



DET KONGELIGE KIRKE-,
UTDANNINGS- OG FORSKNINGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 23

(2000-2001)

Om lov om endring i lov 26. april 1985 nr. 21 om utdanningsstøtte til elever og studenter

*Tilråding fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
av 1. desember 2000, godkjent i statsråd samme dag.*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Departementet foreslår en endring i utdanningsstøtteleven som innebærer at Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen) gis hjemmel til, i særlige tilfeller, å delta i gjeldsordninger utenfor gjeldsordningsloven. Videre foreslår departementet at Lånekassen gis hjemmel til å ettergi lån, renter og omkostninger i den utstrekning fordringen anses som umulig å inndrive. Proposisjonen bygger på et høringsnotat utarbeidet av departementet og høringsuttalelsene til dette samt NOU 1999: 33, «Nyttige lærepenger - om utdanningsfinansieringen gjennom Lånekassen», og høringsuttalelsene til denne.

2 Lovforslagets bakgrunn

Det har vært en bekymringsfull vekst både i antall misligholdte lån og totalt misligholdt beløp i Lånekassen. Dette på tross av at Lånekassen i kraft av sine sosiale bestemmelser kan innvilge lempninger i tilbakebetalingen der særlige forhold tilsier det.

Denne veksten i antall misligholdte utdanningslån gjør det nødvendig å finne nye og bedre innkrevningsmåter for Lånekassen. Én løsning på disse problemene er å effektivisere innkrevingen av studielånene på et tidligere stadium. Det er viktig å identifisere låntakere med betalingsproblemer så tidlig som mulig, og informere og veilede disse om de sosiale rettighetene som finnes i Lånekassen.

For å sikre en best mulig effektivitet både for kundene og for staten kreves det virkemidler som gir Lånekassen en mulighet til å gå inn i seriøs drøfting om realistisk tilbakebetaling av studiegjelden. Gjeldsordningslovens § 1-3 siste ledd oppstiller vilkår om at skyldner skal ha forsøkt å komme til en gjeldsordning med fordringshaverne på egen hånd, før det kan åpnes gjeldsforhandlinger i namsretten. Lånekassens manglende hjemmel til å delta i utenrettslige gjeldsordninger reduserer muligheten for å følge opp denne bestemmelsen i de tilfeller Lånekassen er kreditor.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet la i januar 1999 frem en rapport fra en arbeidsgruppe om inkassostrategien i Statens lånekasse for utdanning. Arbeidsgruppen besto av representanter fra Lånekassen, Finansdepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Gruppen gjennomgikk problemområdene på inkassosiden, og ga i rapporten forslag til løsninger for å minske Lånekassens tap, samt for bedre å imøtekomme låntakernes muligheter for tilbakebetaling. Arbeidsgruppen foreslo ulike tiltak for å bedre inkassoarbeidet, bl.a. at Lånekassen bør kunne ha anledning til å delta i utenrettslige gjeldsordninger etter gjeldsordningslovens prinsipper i tunge inkassosaker der låntaker har varige betalingsproblemer.

Utvalget som utredet utdanningsfinansieringen gjennom Lånekassen, Aamodtutvalget, NOU 1999: 33, sier om dette:

«Utvalget er kjent med at det foregår et arbeid med sikte på å skaffe Lånekassen et bredere fullmaktsgrunnlag for å håndtere betalingsproblemer på en mer realistisk måte. I dag bruker Lånekassen ressurser på å følge opp manglende innbetalinger som i andre sammenhenger ville vært avskrevet. Lånekassen er i dag forhindret til å inngå avtaler, som ville sikret statens interesser på en bedre måte. Utvalget ser at det er behov for at Lånekassen bør kunne håndtere disse spørsmålene på lik linje med andre kredittinstitusjoner. Fordi lån i Lånekassen er usikrede, vil det oppstå større tap enn ved andre låneinstitusjoner. Manglende innbetalinger er ofte et resultat av manglende betalingsevne, men også ofte av manglende betalingsvilje. Situasjonen må ikke utvikle seg slik at låntakerne betjener andre lån, mens lånene til Lånekassen blir misligholdt. Nettopp derfor er det viktig at det bygges opp en kompetanse for individuell oppfølging og der Lånekassen har fullmakter til å håndtere det på den måten som staten vil være mest tjent på. I denne sammenheng hører det også at Lånekassen bør kunne delta i

utenrettslige forhandlinger etter gjeldsordningsloven, på linje med andre kreditorer.»

