

Til  
Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet  
ero@bld.dep.no

## **SVAR TIL HØRING OM ENDRINGER I GJELDSORDNINGSLOVEN MV.**

Vi er en gruppe av gjeldsrådgivere fra Oslo som har samlet oss om denne uttalelsen. Som gruppe representerer vi årelang og bred erfaring i møte med mennesker med tunge gjeldsproblemer, og som søker hjelp gjennom den kommunale gjeldsrådgivningstjenesten. I denne uttalelsen representerer vi imidlertid ikke de ulike virksomhetene vi er ansatt i. Vi uttaler oss på bakgrunn av vår fagkompetanse som vi anser som meget relevant på dette området. Torleif Kahrs som har redigert denne uttalelsen, er dessuten forfatter av en lærebok i gjeldsrådgivning for høgskolesystemet: «Gjeldsrådgivning: Sosialfaglige perspektiver på gjeldssaker i Nav».

Vi begrenser oss til å uttale oss om forslag til etablering av standardiserte livsoppholdssatser utarbeidet av interdepartemental arbeidsgruppe.

Vi er tilfredse med at det nå legges opp til en standardisert sats for alle utleggssaker. Dette vil bringe klarhet og bedre oversikt på et område som hittil har vært gjenstand for stor grad av uensartet regelhåndtering.

Arbeidsgruppa gir etter vårt syn til del betraktninger av mange relevante spørsmål for dette saksområdet. Imidlertid deler vi ikke alle konklusjonene arbeidsgruppa har kommet til.

Våre synspunkter som utdypes i denne uttalelsen kan kort sammenfattes slik:

- Bidragsevnesatsen kan ikke brukes som generell referanse for utgifter til livsopphold.
- Sosialhjelpssatser er uegnet til å tjene som rettesnor for standardiserte livsoppholdssatser ved utlegg og gjeldsordning.
- SIFO's opprinnelige standardbudsjett anses som et absolutt minimum hva angår langtidssatser. Men selv et slikt utgiftsnivå synes oss noe lavt. Vi argumenterer for at nivået på standardiserte livsoppholdssatser bør være enda høyere.
- For lave satser ved utlegg og gjeldsordning kan føre til økt belastning på velferdssektoren. Faren er til stede for forskyvning av kreditorenes tap over til velferdssektoren.
- Økt fare for mislighold av betalings- og gjeldsordninger ved for lave satser.

- Fare for at for mange får kreditt hvis satsene er for lave.
- Individuelle behovsvurderinger kan vanskelig kompensere for lavere satser. Vi er generelt skeptiske til stor vektlegging av individuelle vurderinger i et rettssikkerhetsperspektiv. Dette særlig tatt i betraktning at det koster ett rettsgebyr (kr. 860) å overklage en utleggssak til tingretten. Mange saksøkte i utleggsforretninger vil ha store vansker med å reise et slikt beløp. Den praktiske tilgjengeligheten for utsatte grupper til å klage til tingretten, påstås altså å være mangelfull.
- Vi foreslår at det innføres en korttidssats for utleggsperioder opp til 2 år, og en langtidssats for utleggsperioder over to år samt gjeldsordning.
- Satser for barn må ikke settes så lavt at foreldrenes gjeldsproblemer fører til at barns mulighet for aktivt samvær med andre blir skadelidende.

### **Forholdet til bidragsevnesatsen**

Bidragsevnesatsen skal tjene som grunnlag for å fastsette evne til å forsørge barn. Forsørgelse av barn er et høyt prioritert formål. Vi mener derfor at bidragsevnesatsen ikke er tilstrekkelig representativ til å tjene som indikator for betjeningsevne for andre typer av forpliktelser, gjerne med lavere prioritet. Vi er enige med arbeidsgruppa i at utleggssatsen bør være lik for alle typer krav, uansett prioritet etter dekningsloven § 2-8. Nettopp av den grunn følger vi ikke tanken om at vurderinger basert på bidragsevne også skal indikere evne til betaling av andre krav.

