

Innspill - revisjon av gjeldsordningsloven

Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum er enig med departementet i at det nå er et behov for å gjennomgå gjeldsordningsloven med sikte på en helhetlig revisjon og modernisering av loven. Dette slik at loven tilpasses dagens samfunnsutfordringer, gjøres tydeligere og enklere å forstå, samt at det etableres et bedre system for råd og oppfølging av skyldnere før og under gjeldsordning.

Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum vil derfor fremme følgende innspill som beskrevet under.

1. Prosessregler

Namsmannens kompetanse

I forbindelse med politireformen er det blitt færre namsmannen som behandler gjeldsordnings søknader. Ved at det nå er etablert større sentra for slik saksbehandling antar vi at dette vil medføre at det faglige nivået løftes. Dette taler for å overføre mer kompetanse til namsmannen, slik at domstolen heller vil fungere som klageinstans for namsmannens beslutninger.

Utvidet åpningskompetanse

Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum tar beslutning om å åpne eller avslå gjeldsforhandlinger, i 98 prosent av alle saker (2019). Vårt inntrykk er at det også på landsbasis sendes få saker til tingretten for vurdering av om det skal åpnes gjeldsforhandlinger.

Namsmannen bør gis kompetanse til å åpne eller avslå for gjeldsforhandlinger i alle saker.

Namsmannens beslutning om å åpne for gjeldsforhandlinger bør ikke kunne påklages av kreditorene. Kreditorenes rettsvern ivaretas gjennom muligheten til å fremme innsigelse mot et forslag til frivillig gjeldsordning. Vår erfaring er at den nåværende klageadgangen på en uke, i meget liten grad benyttes av kreditorene.

Skyldner kan på sin side klage på namsmannens beslutning om å avslå søknaden etter de gjeldende bestemmelser i gjeldsordningsloven (gol) § 7-8 jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 5-16.

Beslutning om å utvide gjeldsforhandlingsperioden

Forlengelse av gjeldsforhandlingsperioden bør kunne besluttes av namsmannen uten begjæring fra skyldner. Dagens ordning forutsetter en slik begjæring. Dette skaper merarbeid for namsmannen, og en slik forlengelse er aldri til ugunst for skyldner. Dagens ordning gir bare mulighet for en måneds forlengelse av perioden. Dette blir til tider knapt. Økende saksmengde gjør at forhandlingsperioden kan håndteres mer smidig om forhandlingsperioden utvides med inntil to måneder.

Vi mener den absolutte ettårsfristen når det gjelder lengden av gjeldsforhandlingsperioden er lite hensiktsmessig. Dette illustreres godt i sak HR-2004-1093-U (Rt-2004-1042). Den gjaldt begjæring om tvungen gjeldsordning. Saksforholdet var at det ble åpnet gjeldsforhandling 02.06.2003. Etter behandling i tingretten og deretter i lagmannsretten, som avsa kjennelse 03.03.2004 hvor skyldner ikke fikk stadfestet sitt forslag til tvungen gjeldsordning, påkjærte skyldner lagmannsrettens kjennelse 14.05.2004 og saken ble oversendt fra lagmannsretten til Høyesterett 14.06.2004. Kjæremålsutvalget avviste i kjennelse HR-2004-1093-U (Rt-2004-1042) kjæremålet med den begrunnelse at det var gått

over 1 år siden åpning av gjeldsforhandlinger, og kjæremålet ble avvist som gjenstandsløst. Skyldner måtte derfor starte prosessen med å søke om gjeldsordning på nytt.

Et kreditorflertall kan binde et mindretall

Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum er av den oppfatning at i saker hvor kreditorer som representerer en nærmere bestemt andel av skyldners gjeldsmasse aksepterer et forslag til frivillig gjeldsordning, bør disse kunne binde et mindretall, ved å innføre en bestemmelse etter mønster av konkurslovens § 43. Krav som etter loven skal gis særskilt prioritet, jf. gol. § 4-8 første ledd bokstav d og h skal imidlertid ikke omfattes av regelen.

En slik regel vil kunne effektivisere saksbehandlingen og medføre at gjeldsordning kommer i stand raskere enn i dag.

Namsmannens vedtak av en frivillig gjeldsordning hvor et nødvendig flertall har akseptert forslaget bør ikke kunne påklages. Klagerett vil kunne være i strid med formålet, og kan medføre trenering og betydelig ressurstap.