3 Høringen

Aamodtutvalgets innstilling har vært ute på alminnelig høring med høringsfrist 15. mai 2000. Adressater for høringen var bl.a. statlige og private høgre utdanningsinstitusjoner, studentorganisasjonene, studentsamskipnadene, statens utdanningskontorer, Norske Privatskolers Landsforbund, Norsk elevorganisasjon, Statens lånekasse for utdanning, Juss-Buss, arbeidstakerorganisasjonene, arbeidsgiverorganisasjonene, departementene, funksjonshemmedes fellesorganisasjon, fylkeskommunene, Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og Statens innkrevingsentral. Juss-Buss og Høgskolen i Telemark uttalte seg konkret om problemstillingen. Disse høringsinstansene støttet utvalget i at Lånekassen bør ha anledning til å delta i utenrettslige gjeldsordninger.

Departementets høringsutkast med forslag om endring i utdanningsstøtelovent § 8 ble sendt på høring 23. juni 2000 til følgende instanser:

- Departementene
- Statens lånekasse for utdanning

Høringsfristen var satt til 14. august 2000. Følgende instanser har avgitt uttalelse:

- Barne- og familiedepartementet
- Justis- og politidepartementet
- Finansdepartementet
- Statens lånekasse for utdanning

Følgende instanser har meddelt at de ikke har merknader:

- Miljøverndepartementet
- Samferdselsdepartementet
- Fiskeridepartementet
- Utenriksdepartementet
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Landbruksdepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Sosial- og helsedepartementet
- Forsvarsdepartementet

Det har kommet inn få innvendinger mot høringsforslaget. De merknader i høringsuttalelsene som knytter seg til de konkrete punkter i lovforslaget vil bli behandlet under de respektive avsnitt i proposisjonen. Samtlige høringsinstanser stiller seg positive til det generelle prinsipp om at Lånekassen bør gis hjemmel til, i særlige tilfeller, å delta i gjeldsordninger utenfor gjeldsordningsloven.

4 Nærmere om de enkelte punktene i lovendringsforslaget

4.1 Prinsippet om at Lånekassen bør gis hjemmel til å delta i gjeldsordninger utenfor gjeldsordningsloven i særlige tilfeller.

4.1.1 Gjeldende rett

Med hjemmel i utdanningsstøtteloven § 8 femte ledd første punktum kan departementet fastsette at det kan deltas i forhandlinger om gjeldsordning etter gjeldsordningsloven. I forskriftene til utdanningsstøtteloven kap. VI punkt 13 har departementet fastsatt at utdanningsgjeld er omfattet av vilkårene i gjeldsordningsloven. Videre heter det at Lånekassen kan gå inn i forhandlinger om gjeldssanering etter denne loven når namsretten har åpnet gjeldsforhandling. Etter at en gjeldsordningsperiode som er hjemlet i gjeldsordningsloven er fullført i samsvar med avtalt frivillig gjeldsordning eller rettsavgjørelse om tvungen gjeldsordning, kan restgjelden bli ettergitt helt eller delvis.

Etter utdanningsstøtteloven § 8 femte ledd siste punktum kan departementet i forskrift fastsette at staten kan delta i gjeldsordninger utenfor gjeldsordningsloven dersom Lånekassen har overført sin fordring til staten. Etter forskrift til utdanningsstøtteloven kap. XI punkt 2 er Statens innkrevingsentral gitt hjemmel til å delta i slike gjeldsordninger når Lånekassen har overført sin fordring permanent til staten. Etter at en utenrettslig gjeldsordningsperiode er fullført i samsvar med den gjeldsordningen som er avtalt, kan restgjelden helt eller delvis bli ettergitt.

