

Rapport

fra

arbeidsgruppe

om etablering av standardiserte livsoppholdssatser ved utleggstrekk
etter tvangsfullbyrdelsesloven og gjeldsordning etter
gjeldsordningsloven.

Oslo, 9. juni 2011

Innhold

- 1 Hovedpunkter i rapporten
 - 1.1 Problemstilling
 - 1.2 Arbeidsgruppens anbefaling
- 2 Arbeidsgruppens oppdrag, deltagere og utført arbeid
- 3 Redegjørelse for situasjonen ved utleggstrekk
 - 3.1 Innkrevningssystemet
 - 3.2 Hvor mye kan skyldneren beholde av sin inntekt ved utleggstrekk?
 - 3.2.1 Gjeldende rett
 - 3.2.2 Dagens praksis hos namsmyndighetene
 - 3.3 Problemet med ulik praksis blant namsmennene
- 4 Redegjørelse for gjeldsordningssystemet og gjeldsordningssatsen
 - 4.1 Om gjeldsordning etter gjeldsordningsloven
 - 4.2 Hvor mye kan skyldneren beholde av sin inntekt ved gjeldsordning?
 - 4.2.1 Lovens utgangspunkt og gjeldsordningssatsen
 - 4.2.2 Forholdet til bidragsevnesatsen
 - 4.3 Problemet med for høye gjeldsordningssatser
 - 4.3.1 Forholdet til minstepensjonen
 - 4.3.2 Utgifter til ferie og fritid
 - 4.3.3 Personer med alminnelig god økonomi anses som betalingsudyktige
 - 4.3.4 Få skyldnere betaler dividende
 - 4.3.5 Betydningen for kredittmarkedets funksjonsmåte
- 5 Livsoppholdssatser i Sverige, Danmark og Finland
 - 5.1 Sverige
 - 5.2 Danmark
 - 5.3 Finland
- 6 SIFOs standardbudsjett, minimumsbudsjett og mellomlang sats
 - 6.1 SIFOs standardbudsjett
 - 6.2 SIFOs minimumsbudsjett
 - 6.3 Mellomlang forbruksstandard
 - 6.4 Hva mener folk er et minimum å leve av per måned?
- 7 Arbeidsgruppens forslag til standardiserte satser
 - 7.1 Rettslig utgangspunkt
 - 7.2 Felles satser ved alle typer utleggstrekk og ved gjeldsordning
 - 7.2.1 Variasjoner i trekkperioden og ulike type krav
 - 7.2.2 Like satser ved gjeldsordning og utleggstrekk
 - 7.3 Hvilke utgifter bør inngå i de standardiserte satsene?
 - 7.4 Nivået på standardiserte satser
 - 7.4.1 Forholdet til sosialhjelpssatsene
 - 7.4.2 Forholdet til SIFOs standardbudsjett
 - 7.4.3 SIFOs mellomlange standard

- 7.4.4 Bidragsevnesatsen
- 7.5 Nærmere regulering av skjønnsutøvelsen?
- 7.6 Inndeling av satsen i ulike komponenter?
- 7.7 Særlige satser for barn
- 7.8 Justering av satsene
- 7.9 Oppsummering av arbeidsgruppens forslag til satser
- 8 Arbeidsgruppens forslag til gjennomføring
- 9 Virkeområdet og overgangsordninger
 - 9.1 Innledning
 - 9.2 Utleggstrekk
 - 9.3 Gjeldsordning
- 10 Administrative og økonomiske konsekvenser
 - 10.1 Administrative konsekvenser
 - 10.2 Økonomiske konsekvenser
 - 10.2.1 Kostnader ved innføring av standardiserte satser
 - 10.2.2 Konsekvenser av standardiserte satser på nivå med bidragsevnesatsene
 - 10.2.3 Konsekvenser av høyere satser enn arbeidsgruppens forslag
- 11 Merknader til lovforslaget
- 12 Lovforslag

1 Hovedpunkter i rapporten

1.1 Problemstilling

Arbeidsgruppen er nedsatt med sikte på å etablere standardiserte livsoppholdssatser ved tvangsinndrivelse og gjeldsordning etter gjeldsordningsloven.

Når det fastsettes utleggstrekk og når det avgjøres hvor mye som skal betales hver måned under gjeldsordning, må det tas hensyn til hvor mye skyldneren trenger til å dekke egne nødvendige utgifter. Lovens utgangspunkt er i begge situasjoner at skyldneren skal kunne beholde det som med rimelighet trengs til underhold av skyldneren og skyldnerens husstand. Det skal gjøres en konkret, skjønnsmessig vurdering av hvor mye som trengs til livsopphold.

Ved utleggstrekk taler høyesterettspraksis for å ta utgangspunkt i sosialhjelpssatsene ved vurdering av hva som med rimelighet trengs. I praksis er det stor variasjon mellom de satser som benyttes av namsmennene. Dette ser ikke ut til å være saklig begrunnet. Forskjellene synes å bero på tilfeldigheter og ”geografiske vaner”.

Ved gjeldsordning har Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) fastsatt veiledende satser for livsopphold. Satsene er knyttet til utviklingen i minstepensjonen, og er nå så høye at de fleste som får gjeldsordning ikke må betale noe til kreditorene, men kan beholde hele sin inntekt til eget forbruk. For høye satser fører til at personer med alminnelig økonomi anses som betalingsudyktige, og dermed kan kvalifisere for gjeldsordning.

1.2 Arbeidsgruppens anbefaling

Arbeidsgruppen anbefaler at det etableres standardiserte satser som gjelder for både utleggstrekk og gjeldsordning. Satsene skal være retningsgivende for skjønnets som skal utøves i hver enkelt sak.

Det anbefales at de standardiserte satsene tar høyde for at man skal kunne leve av beløpet over en lengre periode, slik at satsene også er egnet ved gjeldsordning og ved utleggstrekk som løper over mange år. Det anbefales ikke at satsene varierer ut i fra hvilke type krav som inndrives. De standardiserte satsene bør inkludere alle andre utgifter enn boutgifter.

Etter en samlet vurdering har arbeidsgruppen kommet frem til at satsene bør tilsvare dagens satser for midler til eget underhold som inngår i vurderingen av en persons evne til å betale barnebidrag. Bidragsevnevurderingen innebærer at en bidragspliktig skal få beholde midler til eget underhold, skatt, trygdeavgift, bolig og midler til egne barn i egen husstand før barnebidraget fastsettes. Satsene som inngår i bidragsevnevurderingen er fastsatt av BLD, og satsen for midler til eget underhold er inndelt i én sats for enslige og én sats for samboere/gifte. Disse utgjør per i dag kr. 7.427 for en enslig og kr. 6.288 for par enkeltvis,

dvs. kr. 12.576 for et par. Satsene gir etter arbeidsgruppens vurdering en god balanse mellom skylderens behov for en forsvarlig levestandard og hensynet til at kreditorene skal få dekket sine krav. Nivået på satsene ligger litt over et forslag til budsjett utarbeidet av Statens Institutt for Forbruksforskning (SIFO) med sikte på å angi hva som er nødvendig for å ha en akseptabel levestandard over en femårsperiode. Videre vil like satser ved innkreving som ved fastsettelse av bidrag, sikre at fastsatt bidrag kan innkreves dersom det ikke betales frivillig. Det anbefales at satsene justeres årlig etter en fastsatt justeringsmekanisme.

Arbeidsgruppen anbefaler at det også fastsettes standardiserte satser for hvor mye skyldneren kan beholde til å dekke utgifter knyttet til omsorg for barn. Det foreslås at satsene tilsvarer veiledende retningslinjer for sosialhjelp med tillegg av 10 %. Dette vil innebære en økning sammenlignet med dagens gjeldsordningssatser. Det bør også fastsettes et fradrag for stordriftsfordeler i familier med mer enn tre personer.

Arbeidsgruppen anbefaler at standardiserte satser fastsettes i forskrift, med hjemmel i både dekningsloven og gjeldsordningsloven. Det foreslås å etablere en overgangsordning i gjeldsordningssakene, slik at lovendringen i minst mulig grad griper inn i etablerte ordninger.

2 Arbeidsgruppens oppdrag, deltagere og utført arbeid

Regjeringen besluttet 28.10.2010 å nedsette en arbeidsgruppe med sikte på å etablere standardiserte livsoppholdssatser ved tvangsinn drivelse og gjeldsordning etter gjeldsordningsloven. Gruppen skulle også vurdere hvordan en samordning kan gjennomføres.

Arbeidsgruppen har bestått av følgende personer:

Ingrid Rogne, lovrådgiver, Lovavdelingen, Justis- og politidepartementet (JD),
Remy Edseth, førstekonsulent, Finansmarkedsavdelingen, Finansdepartementet (FIN),
Kjell Saghaug, lovrådgiver, Skattelovavdelingen, FIN
Ola Pleyrn Johansen, seniorrådgiver, Pensjonsavdelingen, Arbeidsdepartementet (AD),
Christiane Sørby Hansen, seniorrådgiver, Velferdspolitisk avdeling, AD,
Sille Hofgaard Andersen, seniorrådgiver, Samlivs- og likestillingsavdelingen, Barne-,
likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD),
Egil Rokhaug, seniorrådgiver, Forbrukeravdelingen, BLD,
Aslaug Skrede Gauslaa, seniorrådgiver, Forbrukeravdelingen, BLD

Arbeidsgruppen har vært ledet av seniorrådgiver Aslaug Skrede Gauslaa. Gruppen har hatt åtte møter.

Deltagerne i gruppen er enige om anbefalingene.

3 Redegjørelse for situasjonen ved utleggstrekk

3.1 Innkrevingssystemet

Dersom personer ikke betaler det de skylder, kan innkreving skje ved tvang etter reglene i tvangsfullbyrdelsesloven. For at et krav skal kunne inndrives må det foreligge tvangskraftig tvangsgrunnlag. Tvangsgrunnlaget kan være en dom eller kjennelse, en bestemmelse i lov, et uimotsagt pengekrav eller en avtale hvor det fremgår at kravet kan inndrives uten søksmål. For at tvangsgrunnlaget skal være tvangskraftig, må kravet ikke være foreldet, og varsel må være sendt innen lovens frister.

Innkrevningen gjennomføres av ulike kommunale og statlige etater:

Statens Innkrevingssentral (SI) krever blant annet inn bøter og erstatninger for politi og domstoler. I tillegg krever SI inn misligholdte krav for andre statlige instanser som NRK-lisens, årsavgift for motorvogn, tinglysningsgebyrer og studielån.

NAV Innkreving står for innkreving av blant annet barnebidrag og feilutbetalte trygdeytelser.

De kommunale skatteinnkreverne krever inn skatt og arbeidsgiveravgift. **De regionale skattekontorene** (Skatt øst, Skatt vest, Skatt midt-Norge, Skatt sør og Skatt nord) krever inn merverdiavgift og arveavgift.

De lokale namsmenn, som er en del av politi- og lensmannsetaten, krever inn alle typer misligholdte krav på vegne av privatpersoner eller næringsdrivende, så som ubetalte telefonregninger, utestående husleie, lån, krav på prisavslag eller erstatning osv.

De lokale namsmennene omtales som alminnelige namsmenn, mens øvrige myndigheter med kompetanse til å foreta innkrevning, kalles særnamsmenn.

Innkrevning kan skje ved at det tas utlegg i formuesgoder, for eksempel fast eiendom eller gjenstander, som skyldneren eier. Innfrielse av kravet kan da skje gjennom et senere tvangssalg av eiendommen eller gjenstanden. Alternativt kan innkreving skje ved trekk i lønn, trygd eller lignende – såkalt utleggstrekk. Tabellen nedenfor viser antall utleggstrekk hos de ulike instansene i 2010:

	NAV Innkrevning	SI	Skatteinnkreving	Namsmennene	Totalt
Antall nye saker 2010	61.579	180.513	104.598	96.500	443.190
Antall løpende saker	Gj. pr. mnd.: 39.912	Pr. 31.12.2010: 66.338	Pr. 31.12.2010: 51.455	Finnes ikke tall	

Hovedregelen er at utleggstrekk bare kan besluttes for to år av gangen, jfr. dekningsloven § 2-7 tredje ledd første pkt. For skattekrav kan utlegg tas i inntil fem år etter det inntektsåret skatten gjelder. For bidragskrav gjelder ingen tidsbegrensning.

