



FORBRUKSFORSKNINGSINSTITUTTET SIFO

Avslag på gjeldsordning

Christian Poppe

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



© Forbruksforskningsinstituttet SIFO OsloMet –
storbyuniversitetet
SIFO-Rapport 1 – 2022

Forbruksforskningsinstituttet SIFO OsloMet –
storbyuniversitetet Stensberggt. 26 – 7. etg.
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 Oslo
www.oslomet.no/om/sifo

Forbruksforskningsinstituttet SIFO utgir:

- Rapporter – som er kvalitetssikret og godkjennes av SIFO ved direktør/forskningsledere
- Notater – som godkjennes av prosjektleder.

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 eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring utover dette må avtales med SIFO. Utnyttelse i strid med lov eller avtale, medfører erstatningsansvar.

STORBYUNIVERSITETET
FORBRUKSFORSKNINGSINSTITUTTET SIFO

Tittel Avslag på gjeldsordning	Antall sider 47	Dato 28.02.2022
Title Debt Settlement Rejection	ISBN 978-82-7063-539-9	
Forfatter(e) Christian Poppe	Prosjektnummer 202251	Faglig ansvarlig sign. <i>Silje E Skuland</i>
Oppdragsgiver Barne- og familiedepartementet (BFD)		
Sammendrag Saksbehandlingen av søknader om gjeldsordning er en sifingsprosess hvor i overkant av 40 prosent får avslag. Analysene i denne rapporten bygger på en lokal optelling av antall avslagssaker i 2019 ved to embeter. Formålet med studien er å avklare hvordan avslagene begrunnes, om gjeldsordningslovens bestemmelser praktiseres noenlunde likt, og hva som kjennetegner den økonomiske, sosiale og helsemessige situasjonen til de som får avslag. Hovedinntrykket er at gjeldsordningslovens bestemmelser håndheves noenlunde likt ved de to embetene. Det er imidlertid en betydelig forskjell mellom de to embetene når det gjelder andelen som får avslag fordi skyldneren ikke medvirket etter evne til sakens opplysning. Avslagssøkernes veier inn i den problematiske økonomiske situasjonen er ikke ulik det tidligere studier har observert for skyldnere som får åpnet gjeldsforhandlinger. Årsakene er særlig knyttet til forbruk utover forbruksevnen, lav inntekt, manglende kontroll over økonomien og en rekke livsbegivenheter knyttet til arbeidsmarkedsmarginalisering og helsemessige utfordringer. Som gruppe betraktet ser avslagssøkerne likevel ut til å være noe bedre stilt økonomisk og helsemessig enn de som har fått gjeldsordning. Når det gjelder hvilken betydning den forestående revisjonen av gjeldsordningsloven vil kunne ha for praksis rundt avslag, forventer vi at den største direkte effekten komme som følge av forslagene om å lette på begrensningene rundt nystiftet gjeld.		
Summary The case processing of applications for debt settlement is a screening process in which just over 40 per cent are rejected. The analyses in this report are based on a local count of the number of rejection cases in 2019 at two bailiff offices. The purpose of the study is to clarify how the rejection of an application for a debt settlement is justified, whether the Debt Settlement Act is practiced more or less the same, and what characterizes the economic, social and health situation of those who are rejected. The most common reason for rejecting a debt settlement is newly created debt. The main impression is that the Debt Settlement Act is enforced more or less equally in the two bailiff offices. However, there is a significant difference between the two offices in terms of the proportion who are rejected because the debtor did not participate to the best of his knowledge. The rejection applicants' paths into the problematic financial situation are not very different from what previous studies have observed for debtors who are allowed to open debt negotiations. The causes are particularly related to consumption beyond the ability to consume, low income, lack of control over the economy and a number of life events related to labour market marginalization and health challenges. As a group, the rejection applicants appear to be in a somewhat better financial and health position than those who have received a debt settlement. With regard to the significance of the forthcoming revision of the Debt Settlement Act for practice regarding refusals, we expect that the greatest direct effect will come as a result of the proposals to ease the restrictions on newly established debt.		
Stikkord Gjeldsordning, eksklusjon, økonomisk utsatthet, økonomisk sårbarhet		
Keywords Debt Settlement, exclusion, financial exposure, financial vulnerability		

Forord

Gjeldsordningsinstituttet gir personer som av ulike grunner ikke lenger kan håndtere sine gjelds-forpliktelser 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. Gjennom jevnlig forskning på feltet vet vi mye om åpnede gjeldsforhandlinger under gjeldsordningsloven. Men i forkant av dette foregår det en sulingsprosess hvor en betydelig mengde søknader om gjeldsordning blir avslått hvert år. Vi har ingen systematiske kunnskaper om begrunnelsen for disse avslagene, og heller ikke om hva som kjennetegner livssituasjonen til de som ikke får åpnet gjeldsforhandlinger. Dette er den første studien som tar sikte på å tette disse kunnskapshullene.

