



FORBRUKSFORSKNINGSINSTITUTTET SIFO

# Inngåtte gjeldsordninger ved tre namsfogdembeter i 2017

Christian Poppe

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY  
STORBYUNIVERSITETET



© Forbruksforskningsinstituttet SIFO  
OsloMet – storbyuniversitetet  
Rapport nr. 2 – 2019

Forbruksforskningsinstituttet SIFO  
OsloMet – storbyuniversitetet  
Stensberggt. 26 – 7. etg.  
Postboks 4 St. Olavs plass  
0130 Oslo  
[www.oslomet.no/om/sifo](http://www.oslomet.no/om/sifo)

Det må ikke kopieres fra denne rapporten i strid med åndsverksloven. Rapporter lagt ut på Internett, er lagt ut kun for lesing på skjerm og utskrift til eget bruk. Enhver eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring utover dette må avtales med SIFO. Utnyttelse i strid med lov eller avtale, medfører erstatningsansvar.

# Inngåtte gjeldsordninger ved tre namsfogdembeter i 2017


Christian Poppe

Forbruksforskningsinstituttet SIFO

OsloMet — storbyuniversitetet



STORBYUNIVERSITETET  
FORBRUKSFORSKNINGSINSTITUTTET SIFO

<b>Tittel</b> Inngåtte gjeldsordninger ved tre namsfogdembeter i 2017	<b>Antall sider</b> 42	<b>Dato</b> 28.05.2019
<b>Title</b> Debt Settlements in Norway 2017	<b>ISBN</b> 978-82-4063-488-0	<b>ISSN</b>
<b>Forfatter(e)</b> Christian Poppe	<b>Prosjektnummer</b> 200764	<b>Faglig ansvarlig sign.</b> 
<b>Oppdragsgiver</b> Barne- og likestillingsdepartementet (BLD)		
<b>Sammendrag</b> Til nå har den forskningsbaserte kunnskapen om hvordan gjeldsordningsloven fungerer som sikkerhetsnett nesten utelukkende vært bygget på empiri fra Oslo. Med denne studien, som bygger på data fra andre steder i Norge, har vi et mye bredere grunnlag for å vurdere lovens funksjon. Til tross for underliggende variasjoner mellom de geografiske områdene er hovedkonklusjonen at de samme sosiale gruppene ser ut til å prege gjeldsordningene både i og utenfor Oslo, at noenlunde de samme årsaksforholdene gjør seg gjeldende, og at avtalene som inngås dreier seg om det samme spekter av problematiske gjeldssituasjoner. Oslo ser likevel ut til å skille seg ut med større andeler med forbruksgjeld og mindre andeler selveiere. Framfor alt er antall ordninger pr. 10.000 innbyggere tre ganger høyere enn i de utenbys embetsområdene. Inngåtte gjeldsordninger er imidlertid også endestasjonen for en omfattende sulingsprosess fra mottak til avtaleinngåelse. Dette er et kritisk aspekt ved gjeldsordningslovens funksjon fordi mange søkere ekskluderes fra denne typen løsning underveis. Pr. i dag vet vi lite om denne siden av praksis.		
<b>Summary</b> Until now, the research-based knowledge of how the Debt Settlement Act functions as a social security net has almost exclusively been based on empirical data from Oslo. This study, based on data from other regions in Norway, offers a much broader basis for evaluating the function of the law. The main conclusion is that the same social groups appear to characterise the debt settlements both in and outside Oslo, that virtually the same causal relationships prevail, and that the agreements address the same range of problematic debt situations across all regions. Nevertheless, Oslo seems to stand out with larger shares with consumer debt and smaller shares of homeowners. Above all, the number of settlements per. 10,000 inhabitants is three times higher in Oslo than in the other regions. However, processing debt settlements is also a screening process that results in someone getting an agreement with the creditors while others are excluded. It is a critical aspect of the debt settlement act's function. As of today, we know little about this side of the practice.		
<b>Stikkord</b> Gjeldsordninger, endringssaker, økonomisk utsatthet		
<b>Keywords</b> Debt settlements, re-negotiated debt settlements, financial exposure		



# Innhold

Forord .....	7
1. Innledning .....	9
1.1. Hovedprinsipper i gjeldsordningsloven .....	9
1.2. Nye gjeldsordninger i 2017: problemstillinger .....	10
1.3. Metode.....	11
1.4. Populasjonen av saker i tre geografiske områder .....	12
1.5. Gangen i rapporten .....	12
2. Generelt om saksmengden og fortolkningsgrunnlaget .....	14
3. Sosioøkonomiske kjennetegn ved skyldnerne .....	16
3.1. Noen grunnleggende forskjeller .....	16
3.2. Familietyper .....	17
3.3. Inntektssituasjonen .....	18
3.4. Lavinntekt og inntektsfattigdom .....	20
4. Gjeldsordningene .....	23
4.1. Årsaker til å søke gjeldsordning .....	23
4.2. Gjeldssituasjonen .....	25
4.3. Gjeldsordningsavtalene .....	28
4.4. Enslige med lav inntekt.....	30
5. Gjeldsordninger – et storbyfenomen?.....	32
5.1. Samme sosiale grupper? .....	33
5.2. Samme årsaker? .....	34
5.3. Samme gjeldssituasjon?.....	35
6. Konklusjon .....	37
6.1. Hovedkonklusjon .....	37
6.2. De tre embetene: delkonklusjoner og oppsummering av funn .....	37
6.2.1. Er det de samme gruppene som søker gjeldsordning? .....	37
6.2.2. Er det de samme årsakene som ligger til grunn for å søke gjeldsordning? .....	38
6.2.3. Er det den samme gjeldssituasjonen som håndteres under gjeldsordningene? 38	
6.3. Er det noen storbyeffekter å spore? .....	38
Referanser.....	41





## Forord

Gjeldsordningsinstituttet gir personer som av ulike grunner ikke lenger kan håndtere sine gjeldsforpliktelser en rett til å finne en varig løsning på dette problemet. Gjeldsordninger er derfor et viktig velferdstiltak, og noe som samfunnet med jevne mellomrom bør ha oppdatert informasjon om. Det er nå noen år siden sist det ble samlet inn og analysert data om dette. Foreliggende rapport bidrar til å fylle kunnskapsbehovet ved å studere inngåtte gjeldsordninger i 2017 ved tre namsfogdembeter vest, syd og øst i landet.

SIFO takker Barne- og Likestillingsdepartementet (BLD) for oppdraget. Vi retter også en særlig takk til namsfogder, saksbehandlere og andre ansatte ved de tre embetene for velvillig tilrettelegging og assistanse før, under og etter datainnsamlingen.

Vit.ass. Live S. Bøyum har bidradd i arbeidet med dette prosjektet.

Rapporten er kvalitetssikret av forsker Elling Borgeraas, SIFO.

Oslo, 20. mai 2019

OsloMet – storbyuniversitetet

(tidl. Høgskolen i Oslo og Akershus)



# 1. Innledning

Gjeldsordningsloven ble innført i 1993 i kjølvannet av den såkalte gjeldskrisen (1988—93). Bl.a. som følge av at markedene for bolig og kreditt ble deregulert i første halvdel av 1980-tallet, skjøt utlånene til husholdningene i været. Da krisen kom med økende arbeidsløshet, akselererende lånerenter og fallende boligpriser i kombinasjon med nye skatteregler, fikk mange uoverstigelige gjeldsproblemer (se f.eks. Andersen and Lyngstad 1992; Barlinhaug and Skogstad 1990; Knutsen, Lange, and Nordvik 1998; Lunde 1990; Lunde and Poppe 1991; NOU 1989, 1992; Poppe 1994b; Poppe and Borgeraas 1992; Reve 1990). Det store problemomfanget var et helt nytt fenomen i etterkrigstidens Norge. Den eksisterende lovgivningen sikret først og fremst kreditorenes rett til å forfølge sine krav (dekningsloven og konkurslovgivningen). Mangelen på velferdsordninger som kunne håndtere situasjonen ble åpenbar: jo lengre tid gjeldsproblemene fikk utvikle seg, desto verre ble økonomien for dem som var rammet. Krisen avdekket m.a.o. et behov for en ny type regulering hvor også debitor får rett til å gjenvinne kontroll over egen økonomi uavhengig av fordringshavernes samtykke og uten å bli påført gebyrer og saksbehandlingsomkostninger.

Siden gjeldsordningsloven ble innført i 1993, har SIFO med jevne mellomrom sett på praksis rundt reguleringen. Allerede i 1994 leverte vi en bred gjennomgang av lovens funksjon (Poppe 1994a). Siden den gang har vi vært involvert i en rekke prosjekter rundt økonomisk rådgivning og privatøkonomiske konsekvenser av å leve under et gjeldsordningsregime (se f.eks. Poppe 1995; Poppe and Lavik 2013; Poppe and Tufte 2005, 2007; Tufte 1995; Tufte and Poppe 2000; Wærstad 1995). Dessuten har vi sett på de såkalte endringssakene ved Oslo Namsfogdembete – første gang i 2003 (Poppe 2005) og igjen i 2017 (Poppe and Bøyum 2018).

## 1.1. Hovedprinsipper i gjeldsordningsloven

Verken stor-samfunnet, enkeltpersoner eller deres familier er tjent med at man må leve store deler av livet i bunnløs gjeld. Til det er de personlige, sosiale og økonomiske kostnadene for store. Fra et markedssynspunkt er det også mer interessant å restituere skyldnerne som fullverdige økonomiske aktører enn å ekskludere dem fra markedsdeltagelse ved å låse dem inne i en uoverkommelig gjeldssituasjon. Heller ikke kreditorene har interesse av en slik innlåsing. Men siden de ofte konkurrerer om skyldnerens altfor knappe ressurser og derfor kommer i en interessekonflikt med hverandre, er det behov for en forutsigbar løsningsmodell hvor alle krav tilgodesees ut fra lovfestede kjøreregler for ulikebehandling og likebehandling. Slike kjøreregler må også framstå som legitime for folk flest dersom det åpnes for at personer med uhåndterlige gjeldsbyrder kan få slettet gjeld mens alle andre ikke kan — selv om også deres gjeld er tyngende i hverdagen. I historisk perspektiv er gjeldsordningsloven en instituert balansegang av hensynene til skyldnerne, kreditorene og folks alminnelige rettsfølelse. (Poppe 2009)

Gjeldsordningsloven gir alle som er varig ute av stand til å håndtere sine gjeldsforpliktelser en rett til varig løsning i form av en gjeldsordningsavtale med kreditorene på normalt fem år. I denne perioden får skyldneren beholde midler til dekking av livsopphold, en rimelig bolig og eventuelt forsørgeransvar og andre nødvendige behov. Alt overskytende skal innbetales til kreditorene og fordeles mellom dem — såkalt dividende. Når gjeldsordningsperioden er over slettes i prinsippet all gjenværende gjeld. Et unntak er skyldnere som får beholde en selveid

bolig under gjeldsordningen, og som da må gjenoppta full betjening av boliglånet når gjeldsordningsperioden er over (se f.eks. Rokhaug 2015:321–42).

Forslag til gjeldsordning framsettes av skyldner gjennom namsfogden. Dersom alle kreditorer er enige i forslaget stadfestes ordningen. Men hvis derimot en eller flere av dem er uenige avgjøres saken i rettsapparatet. Fram til 1997 var de fleste ordningene såkalt tvungne, dvs. stadfestet i retten (Poppe 2010; Poppe and Lavik 2013). Justeringer av gjeldsordningsloven og praksis gjennom 25 år (ved utgangen av 2017) har imidlertid ført til at de fleste gjeldsordningene i dag er frivillige.

Retten til varig løsning på gjeldsproblemene — herunder sletting av gjeld — modifiseres imidlertid av tre forhold. Det ene er at ordningen ikke må være støtende overfor kreditorer og folks alminnelige rettsfølelse. Dette er lovens moralske sikkerhetsventil (Graver 1996) og er, ved siden av varig betalingsudyktighet, lovens viktigste vilkår. Bestemmelsen er ment å hindre misbruk av gjeldsordningsinstituttet, og handler bl.a. om forhold som nylig stiftet gjeld, strafferettslig gjeld, omstøtelige disposisjoner, klanderverdig mislighold i forkant av søknad om gjeldsordning, og skatte- og avgifts-gjeld (Rokhaug 2015:173–90). Det skal verken åpnes gjeldsforhandlinger eller stadfestes gjeldsordninger dersom støtende-kriteriene brytes.

Det andre modifiserende forholdet er at skyldner må oppfylle forpliktelsene i gjeldsordningsavtalen. Dette er en moralsk plikt som, hvis den misligholdes, kan føre til at man mister gjeldsordningen. I så fall er man egentlig verre stilt enn da man gikk inn i ordningen siden man ikke bare må håndtere all opprinnelig gjeld men også påløpte renter og andre ubetjente kostnader i den perioden hvor man har vært under gjeldsordning. Dette er også kritisk fordi det er vanskelig å få gjenopptatt saken og eventuelt inngå ny avtale under gjeldsordningsloven (se f.eks. Rokhaug 2015:192–205). For å forhindre at en slik situasjon oppstår vil namsfogden bistå i prosesser hvor gjeldsordningsavtalen reforhandles — såkalte endrings saker.

Et tredje forhold er at skyldnere under gjeldsordning ikke får overført friske penger for å dekke opp et eventuelt gap mellom tilgjengelige midler og satsene for livsopphold, boutgifter og andre nødvendige utgifter. Dersom resultatberegningen viser at man kommer i minus — altså under det loven mener er et rimelig levekårsnivå i et femårsløp — skal man riktignok ikke betale noe til kreditorer, men man må altså klare seg på det man har, eventuelt skaffe seg høyere inntekter eller søke aktuelle støtteordninger i NAV. Å leve under gjeldsordning — enten på eller under gjeldende satser — er uansett en knapphetssituasjon. Ved siden av støtende-kravet og det moralske imperativet om å overholde inngåtte avtaler, er prinsippet om begrenset økonomisk armslag i gjeldsordningsperioden imidlertid viktig for gjeldsordningslovens legitimitet både blant kreditorer og i befolkningen generelt (Tuftte 2005).

