Barne- og familiedepartementet
Avgis elektronisk

Dato: 10.01.22
Vår ref.: VB/2022
Deres ref.: 21/3717

Høringssvar – Endringer i gjeldsordningsloven og livsoppholdsforskriften

Det vises til høringsbrev 11.10.21 om forslag til endringer i gjeldsordningsloven og livsoppholdsforskriften.

Boligprisene og husholdningenes gjeld har de siste 30 årene hatt en kraftig vekst. Parallelt med prisveksten på boliger har husholdningenes gjeld økt. Tilgangen på usikret kreditt opplevde en kraftig økning i perioden 2014-18. Stigende boligpriser og verdiøkning har resultert i et høyere låneopptak ofte brukt til finansiering av forbruk og ferier. Nordmenn har levd i en tid hvor spesielt usikret gjeld stadig har blitt mer vanlig.

De siste årene er det iverksatt mange myndighetstiltak for å stoppe veksten i forbrukslån og forhindre at forbrukerne får tatt opp mer gjeld enn de kan betjene. Blant tiltakene har vært innføringen av utlånslånsreguleringen samt lov om gjeldsinformasjon (gjeldsregisteret).

SIFOS rapport[1] viser at fra 2019 og etter pandemiens inntreden våren 2020 har utviklingen i Norge, som eneste land i Norden, hatt negativ gjeldsvekst på usikret kreditt. Tiltakene myndighetene har iverksatt har bidratt til å stoppe veksten i forbrukslån og forhindre at flere forbrukere havner i uføre.

Til tross for gjeldsnedgangen melder Finanstilsynets rapport[2] likevel en økning i andelen misligholdte lån. Det fremgår av rapporten at misligholdt forbruksgjeld ved utgangen av 2020 utgjorde nær halvparten av inkassoforetakenes misligholdte hovedstol til inndrivelse. Det fremgår imidlertid at ved utgangen av 2020 var ett av tre forbrukslånskrav til inndrivelse der hovedstolen var eldre enn fem år. Det er altså lån som har sitt utspring i tiden før de nevnte tiltakene ble iverksatt. Hypotesen er at færre vil havne i store betalingsvansker fremover som følge av nye lån fra banken.

[1] https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/2771837/SIFO-Rapport%208-2021%20Virker%20gjeldsregistrene.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[2] https://www.finanstilsynet.no/contentassets/0a64579c55254929bebcf3a8957bfd36/utviklingen-i-forbruksgjeld-oktober-2021.pdf

Hansteens gt. 2 . Telefon 23 28 42 00 . firmapost@finansnorge.no . PB 2473, 0202 Oslo . Org.nr. 994 970 925 . finansnorge.no

Det er imidlertid også andre gjeldsposter enn kreditt som bidrar til betalingsproblemer, mislighold og inndrivelse.

Finans Norge mener det er viktig at personer som har betalingsproblemer får hjelp så tidlig som mulig. Sammen med NAV har bankene flere virkemidler som kan tas i bruk for å bidra til å få økonomien på rett kjøl igjen. Det er da en forutsetning at man kommer i dialog med dem det gjelder så fort som mulig. Sammen har NAV og Finans Norge et prosjekt hvor vi forsøker å nå ut til allmenheten med dette budskapet, og vi har også et samarbeid som fokuserer på bedre rådgivning.

For personer som er forbi den grensen at andre virkemidler hjelper, vil gjeldsordning muligens være alternativet.

Departementet trekker blant annet frem enklere og mer effektive prosesser av hensyn til personer med alvorlige gjeldsproblemer, samt hensyn til ressursbruk i det offentlige, som formål for endringer i gjeldsordningsloven. Finans Norge vil imidlertid understreke at alle i utgangspunktet må ta ansvar for å nedbetale sin egen gjeld. Andre løsninger vil stride med pliktfølelsen om å gjøre opp for seg, og virke støtende for skyldnere som gjør opp egne låneopptak til tross for stram og vanskelig økonomi. En gjeldsordning bør derfor etter vårt syn fortsatt være forbeholdt skyldnere med alvorlige gjeldsproblemer, og det er nødvendig at loven ikke utformes slik at det blir for enkelt å avskrive gjeldsforpliktelser, enten èn eller flere ganger.