Dersom det er gitt pålegg om trekk for flere krav hos samme skyldner, fremgår det av dekningsloven § 2-8 at kravene skal prioriteres i følgende rekkefølge:

- 1 Krav som grunner seg på lovbestemt forsørgelsesplikt
- 2 Krav på erstatning eller oppreisning for skade voldt ved en straffbar handling
- 3 Krav på bøter
- 4 Krav på skatt og offentlig avgift
- 5 Andre krav

3.2 Hvor mye kan skyldneren beholde av sin inntekt ved utleggstrekk?

3.2.1 Gjeldende rett

Når myndighetene skal avgjøre hvor mye skyldneren skal trekkes i lønn mv. per måned, må det tas hensyn til at skyldneren trenger midler til å dekke egne nødvendige utgifter. Etter dekningsloven § 2-7 første ledd skal skyldnere kunne beholde "det som med rimelighet trengs til underhold av skyldneren og skyldnerens husstand". Hva som med "rimelighet trengs til underhold" er en *rettslig standard*. Meningsinnholdet kan endre seg over tid i takt med utviklingen i samfunnet.

Det foreligger to avgjørelser fra Høyesterett hvor det sies noe om vurderingen av hva som med rimelighet trengs til livsopphold.

I Rt. 1993 s. 1069 uttaler Høyesteretts kjæremålsutvalg at de ikke har noe å innvende mot lagmannsrettens lovtolkning. Lagmannsretten hadde bl.a. uttalt følgende:

"Lagmannsretten finner grunn til å presisere at det etter dekningsloven § 2-7 må foretas en konkret vurdering, som bl.a. tar hensyn til trekkordningens varighet og eventuelle særlige omstendigheter, slik de kjærende parter har fremholdt. Satsene for sosialhjelp varierer dessuten fra kommune til kommune. Dette betyr at namsmyndighetene ikke automatisk bør henholde seg til satsene for sosialhjelp, men at de må foreta en konkret vurdering, der sosialkontorets normer i stor utstreking naturlig vil danne et grunnlag for skjønnet. Avhengig av forholdene i den konkrete sak, kan det komme på tale å fravike sosialkontorets normer i begge retninger."

I Rt. 2001 s. 963 finner Høyesteretts kjæremålsutvalg at det ikke vil være riktig å anvende gjeldsordningssatsen som utgangspunkt for vurderingen slik lagmannsretten hadde gjort i saken. Kjæremålsutvalget uttaler på s. 968:

”Som nevnt angir lov og forskrift at det skal foretas et skjønn ut fra forholdene i den enkelte sak. Utvalget kan ikke se at lagmannsretten har foretatt et konkret skjønn etter skattebetalingsloven § 33, forskriftene til loven og dekningsloven § 2-7 når satser basert på gjeldsordningsloven er tillagt en betydning som det ikke er grunnlag for.

Den forutberegnlighet og likebehandling som lagmannsretten tilstreber, og som er ønskelig, kan også oppnås ved bruk av offentlige fastsatte satser for sosialhjelp, som dessuten relaterer seg til de stedlige leveomkostningene. Utvalget viser her til den tidligere nevnte avgjørelse i Rt-1993-1069”

I begge avgjørelsene legges det til grunn at det skal gjøres en konkret vurdering i hver enkelt sak. Dersom man skal ta utgangspunkt i en sats ved vurderingen, er den lokale sosialhjelpssatsen mest nærliggende.

Kjennelsene fra Høyesteretts kjæremålsutvalg er de viktigste rettskildene om spørsmålet, jfr. Løvdal; Utleggstrekk s. 137. Praksis fra lagmannsretten er mer sprikende når det gjelder utgangspunktet for vurderingen av hva som med rimelighet trengs. Å bruke sosialhjelpsatser som utgangspunkt for den konkrete vurderingen, må derfor sies å være det som er mest i samsvar med gjeldende rett.

3.2.2 Dagens praksis hos namsmyndighetene

Selv om det skal gjøres et konkret skjønn i alle saker ved vurdering av hvor mye skyldneren kan beholde, ser man at myndighetene i praksis tar utgangspunkt i en eller annen sats. Som vist over vil det etter gjeldende rett i så fall være mest korrekt å ta utgangspunkt i lokale sosialhjelpsatser ved vurderingen av skyldners livsoppholdsutgifter. I praksis benyttes også en rekke andre satser som utgangspunkt.

Skattedirektoratet har i interne retningslinjer overfor skattekontorene og de kommunale skatteoppkreverne anbefalt at man tar utgangspunkt i satsen for midler til eget underhold som inngår i vurderingen av en persons evne til å betale barnebidrag, når man skal fastsette livsoppholdsutgiftene. Statens innkrevingsentral benytter også denne satsen.

Bidragsevnevurderingen innebærer at en bidragspliktig skal få beholde midler til eget underhold, skatt, trygdeavgift, bolig og midler til egne barn i egen husstand før barnebidraget fastsettes. Bidragsevnevurderingen setter en nedre grense for når en bidragspliktig anses for å ha evne til å betale barnebidrag. Satsene som inngår i bidragsevnevurderingen er fastsatt av BLD i henhold til forskrift 15. januar 2003 nr. 123 om fastsetjing og endring av fostringstilskot (fastsettelsesforskriften) § 6, og framgår av vedlegget til forskriften. Satsene for midler til eget underhold er nærmere regulert i bestemmelsens tredje ledd. Satsene reguleres hvert år i henhold til konsumprisindeksen (KPI) fra Statistisk sentralbyrå (SSB). I tillegg er det fastsatt i forskriften at satsene skal holdes vedlike ved at satsene blir sammenliknet med større endringer i standardbudsjettet fra SIFO. Satsene utgjør i dag kr.

7.427 for en enslig og kr. 6.288 for par enkeltvis, dvs. kr. 12.576 for et par samlet. Satsene skal dekke alle utgifter til livsopphold inkludert strøm og transport, men ikke rene boutgifter. I det følgende blir satsene for enkelhets skyld omtalt som *bidragsevnesatsen*.

NAV Innkreving har fastsatt en egen sats på kr. 6.620. Satsen inkluderer ikke boutgifter, utgifter til strøm/oppvarming eller transport, slik at dette må fastsettes etter en konkret vurdering.

Blant de alminnelige namsmennene er det stor variasjon i hvilke satser som benyttes som utgangspunkt. Namsmannen i Oslo har fastsatt egne satser, mens andre namsmenn bruker sosialhjelpssatser, bidragsevnesatsen, satsene til NAV Innkreving eller gjeldsordningssatsen. En del namsmenn bruker ikke sats.

Oversikt over satser som benyttes ved utleggstrekk:

Satser pr. mnd.	NAV Innkreving	SI	Skatte- direktoratet	Nams- mannen i Oslo	Veil. sosialhjelp	Gjelds- ordning
Enslig	6.620 + strøm og transport	7.427	7.427	6.700	5.288 + strøm	10.715
Par	11.460 + strøm og transport	12.576	12.576	11.000	8.783 + strøm	19.824
Par enkeltvis		6.288	6.288	5.300		9.912

Utgifter til barn og bolig kommer i tillegg.

3.3 Problemet med ulik praksis blant namsmennene

Som tabellen ovenfor viser, er forskjellene i hva en skyldner kan beholde til eget livsopphold store. En skyldner som får beholde et beløp tilsvarende veiledende sosialhjelpssatser, vil ha om lag halvparten så mye til livsopphold som en person som blir trukket i henhold til gjeldsordningssatsen.

Praksis har utviklet seg forskjellig hos ulike namsmenn uten at dette ser ut til å være saklig begrunnet. Forskjellene synes å bero på tilfældigheter og geografiske "vaner". Ulike satser gir lite forutberegnlighet både for skyldnere og kreditorer. Mange skyldnere reagerer på at satsene varierer, og forstår ikke at namsmannen i nabokommunen bruker en annen sats enn namsmannen gjør i hans sak. Mange reagerer også på at de som får gjeldsordning har mye mer å leve av enn personer med utleggstrekk over mange år.

Både skyldneren og kreditorene kan klage til tingretten dersom de mener trekket er feil, jfr. tvangsfullbyrdsloven § 5-16 første ledd. Klage kan sendes så lenge trekket løper. Det er imidlertid relativt få saker som påklages sammenlignet med det store antallet

utleggstrekkssaker. Svært få saker ankes videre til lagmannsretten. Dersom flere saker var blitt anket til lagmannsretten, ville dette kunne ført til at det ble etablert en mer konsistent praksis. Noe av årsaken til at få saker kommer til lagmannsretten, er sannsynligvis at det som regel vil være et spørsmål om små justeringer av livsoppholdsbeløpet i hver sak. Både skyldner og kreditor må vurdere hvor mye tid og penger de er villig til å bruke for å få justert livsoppholdsbeløpet opp eller ned. Ved anke til lagmannsretten må det betales et gebyr på kr. 5.160 (seks ganger rettsgebyret). Dette kan være vanskelig for en skyldner som allerede har et utleggstrekk.

4 Redegjørelse for gjeldsordningssystemet og gjeldsordningssatsen

4.1 Om gjeldsordning etter gjeldsordningsloven

Personer med varige gjeldsproblemer kan få gjeldsordning etter gjeldsordningsloven. Lovens formål er å gi personer med alvorlige gjeldsproblemer en mulighet til å få kontroll over sin økonomi. Loven skal sikre at skyldneren innfrir sine forpliktelser så langt det er mulig, samt at det skjer en ordnet fordeling av skyldnerens midler, jfr. lovens § 1-1.

Det økonomiske vilkåret for gjeldsordning er at skyldneren er ”varig ute av stand til å oppfylle sine forpliktelser”, jfr. gjeldsordningsloven § 1-3. Loven gir i tillegg anvisning på en del situasjoner hvor gjeldsforhandling ikke skal åpnes. Dette er blant annet når skyldneren har innrettet seg med sikte på å oppnå gjeldsordning, har gitt feilaktige opplysninger eller dersom det vil virke åpenbart støtende for andre skyldnere eller samfunnet for øvrig dersom gjeldsforhandling åpnes.

For å oppnå gjeldsordning må skyldneren, med namsmannens bistand, fremsette et forslag til gjeldsordning overfor sine kreditorer. Dersom kreditorene aksepterer forslaget, etableres *frivillig gjeldsordning*. Hvis kreditorene og skyldneren ikke kommer frem til en frivillig avtale, kan skyldneren begjære *tvungen gjeldsordning*. Saken oversendes da til tingretten, som tar stilling til om skyldnerens forslag kan aksepteres.

En gjeldsordning går som regel ut på at skyldneren betaler et beløp hver måned til kreditorene i gjeldsordningsperioden. Gjeldsordningsperioden er normalt fem år. Etter utløpet av gjeldsordningsperioden slettes som hovedregel gjeld som ikke er pantesikret.

Det ble i 2010 etablert 2.714 gjeldsordninger (2.268 frivillige og 446 tvungne). Dette var økning på 500 gjeldsordninger til sammenligning med 2009.

4.2 Hvor mye kan skyldneren beholde av sin inntekt ved gjeldsordning?

4.2.1 Lovens utgangspunkt og gjeldsordningssatsen

På samme måte som ved utleggstrekk, har skyldneren rett til å beholde det som ”med rimelighet trengs til underhold av skyldneren og personer denne har lovbestemt forsørgelsesplikt for”, jfr. gjeldsordningslovens § 4-3. Det følger av forarbeidene til gjeldsordningsloven at dekningsloven § 2-7 er lagt til grunn ved utformingen, og at det ikke er ment å fravike praksis for utleggstrekk, jfr. Ot.prp.nr. 81 (1991-92) side 59.

I forarbeidene til gjeldsordningsloven uttales det at 85 % av minstepensjonen bør være et utgangspunkt ved vurdering av hvor mye skyldneren kan beholde til eget livsopphold. Etter at loven ble vedtatt i 1992 ble det utformet et rundskriv fra departementet som fastsatte veiledende satser for livsopphold som tilsvarte 85 % av minstepensjonen. Utgifter til bolig kommer i tillegg. 85 % av minstepensjonen utgjorde i 1992 kr. 4.149 for en enslig og kr. 6.712 for et par. Dersom satsene hadde blitt justert etter KPI ville de i dag ha vært kr. 6.032 for en enslig og kr. 9.757 for et par.