## 1.2. Nye gjeldsordninger i 2017: problemstillinger

I dagens samfunn med utstrakt gjeldsoppbygging blant husholdene er gjeldsordningsinstituttet en svært viktig del av det sosiale sikkerhetsnettet. Derfor er det nødvendig å følge med på hvordan ordningen fungerer over tid, og hvordan både problemtypene og søkergruppene endrer seg under varierende samfunnsforhold. Eksisterende data om gjeldsordninger er imidlertid i ferd med å bli utdaterte. Pr. dags dato er de nyeste dataene vi har om gjeldsordninger i Norge fra Oslo i 2011. Kunnskapene på feltet er m.a.o. i ferd med å bli foreldet. Dette er den direkte foranledningen for denne studien.

En annen beveggrunn er at kunnskapen vi har om gjeldsordningsinstituttets funksjon gjennom 25 år hovedsakelig baserer seg på analyser av gjeldsordningssøknader i Oslo. Det finnes riktignok andre kilder, herunder den månedlige statistikken over saksmengden fra BLD/Løsøreregisteret og en landsrepresentativ studie av hvordan situasjonen er for skyldnere to år etter gjennomført gjeldsordning (Poppe 2010). Likevel er det behov for dybdekunnskap om hvordan gjeldsordningsinstituttet fungerer i hele landet, og ikke bare Oslo.

Denne rapporten bygger på tallmateriale fra tre namsfogdembeter vest, syd og øst i Norge. Materialet omfatter både frivillige og tvungne ordninger, altså saker som har vært håndtert av domstolene. I tillegg brukes data om både inngåtte ordninger og endringssaker i Oslo for å tegne «det store bildet». Problemstillingene er som følger:

- ✓ Er det de samme gruppene som søker gjeldsordning de tre områdene utenfor Oslo?
- ✓ Hva kjennetegner skyldnernes gjeldssituasjon og gjeldsordningsavtaler i de tre områdene utenfor Oslo?
- ✓ Er tendensene vi tidligere har sett for Oslo et storbyfenomen, eller gjelder de også for områder utenfor Oslo?

Vi antar at eventuelle forskjeller mellom de tre områdene innbyrdes, og mellom dem og Oslo, generelt kan skyldes ett eller flere av følgende forhold:

- ✓ Loven håndteres ulikt i ulike deler av landet (forskjellsbehandlings-effekt)
- ✓ Egenskaper ved befolkningen/lokalsamfunn i ulike deler av landet (område-effekt)
- ✓ Ulikheter mellom måletidspunkt (tidseffekt)

### 1.3. Metode

Analysene i rapporten er basert på en manuell registrering av data om samtlige inngåtte gjeldsordninger i 2017 ved tre namsfogdembeter — heretter omtalt som *vest*, *sør* og *øst* etter hvor i landet disse embetene ligger. Dette er m.a.o. en populasjonsstudie.

Det er flere grunner til at nettopp denne fremgangsmåten ble valgt. En åpenbar grunn er at en tilsvarende fremgangsmåte har vært valgt ved flere anledninger tidligere, noe som gir oss anledning til å trekke sammenligninger bakover i tid. Men det er også andre grunner. Framfor alt fins det ingen registre som inneholder data om prosessen i denne typen saksbehandling, eller om endringer i skyldnernes økonomi og livssituasjon over tid. Isteden fins et saksbehandlingsprogram (SIAN) som inneholder tall om skyldnerens økonomi på gjeldsordningstidspunktet og skannede dokumenter om forhold av betydning for gjeldsordningenes gjennomføring, eventuelle behov for endring og utfallet av denne saksbehandlingen, herunder rettsdokumenter.

Videre registreres endringer i gjeldsordningene dessverre noe ulikt over tid og av de enkelte saksbehandlerne. Det betyr at datatilfanget kan variere fra sak til sak, og at det må «graves» på ulike steder i saksdokumentene for å få tak i opplysningene som trengs. Noen ganger mangler viktige opplysninger fullstendig, herunder presise oversikter over skyldnernes inn-tekstutvikling og omfanget av et eventuelt mislighold. I slike tilfeller har alternative datakilder som saksbehandlerne Excel-ark hatt avgjørende betydning.

Mange forhold i disse sakene er underlagt taushetsplikt. Databasen ligger således i et lukket system hos namsfogden. Saksbehandlingsverktøyet er heller ikke laget slik at man kan trykke på en knapp og få ut et datasett med de ønskede variablene. Dessuten registreres ikke alle variablene som er interessante fra et forskningsmessig synspunkt som kvantitative datapunkter i saksbehandlingsverktøyet. Snarere tvert om. Eksempler på dette er nettopp de problemutløsende livsbegivenhetene og endringene i skyldnerens sosiale og helsemessige situasjon. Det gjelder også begjæringene og beslutningene som tas underveis i sakene, herunder kjennelsene fra retten. Alle slike opplysninger må leses ut fra de skannede dokumentene og saksbehandlernes digitale notater.

Alt-i-alt medfører dette et omfattende, manuelt registreringsarbeid for å generere en datafil som er egnet til analyse i henhold til de aktuelle problemstillingene. Datamaterialet inneholder kvantitative variable så vel som kvalitative beskrivelser av skyldnerens situasjon på gjeldsordningstidspunktet og tiden før søknaden om gjeldsordning ble innlevert.

#### 1.4. Populasjonen av saker i tre geografiske områder

Populasjonen i denne analysen er 'alle gjeldsordningssaker inngått i tre geografiske områder i 2017'. Tabell 1.1 gir en oversikt over mengden inngåtte ordninger ved de tre namsfogdembetene. Antallet inkluderer både frivillige og tvungne ordninger, dvs. ordninger som har vært behandlet i rettsapparatet.

Av hensyn til skyldnerens krav på anonymitet må beskrivelsen av de utvalgte geografiske områdene være minimalistisk. Områdene skiller seg imidlertid fra hverandre langs en urbanitets-skala, hvor *Vest* er det minst urbane og *Øst* det mest urbane området. *Syd* kan best karakteriseres som en typisk norsk by, mens *Øst* ligger i det sentrale østlandsområdet og dermed innenfor pendleravstand til hovedstaden. Til forskjell fra begge disse er *Vest* et sammensatt, hovedsakelig landlig område med spredt bebyggelse, bygder og småbyer. Når det gjelder innbyggertall er *Øst* størst, etterfulgt av *Vest* og *Syd*.

**Tabell 1.1: Populasjonen inngåtte gjeldsordninger i tre geografiske områder. Antall. 2017**

Geografisk område	Antall saker
<b>Vest</b>	31
<b>Syd</b>	24
<b>Øst</b>	51

Selv om dette er en populasjonsstudie hvor datagrunnlaget består av samtlige inngåtte gjeldsordninger i hvert område i 2017 — i alt 106 saker — er studien selvsagt ikke representativ for landet som helhet. Utvelgingen av namsfogdembetere er likevel ikke tilfeldig, men et slags tverrsnitt av Norge. Intensjonen har vært å samle inn data fra både rurale, semi-urbane og urbane områder, og deretter sammenligne fordelingene — først mellom de tre utvalgte områdene og deretter med det vi vet om gjeldsordningsinstituttets funksjon i storbyen Oslo.

#### 1.5. Gangen i rapporten

Rapporten er bygget opp som følger. Vi begynner med noen generelle betraktninger rundt saksmengden i de tre områdene og Oslo (kapittel 2). Dernest ser vi på sosioøkonomiske kjennetegn ved skyldnerne i *Øst*, *Vest* og *Syd* (kapittel 3). I kapittel 4 rettes oppmerksomheten mot gjeldsordningene i disse områdene: årsakene til å søke gjeldsordning, samt sentrale

egenskaper ved skyldnernes gjeldssituasjon og de inngåtte gjeldsordningsavtalene. I kapittel 3 og 4 er vi ute etter å identifisere eventuelle forskjeller mellom *Øst*, *Vest* og *Syd*. Når det gjelder «det store bildet» — hvordan de tre områdene framstår sammenliknet med det vi vet om Oslo — diskuteres dette i kapittel 5 (i forhold inngåtte gjeldsordninger i 2011). I det avsluttende kapitlet (kapittel 6) konkluderer vi rundt hovedfunnene i analysen.

## 2. Generelt om saksmengden og fortolkningsgrunnlaget

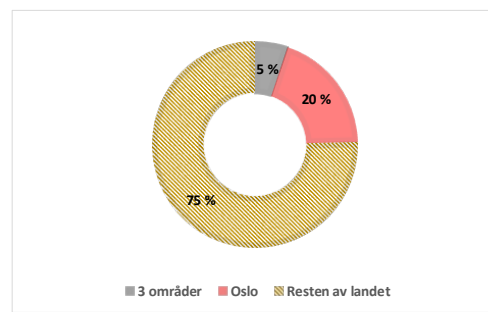
I 2017 ble det inngått 2.057 nye gjeldsordningsavtaler i Norge. **Figur 2-1** viser hvordan denne saksmengden er fordelt på de tre områdene vi har samlet inn data om, Oslo og resten av landet.<sup>1</sup> Som vi ser utgjør vårt datamateriale 5% av den totale saksmengden. Videre står Oslo alene for 20% av gjeldsordningene dette året. De resterende 75% er altså saker fra resten av landet, inkludert de regionale hovedstedene Bergen, Trondheim og Tromsø.

Saksmengden i de tre geografiske områdene vi har samlet inn data om varierer fra 24 saker i *Syd* til 51 i *Øst*, med *Vest* et sted midt imellom med 31 inngåtte gjeldsordninger (tabell 1.1). I tillegg er det 400 nye gjeldsordningsavtaler i Oslo i 2017 (figur 2-1). Den relativt store forskjellen i antall saker mellom embetene sier imidlertid ikke så mye i seg selv. Det er som forventet at saksmengden varierer med innbyggertallet, og at embeter som betjener store befolkninger har flest saker. Da gir det mer mening å se på antall gjeldsordninger i forhold til antall innbyggere.

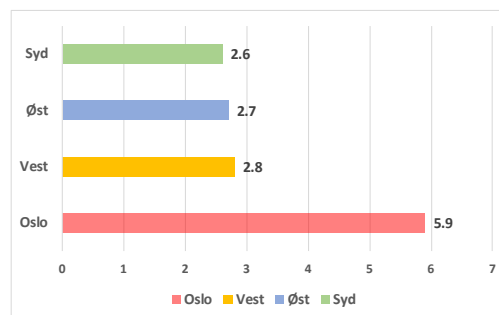
**Figur 2-2** gjør nettopp dette. Hvis vi begynner med de tre områdene vi har data om ser vi at *Vest* har flest saker pr 10.000 innbyggere: 2.8 nye ordninger. Forskjellen er imidlertid relativt liten i forhold til de andre områdene: 2.7 saker pr. 10.000 innbyggere i *Øst* og 2.6 i *Syd*. Det kan riktignok ikke utelukkes at differenser på henholdsvis 0.1 og 0.2 saker er uttrykk for reelle forskjeller mellom embetene. Dette til tross velger vi å framheve likheten snarere enn ulikheten — som uansett ser ut til å være minimal. Dette gjelder imidlertid ikke for forskjellen mellom de tre områdene på den ene siden, og Oslo på den annen. Hovedstaden skiller seg klart ut med 5.9 nye gjeldsordninger pr 10.000 innbyggere.

Det er prinsipielt to forhold som kan forklare de observerte — og kommende — forskjellene mellom embetene. Det ene er knyttet til saksbehandlingen; det er alltid en mulighet for at gjeldsordningsloven håndteres noe ulikt i ulike deler av landet. Det ville i så fall være et kritisk funn. Når det gjelder *Vest*, *Syd* og *Øst* er det ikke grunnlag for å trekke en slik slutning. Ikke bare fordi forskjellene mellom embetene er beskjedne, men først og fremst fordi det foregår silingsprosesser på flere plan før man kommer til en gjeldsordning. Den viktigste silingen skjer sannsynligvis i mottaket. Når skyldnerne leverer inn en søknad om gjeldsordning foretar namsfogden en første vurdering i forhold til støtende-kriteriet og vilkåret om at man

**Figur 2-1 Inngåtte gjeldsordninger i 2017. N = 106 (de tre utvalgte områdene), 400 (Oslo) og 1551 (resten av landet)**



**Figur 2-2 Antall nye gjeldsordninger pr. 10.000 innbyggere i tre områder. 2017. N = 51 (Øst), 24 (Syd), 31 (Vest) og 714 (Oslo)**



<sup>1</sup> Endringssakene er her holdt utenfor.



skal være varig ute av stand til å håndtere gjelden. Deretter underlegges sakene som slipper igjennom den første vurderingsrunden en grundig, formell saksbehandling. Også her vil det være tilfeller hvor ordningen ikke stadfestes. Vi har ikke data om disse trinnene i saksbehandlingen, og må derfor bare anta at regelverket håndteres likt. I et slikt perspektiv må fordelingen i figur 2-2 tolkes dithen at noenlunde samme antall saker relativt til befolkningsgrunnlaget slipper igjennom nåløyet i de tre områdene *Vest*, *Syd* og *Øst*.

Når det gjelder Oslo, som det desidert største embetet med flest saker og størst fagmiljø, er det også tvilsomt om forskjellen på rundt 3 saker pr 10.000 innbyggere sammenlignet med de tre andre embetene skyldes en mer liberal håndhevelse av gjeldsordningslovens bestemmelser. Vi kan selvsagt ikke utelukke at dette embetet har en annen policy. På den annen side vet vi lite om — og eventuelt hvor mye — Oslo skiller seg fra andre embeter i så måte. Forskjellen i forhold til de tre andre embetene er dessuten så stor at det ikke er rimelig å forklare den utelukkende som en policy-effekt. Isteden er det mer sannsynlig at det er snakk om en storby-effekt.

Dermed er vi over i det andre forholdet som kan forklare fordelingen i figur 2-2 og andre forskjeller utover i rapporten: ulikheter i befolkningens sammensetning. Det er selvsagt ikke slik at alle geografiske områder bidrar med eksakt samme mengde gjeldsordninger relativt til befolkningsgrunnlaget. Tvert om er det grunn til å tro at bidragene varierer med en rekke forhold. Isolert sett tenderer f.eks. nabolag i retning av å være sosialt og økonomisk homogene, mens større områder og distrikter gjerne er tiltakende sosialt og økonomisk heterogene — og da i forskjellige kombinasjoner. Mer generelt er kommunenes næringsgrunnlag, og dermed både yrkes- og befolkningssammensetningen, ulik. I sum er det derfor grunn til å tro at ikke bare lokalbefolkningens eksponering for gjeldsproblemer varierer fra sted til sted, men også deres muligheter til å løse økonomiske problemer på egen hånd. Dertil kommer en kulturell komponent, hvor både kjennskap til gjeldsordningsinstituttet og tilbøyeligheten til å søke denne typen løsning spiller inn.