Mulighet til å avskjære innsigelser

Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum mener at namsmannen ikke skal kunne stadfeste et forslag til frivillig gjeldsordning ved andre typer innsigelser enn når et nødvendig flertall binder mindretallet.

En slik ordning vil sannsynligvis medføre merarbeid for namsmannen, da en eventuell klagebehandling er mer ressurskrevende for namsmannen enn en begjæring om tvungen gjeldsordning.

Uteglemte krav

Namsmannen bør gis myndighet til å vedta at uteglemte krav tas med i skyldners gjeldsordning, uten at det er nødvendig med begjæring fra skyldner og uten krav om kreditorenes aksept. Se forøvrig nærmere redegjørelse ved eget punkt under "Behandling av endringssaker".

Kredittvurderingen ved dekningsgrad i gjeldsordning

Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum mener det ikke bør overlates til namsmyndigheten å vurdere i hvilken grad en kreditors kredittvurdering har vært tilstrekkelig ved innvilgelse av lån, for deretter å vurdere hvor mye en "uansvarlig kredittvurdering" skal spille inn i en eventuell gjeldsordning.

Både det antatt store ekstraarbeidet et slikt ansvar vil innebære for namsmannen, den antatt lengre saksbehandlingstid dersom det skal foretas en forsvarlighetsvurdering av alle slike lån og kreditter, samt usikkerheten om hvorvidt det er mulig å oppnå en enhetlig praksis blant landets namsmenn ved disse vurderinger, tilsier at en slik bestemmelse ikke bør innføres.

2. Materielle regler

Gjeldsordning for næringsdrivende

Gjeldsordningsloven hindrer i dag aktive næringsdrivende med en betydelig andel næringsgjeld (over 10% av samlet gjeldsmasse) fra å kunne oppnå gjeldsordning, se gol § 1-2. 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. Konkurranseshensyn gjør seg også gjeldende.

Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum har imidlertid erfart en uheldig virkning av dette hinder. Vi 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.

Vi 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.

Varighetsvurderingen

For å kunne oppnå gjeldsordning må skyldner kunne anses for å være "varig ute av stand" til å betale sin gjeld. Det fremgår av forarbeidene til gjeldsordningsloven at man ved vurderingen av "varig" skal legge vekt på debtors personlige forhold, alder, yrkestilknytning, utdanning, familiesituasjon og om gjeldsforpliktelsene er kortvarige. Sett i lys av dette må det vurderes om søker innen et rimelig tidsrom (3-5 år) vil komme i en posisjon som gjør denne i stand til å betale sine forpliktelser innenfor en ordinær nedbetalingstid på ca. 15-20 år.

Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum mener at en varighetsvurdering med et premiss om at ordinær nedbetalingstid skal være på 15-20 år, er for strengt, dagens livsoppholdssatser tatt i betraktning. Det er svært belastende å leve på lave livsoppholdssatser over mange år. Selv en periode på 10-15 år, vil være meget krevende for den det gjelder og følgelig kan dette føre til betydelig velferdstap.

Det synes fortsatt som om varighetsvilkåret vurderes noe ulikt fra namsmann til namsmann, og mellom ulike domstoler.

Tidshorisonen for varighetsvurderingen og hva som regnes som en ordinær nedbetalingstid, bør angis tydeligere i loven. Nedbetalingstiden bør være kortere enn i dag.

Nystiftet gjeld

Vi erfarer at det er stor variasjon fra namsmann til namsmann, og mellom domstoler, i vurderingen av hva som må anses for å være støtende når man har med nystiftet gjeld å gjøre. Dette gjelder både nystiftet gjeld som utgjør størstedelen av skyldners gjeldsmasse og som faller inn under gol. § 1-4 andre ledd bokstav a, og annen slik nystiftet gjeld som må vurderes ut i fra et generelt støtende hensyn.

Vi mener derfor at de momenter som skal legges til grunn i en slik støtendevurdering må komme klarere frem i lov eller forarbeider.

Mulighet for å kunne oppnå gjeldsordning mer enn en gang

Etter dagens rettstilstand kan det åpnes for gjeldsforhandlinger der skyldner tidligere har oppnådd gjeldsordning etter gjeldsordningsloven, kun dersom særegne forhold tilsier det. 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 av slike problemer gjennom en gjeldsordning, er grundig redegjort for i forskningen til blant annet Christian Poppe (se f.eks. Poppe og Larvik 2013; Poppe 2018). 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 på sin søknad.