### **Forholdet til sosialhjelpssatser og ulike budsjett fra SIFO**

Som arbeidsgruppa er inne på, er veiledende sosialhjelpssatser og SIFO's mellomlange forbruksstandard basert på at gitte hvitevarer, husholdningsartikler m.v., ikke skal reinvesteres, alternativt at slike reanskaffelser gjøres til en vesentlig redusert kostnad. Vi er enige i at personer som ikke kan betale det de skylder, må finne seg i en noe lavere levestandard enn ellers. Vi advarer imidlertid mot å sette likhetstegn mellom kravet til en lavere levestandard og beskjæring av utstyr og reinvesteringer som er nødvendige for en nøktern levestandard og reelle behov for gjenanskaffelse av eksempelvis hvitevarer som kan oppstå. Dersom for eksempel levetiden til et kjøleskap eller en komfyr opphører, fremstår det for oss ikke som noen reell valgmulighet å utsette gjenanskaffelse av slike produkter. Tatt i betraktning at den generelle levetiden til husholdningsartikler er kortere enn tidligere, må det også stilles spørsmål ved realismen i å kjøpe brukt. Vi har vansker med å forsvare å bygge standardiserte satser på et grunnlag som i liten eller ingen grad tar høyde for reinvestering av eksempelvis datautstyr. Et direkte eksempel i sammenhengen er å ha stabile og driftssikre plattformer for å kunne organisere sine kreditorbetalinger via nettbank. Videre oppfordrer inkassoselskapene i økende grad skyldnerne til å logge seg inn i sine saksoppsett fra inkassoselskapenes hjemmesider. Betydningen av tidsriktig utrustning for å være aktiv arbeidssøkende må heller ikke undervurderes.

IKT benyttes i økende grad som kilde til læring i skolen. Barn av foreldre med gjeldsproblemer må ikke avskjæres fra denne læringskilden som følge av livsoppholdssatser som ikke gir rom for nødvendige utgiftsavsetninger på området. Den stadig sterkere rollen IKT generelt har fått i møtet mellom borgeren, offentligheten og tjenester fra private, tilsier etter vårt syn at mennesker under gjeldsforfølgning ikke bør henvises til lavere standard på dette området enn et nøkternt gjennomsnittsnivå uttrykt via SIFO's standardbudsjett. SIFOs standardbudsjett omfatter ikke utgifter til helsetjenester. Å anse standardbudsjettet som urimelig høyt som referanseramme, blir under betraktning av slike momenter mindre korrekt.

Grunnlaget for vår videre uttalelse er derfor at vi ikke deler arbeidsgruppas oppfatning om at de foreslåtte satsene kan tjene som langtidssatser.

Arbeidsgruppa trekker frem at det kan virke støtende dersom mennesker som strekker seg langt for å betale sin gjeld, blir sittende igjen med mindre enn skyldnere som enten gjennom utlegg eller gjeldsordning, får sitte igjen med et større beløp. Et slikt argument kan trekkes frem uavhengig av nivået på valgte satser: Uansett hvilke satser som velges, vil det være mennesker hvis økonomi ikke er omfattet av aktuelle satser som vil ha disponible beløp under satsene, skjønt en slik gruppe vil romme flere i takt med økende sats. Men uansett kan dette argumentet i seg selv ikke begrunne et bestemt nivå. Nivået på satsene bør søkes gjennom andre betraktninger i større grad basert på levekostnader. Vi er imidlertid enige i at man bør finne seg i en noe lavere levestandard hvis perioden er kort, for eksempel opp til to år.

Dersom tidshorisonten økes, mener vi at det vil gjøre seg gjeldende ringvirkninger og forhold som vi mener ikke er (tilstrekkelig) behandlet i arbeidsgruppas rapport. Faktorene som nevnes nedenfor, vurderes å kunne virke gjensidig forsterkende.