BLD justerte satsene i takt med endringer i minstepensjonen frem til 1998. Minstepensjonen ble etter hvert satt opp mye mer enn prisvekst og lønnsvekst for øvrig. Departementet fant det derfor riktig å gå bort fra tilknytningen til minstepensjonen, og istedet justere satsene etter den årlige prosentvise økningen i folketrygdens grunnbeløp (G). I stortingsvedtak 14. mai 2004 ba Stortinget Regjeringen ”sette de veiledende satsene for livsopphold under gjeldsordning slik at ingen skyldnere får mindre enn 85 pst. av minstepensjonen å leve av”.

Gjeldsordningssatsen ble etter dette igjen fastsatt til 85 % av minstepensjonen, og har blitt justert opp hvert år i henhold til dette. Satsene er i dag kr. 10.715 for en enslig og kr. 19.824 for et par. Utgifter til bolig kan beholdes av skyldneren i tillegg.

4.2.2 Forholdet til bidragsevnesatsen

Både gjeldsordningssatsene og bidragsevnesatsen fastsettes av BLD. Bidragsevnesatsen fulgte frem til 2004 gjeldsordningssatsene. Etter at gjeldsordningssatsene økte kraftig, fant BLD det ikke lenger forsvarlig å bruke en tilsvarende sats for vurdering av hvor store midler som kunne avsettes til eget underhold ved bidragsevnevurderingen. En økt sats ville ført til at en stor gruppe ville blitt ansett for ikke å ha evne til å betale barnebidrag, og medført en forskyvning av foreldrenes økonomiske ansvar for utgiftene til forsørgelsen av barnet fra den bidragspliktige over på bidragsmottakeren, eventuelt det offentlige der det blir utbetalt bidragsforskott etter lov 17. februar 1989 nr. 2 om bidragsforskott (forskotteringsloven). En slik forskyvning i foreldrenes ansvar for forsørgelsen der begge parter har svak økonomi, var ikke i tråd med det som ble forutsatt i forarbeidene til bidragsreglene, Ot.prp. nr. 43 (2000-2001), og koblingen til gjeldsordningssatsen ble fjernet med virkning fra 1. juli 2004. Bidragsevnessatsen har siden blitt justert årlig i henhold til KPI.

Oversikten under viser utviklingen i gjeldsordningssatsene og bidragsevnesatsen i perioden 2001 til 2010:

År	Gjeldsordnings-Satsen	Bidragsevne-satsen
	Enslig	Enslig
2010	10715	7427
2009	10169	7246
2008	9654	7090
2007	8487	6837
2006	7989	6756
2005	7710	6637
2004	7466	6565
2003	6565	Som gjeldsordning frem til 2004
2002	6245	
2001	5963	

4.3 Problemet med for høye gjeldsordningssatser

4.3.1 Forholdet til minstepensjonen

Store økninger i minstepensjonen har ført til at gjeldsordningssatsene siden 1992 har økt med 158 % for en enslig og med 195 % for et par. Lønnsveksten for et normalårsverk har i samme periode vært på 115 %, mens konsumprisveksten (KPI) har vært på 41,9 %. Økningen i folketrygdens grunnbeløp har i samme periode vært på 107 % (fra 36.500 i 1992 til 75.641 i 2010).

Selv om gjeldsordningssatsen utgjør 85 % av minstepensjonen, vil mange med gjeldsordning i dag sitte igjen med mer enn en minstepensjonist. Ved gjeldsordning kan skyldnere beholde de faktiske utgiftene til bolig i tillegg, så sant de er innenfor det som anses for rimelig. En minstepensjonist kan ha krav på bostøtte i tillegg til minstepensjonen, men bostøtten utgjør kun en andel av de faktiske bostøttene.

4.3.2 Utgifter til ferie og fritid

I rundskrivet om gjeldsordningssatsene er det tatt inn en oppstilling over alminnelige utgifter innenfor ulike forbruksområder. Oppstillingen er utarbeidet i samarbeid med SIFO og basert på SIFOs standardbudsjett.

Utgiftsområder	Enslige	Par
Mat og drikke	2.265	4.530
Klær og sko	775	1.550
Elektrisitet og fyring	1.115	2.390
Helse, hygiene, lege mv.	810	1.615
Telefon, avis, TV-lisens	640	650
Reiser	570	1.140
Dagligvarer	230	290
Husholdsartikler og møbler mv.	695	765
Øvrige utgifter (ferie, fritid mv.)	3.615	6.894
Samlet (85 % av minstepensjonen)	10.715	19.824

Oversikten viser at en enslig person som har et alminnelig forbruk, vil ha kr. 3.615 pr. mnd (kr. 43.380 pr. år) til bruk på øvrige utgifter som ferie, fritid eller eventuelt sparing. Et par med et normalt forbruk vil ha kr. 82.728 til rådighet til øvrige utgifter. Dette er betydelige beløp som skyldneren – når gjeldsordningssatsene legges til grunn – kan beholde ved siden av det som, etter SIFOs beregninger, trengs til husstanden underhold. Det understrekes at SIFOs standardbudsjett legger opp til et rimelig forbruksnivå som kan godtas av folk flest. At skyldneren og husstanden i tillegg til dette kan beholde en stor andel til ”øvrige utgifter” er neppe i samsvar med gjeldsordningslovens formål om at skyldneren skal innfri sine forpliktelser så langt det er mulig eller med regelen om at skyldneren skal få beholde ”det som med rimelighet trengs”.

4.3.3 Personer med alminnelig god økonomi anses som betalingsudyktige

Eksempelene nedenfor viser hvor mye henholdsvis en enslig og en familie med to barn bosatt i Oslo-området, i dag kan beholde til eget forbruk under gjeldsordning etter gjeldsordningsloven, før noe må betales til kreditorene:

Enslig	
Livsopphold pr. mnd.	10.715
Boutgifter pr. mnd.	6.700
SUM pr. mnd etter skatt	17.415
Dette tilsvarer en årlig bruttoinntekt på ca.	280.000
	-
	285.000

Familie m/2 barn	
Livsopphold par pr. mnd.	19.824
Barn 0-5 år	1.930
Barn 6-10	2.490
Barnehage	2.100
SFO	1.900
Boutgifter pr. mnd.	11.000
SUM pr. mnd etter skatt	39.244
Dette tilsvarer en årlig bruttoinntekt på ca.	620.000-
	650.000

Eksempelene viser at dersom gjeldsordningssatsen brukes som vurderingsgrunnlag, anses personer med alminnelig god økonomi som betalingsudyktige. Enslige med brutto årsinntekt på kr. 280.000 og familier med to barn med samlet bruttoinntekt på kr. 620.000 anses ikke for

å ha noen evne til å betjene gjeld når gjeldsordningssatsene legges til grunn. De vil da, selv med lav gjeld, kunne bli ansett for å være varig ute av stand til å dekke sine forpliktelser, og således kvalifisere for gjeldsordning. For høye satser fører altså til at personer uten reelle gjeldsproblemer kvalifiserer for gjeldsordning.

4.3.4 Få skyldnere betaler dividende

Høye livsoppholdssatser fører til at flertallet av skyldnerne ikke betaler noe til kreditorene overhodet i løpet av gjeldsordningsperioden. De fleste har altså lavere inntekt enn det de kan beholde til eget forbruk. Undersøkelser utført av SIFO i 2005 viser at 71 % av ordningene som kom i stand i 2004 var nulldividende ordninger, jfr. Oppdragsrapport nr. 7-2005, Gjeldsordninger i velstands-Norge av Christian Poppe og Per Arne Tufte. Kun i 29 % av gjeldsordningene ble det betalt noe til kreditorene. Ettersom gjeldsordningssatsene har steget mye siden 2004, er det sannsynligvis enda færre som betaler noe til kreditorene i dag. Dersom det ikke betales dividende, innebærer gjeldsordningen kun en sletting av gjeld uten at skyldneren må forsake noe.

4.3.5 Betydningen for kredittmarkedets funksjonsmåte

Høye livsoppholdssatser innebærer som beskrevet ovenfor at betydelige deler av befolkningen kvalifiserer for en gjeldsordning hvor gjelden slettes uten at skyldneren må forsake noe. Dette gir svært dårlige insentiver til nedbetaling av gjeld og kan få konsekvenser for kredittmarkedets funksjonsmåte. Dersom långiver vurderer det som sannsynlig at låntaker ikke vil overholde sine forpliktelser, fordi gjelden vil kunne bli slettet ved å få opprettet en gjeldsordning, kan dette medføre at personer med lavere inntekter ikke vil få lån, eller bare vil få lån til høy rente og/eller med krav om (tilleggs-)sikkerhet. Selv om høye gjeldsordningssatser på kort sikt kan være til fordel for skyldneren, kan for høye satser på lengre sikt føre til at personer med lav inntekt, som kan ha et sterkt behov for å fordele inntekt over tid, i praksis ikke får tilgang til kredittmarkedet.

5 Livsoppholdssatser i Sverige, Danmark og Finland

5.1 Sverige

I Sverige er det fastsatt bindende livsoppholdssatser til bruk ved fastsettelse av hvor mye skyldneren kan beholde til livsopphold. Satsene omtales som normalbeløp. De samme satsene er veiledende ved gjeldsordning.

For 2011 utgjør satsene SEK 4.549 (ca. NOK 4.071) for en enslig og SEK 7.515 (ca. NOK 6.725) for et par. Satsene inkluderer alle vanlige levekostnader også utgifter til oppvarming og elektrisitet. Bokostnader kommer i tillegg på samme måte som i Norge.

Satsene er fastsatt av namsmyndighetene (Kronofogdmyndigheten) i forskrift. Kronofogdmyndighetene har også utarbeidet allmenne råd som kun er veiledende, og et

”meddelande” med informasjon om og kommentarer til de allmenne rådene. I de allmenne rådene er det gjort nærmere rede for når det er aktuelt med tillegg til normalbeløpet. Dette gjelder for eksempel ved omsorg for barn, sykdom eller utgifter til nødvendig transport til arbeidet.

5.2 Danmark

I Danmark er det fastsatt bindende livsoppholdssatser både ved inndrivelse av gjeld til det offentlige og ved gjeldsordning. Satsene utgjør for 2011 DKK 5.480 (ca. NOK 5.699) for enslige og DKK 9.300 (ca. NOK 9.672) for et par for både utleggstrekk og gjeldsordning.

Satsene er nærmere regulert i forskrift (bekendtgørelse om gældssanering og bekendtgørelse om inndrivelse af gæld til det offentlige). Det fremgår her at boligutgifter kommer i tillegg til livsoppholdssatsene. Boutgifter inkluderer utgifter til strøm og oppvarming slik at dette ikke er medregnet i livsoppholdssatsen.

Det fremgår også klart hvilke utgifter som kan holdes utenfor satsen. I tillegg til utgifter til barn, kan skyldneren holde utenfor utgifter til særlige behov. ”Som udgifter til særlige behov kan medregnes nødvendige udgifter til medicin, behandlinger, transport mv., der avholdes på grund af kronisk sygdom eller handicap hos skyldneren eller dennes ægtefælle.” Rimelige utgifter til ”ganske særlige behov” kan bare unntaksvis holdes utenfor.

5.3 Finland

I Finland er det fastsatt en livsoppholdssats ved gjeldsordning. Satsen er fastsatt i forskrift (förordning om grunderna för bedömning av en gäldenärs betalningsförmåga vid skuldsanering for privatpersoner). Satsen utgjør 494 euro (ca. NOK 3.903) for en enslig og 415 euro (ca. NOK 3.279) for en som lever i et parforhold. Bokostnader kommer i tillegg. Utgifter til strøm og fyring inngår i bokostnadene, mens utgifter til transport inngår i livsoppholdsbeløpet. Satsene justeres årlig i henhold til ”folkpensionsindexen”.