Som vi skal se utover i rapporten finner vi at embetene skiller seg fra hverandre på mange viktige områder. I de kommende analysene vil vi stort sett nøye oss med å peke på disse forskjellene og betydningen av dem. Fortolkningsmessig er det nærliggende å tenke seg at de underliggende mekanismene først og fremst er relatert til ulikheter i lokalbefolkningenes sammensetning og egenskaper ved lokalsamfunnene. Av hensyn til skyldnernes anonymitet må vi imidlertid være varsomme med å spekulere i sannsynlige årsakssammenhenger med forhold som vil kunne identifisere de geografiske områdene. Dette vil prege framstillingen i de kommende kapitlene.

I de to neste kapitlene ser vi på inngåtte gjeldsordninger i områdene *Vest*, *Syd* og *Øst*. Vi plukker opp Oslo-tråden i kapittel 5.

### 3. Sosioøkonomiske kjennetegn ved skyldnerne

I dette kapitlet ser vi på sosioøkonomiske kjennetegn ved dem som i 2017 har fått innvilget gjeldsordning ved embetene *Vest*, *Syd* og *Øst*. Det sentrale spørsmålet her er om det er de samme gruppene som benytter seg av gjeldsordningsinstituttet i de tre områdene. Vi ser først på noen grunnleggende sosiale og økonomiske kjennetegn, deretter på familietyper og til slutt på skyldnerens inntektssituasjon.

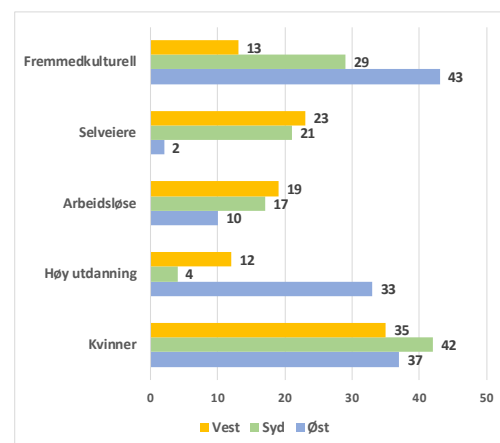
#### 3.1. Noen grunnleggende forskjeller

**Figur 3-1** viser fordelingen av noen sentrale sosiale og økonomiske egenskaper ved skyldnerne i de tre områdene. Hvis vi begynner med kjønnsfordelingen, ser vi at andelen kvinner varierer mellom 35% og 42%. Dette er omtrent som forventet ut fra tidligere undersøkelser (se f.eks. Poppe and Lavik 2013). Vi kan likevel merke oss at andelen er høyest i *Syd* og lavest i *Vest*. Utdanningsvariabelen gir derimot betydelig større utslag. Andelen med høy utdanning — dvs. skolegang utover videregående og yrkesfaglig utdanning — er til dels svært lav i *Syd* og *Vest*: henholdsvis 4% og 12%. Til sammenligning har 1/3 av skyldnerne i område *Øst* utdanning på høyere nivå.

Arbeidsløshet er en kjent problemskapende begivenhet i folks økonomi — enten som utløsende faktor eller forverrende omstendighet. **Figur 3-1** viser at andelen ledige ligger langt over landsgjennomsnittet på i underkant av 4%. Vi ser at henholdsvis 19% og 17% av skyldnerne i *Vest* og *Syd* er arbeidsløse, mens den tilsvarende andelen i *Øst* er 10%. Forskjellen har antakelig delvis sammenheng med at arbeidsmarkedet er mer dynamisk og fleksibelt på Østlandet enn de fleste andre steder i landet.

Som nevnt i kapittel 1 kan skyldnere under visse vilkår få beholde selveid bolig under gjeldsordningen. Som vi ser i **figur 3-1** er det særlig skyldnere i *Vest* og *Syd* som er i den posisjonen hvor i overkant av 1/5 av dem er selveiere. Til sammenligning er dette bare tilfelle for 2% i område *Øst*. En delforklaring på den store differansen er at leiemarkedet er mer utviklet i det sentrale Østlandet enn andre steder. Generelt innebærer dette at flere er selveiere på gjeldsordningstidspunktet i *Vest* og *Syd*, og at det er lite lønnsomt for kreditorene — og mest sannsynlig også ofte umulig — å skyve skyldnere ut i et svakt leiemarked. Dette utelukker imidlertid ikke andre forklaringer, som f.eks. at de som søker gjeldsordning utenfor det sentrale østlandsområdet er mer ressurssterke eller at deres veier inn i gjeldsordningene er annerledes og dermed bidrar til den observerte forskjellen.

**Figur 3-1 Sosioøkonomiske kjennetegn. N = 51 (Øst), 24 (Syd) og 31 (Vest)**



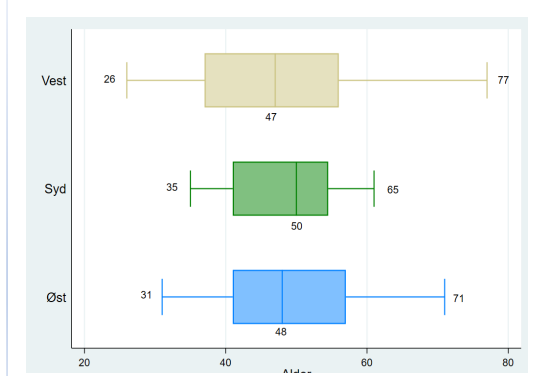
Videre viser figur 3-1 at andelen skyldnere med fremmedkulturell bakgrunn varierer sterkt.<sup>2</sup> Andelen er klart størst i Øst (43%) og klart minst i Vest (13%), men Syd ligger omtrent midt imellom (29%). Vi vet fra tidligere analyser at denne gruppen både har et annet ressursgrunnlag og andre grunner til å søke gjeldsordning enn etnisk norske (Poppe and Lavik 2013). Det at nesten halvparten av skyldnerne i embete Øst har fremmedkulturell bakgrunn vil derfor prege mange av fordelingene og dermed også forskjellene i forhold til de to andre geografiske områdene. Det faller imidlertid utenfor denne rapportens rammer å gå dypere inn i dette.

Til slutt i dette avsnittet skal vi se på aldersfordelingen i materialet. **Figur 3-2** viser at medianen — altså den aldersverdien som deler en populasjon i to like deler — ikke er så ulik: 47 år i Vest, 48 år i Øst og 50 år i Syd. Men hvis vi tar spredningen i betraktning kommer et mønster til syne. Syd har f.eks. ikke bare den høyeste medianverdien, men også den minste aldersvariasjonen: fra 35 til 65 år. På mange måter er dette den jevnt over eldste gruppen. Nå er riktignok den eldste skyldneren 77 år og fra Vest, men i dette området finner vi også den yngste (26 år). Selv om alderen varierer mest her, er medianverdien lavest, noe som betyr at innslaget av yngre skyldnere er større i Vest enn i Syd. Øst plasserer seg mer midt i dette bildet, med yngste skyldner på 31 år, eldste på 71 år og en medianverdi som er lavere enn i Syd og høyere enn i Vest.

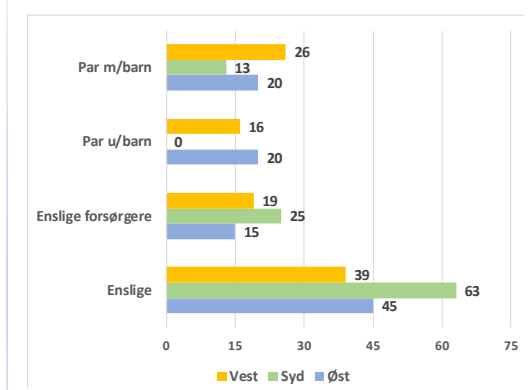
### 3.2. Familietyper

Alt ellers likt, stiller enslige og kanskje særlig enslige forsørgere svakest når det gjelder sentrale ressurser som penger og tid. I vår sammenheng betyr det at evnen til å bære selv relativt beskjedne gjeldsporteføljer kan være svak, og at det kan være lite å stå imot med hvis uheldige omstendigheter inntreffer. **Figur 3-3** viser da også at nettopp disse familietypene dominerer blant skyldnerne i alle tre områdene. De enslige er den desidert største gruppen, og utgjør hele 63% i Syd, 45% i Øst og 39% i Vest. Hvis vi tar med de enslige forsørgerne, utgjør de to familietypene mellom 58% (Vest) og 88% (Syd) av alle som fikk gjeldsordning ved disse embetene i 2017.

**Figur 3-2 Alder. N = 51 (Øst), 24 (Syd) og 30 (Vest)**



**Figur 3-3 Familietyper. N = 51 (Øst), 24 (Syd) og 31 (Vest)**



<sup>2</sup> Fremmedkulturell bakgrunn er registrert ut fra skyldnerens navn og namsfogdens beskrivelser av skyldnerens situasjon hvor gjerne fødeland og/eller nasjonalitet fremgår. Kategorien omfatter både første- og andre-generasjons innvandrere.

Når det gjelder par er den økonomiske bæreevnen normalt større. Men som vi ser i figur 3-3 lever rundt  $\frac{1}{5}$  av skyldnerne i parforhold. Igjen skiller *Syd* seg ut; her finner vi ingen par uten barn og beskjedne 13% par med hjemmeboende barn under 18 år. *Vest* skiller seg tilsvarende ut med en større andel par med barn (26%).

Hvis vi til slutt ser nærmere på andelen barnefamilier, viser **tabell 3.1** at den er høyest i *Vest* (45%) og omtrent lik i *Syd* (38%) og *Øst* (35%). I de 106 gjeldsordningene vi her ser på, er i alt 60 barn og unge under 18 år direkte berørt ved at de bor sammen med en som lever under gjeldsordning. Antakelig er antall involverte barn høyere siden mange av skyldnerne enten har eldre barn (over 18) eller barn de ikke lenger har ansvaret for pga. rus og/eller alvorlige psykiske problemer. Vi kommer tilbake til skyldnerens helse i kapittel 4.

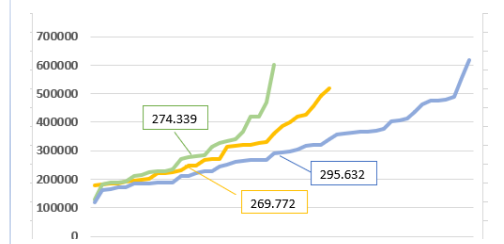
**Tabell 3.1 Barnefamilier og antall barn. N = 51 (Øst), 24 (Syd) og 31 (Vest)**

	Vest	Syd	Øst	Sum

### 3.3. Inntektssituasjonen

Sett under ett er skyldnere som søker gjeldsordning en inntektssvak gruppe. **Figur 3-4** viser en ordnet inntektsfordeling for skyldnerne i de tre områdene. Vi ser at de laveste brutto årsinntektene ligger godt under 200.000 både i *Vest*, *Syd* og *Øst* — faktisk så lavt som mellom 120.000 og 130.000 i begge de to sistnevnte områdene. I den andre enden av inntektskontinuumet er det større variasjon. De høyeste inntektene finner vi i *Vest* og *Øst* hvor en håndfull skyldnere har over 500.000 i årsinntekt. Det er imidlertid medianinntekten — altså den verdien som deler fordelingen i to like store deler — som best beskriver skyldnerne som gruppe. Figur 3-4 viser at den høyeste medianinntekten er i område *Øst*: i underkant av 295.000 kroner. Deretter følger *Vest* (274.339 kroner) og *Syd* (269.772 kroner).

**Figur 3-4 Brutto årsinntekt. 2017. Medianverdier i bokser. N = 49 (Øst), 24 (Syd) og 31 (Vest)**

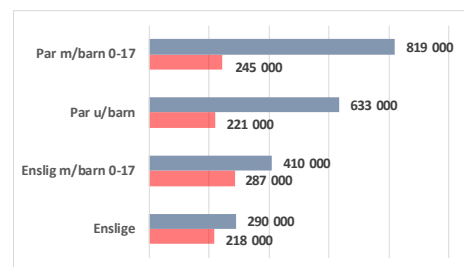


Når man beregner overskudd eller underskudd i en gjeldsordning — altså om det er noe overskytende til kreditorene etter at livsopphold, bokostnader og alle andre nødvendige utgifter er trukket fra — er det imidlertid den disponible inntekten som legges til grunn. Medianverdiene for disponibel inntekt ligger rundt 223.000 i *Syd* og 247.000 i både *Vest* og *Øst*. Ingen har disponible inntekter over 456.000 kroner. Spredningen — her definert som differansen mellom høyeste og laveste inntekt — er også mindre.<sup>3</sup> Som gruppe betraktet framstår m.a.o. skyldnerne i de tre områdene som mer like mht. disponibel inntekt enn når vi ser på bruttoinntekten.

<sup>3</sup> Differensene mellom høyeste og laveste disponible inntekt ligger mellom 110.000—180.000 kroner under tilsvarende differenser for brutto årsinntekt. Forskjellene varierer med område, og er størst i *Øst* og minst i *Vest*.

**Figur 3-5** viser median disponibel inntekt i fire familietyper for skyldnerne i de tre områdene under ett sammenlignet med median inntekt etter skatt i normalbefolkningen. Inntektsmålene er det nærmeste vi kommer sammenlignbare størrelser.<sup>4</sup> Vi må imidlertid være varsomme med å trekke konklusjoner om par og par med barn siden størrelsene for normalbefolkningen er på husholdsnivå mens gjeldsordningsdataene er på individnivå. Det kan m.a.o. ikke utelukkes at skyldnere som lever i parforhold har en partner som også har inntekter. Vi må altså nøye oss med å peke på at forskjellene som observeres i figuren for disse familietyper er store, og i det minste for noen skyldnere trolig større enn hva en inntekt nr. to vil kunne dekke opp. Når det gjelder enslige og enslige forsørgere er vi på langt tryggere grunn. I disse familietyper er forskjellene mellom medianinntektene for skyldnerne og normalbefolkningen betydelige. Generelt understreker figur 3-5 inntrykket av at de som søker gjeldsordning er en inntektssvak gruppe.

