet vil understreke at resultatet av vurderingen dermed kan bli den samme som etter gjeldende rett, eksempelvis at gjeldsforhandling må nektes på grunn av gjeldens alder og størrelse. Men bedømmelsen kan da gjøres uten å ta særlig hensyn til nøyaktig hvilken andel av gjelden som er stiftet de siste to år før søknad fremsettes.

Det er imidlertid klart at mer skjønnsmessige regler for hva som vil virke støtende med hensyn til gjeldens alder, vil føre til større usikkerhet for skyldneren om hvorvidt gjeldsforhandling vil bli åpnet. Trolig vil praksis bli mer ulik, ved at namsmennene kan ha forskjellig syn på hvor grensen bør gå. En mer skjønnsmessig regel er heller ikke særlig digitaliseringsvennlig.

Departementet har derfor også vurdert om det bør gis andre retningslinjer for skjønnets som kan bidra til en mer enhetlig praksis uten å ha de uheldige virkinger som gjeldende regler har vist seg å ha. Utviklingen på området for forbrukskreditt kan eksempelvis tilsi at toårsregelen erstattes av en ettårsregel, slik at gjeldsforhandling som hovedregel ikke skal åpnes dersom mer enn halvparten av gjelden er stiftet det siste året før søknad leveres. Det kan også legges vekt på om kredittvurderingen har vært forsvarlig.

Et annet alternativ kan være en regel om at den som har mye nystiftet gjeld kan få gjeldsordning på linje med andre, men må finne seg i en lenger gjeldsordningsperiode, slik som foreslått av gjeldsrådgiver Kahrs m/flere. Et argument mot en slik løsning er at forlengelse av gjeldsordningsperioden neppe vil avdempe de støtende virkningene av ferske gjeldsopptak. Departementet vil derfor ikke gå inn for dette forslaget.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på følgende forslag:

1. Bestemmelsen om nylig stiftet gjeld oppheves, og det nedfelles i forarbeidene at forholdet skal inngå i den generelle støtendevurderingen hvor også skyldnerens situasjon ellers, herunder behovet for gjeldsordning, skal trekkes inn. Gjeldens alder skal tillegges noe mindre vekt enn i dag.
2. Regelen om nylig stiftet gjeld beholdes med den endring at halvparten av gjelden ikke må være stiftet det *siste året* før søknad om gjeldsforhandling fremsettes.
3. Det skal legges større vekt på *mengden*, og mindre vekt på *andelen* nystiftet gjeld.

5 Forslag om å oppheve kravet om at Nav-kontoret skal bistå ved egenforsøk

5.1 Innledning, oversikt

Prosessen for å komme frem til en gjeldsordning består av tre steg. *Steg 1* går ut på at skyldneren "etter evne" skal forsøke å komme frem til en gjeldsordning¹⁸ med kreditorene på egen hånd, det såkalte "egenforsøket". Dette kan unnlates dersom det er små muligheter til at saken kan løses på denne måten, jf. gjeldsordningsloven (gol.) § 1-3. Dersom skyldneren ber om det, skal Nav-kontoret i kommunen (Nav-kontoret) bistå i forsøket på å finne en løsning, jf. gol. § 1-5 og sosialtjenesteloven § 17. Egenforsøk utgjør et vilkår for gjeldsforhandlinger. *Steg 2* består av at namsmannen utarbeider et forslag til frivillig gjeldsordning i samarbeid med skyldneren. Forslaget sendes til kreditorene, som gis en kort frist til å ta stilling til om de vil godta det. Dersom ingen kreditor har protestert, er frivillig gjeldsordning vedtatt ved utløpet av fristen, jf. lovens § 4-12. I motsatt fall kan skyldneren kreve at tingretten fastsetter en tvungen gjeldsordning mot kreditorenes vilje, jf. § 5-1. Dette er *steg 3*. Går saken gjennom alle stegene, vil det dermed måtte utarbeides og tas stilling til forslag til gjeldsordning tre ganger i samme sak. Prosessen fra skyldneren henvender seg til namsmannen/Nav-kontoret og frem til en gjeldsordning kommer i stand, kan i slike tilfeller ta lang tid, i noen tilfeller flere år.

Den tungrodde prosessen har ført til stor opphopning av saker og lang ventetid hos flere namsmenn. Namsfogden i Bergen har nylig opplyst å ha oppimot 600 saker liggende i kø, noe som har ført til nærmere to års ventetid. I tillegg kommer ventetid og saksbehandlingstid ved Nav-kontoret. Dette er en uholdbar situasjon for mennesker i økonomisk krise, og det haster derfor med å få på plass løsninger slik at hjelpetilbudet kan utnyttes bedre.

Etter departementets vurdering er det neppe nødvendig med en så omfattende prosess verken for å ivareta formålet med loven eller av hensyn til partenes rettssikkerhet. Det er særlig kravet om egenforsøk i Nav-kontoret som forsinker prosessen. Dette henger bl.a. sammen med at det kan være ventetid for å få time hos økonomisk rådgiver, samtidig som det kan være svært tidkrevende for denne å gjennomføre et fullverdig egenforsøk. Undersøkelser viser dessuten at slike forsøk sjelden lykkes, jf. neste punkt. Departementet går derfor inn for å oppheve kravet om at Nav-kontoret skal bistå ved egenforsøket. Dette vil redusere byrdene og tidsbruken ved en gjeldsordningssak både for skyldneren og kreditorene, samtidig som arbeidsmengden ved Nav-kontoret blir mindre. Forslaget vil medføre noe økt arbeidsmengde for namsmennene.

Departementet vil presisere at det kun er kravet om at Nav-kontoret skal bistå ved egenforsøket som foreslås opphevet, ikke egenforsøket som sådan. Det vil etter forslaget dermed fremdeles bestå et krav om at skyldneren "etter evne" skal gjøre et egenforsøk, men dette bør etter departementets mening gjøres til en snever unntaksregel, eksempelvis

¹⁸ En slik avtale kalles gjerne "utenrettslig gjeldsordning" i motsetning til en gjeldsordning etter loven.

for helt enkle og oversiktlige saker hvor det ikke har vært noen kontakt overhodet mellom kreditorene og skyldneren, eller hvor et begrenset antall kreditorer tydelig har tilkjennegitt vilje til å finne en akseptabel løsning på gjeldssituasjonen.

Forslaget innebærer at bestemmelsen i § 1-5 oppheves, samt at det gjøres endringer i § 1-3 annet og tredje ledd i samsvar med beskrivelsen foran, se forslag til lovtekst i punkt 5.6.

5.2 Bakgrunn og praksis omkring kravet om egenforsøk

Et egenforsøk kan innebære alt fra enkle forhandlinger med én eller noen få kreditorer til omfattende forhandlinger med et stort kreditorfelleskap. Alle kreditorene må gå med på en slik avtale. Det er ikke uvanlig at skyldneren har rundt 25 krav, men det forekommer også tilfeller der det er nærmere 100 krav.

Begrunnelsen for egenforsøket er et ønske om å unngå gjeldsordnings saker i tilfeller hvor skyldneren har mulighet til å komme frem til en løsning med kreditorene på egen hånd. Opprinnelig hadde gjeldsordningsloven bare en kort bestemmelse om at det skulle kreves et egenforsøk "etter evne". Bestemmelsen overlot de nærmere vurderinger til praksis. Det ble likevel gitt noen føringer i forarbeidene, blant annet ble det fra stortingskomiteens side minnet om at skyldneren kunne ha problemer med å nå frem til kreditorene på egen hånd, og at det ikke kunne stilles for strenge krav. I forarbeidene til loven fra 1992 heter det:¹⁹

Det stilles etter bestemmelsens tredje ledd krav til at skyldneren, så langt det er rimelig å kreve, har forsøkt å forhandle med kreditorene på egen hånd. En gjeldsforhandling etter denne lov er en omstendelig behandling som medfører store byrder både for skyldner og kreditoren. Det er også kostnadskrevende for alle involverte og bør i størst mulig grad unngås i de tilfeller hvor det er mulig å nå fram til avtaler på egen hånd.

Da loven ble vedtatt var det ikke noen økonomisk rådgivningstjeneste i kommunene. Tanken var at skyldneren selv skulle stå for et "eget" forsøk, selv om det ikke var noe i veien for å engasjere hjelp til dette.

Praksis omkring kravet til egenforsøk etter den opprinnelige loven har vært variabel og ulik. Det har vekslet fra svært strenge krav hos enkelte namsmenn, til unnlattelse av å kreve egenforsøk hos andre. Den strenge praksisen synes likevel å ha vært mest utbredt. Hos enkelte namsmenn har det vært oppstilt minimumskrav som alle søkere måtte klare. Noen skyldnere har blitt gående i årevis å vente på at noen skulle bistå dem med et egenforsøk som tilfredsstilte namsmyndighetens krav. Andre så seg nødt til å søke kostbar profesjonell hjelp i håp om å få gjennomført et "godkjent" egenforsøk.

Disse forholdene ble sett på som uheldige, og våren 2006 sendte departementet ut et rundskriv til namsmennene i håp om at dette skulle lede til en mindre streng og mer ensartet praksis. I rundskrivet heter det bl.a.:²⁰

"Vi vil særlig peke på utgangspunktet om at det normalt ikke kan forventes at skyldnere på egen hånd maktet å gjennomføre gjeldsforhandlinger og etablere utenrettslige gjeldsordninger. Det er

¹⁹ Ot.prp.nr. 81 (1991-1992) side 35.

²⁰ Barne- og likestillingsdepartementet. Rundskriv Q 28/2006 Gjeldsordningsloven § 1-3 annet ledd - skyldnerens egeninnsats overfor kreditorene, noen presiseringer og anbefalinger.

også viktig at hver skyldner vurderes individuelt. Det må ikke fastsettes generelle og ufravikelige krav til hvilken egeninnsats som skal kreves. Dersom sannsynligheten for å nå frem til en utenrettslig løsning synes svært liten, bør direkte åpning av gjeldsforhandling etter loven vurderes. Det samme gjelder dersom utenrettslige forhandlinger må antas å kunne bli uforholdsmessig tidkrevende."

5.3 Kravet om egenforsøk etter gjeldende rett

Da gjeldsordningsloven ble revidert i 2014, ble det inntatt enkelte presiseringer og klargjøringer i loven på dette punkt. Lovteknisk ble "grunnbestemmelsen" om at det skal kreves egenforsøk videreført (§ 1-3 annet ledd), men det ble tilføyd et nytt tredje ledd i paragrafen hvor det ble gitt nærmere føringer for de vurderinger som bestemmelsen krever, samtidig som forholdet til den økonomiske rådgivningstjenesten ble klargjort. Det ble også presisert at egenforsøk ikke er nødvendig i saker som antas å ikke egne seg for dette. En hovedtanke bak lovendringen var at de tyngre og vanskelige sakene i større utstrekning skal behandles direkte av namsmennene, uten å gå veien om økonomisk rådgiver.

Gol. § 1-3 annet og tredje ledd lyder:

Det kan ikke åpnes gjeldsforhandling etter loven her før skyldneren etter evne har forsøkt å komme frem til en gjeldsordning med fordringshaverne på egen hånd.

Gjeldsforhandling kan åpnes uhindret av annet ledd dersom det er grunn til å anta at forhandlinger med fordringshaverne ikke vil føre frem. Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på skyldnerens personlige ressurser, sakens omfang og karakter, samt kreditorenes holdning. Det skal også legges vekt på kommunens muligheter til å yte bistand i saken, jf. § 1-5. Dersom kommunen har opplyst at den ikke kommer til å behandle saken, skal vilkåret i annet ledd anses oppfylt med mindre det er klart at skyldneren selv ikke har gjort det denne evner for å komme frem til en gjeldsordning på egen hånd.

Departementet kommenterte lovendringen slik i proposisjonen²¹:

Slik departementet ser det, er egenforsøket prinsipielt sett et verdifullt supplement til en gjeldsordning etter loven. Det er imidlertid viktig at gjeldsordningsprosessen ikke forsinkes av egenforsøk som har liten mulighet til å lykkes, eller som er uforholdsmessig arbeidskrevende i forhold til en prosess etter loven. Dersom denne type saker i større grad enn i dag kan behandles av namsmannen, vil også økonomirådgivningstjenesten i kommunene få frigjort ressurser til å behandle de sakene de har best forutsetninger for å lykkes med, samt å drive forebyggende arbeid.

I de spesielle motivene til den nye bestemmelsen heter det på side 82:

Det er tilføyd et nytt tredje ledd i § 1-3 som medfører at det skal stilles mindre krav til skyldnerens egenforsøk enn etter gjeldende rett. Hensikten med bestemmelsen er først og fremst å hindre at saker som ikke egner seg for utenrettslig løsning likevel skal måtte gjøres til gjenstand for egenforsøk. Dessuten er bestemmelsen ment å understreke at en skyldner som av ulike årsaker ikke bistås av kommunen, ikke skal bli avkrevd et egenforsøk dersom det er små muligheter for at dette vil lykkes.

Etter lovendringen i 2014 har praksis endret seg noe, men etter det departementet erfarer, brukes det fortsatt betydelige ressurser i Nav-kontoret på egenforsøk, hvorav mange ikke fører frem, samtidig som de er uforholdsmessig tidkrevende å arbeide med.

²¹ Prop. 155 L (2012-2013) side 26.

Departementet ga i 2019 forbruksforskningsinstituttet SIFO i oppdrag å gjøre en nærmere undersøkelse av Nav-kontorets arbeid med egenforsøk.²² Det fremgår av rapporten at ca. syv prosent av sakene ender med en utenrettslig gjeldsordning, men tallet opplyses å være usikkert. Det kan derfor ikke utledes av undersøkelsen at disse sakene avlaster namsmannen i samme utstrekning. Over 40 prosent av sakene ender uten noen som helst løsning. Resten av sakene er ulike midlertidige ordninger. Rådgiverne opplyser samtidig at det blir stadig vanskeligere å få til frivillige løsninger. SIFO konkluderer med at "det er grunn til å tro at ikke alle skyldnere med behov for utenrettslige gjeldsordninger har tilgang på kompetansen som skal til for å oppnå dette. I så fall er heller ikke deres rettigheter og likhet for loven tilstrekkelig ivaretatt." Det synes å være på det rene at Nav-kontoret flere steder mangler både kapasitet og kompetanse til å gjennomføre egenforsøk.

5.4 Departementets vurderinger

Departementet antar at gjeldende praksis, hvor skyldneren som hovedregel må oppsøke en økonomisk rådgiver i Nav-kontoret for å få vurdert om det bør gjøres et egenforsøk før vedkommende kan søke om gjeldsordning, lett kan føre til unødige forsinkelser og dobbeltarbeid. Økonomiske rådgivere opplyser at de finner det faglig vanskelig og ofte tidkrevende å gjennomføre egenforsøket. Undersøkelser departementet har foretatt, bl.a. hos Navs kompetansesenter i Trøndelag og hos Lindorff, tyder på at antallet utenrettslige gjeldsordninger i saker som kunne blitt gjeldsordningssaker hos namsmannen er lite. Samme inntrykk gir undersøkelser fra SIFO, jf. forrige punkt.

Egenforsøket belaster den økonomiske rådgivningstjenesten uforholdsmessig mye sett i forhold til resultatene som oppnås. Dette har sammenheng med at et egenforsøk normalt er betydelig mer omstendelig å få på plass enn en gjeldsordning hos namsmannen. En viktig grunn til denne forskjellen er de mange prosessforenklerende reglene gjeldsordningsloven inneholder. Ved et egenforsøk må det for eksempel ofte skaffes oversikt over gjelden ved gjennomgang av postsendinger, ved kontakt med en rekke inkassoforetak og offentlige oppkrevere, gjeldsinformasjonsforetak, privatpersoner osv. Krav kan lett bli uteglemt. Hos namsmannen kan derimot gjeldsoversikten enkelt skaffes ved kunngjøring i Lysingsbladet. Videre må det ved egenforsøk forhandles om en løsning med hver enkelt kreditor. Disse kan være passive og ikke svare på henvendelser fra den økonomiske rådgiveren. Hos namsmannen vil derimot kreditorene være bundet av forslaget som sendes ut hvis de ikke svarer. Særlig i saker med mange kreditorer har dette stor betydning både for arbeidsmengden og tidsbruken, og antallet kreditorer har økt blant de som har alvorlige gjeldsproblemer. Normalt har skyldneren rundt 25 krav, men enkelte har langt flere.²³

Gjeldsordningsloven inneholder også andre mekanismer som forenkler saksbehandlingen og beskytter skyldneren, eksempelvis når det gjelder omtvistede eller uteglemt krav og tvangsrealisasjon av bolig og andre eiendeler. Et forslag til frivillig gjeldsordning fra

²² SIFO. "Økonomiske rådgivningssaker i Nav 2019". 2020.

²³ I en sak for Borgarting lagmannsrett fra 2013 beskrives et tilfelle hvor det var over 100 kreditorer. Skyldneren hadde forhandlet med samtlige av disse, men tingretten kom likevel til at kravet til egenforsøk ikke var oppfylt. Saken er referert i LB-2013-200487.

namsmannen har dessuten langt større gjennomslagskraft enn en utenrettslig ordning. I mer enn nitti prosent av tilfellene godtar kreditorene løsningsforslaget som namsmannen sender ut. Undersøkelser viser som nevnt at tilsvarende tall for de økonomiske rådgiverne i beste fall er ca. 7 prosent. Rådgiverne bruker derfor svært mye tid på gjeldsforhandlinger som ikke lykkes. Det er samtidig et stort behov for økonomisk rådgivning i saker som ikke kan løses gjennom en gjeldsordning.

Det kan for øvrig være flere årsaker til at namsmennene lykkes bedre enn gjeldsrådgiverne med forslag til frivillig gjeldsordning. Selv om Nav-kontoret i utgangspunktet har vurdert skyldner som egnet for en gjeldsordning, vil normalt vurderingen av om det skal gjennomføres egenforsøk avdekke om skyldneren er egnet for en gjeldsordning. Det kan også være slik at kreditorene ser mindre grunn til å protestere på løsningsforslag når gjeldsforhandling er åpnet og de antar at saken mest sannsynlig vil gå til tvungen gjeldsordning. Enkelte kreditorer opplyser også at de har større tillit til at saken er bedre belyst når den har vært gjennom namsmannen. Det skjer også i dag en siling ved Nav-kontoret som innebærer at sakene som ikke egner seg for gjeldsforhandling ikke kommer til namsmannen, men som et alternativ får ulike midlertidige ordninger gjennom Nav. Nav-kontoret skal etter loven vurdere om en sak egner seg for utenrettslig ordning, jf. gol. § 1-3 tredje ledd.

Det fremstår etter dette som uhensiktsmessig at Nav-kontoret skal bruke store ressurser på kompliserte forhandlinger i saker som mye enklere kunne vært løst gjennom en gjeldsordning hos namsmannen. Tunge gjeldssaker bør fortrinnsvis løses gjennom gjeldsordningsloven, mens Nav-kontoret bør konsentrere sin ressursbruk omkring økonomisk/sosialfaglig rådgivning. De økonomiske rådgiverne har stor arbeidsmengde også utenfor de tyngre gjeldssakene. I 2019 håndterte de om lag 30 000 saker på landbasis.

Forslaget om å løfte egenforsøket ut av Nav-kontoret vil føre til en mer enhetlig behandling av personer med gjeldsproblemer. De fleste egenforsøk krever høy faglig kompetanse og god kapasitet som ikke finnes over hele landet. Det vises til den nevnte SIFO-rapporten fra 2020, hvor det fremgår at et større antall økonomiske rådgivere sier de ikke vet om de har hatt saker hvor skyldner er varig betalingsudyktig, noe som er hovedvilkåret etter gjeldsordningsloven.

Tidvis kommer det søknader fra personer som antas å ville få vanskeligheter med å gjennomføre en gjeldsordning. Dette kan skyldes avhengighet av spill eller rusmidler, økonomisk rot, psykiske plager mv. I slike tilfeller kan det være nødvendig med ulike hjelpetiltak, eksempelvis sosialfaglig rådgivning, behandlingsopplegg mv., i forkant. En fordel med kravet til egenforsøk er at disse skyldnerne da ofte møter Nav som første instans. Dersom egenforsøket løftes ut av Nav-kontoret, vil namsmannen hovedsakelig ha den første kontakt med skyldneren. Etter departementets syn er det behov for å gi utsatte skyldnere tettere oppfølging, og foreta en kartlegging av hvem som trenger oppfølging. Dette er nærmere omtalt i pkt 9.5.1.

5.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

5.5.1 Konsekvenser for Nav-kontoret

Forslaget om at Nav-kontorene ikke lenger skal arbeide med egenforsøk, vil ha administrative konsekvenser. Ifølge SIFO oversender økonomiske rådgivere omkring 1 900 saker til namsmennene årlig,²⁴ og det er rimelig å anta at det er gjort et ikke ubetydelig forarbeid i disse sakene. I nærmere 900 saker skjer det forhandlinger om utenrettslige gjeldsordninger. Det er imidlertid usikkert hvor mange av disse som er potensielle gjeldsordningssaker. Uansett er det grunn til å tro at opphevelse av regelen om egenforsøk ved Nav-kontoret, vil føre til at betydelige ressurser vil bli frigjort til andre oppgaver, eksempelvis sosialfaglig oppfølging til gjeldsordningsskyldnere og bistand til de som har fått avslag på sin gjeldsordningssøknad.

Konsekvenser av alternativene for oppfølging vil bli omtalt i pkt 9.7.2.

5.5.2 Konsekvenser for namsmennene

Foreløpige innspill fra ulike namsmannsdistrikter har vist at det er noe ulik oppfatning av hvilken betydning forslaget vil ha for namsmennenes arbeidsmengde. Flere viser til at det vil være uproblematisk å fjerne egenforsøket, blant annet fordi den praktiske betydningen av egenforsøket i dag er liten og at det legges liten vekt på egenforsøket i namsmannens forberedelser av saken. Andre antar at det kan bli merarbeid dersom sakene som namsmannen mottar da vil være mindre oversiktlige og i større grad sendes direkte til namsmannen. Flere namsmannsdistrikter har spilt inn at det vil være avgjørende at Nav-kontoret fortsatt kan bistå skyldnere med økonomiske problemer på samme måte som tidligere, selv om Nav-kontoret ikke skal være pliktig til å bistå med et forsøk på en utenrettslig gjeldsordning. Det er også trukket frem at det må kunne stilles krav til at skyldnere har en oversiktlig økonomisk situasjon når personen søker gjeldsordning, og at Nav-kontoret ofte vil ha en rolle i å bistå skyldnere med å oppnå en slik oversikt gjennom den økonomiske veiledningen i kommunene.

Politidirektoratet (POD) viser til at Nav-kontorets arbeid med skyldnerens egenforsøk innebærer en stor fordel for namsmannens saksbehandling, når Nav-kontoret allerede har utarbeidet kreditorlister, og fått en oversikt over skyldnerens økonomiske forhold ved oversendelse av gjeldsordningssøknad. POD mener derfor at opphevelse av egenforsøk vil medføre merarbeid for namsmannen.

Departementet legger til grunn at forslaget om opphevelse av egenforsøket vil føre til at en del potensielle gjeldsordningssaker som kunne vært løst utenrettslig, i stedet vil komme som søknader om gjeldsforhandling. Det vil også kunne bli noe mer arbeid med å utrede og forberede saker, i de tilfellene egenforsøket hos Nav-kontoret tidligere har medført at saken er godt opplyst før den kommer til namsmannen. Det er vanskelig å tallfeste betydningen av dette nærmere, siden det både varierer om, og hvor omfattende,

²⁴ SIFO. "Økonomiske rådgivningssaker i Nav 2019". 2020.

saker forberedes av Nav-kontoret. Det varierer dessuten mye om det i det hele tatt kreves egenforsøk av den lokale namsmannen.

Nav-kontoret vil etter forslaget fortsatt ha ansvaret for å yte økonomisk og sosialfaglig bistand til skyldnere. Det antas derfor at de fleste skyldnere først vil ha hatt kontakt med Nav-kontoret for bistand på samme måte som i dag, før en sak oversendes til namsmannen. Det bemerkes imidlertid at det ikke er Nav-kontorets oppgave å forberede gjeldsordningssaker for namsmannen. Det er likevel ikke noe i veien for at namsmannen og Nav-kontoret lokalt kan inngå samarbeidsavtaler om forberedelse av saker, slik som flere kontorer har i dag. Skyldnere vil også som tidligere ha en plikt til etter evne å medvirke til sakens opplysning, jf. gjeldsordningsloven § 2-6 bokstav b.

5.6 Departementets forslag

Gjeldsordningsloven § 1-5 oppheves.

Gjeldsordningsloven § 1-3 andre ledd skal lyde:

I enkle og oversiktlige saker kan det ikke åpnes gjeldsforhandling etter loven her dersom det er klart at skyldneren ikke etter evne har forsøkt å komme frem til en gjeldsordning med kreditorene på egen hånd. Ved vurderingen skal det legges vekt på skyldnerens personlige ressurser og situasjon for øvrig, samt utsiktene til at forhandling om en frivillig løsning vil føre frem.

Tredje ledd oppheves.

Departementet ber også om høringsinstansenes syn på om kravet til egenforsøk bør oppheves fullstendig, slik at skyldneren ikke avkreves egenforsøk i noen tilfeller. En slik ordning vil være lik den som praktiseres av namsfogden i Oslo, Asker og Bærum.

6 Kunngjøring og anmeldelse av krav, preklusivitet

6.1 Innledning

Når det er åpnet gjeldsforhandling kan kreditorene melde kravene sine i henhold til kunngjøring i Norsk Lysingsblad samt tilsendt varsel. Fristen for å melde krav er ikke preklusiv, og kreditorene kan derfor kreve skyldneren også etter at fristen har gått ut. Kravene må da "bakes inn" i gjeldsordningen. Slike uteglemte krav oppstår relativt hyppig og påfører namsmennene mye ekstraarbeid ved at hele gjeldsordningen må omberegnes. Departementet vil derfor gå inn for at kravsanmeldelsen gjøres preklusiv for profesjonelle kreditorer og oppkrevere, jf. forslaget til lovtekst i § 5-4. På bakgrunn av den store mengden endringssaker uteglemte krav medfører, antas dette å redusere namsmennenes arbeidsmengde på gjeldsordningsområdet.

6.2 Gjeldende rett

Åpning av gjeldsforhandlinger skal kunngjøres i den elektroniske utgaven av Norsk Lysingsblad, se gjeldsordningsloven (gol.) § 3-2 første ledd. Kunngjøringen skal inneholde en oppfordring til enhver kreditor om å melde sine krav innen tre uker. I særlige tilfeller kan fristen være seks uker. Gjenpart av kunngjøringen sendes også direkte

til kreditorene, sammen med opplysning om hvilket krav skyldneren har opplyst at kreditor har. Dersom det er namsmannen som har åpnet gjeldsforhandlinger, skal kreditorene også varsles om adgangen til å klage. Kjente kreditorer skal varsles ved gjenpart av kunngjøringen. Det søkes å sikre at alle krav kommer med i ordningen både ved at kreditorer blir oppmerksomme på kunngjøringen, og at skyldner opplyser om kreditorene sine slik at disse også kan varles direkte. En kreditor som ikke har sett kunngjøringen, og som skyldner ikke har opplyst om, vil dermed ikke få anmeldt sitt krav.

Kunngjøringen er imidlertid ikke preklusiv – kreditorer som unnlater å melde krav innen fristen taper ikke kravet. Kreditor kan senere kreve at kravet blir tatt med i ordningen og vil da få sin del av eventuell dividende i den gjenstående tiden av gjeldsordningen. Dersom kravet ikke anmeldes i løpet av gjeldsordningen, vil det imidlertid gå tapt, se gol. § 7-7. Dette kan ses på som en mellomløsning mellom preklusivitet og ikke-preklusivitet basert på en avveining av kreditorenes og skyldnerens interesser.

Dersom skyldneren har utvist grov uaktsomhet eller forsett ved å unnlate å opplyse om et krav, vil det ikke kunne tas inn i ordningen, jf. gol. § 6-1 tredje ledd. Det er i rettspraksis antatt at dersom skyldneren er kjent med fordringen, vil det være grovt uaktsomt å ikke opplyse om den.²⁵ Resultatet blir da at kravet består med sitt fulle pålydende og kan innkreves uten hensyn til gjeldsordningen.

Etter dansk rett er fordringsanmeldelsen som hovedregel preklusiv, jf. den danske konkurslov § 208b. Det samme gjelder etter svensk rett, dog med noen begrensinger, jf. skuldsaneringslagen § 47.

6.3 Departementets vurderinger

En stor del av endringssakene dreier seg om å innta uteglemte krav i gjeldsordningen. De aller fleste slike krav kommer fra finansinstitusjoner og inkassoforetak. Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum opplyser at anslagsvis halvparten av endringssakene skyldes uteglemte krav. Dette medfører derfor en stor arbeidsbelastning. Antall slike saker kan imidlertid variere mellom namsmannsdistriktene, og effekten av lovendringen er derfor usikker på landsbasis.

Departementet antar at banker, finansforetak, advokater som driver inkassovirksomhet og andre profesjonelle kreditorer og oppkrevere følger med i lysingsbladet og derfor vil ha gode muligheter til å få meldt sine krav rettidig. Dette vil være annerledes dersom kreditor er en butikk, en kausjonist eller en annen privatperson som har penger til gode hos skyldneren.

Dersom kunngjøringen skal gjøres preklusiv, blir et spørsmål om dette også skal gjelde for krav som skyldneren ved grov uaktsomhet eller forsett ikke har informert om, og som derfor ikke er anmeldt. Departementet antar at dette ikke bør være regelen. Det vil være en grunnleggende plikt for skyldnere som søker om gjeldsforhandlinger å opplyse om sine

²⁵ Se til eksempel Lagmannsrettens avgjørelser i sak LF-2005-12063, LB-2013-585 og LE-2012-136621.

kreditorer. Dersom opplysning, ved forsett eller på grovt uaktsom måte unnlates, bør kravet bestå. I de mest graverende tilfellene kan også gjeldsforhandling nektes ved at saken heves, se gol. § 3-7. Det kan lett fremstå som støtende dersom skyldneren neglisjerer sin opplysningsplikt. Departementet antar imidlertid at skyldnere har liten grunn til bevisst å ikke opplyse om krav, og at dette ikke vil forekomme ofte.

Preklusivitet kan heller ikke inntre for pantefordringer i den utstrekning de dekkes av eventuelle panteverdier som skyldneren skal beholde. Dette vil i praksis dreie seg om boliggjeld innenfor 110 prosent av boligverdien og bilgjeld som er pantesikret.

Oslo Byfogdembete har spilt inn at uanmeldte krav fra inkassoforetak ikke bør falle bort når disse opptrer som prosessfullmektig for andre. Departementet vurderer dette annerledes. Ettersom de fleste misligholdte krav nettopp inndrives av et inkassoforetak på vegne av andre, antar departementet at et slikt unntak vil gjøre ordningen mindre effektiv. Dessuten er det ingen upåregnelig følge for kreditor at krav kan gå tapt dersom inkassoforetaket ikke ivaretar dennes interesser for eksempel med hensyn til foreldelse eller annet bortfall. Kravet vil dessuten uansett gå tapt dersom det ikke anmeldes verken ved åpning eller under gjeldsordningen, jf. gol. § 7-7. Det samme vil eksempelvis gjelde ved unnlatt anmeldelse i forbindelse med preklusivt proklama, se skifteloven § 75, samt ved unnlatt avbrytelse av foreldelsesfrist iht. foreldelsesloven. Det bemerkes at inkassoforetak må stille sikkerhet for ansvar som de pådrar seg overfor fordringshaver, jf. inkassoloven § 29, slik at en fordringshaver har gode muligheter til å få erstatning.

Byfogdembetet nevner også at det må vurderes hvem som skal defineres som profesjonelle, herunder om preklusivitet skal gjelde alle næringsdrivende eller bare større foretak. Departementet antar at det ikke er hensiktsmessig at næringsdrivende som ikke driver innkrevingsvirksomhet som profesjon eller privatpersoner, skal rammes av bestemmelsen så lenge kravet ikke er overlatt til en profesjonell innkrever. Andre næringsdrivende og privatpersoner har ikke samme oppfordring til å følge med i Norsk Lysingsblad som finansforetak, inkassoforetak mv.

Departementet har vært i tvil om hvorvidt offentlige kreditorer og oppkrevere, eksempelvis Skatteetaten, Lånekassen og Husbanken bør omfattes av forslaget. Departementet ber om høringsinstansenes syn på dette.

6.4 Departementets forslag

På bakgrunn av at det må kunne forventes at profesjonelle kreditorer og oppkrevere anmelder sine krav rettidig, vil departementet foreslå at kunngjøring av åpning av gjeldsforhandling som hovedregel gjøres preklusiv for denne typen kreditorer. For øvrige kreditorer bør den gjeldende ordningen bestå, slik at krav kan anmeldes senere, og komme med i gjeldsordningen. Dersom skyldneren forsettlig eller grovt uaktsomt har unnlatt å varsle om kravet, skal det uanmeldte kravet ikke falle bort. Det bør også gjøres enkelte andre unntak, se utkastet til lovtokst nedenfor.

Departementet foreslår at det i gol. § 3-2 tilføyes et nytt tredje ledd som lyder slik:

Krav fra finansforetak eller inkassoforetak som ikke er anmeldt innen fristen, bortfaller når gjeldsordningen vedtas eller stadfestes.

Unmeldte krav etter tredje ledd bortfaller likevel ikke dersom,

a) skyldneren forsettlig eller på grovt uaktsom måte har unnlatt å opplyse om kravet,

b) kravet er pantesikret innenfor verdien pluss 10 prosent av bolig som skal beholdes eller innenfor verdien av andre gjenstander som skal beholdes, jf. § 4-8 første ledd bokstav a og b i loven her.

c) gjeldsordningen blir opphevet, jf. § 6-2 tredje ledd i loven her.

7 Gjeldsordning mer enn én gang

7.1 Gjeldende rett

Hovedregelen etter gjeldende rett er at en person bare kan få gjeldsordning en gang, jf. gol. § 1-4 tredje ledd. Det er en snever adgang for å gjøre unntak. For at regelen skal komme til anvendelse, må det foreligge "særlige forhold", og i denne vurderingen kan flere omstendigheter trekkes inn, for eksempel skyldnerens helseproblemer. Dersom skyldneren kan lastes for den situasjonen som har oppstått, kan det vanskelig foreligge særlige forhold.²⁶ Skyldneren må ha kommet i en spesiell, men unnskyldelig situasjon for å få gjeldsordning på nytt.

Lagmannsretten har stort sett ført en streng praksis på området.²⁷ Det synes å være et krav om at det må foreligge særlige omstendigheter av en viss styrke, for eksempel "kvalifisert" spilleavhengighet eller alvorlige og dokumenterte sykdomstilstander.

Med uttrykket "oppnådd gjeldsordning" menes det at skyldneren må ha fått i stand en gjeldsordning. Det er ikke et krav om at gjeldsordningen faktisk er fullført. Selv om ordningen har blitt opphevet underveis, vil skyldneren anses å ha "oppnådd gjeldsordning".²⁸

Det føres ikke statistikk over personer som får avslag på søknad om annen gangs gjeldsordning. Det er også vanskelig å kartlegge hvor mange slike saker som har blitt vurdert for tingrettene siden mange avgjørelser ikke ligger tilgjengelig på Lovdata. Departementet har imidlertid innhentet tallene for Oslo for 2018 og 2019. I 2018 mottok Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum 22 slike søknader. Av disse ble 14 avslått av namsmannen selv og åtte ble videresendt til retten for vurdering. Retten åpnet gjeldsforhandlinger i tre av sakene. Dette året ble det dermed totalt åpnet gjeldsforhandling i tre av 22 saker, hvilket utgjør 13,6 prosent.²⁹ I 2019 mottok namsfogden 19 søknader, hvorav 15 ble avslått av namsmannen og fire videresendt til

²⁶ Innst.O.nr.15 (2002–2003) Innstilling fra finanskomiteen om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 99 om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner mv. (gjeldsordningsloven). Side 8.

²⁷ Egil Rokhaug. *Gjeldsordningsloven i teori og praksis*. 2015. Side 195.

²⁸ Se Høyesteretts avgjørelse i Rt.1997.122.

²⁹ Til sammenligning ble det åpnet gjeldsforhandling i 51,1 prosent av ordinære saker i 2018. I 2019 var tallet 45,6 prosent.

retten. Retten åpnet gjeldsforhandling i 2 av sakene. Det ble dermed åpnet gjeldsforhandling i 2 av 19 saker, hvilket utgjør om lag 10 prosent.

7.2 Tidligere vurderinger

Bestemmelsen ble betydelig endret ved lovrevisjonen i 2002. Tidligere var det et absolutt forbud mot mer enn én gjeldsordning. Bakgrunnen for dette ble ikke omtalt i forarbeidene, men hensynet til den alminnelige rettsfølelse kan ha vært avgjørende. Gjeldsordning for annen gang kan lett oppfattes som støtende i seg selv. Hensynet til skyldnerens motivasjon til å overholde og gjennomføre ordningen kan også ha vært medvirkende.³⁰ Bakgrunnen for å myke opp regelen var først og fremst at det ble avdekket at det var gjeldsordninger som ble opphevet uten at skyldneren i særlig grad kunne klandres for de forholdene som lå til grunn for opphevelsen. Enkelte hadde også uforskyldt kommet i nye vanskeligheter etter en fullført gjeldsordning.³¹

7.3 Svensk rett

Etter svensk rett kan skyldnere få gjeldsordning mer enn en gang. Etter skuldsaneringslagen § 10 kreves det "särskilda skäl" for at skyldneren skal få gjeldsordning på nytt. I vurderingen legges det vekt på om skyldnerens forutsetninger for å bli gjeldfri har endret seg. Det skal også legges vekt på omstendighetene som førte til at personen pådro seg ny gjeld. Hvis skyldneren ikke fullførte den forrige gjeldsordning, blir det også vurdert hvorfor vedkommende mislyktes med dette.³²

7.4 Mottatte innspill

Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum mener det er på tide å myke opp reglene for annengangs gjeldsordning. De mener at regelen praktiseres svært strengt, og det skal mye til for å kunne oppnå gjeldsordning mer enn en gang. Årsakene til gjeldsproblemer og skyldneres behov for en ordnet avvikling, er grundig redegjort for i forskningen til blant annet Christian Poppe ved SIFO. Årsakene er mangeartede, sammensatte og varierende over tid. Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum mottar stadig flere søknader fra personer som tidligere har oppnådd gjeldsordning. De aller fleste som søker gjeldsordning for annen gang får avslag. Alternativet til en gjeldsordning er ofte et livslangt økonomisk uføre for skyldner, og dette vil nok heller ikke tjene kreditorene eller samfunnet for øvrig. Namsfogden mener det bør bli enklere å oppnå gjeldsordning mer enn en gang. Et alternativ er å gjøre en slik vurdering som en del av støtendevurderingen.