Alternativet til en gjeldsordning er ofte et livslangt økonomisk uføre for skyldner, og dette vil nok heller ikke tjene kreditorene eller samfunnet for forøvrig.

Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum mener det er på tide å myke opp reglene. Det bør bli enklere å oppnå gjeldsordning mer enn en gang. Et alternativ, slik det er presentert av Torleif Kahrs m.fl. i tidligere innspill her, er å gjøre en slik vurdering som en del av støtende vurderingen.

Fordeling av utgifter mellom ektefeller/samboere

Dagens situasjon når det gjelder fordeling av utgifter mellom ektefeller/samboere i en gjeldsordningssituasjon fremstår uavklart, da verken lov, forarbeider eller andre rettskilder avklarer spørsmålet. Høyesterett har imidlertid i en avgjørelse fra 2014 (Rt-2014-672) lagt opp til at en slik utgiftsfordeling skal vurderes skjønnsmessig hvor “en rekke momenter kan komme inn i vurderingen”. Videre uttales det at avklaring bør søkes “ved at det i rundskriv eller i forskrift inntas nærmere regler om hvordan skjønnnet skal utøves”.

Vår oppfatning er derfor at dette spørsmålet må avklares nærmere i forbindelse med denne lovrevisjon.

Gjeldsordningsperiodens lengde

Hovedregelen er som kjent at gjeldsordningsperioden skal være på fem år. Dersom det foreligger tungtveiende grunner kan gjeldsordningsperioden settes kortere eller lengre, og den kan maksimum settes til ti år.

Vår erfaring er at vi relativt ofte mottar 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 forpliktelsene en gjeldsordningsavtale innebærer som tyngende, hvor livsoppholdssatsene oppfattes som lave, budsjettet de må forholde seg til som stramt, og mulighetene til generell livsutfoldelse under en gjeldsordning som svært begrenset. Vi får tilbakemeldinger om at det følgelig synes vanskelig å leve i et gjeldsordningsregime over flere år. Dette blir enda mer belastende for de som må ha gjeldsordningsperioder som overstiger den normale gjeldsordningsperioden på fem år.

Vi mener at gjeldsordningsperiodens lengde nå bør revurderes og i utgangspunktet ikke være på mer enn maksimalt fem år, slik som for eksempel i Sverige. Dette vil si at si at gjeldsordningsperioden

ikke kan settes lengre, men den bør kunne settes kortere i enkelte tilfeller. For eksempel bør det vurderes om gjeldsordningsperioden skal kunne settes til maksimalt 2-3 år i de tilfeller hvor det ikke er utsikter til overskudd overhodet.

Dersom gjeldsordningen blir endret i løpet av gjeldsordningsperioden, for eksempel som følge av mislighold, kan den forlenges. I dag kan gjeldsordningsperioden være på maks ti år. Dette er lenge og slik vi ser det, bør en maksimumsperiode etter endring av gjeldsordningen, være noe kortere enn dette, f.eks. 7 eller 8 år.

Livsoppholdssatser

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. Vår 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, julefeiring, konfirmasjon osv. for dem.

Det kan derfor 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.

Skjæringstidspunkt for krav

Gjeldsordningen skal etter § 4-8 første ledd første punktum, omfatte alle skyldners forpliktelser, med unntakene i §§ 4-3 til 4-5, 4-8 bokstav c, samt 4-8 tredje ledd. All gjeld, med de unntak som nevnt, stiftet før *åpningstidspunktet* skal følgelig medtas i gjeldsordningen.

I enkelte tilfeller stifter imidlertid skyldnere av ulike årsaker gjeld også i *gjeldsforhandlingsperioden*. Hvorvidt slik gjeld kan medtas i gjeldsordningen er ikke direkte regulert i loven. Hvilket skjæringstidspunkt som skal gjelde for krav som skal omfattes av gjeldsordningen er behandlet i juridisk teori og rettspraksis. Høyesteretts kjæremålsutvalg støtter seg i sin kjennelse av 31.03.2006 (Rt-2006-402) på Hans Petter Graver (1996: 124) og Borgarting Lagmannsretts kjennelse av 07.07.2003 (RG-2003-1334), og slår fast at "skjæringstidspunktet må være det tidspunkt da skyldnerens betalingsforslag sendes kreditorene, eventuelt tidspunktet da det legges frem for namsretten til stadfestelse etter § 5-1."