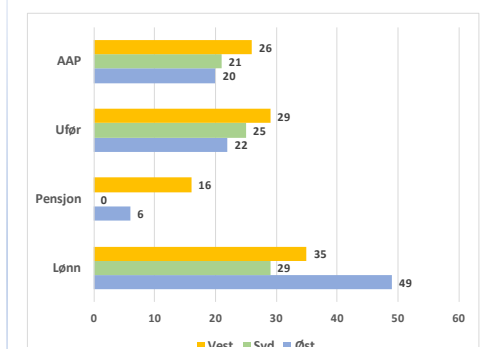
**Figur 3.5 Median disponibel inntekt (skyldere) og median inntekt etter skatt (normalbefolkningen over 17 år). 2017. N = 106 (skyldnere). Kilde (normalbefolkningen): SSB**



Like viktig som inntektens størrelse er selve inntektsgrunnlaget: hvilke typer av inntekter som inngår i skyldnerens inntektsgrunnlag og hvilke utsikter det gir for gjennomføring av ordningen og eventuelle endringer i inntektssituasjonen i løpet av gjeldsordningsperioden. Noen inntekter er pr. definisjon midlertidige og forbundet med forventninger om at man skal erstatte disse med et mer stabilt og helst også høyere inntektsgrunnlag. Dette gjelder spesielt kommunale stønader og inntekter knyttet til arbeidsavklaring og yrkeskvalifisering.

**Figur 3-6** gir et bilde av skyldnerens inntektstyper i hvert av de tre områdene. Vi ser at andelen med lønnsinntekter varierer fra 49% i Øst til 29% i Syd. I Vest er andelen 35%, men til gjengjeld er andelen med pensjonsinntekter høy her: 16%. Videre ligger andelen med uførepensjon rundt 1/4 i alle områdene, med Vest med den høyeste andelen og Øst med den laveste. Til slutt ser vi at andelen som mottar arbeidsavklaringspenger (AAP) varierer mellom 1/5 og 1/4 — igjen med Vest på topp. I tillegg mottar en del av skyldnerne andre typer stønader som f.eks. økonomisk sosialhjelp og bostøtte (ikke vist). Både AAP og kommunale stønader er ustabile inntekter i den forstand at de er tidsbegrensede. Disse inntektene er også lave, og representerer en risiko for at man senere kommer i en endringssak hvor gjeldsordningen må reforhandles

**Figur 3-6 Inntektstyper. N = 51 (Øst), 24 (Syd) og 31 (Vest)**

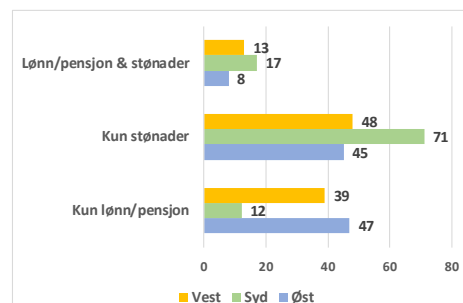


<sup>4</sup> *Inntekt etter skatt (SSB)*: Yrkesinntekter, kapitalinntekter, skattepliktige og skattefrie overføringer, i løpet av kalenderåret. Utlignet skatt og negative overføringer er trukket i fra. *Disponibel inntekt (namsfogden)*: Brutto inntekt (lønn, pensjon, uføretrygd, etc.) minus skatt pluss barnetrygd, barnebidrag (mottatt) og skattefrie inntekter.

— typisk fordi det foreligger mislighold eller fordi man går fra lavere til høyere inntekter og derfor skal betale (mer) til kreditorene.

Mens figur 3-6 gir en oversikt over skyldnernes hovedinntektskilder, skiller **figur 3-7** mellom tre prinsipielt ulike inntektsgrunnlag: kun lønn eller alderspensjon, stønader (AAP, uføretrygd, kommunale stønader) og en kombinasjon av disse to. Som vi ser, er andelen med kun lønn/pensjon høyest i Øst (47%) og svært lav i Syd: kun 12%. Når det gjelder kun stønader, er imidlertid andelen i Syd svært høy: 71%. Til sammenligning ligger de tilsvarende andelen i Øst og Vest under 50%. Til slutt ser vi at en mindre andel har en inntektsportefølje som består av både inntekt/pensjon og stønader. Denne inntektssituasjonen er vanligst i Syd (17%).

**Figur 3-7 Inntektsgrunnlaget. N = 51 (Øst), 24 (Syd) og 31 (Vest)**



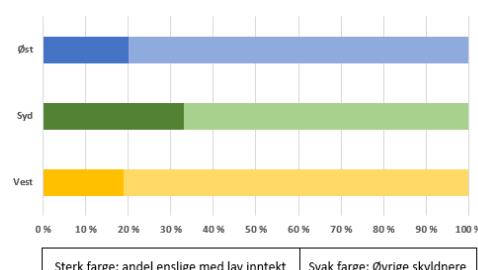
### 3.4. Lavinntekt og inntektsfattigdom

Siden en del av sakene åpenbart er preget av lav inntekt er det nærliggende å spørre i hvilken grad de som får gjeldsordning befinner seg under grensene for henholdsvis lavinntekt og inntektsfattigdom.

Siden vi ikke har inntektsdata på husholdsnivå er det dessverre ikke mulig å gi noe uttømmende svar på dette. Fattigdomsgrensen varierer som kjent med husholdets sammensetning. Men vi kan gjøre oss noen antakelser om de enslige i materialet ved å sammenligne deres disponible inntekter med den nasjonale grensen for lavinntekt og inntektsfattigdom for enslige. I utgangspunktet legger vi til grunn EUs definisjon om 60% av medianinntekten etter skatt. I 2016 er denne grenseverdien for enslige 215.300,- (SSB). Dersom man ligger under dette, regnes man som et lavinntektshushold. For å bli definert som inntektsfattig må man imidlertid ha hatt inntekter under 60% av medianen i to av de tre siste årene. Siden vi bare måler inntekt på to tidspunkt, kan vi ikke anslå andelen fattige enslige i materialet. Men det er ikke urimelig å tenke seg at de som på gjeldsordningstidspunktet faller under 60% av disponibel medianinntekt har ligget på dette nivået lenge — eller i det minste har vært i nærheten av grenseverdien i tiden før de får gjeldsordning.

**Figur 3-8** viser andelen enslige i hvert område som har lavere disponibel inntekt enn grenseverdien på 215.300 kroner. Vi ser at andelen som i det minste kan regnes som lavinntektshushold er rundt 20% i Vest og Øst, mens så mange som 1/3 av skyldnerne i Syd faller inn under denne kategorien. Dette er et tydelig tegn på at den økonomiske situasjonen er kritisk for mange av de som fikk gjeldsordning i 2017, og at det antakeligvis vil være vanskelig for flere av disse å gjennomføre løpet uten hjelp og stønader fra det offentlige sikkerhetsnettet.

**Figur 3-8 Andel enslige med lav inntekt (OECD 60%). N = 51 (Øst), 24 (Syd) og 31 (Vest)**



For hele materialet sett under ett er andelen enslige med lav inntekt 23%. Det kan ikke utelukkes at også skyldnere fra de øvrige familietyperne har inntekter under OECDs grense på 60% av disponibel medianinntekt. Som et mål på lav inntekt er m.a.o. 23% et konservativt estimat.





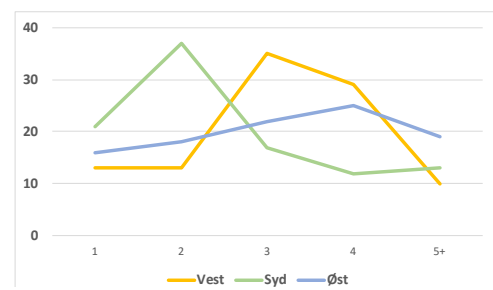
## 4. Gjeldsordningene

I dette kapitlet ser vi på gjeldsordningene som ble etablert i *Vest*, *Syd* og *Øst* i 2017. Vi tar først for oss årsakene til at man søker gjeldsordning, og i hvilken grad årsaksmønstrene er de samme i de tre områdene. Dernest ser vi nærmere på skyldnernes gjeldssituasjon. Til slutt tar vi for oss egenskaper ved gjeldsordningsavtalene som er inngått og hvordan disse eventuelt varierer fra område til område.

### 4.1. Årsaker til å søke gjeldsordning

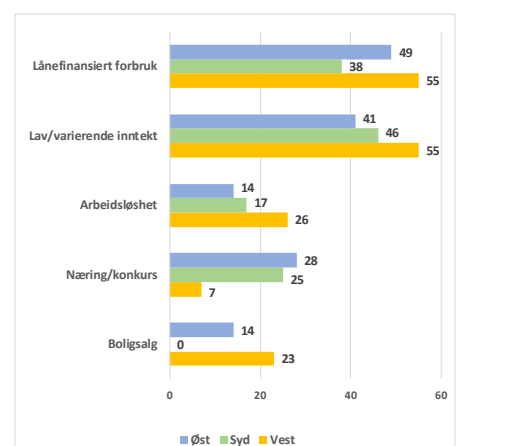
Som økonomiske aktører opptrer de fleste av oss ikke økonomisk rasjonelt, men handler isteden på grunnlag av sosiale føringar og begrenset informasjon. Den høye gjeldseksponeeringen i norske hushold gjør mange svært utsatte for uheldige livsbegivenheter og selv små endringer i de økonomiske rammebetingelse. Men selv om det ofte ikke skal så mye til for å velte et lass, er prosessene som fører fram til gjeldsordning vanligvis både alvorlige, sammensatte og kompliserte. Ved ett av de tre embetene (*Syd*) har det f.eks. i gjennomsnitt tatt seks år fra den første registreringen av mislighold i namsmannens database fram til gjeldsordningen ble etablert. Videre er det vanlig at mer enn ett årsaksforhold leder fram til en situasjon hvor man blir varig ute av stand til å håndtere sine gjeldsforpliktelser. I det foreliggende materialet er det gjennomsnittlige antall årsaker som er omtalt i namsfogdens case-beskrivelser 2.6 i *Syd* og 3.2 i de to andre områdene. **Figur 4-1** gir et mer detaljert bilde. Her ser vi at det er vanligst med 2 registrerte årsaksforhold i *Syd*, 3 i *Vest* og 4 i *Øst*.

**Figur 4-1** Antall årsaker til gjeldsordning. N = 51 (Øst), 24 (Syd) og 31 (Vest)



Vi kan skille mellom tre typer av årsaker: økonomiske faktorer, familie-interne faktorer og helsemessige faktorer. De økonomiske faktorene er de de man kanskje tenker først på når det gjelder veier inn i en gjeldsordning. **Figur 4-2** gir en oversikt over slike faktorer slik de framkommer i namsfogdens case-beskrivelser. De hyppigst forekommende årsakene i samtlige tre områder — og kanskje særlig i *Vest* — knytter seg lånefinansiert forbruk og lav og/eller varierende inntekter. Beskrivelsene peker i retning av at det i mange tilfeller dreier seg om en økonomisk knapphet som over tid ender i en nødsituasjon. De to faktorene er da også ofte relatert til hverandre: lav og varierende inntekt gjør at man gjerne tyr til usikret kreditt, og omvendt: et lånefinansiert forbruk blir kritisk idet man får reduserte og etter hvert vedvarende lave inntekter. En mekanisme som kan føre skyldnere og deres familier inn i en slik situasjon er arbeidsløshet. Dette nevnes som årsak særlig i *Vest* (26%), men også i de to andre områdene. I namsfogdens beskrivelser opptrer ledighet

**Figur 4-2** Økonomiske årsaksfaktorer. N = 51 (Øst), 24 (Syd) og 31 (Vest)

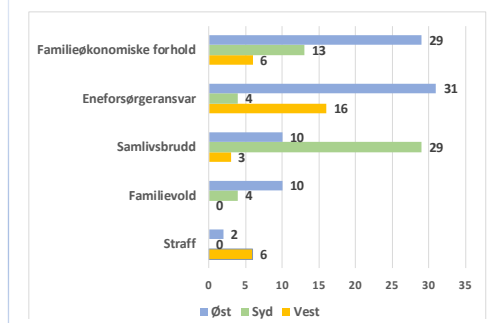


gjerning som en bakenforliggende faktor som over tid gir andre utslag dersom man ikke kommer seg i arbeid igjen innen rimelig tid. En annen utløsende faktor er uhåndterlig næringsgjeld og konkurs. Dette spiller særlig en rolle i *Syd* og *Øst*. Til sist viser figur 4-2 at en del av gjeldsordningene utløses av boligsalg med tap. Vi ser at dette særlig er et problem i *Vest*, og i noen grad i *Øst*.

Selv om det er lett å tenke seg at økonomiske faktorer fort kan føre et hushold inn i svært ulendt terreng, er det all grunn til også å framheve betydningen av husholds-interne forhold. Dette dreier seg om prosesser som er direkte sosialt betingede ved at de utspiller seg i

nære, personlige relasjoner. Hvis vi begynner øverst i **figur 4-3**, handler det vi har kalt familieøkonomiske forhold oftest om tillitsbrudd og disposisjoner som holdes skjult for ektefelle, samboer og andre familiedømmer. Eksempler på dette er partnere som har tatt opp lån i skyldnerens navn eller har unnlatt å betale regninger som skyldneren senere er blitt gjort ansvarlig for. Et annet eksempel er mangelfull økonomisk styring kombinert med mangel på innsyn: skyldneren har m.a.o. hatt en partner som har styrt økonomien ut i et uføre uten at han eller hun har vært åpen om det. Men det kan også dreie seg om mer synlige forhold som på sikt ikke er økonomisk bærekraftig: sykt barn, slektninger med behov for økonomisk hjelp, flytting til Norge fra utlandet, familiegjengforening, ekteskap som medfører økt forsørgerbyrde, og bortfall av foreldre eller andre som har bidratt inn i familiens anstrengte økonomi. Vi ser at slike faktorer særlig har slått inn i *Øst*.