Jussbuss mener terskelen i dagens lovgivning må lempes, slik at adgangen til annengangs gjeldsordning blir reell. Unntaksregelen anvendes sjelden, og medfører at det kan være svært vanskelig å komme seg ut av situasjonen dersom man har havnet i nye gjeldsproblemer. Jussbuss er enig i at utgangspunktet bør være at skyldner kun får gjeldsordning én gang. Loven bør likevel i større grad åpne for at instituttet kan benyttes

³⁰ Egil Rokhaug. *Gjeldsordningsloven i teori og praksis*. 2015. Side 192.

³¹ Egil Rokhaug. *Gjeldsordningsloven i teori og praksis*. 2015. Side 192.

³² Kronofogden.se/vanligskuldsanering.

flere ganger dersom det faktisk foreligger slike særegne forhold. Når skyldnere får liten oppfølging underveis i gjeldsordningen, og de underliggende problemene ikke tas tak i, kan man fort havne inn i nye gjeldsproblemer. Dette gjør seg gjeldende i tilfeller der skyldneren eksempelvis fikk innvilget gjeldsordning tidlig i livet, og så søker igjen mange år senere. Skyldner kan stå overfor helt andre økonomiske problemer enn tidligere, som verken har grunnlag i, eller på annen måte er relatert til tidligere gjeldsproblematikk. Et eksempel er der skyldner har havnet i nye gjeldsproblemer som følge av ID-svindel.

JURK mener det bør bli lettere å oppnå annengangs gjeldsordning ved økonomisk vold fra nærstående. *JURK* opplever en pågang av klienter med gjeldsproblemer med bakgrunn i at de har fått signaturen sin forfalsket eller har blitt tvunget til å ta opp store lån.

Gjeldsoffer-Alliansen foreslår at gol. § 1-4 tredje ledd om annengangs gjeldsordning presiseres. De mener at en skyldner som har fått opphevet gjeldsordningen uten at han/hun kan lastes for det, må defineres som særegne forhold. I tillegg bør det tas noe hensyn til tidsaspektet. Det bør vektlegges noe dersom det er gått 10-15 år siden opphevelsen.

Gjeldsrådgiver Torleif Kahrs m.fl. viser til at det i dag skal spesielt sterke grunner for å oppnå gjeldsordning flere ganger. De foreslår at spørsmålet om man har hatt gjeldsordning tidligere, i stedet gjøres til en del av støttevurderingen. Det vil da være lettere å begrunne individuelt hvorfor gjeldsforhandling bør åpnes flere ganger.

7.5 Departementets vurderinger og forslag

Det er flere hensyn som taler for at en person som hovedregel bare kan få gjeldsordning én gang. Av hensyn til den alminnelige betalingsmoral, kreditorene og tilliten til gjeldsordningsinstituttet bør det ikke være for lett å få slettet gjeld ved gjeldsordning flere ganger.³³

På den annen side taler velferdshensyn for at adgangen til å få en ny gjeldsordning ikke skal være for streng. Gjeldsordning er ofte den eneste løsningen for personer som lever med en uhåndterlig gjeldsbyrde. Kreditorene kan også være tjent med at saken avsluttes gjennom en ny gjeldsordning. Tall fra Gjeldsregisteret AS viser at det er svært mange personer som befinner seg i en situasjon med en uhåndterlig gjeldsbyrde. Om lag 30 000 personer har i gjennomsnitt en forbruksgjeld på nærmere 1 million kr. For personer som rammes av en generell gjeldskrise, for eksempel utløst av Covid 19-pandemien, vil adgangen til en ny gjeldsordning normalt være stengt, med mindre det foreligger særegne, individuelle forhold.

Det er vanskelig å tallfeste hvor mange flere personer som vil kunne få gjeldsordning for annen gang med en slik endring, men departementet antar at dette vil gjelde en god del personer. Forslaget kan kombineres med andre regler. Departementet antar for eksempel at forslaget kan suppleres med en karantene før skyldner kan søke om ny gjeldsordning, for eksempel på ett eller tre år. Dette vil først og fremst være aktuelt hvis gjeldsordningen oppheves. Da vil ikke skyldneren kunne sende inn en ny søknad like etter at ordningen er

³³ Eva Annie Bjørgen. "Mulighet for annengangs gjeldsordning?". 2012.

opphevet. Selv om dette forholdet fort kan tenkes rammet av støtendekriteriet, vil det være rettsavklarende og sikre en enhetlig praksis.

Departementet foreslår for det andre at en tidligere gjeldsordning gjøres til ett av flere relevante momenter i støtendevurderingen. Departementet antar at dette vil stimulere til mer individuelle vurderinger og at noen flere personer vil kunne få gjeldsordning for annen gang. I tillegg ivaretas hensynene bak hovedregelen om at gjeldsordning bare skal gis en gang.

Et alternativ er at vurderingen av om det foreligger "særlige forhold" som tilsier en ny gjeldsordning presiseres med sikte på å myke opp praksis og sikre en mer enhetlig etterlevelse.

Departementet vil understreke at en oppmyking av adgangen til å få gjeldsordning flere ganger vil medføre merarbeid for namsmannen. Omfanget av dette vil bero på hvordan eventuelle regler om dette vil bli utformet, og hvor streng praksis hos namsmannen og i domstolene vil bli. Det er derfor vanskelig å anslå dette omfanget.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på følgende forslag:

- **Forslag 1:** Tidligere gjeldsordning gjøres til ett av flere relevante momenter i støtendevurderingen. Utgangspunktet om at en gjeldsordning bare skal oppnås en gang vil dermed kunne fravikes i noe større utstrekning.
- **Alternativ til forslag 1:** Vurderingen av om det foreligger "særlige forhold" som tilsier en ny gjeldsordning, presiseres med sikte på å myke opp praksis og sikre en mer enhetlig etterlevelse.

8 Digitalisering

8.1 Innledning

Norge er et av verdens mest digitaliserte land, og ligger i verdenstoppen når det gjelder bruk av internett. Det finnes flere norske eksempler på vellykkete digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor, som i Skatteetaten, Nav, UDI og Lånekassen.

Digitalisering bidrar til en mer effektiv offentlig sektor, mer verdiskaping i næringslivet og forenkling for forbrukerne. Det fremgår av regjeringens digitaliseringsstrategi for 2019-2025 at det offentlige skal tilby tjenester med brukeren i sentrum, at det skal lages helhetlige digitale tjenester og at brukeren skal levere informasjon til forvaltningen kun én gang. Dette skal gjøres for å gi en brukerrettet og effektiv forvaltning.

I Meld. St. 29 (2019-2020) *Politimeldingen – et politi for fremtiden* beskrives digitalisering som en nøkkelfaktor for at politiet (inkludert namsmannen) skal klare å effektivisere tjenestene og styrke kontakten med befolkningen. Digitalisering i politiet er å "bruke teknologi til å fornye, forenkle og forbedre tjenester, både interne arbeidsprosesser og metoder og publikumstjenester. Politiet skal tilby nye og bedre tjenester som er enkle å bruke, effektive og pålitelige, og å legge til rette for økt verdiskaping og innovasjon slik at produktiviteten øker. For mange er den foretrukne plattformen for kontakt med politiet i dag digital".

Gjeldsordningsloven (gol.) ble vedtatt i 1992. Fortsatt skjer store deler av kommunikasjonen mellom aktørene i en gjeldsordningssak per post. Departementet mener at det er et stort potensial for digitalisering.

8.2 Gjeldende rett

Gjeldsordningsloven inneholder ingen regler om digital kommunikasjon eller digital saksbehandling.

Gjeldsordningsloven blir også utfyllt av andre lovfestede saksbehandlingsregler, blant annet i tvangsfullbyrdelsesloven, tvisteloven og domstolloven. Namsmannens alminnelige saksbehandlingsregler finnes i tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 5, mens kapittel 6 gjelder for saksbehandlingen i tingrettene. De praktiske rutineene for anvendelsen av regelverket i gjeldsordningssaker kan variere mellom namsmannskontorene.

8.3 Mottatte innspill

Departementet har mottatt en rekke innspill til digitalisering av gjeldsordningsloven gjennom innspillportalen på regjeringens hjemmeside. Departementet vil trekke fram noen av dem.

Domstoladministrasjonen mener at lovgiver helt fra starten av bør se på hvilke teknologiske muligheter som finnes. *Oslo byfogdembete* viser til en rapport om gjeldsordningsloven fra 2017 som ble gitt av en arbeidsgruppe nedsatt av domstoladministrasjonen. Rapporten inneholder en rekke forslag til digitalisering og

lovendringer. Oslo byfogdembete støtter disse forslagene. Rapporten er nærmere omtalt nedenfor.

Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum, Namsfogden i Bergen, Konkursrådet og Skatteetaten ønsker et økt fokus på digitale løsninger for enklere informasjonsinnhenting, og en mer sømløs og effektiv informasjonsflyt mellom aktørene. *Lindorff, Ressurssenter økonomi- og gjeldsrådgivning i Aust-Agder og Norges politilederlag* ser også et sterkt behov for elektronisk kommunikasjon mellom involverte aktører. *Norges politilederlag og Oslo politidistrikt* er også positive til at loven utformes teknologinøytralt.

Politidirektoratet har vist til at en mulighet for digital søknad er positivt, men at man også må ha i mente at mer tilgjengelige tjenester for brukeren vil føre til flere søknader. Ved etablering av selvbetjeningsløsninger for publikum for andre tjenester innen den sivile rettspleien, ser man at flere velger å ha dialog med namsmannen om sine saker. For å effektivisere prosessen er det derfor vel så viktig å se på digitale løsninger for namsmannens saksbehandling, f.eks. informasjonsinnhenting som kravsanmeldelser. For å få til digitalisering av interne prosesser er det avgjørende med klare regler og mindre grad av skjønnsutøvelse.

8.4 Departementets vurderinger

8.4.1 Generelt

Digitalisering vil kunne medføre betydelige tidsgevinster for involverte aktører i en gjeldsordningsprosess og frigjøre ressurser til andre oppgaver. Departementet ønsker derfor å tilrettelegge regelverket slik at digitalisering kan skje i alle ledd av prosessen der det er hensiktsmessig. Unødige hindre for digitalisering bør fjernes og reglene bør utformes så digitaliseringsvennlig som mulig.

Etter departementets vurdering er følgende hovedtrekk i innspillsrunden tydelig: Det er viktig med et teknologinøytralt regelverk, digitale verktøy, bedre informasjonsflyt og elektronisk kommunikasjon mellom involverte aktørene for å lykkes med digitaliseringen. Departementet er enig i at dette er områder som vil være særlig viktige. Departementet ser samtidig grunn til å presisere at dette høringsnotatet kun gjelder forslag til regelverksendringer. Satsninger på digitalisering som krever økonomiske bevilgninger må skje i de ordinære budsjetttrunder.

Departementet vil innledningsvis også nevne at en rekke regler, både formelle og materielle, kan tenkes forenklet for å legge til rette for økt digitalisering. Eksempelvis kan skjønnsmessige vurderinger søkes erstattet med mer presise regler der dette fremstår som hensiktsmessig og mulig. En ulempe med presise regler er at de kan bli for rigide og slå uheldig ut i konkrete tilfeller. Departementet vil likevel invitere høringsinstansene til å uttale seg om muligheter, fordeler og ulemper omkring dette, gjerne i form av forslag til regler som kan gjøres mer digitaliseringsvennlige.

8.4.2 Teknologinøytral lovtekst

Departementet har tatt en gjennomgang av dagens saksbehandlingsregler i gjeldsordningsloven. Etter departementets vurdering er det ingen bestemmelser som stenger for digitalisering.

Skriftlighetskravet i gol. §§ 2-1 tredje ledd, 3-1 tredje ledd og 3-7 første ledd, er etter departementets vurdering heller ikke til hinder for digitalisering. Uttrykket "skriftlig" er definert i forvaltningsloven som "også elektronisk melding når informasjonen i denne er tilgjengelig også for ettertiden", jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav g. Det vises i denne sammenheng også til forvaltningsloven § 15a om elektronisk kommunikasjon. Ifølge bestemmelsen kan et forvaltningsorgan benytte elektronisk kommunikasjon når det henvender seg til andre. Dette gjelder ikke når annet følger av lov eller forskrift gitt i medhold av lov. I regjeringens digitaliseringsstrategi lyder det:³⁴

Gjennom eRegelprosjektet som ble gjennomført rundt tusenårsskiftet, ble det gjort et omfattende arbeid med å endre regelverk som hindret elektronisk kommunikasjon. Det er etter dette slått fast som prinsipp at regelverket skal tolkes teknologinøytralt, og at det konkret må presiseres i den enkelte bestemmelse dersom det kreves kommunikasjon på papir. Det vil si at krav om skriftlighet og signatur ikke i seg selv er hindringer for elektronisk kommunikasjon. Dersom det kreves manuell saksbehandling eller manuell underskrift, må dette eksplisitt fremgå av bestemmelsen.

For å hindre eventuelle misforståelser vil departementet likevel gå inn for å presisere at skriftlig erklæring etter gol. § 2-1 tredje ledd kan avgis elektronisk, se utkast til nytt § 2-1 tredje ledd annet punktum. Dette av klarhetshensyn.

I regjeringens digitaliseringsstrategi kapittel 4 utdypes det dessuten hva regelverket må legge til rette for å oppnå økt deling av data og mer sammenhengende tjenester:

Regelverket skal understøtte og legge til rette for målene i Digital agenda for Norge om sammenhengende og proaktive tjenester, datadrevet innovasjon, brukerorientering og prinsippet om kun-én-gang. Dette innebærer at regelverket må åpne for mer deling av data og hel eller delvis automatisering av saksgang og saksbehandling. Samtidig skal regelverket ivareta personvern, rettssikkerhetsprinsipper og andre krav til forsvarlighet. Regelverket bør være klart og forståelig, uten unødig kompleksitet, unødvendige skjønnsbestemmelser, og begreper må harmoniseres der det er hensiktsmessig.

Namsmyndighetene har allerede i dag en bred adgang til å *innhente* opplysninger. Etter gol. § 2-1 tredje ledd skal skyldneren avgi skriftlig erklæring om at namsmyndighetene kan innhente opplysninger som nevnt i annet ledd uten hinder av taushetsplikt hos de som har slike opplysninger om skyldneren. Taushetsplikt som er satt av hensyn til skyldneren, oppheves ved erklæringen. Meningen er at namsmyndighetene skal ha samme adgang til nødvendige opplysninger som skyldneren selv.³⁵ I tillegg kan namsmannen innhente opplysninger fra tredjepersoner etter gol. § 2-3 fjerde ledd. Bestemmelsen viser til tvangsfullbyrdelsesloven § 7-12, som pålegger tredjepersoner en plikt til å gi

³⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. "Én digital offentlig sektor - Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025". 2019.

³⁵ Ot.prp.nr. 81 (1991-1992) Om lov om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner (gjeldsordningsloven) side 55.

opplysninger.³⁶ Folkeregisteret skal dessuten, uten hinder av taushetsplikt, gi de opplysningene som er nødvendige for namsmyndighetens utførelse av oppgaver etter loven, jf. gol. § 7-9.

Behandlingsgrunlaget for namsmyndighetene, for at disse skal kunne *behandle* de innhentede personopplysningene, er personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e.

Etter departementets vurdering har derfor namsmyndighetene i dag tilstrekkelige hjemler til å kunne *innhente* og *behandle* personopplysninger.

8.4.3 Digitale tjenester og verktøy

Etter departementets vurdering finnes det mange muligheter for digitale tjenester og verktøy som kan effektivisere gjeldsordningsprosessen.

Eksempelvis vil digitale løsninger kunne bidra til at skyldneren får informasjon og veiledning fra namsmannen gjennom digitale flater, som chat-bot-løsninger. Dette vil kunne effektivisere namsmannens veiledningsplikt etter gjeldsordningsloven § 2-2 første ledd og være ressursbesparende. Det vil også være store effektivitetsgevinster å hente ved å digitalisere søknadsprosessen.

8.4.4 Digital kommunikasjon

Det kom tydelig fram av innspillene departementet har mottatt, at manglende elektronisk kommunikasjon mellom aktørene er et hinder for en effektiv gjeldsordningsprosess. I en rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Domstoladministrasjonen fra 27. juni 2017 skrives det følgende:³⁷

Blant fordringshaverne er det mange profesjonelle brukere. Dersom man hadde en digital kobling av innkallingsbrev sammen med de dokumenter som skal vedlegges og selve utsendelsen, så kunne tidsbruken vært vesentlig redusert. De fleste fordringshaverne er inkassobyråer eller større selskaper, og disse har trolig allerede avanserte og godt utbygde elektroniske løsninger.

Departementet mener at det vil være store fordeler ved at kommunikasjonen mellom skyldnere, kreditorer, namsmennene og tingrettene kan skje digitalt. Dette vil spare tid og ressurser i alle ledd, noe som også er viktig for å kunne overholde tidsfrister i gjeldsordningsloven. Unntak kan for eksempel gjøres overfor skyldnere som reserverer seg mot digital kommunikasjon med det offentlige.

Når det gjelder skriftlig kommunikasjon med domstolene, er digital signatur sidestilt med fysisk underskrift, jf. domstolloven § 197a. Dette gjelder også for elektronisk kommunikasjon med namsmyndighetene, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 1-10. Det finnes

³⁶ Ot.prp.nr. 81 (1991-1992) Om lov om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner (gjeldsordningsloven) side 55.

³⁷ Arbeidsgruppe nedsatt av Domstoladministrasjonen. "Saker etter tvangsfullbyrdelsesloven og gjeldsordningsloven i førsteinstans - Vurdering av regelverk, saksflyt og organisering". 2017.

ingen særregulering av kommunikasjonen mellom namsmannen og tingretten. Det fremgår av forarbeidene til domstoloven § 197a at:³⁸

Bestemmelsen lovfester adgangen til å kommunisere elektronisk med domstolene der det stilles krav om skriftlighet. (...) Bestemmelsen er teknologinøytral, men forutsetter at den elektroniske kommunikasjonen skjer ved bruk av en betryggende teknisk løsning. (...) Bruk av Aktørportalen oppfylder kravet til en betryggende teknisk løsning. Videre vil det nå være åpnet for at kommunikasjon til og fra domstolene kan skje via digitale postbokser som den enkelte selv har opprettet, som Digipost, Altinn og andre lignende portaler som den enkelte har akseptert å bruke. Dette er sikre og veletablerte kommunikasjonsformer som allerede benyttes mellom borger og det offentlige. (...) Det vil være opp til domstolene å vurdere om det er ønskelig å ta i bruk de mulighetene til elektronisk kommunikasjon dette åpner for.

Etter departementets vurdering er det allerede etter gjeldende rett tilrettelagt for digital kommunikasjon med namsmyndighetene, altså namsmannen og tingretten. I praksis skjer dette i liten grad. Som det går fram av rapporten fra arbeidsgruppen, nedsatt av Domstoladministrasjonen, sendes saksdokumenter i papirform, og saksbehandlingssystemene hos namsmennene og tingrettene er ikke kompatible.

Arbeidsgruppen skriver³⁹:

Generelt vil domstolenes rutiner bli vesentlig forenklet dersom saksopplysningene/dokumentene sendes elektronisk. Innsendelse av begjæringer om endring, omgjøring eller opphevelse med vedlegg og senere oversendelser av saksdokumentene fra namsmannen må etter arbeidsgruppens oppfatning kunne gjøres elektronisk. Dagens praksis er tidkrevende og innebærer mange manuelle operasjoner. Opplysninger som namsmannen har i sitt saksbehandlingssystem burde være mulig å gjenbruke, bl.a. slik at domstolen ikke trenger å bruke betydelige ressurser på innregistrering av store gjeldsordningssaker.

8.4.5 Digital søknad om gjeldsordning

Søknad om gjeldsforhandling fremmes i dag ved utfylling av et særskilt søknadsskjema. Skjemaet er interaktivt og kan fylles ut på nett. For å lette prosessen for skyldneren, er første side av skjemaet utformet som en registreringsside, hvor skyldneren skal fylle inn noen grunnleggende personopplysninger og svare på enkelte spørsmål om sin livssituasjon og økonomi. Skjemaet skal signeres både av skyldner og eventuell partner. Søknaden skal sendes i posten eller leveres hos namsmannen. Etter det departementet forstår, er praksis at skyldneren selv sørger for å fylle ut registreringsdelen, mens namsmannen bistår skyldner med å fylle ut resten av skjemaet. Informasjonen legges inn manuelt hos namsmannen, som deretter starter arbeidet med å skaffe resten av opplysningene som trengs i saken. Prosessen er beskrevet nærmere på politiets hjemmesider.⁴⁰

³⁸ Prop. 62 L (2017-2018) Endringer i domstoloven mv. (elektronisk kommunikasjon mv.) side 48.

³⁹ Arbeidsgruppe nedsatt av Domstolsadministrasjonen. "Saker etter tvangsfullbyrdsloven og gjeldsordningsloven i førsteinstans - Vurdering av regelverk, saksflyt og organisering". 2017.

⁴⁰ Nettside: <https://www.politiet.no/tjenester/namsmann-og-forliksrad/gjeldsordning/soke-gjeldsordning/>

Danmark har åpnet for at en søknad om gjeldsordning kan sendes digitalt. Dette ved å utfylle et "ansøgningsblanket" og legge ved bilag.⁴¹ Søknaden med bilag kan da enten sendes til Gældsstyrelsen digitalt eller per post. Gældsstyrelsen har valgt en innloggingsløsning der søkeren kan logge seg inn og ta kontakt med Gældsstyrelsen.

I 2016 åpnet Sverige opp for at søknader om gjeldsordning kan sendes elektronisk, se skuldsaneringslagen § 11. I utgangspunktet skal søknaden fremmes skriftlig og "egenhåndigt undertecknad" av skyldneren. Hvis søknaden sendes inn elektronisk, skal den være signert med en avansert elektronisk signatur som er i tråd med artikkel 3 i forordning (EU) 910/2014. I forarbeidene står det at⁴²:

Ett krav på skriftlighet brukar normalt inte anses hindra elektroniska rutiner. Kravet att ansökan ska egenhåndigt undertecknas av gäldenären innebär dock att det i dag inte är möjligt att ansöka om skuldsanering elektroniskt (jfr prop. 2011/12:126 s. 10). Generellt har det blivit allt viktigare i samhället att kommunicera elektroniskt. Myndigheter blir i större utsträckning tillgängliga via internet och flera har redan rutiner för olika e-tjänster. Den statliga förvaltningen bör vara ett föredöme som aktiv användare av informationsteknik och ansökningar till myndigheter ska kunna ges in och signeras elektroniskt [...]. Regeringen ser fördelar med en möjlighet till elektronisk ansökan i skuldsaneringsprocessen. Genom en sådan ordning kan ansökningsförfarandet förenklas för gäldenären, eftersom hanteringen blir mindre komplicerad och arbetskrävande. En elektronisk hantering kan också förväntas effektivisera Kronofogdemyndighetens handläggning av skuldsaneringsärendena.

Departementet antar at det vil være en betydelig fordel om søknaden kunne leveres elektronisk og søknadsprosessen videre kunne digitaliseres. Etter innsending av søknaden vil sakens data og metadata allerede ligge inne i systemet til namsmannen. Dette vil forenkle søknadsprosessen både for den som søker og for myndighetene. Departementet bemerker at selv om det opprettes en digital søknadsprosedyre, må det finnes alternativer for de som ikke kan eller har mulighet til å bruke elektroniske tjenester. Digitalisering av søknadsprosessen kan også gjøre det enklere å søke om gjeldsordning ved at det kan opprettes et system med lede- og hjelpetekster som vil være til hjelp for de som har problemer med å fylle ut skjemaer. Eksempelvis kan en person, med kun utenlandske kreditorer, tidlig i prosessen få informasjon om at en gjeldsordning ikke kan oppnås. Dette vil også kunne lede til en mer effektiv saksbehandling hos namsmyndigheten.

Etter departementets vurdering er det hensiktsmessig å lovfeste adgangen til å sende søknaden digitalt, se utkast nedenfor til gjeldsordningsloven § 2-1 første ledd annet punktum. Bestemmelsen tilsiktes imidlertid ikke å tre i kraft før den tekniske infrastrukturen hos namsmannen er på plass.

⁴¹ Søknadsskjemaet finnes her: <https://www.gaeldst.dk/media/6576/51005-ansoegning-af-skyldige-beloeb-til-det-offentlige-210420.pdf>

⁴² Justitiedepartementet. Prop. 2015/16:125 Skuldsanering – forbedrede muligheter for överskuldsatta att starta om på nytt". 2016. Side 67 flg.

8.5 Kunngjøring av gjeldsordninger i Løsøreregisteret

Åpning av gjeldsforhandling og frivillige og tvungne gjeldsordninger skal registreres i Løsøreregisteret, jf. gjeldsordningsloven § 7-1. I henhold til forskrift om tinglysing § 2, skal det benyttes et standardisert oppsett fastsatt av Løsøreregisteret. Blankett for innsending inneholder kun de opplysningene som er nødvendige for registrering i Løsøreregisteret. I dag skjer all innsending etter gjeldsordningsloven § 7-1 per post. Brønnøysundregistrene har uttrykt ønske om at gjeldsordningsloven endres, slik at kunngjøring kan skje elektronisk på deres egne sider, og ikke i Lysingsbladet.

Med bakgrunn i dette foreslår departementet at gjeldsordningsloven § 3-2 endres fra kunngjøring i Norsk lysingsblad til kunngjøring i Brønnøysundregistrenes elektroniske kunngjøringspublikasjon.

8.6 Departementets forslag

Det foreslås en lovendring som åpner for at det kan etableres en digital søknadsprosess med adgang til elektronisk levering av søknad. Departementet foreslår også å presisere at en skriftlig erklæring etter gol. § 2-1 tredje ledd kan avgis elektronisk.

Gjeldsordningsloven § 2-1 første ledd annet punktum skal lyde:

Søknad om gjeldsforhandling fremsettes for den alminnelige namsmannen for den kommunen der skyldneren bor. *Søknaden kan fremsettes elektronisk eller i papirform.* For flere namsmannsdistrikter i samme politidistrikt kan Kongen fastsette at søknader om gjeldsforhandling skal fremsettes for en av namsmennene. Skyldnere som ikke er bosatt i Norge, jf. § 1-4 fjerde ledd, og skyldnere med adressesperre i Folkeregisteret, jf. folkeregisterloven § 10-4, kan fremsette søknad for den namsmann Kongen har utpekt.

Gjeldsordningsloven § 2-1 tredje ledd annet punktum skal lyde:

Skyldneren skal avgi skriftlig erklæring om at namsmyndighetene kan innhente opplysninger som nevnt i annet ledd uten hinder av taushetsplikt hos de som har slike opplysninger om skyldneren. *Skriftlig erklæring etter første punktum kan avgis elektronisk.*

Det foreslås en lovendring i § 3-2 første ledd som åpner for at kunngjøring om åpning av gjeldsforhandling kan skje elektronisk på Brønnøysundregistrenes sider i stedet for i Norsk Lysingsblad.

Gjeldsordningsloven § 3-2 første ledd skal lyde:

Straks etter at gjeldsforhandling er åpnet, skal det rykkes inn kunngjøring om det i *Brønnøysundregistrenes elektroniske kunngjøringspublikasjon* (www.brreg.no) med oppfordring til enhver som har fordring mot skyldneren, om å melde sitt krav til namsmannen innen tre uker etter kunngjøringen. Når særlige grunner foreligger, kan namsmannen fastsette en lengre frist, dog høyst 6 uker.

9 Styrket veiledning og oppfølging av gjeldsordningsskyldnere

9.1 Innledning

De fleste gjeldsordningsskyldnere er i stand til å gjennomføre en gjeldsordning etter gjeldsordningsloven på forutsatt måte, slik at lovens formål om økonomisk rehabilitering og en ny start for skyldneren blir realisert. Enkelte opplever imidlertid problemer med å følge det strenge økonomiske og rettslige regimet en gjeldsordning innebærer. Dette gjelder særlig skyldnere som har en utsatt livssituasjon. Forskning viser at skyldneres demografi og sosiale kjennetegn i stor grad er blitt endret siden gjeldsordningsloven trådte i kraft, jf. neste punkt. Eksempelvis er problemer grunnet restgjeld etter salg av bolig, som er en relativt oversiktlig problemstilling, ikke lenger like fremtredende i dag som den gang loven kom. Andre og mer komplekse årsaker, som lavinntekt, lånefinansiert forbruk, helsemessige forhold, rus og spillavhengighet er derimot blitt mer vanlig. Ofte er skyldnerne i sårbare livssituasjoner og har flere sosiale utfordringer utover de økonomiske problemene. Dette gir dårlige forutsetninger for å følge opp økonomiske forpliktelser, som for eksempel en gjeldsordning. Dette fører bla. til at svært mange gjeldsordninger må endres. En del blir også opphevet. Statistikk fra Løsøreregisteret viser at namsmennene de siste årene har behandlet om lag like mange endrings saker som ordinære gjeldsordningssaker. Det føres ikke nasjonal statistikk over opphevelser, men for Oslo byfogdembete var dette tema i 39 av 123 gjeldsordningssaker i 2019, jf. kapittel 6 i notatet her.

Dersom de økonomiske problemene skyldes økonomisk rot, overforbruk eller annet som har med den enkeltes adferd å gjøre, er det liten grunn til å tro at denne adferden uten videre skal endre seg på grunn av en gjeldsordning. Tvert i imot kan vanskelighetene bli større under en gjeldsordning, fordi kravene til økonomistyring da blir strengere. Når det innvilges gjeldsordning for personer som ikke har personlige forutsetninger for å gjennomføre den, kan dette skape en rekke problemer. Først og fremst for skyldneren selv, som risikerer at gjeldsordningen blir opphevet, men også kreditorene og det offentlige påføres kostnader og ekstra belastninger i slike tilfeller. Ofte fører problemene til at gjeldsordningen til stadighet må endres, slik at saken trekker ut i tid og kanskje likevel ikke ender godt. To eksempler fra nyere rettspraksis illustrerer problemstillingen.

I en sak for Asker og Bærum tingrett endte det med opphevelse av gjeldsordningen etter 10 år.⁴³

Skyldneren fikk i 2011 innvilget frivillig gjeldsordning over fem år med en gjeld på ca. kr 900 000. I 2015 viste det seg at det manglet ca. kr 165 000 i dividende, og det ble da fastsatt en endring som gikk ut på at ordningen skulle forlenges med ytterligere fem år. Ny utløpstid ble satt til januar 2021. Ordningen ble kort tid etter opphevet, da det fremdeles manglet betydelig dividende. Det hadde vært noe kontakt med namsmannen underveis i saken, men denne hadde ifølge kjennelsen opplyst at de "ikke kunne bistå skyldner på noen annen måte enn å informere om størrelsen på utestående restanse/mislighold (kr 121 088,-), og at dette måtte innbetales for å unngå opphevelse. I forlengelsen av dette ble

⁴³ Sak 21-024713GJE-AHER/1.

det informert om at begjæring om endring fra skyldneren må fremsettes i løpet av gjeldsordningsperioden, men at denne var avsluttet."

En sak fra Hålogaland lagmannsrett ⁴⁴ viser også behovet for rådgivning i forbindelse med gjeldsordning særlig klart. Skyldneren hadde etter lagmannsrettens mening rett til å få gjeldsordningen endret, men var ikke kjent med hvordan dette skulle gjøres i praksis. Han hadde opplyst tingretten om flere ulike forhold som samlet hadde ført til at innbetaling av dividende stoppet opp. Bl.a. mistet han rett til sykepengen og var lenge uten inntekter før han fikk innvilget arbeidsavklaringspenger. Lagmannsretten uttaler om dette:

Det synes for lagmannsretten som at A har etterspurt bistand til endring av gjeldsordningen, men at han ikke har maktet å begjære dette på formriktig måte og til riktig instans. Det har under gjeldsordningsperioden inntrådt endringer i hans økonomiske situasjon som gir skyldneren rimelig grunnlag for å begjære endring, jf. gjeldsordningsloven § 6-1. I en slik situasjon finner lagmannsretten det urimelig om gjeldsordningen nå oppheves fremfor at A veiledes om riktig fremgangsmåte for begjæring om endring av gjeldsordning. Lagmannsretten er av den grunn kommet til at gjeldsordningen ikke skal oppheves.

Departementet ønsker å gi gjeldsordningsskyldnere som har behov for det, et bedre tilbud enn i dag. Det er lite tilfredsstillende at det i mange tilfeller verken gjøres noe for å avdekke om gjeldsordningsskyldneren er i stand til å gjennomføre en gjeldsordning, eller gis noen form for oppfølging underveis i ordningen. Når skyldnere overlates til seg selv så snart gjeldsordningen er innvilget, rammer det de mest ressursvake skyldnerne. Flere av disse har også vanskeligheter med å søke hjelp. Det er imidlertid grunn til å anta at det i mange tilfeller er mulig å forebygge både unødvendige endringer og opphevelser ved økt råd og veiledning, bedre informasjon og mer aktiv oppfølging av utsatte skyldnere. Omfang og behov for bistand og oppfølging vil avhenge av den enkelte skyldners personlige forutsetninger og omstendighetene i saken.

Namsmannens har veiledningsplikt etter gjeldsordningsloven § 2-2, samt i endringsaker etter § 6-1. Denne veiledningsplikten er spesifikt knyttet opp mot selve gjeldsordningen, og omfatter ikke sosialfaglig rådgivning.

Enkelte vil ha behov for økonomisk rådgivning, eller bistand knyttet til andre sosiale problemer for å være i stand til å gjennomføre en gjeldsordning. Nav-kontoret skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer, jf. sosialtjenesteloven § 17. Råd og veiledning ved sosiale problemer har alle krav på, uansett om de er under gjeldsordning. Mange rådgivere rapporterer da også om at de veileder personer med gjeldsordning og samarbeider tett med namsmannen i tunge gjeldssaker. Kommunen plikter også å informere innbyggerne om sine tjenester, herunder tilbudet om økonomisk rådgivning. På samme måte bør også namsmannen informere personer som skal ha gjeldsordning om muligheten for hjelp i kommunen dersom det oppstår problemer. Det presiseres imidlertid at veiledningen omkring hvilke direkte plikter som følger av gjeldsordningen og gjeldsordningsloven fortsatt er ment å skulle være namsmannens ansvar. Den sosialfaglige oppfølgingen fra Nav-kontoret vil dreie seg

⁴⁴ LH-2020-4592

om økonomisk rådgivning omkring hvordan skyldneren bør innrette seg for å klare å oppfylle forpliktelsene som ligger i gjeldsordningen, for eksempel når det gjelder begrensning av forbruk, hjelp med ulike personlige utfordringer som kan sette oppfyllelsen av ordningen i fare mv. Namsmannen har et svært begrenset veiledningsansvar når gjeldsordningen først er kommet i stand. Men siden veiledning om gjeldsordningsloven også inngår i økonomisk rådgivning, vil det være vanskelig å sette noe skarpt skille mellom Nav-kontorets og namsmannens oppgaver her.

For å finne frem til de som trenger særlig oppfølging for å gjennomføre en gjeldsordning, vil det være nødvendig med en viss kartlegging av skyldnerens livssituasjon i forbindelse med søknad og inngåelse av gjeldsordning. Skyldnere med bistandsbehov kan da tilbys råd og veiledning basert på resultatet av kartleggingen. Departementet antar at en slik særskilt veiledning som hovedregel bør være frivillig, men at enkelte skyldnere har så stort behov for hjelp at det kan være aktuelt som et vilkår for åpning av gjeldsforhandling at økonomisk rådgivning er søkt. Gjeldsordningsloven åpner for dette i dag, men departementet er ikke kjent med at denne muligheten er benyttet i praksis.

Det er flere måter å gjennomføre en slik kartlegging på. Dette kan gjøres av namsmannen i forbindelse med gjeldsordningen, eller ved varsling til Nav-kontoret etter inngått gjeldsordning.

Uansett vil selve oppfølgingen måtte skje ved Nav-kontoret. Namsmannen har normalt ikke faglige forutsetninger for å drive sosialfaglig oppfølging. Begge alternativene er ment å skulle bidra til et større samarbeid mellom namsmennene og Nav-kontoret.

Departementet vil gå inn for å presisere namsmennenes og Nav-kontorets ansvar for personer som trenger hjelp og oppfølging i forbindelse med en gjeldsordning etter gjeldsordningsloven. Departementet antar at forslagene vil bidra til å motvirke mislighold, forhindre unødvendige endringer og opphevelser, og forebygge nye gjeldsproblemer. Forslagene legger til rette for et tettere samarbeid rundt de gjeldsutsatte mellom Nav-kontoret og namsmannen.