Hvorvidt kravene skal kunne medtas må imidlertid også bero på en støtendevurdering etter gol. § 1-4 og § 5-4.

Dette skjæringspunkt omfatter likevel ikke skatte- og avgiftskrav, da det etter § 4-8 bokstav c klart fremkommer at det er *åpningstidspunktet* som må regnes som skjæringstidspunkt for slike krav.

Formålet med denne bestemmelsen er å unngå spekulasjon i form av illojal pådragelse av restskatt i forbindelse med søknad om gjeldsordning. Vi har imidlertid erfart at bestemmelsen har en utilsiktet uheldig effekt idet mange skyldnere som for eksempel har søkt om gjeldsordning, før fastsetting om

skatt foreligger, står i fare for ikke å kunne få medtatt restskattekravet dersom det er åpnet for gjeldsforhandlinger før dette tidspunkt. Dette selv om de ikke kan sies å ha opptrådt illojalt ovenfor skatteetaten. Resultatet er at dersom det avdekkes i den innledende saksbehandling at skyldner står i fare for å få restskatt, blir skyldner rådet til å trekke sin søknad til etter fastsettingen foreligger. Dette skaper merarbeid for namsmannen, samt at skyldner må vente på å få sin søknad behandlet i lengre tid, med de belastninger dette medfører.

Vi kan ikke se nødvendigheten av at skatte- og avgiftskrav skal behøve å ha et særegent skjæringstidspunkt. Inkludering av slike krav vil uansett være gjenstand for en støtendevurdering, og skatteetatens interesser som kreditor vil følgelig være sikret ved dette, på lik linje med andre kreditorer. Skjæringstidspunktet for skatte- og avgiftskrav, og alle andre krav, foruten unntakene i §§ 4-3 til 4-5 og 4-8 tredje ledd, bør harmoniseres, og gjeldende skjæringstidspunkt bør tydelig fremkomme av loven.

Prioritert gjeld som ikke kan innfris i gjeldsordningsperioden

Krav som faller inn under bestemmelsene i gol. § 4-8, første ledd, bokstav d, g og h, skal betales fullt ut i løpet av gjeldsordningsperioden dersom kreditor krever det. Vi har ofte erfart at skyldner, grunnet liten eller ingen betalingsevne, ikke har hatt mulighet til å innfri disse kravene fullt ut under en gjeldsordning.

Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum har derfor i enkelte saker funnet det hensiktsmessig å anbefale skyldner å foreslå en løsning i sitt forslag til frivillig gjeldsordning der slike krav, som ikke kan nedsettes, gis dekningsprivilegium men hvor eventuell restgjeld står igjen etter endt gjeldsordning. Dette fordrer at skyldner likevel oppnår kontroll over sin økonomi etter gjennomført gjeldsordning. Dette er spesielt aktuelt i saker der avtalen inneholder moderate private barnebidragskrav, eller mindre erstatningskrav som stammer fra straffbare handlinger.

Vi ser derfor behovet for en bestemmelse som gir mulighet for å holde slike krav, som ikke kan nedsettes, innenfor gjeldsordningen ved for eksempel å gi dekningsprivilegium, samt å la restkravet stå igjen etter gjennomført gjeldsordning dersom skyldner oppnår kontroll over sin økonomi med en slik løsning. Vi har følgende forslag til tekst som en utvidelse av gol. § 4-8 annet ledd:

Gjeldsordning kan likevel oppnås dersom de krav som gis dekningsprivilegium under gjeldsordningen ikke er større etter gjennomført gjeldsordning enn at skyldner må antas å oppnå kontroll over sin økonomi selv om resterende del av kravene ikke slettes.

Dersom ovennevnte lovendring blir innført, bør det følgelig være samsvar mellom bestemmelsen i gol. § 4-8 annet ledd og § 5-2 fjerde ledd. Innkommer det innsigelser i slike saker og skyldner må begjære tvungen gjeldsordning, kan ikke retten slik loven er utformet i dag stadfeste forslaget hvor annen gjeld enn de som nevnt i § 4-8 første ledd bokstav a og b, jf. gol. § 5-2 fjerde ledd, foreslås stående igjen etter endt gjeldsordningsperiode.