Finans Norge ser det slik at skyldneren ideelt sett gjennom en gjeldsordning ikke bare skal få orden på sin uhåndterlige gjeldssituasjon, men også ha et mer aktivt forhold til sin privatøkonomi og på denne måten bli bedre rustet til å ivareta denne etter endt gjeldsordning. Dersom flere får verktøy til å ivareta egen økonomi, vil færre ha behov for endringer i gjeldsordningsperioden og samfunnet være spart for ressursbruk. Vi mener derfor at det er nødvendig med innføring av krav om å ha gjennomført obligatorisk kurs i personlig økonomi, fortrinnsvis med etterfølgende bestått test under en gjeldsordningsperiode.

I forlengelsen av dette vil Finans Norge påpeke viktigheten av forebyggende tiltak. God kunnskap om personlig økonomi i skolen vil bidra til å hindre at forbrukere havner i økonomisk uføre. Dersom myndighetene ønsker å begrense gjeldsproblemer bør først og fremst den privatøkonomiske kompetansen styrkes. Med personlig økonomi i en tidlig fase av livet legger man grunnlaget for hvordan man best skal håndtere egen økonomi over tid og på denne måten hindre at man havner i økonomisk uføre.

Finansnæringen og det offentlige jobber aktivt for å tilrettelegge for effektivisering og samtidig ivareta forbrukere i et stadig digitalisert samfunn[3]. Finans Norge støtter prosesser som i størst mulig grad kan digitaliseres slik at dialogen mellom kreditor

[3] Digitalt Samhandling Offentlig Privat (DSOP) https://www.bits.no/project/dsop/

og namsmannen går på en hurtig og sikker måte og at lovteksten ikke legger hindringer for at dette skal kunne skje i fremtiden.

Til enkeltbestemmelsene:

Egenforsøket

Departementet foreslår at gjeldsordningsloven § 1-3 andre ledd skal lyde:

«I enkle og oversiktlige saker kan det ikke åpnes gjeldsforhandling etter loven her dersom det er klart at skyldneren ikke etter evne har forsøkt å komme frem til en gjeldsordning med kreditorene på egen hånd. Ved vurderingen skal det legges vekt på skyldnerens personlige ressurser og situasjon for øvrig, samt utsiktene til at forhandling om en frivillig løsning vil føre frem.

Tredje ledd oppheves.»

Departementet foreslår med dette å gå bort fra et generelt krav om egenforsøk til å komme til en gjeldsordning med kreditorene, til kun å gjelde i unntakstilfeller.

I høringsnotatet er skyldneres rett til å få bistand fra NAV-kontoret fremstilt som et vilkår for å kunne gjennomføre egenforsøket. Dette er ikke et vilkår etter dagens ordning. Det følger av dagens gjeldsordningslov at egenforsøk må justeres etter evne, og skyldners forutsetninger må legges til grunn for vurderingen av om egenforsøket er oppfylt, uavhengig av om skyldneren har fått bistand fra NAV. I praksis er det en lav terskel for å oppfylle kravet om egenforsøk.

Det fremstår som svært uheldig for skyldner å fjerne den eneste muligheten til kostnadsfri bistand til økonomiske problemer, begrunnet i å få bukt ned den lange behandlingstiden i NAV. Spesielt utfordrende vil dette være for personer som av ulike grunner ikke er kvalifisert til å få en gjeldsordning. Tilbakemeldingen fra våre medlemmer viser at det er nærliggende å tro at den lave suksessraten med å få i stand en frivillig avtale skyldes at bistanden fremsettes for sent, ikke nødvendigvis at hjelpen er overflødig. Som nevnt over vil hjelp med økonomisk forståelse herunder bistand til å sette opp et budsjett komme skyldneren til gode, også ved en eventuell senere gjeldsordning. Dersom retten til bistand fra NAV-kontorene fjernes, blir alternativet å benytte kostbare private gjeldsrådgivere, noe som anses uheldig for en allerede gjeldstynget skyldner.