9.2 Forskning som belyser behovet for oppfølging i gjeldsordningssaker

Det er gjennomført flere undersøkelser som belyser hvilke behov for råd og veiledning gjeldsordningsskyldnerne har, og i hvilken grad disse behovene møtes.

I rapporten *Gjeldsordninger under press. Endringssaker ved Oslo namsfogdembete og byfogdembete i 2017* undersøkte SIFO hvorfor antallet endringssaker har økt de senere årene. Et hovedfunn var at gjeldsordningene har blitt mindre "bærekraftige" etter at livsoppholdssatsene ble redusert. Når det økonomiske slingringsmonnet er lite og utgiftene øker, inntektene går ned eller det skjer noe uventet med samlivssituasjonen, boligsituasjonen eller helsen, er det lett at ordningen trues. Selv moderate endringer på utgiftssiden eller inntektssiden kan utløse et behov for å endre ordningen. Mislighold kan også forekomme uten at slike begivenheter inntreffer. Mange endringssaker utløses for eksempel av at skyldneren ikke melder fra om inntektsendringer eller arv, eller at de på

forespørsel unnlater å dokumentere nye forhold rundt sin økonomiske situasjon.⁴⁵ I noen tilfeller skyldes dette naturligvis uforutsette endringer i livssituasjonen, eller liten vilje til å etterleve gjeldsordningen, men det indikerer også at mange ikke forstår gjeldsordningen. I den grad det siste er tilfelle, er det nærliggende å tenke seg at faktorer som manglende økonomiske kunnskaper og språkvansker er underliggende årsaker, mener SIFO. I rapporten fremgår det at hovedårsaken til at skyldneren begjærer endring er økte utgifter (44 %), mislighold (32 %), økte inntekter (19 %), sykdom (13 %) og reduserte inntekter (6 %). Fra kreditorenes side er det mest vanlig å begjære endring fordi skyldneren har fått økte inntekter (20 %), mislighold (20 %) eller grovt mislighold av gjeldsordningen (20 %).

SIFO har også undersøkt hvordan det har gått med personer som har gjennomført en gjeldsordning. I deres studie *Ny start med fullført gjeldsordning?* fra 2010 kom det frem at 39 prosent av skyldnerne hadde fått nye betalingsproblemer 1,5 til 2,5 år etter at ordningen var fullført.

I rapporten *Økonomisk trygghet og dugelighet i Norge. Hovedfunn* fra 2018, beskriver SIFO hvilke faktorer som påvirker folks økonomiske trygghet mest, og hvilke hjelpetiltak som kan være til størst nytte for utsatte grupper.⁴⁶ Analysene viser at den økonomiske tryggheten påvirkes av en kombinasjon av inntekt, hvordan folk bruker og administrerer pengene de har, og eventuelle erfaringer med inntektsnedgang. Grad av økonomisk kunnskap spiller en mindre rolle. De viktigste handlingene som driver økonomisk trygghet er knyttet til hvordan folk bruker pengene sine: aktiv sparing, ikke låne til daglige utgifter, begrenset bruk av forbrukskreditt og kontrollert forbruk. Økonomisk tillit og ansvar for egne økonomiske handlinger påvirker også den økonomiske tryggheten. Hvordan folk styrer pengene sine, for eksempel gjennom budsjettering og overvåkning av inntekter og utgifter, er imidlertid mindre viktig.

I 2020 undersøkte SIFO hvordan folk lærer om økonomi. Syv typer kunnskap ble vurdert:

- å respektere eller sette pris på penger
- å bruke penger smart
- spare
- budsjettere
- ta opp boliglån
- ta opp forbrukslån/kredittkortlån
- investere

Studien viste at den viktigste kilden til læring er egen erfaring, og deretter overføring av kunnskap fra foreldre, digitale verktøy og kilder, bank og økonomisk rådgiver, ektefelle eller partner, venner og kollegaer, jobb og til slutt skole. Folk lærer mest om personlig

⁴⁵ SIFO. Brev til Barne- og familiedepartementet med innspill om oppfølging av skyldnere. 2020.

⁴⁶ Rapporten gir et oversiktsbilde av økonomisk trygghet i Norge i 2017. Resultatene er basert på en tidligere SIFO-rapport *Understanding Financial Well-Being and Capability. A Revised Model and Comprehensive Analysis* fra 2018.

økonomi i livets overgangsfaser. For eksempel når vi flytter hjemmefra, får vår første lønn, kjøper bolig eller får barn. Aller mest lærer vi når vi får vår første jobb.⁴⁷

SIFO anslår at omtrent tre prosent av den norske befolkningen sliter økonomisk. Mange er allerede i økonomiske vansker og har antakelig behov for veiledning om økonomi. Som mulige tiltak ovenfor denne gruppen anbefaler SIFO personlig rådgivning eller veiledning i arbeids- og velferdsforvaltningen for å fremme sparing og unngå lån til daglige utgifter, og for å bygge opp økonomiske buffere og oppmuntre til større ansvar for egne økonomiske beslutninger.

Folk som klarer seg akkurat, utgjør seks prosent av den norske befolkningen. Mange har økonomiske problemer og andre lever på grensen av å komme i vanskeligheter. Denne gruppen vil være et mål for tiltak for å avverge økonomiske vanskeligheter, samt å bygge reserver for å kunne møte fremtidige behov. For denne gruppen anbefaler SIFO også personlig rådgivning og veiledning gjennom Nav, samt selvhjelpsmateriell for å fremme sparing og unngå lån til daglige utgifter for å bedre evnen til å møte økonomiske utfordringer i fremtiden og å fremme større ansvar for egne økonomiske beslutninger.

Visse personlighetstrekk er også fremhevet som en faktor bak økonomiske vansker, jf. Rokhaug (2017)⁴⁸:

Enkelte mennesker opplever det vanskelig å ha den store friheten vi har i dag til å organisere og administrere egen økonomi. Enkle kredittmuligheter gjør det hele enda mer krevende. En del personer vet ikke hva de har av midler å bruke. En undersøkelse fra Storbritannia tyder på at selvkontroll, tålmodighet og evne til planlegging demper risiko for å ikke kunne håndtere egen økonomi (Rokhaug 2017). Disse evnene ble vurdert å være viktigere enn utdanning og økonomisk kompetanse. Impulsive personer viste en betydelig høyere risiko for å havne i økonomiske problemer enn de som ikke har denne egenskapen. Undersøkelsen viste videre at de som forbinder hendelser i livet med tilfældigheter, flaks og skjebne, er mer tilbøyelige til å pådra seg vanskeligheter med økonomien enn de som legger vekt på egeninnsats og personlig planlegging.

Trondheim og Melhus kommune gjennomførte i 2009 til 2011 et samarbeidsprosjekt hvor de fulgte 21 deltakere med gjeldsordning.⁴⁹ Prosjektet ble kalt *Gjennomført gjeldsordning* og ble satt i gang for å finne ut hvorfor så mange gjeldsordninger oppheves, og hvorfor mange skyldnere får nye betalingsproblemer etter gjeldsordningen er ferdig. I prosjektet skulle de foreslå tiltak for å endre utviklingen. Prosjektet skulle derfor påse at flest mulig gjeldsordninger ble gjennomført etter avtalen og samtidig sikre at den enkelte skyldner tilegnet seg relevant kunnskap for å bli i stand til å håndtere sin privatøkonomi i etterkant av gjeldsordningen uten tilbakefall av gjeldsproblemer.

Prosjektgruppen arbeidet ut ifra disse hypotesene:

- Nav og namsmannen må i større grad etablere et tettere samarbeid rundt de gjeldsutsatte, og samtidig lære av hverandre og overføre kompetanse mellom etatene.

⁴⁷ SIFO. "Kunnskap om personlig økonomi". 2020

⁴⁸ Rokhaug, Egil, *Personøkonomi* (2017)

⁴⁹ Wenche Jensen Espeset og Arman Vestad. "Rapport hovedprosjekt: Gjennomført gjeldsordning," 2011.

- Skyldnerens livssituasjon må kartlegges for å avdekke hvem som har behov for oppfølging, og hvem som klarer seg uten.
- Individuell oppfølging basert på opplysningene som fremgår av kartleggings- og evalueringsskjemaet må iverksettes.

I prosjektrapporten går det frem at funnene langt på vei støttet hypotesene. Enkelte skyldnere viste seg å være svært ressursvake. Selv om de fikk tett oppfølging, var det tvilsomt om de klarte å nyttiggjøre seg av dette. Noen droppet ut av samtalene, uten plausibel forklaring eller forklaring i det hele tatt. Prosjektgruppen mente at dette ikke var overraskende tatt i betraktning den livssituasjon de var i. De fleste av deltakerne synes imidlertid å ha en stor effekt av oppfølgingen, selv om det er vanskelig å spå utfallet av en avtale som er forventet avsluttet eller gjennomført år frem i tid. Prosjektgruppen mente at de fleste hadde fått bedret sine økonomiske ferdigheter og derav økt sine muligheter til å gjennomføre gjeldsordningen tilfredsstillende.

Hovedkonklusjonen i rapporten var at det er for vanskelig for mange å gjennomføre gjeldsordningen uten oppfølging. Mange av prosjektdeltakerne hadde omfattende spill-, rus- og/eller psykiatriproblematikk. Prosjektgruppen mente derfor at det bør vurderes ulike tiltak som kan tilpasses denne skyldnergruppas behov. De mente at det bør vurderes å innføre lovhjemler som kan styre den ønskede praksisendringen.

I tillegg mente de det bør vektlegges å styrke samarbeidet mellom namsmannsapparatet og det øvrige hjelpeapparatet. Mange av skyldnerne mottar tjenester fra mange og ulike tjenesteytere i kommunen, og spesialisthelsetjenesten, eller har behov for slike tjenester. Disse bør i større grad kobles på siden de besitter informasjon om andre viktige områder i skyldners liv som etter deres mening har stor betydning for skyldners gjennomføringsevne.

Det gjennomføres for tiden et samarbeidsprosjekt mellom flere kommuner i Rogaland og Namsfogden i Stavanger-Sandnes, *Oppfølging under gjeldsordning*. Statsforvalteren i Rogaland er også involvert. Formålet med prosjektet er tettere oppfølging av personer under offentlig gjeldsordning, der hovedmålet er å oppnå færre endrings saker og færre opphevelser av gjeldsordninger gjennom oppfølging. Målgruppen er personer under gjeldsordning som har problemer med gjennomføringen, eller som står i fare for å miste ordningen. Målet er å lage en ny metode for oppfølging av personer under gjeldsordning. Det har blitt meldt inn 38 saker fra ni kommuner/distrikter. I 14 av sakene er det besluttet frivillig forvaltning, slik at Nav-kontoret helt eller delvis har tatt over styringen av den personlige økonomien. Prosjektet er fortsatt i en tidlig fase. Det er likevel grunn til å tro at et tilbud fra Nav om tettere oppfølging vil kunne bidra til bedre livskvalitet for brukere i gjeldsordning og etter endt gjeldsordningsperiode.

Våren 2020 kom SIFO-studien *Veien til gjeldsordning*. Denne bygger på dybdeintervjuer med gjeldsordningsskyldnere for å få skyldnernes erfaringer med gjeldsordningsinstituttet, om gjeldsordningen oppleves som effektiv og meningsfull for skyldnerne og hvilket forbedringspotensial som fins sett fra skyldnernes side.

Informantene i undersøkelsen var alle kommet i mål med en gjeldsordning. SIFO konkluderer slik i rapporten:

De har forholdt seg til et system og som den svake part i disse prosessene tatt dette for gitt. De har derfor ikke nødvendigvis tenkt over konkrete, alternative rutiner, lover og regler, og skjemaer som skal fylles ut, plikter som skal overholdes, osv. Som den svake part i disse prosessene har de tatt systemet de skal igjennom for gitt. Men de har gjort seg kostbare erfaringer og er kritiske i forhold til løpet de selv har vært igjennom som har stor betydning for en fremtidig revidering av gjeldsordningsloven. Det må handles raskt når gjeldsproblemene blir så alvorlige at gjeldsordning er eneste løsning. Det er det både sterke menneskelige, økonomiske og samfunnsmessige grunner til. Veien fram til en gjeldsordning bør derfor være enklest mulig. En slik forenkling handler både om saksbehandlingsrutiner og organisering av saksgangen. Når det gjelder det første viser intervjuene at egenforsøket håndheves ulikt og gir varierende uttelling for progresjonen i saken. Mye tyder også på at det er behov for å øke samkjøringen mellom ulike deler av saksbehandlingsapparatet, og at gjeldsrådgiverne bør utstyres med løsningsmodeller der hvor skyldneren får avslag på støtteordninger eller må vente på å fremme søknad om gjeldsordning. Når det gjelder organisering av saksgangen viser intervjuene med all mulig tydelighet at den tekniske etableringen av gjeldsordning hos namsmannen fungerer bra og går raskt unna. Men samtidig er det like tydelig at den sosialfaglige støtten er ganske avgjørende, både i forkant av en søknad og underveis i gjeldsordningen. Det er også behov for oppfølging for å sikre gjennomføringsevnen og forebygge mislighold. Det er avgjørende for en vellykket revidering av gjeldsordningsloven at ansvaret for sosialfaglig støtte og oppfølging sikres gjennom en tydelig institusjonell plassering.

9.3 Svensk, dansk og tysk rett

I Sverige er kommunens såkalte budsjett- og gjeldsrådgivere en sentral aktør under hele gjeldsordningsprosessen.⁵⁰ Rådgiverne skal aktivt medvirke til at en gjeldsordning kommer i stand og bistå med råd og veiledning til personen som søker. Råd og veiledning skal senere tilbys underveis i saksbehandlingen hos Kronofogden eller i domstolen, og dessuten under hele gjeldsordningsperioden. Det er stilt en kvalitetskrav til tjenesten:⁵¹

Med budget- och skuldrådgivning avses att invånarna ska ha tillgång till kvalificerad rådgivningsverksamhet. Kommunerna måste därför förvissa sig om att rådgivarna har den utbildning och erfarenhet som krävs för uppdraget samt att de ges möjlighet till regelbunden fortbildning. Kommunerna måste även se till att rådgivningsverksamheten har sådan kapacitet att en hjälpsökande kan få bistånd utan oskäligt dröjsmål. En gäldenär måste snabbt få hjälp att t.ex. ansöka om skuldsanering eller att på annat sätt erbjudas stöd för att lösa sina ekonomiska problem.

Konsumentverket har tilsyn med den kommunale budsjett- og gjeldsrådgivningstjenesten. De har utformet anbefalinger til kommunene for å bidra til at rådgivningen har likeverdig kvalitet i alle landets kommuner. I 2018 kom en rapport om hvordan oppfølgingen av anbefalingene hadde vært.⁵² I Danmark behandles søknader om gjeldsordninger av

⁵⁰ Konsumentverket. "Nya skuldsaneringslagar - så påverkas den kommunala budget- och skuldrådgivningen". 2016. <https://www.konsumentverket.se/globalassets/publikationer/produkter-och-tjanster/bus-och-kvl/nya-skuldsaneringslagar-2016-konsumentverket.pdf> hentet 01.10.2020.

⁵¹ Justitiedepartementet. Prop. 2015/16:125 Skuldsanering – förbättrade möjligheter för överskuldsatta att starta om på nytt". 2016. Side 276.

⁵² Konsumentverket. "Uppföljning av hur rekommendationer för budgetoch skuldrådgivning har använts i kommunerna". 2018. <https://www.konsumentverket.se/globalassets/publikationer/produkter->

domstolene. Dersom retten åpner for gjeldsforhandling, oppnevner retten en medhjelper. Danmark har ingen lokal namsmannsmyndighet som i Norge. Det er medhjelperen som har all kontakt med skyldneren (og kreditorerne) under gjeldsforhandlingsperioden.⁵³ I Tyskland må skyldner få bistand fra en godkjent institusjon eller aktør til gjennomføring av egenforsøket. Dette kan for eksempel være en advokat eller revisor. Nav-kontoret er derimot ikke involvert i denne prosessen.

9.4 Mottatte innspill

Departementet har mottatt en rekke innspill som gjelder oppfølging av skyldnere med gjeldsordning. Et hovedinntrykk er at kreditorer, namsmenn og økonomisk rådgivere i Nav-kontorene mener det er behov for tettere oppfølging, men at det er vanskelig å tilby dette med dagens ressurser.

Flere opplever at skyldnere går inn i en gjeldsordning uten å vite hva ordningen går ut på, hvordan de skal budsjettere og forvalte penger. Konsekvensen er at de ender hos namsmannen med en krevende endrings- eller opphevelsessak. Enkelte instanser mener at loven ikke har den tiltenkte læringseffekten for skyldner. Tilbakemeldingen fra namsmenn og økonomiske rådgivere i Nav-kontorene er at tett personlig oppfølging over tid har den største effekten.

Politidirektoratet mener det er viktig at namsmannen har en objektiv rolle i saken, og at namsmannens oppgave først og fremst er å vurdere de juridiske spørsmålene knyttet til gjeldsordningsloven. Hvorvidt skyldner har behov for ytterligere sosialfaglig oppfølging faller utenfor den kompetanse namsmannen har i dag. Blir namsmannen pålagt denne oppgaven, vil det medføre en utvidelse av politiets ansvar samt at det må utarbeides prosessbeskrivelser som sikrer en ensartet vurdering, IKT støtte som sikrer notoritet og ivaretagelse av GDPR. De ser det ikke som ønskelig at namsmannen tildeles en rolle hvor det gjøres en vurdering av hvorvidt skyldner har behov for veiledning eller ikke.

9.5 Veiledning av gjeldsordningsskyldnere og kartlegging av oppfølgingsbehov

9.5.1 Innledning

Siden ikke alle skyldnerne trenger oppfølging, og enkelte heller ikke ønsker det, forutsetter forslaget at det etableres et opplegg for systematisk å kartlegge både hvilke skyldnere som har behov for særskilt oppfølging, og som samtidig ønsker å benytte seg av et eventuelt tilbud om dette. En slik kartlegging kan enten gjøres av namsmannen eller av en rådgiver ved Nav-kontoret.

Departementet legger til grunn at selve arbeidet med den sosialfaglige oppfølgingen skjer i NAV-kontoret.

[och-tjanster/bus-och-kvl/rapport-2018-11-uppfoljning-rekommendationer-bus-konsumentverket.pdf](#)
hentet 01.10.2020.

⁵³ Arbeidsgruppe nedsatt av Domstolsadministrasjonen. "Saker etter tvangsfullbyrdelsesloven og gjeldsordningsloven i førsteinstans - Vurdering av regelverk, saksflyt og organisering". 2017.

Dersom den sosialfaglige oppfølgingen skulle skjedd hos namsmannen, vil dette mest sannsynlig ha krevd tilførsel av fagpersonell på områder som ikke er dekket opp ved embetene i dag. Det er naturligvis mulig å lære opp namsmenn og utforme nærmere retningslinjer slik at de settes i stand til å utføre oppgaven på en tilfredsstillende måte. Likevel vil det kunne reises spørsmål ved namsmannens rolle som nøytral part dersom de skulle bli tildelt et slikt ansvar for oppfølgingen av skyldnere. Namsmannen har også en rekke andre oppgaver, bl.a. tvangsfullbyrdelse, som det kunne bli vanskelig å forene med et oppfølgingsansvar overfor ressursvake gjeldsordningsskyldnere.

Det vil også gi en klar ansvarsfordeling at namsmenn primært har ansvar for behandlingen av søknad om gjeldsforhandling mv., samt å veilede skyldneren om gjeldsordningsrelaterte spørsmål, mens oppfølging med et sosialfaglig perspektiv, ivaretas av Nav-kontoret. Dette opplegget legger også til rette for et tettere og mer forpliktende samarbeid rundt de gjeldsutsatte mellom Nav-kontoret og namsmannen. Departementet foreslår to likeverdige forslag om hvem som skal ha ansvaret for å undersøke om gjeldsordningsskyldnere har behov for ekstra oppfølging for å gjennomføre en gjeldsordning.

Det første alternativet gjelder der namsmannen ser at det er personlige eller sosiale forhold som er årsak til gjeldsproblemene i forbindelse med gjeldsordningen. I disse tilfellene kan namsmannen gi skyldneren råd om å motta økonomisk og/eller sosialfaglig rådgivning. I de tilfeller hvor det er et særlig behov for dette, eks der personen tidligere har fått opphevet gjeldsordning på grunn av mislighold eller det er åpenbart små utsikter til at personen vil klare å gjennomføre gjeldsordningen uten bistand, har namsmannen adgang til å sette økonomisk rådgivning som vilkår for gjeldsordning, jf. gol. § 3-1 andre ledd slik det er adgang til i dag.

Det andre alternativet er at namsmannen varsler NAV-kontoret om alle som har fått gjeldsordning, slik at Nav-kontoret kan vurdere om vedkommende trenger økonomisk rådgivning og/eller oppfølging av sosialfaglig art for å kunne gjennomføre en gjeldsordning.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på disse to alternativene. Det bes særlig om innspill på hensiktsmessig tidspunkt for veiledning om Nav-kontorets tilbud, praktisk fremgangsmåte, effekt av tiltak mv.

9.5.2 Namsmannens veiledningsplikt, gjeldende rett

Namsmannen er pålagt en omfattende veiledningsplikt saker etter gjeldsordningsloven, jf. lovens § 2-2, som lyder:

Namsmannen skal sørge for at skyldneren får den veiledning denne trenger for å kunne gjennomføre en gjeldsforhandling, utforme et forslag til gjeldsordning som ligger innenfor lovens rammer, og i tilfelle begjære tvungen gjeldsordning.

Namsmannen skal forsikre seg om at skyldneren har forstått hvordan den foreslåtte gjeldsordningen skal gjennomføres. Dersom forslaget ikke er utformet som nevnt i [§ 4-2](#) tredje ledd første punktum, skal namsmannen sørge for nødvendig oppfølging og kontroll av gjeldsordningens gjennomføring.

Namsmannen skal også veilede i visse endringssaker, jf. lovens § 6-1 fjerde ledd annet punktum, som lyder:

Namsmannen skal sørge for at skyldneren får nødvendig veiledning for å komme frem til en frivillig eller tvungen endring.

Veiledningsplikten i endringssaker er altså begrenset til saker som initieres av skyldneren på bakgrunn av svekket oppfyllelsesevne. I andre tilfeller, som i omgjøringsaker og saker om opphevelse, er det ingen veiledningsplikt. Det er videre ingen plikt til å veilede etter at gjeldsordningen eller endringen er kommet i stand.

Veiledningsplikten omfang er ment å skulle variere etter den enkelte skyldners behov for hjelp, jf. uttrykksmåten i § 2-2; "den veiledning denne trenger". Bestemmelsen skal sikre at alle skyldnere, i de aktuelle faser av saken, skal få nødvendig hjelp. Dette betyr at namsmannen kan måtte yte betydelig hjelp til skyldnere som for eksempel har liten økonomisk forståelse, språkproblemer, lese- og skrivevansker mv., mens andre har mindre behov for veiledning.

Når namsmannen mottar en søknad om gjeldsforhandling, kalles skyldneren normalt inn til et møte. Skyldneren får da mer informasjon om saken og om hva en gjeldsordning går ut på. Enkelte steder får skyldneren også med seg et lett forståelig informasjonsskriv. I møte vil skyldnerens økonomiske forhold kartlegges og årsak til gjeldsproblemene gjennomgås nærmere. Hvis gjeldsforhandlinger blir åpnet og namsmannen utarbeider et avtaleforslag, er det vanlig at namsmannen gjennomgår dette muntlig med skyldner. Også i forbindelse med at en gjeldsordning stadfestes får skyldner normalt med seg et informasjonsskriv.

Namsmannen har en utvidet veiledningsplikt hvis skyldneren avtaler en gjeldsordning med såkalt dynamisk betalingsplan, jf. gol. § 2-2 annet ledd. En dynamisk betalingsplan vil si at skyldner må regne ut korrekt dividende til kreditorene hver måned, i stedet for et fast beløp. Ved en dynamisk betalingsplan skal namsmannen "sørge for nødvendig oppfølging og kontroll av gjeldsordningens gjennomføring". Dette betyr at veiledningsplikten ikke opphører når gjeldsordningen er kommet i stand, men at namsmannen skal følge med på gjeldsordningen og kan måtte veilede gjennom hele gjeldsordningsperioden.

9.5.3 Presisering av namsmannens veiledningsplikt

Etter gol. § 2-1 annet ledd skal søknaden inneholde opplysninger om skyldnerens inntekter, formue, gjeld, leveomkostninger og *annet som kan være av betydning* for saken. Søknadsskjemaet inneholder ikke krav om noen nærmere kartlegging av slike forhold. Departementet antar at mange namsmenn likevel stiller spørsmål om behov for bistand i samtale med skyldneren, men departementet er ikke kjent med at det foretas noen systematisk kartlegging av hjelpebehovet.

Departementet har vurdert om namsmannens veiledningsplikt i forbindelse med gjeldsordning bør presiseres. På søknadstidspunktet er det ønskelig at flest mulig sitter med en grunnleggende forståelse av hva en gjeldsordning er, hva som forventes av vedkommende og hvilken oppfølging som eventuelt kan gis. I dag er det utbredte

misforståelser omkring dette. Det er likevel mest avgjørende at skyldneren sitter med denne kunnskapen når det er klart at vedkommende får en gjeldsordning. Da må skyldneren være godt informert om hvordan ordningen skal gjennomføres og hvordan vedkommende skal håndtere hendelser som påvirker oppfyllelsen av ordningen. Ressurshensyn taler også for å konsentrere veiledningen til et tidspunkt da det er rimelig klart at skyldneren får gjeldsordning, for eksempel etter åpning av gjeldsforhandling. Nærmere halvparten av de som søker gjeldsordning får avslag.⁵⁴ Se også statistikken i figur 4 under punkt 3.3 foran.

Namsmannen bør etter departementets syn også ha veiledningsplikt i alle typer endringssaker, ikke bare slike som er initiert av skyldneren selv. Denne plikten bør tas inn i loven, jf. utkast til § 2-2 første ledd annet punktum.

Dersom forslaget om å legge oppfølgingsansvar for gjeldsordningskyldnere til Nav-kontorene blir vedtatt, vil bestemmelsen i gol. § 2-2 andre ledd om at namsmannen skal følge opp skyldnere med dynamiske betalingsplaner gjennom gjeldsordningsperioden, få noe mindre betydning. Den sosialfaglige delen av slik oppfølging vil da kunne skje ved Nav-kontoret. Namsmannen vil likevel være viktig for å *avdekke* eventuelle problemer under gjeldsordningen. Det presiseres at Nav-kontorets oppgave vil være å gi sosialfaglig oppfølging og økonomisk rådgivning for personer som har utfordringer med å innrette livet sitt slik at gjeldsordningen kan gjennomføres. Rettslige spørsmål, f.eks. om hvordan gjeldsordningen er å forstå, vil naturlig falle innenfor namsmannens alminnelige veiledningsplikt. Det er likevel ikke mulig å trekke et skarpt skille i alle saker på dette punkt. I noen tilfeller vil problemene være sammensatte, for eksempel dersom skyldneren trenger å endre gjeldsordningen som følge av sosiale problemer som har oppstått. Da må både namsmannen og Nav-kontoret yte veiledning, og det vil da være viktig med samarbeid.

På bakgrunn av ovennevnte vil departementet gå inn for at det utarbeides retningslinjer for namsmannens veiledningsplikt. Retningslinjene bør utformes av departementet i samarbeid med Politidirektoratet og utvalgte namsmenn. Et mål vil være å finne beste praksis på tvers av kontorer, og samtidig sikre at denne blir gjennomført over hele landet. Det er viktig at "standardinformasjonen" kan varieres og tilrettelegges for ulike målgrupper. Retningslinjene kan for eksempel beskrive hvilken informasjon namsmannen skal gi til skyldnere med ulikt forståelsesnivå på ulike trinn i prosessen.

Departementet har skissert to alternativer for hvordan behov for oppfølging kan avdekkes, jf. foran under punktene 9.5.1.

9.5.4 Vilkår om økonomisk rådgivning for særlig utsatte skyldnere

Ikke alle som har behov for oppfølging for å gjennomføre en gjeldsordning, vil være enige i at de trenger dette. Det er eksempelvis flere som føler at det ikke er økonomistyringen som er problemet, men utenforliggende forhold eller at de bare har

⁵⁴ Statistikk fra Politidirektoratet viser at det i 2017-2019 ble mottatt henholdsvis 4561, 4635 og 5248 søknader, hvorav 2057, 1919 og 1894 gjeldsordninger ble inngått.

vært uheldige, se for eksempel rapporten "Veien til gjeldsordning"⁵⁵ omtalt under punkt 1.2 foran. Det kan derfor reises spørsmål om en oppfølgingsordning bør være obligatorisk på noen måte, eventuelt for enkelte grupper skyldnere.

Departementet antar som nevnt foran at et tilbud om oppfølging som hovedprinsipp bør være frivillig for skyldneren. Det er derfor viktig at det gis god informasjon om muligheten for råd og veiledning og nytten av dette, slik at de som trenger det motiveres til å benytte seg av tilbudet. Dette vil være viktig for skyldnere som må antas å ha et klart behov for slik bistand. Utsatte skyldnere som henvender seg direkte til Nav-kontoret og opplyser at de ønsker gjeldsordning, vil da kunne fanges opp og gis orientering om mulighetene for råd og veiledning når dette eventuelt blir aktuelt.

Enkelte skyldnere vil imidlertid ha så dårlige forutsetninger for å oppfylle en gjeldsordning at det ikke vil være formålstjenlig å fastsette en gjeldsordning for dem, i alle fall ikke på tidspunktet de søker. Dette kan gjelde personer med rusproblemer, aktiv spillavhengighet eller utilstrekkelig økonomiforståelse og evne til økonomisk styring. I noen tilfeller er det også nødvendig å endre forbruksvaner for at en gjeldsordning skal la seg gjennomføre. I slike tilfeller bør namsmannen kunne avslå en søknad om gjeldsforhandling. For å klargjøre namsmannens adgang til å gi avslag i disse tilfellene, foreslås det en særskilt lovhjemmel, jf. utkast til nytt fjerde ledd i gjeldsordningsloven § 2-6. Enkelte kan være lite villige til å motta ekstra veiledning. Som et alternativ til å gi avslag kan namsmannen da sette som vilkår for åpning at søkeren søker økonomisk rådgivning hvor det gis særskilt veiledning om hvordan vedkommendes økonomiske forhold mv., bør innrettes for at en gjeldsordning skal la seg gjennomføre, jf. forslaget til presisering i gol. § 3-1 andre ledd. Det kan samtidig være aktuelt med behandling av andre problemer som spillavhengighet mv. Opplegget vil kunne fungere som en slags "kvalifisering" for å kunne oppnå gjeldsforhandlinger for særlig utsatte skyldnere. Det bør utarbeides egne retningslinjer for denne typen bistand.

Departementet vil foreslå å presisere i loven at skyldnere som antas å ha et særlig behov for råd og veiledning for å gjennomføre en gjeldsordning, må søke slik rådgivning som et vilkår for åpning, jf. gjeldsordningsloven § 3-1 annet ledd. Skyldnere som avslår dette, skal kunne nektes åpning av gjeldsforhandling.

Departementet understreker at bestemmelsen er kun aktuell under alternativ 1, det vil si dersom namsmannen skal undersøke skyldnerens oppfølgingsbehov. Det antas at vilkårssetting om økonomisk rådgivning vil ha liten selvstendig betydning dersom alternativ 2 blir den valgte løsning. Med alternativ 2 vil alle som er innvilget gjeldsordning vurderes av Nav-kontoret for å avdekke behovet for oppfølging.

9.6 Nav-kontorets oppfølging av gjeldsordningsskyldnere

Dersom det avdekkes av namsmannen eller Nav-kontoret at skyldneren mest sannsynlig vil trenge hjelp til å gjennomføre gjeldsordningen, bør vedkommende gis tilbud om veiledning av økonomisk rådgiver i Nav-kontoret. Nav-kontoret skal etter

⁵⁵ SIFO-rapport 14-2020.

sosialtjenesteloven § 17 gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Denne plikten gjelder for alle, også for personer under gjeldsordning. En klargjøring og presisering av denne veiledningsplikten i gjeldsordningsloven, vil derfor ikke representere noen utvidelse av Nav-kontorets ansvar på dette området.

Forslaget vil *kunne* medføre økt arbeidsbyrde for økonomiske rådgivere, men ved at det dreier seg om økonomisk og annen sosialfaglig rådgivning overfor personer som trenger det, vil dette falle innenfor rammen av sosialtjenesteloven. Veiledning av personer som trenger hjelp til å kunne gjennomføre en gjeldsordning er allerede en del av rådgivernes arbeidsoppgaver. Arbeids- og velferdsdirektoratet har lenge drevet spesialisert opplæring av rådgiverne innrettet mot denne oppgaven. Det kan imidlertid være behov for å intensivere opplæringen innenfor dette feltet.

Det er viktig at oppfølgingstiltak fra Nav-kontoret vurderes opp mot skyldnerens behov og forutsetninger. Det er viktig at også de som trenger oppfølging i forbindelse med endringssaker får tilbud om økonomisk rådgivning.

Departementet vil gå inn for å presisere Nav-kontorenes veiledningsansvar overfor personer som trenger sosialfaglig oppfølging for å gjennomføre en gjeldsordning eller i forbindelse med endring av en gjeldsordning.

9.7 Administrative og økonomiske konsekvenser

9.7.1 Konsekvenser for namsmennene

Forslaget om å presisere namsmannens veiledningsplikt antas ikke å ha nevneverdige konsekvenser for namsmannens arbeidsmengde. Oppgaven må antas å ligge innenfor det som allerede følger av gol. § 2-2 om namsmannens veiledningsplikt. Særlig nevnes andre ledd første punktum om at namsmannen skal forsikre seg om at skyldneren har forstått hvordan gjeldsordningen skal gjennomføres.

Politidirektoratets oppfatning er at ansvaret for de sosialfaglige vurderinger knyttet til søknad og oppfølging av gjeldsordning bør tillegges Nav-kontoret, og at Nav-kontoret selv skal vurdere dette for alle som innvilges gjeldsordning. Dersom namsmannen pålegges å kartlegge om skyldner har behov for ytterligere oppfølging innenfor gjeldende ramme, vil dette gå på bekostning av saksbehandlingstid.

Departementet foreslår som nevnt foran at enten skal namsmannen eller Nav-kontoret søke å avdekke om det er behov for oppfølging for å kunne gjennomføre en gjeldsordning. Alternativet om at namsmannen skal søke å avdekke om søkerne trenger forsterket rådgivning omkring gjennomføringen av gjeldsordningen, vil medføre noe økt arbeidsmengde ved at namsmannen må ha en utvidet samtale med søkeren om vedkommendes situasjon etter utarbeidede retningslinjer for namsmannens veiledningsplikt. Det må imidlertid antas at dette oftest vil ligge innenfor dialogen det er naturlig for namsmannen å ha med de som søker om gjeldsforhandlinger.

Presiseringen av Nav-kontorets oppfølgingsansvar i gjeldsordningssaker vil kunne medføre noe mindre behov for oppfølging av skyldnere med dynamiske betalingsplaner gjennom gjeldsordningsperioden, jf. gol. § 4-2. Dette har sammenheng med at eventuell sosialfaglig oppfølging i slike saker kan gis av Nav-kontoret. Siden flere større driftsenheter, deriblant Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum, samt Namsfogden i Bergen bruker slike betalingsplaner, vil dette kunne få betydning for namsmannens arbeidsmengde.

9.7.2 Konsekvenser for Nav-kontorene

Det er vanskelig å anslå hvor mange gjeldsordningsskyldnere som til enhver tid vil måtte gis oppfølging av Nav-kontoret dersom forslaget om bedre oppfølging av gjeldsordningsskyldnere gjennomføres. Trolig vil i alle fall ikke mer enn en tredjedel av *nye søkere* trenge slik hjelp. Dersom det tas hensyn til at ikke alle vil ønske oppfølging, vil det med dagens saksmengde i så fall dreie seg om maksimalt ca. 700 personer årlig på landsbasis. Fordelt på Nav-kontorene blir det altså gjennomsnittlig om lag 2-3 personer årlig pr kontor.

Behovet for oppfølging vil ventelig være større når det gjelder *endringssaker* enn for ordinære saker. Dette har sammenheng med at de som har problemer med å gjennomføre gjeldsordningen, ofte ender opp med en endringssak, herunder opphevelsessak. Særlig i den sistnevnte sakstypen kan behovet for sosialfaglig hjelp være stort. For kurante endringer som ikke har sammenheng med mislighold eller andre brudd på gjeldsordningen eller bestemmelser i loven, må imidlertid oppfølgingsbehovet antas å være relativt lite. Dette kan for eksempel gjelde skyldnere som har flyttet og fått ny husleie, barnefødsler eller "innbaking" av uteglemte krav. Departementet antar at i slike saker vil namsmannens veiledning om hvordan skyldneren skal forholde seg videre, ofte være tilstrekkelig. I andre sakstyper kan oppfølgingsbehovet være større. Dette vil særlig gjelde saker med massivt mislighold og ved begjæring om opphevelse fra kreditorene. Også på dette området vil det være vanskelig å tallfeste behovet for oppfølging, men det vil neppe være tale om mer enn 5-600 personer årlig som trenger og er villig til å motta, slik ekstra bistand.

Samlet vil det etter dette grovt kunne anslås at det vil være aktuelt å gi mellom 1 200 og 1500 personer årlig en form for oppfølging i forbindelse med en gjeldsordningssak. På bakgrunn av at den samlede mengden økonomiske rådgivningssaker i Nav-kontoret for tiden ligger på om lag 30 000⁵⁶ vil de ekstra sakene utgjøre en moderat ekstrabelastning på Nav-kontorene. Det er altså samlet trolig tale om ca. 4-5 saker årlig pr kontor. Til dette kommer at oppfølgingssakene i de fleste tilfeller vil være langt enklere og mindre arbeidskrevende enn de ordinære rådgivningssakene som jevnlig mottas av økonomiske rådgivere. Det må antas at det vil være tilstrekkelig med et mindre antall rådgivningstimer i de fleste oppfølgingssakene, mens en ordinær rådgivningssak kan ta vesentlig mer tid. Dette gjelder særlig rådgivningssaker hvor det skal gjennomføres såkalt egenforsøk, jf.