SIFO takker Barne- og familiedepartementet (BFD) for oppdraget. Vi ønsker også å takke ledere og saksbehandlere ved flere namsfogdebeter for tilrettelegging og assistanse før, under og etter datainnsamlingen. En særlig takk til Pål Østensen hos namsfogden i Oslo, Asker og Bærum for stor velvilje og mange gode diskusjoner og innspill.

Forsker Nan Zou Bakkeli og vit.ass. Christian B. H. Torjussen har bidradd under datainnsamlingen i prosjektet.

Rapporten er kvalitetssikret av Eivind Jacobsen, direktør SIFO.

Oslo, februar 2021

Forsbruksforskningsinstituttet SIFO

OsloMet – Storbyuniversitetet

Innhold

Forord	2
Innhold	3
1. Innledning	5
1.1. Problemstillinger	5
1.2. Metode	6
1.3. Gangen i rapporten	7
2. Avslag på gjeldsordning: Saksmengden	9
2.1. Avsluttede saker	9
2.2. Avslagssakene: Data fra to embeter	11
2.3. Avslutning	12
3. Avslag på gjeldsordning: Begrunnelsene	13
3.1. Avslagsgrunner	13
3.2. De hyppigst forekommende begrunnelsene	15
Nystiftet gjeld	15
Varighetskriteriet	16
Uavklarte forhold	17
3.3. Mindre hyppig brukte begrunnelser	17
3.4. Begrunnelser hvor embetene skiller seg fra hverandre	20
Manglende medvirkning	20
Andre støtende forhold og andre avslagsgrunner	22
3.5. Avslutning	23
4. Avslag på gjeldsordning: Søkerne	24
4.1. Sosiale kjennetegn	24
4.2. Inntektssituasjonen	25
4.3. Gjeldssituasjonen	26
4.4. Årsaker til gjeldsproblemene	29
4.5. Hva skjer med avslagssøkerne?	31
4.6. Avslutning	33
5. Hvilken betydning vil revisjonen av gjeldsordningsloven ha?	35
5.1. Formålet med lovrevisjonen	35
5.2. Avslagsgrunner	36
Egenforsøket	36
Nystiftet gjeld	36
Varig ute av stand	37

Uavklarte forhold og manglende medvirkning	38
Gjeldsordning mer enn én gang	39
Næringsgjeld	39
Straffegjeld	39
5.3. Avslutning	40
6. Konklusjon	41
7. Conclusion	44
Litteratur	47
Vedlegg	48

1. Innledning

Gjeldsordningsloven er i prinsippet det eneste sikkerhetsnettet for de som av ulike grunner opparbeider seg uhåndterlig gjeld. Det er imidlertid ingen selvfølge at alle som er i en slik situasjon og søker gjeldsordning faktisk får sin sak behandlet — og løst — under gjeldsordningsloven. Retten til en endelig og bærekraftig løsning på gjeldsproblemene — herunder sletting av gjeld — modifieres bl.a. av to hovedprinsipper i loven. Selve inngangsbilletten er at gjeldsordningssøkeren er varig betalingsudyktig. Dette er et regnestykke med bestemte parametere og dels forhåndsbestemte, dels anbefalte grenseoppganger. Dernest må en eventuell gjeldsordning ikke være urimelig eller støtende overfor andre og folks alminnelige rettsfølelse. Dette prinsippet skal hindre misbruk av gjeldsordningsinstituttet (Rokhaug 2015:173–90). Dessuten definerer loven noen absolutte hindre. Søkeren må f.eks. ikke foreta en illojal tilpasning til lovens bestemmelser eller gi falsk informasjon til namsfogden. Det må heller ikke foreligge uavklarte forhold i saken (Rokhaug 2020). Og forutsatt at det på forhånd ikke er grunn til å anta at det er helt fånyttet, skal det etter evne gjennomføres et forsøk på å komme til en løsning med kreditorene på egen hånd — det såkalte egenforsøket. Namsfogden, eventuelt Tingretten, skal nekte å åpne gjeldsforhandlinger dersom søkeren ikke kvalifiserer i forhold til disse bestemmelsene.