For trekk i lønn har Finland et litt annet system. Loven (utsökningsbalken av 15.6.2007) fastsetter et beløp som er beskyttet mot innfordring. Dette beløpet justeres årlig og utgjør 627 euro (NOK 4.953) for en enslig. Hvor stort trekk som skal gjøres i skyldnerens lønn fastsettes deretter som en andel av den inntekten som oversiger det beskyttede beløpet etter følgende regler:

- 1 Dersom lønnen er mindre enn det beskyttede beløp trekkes ikke noe.
- 2 Dersom lønnen overstiger det beskyttede beløp, trekkes to tredjedeler av forskjellen mellom lønnen og det beskyttede beløp.
- 3 Dersom lønnen er større enn to ganger det beskyttende beløp trekkes en tredjedel av lønnen eller annen inntekt.

- 4 For lønn som er større enn fire ganger det beskyttede beløp trekkes en prosentvis andel etter en progressiv skala som ender på 50 % for inntekter som er høyere enn seks ganger det beskyttede beløp.

6 SIFOs standardbudsjett, minimumsbudsjett og mellomlang standard

6.1 SIFOs standardbudsjett

Statens Institutt for Forbruksforskning (SIFO) har siden 1987 utarbeidet et standardbudsjett som viser alminnelige forbruksutgifter. SIFO omtaler budsjettet på følgende måte:

”Standardbudsjettet viser hva det koster å leve på et rimelig forbruksnivå for det aktuelle husholdet. Med et rimelig forbruksnivå menes et forbruk som kan godtas av folk flest. Det oppfyller kravet til vanlige helse- og ernæringsstandarder og gjør det mulig for husholdets personer å delta i de mest vanlige fritidsaktivitetene på en fullverdig måte.”

SIFO har også uttrykt at betegnelsen ”rimelig” viser til at det verken uttrykker minimum eller luksus. Den teoretiske kjerneideen er at dette nivået viser til en standardpakke av varer og tjenester som er knyttet til en forestilling om et typisk norsk hushold. Budsjettet er et langtidsbudsjett som tar hensyn til at det skal kunne settes av penger til å gjøre mer sjeldne innkjøp av dyre og varige forbruksgjenstander.

Budsjettet så slik ut for 2010:

	Kvinne	Mann	Par
<i>Mat og drikke</i>	2.020	2.510	4.530
<i>Klær og sko</i>	840	710	1.550
<i>Helse og hygiene</i>	610	480	1.090
<i>Lek og fritid</i>	930	930	1.860
<i>Reise (kollektivt)</i>	570	570	1.140
<i>Andre dagligvarer</i>	230	230	290
<i>Husholdningsartikler</i>	320	320	350
<i>Møbler</i>	310	310	350
<i>Telefon, mediebruk, diverse fritid</i>	1.450	1.450	1.460
<i>Bil (drift og vedlikehold)</i>	2.140	2.140	2140
<i>Totalt forbruk pr. måned kr.</i>	9.420	9.650	14.760
Totalt forbruk eks. bil kr.	7.280	7.510	12.620

6.2 SIFOs minimumsbudsjett

SIFO er i ferd med å utvikle en minstestandard for forbruk ved å bruke standardbudsjettet som referanse. Hensikten med denne minstestandarden er å utvikle et lavinntektsmål ved hjelp av en såkalt forbrukstilnærming. Arbeidet vil ikke avsluttes før høsten 2011.

6.3 Mellomlang forbruksstandard

Som et ledd i arbeidet med et minimumsbudsjett har BLD bedt SIFO om at det utarbeides et budsjett basert på hva som er nødvendig for å ha en akseptabel levestandard over en fem års periode. SIFO har levert et utkast til et slikt budsjett.

Ved utarbeidelse av budsjettet har SIFO ansett det som mest hensiktsmessig å redusere standardpakken ved å justere avskrivningstiden. Det betyr i praksis at en ikke endrer kvaliteten, antall eller levetiden på varene, men legger til grunn at enkelte varer i grunnpakken ikke fornyes i perioden. De fleste hvit- og brunvarer og møbler vil da for eksempel ikke inngå i grunnpakken. Telefon og medier har også en forholdsvis stor reduksjon sammenlignet med standardbudsjettet, ved at fornying av pc, printer og lydanlegg ikke inngår. Det er ikke redusert på kostnader til mat og drikke, og i liten grad redusert på kostnader til helse og hygiene, andre dagligvarer og utgifter til lek og fritid.

Ved en slik tilnærming har SIFO kommet frem til følgende tall:

	Voksen mann	% av standard-budsjettet	Voksen kvinne	% av standard-budsjettet	Par
<i>Mat og drikke</i>	2.500	100	2.010	100	4.510
<i>Klær og sko</i>	640	82	776	85	1.416
<i>Helse og hygiene</i>	458	97	598	100	1.056
<i>Lek og fritid</i>	841	91	841	91	1.682
<i>Andre dagligvarer</i>	225	99	225	99	290
<i>Telefon og medier</i>	925	64	925	64	925
<i>Reiseutgifter</i>	550	100	550	100	1.100
<i>Husholdsartikler</i>	30	5	30	5	30
SUM	6.169	82	5.955	82	11.053

SIFO viser også til at man tidligere har laget et forslag til en mellomlang livsoppholdssats hvor man fjernet forbruksområdet *Møbler og husholdningsartikler*, mens de øvrige forbruksområdene ble holdt like som i standardbudsjettet. Denne alternative beregningen gir en livsoppholdssats på kr. 6.880 for en person og kr. 11.920 for par.

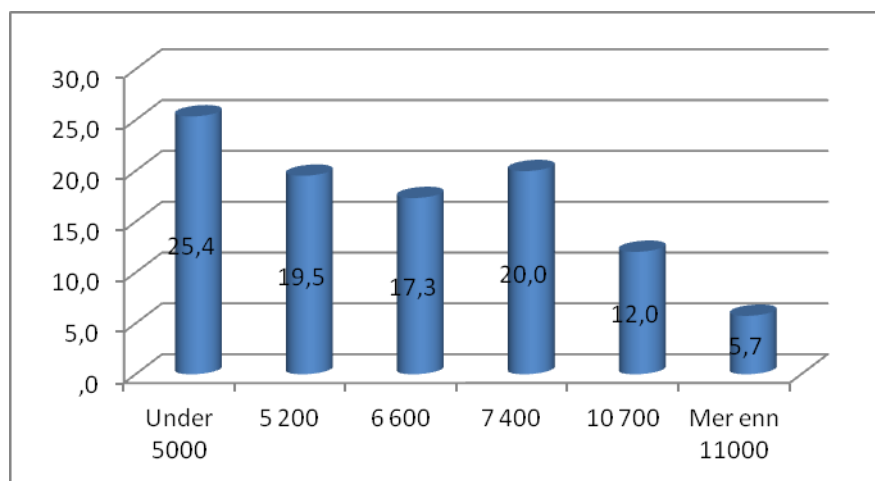
6.4 Hva mener folk er et minimum å leve av per måned?

SIFO gjennomfører jevnlig en større undersøkelse på forbruksområdet med noen faste og noen variable spørsmål, den såkalte SIFO-surveyen. I år ble det lagt inn noen spørsmål om hvilke oppfatninger respondentene har om hva som er det laveste rådighetsbeløpet for seg selv per måned, og for dem som er avhengig av økonomisk støtte. Et sammendrag av resultatene med hovedpunktene fra SIFOs kommentarer, fremgår nedenfor.

På spørsmål om hva man oppfattet som et minimumsbeløp for seg selv per måned var gjennomsnittet for utvalget kr. 7.272 og medianen kr. 6.000 per måned.

Det ble også stilt spørsmål om hva den enkelte oppfattet som et minimumsbeløp for personer som lever på offentlige midler, uten at det ble presisert hva slags offentlige ordninger. Svaralternativene var knyttet opp mot satser som i dag gjelder for sosialhjelp og ulike livsoppholdssatser ved utleggstrekk og gjeldsordning.

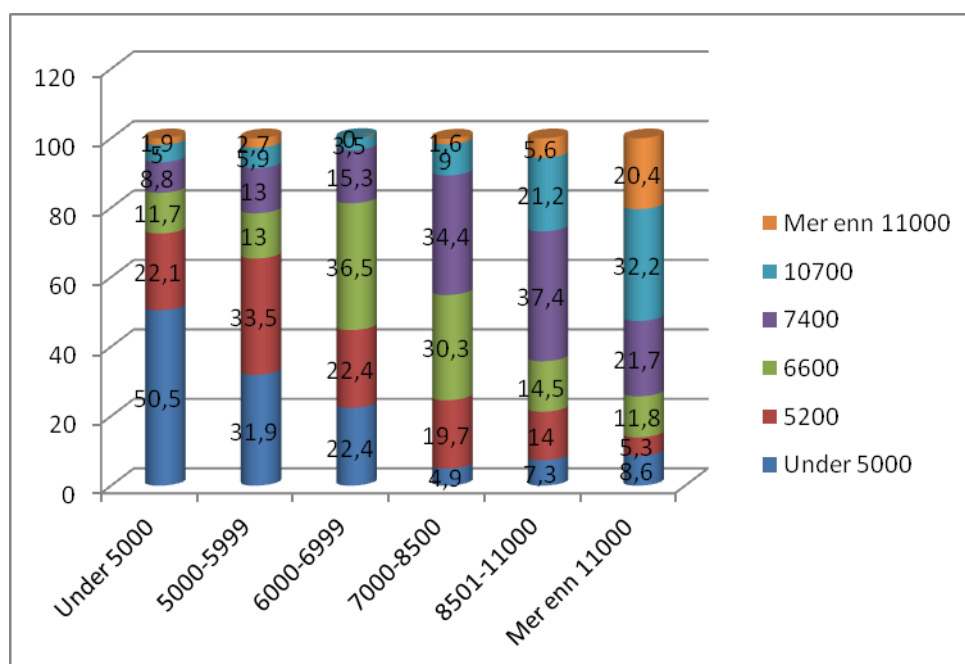
Figuren nedenfor viser svarfordelingen på spørsmålet ”Hvilket minimumsbeløp pr. måned mener du er passe for enkeltpersoner som henvender seg til det offentlige for å få økonomisk hjelp (se bort fra boutgifter, sykdom og spesielle behov)?”



Hovedkonklusjonen synes å være at utvalget er delt i to like store deler. En del er forholdsvis restriktive når det gjelder hvilken minimumsgrense for livsopphold som bør gjelde for dem som mottar støtte fra det offentlige. Den andre halvdel er mer spredt over ulike beløp, men de er altså av den oppfatning at minimum ligger til dels vesentlig høyere. I underkant av 38 prosent mener at minimumsbeløpet bør ligge på 7.440 kroner per måned eller mer. Det er flest som mener at minimum bør ligge under 5.200, mens 7.400 og 5.200 kommer på de neste plassene.

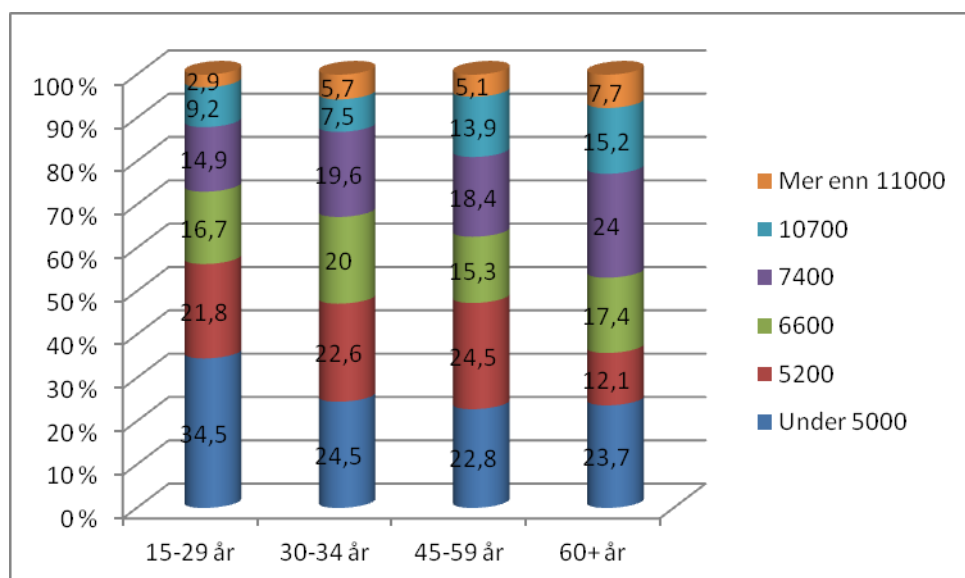
SIFO har sett nærmere på hvem som velger de ulike minimumsbeløpene ut i fra egen minimumsgrense, alder, og hovedbeskjeftigelse.