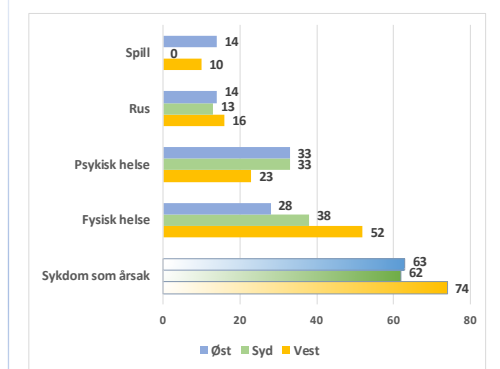
**Figur 4-3 Husholdsinterne årsaksfaktorer. N = 51 (Øst), 24 (Syd) og 31 (Vest)**



Videre viser figur 4-3 at også mer klassiske årsaksfaktorer som eneforsørgeransvar for barn og samlivsbrudd er viktige, problemskapende mekanismer. Eneforsørgeransvar er hyppigst forekommende i *Øst* og *Vest*, mens samlivsbrudd er viktigst i *Syd*. Til slutt ser vi at også familievold og straffbare forhold har hatt betydning for veien inn i gjeldsordning for — heldigvis — en mindre andel av sakene. Mens vold er anført som årsak særlig i *Øst* (10%), er straffbare forhold nevnt i 6% av sakene i *Vest*.

Den tredje og siste årsakstypen som går igjen i namsfogdens case-beskrivelser er helsemessige forhold. Dårlig helse opptrer som mekanisme ikke bare fordi den påfører de som rammes nye kostnader, men fordi arbeidsevnen og dermed også inntektssituasjonen påvirkes direkte. Dette reduserer i sin tur muligheten til å håndtere gjeld og løpende regninger. Noen har hatt redusert helse hele livet og dermed kommet skjevt ut fra begynnelsen, mens andre har blitt syke etter hvert og dermed måttet håndtere et utgiftbilde som ikke lenger står i forhold til inntektene. **Figur 4-4** viser at fysiske helseproblemer er den viktigste av de fire registrerte helseproblemer i alle tre områder. Dette gjelder særlig i *Vest* (52%), men også i *Syd* (38%) og *Øst* (28%) er effekten tydelig tilstede. Dernest er psykisk helse noe som preger mange av skyldnerens vei inn i

**Figur 4-4 Helsemessige årsaksfaktorer. N = 51 (Øst), 24 (Syd) og 31 (Vest)**



gjeldsordning; dette nevnes som en årsak til de økonomiske problemene i mellom 1/4 og 1/3 av sakene. For det tredje er rus en årsaksfaktor som er tilstede i noenlunde likt monn i alle embetsområdene. Til slutt kan vi legge merke til en ny type helseproblem som har dukket opp på 2000-tallet: spillavhengighet (se også Poppe and Bøyum 2018; Poppe and Lavik 2013). Vi registrerer riktignok ingen slike saker i Syd, men årsaksfaktoren er tydelig både i Øst (14%) og Vest (10%).

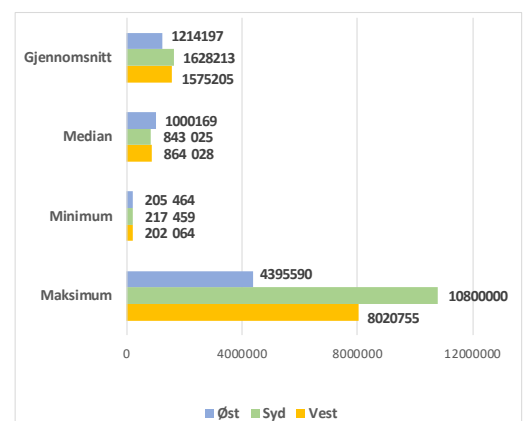
Betydningen av dårlig helse er utvilsomt stor og i mange tilfeller helt avgjørende for den økonomiske situasjonen. Poenget understrekes ikke minst av fordelingen nederst i figur 4-4, som angir andelen med minst ett registrert helseproblem. Vi ser at et stort flertall i alle tre områder sliter med helsen: 74% i Vest og 62-63% i henholdsvis Syd og Øst. Vi kan legge til at rundt 1/5 av skyldnerne i alle tre områdene er registrert med to eller tre av de fire helseproblemene. De som fikk gjeldsordning i 2017 sliter m.a.o. ikke bare med alvorlige økonomiske utfordringer og sosiale problemer i nærmeste familie, men er også en svært utsatt gruppe helsemessig.

## 4.2. Gjeldssituasjonen

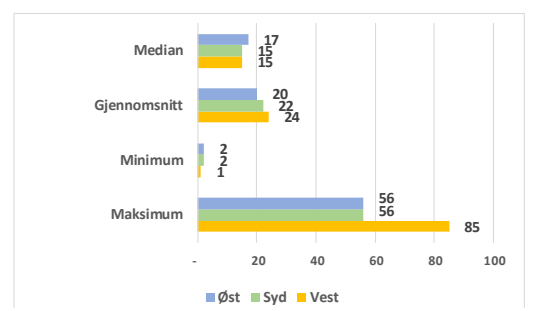
Fra utsiden virker ikke gjelden som er tatt inn i ordningene å være avskrekkende høy. **Figur 4-5** viser at de laveste gjeldsporteføljene ligger rett i overkant av 200.000 kroner. Videre ser vi at mediangjelden er ca. 850.000 i Vest og Syd, og like over 1 million i Øst. Gjennomsnittsverdiene er noe høyere, og varierer mellom 1.21 millioner (Øst) og 1.63 millioner (Syd). Heller ikke dette er spesielt høyt, men det er et mindre antall gjeldsporteføljer som er betydelige og som trekker gjennomsnittet opp. Den med mest gjeld er bosatt i område Vest og skylder 10.8 millioner. I Syd og Øst er de høyeste gjeldsporteføljene på henholdsvis 8 millioner og 4.4 millioner.

En variabel som kanskje sier mer om alvorlighetsgraden enn gjeldsvolumet, er antall krav. I **figur 4-6** ser vi at medianverdiene ligger rundt 15 gjeldsposter og at gjennomsnittene er i overkant av 20 fordringer. Dette er mye, og vanskelig å håndtere i hverdagen. Men det er selvsagt også variasjon rundt dette tallet. Ordningene med færrest krav mot seg har 1-2 gjeldsposter, mens de med flest har tatt inn over 50 krav i gjeldsordningsavtalen. Vi ser at mens maksimumsverdiene er like i Syd og Øst, er det en skyldner i vest som har hele 85 krav mot seg. For ordens skyld: denne skyldneren er ikke identisk med den som har 10.8 millioner i gjeld. Tvert om, til grunn for de 85 kravene ligger en gjeldsportefølje rett rundt medianverdien for området. Dette er m.a.o. et eksempel på en person som sliter med

**Figur 4-5 Gjeldens størrelse. N = 51 (Øst), 24 (Syd) og 31 (Vest)**



**Figur 4-6 Antall krav. N = 51 (Øst), 24 (Syd) og 31 (Vest)**



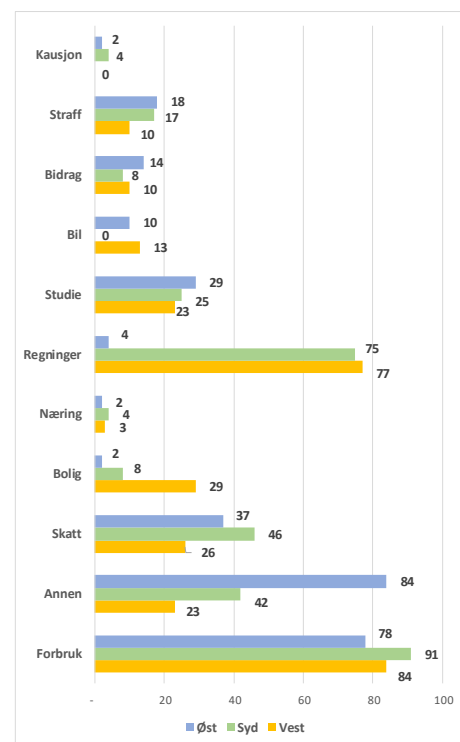
mye smågjeld. Selv om antall krav i dette tilfellet er meget høyt, er smågjeld typisk for mange av gjeldsordningssakene — ikke bare i *Vest*, men også ved de to andre embetene.

Når det gjelder gjeldstyper, skiller vi i det følgende mellom 11 gjeldstyper. Namsfogden opererer imidlertid med 13 kategorier. I forhold til SIAN har vi slått sammen skattegjeld til stat og kommune til én kategori. Dessuten har vi lagt inn gjeld til kommunen under kategorien «annen» gjeld siden det bare finnes én slik gjeldspost blant de 106 gjeldsordningene vi ser på her.

**Figur 4-7** på viser prosentvis andel skyldnere med minst én gjeldspost innenfor de 11 gjeldstypene. I alle tre områdene ser vi at andelen med forbruksgjeld er betydelig, og varierer mellom 78% i *Øst* og 91% i *Syd*. Andelen i *Vest* er 84%. En annen fellesnevner er andelen med skattegjeld, som ligger mellom 26% og 46% i de tre områdene. Et tredje fellestrekk er studiegjeld, som varierer mellom 23% og 29%. Vi ser også at andelen med skattegjeld og straffegjeld er relativt like. Det er svært få som er registrert med kausjonsrelaterte fordringer. Utover dette er gjeldsbildet noe forskjellig fra område til område. Boliggjeld ser f.eks. ut til å være noe som særlig kjennetegner skyldnerne i *Vest*, mens ingen er registrert med bilgjeld i *Syd*.

Et tredje særtrekk ser ut til å være relatert til kategoriene «annen» gjeld og ubetalte «regninger». Som vi ser er andelen med ubetalte regninger svært lav i *Øst* (4%), kombinert med en svært høy andel med annen gjeld. Det er selvsagt mulig at noe av forskjellen vis-a-vis de to andre områdene er reelle. Likevel tror vi at disse tendensene først og fremst kan skyldes ulik registreringspraksis ved de tre embetene.

**Figur 4-7 Andeler med gjeld av ulike typer. N = 51 (Øst), 24 (Syd) og 31 (Vest)**



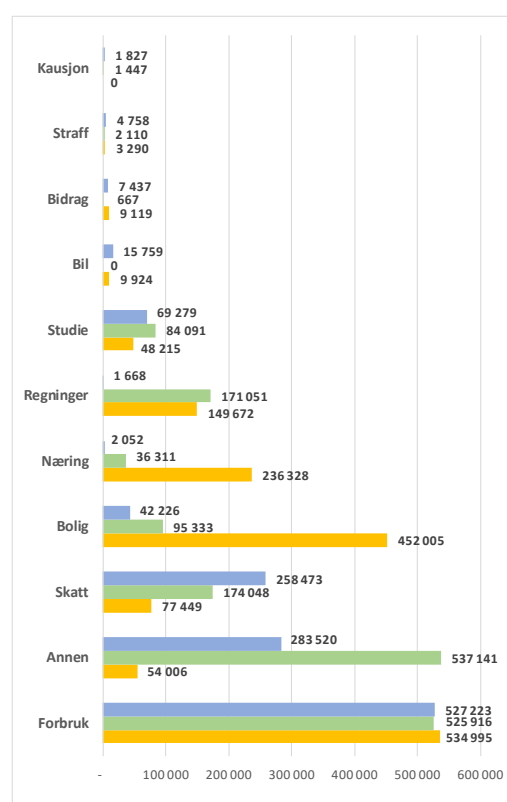
Hvis vi så ser på beløpene for hver av gjeldspostene (**figur 4-8**), ligger gjennomsnittlig forbruksgjeld rundt 530.000 både i *Vest*, *Syd* og *Øst*. Dette er høyest i alle tre områder — på ett lite unntak nær. Unntaket er annen gjeld i *Syd*, hvor det høye gjennomsnittet (537.000) altså kan ha sammenheng med registreringspraksisen ved embetet.

Videre reflekterer beløpsbildet mye av de samme tendensene vi så i figur 4-7. Gjennomsnittsbeløpene for kausjonsrelatert gjeld, straffegjeld, bidragsgjeld, bilgjeld og studiegjeld er relativt små i alle områdene: godt under 100.000 kroner. I tillegg til forbruksgjelden er det først og fremst de andre gjeldspostene som bidrar til at den totale gjeldsporteføljen blir u håndterlig, og det er også her at forskjellen mellom områdene trer fram. Skattegjelden er f.eks. betydelig høyere i *Øst* (258.000) enn i *Vest* (77.000), med *Syd* et sted midt imellom. Det omvendte er tilfellet med bolig gjelden; den er betydelig høyere i *Vest* (452.000) og minimal i *Øst* (42.000), med *Syd* like i underkant av 100.000. Vi finner et tilsvarende mønster for næringsgjeld, med betydelige summer i *Vest* (236.000). Til slutt kan vi merke oss at summene for annen gjeld og ubetalte regninger er høye, med unntak for *Øst* (regninger). Vi antyder ovenfor at dette delvis kan skyldes varierende praksis mellom embetene mht. bruken av disse to kategoriene; mye av det som kan legges til den ene gjeldsposten passer trolig også inn under den andre. La oss likevel notere at de registrerte summene i *Syd* er betydelige i begge kategorier.

Selv om enkelte av gjeldspostene er høye på gjennomsnittet, og selv om det er spredning rundt disse summene slik at noen av skyldnerne ligger betydelig over gjennomsnittene, er som sagt den totale gjelden ikke avskrekkende i de fleste gjeldsordningssakene. Det avgjørende er selvsagt evnen til å betjene gjeldsporteføljen.

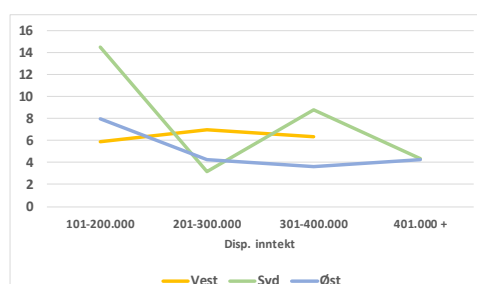
Den økonomiske evnen er et spørsmål om forholdet mellom gjeldens og inntektens størrelse: den såkalte gjeldsbelastningen. Dette målet er beregnet med basis i disponibel inntekt i endringssakene. Gjennomsnittsbelastningen for samtlige 106 gjeldsordninger er 6, mens medianverdien ligger på 3.5. Dette betyr at gjelden er seks ganger høyere enn den disponible inntekten på gjennomsnittet, men at halvparten av skyldnerne har en totalgjeld som er lavere enn 3.5 ganger den disponible inntekten. Spredningen i økonomisk betjeningsevne er m.a.o. stor. Og det er altså ikke slik at alle i utgangspunktet har en like u håndterlig gjeldsbyrde. Men som vi allerede har sett er skyldnerne som gruppe betraktet karakterisert av lave og ustabile inntekter, dårlig helse og problemer i nære familierelasjoner. Dette er underliggende faktorer som påvirker betjeningsevnen negativt — både på søknadstidspunktet og i et fremtidsperspektiv.