Etter husbankloven § 17 andre ledd kan Husbanken i særlige tilfelle delta i gjeldsforhandlinger. Bestemmelsen i husbankloven må forstås slik at den omfatter både rettslige og utenrettslige gjeldsforhandlinger.

4.1.2 Departementets høringsutkast

Departementet foreslo i høringsutkastet at Lånekassen får en generell lov hjemmel til å delta i gjeldsordninger utenfor gjeldsordningsloven. Departementet mente at dette kunne skje ved å endre utdanningsstøtteloven § 8 femte ledd på følgende måte:

«Staten kan delta i gjeldsforhandlinger dersom Lånekassen har overført sin fordring til staten. I særlige tilfeller kan Lånekassen delta i gjeldsforhandlinger.»

Departementet påpekte at deltagelse i gjeldsforhandlinger måtte tolkes som å omfatte både rettslige og utenrettslige gjeldsforhandlinger.

I høringsutkastet fremhevet departementet at en generell lov hjemmel til å delta i gjeldsordninger utenfor gjeldsordningsloven vil medføre at Lånekassen får mulighet til å gå inn i reelle forhandlinger med tilbakebetaleren der det foreligger grovt mislighold av betalingsforpliktelsen. Dette vil gi Lånekassen

mulighet til å treffe de tiltak som i den konkrete situasjonen anses nødvendig for å minimalisere fremtidige tap for Lånekassen.

Departementet pekte videre på at bestemmelsen ikke er formulert som en rettighet for Lånekassens kunder. At Lånekassen i *særlige tilfeller* kan delta i gjeldsforhandlinger innebærer at det skal foretas en konkret konsekvens- og hensiktsmessighetsvurdering i det enkelte tilfelle.

4.1.3 Høringsinstansenes syn

Samtlige av høringsinstansene er positive til forslaget om at Lånekassen i særlige tilfeller kan delta i gjeldsordninger utenfor gjeldsordningsloven. *Finansdepartementet* understreker at en slik lovendring som departementet foreslår vil kunne effektivisere innkrevingen av studielån på et tidligere tidspunkt enn dagens regelverk åpner for. En slik hjemmel vil på denne måten kunne føre til at Lånekassen tar et nødvendig tap tidlig for å unngå større tap senere. *Barne- og familiedepartementet* uttrykker støtte til at Lånekassen gis adgang til å delta i utenrettslige gjeldsforhandlinger på linje med private. En slik lovendring vil i stor grad forenkle behandlingen av misligholdssaker både for låntakerne og Lånekassen. Endringen vil også medføre at det i langt flere tilfeller enn i dag blir realitet i gjeldsordningslovens krav om at skyldneren skal ha forsøkt å komme til en ordning på egen hånd. *Justis- og politidepartementet* peker på at namsmanns- og rettsapparatet spares for unødig ressursbruk ved å åpne for at Lånekassen får anledning til å delta i utenrettslige gjeldsordninger. *Juss-Bussmener* at det er av stor betydning at Lånekassen får tilstrekkelige fullmakter til å gå inn i seriøs drøfting med låntakere om en realistisk betjening av det misligholdte lånet. Regelen som er foreslått vil være samfunnsøkonomisk lønnsom. *Statens innkrevingsentral* peker på at de formelle prosedyrene i gjeldsordningsloven ikke vil gjelde ved en utenrettslig gjeldsordning. Dette betyr at Lånekassen som kreditor vil ha langt større mulighet til å styre utviklingen og til å påvirke resultatet. For skyldneren vil en utenrettslig gjeldsordning oppfattes som mindre ydmykende enn en gjeldsordning etter loven. Erfaringen til Statens innkrevingsentral er at det er hensiktsmessig å benytte utenrettslige gjeldsordninger når gjeldssituasjonen er oversiktlig og gjelden ikke omfatter for mange kreditorer.

4.1.4 Departementets vurderinger

Departementet går på denne bakgrunn inn for en endring av utdanningsstøttelovens § 8 femte ledd slik at Lånekassen får lovhjemmel til å delta i gjeldsordninger utenfor gjeldsordningsloven. Lovendringen vil også innebære at Statens innkrevingsentral får hjemmel direkte i utdanningsstøtteloven til å delta i utenrettslige gjeldsordninger. En slik lovformulering vil ikke kreve ytterligere hjemmelsdekning i forskrifts form.