Helt siden gjeldsordningsloven ble innført i januar 1993 har myndighetene vært opptatt av hvordan ordningen fungerer i praksis for de som loven har som mål å hjelpe og for samfunnet som helhet. Fra mangeårig forskning på feltet vet vi derfor mye om hvordan gjeldsordningsinstituttet fungerer etter åpning og hvilke grupper som opp gjennom tidene har fått sine saker løst under gjeldsordningsloven (se f.eks. Poppe 1994, 2005, 2019; Poppe and Bøyum 2018; Poppe and Lavik 2013; Poppe and Tufte 2005; Skuland and Poppe 2020). Det har imidlertid ikke vært rettet særlig oppmerksomhet mot den sulingsprosessen som skjer forut for åpningen av gjeldsforhandlingene. Denne prosessen er det de lokale gjeldsordningsnamsfogdene som har ansvaret for. Det viser seg at en betydelig mengde søknader — typisk mellom en tredjedel og en halvpart — blir avslått hvert år. Vi har ingen systematiske kunnskaper om begrunnelsen for disse avslagene, og heller ikke om hva som kjennetegner livssituasjonen til de som ikke får åpnet gjeldsforhandlinger.

Dette er den første studien som tar sikte på å tette disse kunnskapshullene.

1.1. Problemstillinger

På denne bakgrunn er rapportens problemstillinger disse:

- a. Hvilke kriterier brukes som begrunnelser for å avslå en søknad?
- b. Praktiseres gjeldsordningslovens bestemmelser likt når det gjelder avslag på søknader om gjeldsordning?
- c. Hva kjennetegner søkere som får avslag, og hvor alvorlig er deres situasjon?
- d. Er det behov for å utvide sikkerhetsnettet med nye tiltak for den gruppen som utestenges fra ordningen?

Ved siden av å dekke kunnskapshull i forståelsen av hvordan gjeldsordningsinstituttet fungerer, har studien et viktig sosialpolitisk aspekt. Mye tyder på at mange av de som får

avslag på søknaden om gjeldsordning fort vil kunne falle mellom to stoler. Deres gjeldssituasjon kan være av en slik art at den ikke er alvorlig nok for en gjeldsordning samtidig som den økonomiske rådgivningstjenesten i Nav har få eller ingen virkemidler å tilby. I den grad dette er tilfellet, står vi overfor et dysfunksjonelt hull i det sosiale sikkerhetsnettet. På den ene siden er det snakk om en gruppe skyldnere som må vente til situasjonen forverrer seg ytterligere før den kan håndteres gjennom en gjeldsordning. På den annen side er det ikke utenkelig at flere av dem faktisk vil kunne hjelpes i Nav hvis passende virkemidler kommer på plass og de økonomiske rådgiverne blir klar over dem. En kartlegging av de avviste søkernes økonomiske situasjon vil kunne kaste et første lys over behovet for tiltak overfor denne gruppen.

Studien vil dessuten kunne gi innspill til den pågående prosessen med å forbedre og effektivisere behandlingen under gjeldsordningsloven. I oktober 2021 fremmet Barne- og Familiedepartementet (BFD) et høringsnotat om *'Forslag til endringer i gjeldsordningsloven og livsoppholdsforskriften'* (Barne- og familiedepartementet 2021). De empiriske funnene i analysen av namsfogdenes avslagsbeslutninger vil bli diskutert i lys av disse forslagene.

1.2. Metode

Analysene i rapporten er basert på en manuell registrering av data om samtlige avslåtte gjeldsordninger i 2019 ved to namsfogdembeter. Det ene embetet er Oslo, det andre ligger i god avstand fra hovedstaden. Dette er m.a.o. en populasjonsstudie. Vi oppgir eksplisitt Oslo, landets største fagmiljø på feltet, som den ene bidragsyteren til datamaterialet fordi dette embetet uansett ville ha blitt identifisert pga. det store antall saker. Den andre datakilden, som vi holder anonym, er et mindre embete med betydelig færre antall saker og saksbehandlere. I begge tilfeller er anonymiteten til den enkelte gjeldsordningssøker selvsagt like godt sikret.

Registreringsrutinen er basert på namsfogdens saksbehandlingsverktøy SIAN, hvor bl.a. data om gjeldsordningssøknadene legges inn. Mye av det vi trenger til analysen er registrert som kvantitative datapunkter — herunder nøkkelopplysninger om gjeldsordningssøkernes inntekter, formue og gjeld samt bakgrunnsvariabler som fødselsår, kjønn, sivilstand og barn i husholdet. Det er imidlertid ikke mulig å portere data direkte fra SIAN til et eksternt statistikkprogram. Vi har derfor brukt et forhåndsdefinert variabeloppsett i STATA og matet inn informasjonen vi trenger manuelt på egne PC'er. Disse PC'ene var satt opp slik at de ikke kunne logge seg på internett og dermed definert som kun lokale registreringsenheter.