#### *For kort avstand til sosialhjelpssatser – utilstrekkelig motivasjon til å være i jobb*

Vi deler arbeidsgruppas vurdering om at utleggssatsene bør være høyere enn sosialhjelpssatsene. Det å sitte igjen med et større beløp enn om man hadde mottatt sosialhjelp, vil motivere til å være i jobb eller gjøre andre inntektsmuligheter gjeldende. Vår vurdering er imidlertid at arbeidsgruppas forslag til satser, overstiger veiledende nasjonale sosialhjelpssatser med for små beløp til å utløse en merkbar effekt på dette området. Dette selv om arbeidsgruppa går ut fra at utgifter til strøm ikke inngår i nasjonalt veiledende sosialhjelpssatser: Differansen mellom sosialhjelpssats og foreslått utleggssats blir fremdeles for liten etter vårt syn.

I Rapport fra Helsetilsynet fra februar 2011 «Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2010 med sosiale tjenester i NAV» side 13, presiseres det at lovens (Lov om sosiale tjenester i NAV) forutsetning om individuell behovsprøving når det gjelder utmåling av økonomisk sosialhjelp, er overordnet de statlige veiledende retningslinjene som er gitt, og eventuelle lokalt fastsatte normer. Det er gode grunner til å gå ut fra at den individuelle vurderingen er med på å «forsvare» det relativt lave nivået på sosialhjelpsnormene, da det forutsetningsvis skal gjøres en individuell

vurdering ved hver sosialhjelpssøknad. Ved utmåling av hvor mye skyldner skal få beholde til livsopphold ved tvangsinn drivelse, frykter vi at bruker ikke vil få den samme sosialfaglige, individuelle og kvalitetssikrende vurderingen. Dette vurderer vi som nok en grunn for at sosialsatsene og nivået på disse ikke kan være noe referanse for utleggs- og gjeldsordningssetninger. Tvert i mot ser vi med bekymring på at de foreslåtte satsene (korrigert for strøm) ligger såpass nær sosialhjelpssatsene.

#### *For lav sats kan gi merbelastning av velferdsordninger*

Sosialstønad kan etter konkrete vurderinger gis til formål som er utelatt fra SIFO's mellomlange forbruksstandard. Jo mer utleggssatsen nærmer seg sosialhjelpssats, desto mer øker sannsynligheten for at dette kan utløse sosialhjelpsutbetalinger til ekstraordinære formål. I den grad slike sosialhjelpsbehov oppstår og avhjelper, vil for lave satser innebære at kreditorene får redusert sine tap på bekostning av økte utgifter til sosiale tjenester og velferd. Vi mener at slike utfall vil være minst like skadelige som eventuell svekket betalingsmoral, og bør derfor tillegges stor vekt i vurderingen av nivået på utleggssatsen. Vi ser at forhold som dette også vil komme offentlige kreditorer «til gode». Men det endrer ikke vårt prinsipielle synspunkt: Det vil også være uheldig om eventuelle tap på offentlige krav på en slik måte skulle bli «overført» til velferdssektoren.

#### *Marginalitet og utgifter til velferd*

Dersom den enkeltes innsats for å skaffe seg jobb eller lignende over tid ikke oppleves å ville resultere i økt økonomisk handlefrihet, frykter vi at dette kan bidra til å sementere eventuelle marginale posisjoner overfor arbeidslivet. Tilsvarende er faren til stede for utstøting fra arbeidslivet i situasjoner hvor det foreligger (andre) faktorer som øver slitasje i forhold til det å bli stående i arbeid: Opplevelse av at fortsatt arbeidslivsdeltakelse utgjør liten eller ingen forskjell på disponibelt beløp til livsopphold, kan sammen med øvrige momenter tenkes å bidra til at arbeidslivstilknytningen ikke lenger blir mulig å bevare.

