



DET KONGELIGE BARNE-  
OG FAMILIEDEPARTEMENT

# Prop. 67 L

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Endringer i gjeldsordningsloven mv.  
(effektivisering og forenkling av  
gjeldsordningsprosessen)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Proposisjonens hovedinnhold</b> .....	5	5.4.2	Bistand med egenforsøk på Nav-kontor .....	22
<b>2</b>	<b>Bakgrunnen for lovforslaget</b> ....	7	5.4.3	Behovet for utenrettslige gjeldsforhandlinger og gjeldsordninger .....	22
2.1	Innledning .....	7	5.5	Forslaget i høringsnotatet .....	22
2.2	Tidligere revisjoner av gjeldsordningsloven .....	7	5.6	Høringsinstansenes syn .....	22
2.3	Behovet for ny revisjon .....	7	5.7	Departementets vurderinger .....	23
2.4	Departementets arbeid med revisjonen .....	8	5.7.1	Innledning .....	23
2.5	Samordning av øvrige lovforslag med programmet Fremtidens innkreving .....	8	5.7.2	Skyldners rettigheter etter sosialtjenesteloven § 17 .....	24
2.6	Høringen .....	9	5.7.3	Om unntaket for enkle og oversiktlige saker .....	24
<b>3</b>	<b>Økonomiske utviklingstrekk, statistikk og forskning</b> .....	11	5.7.4	Kravet om egenforsøk ved endring av en gjeldsordning .....	24
3.1	Generelle økonomiske utviklingstrekk i norske husholdninger .....	11	5.7.5	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	25
3.1.1	Innledning .....	11	5.7.5.1	Namsmannen .....	25
3.1.2	Inkassosaker .....	11	5.7.5.2	Nav-kontor .....	25
3.1.3	Betalingsanmerkninger .....	11	5.7.6	Konklusjon .....	25
3.1.4	Gjeldsvekst .....	11	<b>6</b>	<b>Kunngjøring og anmeldelse av krav</b> .....	26
3.1.5	Gjeldsordningssaker .....	12	6.1	Gjeldende rett .....	26
3.1.6	Mislighold i bankene .....	13	6.2	Praksis med uteglemte krav .....	26
3.1.7	Forbruksgjeld .....	14	6.3	Forslaget i høringsnotatet .....	27
3.2	Forskning .....	15	6.4	Høringsinstansenes syn .....	27
3.2.1	Rapport nr. 1/2022. Avslag på gjeldsordninger .....	15	6.5	Departementets vurderinger .....	28
3.2.2	Rapport nr. 14/2020. Veien til gjeldsordning .....	15	6.5.1	Innledning .....	28
3.2.3	Rapport nr. 9/2020. Økonomiske rådgivningssaker i Nav 2019 .....	16	6.5.2	Hovedregel om preklusjon .....	29
3.2.4	Rapport nr. 2/2019. Inngåtte gjeldsordninger ved tre namsfogdembeter .....	16	6.5.3	Krav fra offentlige kreditorer prekluderes ikke .....	29
3.2.5	Rapport nr. 17/2018. Gjeldsordninger under press .....	16	6.5.4	Fordringer sikret ved pant .....	29
<b>4</b>	<b>Gjeldsordninger i Norden</b> .....	17	6.5.5	Unntak fra preklusjon for krav sikret i visse eiendeler som skal beholdes .....	30
4.1	Sverige .....	17	6.5.6	Samskyldneransvar .....	30
4.2	Danmark .....	17	6.5.7	Unntak for forsettlig eller uaktsom unnlattelse av å opplyse om krav .....	30
4.3	Finland .....	18	6.5.8	Prekluderte kravets stilling ved opphevelse av gjeldsordningen .....	31
<b>5</b>	<b>Kravet til egenforsøk</b> .....	19	6.5.9	Meldefrist, sletteregler og overgangsregler .....	31
5.1	Gjeldende rett .....	19	6.5.10	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	31
5.2	Bakgrunnen for regelen .....	20	<b>7</b>	<b>Krav til gjeldsordning mer enn én gang</b> .....	32
5.3	Om økonomisk rådgivning og gjeldsordningsprosessen .....	20	7.1	Gjeldende rett .....	32
5.4	Praksis med egenforsøk .....	21	7.2	Bakgrunnen for regelen .....	32
5.4.1	Namsmannens vurdering .....	21			

7.3	Utviklingen i rettspraksis .....	33	9.7	Departementets vurderinger .....	46
7.4	Statistikk og forskning .....	34	9.7.1	Innledning .....	46
7.5	Svensk rett .....	34	9.7.2	Fordeler ved reduksjon av gjeldsordningsperioden .....	46
7.6	Forslaget i høringsnotatet .....	34	9.7.3	Ulemper ved reduksjon av gjeldsordningsperioden .....	47
7.7	Høringsinstansenes syn .....	35	9.7.4	Styrking av grunnlaget for å sette gjeldsordningsperioden til under fem år .....	47
7.8	Departementets vurdering .....	35	9.7.5	Konklusjon .....	48
7.8.1	Innledning .....	35			
7.8.2	Alternativer for å gjøre det enklere å oppnå gjeldsordning mer enn én gang .....	35	<b>10</b>	<b>Etterperioden</b> .....	49
7.8.3	Ny søknad etter opphevet gjeldsordning .....	36	10.1	Gjeldende rett .....	49
7.8.4	Ny søknad etter fullført gjeldsordning .....	36	10.2	Bakgrunnen for lovforslaget .....	49
7.8.5	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	37	10.3	Forslaget i høringsnotatet .....	50
<b>8</b>	<b>Behov for teknologinøytralitet og digitalisering mv.</b> .....	38	10.4	Høringsinstansenes syn .....	50
8.1	Gjeldende rett .....	38	10.5	Departementets vurderinger .....	51
8.2	Behovet for digitalisering i gjeldsordningsprosessen .....	39	10.5.1	Om bortfall av etterperioden .....	51
8.3	Forslaget i høringsnotatet .....	40	10.5.2	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	51
8.4	Høringsinstansenes syn .....	40	<b>11</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	52
8.5	Departementets vurderinger .....	40	11.1	Generelt om arbeidsgruppens vurdering .....	52
8.5.1	Innledning .....	40	11.2	Namsmannen .....	52
8.5.2	Teknologinøytral lovtekst .....	40	11.3	Nav-kontoret .....	52
8.5.3	Digital søknad om gjeldsforhandling .....	41	11.4	Tingretten .....	53
8.5.4	Digital kommunikasjon .....	41	11.5	Skyldnerne .....	53
8.5.5	Automatisert innhenting og behandling av opplysninger .....	41	11.6	Offentlige og private kreditorer ...	53
8.5.6	Kunngjøringer av gjeldsordninger i Løsøreregisteret .....	42	<b>12</b>	<b>Om Forbrukertilsynets avvisning av forbrukerklager</b> ...	54
8.5.7	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	42	<b>13</b>	<b>Merknader til lovforslaget</b> .....	55
<b>9</b>	<b>Gjeldsordningsperiodens lengde</b> .....	43	13.1	Til endringene i gjeldsordningsloven .....	55
9.1	Gjeldende rett .....	43	13.2	Til endringene i forbrukerklageloven .....	57
9.2	Tidligere vurderinger av gjeldsordningsperiodens lengde .....	43	13.3	Merknader til ikraftsettings- og overgangsbestemmelsene .....	57
9.3	Utviklingen i rettspraksis .....	43			
9.4	Nordisk rett .....	44			
9.5	Forslaget i høringsnotatet .....	45			
9.6	Høringsinstansenes syn .....	45			
				<b>Forslag til lov om endringer i gjeldsordningsloven mv. (effektivisering og forenkling av gjeldsordningsprosessen)</b> .....	59



DET KONGELIGE BARNE-  
OG FAMILIEDEPARTEMENT

# Prop. 67 L

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

## Endringer i gjeldsordningsloven mv. (effektivisering og forenkling av gjeldsordningsprosessen)

*Tilråding fra Barne- og familiedepartementet 22. mars 2024,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Støre)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

Barne- og familiedepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i lov 17. juli nr. 99 om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner (gjeldsordningsloven). Gjeldsordningsloven har som formål å gi skyldnere med alvorlige gjeldsproblemer en mulighet til å få kontroll over sin økonomi gjennom en frivillig eller tvungen gjeldsordning med sine kreditorer.

Proposisjonen følger opp forslagene i departementets høringsnotat 11. oktober 2021 om endringer i gjeldsordningsloven og livsoppholdsforskriften.

Gjeldsordningsloven ble vedtatt i 1992. Loven har fungert godt etter sitt formål, og har vist seg å være et av de viktigste offentlige virkemidlene for å løse gjeldsproblemer i husholdninger. Gjeldsordningsloven har i de 31 årene den har virket, hjulpet over 75 000 personer med en avslutning på deres gjeldsproblemer. Den sosiale og økonomiske situasjonen hos skyldnerne har derimot endret seg siden loven trådte i kraft, med større

innslag av sosiale problemer og økt forbruksgjeld i ordningene. Det har vært et økende behov for mer effektive virkemidler og forenklinger av prosessen for skyldnerne. Departementet går etter dette inn for en rekke lovendringer som vil effektivisere og forenkle gjeldsordningsprosessen.

Nav-kontorene plikter å bistå skyldner med et forsøk på en frivillig utenrettslig gjeldsordning (egenforsøk) med sine kreditorer, før søknad om gjeldsforhandling kan sendes til namsmannen. Ventetiden for å komme til økonomisk rådgivning er lang flere steder, og arbeidet med egenforsøk er ressurskrevende. Departementet har særlig gjennomgått hvordan *kravet til egenforsøk* er praktisert, og ser da at egenforsøket ikke praktiseres i store deler av landet. Den omstendelige prosessen før namsmannen kan ta en søknad under behandling, foreslås forenklet slik at kravet til egenforsøk bortfaller helt.

I proposisjonen foreslås også lettelser i forbudet mot at *gjeldsordninger ikke kan åpnes mer enn*

*én gang.* Praksis har vist seg å være for streng. Departementet mener det fremdeles skal være en terskel for å få gjeldsordning flere ganger, men det bør være et skille ved vurderingen av om gjeldsforhandling skal åpnes mellom de som faktisk har gjennomført gjeldsordning, men har fått gjeldsproblemer på nytt, og de som fikk opphevet den forrige gjeldsordningen, og søker på nytt uten at tidligere gjeld er slettet. Bortfall av egenforsøk og flere søknader om gjeldsordning for andre gang, vil føre til noe merarbeid for namsmannen.

Videre går departementet inn for lovendringer som tar sikte på å forbedre skyldners evne til å gjennomføre ordningen. Risiko for mislighold og behov for endringer i ordningen, øker utover i gjeldsordningsperioden. Flest endringssaker inntreffer etter tre år inn i ordningen. En oppmyking av hovedregelen om *gjeldsordningsperiodens lengde* for sosialt utsatte skyldnere, vil øke sannsynligheten for gjennomføring av gjeldsordningen. En annen fordel er at kortere ordninger i slike tilfeller, vil avlaste namsmyndighetene og Nav-kontor med endringssaker og oppfølging av skyldnere i gjeldsordningsperioden.

Namsmannen vil også få betydelige ressursbesparelser ved innføring av en *preklusjonsregel for krav fra finansforetak og foretak som driver inkassovirksomhet*. Preklusjon vil si at kravet faller bort dersom det ikke blir meldt innen den kunngjorte fristen. Det forventes en betydelig nedgang i andelen endringssaker som følge av forslaget.

Forslag om bortfall av *etterperioden på to år*, fastsetter et grunnleggende prinsipp om at en gjeldsordning skal være et endelig oppgjør. Økonomisk betyr opphevelse av etterperioden lite for kreditorene.

Forslag om en oppmyking av gjeldsordningsperioden ved sosiale forhold, får betydning for dividendebetalingen til kreditorene. Det har vært nødvendig å ha en grundig vurdering av lovforslagenes økonomiske og administrative konsekvenser for namsmyndigheten, samt andre samfunnsøkonomiske konsekvenser.

Departementet fremmer etter dette fem sentrale endringsforslag fra høringsnotatet, i tillegg til forslag til noen mindre materielle endringer i regelverket. Det foreslås også innføring av en avvisningsgrunn i forbrukerklageloven § 9. Se punkt 12.

## 2 Bakgrunnen for lovforslaget

### 2.1 Innledning

---

Gjeldsordningsloven fra 1992 kom som et resultat av gjeldskrisen på slutten av 80-tallet. Økende arbeidsledighet, fall i verdi på bolig og endringer i rentepolitikken førte til tvangssalg av boliger og betydelige økonomiske tap for mange private husholdninger.

Gjeldsordningssaker som stammet fra tap på bolig, avtok på slutten av 90-tallet. Utover 2000-tallet så man et større innslag av gjeldsordninger for personer med nærings- og skattegjeld, som primært skyldtes at det i gjeldsordningsloven ble åpnet for at også personer med denne type gjeld kunne oppnå en gjeldsordning på visse vilkår. Perioden 2010 til 2020 ble innledningsvis preget av virkningene av finanskrisen som oppstod i 2008/09. Fra 2000-tallet til 2020 har omfanget og mislighold av usikret forbruksgjeld vært økende.

Gjeldsordningssakene er i dag preget av skyldnere med misligholdte forbrukslån, lav inntekt, manglende kontroll over økonomien og en rekke livshendelser som svekker betalingsevnen, f.eks. arbeidsledighet og sykdom. Det er også flere innslag av saker med ulike former for identitetstyveri.

Økonomiske utfordringer henger i stor grad sammen med levekårsproblem som arbeidsledighet, uførhet, lite utdanning og lav inntekt. Det er en klar sammenheng mellom gjeldsproblemer og økt risiko for fysiske og psykiske helseplager. De siste års press i økonomien med høyere renter og økende prisvekst, tilsier at vi må ha et fleksibelt system som hensyntar flere årsaker til gjeldsproblemer. Det er også viktig for et velferds-samfunn at det finnes gode hjelpetiltak når de økonomiske problemene blir uoverstigelige. En tilgjengelig gjeldsordningslov er et slikt tiltak.

### 2.2 Tidligere revisjoner av gjeldsordningsloven

---

Loven har vært gjennom endringer flere ganger. Den første større revisjonen ble gjennomført i 2002, med ikraftsettelse 1. juli 2003. Bakgrunnen

for revideringen var blant annet problemer med lang saksbehandlingstid og omstendelige prosedyrer for saksbehandling. I tillegg var det sprikende rettspraksis på sentrale områder, delvis som følge av ulik tolkning av skjønnsmessige lovbestemmelser. Det var også utfordringer med å finne løsninger i saker med mye gjeld til offentlige kreditorer. Revideringen førte til gjennomgripende prosessuelle og materielle endringer, bl.a. at åpning av gjeldsforhandlinger skulle legges til namsmannen. Det ble samtidig foretatt en omfattende oppmyking av reglene om offentlige kreditors stilling i en gjeldsordning.

Ved lov 14. mai 2014 nr. 17 ble gjeldsordningsloven revidert 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 et hjemmelsgrunnlag for forskriftsfestede livsoppholdssatser, samt å åpne for søknad om gjeldsforhandling fra utlandet. Den siste endringen var 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 i reglene om egenforsøk. Etter lovendringen kan egenforsøk bare kreves i saker hvor det ikke fremstår som sannsynlig at en utenrettslig ordning vil kunne komme i stand. Det ble også gjort endringer når det gjelder behandlingen av skatte- og avgiftskrav, bl.a. ble fortrinnsretten for slike krav begrenset.

### 2.3 Behovet for ny revisjon

---

I forbindelse med fremleggelse av forbrukermeldingen i 2019, vedtok regjeringen å igangsette et omfattende revisjonsarbeid av gjeldsordningsloven, jf. Meld. St. 25 (2018–2019) side 94.

Det er flere grunner til at det er behov for en større revisjon av gjeldsordningsloven. For det første er prosessen for å oppnå en gjeldsordning omstendelig og ressurskrevende for flere parter.

Før skyldner kan inngå en frivillig eller tvungen gjeldsordning, må skyldner etter loven gjennom et såkalt «egenforsøk» for å kvalifisere til å søke om en gjeldsordning. Selv om kravet til å få i stand en utenrettslig løsning med kreditorene ble lempet i 2014, er det fremdeles personer med behov for en gjeldsordning som får bistand av et Nav-kontor til å sende egenforsøk. Erfaringer viser at antallet utenrettslige gjeldsordninger som aksepteres av kreditorene gjennomgående er lavt. I tillegg møter personer med behov for slik bistand til dels lang ventetid for å få time hos en økonomisk rådgiver.

I tillegg til ordinær saksbehandling av søknader om gjeldsordninger, behandler namsmannen mange saker hvor skyldneren ber om endringer i ordningen. Tingretten behandler begjæringer om opphevelse fra kreditorene, som oftest med bistand fra namsmennene. Gjeldsordningsloven har vist seg å være lite fleksibel for endringer i skyldnerens situasjon, og det er i dag omtrent like mange endringssaker som ordinære saker. Sakene er ofte tidkrevende, og saksbehandlingen ved endringssaker er preget av omstendelige prosessuelle og materielle regler. Det er heller ikke utviklet digitale løsninger eller gjort lovtekniske utforminger som kan forenkle søknadsprosessen eller saksbehandlingen.

Namsmannen har til tider hatt store utfordringer med lang saksbehandlingstid etter at søknader om gjeldsordning er mottatt. Sivilombudsmannen tok av eget tiltak opp situasjonen med lang saksbehandlingstid hos namsmannen i sak 10. oktober 2021, og rettet kritikk mot ventetider opp mot et år og over i enkelte politidistrikt innen saken ble behandlet. I etterkant har namsmannen redusert behandlingstiden og restansene, blant annet som følge av tilførsel av ekstraordinære midler. Situasjonen er derfor forbedret sammenlignet med da arbeidet med lovrevisjonen ble påbegynt, men behovet for å få en raskere og enklere prosess er fremdeles stort. Lovendringene som foreslås vil både gjøre det mindre omstendelig å komme frem til en gjeldsordning og lettere å gjennomføre den.

## 2.4 Departementets arbeid med revisjonen

---

Barne- og familiedepartementet har hovedansvaret for lovarbeidet, men endringer i gjeldsordningsloven berører også andre departementers ansvarsområder. Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for namsmannens forvalt-

ning av gjeldsordningsloven. Dette hører under politiets sivile gjøremål. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har ansvaret for sosialtjenesteloven, hvor den kommunale tjenesten «opplysning, råd og veiledning» spiller en viktig rolle ved bistand til personer med gjeldsproblemer.

I etterkant av høringen etablerte Barne- og familiedepartementet en arbeidsgruppe med representanter fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet ved Politidirektoratet. Kommunal- og distriktsdepartementet deltok i oppstarten høsten 2022. Arbeidsgruppen har kommet med faglige innspill til lovforslagene, og har vurdert de økonomiske og administrative konsekvensene. Dette arbeidet vil bli nærmere omtalt i *punkt 11*.

Skatteetaten er leverandør og driftsansvarlig for namsmannens saksbehandlingssystem, og har vært involvert for å vurdere behovet for systemtekniske endringer ved lovforslagene. Vurderingen omtales nærmere nedenfor.

## 2.5 Samordning av øvrige lovforslag med programmet Fremtidens innkreving

---

I 2022 startet programmet *Fremtidens innkreving*, som er beregnet å pågå i minst 7 år. Skatteetaten, i samarbeid med Nav, Brønnøysundregistrene, politiet, Lånekassen og flere andre etater, skal modernisere statlig innkreving ved å harmonisere og koordinere tjenester, lovverk, prosesser, IT-system og brukerflater. Innkreving av skatter, avgifter og andre pengekrav skal effektiviseres gjennom datadeling og moderniserte og integrerte løsninger med bruker i sentrum. Programmet er planlagt gjennomført i tre steg. Første steg (2022–2024) er særlig innrettet mot forbedringer for næringslivet, steg 2 (2025–2026) er rettet mot private aktører og steg 3 (2027–2028) tar for seg forbedringer for det offentlige. I det siste steget skal programmet etter planen lage tjenester for politiets sivile gjøremål, herunder gjeldsordning.

Prosjektet krever større endringer i dagens regelverk for innkreving, og innebærer betydelige investeringer i IT-porteføljen til Skatteetaten. Finansdepartementet, i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet, sendte våren 2023 på høring to forslag om modernisering av regelverket for innkrevingen. Lovendringene som ble foreslått legger til rette for den planlagte moderniseringen. Endringene skal hente ut gevinster i form av effektivisering og økonomiske innsparinger.



Skatteetaten er driftsansvarlig for namsmannens IT-system. Under arbeidet med proposisjonen, fikk Skatteetaten i oppdrag å vurdere konsekvensene av systemtekniske tilpasninger ved gjennomføring av de foreslåtte lovendringene i gjeldsordningsloven. Skatteetaten konkluderte med høy risiko for drift- og produksjonsstans ved tekniske endringer i systemet. For endringsforslag som medfører tekniske tilpasninger i namsmannens operative saksbehandlingssystem, anbefales det derfor så langt som mulig å samordne lovarbeidet med programmet Fremtidens innkreving. Andre lovforslag vil kunne gjennomføres uten større tekniske tilpasninger, og med lavere risiko. Etter en nærmere vurdering går derfor departementet på nåværende tidspunkt kun videre med forslag som vil kunne gjennomføres innenfor dagens tekniske løsninger. Forslagene fremmes i forståelse med Skatteetaten og Politidirektoratet.

Øvrige forslag som krever systemteknisk utvikling eller endringer i en beregningsmodul i saksbehandlingssystemet, gjelder for det første forslaget om forenklinger av behandlingen av endringssaker. Departementet foreslo også at namsmannen får overført kompetanse fra tingretten til å håndtere enkelte endringssaker av mindre økonomisk betydning. Dette betyr omfattende endringer av dagens rutiner. Det er videre foreslått å styrke veiledningen og oppfølgingen av skyldnere under gjeldsordningen. Veiledning- og oppfølgingsplikten forutsetter et samarbeid mellom Nav-kontor og namsmannen, der skyldners oppfølgingsbehov skal vurderes av namsmannen. Dette forutsetter nye rutiner for veiledning og samarbeid. For å bedre skyldners økonomiske rammer, ble det i høringsnotatet foreslått å vurdere livsoppholdssatsene, samt tiltak som avsetning til sparing, betalingsfrie måneder, oppgjør ved engangsbeløp mm. De foreslåtte tiltakene innebærer større endringer i namsmannens beregningsmodul. I tillegg er det foreslått tiltak for å begrense mislighold i gjeldsordningssaker ved å tilrettelegge for betalingsformidling av skyldners dividende gjennom trekk fra namsmannen. Dette krever tekniske løsninger.

Flere av forslagene ovenfor om endringer i namsmannens prosesser, kan sannsynligvis også tilrettelegges for automatisering og digitalisering. Departementet mener arbeidet best kan ivaretas ved en samordning med programmet Fremtidens innkreving. Av den grunn ønsker departementet å komme tilbake med en proposisjon med de øvrige endringsforslagene fra høringsnotatet på et senere tidspunkt.

## 2.6 Høringen

Barne- og familiedepartementet sendte 11. oktober 2021 et høringsnotat med forslag til endringer i gjeldsordningsloven på alminnelig høring. Høringsfristen var 10. januar 2022.

Følgende fikk høringsnotatet til uttalelse:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet  
Finansdepartementet  
Justis- og beredskapsdepartementet  
Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
Nærings- og fiskeridepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet  
Brønnøysundregistrene  
Datatilsynet  
Domstoladministrasjonen  
Finanstilsynet  
Forbrukerrådet  
Forbrukertilsynet  
Konkursrådet  
Lånekassen  
Namsfogden i Bergen  
Namsfogden i Oslo  
Namsfogden i Stavanger  
Namsfogden i Trondheim  
NAV Innkreving  
Norges Bank  
Oslo byfogdembete  
Politidirektoratet  
Regelrådet  
Samarbeidsutvalget for forlikråd og namsmenn  
Skattedirektoratet  
Statens innkrevingssentral  
Statens pensjonskasse  
Statistisk sentralbyrå  
Statsforvalterne

Kommunesektorenes organisasjon

Actis – Rusfeltets samarbeidsorganisasjon  
Bisnode Norge AS  
Experian AS  
Finans Norge AS  
Gjeldsoffer-alliansen  
Handelshøyskolen BI  
Juridisk rådgivning for kvinner  
Juss-Buss – Jusstudentenes rettsinformasjon  
Jussformidlingen  
Jusshjelpa i Nord-Norge  
Landsorganisasjonen i Norge  
Lindorff  
Norges Handelshøyskole  
Næringslivets Hovedorganisasjon  
Samarbeidsforum mot fattigdom

Sparebankforeningen  
 Universitetet i Agder  
 Universitetet i Bergen  
 Universitetet i Oslo  
 Universitetet i Tromsø  
 Velferdsforskningsinstituttet NOVA  
 Virke inkasso

Følgende instanser har uttalt seg i høringen:  
 Justis- og beredskapsdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet  
 Brønnøysundregistrene  
 Domstoladministrasjonen  
 Finanstilsynet  
 Forbrukerrådet  
 Husbanken  
 Konkursrådet  
 Kriminalomsorgsdirektoratet  
 Kriminalomsorgen Bergen fengsel  
 Namsfogden i Bergen  
 Oslo tingrett  
 Politidirektoratet  
 Politidistrikt Agder  
 Politidistrikt Finnmark  
 Politidistrikt Innlandet  
 Politidistrikt Møre og Romsdal  
 Politidistrikt Nordland  
 Politidistrikt Oslo, Asker og Bærum  
 Politidistrikt Sør-Øst  
 Politidistrikt Troms  
 Politidistrikt Øst  
 Skattedirektoratet/Skatteetaten  
 Statsforvalteren i Innlandet  
 Statsforvalteren i Møre og Romsdal  
 Statsforvalteren i Oslo og Viken

Kommunene Ålesund, Sula, Giske, Sykkylven-  
 Stranda, Ørsta- Volda og Hareid, som har et  
 interkommunalt tjenestetilbud for kommunene  
 Hareid, Herøy, Sande, Ulstein og Vanylven  
 KS Kommunesektorens organisasjon  
 NAV Aukra kommune  
 NAV Aukra stat

NAV Bærum v/økonomisk rådgiver  
 NAV Falkenberg og NAV Lerkendal  
 NAV Gjesdal v/økonomisk rådgiver  
 NAV Gjøvik/Gjøvik kommune  
 NAV Haugesund  
 NAV Hustadvika  
 NAV Indre Østfold  
 NAV Larvik  
 NAV Molde  
 NAV Sandnes  
 NAV Søndre Nordstrand v/økonomisk rådgiver  
 Økonomiske rådgivere i Follo, NAV

Aleneforeldreforeningen  
 Cerebus  
 Danielle Kleveland  
 Finans Norge  
 Finansieringsselskapenes forening  
 Gatejuristen  
 Geir Oddan  
 Gjeldsoffer-Alliansen  
 Gjeldsrådgiver Malin Roseanne Espejo  
 Gjeldsrådgiver Torleif Kahrs m.fl.  
 Gjeldsrådgivere i Bergen og Bømlo  
 Gjeldsrådgivere Nav Larvik  
 Intrum A/S  
 Joni Mikael Jestilå  
 Jussbuss  
 Jussformidlingen i Bergen  
 Kredinor SA  
 Norges politilederlag i Parat  
 Norges Røde Kors  
 Privatperson – ikke oppgitt navn  
 Privatperson – ikke oppgitt navn  
 Privatperson – ikke oppgitt navn  
 Rettspolitisk forening  
 Samarbeidsforum mot fattigdom  
 Spillavhengighet Norge  
 Virke inkasso  
 Wayback, Stiftelsen Livet Etter Soning  
 ØRN

Følgende instans opplyste å ikke ha merknader:  
 Statistisk sentralbyrå

## 3 Økonomiske utviklingstrekk, statistikk og forskning

### 3.1 Generelle økonomiske utviklingstrekk i norske husholdninger

---

#### 3.1.1 Innledning

De siste årene har prisstigning og renteøkning ført til økte utgifter for husholdene. Mange har måttet stramme inn på forbruket. Samtidig har også inntektene økt for de fleste. Det er også innført en rekke støtteordninger for å motvirke økonomiske problemer i husholdene på grunn av det økte utgiftsnivået. Dette har bidratt til å dempe problemene.