⁵⁶ 32 700 saker i 2019, jf. SIFO-rapport 9-2020.

eksemplet under 5.4 her, hvor det var over 100 kreditorer involvert. Det presiseres at disse anslagene er usikre.

Det er videre grunn til å anta at antallet gjeldsordningssøkere som vil trenge oppfølging kan reduseres noe ved at det gis mer målrettet informasjon fra namsmannen om hvordan en gjeldsordning skal gjennomføres. Den samme virkningen vil også forslaget om å forenkle behandlingen av endringssaker ha.

Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir.) er fagdirektorat for de kommunale sosiale tjenestene, og har et nasjonalt fagansvar for økonomisk rådgivning, herunder gjeldsrådgivning. I samarbeid med regionkontakter hos statsforvalterne, arrangerer AVdir. kurs og andre opplæringstiltak for økonomiske rådgivere i Nav-kontorene. Direktoratet koordinerer og samordner regionkontaktens virksomhet. Direktoratet skal bidra til å sikre, vedlikeholde og utvikle kompetanse hos de ansatte i embetene som har regionansatte. Det antas at forslagene ikke vil kreve ekstra ressurser til dette arbeidet hos statsforvalterne. Forslaget vil heller ikke ha nevneverdige konsekvenser på administrativt eller økonomisk plan for AVdir. Det vil imidlertid kunne være nødvendig å legge om og spesialisere opplæringsvirksomheten noe på bakgrunn av forslagene.

På bakgrunn av det begrensede antallet søkere om gjeldsordning på landsbasis, at bare et mindretall vil ha behov for oppfølging, at eksisterende gjeldsordningsskyldnere må antas å allerede ha rett på råd og veiledning, samt forslaget om å løfte egenforsøket ut av Nav-kontorene, antas det at forslaget bør kunne gjennomføres innenfor eksisterende ressurs- og budsjetttrammer i Nav-kontorene. Det er imidlertid vanskelig å beregne dette nøyaktig.

Dersom Nav-kontoret skal avdekke hvilke gjeldsordningsskyldnere som trenger ekstra oppfølging, vil dette bety at alle som har fått innvilget gjeldsordning må innom Nav-kontoret. Dette vil medføre en merkbar økning i arbeidsmengden ved Nav-kontoret.

9.7.3 Konsekvenser for gjeldsordningsskyldnere og samfunnet for øvrig

For gjeldsordningsskyldnerne vil forslagene ventelig ha betydelige konsekvenser ved at flere vil bli i stand til å gjennomføre en gjeldsordning. Dette vil ha positive ringvirkninger innenfor en rekke samfunnsområder. Behovet for fremtidig økonomisk rådgivning og mulige nye søknader om gjeldsforhandlinger vil også bli mindre.

Siden flere skyldnere med langvarige gjeldsproblemer har falt ut av arbeidsmarkedet, kan det antas at forslagene vil bidra til at flere blir motivert til å søke arbeid eller utdanning. Dette vil kunne redusere behovet for offentlige stønader og dermed også utgiftene til dette.

9.8 Utkast til lovtekst med merknader

Gjeldende § 1-5 oppheves. Ny § 1-5 skal lyde:

Kommunens plikt til å bistå personer med alvorlige gjeldsproblemer

Kommunen skal i henhold til sosialtjenesteloven § 17 bistå skyldnere som har behov for råd og veiledning for å kunne fullføre en gjeldsordning etter gjeldsordningsloven eller i forbindelse med endring av en slik ordning.

Merknader:

Etter sosialtjenesteloven § 17 skal kommunen sørge for at gjeldsordningsskyldnere får den økonomiske og sosialfaglige rådgivning som er nødvendig, både i forbindelse med at gjeldsforhandling åpnes og etter at gjeldsordning er inngått. Råd- og veiledningsplikten antas å være særlig aktuell for søkere som har problemer med å gjennomføre en gjeldsordning, samt i forbindelse med endringssaker, se punkt 1.6 foran.

§ 3-1 skal lyde:

Namsmyndighetens åpning av gjeldsforhandling og fastsettelse av vilkår for åpning

Dersom vilkårene i §§ 1-2 til 1-4 er oppfylt, og søknaden fyller kravene i § 2-1, skal tingretten åpne gjeldsforhandling. I tilfeller der det er åpenbart at vilkårene er oppfylt, kan åpning av gjeldsforhandling foretas av namsmannen.

Namsmyndigheten kan sette vilkår for åpning av gjeldsforhandling, herunder vilkår om *at skyldneren har mottatt økonomisk rådgivning* eller at salg eller verdsetting av eiendeler er gjennomført. Dersom det er retten som har satt vilkår, sender namsmannen saken tilbake til retten for avgjørelse om åpning når vilkåret er oppfylt.

Merknader:

I andre ledd første punktum er det gjort en tilføyelse for å klargjøre at namsmannen kan pålegge en søker om gjeldsforhandling å motta tilbud om økonomisk rådgivning. Det vil likevel være frivillig for søkeren å motta rådgivningen, men dersom skyldneren ikke etterkommer pålegget, kan namsmannen avslå søknaden etter § 2-6 bokstav d. Det kan settes en frist for når skyldneren skal ha søkt om slik rådgivning.

§ 2-2 skal lyde:

Namsmannens veiledningsplikt

Namsmannen skal sørge for at skyldneren får den veiledning denne trenger for å kunne gjennomføre en gjeldsforhandling, utforme et forslag til gjeldsordning som ligger innenfor lovens rammer, og i tilfelle begjære tvungen gjeldsordning. *Namsmannen skal også gi nødvendig veiledning i forbindelse med endringssaker. Veiledningen skal gjennomføres i henhold til retningslinjer utarbeidet av departementet.*

Namsmannen skal forsikre seg om at skyldneren har forstått hvordan den foreslåtte gjeldsordningen skal gjennomføres. Dersom forslaget ikke er utformet som nevnt i § 4-2 tredje ledd første punktum, skal namsmannen sørge for nødvendig oppfølging og kontroll av gjeldsordningens gjennomføring.

Merknader:

Under veiledningen skal det søkes avdekket om skyldneren har behov for ekstra oppfølging for å kunne gjennomføre gjeldsordningen og om vedkommende i så fall er villig til å motta økonomisk rådgivning med sikte på å øke muligheten for at gjeldsordningen blir fullført som forutsatt.

§ 2-6 Namsmannens myndighet til å avslå søknader

Namsmannen skal avslå søknaden om gjeldsforhandling dersom:

- a) Det finnes klart at vilkårene for gjeldsordning etter §§ 1-2 til 1-4 ikke er oppfylt.
- b) Skyldneren ikke medvirker etter evne til sakens opplysning.
- c) Skyldneren ikke innen rimelig tid selger eller medvirker til salg av eiendeler som namsmannen etter § 2-5 første ledd har pålagt skyldneren å selge før gjeldsforhandling åpnes.
- d) *Skyldneren innen en fastsatt frist ikke har oppfylt pålegg om å søke økonomisk rådgivning etter namsmannens bestemmelse eller eventuelle andre vilkår for åpning, jf. § 3-1 andre ledd.*

Merknader:

Det er tilføyd ny bokstav b i bestemmelsen som presiserer at namsmannen kan avslå en søknad om gjeldsforhandling dersom skyldneren ikke har oppfylt vilkår som er satt, herunder om å søke økonomisk rådgivning. Dette er i samsvar med gjeldende rett. Bestemmelsen er ikke ment å skulle endre rettstilstanden og er av informativ karakter.

Alternativ 1:

§ 2-3 Namsmannens undersøkelsesplikt

Namsmannen skal sørge for at saken blir tilstrekkelig opplyst.

Namsmannen skal kontrollere at søknaden inneholder de opplysninger som kreves etter § 2-1 annet ledd og kan kreve at søkeren dokumenterer opplysningene.

Namsmannen skal innhente opplysninger om registrerte heftelser i skyldnerens eiendeler.

Namsmannen kan hente opplysninger fra tredjepersoner. Tvangsfullbyrdelsesloven § 7-12 gjelder tilsvarende.

Namsmannen skal også vurdere om skyldnere som kan oppnå gjeldsordning har et særlig behov for råd og veiledning for å kunne gjennomføre gjeldsordningen, om skyldneren er villig til å motta slik veiledning og i tilfelle opplyse om Nav-kontorets tilbud om dette.

Merknader:

Etter nytt femte ledd skal namsmannen søke å avdekke om skyldnere som må antas å kunne oppnå frivillig eller tvungen gjeldsordning trenger og er villig til å motta økonomisk rådgivning eller annen sosialfaglig bistand som vil øke sannsynligheten for at gjeldsordningen fullføres. Det vil være behov for retningslinjer om namsmannens veiledning. Det understrekes at slik veiledning er frivillig for skyldneren.

Alternativ 2:

Dersom alternativet om at det er Nav-kontoret som skal søke å avdekke om skyldnere som ønsker å søke om gjeldsordning trenger oppfølging, jf. punkt 9.5.1 foran, må det utformes en bestemmelse som sikrer at skyldnere alltid oppsøker Nav-kontoret i forbindelse med gjeldsordning. Dette kan gjøres ved et tillegg i forslaget til ny § 1-5, jf. utkastet foran:

Kommunens plikt til å bistå personer med alvorlige gjeldsproblemer

Kommunen skal i henhold til sosialtjenesteloven § 17 bistå skyldnere som har behov for råd og veiledning for å kunne fullføre en gjeldsordning etter gjeldsordningsloven eller i forbindelse med endring av en slik ordning. Kommunen skal også vurdere om skyldnere trenger slik oppfølging.

Merknader:

Dersom dette alternativet velges, må det utformes en bestemmelse om at namsmannen skal varsle Nav-kontoret i forbindelse med skyldners gjeldsordning. Departementet utformer ikke en slik bestemmelse nå, men ber om høringsinstansenes syn på de to alternativene.

10 Livsopphold og utbetaling til kreditorene

10.1 Gjeldende rett

10.1.1 Livsoppholdssatsene

Ved fastsettelse av gjeldsordning skal det bestemmes hvor mye skyldneren kan beholde av inntekten til underhold av seg og sin familie. Resten av inntekten fordeles på kreditorene. I henhold til gjeldsordningsloven (gol.) § 4-3 kan skyldneren beholde "det som med rimelighet trengs". I forskrift om livsoppholdssatser ved utleggstrekk og gjeldsordning, som ble innført i 2014, er det veiledende satser til bruk ved utmålingen av livsopphold. Satsene skal dekke forbruksutgifter, som defineres nærmere ved en avgrensning mot boligutgifter og enkelte andre utgifter. Forbruksutgifter er altså i prinsippet alle utgifter som ikke er relatert til bolig. Boligutgifter er definert i forskriften, men det er ikke fastsatt egne satser for slike utgifter. Forskriften inneholder livsoppholdssatser for voksne, for barnetillegg og for utgifter til samvær med barn. Beløpene indeksreguleres i samsvar med konsumprisindeksen fra Statistisk sentralbyrå med virkning fra 1. juli hvert år.

Satsene er slik pr. 1. juli 2021:

Enslig person	9 232	Barn under 6 år	2 955
Ektefeller/samboere samlet	7 817	Barn 6 – 10 år	3 919
Ektefeller/samboere	15 634	Barn 11 år og eldre	4 948

Forskriften regulerer ikke nærmere hvilke forbruksområder livsoppholdssatsen skal dekke. I kjernen av livsoppholdsbegrepet ligger utgifter til mat og drikke, klær og sko, strøm og oppvarming, helseutgifter og transport, men det kan også tenkes flere andre utgiftstyper. Forskriften har heller ingen nærmere angivelse av nivået innenfor de enkelte forbruksområdene. Dette må avgjøres ved skjønn i de tilfeller hvor det er nødvendig. Men det er skyldneren selv som bestemmer hvordan midlene skal brukes, og som må sørge for at de strekker til.

Nivået på livsoppholdssatsene er ment å skulle gi rom for et nøkternt, men forsvarlig forbruk. Det er ikke tatt høyde for at det skal kunne spares noe av det utmålte beløpet, for eksempel med sikte på uforutsette utgifter. Slike må dekkes av den summen som er til rådighet, eventuelt ved at ordningen endres dersom det er tale om større nødvendige utgifter. Satsene er like for personer under gjeldsordning og utleggstrekk.

10.1.2 Utgiftsfordeling mellom ektefeller og samboere

Når det skal fastsettes gjeldsordning for personer som lever i parforhold, vil det ved utmåling av livsopphold måtte tas hensyn til husstandens samlede inntekter. Dersom skyldners ektefelle eller samboer har inntekter, vil disse måtte trekkes inn i vurderingen. I hvilken utstrekning dette kan gjøres, er ikke regulert i forskriften, og har i praksis vist seg å reise vanskelige spørsmål. Rettspraksis har ikke vært entydig. Høyesterett har behandlet problemstillingen ved to tilfeller de senere årene, uten at dette har bidratt til noen vesentlig rettsavklaring. Et vesentlig spørsmål er om den av ektefellene som har høyest inntekter, også skal måtte dekke en høyere andel av husholdets utgifter.

I Rt-2014 side 672 kom Høyesterett til at det ikke kunne oppstilles et rettslig utgangspunkt at det må foretas en forholdsmessig fordeling av fellesutgiftene ut fra ektefellenes inntekter. Et slikt utgangspunkt ville etter Høyesteretts mening "lett framstå som uttrykk for en normalsituasjon som det kreves særskilt begrunnelse for å fravike, noe det ikke er grunnlag for verken i loven, forarbeidene eller rettspraksis". Det ble videre bemerket at

Tingrettens og lagmannsrettens premisser må forstås dithen at ektefellens inntekt ikke kan få betydning så lenge denne ligger innenfor et 'normalnivå'. Jeg kan ikke se at det er grunnlag for å oppstille en slik begrensning i skjønnsutøvelsen. Det ble imidlertid opplyst i skranken at SI ikke krever at ektefellens inntekt skal tas i betraktning når denne ikke overstiger 50 % av skyldnerens inntekt. Jeg har forståelse for at alminnelige rimelighetsbetraktninger isolert sett kan tale for at det opereres med en slik terskel for når ektefellens inntekt aktualiserer en vurdering av hvor stor andel av husstandsutgiftene skyldneren må bære. Men dette kan ikke oppstilles som et rettslig utgangspunkt.

I Høyesteretts ankeutvalgs avgjørelse HR.2020.393 U, som gjaldt utleggstrekk, var hovedspørsmålet i hvilken utstrekning det ved vurderingen av ektefellens inntekt – som del av husstandens samlede inntekt – skal tas hensyn til ektefellens utgifter til å betjene egen gjeld. Høyesteretts ankeutvalg, som ikke gjorde noen vurdering av den konkrete rettsanvendelsen i saken, jf. tvisteloven § 30-6, bemerket at:

[E]ktefellens gjeld må inngå i vurderingen, og karakteren av gjelden på ektefellens hånd vil være ett relevant moment. Betjening av gjeld som må anses for å være dekning av husstandens nødvendige underholdsutgifter, må normalt komme til fradrag ved fastsettelsen av ektefellens bidrag til det samlede inntektsgrunnlaget. Det samme må som utgangspunkt gjelde for gjeld som dekker andre nødvendige behov hos ektefellen. For annen gjeld må det foretas en konkret rimelighetsvurdering hvor det blant annet legges vekt på mulige konsekvenser av at ektefellen vil komme i mislighold overfor egne kreditorer. Etter omstendighetene kan det også være relevant om det ut fra forholdene i saken er rimelig at skyldnerens kreditorer indirekte gjennom ektefellens underholdsplikt helt eller delvis skal gis forrang foran ektefellens egne kreditorer.

10.1.3 Skyldnerens betaling til kreditorene under gjeldsordning

Under en gjeldsordning skjer det ikke noen tvangsinnfordring av et eventuelt overskudd til kreditorene (dividende). Skyldneren kan dermed la være å betale, og ta konsekvensene av det. Ved mislighold kan kreditorene teoretisk sett begjære utlegg og få inn pengene på den måten, men departementet er ikke kjent med at det har skjedd i praksis. Den vanlige reaksjonsformen er å begjære opphevelse av gjeldsordningen. I noen tilfeller kan det gå lang tid før et mislighold oppdages eller påtales.

Tidspunkt eller hyppighet av innbetaling av dividende er ikke regulert i loven eller forskriften. Betaling skjer vanligvis én gang pr måned, men også kvartalsvise og årlige innbetalinger forekommer. Dersom det ikke skjer noen løpende innbetaling, vil namsmannen i noen tilfeller ta kontakt med skyldneren og etterlyse beløpet, i andre tilfeller ikke. Innbetalingene skjer vanligvis i tilknytning til utbetaling av lønn, trygd e.l. Det er ikke vanlig å avtale noen former for regelmessige pauser i innbetalingene, betalingsfrie måneder eller liknende.

10.1.4 Nærmere om skyldnerens ekstra utbetalinger i juni og desember

De fleste lønns- og stønadsmottakere mottar utbetaling månedlig, og utbetalingene er for de fleste tilnærmet like store. I juni og desember kan det imidlertid oppstå store forskjeller ved at ordinær lønnsutbetaling og en rekke ytelser fra Nav har redusert skattetrekk eller trekkfrihet i juni og desember. Lønnsutbetaling og uføretrygd er trekkfri i juni og har halvt skattetrekk i desember. Alderspensjon har ordinært skattetrekk i juni, men er trekkfri desember. Sykepenger har ordinært skattetrekk i juni og halvt skattetrekk i desember osv. For arbeidstakere er utbetalingen i juni i de fleste tilfeller feriepenger opptjent året før.

Mange får altså vesentlig høyere utbetaling i juni og desember enn ellers i året. Det oppstår da spørsmål om det skal trekkes et høyere beløp i juni og/eller desember, om skyldner skal få beholde de ekstra midlene utenfor gjeldsordningen, eller om det skal kompenseres for den høyere utbetalingen gjennom økt dividende i de øvrige månedene i året. Etter det departementet erfarer, er det siste alternativet vanligst ved gjeldsordning. Departementet forstår det slik at ved utleggstrekk fastsettes et og samme trekkbeløp gjennom hele trekkperioden, slik at de ekstra midlene i juni og desember beholdes av skyldneren.

10.2 Mottatte innspill

Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum viser til at målsetningen med en gjeldsordning er at de som oppnår en slik avtale skal kunne klare å følge opp og gjennomføre en ordning med sikte på økonomisk rehabilitering, men samtidig også kunne følge opp sine øvrige økonomiske forpliktelser. Deres erfaring er at mange skyldnere synes at livsoppholdssatsene ikke strekker til enkelte nødvendige løpende utgifter. Spesielt synes dette å gå utover barn i skyldners husholdning. Det er for dyrt å delta på en del ordinære fritidsaktiviteter, dra på ferier, gi bursdagsgaver når en blir invitert til andre barn, samt at skyldner selv i liten grad har midler til å kjøpe passende bursdags- og julegaver til egne

barn, og arrangere bursdagsselskaper, julefeiringer, konfirmasjon osv. for dem. De mener det derfor kan være på sin plass å revurdere størrelsen på livsoppholdssatsene, særlig med hensyn til avsetningen til barn. For eksempel kan det vurderes om barnetrygden skal holdes utenfor skyldners inntektsgrunnlag, slik at trygden tilfaller barna mer direkte. Et annet alternativ kan være å innføre enkelte betalingsfrie måneder, for eksempel i juni og desember, hvor skyldner er unntatt betaling av overskudd, etter modell fra den svenske gjeldsordningsloven.

Øst-politidistrikt mener det bør vurderes som i Sverige å gi skyldner to betalingsfrie måneder i året, eventuelt at skyldner får beholde feriepenger og halv skatt. Dette vil gi skyldnere en mulighet til å ta igjen et mindre mislighold som har oppstått i gjeldsordningsperioden. *Namsfogden i Stavanger-Sandnes* mener livsoppholdssatsen bør økes.

Skatteetaten viser til at mange skyldnere har samboer/ektefelle uten inntekt og ønsker å forsørge disse. Det er gjerne skyldnere som går i minus allerede og som ikke kan betale dividende og privat bidragsgjeld. Skatteetaten mener det bør være begrensinger i retten til å få avsetning til nye forsørgerbyrder når man allerede ikke oppfyller forsørgerbyrdene man har. De mener det er støtende å påta seg forsørgerbyrde for ektefelle/samboer i løpet av gjeldsordningsperioden. Samboerskap og ekteskap kan ikke ses på som omstendigheter skyldneren ikke kunne forutse, jf. gol. § 6-1 første ledd, og de mener man ikke uten videre kan påta seg en slik forsørgerbyrde i gjeldsordningsperioden slik at det går ut over kreditorene. Det bør tas inn noe om rett til forsørgelse av ny samboer/ektefelle som ikke har inntekt.

Forbrukerrådet mener at i perioden hvor mennesker er satt under gjeldsordning må livsoppholdssatsene være tilstrekkelig høye til at man kan leve et verdig liv. Forbrukerrådet vil anbefale at det tas utgangspunkt i SIFOs satser.

ØRN viser til at gjeldsordning har lengre perspektiv enn utleggstrekk. De mener det ikke virker urimelig at skyldnerne får halv skatt i desember som resten av befolkningen. Ser man til Nav-kontoret, så ytes det ekstra i forbindelse med eid/id, jul og ferie. Nav-kontoret gir også tillegg til norm for enkelte andre utgifter. Resultatet er at livsoppholdssatsen i gjeldsordning ofte er like streng som veiledende sosialhjelpsnorm. ØRN viser også til at antall endringssaker har økt etter endringen av livsoppholdssatsen i Norge i 2014. Skyldnerens økonomi er trangere, og relativt små uforventede regninger kan velte lasset. ØRN foreslår derfor at satsen for livsopphold utvides. SIFOs veiledede satser til livsopphold er etter deres syn den satsen som bør danne grunnlaget for utmåling av livsopphold. Uforutsette regninger kan fortsatt være en utfordring. Spesielt i forhold til bil, da majoriteten av skyldnerne har rimelige kjøretøy. Å øke grensen for tillatt verdi (2/3 av Grunnbeløpet i dag) på kjøretøyet vil trolig ikke være noen god løsning alene, da skyldner allikevel ikke har penger til å skaffe seg et bedre kjøretøy. Foruten bilreparasjoner og tannlegeregninger er det en rekke ting som kan inntreffe, og som gir behov for bufferkapital.

Gjeldsrådgiver Torleif Kahrs m.fl. mener at dagens livsoppholdssatser er for lave. Dette kan tenkes å innebære en sårbarhet, ikke minst ved uforutsette utgifter, men også med

tanke på en systematisk underdekning av livsoppholdsrelaterte behov hos skyldnerne. Dette i seg selv kan tenkes å innebære en risiko for å misligholde en gjeldsordning: Et eventuelt betjeningsoverskudd må «konkurrere» med utgifter som eventuelt ikke er dekket av livsoppholdsavsetningene. En økning av livsoppholdssatsene må derfor ses som et tiltak for å forebygge mislighold.

10.3 Departementets vurderinger

10.3.1 Livsoppholdsbeløpets størrelse

Utmålingen av livsopphold og innbetalingen av overskudd til kreditorene er en svært viktig del av gjeldsordningen. Et riktig utmålt livsoppholdsbeløp og korrekt beregning og utbetaling av overskudd til kreditorene bidrar til forutsigbarhet for partene og gir ordningen legitimitet. Dersom livsoppholdet er for lavt, kan det skape problemer for gjennomføringen av ordningen. Hvis det er for høyt, gir det kreditorene dårligere dekning enn de skulle ha hatt, samtidig som ordningen kan fremstå som urettferdig for andre skyldnere. Gjeldende satser er ikke basert på nøyaktige forbruksmål, men det er i betydelig utstrekning sett hen både til referansebudsjettet for forbruksutgifter som forbruksforskningsinstituttet SIFO utarbeider, og normene for økonomisk sosialhjelp fra Arbeids- og sosialdepartementet. Som eksempel er normen for økonomisk sosialhjelp for en enslig person for 2021 på kr 6 450 pr måned. Beløpet inkluderer ikke strøm og oppvarming eller innboforsikring, slik gjeldsordningssatsene gjør. SIFOs referansebudsjett for 2021 utgjør for en enslig mann 31-50, kr 10 685 pr måned. Dette omfatter ikke utgifter til blant annet strøm og oppvarming, helse og ferieutgifter, slik livsoppholdssatsene for utleggstrekk og gjeldsordning gjør. Referansebudsjettet inneholder også utgifter til en viss sparing, samt til fritidsutgifter. Ved vurderingen av de nevnte satsene opp mot hverandre, bør det legges vekt på at sosialhjelpssatsene er korttidsatser, mens referansebudsjettet er et langtidsbudsjett. En gjeldsordning skal som hovedregel løpe over fem år, slik at det må påregnes noen utgifter til fornyelse av møbler og inventar mv., men ikke i samme grad som etter referansebudsjettet. Det er derimot en stor variasjon i hvor lenge et utleggstrekk løper.

På bakgrunn av det foranstående, og med de nevnte forbeholdene, kan det antas at satsene for utleggstrekk og gjeldsordning ligger noe over normene for sosialhjelp, men betydelig under SIFOs referansebudsjett. Departementet har merket seg at det har kommet en rekke innspill til lovarbeidet om at satsene for livsopphold er for lave til å kunne opprettholde en nøktern standard over flere år. SIFO mener at økningen i antallet endringssaker de senere årene har sammenheng med at livsoppholdssatsene er for knappe.⁵⁷ Samtidig er det viktig for gjeldsordningsinstituttets legitimitet at satsene ikke settes for høye. Hvis satsene økes, vil det dessuten bare være til fordel for de skyldnerne som har et økonomisk overskudd i sin økonomi, det vil si de som er best stilt. En stor gruppe vil dermed ikke

⁵⁷ SIFO (2018) *Gjeldsordninger under press. Endringssaker ved Oslo namnsfogdembete og byfogdembete i 2017.*

nytte godt av økte livsoppholdssatser. Til innspillet fra ØRN vil departementet bemerke at beløpsgrensen for bil er 1G og at bilutgifter ikke er inkludert i livsoppholdssatsen.

10.3.2 Særlig om satsene for barn

Som det fremgår ovenfor, er satsene for barn delt inn i tre aldersgrupper. Den eldste aldersgruppen har et spenn fra 11 år og over, i praksis så lenge forsørgelsesplikten varer. Som hovedregel er dette ut den tiden barnet går på videregående skole, altså til det er 18-19 år. I noen tilfeller kan forsørgelsesplikten vare til barnet er noe eldre.

Departementet har vurdert om dette aldersspennet er for langt, og om det bør etableres en "ungdomssats" i form av en fjerde aldergruppe på f.eks. 15 år og over. Bakgrunnen er at det er stor forskjell på behovene til eksempelvis en 11-åring og en 18-åring. Satsen for barn over 11 år er etter reguleringen 1. juli 2020 kr 4 818 pr måned. Departementet har sammenholdt satsen med SIFOs referansebudsjett, hvor barn er inndelt i flere aldersgrupper. Her er satsene (gutt) slik:

10-13 år	5 525
14-17 år	6 598
18-19 år	7 538

Det er altså en forskjell på ca. kr 2 000 mellom yngste og eldste aldersgruppe i referansebudsjettet.

Av praktiske årsaker bør det ikke være for mange aldersgrupper i livsoppholdsforskriften. En mulighet er å etablere en gruppe på 15 år og over. Departementet vil ikke foreslå en spesifikk sats her. Det antas at dette mest hensiktsmessig kan gjøres i samarbeid med SIFO dersom det blir aktuelt. Det bes om høringsinstansenes syn på dette.

10.3.3 Sparing under gjeldsordningen

Når det fastsettes en betalingsplan over fem år, vil det for de fleste kunne oppstå uforutsette omstendigheter som medfører utgifter. Dette kan være vanskelig å håndtere med et stramt budsjett som vanskelig gir rom for sparing av betydning. Det kan derfor reises spørsmål om det under en gjeldsordning bør legges opp til at et mindre beløp, for eksempel kr 500 pr. måned utover den utmålte livsoppholdssatsen, kan avsettes til sparing. Over en gjeldsordningsperiode på fem år vil dette utgjøre kr 30 000.

Departementet antar at en mulighet til begrenset sparing under en gjeldsordning, kunne ha redusert behovet for endringer i noen grad, samtidig som det også ville ha økt sannsynligheten for at ordningen gjennomføres uten mislighold. Dette vil også komme kreditorene til gode. På den annen side vil det øke kreditorenes tap dersom sparebeløpet forbrukes i løpet av gjeldsordningen, noe som trolig vil skje i de fleste tilfellene. (forutsatt at eventuelt ubenyttet beløp skal utbetales kreditorene når ordningen er over).

Dersom skyldneren får beholde ubenyttet sparebeløp når gjeldsordningsperioden er over, vil dette kunne anspore til å fullføre gjeldsordningen, samtidig som terskelen for å søke endring trolig vil bli høyere. En endring for å dekke uforutsette utgifter vil da ikke gå ut over kreditorene forutsatt at skyldneren får beholde sparebeløpet når ordningen er ferdig. Dette kan tenkes å begrense antallet endringssaker.

Departementet fremmer ikke noe konkret forslag på dette punkt, men ber om høringsinstansenes syn på om det - for lettere å kunne håndtere uforutsette utgifter - bør kunne avsettes et beløp til sparing utover livsoppholdssatsen, for eksempel kr 500 pr. mnd, hvordan dette beløpet skal avsettes, og om eventuelle overskuddsmidler bør utbetales til kreditorene eller skyldneren når gjeldsordningen er fullført.

For ordens skyld bemerkes at departementet ikke foreslår at det skal avsettes noe beløp til sparing i forbindelse med utleggstrekk.

10.3.4 Bør forbrukskomponenter spesifiseres i livsoppholdssatsen?

Rundskrivnet som gjaldt forut for livsoppholdsforskriften inneholdt beløpsangivelser for de viktigste komponentene i livsoppholdsbegrepet, som mat og drikke, klær, helse og hygiene osv. Beløpene var utarbeidet av SIFO til særskilt bruk i gjeldsordningssaker. Summen av postene utgjorde til sammen 85 prosent av minstepensjonen, som var livsoppholdssatsen før 1. juli 2014, da livsoppholdsforskriften trådte i kraft. Hensikten med dette var ikke å bestemme hvor mye skyldneren kunne bruke innenfor de enkelte postene, men å gi en veiledning i tilfeller hvor en skyldner påberopte seg å ha større nødvendige utgifter på enkelte områder enn det satsene la opp til. Tanken var at dersom en skyldner mente å ha særskilte utgifter, ville det være nyttig å vite når slike utgifter kunne anses å overstige det som allerede måtte anses å ligge innenfor satsen. Dette kunne for eksempel være utgifter til elektrisitet/oppvarming, medisiner eller transport. Det ble antatt at dette ville være nyttig både for skyldnere med slike utgifter, og for namsmannen, ved vurderingen av om utgiftene skulle medføre en økning av livsoppholdet.

Departementet antar at livsoppholdssatsens nærhet til referansebudsjettet gjør at det i betydelig grad kan søkes veiledning i dette budsjettet, dog uten at dette blir helt nøyaktig. Det kan derfor reises spørsmål om det bør utarbeides et spesialbudsjett for gjeldsordning og utleggstrekk som viser hvilket beløp som er til rådighet for de viktigste utgiftspostene. Ved siden av at dette vil være til hjelp for namsmannen ved vurdering av om satsen bør fravikes, vil det også kunne hjelpe skyldneren i å gjennomføre ordningen. Vi ber om høringsinstansenes syn på dette.

10.3.5 Behandling av skyldnerens ekstra utbetalinger i juni og desember

Ordningen med at det betales ekstra dividende i ti av årets måneder for å kompensere for at skyldner får beholde de ekstra utbetalingene i juni og desember, fører til at det blir betydelig mindre å leve av størstedelen av året. For skyldnere som har arbeidslønn vil forskjellen kunne bli betydelig. Ved en gjennomsnittlig årslønn på kr 500 000, vil det eksempelvis bli utbetalt ca. kr 30 000 pr måned etter skatt. I juni vil det i stedet for lønn bli utbetalt feriepenger som vil utgjøre ca. kr 53 000. I desember vil det bli utbetalt ca. kr

36 000. Den ekstra summen det skal kompenseres for gjennom året vil da utgjøre (23 000 + 6 000) kr 29 000. Dette vil redusere livsoppholdsbeløpet i 10 av årets måneder med (29 000:12) kr 2 416. Dermed vil skyldneren bare ha ca. kr 6 600 til rådighet store deler av året. Dersom skyldneren skulle beholde hele ekstrautbetalingen i juni og desember uten kompensasjon, ville kreditorene måtte bære et tilsvarende tap. Ved utleggstrekk er situasjonen annerledes, ved at det ikke påfører kreditorene tap om innbetalingene ikke økes i juni og desember.

Et annet eksempel som viser problemstillingen: Skyldnerens overskudd i ti måneder er kr 2 000 pr. I juni er overskuddet kr 12 000 og i desember kr 4 000. I løpet av et år blir overskuddet 36 000. Dette blir i gjennomsnitt et månedlig overskudd på kr 3 000. Dersom skyldner betaler kr 3 000 hver måned, må det brukes kr 1 000 av livsoppholdet de "vanlige" ti mnd siden det faktiske overskuddet kun er kr 2 000. I juni betales det også kr 3 000 og skyldner beholder da kr 9 000 mer enn livsoppholdet den måneden og i desember hvor overskuddet er kr 4 000, beholder skyldner kr 1 000 mer enn livsoppholdet.

10.3.6 Utgiftsfordeling og dividendeberegning for ektefeller/samboere

I rettspraksis er det gjennomgående lagt til grunn at det ved utmåling av dividende for skyldnere som lever i parforhold, er anledning til å legge vekt på ektefelle/samboers inntekter. Hvorvidt og i hvilken utstrekning dette skal gjøres i det enkelte tilfelle, skal baseres på et konkret skjønn, og det kan ikke oppstilles noe rettslig utgangspunkt om fordeling av husholdsutgiftene i forhold til partenes inntekter. Det kan heller ikke fastsettes noen terskel for når ektefellens inntekt aktualiserer en vurdering av hvor stor andel av husstandsutgiftene skyldneren må bære, jf. rettsavgjørelsene nevnt i forrige punkt. I prinsippet kan dermed hele skyldnerens inntekt gå med til dividende dersom ektefelle/samboer har tilstrekkelige inntekter til å forsørge hele familien.

Denne forståelsen er imidlertid problematisk på flere måter. For det første utfordres prinsippet om at ektefeller kun er ansvarlig for egen gjeld. Dette gjelder både gjeld opptatt før ekteskapet og gjeld opptatt under ekteskapet, jf. ekteskapsloven § 40. Videre fastslås det i dekningsloven § 2-2 at kreditorer bare kan søke dekning i formuesgoder som "tilhører" skyldneren. For det tredje medfører ikke forsørgelsesplikten iht. ekteskapsloven § 38 noen plikt til å dekke ektefellens særgjeld. Det kan også hevdes at utviklingen innenfor familieretten går i retning av stadig større økonomisk uavhengighet mellom ektefeller. Endelig er det grunn til å peke på at gol. § 4-3 gir skyldneren rett til å beholde en viss andel av "sine" inntekter. Dette er for så vidt det samme prinsipp som etter dekningsloven § 2-7, som også forutsetter at det kun er inntekter skyldner selv har krav på som kan være gjenstand for utleggstrekk.

En vurdering som i for stor grad er basert på konkret skjønn, kan dessuten skape betydelig usikkerhet og føre til ulik praksis, noe som langt på vei også er erkjent av Høyesterett. I Rt.2014.672, jf. forrige punkt, uttaler retten at:

[I] mangel av andre holdepunkter legger jeg til grunn at loven legger opp til en ordning hvor en rekke momenter kan komme inn i vurderingen. Det kan innvendes at en slik

vurderingsnorm går ut over forutberegnelighet og likebehandling. Dette må imidlertid eventuelt motvirkes ved at det i rundskriv eller i forskrift inntas nærmere regler om hvordan skjønnet skal utøves.

Departementet antar etter dette at det er behov for en viss regulering på dette området.

Dersom kun skyldneren har inntekter, har denne rett til å dekke alle nødvendige utgifter innenfor rammene av det som med rimelighet trengs før det blir tale om utdeling av overskudd til kreditorene. Dette gjelder både for ektefeller og samboere, jf. gol. § 4-3. Livsoppholdsforskriften inneholder en egen sats som danner utgangspunkt for omfanget av slik forsørgelse. Dersom skyldneren har høyest inntekter, kan det likevel oppstå spørsmål om denne også kan dekke en forholdsmessig større andel av husholdets utgifter. I slike tilfeller kan en skjev fordeling av utgiftene altså føre til at det blir mindre dekning til kreditorene. For forsørgelse av ektefelle/samboer er det som nevnt fastsatt satser, men det kan reises spørsmål om skyldneren i slike tilfeller kan kreve å få dekke en større andel av boligutgiftene og utgiftene til forsørgelse av barn. Dette ble resultatet i LB-1997-1395. Saken gjaldt samboere, slik at det forelå forsørgelsesplikt bare overfor barna.

Dersom skyldneren har minst inntekter i forhold til ektefelle/samboer, oppstår spørsmålet om å trekke inn samlivspartnerens inntekt. Som nevnt foran, er det antatt at dette kan gjøres i stor utstrekning.