Lovendringen innebærer en utvidelse av Lånekassens muligheter til å delta i gjeldsforhandlinger i forhold til dagens regler, i.o.m. at Lånekassen i særlige tilfeller får anledning til å delta i utenrettslige gjeldsordninger. For Statens innkrevingsentral vil endringen av § 8 femte ledd ikke innebære noen realitetsendring fra dagens situasjon.

I forhold til det forslag til lovendring som har vært på høring, har departementet foretatt noen endringer av lovtekstens utforming. Den viktigste endringen innebærer at Statens innkrevingsentral og Lånekassens adgang til å

delta i utenrettslige gjeldsforhandlinger fremgår uttrykkelig av selve lovteksten. Departementet har videre foretatt noen språklige endringer av lovtekstens utforming, men innholdet og realitetene er det samme.

4.2 Ettergivelse av uerholdelige fordringer

4.2.1 Gjeldende rett

I følge utdanningsstøtteleven § 8 tredje ledd andre punktum kan departementet gi regler om hel eller delvis ettergivelse av lån når det finnes rimelig på grunn av uførhet eller langvarig sykdom. Departementet har gitt slike regler i forskriftene til utdanningsstøtteleven. Kriteriene for at en låntaker kan få ettergitt gjelden helt eller delvis er at denne er minst 50 prosent ufør, får uførepensjon fra folketrygden eller tilsvarende pensjonsordning i utlandet og samlet brutto månedsinntekt er under et visst nivå. Har låntakeren vært arbeidsufør i minst seks år på grunn av sykdom, kan det gi grunnlag for ettergivelse etter de samme inntektsgrensene. Ut over dette har ikke Lånekassen hjemmel for å ettergi gjeld med mindre det skjer som ledd i en rettslig gjeldsordning. Låntakere som er i en vanskelig økonomisk situasjon, men som ikke oppfyller kriteriene for ettergivelse, kan søke om betalingsutsettelse og rentefritak i påvente av at det skjer en bedring i økonomien.

4.2.2 Departementets høringsutkast

Departementet foreslo i høringsutkastet at tap på lån, renter og omkostninger kan ettergis av Lånekassen i den utstrekning fordringen anses uerholdelig. Departementet fremhevet at kravet om at fordringen må anses uerholdelig understreker at det ikke skal være kurant å få ettergitt utdanningslånet. Det må foretas en individuell og skjønnsmessig vurdering av den enkelte misligholder. Departementet mente i denne forbindelse at det må fastsettes retningslinjer for skjønnet i forskriftene til utdanningsstøtteleven.

Departementet presiserte i høringsutkastet at ettergivelse bør kunne skje både i forbindelse med en gjeldsordning og i andre inkassosaker.

4.2.3 Høringsinstansenes syn

Justis- og politidepartementet mener at uttrykket «uerholdelig» bør vurderes omskrevet med for eksempel betegnelsen «ikke mulig å inndrive». *Lånekassen* peker på at høringsutkastets forslag til endring av utdanningsstøtteleven har en uheldig formulering i og med at det ikke er *tap* på lån, renter og omkostninger som skal ettergis, men lånedelen.

4.2.4 Departementets vurderinger

Dagens regelverk innebærer, med visse unntak for uførhet og langvarig sykdom, at Lånekassen ikke har hjemmel for å ettergi gjeld med mindre det skjer som ledd i en rettslig gjeldsordning. Reglene om betalingsutsettelse og rentefritak har liten verdi for kunder i Lånekassen med store betalingsproblemer av varig karakter. Departementet finner det påkrevet med tiltak som kan begrense Lånekassens tap. I denne forbindelse ser departementet at det er nødvendig å gi Lånekassen videre fullmakter i forbindelse med inngåelse av utenrettslige gjeldsordninger og i andre inkassosaker, og går inn for at lån,

renter og omkostninger kan ettergis i den utstrekning fordringen anses uerholdelig.