Konsekvensen kan igjen bli økt press mot velferdsordninger som stønader og trygdeordninger. Myndighetenes arbeidslinje kan tenkes å bli skadelidende.

I den grad forhold som ovennevnte gjør seg gjeldende, vil vi også her kunne se en forskyvning av kreditorenes tap fra kreditorene til velferdssektoren hvis livsopphold ved utlegg og gjeldsordning settes for lavt.

På sikt kan dermed utstøting og utestengning av enkelte grupper fra arbeidslivet, gjennom redusert arbeidsinntekspotensial, komme til å svekke kreditorenes inndekningsmuligheter. I den grad denne årsakskjeden er korrekt, må arbeidsgruppas bekymring for svekking av den alminnelige betalingsmoralen ved for høye satser, veies mot at for lave satser kan hensette enkelte grupper i tilstander av varig svekket betjeningsevne. Og her snakker vi om en annen og mer generell form for svekket betjeningsevne enn den som skal ligge til grunn når det i enkeltsaker skal konstateres om skyldneren fyller varighetskriteriet i gjeldsordningsloven.

## **Forholdet mellom individuelt skjønn og standardiserte satser**

Ovenfor har vi problematisert overføringsverdien av individuell behovsvurdering fra sosialtjenesteloven til behandling av utleggs- og gjeldsordningssaker. Også mer generelt vil vi advare mot overvurdering av betydningen individuelle vurderinger kan tenkes ha for den enkeltes rettssikkerhet i utleggs- og gjeldsordningssaker. Etter vår erfaring blir veiledende satser i praksis tillagt større/annen autoritet enn som veiledende størrelser. Dette gjelder særlig i tilfeller hvor livsoppholdsavsetningen søkes økt ut over veiledende norm.

Et stort antall utleggssaker og høyt arbeidspress hos aktuell namsmyndighet, kan føre til at nødvendig tid til grundige individuelle vurderinger kan bli skadelidende. Nivået på standardiserte satser vil i seg selv være den viktigste enkeltfaktoren i en mer helhetlig individuell vurdering: Veiledende sats vil være den intuitive referansen til levekostnaden som skal legges til grunn dersom annet ikke blir trukket inn. Å trekke inn andre forhold enn dette utgangspunktet, vil komplisere og kanskje forlenge saksbehandlingen, noe som da gjerne vil bli søkt unngått. Hvilket utgiftsnivå som ligger til grunn før andre individuelle forhold trekkes inn, vurderes derfor å være av største betydning.

Et vesentlig moment i utleggssaker (i motsetning til for eksempel sosialhjelpssaker) er at overklaging av avgjørelser vil koste saksøkte ett rettsgebyr, for tiden på kr. 860. Å klage på avgjørelse i en sosialhjelpssak er til sammenligning gratis for søkeren. Mange med langvarige gjeldsproblemer vil nesten pr. definisjon mangle nødvendige økonomiske ressurser til å få reist en klage i sakstypene som behandles her. I tillegg til dette kommer det forhold at personer med tunge gjeldsproblemer ofte vil mangle kompetansemessige ressurser som skal til for å fremme sine interesser i fall en eventuell lav veiledende livsoppholdssats er lagt til grunn, men der en god individuell vurdering burde resultert i en høyere livsoppholdsavsetning.

Selv om det også på kreditorsiden kan finnes mindre virksomheter med færre ressurser til misligholdsoppfølging, mener vi likevel det bør ligge til grunn at de fleste kreditorer i alle fall *representeres* av aktører med bedre økonomiske og andre ressurser til å fremme klage/anke i avgjørelser man er uenig i.

Ut fra dette vil vi mane til forsiktighet i forhold til å gå ut fra at individuelle vurderinger kan kompensere for lavere veiledende satser. Slik vi ser det vil det virke som en rimeligere løsning at satsene er høyere i utgangspunktet, eventuell med mulighet for avkorting etter individuelle vurderinger. Eksempler på dette kan være avkorting av veiledende livsoppholdsbeløp med utgifter til strøm hvis dette dekkes gjennom husleie.