Det synes ikke å være noen større økning i gjelds- og betalingsproblemer i befolkningen som helhet. I SSBs levekårsundersøkelse i 2022 oppga 0,9 prosent at de hadde problemer med å betale kredittkortgjeld eller avbetalingslån, 0,9 prosent hadde problemer med å betale boliglån, og for andre lån var tallet 1,6 prosent. Antallet søknader om gjeldsforhandlinger har gått ned de siste to årene, og omfanget av betalingsmislighold i befolkningen er relativt stabilt. Det er grunn til å tro at mange hushold har gjort fornuftige tilpasninger for å møte det økte utgiftsnivået, eksempelvis ved å redusere forbruk, begrense låneopptak og nedbetale gjeld i større grad enn tidligere. I november 2023 oppsummerer Finanstilsynet situasjonen slik: «Så langt er det få tegn til problemer med gjeldsbetjeningen for husholdningssektoren samlet sett. Bankenes tap på utlån til husholdninger er fortsatt lave. Andelen misligholdte lån til husholdninger økte fra 0,8 prosent i fjerde kvartal 2022 til 0,9 prosent i tredje kvartal 2023.» Utviklingen har likevel ført til at mange i lavinntektsgrupper sliter mer med økonomien enn tidligere. Disse bruker større andeler av inntekten på mat, strøm, husleie og andre nødvendigheter, og har derfor mindre muligheter til å stramme inn på forbruket.

Situasjonen på forbrukslånsmarkedet er også problematisk, noe som i betydelig utstrekning ser ut til å skyldes store mengder eldre gjeld, jf. nærmere omtale under punkt 3.1.6. Dette under-

streker behovet for en tilgjengelig og velfungerende gjeldsordningslov også i tiden framover. Nedenfor omtales utviklingen i noen sentrale parametere som illustrerer utviklingen.

#### 3.1.2 Inkassosaker

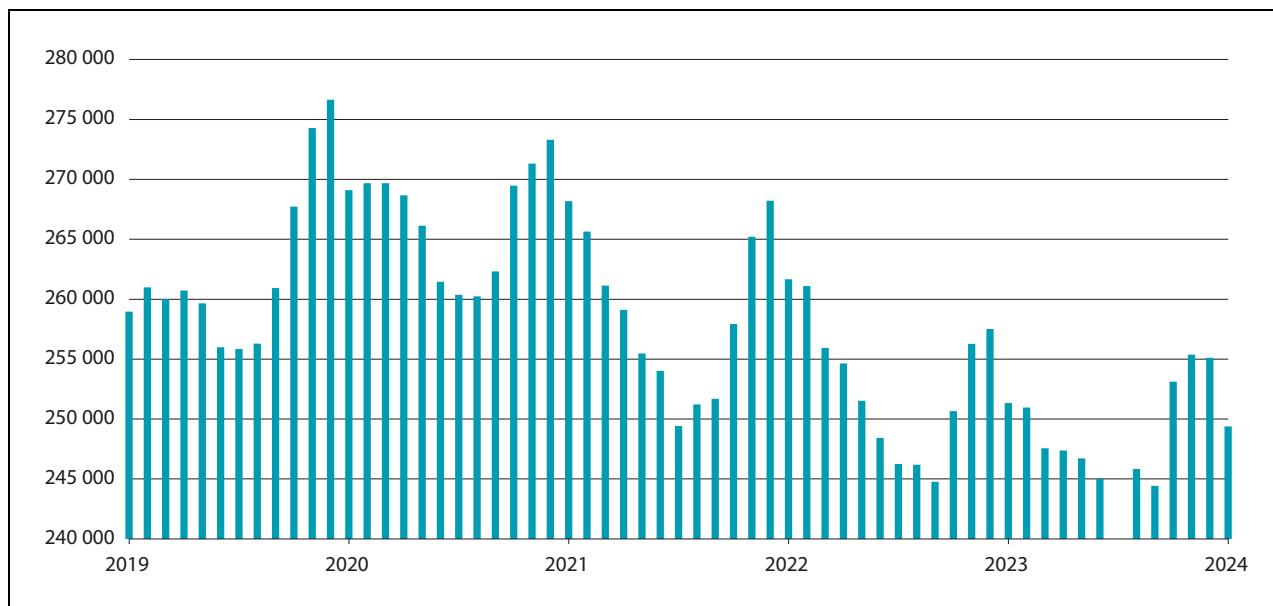
Mengden av inkassosaker synes å utvikle seg stabilt, med en svak oppgang. Det var en oppgang i antallet saker mot forbrukere under utførelse på 0,2 prosent fra utgangen av 2022 til utgangen av første halvår 2023. Det var i samme periode en oppgang i samlet fordringsmasse til inndrivelse mot forbrukere på 3,2 prosent. Mengden av bolig-gjeldssaker har i perioden falt med 3,2 prosent. Samtidig har opprinnelig gjeld i disse sakene økt med 15,2 prosent, noe som er en markant økning. Det samlede beløpet til inndrivning var lavere ved utgangen av 2023 enn under koronapandemien. Tallene er hentet fra Finanstilsynets rapport «Innrapporterte inkassotall for 1. halvår 2023».

#### 3.1.3 Betalingsanmerkninger

Kredittopplysningsforetak kan registrere en betalingsanmerkning på den som misligholder gjeld over en viss tid. En inkassosak kan registreres når det er gått én måned etter at det er tatt rettslige skritt. Betalingsanmerkninger gir en god indikasjon på hvor mange som har betalingsproblemer til enhver tid. Som det framgår av figur 3.1 har utviklingen den seneste tiden vært stabil. Ved utløpet av desember 2023 var 255 101 forbrukere registrert med betalingsanmerkning.

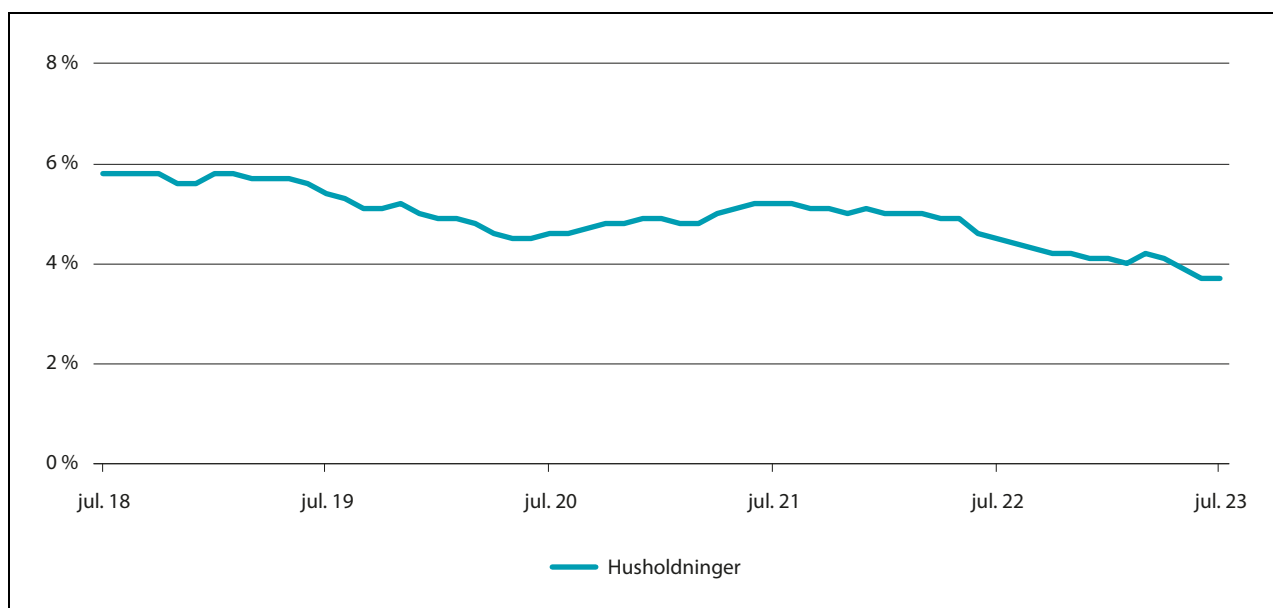
#### 3.1.4 Gjeldsvekst

Gjeldsveksten har vist en markant nedgang de seneste årene. Figur 3.2 viser utviklingen fra desember 2018 til desember 2024. Tolvmånedersveksten var i januar 2019 på 5,6 prosent, mens tilsvarende tall for desember 2023 var 3,4. Gjeldsveksten synker både som følge av mindre låneopptak og større nedbetaling av gjeld.



Figur 3.1 Betalingsanmerkninger 2010–12/2023

Kilde: Dun and Bradstreet/Barne- og familiedepartementet.



Figur 3.2 Gjeldsvekst 12/2018–12/2023

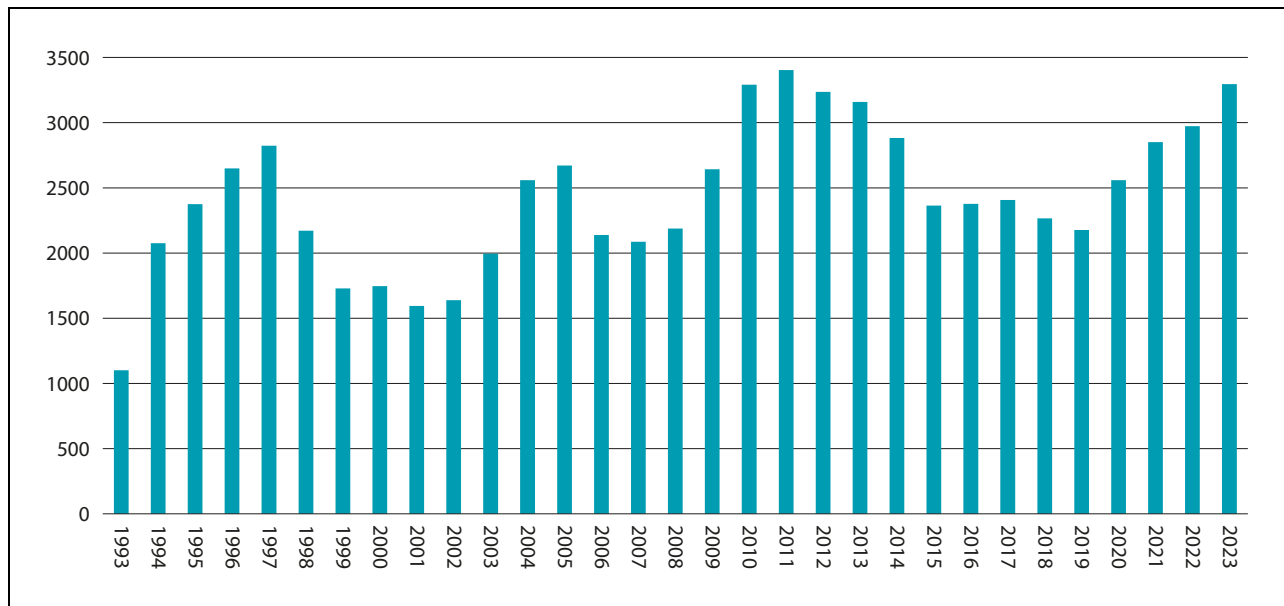
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

### 3.1.5 Gjeldsordningssaker

Gjeldsordningsloven hadde ved utgangen av 2023 virket i 31 år, og det er i løpet av denne tiden åpnet gjeldsforhandlinger for over 75 000 personer. I over 60 000 saker har det lyktes å komme frem til en gjeldsordning. De aller fleste ordningene er frivillige. I 2023 var andelen tvungne ordninger under ti prosent. Siden de fleste saker også åpnes av namsmannen, vil majoriteten av gjeldsord-

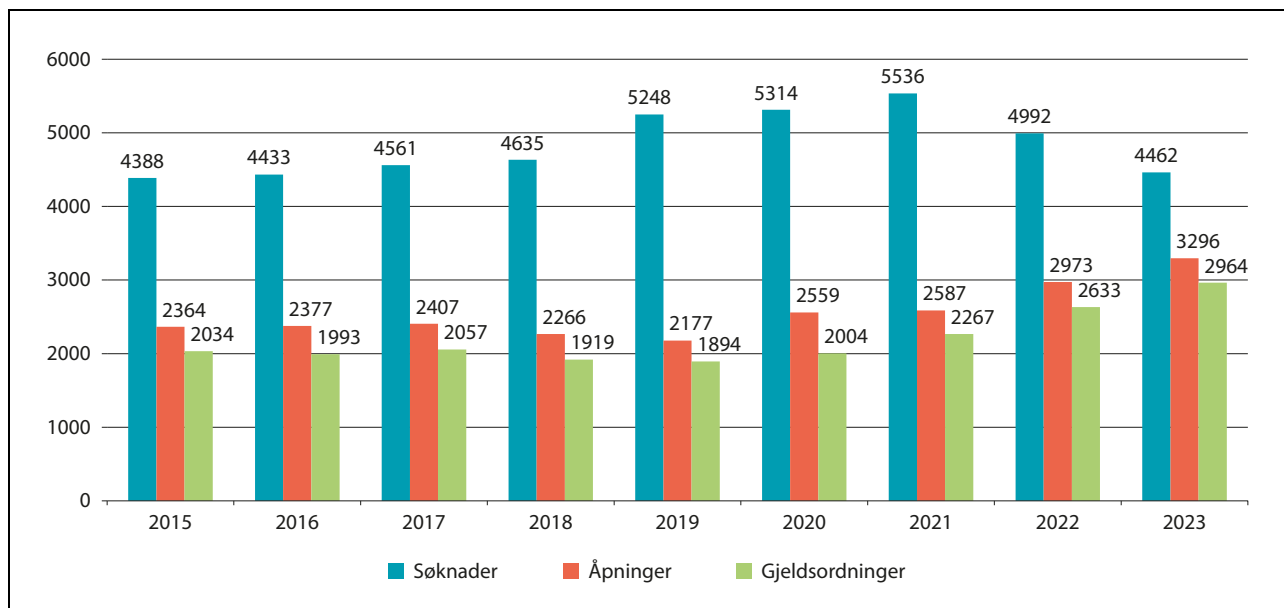
ningssakene komme i stand uten behandling i tingretten.

Det har vært store svingninger i saksmengden i den tiden loven har vært i kraft. Etter en periode med nedgang fra 2012 til 2019 har antallet åpne gjeldsforhandlinger igjen tatt seg opp, og 2023 ble det året med nest flest åpninger siden ikraftsettelsen av loven i 1993, se figur 3.3. På grunn av tidvis lang ventetid hos flere namsmenn, gir imidlertid ikke statistikken over åpne gjeldsforhandlinger



Figur 3.3 Åpne gjeldsforhandlinger 1993–2023

Kilde: Brønnøysundregistrene/Barne- og familiedepartementet.



Figur 3.4 Oversikt over søknader, åpninger og gjeldsordninger 2015–2023

Kilde: Brønnøysundregistrene/Politidirektoratet/Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum.

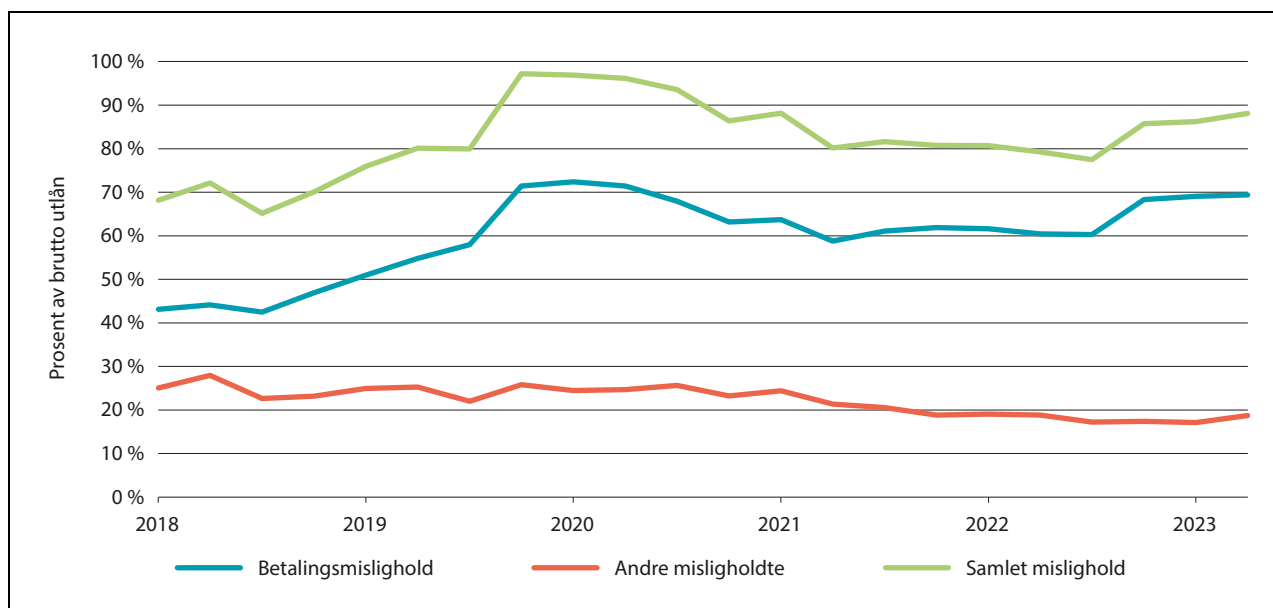
noe godt bilde av pågangen fra skyldnere som ønsker gjeldsordning.

Statistikken over antallet søknader gir et bedre bilde av utviklingen når det gjelder personer som har så store gjeldsproblemer at de velger å søke om gjeldsforhandlinger. Etter en jevn stigning fra 2015 har det vært en betydelig nedgang i søknadsmengden fra 2021. I 2023 var det om lag 20 prosent færre søknader sammenliknet med 2021. Det ser dermed foreløpig ikke ut til at prisstigning og

økte renteutgifter har gitt seg utslag i at flere har sett seg nødt til å søke om gjeldsforhandlinger.

### 3.1.6 Mislighold i bankene

Dersom en ser på misligholdsutviklingen i bankene, er det lite som tyder på at husholdene har noen større problemer med å betjene gjelden sin, jf. figur 3.5. Andelen misligholdte lån økte fra 0,8 prosent i fjerde kvartal 2022 til 0,9 prosent i tredje



Figur 3.5 Mislighold i bankene 2018–2023

Kilde: Finanstilsynet.

kvartal 2023. Også tapene holder seg på et lavt nivå og var på 0,08 prosent ved utgangen av første kvartal 2023. Dette må ses i sammenheng med at det er stor overvekt av boliglån i bankene, og at det på disse lånene er svært lite mislighold og tap. Dersom en ser på forbrukskreditt isolert, er tallene vesentlig høyere. Her utgjorde misligholdet 6,7 prosent ved utløpet av 1. halvår 2023. Tallene er hentet fra Finanstilsynets publikasjoner «Utviklingen i forbruksgjeld» og «Finansielt utsyn» hhv. fra oktober og desember 2023.

### 3.1.7 Forbruksgjeld

På tross av innstramminger i utlånsforskriften og etableringen av gjeldsregister er det fremdeles store problemer på forbrukslånemarkedet. Tall fra Gjeldsregisteret AS og Finanstilsynet viser at svært mange har omfattende forbruksgjeld, selv om det synes å være en viss bedring i situasjonen ved en liten nedgang i personer som er rammet. Høsten 2023 var det nærmere 25 000 personer som hadde 900 000 kroner eller mer i forbruks-

Tabell 3.1 Rentebærende forbruksgjeld 2022–2023

Antall kreditter	Antall låntakere			Gjennomsnittlig benyttet kreditt per låntaker			Andel av benyttet kreditt (prosent)		
	30.09.22	31.12.22	30.09.23	30.09.22	31.12.22	30.09.23	30.09.22	31.12.22	30.09.23
1	1 341 641	1 395 349	1 467 155	8 396	8 797	9 451	7,4	8,2	8,8
2	830 699	827 980	822 396	22 980	25 280	27 740	12,7	13,9	14,5
3	463 630	443 341	421 676	44 146	48 799	54 343	13,7	14,4	14,6
4	246 247	228 663	211 178	73 890	82 988	93 709	12,2	12,6	12,6
5	131 317	118 610	108 059	111 106	124 969	141 599	9,8	9,9	9,8
6–10	159 557	141 861	128 875	240 364	261 631	289 615	26,0	24,7	23,8
11–20	23 875	21 984	20 266	816 794	864 539	931 409	14,1	12,6	12,5
21–50	2 953	2 864	2 638	1 807 494	1 917 610	2 128 187	4,0	3,7	3,6
Over 50	21	21	18	3 283 151	4 428 315	5 089 281	0,1	0,1	0,1

Kilde: Gjeldsregisteret (Beløp i hele kroner).

gjeld. Noe over 2 600 personer hadde over to millioner kroner. Det er svært sannsynlig at de aller fleste av disse har alvorlige betalingsproblemer. Videre var det en stor gruppe låntakere (128 875) som hadde nærmere 300 000 kroner i forbruksgjeld. I denne gruppen er sannsynligvis betalingsproblemene mindre, men det er grunn til å tro at et større antall blant dem sliter med å betale. For alle de nevnte gruppene er gjelden sterkt økende. Trolig kvalifiserer flere av de nevnte skyldnerne for gjeldsforhandlinger dersom de hadde søkt om det.

Ved utgangen av første halvår 2023 var det ifølge Finanstilsynet til sammen 639 800 inkassosaker tilknyttet forbruksgjeld, en oppgang på 4 100 saker fra utgangen av 2022. Misligholdt hovedstol på disse sakene utgjorde 33,8 mrd. kroner, som er en oppgang fra 33,4 mrd. kroner ved utgangen av 2022. Forbruksgjeld til inndrivelse i inkassoforetakene var ved utgangen av første halvår 2023 på 57,7 mrd. kroner (herav 23,9 mrd. kroner i renter), mot 56,5 mrd. kroner ved utgangen av 2022. Dette betyr at om lag en tredjedel av all utestående forbruksgjeld i 2023 er misligholdt.

Mengden av forbruksgjeld i norske hushold har vært økende de senere årene. De siste tilgjengelige tallene fra Gjeldsregisteret AS viste at slik gjeld utgjorde 160,5 mrd. kroner ved utløpet av januar 2024. Dette var en økning på hele 9,6 mrd. kroner eller 6,3 prosent fra januar 2023. Ved utløpet av januar 2024 var det blitt 102 731 flere kreditter enn i desember 2023, og den rentebærende forbrukskreditten økte med 1 milliard kroner.

## 3.2 Forskning

Gjeldsordningsloven og personer under gjeldsordning har vært gjenstand for en rekke forskningsprosjekter, avhandlinger og andre undersøkelser. Studiene er hovedsakelig gjennomført av Forbruksforskningsinstituttet (SIFO) ved Oslo Met. I forbindelse med lovrevisjonen i 2014, ble det redegjort for rapporter som ble publisert i 2005 og 2009. Hovedfunnene i 2005 viste at skyldnerne er en marginalisert gruppe som i stadig større grad har andre problemer enn de økonomiske, særlig av helsemessig og sosial art som rus og psykiatri. Undersøkelsen fra 2009 om livet for skyldnerne etter endt gjeldsordning, viste i tillegg at mange pådro seg nye betalingsproblemer relativt kort tid etter gjennomført ordning.

Departementet legger til at internasjonal forskning og andre studier, viser en klar sammenheng mellom gjeld og psykiske helseplager, sær-

lig depresjon. Jo flere kreditorer og høyere gjeld, desto større risiko for psykisk lidelse. Motsatt kan psykisk sykdom øke risiko for å ha usikret gjeld, som igjen hindrer tilfriskning. Sammenhengen mellom økonomiske kriser, arbeidsledighet og selvmord er også godt dokumentert. Sammenhengen er uavhengig av om man har hatt psykiske helseproblemer.

Nedenfor gjør departementet rede for flere studier utført av SIFO etter 2014.

### 3.2.1 Rapport nr. 1/2022. Avslag på gjeldsordninger

Analysene i denne rapporten bygger på en lokal optelling av antall saker som fikk avslag i 2019 ved to namsgodembeter. Rapporten peker på at behandlingene av søknader om gjeldsordning er en silingsprosess hvor i overkant av 40 prosent får avslag. Formålet med studien var å avklare hvordan avslagene begrunnes, om gjeldsordningslovens bestemmelser praktiseres noenlunde likt, og hva som kjennetegner den økonomiske, sosiale og helsemessige situasjonen til de som får avslag. Hovedinntrykket i rapporten er at gjeldsordningslovens bestemmelser ble håndhevet noenlunde likt ved de to namsgodembetene. Det var imidlertid en betydelig forskjell når det gjaldt andelen som fikk avslag fordi skyldneren ikke medvirket etter evne til sakens opplysning. Det største embetet ga skyldner flere sjanser til å bidra med opplysninger og komme inn på møte før endelig avslag ble gitt. SIFO mente at veiene inn i den problematiske økonomiske situasjonen for søkere som får avslag ikke er ulik det tidligere studier har observert for skyldnere som får åpnet gjeldsforhandlinger. Årsakene til gjeldsproblemer er særlig knyttet til forbruk utover betalingsevnen, lav inntekt, manglende kontroll over økonomien og en rekke livsbegivenheter knyttet til arbeidsmarginalisering og helsemessige utfordringer. Som gruppe betraktet ser søkere som får avslag likevel ut til å være noe bedre stilt økonomisk enn de som har fått gjeldsordning.

### 3.2.2 Rapport nr. 14/2020. Veien til gjeldsordning

Hovedproblemstillingen i rapporten er hvordan gjeldsordningsloven fungerer for skyldnerne, og hvilket forbedringspotensial ved ordningen som eventuelt finnes sett fra deres side. Undersøkelsen bygde på ti dybdeintervjuer med personer med gjeldsordning. SIFO fant at gjeldsordnings-skyldnere varierer med hensyn til hvor selv-

hjulpede de er i møte med gjeldsordningsinstituttet. I tillegg spiller skyldnernes mottakelighet for informasjon en stor rolle. Skyldnere møter noe ulik praksis i saksbehandlingen som gir varierende uttelling for progresjonen i saken. SIFO så et behov for jevnlig oppfølging av gjeldsordnings-skyldnere gjennom hele løpet fram mot gjeldsordningen, også etter at avtalen er på plass for å forebygge mislighold og øke gjennomføringsevnen.

### **3.2.3 Rapport nr. 9/2020. Økonomiske rådgivningssaker i Nav 2019**

SIFO gjennomførte en studie av de økonomiske rådgivningssakene i kommunene. Hovedformålet med rapporten var å få en oversikt over den totale saksmengden og utfallene av saksbehandlingen. SIFO estimerte at den totale mengden av økonomiske rådgivningssaker i 2019 lå på rundt 32 700 saker. De vanligste utfallene av saksbehandlingen var midlertidige løsninger eller ingen løsninger. Varige løsninger, som utenrettslige gjeldsordninger, ble oppnådd i 7 prosent av sakene. I tillegg endte 14 prosent med oversendelse til namsmannen.

### **3.2.4 Rapport nr. 2/2019. Inngåtte gjeldsordninger ved tre namsfogdembeter**

Hovedkonklusjonen til rapporten var at de samme sosioøkonomiske forhold som var påpekt ved tidli-

gere undersøkelser, fremdeles gjorde seg gjeldende. Det var de samme sosiale gruppene som så ut til å prege gjeldsordningene både i og utenfor Oslo, med noenlunde samme årsaksforhold. Avtalene som ble inngått dreide seg også om det samme spekter av problematiske gjeldssituasjoner. Oslo skilte seg likevel ut med en større andel med forbruksgjeld og mindre andeler selveiere. SIFO påpekte imidlertid at inngåtte gjeldsordninger også var endestasjonen for en omfattende sivilsaksprosess fra mottak til avtaleinngåelse. De anså dette som et kritisk aspekt ved gjeldsordningslovens funksjon, fordi mange søkere ekskluderes fra denne typen løsning underveis i prosessen.

### **3.2.5 Rapport nr. 17/2018. Gjeldsordninger under press**

Bakgrunnen for rapporten var at antallet endringssaker hadde økt sterkt. SIFO fant at reduksjonen av livsoppholdssatsene i 2014, forsterket andre årsaksfaktorer som igjen medvirket til at misligholdet tok tid å oppdage under gjeldsordningsperioden. Undersøkelsen viste også at flere kvinner enn tidligere, boligeiere og skyldnere med fremmedkulturell bakgrunn var blant dem som fikk gjeldsordningen endret. Videre hadde flere rus- og spillavhengighet. Den disponible medianinntekten var lavere, samt at skyldneren hadde flere krav og større gjeld, enn det som var tilfelle i tidligere undersøkelser.



## 4 Gjeldsordninger i Norden

### 4.1 Sverige

---

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». Videre henvisninger til skuldsaneringslagen gjelder lov 2016:675 for privatpersoner.

Hensikten med endringene som er gjort i Sverige har hele tiden vært å forenkle og gjøre gjeldsordningsinstituttet mer effektivt. Ved endringene i 2016, ble det forventet en vesentlig økning av antallet søknader. Den nye loven krever en større aktivitet fra Kronofogden for å gripe tak i de skyldnerne som bør søke gjeldsordning, men som av ulike grunner ikke gjør det. I ettertid viste det seg at økningen ble mindre enn først antatt.

All førsteinstansbehandling av gjeldsordning i Sverige er lagt til Kronofogden. Skyldneren kan søke digitalt med bruk av BankID. Det er lagt til rette for søkere som ikke er digitale. 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 eller til å avholde møter med alle skyldnerne. Praksisen er at Kronofogden ringer vedkommende skyldner og at de sammen gjennomgår søknaden per telefon. Kronofogden kan be om å få tilsendt ytterligere dokumentasjon, eller forklare årsaker som eventuelt er til hinder for en gjeldsordning. En del av bildet er at Kronofogden også foretar en gjennomgang av skyldnerens 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 har opplysninger om skyldnerens økonomi allerede.