Oppfatninger om offentlige minimumssatser etter hva en anser som eget minimum per måned



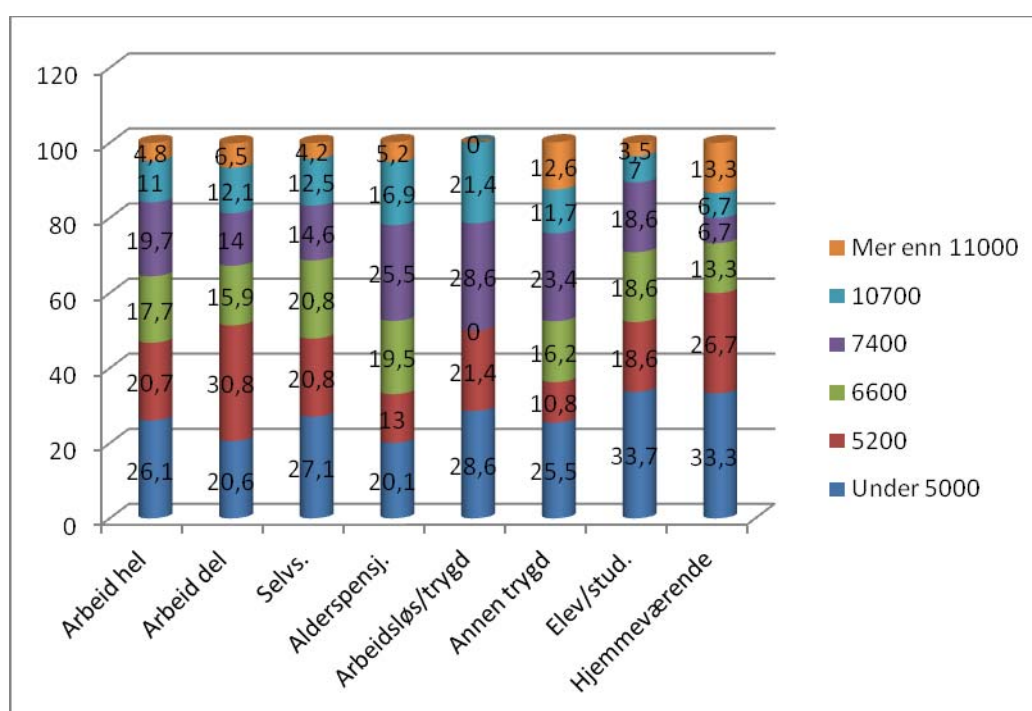
I figuren ovenfor viser x-aksen fordelingen på eget minimumsbeløp og søylene (y-aksen) viser den prosentvise andelen av oppfatninger om offentlige livsoppholdsbeløp etter egne minimumsbeløp. Hovedtrenden i dette materialet er at jo høyere en anser eget månedlig minimumsbeløp å være, jo høyere mener en også at det offentlige minimumsbeløpet bør være, og at det er en klar sammenheng mellom oppfatninger om eget minimum og et felles offentlig minimum.

Fordeling på ulike offentlige minimumsnivå etter alder



Figuren over viser prosentvis fordeling av synet på ulike minimumsnivå etter alder. De yngste aldersgruppene skiller seg ut ved å være mer restriktive til størrelsen på offentlige satser. 34,5 prosent av 15-29 åringer mener at det offentlige minimum bør ligge under 5 000 kroner per måned. 56 prosent av den yngste aldersgruppen er av den oppfatning at det offentlige minimumet bør ligge på 5 200 kroner eller mindre. For de andre aldersgruppene er det et knapt flertall for et offentlig minimumsnivå som ligger over 5 200 kroner per måned. De aller eldste – 60 og eldre – er de som er mest “rause” når det gjelder offentlige minstesatser. 7 400 kroner per måned er det enkeltstående beløpet som får den største oppslutningen i denne aldersgruppen.

Holdninger til offentlige livsoppholdssatser etter hovedbeskjeftigelse



Tabellen over viser sammenhengen mellom valg av offentlig minimum og respondentens hovedbeskjeftigelse. De gruppene som mest restriktive, dvs. som mener at offentlige minstesatser bør ligge på eller under den statlige anbefalte sosialhjelpsatser, er hjemmeværende, elever/studenter, arbeidsløse og deltidsarbeidende. Minst halvparten av disse mener at minstesatsen bør ligge på eller under sosialhjelpsnivået. Blant disse skiller hjemmeværende og elever/studenter seg ut ved en høy andel som mener at nivået bør ligge på under 5 000 kroner per måned. Noen av gruppene er svært delt i sitt syn. Blant arbeidsløse mener for eksempel 50 prosent at nivået bør ligge under sosialhjelp, mens den andre halvparten er av den oppfatning at nivået bør ligge på 7 400 eller høyere. Alderspensjonistene fremstår som de som er minst restriktive, selv om spredningen er stor. En fjerdedel av alderspensjonistene mener at 7 400 bør være det offentlige minstenivået.

7 Arbeidsgruppens forslag til standardiserte satser

7.1 Rettslig utgangspunkt

Det rettslige utgangspunktet er både ved gjeldsordning og utleggstrekk at skyldneren kan beholde det som med ”rimelighet trengs til underhold”. Det skal gjøres en konkret vurdering i hver enkelt sak. Arbeidsgruppen mener at dette fortsatt skal være utgangspunktet for namsmennenes vurdering. For å sikre en høy grad av likebehandling anbefaler likevel arbeidsgruppen at det etableres standardiserte satser som skal være retningsgivende for skjønnets som skal utøves innenfor dagens system. Namsmennene vil fortsatt ha en plikt til å vurdere om satsen gir et riktig resultat i den konkrete saken.

Arbeidsgruppen viser til Høyesteretts kjæremålsutvalgs uttalelse i Rt. 2001 s. 963 (s. 967) om behovet for bruk av en offentlig fastsatt norm:

”Kjæremålsutvalget understreker at lovens ordning er at det skal foretas en konkret vurdering av hva som ”med rimelighet trengs til underhold”. Det gis ikke anvisning på noen bestemt norm som utgangspunkt for dette skjønnets, men bruk av en offentlig fastsatt norm for hva som anses nødvendig for et rimelig underhold, er naturlig som utgangspunkt, også av hensyn til behovet for et felles grunnlag for skjønnetsutøvelsen på dette området.”

7.2 Felles satser ved alle typer utleggstrekk og ved gjeldsordning

Arbeidsgruppen anbefaler at standardiserte satser skal gjelde for alle typer utleggstrekk og ved gjeldsordning:

7.2.1 Variasjoner i trekkperioden og ulike type krav

Det kan argumenteres for at det skal gjelde forskjellige satser i ulike situasjoner fordi trekkperioden varierer. Skyldnerens nødvendige utgifter vil normalt øke over tid. Ved trekk som bare varer et par måneder vil skyldneren kunne utsette innkjøp av klær, vaskemaskin eller annet utstyr. Når trekket varer over flere år har skyldneren i større grad behov for å anskaffe mer varige forbruksgoder.

Arbeidsgruppen har kommet frem til at dette kan løses ved at de standardiserte satsene fastsettes som ”langtidssatser”, og dermed tar høyde for at skyldneren skal kunne leve av beløpet gjennom flere år, i hvert fall et femårsperspektiv. Satsen må kunne fravikes ved korte trekk, hvor skyldneren enklere vil kunne stramme inn forbruket midlertidig.

Arbeidsgruppen anbefaler at satsene ikke varierer ut i fra hvilke type krav som inndrives. Hensynet til de ulike kreditorene må anses for å være tilstrekkelig ivare tatt gjennom prioritetsreglene. Skyldneren vil ha de samme nødvendige behov uavhengig av hva slags type gjeld han har.

7.2.2 *Like satser ved gjeldsordning og utleggstrekk*

Arbeidsgruppen mener at satsene ved gjeldsordning bør samsvare med satsene ved utleggstrekk. En livsoppholdssats som sikrer skyldneren en rimelig levestandard over et femårsperspektiv, vil være like godt egnet for bruk ved gjeldsordning som ved utleggstrekk. Trekkperioden for utleggstrekk vil ofte være like lang som ved gjeldsordning, for eksempel for skattekrav. For bidragskrav vil trekkperioden ofte være mye lengre enn fem år. Tidsaspektet er derfor ikke et argument for en høyere sats ved gjeldsordning.

Ved gjeldsordning vil skyldneren i tillegg få en løsning på sine økonomiske problemer ved at usikret gjeld blir slettet etter utløpet av gjeldsordningsperioden. I de fleste saker fører dette til at kreditorene lider tap. Av hensyn til kreditorene er det derfor rimelig at skyldneren strekker seg så langt som mulig for å betale sin gjeld i gjeldsordningsperioden, slik at tapet blir minst mulig. Det er da ikke rimelig at skyldneren skal betale mindre til kreditorene enn det han ville gjort dersom han hadde utleggstrekk over samme periode.

7.3 **Hvilke utgifter bør inngå i de standardiserte satsene?**

Arbeidsgruppen har kommet frem til at alle utgifter unntatt boutgifter bør inngå i de standardiserte satsene.

Som boutgifter anser arbeidsgruppen det som hensiktsmessig å regne husleie, renter og avdrag på lån, boligforsikring unntatt innboforsikring, kommunale avgifter, nødvendige vedlikeholdsutgifter og fellesutgifter i borettslag eller boligsameie. Øvrige utgifter til livsopphold bør inngå i satsene. Dette inkluderer da utgifter til mat, klær, transport, telefon, helsestell, TV-lisens, innboforsikring, fritidsaktiviteter, strøm osv. Dette vil være i samsvar med dagens system for gjeldsordningssatsene og bidragsevnesatsen.

NAV Innkreving har holdt utgifter til transport og strøm/fyring utenfor satsene, slik at dette kommer i tillegg etter en konkret vurdering. Argumentet for å holde transportutgifter og utgifter til strøm/fyring utenfor, er særlig at disse utgiftene varierer mer fra person til person enn andre utgifter. Strømprisene varierer for eksempel rundt i landet. Ulike avstander mellom bopel og arbeidsplass kan også føre til forskjeller i nødvendige transportutgifter.

I de fleste utleggssaker vil man ikke ha opplysninger om faktisk strømforbruk eller transportkostnader, eller tilstrekkelig opplysninger til å vurdere rimeligheten av disse. Det er derfor et praktisk behov for at dette også er omfattet av satsene. Hensynet til den enkeltes konkrete behov kan ivaretas gjennom namsmennenes skjønnsutøvelse. Arbeidsgruppen har derfor kommet frem til satsen også bør inkludere utgifter til strøm og transport.

7.4 Nivået på standardiserte satser

Arbeidsgruppen mener at skyldneren både ved utleggstrekk og ved gjeldsordning bør sikres en forsvarlig levestandard. Skyldnerens behov må imidlertid balanseres mot hensynet til at kreditorene skal få dekket sine krav og hensynet til den alminnelige betalingsmoralen i samfunnet. Arbeidsgruppen har sett på flere forhold i vurderingen av hva som er et riktig nivå:

7.4.1 *Forholdet til sosialhjelpssatsene*

Sosialhjelp er ment å være en korttidsytelse for å dekke en persons helt nødvendige utgifter til livsopphold. Arbeidsdepartementet har vedtatt veiledende retningslinjer for sosialhjelp som utgjør kr. 5.288 for en enslig og kr. 8.783 for et par. Ved utarbeidelse av retningslinjene er det lagt til grunn at dette skal kunne gi et nøkternt, men forsvarlig livsopphold i kort tid (opptil seks måneder), uten rom for sparing eller større investeringer. Retningslinjene er imidlertid bare et utgangspunkt for en lovpålagt konkret vurdering. Retningslinjene inkluderer ikke boutgifter eller utgifter til strøm og fyring. Transportutgifter er inkludert.

