



Barne- og familiedepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 Oslo

postmottak@bfd.dep.no

Revisjon av gjeldsordningsloven

Forbrukerrådet viser til at regjeringen ved Barne- og familiedepartementet den 12. september 2019 har varslet en gjennomgang av gjeldsordningsloven med sikte på klargjøringer og forenklinger. Det pekes også på et behov for å sikre en mer enhetlig praktisering av regelverket, og tiltak for å effektivisere dagens prosessregler.

Fristen for å komme med innspill er av departementet satt til den 15. januar 2020.

Forbrukerrådet oversender med dette sine innspill til forbedringer av eksisterende gjeldsordningslov.

Overordnede kommentarer

Forbrukerrådet vil overordnet peke på at Finanstilsynet har en bred omtale av sårbarheter i norsk økonomi i siste utgave av Finansielt utsyn som ble utgitt i desember 2019. Ifølge Finanstilsynet så utgjør høy gjeld blant husholdningene i kombinasjon med høye eiendomspriser en betydelig sårbarhet for finansiell stabilitet i Norge.

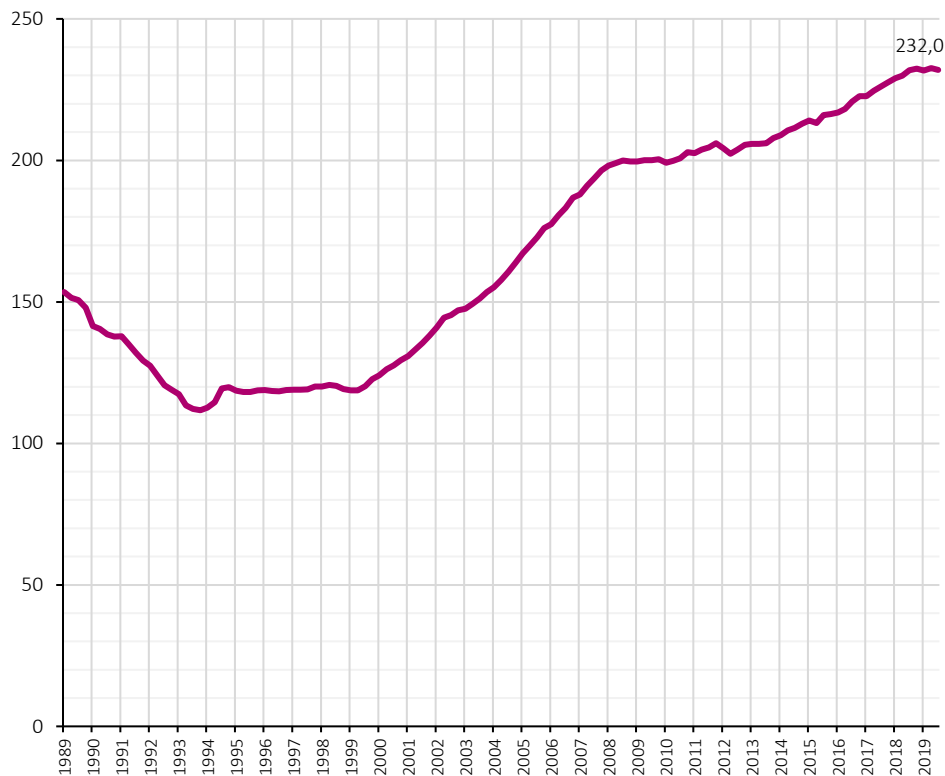
Siden midten av 1990-tallet har gjeldsveksten blant husholdningene vært høyere enn inntektsveksten, og gjeldsbelastningen målt ved forholdet mellom gjeld og disponibel inntekt har kommet opp på et historisk høyt nivå. Ved utgangen av tredje kvartal 2019 utgjorde gjeldsbelastningen 232,0 prosent. I tredje kvartal i fjor utgjorde norske husholdningers gjeld hele 119 prosent av



BNP for fastlands-Norge. Andelen har økt med 12 prosentpoeng de siste fem årene.¹

Forbrukerrådet er bekymret for at gjeldsbelastningen i norske husholdninger vil øke ytterligere i årene fremover, og vil særlig peke på at mange husholdninger er i en situasjon hvor de både har høy gjeld og begrensede finansielle buffere.

Gjeldsbelastning i prosent av disponibel inntekt 1989-2019



Kilde: Finanstilsynet.