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 én måned fra kunngjøringens innrykning. Fristen kan forlenges til to måneder, jf. § 19. Med

enkelte unntak prekluderes krav som ikke meldes innen fristen.

En gjeldsordning for privatpersoner skal gå over fem 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 syv år, jf. § 52. Lengden av gjeldsordningen for næringsdrivende er tre år. I og med gjeldsordningen blir skyldnerens gjeld satt ned til et beløp som vedkommende skal betale på de enkelte kravene. Dette beløpet skal betales i løpet av gjeldsordningen, og resten slettes. Skyldner fritas også fra ansvaret for å betale krav som ikke er «kända i ärendet». Dette omfatter vanligvis de som ikke har meldt sine krav i samsvar med den utlyste kunngjøringsteksten.

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.

Kronofogden skal veilede gjeldsutsatte personer om muligheten til å søke om gjeldsordning. Under gjeldsordningen skal alle innbetalinger skje til Kronofogden, som deretter 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 et gebyr av skyldneren, jf. § 35.

### 4.2 Danmark

---

Danmark fikk sine første lovbestemmelser om gjeldsordning i 1984. Regelverket om gjeldsordning 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.

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, som kommunale etater og ansatte på forskjellige institusjoner, eller til private aktører. Danmark har ikke en lokal namsmannsmyndighet slik som 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 åtte uker fra kunngjøringen. Fristen er preklusiv og kravene tapes om de ikke blir meldt innen fristen. Unntatt er 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 over hvor mye hver enkelt kreditor skal få utbetalt. Utbetalingene skal foretas én gang per år. Det ytes ingen bistand til å gjennomføre utbetalingene – dette må skyldneren ordne eller skaffe hjelp til selv. 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 skyld-

neren og alle kreditorene til et møte hvor det tas stilling til om gjeldssanering skal innvilges. Innkalling til dette møtet gjøres ved forkynning til alle kreditorene og kunngjøring i Statstidende.

Skyldneren kan be om endring (som betegnes «genoptagelse») 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 (etterperiode). 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.

### 4.3 Finland

---

Den finske skuldsaneringslagen (lag 1993:57), trådte i kraft 1. mars 1994. Loven har vesentlige likheter både med de svenske, danske og norske reglene. Den gjelder bare fysiske personer, søkeren må være insolvent og ikke ha mulighet til å forbedre sin betalingsevne i slik grad at gjelden kan betjenes. I likhet med i Danmark er det domstolen som bestemmer om gjeldsordning skal innvilges. Det er også domstolen, ved hjelp av en utreder, som normalt utarbeider forslag til hvordan gjelden skal avvikles. Dersom skyldneren skal gjøre dette selv, vil vedkommende bli bistått av den økonomiske rådgivningstjenesten i kommunen. Denne tjenesten spiller en aktiv rolle i forbindelse med en sak om gjeldssanering i Finland. Lovregulering omfatter også de private gjeldsrådgiverne.

I motsetning til de øvrige nordiske land, skal betalingsprogrammet (gjeldsordningsperioden) som hovedregel løpe over tre år.

Etter finsk rett kan et krav maksimalt innføres i en femtenårsperiode. Deretter slettes kravet automatisk. Et slikt krav kan heller ikke innføres hos en eventuell kausjonist eller i et dødsbo.

## 5 Kravet til egenforsøk

### 5.1 Gjeldende rett

Gjeldsordningsloven (gol.) § 1-3 annet 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.*

Det er et vilkår for åpning av gjeldsforhandlinger at skyldneren først har gjort et rimelig forsøk på å få i stand en avtale selv (egenforsøk), men reservasjonen «etter evne» tilsier at det ikke kan stilles for store krav.

Gol. § 1-3 tredje ledd lyder:

*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.*

Tredje ledd kom inn ved revisjonen av loven i 2014, hvor det ble gitt nærmere føringer for de vurderinger som bestemmelsen krever, samtidig som forholdet til den økonomiske rådgivningstjenesten ble klargjort. I Prop. 155 L (2012–2013) side 26, kommenterte departementet lovendringen slik:

«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 merknadene 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 skal lovens vilkår i prinsippet anses oppfylt, dersom skyldneren ikke selv er i stand til å gjennomføre noe egenforsøk. Samtidig åpner gjeldsordningsloven for at skyldner kan søke bistand, fortrinnsvis hos kommunal gjeldsrådgiver. Etter gjeldsordningsloven har kommunen plikt til å bistå personer med alvorlige gjeldsproblemer.

Gol. § 1-5 lyder:

*Kommunen skal så langt det er mulig bistå en skyldner som forsøker å komme frem til en utenrettslig gjeldsordning eller liknende med sine fordringshavere, jf. lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 17.*

Alle kommuner er forpliktet til å sørge for å ha en tilfredsstillende rådgivningstjeneste for personer med økonomiske problemer.

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) § 17 lyder:

*Kommunen skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge*

*sosiale problemer. Kan kommunen ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det.*

Tjenesten «opplysning, råd og veiledning» innebærer mer enn å yte generell veiledning om økonomiske problemer. Tjenesten skal «bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer». Avgjørelsen om å tildele tjenesten til brukeren, er et enkeltvedtak, jf. sosialtjenesteloven § 41 annet ledd.

## 5.2 Bakgrunnen for regelen

Begrunnelsen for kravet til egenforsøk var et ønske om å unngå gjeldsordningssaker i tilfeller hvor skyldneren hadde mulighet til å komme frem til en løsning med kreditorene på egen hånd. Opprinnelig var kravet at skyldner «etter evne» skulle gjøre et egenforsøk. 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 Ot.prp. nr. 81 (1991–92) side 35 heter det:

«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. Plikten for kommunen til å bistå skyldner med et eget forsøk kom inn i gjeldsordningsloven i 2003.

I de øvrige nordiske landene er det noe ulike regler på dette området. Etter dansk rett er det ingen krav til forutgående forhandlinger. Finland har i sin lovgiving i prinsippet et krav om egenforsøk, men dette praktiseres meget lempelig. I den svenske «skuldsaneringslagen» hadde man tidligere et krav om egenforsøk, men dette ble tatt ut av loven i 2006. Loven viser til at kommunen

skal yte budsjett- og gjeldsrådgivning til «forgjeldede fysiske personer».

## 5.3 Om økonomisk rådgivning og gjeldsordningsprosessen

Prosessen for å komme frem til en gjeldsordning består av tre steg. Steg 1 er prosessen med egenforsøket. Dersom skyldner ikke er i stand til å komme frem til en gjeldsordning på egen hånd, kan skyldner kontakte sitt lokale Nav-kontor. Det er redegjort for kommunens plikt til å gi økonomisk rådgivning etter sosialtjenesteloven ovenfor.

Formålet med økonomisk rådgivning i kommunene er å forbedre brukers økonomiske situasjon, forebygge nye gjeldsproblem og bidra til at bruker kan klare seg selv. I Helsetilsynets internserie 2/2024 *Veileder for landsomfattende tilsyn 2024 og 2025*, omtales flere veiledere om økonomisk rådgivning fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Veilederne er tilgjengelige på NAVs opplæringsplattform. Hovedveilederen *Grunnleggende om økonomisk rådgivning* fra 2021 gir en beskrivelse av økonomisk rådgivning og rollen som økonomisk rådgiver. Veilederen peker blant annet på at økonomisk rådgivning er en spesialistoppgave innenfor det sosialfaglige arbeid som innebærer å ha en grunnkompetanse på mange rettsområder. Veilederen viser også til at det ikke sjelden er tilleggsproblemer til økonomiske vansker, som rus og/eller psykiatri, som den økonomiske rådgiver også må forholde seg til.

Ifølge veilederen kan gjeldsproblemene kategoriseres i tre nivåer avhengig av graden av betalingsproblemer hos brukeren. Hvilket tiltaksnivå som bør settes inn, er avhengig av hvilke opplysninger som kommer frem i kartleggingsfasen. Tiltak i nivå 1 (forebygging/betalingsvansker) kan være å lære bruker til å sette opp et budsjett, gi råd om inntektsøkning og utgiftsreduksjon, legge inn kredittspærre, sette opp avtalegiro i nettbanken, søke bostøtte, kontrollere og søke om endring av ulike utleggstrekk mv. Tiltak i nivå 2 (midlertidig betalingsudyktighet) kan være å bistå med søknad om refinansiering, kontakte kreditorer for betalingsutsettelse og håndtere varsel om stenging av strøm eller utkastelse ved leie av bolig. Tiltak i nivå 3 (varig betalingsudyktighet) kan være å håndtere varsler om tvangssalg av bolig eller forhandle om en utenrettslig gjeldsordning eller lengre nedbetalingsordninger etter fullmakt fra bruker. 85 prosent av de økonomiske rådgiverne sier at de følger opp brukere som er

under en rettslig gjeldsordning (SIFO, rapport nr. 9/2020 side 14).

For en økonomisk rådgiver kan bistanden til en utenrettslig gjeldsforhandling innebære alt fra enkle forhandlinger med én eller noen få kreditorer til omfattende forhandlinger med et stort kreditorfellesskap. Det er ikke uvanlig at skyldneren har over tjue krav, men det forekommer også tilfeller der det er flere hundre krav. I tillegg til større lån som forbrukslån og boliggjeld, vil også ordinære ubetalte regninger som husleie, strøm, mobiltelefon, barnehage eller skolefritidsordning, offentlige krav og andre krav som har gått til inkasso eller tvangsinn drivelse, være del av gjeldsporteføljen. Til hjelp for økonomiske rådgivere i NAV, ble veilederen *Standard for arbeid med utenrettslige gjeldsordninger i Nav* fra 2021 utarbeidet.

Ifølge veilederen er kartlegging av brukers inntekter, utgifter, formue og gjeld en sentral arbeidsoppgave i arbeidet med utenrettslige gjeldsordninger. Etter kartleggingen, skal rådgiveren varsle alle kjente kreditorer om gjeldssaken og den videre behandling. Etter anbefaling fra veilederen skal rådgiveren sende et brev til kreditorene om åpning av utenrettslig gjeldsforhandling hos brukeren. Senest to måneder etter varselet, bør et utenrettslig forslag oversendes med en beskrivelse av blant annet brukers situasjon, kreditorliste, hvordan gjelden skal betjenes og perioden for den utenrettslige gjeldsordningen. Alle kreditorene må gå med på en slik avtale for at den skal være bindende. Ved innsigelser fra kreditorene må rådgiveren forhandle på brukerens vegne. Dersom kreditorene ikke aksepterer eller unnlater å svare, vil ingen avtale være inngått. Kravet til egenforsøk etter gjeldsordningsloven § 1-3 annet ledd er da oppfylt. Dersom den økonomiske rådgiveren antar at bruker kvalifiserer for en gjeldsordning, kan det nå sendes en søknad om gjeldsforhandling til namsmannen.

Etter at steg 1 er fullført, og søknaden er oversendt namsmannen, må det først tas stilling til om vilkårene for å åpne gjeldsforhandlinger er oppfylt. Åpner namsmannen eller tingretten for gjeldsforhandlinger, skal søkeren som steg 2 utarbeide et forslag til frivillig gjeldsordning i samarbeid med namsmannen. Forslaget sendes til kreditorene, som gis en frist på tre uker til å ta stilling til om de vil godta det. Dersom ingen av kreditorene har protestert, er frivillig gjeldsordning vedtatt ved utløpet av fristen, jf. gol. § 4-12. I motsatt fall kan søkeren 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.

## 5.4 Praksis med egenforsøk

### 5.4.1 Namsmannens vurdering

Praksis omkring kravet til egenforsøk etter den opprinnelige loven har variert. Det har vekslet fra svært strenge krav til et egenforsøk hos enkelte namsmenn, til å ikke kreve egenforsøk hos andre. En relativt streng praksis synes likevel tidligere å ha vært mest utbredt. Hos enkelte namsmenn har det vært oppstilt minimumskrav som alle søkere måtte klare for å unngå avslag på søknaden. Noen skyldnere ble gående i årevis med å vente på at noen skulle bistå dem med et egenforsøk som tilfredsstilte namsmyndighetens krav. Andre betalte private gjeldsrådgivere for å få gjennomført et «godkjent» egenforsøk.

De ulike forholdene ble sett på som uheldige, og våren 2006 sendte departementet ut et rundskriv (rundskriv Q 28/2006) om individuelle vurderinger for å bidra til en mindre streng og mer ensartet praksis. I rundskrivet heter det bl.a.:

«Vi vil særlig peke på utgangspunktet om at det normalt ikke kan forventes at skyldnere på egen hånd makter å gjennomføre gjeldsforhandlinger og etablere utenrettslige gjeldsordninger. Det er også viktig at hver skyldner vurderes individuelt. Det må ikke fastsettes generelle og ufravelige 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.»

Ved revisjonen av gjeldsordningsloven i 2014 ble det tatt inn enkelte presiseringer og klargjøringer i loven. Lovteknisk ble «grunnbestemmelsen» om at det skal kreves egenforsøk videreført i § 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. I tillegg ble forholdet til den økonomiske rådgivningstjenesten 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

skulle behandles direkte av namsmennene, uten å gå veien om økonomisk rådgiver.

Praksis i dag synes å være at flere embeter, herunder Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum, ikke lenger håndhever kravet om egenforsøk. SIFO fant at ingen søknader ble avslått i 2019 med den begrunnelse at egenforsøket ikke var gjennomført (SIFO, rapport nr. 1/2020 side 18).

#### 5.4.2 Bistand med egenforsøk på Nav-kontor

I 2019 ga departementet i oppdrag til SIFO å gjøre en nærmere undersøkelse av Nav-kontorenes arbeid med egenforsøk. De fant at ca. 7 prosent av sakene endte med en utenrettslig gjeldsordning (SIFO, rapport nr. 9/2020). Tallet opplyses å være usikkert, og det kan derfor ikke utledes av undersøkelsen at disse sakene avlaster namsmannen i samme utstrekning. Over 40 prosent av sakene endte uten noen løsning. Resten av sakene var ulike midlertidige ordninger. 14 prosent ble oversendt namsmannen. Rådgiverne opplyste samtidig at det ble stadig vanskeligere å få til frivillige løsninger.

De fleste egenforsøk krever høy faglig kompetanse og god kapasitet hos de økonomiske rådgiverne. Ressursene er dessverre ikke tilgjengelig i hele landet. SIFO-rapporten avdekket at et større antall økonomiske rådgivere ikke vet om de har hatt saker hvor skyldner er «varig betalingsudyktig», noe som er hovedvilkåret for å få en gjeldsordning etter gjeldsordningsloven. SIFO konkluderte med følgende:

«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.»

Rapporten pekte videre på at ventetiden for å komme til en økonomisk rådgiver var lang.

De negative erfaringene med utenrettslige gjeldsforhandlinger synes å ha som resultat at det i mange tilfeller ikke lenger gjøres egenforsøk dersom Nav-kontoret antar at bruker kvalifiserer for en gjeldsordning.

#### 5.4.3 Behovet for utenrettslige gjeldsforhandlinger og gjeldsordninger

Departementet vil understreke at selv om mange har økonomiske vanskeligheter, er det et fåtall som kvalifiserer for en rettslig gjeldsordning. Det

er dermed avgjørende at det finnes et velfungerende supplement til den offentlige ordningen. Standarden for utenrettslige gjeldsordninger (Arbeids- og velferdsdirektoratet, veileder 2021) har retningslinjer for saker som ikke lar seg løse innenfor den rettslige ordningen. Skyldner er imidlertid avhengig av at kreditorene vil forhandle om og akseptere et forslag til en utenrettslig ordning. Departementet gjør oppmerksom på høringsnotatet *Gjennomgåelse av nærmere angitte problemstillinger om inkassoloven* fra Justis- og beredskapsdepartementet januar 2020, der en arbeidsgruppe har foreslått å regulere forhandlinger om utenrettslige gjeldsforhandlinger og gjeldsordninger for inkassoforetak. Forslagene til arbeidsgruppen innebærer en forpliktende oppfølging for inkassoforetak ved mottak av forslag til utenrettslige gjeldsordninger. Arbeidet med en proposisjon om ny inkassolov pågår.

### 5.5 Forslaget i høringsnotatet

For å forenkle og effektivisere prosessen frem mot en gjeldsordning ble det i høringsnotatet foreslått å oppheve kravet om at Nav-kontoret skal bistå ved egenforsøket. Det ble foreslått en snever unntaksregel for de helt enkle og oversiktlige sakene der forholdene ligger til rette for en utenrettslig løsning med kreditorene. Departementet ba også om høringsinstansenes syn på om kravet til egenforsøk bør oppheves fullstendig, slik at skyldneren ikke avkreves egenforsøk i noen tilfeller.

### 5.6 Høringsinstansenes syn

*Finnmark politidistrikt, Innlandet politidistrikt, Vest politidistrikt, Øst politidistrikt, Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum, Oslo tingrett, Statsforvalteren i Innlandet, Statsforvalteren i Oslo og Viken, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Kommunesektorenes organisasjon, Økonomiske Rådgivere i Norge (ØRN), Gjeldsoffer-alliansen, Røde Kors, Norges Politilederslag i Parat, Spillavhengighet Norge, Jussbuss, Gatejuristen, Konkursrådet, Samarbeidsforum mot fattigdom, Wayback, Forbrukerrådet, Cerebus, gjeldsrådgiver i Nav Gjesdal og gjeldsrådgiver Kahrs m.fl.*, mener kravet til egenforsøk bør oppheves fullstendig. *Nordland politidistrikt* støtter forslaget, men ønsker avklaringer om innhentning av skyldners gjeld før åpning.

Flere hørings svar fra politidistriktene har kommentert fordelene for namsmennene av Nav-kontorenes arbeid med egenforsøkene. *Innlandet*

*politidistrikt, Møre og Romsdal politidistrikt, Vest politidistrikt, Troms politidistrikt, Øst politidistrikt og Sør-Øst politidistrikt* påpeker at godt dokumenterte søknader med bistand fra Nav-kontor er ressursbesparende for namsmannen, og er bekymret for merarbeid. *Vest politidistrikt* mener oppheving av egenforsøk vil resultere i økt saksmengde hos namsmennene, ettersom Navs funksjon har vært utsiling av saker før de når namsmannens bord.

*Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum* mener at namsmannen har like gode forutsetninger som Nav-kontor til å innhente nødvendige opplysninger, og at merarbeidet ikke vil bli u håndterlig.

*Arbeids- og velferdsdirektoratet* mener egenforsøkene belaster den økonomiske rådgivningstjenesten uforholdsmessig mye sett i forhold til resultatene som oppnås. De mener egenforsøket forsinket prosessen unødige, noe som har sammenheng med at egenforsøk er mer omstendelig enn å få på plass en gjeldsordning hos namsmannen. *Statsforvalteren i Innlandet* påpeker at eventuelle ressursbesparelser på Nav-kontorene kan brukes til oppfølging av skyldnere under gjeldsordning. *Nav Bærum, Nav Falkenberg og Lerken- dal i Trondheim, Økonomiske rådgivere i Follo, gjeldsrådgivere i Romsdal, kommunene Ålesund m.fl.* mener fjerning av egenforsøk ikke vil medføre store ressursbesparelser, da egenforsøk ikke eller i liten grad praktiseres.

*Møre og Romsdal politidistrikt, Troms politidistrikt, kommunene Ålesund m. flere* viser til at krav om egenforsøk kan avdekke sosialfaglige utfordringer og at enkelte kan ha godt av en «læringsprosess» før de søker om gjeldsordning. *Jussbuss* er skeptiske til å oppheve egenforsøk fullstendig av tilnærmet samme grunn. *Kommunene Ålesund m. flere* mener lovteksten bør oppfordre til, men ikke pålegge, kontakt med den kommunale rådgivningstjenesten i forkant av søknaden. *Justis- og beredskapsdepartementet* mener det bør utvises varsomhet ved å oppheve egenforsøket, og viser til at dette kan flytte brukernes første møte med det offentlige fra det kommunale hjelpeapparatet til et statlig nivå ved namsmannen. De mener videre at brukerne mister fordelene av at Nav kan veilede brukerne om andre aktuelle hjelpetilbud dersom dette er mer aktuelt enn gjeldsordning, for eksempel fordi vilkårene ikke er oppfylt.

*Aleneforeldreforeningen, Nav Larvik og Virke inkasso* støtter en unntaksregel for «enkle og oversiktlige saker». *Rettspolitisk forening og Jussformidlingen*, mener kravet til egenforsøk ikke bør oppheves fullstendig der skyldnerne har gode forutsetninger til å gjøre et egenforsøk. *Politidirekto-*

*ratet* mener at formålet med loven og hensynet til å få en oversikt over skyldners helhetlige situasjon ved bistand til egenforsøket må veie tyngre. Det mener det vil være vanskelig å skille mellom de vanskelige og de enklere sakene.

Høringsinstanser som *Skatteetaten, Oslo tingrett, Jussbuss* og *Cerebus* trekker frem at en unntaksregel kan være vanskelig å praktisere. *Oslo tingrett* mener unntaket er så vidtrekkende, at det i realiteten blir lite eller ingenting igjen av kravet om egenforsøk.

*Intrum, Finans Norge og Politidirektoratet* er imot å oppheve egenforsøket. *Intrum* viser bl.a. til gode avtaler utenom offentlig gjeldsordning, og at skyldnere som har vært igjennom en prosess i forkant har bedre forståelse for en avtale enn andre skyldnere. *Finans Norge* uttaler:

«Det er svært uheldig for skyldner å fjerne den eneste muligheten til kostnadsfri bistand til økonomiske problemer, begrunnet i å få bukt med den lange saksbehandlingstiden i Nav. Spesielt utfordrende vil dette være for personer som av ulike grunner ikke er kvalifisert til å få en gjeldsordning».

## 5.7 Departementets vurderinger

### 5.7.1 Innledning

Det er liten tvil om at dersom det er mulig å få til en varig løsning med kreditorene på et gjeldsproblem uten bruk av namsmanns- eller rettsapparatet, er dette samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det er også et gode for skyldner at det eksisterer et hjelpeapparat som kan gi skyldner god sosialfaglig bistand og økonomisk veiledning. Departementet erfarer imidlertid at gjeldende praksis, hvor skyldner må oppsøke en økonomisk rådgiver på 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. Arbeid med egenforsøk er faglig krevende og belaster den økonomiske rådgivningstjenesten uforholdsmessig mye sett i forhold til resultatene som oppnås. Dette har sammenheng med at gjennomføring av et egenforsøk normalt er betydelig mer omstendelig enn prosessen med å få på plass en gjeldsordning hos namsmannen. En viktig grunn til denne forskjellen er de mange prosessforenklingene reglene gjeldsordningsloven inneholder. Det kan også være slik at kreditorene ser mindre grunn til å protestere på løsningsforslag når gjeldsforhandling først er åpnet, og de antar at saken sannsyn-

ligvis vil gå videre til tvungen gjeldsordning. Enkelte kreditorer opplyser også at de har større tillit til at saken er bedre belyst når den behandles av namsmannen.

Høringsrunden har styrket departementets inntrykk av at det i liten grad kreves egenforsøk, og at de egenforsøk som gjøres, bare sjelden blir akseptert av kreditorene.

### 5.7.2 Skyldners rettigheter etter sosialtjenesteloven § 17

En innvending fra enkelte høringsinstanser har vært at bortfall av kravet om egenforsøk med bistand fra et Nav-kontor, kan svekke skyldnerens mulighet til å få innsikt i sine økonomiske problemer, og at sosialfaglige behov ikke lenger vil bli fanget opp på et tidlig stadium. Departementet vil bemerke at opphevelse av plikten til å bistå skyldner med egenforsøk, ikke reduserer skyldners rettigheter som er nedfelt i sosialtjenesteloven § 17. Plikt til å gi økonomisk rådgivning vil bestå, uavhengig av endringer i vilkåret om egenforsøk i gjeldsordningsloven. De aller fleste tar kontakt med Nav-kontoret for hjelp til å ta tak i sine økonomiske problemer og for å få oversikt over gjeld før de har kommet så langt som å søke en gjeldsordning. Nav-kontoret vil fortsatt kunne avdekke og bistå med andre sosialfaglige utfordringer som i dag. Å fjerne egenforsøket vil i slike tilfeller ha liten innvirkning på årsakene til at personer søker Nav-kontor for bistand til sine økonomiske og sosiale problemer. For personer som ikke har behov for bistand av en økonomisk rådgiver, vil bortfall av egenforsøk for å søke om gjeldsordning føre til en stor forenkling.

Departementet vil understreke at bortfall av kravet til egenforsøk ikke betyr at Nav-kontor ikke lenger skal utarbeide forslag til utenrettslige løsninger i situasjoner hvor det er formålstjenlig. Kun en mindre andel personer med gjeld- og betalingsproblemer kvalifiserer til en gjeldsordning. Ved avslag på søknad om gjeldsforhandling, vil en skyldner fortsatt ha et behov for å forsøke å få til en avtale om lemping av gjeld eller en nedbetalingsordning med sine kreditorer. I slike situasjoner vil Nav-kontorene fremdeles fylle en viktig rolle med å forebygge og bistå med å løse skyldnerens betalingsproblem. Betydningen av at gjeldsordningsloven har en bestemmelse som viser til kommunens ansvar etter sosialtjenesteloven, ble løftet frem i forbindelse med at rådgivningsplikten for egenforsøk ble presisert ved lovrevisjonen i 2002, jf. Ot.prp. nr. 99 (2001–2002) side 16. Selv om gol. § 1-5 er av informativ karakter, mener departe-

mentet det er viktig med en bestemmelse i gjeldsordningsloven som viser til kommunens ansvar til å bistå personer med gjeldsproblemer. Å ha bestemmelsen i gjeldsordningsloven bidrar også til å opprettholde namsmannens oppmerksomhet omkring økonomisk rådgivning, for eksempel for de skyldnere som får avslag på sin søknad om gjeldsforhandling. Namsmannen kan veilede om kommunens tilbud, men det vil fortsatt være opp til Nav-kontoret hvilke sosialfaglige tiltak som skal vurderes.

### 5.7.3 Om unntaket for enkle og oversiktlige saker

Departementet har vurdert om det skal opprettholdes en unntaksregel for skyldnere med enkle og oversiktlige saker, da slike saker er bedre egnet til en utenrettslig løsning. Dette kan for eksempel gjelde skyldnere med kun én kreditor, eksempelvis Skatteetaten eller Husbanken. Noen høringsinstanser har pekt på at det vil være vanskelig å avgjøre hvilke saker som klart omfattes av regelen, og at det i praksis vil gjelde få tilfeller. Departementet er enig i dette og finner at en unntaksregel vil kreve til dels detaljerte retningslinjer for å ikke skape tolkningstvil og merarbeid ved vurderingen hos namsmennene. Samtidig som det har mye for seg at egnede saker behandles utenfor namsmannsapparatet, vil det for de fleste likevel være vanskelig å føre forhandlinger med kreditorene på egen hånd. Ressurssterke skyldnere vil sannsynligvis på egen hånd søke å få til minnelige løsninger med kreditorene fremfor å ta veien om en gjeldsordning. Personer med økonomisk evne til å nedbetale gjelden innenfor et rimelig tidsrom, oppfyller uansett ikke lovens vilkår.

### 5.7.4 Kravet om egenforsøk ved endring av en gjeldsordning

Skyldneren har adgang til å fremsette krav om endring av en gjeldsordning, jf. gol. § 6-1. Bestemmelsen pålegger skyldneren «etter evne» å forsøke å få til en frivillig endring på egen hånd, før denne eventuelt kan begjære tvungen endring. Namsmannen har en plikt til å veilede skyldneren om dette. Det er ikke krav om egenforsøk når kreditorene begjærer endring. I praksis krever ikke namsmannen et slikt egenforsøk, og i realiteten er det namsmannen som utarbeider det frivillige endringsforslaget på vegne av skyldner. Regelen har nær sammenheng med vilkåret etter gol. § 1-3 annet ledd. Som følge av at kravet til egenforsøket etter § 1-3 annet ledd foreslås opphevet, foreslår



departementet at gjeldsordningsloven § 6-1 fjerde ledd første punktum oppheves.

### 5.7.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

#### 5.7.5.1 Namsmannen

Politidirektoratet har i sin høringsuttalelse hatt innvendinger mot opphevelse av kravet til egenforsøk på grunn av merarbeid med søknadene og økning i saksmengden. Innvendingene er hovedsakelig basert på det forarbeidet enkelte Nav-kontor gjør med egenforsøket, før oversendelse av søknad til namsmannen. Dokumentasjonen som Nav-kontorene legger ved søknaden, sparer namsmannen for et visst arbeid med saken. Politidirektoratet har opplyst at besparelsene utgjør ca. 1–2 timer for namsmannen per sak ved registrering og behandling av saken.