**Figur 4-8 Gjeldens størrelse etter gjeldstype. N = 51 (Øst), 24 (Syd) og 31 (Vest)**



Et viktig poeng er at gjeldsbelastningen ikke bare varierer, men varierer med inntekten. Dette er illustrert i **figur 4-9**. Hovedtendensen er at gjeldsbelastningen er høyest i de laveste innteksgruppene, og deretter fallende. Vi ser at gjeldens størrelse er mer enn seks ganger den disponible inntekten i den laveste innteksgruppen, og høyest i syd (14.5 ganger inntekten). I de to midterste innteksgruppene varierer den gjennomsnittlige gjeldsbelastningen mye (mellom 3 og 9), mens den ligger rundt 4 for disponible inntekter over 401.000.

**Figur 4-9 Gjennomsnittlig gjeldsbelastning etter inntekt og embetsområde. N = 51 (Øst), 24 (Syd) og 31 (Vest)**



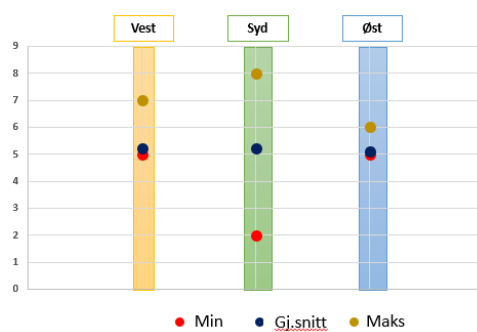
Framfor alt viser figuren at gjeldsbelastningen følger ulike mønstre i de tre embetsområdene. I nesten alle innteksgruppene er gjeldsbelastningen høyest i *Syd* og lavest i *Øst*. Vi ser også at kurven for *Vest* er flatere enn for de andre områdene. I motsetning til *Syd* og *Øst* øker dessuten gjeldsbelastningen noe med stigende inntekt. Ingen skyldnere i dette området har imidlertid disponible inntekter over 400.000.

### 4.3. Gjeldsordningsavtalene

Som sagt innledningsvis varer en gjeldsordningsavtale i normalt fem år. Mens det på 1990-tallet var større strekk i gjeldsordningenes løpetid og kreditorene vant fram med argumentasjon om gjeldsordningsperioder utover fem år, er det i dag etablert en praksis hvor det skal mye til for å bryte denne regelen. Som vi ser i **figur 4-10**, er femårsregelen overholdt i alle tre områdene.

Gjennomsnittlig varighet er 5 år og 2 måneder i både *Vest* og *Syd*, og 5 år og 1 måned i *Øst*. Ved sistnevnte embete er også spredningen minst hvor de 51 ordningene har minimum 5 og maksimum 6 års løpetid. Noe av det samme ser vi også i *Vest*. Her varierer gjeldsordningenes lengde mellom 5 og 7 år. I *Syd*, derimot, ser vi at det både maksimumstiden og minimumstiden ligger et godt stykke unna gjennomsnittet: henholdsvis 2 og 8 år. I saken med kortest løpetid foreligger det helt spesielle omstendigheter knyttet til næringsvirksomhet som har versert i rettsapparatet i noen før det ble søkt om gjeldsordning. I saken med lengst løpetid fikk skyldner en ny og bedre betalt sent under gjeldsforhandlingene. Situasjonen som oppstod ble da løst ved å inngå en avtale med lang løpetid.

**Figur 4-10 Gjeldsordningenes varighet. N = 51 (Øst), 24 (Syd) og 31 (Vest)**



En annen regel som kommer til anvendelse i en tidlig fase av saksbehandlingen er at man ikke skal ha ny gjeld, dvs. ha lån som er tatt opp i siste toårsperiode. Satt på spissen skal man ikke kunne gå ut og låne en masse penger den ene dagen, for så gå til namsfogden dagen etter og få slettet denne gjelden. Erfaringsmessig praktiseres denne regelen ulikt fra sak til sak og embete til embete. En tommelfingerregel er at mindre enn halvparten av gjelden må være av nyere dato for å saken behandlet under gjeldsordningsloven. I det foreliggende datamaterialet er det kun én sak i *Vest* og én i *Syd* hvor over 50% av gjelden er tatt opp de siste to årene. 104 av sakene er m.a.o. godt innenfor tommelfingerregelen og typisk også

ganske nær hovedregelen om ingen låneopptak siste toårsperiode. Gjennomsnittlig andel ny gjeld ligger rundt 7% i alle tre embetene.

Den som søker gjeldsordning har en lovfestet rett til å beholde et rimelig livsopphold og midler til å dekke andre nødvendige utgifter. Utgangspunktet er den disponible inntekten. Dette er altså det som skyldneren har til rådighet og som skal fordeles på eget livsopphold, nødvendige utgifter og håndtering av gjeld. I namsfogdens resultatberegning etter gjeldsordningsloven trekkes da livsoppholdet for voksne og eventuelt barn fra den disponible inntekten. Det samme gjøres med nødvendige utgifter som skyldneren etter loven har rett til å sette av midler til, herunder boligutgifter, bidragsutgifter, utgifter til transport/bilhold, barnepass og samværsutgifter. Også visse låneutgifter og andre utgiftsposter som f.eks. medisiner kan komme til fratrukk.

Dette regnestykket gir enten et positivt eller negativt resultat. Dersom man kommer i pluss skal det overskytende fordeles på kreditorene i form av dividendeinnbetalinger i gjeldsordningens løpetid. Dersom regnestykket viser et underskudd er det altså ingenting igjen til kreditorene, og skyldneren slipper å betale dividende så lenge han/hun befinner seg på minus siden.

**Tabell 4.1** viser aggregerte tall for utfallet av resultatberegningen for de 106 personene som i fikk gjeldsordning i Vest, Syd og Øst i 2017. Den samlede gjelden som inngår i disse sakene er 149.832.514 kroner. I utgangspunktet skal 70% — eller 74 av de 106 skyldnerne — betale dividende. I henhold til avtalene som ligger til grunn skal disse i gjennomsnitt tilbakebetale 30.4% av de like i overkant 96 millionene de skylder sine kreditorer. Hvis alt går etter planen — og det følgelig ikke blir noen reforhandlinger underveis i de rundt fem årene som kommer — skal m.a.o. kreditorene motta til sammen rundt 29.2 millioner kroner. Samtidig må de bokføre et tap på nesten 67 millioner på de 74 skyldnerne. Totalt for alle 106 gjeldsordninger er det samlede tapet på nesten 121 millioner.

**Tabell 4.1 Resultatberegningen ved inngåelse av gjeldsordningen. Kroner og prosent. N = 106 (alle gjeldsordningsaker) & 74 (dividende-ordninger)**

Summen av all gjeld i 106 ordninger	149.832.514
Andel som skal betale dividende	70%
Antall som skal betale dividende	74

Det er noen lokale variasjoner rundt disse tallene som vi kan merke oss. Disse er oppsummert i **tabell 4.2** på neste side. Den totale gjelden som inngår i gjeldsordningene i de tre områdene er ulik, og er størst i Øst (ca. 62 millioner) og minst i Syd (ca. 39 millioner), med Vest omtrent midt imellom (ca. 49 millioner). Overskuddene i resultatberegningen i de tre områdene gir imidlertid det motsatte bildet. Andelen dividendeordninger er riktignok omtrent lik i Vest (77%) og Syd (75%). Men den er betydelig lavere i Øst (63%). Det betyr at det er flere i dette området som ikke kommer opp på gjeldende satser, og som altså verken har nok midler til å oppnå rimelige levekår under gjeldsordningen eller har noe å betale til kreditorene. Den gjennomsnittlige dividendeprosenten blant de som faktisk kommer over streken og skal betale er imidlertid relativt lik, dog litt høyere i Øst og Vest (ca. 31%) enn i Syd (29%).

Tabell 4.2 Resultatberegningen i de tre områdene. Kroner og prosent. N = 51 (Øst), 24 (Syd) og 31 (Vest)

	Vest	Syd	Øst
Total gjeld, alle	48.831.355	39.077.112	61.924.047
Andel som skal betale dividende	77%	75%	63%
Antall som skal betale dividende	24	18	32
G.sn. dividendeprosent for de som skal betale	31.1%	28.9%	30.6%
Skal tilbakebetales	9.941.704	6.568.674	12.675.489
Tap for kreditorene i forhold til totalgjelden (alle)	38.889.651	32.508.438	49.248.558

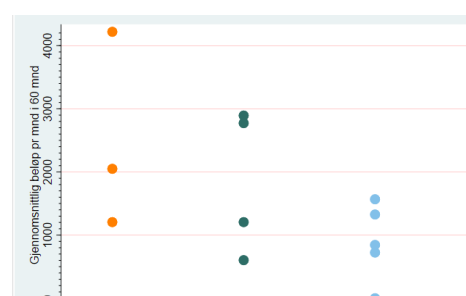
Disse forskjellene slår ut i totalregnskapet for gjeldsordningene i de tre områdene. I nominelle kroner har riktignok kreditorene mest å hente i Øst: nesten 12.7 millioner. De tilsvarende tallene for Vest og Syd er henholdsvis rundt 10 og 6.7 millioner. Men i forhold til den totale gjelden som inngår i ordningene blir det nominelle tapet likevel størst i Øst: 49 millioner mot henholdsvis 39 millioner i Vest og 32 millioner i Syd.

Kreditorene kan selvsagt protestere mot ethvert forslag til gjeldsordning og bringe saken inn for retten. Av de 106 sakene vi ser på her er 13% tvungne ordninger. Andelen saker som avgjøres i retten varierer imidlertid noe mellom embetene; fra 10% i Vest og 12% i Øst til 21% i Syd. Når det store flertallet av sakene likevel er frivillige avtaler har det ikke bare sammenheng med at loven gir skyldnere rett til en endelig løsning på sine gjeldsproblemer og at det har gått seg til en kjent og forutsigbar praksis i forhold til lovteksten. For selv om kreditorene blir påført tap, høster de også fordeler av ordningene. Som tabell 4.1 viste, vil de tross alt få tilbake ca. 29 millioner. Dette er penger de mest sannsynlig ikke ville fått uten å inngå gjeldsordningsavtaler.

#### 4.4. Enslige med lav inntekt

I forrige kapittel så vi at enslige lavinntektshushold utgjør 23% av de som fikk gjeldsordning i Vest, Syd og Øst. Vi så også at andelen varierte mellom områdene og var høyest i Syd (se figur 3-8). Resultatberegningen viser at halvparten av dem skal betale dividende: 3 i Vest, 4 i Syd og 5 i Øst. **Figur 4-11** viser de månedlige beløpene som hver av dem skal betale i gjeldsordningens løpetid. Vi ser at beløpene er relativt beskjedne, særlig i Øst hvor maksimalbeløpet er 1.566 kroner og hvor den som skal betale minst er satt opp med bare 22 kroner pr. måned. Dividendene i Syd ligger noe høyere, og varierer mellom 586 og 2.894 kroner. I Vest finner vi både den laveste og den høyeste dividenden: henholdsvis 1.246 og 4.261 kroner.

Figur 4-11 Dividende for 12 enslige med lav inntekt. N = 5 (Øst), 4 (Syd) og 3 (Vest)



Selv om resultatberegningssmodellen er lik for alle, og selv om månedsbeløpene er lave i denne gruppen, er det all grunn til å tro at summene likevel representerer en utfordring gitt deres beskjedne inntekt. Uansett er det et tankekors at personer med såpass begrensede økonomiske midler skal betale dividende overhode.





## 5. Gjeldsordninger – et storbyfenomen?

Til nå har den empiriske kunnskapen om gjeldsordningsinstituttet vært basert på data fra Oslo. Analysene i de foregående kapitlene er et initiativ for å bøte på dette og utvide forståelsen ved å se på gjeldsordningsavtaler utenfor Oslo. Spørsmålet er nå hvorvidt det kan identifiseres storby-effekter av gjeldsordningsloven, eller om loven stort sett håndterer de samme økonomiske problemene og sosiale gruppene uavhengig av bosted. I dette kapitlet fokuserer vi på de inngåtte gjeldsordningene, og sammenligne resultatene fra foregående kapitler med data om inngåtte gjeldsordninger i Oslo. Vi nøyer oss med å sammenligne nøkkelfordelinger. En full rapportering fra den nyeste Oslo-undersøkelsen fins i Poppe og Lavik (2013). Både av praktiske grunner og fordi problemstillingen handler om forskjeller mellom Oslo og resten av landet, ser vi på resultater fra *Vest*, *Syd* og *Øst* under ett, og skiller i det følgende mellom *Oslo* og *tre embeter*.

Datasettet fra Oslo er fra 2011. Sammenligningene med de nye dataene fra 2017 må derfor fortolkes med noe varsomhet. Det kan selvsagt ikke utelukkes at det har skjedd forandringer i pågangen og håndteringen av gjeldsordningssaker i Oslo etter at datainnsamlingen fant sted. Eventuelle forskjeller mellom Oslo og de tre embetene kan m.a.o. både være uttrykk for en tidseffekt og en storbyeffekt.

Videre består dataene fra Oslo av 100 tilfeldig uttrukne saker fra 440 søknader i 2011. Dette er altså ikke populasjonsdata slik tilfellet er med dataene fra de tre embetene. Det betyr at resultatene kommer med statistiske feilmarginer. Antall observasjoner er dessuten lavt, noe som innebærer at det er vanskelig å oppnå statistisk signifikans i formelle tester. Selv relativt store forskjeller — inkludert de som framstår som substansielt fornuftige funn — risikerer dermed å bli avvist som ikke-signifikante resultater på konvensjonelt aksepterte nivåer. Det vanlige ved signifikanttesting er å velge minst et 5%-nivå, som betyr at det er 5% eller mindre sannsynlighet for at vi forkaster en sann nullhypotese (type I-feil) — altså å konkludere med at det er en sammenheng når det egentlig ikke er det. Siden antall observasjoner er så lavt, velger vi imidlertid å også ta i betraktning forskjeller som er signifikante på et 10%-nivå, noe som betyr at vi tar litt større sjanse for å gjøre feil.