Arbeidsgruppen mener at de standardiserte satsene ved utleggstrekk og ved gjeldsordning bør være høyere enn retningslinjene for sosialhjelp. Ettersom utleggstrekk kan løpe over et lengre tidsrom, vil skyldneren ha et større behov for innkjøp av varige forbruksgoder. Skyldneren må også ha større anledning til å delta i sosiale aktiviteter som koster penger, når tidshorisonten er lenger. I tillegg bør skyldneren sitte igjen med mer enn det vedkommende ville fått i sosialhjelp for å motiveres til å være i jobb, selv om det gjøres trekk i lønn.

7.4.2 *Forholdet til SIFOs standardbudsjett*

Som beskrevet under pkt. 6.1 viser standardbudsjettet en standardpakke av varer og tjenester som kan beskrive et typisk norsk hushold. SIFOs standardbudsjett utgjør kr. 7.510 for en enslig mann og kr. 7.280 for en enslig kvinne. Budsjettet inkluderer utgifter til transport, men ikke utgifter til strøm/fyring.

Arbeidsgruppen mener at standardiserte satser ved utlegg og gjeldsordning må ligge under det som anses som alminnelige forbruksutgifter. Det kan virke støtende overfor folk som lever med stram økonomi og som strekker seg langt for å betale gjelden sin til rett tid, dersom de som ikke betaler sin gjeld, kan ha et helt alminnelig forbruk. Dette vil også igjen kunne gå utover folks betalingsmoral. Hensynet til kreditorene tilsier også at skyldneren må akseptere å ha noe mindre til rådighet enn det som oppfattes som et typisk norsk hushold. Satsene må derfor være noe lavere enn SIFOs standardbudsjett.

7.4.3 *SIFOs mellomlange standard*

SIFOs forslag til en mellomlang standard er et slags minimumsbudsjett som skal gi en akseptabel levestandard over en fem års periode. Forslaget utgjør, som beskrevet i pkt. 6.3, kr. 6.169 for en mann, kr. 5.955 for en kvinne, og kr. 11.053 for et par per måned.

Arbeidsgruppen oppfatter at forslaget er basert på en fornuftig tilnærming ved at enkelte varer ikke fornyes mens man har gjeldsordning eller utleggstrekk. Sammenlignet med standardbudsjettet er det gjort lite reduksjon i det som må oppfattes som daglige innkjøp, men større reduksjon i utgifter til møbler, husholdningsartikler og fornying av data og teleutstyr. Budsjettet fremstår som å gi grunnlag for en fullt forsvarlig levestandard. Standardiserte livsoppholdssatser bør derfor ligge omtrent på det nivået.

7.4.4 Bidragsevnesatsen

Bidragsevnesatsen, som i dag er kr. 7.427 for en enslig, ligger mellom SIFOs standardbudsjett og veiledende sosialhjelpssatser, og litt over SIFOs forslag til en mellomlang standard.

Bidragsevnesatsen inkluderer strøm. Til sammenligning, kan det derfor legges til ca. kr. 1.100 for strøm/fyring på SIFOs satser og sosialhjelpssatsene. Kr. 1.100 utgjør en form for gjennomsnittsforbruk beregnet av SSB.

Etter arbeidsgruppens vurdering ligger bidragsevnesatsen på et nivå som synes å ivareta både hensynet til skyldneren og kreditorene på en balansert måte. Satsen må sies å være fullt ut forsvarlig ettersom den ligger litt over SIFOs beregninger av hva man trenger over en femårs periode.

Det forhold at satsen i dag brukes av både SI og ved skatteinnkreving, er også et argument for at satsen bør ligge omtrent på dette nivået. Standardiserte satser vil da føre til små konsekvenser for statens inntekter.

Det må også tas hensyn til at et fastsatt barnebidrag skal kunne innkreves. Dersom livsoppholdssatsene ved innkreving ligger over bidragsevnesatsen, vil ikke et fastsatt bidrag kunne innkreves. Dette kan gå utover betalingsmoralen knyttet til barnebidrag, og innebære en forskjellsbehandling av dem som betaler det pålagte krav frivillig.

Arbeidsgruppen anbefaler derfor at nye standardiserte satser tilsvarer bidragsevnesatsen.

7.5 Nærmere regulering av skjønnsutøvelsen?

Som beskrevet under pkt. 3.2.1 skal det skje en konkret vurdering i hver enkelt sak av hva som med rimelighet trengs til livsopphold. Selv om det etableres standardiserte satser vil namsmennene ha plikt til å vurdere om satsen gir et riktig resultat i den konkrete saken. Rettspraksis viser at en rekke hensyn er relevant ved namsmannens skjønnsutøvelse så som skyldnerens alder, livsfase og familiesituasjon, særskilte behov og trekkets varighet, jfr. *Løvold, Utleggstrekk* (2008) s. 133.

Arbeidsgruppen har diskutert om skjønnsutøvelsen bør reguleres nærmere i forbindelse med etablering av standardiserte satser, ved at det i forskrifts form sies noe om når det er aktuelt å fravike satsene.

I Danmark har man klare regler i forskrift for når satsene kan fravikes. Kun utgifter i forbindelse med sykdom eller handikap regnes som særlige behov som kan holdes utenfor. Andre ”ganske særlige behov” kan bare unntaksvis holdes utenfor. Sverige har ikke fullt så fasteregler for når satsene kan fravikes, men Kronofogdmyndighetene har gitt ikke-bindende retningslinjer gjennom allmenne råd.

Arbeidsgruppen mener at det vil bli for snevert å begrense adgangen til å fravike satsen til situasjoner med sykdom og handikap. Namsmennenes skjønnsutøvelse vil da bli vesentlig redusert. En rekke hensyn kan være relevante, og det er vanskelig å forutse alle situasjoner hvor det kan være rimelig med et avvik fra satsen. Arbeidsgruppen går derfor ikke inn for å regulere nærmere hvilke hensyn som er relevante for vurderingen. Det presiseres likevel at det ikke er tilstrekkelig å konstatere at skyldneren har høyere utgifter enn de standardiserte satsene for å begrunne et avvik fra satsene. Det må foreligge et nødvendig behov hos skyldneren som gjør at et særskilt tillegg er påkrevet for at loven krav om et rimelig underhold skal være oppfylt.

7.6 Inndeling av satsene i ulike komponenter?

Arbeidsgruppen har også diskutert hvorvidt satsene bør deles inn i ulike komponenter som viser hvordan satsene er beregnet, og hvor mye som er satt av til hvert forbruksområde.

En slik oppstilling ble etterspurt av namsmennene ved gjeldsordning, og BLD har derfor tatt inn en normering av ulike poster i rundskrivet om gjeldsordningssatsene. En oppdeling av satsene kan forenkle namsmennenes vurdering av når det vil være grunnlag for å fravike satsene.

Tilsvarende normering er ikke gjort for verken bidragsevnesatsene, sosialhjelpssatsene eller Nav Innkrevings satser. Heller ikke i Sverige, Danmark eller Finland har man tatt inn en oppstilling over normale utgifter på hvert område.

For komponenter som inngår ved fastsettelse av barnebidrag, inkludert satsene ved bidragsevnevurderingen, har BLD god erfaring med å ha en ”sekkepost”, og ikke en normering av utgiftstypene som inngår i postene. BLD har opplevd stor pågang fra bidragspliktige og bidragsmottakere som vil ha detaljer om dette. Det antas at normering ville ført til mer detaljdiskusjon og potensielt økt konfliktnivå mellom partene i disse sakene.

En oppdeling i komponenter kan også føre til at mange oppfatter at de har rett på et beløp til hver utgiftspost. I realiteten vil alle prioritere noe ulikt innenfor satsene, som gjør at man vil

ha mindre til et område fordi man bruker mer på et annet. Dette i seg selv kan ikke begrunne avvik fra satsene. Namsmennene må gjøre en helhetsvurdering av hvorvidt det er grunnlag for å avvike fra satsene.

Det er også fare for større press mot satsene dersom de er inndelt i komponenter. Økning i strømprisen kan for eksempel føre til et krav om økning i posten for strøm, selv om alle andre også må tilpasse sitt forbruk for å møte prisøkninger på et forbruksområde (økning i strømpriser vil reflekteres gjennom en justering av satsen etter KPI). Oppdeling av satsene i komponenter kan dermed bli prosessfremmende.

Arbeidsgruppen har etter en vurdering kommet frem til at det ikke er hensiktsmessig at det i forskrifts form lages en oppstilling over ulike poster i satsene. Både SIFOs standardbudsjett og SIFOs minimumsbudsjett vil imidlertid være tilgjengelig som veiledning for hva som dekker et alminnelig/forsvarlig forbruk innenfor hvert forbruksområde.

7.7 Særlige satser for barn

Arbeidsgruppen mener at det også bør fastsettes standardiserte satser for hvor mye skyldneren kan beholde til å dekke utgifter knyttet til omsorg for barn.

I dag gjelder følgende veiledende satser for barn under daglig omsorg (per måned):

Alder	Gjeldsordning	Sosialhjelp	Nav Innkreving	
			Ordinær	Mer enn tre pers. i husstand
0-5	1.930	2.017	2.800	2.290
6-10	2.490	2.681	3.360	2.746
11-14	3.165	3.361	4.290	3.496
15-18	3.165	3.361	5.150	4.188

I rundskrivet om satser ved gjeldsordning uttales følgende om hva satsene skal dekke:

”Satsene for barn er ment å skulle dekke alle vanlige utgifter ved oppfostringen, så som mat og drikke, klær og sko, transport og reiser, skolemateriell, helsestell, ferie og fritid mv. Også utgifter i forbindelse med barnets sosiale behov, herunder deltakelse i sport og idrett samt andre fritidsaktiviteter i rimelig utstrekning er ment å skulle dekkes av satsene. Utgifter til barnehage, skolefritidsordning, særlige reise- eller transportutgifter, særlige utgifter i tilknytning til sykdom eller andre ekstraordinære behov hos barnet er ikke omfattet og må evt. dekkes særskilt. Heller ikke barnets andel av bokostnadene er omfattet. Disse dekkes imidlertid av den ordinære tilleggsavsetningen til boutgifter.”

Arbeidsgruppen finner at denne formuleringen kan legges til grunn som beskrivelse av hva satser for barn skal dekke.

Når det gjelder nivået på satsene for omsorg for barn, mener arbeidsgruppen at det er viktig at foreldrene har tilstrekkelig ressurser tilgjengelige slik at barnas oppvekst ikke i for stor grad preges av foreldrenes gjeldsproblemer. Barna bør sikres å kunne delta i aktiviteter på linje med andre barn. Likevel må familiens økonomi sees under ett. Høye satser for barn vil igjen kunne føre til at foreldre med alminnelig økonomi ikke anses for å ha evne til å betjene gjeld.

I satsene for barn i de veiledende retningslinjene for sosialhjelp er det lagt til grunn at beløpet skal dekke barnets nødvendige behov, og sikre at barnet kan delta i alminnelige aktiviteter på linje med andre barn. Retningslinjene er imidlertid utarbeidet med et kort tidsperspektiv (opptil seks måneder), mens arbeidsgruppen har lagt til grunn at standardiserte livsoppholdssatser ved utlegg og gjeldsordning skal kunne brukes over lengre tid. Arbeidsgruppen mener derfor at satsene for barn bør ligge noe over beløpene for barn i retningslinjene for sosialhjelp.

SIFO har satser for barn i sitt standardbudsjett. Satsene i tabellen nedenfor inkluderer transportutgifter tilsvarende et månedskort i Oslo.

Alder	Gjennomsnitt for kjønnene
1-5	2.437
6-9	3.355
10-13	3.880
14-17	4.745

SIFO anbefaler ikke at barnesatsene brukes til å beregne hva det koster å ha barn, da satsene bare er egnet til å beregne totalkostnadene i et hushold hvor det er mer enn en voksen person. En del kostnader må altså sees under ett når man ser på kostnadene for en familie. Arbeidsgruppen mener det må legges til grunn at en familie samlet sett må forventes å ha et lavere forbruk enn alminnelig, når foreldrene ikke kan betale det de skylder. Også barnesatsene må derfor settes noe lavere enn satsene for barn som er tatt med i SIFOs standardbudsjett.