På den måten blir det i større grad opp til kreditor og/eller namsmyndighet å ta initiativ til individuelle vurderinger og/eller anke.

### **Fare for mislighold ved for lav sats**

En gjeldsordning vil i mange tilfeller innebære at større deler av, eller hele gjelden blir slettet. At skyldneren blir et slikt gode til del, bør danne grunnlag for strenge krav til punktlig betaling. Men grunnlaget for dette må være realistisk. Iblant møter vi som gjeldsrådgivere skyldnere som vitterlig ønsker å begrense avsetning til livsopphold for å kunne øke tilbudet til kreditorene. Vår erfaring med slike saker er at gjeldsbetjeningen blir sårbar som følge av livsoppholdsnære utgifter den valgte satsen ikke tok høyde for. Av den grunn tilråder vi sjelden gjensidige avtaler over lengre tid med for lave livsoppholdsavsetninger. Vi frykter samme slags utfall dersom standardiserte langtidssatser settes så lavt som arbeidsgruppa foreslår.

### **Satsene bør bidra til at færre får kreditt**

Arbeidsgruppa uttrykker en bekymring for at enkelte grupper vil bli utestengt fra kredittmarkedet dersom livsoppholdssatsene settes for høyt. Tanken er at dersom kreditor anser muligheten for tvangsinn drivelse (via utleggstrekk) som lav, vil dette gi kreditor et større grunnlag for å nekte kreditt. Konsekvensen antydes da å ville være økt grense for kreditt for grupper med lav inntekt.

Vi deler fullt og helt arbeidsgruppas konsekvensanalyse, men kommer til motsatt konklusjon hva angår nivå på standardiserte livsoppholdssatser: Vår erfaring er at kreditt i dag blir gitt til for mange med manglende evne til tilbakebetaling av kreditten de er blitt innvilget. Vi mener derfor at en økt restriktivitet til kredittinnvilgelse som bør følge av eventuelle høyere satser, vil være et gode.

Når det gjelder mer nødvendig kreditt, som for eksempel til bolig, bør eventuell manglende kredittverdighet/betjeningsevne avhjelpest gjennom økt bruk av boligfinansielle virkemidler fra husbanken.

### **Vårt forslag til standardiserte satser**

Som begrunnet og nevnt ovenfor, mener vi at de foreslåtte satsene ikke rommer tilstrekkelige utgifter til å tjene som langtidssatser. Men vi mener satsene kan danne et forsvarlig grunnlag for perioder opp til to år. Vi mener at utleggsinstituttet må være tjent til å bringe uoppgjorte gjeldsforhold ut av verden på en smidig måte. Dersom perioden ikke er for lang, mener vi at skyldnere må kunne avkrevnes en større reduksjon i levestandard enn om perioden hadde vært lengre. En slik hensikt mener vi de foreslåtte satsene kan bidra til å oppfylle.

Men når tidsperspektivet øker, rammes de foreslåtte satsene av vår skepsis til et for lavt beløpsnivå som skissert overfor.

Vi kommer til at *langtidssatser* ikke under noen omstendighet bør settes lavere enn et beløp tilsvarende SIFO's standardbudsjett + et sjablongtillegg for strøm på for tiden ca. kr. 1.100 for enslig jfr. gjeldende veiledende satser i gjeldsordning.