Departementet understreker at det kun er egenforsøket som ikke lenger blir nødvendig å gjennomføre for Nav-kontorene. Informasjon som er innhentet eller utarbeidet av økonomisk rådgiver, vil fremdeles kunne oversendes namsmannen ved søknad om gjeldsforhandling dersom skyldner har hatt en rådgivningssak i kommunen. Det er også slik at namsmannen har hjemmel til å innhente økonomisk informasjon om skyldneren, samt tilgang til ulike registre som en økonomisk rådgiver ikke har. Departementet vil påpeke at det ikke har vært lovgivers intensjon at Nav-kontor skal fylle en rolle som et forberedende organ for namsmannen. Namsmannen har en selvstendig undersøkelsesplikt, og kan ikke uten videre legge til grunn at all informasjon som kommer fra økonomisk rådgiver er korrekt, fullstendig og oppdatert. Departementet ser likevel at informasjonen namsmannen har mottatt fra Nav-kontor har forenklet informasjonsinnhenting.

Det er ikke grunn til å forvente en betydelig økning i saksmengden ved bortfall av egenforsøket med bistand fra Nav-kontor. Søknader uten egenforsøk må antas å utgjøre en større andel av sakene som oversendes namsmannen fra Nav-kontor allerede. Om bortfall av egenforsøk vil føre til at flere enn tidligere vil søke gjeldsordning er usikkert, men det er grunn til å tro at det i en overgangsfase vil komme noen flere søkere som en følge av at skyldnere, som i dag står i kø for bistand hos et Nav-kontor, vil kunne ta saken direkte til namsmannen.

For å effektivisere saksbehandlingen, vil departementet legge til rette for en digitalisering av søknaden, og et mer egnet søknadsskjema enn tilfellet er i dag, se punkt 8.5.3.

Det kan videre søkes å forebygge unødige søknader, ved å utarbeide lettfattelig informasjon om gjeldsordningsprosessen og den kommunale rådgivningstjenesten på politiets nettsider. Departementet viser i denne sammenheng til de informative nettsidene hos Kronofogden i Sverige som et godt eksempel.

Effektiviserende tiltak sammen med forslag om prekludering av krav fra profesjonelle kreditorer, jf. punkt 7, samt forslaget om at det skal bli lettere å oppnå gjeldsordninger som er kortere enn fem år, jf. punkt 10, vil etter departementets mening gi betydelige besparelser for namsmannen som vil mer enn oppveie eventuelle merkostnader med fjerning av egenforsøket. Det vises ellers til departementets samlede vurdering, jf. punkt 11.

#### 5.7.5.2 Nav-kontor

SIFO estimerte at den totale mengden økonomiske rådgivningssaker i Nav i 2019 lå på omkring 32.700 saker (SIFO, rapport 9-2020). Omtrent 1/3 gjelder saker på nivå 3. Gjennomsnittlig behandlet ett årsverk 114 saker. Ca. 14 prosent ble oversendt namsmannen for vurdering av en rettslig gjeldsordning. En mindre andel gjelder saker der det er utarbeidet utenrettslige gjeldsordninger med formål om å oppfylle vilkår for egenforsøk. Departementet antar at besparelsene ved forslaget for Nav-kontor ikke synes å være like store som først antatt, men legger til grunn at det vil frigjøre ressurser lokalt for Nav-kontor som fremdeles utarbeider egenforsøk.

### 5.7.6 Konklusjon

Departementet mener det er lite hensiktsmessig å opprettholde et vilkår som i liten grad praktiseres eller ikke oppnår formålet i tilstrekkelig grad etter lovens intensjoner. Videre fremstår det lite formålstjenlig å innføre en unntaksregel som kan være vanskelig å praktisere og trolig forsinke gjeldsordningsprosessen unødig dersom skyldner ellers kvalifiserer for en gjeldsordning. Tunge gjeldssaker bør fortrinnsvis løses gjennom gjeldsordningsloven, mens Nav-kontoret bør konsentrere sin ressursbruk omkring økonomisk og sosialfaglig rådgivning og oppfølging av personer med slike behov. Departementet er kommet til at hensynet til en effektiv og enkel prosess veier tynge enn enkelte fordeler ved å opprettholde egenforsøket. Kravet til egenforsøk foreslås å bortfalle helt. Departementet foreslår at gjeldsordningsloven § 1-3 annet og tredje ledd oppheves.

## 6 Kunngjøring og anmeldelse av krav

### 6.1 Gjeldende rett

Gjeldsordningsloven (gol.) § 3-2 lyder:

*«Straks etter at gjeldsforhandling er åpnet, skal det rykkes inn kunngjøring om det i Norsk Lysingsblad 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.»*

*Kjente fordringshavere og eventuelle solidarisk medforpliktete varsles om åpningen av gjeldsforhandlingen ved at namsmannen sender dem gjenpart av kunngjøringen. Det skal samtidig opplyses hvilket krav som skyldneren har oppgitt at fordringshaveren har. Dersom det er namsmannen som har besluttet åpning av gjeldsforhandling, skal fordringshaverne samtidig varsles om adgangen til å påklage beslutningen, jf. § 3-1 fjerde ledd. Panthavere kan samtidig gis underretning som nevnt i § 4-6 tredje ledd.»*

Kunngjøringen av gjeldsforhandlinger gir en frist for kreditorer om å melde sine krav innen tre uker. Fristforlengelse til 6 uker blir i realiteten ikke benyttet, jf. reservasjonen «særlige grunner». Gjenpart av kunngjøringen sendes 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. Det gis en klagefrist på én uke. Med kort frist er gjenpartsplikten særlig viktig. 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 varsles 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, det vil si at krav som meldes etter fristen går ikke tapt for kreditorene. Kravet kan senere bli tatt

med i ordningen, og kreditor vil da få sin del av eventuell dividende i den gjenstående tiden av gjeldsordningen, jf. gol. § 6-1 tredje ledd. 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 tredje punktum. Resultatet blir da at kravet består med sitt fulle pålydende og kan innkreves uten hensyn til gjeldsordningen.

Bakgrunn for regelen er at det av praktiske hensyn er særlig viktig at det foreligger en fullstendig oversikt over skyldnerens kreditorer og gjeldsforpliktelser når forslag til gjeldsordning skal utarbeides. I tillegg taler også rettssikkerhetshensyn for at åpning av gjeldsforhandlinger blir offentliggjort.

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.

### 6.2 Praksis med uteglemte krav

Etter gjeldende rett kan skyldneren begjære endring av avtalen dersom et krav ikke ble meldt ved åpning av gjeldsforhandlinger. Den videre prosess er at det uteglemte kravet må innarbeides både i gjeldsordningen og eventuelle betalingsplaner som er utformet. Nytt forslag må sendes ut til kreditorene med frist til å akseptere forslaget.

Tilbakemeldingene fra namsmennene er at omtrent halvparten av alle endringssakene skyldes uteglemte krav. Det store omfanget gir en høy arbeidsbelastning for namsmennene. Enkelte namsmenn inntar derfor et vilkår i forslaget til en frivillig gjeldsordning som regulerer namsmannens fremtidige håndtering av uteglemte krav. På denne måten sikres et forhåndssamtykke fra kreditorene, slik at ordinær sak om endring kan unngås. Proses-

sen forenkles ved at namsmannen endrer gjeldsordningen og skyldners betalingsplaner så snart et uteglemte krav anmeldes. Kreditorerne blir kun orientert om beslutningen i etterkant.

Har et inkassoforetak fått i oppdrag fra kreditor å følge opp rettslige gjeldsordninger, vil foretaket være ansvarlig for å anmelde inkassokravet på vegne av kreditor. I noen tilfeller håndterer finansforetak selv oppfølgingen av sine finansielle krav når kunden søker gjeldsordning, og må da sørge for å anmelde kravene ved kunngjøring av åpning av gjeldsforhandlinger. I praksis stammer uteglemte krav hovedsakelig fra profesjonelle aktører som finansforetak og inkassoforetak.

Namsmennenes erfaring er at uteglemte krav fra skyldners side, sjelden synes å være utelatt med hensikt, men er et utslag av manglende kontroll på antall krav.

### 6.3 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at kunngjøring av åpning av gjeldsforhandling gjøres preklusiv for krav fra finansforetak og for krav som inkassoforetak innfordrer på oppdrag av en kreditor. Enkelte unntak følger av forslag til lovtekst. For øvrige krav bør den gjeldende ordning bestå, slik at krav kan anmeldes senere, og komme med i ordningen.

Departementet ba om innspill fra høringsinstansene om hvorvidt krav fra offentlige kreditorer bør omfattes av forslaget.

### 6.4 Høringsinstansenes syn

I det vesentlige støttes departementets forslag om at kunngjøring av åpning av gjeldsforhandling gjøres preklusiv for krav fra profesjonelle aktører som finansforetak og inkassoforetak som innfordrer inkassokrav på vegne av en tredjepart.

*Oslo tingrett* mener ordlyden «krav fra finansforetak eller inkassoforetak» bør vurderes presisert slik at det framkommer at regelen omfatter både egne krav og andres krav til inkasso. Tingretten anfører videre at departementet bør vurdere nærmere om begrepet «inkassoforetak» gir en tilfredsstillende avgrensning. Slik ordlyden er nå faller advokaters inkassovirksomhet etter inkassoloven § 4 tredje ledd trolig utenfor, noe tingretten mener kan være hensiktsmessig, fordi slik inkasso er organisert på annen måte og fordi en slipper å trekke grensen mellom inkassooppdrag og et alminnelige advokatoppdrag. Oslo

tingrett antar også at den foreslåtte regel kun skal gjelde krav som bestod på åpningstidspunktet, og ber departementet vurdere å presisere dette i den foreslåtte regel. Oslo tingrett antar at det ikke er meningen at krav oppstått etter åpningen, men før fristen for anmeldelse, skal bortfalle. Lovteksten må ellers forstås som en regel om materielt bortfall ved stadfestelsen, jf. bruken av ordet «bortfall». Oslo tingrett er enig i at det må gjøres unntak som nevnt i bokstavene a til c. Den påpeker likevel at regelen i bokstav c bør presiseres slik at pantsikrede fordringer i gjenstander som ikke skal beholdes ikke bortfaller, selv om realiseringen eller fordelingen av kjøpesummen ikke er foretatt før vedtakelsen eller stadfestelsen. Tingretten påpeker også at det er lite rimelig at skattekrav som fastsettes og forfaller etter kunngjøringsfristen bortfaller. *Konkursrådet* og *Cerebus* tar opp tilsvarende spørsmål ved behandling av skatte- og avgifts krav. Oslo tingrett anfører videre at det bør vurderes om en kreditor som ikke har meldt et krav i tide, likevel skal ha rett til å kreve opphevelse, eventuelt begrenset til kreditorer med krav over et visst beløp. Tingretten nevner også forholdet til kausjonssikrede fordringer, og om unntaket fra bestemmelsen om preklusivitet bør omfatte kausjonssikrede fordringer, eller om det eventuelt bør vurderes særskilte fristregler som sikrer at kausjonister ikke ender opp som debitor for et krav som er prekludert i en gjeldsordning, uten at kausjonisten kan melde sitt regresskrav som krav i gjeldsordningen.

*Gjeldsoffer-alliansen* foreslår at bokstav a i departementets forslag tas bort, med følgende begrunnelse:

«Det kan være svært vanskelig å vurdere om en skyldner forsettlig eller uaktsomt har unnlatt å opplyse om kravet. Mange skyldnere har slitt med stor gjeldsbyrde i mange år, og har fullstendig mistet oversikten over kreditorerne. Det bør også tas i betraktning at forfalte gjeldsposter i dag kjøpes og selges mellom ulike finansaktører. Da skal man være særdeles oppgående for å ha full oversikt.»

*ØRN* og *Statsforvalteren i Oslo og Viken* mener at departementet må beskrive hva som menes med forsettlig og uaktsomt.

*Politidirektoratet, Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum, Innlandet politidistrikt, Møre og Romsdal politidistrikt, Vest politidistrikt, rådgiver i Nav Gjesdal, kommunene Ålesund m.fl., Nav Haugesund, ØRN, Gjeldsoffer-alliansen, Røde Kors, Statsforvalteren i Oslo og Viken, Norges Politilederslag i Parat,*

*Spillavhengighet Norge, Gatejuristen, Forbrukerrådet, Cerebus, Intrum* og *Kreditor* mener at offentlige kreditorer bør omfattes av reglene, da de er vel så profesjonelle som finansforetak og inkassoforetak, og at en forskjellsbehandling er uheldig. Det pekes også på at lovgiver har gått bort fra særbehandling av statlige kreditorer i andre bestemmelser. *Konkursrådet* støtter forslaget, men tar forbehold om at Skatteetaten har den nødvendige systemfunksjonalitet til å kunne håndtere dette. *Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum* påpeker at offentlige kreditorer enkelt kan etablere rutiner og prosedyrer for å overvåke kunngjøringer i Brønnøysundregistrens elektroniske kunngjøringspublikasjon. *Kommunene Ålesund mfl.* mener Skatteetaten, Nav Innkreving, Statens innkrevingssentral, Lånkassen og Husbanken bør anses som profesjonelle aktører.

*Oslo tingrett* trekker frem at en likebehandling mellom offentlig og privat inkasso kan tale for at enkelte offentlige kreditorer omfattes, men at krav først og fremst etteranmeldes av finans- og inkassoforetak.

*Møre og Romsdal politidistrikt* foreslår en forskriftshjemmel der departementet kan definere nærmere hvilke aktører som skal være omfattet av en slik regel. Hjemmelen bør inneholde en erstatningsregel slik at private parter ikke lider tap ved feil hos offentlig innkrever.

*Cerebus* mener regelen må gis videre anvendelse, og at den bør omfatte krav fra andre næringsdrivende, f.eks. næringsdrivende som har levert varer og tjenester på kreditt, og at også kommuner som krever inn egne krav selv må bli vurdert som profesjonelle innkrevere.

*Intrum* støtter departementets forslag, men mener krav som framkommer av gjeldsregistre må kunne tas med i ordningen senere, og at det bør være en beløpsgrense for preklusjon. Den samme oppfatning har *Kreditor*, som i tillegg finner det hensiktsmessig å utvide fristen for å melde krav til 6 uker.

*Skatteetaten* viser til at de i sin kreditorrolle utfører et samfunnsoppdrag på vegne av fellesskapet, og at det vil være svært uheldig om offentlige krav skulle bli prekludert. De viser særlig til at straffekrav, erstatning tilkjent privatpersoner og underholdsbidrag vil kunne gå tapt som følge av unnlatt fordringsanmeldelse. *Finans Norge* viser til at departementet har trukket analogi til skifteloven § 75 i høringsnotatet, og mener sammenligningen er lite treffende. Høringsinstansen uttaler deretter:

«For det første vil det ikke vil påvirke skyldne-rens økonomi dersom et krav inntas i gjelds-

ordningen etter fristen. For det andre bør hensynet til å lette namsmannens arbeid ikke veie tyngre enn de økonomiske konsekvensene for en fordringshaver som ikke melder sitt krav i tide. I alle tilfeller mener vi at krav som fremkommer av gjeldsregisteret heller ikke skal omfattes av preklusivitet.»

*Brønnøysundregistrene* påpeker at departementet må ta hensyn til tidspunktet for ikrafttredelse for denne bestemmelsen for tekniske tilpasninger. De viser videre til behovet for regler for sletting og uttaler i den forbindelse:

«Vi mener videre at det er behov for å regulere hvor lenge en kunngjøring skal være offentlig før den slettes. En slik hjemmel vil bidra til å sikre at personopplysninger ikke blir liggende offentlig tilgjengelig lengre enn nødvendig. Denne fristen kan f.eks. knyttes til maksimal fordringsfrist (6 uker) eller til det tidspunkt når åpningen slettes i Løsøreregisteret, jf. gjeldsordningsloven § 7-1.»

## 6.5 Departementets vurderinger

### 6.5.1 Innledning

At uteglemte krav ikke faller bort («prekluderes»), tross kunngjøring av åpning av gjeldsforhandlinger, medfører at namsmannen må behandle et stort antall endringssaker som følge av at et relativt høyt antall krav etteranmeldes. Dette gjelder først og fremst finansielle krav fra finansforetak og krav som innfordres av et inkassoforetak. Slik forsinket anmeldelse av krav kan forekomme både mens gjeldsforhandlingene pågår og etter at gjeldsordning er fastsatt. For å begrense mengden av endringssaker forårsaket av dette, foreslo departementet at krav som ikke anmeldes fra finansforetak og inkassoforetak innen fristen, skulle bortfalle. Disse foretakene er godt kjent med betydningen av å følge med på kunngjøringer og har mulighet til å etablere rutiner for dette. Forslaget fikk bred støtte fra høringsinstansene. Synet var gjennomgående at finansforetak og inkassoforetak er profesjonelle aktører som har gode muligheter til å få meldt krav rettidig. Departementet foreslår etter dette at det innføres en hovedregel om at krav som ikke anmeldes rettidig fra finansforetak og inkassoforetak bortfaller. Det foreslås videre at preklusjonen ikke skal berøre eventuell sikkerhet som måtte være stilt for kravet. Heller ikke rett til motregning foreslås prekludert dersom vilkårene for

dette er oppfylt. Det samme gjelder krav som er pantesikret innenfor verdien av eiendeler som skal beholdes under gjeldsordningen. Det er nedenfor gjort nærmere rede for hovedregelen og enkelte unntak og særregler som departementet har funnet det nødvendig å foreslå.

### 6.5.2 Hovedregel om preklusjon

Departementet går inn for en hovedregel om at krav som anmeldes fra finansforetak og inkassoforetak etter fristen som er satt i kunngjøringen av åpning av gjeldsforhandlinger, faller bort. Som følge av at en slik regel kan ramme kreditorer hardt, er den begrenset til krav fra finansforetak, altså banker, finansieringsselskaper mv., samt krav som inndrives av et inkassoforetak. Det antas at disse både har en særlig oppfordring til å følge med i lysningsbladet og at de har gode rutiner for dette. Andre foretak og privatpersoner kan lett gå glipp av at det er åpnet gjeldsforhandling for en person som skylder dem penger. En preklusjonsregel som foreslått vil i praksis ha liten betydning for skyldneren ved at et uanmeldt krav uansett ville ha inngått i gjeldsordningen dersom det hadde blitt anmeldt. Det er først og fremst kreditorer med større tilgodehavender i saker med en viss dividende som vil rammes. Det vises til forslag til § 3-2 tredje ledd første punktum.

### 6.5.3 Krav fra offentlige kreditorer prekluderes ikke

I høringsnotatet ble det uttrykt tvil om hvorvidt krav fra offentlige kreditorer også bør omfattes av forslaget, og høringsinstansene ble særlig oppfordret til å uttale seg om dette. De fleste instanser som har uttalt seg, mener at også krav fra offentlige kreditorer bør omfattes.

Departementet anser at det er gode grunner til å behandle krav fra offentlige kreditorer på lik linje med krav fra finansforetak og krav som inndrives av inkassoforetak. Det synes ikke være større praktiske eller tekniske hindringer for at offentlige kreditorer skal kunne melde kravene sine på lik linje med de nevnte profesjonelle aktørene. Krav fra offentlige kreditorer rammes også fullt ut av preklusjonen som inntreer når et utglemt krav heller ikke meldes i løpet av gjeldsordningsperioden, jf. gol. § 7-7.

Departementet mener likevel at behovet for å la krav fra offentlige kreditorer omfattes synes å være lite, og i alle fall mindre enn for krav fra finansforetak og krav som innfordres av inkassoforetak. Det er de sistnevnte som står for meste-

parten av etteranmeldte krav. Departementet har også forståelse for Skatteetatens syn på at enkelte særskilte krav kan stilles i en ekstra uheldig posisjon dersom kravet går tapt. Dersom det offentlige krever inn på vegne av private, for eksempel bidrag, oppstår det også et spørsmål om Statens ansvar for feilen med å ikke melde krav, dersom kravet av den grunn faller bort. Siden formålet med preklusjonsordningen som foreslås innført, ikke er hensynet til skyldneren, men hensynet til å unngå for mange endringssaker, antar departementet at det ikke er nødvendig å inkludere krav fra offentlige kreditorer i forslaget. Disse står, etter det departementet har fått opplyst, for en svært liten del av endringssakene. Som nevnt vil også disse kreditorenes krav i alle fall bortfalle når gjeldsordningen er fullført, dersom de ikke er innmeldt. Etter dette opprettholdes forslaget. Unntaket for krav fra offentlige kreditorer følger av uttrykket «krav fra finansforetak og krav som innfordres av inkassoforetak», jf. forslag til § 3-2 tredje ledd.

Noen høringsinstanser mener at også krav fra profesjonelle næringsdrivende bør omfattes. Det vil imidlertid være krevende å finne egnede kriterier for hvilke næringsdrivende som da skal omfattes, og spørsmålet har heller ikke vært på høring. Departementet går derfor ikke videre med en slik utvidelse i denne omgang, men vil følge opp saken dersom det skulle vise seg å være behov for det.

### 6.5.4 Fordringer sikret ved pant

Det er et grunnleggende prinsipp at en gjeldsordning ikke skal medføre at panthavere med reell sikkerhet mister sine krav. Se også konkursloven § 31 som bygger på samme prinsipp. Departementet antar at dette prinsippet også bør opprettholdes i forbindelse med innføring av en preklusjonsregel, og går inn for at bare det personlige kravet skal prekluderes, mens retten til å søke dekning i pantet opprettholdes. Det samme gjelder adgangen til å utnytte tilbakeholdsrett og motregningsrett, jf. forslag til § 3-2 tredje ledd andre punktum. Krav sikret med salgspant som ikke er tinglyst, foreslås likevel prekludert også for panterettens del, jf. forslag til tredje punktum. Sistnevnte regel kan for eksempel ha betydning for salgspant i hvitevarer og andre husholdningsartikler som selges på kreditt. Panteretten i slike objekter kan altså ikke gjøres gjeldende dersom kravet ikke har blitt meldt. Skyldneren vil da ikke ha noe ansvar for det personlige kravet og kreditor kan ikke lenger utnytte salgspanteretten. Der-

som gjenstanden skal selges, vil salgssummen bli fordelt mellom alle kreditorene. Trolig vil det i slike tilfeller vil være tale om mindre verdifulle gjenstander som skyldneren oftest kan beholde.

### 6.5.5 Unntak fra preklusjon for krav sikret i visse eiendeler som skal beholdes

Skyldneren har i visse tilfeller rett til å beholde en eiet bolig under gjeldsordningen, jf. gjeldsordningsloven § 4-4. Gjeld som ligger innenfor omsetningsverdien av boligen med et tillegg av ti prosent («gjeldsordningsverdien») skal da bestå, jf. gol. § 4-8 første ledd bokstav a. For denne delen av kravet, altså det som i realiteten vil være skyldnerens boliggjeld under og etter gjeldsordningen, foreslås det at skyldneren fortsatt skal ha et personlig ansvar for, selv om gjelden ikke er innmeldt og dermed i utgangspunktet prekludert, jf. forslag til § 3-2 fjerde ledd første punktum. Gjeld som ligger utenfor gjeldsordningsverdien, vil da være bortfalt og kreditor vil ikke få dividende av denne gjelden. Samme prinsipp vil gjelde for andre gjenstander som skal beholdes, for eksempel en bil, jf. gol. § 4-8 første ledd bokstav b. Her vil forslaget sikre at skyldnerne fortsetter å ha et personlig ansvar for den delen av gjelden som ligger innenfor omsetningsverdien av gjenstanden og som skal betjenes under og eventuelt etter gjeldsordningen. Gjeld utenfor verdien av pantet vil ikke bli dividendebetjent ved preklusjon. Bestemmelsen er mest aktuell for kjøretøy som skal beholdes under en gjeldsordning. Dersom bolig eller en annen pantsatt gjenstand *ikke* skal beholdes, vil det personlige ansvaret for gjeld knyttet til disse eiendelene bortfalle i sin helhet, men pantekreditor kan da søke dekning i pantet, jf. forslag til § 3-2 fjerde ledd andre punktum.

### 6.5.6 Samskyldneransvar

Dersom det er flere skyldnere for et krav som blir prekludert som følge av manglende eller forsinket innmeldelse, vil de andres ansvar ikke bli berørt av preklusjonen, jf. forslag til § 3-2 femte ledd. Dette vil gjelde medlåntakere og andre samskyldnere, herunder kausjonister.

### 6.5.7 Unntak for forsettlig eller uaktsom unnlatelse av å opplyse om krav

I noen tilfeller opplyser ikke skyldneren om krav denne har mot seg selv om dette burde vært gjort. Det oppstår da spørsmål om krav bør prekluderes også i disse tilfellene. Departementet

vil her opprettholde forslaget i høringsnotatet om at krav som skyldneren ved grov uaktsomhet eller på forsettlig måte ikke har opplyst om, ikke skal prekluderes, jf. forslag til § 3-2 sjette ledd. Det er en grunnleggende plikt for skyldnere å etter beste evne opplyse om sine gjeldsforpliktelser, og det bør ikke åpnes for at skyldneren kan spekulere i at en kreditor ikke får meldt fordringen sin. Samtidig må det tas hensyn til at mange som søker gjeldsforhandlinger, har mistet oversikten over gjelden, uten at dette kan karakteriseres som grovt uaktsomt. Under høringen kom det innvendinger om at vurderingen av uaktsomhetsgrad i mange tilfeller kan bli vanskelig. Departementet vil peke på at den samme vurderingen gjøres etter gol. § 6-1 tredje ledd, hvoretter skyldneren ikke får innlemme uteglemte krav i gjeldsordningen dersom uteglemmelsen kan karakteriseres som grovt uaktsomt. Det foreligger en rekke rettsavgjørelser om denne bestemmelsen som kan gi veiledning ved tolkningen, se bl.a. LB-2013-585, LB-2012-108574 og LE-2012-136621.

Enkelte av høringsinstansene har fremholdt at et uanmeldt krav ikke bør prekluderes dersom det er registrert hos et gjeldsinformasjonsforetak, idet skyldneren da vanskelig kan hevde å ikke ha kjent til det. Departementet er enig i at det lett *kan* betraktes som uaktsomt å ikke opplyse om gjelden i slike tilfeller, men det må tillegges vekt hvorvidt skyldner har kjennskap til eller har tilgang til den digitale tjenesten. Departementet antar at problemstillingen neppe er særlig aktuell, idet namsmannen har anledning til å etterspørre slik informasjon fra skyldner før åpning av gjeldsforhandlinger, eller veilede skyldner om innhenting av slik informasjon. Denne muligheten bør likevel ikke medføre atplikten for kreditorene til å melde sine krav opphører. Departementet ser etter dette liten grunn til å innføre en særregel om preklusjon dersom kravet er registrert hos et gjeldsinformasjonsforetak. Forholdet kan dessuten uansett trekkes inn i vurderingen av om skyldneren har vært uaktsom.

Dersom et uanmeldt krav som skyldneren forsettlig eller ved grov uaktsomhet ikke har opplyst om, blir fremmet av kreditor før forslaget til frivillig gjeldsordning blir utsendt eller fremlagt for tingretten for stadfestelse, vil det kunne medtas i forslaget, jf. Rt-2006-402. Dersom kravet blir frem satt etter de nevnte tidspunktene, vil det ikke kunne bli omfattet av gjeldsordningen. Skyldneren kan heller ikke senere kreve at det blir tatt inn i ordningen, jf. gol. § 6-1 tredje ledd tredje punktum.

### 6.5.8 Prekluderte krav stilling ved opphevelse av gjeldsordningen

Dersom gjeldsordningen blir opphevet, jf. gol. § 6-1 fjerde ledd, oppstår det spørsmål om prekluderte krav skal anses som endelig bortfalt, eller om de skal gjenoppstå ved opphevelsen. En gjeldsordning som oppheves, innebærer at ordningen blir en nullitet, dvs. at den skal anses som aldri inngått. Følgen er at alle krav som er omfattet av gjeldsordningen gjenoppstår, med tillegg av påløpte renter og omkostninger, minus eventuelt betalt dividende. Alle kreditorer, inkludert eventuelt uteglemte, vil på linje med de som er omfattet av gjeldsordningen, ha adgang til å forfølge sine krav. Departementet antar at dette prinsippet også bør gjelde prekluderte krav fra finansforetak og krav som inndrives av inkassoforetak, og går inn for en regel om det, jf. forslag til gol. § 3-2 syvende ledd. En annen konsekvens av preklusjonsregelen er at kreditorer som ikke har meldt et krav i tide, mister retten til å begjære opphevelse, slik Oslo tingrett påpeker i sin høringsuttalelse.

Tingretten mener videre at departementet bør vurdere hvorvidt krav over et visst beløp bør gis unntak fra preklusjonsregelen. Departementet har vurdert problemstillingen og har funnet at dette ikke er hensiktsmessig. Selv om det kan tenkes grunner til å behandle svært høye krav noe annerledes, antar departementet at ytterligere unntak vil kunne uthule preklusjonsregelen som er foreslått.