Generelt borger dette for varsomhet når slutninger trekkes. Kun større forskjeller som også er substansielt meningsfulle vil bli betraktet som storby-effekter eller tidseffekter av gjeldsordningsloven.

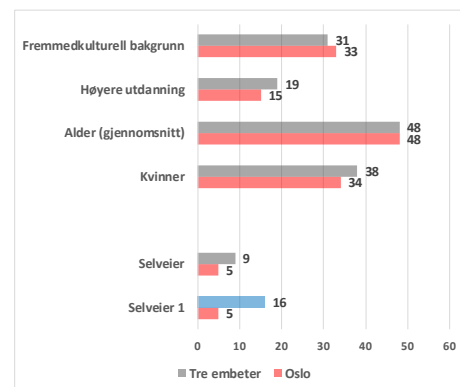
## 5.1. Samme sosiale grupper?

Det første spørsmålet vi kan stille oss er hvorvidt det er de samme sosiale gruppene som får gjeldsordninger i og utenfor storbyen Oslo. **Figur 5.1** viser at det er små forskjeller langs typiske sosiale egenskaper som kjønn, alder, utdanning og fremmedkulturell bakgrunn. Kvinneandelen er tendensielt litt høyere i de tre områdene utenfor Oslo, men forskjellen er ikke statistisk signifikant. Det samme gjelder andelen høyere utdanning. Videre er gjennomsnittsalderen den samme (48 år), og andelen med fremmedkulturell bakgrunn praktisk talt identisk (ca.  $\frac{1}{3}$ ).

Figur 5-1 viser også forskjeller i andelen selveiere. Når Oslo sammenlignes med alle tre embetene under ett er forskjellen ikke statistisk signifikant. Men som vi så i figur 3-1 var andelen selveiere svært lav i Øst og vesentlig høyere i de to andre områdene. Disse embetene var også de som lå lengst unna Oslo og som har minst storbypreg. Når vi sammenligner Oslo med disse to områdene finner vi en statistisk signifikant forskjell. Bolig- og leiemarkedene tatt i betraktning virker det da også substansielt rimelig at andelen som får beholde selveid bolig under gjeldsordning er høyere utenfor Oslo. Vi anser dette som en storbyeffekt som skyldes områdespesifikke forhold og ikke ulik håndtering av gjeldsordningslovens bestemmelser.

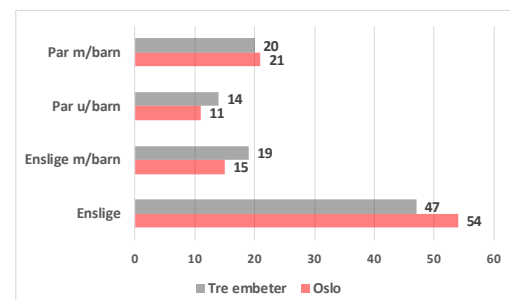
Når vi ser på familietyper er det ingen særlige forskjeller å spore mellom Oslo og de andre embetsområdene. I **figur 5-2** ser det riktignok ut til at andelen enslige ligger noe høyere i Oslo, mens innslaget av enslige forsørgere og par uten barn er tilsvarende mindre. Ingen av disse forskjellene er imidlertid statistisk signifikante. Andelen par med barn er identisk (ca.  $\frac{1}{5}$ ) for alle praktiske formål.

**Figur 5-1 Grunnleggende sosiale kjennetegn. N = 100 (Oslo) og 106 (tre embeter). <sup>1</sup>**



<sup>1</sup> Alle forskjeller NS. Unntak: selveier 1: sig p<.05. Selveier 1

**Figur 5-2 Familietyper. N = 100 (Oslo) og 106 (tre embeter). <sup>1</sup>**



Når det gjelder brutto årsinntekt ser vi **tabell 5.1** at median-inntekten målt i 2017-kroner er noe høyere i Oslo enn i de tre andre områdene: 285.110 mot 274.339 kroner. Forskjellen er imidlertid ikke signifikant. Tabellen viser også at andelen med lønnsinntekt er tendensielt høyere enn i Oslo. Dette kan ha sammenheng med et bedre arbeidsmarked i 2017, og altså være uttrykk for en tidseffekt snarere enn en storbyeffekt. Men heller ikke denne forskjellen er statistisk signifikant. Hovedbildet er dermed at de som fikk gjeldsordning i Oslo i 2011 og i de tre andre embetsområdene i 2017 tilhører noenlunde samme inntektssjikt.

## 5.2. Samme årsaker?

Et annet spørsmål som er naturlig å stille er hvorvidt det er de samme årsaksforholdene som bringer skyldnere inn under gjeldsordningsloven i og utenfor storbyen Oslo. **Figur 5-3** gir en oversikt over de viktigste årsakene i namsfogdens case--beskrivelser. Vi ser at det er små, ikke-signifikante forskjeller når det gjelder årsaksforhold som rus, spill og straff. Videre ser vi at andelen saker hvor fysisk og/eller psykisk sykdom har spilt en rolle er 9%-poeng høyere utenfor Oslo. En tilsvarende forskjell registreres for lav inntekt. Men også disse differensene er for små til å være statistisk signifikante.

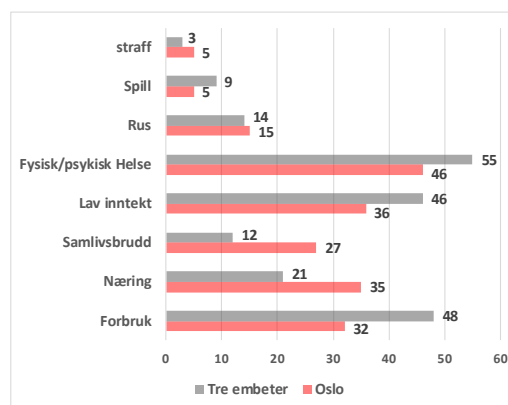
Derimot finner vi signifikante forskjeller når det gjelder mislykket næringsvirksomhet og samlivsbrudd. Andelen er høyere i Oslo både når det gjelder næring (35% mot 21%) og samlivsbrudd (27% mot 12%). Men det er ikke åpenbart at disse resultatene er entydig storbyeffekter; de kan også reflektere tidsspesifikke forhold. 2011 var et spesielt år hvor pågangen hos namsfogden var preget av etterdønningene av finanskrisen. Det er rimelig å tenke seg at dette i hvert fall er en del av forklaringen på at konkurs er en framtrødende årsak til å søke gjeldsordning i Oslo i 2011. Det samme gjelder samlivsbrudd: perioder med økonomisk krise vil gjerne slå negativt inn i samlivet med ektefelle/partner. Likevel er det kanskje mer naturlig å tenke at storby-spesifikke forhold ligger bak. Uavhengig av krisetider vil mange trolig kunne oppleve betingelsene for samliv som dårligere i en storby-kontekst hvor tempoet og presset er typisk høyere, og hvor de sosiale strukturene rundt husholdene blir mer flyktige.

Til slutt viser figur 5-3 at lånefinansiert forbruk er signifikant, og da i «favør» av områdene utenfor Oslo. Hadde det vært omvendt hadde vi vært tilbøyelige til å fortolke resultatet som en storbyeffekt. Når andelen med lånefinansiert forbruk som vei inn i gjeldsordning er høyere

**Tabell 5.1 Brutto årsinntekt (2017-kroner) og andeler m/ lønnsinntekt. N = 100 (Oslo) og 106 (tre embeter).<sup>1</sup>**

	Oslo	Tre embeter
<b>Bruttoinntekt</b>	285 110	274 339

**Figur 5-3 Årsaker til å søke gjeldsordning. N = 100 (Oslo) og 106 (tre embeter).<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> Forbruk, næring og samlivsbrudd: sig p<.05. Alt annet: NS

i de tre embetene i 2017 enn i Oslo i 2011, er det mer rimelig å forstå dette som en tidseffekt. Tilgangen på, og bruken av, usikret kreditt har økt, særlig fra 2015 og utover (Poppe 2017).

### 5.3. Samme gjeldssituasjon?

Hovedformålet med gjeldsordningsloven er å rydde opp i skyldnernes gjeldssituasjon og etablere et løp hvor forholdet til kreditorene gjøres opp og privatøkonomien kommer igjen under kontroll. **Tabell 5-2** viser at gjeldssituasjonen i termer av total gjeld og relativ gjeldsbelastning er mer eller mindre den samme, enten vi ser på gjennomsnittsverdien eller medianen. Medianverdien for gjeldsbelastningen er målt med basis i inntekt før skatt. Den er riktignok litt lavere i Oslo enn i de tre andre embetene (3.2 mot 3.4), men forskjellen er ikke statistisk signifikant.

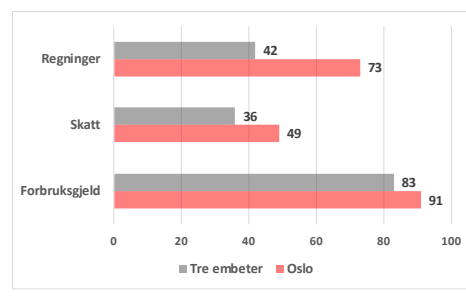
Hvis vi ser på andeler som har ulike typer av gjeld, er det verdt å legge merke til forskjeller knyttet til enkelte gjeldstyper. I 2011 ble forbruksgjeld for første gang notert som den største gjeldsposten i Oslo, både mht. til beløp og andel skyldnere med slik gjeld (Poppe and Lavik 2013). Som vi ser i **figur 5-4** er andelen med forbruksgjeld 7%-poeng høyere i Oslo i 2011 enn i de tre andre embetsområdene seks år senere. Forskjellen er statistisk signifikant på 10%-nivået. Det er mulig at dette er en storbyeffekt. Funnet støttes av at andelen med forbruksgjeld i endringssaker i Oslo i 2017 også ligger høyere (Poppe and Bøyum 2018).

Videre viser figuren at andelene med skattegjeld og regningsgjeld også er høyere i Oslo. Når det gjelder skatt er dette funnet i overensstemmelse med at uheldig næringsdrift er en hyppigere årsaksmekanisme i hovedstaden enn andre steder (figur 5-3). Siden 2011 var et år hvor etterdønningene av finanskrisen fortsatt var merkbar, er det vanskelig å fortolke dette som en storbyeffekt uten nyere data fra Oslo. Forskjellen i andeler med regningsgjeld er heller ikke umiddelbart lett å konkludere rundt. Vi har tidligere registrert at registreringspraksis mht. kategoriene *ubetalte regninger* og *annen gjeld* ser ut til å variere noe ved de tre embetene. Likevel er forskjellen for stor til utelukkende å skyldes dette. Substansielt er det mulig at ubetalte regninger preger skyldnere i en storby mer enn på mindre steder. Funnet støttes dessuten av at andelen med regningsgjeld er den nest største kategorien i endringssaker i Oslo i 2017: 87% av disse skyldnerne er registrert med slik gjeld (Poppe and Bøyum 2018).

**Tabell 5.2 Total gjeld (2017-kroner) og gjeldsbelastning. N = 100 (Oslo) og 106 (tre embeter).<sup>1</sup>**

	Oslo	Tre embeter
<b>Total gjeld (gj.snitt)</b>	1 484 492	1 413 514

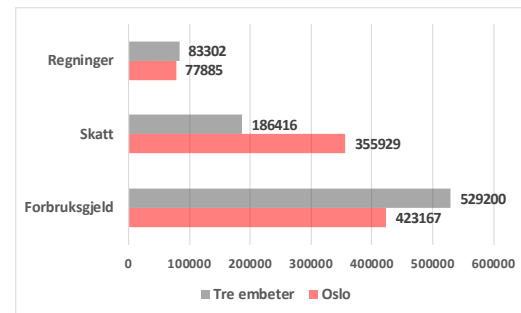
**Figur 5-4 Andeler med ulike typer gjeld. Prosent. N = 100 (Oslo) og 106 (tre embeter).<sup>1</sup>**



Når det gjelder beløpsstørrelser, finner vi få statistisk signifikante forskjeller mellom Oslo og de tre embetsområdene. Et unntak er forbruksgjelden, hvor vi registrerer at det gjennomsnittlige skyldige beløpet er høyere «utenbys» (**figur 5-5**). Dette tolker vi som en tidseffekt. Det er ikke usannsynlig at de som tar opp denne typen lån i 2017 tar ut noe høyere summer enn tilfellet var i 2011.

Videre peker summene for skattegjeld i samme retning som i figur 5-4: både skyldig beløp og andelen med slike fordringer er høyere i Oslo enn i de tre andre embetsområdene.<sup>5</sup> Når det gjelder skyldige beløp på ubetalte regninger, er forskjellen mellom Oslo og de tre embetene ikke statistisk signifikant.

**Figur 5-5 Skyldig beløp på ulike typer gjeld (2017-kroner). N = 100 (Oslo) og 106 (tre embeter).<sup>1</sup>**



<sup>5</sup> Forskjellen er strengt tatt ikke statistisk signifikant, selv ikke på 10%-nivået. Men testresultatet er helt på grensen. Substansielt sett er differansen mellom beløpene stor og godt i overensstemmelse med andre tendenser i materialet. Slik sett illustrerer dette problemet med små utvalg.

## 6. Konklusjon

### 6.1. Hovedkonklusjon

Til nå har den forskningsbaserte kunnskapen om hvordan gjeldsordningsloven fungerer som sikkerhetsnett nesten utelukkende vært bygget på empiri fra Oslo. Med denne studien har vi et mye bredere grunnlag for å vurdere lovens funksjon. Til tross for underliggende variasjoner er hovedkonklusjonen at de samme sosiale gruppene ser ut til å prege gjeldsordningene både i og utenfor Oslo, at noenlunde de samme årsaksforholdene gjør seg gjeldende, og at avtalene som inngås dreier seg om det samme spekter av problematiske gjeldssituasjoner på tvers av embetsområdene. Oslo ser likevel ut til å skille seg ut med større andeler med forbruksgjeld og mindre andeler selveiere. Framfor alt er antall ordninger pr. 10.000 innbyggere tre ganger høyere enn i de utenbys embetsområdene.