Bestemmelsen i gjeldsordningsloven § 1-3 (2) krever også i dag at hver sak behandles individuelt. Det følger av dette at det i noen tilfeller ikke vil kunne stilles krav overhodet, fordi vedkommende ikke makter eller har evne til å ta spørsmålet om gjeldsordning opp med kreditor. I andre tilfeller er det riktig å stille krav om en mer omfattende aktivitet fra skyldneres side.

Det er derfor Finans Norges syn at den nåværende regulering i gjeldsordningsloven § 1-3 (2) bør opprettholdes.

Vi mener et bedre alternativ bør være å se på ressursbruken ved den allerede eksisterende ordningen. De siste årene har NAV hatt en markant digital utvikling. Fremskrittene synes imidlertid ikke å være prioritert på gjeldsrådgivningstjenesten. Tilbakemeldingen fra våre medlemmer viser at det er svært krevende å komme i kontakt med rådgiverne på telefon og det er ikke mulig å kommunisere på annen måte enn per brevpost. Det er også vårt inntrykk at skyldnerne er fraværende, eller i liten grad deltar i kartleggingsprosessen eller utarbeidelsen av forslaget. Vi antar at ved relativt enkle midler kan organiseringen av den økonomiske rådgivningen effektiviseres og dermed styrke løsningsgraden for skyldnere.

SIFO anbefaler i sin rapport[4] at det etableres en uavhengig webløsning med fokus på gjeld- og betalingsproblemer, men som samtidig uformes som et fullverdig økonomisk styringsverktøy for hushold. Uansett hvordan rådgivningen organiseres er det Finans Norges oppfatning at løsningen ikke ligger i å fjerne NAV-kontorenes rådgivningsplikt uten at det foreligger et fullverdig alternativ.

Nylig stiftet gjeld

Departementet ber om høringsinstansenes syn på følgende alternative forslag om nylig stiftet gjeld:

«1. Bestemmelsen om nylig stiftet gjeld oppheves, og det nedfelles i forarbeidene at forholdet skal inngå i den generelle støtendevurderingen hvor også skyldnerens situasjon ellers, herunder behovet for gjeldsordning, skal trekkes inn. Gjeldens alder skal tillegges noe mindre vekt enn i dag.»

«2. Regelen om nylig stiftet gjeld beholdes med den endring at halvparten av gjelden ikke må være stiftet det siste året før søknad om gjeldsforhandling fremsettes.»

«3. Det skal legges større vekt på mengden, og mindre vekt på andelen nystiftet gjeld.»

Hovedvilkårene for å oppnå gjeldsordning er at skyldneren er varig betalingsudyktig, og at gjeldsordningen ikke vil virke støtende. Ved støtendevurderingen vil blant annet gjeldens alder være et moment.

Finans Norges mener det er en avgjørende faktor for lovens rehabiliterende funksjon at gjelden ikke er nylig stiftet for å få gjeldsordning. Etter vårt syn må gjelden som et minimum være to år gammel.

Departementets eksempler på tilfeller som skyldneren ikke rår over og hvor tidsaspektet på gjelden ikke bør få betydning er etter vårt syn ikke velbegrunnet. Eksempelvis mener vi det er liten grunn for skyldner å søke om gjeldsordning for gjeld oppstått som følge av svindel eller lignende forhold. Betegnelsen svindel, som departementet bruker, er dessuten upresis. For gjeld knyttet til ID-tyveri vil forholdet reguleres av egenandeler i ny finansavtalelov. Finans Norge kan vanskelig

[4] https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/5309/file80426_oppdragsrappport_nr._5-2015_-_okonomisk_radgivning_pa_nett.pdf?sequence=1&isAllowed=y

se at egenandelene, isolert sett, vil føre til et behov for en gjeldsordning. Ved forsett, vil skyldneren sitte igjen med kravet, men i disse tilfellene er det ikke lenger tale om forhold skyldneren ikke rår over.