Vi foreslår følgende tekst i gol. § 5-2, fjerde ledd:

En tvungen gjeldsordning skal innebære at en skyldner som har oppfylt gjeldsordningen, ved utløpet av gjeldsordningsperioden skal være fri for annen gjeld som er omfattet av gjeldsordningen enn gjeld som nevnt i § 4-8 bokstav a første ledd, bokstav b første ledd, og § 4-8 annet ledd.

Etterperioden

Kreditorene har i dag anledning til å begjære tilsidesettelse av gjeldsordningen inntil to år etter at gjeldsordningen er gjennomført, dersom skyldner mottar arv, gevinst eller liknende av betydelig omfang. En begjæring om tilsidesettelse skal fremsettes for tingretten, som avgjør hvor mye av det mottatt beløp som eventuelt skal gå til kreditorene.

Etter vår erfaring er det sjeldent skyldner mottar arv, vinner i lotto eller lignende i løpet av etterperioden. Bestemmelsen er belastende og skaper utrygghet hos skyldnerne som føler at de aldri blir ferdig med gjeldsordningen. De andre skandinaviske landene har ikke tilsvarende regler om etterperiode.

Vi mener bestemmelsen om etterperioden bør fjernes.

Førtidig avslutning av gjeldsordningen

Av og til forekommer det at skyldners økonomi har forbedret seg så mye i løpet av gjeldsordningsperioden, at vedkommende innfrir kravene med 100 % dividende.

Gjeldsordningsloven har i dag ingen bestemmelser om at gjeldsordningen kan avsluttes før opprinnelig sluttdato, slik at etter lovens system skal gjeldsordningen fortsette å løpe selv om det ikke skal betales ytterligere dividende.

I praksis sender en del namsmenn ut forslag til førtidig avslutning av gjeldsordningen selv om dette ikke følger av loven. Namsmannen må innhente positivt samtykke fra samtlige kreditorer som er med i gjeldsordningen, da et slikt avtaleforslag følger reglene i den alminnelige avtaleretten hvor en avtale binder mottakeren kun dersom denne positivt aksepterer. Det er ofte mange kreditorer og det er tidkrevende å innhente positivt samtykke fra samtlige kreditorer. Vårt inntrykk er at det er ulik praksis med hensyn til om det kreves et positivt samtykke eller ikke fra alle kreditorene for å avslutte gjeldsordningen før tiden. Dette er uheldig.

I saker der det sendes ut forslag om førtidig avslutning av gjeldsordningen, opplever vi at Statens Innkrevingsentral krever renter for den tiden som har medgått siden gjeldsordningsavtalen ble inngått, for at de skal godta en førtidig avslutning. Andre ikke-offentlige aktører er ikke like konsekvente på dette. Dette har resultert i at gjeldsordningen ikke avsluttes, men fortsetter å løpe til opprinnelig sluttdato, uten at skyldner innbetaler mer i dividende i løpet av den gjenstående perioden.

Vi er av den oppfatning at muligheten for førtidig avslutning av gjeldsordningen ved full innfrielse av kravene, bør lovreguleres.

Full innfrielse av kravene vil i denne sammenheng bety 100 % dividende ut i fra slik kravene fremkommer i gjeldsordningsavtalen eller i forbindelse med senere endringer som følge av uteglemte krav. Namsmannen har ikke oversikt over hvordan tidligere innbetalinger er postert fra kreditorens side og rent praktisk vil det by på store utfordringer dersom samtlige krav skal oppdateres med påløpte renter.

3. Behandlingen av endringssaker

I løpet av gjeldsordningsperioden skjer det svært ofte endringer i skyldners økonomi, slik at gjeldsordningen må endres. Namsmannen bruker mye tid og ressurser på endringssaker. Slik vi ser det bør endringsbestemmelsene kunne gjøres enklere og mer effektive, slik at sakene ikke sendes frem og tilbake mellom namsmannen og domstolen, slik tilfellet er i en del saker i dag.

Begjæring om endring fra skyldner – dagens regler

Slik bestemmelsene om endring er utformet, kan skyldner bare begjære endring av gjeldsordningen, hvis det har "inntruffet omstendigheter som skyldneren ikke burde forutse eller det foreligger andre særlige omstendigheter som svekker skyldnerens mulighet til å oppfylle gjeldsordningen". I tillegg har skyldner mulighet til å begjære endring av gjeldsordningen dersom boligens verdi har falt sterkt under gjeldsordningen og i tilfeller der det dukker opp uteglemte krav, som besto før det ble åpnet for gjeldsforhandlinger, men som ikke har kommet med i avtalen.