Satser basert på SIFO's opprinnelige standardbudsjett bør være det absolutte minimum hva langtidssatser angår. Vi mener det bør vurderes å legge til grunn enda høyere langtidssatser. Dette for å underbygge vårt arbeid med utenrettslige gjeldsordninger. Pr. i dag gir det høye nivået på veiledende gjeldsordningssatser fra Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet gjeldsrådgivere og andre et visst spillerom: Man kan øke sannsynligheten for gjennomslag for en utenrettslig gjeldsordning ved at skyldneren tilbyr å leve for en lavere livsoppholdskostnad enn tilfellet ville blitt om vedkommende ble innvilget rettslig gjeldsordning. Med SIFO's satser lagt til grunn, og i alle tilfeller med de foreslåtte satsene, vil vi vanskelig kunne anbefale skyldner å tilby betjening basert på lavere utgangspunkt for livsopphold. Satser på nivå med SIFO's standardbudsjett eller lavere, vil slik vi ser det medføre at denne forhandlingsmuligheten bortfaller.

Den bebudede forskriften bør inneholde tilstrekkelig konkrete angivelser for når korttids- henholdsvis langtidssats skal legges til grunn. Vi mener at langtidssats må komme til anvendelse uavhengig om det dreier seg om utlegg eller gjeldsordning.

### **Satser for barn**

Blant annet ut fra det store fokus som i lengre tid har vært rettet mot barnefattigdom, mener vi at faren for at foreldre skal bli betjeningsudyktige, må veie mindre tungt enn hensynet til at barn må sikres muligheter til deltakelse og sosialt aktivt liv på lik linje med andre barn. Dette er et ideal som flere forhold kan stå i veien for oppfyllelsen av. Foreldrenes gjeldsproblemer bør etter vår oppfatning ikke være blant disse. Vi foreslår derfor at satsene korresponderende med grunnlaget for fastsetting av barnebidrag, legges til grunn som standardiserte satser for barn. For ordens skyld, opplyses at vi her peker på kostnadene med det å oppfostre barn i bidragssammenheng, og ikke bidragsevnevurdering som vi tidligere har tatt avstand fra som referanse til standardiserte satser. Korrigeret for prisnivåjusteringer, foreslår vi derfor kr. 2.495 fra 0-5 år, kr. 3.640 fra 6-10 år, kr. 4.164 fra 10-14 år og kr. 5.030 fra 15-18 år. Alle størrelser pr. barn pr. måned.

Dersom arbeidsgruppas foreslåtte satser for voksne skulle bli stående, mener vi imidlertid at ovennevnte satser burde økes ytterligere: Utgifter til ferie m.v. er i liten eller ingen grad inkludert i de foreslåtte satsene for voksne. Ferieopplevelser med egne barn må da finansieres av voksnes livsopphold som ikke gir rom for slike utgifter. Slik utgiftsdekning må i tilfelle hentes fra livsoppholdsavsetning for barn.

Arbeidsgruppas foreslåtte satser påstås å innebære en økning fra dagens ordning. Dette må modifieres med at det i alle fall ikke ved gjeldsordning, legges til grunn stordriftsfordeler på utgiftssiden pr. i dag. Men dette er foreslått innført av arbeidsgruppa.

Også med begrunnelse i at barn ikke bør lide for foreldrenes gjeldsproblemer, foreslår vi at det ikke gjøres bruk av noen stordriftsfordel i de standardiserte satsene. Som arbeidsgruppa legger opp til, skal stordriftsfordelen inntre dersom en husstand består av fire personer eller flere. I praksis måtte det da beregnes stordriftsfordel på

en familie med to voksne og to barn. I de geografiske områdene vi arbeider i, finnes et stort antall store barnefamilier. Stordriftsfordel ville da nærmest blitt regelen overfor disse.

Målet om en enkel og forutsigbar regelhåndtering, gir oss også grunn til å fraråde bruk av stordriftsfordel. Særlig tatt i betraktning at vi ovenfor foreslår et tosatssystem, gjør at øvrige kompliserende momenter bør begrenses.

Oslo, 01.03.2012

Torleif Kahrs  
Bjørn Sandbæk  
Rune Nesse  
Hilde Haugmo  
Welde Tesfay  
Wivi Garthe