Departementet påpeker videre behov for å beskytte bolig mot tvangssalg. I tilfeller der gjelden misligholdes vil det, etter Finans Norges syn, ikke alltid være argumenter for å beskytte skyldner mot et tvangssalg av bolig. Sammenholdt med kreditorenes behov for dekning fremstår departementets argumentasjon som unyansert. Grunnprinsippet i norsk rett om først i tid best i rett bør som utgangspunkt ikke vike for skyldners behov for ikke å utsettes for inndriving. Vi påpeker også gjeldsordningslovens hovedregel om at boligen skal avhendes.

For skyldnere som ikke eier egen bolig kan utleggstrekk i lønnskrav mv. etter dekningsloven § 2-7 siste ledd ikke tas dersom skyldneren betjener gjelden sin etter evne. Finans Norge legger til grunn at dette alene utgjør et sterkt incentiv for skyldnere til å få kontroll over økonomien sin. Som nevnt innledningsvis ser vi viktigheten av at skyldneren har innsikt i økonomien sin. Dette må antas å utgjøre en viktig funksjon, både for gjennomføring av selve gjeldsordning samt disposisjoner etter at gjeldsordningen er gjennomført. Uttalelsene fra Sør Øst politidistrikt om at avslag grunnet i nylig stiftet gjeld ofte er det som gir skyldnere incentiv til å endre sine økonomiske disposisjoner og forsøke å ta kontroll over sin økonomi, trekker i samme retning.

Departementet trekker videre frem at det kan legges vekt på om kredittvurderingen har vært forsvarlig i vurderingen av om gjeldsordningen skal åpnes tidligere. Vi minner om at forholdet allerede er regulert av avslagsplikten i ny finansavtalelov § 5-4. Ettersom råd som skulle vært avslått skal lempes, kan vi ikke se at heller dette er et tilfelle som forsvarer å avvike fra toårsregelen.

Finans Norge er enig med departementet i at vurderingen av *andelen* nystiftet gjeld kan føre til at den som har et høyt boliglån eller annen type gjeld, tillates å ha mer ny forbruksgjeld enn annen før åpningen blir ansett som støtende. Ettersom vi ikke kan se noen gode grunner for at enkelte skyldnere med mer enn 50 prosent nystiftet gjeld skal oppnå gjeldsordning før gjelden er to år, mener vi at denne konsekvensen bedre kan reguleres i forarbeidene. En god løsning etter vår mening, er å uttale at bestemmelsen ikke bør tolkes antitetisk. Det bør videre fremgå av støtendevurderingen at dersom det objektivt sett er stiftet mye gjeld de siste to årene, bør gjeldsforhandling ikke åpnes.

Preklusiv frist

Departementet foreslår at krav fra finansforetak eller inkassoforetak som ikke er anmeldt innen fristen, bortfaller når gjeldsordningen vedtas eller stadfestes, med unntak av tilfeller som omfattes av fjerde ledd.

Departementet trekker analogier til skifteloven §75, som nå er erstattet av ny arvelov. Etter vårt syn er sammenligningen lite treffende. For det første vil det ikke

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

Åpning av gjeldsforhandlinger

Gjeldsordningsloven § 3-1 siste ledd sier:

«Namsmannens avgjørelse om å åpne gjeldsforhandlinger kan påklages av fordringshaverne innen en uke etter at namsmannen har sendt varsel om åpning av gjeldsforhandling, jf. § 3-2 annet ledd. Namsmyndighetens avgjørelse om å åpne gjeldsforhandling på vilkår kan også påklages eller ankes av skyldneren. Tingrettens avgjørelse om å åpne gjeldsforhandling uten vilkår er endelig.»

Det fremgår av bestemmelsen at fristen for kreditor å påklage namsmannens avgjørelse om åpning av gjeldsforhandlinger må skje innen en uke etter at varslet er sendt. Varsel til fordringshaverne om åpning av gjeldsforhandling sendes i ordinær post til bankene. Postlevering skjer annenhver dag i Norge nå, noe som har som konsekvens at forslagene svært ofte kommer til banken etter at denne fristen er utløpt. For at kreditor skal ha en reell mulighet til å ta stilling til avgjørelsen må fristen i bestemmelsen endres til enten en uke etter vedtatt forkynning eller 14 dager etter at namsmannen har sendt varsel.