Inngåtte gjeldsordninger er imidlertid også endestasjonen for en omfattende sliingsprosess fra mottak til avtaleinngåelse. Dette er et kritisk aspekt ved gjeldsordningslovens funksjon fordi mange søkere ekskluderes fra denne typen løsning underveis. Pr. i dag vet vi lite om denne siden av praksis rundt gjeldsordningsloven. Så lenge det er tilfellet kan vi ikke entydig konkludere med at den praktiseres etter intensjonene, selv om analysene i denne rapporten peker i retning av at de som faktisk slipper igjennom nåløyet er godt innenfor lovens målgruppe.

### 6.2. De tre embetene: delkonklusjoner og oppsummering av funn

Det primære datagrunnlaget for analysene i denne rapporten er populasjonsdata om inngåtte gjeldsordninger i 2017 i tre namsfogdembeter: *Vest*, *Syd* og *Øst*. Alle områdene ligger utenfor Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø, og kan ikke betegnes som storbyområder. Hovedsiktepunktet med analysene har vært å identifisere eventuelle forskjeller i embetsområdenes skyldnerporteføljer mht. sosioøkonomiske kjennetegn, årsaker til gjeldsproblemene og gjeldssituasjonen som ligger til grunn for gjeldsordningsavtalene. Hovedinntrykket er at de tre gjeldsordningsporteføljene framstår som relativt like. Variasjonen mellom dem reflekterer først og fremst «mer (eller mindre) av det samme» snarere enn grunnleggende forskjeller mellom embetene. Med få unntak er det lite som tyder på at forskjellene som identifiseres skyldes annet enn ulikheter i befolkningsgrunnlaget og års-spesifikke kjennetegn ved pågangen hos namsfogden.

#### 6.2.1. Er det de samme gruppene som søker gjeldsordning?

Hovedinntrykket er at de tre embetsområdene er relativt like når det gjelder hvilke grupper som får gjeldsordning, både mht. tradisjonelle sosiale kjennetegn og inntekt. Likevel er det noe variasjon i gjeldsordningsporteføljenes sammensetning. Andelene kvinner, enslige og enslige forsørgere er f.eks. noe større i Syd, mens det er noen flere yngre i Vest og flere par og par med barn i Vest og Øst. Øst skiller seg dessuten ut med en lav andel selveiere.

Når det gjelder inntekt ser fordelingene relativt like ut i de tre områdene. Medianinntektene er lave overalt, noe som tyder på at det er mange med beskjedne inntekter blant de som får gjeldsordning. I de tre områdene sett under ett er det 23% enslige som kan betegnes som lavinntektshushold i forhold til OECD-standard — altså at de har mindre enn 60% av median disponibel inntekt (215.000 i 2017 for denne gruppen). Andelen enslige med lav inntekt

er noe høyere i Syd enn de to andre embetsområdene. Inntektsgrunnlaget varierer også noe. Andelen som kun lever av pensjon og stønader er størst i Syd og Vest, mens andelen med lønnsinntekter er noe høyere i Øst.

### 6.2.2. Er det de samme årsakene som ligger til grunn for å søke gjeldsordning?

Namsfogdenes beskrivelser av årsakene til gjeldsproblemene er i all hovedsak temmelig like. Den viktigste årsakskategorien i alle tre embetsområder er likevel helserelaterte forhold. Fysisk og psykiske helse er dominerende årsaker både i Vest, Syd og Øst, med noe større andeler psykiske plager i de to sistnevnte embetsområdene. Spillavhengighet er særlig forekommende i Øst. Områdene sett under ett er 6X% av de som fikk gjeldsordning i 2017 registrert med minst ett helseproblem, og  $\frac{1}{3}$  med to eller flere helseproblemer.

Når det gjelder økonomiske årsaksmekanismer er lånefinansiert forbruk og lav eller varierende inntekt viktigst i alle tre områder. I Øst er det dog en større andel med uheldig næringsvirksomhet, mens Ves — det minst urbane området — har en større andel saker hvor arbeidsløshet nevnes.

Namsfogdene nevner dessuten en rekke familieinterne årsaksforhold. Viktigst er det vi har kalt familieøkonomiske forhold, som primært omhandler uredelighet eller disposisjoner som holdes skjult for en partner som senere får ansvaret for konsekvensene. De to andre familieinterne årsaksforholdene som særlig nevnes er eneforsørgeransvar og samlivsbrudd. Analysene viser at mens familieøkonomiske forhold og eneforsørgeransvar preger årsaksbildet i Øst, er eneforsørgeransvar hyppigst nevnt i Vest og samlivsbrudd oftest registrert i Syd.

### 6.2.3. Er det den samme gjeldssituasjonen som håndteres under gjeldsordningene?

Gjeldens størrelse er relativt beskjedent i alle tre områder. Medianverdien varierer mellom 850.000 og 1 million kroner, noe som innebærer at mange av skyldnerne har lave gjeldsporteføljer — helt ned i 200.000. Videre dominerer forbruksgjelden i alle tre områder, og ligger i overkant av en halv million kroner i gjennomsnitt. Skattegjeld er også en stor gjeldspost. Her er andelen som har slik gjeld noe større i Syd mens skyldig beløp er størst i Øst. Boliggjeld er imidlertid noe som ser ut til å særlig kjennetegne Vest. Dette er det minst urbane området. Urbanitetsdimensjonen understrekes av at andelen med boliggjeld i Øst — det mest urbane av de tre områdene — er meget lav.

Gjeldsbelastningen for områdene sett under ett er ca. 6. Medianverdien ligger rundt 3.5 i alle embetsområdene, og er høyest i de laveste inntektsgruppene. Det er også lite variasjon rundt gjeldsordningsperiodenes lengde: 5.1 i all tre embeter.

## 6.3. Er det noen storbyeffekter å spore?

For å identifisere eventuelle storbyeffekter av gjeldsordningsloven har vi sammenlignet resultatene med utvalgte fordelinger fra det nyeste datamaterialet vi har fra Oslo, som er 2011. Det er derfor grunn til å understreke at observerte forskjeller ikke nødvendigvis er storbyeffekter; de kan også være tidseffekter.



Det er bemerkelsesverdig få områder hvor gjeldsordningsporteføljen i Oslo skiller seg ut fra de tre mindre stedene vi har sett på. Det er ingen store forskjeller når det gjelder andelen kvinner, fremmedkulturelle og høyutdannede, og aldersfordelingene er også ganske like. Videre finner vi heller ingen store forskjeller når det gjelder familietyper, inntekt eller hovedtrekk ved gjeldssituasjonen. Også namsfogdenes årsaksbeskrivelser er i all hovedsak like.

Det er likevel enkelte forskjeller som framstår som enten storbyeffekter eller tidseffekter. Andelen skyldnere med forbruksgjeld er større i Oslo enn de tre andre stedene. Dette er sannsynligvis en storbyeffekt. På den annen side nevner namsfogdene lånefinansiert forbruk som årsak noe oftere i de tre utenbys områdene enn i Oslo. Dette er trolig en tidseffekt siden utbredelsen av usikret kreditt har økt mellom 2011 og 2017. Også variasjonene i skattegjeld og næringsgjeld peker mer i retning av en tidseffekt enn en storbyeffekt: 2011 var et år hvor namsfogden håndterte etterdønningene av finanskrisen.

Ved siden av forbruksgjeld er den lave andelen selveiere blant de som får gjeldsordning i Oslo mest sannsynlig en storbyeffekt. Både de høye boligprisene og eksistensen av et leiemarked er plausible forklaringer på at vi finner få spor av at de fleste som får gjeldsordning noen gang har eid egen bolig.

Den klareste storbyeffekten er imidlertid andelen inngåtte gjeldsordninger pr 10.000 innbyggere, som er dobbelt så høy i Oslo som i de tre andre embetsområdene. Vi tolker dette som et uttrykk for at underskogen av økonomisk utsatte er større i Oslo enn andre steder, og at følgelig flere oppsøker gjeldsordning som løsning. Denne konklusjonen forutsetter imidlertid at silingsprosessene ikke varierer mellom namsfogdembetene, og at Oslo altså ikke slipper flere gjennom nåløyet enn andre gjør. Dette vet vi imidlertid lite om. Framtidig forskning bør se nærmere på dette spørsmålet.



## Referanser

- Andersen, A. S. and J. Lyngstad. 1992. "Payment Problems or Poverty? Norwegian Households 1987-91. Arbeidsnotat 7/1992." in *Report from Multidisciplinary Research Conference on Poverty and Distribution, Oslo, November 16-17, 1992*. Oslo: SSB.
- Barlindhaug, R. and H. P. Skogstad. 1990. *Boligøkonomi På 80-Tallet. Rapport Fra Boforholdsundersøkelsen 1988*. Oslo: Norsk Byggeforskningsinstitutt.
- Graver, Hans Petter. 1996. *Gjeldsordningsloven: Med Kommentarer: Lov Av 17. Juli 1992 Om Frivillig Og Tvungen Gjeldordning for Privatpersoner*. 2. utg. Oslo: Tano.
- Knutsen, S., E. Lange, and H. W. Nordvik. 1998. *Mellom Næringsliv Og Politikk. Kredittkassen i Vekst Og Kriser 1918 - 1998*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lunde, T. K. 1990. *Nyfattigdommen i Norge: Betalingsproblemer i Levekårsperspektiv*. Oslo: SIFO.
- Lunde, T. K. and C. Poppe. 1991. *Nyfattigdom i Velferdsstaten: Gjeldsproblemer Og Betalingsvansker i Levekårsperspektiv*. Oslo: SIFO.
- NOU. 1989. *Penger Og Kreditt i En Omstillingstid*. Oslo: Norges Offentlige Utredninger.
- NOU. 1992. *Bankkrisen*. Oslo: Norges Offentlige Utredninger.
- Poppe, C. 1994a. *Gjeldsordningslovens Første Leveår. En Evaluering Av Lovens Konsekvenser for Namsmenn, Kreditorer Og Skyldnere. [The Act of Voluntary and Compulsory Debt Settlement for Private Individuals. Its Consequences for Enforcement Officers, Creditors and Debtors. English Summary]*. Lysaker: SIFO.
- Poppe, C. 1994b. "Gjeldsordningslovens Konsekvenser: Et Overblikk." *Egenkapital* (2, mars 1994).
- Poppe, C. 1995. *Gjeldsrådgivning i Kommunene I. Fase 1: En Kvalitativ Studie Av Seks Sosialkontor. [Debt Counselling in the Municipalities I. Phase 1: A Qualitative Study of 6 Welfare Offices. English Summary]*. 6th–1995th ed. Lysaker: Sifo.
- Poppe, C. 2005. *Gjeldsordninger under Press. Endrings saker Ved Oslo Byfogdembete i 2003*. Oslo: Sifo.
- Poppe, C. 2009. "Ansvar for Egen Gjeld?" in *Forbrukerens ansvar*, edited by K. Asdal and E. Jacobsen. Oslo: Cappelen Akademisk forlag.
- Poppe, C. 2010. *Ny Start Med Fullført Gjeldsordning?* Oslo: SIFO.
- Poppe, C. 2017. *Usikret Kreditt - Et Samfunnsproblem?* Oslo: Forbruksforskningsinstituttet SIFO, HiOA.
- Poppe, C. and E. Borgeraas. 1992. *Økonomisk Rådgivning Overfor Personer Med Betalingsvansker. [Economic Counselling Offered to Persons with Payment Problems. English Summary.]*. Lysaker: SIFO.
- Poppe, C. and R. Lavik. 2013. *Hvorfor Øker Antall Gjeldsordningssaker i Oslo? Åpnede Saker 1999 - 2011*. Oslo: Statens institutt for forbruksforskning (SIFO).

- Poppe, C. and P. A. Tufte. 2005. *Gjeldsordninger i Velstands-Norge. En Undersøkelse Av Åpnede Gjeldsordningssaker Ved Oslo Byfogdembete i 1999 Og 2004*. Oslo: SIFO.
- Poppe, C. and P. A. Tufte. 2007. *Gjeldssaker På Sosialkontorene*. Oslo: SIFO.
- Poppe, Christian and Live S. Bøyum. 2018. *Gjeldsordninger under Press. Endringsaker Ved Oslo Namsfogdembete Og Byfogdembete i 2017*. Oslo: Forbruksforskningsinstituttet SIFO, Storbyuniversitetet OsloMet.
- Reve, T. 1990. *Bankkrisen: Hva Gikk Galt?* Bergen: SAF.
- Rokhaug, E. 2015. *Gjeldsordningsloven i Teori Og Praksis*. 3rd ed. Oslo: www.bokdoktoren.no.
- Tufte, P. A. 1995. *Gjeldsrådgivning i Kommunene LI. Fase 2: En Kvantitativ Analyse Av Tilbudene På Landsbasis. [Debt Counselling in the Municipalities II. Phase 2: A Quantitative Analysis of the Services Nationwide. English Summary]*. Lysaker: Sifo.
- Tufte, P. A. 2005. "Gjeldsordning Som Fortjent? En Studie Av Oppfatninger Om Rettferdige Levekår under Gjeldsordning." Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.
- Tufte, P. A. and C. Poppe. 2000. *Gjeldsordningenes Økonomiske Innhold. [Financial Consequences of Debt Settlements. English Summary]*. Lysaker: Sifo.
- Wærstad, K. 1995. *Interkommunal Gjeldsrådgivning. En Evaluering Av Forsøksprosjektet "Gjeldsrådgivningskontoret for Midt-Gudbrandsdal". [Inter-Authority Debt Counselling. Evaluation of the Experimental Project: "Debt Advisory Service in Midt-Gudbrandsdal". English Summary]*. Lysaker: Sifo.



Forbruksforskningsinstituttet SIFO ved OsloMet – storbyuniversitetet har et spesielt ansvar for å bidra til kunnskapsgrunnlaget for forbrukerpolitikken i Norge og skal utvikle ny kunnskap om forbruk, forbrukerpolitikk og forbrukernes stilling og rolle i samfunnet.

SIFOs kjerneområder er:

- Bærekraftig forbruk
- Digital hverdag
- Mat og klær
- Markedsbasert velferd