Begjæringer om endring fra skyldners side, skal starte hos namsmannen. Dersom det ikke er mulig å få til en frivillig endring av avtalen, har skyldner anledning til å begjære tvungen endring av gjeldsordningen, slik at retten som tar stilling til om forslaget skal stadfestes eller ikke.

Begjæring om endringer fra kreditorene (omgjøring) – dagens regler

Ved eventuelle forbedringer i skyldners økonomi, er det i dag kun kreditorene som kan begjære en "endring" av gjeldsordningen. Loven bruker da betegnelsen "omgjøring" av gjeldsordningen. En begjæring om omgjøring av gjeldsordningen fra kreditorenes side ved forbedringer i skyldners økonomi, skal sendes direkte til tingretten, slik at det er retten som skal ta stilling til om gjeldsordningen skal omgjøres eller ikke. Det samme gjelder begjæringer om oppheving og tilsidesettelse av gjeldsordningen.

Selv om det er retten som skal ta stilling til begjæringer om omgjøring, oppheving og tilsidesettelse fra kreditorenes side, er det i praksis vanlig at retten ber om bistand fra namsmannen i disse sakene. Namsmannen blir gjerne anmodet om å foreta nye beregninger av skyldners økonomi eller til å beregne hvor mye et eventuelt mislighold utgjør. I enkelte saker blir namsmannen også bedt om å bistå skyldner med å utarbeide og sende ut et forslag til løsning i saken, selv om dette ikke er lovens system. Vårt inntrykk er at begjæringer om omgjøring, oppheving og tilsidesettelse fra kreditorenes side, behandles svært ulikt fra namsmann til namsmann og blant de ulike tingretter. Det forhold at namsmannen ofte involveres i sakene, medfører at sakene sendes en del frem og tilbake mellom namsmannen og tingretten før det kommer til en endelig løsning. Vi ser det slik at dette resulterer i en del dobbeltarbeid og antakelig lengre saksbehandlingstid enn nødvendig.

Mislighold fra skyldner

Gjeldsordningsloven inneholder ingen bestemmelser om at gjeldsordningen kan endres grunnet mislighold av avtalen fra skyldners side. I praksis skjer dette ganske ofte likevel. Har skyldner ikke betalt inn løpende overskudd, går kreditorene ofte med på at gjeldsordningsperioden forlenges, slik at skyldner får mulighet til å etterbetale hele eller deler av det beløpet som er misligholdt.

Vår anbefaling

Med unntak av begjæringer om oppheving, mener vi at samtlige saker som gjelder endring av gjeldsordningen bør starte hos namsmannen. Slik vi ser det bør skyldner kunne ha muligheten til å foreslå endringer av gjeldsordningen, uavhengig av om det er en forverring eller en forbedring av

økonomien og at man bruker begrepet "endring" for samtlige typer endringer. Dersom partene ikke kommer til enighet, har skyldner anledning til å begjære tvungen endring av gjeldsordningen.

Små endringer

Det kan ofte være snakk om relativt små endringer i skyldners økonomi. Etter vår oppfatning burde slike små endringer ikke nødvendigvis gjøre en formell endringsprosess og det bør være tilstrekkelig at det sendes ut informasjon fra namsmannen til kreditorene. Målet bør være å redusere antall tilfeller hvor det er nødvendig å igangsette en endringssak. Slik vi ser det burde namsmannen få kompetanse til å beslutte at skyldner får beholde et nærmere bestemt beløp til dekning av utgifter som er dokumentert og nødvendige eller som er lovpålagt, slik som forsørgelse av barn.

Spørsmålet blir naturlig nok hvor grensen mellom kun informasjon og endring skal gå. Små endringer til tannlege eller andre helseutgifter bør namsmannen kunne godkjenne ved en skriftlig beslutning og kreditorene kan eventuelt påklage beslutningen. Det samme gjelder utgifter som kreditorene i realiteten ikke kan si nei til, slik som utgifter til forsørgelse av et nytt barn, samværsutgifter, barnebidrag, utgifter til barnehage m.m. En slik kompetanse vil medføre mer effektivitet i disse sakene og lette arbeidsbelastningen hos både tingretten og namsmannen.