Departementet vil peke på at det av hensyn til konsekvens og oversikt i regelverket er ønskelig å formulere bestemmelsen om ettergivelse av lån, renter og omkostninger mest mulig identisk med den tilsvarende bestemmelsen i husbankloven. I husbankloven § 17 andre ledd tredje punktum benyttes uttrykket «uerholdelig» fordring. Departementet finner likevel at hensynet til brukervennlighet og enkelhet tilsier at «uerholdelig» omskrives til «ikke mulig å inndrive». I forhold til høringsutkastet har departementet også foretatt en endring av lovtekstens utforming i tråd med kommentarer fra Lånekassen.

4.3 Klageadgangen

4.3.1 Gjeldende rett

Det er oppstilt ulike vilkår for å motta utdanningsstøtte, bl.a. type utdanningsinstitusjon, inntekt, formue, hvor lenge man har mottatt støtte, statsborgerskap, opptak ved en utdanningsinstitusjon, oppholds krav osv. Utdanningsstøtte er en sosial støtteordning som elever og studenter har krav på når de oppfyller de konkrete vilkårene for å motta lån og stipend. Tilsvarende gjelder for andre deler av regelverket til Lånekassen, som for eksempel sosiale ordninger på tilbakebetalingssiden. En tilbakebetaler som oppfyller kravene til betalingsutsettelse, rentefritak og ettergivelse har krav på å få søknaden innvilget.

Vedtak som Lånekassen fatter om konkrete rettigheter for den enkelte støttesøker/tillikebetaler er enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse. Etter utdanningsstøtteleven § 12 oppnevner departementet en klagenemnd som er klageinstans etter forvaltningsloven for enkeltvedtak om utdanningsstøtte.

4.3.2 Departementets høringsutkast

Departementet la i høringsutkastet til grunn at en avtale som er inngått under en utenrettslig gjeldsordning ikke vil være et enkeltvedtak som kan påklages etter forvaltningsloven. Departementet bemerket at en utenrettslig gjeldsordningsavtale vil bli fattet ut fra forretningsmessige kriterier og ikke ut fra forvaltningsmessige prinsipper.

4.3.3 Høringsinstansenes syn

Lånekassen mener at departementets forslag på en nødvendig måte klargjør at en avtale som inngår under en utenrettslig gjeldsordning, ikke er et enkeltvedtak som kan påklages etter forvaltningsloven. Avgjørelsen vil bli fattet ut fra forretningsmessige kriterier, basert på økonomiske, ressursmessige og sosialpolitiske hensyn.

Justis- og politidepartementet foretar en sammenligning med husbanklovens unntak fra forvaltningslovens klage- og omgjøringsregler når det gjelder Husbankens vedtak om lån eller tilskudd. Justis- og politidepartementet viser til at husbanklovens bestemmelse må forstås slik at den gjelder hele Husbankens virksomhet etter loven, og ikke bare det opprinnelige vedtaket om å innvilge eller avslå søknad om lån. I forhold til husbankloven betyr dette at for-

valtningslovens klageregler heller ikke får anvendelse på vedtak om å ettergi lån, renter eller omkostninger. Unntaket fra forvaltningslovens klageregler begrunnes med at banken som klageinstans ikke vil ha den nødvendige lokal-kunnskap og at Kommunal- og regionaldepartementet verken vil ha kapasitet eller fagkunnskap til å foreta en forsvarlig overprøving i slike spørsmål. Justis- og politidepartementet mener at det i klagesaker etter utdanningsstøtteleven § 8 ikke vil være behov for å foreta slike vurderinger. Etter Justis- og politidepartementets syn bør det derfor vurderes om kundene i Lånekassen likevel bør ha klageadgang etter forvaltningsloven når det gjelder vedtak fattet i medhold av den foreslåtte lovendringen i § 8 femte ledd.

4.3.4 Departementets vurderinger

Departementet har vurdert om avgjørelser fattet i medhold av den foreslåtte § 8 femte ledd i utdanningsstøtteleven bør kunne påklages i henhold til forvaltningslovens regler. En klageadgang på denne typen avgjørelser vil sannsynligvis føre til et stort antall klagesaker, og et sterkt press på Lånekassens ressurser. Departementet finner det av denne grunn ikke hensiktsmessig å etablere en klageadgang i denne typen saker. Departementet ønsker videre at dette skal fremgå uttrykkelig av utdanningsstøtteleven.