Departementet tar utgangspunkt i at det ved fastsettelse av dividende i en gjeldsordningssak kan tas hensyn til ektefelle eller samboers inntekter, samt at det må være et betydelig innslag av skjønn ved denne vurderingen. Hovedspørsmålene er dermed i hvilken utstrekning dette kan gjøres, og om det trengs noen rettslige føringer for skjønnet for blant annet å bidra til bedre forutsigbarhet og mer enhetlig praksis. Slike føringer kan inntas i lov eller forskrift, men departementet antar at forskriftsformen er best egnet for regler av denne typen. Nedenfor drøftes noen mulige alternativer for en slik regulering.

I enkelte tilfeller hvor ektefelle/samboers inntekt har vært stor nok til å forsørge hele familien, har hele skyldnerens inntekt blitt ansett som overskudd som skal tilfalle kreditorene. Skyldneren mister i slike tilfeller altså helt muligheten til å bidra til familiens forsørgelse. Som også berørt av Høyesteretts ankeutvalg i Rt.2020.393 U, kan det stilles spørsmål ved en slik praksis sett i forhold til lønnstakeres vern av krav på lønn. Det er videre uttalt i Innst. O. nr. 45 (1974–1975) side 4 at adgangen til utleggstrekk i lønn "innebærer en innskrenking i det vern lønnstakere har hatt for sine krav på lønn" og at hjemmelen derfor "bør brukes med varsomhet". Det kan reises spørsmål om inndragning av hele inntekten er i samsvar dette og om det derfor bør være noen begrensninger i hvor stor del av skyldnerens inntekt som bør gå til kreditorene i slike tilfeller. Kreditorene kan heller ikke ha noen berettiget forventning om at gjeld skal betjenes av skyldners ektefelle eller samboer.

En begrensning kan for eksempel tenkes satt til 60 prosent, alternativt til 2/3 av skyldnerens disponible inntekt. En person med kr 40 000 i brutto månedslønn og et skattetrekk på kr 10 000, vil da altså være sikret å få beholde kr 12 000, alternativt kr 10 000 pr mnd. Et mulig alternativ til en begrensning som nevnt, kan være at skyldner gis

adgang til å beholde tilstrekkelig til eget livsopphold etter livsoppholdsforskriftens satser, samt å yte et rimelig bidrag til dekning av boutgifter. Etter dette alternativet vil en skyldner altså som et minimum (etter gjeldende satser) kunne beholde kr 7 611 + andel boutgifter. Denne andelen kan for eksempel settes til det som er en halvpart av en rimelig boutgift i det aktuelle området, med mindre de reelle boutgiftene tilsier et lavere beløp.

Dersom partnerens mulighet til å bidra til husholdets utgifter blir sterkt redusert på grunn av gjeldsordning eller utleggstrekk, vil det kunne skape problemer for dekningen av egne utgifter, og ikke minst – betjening av egen gjeld. Et annet spørsmål er derfor i hvilken grad det skal legges vekt på interessene til skyldners ektefelle eller samboer ved vurderingen av i hvor stor utstrekning vedkommendes inntekter kan trekkes inn.

Departementet ser det som klart at ektefellen eller samboerens gjeldsforpliktelser er relevante ved vurderingen. Departementet antar at det lett kan virke urimelig dersom skyldnerens kreditorer i realiteten gis prioritet foran ektefellens. Dette må både gjelde forpliktelser som er nødvendig for driften av husholdet, og vedkommendes særgjeld. Det kan imidlertid ikke legges til grunn at all gjeld vedkommende måtte ha skal komme til fradrag. Men dersom gjelden eksempelvis er relatert til en bil som ektefellen trenger i sitt yrke, synes det klart at skyldnerens gjeldsbetjening ikke bør føre til at billånet må misligholdes. Det samme synes å måtte gjelde studielån. Dersom det er tale om annen gjeld, for eksempel forbruksgjeld, vil det lettere kunne hevdes at denne må vike for forsørgelse av skyldner.

Departementet antar at det er behov for å fastsette enkelte rettslige normer for vurderingen av de nevnte problemstillingene og ber om innspill på dette punkt.

10.4 Departementets forslag

Departementet utformer ikke noe konkret forslag til lov- eller forskriftstekst på dette området nå, men ber om høringsinstansenes syn på problemstillinger det er redegjort for over, herunder om:

1. Livsoppholdssatser og barnetillegg er på riktig nivå, og om det bør opprettes en fjerde aldersklasse for barn ("ungdomssats").
2. Det bør åpnes for avsetning til sparing av et mindre beløp f.eks. kr. 500 per måned for å møte uforutsette utgifter under gjeldsordningen, og ev. hvordan denne avsetningen skal skje i praksis.
3. Postene helse, strøm, oppvarming og transport bør holdes utenfor standardsatsen og fastsettes individuelt, og om dette bør gjelde både for gjeldsordninger og utleggssaker.
4. Livsoppholdssatsen for voksne bør inndeles i utgiftskomponenter i henhold til et særskilt utarbeidet budsjett som reguleres årlig sammen med livsoppholdssatsene.
5. Om utgiftsfordelingen mellom ektefeller/samboere ved gjeldsordning og utleggstrekk bør reguleres nærmere.
6. Om behandlingen av ekstra utbetalinger i juni og desember fungerer tilfredsstillende eller om dette bør reguleres, og i så fall på hvilken måte.

11 Solidargjeld og sameie i bolig

11.1 Gjeldende rett

I saker etter gjeldsordningsloven har skyldneren rett til å beholde en eiet bolig dersom visse vilkår er oppfylt. Da oppstår det spørsmål om hvordan boliggjelden skal behandles i forbindelse med gjeldsordningen. Loven bygger på en ordning hvor fordringer som er sikret med pant i boligen, skal betjenes med opprinnelig avtalt rente for den delen som ligger innenfor boligens "gjeldsordningsverdi". Dette er omsetningsverdien pluss ti prosent. Eventuelle pantefordringer utenfor denne verdien betraktes som dividendefordringer og blir slettet når ordningen er over. Også panteretten for denne delen blir avlyst. Løsningen med rentebetjening er valgt både for å frigjøre midler til usikrede kreditorer, samt unngå at skyldneren betaler ned på boliglån og derved opparbeider seg formue under gjeldsordningen. Tanken er også at skyldneren etter gjeldsordningen skal sitte igjen med et boliglån som omtrentlig tilsvarer boligens verdi. I tilfeller hvor skyldneren eier boligen alene og er eneansvarlig for boliglånet er denne ordningen enkel å praktisere.

I mange tilfeller har skyldneren tatt opp et felles boliglån sammen med ektefelle eller samboer. Låntakerne er da normalt solidarisk ansvarlige for hele gjelden. I de fleste slike tilfeller ligger også boligen i sameie mellom ektefellene/samboerne. Da gjeldsordningsloven ble utformet, var det liten oppmerksomhet omkring solidargjeld og sameie, og loven regulerer ikke uttrykkelig disse tilfellene. Dette har reist tvil hvordan solidargjeld skal behandles i forbindelse med gjeldsordning. Spørsmålet er behandlet en rekke ganger i domstolene, men avgjørelsene omkring dette har ikke vært entydige. Også Høyesterett har hatt sider av spørsmålet oppe til vurdering ved noen anledninger.⁵⁸ Det har også vært ulike oppfatninger i teorien om hvordan disse tilfellene skal behandles.⁵⁹

Dersom skyldneren eier boligen alene, har det ikke vært praksis å dele opp solidarfordringen. Kreditor har da sikkerhet for hele fordringen i en bolig som fullt ut tilhører skyldneren. Det er da ikke ansett som rimelig at halve solidarfordringen betraktes som usikret og slettes når gjeldsordningen er over.⁶⁰ Det har imidlertid blitt hevdet at fordringen burde deles opp når det gjelder rentebetjeningen for å hindre at det betales mer renter enn forutsatt. Dersom noe av fordringen ligger utenfor gjeldsordningsverdien, må denne behandles som andre uprioriterte fordringer og altså gis dividende dersom det er midler til det. Når gjeldsordningen er over, faller fordringen bort på gjeldsordningsskyldnerens hånd.

Mer vanlig er det at ektefeller eller samboere som er solidarskyldnere eier boligen sammen. De eier da vanligvis en halvpart hver, men også andre eierbrøker, for eksempel 70/30, kan forekomme. Den delen av boligen som den enkelte eier, kalles gjerne en ideell andel. Innbyrdes i forholdet kan gjeldsansvaret være et annet enn sameiebrøken. Den

⁵⁸ Se Rt-2013-1581, Rt-2012-48 og Rt-2009-735.

⁵⁹ Se Jon Lundes masteravhandling fra Universitetet i Oslo (2017) om temaet med videre henvisninger til domstolspraksis: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/55233/1/226.pdf>.

⁶⁰ Se eksempelvis Rt-2009-735.

sentrale problemstillingen i slike tilfeller dreier seg om hvordan solidarargjelden som hefter i boligen skal behandles – i praksis om den skal deles opp, eller om den skal trekkes inn i sin helhet på gjeldsordningsskyldnerens hånd, i tråd med tradisjonell lære om solidaransvar. Sistnevnte løsning medfører imidlertid at eventuelle etterstående panthavere i skyldnerens andel blir skjøvet ut og bare får eventuell dividendedekning. Samtidig vil det etter at gjeldsordningen er fullført, fremkomme "formue" i boligen i form av ledig låneprioritet, idet den etterstående panthaveren ikke lenger har sikkerhet for sitt krav. I en avdelingsavgjørelse fra 2013 kom Høyesterett til at gjeldsordningsskyldneren i et slikt tilfelle bare kunne trekke inn halvparten av solidarargjelden.⁶¹ Ektefellene var solidarisk ansvarlige for boliggjelden og eide hver en ideell halvpart av boligen. I samsvar med det alminnelige synet på behandling av solidarargjeld i insolvenssituasjoner hadde lagmannsretten lagt til grunn at hele lånet skulle tas i betraktning ved vurderingen av hvilken gjeld som skulle rentebetjenes under gjeldsordningen, og dermed bestå etter at gjeldsordningen var fullført. Dette var fordelaktig for boliglånbanken ved at det meste av boliglånet ble ansett som sikret, fikk rentebetjening under gjeldsordningen, og samtidig ble stående med pantesikring etter at ordningen var over. Etterstående panthavere ble skjøvet tilsvarende tilbake. Høyesterett mente at en slik løsning ikke ville gi et rimelig resultat, og kom til at bare halve solidarargjelden kunne trekkes inn ved vurderingen av hvilken gjeld som skulle betjenes med rente under gjeldsordningen.

11.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet antar at det av hensyn til klarhet og rettsenhet kan være behov for en regulering av spørsmålet om behandling av solidarargjeld i saker etter gjeldsordningsloven hvor skyldneren skal beholde eiet bolig.

I diskusjonen om sameie- og solidarargjeldstilfellene har en tilsynelatende vært mer opptatt av solidaransvaret enn av sameiesituasjonen. Etter departementets mening må det imidlertid være sameiesituasjonen og ikke solidaransvaret som er avgjørende for hvor stor del av pantekravet som skal rentebetjenes og bestå som pantesikret etter at gjeldsordningsperioden har løpt ut. Solidaransvaret har derimot betydning for hvordan kravet skal dividendebetjenes.

Departementet antar at det ikke er grunn til å foreslå noen egen regulering av tilfellene hvor boligen er gjeldsordningsskyldnerens eneie. Det skal i disse tilfellene ikke skje noen oppdeling av solidarargjelden. Gjeldsordningsskyldneren vil måtte betjene denne gjelden fullt ut innenfor gjeldsordningsverdien av boligen, slik gjeldsordningsloven § 4-8 første ledd bokstav a legger opp til. Når ordningen er over, vil øvrig gjeld slettes på gjeldsordningsskyldners hånd.

Når bare én av ektefellene eller samboerne skal ha gjeldsordning, er det bare panterett i gjeldsordningsskyldnerens ideelle andel som omfattes av gol. § 4-8 første ledd bokstav a. Den andre delen av solidarforpliktelsen, altså den som ligger utenfor

⁶¹ Rt-2013-1581.

gjeldsordningsverdien av gjeldsordningsskyldners andel, anses som uprioritert dividendefordring.

Det synes da rimelig at den andre delen av fordringen blir en uprioritert dividendefordring. Dette var forholdet i Rt-2013-1581. Resultatet i saken representerer etter departementets mening en rimelig avveining av interessene til partene som er involvert i en gjeldsordningssak, og vil foreslå en lovregel som ivaretar prinsippene avgjørelsen bygger på, jf. utkast til nytt tredje punktum i § 4-8 første ledd bokstav a første ledd. Løsningen fremstår også som mest rettferdig overfor eventuelle etterstående panthavere i gjeldsordningsskyldnerens ideelle andel. Når gjeldsordningen er over, vil gjeldsordningsskyldneren sitte igjen med et samlet lån på boligen tilsvarende gjeldsordningsverdien på sin ideelle andel. Den samlede panteheftelsen kan bestå både av opprinnelig boliglån og gjeld som blir sikret ved senere utlegg i den ideelle andelen.

Dersom begge ektefellene skal ha gjeldsordning, vil situasjonen få en litt annen karakter ved at også medskyldnerens betalingsforpliktelse blir direkte regulert av gjeldsordningslovens regler. Behandlingen av panteretten for gjeldsordningsskyldneren blir den samme. Dersom det pantesikrede boliglånet er på kr 4 millioner og gjeldsordningsverdien er på kr 3 millioner blir situasjonen eksempelvis slik:

Hver av gjeldsordningsskyldnerne rentebetjener kr 1,5 millioner, som tilsvarer verdien av den enkeltes andel (gjeldsordningsverdien). Samtidig betjenes kr 2,5 millioner med dividende. Dividendebetjeningen er en følge av solidaransvaret, altså at hver av partene har ansvaret for hele gjelden. Panthaver skal imidlertid aldri ha mer enn full dekning. Når gjeldsordningen er gjennomført, hefter panteretten fortsatt i hele boligen. Hver av partene blir altså økonomisk sett sittende igjen med heftelse på kr 1,5 million i hver sin andel. Den personlige heftelsen for den delen som ble dividendebetjent, faller bort i samsvar med regelen om hvordan "andre fordringer", altså slike som ligger utenfor gjeldsordningsverdien i bolig, skal behandles, se lovens § 4-8 første ledd bokstav a annet ledd.

En fordel med en slik regulering er at panteretten behandles på samme måte som ved eneeie, hvor kr 3 millioner ville ha blitt rentebetjent og stått igjen som pantekrav etter gjeldsordningen. Som følge av den foreslåtte reguleringen er det behov for egen bestemmelse om bortfall av panteheftelser som ikke lenger anses sikret, jf. forslag til nytt tredje punktum i § 7-2 første ledd.

11.3 Utkast til lovtekst

§ 4-8 første ledd bokstav a første ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Omfatter panteretten hele boligen mens skyldneren eier en ideell andel, behandles en tilsvarende andel av fordringen etter første og annet punktum.

Nåværende tredje punktum blir nytt fjerde punktum.

§ 7-2 første ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Ved pant i bolig som skyldneren eier en ideell andel av, bortfaller pantheftelsen i skyldnerens andel for den del av fordringen som faller bort etter § 4-8 første ledd bokstav a annet ledd.

Departementet er tilbøyelig til å anta at de foreslåtte bestemmelsene kan gjelde uavhengig av hvem som er medeiere sammen med gjeldsordningsskyldneren, uavhengig av om medeieren bor sammen med gjeldsordningsskyldner, uavhengig av om medeieren også får gjeldsordning, og uavhengig av i hvilken utstrekning det foreligger personlig ansvar for pantekravet. Et komplekst eksempel illustrerer problemstillingen:

Boligen som skal beholdes av skyldneren, eies 70% av skyldneren og 30% av en medeier. Boligen er stilt som realkausjon for en tredjeperson uten personlig ansvar for eierne. Pantekravet er 4 mill. kr. Gjeldsordningsverdien av boligen er 3 mill. kr.

I skyldnerens gjeldsordning blir 70% av 3 mill., dvs. 2,1 mill., rentebetjent. Siden skyldneren ikke har noe personlig ansvar, dividendebetjenes ingen del av pantekravet i gjeldsordningen.

Etter gjennomført gjeldsordningsperiode vil panteretten fortsatt hefte i hele boligen, men i skyldnerens andel er pantheftelsen begrenset til 2,1 mill. Tenker vi oss et etterfølgende tvangssalg, f.eks. fordi medeieren og tredjepersonen ikke klarer å betale noe, og at utbyttet blir 3,5 mill., blir fordelingen av utbyttet følgende: Panteretten hviler på hele boligen og panthaveren får de første 3 mill. 2,1 mill. anses tatt fra skyldnerens 70% og 0,9 mill. fra medeierens 30%. Panteretten i skyldnerens andel har bortfalt for det overstigende. Medeieren er ikke med i gjeldsordningen og panteretten i dennes 30% har ikke falt bort. I tillegg til 2,1 mill. får panthaveren derfor 30% av den siste 0,5 mill., dvs. 0,15 mill., totalt 2,25 mill. De resterende 0,35 mill. av utbyttet tilfaller skyldneren, eventuelt senere tilkommende panthavere i skyldnerens andel. (Forestiller en seg at skyldneren var eneeier, ville 0,5 mill. tilfalt skyldneren eller senere tilkommende panthavere uavhengig av forslaget her.) De resterende 1,75 mill. av fordringen fortsetter som personlig heftelse for tredjepersonen.

12 Innbetaling av dividende, betalingsplaner mv.

12.1 Innledning

En gjeldsordning skal inneholde en *betalingsplan* som viser hvordan skyldnerens eventuelle overskudd til kreditorene skal fordeles og betales. Betalingsplanen begynner å løpe når gjeldsordningen fastsettes, mens gjeldsordningsperioden regnes fra åpning av gjeldsforhandling.

Det er skyldners ansvar å følge opp betalingsplanen. I de fleste tilfeller betaler skyldneren direkte til kreditorene. Enkelte steder, bl.a. i Oslo, har det blitt opprettet en ordning med *betalingsformidling* via namsmannen, hvor skyldneren betaler til namsmannen som senere fordeler pengene til kreditorene.

I dette kapitlet vurderer departementet om namsmannen bør beslutte trekk i lønn og andre ytelser i gjeldsordningsperioden eller om det bør innføres en generell ordning med betalingsformidling via namsmannen. Hensikten med en slik ordning er å forenkle måten skyldnerens innbetaling skjer på, forebygge feil i innbetalingene og tilrettelegge for at mislighold kan oppdages på et så tidlig tidspunkt som mulig.

12.2 Gjeldende rett

Betalingsplanene kan utformes på flere måter, enten statisk (fast) eller dynamisk (flytende). Lovens hovedregel er *statiske betalingsplaner*, som innebærer at skyldneren skal betale et forhåndsbestemt beløp til kreditorene hver termin, jf. gjeldsordningsloven (gol.) § 4-2 tredje ledd. Planen er gjerne utformet slik at skyldneren under hele gjeldsordningsperioden ser hvilket beløp som månedlig skal betales til hver kreditor. I særlige tilfeller kan det også brukes en *dynamisk betalingsplan*, jf. gol. § 4-2 tredje ledd. Det betyr at skyldneren beholder et avtalt beløp til livsopphold og bolig mv. hver termin, og deretter fordeler et eventuelt overskudd på kreditorene. Skyldneren kan dermed måtte regne ut hvor mye hver kreditor skal få utbetalt hver måned. Siden det er komplisert å utføre disse beregningene, legger loven opp til at det skal spesielle grunner til for at denne typen betalingsplan velges. Det skal enten være ualminnelig varierende betalingsevne, for eksempel på grunn av sesongarbeid, eller det skal av andre grunner være særlig hensiktsmessig å benytte en dynamisk plan.

Namsmannen skal forsikre seg om at skyldneren har forstått hvordan gjeldsordningen skal gjennomføres, jf. gol. § 2-2. Det vil også si betalingsplanen. Ved dynamiske betalingsplaner har namsmannen en utvidet veiledningsplikt. Da skal namsmannen i tillegg sørge for nødvendig oppfølging og kontroll, jf. gol. § 2-2. Skyldner har en opplysningsplikt etter gol. § 6-4 og gjeldsordningsavtalen, som blant annet innebærer å varsle kreditorene hvis økonomien blir vesentlig forbedret.

I praksis varierer bruken av betalingsplaner. I Oslo, Bergen og Trondheim er det for eksempel mer vanlig å benytte dynamiske betalingsplaner. Det er skyldnerens ansvar å betale inn etter avtalt rutine til den kontoen namsfogden har opprettet. Skyldneren skal informeres om hvilken inntekt som kan beholdes, og at alt det overskytende må betales inn på dividendekontoen. Til hjelp med dette blir skyldneren utstyrt med et

kontrollskjema. Ligningsutskrift og kontrollskjema skal oversendes kreditorene. Namsfogden fordeler pengene på kontoen til kreditorene en gang i året. Skyldneren har et eget ansvar for å passe på utviklingen i egen økonomi og melde fra om eventuelle forbedringer.⁶² Bakgrunnen for løsningen i Oslo er blant annet ressurshensyn. Der det brukes dynamiske betalingsplaner, må det ikke igangsettes formelle endringssaker så lenge det bare skjer mindre endringer i skyldnerens økonomiske situasjon.

12.3 Mottatte innspill

Departementet har mottatt en rekke innspill til dette temaet på regjeringens hjemmeside. Departementet vil trekke fram noen av dem.

Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum skriver at mange av dagens skyldnere har et sterkt behov for en utvidet oppfølging gjennom gjeldsordningsperioden. De mener prosjektet "Gjennomført gjeldsordning" tyder på at aktiv oppfølging av skyldnere under gjeldsordning virker, og ikke minst at disse skyldnerne i stor grad ønsker og har et behov for en slik oppfølging. Et slikt omfattende oppfølgingssystem kan være avgjørende for gjeldsordningsinstituttets fremtidige suksess. Namsfogden viser også til at de har god kompetanse til å bistå skyldnere og andre involverte med faglige og praktiske spørsmål, samt løsninger knyttet til ordningen. De har derimot ikke ressurser til utstrakt aktiv oppfølging, slik som å kontrollere hvorvidt skyldner betaler riktig dividende, avholde jevnlig møter med skyldner underveis for å kartlegge eventuelle endringer. De mener videre at dagens ordning, hvor faste betalingsplaner er hovedregelen, og såkalt flytende avtaler er unntaket, bør endres. Det bør være opp til skyldner i samråd med namsmannen å velge hvilken avtaleform som passer best, og valget av avtaleform bør det ikke være nødvendig å begrunne ovenfor kreditorene. Utarbeidelse av avtalemaler med fokus på både et enkelt språk og en praktisk innretning best tilpasset skyldners behov, vil med dette bli enklere å gjennomføre. I forlengelsen av dette, og i mangel på en nasjonal betalingsentral for dividendeinnbetalinger i offentlige gjeldsordningssaker, bør flere skyldnere gis mulighet til å gjøre sine innbetalinger til en konto som namsmannen administrerer, slik de har god erfaring med. Dette slik at skyldner slipper å fordele beløpet på et stort antall kreditorer selv. De mener det også bør tillates at sikringstrekk etablert i forhandlingsperioden, kan fortsette å løpe i gjeldsordningsperioden. De viser til at det i så fall må innebære en lovendring siden loven nå overlater alt betalingsansvar til skyldner i det ordningen blir stadfestet eller vedtatt.

Namsfogden i Bergen mener namsmannens rolle ved råd og veiledning, bør være å gi et fast oppfølgingstilbud et visst antall ganger i løpet av avtaleperioden, samt en konkret vurdering ved henvendelser og begjæringer fra avtalens parter. Ut over dette bør namsmannens rolle som vakthund og regnskapsfører begrenses, noe som blant annet blir ivarettatt ved at namsmannen kan vedta enkle endringer. Slik situasjonen er i dag har namsmannen verken kompetanse eller kapasitet til å foreta en tettere oppfølging.

⁶² SIFO. "Endringssaker under press - Endringssaker ved Oslo namsfogdembete og byfogdembete i 2017". 2018. Kapittel 3.1.

Namsfogden i Bergen mener dynamiske betalingsplaner bør gjøres til ny hovedmal, samtidig som selve malen forenkles og kortes ned. De mener at dynamiske betalingsplaner er den ordningen som passer best til skyldners praktiske situasjon. I løpet av en fem-års avtaleperiode endrer skyldnerens situasjon seg "alltid", men livsopphold og aksepterte utgifter forblir de samme uavhengig av andre forhold. For kreditorer som etterlyser en betalingsplan er det ikke verre enn at det til enhver tids gjeldende månedsbudsjett ganget med periodens lengde oppfattes som en slik betalingsplan.

Namsfogden i Stavanger-Sandnes mener også at dynamiske betalingsplaner bør gjøres til normalen. Faste betalingsplaner bør kun brukes for de med uføretrygd og alderspensjon.

Skatteetaten ser at det brukes mange avtaler uten betalingsplaner, og i disse forutsetter de at namsmannen har oversikt over hvor mye skyldneren skulle betalt. Men i de fleste tilfeller har ikke namsmannen oversikt, slik det forutsettes at denne skal ha. Skatteetaten må da bruke mye tid selv på å prøve å regne ut hva de skulle hatt, noe som ofte er vanskelig da de ikke har oversikt over alle inntekter og utgifter skyldneren har hatt i perioden. De ser behov for en presisering av namsmannens ansvar slik at det gjør det lettere for kreditorene å sjekke om de har fått de de skal i avtaler uten betalingsplaner.

Kreditor erfarer at flere namsdistrikt har gått vekk fra hovedregelen om statiske betalingsplaner. De mener det er ønskelig at modellen med dynamiske betalingsplaner formaliseres. Det er spesielt viktig i en slik modell at kreditorene gis mulighet til å kontrollere at vilkårene etter gjeldsordningen løpende overholdes. *Kreditor* mener statiske betalingsplaner fortsatt vil være den beste måten hvor kreditorene fortløpende kan kontrollere at ordningen overholdes. I Oslo-modellen med årlig fordeling vil skyldner potensielt kunne misligholde sine betalingsforpliktelser i opptil ett år før kreditorene har anledning til å reagere på dette. Ved utformingen av en avtale med dynamiske betalingsplaner må det være en forutsetning at skyldner fyller ut og leverer et regnskap til kreditorene senest ved hver årlig fordeling av dividende, samt kopi av ligningen. Dette må sendes ut slik at det enkelt kan kontrolleres av kreditorene.

Lindorff mener at ved utforming av forslaget til en offentlig gjeldsordning bør det tas et aktivt valg om hvorvidt avtalen skal utformes med statisk eller dynamisk betalingsplan. I dag er det slik at de store byene (Oslo, Bergen og Trondheim) sammen med enkelte andre distrikter har standard utforming av avtalene der det legges opp til årlig fordeling av overskudd etter dynamisk modell. Andre steder er hovedregelen faste betalingsplaner.

Lindorff peker på at begge modeller har sine fordeler og ulemper. Den største fordel med dynamiske betalingsplaner er at skyldner skal fordele eventuelt overskudd utover godkjente avsetninger. Det innebærer at variasjoner i inntekten blir ivaretatt uten at det er nødvendig med endringsforslag. Denne formen for oppfølging har også et positivt læringsaspekt ved at skyldner selv må sette opp månedlige budsjetter. På den annen side krever en slik løsning gjerne mer av skyldner ved at overskuddet bygges opp over ett år før det fordeles. Videre vil det ta lenger tid før kreditorene får oversikt over eventuelle restanser ved mottak av skattemeldingen eller ved innlesning av skattedata fra kredittopplysningsbyråer. *Lindorff* foreslår at det i hvert enkelt tilfelle gjøres en vurdering av om skyldner skal fordele sitt overskudd etter den ene eller andre modellen.

Slik det er i dag, mener de, er det geografisk praksis som avgjør hvilken modell som foreslås, ikke skyldnerens økonomiske situasjon. Dersom skyldner har en fast og forutsigbar ytelse, for eksempel fra Nav eller lønnsinntekt, kan det være mest hensiktsmessig for skyldner å betale dividende med faste betalingsplaner. I mange tilfeller er imidlertid situasjonen den at skyldner har varierende inntekt i perioden. En dynamisk modell der skyldner får beholde et fast beløp av inntekten, og skal sette av månedlig overskudd til fordeling én gang i året, kan være mest hensiktsmessig ved lite forutsigbar inntekt. Økt bruk av dynamiske betalingsplaner vil kunne bidra til å redusere antall endringsforslag hos namsmannen da alt overskudd utover godkjente avsetninger skal fordeles.

12.4 Prosjektet "Gjennomført gjeldsordning"

Prosjektet "Gjennomført gjeldsordning" pågikk i Trondheim og Melhus i 2009 til 2011. Målsetningen med prosjektet var å sikre at flest mulig gjeldsordninger blir gjennomført på en tilfredsstillende måte. Prosjektgruppen mente at det kan være relevant å vurdere et sentralt fordelingsystem for dividendebetalingen. Med et slikt system kan det unngås at mislighold av gjeldsordningen pågår over lengre tid, slik at summen av manglende innbetalt dividende blir så stor at det ikke er mulig for skyldner å etterbetale utestående, noe som kan resultere i at gjeldsordningen blir opphevet.⁶³ Prosjektgruppen skriver:

Den vanligste årsaken til at gjeldsordninger blir opphevet er manglende innbetaling av avtalt dividende. Så lenge det ikke er noe fullgodt system som administrerer dividenden til kreditorene, må dette gjøres av den enkelte skyldner. Dette er utfordrende for veldig mange som gjennomfører en gjeldsordning med midler til fordeling. Skyldnerne i vår målgruppe har liten kontroll over egen økonomi og strever med denne administreringen. For disse vil det være hensiktsmessig å finne et system som strukturerer skyldnerens inntekter og utgifter, herunder avsetninger til dividende.

Forvaltningen av inntekt i regi av NAV og bankavtaler tar utgangspunkt i frivillige avtaler. Bankavtaler er en kontrakt som skyldner og veileder skriver under på. Prosjektet har hentet inspirasjon til begge disse styringsformene fra prosjektet "brukerstyrt gjeldsrådgivning". Bankavtalene har imidlertid blitt modifisert noe og tilpasset vår målgruppe. En annen løsning på styring av økonomi kan være hjelpeverge, [som] også er basert på frivillighet. Det er overformynderiet [som] tildeler hjelpeverge. Til dette formålet benyttes enten advokater, familie, bekjente eller andre personer som er villige til å ta på seg denne funksjonen. (...)

Både forvaltning av inntekt og hjelpevergeordningen er en sterk inngripen i skyldners økonomiske råderett og vil i noen tilfeller generere mer avlæring enn læring. Som nevnt tidligere vil det likevel være nødvendig å vurdere slike løsninger, dersom bankavtaler misligholdes eller av andre grunner ikke fungerer etter hensikten. (...)

Målet må hele tiden være at skyldner skal bli selvhjulpel når det gjelder økonomihåndtering. Styringsform av økonomien tilpasses individuelt ut i fra skyldnerens forutsetninger og egne ønsker. (...)

⁶³ Wenche Jensen Espeset og Arman Vestad. "Rapport hovedprosjekt: Gjennomført gjeldsordning." 2011. Side 22-23.

Hjelpeverge ble benyttet for en av deltakerne, forvaltning av inntekt for to deltagere og ulike former for bankavtaler ble opprettet for fire deltakere. Resten av gruppen hadde allerede tilfredsstillende systemer med enten tokonto, nettbankløsning eller de ønsket ikke noen form for økonomisk styring. (...) Enkelte av deltakerne ønsket å håndtere oppstart av gjeldsordningen sin på egen hånd, men det viste seg at dette ble en for stor utfordring for de som hadde dividende til fordeling.

12.5 Departementets vurderinger

12.5.1 Mulige tiltak for å begrense mislighold i gjeldsordningsaker

12.5.1.1 Innledning

Det er vanlig at gjeldsordningsskyldnere har om lag 25 krav, men det forekommer også opp mot 100 krav.⁶⁴ Hver måned skal skyldneren dermed håndtere en rekke betalinger, ofte med små beløp, i tillegg til å forvalte økonomien ellers. De som har dynamisk betalingsplan, må dessuten selv utføre nøyaktige utregninger av hvor mye som skal betales til kreditorene. Dette er ingen enkel oppgave, og mulighetene for feil er store. Departementet har derfor vurdert mulige løsninger som kan bidra til at innbetalingen kan skje på en enklere måte, slik at misligholdet i gjeldsordningssaker kan avdekkes tidligere og samtidig reduseres. Dette vil også kunne føre til færre endrings- og opphevelsessaker.

12.5.1.2 Betalingsordningen etter svensk rett

Sverige innførte i 2016 en ordning med betalingsformidling via Kronofogden. I forarbeidene understreker Justitiedepartementet viktigheten av at skyldnerens betaling kan skje på en enkel måte:⁶⁵

Hur betaling skal ske under en skuldsaneringsperiod påvirker i hög grad gäldärens förutsättningar att slutföra skuldsaneringen. Det är därför angeläget att bestämmelserna kring gäldenärens betalningar är utformade så att de inte i sig försämrar gäldenärens utsikter att bli sanerad från sine skulder. Ett så enkelt betalingsförfarande som möjligt är även betydelsefullt för att fler ska ta steget och ansöka om skuldsanering, i sammenheng måste också beaktas borgenärernas interesse av ett effektivt förarande som leder till så stor utdelning som möjligt.

Departementet er enig i disse synspunktene. Justitiedepartementet peker også på betydningen av at skyldneren selv skal forestå betalingene, men at dette ikke behøver å innebære at prosessen skal være komplisert:

Ett naturligt led i skuldsaneringens rehabiliterende funktion är att en gäldenär skal håndera sine betalningar. Samtidig är det inte rimligt att gäldenären, i den ofte ansträngda situation som han eller hon befinner sig, skal behöva lägga ned betydande möda för att ta reda på de uppgifter som krävs för att kunna följa en betalningsplan. Särskilt besvärligt är det för gäldenärer som har begränsad tillgång till internet och telefon. Betalningsplanernas komplicerade utformning kan dessutom förväntas drabba de gäldenärer som lider av dyslexi eller har svårigheter med att räkna eller hantera post och viktiga handlingar särskilt hård. I

⁶⁴ SIFO. "Endringssaker under press - Endringssaker ved Oslo namsfogdembete og byfogdembete i 2017". 2018. Kapittel 2.4.

⁶⁵ Justitiedepartementet. Prop. 2015/16:125 Skuldsanering – förbättrade möjligheter för överskuldsatta att starta om på nytt". 2016. Side 73.

praktiken innebær den nuvarande ordningen att det kan vara mycket svårare för en skuldsaneringsgäldenär att betala sine räkningar. Disse svårigheter påverker sannolikt antalet gäldenärer som ansöker om skuldsanering, men givetvis också det antal som klarer av att genomföra förfarandet.

Etter departementets vurdering vil både skyldnerne og kreditorene dra nytte av at innbetalingene forenkles.

Det synes særlig å være behov for at mislighold oppdages tidligere. Gjeldsordningen skal utformes slik at kreditorene ved hver betalingstermin så enkelt som mulig kan kontrollere at vilkårene etter gjeldsordningen løpende overholdes, jf. gol. § 4-2 tredje ledd. I praksis kan det likevel ta lang tid før kreditorene får avdekket mislighold.

Mislighold kan fremkomme på to måter. For det første ved at skyldner ikke betaler det avtalte beløp. Dette er lett å oppdage hvis noen undersøker.⁶⁶ For det andre ved at skyldner betaler som avtalt, men burde ha varslet og endret ordningen fordi inntekten har økt. Dette kan det ta lang tid å oppdage. I SIFO-rapport om endringssaker ved Oslo namsfogdembete og byfogdembete i 2017 ble det pekt på at dividendebetalingene bare gjøres en gang i året og at det kan ta lang tid før endringer i den økonomiske situasjonen eller mislighold fanges opp. Kreditorene vil for eksempel få dividende for hele år 2019 i januar 2020. De vil da kunne kontrollere om det avtalte beløp er innbetalt, men det er først når ligningstallene for 2019 er klare at de kan kontrollere om skyldneren har fått økt inntekt og burde ha varslet om endring av ordningen. For noen er ligningstallene først tilgjengelige i slutten av oktober påfølgende år. Dette betyr at misligholdet kan ha pågått i nærmere to år og således utgjøre et betydelig beløp dersom ligningstallene først er klare i slutten av oktober 2020. I mellomtiden kan skyldnerens situasjon også ha endret seg, og i noen tilfeller vil det ikke lenger være mulig for skyldner å kompensere for tilbakeholdt dividende på grunn av endringer i budsjettet.⁶⁷

12.5.1.3 Bør dividenden tvangsinnfordres?

For å forenkle skyldnerens innbetalinger og motvirke mislighold har departementet som ett av flere alternativer vurdert muligheten for at namsmannen kan beslutte trekk i lønn og andre ytelser i gjeldsordningsperioden.

Når det åpnes gjeldsforhandling, sikres skyldnerens inntekter ved et utleggstrekk i gjeldsforhandlingsperioden for senere utbetaling til kreditorene. Når gjeldsordningen trer i kraft, oppheves trekket, og skyldneren skal av eget tiltak betale i henhold til betalingsplanen. Et alternativ til slik "frivillig" innbetaling kan være at innbetalingen skjer gjennom et utleggstrekk som løper i hele gjeldsordningen. Dette vil i langt større grad sikre at innbetalingene kommer slik de skal, og dermed bidra til at flere gjeldsordninger blir gjennomført uten mislighold. Dersom det nedlegges utleggstrekk for dividenden, vil det også øke gjeldsordningens troverdighet, noe som kan føre til at det blir lettere for kreditorene å akseptere ordningen. På den annen side vil en slik tvungen innbetaling utfordre prinsippet om at en gjeldsordning skal være frivillig, og at den skal

⁶⁶ Med ordningen i Oslo vil kreditorene riktignok først få kjennskap til dette i opptil ett år senere.