### 6.5.9 Meldefrist, sletteregele og overgangsregler

Departementet ser behov for å tilpasse regler til meldefrist og sletting av krav, samt gi overgangsregler. Gol. § 3-2 første ledd gir normalt tre ukers meldefrist, med adgang til å forlenge fristen fra tre uker til seks uker ved særlige grunner. Departementet mener det er rimelig med hensyn til preklusjonsregelens konsekvenser, at fristen blir satt til seks uker. Departementet antar at dette ikke nevneverdig vil forsinke namsmannens saksbehandling, da namsmannen i de fleste tilfeller vil ha innhentet eller mottatt tilstrekkelig økonomisk informasjon ved åpning av gjeldsforhandlinger, slik at saksbehandlingen kan komme i gang.

Departementet har videre vurdert praksisen om sletting av opplysninger ved kunngjøring av åpninger om gjeldsforhandling. Kunngjøringer i Norsk Lysingsblad er i dag offentlig tilgjengelig i ett år. Personvernforordningen tilsier at registrering av personopplysninger ikke skal være regis-

trert lenger enn nødvendig for formålene de behandles for («dataminimering»). Departementet har foreslått at kunngjøring skal skje elektronisk på Brønnøysundregistrenes sider i stedet for i Norsk Lysingsblad, se omtale punkt 8.5.6. Brønnøysundregistrene har anbefalt å knytte en slettefrist til meldefristen (6 uker) eller når åpningen slettes i Løsøreregisteret, jf. gol. § 7-1. Selv om gjeldsforhandlingsperioden kan strekke seg til inntil ett år, er departementets oppfatning at en ett-års frist ikke synes nødvendig. Profesjonelle aktører vil kunne ha gode rutiner for å følge med på kunngjøringer, men for andre næringsdrivende og privatpersoner bør det tas hensyn til at de ikke har samme oppfordring til å følge med på kunngjøring, og en slettefrist på 6 uker synes derfor noe kort. Fristen for sletting av kunngjøringer foreslås satt til tilsvarende slettefrist som for registrering av gjeldsforhandlinger dvs. når det enten registreres en gjeldsordning eller gjeldsforhandlingsperioden er utløpt uten at gjeldsordning er kommet i stand. Se forslag til endring i § 7-1 første ledd tredje punktum.

### 6.5.10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Arbeidet med innmelding av krav ved kunngjøring av åpning av gjeldsforhandlinger skjer rutinemessig hos profesjonelle aktører. Innføring av en preklusjonsregel pålegger ikke finans- og inkassoforetak andre plikter enn det som allerede følger av gjeldende regler. For noen finans- og inkassoforetak vil konsekvensene av preklusjonsregelen medføre et behov for innskjerping av sine rutiner, slik at kravene ikke prekluderes. Regelen medfører ikke økonomiske eller administrative konsekvenser.

Det behandles i dag like mange saker om endringer som åpninger av gjeldsforhandling, dvs. omtrent 2 000 til 2 500 saker årlig. Omtrent halvparten av endringssakene om uteglemte krav stammer fra finansforetak og foretak som driver inkassovirksomhet. For namsmannen vil preklusjonsregelen føre til betydelige ressursbesparelser på grunn av en forventet nedgang i andelen endringssaker.

Det vil være behov for tekniske tilpasninger ved kunngjøring av åpninger i Brønnøysundregistrene. Brønnøysundregistrene vil koordinere dette med utviklingen av sin nye registerplattform, og tiltaket gjennomføres innenfor gjeldende økonomiske rammer.

## 7 Krav til gjeldsordning mer enn én gang

### 7.1 Gjeldende rett

Bestemmelsen i gjeldsordningsloven (gol.) § 1-4 tredje ledd lyder:

*Det kan ikke åpnes gjeldsforhandling dersom skyldneren tidligere har oppnådd gjeldsordning etter loven her. Gjeldsforhandling kan likevel åpnes dersom særegne forhold tilsier det.*

Hovedregelen er at en person bare kan få gjeldsordning én gang. Unntak fra hovedregelen følger i annet punktum. Etter ordlyden er det en snever adgang for å gjøre unntak. For at regelen skal komme til anvendelse, må det foreligge «særegne forhold» ved skyldneren. 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 særegne forhold. Etter teori og praksis må skyldneren ha kommet i en spesiell, men unnskyldelig situasjon for å få gjeldsordning på nytt. Adgangen til gjeldsordning mer enn én gang åpnes etter ordlyden ikke for skyldnere som rammes av en fremtidig generell gjeldskrise, med mindre de individuelle forhold er særegne.

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».

### 7.2 Bakgrunnen for regelen

Opprinnelig var det et absolutt forbud mot mer enn én gjeldsordning. Regelen var nedfelt i lovens økonomiske vilkår i § 1-3 første ledd annet punktum. Bakgrunnen for forbudet 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.

Unntaksregelen kom inn i loven i 2003 i forbindelse med revisjon av gjeldsordningsloven. Behovet for oppmyking av regelen var først og fremst at det ble avdekket at det var gjeldsordninger som ble opphevet uten at skyldner 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. Det fremsto som urimelig at en skyldner ikke skulle få en ny sjanse i disse tilfellene, og den absolutte regelen ble ansett å være for streng.

Det er av betydning for forståelsen av unntaksregelen, å kjenne til Stortingets finanskomité's endringer i departementets opprinnelige forslag. Departementet foreslo å oppheve forbudet i § 1-3, og i stedet innføre en snever unntaksregel der vurderingen av to konkrete tilfeller skulle inngå som en del av støtendevurderingen, nemlig opphevelse etter uteglemte krav eller mislighold fra medskyldner. Komitéens flertall fremmet et forslag som gikk lenger enn departementets forslag. Komiteen begrunnet dette slik:

«Komiteen viser til at gjeldende regler ikke gir adgang til å oppnå gjeldsordning mer enn en gang. Komiteen er enig i at dette bør være den store hovedregel, men er også enig med Regjeringen i at regelen bør mykes noe opp.

Komiteens flertall (...) mener imidlertid at Regjeringens forslag til § 1-4 tredje ledd gir en for streng avgrensning. Flertallet viser til uttalelser fra høringsinstansene og mener at adgangen ikke bør avgrensnes til spesielt oppregnede tilfeller, men heller utformes som en generell, men snever unntaksregel. Flertallet viser til at det kan forekomme andre situasjoner enn de som er uttrykkelig nevnt i lovforslaget, der det kan være urimelig å nekte gjeldsordning for annen gang. Flertallet slutter seg til uttalelsen fra høringsuttalelsene om at adgangen bør være åpen bare i særegne tilfeller, og at dette vanskelig kan være tilfelle der skyldneren selv kan lastes for de situasjoner som har oppstått. En skyldner som har fått opphevet gjeldsordningen uten at han kan lastes for det, må likevel ha en mulighet til ny gjeldsordning.



Flertallet peker f.eks. på faren for nye gjeldskriser hvis det skulle bli større arbeidsledighet og synkende boligpriser. Mange tidligere gjeldsoffer som er ferdige med sin gjeldsordning kan ha skaffet seg bolig med høy belåning, da de måtte begynne på bar bakke. Disse vil bli svært sårbare for en ledighetskrise. En gjeldsordning vil i noen tilfeller kunne være den beste løsning for kreditorer, skyldneren og samfunnet. Flertallet vil derfor be om at departementet følger med på denne utviklingen og eventuelt kommer tilbake til Stortinget med forslag om ytterligere oppmyking av regelen om at gjeldsordning bare kan oppnås en gang.»

Storingsflertallets begrunnelse, med henvisning til fremtidige gjeldskriser og hensynet til skyldner, anses relevant i vurderingen av en oppmyking av dagens bestemmelse.

### 7.3 Utviklingen i rettspraksis

Domstolene har stort sett ført en streng praksis på området. Selv etter at unntaksregelen ble innført i 2003, viser rettspraksis at det klare utgangspunkt er at det ikke åpnes gjeldsforhandling på nytt, dersom skyldneren tidligere har oppnådd gjeldsordning etter loven. Ved vurderingen av «særegne forhold» har domstolene lagt til grunn at det skal legges vekt på de samme momentene som er relevante ved vurdering av om en gjeldsordning vil virke støtende. I svært mange saker vil det finnes elementer av klanderverdige forhold hos skyldneren, f.eks. manglende informasjon om endrede inntektsforhold eller mislighold av innbetalinger til kreditorer. Dette betyr at de aller fleste vil være avskåret fra å oppnå gjeldsordning mer enn én gang.

Sykdom påberopes ofte som årsaken til den manglende etterlevelsen av den tidligere gjeldsordningen. Lagmannsrettspraksis har vært noe sprikende om betydningen av skyldnerens helsemessige situasjon, dersom sykdomstilstanden var kjent ved forrige gjeldsordning, se LB-2021-41467 og LA-2006-75271, der det ikke ble åpnet for ny gjeldsforhandling. Motsetningsvis ble en forverring av skyldners helsemessige og økonomiske situasjon siden forrige gjeldsordning vektlagt i LG-2013-85914 og LE-2010-1370161, selv om skyldner grovt hadde tilsidesatt sine forpliktelser.

Rettspraksis viser også at det skal ha gått en lang periode fra tidligere gjeldsordning er avsluttet, før tidsmomentet gjør seg gjeldende. I nevnte sak LB-2021-41467, hadde skyldners tidligere

gjeldsordning blitt opphevet på grunn av manglende informasjon om inntektsøkning til sine kreditorer. Skyldner søkte etter 8 år om gjeldsordning på nytt. Lagmannsretten la avgjørende vekt på at den tidligere gjeldsordningen ble opphevet på grunn av klanderverdige forhold. At skyldners helseproblemer og økonomiske situasjon var vesentlig forverret siden første gjeldsordning, og at det var gått en del år siden forrige gjeldsordning, var etter lagmannsrettens syn ikke tilstrekkelig til å åpne for annen gangs gjeldsordning.

Ved opphevelse, kan årsaken skyldes saksforhold som ikke kom frem ved behandling av saken, se bl.a. flertallets uttalelse i LG-2021-103167. Liten veiledning fra namsmyndigheten og dårlig forståelse av ordningens vilkår kan også medvirke til manglende etterlevelse av ordningen, se saksforhold i begjæringer om opphevelse i LE-2017-61038 og LB-2019-132431. Hvorvidt manglende veiledning får betydning for vurdering av åpning, kan også variere. I sak TSOFT-2017-22229 fant tingretten at skyldnerens klanderverdige forhold ble avdempet av manglende veiledning av namsmannen, til forskjell fra sak LB-2004-73352, der skyldner ble nektet ny gjeldsordning selv om namsmannen bekreftet manglende veiledning, og mente skyldner ikke kunne bebreides i nevneverdig grad for manglende etterlevelse av den tidligere gjeldsordningen.

Namsmannens kompetanse til å åpne for gjeldsforhandlinger følger av gol. § 3-1 fjerde ledd. Kravet er at det må være «åpenbart» at vilkårene i §§ 1-2 til 1-4 er oppfylt. Vilråene for å få åpnet gjeldsforhandling etter § 1-4 tredje ledd er tolket såpass strengt, at vilkåret for å åpne for gjeldsforhandling mer enn én gang som hovedregel ikke anses «åpenbart» oppfylt. Dersom namsmannen ikke avslår saken, vil den normalt oversendes tingretten til avgjørelse. Namsmyndighetenes strenge praksis gjenspeiler seg da også ved en høy andel avslag for søknader om gjeldsordning for annen gang.

I en undersøkelse om avslag på gjeldsordninger gir SIFO et visst innblikk i namsmannens vurderinger (SIFO, rapport 1/2020). I ett av avslagsbrevene som rapporten gjengir, begrunnes namsmannens avslag slik:

«Har skyldneren ikke klart å opprettholde kontrollen over sin økonomi, men på ny kommet i alvorlige gjeldsproblemer, vil det virke støtende å åpne for gjeldsforhandlinger for annen gang. Det forhold at man for eksempel på grunn av sykdom eller alder har et stort behov

for en ny gjeldsordning, tillegges normalt ikke avgjørende vekt ved vurderingen av om det kan åpnes gjeldsforhandlinger for annen gang. Du fikk stadfestet tvungen gjeldsordning i 19xx ... Gjelden stammet fra avsluttet næringsvirksomhet. Fordi du har oppnådd gjeldsordning tidligere, kan det følgelig ikke åpnes gjeldsforhandling for deg ...».

## 7.4 Statistikk og forskning

Det føres ikke statistikk over hvor mange personer som får åpnet for gjeldsforhandlinger mer enn én gang. Det er dermed vanskelig å vite sikkert hvor mange saker som blir behandlet av tingrettene, siden flere underrettsavgjørelser ikke ligger tilgjengelig på Lovdata.

I forbindelse med lovarbeidet, har departementet innhentet en oversikt av annengangs søknader i Oslo for årene 2018 og 2019. I 2018 mottok Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum 22 slike søknader. Av disse ble 14 avslått av namsmannen selv og 8 ble videresendt til retten for vurdering. Retten åpnet gjeldsforhandlinger i 3 av sakene. I 2019 mottok namsfogden 19 søknader, hvorav 15 ble avslått og 4 videresendt til retten. Retten åpnet gjeldsforhandling i 2 av sakene. Resultatet viser at få skyldnere innvilges gjeldsordning mer enn én gang, selv om behovet for en ny ordning må antas å være stort for den enkelte.

Tall fra SIFO viser videre at avslag på annengangs gjeldsordning opptrer i kun 4 prosent av alle avslagene ved de to embedene de undersøkte, deriblant landets største namsfogdembete i Oslo, Asker og Bærum (SIFO, rapport 1/2020 side 14).

SIFO vurderte resultatene fra sin analyse av avslagsgrunnene opp mot forslagene til forbedringer av gjeldsordningsloven. De uttalte følgende om forslag til endringer i vilkåret om gjeldsordning mer enn én gang:

«Det kan fort virke støtende å få gjeldsordning flere ganger. Derfor har hovedregelen helt fra loven kom i 1994 vært at man bare kan få en slik løsning én gang i livet. Det har riktignok eksistert en mulighet for annengangs gjeldsordning dersom det foreligger '... særegne forhold' (Gjeldsordningsloven § 1-4). Men denne adgangen er snever. Skyldneren må ha kommet i en eksepsjonell, '... unnskyldelig situasjon' uavhengig av årsakene til den første gjeldsordningen, eksempelvis helseproblemer, vold og svindel. Man skal også ha lært noe om økonomisk kontroll av den første ordningen —

man ikke bare fortsette i samme uheldige spor som før man fikk åpnet gjeldsordning første gang. I vårt materiale har vi sett at fire prosent av søknadene i 2019 endte med avslag pga. at man har hatt gjeldsordning tidligere.

På den annen side lever vi i et samfunn hvor mye av velferden er lånefinansiert og basert på ulike abonnementsordninger. Husholdenes økonomiske rammebetingelser endrer seg også raskt, og det er forholdsvis lett å trå feil. Alternativet til annengangs gjeldsordning er ofte et livslangt økonomisk utføre, noe som verken gagnar skyldneren selv, kreditorene eller samfunnet som sådan. Bestemmelsen om at man bare kan få gjeldsordning én gang ble myket opp i lovrevisjonen i 2002 da det ble åpnet for adgang under 'særegne forhold', og høringsnotatet foreslår en ytterligere oppmyking i 2022. Men det har satt seg en streng praksis i forhold til skyldnere som har hatt gjeldsordning fra før. Skal man få til en oppmyking er det trolig nødvendig med en presisjon av hva som faller inn under 'særegne forhold', slik ett av forslagene i høringsnotatet går ut på.»

## 7.5 Svensk rett

Etter svensk rett kan skyldnere få gjeldsordning mer enn én 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 gjeldsordningen, blir det også vurdert hvorfor vedkommende mislyktes med dette.

## 7.6 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo en oppmyking av adgangen til å få gjeldsordning flere ganger på bakgrunn av at praktiseringen av dagens regel er for streng.

Departementet ba 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.

Departementet foreslo også at forslag kunne kombineres med andre regler, for eksempel en karantenetid på ett eller tre år før skyldner kan søke om ny gjeldsordning.

## 7.7 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstanser ser behov for en oppmyking av regelverket, og fordeler seg omtrent likt i valget av forslag 1 eller alternativ til forslag 1.

*Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum* begrunner sitt standpunkt om å tillate gjeldsordning for skyldnere i større grad enn det som praktiseres etter dagens regel slik:

«Namsfogden erfarer at enkelte kan komme i alvorlige gjeldsproblemer flere ganger i løpet av livet og følgelig har et behov for gjeldsordning mer enn én gang. Det kan derfor være gode grunner til at enkelte bør kunne oppnå gjeldsordning på ny, selv om forholdene ikke er å anse som 'særegne', slik gjeldende rett begrenser adgangen i dag. Alternativet til en gjeldsordning, er et livslangt økonomisk uføre for skyldner, og dette vil neppe kreditorene eller samfunnet for øvrig være tjent med.»

*Spillavhengighet Norge* og *Gatejuristen* er to av flere som mener man bør vurdere en kombinasjon av de skisserte løsninger, mens *Statsforvalterne i Oslo og Viken* mener forslaget ikke går langt nok i lemping av reglene.

*Vest politidistrikt* mener at ved å innføre tidligere gjeldsordning som et moment i helhetsvurderingen, vil man snu måten vurderingen gjøres, slik at det er avslaget som må begrunnes og ikke åpning av gjeldsforhandling, slik dagens praksis er.

*Finans Norge* er imot å lempe på mulighetene for å få gjeldsordning mer enn en gang, og viser til regelens preventive effekt. *Finanstilsynet* antar derimot at forslaget kan bidra til å skjerpe utlånerens kredittvurderinger.

*Innlandet politidistrikt* ønsker primært at bestemmelsen ikke mykes opp, da sakene vurderes av en dommer i dag. Hvis vilkåret skal mykes opp, ønskes en presisering av «særlige forhold». Hvis det legges til den generelle støtdevurderingen, er politidistriktet redd for ulik praktisering. Politidistriktet peker også på at vilkåret for namsmannens åpningskompetanse uansett ikke vil være åpenbart oppfylt etter § 3-1.

*Politidirektoratet* støtter departementets forslag om å legge vurdering av om søker skal få gjeldsordning for mer enn én gang til støtdevurderingen. Det forutsetter at regelverket i større grad vil gi eksempler på hvilke årsaker som kvalifiserer/ikke kvalifiserer til dette. Det mener også at det er viktig å ha med seg at jo flere skjønsmessige vurderinger som skal tas underveis i prosessen, jo vanskeligere vil det bli å møte krav til digitalisering i neste omgang. Det kommer slike søknader i dag også, men nåløyet for å få det er svært trangt og det er tingretten som gjør denne vurderingen. Det vil kunne være vanskelige vurderinger, som vil innebære økt kompetansebehov hos mange namsmenn. Det mener også at forslaget med stor grad av sikkerhet vil føre til en økning av antall saker og dermed medføre merarbeid hos namsmannen.

## 7.8 Departementets vurderinger

### 7.8.1 Innledning

Det er stor støtte for en oppmyking av regelverket hos høringsinstansene, slik at adgangen til å få gjeldsordning flere ganger blir enklere. Hovedargumentet mot å gjøre tidligere gjeldsordninger til ett av flere momenter i støtdevurderingen er at det er uklart hvordan en skal foreta vurderingen, og at praksis vil bli ulik. Hovedargumentet mot å velge en presisering av «særegne forhold» er at det ikke i like stor grad vil føre til den oppmykingen som er ønskelig. Fra kreditorenes hold er regelens preventive effekt trukket frem som et viktig hensyn som fortsatt bør ivaretas.

Departementet mener det er viktig å opprettholde en forståelse av at en gjeldsordning ikke skal være en lettvinnet løsning. En gjeldsordning skal være siste utvei når andre tiltak ikke har nytte. Samtidig er det ikke samfunnsøkonomisk lønnsomt at terskelen for å få en gjeldsordning flere ganger er urimelig høy. At økonomiske problemer over tid har negativ påvirkning på fysisk og psykisk helse er godt dokumentert, og dette er uløselig knyttet til belastninger på det offentlige hjelpeapparatet.

### 7.8.2 Alternativer for å gjøre det enklere å oppnå gjeldsordning mer enn én gang

Ved vurderingen av de «særegne forhold» er det i rettspraksis ofte lagt vekt på de samme momentene som ved vurdering av om en gjeldsordning vil virke støtende. Tross oppmykingen ved revisjonen i 2002, blir det i stor grad lagt avgjørende

vekt på at skyldneren tidligere har hatt gjeldsordning.

En beskrivelse av hvilke tilfeller som faller innenfor unntaksregelen synes mindre egnet til formålet, og kan utilsiktet avgrense mot andre aktuelle situasjoner som kan forekomme. Departementet slutter seg til synet fra høringsinstanser som mener en presisering av «særegne forhold» trolig ikke vil føre til den oppmyking som er ønskelig.

Departementet har også vurdert om en kombinasjon av forslagene er hensiktsmessig. Det har imidlertid vist seg vanskelig å finne en formulering med særlig presisjon på dette punktet. Også her må det uansett foretas et konkret og individuelt skjønn. Departementet har etter dette vurdert om det er behov for å opprettholde et forbud slik det er utformet i dag. Sett hen til Finanskomiteens uttalelser, tilsier erfaringer med bestemmelsen, i tillegg til endrede samfunnsmessige forhold, at ytterligere grep bør tas for å oppmyke bestemmelsen.

Departementet har etter dette kommet til at det bør åpnes noe større adgang til å oppnå gjeldsordning for annen gang og at det ikke bør kreves «særegne forhold». Det bør etter departementets mening likevel være noen særlige vilkår for de som har hatt gjeldsordning tidligere. Det bør også gjøres et skille mellom tilfeller hvor den første ordningen er opphevet, og tilfeller hvor den er fullført, slik at skyldneren har fått slettet eller redusert gjeld, se punkt 7.8.3 og 7.8.4 nedenfor.

Det bør, etter departementets mening, være noe lettere å oppnå gjeldsordning for annen gang, dersom den første gjeldsordningen ble opphevet og ikke førte frem til noen lettelser i gjeldsbyrden. Det vil da normalt heller ikke være noe tema hvorfor skyldneren har kommet i vanskeligheter på nytt, siden ingen gjeld er blitt slettet. Men det bør i disse tilfellene rettes oppmerksomhet mot hva som var årsaken til at den første gjeldsordningen ble opphevet og om forholdene har forandret seg, slik at det fremstår som sannsynlig at skyldneren vil kunne gjennomføre den nye gjeldsordningen.

Dersom den første gjeldsordningen ble fullført antar departementet at det bør gå en tid før gjeldsordning kan søkes på nytt, med mindre det foreligger spesielle forhold som tilsier at gjeldsordning bør komme i stand raskere enn dette, for eksempel alvorlig sykdom eller særlig høy alder. Det bør også kunne trekkes inn i den alminnelige støtende vurderingen at skyldneren har hatt gjeldsordning tidligere.

### 7.8.3 Ny søknad etter opphevet gjeldsordning

Konsekvensene av en opphevet gjeldsordning er at all gjeld gjenoppstår. Der skyldnerens helsemessige situasjon var en del av utfordringsbildet ved den tidligere gjeldsordningen, kan den økonomiske og helsemessige situasjonen lett være vesentlig forverret ved søknad for annen gang. Selv om partene skal bli hørt ved en opphevelses-sak, vil det ikke alltid bli avholdt rettsmøte der skyldner kan møte og gi sin forklaring. Rettspraksis viser at omstendigheter av betydning for saken ofte ikke kommer frem under en slik prosess, og skyldneren evner tidvis ikke å dokumentere årsakssammenhengen mellom sykdom og manglende etterlevelse av ordningen. Lignende forhold som kan velte en gjeldsordning, er rusproblemer og spillavhengighet dersom skyldner ikke hadde fått bukt med problemene da gjeldsordningen startet.

Der skyldnerens psykiske problemer kan settes i sammenheng med en manglende evne til å håndtere sin personlige økonomi over tid, kan det synes formålsløst å åpne for gjeldsforhandlinger på nytt. Ved manglende evne til å håndtere sin gjeld, kan oppfølging av kommunens økonomiske rådgivere eller verger være avgjørende for at skyldneren klarer å gjennomføre en ny gjeldsordning. Har skyldneren fått kontroll på sine problemer f.eks. etter en fast og varig rehabilitering, eller ved oppfølging av et hjelpeapparat, kan dette medføre at vedkommende har gode forutsetninger for å gjennomføre en gjeldsordning på ny.

I sak LB-2016-12154 kunne skyldneren dokumentere årsakssammenheng mellom sykdommen og gjeldsstiftelsen. Gjelden var stiftet som følge av spillavhengighet under sykdomsperioder. Lagmannsretten la vekt på at skyldners situasjon var endret siden sist. Hun hadde blitt varig uføretrygdet, og tidligere ektefelle forvaltet hennes økonomi. Hun hadde heller ikke stiftet ny gjeld i en lengre periode.

### 7.8.4 Ny søknad etter fullført gjeldsordning

Som nevnt foran antar departementet at det vil være rimelig å vurdere tilfeller hvor den første gjeldsordningen er fullført noe annerledes enn opphevelsestilfellene. Når gjeldsordningen er fullført har skyldneren fått mulighet til en ny start, men likevel fått gjeldsproblemer på nytt. Et spørsmål som da oppstår, er om det i slike tilfeller bør være vanskeligere å få gjeldsordning en gang til.

Departementet har her kommet til at muligheten til å få gjeldsordning for annen gang i disse tilfellene ikke bør innskrenkes ved at det fastsettes *særskilte* vilkår. Det alminnelige støtendekriterium synes tilstrekkelig til å stanse søknader som ikke bør innvilges. Det forhold at skyldneren tidligere har hatt gjeldsordning, vil være et moment som sammen med andre omstendigheter trekkes inn i støtendevurderingen.

Det kan imidlertid lett bidra til å rokke ved gjeldsordningsinstituttets legitimitet dersom det åpnes for at en ny gjeldsordning kan komme i stand svært kort tid etter at gjelden fra den tidligere ordningen er slettet. Det synes derfor hensiktsmessig å etablere en viss karantenetid mellom de to ordningene. Departementet har kommet til at denne passende kan settes til fem år. Samtidig bør det være mulig å gjøre unntak for spesielle tilfeller. Som nevnt ovenfor kan høy alder, alvorlig sykdom eller andre omstendigheter som gjør det særlig påtrengende å komme i gang med ordningen, være forhold som taler for at karantenetid ikke bør gjelde. Dersom det er gått svært lang tid fra den forrige gjeldsordningen ble fullført, for eksempel 10–15 år eller mer, bør den forrige gjeldsordningen tillegges bare liten vekt.

Departementet foreslår etter dette en endring i lovbestemmelsen i samsvar med disse prinsippene, jf. forslag til § 1-4 tredje ledd.

### 7.8.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

I 2020 ble 2755 av 5317 mottatte søknader om gjeldsforhandlinger avslått. Det er lagt til grunn at ca. 4 prosent av avslagene gjelder annengangs gjeldsordning (SIFO, rapport nr. 1/2020). En større andel av disse vil få åpnet for gjeldsforhandlinger etter forslaget. I tillegg vil det antagelig være noen skyldnere som har avstått fra å søke for annen gang fordi de kjenner til at det er strenge vilkår, som nå vil søke. Det er noe usikkert hvor representativt tallene fra SIFO er på landsbasis, men antall søknader for annen gang vil for alle politidistrikt kun utgjøre en liten prosentandel av alle søknader. Departementet vil også bemerke at søknadsmengden generelt ser ut til å være nedadgående. Det var 20 prosent færre søknader i 2023 enn i 2020.

Legger departementet til grunn den antatte avslagsprosenten på 4 prosent for 2020, vil totalt 110 avslag gjelde annen gangs søknader. Antall åpninger vil bli flere ved lovendringen. En økning opp til 50 prosent vil innebære 55 nye åpninger, dvs. i overkant av ett årsverk. Forslag om prekludering av krav fra profesjonelle kreditorer, jf. punkt 7, samt forslaget om at det skal bli lettere å oppnå gjeldsordninger som er kortere enn fem år jf. punkt 10, vil etter departementets mening gi betydelige besparelser for namsmannen som vil mer enn oppveie eventuelle merkostnader med oppmyking av kravet til gjeldsordning flere enn én gang. Det vises ellers til departementets samlede vurdering, jf. punkt 11.

## 8 Behov for teknologinøytralitet og digitalisering mv.

### 8.1 Gjeldende rett

Gjeldsordningsloven (gol.) inneholder ingen regler om elektronisk kommunikasjon eller annen digitalisert eller automatisert saksbehandling. Etter gol. § 2-1 tredje ledd, skal skyldneren avgi en skriftlig erklæring om at namsmyndighetene kan innhente opplysninger om skyldnerens inntekter, formue, gjeld, leveomkostninger og annet. Taushetsplikt, som er satt av hensyn til skyldneren, oppheves ved erklæringen. Meningen med erklæringen er at namsmyndighetene skal ha samme adgang til nødvendige opplysninger som skyldneren selv, jf. Ot.prp. nr. 81 (1991–92) side 55. Erklæringen framkommer av søknadsskjemaet som skal benyttes av skyldner. Det er videre nedfelt et skriftlighetskrav i gol. §§ 3-1 tredje ledd, 3-7 første ledd og 6-1 fjerde ledd, som gjelder krav til skriftlige kjennelser og beslutninger fra henholdsvis tingretten og namsmannen, og i § 5-3 annet ledd som gjelder skriftlige uttalelser fra kreditorene ved tvungen gjeldsordning. 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 § 15 a 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.