Arbeidsgruppen legger til grunn at også såkalte individspesifikke kostnader kan reduseres noe sammenlignet med et alminnelig familiebudsjett uten at barnets aktivitetsnivå og sosiale deltagelse må reduseres. I SIFOs standardbudsjett er det blant annet lagt til grunn at man kjøper nye klær og sportsutstyr. Det må kunne forventes at også foreldre med gjeldsproblemer til en viss grad skaffer brukt sportsutstyr og benytter seg av tilbud, slik at kostnadene kan reduseres.

Arbeidsgruppen har også sett hen til de satser som benyttes ved offentlige fastsettelse av barnebidrag. Her benyttes faste satser (sjablonger) som er beregnet med utgangspunkt i bl.a.

SIFOs standardbudsjett og SSBs forbruksundersøkelser. Ved beregningen av satsene er det tatt utgangspunkt i hva underholdet til barn i ulike aldersgrupper koster (underholdskostnaden). Underholdskostnaden inkluderer også utgifter som er holdt utenfor i satsene som brukes ved utleggstrekk og gjeldsordning ovenfor, slik at disse som utgangspunkt ikke er sammenlignbare. Dersom man bare inkluderer utgifter som korresponderer med dagens gjeldsordningssats og veiledende retningslinjer for sosialhjelp får man imidlertid følgende resultat:

Alder	Grunnlag for barnebidrag (individ- og husholdsspesifikke utgifter)
0-5	2.495
6-10	3.640
11-14	4.165
15-18	5.030

De individspesifikke utgiftene er beregnet på individnivå, mens det er merutgiften i forhold til én voksen som legges til grunn ved beregningen av de husholdsspesifikke utgiftene. Det er deretter tatt hensyn til størrelsen av aleneforeldrefamilier med inntil tre barn (andelen aleneforsørgerfamilier med mer enn tre barn er svært lav). Transportutgifter er ikke inkludert.

Arbeidsgruppen vil fremheve at underholdskostnaden er fastsatt med det formål å bidra til en fordeling av kostnader mellom foreldrene. Beregningen baserer seg derfor på et mål om å definere et slags normalforbruk. Ved fastsettelse av satser for barn når foreldrene har utleggstrekk eller gjeldsordning må formålet være å definere en nedre grense for et forsvarlig og akseptabelt forbruksnivå. Arbeidsgruppen mener derfor at det er riktig at satsene for barn ligger noe under satsene for fastsettelse av barnebidrag.

Etter en helhetsvurdering har arbeidsgruppen kommet frem til en anbefaling om at satsene for barn tilsvarer retningslinjene for sosialhjelp med et tillegg på 10 %. Satsene vil da utgjøre:

Alder	Sosialhjelp + 10 %
0-5	2.218
6-10	2.949
11-17	3.697

Arbeidsgruppen finner at dette utgjør et forsvarlig nivå, som ivaretar barnas behov. Dette vil innebære at dagens satser for hvor mye foreldrene kan beholde per barn ved gjeldsordning må settes opp.

For huster med mer en tre personer foreslår arbeidsgruppen det at det gjøres et fradrag for stordriftsfordeler med 20 % per person etter tre.

7.8 Justering av satsene

Arbeidsgruppen anbefaler at det fastsettes i forskrift at satsene skal justeres årlig og på hvilken måte dette skal gjøres.

Arbeidsgruppen har sett på ulike mekanismer for justering av satsene:

For det første kan satsene justeres i henhold til konsumprisindeksen (KPI).

Konsumprisindeksen viser prisutviklingen på varer og tjenester som private husholdninger etterspør. Justering etter KPI vil føre til at en skyldner som utgangspunkt vil ha råd til de samme varene i fremtiden som i dag. Som nevnt under pkt. 3.2.2 justeres bidragsevnesatsen i dag i henhold til KPI.

Et alternativ er å justere satsene i henhold til folketrygdens grunnbeløp (G). Folketrygdens grunnbeløp fastsettes av Kongen og reguleres årlig i samsvar med lønnsveksten, jfr. folketrygdloven § 1-4 2. ledd. Dersom satsene reguleres i henhold til G vil dette medføre at skyldneren vil ha tilsvarende realøkning i sitt livsopphold som lønnsmottakere i samfunnet for øvrig. De siste årene har lønnsveksten vært høyere enn prisveksten slik at en justering etter G ville gitt en høyere vekst i satsene. Dette kan imidlertid endre seg i fremtiden.

Som et tredje alternativ kan det nevnes at man for alderspensjon under utbetaling har valgt å regulere pensjonen etter lønnsveksten med fratrekk av 0,75 %. I forarbeidene er det vist til at reguleringen over tid tilsvarer gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten, og at pensjonistenes inntekter utvikles stabilt sammenlignet med yrkesaktives inntekter (Ot.prp. nr. 37 (2008-2009) punkt 8.4.3.)

Arbeidsgruppen anser justering etter KPI for å være mest i samsvar med lovens utgangspunkt om at skyldneren skal kunne beholde det som ”med rimelighet trengs til underhold”.

Skyldners behov vil være avhengig av prisen på nødvendige varer og ikke avhengig av inntektsnivået i samfunnet for øvrig. Over tid kan det imidlertid skje forandringer i hva som anses som nødvendige behov. Dersom lønnsveksten fortsetter å være betydelig høyere enn prisveksten, kan dette for eksempel føre til en generell velstandsøkning og at flere ting anses som nødvendig. For at nye satser skal kunne tilpasses samfunnsutviklingen, bør det derfor være en åpning for justering ut over KPI. Fastsettelsesforskriften ivaretar dette ved at bidragsevnesatsen skal holdes vedlike ved at satsene blir sammenlignet og justert ved større endringer i SIFOs standardbudsjett. Denne mekanismen er ikke benyttet per i dag.

Arbeidsgruppen anbefaler ikke at justering av nye, standardiserte satser knyttes opp mot SIFOs standardbudsjett, ettersom man ikke har oversikt over om dette budsjettet fortsatt vil utformes på samme måte som i dag. Et alternativ kan være å fastsette i forskrift at endring i livsoppholdssatsene skal vurderes dersom bidragsevnesatsen justeres ut over justering etter KPI.

7.9 Oppsummering av arbeidsgruppens forslag til satser

Arbeidsgruppens forslag til satser kan oppsummeres som følger:

Det anbefales at det etableres standardiserte satser som gjelder både ved utleggstrekk og gjeldsordning. Satsene skal være retningsgivende for skjønnet som skal utøves i hver enkelt sak.

Det anbefales at de standardiserte satsene tar høyde for at man skal kunne leve av beløpet over en lengre periode, men at satsene skal kunne fravikes ved korte trekk. Det anbefales ikke at satsene varierer i forhold til type krav som inndrives. De standardiserte satsene bør inkludere alle andre utgifter enn boutgifter.

Det foreslås at satsene tilsvarer dagens satser for midler til eget underhold som inngår i vurderingen av en persons evne til å betale barnebidrag. Disse utgjør per i dag kr. 7.427 for en enslig og kr. 6.288 for par enkeltvis, dvs. kr. 12.576 for et par samlet. Satsene gir etter arbeidsgruppens vurdering, en god balanse mellom skylderens behov for en forsvarlig levestandard og hensynet til at kreditorene skal få dekket sine krav. Det anbefales at satsene justeres årlig etter en fastsatt justeringsmekanisme.

Det anbefales også at det fastsettes standardiserte satser for hvor mye skyldneren kan beholde til å dekke utgifter knyttet til omsorg for barn. Det foreslås at satsene tilsvarer veiledende retningslinjer for sosialhjelp med tillegg av 10 %. Dette vil innebære en økning i forhold til dagens gjeldsordningssatser. Det bør også fastsettes et fradrag for stordriftsfordeler i familier med mer enn tre personer.

Tabellen nedenfor viser arbeidsgruppens forslag sammenlignet med øvrige satser for livsopphold som gjelder i dag:

Satser pr. mnd.	Arbeidsgruppens forslag	Veil. sosialhjelp	NAV Innkreving	Namsmannen i Oslo	Gjeldsordning	SIFOs standard-budsjett (gj.snitt kjønn)	SIFOs "mellomlange" standard (gj.snitt kjønn)
Enslig	7.427	5.288 + strøm	6.620 + strøm og transport	6700	10.715	7.395 + strøm	6.062 + strøm
Par	12.576	8.783 + strøm	11.460 + strøm og transport	11.000	19.824	12.620 + strøm	11.053 + strøm
Par enkeltvis	6.288			5.300	9.912		

Utgifter til barn og bolig kommer i tillegg for alle satser.

Eksemplene nedenfor viser hvor mye en enslig og en familie med to barn vil kunne beholde til livsopphold pr. måned ved anvendelse av arbeidsgruppens foreslåtte satser. Det er også beregnet hvor mye dette tilsvarer i årlig bruttoinntekt, slik at man får et bilde av hvor stor inntekten kan være før det kan besluttet utleggstrekk eller betales noe til kreditorene ved gjeldsordning. Det gjøres oppmerksom på at boutgifter skal fastsettes konkret i hver sak, og at det varierer rundt i landet hvilket nivå på boutgiftene som kan aksepteres.

Enslig	
Livsopphold pr. mnd.	7.427
Boutgifter pr. mnd.	6.700
SUM pr. mnd etter skatt	13.947
Dette tilsvarer en årlig bruttoinntekt på ca.	210.000

Familie m/2 barn	
Livsopphold par pr. mnd.	12.576
Barn 0-5 år	2.180
Barn 6-10	2.895
Barnehage	2.100
SFO	1.900
Boutgifter pr. mnd.	11.000
SUM pr. mnd etter skatt	32.651
Dette tilsvarer en årlig bruttoinntekt på ca.	500.000

8 Arbeidsgruppens forslag til gjennomføring

Arbeidsgruppen går inn for at standardiserte satser forankres i lov. Dette kan gjøres ved å ta inn en forskriftshjemmel i dekningslovens § 2-7 og gjeldsordningsloven § 4-3. Satsene kan så fastsettes i forskrift.

Målet med fastsettelse av standardiserte satser er at satsene faktisk skal bli brukt slik at man oppnår større grad av likebehandling. Dersom satsene skal være bindende for namsmennene må de ha et rettsgrunnlag. Bindende regulering kan kun skje gjennom lov eller forskrift.

Gjeldsordningssatsene er fastsatt i et rundskriv som kun er veiledende for namsmennene. Satsene har likevel i stor grad blitt fulgt. Det har likevel blitt reist spørsmål ved om det er rettslig korrekt å legge satsene til grunn etter at satsene ble justert etter Stortingets vedtak i 2004, se pkt. 4.2.1. Satsene overstiger klart det som normalt oppfattes som "det som med rimelighet trengs", og kan derfor sies å være i strid med lovens ordlyd. Stortingets ønske om at dette nivået skal legges til grunn har ikke kommet til uttrykk i lov, men gjennom et plenarvedtak. I Løvold, Utleggstrekk s. 144 sies følgende: *"Stortinget kan ikke fastsette bindende regler i form av plenarvedtak. Regjeringen kan heller ikke sørge for "at ingen får under 85 % av minstepensjonen å leve av". Det er ikke hjemmel i gjeldsordningsloven for å fastsette bindende forskrifter om livsoppholdssatsen."*

Arbeidsgruppen mener at etablering av standardiserte satser må ha et klart rettsgrunnlag, slik at det ikke blir tvil om i hvilken grad satsene er bindende som utgangspunkt for skjønnsutøvelsen.

Arbeidsgruppen anbefaler derfor at et forslag om endring av dekningsloven og gjeldsordningsloven, samt forskrift om felles satser til bruk både ved utlegg for alle typer krav og ved gjeldsordning, sendes på høring.

9 Virkeområdet og overgangsordninger

9.1 Innledning

Ved iverksettelse av regler om standardiserte satser for livsopphold må det avgjøres om reglene skal påvirke løpende saker. Hovedprinsippet vil være at regelendringer kun skal gis virkning for nye tilfeller, altså saker som igangsettes etter at endringene har trådt i kraft. På denne måten sikrer man best ivaretagelse både av grunnlovsforbudet mot tilbakevirkende lover og hensynet til forutsigbarhet for de involverte parter. Det vil imidlertid kunne ha stor betydning for de aktuelle partene om saken blir omfattet av de nye reglene eller ikke. Arbeidsgruppen har derfor vurdert om det kan være behov for enkelte særregler eller overgangsordninger.