⁶⁷ Se til eksempel Oslo Byfogdembetes kjennelse 19-170814GJE-OBYF/2, hvor opphevelse ikke ble begjært før gjeldsordningen var utløpt til tross for mislighold gjennom perioden.

bidra til læring og disiplinering av skyldnere som har skjøttet sin økonomi dårlig. Det er imidlertid mulig å tenke seg at dividendebetaling via utleggstrekk kan være frivillig å velge for skyldneren. Dessuten tyder forskning fra SIFO på at skyldneren har begrenset med læringseffekt av innbetalingen slik den gjøres i dag. Etter departementets vurdering bør det heller ses nærmere på om personlig oppfølging kan bedre læringseffekten i en gjeldsordning.

Et spørsmål er hvor ressurskrevende en løsning med trekk vil kunne bli for namsmannen. Trekket løper så lenge skyldneren er i en stabil inntektsituasjon, men det kan raskt oppstå et oppfølgingsbehov ved endringer i skyldnerens økonomi. For eksempel kan det oppstå spørsmål om hvem som er trekkpliktig, trekkets størrelse og endring av trekkmottaker. Med dagens digitale løsninger vil det kunne bli ressurskrevende å jevnlig måtte endre på de fastsatte trekkene for en gjeldsordning som løper over flere år.

Det fremmes ikke noe konkret forslag om denne løsningen, men høringsinstansene inviteres til å uttale seg om spørsmålet.

12.5.1.4 Innspill fra Skatteetaten

Departementet har vært i kontakt med Skatteetaten, som for tiden arbeider med et forprosjekt om modernisering av innkrevingsområdet. Basert på foreløpige vurderinger fra arbeid i dette forprosjektet antas det at en løsning med trekk vil være den mest effektive og samtidig i størst mulig overensstemmelse med konseptet det jobbes med i arbeidet med fremtidens innkreving. De har også vurdert at det er mulig å la skyldner oppleve en medvirkning og kontroll over økonomien/situasjonen, selv om betaling/trekk skjer via en namsmann.

Skatteetaten peker på at dette alternativ virker å ha et løsningsmønster som er lik det som drøftes i fremtidens innkreving for utleggstrekk. I så fall burde det være mulig å vurdere gjenbruk av et løsningsmønster hvor:

Formidling av trekket kan skje ved at arbeidsgiver "henter" trekkbeløpet på samme måte som for skattetrekk, med samme automatiske integrasjon med lønns- og regnskapssystemer. Arbeidsgiver får videre oppgitt ett "kontonummer" for innbetaling og pengene blir i etterkant fordelt til riktig kreditor av systemløsningen "på bakrommet". Arbeidsgiver får således ikke vite hva trekket gjelder, noe som vil være en styrking av personvernet.

Selvbetjeningsløsning for å inngi opplysninger eller klage på trekk bør inneholde liknende funksjonalitet. Det vil for gjeldsordning kunne bety å legge inn endringer eller hente endringer inn automatisk fra offentlige informasjonskilder knyttet til inntekt og husstandens sammensetning. Dette kan være tilpasset om gjeldsordningen er "dynamisk" eller "statisk", hvor skyldner får varsler om endret inntekt/annet i det ene tilfelle mens at dividende endres automatisk i den andre (når mulig).

Løsningen kan kombineres med en innsynsløsning. Skyldner får oversikt over kreditorene og sin situasjon løpende, med blant annet opprinnelig saldo og betalt dividende. Innsynsløsningen kan vise om skyldner er på etterskudd generelt eller til hvilken kreditor dette gjelder. Selve forslaget og avtalevilkårene kan også legges inn. En slik innsynsløsning kan lett bli en slags "Min gjeldsordning", og kan således være et verktøy for å oppnå kontroll over egen situasjon i en gjeldsordningsperiode. Varslingsfunksjonalitet kan også

legges inn, slik som å få en SMS eller lignende dersom betalt dividende ikke samsvarer med avtalen. Andre tjenester er også mulig når man har en plattform, som å "tilgjengeliggjøre ligning for kreditorer".

Trekk kan gjøres slik at det automatisk overføres på ny arbeidsgiver eller NAV uten at namsmannen må inn å legge ned et nytt. Ny beregning kan være aktuelt og vil kunne fremmes som endringsforslag. Løsningen for utleggstrekk er ikke slik at den kan beregne manglende dividende i overgangsperioden, det må i så fall utvikles særskilt.

Kreditorerne kan også få varsling når skyldner endrer innbetalingsplanen. Varslingen kan komme i form av et "endringsforslag" som viser endringer med begrunnelse. Forslaget kan gå innom namsmannen hvis nødvendig. Kreditorerne kan også bli varslet dersom skyldner ikke endrer forslaget på tross av inntektsendringer, men her antar vi at dette ikke er tillatt i dag.

(...) "Min gjeldsordning" kan også være en digital flate for å kommunisere og se kommunikasjon mellom partene og/eller namsmannen.

Etter departementets vurdering vil en digital løsning som Skatteetaten skisserer ha flere fordeler, ved siden av at innbetalingene skjer automatisk og mislighold unngås. Skyldneren vil få en god oversikt over egne opplysninger og dividendebetaling. Oversikt over kommunikasjonen vil også være nyttig. Dessuten vil gjenbruk av løsningsmønsteret for utleggssaker kunne gi reduserte utviklingskostnader.

Departementet vil fortsette dialogen med Skatteetaten om mulige fremtidige digitale løsninger.

Vi ber om innspill fra høringsinstansene om dette alternativet.

12.5.1.5 Betalingsformidling via namsmannen

Et mulig alternativ er å innføre en ordning med betalingsformidling via namsmannen. Med betalingsformidling menes at skyldneren regelmessig betaler inn til den som skal formidle dividenden, og at formidleren fordeler pengene til kreditorerne med korrekt dividende til faste tider, f.eks. årlig.

Ved siden av at skyldnerens innbetalinger forenkles, er de største fordelene at formidleren kan sørge for at fordelingen til kreditorerne blir korrekt, og det tidlig vil oppdages om det ikke kommer inn avtalt beløp på konto. Når avvik oppdages tidlig, vil det være lettere å avhjelpe med kompensasjon til kreditorerne og tettere oppfølging av skyldner. Forslaget bør imidlertid suppleres med tiltak overfor skyldneren for å sikre at økte inntekter e.l. fanges opp tidlig. Dette kan for eksempel gjøres ved at skyldner elektronisk bekrefter eller avkrefter dette hver termin. En ulempe med forslaget er at ordningen vil kreve etablering av nye tekniske løsninger og visse ressurser til vedlikehold.

Etter departementets vurdering ville det være fordelaktig å legge ansvaret for en eventuell betalingsformidling til namsmannen. Det vil ha en stor praktisk betydning for gjennomføringen av gjeldsordningen at namsmannen foretar seg noe dersom innbetalingene fra skyldneren uteblir. Forslaget vil dermed kunne bidra til at flere gjeldsordninger gjennomføres, og at skyldner blir ansvarliggjort ved å betale inn til betalingsformidlingen. Ulempen med forslaget er at namsmannen får en banklignende

funksjon. Dette kan ikke sies å ligge i kjernen av namsmannens samfunnsoppdrag.⁶⁸ Selv om ansvaret for betalingsformidlingen skulle blitt lagt til namsmannen, må det være skyldnerens ansvar å innbetale rett beløp. Namsmannen har ikke noe ansvar for at skyldneren betaler etter avtalen.

En forutsetning for å legge ansvaret til namsmannen er at det opprettes gode digitale løsninger. I dag er saksbehandlingssystemet SIAN lite digitalisert for fagområdet gjeldsordning. Alle opplysninger må manuelt innregistreres, herunder krav med tilhørende informasjon som for eksempel betalingsinformasjon. Kravsanmeldelser mangler ofte betalingsinformasjon, og dette må etterlyses av namsmannen eller skyldner.

En digital løsning må tilrettelegges for at skyldneren kan betale inn et forhåndsbestemt beløp regelmessig, og kontrollere automatisk at beløpet er riktig. Hvis beløpet ikke er riktig, må skyldneren, namsmannen og kreditorene automatisk få et varsel. Namsmannen bør også ta kontakt med skyldneren, f.eks. etter to måneders mislighold, for å spørre om personen har behov for bistand eller gi informasjon om oppfølgingstilbudet til Nav. Denne henvendelsen bør også kunne skje automatisk. Den digitale løsningen må videre kunne fordele riktig dividende til kreditorene hvert år.

Namsfogden i Oslo viser til at når namsmannen skal formidle betaling, så går det årlig med et betydelig antall timer til "vedlikehold" av opplysninger om kontonummer, KID, endringer hos kravshaver og referanser. Det er ofte slik at krav selges eller at kreditor bytter inkassoselskap. Departementet antar at det også ved en digital løsning som skissert over vil påløpe ressurser til slikt vedlikehold.

Departementet antar at løsningen med trekk i lønn og andre ytelser vil være den mest effektive. Det kan heller ikke utelukkes at ordningen med betalingsformidling via namsmannen vil kreve økte ressurser. Departementet er videre opptatt av at en ny løsning for innbetaling av dividende samsvarer med arbeidet som gjøres for en fremtidig innkreving.

Departementet går ved denne anledning derfor ikke inn for alternativet om en betalingsformidling via namsmannen.

12.5.1.6 Dynamiske betalingsplaner

Departementet er kjent med at dynamiske betalingsplaner opprinnelig ble utviklet for å begrense mengden av endringssaker hos namsmannen, altså hovedsakelig av hensyn til namsmannens arbeidsmengde. Det er imidlertid på det rene at denne typen avtaler gjør det vanskeligere for skyldnerne å administrere ordningen og å betale korrekt beløp. Dette gjelder særlig når skyldneren blir overlatt til seg selv i lang tid uten at det reageres på mislighold. Dynamiske ordninger gjør det også vanskeligere for kreditorene å kontrollere at riktig beløp blir betalt. Departementet ser behovet for å bruke dynamiske ordninger i saker med store bevegelser i skyldnerens økonomi, men synes det gir grunn til bekymring

⁶⁸ Høringsnotat "Organisering av den sivile rettspleie på grunnplanet" datert 18.04.2016: "Sammen med domstolsapparatet er namsmannsfunksjonen en del av en rettsorden som sikrer at individer, grupper og selskaper kan feste lit til at avtaler holdes. En velfungerende namsmannsfunksjon er svært viktig for å opprettholde betalingsmoralen i samfunnet og er dermed av stor betydning for kredittgivning og omsetning."

at enkelte namsmenn bruker slike ordninger nærmest konsekvent. Det kan derfor være grunn til å stramme inn på bruken av dynamiske ordninger. Departementet ber om høringsinstansenes syn på dette.

Departementet mener også at praksis er uheldig dersom det ikke reageres på manglende innbetalinger i løpet av året, og at skyldneren ikke anses å ha misligholdt ordningen hvis bare den samlede dividende er innbetalt ved årets slutt. Dette kan lett føre til at skyldneren skyver betalingen foran seg, og ikke har nok penger ved årets slutt til å oppfylle betalingsplikten. Det er utvilsomt en fordel at innbetaling av dividende korresponderer noenlunde med utbetaling av lønn eller andre ytelser. Det kan her vises til erfaringer som er gjort av Husbanken og Lånekassen, hvor misligholdet gikk markant ned etter overgang fra hhv. kvartalsvise og halvårlige betalingsterminer til månedlige.

12.6 Departementets forslag

Departementet ber om høringsinstansenes syn på følgende forslag:

1. Det strammes inn på bruken av dynamiske betalingsplaner. Slike betalingsplaner bør i større grad forbeholdes saker hvor statiske betalingsplaner er uegnet på grunn av at betalingsevnen varierer gjennom året.

13 Skyldnere med næringsgjeld

13.1 Innledning

Skyldnere med gjeld knyttet til næringsvirksomhet utgjør en relativt stor gruppe blant dem som søker om gjeldsordning. I en undersøkelse fra 2018 av endringssaker hos namsmannen i Oslo fant SIFO at den tredje viktigste økonomiske årsaken til å søke gjeldsordning var tap i næringsvirksomhet og konkurs. Omtrent 24 prosent av sakene hadde dette som årsak til.⁶⁹ Til sammenligning var tallet 40 prosent i en SIFO-undersøkelse fra 2004.⁷⁰

Departementet har tidligere vurdert om det bør fastsettes særlige regler i gjeldsordningsloven om avvikling av gjeld for næringsdrivende, slik at disse raskere kan få muligheten til å starte på nytt. Dette ble vurdert senest i 2012. Departementet mente da at det ikke var tilstrekkelig grunnlag for å gjøre endringer.⁷¹ I 2020 rammet utbruddet av Covid-19 næringsdrivende i Norge hardt. Dette har aktualisert behovet for en ny vurdering av spørsmålet.

13.2 Gjeldende rett

Gjeldsordningsloven omfatter i utgangspunktet ikke personer som har gjeld knyttet til næringsvirksomhet, jf. gol. § 1-2, men det er gjort to unntak fra dette. Det første unntaket gjelder opphørt næringsvirksomhet. Det andre gjelder når næringsgjelden utgjør en ubetydelig andel av totalgjelden. Gjeldsordningsloven § 1-2 første ledd første punktum lyder:

Loven gjelder for fysiske personer. Loven gjelder ikke for skyldnere som har gjeld knyttet til egen næringsvirksomhet med mindre:

- (a) næringsvirksomheten har opphørt og det til næringsvirksomheten ikke er knyttet uavklarte forhold som i vesentlig grad vil vanskeliggjøre gjennomføringen av en gjeldsforhandling, eller
- (b) den gjeld som er knyttet til næringsvirksomheten utgjør en forholdsvis ubetydelig del av skyldnerens samlede gjeld.

Bestemmelsen medfører at de aktive næringsdrivende, som må vurderes etter unntaket i bokstav b, i praksis faller utenfor gjeldsordningsloven. Det har sammenheng med at det for næringsdrivende med gjeldsproblemer bare sjelden forekommer at næringsgjelden er ubetydelig. Det andre unntaket i loven kommer oftere til anvendelse. Her gis tidligere personlige næringsdrivende, som har vært gjennom konkurs eller som har avviklet virksomheten på annen måte, samme mulighet til gjeldsordning som andre skyldnere. Loven inneholder ingen særregler om avvikling av næringsgjeld, verken når det gjelder

⁶⁹ SIFO. "Endringssaker under press - Endringssaker ved Oslo namsfogdembete og byfogdembete i 2017". 2018. Side 16.

⁷⁰ Prop. 155 L (2012-2013) Endringer i gjeldsordningsloven og dekningsloven mv.

⁷¹ Prop. 155 L (2012-2013) Endringer i gjeldsordningsloven og dekningsloven mv.

hva en gjeldsordning kan gå ut på eller gjeldsordningsperiodens lengde. I Sverige og Danmark er det innført egne regler om næringsdrivendes adgang til å få gjeldsordning. Slike regler fremgår på EU-nivå av rekonstruksjons- og insolvensdirektivet fra 2019. Dette direktivet anses ikke som EØS-relevant og Norge er derfor ikke forpliktet etter det.

13.3 Svensk og dansk rett

Frem til 1996 var næringsdrivende i Sverige generelt unntatt fra gjeldsordningsloven. I dag har Sverige en egen lov om gjeldsordning til næringsdrivende, lag (2016:676) om skuldsanering för företagare, i tillegg til den ordinære skuldsaneringslagen. Kronofogden skriver på sine hjemmesider at hensikten med loven er at folk skal våge å starte bedrifter. Hvis det ikke fungerer, skal man raskt få en gjeldsordning og komme på beina igjen, og kanskje starte en ny bedrift. Gjeldsordningsperioden for næringsdrivende er på tre år, jf. lovens § 36.

De som er, eller har vært, involvert i næringsvirksomhet kan velge om de vil søke ordinær gjeldsordning eller gjeldsordning for næringsdrivende. Det samme gjelder for nærstående til en næringsdrivende. Det er ikke noe formelt til hinder å drive næring mens man har gjeldsordning, så lenge man klarer å følge betalingsplanen.

Proessen med å få etablert en gjeldsordning for næringsdrivende skiller seg ikke mye fra den ordinære prosessen, men kravene til skyldneren er noe annerledes. Dette er beskrevet i lovens §§ 6 til 11. For skyldnere som fortsatt driver næringsvirksomhet er det påkrevd at foretaket går godt, og at skyldnerens gjeld ikke kommer fra den nåværende virksomheten.⁷² Hvis skyldneren tidligere har drevet næringsvirksomhet, er det krav om at en "huvudsaklig del" av gjelden har tilknytning til denne næringsvirksomheten. Ifølge Kronofogden må minst 70 prosent av den personlige gjelden komme fra næringsvirksomheten.⁷³ I tillegg er det krav om at skyldneren ikke har næringsforbud, at næringsvirksomheten drives eller har blitt drevet på seriøst vis, og at skyldneren klarer å betale minst en syvendedel av "prisbasbeloppet" hver tredje måned.⁷⁴ Det vurderes også om en gjeldsordning er rimelig med hensyn til skyldnerens personlige og økonomiske forhold. Her gjør Kronofogden samme vurdering som for en ordinær gjeldsordning, men de vurderer også på hvilken måte en gjeldsordning kan øke personens mulighet til å drive et foretak på nytt.

I Danmark kan næringsdrivende søke gjeldssanering etter konkursloven. Det ble innført egne regler om rekonstruksjon i 2011. Disse kom etter et ønske om å fremme videreføring av insolvente eller insolventtruede virksomheter, som man mente var levedyktig og hvor skyldneren burde kunne få fortsette aktivitetene.⁷⁵ Et forslag til rekonstruksjon kan innebære en mindre engangsutbetaling til kreditorene. Kreditorene kan godta forslaget fordi de ser at dette er bedre enn ingenting. Retten kan bare nekte rekonstruksjon hvis et

⁷² Kronofogden.se/skuldsanering.

⁷³ Kronofogden.se/skuldsanering.

⁷⁴ Prisbasbeloppet utgjør 48 300 svenske kroner i 2020.

⁷⁵ Arbeidsgruppe nedsatt av Domstolsadministrasjonen. "Saker etter tvangsfullbyrdelsesloven og gjeldsordningsloven i førsteinstans - Vurdering av regelverk, saksflyt og organisering". 2017. Side 10.

nødvendig antall kreditorer, som representerer en viss andel av gjelden, protesterer. Skyldner blir fri fra gjelden umiddelbart, i motsetning til skyldnere med en normal gjeldsordningsperiode som vanligvis varer 5 år.⁷⁶

13.4 Tidligere vurderinger

Da gjeldsordningsloven ble utarbeidet på begynnelsen av 1990-tallet var det stort sett enighet om at loven som hovedregel ikke burde omfatte næringsdrivende. Dette ble blant annet begrunnet med at "gjeldsordningsloven ikke skal brukes til å opprettholde eller sanere ulønnsom næring", og at "det er viktig at gjeldsordningsloven ikke uthuler det ansvaret som personlig næringsdrivende har, blant annet overfor sine leverandører og sine kunder". Det ble også bemerket at det foreligger andre ordninger for næringsdrivende (man tenkte her på reglene om gjeldsforhandling etter konkursloven), og at namsmennene normalt ikke vil ha forutsetninger for å behandle saker hvor næringsdrift er involvert. Det ble også vist til at næringsdrivende som etter konkurs blir sittende igjen med restgjeld kunne søke om gjeldsordning på linje med andre etter at virksomheten er avsluttet. Det ble ikke fastsatt noen særordninger for næringsdrivende angående gjeldsordningsperiodens lengde.

Da gjeldsordningsloven ble revidert i 2002 ble forholdet til næringsdrivende ikke tatt opp til særskilt vurdering.

Konkursrådet foreslo høsten 2005 at en rekke spørsmål angående gjeldsordningslovens forhold til næringsdrivende skulle utredes. Konkursrådet ønsket blant annet vurdert om gjeldsordningsloven i større grad burde omfatte næringsgjeld, og om gjeldsordning burde samordnes med konkursbehandling av privatpersoners bo. Departementet fant ikke tilstrekkelig grunn til å gå videre med noen av forslagene.

Også under revisjonen i 2012 konkluderte departementet med at det ikke var tilstrekkelig grunnlag for å innføre særregler for tidligere næringsdrivende i gjeldsordningsloven, herunder å åpne for at gjeldsordningsperioden skulle kunne kortes ned i særlig grad for denne gruppen.

Departementets vurdering i Prop. 155 L (2012-2013) var:

Departementet vil vise til at næringsdrivende lett kan komme i en vanskelig situasjon etter en konkurs eller annen avvikling av virksomheten. Retten til offentlige stønader kan være redusert og mange har liten annen yrkeserfaring med derav følgende vanskeligheter på det ordinære arbeidsmarkedet. For mange fremstår derfor ny næringsvirksomhet som det eneste alternativet. Dersom dette ikke lar seg gjennomføre risikerer enda flere å ende opp i trykkesystemet eller i et dårlig avlønnet arbeid utenfor sitt erfaringsområde.

En gjeldsordning er i prinsippet ikke til hinder for at næringsvirksomheten videreføres eller igangsettes på ny, men i praksis vil dette kunne være vanskelig. En skyldner vil blant annet normalt være utestengt fra alle typer kredittytelser under en gjeldsordning. I noen bransjer stilles det også krav om at den næringsdrivende skal være solvent. En gjeldsordning over fem år for denne gruppen oppleves derfor i mange tilfeller som en unødig venteperiode for

å komme tilbake i inntektsbringende virksomhet. Det beste inntekspotensialet for mange av disse personene ligger i fortsatt næringsdrift. I mange tilfeller er den næringsdrivende heller ikke noe å bebreide for at virksomheten måtte avvikles. Problemene kan for eksempel skyldes nedgangstider, endrede rammebetingelser eller rene helsemessige forhold. Det kan synes urimelig at den som har drevet en i utgangspunktet sunn virksomhet, men som uforskyldt har måttet avvikle med tap, må vente i fem år eller mer for å kunne starte opp på nytt. I slike tilfeller vil en raskere avvikling av gjelden neppe være anstøtelig i forhold til andre skyldnere eller samfunnet for øvrig.

Mot dette kan det hevdes at næringsdrivende som har mislykkes ikke bør få anledning til umiddelbar gjeldssanering for så etter kort tid å kunne starte på nytt igjen med nye lån og kreditter. Dersom den havarerte virksomheten var tapsbringende, vil det være en viss sannsynlighet for at også den neste vil bli det. Det vil dessuten kunne bli fristende å spekulere i gjeldsordning for personlige næringsdrivende dersom gjelden kan slettes med en gang etter en avvikling. Det kan også innvendes at det ikke er urimelig at en personlig næringsdrivende som går konkurs eller liknende tar seg vanlig arbeid en periode, og betaler mest mulig på gjelden, for etter en tid å kunne forsøke seg som næringsdrivende igjen. Det må dessuten tas hensyn til vedkommendes kreditorer. Disse kan ha gitt lån og kreditt eller levert varer i tillit til at den næringsdrivende hadde et personlig ansvar for gjelden. Det vil da kunne virke urimelig at skyldneren kan få slettet gjelden på samme måte som et aksjeselskap. Et regelverk som tillater umiddelbar gjeldssletting for personlige næringsdrivende, kan derfor tenkes å vanskeliggjøre både finansiering og leverandørkreditt til denne gruppen.

Departementet fant etter dette ikke tilstrekkelig grunnlag for å foreslå særlige regler for tidligere næringsdrivende i gjeldsordningsloven, og fastholdt konklusjonen fra høringsnotatet.

13.5 Mottatte innspill

Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum viser til at gjeldsordningsloven i dag hindrer aktive næringsdrivende med en betydelig andel næringsgjeld (over 10 prosent av samlet gjeldsmasse) fra å kunne oppnå gjeldsordning. Hensikten med bestemmelsen er blant annet å forhindre at ikke levedyktige næringer skal kunne fortsette drift under en gjeldsordning. Skyldner vil i så fall risikere å ikke oppnå orden på økonomien og en gjeldsordning vil være bortkastet. Konkurrans hensyn gjør seg også gjeldende.

Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum har imidlertid erfart en uheldig virkning av dette. De har sett at det er mange årsaker til at skyldners næringsdrift ikke har vært bærekraftig, men at dette har endret seg og at driften i foretaket på søknadstidspunktet igjen er sunn og inntektsbringende, samt at fremtidsprognosene synes positive. Næringsvirksomheten kan i tillegg være den eneste og/eller beste kilden til inntekter, og følgelig til dekning av skyldners gjeld. De mener derfor at gjeldsordning bør kunne oppnås i enkelte tilfeller der hvor skyldner er aktiv næringsdrivende med næringsgjeld tilknyttet driften, og som utgjør en mer betydelig del av samlet gjeldsmasse.

Konkursrådet mener at EU-direktivet om rekonstruksjon, insolvensbehandling og gjeldssanering (2019/1023) kan ha betydning for revisjonen av gjeldsordningsloven. Konkursrådet har et pågående prosjekt om de personlige konkursene. Ifølge tall fra Konkursregisteret skjer det ca. 1 500 personlige konkurser årlig, hvorav mesteparten av

disse konkursene knytter seg til næringsgjeld som er oppstått i et enkeltpersonsforetak. Per i dag er det en forutsetning for å få gjeldsordning for næringsgjeld at virksomheten er opphørt. En gjeldsforhandling etter konkursloven er kostnadskreven og tar tid, slik at gjeldsforhandling etter konkursloven i liten grad er et alternativ for små næringsdrivende. Det er særlig på denne bakgrunn at Konkursrådet stiller spørsmålet om man nå tilfredsstillende EU-direktivet artikkel 19 om at det skal være mulig for entreprenører å få en effektiv gjeldsordning. I dag er det ikke uvanlig at små næringsdrivende som går konkurs fortsetter å drive etter konkurs, uten å ha fått en gjeldsordning med sine kreditorer. Konkursrådet mener det gode grunner for å åpne opp for at næringsgjeld kan behandles i en gjeldsordning uten at næringsvirksomheten må opphøre. Dette krever en endring i gol. § 1-2. Etter deres syn er det hensiktsmessig å la gjeldsordningsloven omfatte næringsgjeld, slik at disse skyldnerne kan komme ut av det økonomiske uføret de har havnet i og fortsette sin virksomhet. I tillegg bør det vurderes å kunne sette et krav om at skyldner må ha regnskapsfører etter en gjeldsordning. Et mulig tiltak kunne ha vært å gi støtte til å betale en regnskapsfører til skyldneren for en periode. Alternativt kan det også stilles krav om at skyldner må delta på kurs i å føre regnskap.

Konkursrådet mener også det bør legges til rette for et bedre samspill mellom konkursloven og gjeldsordningsloven. Etter gol. § 1-2 andre ledd vil en konkursåpning sperre for åpning av en gjeldsordning. I konkursloven kan skyldneren – når en kreditor har begjært konkurs – stanse konkursen ved isteden å få åpnet gjeldsforhandlinger etter konkursloven, jf. konkursloven § 16 første ledd. Også etter at konkurs er åpnet kan skyldneren etter konkursloven § 123 fremsette forslag om en tvangsakkord. Etter konkursloven § 124 er det retten som tar stilling til om forslaget skal tas under behandling. Som nevnt ovenfor er gjeldsforhandlinger etter konkursloven kostbart, og derfor lite brukt for privatpersoner. I dag er det nesten ingen privatpersoner som går igjennom en gjeldsforhandling eller tvangsakkord etter konkursloven. Konkursrådet mener derfor at det bør vurderes om en begjæring om gjeldsordning skal kunne hindre åpning av konkurs. Dette vil da måtte besluttes av den domstol som behandler konkursåpningen. På samme måte bør det også vurderes om det skal være mulig å åpne gjeldsordning under konkurs. En slik ordning vil kunne medføre at flere personer vil kunne få løst sine gjeldsproblemer. Det nevnes i denne forbindelse at det erfaringsmessig er lite å dele ut i private konkurser. Konkursrådet ser også for seg at bostyrer i fremtiden kan ha en mer aktiv og rådgivende funksjon i private boer. Det bør vurderes om å etablere en plikt for bostyrer til å gi råd til skyldner om å komme inn under en gjeldsordning, enten under konkurs, eller etter konkurs i forbindelse med at bobehandlingen avsluttes. Tiltaket vil ikke være noe særlig kostnadskreven for staten i og med at bostyrer har god oversikt over skyldnerens økonomi, samt at bostyrer har kompetanse til å håndtere formaliteter.

13.6 Departementets vurderinger og forslag

Etter gjeldende rett kan en person søke gjeldsordning hvis vedkommende har drevet næringsvirksomhet, men denne er avsluttet og det ikke foreligger noen uavklarte forhold. Aktive næringsdrivende faller dermed ofte utenfor vilkårene. Disse må normalt avslutte

næringen dersom de ønsker gjeldsordning. En konkurs kan ha mange årsaker, og er i flere tilfeller ikke ensbetydende med at virksomheten som sådan ikke er lønnsom. For eksempel ble mange bedrifter hardt rammet som følge av utbrudd av Covid-19. Enkelte har blitt pålagt å holde stengt. Stortinget vedtok en midlertidig lov om rekonstruksjon for å avhjelpe økonomiske problemer som følge av utbrudd av Covid-19, som erstattet reglene om gjeldsforhandlinger i konkursloven. Rekonstruksjon innebærer at et foretak eller selskap kan få ryddet opp i sine gjeldsproblemer uten å gå konkurs. Reglene vil gi utsatte bedrifter flere virkemidler i forhandlinger med kreditorene enn hva man har etter reglene om gjeldsforhandling i konkurslovens første del. Det kan være gode grunner til å se nærmere på om den relativt strenge avgrensingen mot aktive næringsdrivende bør opprettholdes, og om det eventuelt bør innføres egne regler som medfører at en virksomhet kan drives videre samtidig som det etableres en ordning for gjelden. Dette vil imidlertid utgjøre en stor reform som det ikke er lagt opp til ved denne revisjonen. Departementet vil følge med på utviklingen og vurdere et mulig fremtidig behov for dette. Det bemerkes også at forslaget om å i større utstrekning tillate avslutning av en gjeldsordning ved innbetaling av kontantbeløp, jf. kapittel 15 her, i særlig grad kan komme tidligere næringsdrivende til gode. Departementet vil likevel foreslå at det gis noen nærmere retningslinjer i loven for hva som kreves for at næringsvirksomheten skal anses som "opphørt", jf. gol. § 1-2 første ledd bokstav a. Dette kan bidra til større forutberegnelighet, og at det i enkelte tilfeller kan bli lettere å starte ny virksomhet etter avvikling.

Det bes også om høringsinstansenes syn på om tidligere næringsdrivende bør få en kortere gjeldsordningsperiode slik at de raskere kan komme i gang med ny næringsvirksomhet, for eksempel tre år. Departementet vil vise til at næringsdrivende lett kan komme i en vanskelig situasjon etter en konkurs eller annen avvikling av virksomheten. Retten til offentlige stønader kan være redusert og mange har liten annen yrkeserfaring med derav følgende vanskeligheter på det ordinære arbeidsmarkedet. For mange fremstår derfor ny næringsvirksomhet som det eneste alternativet. I noen bransjer stilles det også krav om at den næringsdrivende skal være solvent. En gjeldsordning over fem år for denne gruppen oppleves derfor i mange tilfeller som en unødig venteperiode for å komme tilbake i inntektsbringende virksomhet. Det beste inntekspotensialet for mange av disse personene ligger i fortsatt næringsdrift. I mange tilfeller er den næringsdrivende heller ikke noe å bebreide for at virksomheten måtte avvikles. Problemene kan for eksempel skyldes nedgangstider, jf. problemene som koronaepidemien har skapt. Det kan synes urimelig at den som har drevet en i utgangspunktet sunn virksomhet, men som uforskyldt har måttet avvikle med tap, må vente i fem år eller mer for å kunne starte opp på nytt. I slike tilfeller vil en raskere avvikling av gjelden neppe bli oppfattet som anstøtelig.

14 Gjeldsordningsperiodens lengde

14.1 Gjeldende rett

Reglene om gjeldsordningsperiodens lengde finnes i gjeldsordningsloven (gol.) §§ 4-2 og 5-2. Ved frivillige gjeldsordninger skal perioden "normalt" være på fem år, mens den ved tvungen ordning skal være på fem år med mindre det foreligger "tungtveiende grunner" til å stadfeste en annen periode. Perioden kan settes til maksimum ti år, men det må foreligge "helt særegne grunner" dersom den skal overstige åtte år.

Loven inneholder også retningslinjer som skal tas i betraktning dersom det er tale om å fravike hovedregelen om fem år. Disse fremgår av gol. § 5-2. Listen er ikke uttømmende. Dersom det er aktuelt å fastsette en kortere periode, skal det blant annet tillegges vekt om skyldneren utsettes for ekstraordinære belastninger eller oppofrelser ved en gjeldsordning, om problemene skyldes kausjonsforpliktelser og om skyldneren eventuelt har oppfylt en tidligere utenrettslig gjeldsordning. Tilsvarende finnes en liste over omstendigheter som kan føre til en lengre periode enn fem år. Det skal ved denne vurderingen legges vekt på blant annet om skyldneren har studielån eller prioritert gjeld av betydning.

Lovens § 5-2 første til tredje ledd lyder:

§ 5-2. Særlige regler om innholdet av en tvungen gjeldsordning

En tvungen gjeldsordning skal oppfylle §§ 4-2 til 4-10. En gjeldsordningsperiode skal være på fem år. Dersom det foreligger tungtveiende grunner, kan en gjeldsordning med en annen gjeldsordningsperiode stadfestes. En gjeldsordning med en gjeldsordningsperiode på mer enn åtte år kan bare stadfestes i helt særegne tilfeller. Perioden kan ikke overstige ti år. Gjeldsordningsperiodens lengde skal regnes fra åpningen av gjeldsforhandlingene.

Ved vurderingen av om en gjeldsordning med en kortere gjeldsordningsperiode enn fem år kan stadfestes, skal det blant annet legges vekt på om:

- a) det foreligger omstendigheter som må antas å ville lede til at en normal gjeldsordningsperiode medfører ekstraordinære belastninger eller uvanlig oppofrelse for skyldneren eller dennes husstand,
- b) kausjonsansvar utgjør en vesentlig del av skyldnerens gjeldsforpliktelser, eller
- c) skyldneren i lengre tid har oppfylt sine forpliktelser i henhold til en utenrettslig gjeldsordning.

Ved vurderingen av om en gjeldsordning med en lengre gjeldsordningsperiode enn fem år kan stadfestes, skal det blant annet legges vekt på om:

- a) skyldneren har studiegjeld av betydelig størrelse,
- b) skyldneren skal beholde en eiet bolig hvor pantesikrede fordringer i henhold til § 4-8 bokstav a er vesentlig mindre enn den verdi som er fastsatt etter § 4-7 første ledd,
- c) gjeldsordningen virker særlig urimelig overfor medforpliktete skyldnere, eller
- d) ikke ubetydelige deler av dividenden medgår til å dekke forpliktelser som nevnt i § 4-8 bokstav g eller h.

14.2 Tidligere vurderinger

I lovforslaget fra 1992, som ledet frem til gjeldsordningsloven, ble det fastslått at en gjeldsordningsperiode som hovedregel bør være på fem år. Det ble imidlertid presisert at dette kun skulle være en hovedregel, og at både kortere og lengre perioder kunne tenkes dersom det forelå "særlige grunner".⁷⁷ Departementet pekte på at spørsmålet måtte ses i lys av flere hensyn. På den ene side hensynet til skyldneren, som måtte få utsikt til en løsning på problemene i en ikke altfor fjern fremtid. På den annen side hensynet til kreditorene, som skal ha best mulig dekning for sine krav. Det ble videre nevnt en del forhold som skulle gis betydning ved vurderingen av gjeldsordningsperiodens lengde. Det måtte etter departementets mening legges vekt på hvor stram den foreslåtte gjeldsordningen var. Dersom forslaget innebar salg av bolig, bil og andre eiendeler, og skyldneren ble sittende igjen med en inntekt tilsvarende 85 prosent av minstepensjonen, ville det ikke være rimelig med perioder over fem år. Det skulle også legges vekt på sosiale forhold, herunder om det var barn inne i bildet. Men det ble samtidig fremholdt at en ordning hvor gjeld ble slettet burde være på minimum fem år. Dette var ment å ha en preventiv effekt for antall søknader. Endelig skulle gjeldens løpetid tillegges vekt. Lang løpetid, for eksempel femten år, var et forhold som talte for en lengre periode.

Da gjeldsordningsloven ble revidert i 2002, ble reglene om gjeldsordningsperiodens lengde viet stor oppmerksomhet. På bakgrunn av blant annet ulik praksis og en stor overvekt av lange gjeldsordningsperioder, ble femårsregelen da endret slik at den bare skulle kunne fravikes ved "tungtveiende grunner". Samtidig ble det utarbeidet lovfestede retningslinjer for utmålingen av gjeldsordningsperioden. Hensikten med dette var å bidra til at praksis ble mer i overensstemmelse med lovens regel.⁷⁸

14.3 Svensk, dansk og finsk rett

I Sverige er gjeldsordningsperioden på fem år med mindre vektige grunner («beaktansvärda skäl») tilsier at perioden bør være kortere, jf. skuldsaneringslagen § 34. Perioden kan ikke være lenger enn fem år. Denne regelen kom inn ved lovrevisjonen i 2006. Hvis gjeldsordningen blir endret, kan perioden likevel forlenges, men den kan aldri overstige syv år, jf. lovens § 52. For næringsdrivende er gjeldsordningen tre år.

I Danmark er det skifteretten som beslutter lengden på gjeldsordningsperioden. Den er typisk på fem år, men kan settes lenger eller kortere etter en konkret vurdering. Se konkursloven § 216 sjette ledd.⁷⁹

⁷⁷ Ot.prp.nr. 81 (1991-1992) Om lov om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner (gjeldsordningsloven).

⁷⁸ Ot.prp.nr. 99 (2001-2002) Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 99 om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner mv.