Forbrukerrådet vil i denne sammenheng også vise til at ifølge Finanstilsynets boliglånsundersøkelse i 2019 så økte andelen nye nedbetalingslån til låntakere med gjeldsgrad over 400 prosent til 45 prosent, opp fra 41 prosent i 2018. Låntakere som tok opp nye nedbetalingslån med pant i bolig, hadde i fjorårets boliglånsundersøkelse en samlet gjeld som andel av brutto årsinntekt (gjeldsgrad) på 342 prosent. Det er 8 prosentpoeng høyere enn i 2018.²

¹ Finanstilsynet: *Finansielt utsyn, desember 2019*.

<https://www.finanstilsynet.no/contentassets/345999748fa840e59fff49e6a2dbb1db/finansielt-utsyn-desember-2019.pdf>

² Finanstilsynet: *Boliglånsundersøkelsen 2019*.

<https://www.finanstilsynet.no/publikasjoner-og-analyser/boliglansundersokelser/#30178>



Førstegangskjøpere og yngre låntakere har høyest gjeld i forhold til inntekt og høyest belåningsgrad på boligen, og dette er grupper som er særlig sårbare for renteøkninger og inntektsbortfall.

Forbrukerrådet vil videre peke på at regjeringen i sitt utkast til ny finansavtalelov legger opp til en omfattende og nødvendig revisjon, som vil gi norske forbrukere et bedre vern enn de har i dag. Forbrukerrådet støtter lovutkastet generelt, men er spesielt tilfreds med at eksisterende frarådningsplikt (som ikke fungerer) erstattes med en avslagsplikt. Dette vil også åpne for at finansforetak som har lagt seg på en noe slepphendt praksis med å innvilge kreditt til forbrukere som åpenbart ikke burde ha vært gitt, kan komme i erstatningsposisjon.

Forbrukerrådet imøteser derfor regjeringens endelige forslag til Stortinget til ny finansavtalelov, og forventer at lovteksten ikke svekkes sammenlignet med det som fremgikk av lovutkastet som var ute på høring i 2017.

Forbrukerrådet vil i denne sammenheng også peke på at Finanstilsynet den 10. mai 2019 la frem en rapport med knusende kritikk av en rekke forbrukslånsbanker. Finanstilsynet hadde forut for rapporten gjennomført stedlige tilsyn i seks banker med forbrukslån som sentralt virksomhetsområde for å kartlegge bankenes utlånspraksis. En viktig del av tilsynet besto i å undersøke hvordan bankene kontrollerer at kundene som tilbys forbrukslån faktisk har tilstrekkelig evne til å betjene slike lån.³

Tilsynene avdekket store mangler ved bankenes kredittvurderinger. Ved vurderingen av kundenes betjeningsevne tok bankene enten ikke hensyn til alle relevante utgifter eller de undervurderte utgiftene til livsopphold. I mange tilfeller ble heller ikke retningslinjenes forutsetning om fem års avdragstid for nedbetalingslån fulgt.

Finanstilsynets undersøkelser avslørte at kunder som i henhold til myndighetenes retningslinjer ikke burde fått forbrukslån, likevel fikk innvilget lån. Tilsynene avdekket også at flere av bankene underveis i søknadsprosessen aktivt tilbød kunder høyere lån enn det de opprinnelig søkte om.

³ *Finanstilsynet: Oppsummering fra stedlige tilsyn i seks forbrukslånsbanker, mai 2019.*
<https://www.finanstilsynet.no/contentassets/50b563ec71374de4b23140fee5651193/oppsummering-fra-stedlige-tilsyn-i-seks-forbrukslansbanker.pdf>



Hensikten med gjeldsordningsloven

Det må være et mål å forhindre at mennesker i utgangspunktet havner i gjeldsproblemer. Dette vil ikke bare være samfunnsøkonomisk lønnsomt, men det vil først og fremst være viktig for de enkeltpersonene og husholdningene dette gjelder; at de ikke pådrar seg mer gjeld enn de makter å betjene og at de ikke ender opp i en livslang fattigdomsfelle de aldri klarer å komme seg ut av.

Gjeldsordningsloven skal sikre at mennesker med alvorlige gjeldsproblemer gjenvinner kontrollen over sin egen økonomi, men i dag fungerer loven ikke godt nok etter hensikten. Mens antallet utleggsforretninger de siste årene har vært svært høyt, så har antallet nye gjeldsordninger til sammenligning vært svært lavt. I 2018 ble det bare åpnet ca. 2 500 gjeldsordninger, mens antallet saker til behandling hos namsmyndigheter og forliksråd langt oversteg 400 000 saker. Det er derfor grunn til å anta at svært mange mennesker som har behov for gjeldsordning ikke mottar det.