Uteglemte krav

Drøyt 50% av de endringssaker Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum behandlet i 2019 gjaldt krav som ikke var kommet med i gjeldsordningen, men som burde vært med. Slik bestemmelsen er utformet i dag, må det utarbeides og sendes ut et formelt endringsforslag til kreditorene. Det er svært sjelden det kommer innsigelser til at et uteglemt krav tas inn i ordningen, og namsmannen antas å ha tilstrekkelig kompetanse til å vurdere om vilkårene for å medta et slikt krav i gjeldsordningen er oppfylt.

Vår oppfatning er at uteglemt krav, på samme måte som ovennevnte utgifter, burde kunne besluttes tatt med i gjeldsordningen, uten forutgående utsendelse av et endringsforslag. Er kreditorene uenige i at kravet tas med, må de eventuelt påklage beslutningen.

4. Råd og oppfølging

Råd og oppfølging

Forskning på gjeldsordningsinstituttet (se f.eks. Poppe og Larvik 2013; Poppe 2018) har vist at skyldnernes demografi og sosiale kjennetegn i stor grad er blitt endret siden gjeldsordningsloven trådte i kraft i 1993. Alvorlige gjeldsproblemer grunnet restgjeld etter salg av bolig er ikke lenger like fremtredende i dag som den gang loven kom. Andre årsaker slik som lav inntekt, lånefinansiert forbruk, helsemessige forhold, rus og spillavhengighet er derimot blitt mer vanlig.

Dagens søkere synes å være generelt svakere ressursmessig sammenlignet med de som søkte gjeldsordning da loven kom. Ofte befinner de seg også i sårbare livssituasjoner og har flere komplekse utfordringer utover de økonomiske problemene. Disse har ofte dårligere forutsetninger for å følge opp sine personlige økonomiske forpliktelser, herunder det strenge regimet en gjeldsordning medfører. Nevnte forskning viser også at denne gruppen ressursvake personer er overrepresentert i et utvalg misligholdssaker hos Namsfogden i Oslo (nå Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum). Poppe (2018) fant blant annet at marginene for hva som veltet disse skyldnernes relative ordnede økonomi i gjeldsordningsperioden var små, og det skulle små svingninger til før det ble relativt store bevegelser i budsjettbalansen. Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum erfarer også at denne gruppen skyldnere ofte ikke evner å melde fra om viktige endringer i deres situasjon, som bortfall av inntekt, økt inntekt, familieførøkelse, utgifter til sykdom osv. før det er gått en del tid. Størrelsen på misligholdet blir derfor ofte betydelig, og konsekvensene alvorlige for skyldnerne idet løsningen som regel er en forlengelse av gjeldsordningsperioden, ofte med opptil flere års utvidelse.

Ideelt sett skal en skyldner gjennom en gjeldsordning ikke kun få orden på sin uhåndterlige gjeldssituasjon, men også gjennom gjeldsordningen få et mer aktivt forhold til egen privatøkonomi og på den måten bli bedre rustet til å ivareta denne etter endt gjeldsordning. Vår erfaring er at gjeldsordningen ofte ikke har denne tiltenkte pedagogiske effekten.

Mange søkere fremstår ikke som klare for å gjennomføre en gjeldsordning på tidspunktet hvor de søker om dette. Det finnes imidlertid ingen bestemmelse i gjeldsordningsloven som gir adgang til å avslå en søknad om gjeldsordning dersom det avdekkes forhold hos skyldner som gjør det åpenbart at denne ikke vil være i stand til å gjennomføre en gjeldsordning på søknadstidspunktet.

Det er derfor hevet over enhver tvil at mange av dagens skyldnere har et sterkt behov for en utvidet oppfølging av sin gjeldsordning gjennom gjeldsordningsperioden. En slik oppfølging bør ideelt sett inkludere skyldneren, namsmannen, NAV, og det øvrige hjelpeapparatet skyldneren måtte ha behov for. Et slikt opplegg er tidligere blitt utprøvd i et prosjektsamarbeid mellom NAV Melhus, NAV Lerkendal, Namsmannen i Melhus og Namsfogden i Trondheim. Deres rapport «Gjennomført gjeldsordning» (Espeset og Viestad 2011), er verdt å lese da mange av deres funn 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 i Oslo, Asker og Bærum vil imidlertid gjøre noen bemerkninger i denne sammenheng. Namsmannen har god kompetanse til å bistå skyldnere og andre involverte med faglige og praktiske spørsmål samt løsninger knyttet til ordningen. Vi behandler daglig svært mange slike henvendelser. Namsmannen 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. Namsmannen kommer også ofte til kort dersom det er snakk om utstrakt sosialfaglig råd og veiledning. Denne kompetansen er det andre etater som besitter i større grad, og kan yte bedre enn namsmannen.