⁷⁹ Sø- og Handelsretten. "Gældssanering". 2020.

<https://www.domstol.dk/soeoghandelsretten/sagsbehandling-og-vejledninger/gaeldssanering/> hentet 08.10.2020.

Etter finsk rett er gjeldsordningsperioden normalt på tre år, jf. lag om skuldsanering för privatpersoner § 30. Perioden kan settes lenger, for eksempel hvis skyldnerne har fått beholde sin bolig. Maksimal lengde på en gjeldsordning er ti år.

14.4 Mottatte innspill

Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum mener gjeldsordningsperiodens lengde burde revurderes. Fra kreditorer mottar de ofte innsigelser til forslag med fem års gjeldsordningsperiode, spesielt dersom skyldner har mye forbruksgjeld eller skattegjeld. Det er ikke uvanlig at skyldner får en gjeldsordningsperiode på seks eller syv år. Mange skyldnere opplever at forpliktelsene i en gjeldsordning er tyngende; livsoppholdssatsene oppfattes som lave, budsjettet stramt og mulighetene til generell livsutfoldelse som svært begrenset. Skyldnere gir uttrykk for at det er vanskelig å leve i et gjeldsordningsregime over flere år. Dette blir enda mer belastende for de som må ha gjeldsordningsperioder over den normale lengden på fem år. Namsfogden mener at gjeldsordningsperioden i utgangspunktet ikke bør være på mer enn fem år, slik som i Sverige. Dette vil si at gjeldsordningsperioden ikke kan settes lenger, men den kan settes kortere i enkelte tilfeller. For eksempel bør det vurderes om gjeldsordningsperioden kan settes til 2-3 år der det ikke er utsikter til overskudd overhodet. Namsfogden foreslår også at dersom gjeldsordningen blir endret i løpet av gjeldsordningsperioden, for eksempel som følge av mislighold, kan den forlenges. I dag kan gjeldsordningsperioden være på maksimalt ti år. Dette er lenge, og slik de ser det, bør en maksimumsperiode etter endring av gjeldsordningen, være noe kortere enn dette, for eksempel 7 eller 8 år.

Gjeldsoffer-Alliansen mener gjeldsordningsperioden normalt bør være tre år. De viser til at Finland har innført en slik ordning.

Forbrukerrådet mener dagens praksis med en normalperiode på fem år er for lang. I tillegg til disse fem årene kommer ofte ventetid før namsmannen åpner gjeldsforhandlinger. Forbrukerrådet mener at u håndterbar gjeld må kunne slettes raskere, og at en periode på inntil to år bør være tilstrekkelig. Et alternativ kan også være den finske modellen med en normalperiode på tre år.

14.5 Departements vurderinger og forslag

Gjeldsordningsperioden utgjør en viktig del av balanseforholdet i gjeldsordningsloven. Grunntanken er at skyldneren, innenfor rammen av sine muligheter, skal yte noe tilbake for å oppnå det betydelige velferdsgodet en gjeldsordning innebærer. Motytelsen består i at skyldneren skal leve så sparsommelig som mulig i en begrenset periode, hvor mest mulig av gjelden skal tilbakebetales. I en gjeldsordning etableres dermed et bytteforhold mellom partene som både dem imellom og utad er ment å skulle fremstå som en rettferdig fordeling av goder og byrder. Hvor lang gjeldsordningsperioden skal være, blir dermed en avveining mellom kreditorenes og skyldnerens interesser. I Norge har man falt ned på fem år som et rimelig kompromiss mellom disse interessene. Dersom en skulle fjerne gjeldsordningsperioden, eller korte den vesentlig ned, ville dette, i alle fall formelt, skape ubalanse i bytteforholdet. Jo kortere gjeldsordning, jo mindre penger til kreditorene. I alle

fall i ordninger med økonomisk overskudd. En reduksjon av gjeldsordningsperioden må derfor ha en begrunnelse som gjør at balansen i loven likevel ikke forrykkes ut over det akseptable.

Argumentet om rettferdig fordeling av goder og byrder har imidlertid mindre betydning i de tilfeller hvor gjeldsordningen ikke gir noe overskudd til kreditorene. Dersom skyldneren ikke har, eller innenfor et normalt tidsrom til å få, midler ut over nødvendige leveomkostninger, vil en gjeldsordningsperiode uansett ikke bidra til at kreditorene får tilbakebetalt noe av sin gjeld. Antall skyldnere med gjeldsordning som ikke betaler noe til kreditorene er relativt høyt. Det økonomiske argumentet for å fastsette en gjeldsordningsperiode for skyldnere i denne gruppen, blir da at vedkommendes inntekter kan tenkes å bedre seg i fremtiden slik at ordningen kan omgjøres. Bedringer i skyldnerens økonomi kan skje som følge av en rekke ulike omstendigheter. En uføretrygdet person kan bli arbeidsfør, en arbeidsledig kan komme i arbeid, enslige kan inngå ekteskap og derved få reduserte utgifter osv. Også mer uforutsette forhold kan inntreffe, som arvefall eller lotterigevinster. Ved en kortere gjeldsordningsperiode, kan kreditorene tenkes å gå glipp av store beløp, selv om det ikke er noe til fordeling på det tidspunktet gjeldsordningen kommer i stand.

For skyldneren er det viktig å få en utsikt til løsning på problemene i en ikke altfor fjern fremtid. Særlig gjelder dette i visse situasjoner, for eksempel hvis skyldneren har alvorlig sykdom eller ansvar for små barn. Mange skyldnere har levd i en vanskelig økonomisk situasjon lenge før en gjeldsordning blir aktuell. Forskning viser at det kan ta flere år fra skyldner får betalingsproblemer til vedkommende søker gjeldsordning. I tillegg kommer tiden det tar å få etablert en gjeldsordning. Normalt har noen av kreditorene fått innbetalinger via utleggstrekk i mellomtiden, såfremt det er et økonomisk overskudd.

Det følger av gjeldsordningsloven at visse sosiale forhold er relevante i vurderingen av gjeldsordningslovens lengde. Etter lovens § 5-2 skal det blant annet legges vekt på om det foreligger omstendigheter som må antas å ville lede til at en normal gjeldsordningsperiode medfører ekstraordinære belastninger eller uvanlig oppofrelse for skyldneren eller dennes husstand. I forarbeidene ble det tenkt på tilfeller hvor sykdom, høy alder, uførhet eller andre spesielle forhold fører til at en gjeldsordning blir vesentlig mer tyngende enn i normaltillfellene. Praksis viser at sykdom ofte blir påberopt som argument for en kortere gjeldsordningsperiode. Det skal imidlertid ganske mye til før dette aksepteres. Det gjelder også ved fremlagt legeerklæring om gjeldsproblemene betydning for helsen. Lagmannsrettspraksis synes særlig å ha vært restriktiv.⁸⁰

Sverige myket opp sitt regelverk i revisjonen i 2006. Det ble innført en maks grense på fem år for gjeldsordningsperiodens lengde. I forarbeidene går det frem at regelverket ble praktisert slik at det i liten grad ble åpnet for gjeldsordningsperioder på mindre enn fem år. Noen eksempler på tilfeller hvor dette var gitt var at skyldner led av en livstruende sykdom eller var svært gammel. Etter Justitiedepartementet syn burde enkelte grupper få en kortere periode. Hvis gjeldsordningen blir for lang, vil det kunne motvirke lovens

⁸⁰ Egil Rokhaug. *Gjeldsordningsloven i teori og praksis*. 2015. Side 430.

rehabiliterende effekt og virke demotiverende på skyldner. Justitiedepartementet mente derfor at muligheten til å fastsette en lenger gjeldsordningsperiode enn fem år burde fjernes.

Departementet har forståelse for disse synspunktene. Samtidig er det gode grunner til å ikke stenge helt for lengre gjeldsordningsperioder. Det kan for eksempel være rimelig der skyldneren har en betydelig studiegjeld eller får beholde eiet bolig, eller for å kompensere for mislighold underveis i gjeldsordningsperioden. Departementet foreslår derfor at gjeldsordningsperioden normalt skal være fem år, men at kortere gjeldsordningsperioder skal benyttes i større utstrekning. Det bør legges større vekt på om normalperioden vil føre til ekstraordinære belastninger eller en unormal oppofrelse for skyldneren eller dennes familie, slik at det bør gis en kortere periode. Eksempelvis hvis skyldneren har små barn, alvorlig sykdom eller høy alder. Dette har vært lovgivers hensikt, men har i liten grad blitt fulgt opp i praksis.

Departementet er gjort kjent med at enkelte namsmenn har en betydelig ventetid på gjeldsordningssaker. Det kan ta opptil to år fra en søknad om gjeldsforhandling er levert, til namsmannen starter med saksbehandlingen. Dette er svært problematisk for skyldnerne som rammes. De vil kunne starte gjeldsordningen nærmere to år senere enn søkere i andre deler av landet, uten at dette kompenseres på noen måte. I mellomtiden sikres gjerne kreditorene gjennom trekk i lønn, trygd eller andre ytelser. Departementet har vurdert om det bør knyttes noen rettsvirkninger til lang ventetid hos namsmannen. Det er de samme hensynene som ligger bak regelen om at gjeldsordningsperioden skal løpe fra åpning av gjeldsforhandling; skyldneren skal ikke bli skadelidende dersom namsmannen bruker lang tid på gjeldsforhandlingene. Departementet foreslår derfor at det i vurderingen av gjeldsordningsperiodens lengde legges vekt på ventetid hos namsmannen, særlig hvis ventetiden har nådd ett år.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på følgende forslag:

1. Gjeldsordningsperioden skal normalt være fem år. Det skal imidlertid bli lettere å fastsette en kortere gjeldsordningsperiode, av sosiale hensyn.
2. **Alternativ til forslag 1:** Gjeldsordningsperioden kan ikke være lengre enn fem år. Dersom en gjeldsordning blir endret, kan gjeldsordningsperioden forlenges til syv år.

15 Oppgjør ved innbetaling av engangsbeløp

15.1 Innledning

Normalt går en gjeldsordning ut på at skyldneren lever etter bestemte satser i en periode på fem år og betaler et eventuelt overskudd til kreditorene. Vanligvis blir gjelden som gjenstår slettet etter de fem årene. En gjeldsordning kan også tenkes oppgjort ved at skyldneren betaler et engangsbeløp til kreditorene. Slike ordninger er relativt vanlige ved utenrettslige ordninger og forekommer også i forbindelse med innkreving av skatter og avgifter. Beløpet som skal innbetales kan fastsettes på ulike måter. Det kan for eksempel settes til summen av den dividende som en gjeldsordning ville ha gitt. Det kan også settes til en viss prosent av totalgjelden, for eksempel 10, 25 eller 50 prosent, eller det kan fastsettes fritt i forhold til det skyldneren makter å fremskaffe. Betalingen kan tenkes finansiert ved lån, forskudd på arv, gave fra familie eller lignende. Lån fra Husbanken (startlån) kan også være et alternativ.

Departementet har tidligere vurdert om det for gjeldsordninger etter loven bør være en større adgang til andre oppgjørsformer enn fem års dividendebetaling.⁸¹ Bakgrunnen har vært at antallet gjeldsordninger, hvor det ikke betales noe til kreditorene, har økt sterkt. Samtidig har undersøkelser vist at det er en grunnleggende endring i søkermassens sammensetning. En stor del av søkerne hadde problemer knyttet til helse, rus og økonomisk evne. Departementet fant i 2012 ikke grunn til å gå videre med forslagene.

15.2 Gjeldende rett

Gjeldsordningsloven (gol.) § 4-2 åpner for en rekke alternativer når det gjelder innholdet i en gjeldsordning. Ordningen kan innebære utsettelse med betaling av hele eller deler av gjelden, at kreditorene helt eller delvis skal gi avkall på renter og omkostninger, eller at gjelden skal falle bort helt eller delvis enten med en gang eller etter utløpet av gjeldsordningsperioden. Disse løsningene kan også kombineres.

Minst inngripende for kreditor vil alternativet om utsettelse med betaling av deler av gjelden være. En umiddelbar sletting av all gjeld vil gripe tyngst inn i kreditorenes interesser. Loven tar ikke uttrykkelig stilling til om en gjeldsordning også kan gå ut på andre oppgjørsformer, som innbetaling av engangsbeløp, nedbetaling i valgfritt tempo, kontantutbetaling en tid ut i ordningen osv. I de tilfeller slike ordninger har vært foreslått, har imidlertid domstolene vært restriktive. Det er diskutabelt om loven stenger for slike løsninger, idet alle disse vil være mindre inngripende overfor kreditorene enn alternativet om umiddelbar full gjeldssletting, noe loven uttrykkelig åpner for. Etter et "fra det mer til det mindre"-resonnement burde alle lempeligere løsninger dermed kunne foreslås. Det må

⁸¹ I noen tilfeller har skyldneren forsøkt å få gjeldsordningen avsluttet før utløpstiden ved å tilby kreditorene et kontantoppgjør *et stykke ut i gjeldsordningsperioden*. Dersom skyldneren lykkes med å få alle kreditorene med på en slik avtale, vil gjeldsordningen med det måtte anses avsluttet. Loven har ingen regler som regulerer det formelle omkring dette. Departementet har derfor foreslått en hjemmel som åpner for at gjeldsordningen kan avsluttes før tiden ved kontantoppgjør.

allikevel anses som klart at rettspraksis hittil ikke har villet akseptere ordninger helt uten gjeldsordningsperiode.⁸²

15.3 Tidligere vurderinger

Departementet foreslo i 2008 flere endringer for å gjøre oppgjøret av en gjeldsordning mer fleksibelt. Forlagene ble i hovedsak begrunnet med at det var behov for å gjøre gjeldsordningen lettere gjennomførbar for ressursvake skyldnere. Departementet gikk ikke videre med forslagene. Begrunnelsen fremgår av Prop. 155 L (2012-2013) s. 55-56:

Som alternativ til et betalingsprogram som strekker seg over mange år vil en slik ordning rent økonomisk sett normalt innebære klare fordeler for begge parter. Dersom skyldneren makter å finansiere beløpet ved for eksempel lån i en bank vil vedkommende i fremtiden bare ha én kreditor å forholde seg til. Dette vil forenkle gjennomføringen av ordningen betraktelig og redusere risikoen for mislighold med påfølgende tap for kreditor og opphevelse for skyldneren. Dette vil også kunne anspore skyldneren til ekstra innsats. Den største fordelen for skyldneren vil imidlertid være at denne ved en engangsutbetaling slipper å gå inn i en gjeldsordningsperiode, hvor vedkommende i en viss utstrekning vil være under kontroll fra kreditorene og myndighetene og risikerer å få gjeldsordningen opphevet dersom det gjøres feil. For skyldneren er «ulempen» med en slik ordning at et eventuelt inntektsbortfall som følge av sykdom, arbeidsledighet, samlivsbrudd ikke blir fanget opp. Skyldneren har allerede uten forbehold betalt inn et beløp til kreditorene, og dersom dette er finansiert ved et lån som må misligholdes, vil misligholdet kun gå ut over den nye kreditoren og skyldneren.

For kreditorenes del kan det være en fordel å slippe å administrere, ofte minimale, innbetalinger fra skyldneren i mange år. Dette krever ressurser og medfører kostnader. Samtidig elimineres risikoen for betalingsvikt hos skyldneren, noe som ikke sjelden vil forekomme i ordninger som går over mange år. På den annen side vil kreditorene miste retten til å kreve større utbetalinger dersom skyldnerens økonomiske situasjon bedrer seg. Dette er imidlertid normalt et «godt bytte» for kreditorene. Det er generelt langt større sannsynlighet for betalingsvikt enn for større inntektsøkninger mv. Erfaringene med gjeldsordningsloven viser at det skjer langt flere endringer av gjeldsordningen i skyldnerens favør, enn omvendt. I en undersøkelse fra SIFO gjaldt kun 6 av 78 tilfeldig utplukkede endringssaker forbedringer i skyldnerens økonomi. De øvrige gjaldt forverringer eller påstander om mislighold eller uredelighet.

Spørsmålet må imidlertid også vurderes opp mot samfunnsmessige interesser. I gjeldsordningsloven er samfunnshensynet bl.a. kommet til uttrykk ved at en gjeldsordning ikke må virke støtende samt at fordringer skal innfris så langt det er mulig. Spørsmålet er om en gjeldsordning som avvikles ved et kontantoppgjør lettere vil bli oppfattet som støtende. Det kan nok av enkelte oppfattes som at skyldneren slipper «billigere» fra det ved et kontantoppgjør enn ved en betalingsplan. Hvorvidt det er tilfelle, vil imidlertid ha sammenheng med skyldnerens økonomiske stilling, kreditorenes holdning, gjeldens tilblivelse, engangsbeløpets størrelse mv. Beløpet kan imidlertid stipuleres i forhold til skyldnerens inntekter og inntekspotensial, gjeldens størrelse mv.

Høringsinstansene har vært delt også i synet på dette spørsmålet. Det er en liten overvekt av instanser som er negative. De fleste av disse har begrunnet sitt syn med spekulasjonsfare og at engangsinnbetaling er en for enkel løsning. Inkassobyråforeningen frykter bl.a. at

⁸² Høyesteretts kjæremålsutvalgs kjennelse i Rt.1994.420.

konkursryttere skal kunne misbruke en slik ordning. Departementet finner å måtte legge vekt på de betydelige innvendinger som har kommet på dette punkt, og går ikke inn for å videreføre forslaget.

15.4 Departementets forslag

Departementet ber om høringsinstansenes syn på følgende alternative forslag:

1. En gjeldsordning kan gå ut på betaling av et engangsbeløp som endelig oppgjør. Beløpet skal minst tilsvare den samlede dividende skyldneren antas å kunne ha betalt i løpet av en periode på fem år.
2. En gjeldsordning kan gå ut på betaling av et engangsbeløp som endelig oppgjør. Beløpet skal minst tilsvare 25 prosent av skyldnerens samlede gjeld.
3. Dersom det må antas å gi kreditorene bedre dekning enn en ordinær gjeldsordning, kan en gjeldsordning gå ut på betaling av et engangsbeløp som endelig oppgjør.

16 En enklere og mer effektiv behandling av endringssaker

16.1 Innledning, bakgrunn

Ved fastsettelse av en gjeldsordning etter gjeldsordningsloven, blir det tatt stilling til hvordan skyldnerens økonomiske situasjon antas å ville bli flere år inn i fremtiden. I løpet av denne tiden kan forutsetningene endre seg eller svikte helt, slik at det må skje en endring av ordningen. Gjeldsordningsloven har på denne bakgrunn et relativt omfattende regelverk om endring av gjeldsordning, jf. kapittel 6.

Ved uforutsette eller særlige omstendigheter som *svekker* skyldnerens evne til å oppfylle ordningen, kan betalingsplikten nedsettes eller bortfalle, jf. § 6-1. Dersom skyldnerens økonomi *bedrer* seg, kan skyldnerens betalingsplikt økes, jf. § 6-2. Slik endring kan bare besluttes av tingretten. Loven inneholder også egne regler for endring ved økning eller fall i boligverdi, mottak av tilgodebeløp ved skatteavregningen, samt ved uteglemte krav, jf. nærmere kap. 5 her. Ved grovt mislighold eller uredelighet kan gjeldsordningen oppheves, og dersom det skjer ekstraordinære forbedringer i skyldnerens økonomi innenfor en toårsperiode etter gjeldsordningsperiodens utløp, kan ordningen settes til side. Også disse forholdene reguleres av regelverket om endring i gjeldsordningsloven.

Gjeldende prosess i endringssaker er omstendelig og tidkrevende, jf. nærmere punkt 16.3 her. Dette kan skape problemer for partene i saken, som ofte må vente lenge på å få en endring iverksatt. Den omfattende behandlingen av endringer er også problematisk for namsmyndighetene, som må bruke store ressurser på disse sakene. Det er i dag omtrent like mange endringssaker som ordinære saker, jf. punkt 6.2.

Departementet mener at det er behov for å forenkle prosessen i endringssaker, og foreslår flere tiltak som skal bidra til dette. Departementet går inn for at namsmannen skal behandle endringssaker av liten økonomisk betydning eller som ikke er til skade for kreditorene. Disse kurante sakene bør kunne avgjøres ved en forenklet prosedyre hvor det ikke er nødvendig å forelegge saken for kreditorene. Tingretten vil etter forslaget bare behandle saker av større økonomisk betydning, eller som er til skade for kreditorene.

Namsmannen slipper å utarbeide tvungne forslag for tingretten. For skyldneren vil saksbehandlingstiden bli vesentlig redusert siden sakene i utgangspunktet bare skal behandles av én instans. Videre vil tingretten bli avlastet for endringssaker som skal behandles av namsmannen. Oslo Byfogdembete opplyser at ved siden av stadfestelse av tvungen gjeldsordning, er endring og opphevelse de mest arbeidskrevende sakene.⁸³ En slik sak tar i gjennomsnitt 130 dager, altså mer enn en ordinær gjeldsforhandlingsperiode.

Departementet vil videre gå inn for andre tiltak med sikte på å begrense mengden av endringssaker, blant annet å la namsmannen innvilge kortere betalingsutsettelse og betalingsfrie perioder. Forslaget om å gjøre kravsanmeldelsen preklusiv for profesjonelle kreditorer vil bidra til å begrense antallet endringssaker.

⁸³ <https://www.domstol.no/Enkelt-domstol/oslo-byfogdembete/om-oss/arsmeldinger/arsmelding-2016/saksavviklingen-2015/gjeldsordning/>

Regelen om tilsidesettelse av gjeldsordning (etterperioden) foreslås opphevet. Det foreslås ingen endringer når det gjelder opphevelse av gjeldsordning. Disse sakene skal fortsatt gå for tingretten som førsteinstans. Departementet mener tingretten bør tildeles kompetanse til også å endre en gjeldsordning i en sak om opphevelse, etter en samlet vurdering, dersom skyldner fremsetter krav om dette. Endringsbegjæringen skal fremsettes for tingretten.

Departementet foreslår etter dette relativt omfattende endringer i saksbehandlingsreglene for endringssaker. Forslagene går oversiktsmessig ut på at (1) skyldnerens egenforsøk i endringssaker som følge av svekket betalingsevne bortfaller, (2) skyldneren skal ved varsling til namsmannen selv initiere endring også når betalingsevnen *bedrer seg*, (3) namsmannen beslutter som første instans endringer i saker av mindre økonomisk betydning eller som ikke er til skade for kreditorene, (4) det innføres nye endringsformer for visse småsaker, (5) endring kan skje ved en forenklet prosedyre i enkelte tilfeller, ellers ved ordinær prosedyre, samt (6) gjeldsordning kan også formelt avsluttes etter enighet med kreditorfellesskapet. (7) Adgangen til å sette en gjeldsordning til side etter at den er fullført (etterperioden) oppheves, og (8) tingretten gis kompetanse til å fastsette endring av en gjeldsordning, i sak om opphevelse. Endringsbegjæring skal i slike saker kun fremsettes for tingretten.

Hovedformålet med forslaget er å forenkle saksbehandlingen for namsmannen, og samtidig redusere tids- og ressursbruk for tingretten og kreditorene i endringssaker.

På sikt kan også behandlingen av endringssaker digitaliseres, noe som vil redusere tids- og ressursbruken ytterligere.

En effekt av forslaget vil også være bedre oversikt/statistikk over endringssakene, siden det nå foreslås nye kategorier, og det gjøres et skille mellom saker som skal gå etter de ordinære regler og de som går etter forenklet prosedyre. Det er å foretrekke at slike saker registreres etter kategori slik at tiltakene kan evalueres i etterkant, og samtidig gi nyttig informasjon for valg av tiltak ovenfor skyldnere under oppfølging.

16.2 Omfanget av endringssaker

Det er i praksis svært mange endringssaker. I 2018 og 2019 behandlet namsmennene henholdsvis 2012 og 1990 slike saker.⁸⁴ Dette tilsvarer om lag antallet nye gjeldsordninger i samme periode, jf. punkt 3.3 foran. Tingrettene behandlet totalt 1526 saker om gjeldsordning i 2019, men det fremgår ikke av statistikken hvor mange av disse som gjaldt endring.⁸⁵ Hos Oslo byfogdembete ble det behandlet 70 (av 252), 96 (av 272) og 89 (av 201) saker om endring/opphevelse årene 2015 til 2017. Tallene i parentes viser det totale antallet gjeldsordningssaker. Oslo Byfogdembete anslår at gjennomsnittlig tidsbruk i en sak om endring (eller opphevelse) i 2017 var 130 dager.⁸⁶

⁸⁴ Brønnøysundregistrene og Barne- og familiedepartementet.

⁸⁵ Domstoladministrasjonen. "Årsrapporten for domstolene 2019". Her fremgår det at tingrettene behandlet henholdsvis 1605, 1691 og 1757 gjeldsordningssaker i årene 2018, 2017 og 2016.

⁸⁶ Oslo Byfogdembete. "Gjeldsordning". 2018. <https://www.domstol.no/Enkelt-domstol/oslo-byfogdembete/om-oss/arsmeldinger/arsmelding-2017/saksutvikling-og/gjeldsordning/> hentet

16.3 Målt tidsbruk ved endringsaker

En prosjektgruppe nedsatt av Domstolsadministrasjonen og Statens innkrevingsentral beregnet tidsbruken på de manuelle operasjonene i 2013. For endringssakene ble det brukt nesten 95 000 min. i 2013. I tillegg kommer tidsbruk til forkynnelser, jf. tabell nedenfor.⁸⁷

Saker som starter hos namsmannen

(alle tallene i tabellen er i minutter)

1. Oversending til retten.
2. Poståpning og innregistrering av sak i retten.
3. Oversending av avgjørelse til namsmannen ved avsigelse.
4. Namsmannen mottar avgjørelse fra retten.
5. Retten sender melding til namsmannen når saken er rettskraftig.
6. Namsmannen mottar melding om at avgjørelsen er rettskraftig.

	Antall saker (2013)	1.	2.	3.	4.	5.	6.	Totalt min
Klager	1.255	25	15	5	5	5	7	77.810
Søknad om gjeldsforhandling	394	30	15	10	5	10	5	29.550
Tvungen gjeldsordning	523	60	65	10	5	10	5	81.065
Endring/opphevelse av gjeldsordning	714	60	40	10	5	10	7	94.248
Rettergangsstraff	21	15	15	5	5			840
Fjerning av løsøre	23	10	15	5	5			805
Totalt								284.318

284.318 minutter utgjør 4.739 timer (et årsverk utgjør 1.750 timer).

Forkynninger

Starter både i tingretten og lagmannsretten.

(alle tallene i tabellen er i minutter)

Starter i tingretten	Antall saker (2013)	Oversending til stevnevitnet	Mottak og innreg. hos stevnevitnet	Oversending til tingretten	Mottak i tingretten	Totalt min
Forkynninger	35.302	10	7	5	7	1.023.758

1.023.758 minutter utgjør 17.063 timer (et årsverk utgjør 1.750 timer).

16.4 Prosessen i endringsaker etter gjeldende rett

16.4.1 Endring begjært av skyldneren

Gjeldsordningsloven § 6-1 fjerde ledd, lyder slik:

Endring etter paragrafen her kan ikke begjæres før skyldneren etter evne har forsøkt å komme frem til en avtale om frivillig endring av gjeldsordningen med fordringshaverne på egen hånd. § 4-12 gjelder tilsvarende. Namsmannen skal sørge for at skyldneren får nødvendig veiledning for å komme frem til en frivillig eller tvungen endring. En frivillig endring er bare gyldig dersom den er stadfestet ved skriftlig

01.10.2020. I artikkelen fremgår det at saksgangen i disse sakene varierer sterkt og beror i betydelig grad på forhold på skylders side. Ofte blir saken for retten stilt i bero mens namsfogden utreder saken.

⁸⁷ Prosjektgruppe nedsatt av Politidirektoratet, Domstolsadministrasjonen og Statens innkrevingsentral. "Sluttrapport - Forprosjekt - Elektronisk samhandling LOVISA – SIAN". 2015.

beslutning av namsmannen. Namsmannen skal nekte å stadfeste forslaget dersom det vil virke urimelig.

Når skyldneren begjærer endring, starter saken med at denne skal forsøke å komme frem til en frivillig endring ved forhandlinger med kreditorene. Namsmannen skal sørge for nødvendig veiledning i saken. Selv om skyldneren i utgangspunktet skal fremsette forslag til endring på egen hånd, er praksis stort sett at namsmannen utformer endringsforslaget og sender det ut til kreditorene.⁸⁸ Dersom kreditorene går med på en frivillig endring, skal denne stadfestes ved skriftlig beslutning av namsmannen. Dersom det ikke oppnås enighet, kan skyldneren begjære tvungen endring i tingretten. Namsmannen oversender da forslaget til retten, som forelegger det for kreditorene med frist for å komme med innsigelser. Det innkalles til rettsmøte hvis skyldneren eller en av kreditorene krever det, eller retten finner det nødvendig, jf. gol. § 6-3.

Saksbehandlingen etter gol. § 6-1 synes å variere en del mellom domstolene. Dette fremgår av en rapport fra 2017, skrevet av en arbeidsgruppe som på oppdrag for Domstolsadministrasjonen har vurdert regelverk, saksflyt og organisering i gjeldsordningssaker mv.⁸⁹ Av rapporten går det bl.a. frem:

Tingretten sender svært ofte saken til namsmannen for bistand og utarbeidelse av endringsforslag (...). Slik regelverket er i dag, kan skyldneren bare begjære endring hvis den økonomiske situasjonen har forverret seg. Fra namsmennene er det gitt tilbakemelding om at skillet i behandlingen av skyldnerens forbedrede kontra forverrede situasjon i økonomien oppfattes som upraktisk. I de aller fleste saker der skyldner (som oftest med bistand fra namsmannen) sender ut informasjon om forbedret økonomisk situasjon, ender dette opp med en eller flere begjæringer om omgjøring til tingretten. Når retten mottar en begjæring om omgjøring, sendes i mange tilfeller saken tilbake til namsmannen for behandling der, med anmodning om å bistå skyldner til å fremsette et forslag til løsning overfor kreditorene. Oppnås ikke enighet med kreditorene, sender namsmannen saken tilbake til tingretten med skyldners forslag og begjæring om tvungen endring av gjeldsordningen. Dette gjøres selv om forholdet ikke faller inn under gol. § 6-1.

Selv om lovens system ikke er lagt opp til det, er det en del namsmenn som sender ut endringsforslag ved bedring i skyldners økonomi og ved mislighold. Dette gjøres uten å gå veien om et varsel til kreditorene, og mange saker løser seg uten at retten er blir involvert. Selv om forslaget ikke ligger innenfor lovens rammer, anvendes i praksis også bestemmelsen om stilltiende aksept i gol. § 4-12 ved fremsettelse av slike forslag. I realiteten risikerer man at kreditorene begjærer omgjøring etter at namsmannen har besluttet en frivillig endring.

16.4.2 Endring begjært av kreditor (omgjøring)

Gjeldsordningsloven § 6-2 første ledd første og andre punktum, lyder slik:

På begjæring av en fordringshaver, hvis krav er omfattet av gjeldsordningen, kan retten omgjøre en gjeldsordning dersom det inntreer vesentlige forbedringer i skyldnerens

⁸⁸ SIFO. "Endringssaker under press - Endringssaker ved Oslo namfogdembete og byfogdembete i 2017". 2018. Side 9.

⁸⁹ Arbeidsgruppe nedsatt av Domstolsadministrasjonen. "Saker etter tvangsfullbyrdelsesloven og gjeldsordningsloven i førsteinstans - Vurdering av regelverk, saksflyt og organisering". 2017. Side 58-59.

økonomiske stilling i gjeldsordningsperioden. Dersom forbedringen er en følge av at skyldneren har mottatt et større beløp, kan beløpet helt eller delvis fordeles på fordringshaverne uten at omgjørings sak iverksettes.

Når kreditor begjærer endring (såkalt omgjøring), skal saken alltid behandles av tingretten, jf. gol. § 6-2. Namsmannen oversender da saksmappen til retten.⁹⁰ Det er videre vanlig at begjæringen først sendes skyldneren til uttalelse. Kreditor kan velge å trekke tilbake begjæringen som følge av skyldnerens tilsvar. Da avsluttes saken som hevet. Hvis saken ikke avsluttes, får alle kreditorene tilsendt begjæringen sammen med skyldnerens eventuelle tilsvar. Det innkalles til rettsmøte hvis skyldneren eller en av kreditorene krever det, eller retten finner det nødvendig. I praksis blir det ofte innkalt til rettsmøte.⁹¹ Retten kan ikke stadfeste forslaget dersom det vil virke støtende. Når avgjørelse i saken er tatt, skal kjennelsen registreres og forkynnes. Kreditorene må fremsette en begjæring om endring (omgjøring) i løpet av gjeldsordningsperioden. Hvis kreditorene har mottatt et varsel etter gol. § 6-4, dvs. mottatt visse opplysninger fra skyldneren, må begjæringen fremsettes innen to måneder etter at opplysningene ble mottatt.

Gjeldsordningsloven § 6-1 gir ikke adgang for skyldner til å fremsette endringsbegjæring ved *bedring* i økonomien. Dette gjelder for eksempel der opplysningsplikten etter § 6-4 ikke er overholdt. Endringsbegjæringene kommer allikevel ofte som en reaksjon på at kreditor har fremsatt en opphevelsesbegjæring.

I rapporten fra 2017 går det frem at kreditorsiden og namsmennene mener at det er på disse områdene at praksis i de ulike tingrettene spriker mest. På side 59 flg. fremgår det at:

Tingretten kan avgjøre slike begjæring etter skjønn uten å involvere namsmannen. Kreditor foreslår imidlertid ofte i begjæringen at saken sendes til namsmannen for bistand og eventuelt endringsforslag. Dette gjelder særlig dersom det er snakk om inntektsøkning hos skyldneren i perioden. I enkelte tilfeller kan begjæring om omgjøring være et alternativ til opphevelse, særlig hvis en omgjøring innebærer en kompensasjon for misligholdet.

Når det sendes ut varsel om bedring av skyldners økonomi, har kreditorene to måneder på seg til å sende en begjæring. Enkelte kreditorer er raske med å sende inn begjæring om omgjøring, men andre vurderer dette helt frem til fristens utløp. Det er eksempler på at omgjøring er stadfestet av tingretten selv om fristen ikke er utløpt. En omgjøring kan med andre ord stadfestes i tomånedersperioden uten at andre kreditorer har fått uttale seg, selv om fristen ikke er oversittet.

Oslo byfogdembete har opplyst om en økende tendens til at opphevelsesbegjæring sendes retten etter at gjeldsordningsperioden er utløpt, selv om misligholdet har oppstått tidligere i gjeldsordningsperioden. Så lenge gjeldsordningen løper, kan den i mange tilfeller endres ved at skyldig beløp innbetales eller at det kompenseres for mislighold ved

⁹⁰ Arbeidsgruppe nedsatt av Domstolsadministrasjonen. "Saker etter tvangsfullbyrdelsesloven og gjeldsordningsloven i førsteinstans - Vurdering av regelverk, saksflyt og organisering". 2017. Side 24-25.

⁹¹ Arbeidsgruppe nedsatt av Domstolsadministrasjonen. "Saker etter tvangsfullbyrdelsesloven og gjeldsordningsloven i førsteinstans - Vurdering av regelverk, saksflyt og organisering". 2017. Side 52.

at gjeldsordningsperioden forlenges. Dersom begjæring om opphevelse innkommer etter at gjeldsordningen er gjennomført, vil disse virkemidlene bortfalle fordi endring bare kan skje i gjeldsordningsperioden, mens opphevelse kan skje i inntil ett år etter periodens utløp. Et grovt mislighold vil normalt resultere i opphevelse av ordningen.

Etter det departementet forstår er det også ved endringssaker lite tilrettelagt for elektronisk kommunikasjon i saksbehandlingen. Saken oversendes fra namsmannen til domstolen, med oversendelsesbrev, oversikt over kreditorene og forslag til endring, per post. Kreditorene kan ikke sende et krav om endring elektronisk til domstolens saksbehandlingssystem Lovisa. Det er heller ikke slik at avgjørelsene sendes elektronisk. Dagens praksis er derfor tidkrevende og innebærer mange manuelle operasjoner.⁹²

16.5 Mottatte innspill

Departementet har mottatt flere innspill når det gjelder reglene for endring av gjeldsordning. Hovedinntrykket er at namsmennene og kreditorene ønsker enklere og mer effektive saksbehandlingsregler. Det blir bl.a. pekt på at sakene ofte sendes frem og tilbake mellom namsmannen og tingretten. Innspillene kan leses på regjeringens hjemmeside.⁹³

Departementet har også mottatt ytterligere innspill fra *Oslo Byfogdembete* angående problemstillingen omkring tingrettens manglende mulighet til å endre gjeldsordningen i en opphevessak se nest siste avsnitt i forrige punkt. Byfogdembetet antar at det kunne vært hensiktsmessig om skyldneren kunne begjært endring også i disse tilfellene, samt at fristen for å begjære endring i opphevessaker burde være den samme som fristen for å begjære opphevelse, altså ett år etter gjeldsordningsperiodens utløp.

16.6 Departementets vurderinger

16.6.1 Forslag til ny prosessordning for endringssaker

16.6.1.1 Innledning

Departementet mener at namsmannen bør tildeles kompetanse til å beslutte endring av gjeldsordning i første instans i kurante endringssaker av mindre økonomisk betydning, eller i saker som ikke er til skade for kreditorene. Komplekse saker eller større endringssaker til skade for kreditorene, samt opphevessaker skal fortsatt ligge til tingretten. Prosedyrer og enkelte unntak er beskrevet nærmere i departementets forslag i pkt 16.1.

Namsmannens kompetanse til å beslutte endring vil da gjelde både når denne mottar begjæring om endring eller et varsel om vesentlig forbedring fra skyldneren. Dette er nytt i forhold til gjeldende rett, hvoretter endring bare kan begjæres overfor tingretten.