Namsmannen håndterer store mengder opplysninger om skyldnerne, og i noen grad også om skyldners barn, partner og andre. Mange opplysninger er av personlig karakter. Regelverket skal ivareta personvernet på en god måte, og innenfor de rammene som personvernregelverket setter. Personopplysningsloven gjelder ikke for saker som behandles etter eller avgjøres i medhold av rettspleielovene. Personvernforordningen (GDPR) kommer derfor ikke til anvendelse på namsmannens behandling etter tvangsfullbyrdelsesloven, jf. personopplysningsloven § 2 annet ledd bokstav b. I sak PVN-2019-3 i Personvernemnda, kom nemnda til at rettspleielovunntaket ikke kommer

til anvendelse når domstolene behandler og avgjør saker i medhold av konkursloven, skifte-loven og gjeldsordningsloven. Personvernforordningen vil dermed gjelde for namsmannens behandling av saker etter gjeldsordningsloven. Dette innebærer at behandlingen må sikre de grunnleggende prinsipper i forordningen artikkel 5, bl.a. formålsbegrensning, dataminimering og integritet- og konfidensialitetshensyn. Det må også foreligge et behandlingsgrunnlag. Etter personvernforordningen artikkel 6 er behandling av personopplysninger bare lovlig dersom minst ett av vilkårene i nr. 1 bokstav a til f er oppfylt. Etter bokstav e er behandlingen lovlig dersom den er «nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt». Behandling av personopplysninger etter gjeldsordningsloven bygger på forordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e. Når en behandling er hjemlet i forordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e, stilles det krav om et supplerende rettsgrunnlag, jf. artikkel 6 nr. 3.

Innhenting av personopplysninger faller inn under personvernforordningen artikkel 4 nr. 2, og må ha et behandlingsgrunnlag. Gjeldsordningsloven har flere hjemler som gir namsmannen adgang til å innhente og bruke personopplysninger. Etter § 2-1 tredje ledd kan namsmannen, uten hinder av taushetsplikt, innhente opplysninger om skyldner fra «de som har slike opplysninger». Skyldner er lovpålagt å gi namsmannen en fullmakt, såkalt «skriftlig erklæring», til å innhente personopplysningene.

Adgangen til å innhente opplysningene er begrenset til å gjelde opplysninger som har betydning for saken. Hvilke opplysninger som er omfattet, er nærmere beskrevet i bestemmelsens annet ledd. Formålet med innhenting fremgår av forarbeidene, jf. Ot.prp. nr. 81 (1991–92) side 55:

«Formålet med bestemmelsen i tredje ledd er at namsmyndighetene skal ha størst mulig sikkerhet for at alle nødvendige opplysninger etter § 2-1 andre ledd foreligger, og at opplysningene er korrekte. Dette vil sikre at

gjeldsordningen kommer dem til gode som den er ment å tilgodese. Ordningen vil også ha en prosessøkonomisk effekt ved at den reduserer mulighetene for at nye og/eller endrede opplysninger kommer frem senere under behandlingen.»

Bestemmelsen gir namsmannen adgangen til å kontrollere opplysninger som er gitt av skyldneren. Det fremgår av bestemmelsen hvilken informasjon som er relevant å innhente. Bestemmelsen har dermed et klart og berettiget formål. Bestemmelsen gir ikke grunnlag for å innhente opplysninger som ikke er relevant for saken.

Bestemmelsen pålegger ikke private en plikt til å utlevere opplysninger, men de har en utleveringsrett, jf. Ot.prp. nr. 81 (1991–92) side 55. Namsmannen har derimot hjemmel til å innhente opplysninger fra tredjepersoner etter § 2-3 fjerde ledd første punktum. Begrepet «tredjeperson» vil omfatte både fysiske og juridiske personer. Namsmannen kan også, med hjemmel i § 2-3 tredje ledd, innhente opplysninger om registrerte heftelser i skyldnerens eiendeler.

Skyldner har opplysningsplikt når namsmannen krever det, jf. § 2-3 annet ledd. Plikten er begrenset til å gjelde opplysninger som har betydning for saken. Bestemmelsen kan synes vid, men har skyldner oppfylt plikten etter § 2-1 andre ledd, vil ikke erklæringen bidra til ytterligere opplysninger utover de opplysninger som ble gitt i søknaden, jf. forarbeidene ovenfor side 55.

Tredjepersoner har opplysningsplikt etter henvisning til tvangsfullbyrdelsesloven § 7-12, jf. gol. § 2-3 fjerde ledd annet punktum. Folkeregisteret skal, uten hinder av taushetsplikt, gi de opplysningene som er nødvendige for namsmyndighetens utførelse av oppgaver etter loven, jf. gol. § 7-9.

Loven har i tillegg en generell hjemmel til å anvende tvangsfullbyrdelseslovens regler i kapittel 2, 5 og 6 så langt de passer, jf. gol. § 7-6. Etter tvangsfullbyrdelsesloven § 5-7 annet ledd annet punktum, som fanges opp av henvisningen i § 7-6, har offentlige tjenestemenn plikt til å gi opplysninger dersom de kan gjøre det uten å krenke taushetsplikten. Namsmannen kan dermed selv ta kontakt med Nav-kontor eller innhente opplysninger fra skattemyndighetene for å få opplysninger derfra, jf. Ot.prp. nr. 81 (1991–92) side 56.

Sammenholdt med henvisninger til tvangsfullbyrdelsesloven har namsmannen en vid adgang til å få saken opplyst.

## 8.2 Behovet for digitalisering i gjeldsordningsprosessen

Informasjonen i en gjeldsordningssak baseres på opplysninger innhentet fra tredjeparter og skyldner. I tillegg brukes lagrede opplysninger i egne databaser. Da gjeldsordningsloven ble vedtatt, var saksbehandlingen i stor grad basert på manuelle prosesser. Saksbehandlingen innebærer i dag forskjellig grad av automatisert innhenting, bruk og deling av opplysninger. Store deler av kommunikasjonen mellom aktørene i en gjeldsordningssak skjer derimot fortsatt per post. Søknadskjema som skal benyttes, kan lastes ned fra nett, men må fremdeles sendes i brev til namsmannen.

Gjeldsordningsloven er også preget av svært mange skjønnsmessige vurderinger. En endring av regelverket slik at det kan fattes avgjørelser som utelukkende er basert på automatisert behandling, kan fort komme i strid med skyldners rett til en konkret og individuell vurdering. På den annen side har gjeldsordningsloven enkelte bestemmelser som angir absolutte verdier egnet for automatisering, som eksempelvis bruk av grunnbeløpet (1G) ved verdivurdering etter gol. § 4-5 første ledd bokstav c, samt livsoppholdssatser som er fastsatt i forskrift. Det kan også være mulig med en automatisert behandling av ulike prosesser, eksempelvis håndtering av fordelingen mellom kreditorene av skyldners midler i tråd med gol. § 4-8. Andre automatiserte prosesser kan være mulig der den skjønnsmessige vurderingen er gjort av namsmannen på forhånd.

Med dagens teknologiske muligheter for kommunikasjon og informasjonsinnhenting, bør loven åpne for digitaliserte og automatiserte prosesser. Departementet ønsker å legge til rette for effektivisering og digitalisering der dette er mulig, samtidig som hensynet til skyldners rettssikkerhet og personvern blir ivaretatt. Departementet har etter høringsrunden sett på hvorvidt bestemmelsene er tilpasset en digitalisert prosess.

Programmet *Fremtidens innkreving* arbeider med digitalisering av politiets gjøremål, samtidig som det pågår et omfattende lovarbeid med endringer av inndrivelsesprosessen, se omtale punkt 2.5. Forslaget om en samordning av det videre arbeidet med modernisering av gjeldsordningsprosessen får betydning for departementets vurdering av høringsinstansenes innspill om digitalisering.

### 8.3 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet en lovendring som åpner for at det kan etableres en digital søknadsprosess med adgang til elektronisk levering av søknad, i tillegg til søknad i papirform. Det ble også foreslått å presisere i loven at den skriftlige erklæringen fra skyldner etter gol. § 2-1 tredje ledd, kan avgis elektronisk.

I stedet for kunngjøringer i Norsk lysingsblad, foreslo departementet at slike kunngjøringer skal skje i Brønnøysundregistrenes elektroniske kunngjøringspublikasjon.

### 8.4 Høringsinstansenes syn

Av de høringsinstansene som har kommentert forslaget, stiller alle seg positive til økt digitalisering. Flere understreker betydningen av at det også tilrettelegges for de som ikke er digitale av ulike årsaker. *Gatejuristen* og *NAV Haugesund* er skeptiske til digitaliseringsvennlige regler, hvor skjønsmessige vurderinger erstattes av mer kategoriske regler.

*Brønnøysundregistrene* stiller seg positive til forslaget om at åpning av gjeldsforhandlinger for fremtiden skal kunngjøres i Brønnøysundregistrenes elektroniske kunngjøringspublikasjon. De påpeker at tekniske tilpasninger må hensyntas ved ikrafttredelsen av hjemmel for digitalisering av saksbehandlingen.

*Domstolsadministrasjonen* støtter forslagene, og ser ikke at det er behov for umiddelbare tilpasninger i eksisterende systemer som følge av det som blir foreslått. Den er enig i at den generelle hjemmelen for elektronisk kommunikasjon til og fra domstolen vil gjelde på dette saksområdet, jf. domstoloven § 197 a.

Flere høringsinstanser peker på et behov for digitale kommunikasjonsløsninger mellom namsmenn og Nav-kontorene og mellom namsmannen og domstolen. Namsmenn ønsker en generell adgang til digital innhenting av økonomisk informasjon om skyldneren fra offentlige etater og fordringshaverne. Fra økonomiske rådgivere og andre som jobber direkte med gjeldsrammede, ønskes en digital portal for skyldnerne.

### 8.5 Departementets vurderinger

#### 8.5.1 Innledning

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 aktører 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 høringsnotatet kun gjaldt forslag til regelverksendringer på noen få områder. Økonomiske bevilgninger til satsninger på digitalisering må skje i de ordinære budsjettprosessene.

Departementet vil nevne at en rekke regler, både prosessuelle og materielle, bør legges bedre til rette for økt digitalisering. Departementet har sett på om enkelte skjønsmessige vurderinger i dagens lovverk kan søkes erstattet med mer presise regler, uten at det går på bekostning av skyldners rettigheter. Det er ikke kommet konkrete innspill fra høringsinstansene på regler som kan gjøres mer presise eller som er egnet for automatisering.

Departementet viser til at moderniseringen av de sivile gjøremål, herunder utviklingen av et nytt digitalt saksbehandlingssystem med veilednings-, innsyns- og selvbetjeningsløsninger, er planlagt i siste fase av programmet *Fremtidens innkreving*. Dette gjør det krevende å forutse hvilke fremtidige behov for tilrettelegging i regelverket som er nødvendige. Med unntak av de forslag som fremmes her, er departementets mening at ytterligere tilrettelegging i lovverket for digitalisering bør gjøres i forbindelse med samordningen med moderniseringsprosessen av de sivile gjøremål i programmet *Fremtidens innkreving*, jf. departementets merknader i punkt 8.5.5. Se også de generelle merknader i punkt 2.5.

#### 8.5.2 Teknologinøytral lovtekst

Teknologinøytral lovtekst bidrar til effektivisering gjennom en utvidet adgang til elektronisk saksflyt. Høringsinstanser som har uttalt seg om dette, støtter forslaget.

Uttrykket «skriftlig» i gol. §§ 2-1 tredje ledd, 3-1 tredje ledd og 3-7 første ledd, er etter departementets syn ikke til hinder for teknologinøytrale løsninger. Etter omfattende arbeid med å endre regelverk som hindrer elektronisk kommunikasjon, kan det legges til grunn et prinsipp i norsk forvaltning om at et regelverk skal tolkes teknologinøytralt, med mindre behandlingen krever skriftlig kommunikasjon.

Ved denne revisjon bør likevel eventuelle uklarheter om at skriftlighet forutsetter papir avskaffes. I tillegg til departementets forslag i høringsnotatet om endringer i § 2-1 tredje ledd, foreslår departe-



mentet å endre § 5-3 annet ledd tilsvarende av klarhetshensyn. Dette innebærer at kreditorene kan gi en uttalelse elektronisk ved sak om tvungen gjeldsordning. Departementet opprettholder forslaget fra høringsnotatet, jf. forslag til gol. § 2-1 tredje ledd annet punktum. Departementet foreslår en endring i § 5-3, jf. forslag til bestemmelsens annet ledd tredje punktum.

### 8.5.3 Digital søknad om gjeldsforhandling

Søknad om gjeldsforhandling fremsettes i dag ved utfylling av et særskilt søknadsskjema.

Skjemaet er svært omfattende, komplisert og lite brukervennlig for skyldneren. Skjemaet må lastes ned, fylles ut og sendes inn per post til namsmannen. Det er derimot ikke et vilkår at skjemaet fylles ut med alle økonomiske opplysninger. Det er tilstrekkelig at første side med personalia fylles ut og signeres. Siste side med erklæring må også være signert. Opplysningene legges inn manuelt hos namsmannen, som deretter starter arbeidet med å skaffe resten av opplysningene som trengs i saken. Søknadsskjemaet har liten verdi for namsmannen i dag når det gjelder økonomisk informasjon om skyldner.

Danmark har åpnet for at en søknad om gjeldsordning kan sendes digitalt. Dette ved å utfylle en «ansøgningsblankett» og legge ved bilag. 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 skuld-saneringslagen § 11. I utgangspunktet skal søknaden fremmes skriftlig og «egenhåndigt under-tecknad» 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 Norge ble forordningen gjennomført ved ikraftsetting av lov 15. juni 2018 nr. 44 (lov om elektroniske tillitstjenester). Er det nødvendig å bekrefte en parts identitet skal det brukes sikkerhetstjenester og -produkter som for eksempel elektronisk signatur.

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 digitale tjenester.

Digitalisering av søknadsprosessen kan også gjøre det enklere å søke om gjeldsordning ved at det kan opprettes et system med lede- og hjelpe-tekster som vil være til hjelp for de som har problemer med å fylle ut skjemaer. Etter § 2-1 annet ledd tredje punktum har departementet ansvaret for utforming av skjema som skal benyttes. Departementet vil tilrettelegge for at et digitalisert skjema blir brukervennlig. Elektronisk søknad vil også kunne lede til en mer effektiv saksbehandling hos namsmyndigheten. Etter departementets vurdering er det hensiktsmessig å lovfeste adgangen til å sende søknaden elektronisk. Namsmyndigheten må sørge for at etaten legger til rette for en elektronisk løsning på en trygg og forskriftsmessig måte. Bestemmelsen vil ikke tre i kraft før den tekniske infrastrukturen hos namsmannen er på plass.

Departementets forslag i høringsnotatet opprettholdes, jf. forslag til § 2-1 første ledd annet punktum.

### 8.5.4 Digital kommunikasjon

Manglende elektronisk kommunikasjon mellom aktørene er et hinder for en effektiv gjeldsordningsprosess. 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. Ansvaret for utvikling av systemer for elektronisk kommunikasjon hører inn under etatene selv.

Skriftlig kommunikasjon med domstolene er regulert i domstolloven § 197 a. Elektronisk kommunikasjon med namsmyndighetene er regulert i tvangsfullbyrdsloven § 1-10. Etter departementets vurdering er det allerede etter gjeldende rett tilrettelagt for digital kommunikasjon med namsmyndighetene, altså namsmannen og tingretten, i lovverket.

### 8.5.5 Automatisert innhenting og behandling av opplysninger

Som departementet har redegjort for i punkt 8.1 har namsmannen en bred adgang til å innhente opplysninger fra skyldner og tredjepersoner. Namsmennene har i høringsrunden etterspurt en hjemmel for å innhente opplysninger digitalt fra offentlige instanser og private kreditorer.

Det var i liten grad bruk av maskinell behandling i gjeldsordningsprosessen da gjeldsordningsloven trådte i kraft. Gjeldsordningsloven regulerer ikke direkte automatisert behandling, selv om saksbehandlingen i dag til en viss grad er automatisert ved innhenting, bruk og deling av opplysninger. I takt med den digitale utviklingen må saksbehandlingen tilpasses en mer digitalisert prosess.

Hjemlene for innhenting av opplysninger, hviler bl.a. på innholdet i tvangsfullbyrdelsesloven § 7-12. I forbindelse med vurderingen av Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat *Eablering av ett utleggstrekk og modernisering av utleggsprosessen i tvangsfullbyrdelsesloven* side 145, kom departementet til at § 7-12 ikke kan legges til grunn som hjemmel for en mer rutinemessig og maskinell innhenting. I høringsnotatet ble det foreslått å lovfeste at namsmannen kan sammenstille opplysninger som er innhentet, og at opplysningene kan bli brukt til profilering, jf. forslag til tvangsfullbyrdelsesloven ny § 2-13 i høringsnotatet. Forslaget vil få betydning for namsmannens behandling av gjeldsordningssaker, fordi saksbehandlingen skjer i samme system som namsmannens behandling av saker etter tvangsfullbyrdelsesloven. I høringsnotatet side 158 er det videre foreslått at personvernreglene skal få anvendelse også ved tvangsfullbyrdelse. Det er i tillegg foreslått at regler for namsmannens adgang til å innhente opplysninger samles i én bestemmelse.

Departementet har ikke foreslått en egen hjemmel for automatisert behandling mv. i lovforslaget nå. Departementet vil komme tilbake til om det er behov for det i forbindelse med samordningen av lovarbeidet med programmet *Fremtidens innkreving*. Det vil i den sammenheng også kunne vurderes om det er behov for noenlunde

like regler for innhenting, bruk og deling av opplysninger, slik det er foreslått for tvangsfullbyrdelsesloven.

### 8.5.6 Kunngjøringer 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. Departementet foreslo i høringsnotatet at kunngjøring skal skje elektronisk på Brønnøysundregistrens egne sider, og ikke i Lysingsbladet. Brønnøysundregistrene støtter forslaget.

For at nødvendige tekniske tilpasninger skal være på plass i Brønnøysundregistrene, foreslår departementet at det gis overgangsregler.

Departementets forslag i høringsnotatet opprettholdes, jf. forslag til § 3-2 første ledd.

### 8.5.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovendringene som foreslås vil ikke i seg selv medføre kostnader eller administrative ulemper. Departementet legger til grunn at fremtidig teknisk infrastruktur og tilpasninger til elektronisk løsning for digital søknad håndteres innenfor tildelte rammer på et aktuelt tidspunkt. Kostnader som Brønnøysundregistrene vil ha knyttet til lovendringene som foreslås, er allerede tatt inn i de økonomiske rammene for prosjektet med utvikling av ny registerplattform.

## 9 Gjeldsordningsperiodens lengde

### 9.1 Gjeldende rett

---

Reglene om gjeldsordningsperiodens lengde fremgår av gjeldsordningsloven § 4-2 første ledd annet punktum (frivillig ordning), og § 5-2 (tvungen ordning). Hovedregelen er i begge tilfeller fem år, men det skal mer til for å fravike hovedregelen i en tvungen ordning. Ved frivillig ordning 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.

Ved stadfestelse av tvungen ordning er det også ytterligere begrensninger og retningslinjer for utmåling av periodens lengde. Perioden kan settes til maksimum ti år, men det må foreligge «helt særegne grunner» dersom den skal overstige åtte år. Loven inneholder i § 5-2 annet og tredje ledd også regler om adgangen til å fravike femårsregelen. En kortere periode kan bl.a. begrunnes med ekstraordinære belastninger eller oppofrelser ved en gjeldsordning, om gjelden skyldes kausjonsforpliktelser eller om skyldneren tidligere har oppfylt en utenrettslig gjeldsordning. Tilsvarende finnes det i tredje ledd en liste over omstendigheter som kan begrunne en lengre periode enn fem år. Dette kan være aktuelt dersom skyldneren har studiegjeld av betydelig størrelse, om en bolig som ikke er fullt belånt skal beholdes, om ordningen går uforholdsmessig hardt ut over samskyldner eller kausjonist, samt om en større del av en eventuell dividende medgår til å dekke forpliktelser som gis bedre dekning enn andre.

### 9.2 Tidligere vurderinger av gjeldsordningsperiodens lengde

---

Slik gjeldsordningsloven opprinnelig lød, skulle gjeldsordningsperioden som hovedregel være på fem år, men både kortere og lengre perioder skulle kunne tenkes dersom det forelå «særlige grunner», jf. Ot.prp. nr. 81 (1991–92) punkt 4.2. Departementet pekte på at spørsmålet om periodens lengde både måtte ses i lys av hensynet til skyldneren, som måtte få utsikt til en løsning på

problemene i en ikke altfor fjern fremtid, og hensynet til kreditorene, som ikke måtte tape mer enn nødvendig på 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 skulle trekke i retning av en lengre periode.

Da gjeldsordningsloven ble revidert i 2002, ble reglene om gjeldsordningsperiodens lengde viet stor oppmerksomhet. Ved en undersøkelse av domstolenes praksis fant departementet at kortere perioder utgjorde under én prosent av sakene, jf. Ot.prp. nr. 99 (2002–2003) punkt 4.22. Dersom perioden avvek fra hovedregelen på fem år, var det nærmest utelukkende lengre perioder som ble fastsatt. Enkelte steder hadde det utviklet seg en praksis med tiårsordninger. På bakgrunn av sprikende praksis og en stor overvekt av forlengede gjeldsordningsperioder, ble femårsregelen da endret slik at den bare skulle kunne fravikes ved «tungtveiende grunner». Det ble presisert at dette var ment som en skjerpelse i forhold til det tidligere uttrykket «særlige grunner».

### 9.3 Utviklingen i rettspraksis

---

En gjennomgang av nyere underrettsrettspraksis viser at det sjelden stadfestes en gjeldsordningsperiode kortere enn fem år. Det er få spor i underrettsavgjørelser av at sosiale forhold ved skyldner har vært drøftet ved fastsettelse av gjeldsordningsperioden.

I sak 23-025346 ved Oslo tingrett var skyldner 66 år og alvorlig syk. Gjeldsproblemene startet på 80-tallet da skyldner kom til Norge og var arbeidsledig de første årene. Skyldner var uføretrygdet og hadde ikke overskudd til å betale sine kreditorer i ordningen. Privat bidragsgjeld var ikke til hinder for å stadfeste ordningen, da bidragsberettigede hadde akseptert forslaget til frivillig gjeldsordning. Om det var grunnlag for å foreslå en kortere gjeldsordning i forhandlinger med kreditorene, synes ikke å ha vært et vurderingstema i saken.

I sak LB-2017-5662 ble spørsmålet om det forelå spesielle forhold ved skyldner som kunne begrunne at hovedregelen ble fraveket derimot drøftet. Skyldner var 78 år med en restgjeld som stammet fra 80-tallet. Lagmannsretten stadfestet en periode på tre år, bl.a. under henvisning til skyldnerens alder, at han hadde hatt utleggstrekk i en årrekke og at gjelden var svært gammel.

I tillegg til alder, er sykdom en grunn som ofte påberopes. Det skal likevel mye til før kortere periode enn fem år aksepteres selv om langvarige psykiske og fysiske lidelser er dokumentert. Ved alvorlig sykdom er også kortere perioder enn tre år godtatt, f.eks. sak 14-105383 i Oslo tingrett, der gjeldsordningsperioden ble satt til ett år.

Det er derimot ikke uvanlig at gjeldsordningsperioden settes lenger enn fem år. En årsak er trolig en utbredt praksis om å tilby forlengelse av perioden dersom kreditorene ikke godtar forslaget til frivillig ordning. Ønsker skyldneren å fastholde forslaget om en kortere periode eller en normalperiode, må skyldner i så fall begjære tvungen ordning, hvor hovedregelen er at gjeldsordningsperioden skal være fem år. Gol. § 5-2 kan dermed fungere som et «ris bak speilet» for kreditorene. Inngås gjeldsordninger frivillig, kommer vurderinger av «tungtveiende grunner» derimot sjelden på spissen.

Tall fra Brønnøysundregistrene viser at over 90 prosent av gjeldsordningene inngås frivillig. Dette er ressursbesparende for namsmyndighetene og fører også til at skyldner raskere kan komme i gang med sin ordning. Samtidig kan den høye andelen frivillige ordninger, reise spørsmål om tilbud om forlengelse som kompensasjon til kreditorene alltid er til det beste for skyldner. At skyldners rettsikkerhet kan bli uthulet, illustreres i studien *Veien til gjeldsordning* (SIFO, rapport nr. 14/2020). Av ti informanter hadde ingen kortere periode enn fem år, til tross for at årsakene til gjeldsproblemene var sammensatte. Helseplager og rusmisbruk var utbredt, flere hadde ikke midler å betjene i ordningen og noen hadde gått i svært lang tid fra gjeldsproblemet var oppstått til

saken fikk sin endelige løsning hos namsmannen. Åtte av informantene hadde en femårig gjeldsordningsavtale, mens to informanter fikk en periode på sju år.

Når en frivillig eller tvungen gjeldsordning blir vedtatt eller stadfestet, begynner gjeldsordningsperioden å løpe med tilbakevirkende kraft fra åpningstidspunktet, jf. gol. § 4-2 første ledd tredje punktum. Politidirektoratets resultatkrav er at gjennomsnittlig saksbehandlingstid før åpning ikke skal overskride 90 dager etter registrering av søknad. I sak om namsmennenes saksbehandlingstid for utlegg og gjeldsordning, konkluderte Sivilombudet med betydelige og omfattende brudd på saksbehandlingstiden. Brudd på saksbehandlingstiden gir derimot ingen sanksjonsmuligheter overfor namsmannen eller rettigheter for skyldnerne. Departementet legger etter dette til grunn at skyldner, i enkelte politidistrikt, i realiteten har hatt flere års ventetid før oppstart av en gjeldsordning.

Departementet har merket seg at femårsregelen sjelden fravikes til fordel for kortere gjeldsordningsperioder. Forlengede gjeldsordningsperioder forekommer langt oftere enn nedkortede. Dette kan ha en selvforsterkende effekt, ved at skyldneren blir frarådet å foreslå en periode på under fem år fordi det er så vanskelig å få aksept for det. Dermed kan fem år eller mer bli foreslått også i tilfeller hvor det er gode grunner til å foreslå en kortere periode, og der skyldneren kunne fått spørsmålet rettslig prøvet gjennom tingrettens behandling av et forslag til tvungen gjeldsordning.

## 9.4 Nordisk rett

I *Sverige* er gjeldsordningsperioden på fem år med mindre vektige grunner («beaktansvärda skäl») tilsier at den 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, jf. dansk konkurslov § 216 sjettede ledd.

Etter *finsk* rett er gjeldsordningsperioden normalt på tre år, jf. «skuldsaneringslagen» § 30. Perioden kan settes lenger, for eksempel hvis skyld-

nerne har fått beholde bolig. Maksimal lengde er ti år.

## 9.5 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet gikk departementet inn for at kortere gjeldsordningsperioder enn fem år burde kunne brukes i større utstrekning enn i dag, men at femårsregelen burde beholdes som en hovedregel. Saker med høy alder, barn eller alvorlig sykdom ble nevnt som eksempler på tilfeller hvor perioden burde kuttes ned. Det ble også foreslått at eventuell ventetid hos namsmannen skulle tillegges betydning, i alle fall dersom den oversteg ett år. Følgende to alternativer ble etter dette foreslått:

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 lenger enn fem år. Dersom en gjeldsordning blir endret, kan gjeldsordningsperioden forlenges til syv år.

## 9.6 Høringsinstansenes syn

Et stort flertall er enig i departementets vurdering og støtter forslag 1. *Skatteetaten* mener gode grunner taler for at gjeldsordningsperioder under fem år bør begrunnes i sosiale forhold. De antar at en av grunnene til at kortere perioder ikke er fulgt opp i praksis, kan være den høye terskelen ordlyden «ekstraordinære belastninger» eller «unormal oppofrelse» oppstiller. Om det vedtas at man skal legge større vekt på disse momentene, ber de lovgiver presisere nærmere hva som menes med sosiale hensyn. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* støtter forslag 1 av hensyn til at det er mange som har gjeldsordning med null dividende. De viser også til at mange har omsorg for barn. De mener videre det er grunn til å tro at mange av disse skyldnerne også har utfordringer på andre levekårsområder som medfører at det for noen vil være særlige sosiale hensyn som bør tas når det gjelder gjeldsordningsperioden. Direktoratet vektlegger at hensynet til forsørgelsesbyrde bør veie tungt, hvor en lang gjeldsordningsperiode – inntil syv år – vil medføre at barna til skyldnerne det gjelder vil ha store deler av sin oppvekst i en familie med en trang økonomisk situasjon.

*Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum* støtter forslag 1, og peker bl.a. på at deres erfaring er at kreditorene ofte presser på for å få en lengre gjeldsord-

ningsperiode, uten at det foreligger rimelige grunner til det. De mener også at noen skyldnere finner det belastende å måtte begjære tvungen gjeldsordning og gir etter for kreditorenes innsigelser.

Når det gjelder konkrete forhold som tilsier en kortere periode, peker *Økonomiske rådgivere i Follo* på enkelte grupper som alderspensjonister og uføretrygdede med 0-dividende (ordning uten utbetaling). Rådgiverne ser også hen til at barnefamilier med ungdommer har det vanskelig under en gjeldsordning, og mener at enten bør satsene høynes eller gjeldsordningsperioden kortes ned. Lange trekkperioder, psykisk sykdom og avhengighet er også momenter for å redusere lengden på gjeldsordningen.

*Kommunene Ålesund m.fl.* mener det bør være enklere å få gjennomslag for en kortere periode i flere saker, eksempelvis dersom skyldner har fordelt sitt overskudd etter dekningsloven § 2-7 fjerde ledd over en lengre periode. Dette syn støttes også av *Nav Gjesdal*.

*Nav Haugesund* viser til at for noen typer krav, som studielån, er utgangspunktet at det skal ta lang tid å betale ned lånet. De mener det i slike tilfeller vil kunne virke støtende å få slettet dette lånet etter kun kort tid. *Gatejuristen* mener man som hovedregel bør sette gjeldsordningsperioden til maksimum tre år der en betydelig del av gjelden er forbrukskreditt.

*Oslo tingrett* mener overordnet at gjeldende bestemmelse bør videreføres uten endringer i ordlyden. Den bemerker at en utvidelse av gjeldsordningsperioden til mer enn fem år, i praksis har blitt foreslått av skyldnere for å motvirke/dempe de forhold som ellers taler for at det vil virke støtende å stadfeste forslaget. Den peker på at uten en utvidelse, ville en del av disse gjeldsordningsforslagene trolig blitt nektet stadfestelse. Av de to forslag departementet ønsker høringsinstansenes syn på, støtter Oslo tingrett departementets alternativ til forslag 1. Videre mener Oslo tingrett at periodens lengde imidlertid også vil inngå i den mer generelle vurderingen av om det konkrete gjeldsordningsforslaget vil virke støtende, jf. gjeldsordningsloven § 5-4 første ledd bokstav a. Oslo tingrett fremhever at departementet bør gi enkelte føringer for hvordan økt bruk av kortere gjeldsordningsperioder skal vektlegges i støttenvurderingen.

*Intrum* mener at man ved en nærmere presisering av hvilke sosiale forhold som kan kvalifisere for en kortere periode, vil flere skyldnere kunne få en kortere periode når særskilte forhold foreligger. Muligheten til å forlenge perioden ved for eksempel friverdi i boligen, mye prio-

ritert gjeld og kompensasjon for mislighold av ordningen, mener de bør bestå slik det er i dag. Det siste kan også sees på som et gode for skyldnerne ved at flere som har restanser i gjeldsordningen, får mulighet til å dekke misligholdet og gjennomføre ordningen. *Kreditor* mener det ikke burde strammes inn på muligheten for å forlenge gjeldsordningsperioden når man forhandler om en ordning. Deres erfaring er at mange gjeldsordninger kommer i stand nettopp fordi man kan forlenge perioden, da en gjeldsordning med en normalperiode ikke ville oppfylt vilkårene i loven og deretter blitt stadfestet. De mener forlengelsen i disse tilfellene er avgjørende for at kreditorfelleskapet kan akseptere en frivillig gjeldsordning.

*Innlandet politidistrikt* mener at en regel om at gjeldsordningen ikke skal være på mer enn fem år, er bedre enn at perioden normalt skal være på fem år, men kortere av «sosiale grunner». Distriktet hevder at de aller fleste vil påberope sosiale hensyn. Etter *Vest politidistrikts* erfaring vedtas ofte lengre perioder enn fem år enn kortere perioder, selv om det etter en naturlig forståelse tilsier samme terskel for unntak fra normalperioden. Praksisen er en vridning mot lengre perioder. Distriktet mener i saker med overskudd er det rimelig med en femårs periode, mens i saker uten utsikt til forbedret inntekt, vil en kortere gjeldsordningsperiode ikke stride mot lovens formål.

Enkelte høringsinstanser mener perioden bør kortes ned til tre år som hovedregel, bl.a. *Joni Jestilå* og *Gjeldsoffer-Alliansen*. Det vises til Finland som har en slik hovedregel. *Jussbuss* er kritiske til at departementet er lite villige til å redusere gjeldsordningsperioden, og støtter andres forslag om en normalperiode på to til tre år. *Rettspolitisk forening* påpeker at departementets forslag 1 ligger nærmest en slik regel. *Cerebus* mener hovedregelen bør være tre år, og at dette samlet sett vil være en rimelig regel. De mener perioden bør settes kortere, dersom gjeldsordningen ikke gir noe overskudd til kreditorene, eller det foreligger andre særlige hensyn til skyldner eller husstandsmedlemmer. *Cerebus* foreslår at det bør være mulig å forlenge perioden til fem år dersom hensynet til kreditorene tilsier det og hensynet til skyldnere eller husstandsmedlemmer ikke taler sterkt imot.

## 9.7 Departementets vurderinger

### 9.7.1 Innledning

Et hovedformål med lovendringene som nå foreslås, er at det skal bli enklere og raskere å komme

fram til en gjeldsordning for de som oppfyller lovens vilkår. Belastningen ved å leve med gjeldsproblemer er stor, og veien fram til en løsning på problemene bør ikke være for lang eller for komplisert. Dette gjør det også aktuelt å se nærmere på gjeldsordningsperiodens lengde. En lang gjeldsordningsperiode medfører større belastninger på skyldnerne. På denne bakgrunn antar departementet at det også er naturlig å vurdere om gjeldsordningsperioden bør kortes noe ned. Som det fremgår av forrige punkt, er høringsinstansene noe delte i synet på dette. Mens flere mener at perioden bør være som den er, ser andre det slik at den bør forkortes, eksempelvis til tre år. Det er særlig de som jobber direkte med gjeldsrammede og har en mer sosialfaglig tilnærming til problemstillingen som går inn for en kortere periode.

Grunnen til at loven inneholder en regel om gjeldsordningsperiode er todelt. For det første fører regelen i de fleste tilfeller til at deler av gjelden blir betalt, noe som kommer kreditorene til gode. For det andre er gjeldsordningsperioden ment å skulle markere at det ikke bør være for enkelt å slippe unna gjeld, noe som kan tenkes å gå ut over den alminnelige betalingsmoral. Enkelte har også sett det slik at en del skyldnere vil kunne tilegne seg betalingsdisiplin og viktig lærdom om egen økonomistyring dersom de må gjennom en gjeldsordningsperiode.

### 9.7.2 Fordeler ved reduksjon av gjeldsordningsperioden

Etter departementets vurdering er det gode grunner for å redusere gjeldsordningsperiodens lengde. Den sosiale og økonomiske belastningen ved å skulle leve under et strengt økonomisk regime i fem år eller mer har vist seg å være tung for mange. Til dette kommer den økonomiske ekskluderingen som følger av at personer på gjeldsordning er «svartelistet» under hele gjeldsordningsperioden. Opplysninger om gjeldsordningen vil inngå i kredittvurderinger, noe som medfører praktiske vanskeligheter og økte kostnader i en rekke sammenhenger, for eksempel ved avtaler om forsikringer, mobilabonnement, internett ol. At gjeldsproblemer fører til sosial og finansiell eksklusjon er særlig belyst i en eldre undersøkelse gjennomført av SIFO, se rapport nr. 11/2010. Særlig for barnefamilier og personer med ulike sosiale problemer er belastningen stor. Antallet endrings- og opphevelsessaker er svært høyt, noe som viser at mange har problemer med å gjennomføre en gjeldsordning. De senere årene

har det ifølge Brønnøysundregistrene vært omtrent like mange endringssaker som gjeldsordninger. Det høye antallet endringssaker medfører også en betydelig arbeidsbelastning for namsmennene og tingretten, noe som naturlig nok går på bekostning av arbeidet med å ta unna nye saker. Departementet antar at en reduksjon av gjeldsordningsperioden vil medføre at vesentlig flere vil makte å gjennomføre gjeldsordningen som forutsatt. Det er på det rene at de aller fleste endringssaker inntreffer et stykke ut i ordningen. I en tilleggsanalyse av endringssaker i Oslo i 2017, rapporterer SIFO at det bare var om lag 27,5 prosent av endringene som skjer de første tre årene (SIFO-notat 1/2024). Resten skjer i siste del av gjeldsordningsperioden. En tredjedel (34,5 prosent) inntraff fra og med år 6. Endelig er det grunn til å anta at enkelte som har behov for gjeldsordning, ikke søker om dette på grunn av gjennomføringsbyrden, herunder den lange avviklingstiden.

### 9.7.3 Ulemper ved reduksjon av gjeldsordningsperioden

På den annen side er det også betydelige ulemper med å redusere gjeldsordningsperiodens lengde. Først og fremst er det klart at kreditorene, både offentlige og private, vil påføres et betydelig tap i form av uteblitt dividende for den tiden perioden kortes ned med. Departementet har gjort et anslag basert på tilgjengelige tall fra SIFO-rapportene nr. 2/2019 og nr. 3/2013 om gjeldsordningenes økonomiske innhold, som viser at tapet kan

Tabell 9.1 Følgende tallmateriale er lagt til grunn:

Antall fastsatte gjeldsordninger pr år:	2 500
Gjennomsnittlig gjeld i ordningene:	1,4 mill. kroner
Andel skyldnere som betaler dividende	70 prosent
Gjennomsnittlig dividende	30 prosent
Fordeling offentlig/privat gjeld	25/75 prosent

Det skal etter dette gjennomsnittlig betales (1 400 000 x 0,30) kr 420 000 i dividende pr gjeldsordning. Ved en gjeldsordning over fem år gir dette en årlig innbetaling på (420 000: 5) kr 84 000. Ved å korte ned perioden med to år, vil tapet dermed bli (84 000 x 2) 168 000 pr gjeldsordning. Siden dividende betales i bare 70 prosent av gjeldsordningene, vil dette gjelde ca. 1 750 ordninger årlig. Tapet kan etter dette anslås til (1 750 x 168 000) 294 millioner kroner årlig. Dette vil utgjøre 73,5 millioner til det offentlige (i all hovedsak skatter og avgifter) og 220,5 millioner til private kreditorer.

komme opp mot 300 millioner kroner årlig ved en nedkorting fra for eksempel fem til tre år.

Videre vil kreditorene kunne gå glipp av eventuelle uforutsette forbedringer i skyldnerens økonomiske stilling i den delen av perioden som kortes vekk. Dette kan være inntektsøkninger, arv, gevinster mv.

Tapet ved en nedkorting av perioden vil imidlertid begrenses noe av at en del gjeldsordninger, som ellers ville ha blitt opphevet mot slutten av perioden, blir fullført. Det vil også være en del skyldnere som mister betalingsevnen mot slutten av gjeldsordningsperioden. Samlet sett vil kreditorenes tap ved en kortere gjeldsordningsperiode trolig også reduseres noe ved at flere ordninger må antas å bli gjennomført. Erfaring viser at kreditorene jevnt over har lite å tjene rent økonomisk på at en gjeldsordning blir opphevet.

En annen ulempe ved å korte ned gjeldsordningsperioden vil være at det kan føre til en mer restriktiv praksis for åpning av gjeldsforhandlinger. Slik enkelte høringsinstanser har påpekt, kan en for kort gjeldsordningsperiode medføre at skyldneren anses å «slippe for billig» unna gjeldsproblemene, noe som kan føre til at det blir vanskeligere å få åpnet gjeldsforhandlinger eller å få godtatt forslag til gjeldsordning.

### 9.7.4 Styrking av grunnlaget for å sette gjeldsordningsperioden til under fem år

Et alternativ til å korte ned hovedregelen om gjeldsordningsperiodens lengde, kan være å fastsette et styrket grunnlag for å sette perioden kortere enn fem år i enkelte tilfeller. Etter gjeldende rett skal det særlig vurderes å nedsette perioden i visse tilfeller som er regnet opp i lovens § 5-2 andre ledd, jf. punkt 9.1. Oppregningen er ikke uttømmende, men det skal etter omstendighetene blant annet legges vekt på ekstraordinære belastninger, vesentlig kausjonsansvar og langvarig betaling etter en tidligere utenrettslig gjeldsordning. Skyldnere som har særlige belastninger på grunn av sykdom, høy alder, sosiale vanskeligheter mv. må dermed oppfylle kravene i bestemmelsens andre ledd bokstav a om ekstraordinære belastninger eller uvanlig oppofrelse for at gjeldsordningsperioden skal kunne settes kortere enn fem år. Departementet har vurdert om denne terskelen er for høy, slik at mange skyldnere med sosiale problemer ikke får godtatt en kortere periode, fordi situasjonen ikke er ekstraordinær eller medfører uvanlig oppofrelse. Dersom terskelen senkes noe på dette punkt, vil flere sosiale proble-

mer kunne fanges opp. For å unngå for ulik praksis vil det i så fall være hensiktsmessig å presisere bestemmelsen noe, slik at det blir klarere hvilke typer omstendigheter som skal lede til en kortere gjeldsordningsperiode enn normalt.

### 9.7.5 Konklusjon

Departementet har på bakgrunn av det foranstående kommet til at gjeldsordningsperioden i en del tilfeller bør være kortere enn i dag, men at dette ikke bør gjelde generelt. Hovedregelen bør fremdeles være fem år, men perioden bør ikke kunne være lengre enn dette annet enn ved endringssaker hvor kreditorene skal kompenseres for manglende innbetaling. Det bør imidlertid være lettere å få aksept for kortere perioder dersom sosiale forhold tilsier dette, jf. forslaget i høringsnotatet. Departementet vil legge til rette for dette ved å forsterke og utvide det lovfestede grunnlaget for å nedsette perioden, jf. forslag til endringer i § 5-2 andre ledd.

Det er velkjent at det har vært langt vanligere å fastsette ordninger på over fem år enn under. Mange har også fått avslått et forslag til gjeldsordning fordi perioden har blitt ansett som for kort. Vi har ikke nyere tall for gjeldsordningsperiodens lengde, men en undersøkelse publisert i SIFO-rapport nr. 11/2010, viste at femårsperioden ble fraveket i 17 prosent av sakene. Kun 3 prosent var kortere enn fem år, mens 14 prosent var lengre enn fem år. Departementet antar at gjeldsordninger som løper over fem år ikke er en hensiktsmessig måte å gi skyldnere en ny start på.

Kortere avviklingstid for sosialt utsatte skyldnere vil sammen med en mer effektiv prosess mest sannsynlig føre til at flere vil få løst sine gjeldsproblemer gjennom gjeldsordningsloven, og at det vil bli lettere å gjennomføre en gjeldsordning. Departementet vil også vise til at utviklingen i våre naboland går i retning av kortere gjeldsordningsperiode. Som nevnt i punkt 9.4 er dette tilfelle både i Sverige og Finland.



## 10 Etterperioden

### 10.1 Gjeldende rett

Gjeldsordningsloven § 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.*

Tilsidesettelse av gjeldsordningen innebærer at skyldneren blir pålagt å betale mer til kreditorene enn det som opprinnelig var bestemt, ved mottak av et beløp av «betydelig omfang» innen to år etter endt gjeldsordning. Det er ikke satt noen beløpsmessig grense når det gjelder hvor store verdier som skal til før det er tale om et større beløp, men i forarbeidene er det antydning 1G som veiledende for vurderingen. Grunnbeløpet (G) per 1. mai 2023 er 118 620 kroner. Tiden hvor tilsidesettelse kan skje, omtales vanligvis som «etterperioden».

Det er sparsomt med rettspraksis, i alle fall fra de overordnede domstoler, om perioden etter gjennomført gjeldsordning. Sakene gjelder hovedsakelig arvefall i perioden, og tvist om selve fordelingen av beløpet mellom skyldneren og kreditorene.

I sak LB-2010-99266 for Borgarting lagmannsrett mottok skyldner kort tid etter gjeldsordningsperiodens utløp, en arv etter sin bestemor på ca. 1 million kroner. Lagmannsretten fant å kunne akseptere at 300 000 kroner 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 570 000 kroner. Saken endte med at skyldnerens tre barn kunne få 50 000 kroner hver og at det overskytende, 420 000 kroner, skulle gå til kredi-

torene. I sak LG-2002-105 kom Gulating lagmannsrett til at skyldneren kunne beholde 200 000 kroner av en testamentarv mottatt vel ett år etter gjeldsordningens utløp.

I sak LE-2013-11933 fikk skyldneren beholde en arv på 650 000 som var mottatt innenfor etterperioden. Begrunnelsen var at pengene var spilt bort, slik at det ikke var noe å fordele på kreditorene.

### 10.2 Bakgrunnen for lovforslaget

Opprinnelig var tidsfristen for tilsidesettelse fem år etter ordningens utløp. Bestemmelsen ble utsatt for til dels sterk kritikk. Ved lovrevisjonen i 2002 ble perioden tatt opp til revidering. 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 sluttstrekken 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 skjævt. 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 kreditorene. Endelig kan det pekes på at en rekke krav kan være foreldet når det inntreffer omstendigheter som medfører at bestemmelsen blir aktuell.»

Etter behandlingen av proposisjonen i Stortinget, ble perioden redusert til to år. Det ble vedtatt en bestemmelse om at verdiøkning på bolig ikke skal tas i betraktning ved vurderingen av om gjeldsordningen skal settes til side.

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 delte i synet på om etterperioden burde fjernes. Departementet kom etter en samlet vurdering til at bestemmelsen skulle bestå.

### 10.3 Forslaget i høringsnotatet

Departementet ba om høringsinstansenes syn på om reglene om etterperioden skal tas helt ut av loven. Formålet med endringen er å skape mer forutsigbarhet og trygghet for skyldneren, og motvirke skjevheter med omgåelse av reglene for mer ressurssterke personer. Dersom etterperioden ikke tas helt ut av loven, mente departementet at det er behov for enkelte presiseringer av prosessen ved tilsidesettelse av gjeldsordningen.

Departementet foreslo følgende forslag i høringsnotatet:

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

### 10.4 Høringsinstansenes syn

Av de som har uttalt seg, slutter de aller fleste seg til forslaget om å ta regelen helt ut av loven. Dette

gjelder bl.a. *Nav Gjøvik, Nav Gjesdal, kommunene Alesund m.fl., Nav Haugesund, Nav Søndre Nordstrand, Arbeids- og velferdsdirektoratet, ØRN, Gjeldsoffer-alliansen, Røde Kors, Statsforvalteren i Oslo og Viken, Oslo tingrett, Politidirektoratet, Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum, Innlandet politidistrikt, Nav Falkenberg og Lerkendal, Norges Politilederlag i Parat, Rettspolitisk forening, Konkursrådet, Spillavhengighet Norge, Aleneforeldreforeningen, Jussbuss, Gatejuristen, Samarbeidsforum mot fattigdom i Norge, Wayback og Joni Jestilå*. Dette begrunnes hovedsakelig med hensynet til forutsigbarhet for skyldner, muligheten til omgåelse av regelverket for ressurssterke skyldnere, at det kan være vanskelig å følge opp regelen for kreditorene og at regelen har liten praktisk betydning for kreditorenes dekningsmuligheter.

*Konkursrådet* mener det er viktig at skyldneren blir ferdig med saken på den tid som var besluttet da ordningen ble vedtatt. Det er etter Konkursrådets syn ikke noe argument at det kommer en arv etter at perioden er utløpt. Om dette uttales følgende:

«De som har juridisk kompetanse, kan sørge for å frafalle arv, jf. dekningslovens § 2- 12. Denne bestemmelsen ble endret i 1999. Før endringen måtte et avkall skje før konkurs for at midlene ikke skulle gå inn i boet. En av begrunnelsene for endringen var at de som hadde ressurser/kunnskap kunne gi avkall på arv før konkurs – når man så hvor det bar.»

*Oslo tingrett* støtter opphevelse, men bemerker at særlig hensynet til en personlig kreditor kan gjøre det urimelig dersom kreditor selv er kommet i vanskeligheter på grunn av skyldners opptreden. *Vest politidistrikt og Namsfogden i Bergen* er positiv til fjerning av etterperioden hvor skyldner har fullført sin gjeldsordning, men tar forbehold for saker med ulike typer oppgjørsformer.

Følgende instanser støtter et av departementets andre alternativer. *Intrum* mener primært at etterperioden bør bestå eller reduseres til ett år. De begrunner dette med at en slik endring ville føre til at fristen for å begjære opphevelse, endring som følge av begjæring om opphevelse, og hel eller delvis tilsidesettelse, fikk samme frist på ett år etter sluttdato, og at muligheten for å begjære opphevelse og tilsidesettelse ville falle bort fra samme tidspunkt. Instansen peker på at dette ville være en mellomløsning der det ble tatt hensyn til både skyldner og kreditorene. *Intrum* støtter subsidiært alternativ 2 til forslag 1. Dette

alternativet er det foretrukne av *Kreditor. Finans Norge* og *Skatteetaten* mener alternativ 1 til forslag 1 er den beste løsning. Skatteetaten begrunner dette med at det bør opprettholdes en etterperiode for gjeldsordninger som går ut på innbetaling av lave engangsbeløp eller engangsbeløp tilsvarende samlet dividende. Ved et oppgjør med engangsinnbetaling på 25 prosent, antas behovet for en etterperiode å være mindre. Finans Norge mener risikoen for tilpasninger knytter seg til enkelte typer oppgjør og at dette alternativet vil ha best preventiv effekt.

## 10.5 Departementets vurderinger

### 10.5.1 Om bortfall av etterperioden

Ved tidligere høringer har synet på etterperiode vært delt. I denne høringsrunden har derimot et flertall ment at etterperioden bør fjernes helt.

Hovedargumentet for å beholde etterperioden tidligere har vært at det kan oppfattes som støtende at en person som mottar en større lotterigevinst, arv eller lignende like etter at gjeldsordningen er over, ikke skal måtte betale noe ekstra til kreditorene. Det føres ikke årlig statistikk på antall saker om tilsidesettelse, men manglende rettspraksis på området tyder på et begrenset omfang sammenlignet med eksempelvis begjæringer om omgjøring på grunn av vesentlige forbedringer i skyldners økonomiske stilling, jf. gol. § 6-2 første ledd. Departementet syn er at selv om det fra kreditorsiden kan virke støtende at skyldner får beholde et større beløp etter at kreditors gjeld er ettergitt, bør det være tungtveiende hensyn for å opprettholde regelen. Ingen høringsinstanser har tatt til orde for å opprettholde regelen, slik den er utformet i dag.

Departementet ser at etterperioden kan skape betydelig utrygghet og usikkerhet for skyldneren, samtidig som den i realiteten betyr lite for kreditorenes dekningsmuligheter. Regelen kan også sies å uthule det grunnleggende prinsipp i gjeldsordningsloven om at en gjeldsordning skal være et endelig oppgjør.

Bestemmelsen hindrer heller ikke ressurssterke skyldnere fra å omgå regelverket, dersom skyldner ønsker å unnta enkelte midler fra kredi-

tores beslag i etterperioden, slik Konkursrådet påpeker.

I høringsnotatet foreslo departementet alternative forslag til betaling av engangsbeløp som endelig oppgjør. Departementet fremmer ikke lovforslag om ulike typer betalingsoppgjør i denne proposisjonen. En vurdering av om en etterperiode skal gjelde for slike ordninger uten gjeldsordningsperioder, er dermed ikke aktuelt.

Departementet viser i tillegg til at det ikke er kjent at noen andre land opererer med en etterperiode, selv ikke der gjeldsordningsperioden er vesentlig kortere enn i Norge. En regel om etterperiode synes også å være ukjent både når det offentlige inngår akkordavtaler med private, og ved utenrettslige gjeldsordninger i regi av kommunene. Det bør derfor være andre mekanismer som tilrettelegger for at kreditorenes interesser blir ivaretatt, fortrinnsvis under gjeldsordningen. Regler som ivaretar kreditorenes interesser, er bl.a. vurdering av støtende forhold ved skyldner og skyldners økonomiske forhold, jf. gol. §§ 1-3 og 1-4 ved åpning av gjeldsforhandlinger, samt muligheten til å begjære endring av skyldners gjeldsordning etter kapittel 6 i gjeldsordningsperioden. Dersom en privat kreditor har kommet i vanskeligheter på grunn av skyldners opptreden, slik Oslo tingrett fremhever, vil et slikt forhold være et relevant moment å vektlegge før åpning av gjeldsforhandlinger.

Departementet har, etter en samlet vurdering, kommet til at regelen om tilsidesettelse innen to år etter gjeldsordningsperiodens utløp bør fjernes helt. På denne bakgrunn foreslår departementet at gjeldsordningsloven § 6-2 fjerde ledd oppheves.

### 10.5.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet kan ikke se at forslaget gir administrative eller økonomiske konsekvenser. Bortfall av regelen vil ikke gi noen større besparelser hos namsmennene eller domstolen, da saker om tilsidesettelse av en gjeldsordning har vært begrenset. For kreditorene har regelen liten økonomisk betydning, da antallet saker om tilsidesettelse er lite.

## 11 Økonomiske og administrative konsekvenser

### 11.1 Generelt om arbeidsgruppens vurdering

---

En interdepartemental arbeidsgruppe, ledet av Barne- og familiedepartementet, fikk etter høringsrunden i oppdrag av regjeringen å utrede de økonomiske og administrative konsekvenser ved lovendringene, se nærmere omtale i punkt 2.4. Bakgrunnen for arbeidet var et behov for en grundig gjennomgang av lovforslagenes økonomiske og administrative konsekvenser for namsmennene og Nav-kontorene. Arbeidet med utredningen ga noen utfordringer, da etatenes saksbehandlingssystem ikke gir tilstrekkelig data-grunnlag om omfanget av ulike sakstyper, tidsbruk, saksbehandlingstid mv. Arbeidsgruppen benyttet hovedsakelig tall fra Brønnøysundregistrene og rapporter fra Forbruksforskningsinstituttet SIFO som grunnlag for sine beregninger. Arbeidsgruppen har vært enige i forutsetningene for beregningene. Økonomiske beregninger som ble utarbeidet i forbindelse med arbeidet, har vært grunnlaget for departementets konkrete vurderinger av de økonomiske og administrative konsekvensene, jf. punkt 6 til 10.

Lovforslagene som fremmes i proposisjonen her er færre enn endringsforslagene som arbeidsgruppen utredet. Omfattende forslag om forenkling av behandlingen av endringssaker og styrking av ansvaret for oppfølgingen av skyldnerne, er to av flere forslag som departementet ikke har gått videre med nå. Forslagene som fremmes gir heller ikke behov for økte IKT-ressurser. Konsekvensene vil etter dette være mindre enn det arbeidsgruppen la til grunn i sin vurdering.

Departementet vil nedenfor ta for seg de samlede konsekvensene for berørte parter ved endringer i gjeldsordningsloven.

### 11.2 Namsmannen

---

Departementets vurdering er at forslagene om bortfall av egenforsøk og oppmyking av gjeldsordning mer enn én gang, vil kreve mer ressurser enn i dag. Det vil derimot være begrenset hvor mye den

konkrete tidsbruken vil øke, se punkt 5.7.5 og 7.8.5. Departementet viser til at forslag som medfører merkostnader, må sees i sammenheng med øvrige forslag som vil gi namsmannen besparelser. Effekten av en preklusjonsregel vil vises ved en vesentlig nedgang i endringssaker, se punkt 7.7. Dette innebærer betydelige besparelser for namsmannen i løpet av kort tid. Forslag om kortere gjeldsordningsperioder ved sosiale forhold vil ha stor betydning for sosialt utsatte skyldnere, men vil også redusere namsmannens arbeidsbelastning. Kortere perioder i disse sakene vil redusere behovet for arbeid med endringer, oppfølging og veiledning under gjeldsordningen, se punkt 9.7.2. Potensialet for besparelser ved bortfall av regler om tilsidesettelse av gjeldsordninger er derimot begrenset, men slike saker vil til gjengjeld bortfalle i sin helhet, se punkt 10.5.2. Overordnet viser beregningene at besparelsene vil overstige de samlede kostnadene. Det er likevel ikke mulig å vite endringenes betydning for søknadsmengden før loven har fått virke.

Søknadsmengden påvirkes i stor grad av samfunnsøkonomiske forhold. Antallet søknader om gjeldsforhandlinger har gått ned siden 2021, se punkt 3.1.5.

Dagens økonomiske situasjon med høy boligrente og prisøkninger på en rekke nødvendighetsvarer kan føre til at flere vil søke om gjeldsordning dersom situasjonen vedvarer eller forverres, f.eks. ved et fall i boligmarkedet. Dette kan sette namsmannens ressursituasjon under press på nytt. På den andre siden vil namsmannen være bedre rustet til å møte fremtidige skyldnergrupper med forslag til effektivisering og forenkling som fremmes i proposisjonen her.