Likestilte avtalemaler

Hos Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum anvendes det i hovedsak flytende avtaler, og ikke avtaler basert på faste betalingsplaner. Namsmannen administrer ordningen ved at det opprettes en egen konto hos namsmannen hvor skyldner gjør sine innbetalinger. Fordelingen til kreditorene foretas av namsmannen en gang i året. Bakgrunnen for dette er bl.a. av ressursbesparende hensyn. Der det brukes betalingsplaner må det igangsettes formelle endringssaker hos namsmannen dersom det forekommer ikke-ubetydelige endringer i skyldners økonomiske situasjon. Dette er tid- og ressurskrevende arbeid.

Vi mener dagens ordning hvor faste betalingsplaner er hovedregelen og såkalt flytende avtaler er unntaket som krever særskilt begrunnelse, bør endres. Det bør være opp til skyldner i samråd med namsmannen å velge hvilken avtaleform som passer best, og valget av avtaleform bør 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 vi har god erfaring med. Dette slik at skyldner slipper å fordele beløpet på et stort antall kreditorer selv.

Det bør også tillates at sikringstrekk etablert i forhandlingsperioden, kan fortsette å løpe gjeldsordningsperioden. Dette må i så fall innebære en lovendring da gjeldsordningsloven per nå overlater alt betalingsansvar til skyldner i det ordningen blir stadfestet eller vedtatt.

5. Digitalisering

Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum ønsker et økt fokus på digitale løsninger for enklere informasjonsinnhenting, og en mer sømløs og effektiv informasjonsflyt mellom namsmannen, kreditorer og tilstøtende etater, spesielt domstolen.

Et forslag til en digital løsning som kunne vært arbeidsbesparende for både namsmannen, skyldnerne og kreditorene ville vært etableringen av en digital portal som kommuniserte med namsmannens saksbehandlingssystem SIAN, hvor skyldnerne kunne lagt inn informasjon om seg selv, for eksempel for innlevering av søknad og endring i økonomisk situasjon i gjeldsordningsperioden, og hvor kreditorene kunne meldt og oppdatert sine krav, inngitt innsigelser osv.

Det hadde også vært ønskelig at saksbehandlingssystemet til namsmannen SIAN, og saksbehandlingssystemet til domstolen LOUISA kunne kommunisere, slik at opplysninger, saker og dokumenter kunne vært overført raskere og enklere mellom namsmannen og domstolen.

Sist ville det lettet namsmannens arbeid om namsmannen selv, via saksbehandlingssystemet SIAN, kunne innhente opplysninger om søkerne fra offentlige register, slik som folkeregisteret, kartverket, og løsreregisteret, samt lønns- og likningsopplysninger via skatteetaten, og skyldnernes kontoopplysninger hos de aktuelle bankforbindelser.

6. Litteratur

Espeset, Wenche Jensen og Arman Vestad (2011). Rapport hovedprosjekt: Gjennomført gjeldsordning. Upublisert

Graver, Hans Petter (1996). Gjeldsordningsloven med kommentarer. 2. utgave. Oslo: Tano

Poppe, Christian og Randi Larvik (2013). Hvorfor øker antall gjeldsordningssaker i Oslo. Åpnede saker 1999-2011. Oppdragsrapport nr. 3-2013. Oslo: Statens Institutt for forbruksforskning SIFO

Poppe, Christian (2018). Gjeldsordninger under press. Endringssaker ved Oslo namsfogdembete og byfogdembete i 2017. Oppdragsrapport nr. 17-2017. Oslo: Forbruksforskningsinstituttet SIFO. OsloMet - Storbyuniversitetet

Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum den 14.01.2020

Utarbeidet av seniorrådgiver Cecilie Tho og seniorrådgiver Dag Ole H. Huseby