⁹² Arbeidsgruppe nedsatt av Domstolsadministrasjonen. "Saker etter tvangsfullbyrdelsesloven og gjeldsordningsloven i førsteinstans - Vurdering av regelverk, saksflyt og organisering". 2017. Side 25, 55 og 56.

⁹³ Nettside: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/dep/bld/nyheter/2019/gjeldsordningsloven-skal-revideres-og-du-kan-komme-med-innspill2/innspill-til-revisjon-av-gjeldsordningsloven/id2674297/>

Dersom forslaget gjennomføres, vil tingretten være klageinstans for namsmannens beslutninger om endring.

Dersom skyldnerens evne til å oppfylle gjeldsordningen *svekkes*, skal denne etter forslaget kunne begjære endring overfor namsmannen i kurante saker av mindre økonomisk betydning. Som redegjort for ovenfor, kan skyldneren etter gjeldende rett ikke begjære endring for tingretten før det er gjort et forsøk på å komme til enighet med kreditorene ved forhandlinger om en frivillig løsning, jf. gol. § 6-1 fjerde ledd.

Departementet antar at denne regelen bør oppheves. Mye tyder på at det er vanskelig for en privatperson å nå frem til kreditorene på egen hånd, og det er ikke hensiktsmessig at saken må gjennom behandling i Nav-kontoret før endringssak kan settes i gang. I lys av de øvrige forslagene som nå fremmes, er det dessuten mindre behov for egenforsøk i forbindelse med endringssaker. Departementet vil på denne bakgrunn gå inn for at skyldneren kan begjære endring direkte overfor namsmannen uten forutgående egenforsøk.

Dersom skyldnerens betalingsevne *forbedres vesentlig*, skal skyldneren etter forslaget kun varsle namsmannen. Dette er en endring i forhold til gjeldende rett hvor skyldneren skal varsle både namsmannen og kreditorene. Det fremstår som en uhensiktsmessig og usikker løsning at skyldneren selv skal ha varslingsplikt overfor hele kreditorfellesskapet. Kreditorene kan ved vesentlig forbedring av skyldnerens økonomi fortsatt begjære omgjøring, men begjæringen om dette skal etter forslaget gå til namsmannen og ikke til tingretten, som etter gjeldende rett.

For å forenkle saksbehandlingen ytterligere foreslås det at namsmannen kan behandle visse saker om endring av gjeldsordning etter en *forenklet prosedyre*. Dette gjelder saker av mindre økonomisk betydning og saker som ikke er til skade for kreditorene, jf. punkt 16.6.1.3. Øvrige saker behandles etter ordinær prosedyre, jf. neste punkt.

16.6.1.2 Saksbehandling ved ordinær prosedyre

Namsmannens saksbehandling ved ordinær prosedyre foreslås å bli omtrent som ved tingrettens behandling av endringssaker etter gjeldende rett:

En part som ønsker gjeldsordningen endret, sender et krav om dette til namsmannen. Namsmannen gjør en forhåndsprøving av om vilkårene for endring er oppfylt. Hvis saken skal behandles av tingretten, oversendes begjæringen. Hvis vilkårene ikke anses oppfylt, fattes en beslutning om det. Beslutningen kan påklages til tingretten. Er vilkårene oppfylt, utformer namsmannen et utkast til endring av gjeldsordningen. Utkastet sendes kreditorene og skyldneren med frist for uttalelse. Namsmannen vurderer uttalelsene som mottas og kan eventuelt justere utkastet. Namsmannen avgjør deretter saken ved skriftlig beslutning som meddeles partene. Beslutningen kan påklages til tingretten.

Ordinær prosedyre skal brukes ved varig nedsettelse/bortfall av dividende, forlengelse av gjeldsordningsperioden, nedsettelse av gjeld sikret ved pant i boligen mv.

16.6.1.3 Saksbehandling ved forenklet prosedyre

Forenklet prosedyre består i at namsmannen kun drøfter saken med skyldner før beslutning fattes, uten å forelegge saken for kreditorfellesskapet, og vente på eventuelle innsigelser før endringsbeslutning fattes. Beslutningen kan påklages til tingretten etter alminnelige regler.

Denne prosedyren skal brukes i saker av mindre økonomisk betydning for kreditorene, som ved innvilgelse av betalingsfri periode eller betalingsutsettelse, jf. punkt 16.6.2. I tillegg skal den brukes ved endringer som ikke er til skade for kreditorene, altså ved økning av dividenden, fordeling av et større beløp (arv, gevinst el.) mv. Departementet antar at denne prosedyren også bør kunne benyttes ved kurante endringer, eksempelvis slike som er åpenbart nødvendige, f.eks. hvis skyldner får barn under gjeldsordningen og må sette av til livsopphold for barnet. Departementet antar at ulempen ved at kreditorene ikke får uttalt seg i forkant av slike beslutninger, oppveies av at ressurs- og tidsbruken i slike saker blir vesentlig mindre enn etter gjeldende ordning. Rettssikkerheten ivaretas ved at beslutningen kan klages inn for tingretten.

16.6.1.4 Tingrettens saksbehandling ved endringsbegjæring i forbindelse med en opphevelsessak

Departementet ser behovet for å vurdere å lovfeste en langvarig praksis hos domstolen knyttet til behandling av endringsbegjæringer i forbindelse med opphevelsessaker. Departementet har foreslått at namsmannen tildeles kompetanse til å beslutte endring, også ved bedring i skyldners økonomi. Endringsbegjæringer som kommer som et resultat av en opphevelsesbegjæring, faller i realiteten utenfor namsmannens endringskompetanse. Departementet mener kompetansen til å behandle begjæringer om opphevelser fremdeles skal ligge hos retten. Det kan imidlertid fremstå som lite hensiktsmessig at opphevelsesbegjæringen hos retten skal settes i bero, mens en samtidig endringssak eventuelt skal behandles separat av namsmannen. Man risikerer med en slik fremgangsmåte at retten allikevel opphever ordningen i etterkant.

Departementet mener det derfor bør vurderes om retten bør tildeles kompetanse til å behandle sakene samlet, og beslutte om saken skal endres eller oppheves. Å fastsette en slik hjemmel synes også uproblematisk, siden kravet til frivillig endring er foreslått fjernet. Dette innebærer at skyldner kan fremsette en endringsbegjæring i forbindelse med en opphevelsessak, men begjæringen skal fremmes for og behandles av retten.

Departementet foreslår også at adgangen til å fremme en endringsbegjæring i forbindelse med en opphevelsessak, samsvarer med fristen for å fremme en opphevelsesbegjæring, dvs 1 år etter gjennomført gjeldsordning.

For bedre forutberegnelighet for partene, foreslås at begjæring om endring må være rettet i hende innen frist for uttalelse i opphevelsessaken. Det kan ikke forventes at skyldnere vil kjenne til sine rettigheter på dette området. Skyldner bør gjøres oppmerksom på muligheten til å fremsette en endringsbegjæring ved varsel om uttalelse. Det antas at namsmannens bistand til retten, med opplysning av saken og beregninger, fortsetter der det er en hensiktsmessig bruk av ressurser eller innarbeidet praksis. Det samme gjelder

adgangen for skyldner til å be namsmannen om bistand for å fremme en endringsbegjæring i forbindelse med en opphevelsessak slik normal praksis er i dag.

16.6.1.5 Behandling av opphevelsesbegjæringer etter gjennomført gjeldsordning

Det er ikke noe krav om at begjæring om opphevelse må fremsettes så snart kreditor er blitt klar over grunnlaget for opphevelsen, i motsetning til ved krav om endring, jfr § 6-5 annet ledd, annet punktum.

Dersom en begjæring om opphevelse kommer inn etter at gjeldsordningen er gjennomført på grunnlag av grovt mislighold eller uredelighet *under* gjeldsordningen, kan det være en del av rettens prøving av begjæringen å klargjøre hvorvidt kreditor i lengre tid har vært kjent med omstendighetene. Det vil etter dette være opp til rettens skjønn å vurdere betydningen av at kreditor har ventet med å fremsette opphevelsesbegjæringen sett opp mot skyldners adferd og andre relevante momenter som skal hensyntas.

Det kan være en vanskelig vurdering for retten å fastslå når kreditor var i besittelse av kunnskap om misligholdet eller når kreditor eventuelt burde reagert på et mislighold fra skyldner. Et forslag kan være at kreditorer får en skjerpet plikt til å følge opp mislighold som det er mulig å oppdage på et tidligere tidspunkt, eks ved manglende innbetalinger av avtalt dividende. Det bes om høringsinstansenes syn på problemstillingen, og hvorvidt det er en økende tendens til at begjæringer om opphevelse innkommer etter gjeldsordningens utløp. Departementet vil vurdere mulige tiltak etter dette.

16.6.2 Nye endringsformer

16.6.2.1 Betalingsfri periode

I noen tilfeller er det behov for å gjøre mindre kortvarige endringer i gjeldsordningen som følge av mindre uforutsette utgifter, kortvarig inntektsbortfall el.l. Særlig aktuelt kan uventede og nødvendige reparasjoner på bolig eller bil, utgifter ved flytting, tannlegeregninger osv. være. Departementet antar at slike saker med fordel kan løses på en enklere måte enn at det iverksettes en ordinær endringssak. En mulighet kan være at namsmannen beslutter å gi skyldneren et pusterom ved å innvilge en betalingsfri periode på for eksempel inntil to måneder. Siden en slik sak har begrenset økonomisk betydning, foreslår departementet at den skal kunne gjennomføres ved forenklet prosedyre.

Kreditorerne meddeles beslutningen når den er tatt, og kan på vanlig måte klage saken inn for tingretten, jf. forrige punkt. Det forutsettes at vilkårene⁹⁴ for endring er oppfylt, slik at skyldner har rett til endring, i disse tilfellene. Den betalingsfrie perioden skal da ikke medføre en tilsvarende forlengelse av gjeldsordningsperioden.

Departementet presiserer at denne problemstillingen er mest aktuell for skyldnere med faste betalingsplaner. Men også de som har dynamiske avtaler kan ha behov for betalingsfrihet ved uforutsette betalingsproblemer som ikke skyldes forhold som dekkes av den enkelte ordningen.

⁹⁴ Gjeldsordningsloven § 6-1 (1).

For å motvirke misbruk av ordningen antar departementet at det bør gjelde visse begrensninger for hvor mange slike perioder som kan innvilges i løpet av en gjeldsordning. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det eksempelvis bør kunne innvilges to måneders betalingsfrie perioder per år, maksimalt tre ganger under ordningen eller liknende.

16.6.2.2 Betalingsutsettelse

Det kan i noen tilfeller oppstå situasjoner hvor skyldnerens oppfyllelsesevne svekkes, uten at årsakene til dette er uforutsette eller på annen måte gir rett til endring etter loven.⁹⁵ Skyldneren kan ha rotet med betalingen eller ha kommet i akutt pengeknipe på grunn av feilprioriteringer, uventede utgifter som ikke kan dekkes på bekostning av gjeldsordningskreditorene. Et eksempel kan være at det har oppstått en større restskatt. Problemstillingen er aktuell både for skyldnere med faste og dynamiske avtaler. Etter departementets syn vil det ha store prosessuelle fordeler hvis namsmannen gis kompetanse til å innvilge skyldneren en betalingsutsettelse i slike tilfeller, uten at en ordinær endringssak igangsettes. En slik betalingsutsettelse kan avverge en omfattende endrings- eller opphevelsessak ved at skyldneren får hjelp til å komme over "kneika". Siden det her er tale om forhold som etter loven ikke gir rett til endring, vil det være rimelig å forskyve gjeldsordningsperioden tilsvarende lengden på betalingsutsettelsen. På den måten blir kreditorene kompensert for utsettelsen.

På samme måte som ved betalingsfrie perioder, jf. forrige punkt, bør det være begrensninger når det gjelder lengden på betalingsutsettelsen samt hvor mange ganger dette kan innvilges i løpet av en gjeldsordningsperiode. Departementet antar at en passende begrensning kan være inntil to måneder ad gangen og inntil seks måneder til sammen i løpet av gjeldsordningen. Større endringer bør skje ved ordinær endringssak. Det bes om høringsinstansenes syn på dette.

16.6.2.3 Førtidig avslutning av gjeldsordningen ved kontantoppgjør

I noen tilfeller har skyldneren mulighet til å avslutte gjeldsordningsperioden ved å innbetale et kontantbeløp til kreditorene. Kontantbeløpet kan være skaffet til veie ved lån fra familie, venner eller arbeidsgiver. I noen tilfeller kan skyldneren også få banklån til dette formålet. Hensikten med å avslutte gjeldsordningen er gjerne at skyldneren ønsker frihet til å starte på nytt, for eksempel med ny næringsvirksomhet.

Når en skyldner har blitt enig med alle kreditorene om å avslutte ordningen ved å tilby et kontantoppgjør, blir den gjerne opphevet fordi det mangler en hjemmel til å formelt avslutte ordningen ved kontantoppgjør. Departementet foreslår derfor at det etableres en hjemmel som åpner for at gjeldsordningen kan avsluttes formelt i slike tilfeller.

16.6.3 Nærmere om konsekvensene av forslagene

Forslagene innebærer at ordningen med frivillig forslag til endring (egenforsøket i endringssaker), samt ordningen med tvungen endring hos tingretten, utgår. Dette

⁹⁵ Gjeldsordningsloven § 6-1 (1).

muliggjør en raskere og mer effektiv saksgang. For det første skal deler av dagens saksbehandlingsprosedyrer fjernes; namsmannen skal ikke lenger veilede skyldneren med sikte på en frivillig endring, og namsmannen skal i mindre grad forberede endringssaker for tingretten, slik praksis mange steder er i dag. For det andre skal ikke de mindre sakene samt slike som ikke er til skade for kreditorene sendes til kreditorfellesskapet for uttalelse før namsmannen stadfester endring.

Antallet endringssaker som namsmannen får til behandling vil antakelig øke noe som følge av at enkelte endringssaker skal starte hos namsmannen. Dette vil trolig ikke innebære noen større forskjell fra situasjonen i dag, siden tingretten uansett ofte sender saken til namsmannen for forberedelse. Samtidig vil antallet endringssaker reduseres, trolig en god del, som følge av forslaget om at kunngjøring av åpning av gjeldsforhandling gjøres preklusiv for profesjonelle kreditorer, jf. kapittel 6 her. Det er for tiden om lag 2 000 endringssaker på landsbasis i året, jf. punkt 16.2 foran. Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum har opplyst at om lag halvparten av endringssakene deres gjelder uteglemte krav. Antallet endringssaker forventes også å reduseres som følge av forslagene om betalingsutsettelse og betalingsfritak. Virkningen er imidlertid vanskelig å tallfeste nærmere.

Forslaget vil innebærer at kreditorene i enkelte tilfeller ikke får ta del i forutgående forhandlinger med skyldner før endring besluttet. Kreditorene vil likevel få anledning til å påklage beslutninger til tingretten. Dette gjelder med unntak av de minst betydningsfulle endringene (f.eks kortere betalingsutsettelse og betalingsfritak).

For skyldneren vil det være en fordel at prosessen går raskere. Forhandlingene er gjerne krevende og tar tid. SIFOs studier viser dessuten at det i praksis er namsmannen som utformer endringsforslag.

En del endringssaker kommer som følge av en begjæring om opphevelse av gjeldsordning. I slike saker kan misligholdet være omfattende og dreie seg om store beløp. Siden det da er snakk om en opphevelse, vil saken bli behandlet av tingretten etter samme prosess som i dag. Dette gjelder selv om skyldneren "møter" begjæringen om opphevelse med en begjæring om endring.

Departementet mener at kreditorenes rettssikkerhet er tilstrekkelig ivaretatt ved forslagene. Selv om kreditorene ikke kan uttale seg før visse beslutninger av mindre økonomisk betydning tas, vil de kunne klage namsmannens beslutninger inn for tingretten.

Politidirektoratet har påpekt at forslaget vil innebære at namsmannen får et tyngre ansvar og vil trenge en juridisk kompetanse tilsvarende det dommerne i tingretten innehar pr. i dag. Kreditorene er i de aller fleste tilfeller representert med profesjonelle parter som inkassobyråer og advokater. De juridiske forhandlingene kan være krevende, og dersom namsmannen skal ha kompetanse til å avgjøre rettslige tvister rundt endringssaker, må den juridiske kompetansen være høy, ifølge direktoratet.

Departementet mener at en overføring av beslutningskompetanse til namsmannen i liten grad vil gå på bekostning av kvaliteten i saksbehandlingen eller rettssikkerheten.

Gjeldsordningssakene er riktignok av de mest kompetansekrevende innen den sivile rettspleien på grunnplanet. Namsmennene har imidlertid lang erfaring med slike saker, og gode saksbehandlingssystemer for å håndtere dem. Siden lovens ikrafttredelse og frem til 2020 er det fastsatt nærmere 70 000 gjeldsordninger. Politireformen har medført at oppgavene knyttet til gjeldsordning har blitt samlet i større og mer spesialiserte enheter i politiet.⁹⁶ Større fagmiljøer har mest sannsynlig bidratt til å heve kvaliteten på arbeidet som utføres og sikret en mer ensartet praksis. Det er også åpnet for at behandlingen kan samles ytterligere i tiden som kommer.⁹⁷ Etter departementets vurdering gir denne utviklingen et godt grunnlag for at namsmennene kan tildeles oppgaven med å behandle enkelte endringssaker i første instans.

Når det gjelder behov for kompetansehevede tiltak, antas det at behovet er av begrenset omfang. Namsmennene er vant til å håndtere endringssaker ved at det er de som utreder og forbereder slike saker for tingretten. Namsmannen må dessuten allerede ha tilstrekkelig kompetanse på plass for å vurdere til dels vanskelige juridiske problemstillinger for eksempel om skyldner er varig ute av stand eller om det foreligger støtende forhold som er til hinder for åpning av gjeldsforhandling. Komplekse saker og saker av større økonomisk betydning til skade for kreditorene, skal fremdeles behandles av tingretten.

Departementet må generelt se på muligheten for å gjennomføre større endringer i lys av totalbelastningen av pågående prosesser for namsmannens arbeid.

Departementet bemerker avslutningsvis at forslaget om å ha hovedsakelig like saksbehandlingsregler, uavhengig av om det er skyldner eller kreditor som fremsetter endringskravet, vil gi et enklere regelverk.

16.7 Departementets forslag

16.7.1 Oversikt

Departementet foreslår etter dette følgende regler for saksbehandlingen i endringssaker:

1. Namsmannen skal behandle kurante endringssaker som har liten økonomisk betydning eller som ikke er til skade for kreditorene.
2. Hvis skyldnerens økonomiske stilling blir vesentlig forbedret, skal vedkommende varsle namsmannen, som avgjør om gjeldsordningen skal endres.
3. Endringer som er til fordel for kreditorene, f.eks. når skyldneren mottar et større beløp (arv, gevinst el) eller får mulighet til å betale høyere dividende, skal avgjøres ved forenklet prosedyre.

⁹⁶ Prop. 61 LS (2014-2015) Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen) punkt 7.4.5.3 og Prop. 33 L (2016–2017) Endringer i rettergangslovgivningen mv. (organiseringen av den sivile rettspleien på grunnplanet).

⁹⁷ Prop. 33 L (2016–2017) Endringer i rettergangslovgivningen mv. (organiseringen av den sivile rettspleien på grunnplanet) punkt 3.4.1.

4. Ved endring til skade for kreditorene skal begjæring fremmes for tingretten
Namsmannen kan likevel beslutte mindre endringer til skade for kreditorene uten at kreditorene uttaler seg (forenklet prosedyre) i følgende tilfeller:
 - a. Inntil to måneders *betalingsfri periode* pr år ved svekket betalingsevne som gir rett til endring, maksimum tre ganger under ordningen. Gjeldsordningsperioden forlenges ikke.
 - b. Inntil to måneders *betalingsutsettelse* pr år ved mislighold, svekket betalingsevne mv. som ikke gir rett til endring, maksimum seks måneder til sammen. Gjeldsordningsperioden forlenges tilsvarende.
 - c. Kurante endringssaker av mindre økonomisk betydning, f.eks. hvis skyldner får barn og må sette av til livsopphold for barnet, ved utgifter som er åpenbart nødvendige el.
5. Namsmannen kan beslutte at gjeldsordningen skal avsluttes før den utløper ved fullt oppgjør eller aksept av førtidig avslutning fra det samlede kreditorfellesskapet.
6. Namsmannen kan beslutte endring ved forhold som beskrevet i gjeldende § 6-1 tredje ledd (uteglemt krav).
7. Namsmannen kan beslutte endring ved forhold som beskrevet i gjeldende § 6-1 andre ledd (fall i boligverdi).
8. Namsmannen kan beslutte endring ved forhold som beskrevet i gjeldende § 6-2 andre ledd (økning i boligverdi).
9. Tingretten kan beslutte endring eller opphevelse etter en samlet vurdering, dersom skyldner fremsetter en endringsbegjæring i en opphevelsessak. Skyldner skal opplyses om mulighet til å fremsette en søknad om endring. Krav om endring i forbindelse med en opphevelsessak kan fremsettes innen ett år etter gjeldsordningens utløp.
10. Regelen om tilsidesettelse av gjeldsordning ("etterperioden"), jf. gjeldende § 6-2 fjerde ledd, oppheves.

17 Tilsettings av gjeldsordning ("etterperioden")

17.1 Innledning

En fullført gjeldsordning kan bli satt til side dersom skyldneren mottar arv, gevinst eller liknende av betydelig omfang de første to årene etter ordningens utløp, jf.

gjeldsordningsloven (gol.) § 6-2 fjerde ledd. Tilsettings av gjeldsordningen betyr at skyldneren blir pålagt å betale mer til kreditorene enn det som opprinnelig var bestemt. Opprinnelig var tidsfristen for dette fem år etter ordningens utløp, men dette ble endret ved lovrevideringen i 2002. Tiden hvor tilsettings kan skje, omtales vanligvis som "etterperioden".

17.2 Gjeldende rett

Gol. § 6-2 fjerde ledd lyder slik:

Dersom skyldneren innen to år etter gjeldsordningsperiodens utløp mottar arv, gevinst eller liknende av betydelig omfang, kan retten, på begjæring av en fordringshaver, hvis krav er omfattet av gjeldsordningen, sette gjeldsordningen helt eller delvis til side i den utstrekning skyldnerens økonomi og hensynet til fordringshaverne tilsier det. Gjeldsordningen kan ikke settes til side på grunn av gevinst som skyldes verdiøkning på bolig.

Det er ikke satt noen beløpsmessig grense når det gjelder hvor store verdier som skal til før det er tale om et «betydelig omfang», men departementet har antydning at 1G, som veiledende for vurderingen.⁹⁸ Grunnbeløpet (G) per 1. mai 2020 er kr 101 351.

Det er sparsomt med rettspraksis, i alle fall fra de overordnede domstoler, om etterperioden. I sak LB-2010-99266 for Borgarting lagmannsrett mottok skyldner kort tid etter gjeldsordningsperiodens utløp, en arv etter sin bestemor på ca. kr 1 million. Lagmannsretten fant å kunne akseptere at kr 300 000 ble fordelt på kreditorene og at skyldneren beholdt resten. Det ble lagt vekt på sykdom i familien og behov for større bolig. I sak LE-2006-68540 for Eidsivating lagmannsrett døde skyldnerens mor noen måneder etter at gjeldsordningen var fullført og etterlot seg kr 570 000. Saken endte med at skyldnerens tre barn kunne få kr 50 000 hver og at det overskytende, kr 420 000, skulle gå til kreditorene. I sak LG-2002-105 kom Gulating lagmannsrett til at skyldneren kunne beholde kr 200 000 av en testamentarv mottatt vel ett år etter gjeldsordningens utløp.

Etter det departementet er kjent med eksisterer det ikke regler om etterperiode i andre lands lovgivning om gjeldssanering for privatpersoner. Verken svensk, dansk eller finsk lovgivning på området har noen slik regel. En regel om etterperiode synes også å være ukjent både når det offentlig inngår akkordavtaler med private, og ved utenrettslige gjeldsordninger i regi av kommunene.

⁹⁸ Ot.prp.nr. 99 (2001-2002) Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 99 om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner mv. Side 102.

17.3 Tidligere vurderinger

Bestemmelsen ble tatt opp til vurdering i forbindelse med lovrevideringen i 2002. Da spørsmålet ble sendt på høring ble det ikke foreslått noen konkret endring, men antydte flere alternativer, blant annet at bestemmelsen kunne presiseres ved å sette inn en bestemt beløpsgrense og/eller begrense anvendelsesperioden for bestemmelsen, for eksempel til to år. Høringsinstansene var den gang delte i synet på dette spørsmålet.

I proposisjonen omtalte departementet regelen slik:

En slik regel finnes etter det departementet er kjent med, ikke i noe annet lands lovgivning på dette området. Bestemmelsen om at enhver gjeldsordning skal etterfølges av en «etterperiode» på fem år har møtt sterk kritikk fra flere hold. Det har bl. a. blitt anført at det blir lite igjen av lovens intensjon om en ny start, når det først fastsettes en gjeldsordningsperiode på normalt fem år eller mer, og det dernest kommer en ny periode på fem år, hvor man kan risikere at det hele blir omgjort. Det pekes blant annet på at skyldneren får en følelse av aldri å bli helt ferdig med problemene når sluttstreken settes så langt inn i fremtiden.

Det har vist seg at bestemmelsens skjønnsmessige karakter kan skape sosial utrygghet for skyldneren og familien i lang tid etter at gjeldsproblemene er overvunnet. Enkelte har f.eks. vært usikker på om verdistigning på bolig, en større lønnsøkning eller lignende, vil kunne medføre at gjeldsordningen blir satt til side. Til dette kommer at skyldneren relativt enkelt og på lovlig måte kan innrette seg slik at bestemmelsen omgås. Det tenkes her på reglene om private beslagsforbud, retten til å avslå eller gi avkall på arv mv. Den som kjenner regelverket eller har tilgang på juridisk bistand kan således unngå å bli rammet av bestemmelsen. Den kan dermed virke sosialt skjevt. Departementet antar at en rekke av de personer som har fullført en gjeldsordning og som er oppmerksom på regelen vurderer og tilpasser sine disposisjoner i lys av denne, og at den derfor heller ikke vil ha særlig praktisk betydning for kreditorerne. Endelig kan det pekes på at en rekke krav kan være foreldet når det inntreffer omstendigheter som medfører at bestemmelsen blir aktuell.

Under henvisning til Finansdepartementets høringsuttalelse fant Barne- og familiedepartementet likevel ikke grunn til å foreslå noen endringer. Det ble imidlertid foreslått en bestemmelse om at verdiøkning på bolig ikke skal tas i betraktning ved vurderingen av om gjeldsordningen skal settes til side. Da spørsmålet skulle behandles i Stortinget, ble det likevel et flertall for å endre regelen om etterperiode ved at fristen ble satt til to år i stedet for fem.

I 2012 ble spørsmålet vurdert på nytt. Departementet ba om høringsinstansenes syn på om det burde gjøres endringer i regelen om etterperiode ved eventuell innføring av regler om nye typer oppgjørsformer i gjeldsordningsloven. Det ble pekt på flere ulike alternativer. Høringsinstansene var også denne gangen delte i synet på om etterperioden bør fjernes.

17.4 Departementets vurderinger og forslag

Hovedargumentet for å beholde etterperioden er at det kan oppfattes som støtende at en person som mottar en større lotterigevinst eller lignende like etter at gjeldsordningen er over, ikke skal måtte betale noe ekstra til kreditorene.

Hovedargumentene for å oppheve etterperioden er at den kan skape betydelig utrygghet og usikkerhet for skyldneren samtidig som den betyr lite for kreditorene. Regelen kan også sies å uthule det grunnleggende prinsipp i gjeldsordningsloven om at en gjeldsordning skal være et endelig oppgjør. Etterperioden kan dessuten virke sosialt skjevt ved at den er lett å omgå for ressurssterke personer som kjenner regelverket eller har tilgang til juridisk ekspertise.

Dersom etterperioden ikke tas helt ut av loven, mener departementet at det er behov for enkelte presiseringer av prosessen ved tilsidesettelse av gjeldsordningen. Dette vil eventuelt bli vurdert i lovproposisjonen.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på følgende forslag:

1. Regelen om etterperiode tas helt ut av loven.
2. **Alternativ 1 til forslag 1:** Etterperioden skal bare gjelde i tilknytning til enkelte typer oppgjør, for eksempel engangsbeløp og ordninger uten gjeldsordningsperiode.
3. **Alternativ 2 til forslag 1:** Etterperioden skal bare gjelde for gjeldsordningsperioder på tre år eller mindre.

18 Økonomiske og administrative konsekvenser

18.1 Generelt

Departementet ønsker at personer som kvalifiserer for gjeldsordning raskere skal komme i gang med ordningen. Dette vil være av stor velferdsmessig betydning for den enkelte og samfunnsøkonomisk lønnsomt. Departementet ønsker videre at flere skyldnere skal gjennomføre gjeldsordningen på en vellykket måte og ikke havne i nye økonomiske problemer etter at ordningen er fullført. For å nå målene mener departementet at gjeldsordningsinstituttet bør gjøres enklere og mer effektivt, og at skyldnere må tilbys tettere oppfølging. For å få til dette må namsmannen og Nav-kontoret arbeide litt annerledes i gjeldsordningssaker enn i dag. Departementet legger til grunn at de økonomiske konsekvensene av forslagene vil være begrensede. Departementet vil be om høringsinstansenes vurdering, og komme nærmere tilbake til konsekvensene i det videre lovarbeidet. Nedenfor drøftes noen forhold som vil være sentrale i de samlede vurderingene.

18.2 Namsmannen

Enkelte forslag vil føre til økt arbeidsmengde for namsmannen, mens andre vil føre til mindre arbeid.

Forslaget om å oppheve bestemmelsen om at Nav-kontoret ikke lenger skal bistå ved skyldnerens egenforsøk vil kunne føre til flere saker hos namsmannen

Forslaget om å myke opp adgangen til å få gjeldsordning mer enn én gang vil føre til flere arbeidsoppgaver for namsmannen.

Alternativet om at namsmannen skal vurdere om gjeldsordningssøkere kan trenge sosialfaglig oppfølging for å kunne gjennomføre en gjeldsordning, og i så fall veilede om Nav-kontorets tilbud, antas å føre til en liten økning i arbeidsmengden. Namsmannen vil uansett måtte innhente informasjon om saken og skyldnerens bakgrunn. Samtidig er politiets samlede kapasitet til å håndtere endringer innenfor den sivile rettspleien meget begrenset ifølge Politidirektoratet. Tilførsel av ressurser for å løse eventuelle nye oppgaver vil, etter etatsens oppfatning, ikke løse utfordringer knyttet til IKT-tilpasninger, EBA, innføringstiltak mm i kombinasjon med krav til produksjon og porteføljekontroll.

Forslaget om å gi namsmannen større fullmakter ved endringssaker vil redusere arbeidsmengden hos namsmannen. Dette har først og fremst sammenheng med at namsmannen kan fastsette visse endringer uten å høre hele kreditorfellesskapet, samt at det ikke blir nødvendig å forberede saker for tingretten i samme omfang som i dag. Dette er nærmere omtalt under punkt 16.6.3.

Departementet foreslår også at krav fra finans- og inkassoforetak skal gå tapt dersom de ikke anmeldes rettidig etter at gjeldsforhandling er kunngjort. Dette vil redusere namsmannens arbeidsmengde betydelig. Eksempelvis opplyser Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum at om lag halvparten av endringssakene gjelder uteglemte krav.

Politidirektoratet viser likevel til at det fremdeles er mange endringssaker med annen årsak, som endring i økonomi. Det forutsettes derfor at namsmannens arbeid med endringssaker fortsatt vil utgjøre en større arbeidsmengde.

Forslaget om å presisere Nav-kontorets oppgaver for å gi råd og veiledning til skyldneren etter gjeldsordningsloven, vil medføre noe mindre arbeid ved enkelte namsmannskontorer. Dette har sammenheng med at namsmannen allerede har en oppfølgingsplikt ved bruk av dynamiske gjeldsordninger, jf. § 4-2. De sosialfaglige aspektene ved denne plikten kan i større grad overlates til Nav-kontoret.

Høringsnotatet inneholder flere forslag som tar sikte på å gjøre gjeldsordningene mer robuste mot endringer. Dette vil bidra til færre saker og mindre saksmengde.

18.3 Tingretten

Kompetanseoverføring til å endre en gjeldsordning fra tingretten til namsmannen for småsaker og saker som ikke er til skade for kreditorene, vil innebære en del ressursbesparelse for domstolene. Bedre veiledning og oppfølging av skyldnere under en gjeldsordning vil også gi en positiv effekt ved reduksjon av antall saker om opphevelse for tingretten, og på den måten kunne frigjøre ressurser til andre oppgaver.

18.4 Nav-kontoret

Forslaget om å oppheve bestemmelsen om at Nav-kontoret ikke lenger skal bistå ved skyldnerens egenforsøk, vil føre til færre saker hos Nav-kontoret, ved at flere vil henvende seg direkte til namsmannen. Dette kan føre til betydelige ressursbesparelser. Det understrekes at ressursbesparelsen ved Nav-kontoret av forslaget vil være vesentlig større enn økningen i arbeidsmengde hos namsmannen pr sak som "flyttes" mellom de to etatene. Dette har sammenheng med at et fullverdig egenforsøk vil være mer arbeidskrevende enn en gjeldsordningssak. Ressursbesparelsen ved Nav-kontoret vil således kunne bli betydelig uten at namsmannens arbeidsmengde øker tilsvarende. Ifølge SIFOs rapport "Økonomiske rådgivningssaker i Nav 2019" skjer det forhandlinger om utenrettslige gjeldsordninger i nærmere 900 saker. Om lag 1900 saker blir oversendt til namsmennene årlig fra de økonomiske rådgiverne, og det er rimelig å anta at det er gjort et ikke ubetydelig forarbeid i også disse sakene. Kompetansesenteret i Nord-Trøndelag anslår at saksbehandlingstid for såkalte varige løsninger er 105 dager, mens saksbehandlingstiden for saker som sendes til namsmannen er 82 dager. Effektiv tidsbruk for varige løsninger utgjorde over 300 minutter i 2018 og over 200 minutter i 2019. Sakene som ble sendt til namsmannen lå litt under dette. Forslaget vil medføre at rådgiverne ikke lenger skal trenge å bruke tid på denne oppgaven overfor personer som antas å kvalifisere for gjeldsordning. For personer som har fått avslag på søknaden eller av andre grunner ikke antas å kvalifisere, vil Nav-kontoret fortsatt måtte bistå i forhandlinger med kreditorene om en annen løsning. De nærmere konsekvensene av dette forslaget for Nav-kontoret er beskrevet under punkt 9.7.2.

Departementet foreslår at Nav-kontoret skal få et større ansvar for å tilby skyldnere sosialfaglig oppfølging og økonomisk rådgivning underveis i gjeldsordningsperioden. Forslaget vil innebære en systematisk og styrket innsats overfor skyldnergruppen. Departementet har lagt få føringer for omfanget av dette arbeidet, men det må forventes å ville medføre økt ressursbruk hos Nav.

Departementet understreker at Nav-kontorets veilednings- og oppfølgingsansvar i alternativ 2 under pkt 9.5.1, vil medføre merarbeid for Nav-kontorene, dersom alle som søker om gjeldsordning må oppsøke Nav-kontoret for å avdekke om de trenger ekstra oppfølging.

18.5 Skyldnere

For skyldnere med alvorlige gjeldsproblemer forventes forslagene å gi bedre muligheter til å komme seg ut av gjeldsproblemene og få en ny start. Personer som vil søke gjeldsordning skal bare unntaksvis trenge å gjøre et eget forsøk på å få en avtale med sine kreditorer før de søker, og de slipper ventetid og saksbehandlingstid ved Nav-kontoret. Terskelen for å søke gjeldsordning blir lavere. Dette kan igjen resultere i at flere søker.

Forslaget om å gjøre namsmannen til førsteinstans i endringssaker vil redusere tiden det tar å få fastsatt en endring. Større mulighet til å få gjeldsordning for annen gang og mulighet for en kortere gjeldsordningsperiode, kan også bidra til at flere får hjelp. Det er vanskelig å tallfeste omfanget noe nærmere.

Eventuelle endringer i nivået på livsoppholdssatsene, vil ha innvirkning på skyldnerens økonomi og vil kunne gjøre ordningen mer robust mot endringer. Barnefamilier vil komme bedre ut ved at livsoppholdssatsene for ungdommer økes.

18.6 Offentlige og private kreditorer

Dagens prosessregler innebærer en ressursmessig krevende håndtering også for kreditorene. Forslaget om å oppheve egenforsøket vil føre til at både offentlige og private kreditorer får et mindre antall løsningsforslag å forholde seg til. Etter gjeldende rett vil kreditorene i mange tilfeller måtte ta stilling til samme forslag tre ganger. Dette vil kunne redusere tidsbruken i de enkelte sakene og administrative kostnader. Det samme vil forslaget om nye saksbehandlingsregler for håndteringen av endringssaker.

Dersom antallet søknader om gjeldsordning går opp, vil det innebære en redusert inntekt for kreditorfellesskapet som helhet i alle fall der skyldneren har en viss betalingsevne. Samme effekt vil komme av innføringen av endringer i livsoppholdssatsen og forslaget om større fleksibilitet knyttet til gjeldsordningsperiodens lengde. Sistnevnte vil føre til kortere gjeldsordninger i en del flere tilfeller enn i dag. Kreditorene vil da få mindre betalt enn ved en gjeldsordning på fem år, så fremt skyldneren har eller får overskudd i økonomien. Skyldnerens tilbakeføring til et liv med forbedret økonomi etter gjeldsordningens utløp vil imidlertid komme kreditorene til gode.