Gjeldsordning mer enn en gang

Departementet foreslår å åpne for større adgang til å få en ny gjeldsordning. Finans Norge mener at det ikke bør lempes på mulighetene for å få en gjeldsordning mer enn en gang. At skyldneren er innforstått med at man som hovedregel kun oppnår gjeldsordning en gang, må antas å ha preventiv effekt. Departementet trekker frem generell gjeldskrise og koronapandemien som eksempler på personer som kan ha behov for gjeldsordning på nytt. Norge har imidlertid opplevd en oppgang i økonomien etter gjenåpning av samfunnet som blant annet har resultert i rentehevinger fra Norges Bank. Norges Bank venter på en fortsatt økonomisk vekst når smitten avtar og tiltakene lettes i løpet av våren 2022. Det er derfor usikkert om gjeldskrisen i Norge er slik departementet vurderer den. I alle tilfeller er det vårt syn det er ingenting i veien for at disse omstendigheter kan falle inn under kravene til å få gjeldsordning etter eksisterende ordning.

Skyldnere med næringsgjeld

Departementet ber om høringsinstansens syn på om tidligere næringsdrivende bør få en kortere gjeldsordningsperiode slik at de raskere kan komme i gang med ny næringsvirksomhet, for eksempel tre år.

Finans Norge kan ikke se at det er dokumentert eller sannsynliggjort at tidligere næringsdrivende skal ha større utfordringer med å komme inn på det ordinære arbeidsmarkedet enn andre. Det reises også spørsmål til hvordan det skal

dokumenteres at gjelden er næringsgjeld og hva utfallet blir dersom kun deler av gjelden kan knyttes til næring.

Tradisjonelt har det i norsk lov vært stilt strengere krav til næringsdrivende som en profesjonell part. En nedkorting av gjeldsordningsperioden for denne gruppen trekker i motsatt retning.

Tilsidesettelse av gjeldsordningen («etterperioden»)
Departementet ber om høringsinstansenes syn på hvorvidt regelen om etterperiode skal tas ut eller justeres med presiseringer i loven.

Departementet har etter hva Finans Norge kan se ikke dokumentert nærmere antall personer som omfattes av denne regelen. Etterperioden på to år er et preventivt tiltak for å hindre at enkeltpersoner tilpasser seg for å få en gjeldsordning. Det skal i utgangspunktet ikke være enkelt å avskrive gjeld uten å oppfylle forpliktelser i henhold til avtale, og det vil oppleves som støtende at personer som mottar større beløp kort tid etter en gjeldsordningsperiode ikke skal måtte betale det tilbake til kreditor.

Som departementet selv uttaler er regelen skjev da den favoriserer ressurssterke personer, som uansett kan tilpasse seg, og at det i seg selv taler for en opphevelse av bestemmelsen. Det er Finans Norges syn at dette er omvendt; i utgangspunktet skal det en del til for at regelen utløses. I disse tilfellene er det i stor grad personer som har tilgang på ressurser og dermed legger til rette for omgåelser som omfattes. Personer som verken har ressurser eller får tilgang vil som hovedregel falle utenfor. Ved fjerning av etterperioden vil det kunne bli mer attraktivt å tilpasse seg for å få en gjeldsordning.

Departementet har skissert to alternativer til å oppheve reglen hvor det er knyttet til engangsbeløp og ordninger uten en periode, alternativt kortere gjeldsordningsperiode. Etter Finans Norges syn vil alternativ 1 til forslag 1 i høringsnotatet være en god løsning. Finans Norge mener risikoen for tilpasninger knytter seg til dette alternativet og det forslaget vil derfor ha best preventivt effekt.

Med vennlig hilsen
Finans Norge

Gry Nergård
direktør for forbrukerpolitiske spørsmål

Valentina Beqiri
juridisk seniorrådgiver