### 11.3 Nav-kontoret

---

Forslag om bortfall av kravet til egenforsøk er først og fremst ment som et ressurs- og tidsbesparende tiltak for Nav-kontor og skyldnere.

Arbeidsgruppen konkluderte med at besparelsene for Nav-kontorene ikke synes å være like store som antatt i høringsnotatet. Det var ikke

mulig å innhente tilstrekkelig datagrunnlag for å kunne anslå hvor mange egenforsøk som ble utarbeidet på landsbasis.

Departementet viser til at egenforsøk ikke lenger synes å være vanlig eller nødvendig å sende ut dersom skyldner ellers kvalifiserer for en gjeldsordning. Departementet har dermed lagt til grunn at det ikke vil gi besparelser for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen, men forslaget vil ha lokale effekter for de Nav-kontor som fremdeles utarbeider slike forslag. Oppfølging av skyldnere under gjeldsordningsperioden må sies å være en naturlig oppgave for de fleste økonomiske rådgivere, jf. funn i SIFO-rapport nr. 9/2020. Oppfølgingsansvaret vil reduseres ved forslaget om kortere gjeldsordningsperiode for visse grupper, og vil gi fremtidige ressursbesparelser for Nav-kontor. Departementet legger etter dette til grunn at forslagene ikke vil føre til økonomiske eller administrative konsekvenser for Nav-kontor.

## 11.4 Tingretten

En oppmyking av regelen om gjeldsordning mer enn én gang, vil sannsynligvis føre til at flere saker blir oversendt tingretten for å vurdere om kravet til åpning er oppfylt. På den annen side vil forslag om reduksjon av gjeldsordningsperiodens lengde ved sosiale forhold bidra til færre saker om opphevelse. Slike saker er svært tid- og ressurskrevende også for domstolen. I tillegg pålegges ofte namsmannen ekstraarbeid av domstolen, for eksempel til å beregne skyldnerens mislighold eller yte annen nødvendig bistand for å opplyse saken.

Departementet legger til grunn at det ikke er behov for økte ressurser til domstolene som følge av endringene.

## 11.5 Skyldnerne

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 har behov for gjeldsordning, trenger ikke gjøre et eget forsøk på å få en avtale med sine kreditorer før de søker, og de slipper ventetid og lang saksbehandlingstid ved Nav-kontoret for å få hjelp til dette. Samtidig vil retten til å søke om økonomisk råd og veiledning etter sosialtjenesteloven § 17 være som før.

Departementet antar at for noen vil terskelen for å søke gjeldsordning bli noe lavere. Dette kan

resultere i at flere søker, og at andelen avslag vil øke dersom skyldneren ellers ikke oppfyller vilkårene til en gjeldsordning.

Skal unødige søknader til namsmannen begrenses, mener departementet det er nødvendig med god informasjon, både om hva som skal til for å få en gjeldsordning og om muligheten til å få bistand med økonomiske problemer i den kommunale rådgivningstjenesten. Å bedre informasjonen på namsmannens nettsider vil være et samfunnsøkonomisk nyttig tiltak, og må kunne løses uten at tildeling av større ressurser er nødvendig.

## 11.6 Offentlige og private kreditorer

Preklusjonsregelen vil ikke medføre andre økonomiske eller administrative konsekvenser enn det som allerede følger etter gjeldende rett. Enkelte finansforetak og selskaper som driver inkassovirksomhet må innskjerpe sine rutiner for melding av krav ved åpning av gjeldsforhandlinger, for at kravene ikke skal prekluderes. Dersom et inkassoforetak ikke anmelder kreditors krav rettidig, vil et erstatningsansvar kunne rettes mot foretaket. Det følger av inkassoloven at inkassator plikter å stille sikkerhet for erstatningsansvar som pådras overfor kreditor.

Forslaget om en oppmyking av gjeldsordningsperiodens lengde innebærer at innbetaling av dividende blir noe mindre enn etter gjeldende rett. Departementet anslo en nedgang i dividenden på ca. 300 millioner kroner dersom hovedregelen ble endret fra fem til tre år, dvs. at alle gjeldsordningene (ca. 2 500 årlig) ble forkortet med to år, se punkt 9.7.3. Departementet har opprettholdt hovedregelen på fem år, men åpner for kortere perioder enn fem år der det foreligger sosiale forhold som er særlig belastende for skyldneren. Det er vanskelig å anslå hvor mange gjeldsordninger dette vil utgjøre årlig, herunder betydningen for innbetaling av dividenden, før endringen har fått virket over tid. Det er grunn til å tro at sosialt utsatte skyldnere gjennomgående har lavere dividende å utbetale til kreditorerne. Departementet mener hensynet til kreditorenes rett til oppgjør er viktig, men har lagt avgjørende vekt på at den sosiale og økonomiske belastningen for enkelte skyldnere må bli lettere. Samtidig vil en kortere periode for denne gruppen sannsynligvis føre til at færre misligholder sine forpliktelser, og flere vil gjennomføre ordningen etter planen. Kreditor kan kompenseres med en lengre betjeningstid der ordningen virker urimelig for medforpliktet skyldner, eller skyldner får beholde bolig mv.

## 12 Om Forbrukertilsynets avvisning av forbrukerklager

Forbrukertilsynet behandler klager på kjøp av varer og tjenester der avtalen er inngått mellom en forbruker og en næringsdrivende etablert i Norge, eller som retter sin virksomhet mot forbrukere i Norge, jf. forbrukerklageloven § 1 første ledd. Forbrukertilsynet kan også behandle klager mellom to forbrukere, jf. forskrift hjemlet i forbrukerklageloven § 1 andre ledd. Dersom partene ved meklingen av Forbrukertilsynet ikke kommer til enighet, kan begge parter, i de fleste tilfeller, klage saken inn for Forbrukerklageutvalget, jf. forbrukerklageloven § 13. I forbrukerklageloven § 14 første ledd er det opplistet i hvilke tilfeller Forbrukerklageutvalget kan avvise en klage. I andre ledd er det opplistet i hvilke tilfeller der Forbrukerklageutvalget skal avvise en klage. Ett av disse alternativene er avvisning dersom saksbehandlingsgebyret fastsatt i forskrift ikke er innbetalt.

Forbrukerklageloven § 9 om Forbrukertilsynets avvisning av sak omfatter ikke avvisning

fordi saksbehandlingsgebyr ikke er innbetalt. I høringsnotat datert 22. juni 2023 foreslo departementet at det innføres gebyr og verdigrenser for å begrense omfanget av klagesaker som gjelder små verdier. I samme høringsnotat bemerket departementet at den manglende avvisningsgrunnen neppe vil ha noen betydning i praksis, dersom et gebyr skal betales i forbindelse med innsendelse av klage, og slik sett er et vilkår for å ta saken til behandling.

Departementet foreslo likevel at det innføres en plikt for Forbrukertilsynet til å avvise en klage dersom eventuelt saksbehandlingsgebyr fastsatt i forskrift ikke er innbetalt. Dermed blir bestemmelsen i harmoni med avvisningsgrunnene som gjelder for Forbrukerklageutvalget. Ingen høringsinstanser hadde merknader til forslaget om å innføre foreslått avvisningsgrunn. Departementet opprettholder forslaget. Se forslag til nytt andre ledd i forbrukerklageloven § 9.

## 13 Merknader til lovforslaget

### 13.1 Til endringene i gjeldsordningsloven

---

#### Til § 1-3

*Første ledd* er uendret.

Kravet om at skyldneren etter evne har forsøkt å komme frem til en gjeldsordning på egen hånd før det åpnes for gjeldsforhandling i *annet ledd* oppheves. Som en følge av dette oppheves også *tredje ledd*.

Se de generelle merknadene punkt 5.7.

#### Til § 1-4

*Tredje ledd første punktum* gjelder tilfeller hvor det søkes om gjeldsforhandling etter at en tidligere gjeldsordning er opphevet. Namsmyndigheten må da klarlegge årsaken til opphevelsen, og vurdere om disse omstendighetene er endret slik at det ikke lenger er grunn til å anta at de vil vanskeliggjøre gjennomføringen av den nye gjeldsordningen. Dersom gjeldsordningen for eksempel ble opphevet på grunn av spillavhengighet eller rusproblemer, må disse forholdene være brakt under kontroll. Dersom manglende økonomistyring var årsaken, kan det legges vekt på om skyldneren har fått hjelp til å innrette økonomien på en bedre måte. Eksempelvis vil det tale for åpning av gjeldsforhandling dersom det er inngått avtale om frivillig forvaltning ved et Nav-kontor eller at det er oppnevnt økonomisk verge for skyldneren.

*Tredje ledd annet og tredje punktum* gjelder tilfeller hvor den tidligere gjeldsordningen er fullført. For slike tilfeller gjelder en karantenetid på fem år fra avslutningen av gjeldsordningen og til det kan søkes på nytt om gjeldsforhandling. Den tidligere gjeldsordningen vil da inngå som et moment ved støttevurderingen, men det vil ellers ikke være knyttet noen særlige vilkår til adgangen til å oppnå gjeldsordning på nytt. Karantenetiden kan fravikes ved høy alder, alvorlig sykdom eller andre omstendigheter som gjør det særlig påtrengende å komme i gang med ordningen.

Se de generelle merknadene punkt 7.8.

#### Til § 2-1

*Første ledd annet punktum* gir adgang til at søknaden også kan leveres elektronisk.

*Annet og fjerde ledd* er uendret.

I *tredje ledd annet punktum* presiseres at en skriftlig erklæring etter gol. § 2-1 tredje ledd kan avgis elektronisk.

Se de generelle merknadene punkt 8.5.2.

#### Til § 3-2

*Første ledd første punktum* er endret slik at kunngjøringer av åpninger av gjeldsforhandlinger skal gjøres elektronisk i Brønnøysundregistrenes kunngjøringsportal i stedet for Norsk Lysingsblad. Meldingsfristen i første ledd *annet punktum* utvides fra tre uker til seks uker. Som følge av at meldingsfristen utvides, oppheves regelen om fristforlengelse i første ledd *tredje punktum*.

*Annet ledd* er uendret.

Nytt tredje ledd *første punktum* inneholder hovedregelen om at krav fra finansforetak og krav som inndrives av inkassoforetak bortfaller («prekluderes») ved manglende eller forsinket innmelding i henhold til fristen i første ledd. Finansforetak og inkassoforetak er definert i hhv. finansforetaksloven § 1-3 og i inkassoloven § 2. Bortfallet skjer idet frivillig gjeldsordning vedtas av kreditorene eller kjennelse om tvungen ordning blir avsagt. Regelen om inkassoforetak er begrenset til slike og er ikke ment å skulle omfatte advokater som driver med inkassovirksomhet.

Preklusjonen er kun ment å ramme «finansielle krav», jf. punkt 6.1, som ikke meldes i tide. Det er ikke ment at preklusjonen skal ramme krav som ikke har karakter av å stamme fra finans- og inkassovirksomheten. F.eks. er ikke erstatningskrav mot en privatperson ment å skulle rammes. Det samme gjelder f.eks. krav mot en ansatt på tilbakebetaling av for mye utbetalt lønn. Dette er fordringer som neppe vil bli fanget opp rutinemessig ved kontroll mot Brønnøysundregistrenes oversikt over åpnete gjeldsforhandlinger, og som det kan gå lang tid før foretaket blir klar over. På den annen side rammer preklusjonen også betingede

fordringer. Dersom det åpnes gjeldsforhandling hos en kausjonist, må f.eks. et finansforetak melde kausjonsansvaret dersom det ikke skal prekluderes. Dersom et inkassoforetak glemmer å melde et krav rettidig, vil kreditor kunne rette et erstatningsansvar mot foretaket.

Det fremgår av tredje ledd *annet punktum* at det bare er den personlige fordringen som bortfaller. Retten til å utøve motregningsrett eller til å nyttiggjøre seg tinglige rettigheter som panterett eller tilbakeholdsrett skal ikke prekluderes.

Som følge av at preklusjonen bare rammer det personlige ansvaret, vil ikke adgangen til å søke dekning i en pantegjenstand berøres. Dersom kravet er på 100 000 kroner og pantegjenstanden er verdt 60 000 kroner vil altså i realiteten 40 000 kroner bli prekludert mens kreditor kan få dekket 60 000 kroner av kravet ved realisasjon av pantet.

Når det gjelder motregning, må de alminnelige motregningsvilkårene være oppfylt for at kravet skal kunne brukes til motregning. Situasjonen det tenkes på er at kreditor for eksempel har en fordring på skyldneren på 100 000 kroner. Samtidig har skyldneren en uoppgjort fordring mot kreditor på 60 000 kroner. Kreditor kan da på tross av at vedkommendes krav ikke er anmeldt og i utgangspunktet tapt, benytte seg av motregningsretten slik at tapet reduseres til 40 000 kroner ved at kreditor slipper å betale de 60 000.

Tilbakeholdsretten må ha sitt grunnlag i lov, avtale eller sedvanerett. Lovfestet tilbakeholdsrett finnes for eksempel i håndverkertjenesteloven § 46 og kjøpsloven § 42. Som eksempel vil et uanmeldt krav fra et bilverksted bli prekludert, men verkstedet kan likevel selge den reparerte bilen forutsatt at den ikke allerede er utlevert, og bruke salgssummen til å dekke kravet.

Tredje ledd *tredje punktum* omhandler såkalt eiendomsforbehold eller salgspant, jf. panteloven § 3-14. Regelen medfører at både det personlige og det tinglige kravet prekluderes med mindre panteretten er registrert i et særskilt register. Dersom skyldneren for eksempel har kjøpt et husholdningsapparat på avbetaling og avtalt salgspant i dette, vil kreditor, dersom kravet ikke er anmeldt rettidig, ikke kunne nyttiggjøre seg pantet.

Nytt *fjerde ledd* fastslår at en samskyldner ikke blir fritatt for ansvar selv om kreditor ikke har innmeldt det sikrede kravet slik at det har blitt prekludert. Dette vil for eksempel gjelde en medlåntaker samt den som har stilt sikkerhet i form av realkausjon eller personlig kausjon.

Skyldneren har i visse tilfeller rett til å beholde en eiet bolig under gjeldsordningen, jf. § 4-4. Gjeld som ligger innenfor omsetningsverdien av boligen

med et tillegg av ti prosent («gjeldsordningsverdien») skal da bestå, jf. § 4-8 første ledd bokstav a. Denne delen av gjelden, altså det som i realiteten vil være skyldnerens boliggjeld under og etter gjeldsordningen, vil skyldneren etter nytt *femte ledd* fortsatt ha et personlig ansvar for selv om gjelden ikke skulle være innmeldt rettidig og dermed i utgangspunktet prekludert. Gjeld som ligger utenfor gjeldsordningsverdien, vil da være bortfalt, og kreditor vil ikke få dividende av denne gjelden. Samme prinsipp vil gjelde for andre gjenstander som skal beholdes, for eksempel en bil, jf. § 4-8 første ledd bokstav b. Her vil bestemmelsen i femte ledd sikre at skyldnerne fortsetter å ha et personlig ansvar for den delen av gjelden som ligger innenfor omsetningsverdien av gjenstanden og som skal betjenes under og eventuelt etter gjeldsordningen. Gjeld utenfor verdien av pantet vil heller ikke i dette tilfellet bli dividendebetjent på grunn av preklusjonen. Bestemmelsen er mest aktuell for kjøretøy som skal beholdes under en gjeldsordning.

Dersom bolig eller en annen pantsatt gjenstand ikke skal beholdes, vil det personlige ansvaret for gjeld knyttet til disse eiendelene bortfalle i sin helhet, men pantekreditor kan søke dekning i pantet, jf. tredje ledd andre punktum.

Nytt *sjette ledd* tar sikte på situasjoner hvor skyldneren er sterkt å bebreide for ikke å ha opplyst om krav. Bestemmelsen kommer bla. til anvendelse dersom dette har skjedd med vilje. Terskelen for å konstatere uaktsomhet er ment å skulle være høy. Mange har mistet oversikten over gjeldsforholdene sine uten at de i tilstrekkelig grad kan bebreides for dette.

I nytt *syvende ledd*, foreslås at dersom gjeldsordningen oppheves, faller alle krav tilbake på skyldneren med mindre de er foreldet eller bortfalt på annen måte. Dette vil også gjelde krav som måtte være bortfalt ved preklusjon etter tredje ledd. Disse kan da gjøres gjeldende med sitt fulle beløp.

#### Til § 5-2

Bestemmelsen i *annet ledd bokstav a* fastslår at sosiale forhold i tilknytning til skyldneren kan medføre en kortere gjeldsordningsperiode enn hovedregelen. Bestemmelsen er ment som en oppmyking av gjeldende bokstav a, og e skal fange opp flere og andre tilfeller enn denne. Forslaget nevner enkelte typiske omstendigheter som det skal tas hensyn til.

Skyldnerens alder bør få betydning dersom vedkommende nærmer seg pensjonsalderen eller vil være nær pensjonsalder når en ordinær gjelds-



ordningsperiode løper ut. Familiesituasjonen kan også tillegges vekt. For personer med forsørgeransvar vil gjeldsordningen være mer belastende enn for andre. Dette vil normalt særlig gjelde dersom skyldneren er enslig forsørger. Dersom skyldneren har hatt gjeldsproblemer, særlig i lang tid før en gjeldsordning kommer i gang, kan det også tas hensyn til det. Endelig antas behovet for en ny start å være mer presserende enn vanlig for den som har måtte selge bolig som følge av gjeldsordningen.

Det kan også tas hensyn til andre omstendigheter, for eksempel om skyldneren har vært næringsdrivende og har behov for å få avsluttet gjeldsordningen for å komme i gang med ny næringsvirksomhet.

Se de generelle merknadene punkt 9.7.

#### Til § 5-3

I *andre ledd nytt fjerde punktum* presiseres at en skriftlig uttalelse kan avgis elektronisk. Fjerde punktum blir nytt femte punktum.

#### Til § 6-1

Forslaget om opphevelse av egenforsøket, tilsier at kravet om at skyldner etter evne har forsøkt å komme til en frivillig endring av gjeldsordningen på egen hånd, som er oppstilt i *fjerde ledd første punktum*, også bør oppheves. Bestemmelsen i fjerde ledd annet punktum om at namsmannen skal sørge for at skyldner får veiledning for å komme frem til en frivillig eller tvungen løsning, blir nytt *fjerde ledd første punktum*.

Se de generelle merknadene punkt 5.7.4.

#### Til § 6-2

Bestemmelsen i *fjerde ledd* om adgangen til å tilsidesette en gjeldsordning dersom skyldneren innen to år etter gjeldsordningsperiodens utløp mottar arv, gevinst eller liknende av betydelig omfang mv. oppheves.

Som følge av at fjerde ledd oppheves, tas ordet *tilsidesettelse* ut av bestemmelsens overskrift.

#### Til § 6-4

Som følge av at § 6-2 fjerde ledd oppheves, tas ordet *tilsidesettelse* ut av bestemmelsen.

#### Til § 6-5

Som følge av at § 6-2 fjerde ledd oppheves, fjernes *tredje punktum* om frist for fremsettelse av begjæ-

ring om tilsidesettelse. Henvisningen til § 6-2 fjerde ledd i *fjerde punktum* tas ut av bestemmelsen. Fjerde punktum blir nytt *tredje punktum*.

#### Til § 7-1

Første ledd første og annet punktum er uendret. *Første ledd tredje punktum* blir endret slik at kunngjøringer i Brønnøysundregistrenes elektroniske kunngjøringsportal slettes på samme tidspunkt som når registrering av åpningen slettes i Løsøreregisteret.

Se de generelle merknadene punkt 7.5.8.

## 13.2 Til endringene i forbrukerklageloven

---

#### Til § 9

Nytt *andre ledd* gjelder Forbrukertilsynets plikt til å avvise en klage. Til forskjell fra avvisningsgrunnene i første ledd, har Forbrukertilsynet plikt til å avvise klagen dersom pliktig gebyr ikke er innbetalt. Bestemmelsen harmonerer med avvisningsgrunnen i loven § 14 andre ledd bokstav c, som gjelder for Forbrukerklageutvalget. Se de generelle merknadene punkt 12.

## 13.3 Merknader til ikraftsettings- og overgangsbestemmelsene

---

I lovforslagets del III nr. 1 er det foreslått at loven skal tre i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Departementet tar sikte på at loven kan tre i kraft 1. januar 2025.

Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

I lovforslagets del III nr. 2 er det foreslått enkelte overgangsregler til endringene i gjeldsordningsloven. Som utgangspunkt og hovedregel skal endringene ikke gis tilbakevirkende kraft, og vil bare gjelde i saker hvor gjeldsforhandling åpnes etter ikrafttreddelsen. Det er foreslått unntak fra dette:

Bortfall av toårs etterperiode skal gjelde for alle gjeldsordninger der etterperioden ikke har startet når endringsloven trer i kraft. Gjeldsordninger med etterperioder som løper, skal avsluttes etter at endringsloven her trer i kraft. Fordeling av arvefall og andre gevinster som eventuelt tilfaller skyldnerens hånd i etterperioden er i utgangspunktet en tilfeldig fordel for kreditorene, og omfattes ikke av regler om fordeling av skyldners midler i gjeldsordningsperioden.

Overgangsregelen har neppe større inngripen i partenes rettigheter.

I lovforslaget del III nr. 3 er det foreslått en hjemmel for departementet til å gi ytterligere overgangsbestemmelser. Departementet legger opp til at endringene om kunngjøring av åpninger i Brønnøysundregistrenes elektroniske kunngjøringspublikasjon skal tre i kraft når den tekniske løsningen er på plass. Forslag om adgang til

elektronisk søknad vil kunne tre i kraft først når en sikker løsning for digital søknad er på plass.

Barne- og familiedepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i gjeldsordningsloven mv. (effektivisering og forenkling av gjeldsordningsprosessen).

---

Vi **HARALD**, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i gjeldsordningsloven mv. (effektivisering og forenkling av gjeldsordningsprosessen) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

# til lov om endringer i gjeldsordningsloven mv. (effektivisering og forenkling av gjeldsordningsprosessen)

### I

I lov 17. juli 1992 nr. 99 om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner gjøres følgende endringer:

§ 1-3 andre og tredje ledd oppheves.

§ 1-4 tredje ledd skal lyde:

*Dersom skyldneren har oppnådd gjeldsordning tidligere og denne er blitt opphevet, kan det åpnes gjeldsforhandling bare hvis endrete omstendigheter gjør at det fremstår som sannsynlig at en ny gjeldsordning vil bli gjennomført. Dersom skyldneren har fullført en gjeldsordning tidligere, kan det bare i særlige tilfeller åpnes gjeldsforhandling før det har gått fem år fra den tidligere gjeldsordningen ble fullført. Det skal dessuten legges vekt på at skyldneren har hatt gjeldsordning tidligere, ved vurderingen av om det vil virke støtende å åpne gjeldsforhandling.*

§ 2-1 første ledd 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.

§ 2-1 tredje ledd 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.*

§ 3-2 første ledd skal lyde:

Straks etter at gjeldsforhandling er åpnet, skal dette kunngjøres i *Brønnøysundregistrenes elektroniske kunngjøringspublikasjon* med oppfordring til

enhver som har fordring mot skyldneren, om å melde sitt krav til namsmannen innen *seks uker* etter kunngjøringen.

§ 3-2 nytt tredje ledd skal lyde:

*Krav fra finansforetak og krav som innfordres av inkassoforetak og som ikke allerede er kjent, jf. andre ledd, bortfaller når gjeldsordning er fastsatt dersom kravet ikke er innmeldt innen fristen etter første ledd. Bortfallet har ingen betydning for fordringshavernes adgang til å utnytte panterett, motregningsrett eller tilbakeholdsrett. Sikkerhet i form av eiendomsforbehold eller salgspant faller likevel bort med mindre retten i medhold av lov er tinglyst eller registrert i et særskilt rettsregister.*

§ 3-2 nytt fjerde ledd skal lyde:

*Krav sikret med pant i bolig som skal beholdes under gjeldsordningen, bortfaller ikke så langt de er sikret innenfor boligens omsetningsverdi med et tillegg av ti prosent, jf. § 4-8 første ledd bokstav a. Krav med pantesikkerhet i andre gjenstander som skal beholdes under gjeldsordningen, bortfaller ikke så langt de er sikret innenfor omsetningsverdien av gjenstanden, jf. § 4-8 første ledd bokstav b.*

§ 3-2 nytt femte ledd skal lyde:

*Bortfall overfor én av flere skyldnere, har ingen virkning overfor de andre skyldnerne.*

§ 3-2 nytt sjette ledd skal lyde:

*Krav som nevnt i tredje ledd faller likevel ikke bort dersom skyldneren forsettlig eller grovt uaktsomt har unnlatt å opplyse om kravet.*

§ 3-2 nytt syvende ledd skal lyde:

*En fordring som er bortfalt etter tredje ledd kan gjøres gjeldende uavkortet dersom gjeldsordningen senere blir opphevet.*

§ 5-2 andre ledd bokstav a skal lyde:

a. det foreligger *sosiale forhold som medfører at en normal gjeldsordningsperiode vil være særlig belastende for skyldneren. Ved vurderingen skal det blant annet legges vekt på skyldnerens alder,*

*helse, familiesituasjon, hvor lenge gjeldsproblemene har pågått, og om skyldneren har måttet selge bolig i forbindelse med gjeldsordningen,*

§ 5-3 andre ledd skal lyde:

Dersom begjæringen ikke forkastes etter første ledd, skal skyldneren og samtlige kjente fordringshavere som berøres innkalles til muntlig forhandling om skyldnerens forslag. Forslaget legges ved innkallingen. I innkallingen skal fordringshaverne gis en frist for skriftlige uttalelser om forslaget forut for rettsmøtet. *Uttalelsene kan avgis elektronisk.* Med mindre uttalelsen viser at retten av eget tiltak skal nekte stadfestelse, skal det bare tas hensyn til uttalelsen dersom den er kommet retten i hende innen fristen og fordringshaverne samtidig sendte gjenpart til skyldneren.

§ 6-1 fjerde ledd skal lyde:

*Namsmannen* skal sørge for at skyldneren får nødvendig veiledning for å komme frem til en frivillig eller tvungen endring. § 4-12 gjelder tilsvarende. En frivillig endring er bare gyldig dersom den er stadfestet ved skriftlig beslutning av namsmannen. Namsmannen skal nekte å stadfeste forslaget dersom det vil virke urimelig.

§ 6-2 paragrafoverskriften skal lyde:

*§ 6-2 Omgjøring og opphevelse av en gjeldsordning på begjæring av en fordringshaver*

§ 6-2 fjerde ledd oppheves.

§ 6-4 første ledd skal lyde:

Dersom det inntreffer omstendigheter som skyldneren forstår eller må forstå kan gi fordringshaverne rett til *omgjøring etter § 6-2* skal skyldneren innen rimelig tid på betryggende måte opplyse fordringshaverne og namsmannen om dette

§ 6-5 skal lyde:

*§ 6-5 Frister for fremsettelse av begjæringer etter § 6-1 og § 6-2*

Begjæring om stadfestelse av forslag til tvungen endring av en gjeldsordning etter § 6-1 første til tredje ledd og begjæring om omgjøring av en gjeldsordning etter § 6-2 første og annet ledd må

fremsettes i gjeldsordningsperioden. Begjæring om opphevelse av en gjeldsordning etter § 6-2 tredje ledd må fremsettes innen ett år etter gjeldsordningsperiodens *utløp*. *Begjæringer* etter § 6-2 første og *annet ledd* må dessuten fremsettes innen to måneder etter at opplysning som nevnt i § 6-4 er mottatt.

§ 7-1 første ledd skal lyde:

Åpning av gjeldsforhandling skal registreres i Løsøreregisteret. Frivillige og tvungne gjeldsordninger skal også registreres i Løsøreregisteret. *Kunngjøringen i Brønnøysundregistrenes elektroniske kunngjøringspublikasjon etter § 3-2 første ledd og registreringen* av åpning av gjeldsforhandling slettes når det enten registreres en gjeldsordning eller gjeldsforhandlingsperioden er utløpt uten at gjeldsordning er kommet i stand. Etter at gjeldsordningsperioden er avsluttet, skal opplysningene kun benyttes av namsmyndighetene i saker etter loven her for undersøkelse av om skyldneren tidligere har oppnådd gjeldsordning.

## II

I lov 23. juni 2020 nr. 98 om behandling av forbrukerklager i Forbrukertilsynet og Forbrukerklageutvalget § 9 gjøres følgende endringer:

Nytt andre ledd skal lyde:

Forbrukertilsynet skal avvise en klage fra mekling dersom gebyr fastsatt i forskrift etter § 7 ikke er innbetalt.

## III

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
2. Endringene i del I gjelder for saker hvor gjeldsforhandling åpnes etter at loven er trådt i kraft. Opphevelsen av § 6-2 fjerde ledd gjelder likevel også for eldre saker, så lenge toårsperioden ikke er utløpt når loven trer i kraft.
3. Departementet kan fastsette overgangsregler.