Forbrukerrådet ønsker ikke å spekulere i årsaker til dette åpenbare misforholdet, men vil be om at departementet i sitt revisjonsarbeid vurderer hvorvidt namsmyndighetene er satt opp med tilstrekkelig kapasitet til å kunne håndtere søknader om gjeldsordninger på en tilfredsstillende måte.

Kapasitetsproblemer hos namsmyndighetene må uansett ikke forsinke mulighetene skyldnere har til å bli kvitt uhåndterlig gjeld.

Forbrukerrådets innspill

Forbrukerrådet vil i forbindelse med departementets arbeid med revisjon av gjeldsordningsloven blant annet peke på følgende forhold:

- Gjeldsordningsperiodens lengde: Dagens praksis med en normalperiode på fem år hvor skyldner settes under administrasjon er for lang. I tillegg kommer ofte innledende ventetid før namsmannen åpner gjeldsforhandlinger. Forbrukerrådet mener at uhåndterbar gjeld må kunne saneres raskere, og at en periode på inntil to år bør være tilstrekkelig. Et alternativ kan også være den finske modellen som opererer med en normalperiode på tre år.
- Profesjonalisering: Forskjellsbehandling må forebygges ved at det må stilles tydelige krav til kompetanse og erfaring hos namsmyndighetene. Departementet bør vurdere opprettelse av særskilte regionale enheter som



både kompetansemessig og ressursmessig settes i stand til å håndtere søknader om gjeldsordning på en måte som både sikrer effektiv og kort saksbehandling og likeartet behandling av like saker.

- Livsopphold: 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. Det bør videre fastsettes en mekanisme for årlig justering av livsoppholdssatsene knyttet til utviklingen i konsumprisindeksen.
- Kreditorvernet må svekkes: Banker og kredittforetak som ikke oppfyller myndighetenes krav til kredittvurderinger av kunder som søker om lån bør nektes tilgang til namsapparatet, og bør i grove tilfeller også miste sin konsesjon til å drive utlånsvirksomhet.

Øvrig forhold i tilknytning til gjeldsordningsloven

BFD har invitert til innspill om gjeldsordningsloven, men også til «spesielle utfordringer» mer generelt. Av den grunn vil Forbrukerrådet i det følgende anføre forhold som ikke nødvendigvis direkte faller inn under gjeldsordningsloven.

Offentlig økonomisk rådgivning

Kommunenes ansvar for økonomisk gjeldsrådgivning er nedfelt i sosialtjenesteloven. Lovverket åpner for at kommunene kan inngå i samarbeid for å løse de lovpålagte oppgavene. Det er rimelig grunn til å anta at kvaliteten på økonomisk gjeldsrådgivning varierer mellom kommuner. I mindre kommuner vil det være langt mellom anledningene for de ansatte til å praktisere gjeldsrådgivning. Det medfører risiko for at den enkelte rådgiver ikke rekker å være å jour om f.eks. typiske kreditorenes vilje til å inngå frivillige gjeldsordninger og avtaler om nedbetaling av forfalt gjeld – som for kreditorer vil det være forretningsmessige vurdering. F.eks. var det typisk i 2019 at forbrukslånsbankene motsatte seg frivillige gjeldsordninger, mens de har vært imøtekomende til det i andre perioder.

Sentralisering av offentlig økonomisk rådgivning må vurderes og stimuleres for å sikre tilstrekkelig «mengdetrening» blant kommunale økonomiske rådgivere der det viser seg nødvendig. Enkelte har pekt på suksessen i det interkommunale samarbeidet som fant sted i Nord Trøndelag, hvor et stort antall kommuner



samarbeidet om økonomisk rådgivning. I den grad dette var en suksess, burde flere regioner opprette slike interkommunale samarbeid – selv i tilfeller hvor den enkelte kommunen ikke selv ser behovet for interkommunal samarbeid.

Norge har noe erfaring med sentraliserte økonomiske rådgivningstjenester. Den landsdekkende tjenesten NAV Gjeldsrådgiving (tidligere 800 Gjeld) ble etablert høsten 2009. Den ble evaluert av SIFO i 2010 og ble vurdert som faglig holdbar.

Det gjenstår like fullt å etablere et nettbasert selvhjelpsverktøy for forbrukere med tiltagende betalingsvansker, men som ikke nødvendigvis kan sies å ha betalingsproblem.