9.2 Utlegg

Som beskrevet i pkt. 3.2.2 er det i dag store variasjoner i hvor mye skylderen får beholde til eget livsopphold hos de ulike trekkmyndigheter. Det kan fremstå som urimelig både for skyldneren og kreditorene at etablerte trekk skal bestå selv om skyldnerens livsopphold avviker mye fra de nye standardiserte satsene. Hensynet til at regelendringene skal være praktisk gjennomførbare, tilsier likevel at de bare skal gjelde for nye saker. Det fremstår som et uforholdsmessig tiltak å iverksette endring av nærmere to hundre tusen løpende utleggssaker.

Det kan stilles spørsmål om hvorvidt de nye satsene skal være bindende i saker hvor det begjæres endring av etablerte trekk etter tvangsfullbyrdelsesloven § 7-23 eller i klagesaker etter tvangsfullbyrdelsesloven § 5-16. Dersom satsene skal være bindende i disse sakene, kan dette føre til betydelig økning i antall begjæringer om endring og klagesaker. Selv om satsene ikke gjøres bindende i saken, foreligger det en mulighet for at namsmennene og domstolene vil se hen til de nye satsene i sin vurdering i disse sakene ettersom det ikke gjelder noen bindende satser etter dagens regelverk. Det er derfor en mulighet for at det uansett vil bli en periode med flere endrings- og klagesaker.

Arbeidsgruppen antar at det er mest nærliggende at de nye reglene gjelder fra det tidspunkt namsmannen beslutter utleggstrekk.

9.3 Gjeldsordning

Gjeldsordningssakene skiller seg fra utleggssakene bl.a. ved at gjeldsordningssakene enten er basert på en frivillig avtale mellom partene eller er basert på et forslag fra skyldneren som stadfestes av tingretten. Partene er derfor mer involvert i det endelige resultatet enn det de er i utleggssakene, hvor det er opp til namsmannen å fastsette livsoppholdsbeløpet. Det benyttes to typer avtaler ved gjeldsordning. I noen saker fastsettes det et fast dividendebeløp som skal betales gjennom hele perioden eller det avtales at det ikke skal betales dividende. Avtalen baserer seg da på de livsoppholdssatser som gjaldt da avtalen ble etablert (statisk avtale). I andre saker er det avtalt at livsoppholdsbeløpet skal justeres årlig i henhold til de til enhver tid gjeldende satser (dynamisk avtale).

Når det gjelder de statiske avtalene, mener arbeidsgruppen at disse må løpe som før. Avtalene er basert på forutsetningen om livsoppholdssatser av en viss størrelse, og senere lovgivning bør da ikke gripe inn i dette avtaleforholdet.

Situasjonen er mer problematisk for de dynamiske avtalene. Dersom nye satser legges til grunn slik som avtalen gir anvisning på, kan det føre til at en del avtaler må endres relativt mye i skyldners disfavør. Det må antas at mange skyldnere ved inngåelse av avtalen ikke forutsatte at en justerbar avtale kunne føre til at livsoppholdsbeløpet ble redusert i avtaletiden. En løsning kan være at dagens satser fortsetter å gjelde for etablerte avtaler og at det i en overgangsperiode eksisterer to sett satser, ett for etablerte avtaler og ett for nye avtaler.

Det må også tas stilling hvilket skjæringstidspunkt som skal være avgjørende for om reglene om de nye satsene skal gjelde. Både tidspunktet for innsendelse av søknad og tidspunktet for åpning av gjeldsforhandling kan her være aktuelt. Det er også mulig å tenke seg en kombinasjon av disse ved at åpningstidspunktet er avgjørende forutsatt at søknaden kom inn før et fastsatt tidspunkt. Arbeidsgruppen har ikke konkludert endelig i forhold til hvilke løsning som vil være best egnet, men antar at det er mest fornuftig at skjæringstidspunktet knyttes opp mot åpningstidspunktet, eventuelt med en forutsetning om at søknaden er kommet inn før et fastsatt tidspunkt.

10 Administrative og økonomiske konsekvenser

10.1 Administrative konsekvenser

Innføring av standardiserte satser vil sannsynligvis føre til en viss forenkling av namsmennenes saksbehandling i utleggssaker, ved at det blir klart hvilket beløp man skal ta utgangspunkt i ved vurdering av hvor mye som skal trekkes. Som beskrevet i pkt. 9.2 vil etablering av standardiserte satser kunne føre til en midlertidig økning av saker hvor en av partene begjærer om endring av utleggstrekket.

For skyldnere vil standardiserte satser gi større grad av forutberegnelighet når det gjelder hvor stort trekk som vil bli pålagt ved utlegg, fordi alle namsmenn da vil benytte samme sats som utgangspunkt for skjønnsutøvelsen. På samme måte vil standardiserte satser gi større forutberegnelighet for kreditorene.

10.2 Økonomiske konsekvenser

10.2.1 Kostnader ved innføring av standardiserte satser

En midlertidig økning av antall endringssaker kan ha økonomisk betydning for namsmennene. Endringene antas imidlertid ikke å være større enn at kostnadene må dekkes innenfor hver institusjons budsjett. Nivået på standardiserte satser vil ha innvirkning på statens og andre kreditors inntekter.

10.2.2 Konsekvenser av standardiserte satser på nivå med bidragsevnesatsene

Som beskrevet i pkt. 6.4 anbefaler arbeidsgruppen at det etableres standardiserte satser på nivå med bidragsevnesatsene.

Ettersom både Statens Innkrevingsentral og skatteinnkrevingen i dag benytter samme satser, vil dette ha små konsekvenser for statens inntekter. Satsene for omsorg for barn vil imidlertid bli satt noe opp i forhold til i dag. Dette kan føre til en liten reduksjon i statens inntekter som imidlertid er vanskelig å beregne.

For øvrige kreditorer vil konsekvensene variere i forhold til hvilke satser de lokale namsmenn benytter i dag. For innkreving som skjer gjennom Namsfogden i Oslo vil for eksempel kreditorenes mulighet for dekning i skyldners inntekter reduseres med ca. 800 kr. pr. måned. I kommuner som benytter gjeldsordningssatsene vil det kunne trekkes ca. 3000 kr. mer per måned ved innføring av satser tilsvarende bidragsevnesatsene.

Konsekvensene for innkreving via NAV kan slå begge veier. I dag ligger satsene her lavere, men satsene inkluderer ikke strøm og transport. Det er usikkert hvor ofte det fastsettes et tillegg for dekning av disse utgiftene og hvor ofte satsen bare benyttes uten tillegg.

Enkelte personer som oppnår gjeldsordning vil måtte betale mer til kreditorene enn tidligere dersom gjeldsordningssatsen settes ned til et nivå tilsvarende bidragsevnesatsene. I dag betaler de færreste noe til kreditorene i gjeldsordningsperioden. Ettersom mange med gjeldsordning har lav inntekt, vil det imidlertid fortsatt være mange som ikke må betale dividende selv om det etableres lavere satser. Nye satser vil bare ha betydning for de som faktisk har inntekt som overstiger nytt nivå på satsene.

Økt dividendebetaling vil ha positive konsekvenser for kreditorer som i dag må avskrive hele sitt krav i forbindelse med etablering av gjeldsordning hos skyldnere. Dette kan ha stor betydning for mindre kreditorer som privatpersoner eller mindre bedrifter. Når det gjelder

statens inntekter, er antallet personer med gjeldsordning så vidt lavt at inntektsøkningen relativt sett blir liten.

10.2.3 Konsekvenser av høyere satser enn arbeidsgruppens forslag

Etablering av satser som ligger på nivå med SIFOs standardbudsjett ville gitt større konsekvenser for statens inntekter. Skyldneren ville da kunne beholde ca. 1000 kr. mer ved skatteinnkreving og ved innkreving gjennom SI enn i dag. En teoretisk beregning av hvor mye dette ville utgjort, kan gjøres ved å se på antall løpende krav per 31. desember 2010 og hvor mye mindre som kan kreves inn per måned. En slik beregning viser at staten i så tilfelle ville kunne kreve inn ca. 1,4 milliarder mindre per år. Beregningen blir ikke helt presis, blant annet fordi enkelte krav ikke ville kunne kreves inn i det hele tatt, mens andre krav ville kunne kreves inn fullt ut, men over en lengre tidsperiode.

Dersom man hadde etablert satser på nivå med dagens gjeldsordningssatser også ved utleggstrekk, ville muligheten for inndrivelse gjennom trekk i lønn mv. blitt kraftig redusert. Som beskrevet under pkt. 4.3.3 ville da personer med helt alminnelig, god økonomi blitt ansett som betalingsudyktige. Staten ville da ikke kunne kreve inn verken motorvognavgift, restskatt, TV- lisens eller annet fra personer som har inntekt under 280.000 eller fra familier med inntekt under 630.000 (se eksempler på s. 9). Som tidligere nevnt ble kun 29 % av de som fikk gjeldsordning i 2004 ansett for å kunne betale noe til kreditorene.

Selv om høye livsoppholdssatser på kort sikt kan være til fordel for skyldneren, kan for høye satser på lengre sikt føre til at personer med lav inntekt ikke får tilgang til kredittmarkedet. Dersom långiver vurderer det som sannsynlig at låntaker ikke vil overholde sine forpliktelser, kan dette føre til at personer med lavere inntekter ikke vil få lån, eller bare lån til høy rente og/eller med krav om tilleggssikkerhet.

Arbeidsgruppen antar også at det ville hatt store negative konsekvenser for betalingsmoralen i samfunnet dersom mulighetene for inndrivelse gjennom trekk i lønn ikke var tilstede overfor store deler av befolkningen. SIFOs undersøkelse som er referert under pkt. 6.4 viser også at livsoppholdssatser på nivå med dagens gjeldsordningssatser ikke har støtte i befolkningen.

11 Merknader til lovforslaget

Til dekningsloven § 2-7

I første ledd nytt tredje punktum foreslås det en hjemmel for å fastsette satser for beregningen av nødvendige utgifter til livsopphold etter første ledd første punktum. Formålet med bestemmelsen er å sikre et felles grunnlag for skjønnsutøvelsen på dette området. Satser fastsatt med hjemmel i bestemmelsen vil være utgangspunkt for vurderingen hva som anses nødvendig for livsopphold. I hver sak må det vurderes om det foreligger forhold som taler for å fravike satsene, opp eller ned. Det vises til drøftelsen i punkt 7.5.. Nytt fjerde punktum gir hjemmel for å fastsette overgangsregler i forskriften.

Til gjeldsordningsloven § 4-3

I nytt annet ledd første punktum foreslås det en hjemmel for å fastsette satser for beregningen av nødvendige utgifter til livsopphold etter første ledd første punktum. Formålet med bestemmelsen er å sikre et felles grunnlag for skjønnsutøvelsen på dette området. Satser fastsatt med hjemmel i bestemmelsen vil være utgangspunkt for vurderingen hva som anses nødvendig for livsopphold. I hver sak må det vurderes om det foreligger forhold som taler for å fravike satsene, opp eller ned. Det vises til drøftelsen i punkt 7.5. Annet punktum gir hjemmel for å fastsette overgangsregler i forskriften.

12 Lovforslag

Lov om endringer i dekningsloven og gjeldsordningsloven

I

Lov 8. juni 1984 nr. 59 om fordringshavernes dekningsrett endres slik:

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

“Kongen kan i forskrift fastsette satser for beregningen av det som med rimelighet trengs til underhold av skyldneren og skyldnerens husstand. Kongen kan fastsette overgangsregler i forskriften.”

II

Lov 17. juli 1992 nr. 99 om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner endres slik:

§ 4-3 nytt annet ledd skal lyde:

“Kongen kan i forskrift fastsette satser for beregningen av det som med rimelighet trengs til underhold av skyldneren og personer denne har lovbestemt forsørgelsesplikt for, eller lever i ekteskapsliknende forhold med. Kongen kan fastsette overgangsregler i forskriften.”

III

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan bestemme at lovendringene skal tre i kraft til ulik tid. Kongen kan gi overgangsregler.