5 Administrative og økonomiske konsekvenser

Etter departementets vurdering kan ulike virkemidler på tilbakebetalingssiden avhjelpe grove misligholdere, slik at tap på fordringene kan reduseres. Dette kan på kort sikt innebære å ta nødvendig tap for å unngå større tap senere. I andre sammenhenger vil det gi Lånekassen en mulighet til å forhandle seg frem til avtaler som sikrer innbetalinger av det usikrede lånet.

Departementets forslag tar sikte på å bringe misligholdet av Lånekassens utlån under kontroll, ved at Lånekassen får anledning til å gå tidligere inn i en realistisk drøfting med låntakeren om betalingsproblemene som har oppstått. Forslaget til endring vil kunne forenkle og effektivisere innfordringer og gi en økt mulighet til å komme til en løsning i saker som ellers ville måtte avskrives fullt ut.

6 Merknader til lovendringen

§ 8 femte ledd tredje punktum:

I særlige tilfeller kan Lånekassen delta i utenrettslige gjeldsforhandlinger.

Til § 8 femte ledd tredje punktum

Bestemmelsen er ikke formulert som en rettighet for Lånekassens kunder. At Lånekassen i *særlige tilfeller* kan delta i gjeldsforhandlinger innebærer at det skal foretas en konkret konsekvens- og hensiktsmessighetsvurdering i det enkelte tilfelle. Eksempel på en situasjon der det ikke kan anses å foreligge et «særlig tilfelle», er der låntakeren ikke har dokumentert på en tilfredsstillende måte at vedkommende er i en økonomisk tvangssituasjon. I den grad det lar seg gjøre skal den utenrettslige gjeldsforhandlingen følge prinsippene i gjeldsordningsloven om at skyldneren må dokumentere inntekt, formue, gjeld, levekostnader m.m. Lånekassen må i slike gjeldsforhandlinger gjøre den kartleggingsjobben som namsmannen gjør etter gjeldsordningsloven.

§ 8 femte ledd fjerde og femte punktum:

Lån, renter og omkostninger kan ettergis i den utstrekning fordringen anses som ikke mulig å inndrive. Departementet gir forskrifter om utøvelse av skjønn ved ettergivelse av lån, renter og omkostninger.»

Til § 8 femte ledd fjerde og femte punktum:

Det skal ikke være kurant å få ettergitt utdanningslånet. Det må foretas en individuell og skjønnsmessig vurdering av den enkelte misligholder. En ettergivelse kan skje i forbindelse med en gjeldsordning, men også i andre inkasosaker.

§ 8 femte ledd siste punktum:

Vedtaket fattet i saker etter dette ledd kan ikke påklages i henhold til forvaltningslovens regler.

Til § 8 femte ledd siste punktum:

Det vises til de alminnelige merknadene under punkt 4.3.4.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endring i lov 26. april 1985 nr. 21 om utdanningsstøtte til elever og studenter.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endring i lov 26. april 1985 nr. 21 om utdanningsstøtte til elever og studenter i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endring i lov 26. april 1985 nr. 21 om utdanningsstøtte til elever og studenter

I

I lov 26. april 1985 nr. 21 om utdanningsstøtte til elever og studenter skal § 8 femte ledd lyde:

Lånekassen kan delta i forhandlinger om gjeldsordning etter gjeldsordningsloven. Statens innkrevingsentral kan delta i utenrettslige gjeldsforhandlinger dersom Lånekassen permanent har overført sin fordring til Statens innkrevingsentral. I særlige tilfeller kan Lånekassen delta i utenrettslige gjeldsforhandlinger. Lån, renter og omkostninger kan ettergis i den utstrekning fordringen anses som ikke mulig å inndrive. Departementet gir forskrifter om utøvelse av skjønn ved ettergivelse av lån, renter og omkostninger. Vedtak fattet i saker etter dette ledd kan ikke påklages i henhold til forvaltningslovens regler.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