Behovet for et slikt verktøy til denne målgruppen antas å være til stede, fordi antallet forbrukere med høy forbruksgjeld er høyt. Tall fra Gjeldsregisteret.com høsten 2019 viste følgende fordeling av usikret gjeld blant norske forbrukere:

Antall lånetakere	Skylder tilsammen	Gjennomsnitt
3 200 000	169 100 mill	53 000
206 873	86 900 mill	420 000
29 203	27 570 mill	944 000
3 168	5 070 mill	1 600 000

Fordi 206 873 personer i gjennomsnitt har forbruksgjeld på 420 000 kroner, er det rimelig å anta at flere av disse vil oppleve at betalingsvansker som kan utvikles til å bli betalingsproblem dersom man ikke foretar grep.

For å bidra til å løse og forebygge sosiale problemer, slik Sosialtjenesteloven [§17](#) pålegger kommunene, bør relevante myndigheter bidra til flere løsningsverktøy for forbrukere blir etablert.

Gjeldsfloka er et initiativ som ble igangsatt av bl.a. NAV Skedsmo (nå Lillestrøm) og Brønnøysundregistrene. Det har mottatt støtte fra StimuLab og kan bli en plattform for å få et mer fullstendig bilde av enkeltpersoners gjeldssituasjon og for rådgivning. Etter Forbrukerrådets syn bør det offentlig bidra til slike verktøy blir etablert, men også sikre at sluttbrukeres behov blir det bestemmende for utformingen av endelig løsning.



Å utvide informasjonen som finnes tilgjengelig i Gjeldsregistrene vil bidra til gjøre det enklere for forbrukere får bedre kontroll på egen gjeld. I dag innhenter gjeldsregistrene data om 3.2 millioner nordmenns usikrede gjeld. Gjeldsregistrene har – ifølge kreditttilbydere - bidratt til en sunnere og riktigere kredittvurdering av lånesøkere. Samtidig vil det være i forbruker og utlånsvirksomhetenes interesse å utvide gjeldsregistrene med flere typer gjeldsforpliktelser, herunder gjeld til det offentlige, sikret gjeld og kausjonsforpliktelser. Dette [etterlyste Forbrukerrådet allerede i 2013](#) før registrene ble lansert og rådet har vært gjentatt det i påfølgende høringer om gjeldsinformasjonsregelverket. I 2019 er det enighet blant markedsaktørene og politiske aktører om at gjeldsregisteret burde vært utvidet til å inneholde flere former for gjeld. Forbrukerrådet har ikke endret synspunkt etter at gjeldsregistrene er lansert.

Privat gjeldsrådgivning

Sosialtjenesteloven § 17 åpner for at kommunene kan velge å sette ut økonomisk rådgivning til private aktører. I slike tilfeller bør det være et system som sikrer kvalitet og seriøsitet hos den mottakende private økonomisk rådgiveren. I Norge er det få krav knyttet til etablering av privat gjeldsrådgivningsvirksomheter.

Det har dessverre åpnet for at useriøse aktører utnytter sårbare forbrukere. Det har vært tilfeller hvor domstolene har pålagt useriøse gjeldsrådgivningsvirksomheter å redusere sine honorarer de har pålagt sine gjeldstyngde klienter.

Forbrukerrådet har tidligere etterlyst formelle krav til virksomheter som yter gjeldsrådgivning. Dette er basert på erfaringer fra Storbritannia, hvor det har eksistert [retningslinjer for gjeldsrådgivere](#) og krav til lisens⁴ for å yte privat økonomisk rådgivning. Det viktigste med den britiske ordning har vært å sikre tilsyn av foretakene som yter rådgivning til en sårbar forbrukergruppe. Behovet for slikt tilsyn ble tydelig da daværende Office of Fair Trading i september 2010 publiserte rapporten fra stedlige tilsyn i hele gjeldsrådgivningsbransjen i Storbritannia. I rapporten ble samtlige kommersielle rådgivningsvirksomheter irettesatt, det ble det fremmet advarsler mot 129 rådgivning foretak samt beordret stans i driften i flere virksomheter. OFT fant at forholdene var bedre

⁴ «Consumer credit licence» utstedt av OFT før 2014 og «[interim permission](#)» utstedt av FCA etter 2014



blant private veldedige rådgivningsvirksomheter, selv om det ble gitt anførsler også for noen av disse virksomheter.

Etter Forbrukerrådets syn bør ikke kommunene tilgang til å benytte privat gjeldsrådgivning uten at virksomheten oppfyller et minimum av krav som f.eks. krav til vandel, krav til skriftlig kontrakt og opplysninger om klageinstans. Det foretrukne ville vært en autorisasjonsordning eller krav til lisens, men det eksisterer ikke og bør derfor etableres.

Oslo, den 15. januar 2020

Med vennlig hilsen

Forbrukerrådet

Jorge B. Jensen (sign.)

Fagdirektør finans