Vesentlige deler av vårt databehov ligger lagret i SIAN som kvalitativ informasjon i form av skannede dokumenter og løpende merknader og registreringer av hendelser i saken. Her må opplysningene vi trenger letes opp i systemet ved å lese aktuelle dokumenter. Dette dreier seg særlig om namsfogdens avslagsbegrunnelser og opplysninger om årsaksforhold og søkerens helse og familiære omstendigheter. Vi har kodet nøkkelinformasjon om disse forholdene som enkle, kvantitative variabler som angir hvorvidt gjeldsordningssøkeren har en gitt egenskap eller ikke. I tillegg har vi lagt inn kvalitative beskrivelser av namsmannens avslagsvurderinger og (i omtrent halvparten av materialet) søkerens vei inn i gjeldsproblemene.

Sammenlignet med åpne gjeldsforhandlinger er det å få gode data om avslagssakenes egenskaper i den forstand at saksbehandlerens registrering og innhenting av opplysninger om søkeren i en del tilfeller er mangelfull. Dette gjelder spesielt når det tidlig blir klart at vedkommende ikke er kvalifisert til en gjeldsordning og åpenbart vil få avslag. Da vil saksbehandleren forholde seg rasjonelt til prosessen, skrive en avslagsbegrunnelse og ellers begrense registreringen av øvrige opplysninger til et minimum. I slike tilfeller kan informasjon om f.eks. inntekt, livssituasjon og t.o.m. gjeldens størrelse og sammensetning være ufullstendig eller mangle helt.

Når namsfogden ikke har lagt inn opplysninger av betydning for våre analyser må vi gå kvalitativt til verks og «grave» i skannede dokumenter som f.eks. søknadsskjemaet, den siste selvangivelsen eller skriftlige redegjørelser fra Nav, advokater, helsepersonell og skyldneren selv. Dette påvirker presisjonen i datainnsamlingen fordi vi her må bruke sekundærkilder hvor opplysningene kan være mer eller mindre omtrentlige eller skrive seg fra andre tidspunkter enn selve søknadstidspunktet (2019). Gode eksempler er estimater på bruttoinntekten og totalgjeldens størrelse basert på søknadsskjemaet, selvangivelsen fra 2018 eller 2017, og/eller gjeldsordningssøknader tilbake eller framover i tid. Et tredje eksempel er årsakene til gjeldsproblemene. Når saksbehandleren ikke skriver inn egne vurderinger, må årsaksbildet rekonstrueres fra andre tilgjengelige kilder. Noen ganger er kildematerialet som er lagt inn i saken svært begrenset — kanskje har vi kun svake indikatorer som gjeldens sammensetning å støtte oss til, og kanskje ikke engang det. Da blir det vanskelig. Men som regel kan vi finne noe informasjon i eldre eller nyere korrespondanse mellom partene i saken, herunder Nav, helsepersonell, advokater og gjeldsordningssøkeren selv. Noen ganger finner vi også tidligere eller framtidige gjeldsordningssøknader hvor namsfogden faktisk har uttalt seg om årsaksforholdene. Dette er ofte gode (nok) inntak til en forståelse av hva som har ført fram til en søknad om gjeldsordning.

Dessverre er ikke alltid at slike rekonstruksjoner er mulig. Men der hvor det fins spor etter egenskaper ved søkerens livssituasjon er dette langt bedre enn ingenting. På denne måten får vi tross alt dannet oss et bredere bilde av søkerens økonomiske og sosiale situasjon, og i mange tilfeller er vi antakelig svært nær «sannheten». Likevel er det grunn til allerede innledningsvis å peke på at dataene vi har samlet inn i noen tilfeller må behandles varsomt som kvalitative spor snarere enn presise kvantifiseringer. Dette kommer vi fortløpende tilbake til utover i rapporten.

Datainnsamlingen har blitt utført i to perioder: januar 2021 og november/desember 2021. I begge tilfellene ble arbeidet avbrutt av koronarestriksjoner og begrenset adgang til namsfogdens lokaler. I den siste perioden klarte vi akkurat å gjøre ferdig registreringen av samtlige avslagssaker ved to embeter. Ambisjonen var å få med saker fra et tredje embete, men det var dessverre ikke mulig. Dette svekker håndteringen av problemstilling (b) om hvorvidt avslagspraksisen er lik i ulike deler av landet.

1.3. Gangen i rapporten

I neste kapittel ser vi på registreringen av gjeldsordningssaker hos namsfogden. Deretter går vi igjennom avslagssakene ved de to embetene. I kapittel 4 ser vi på avslagssøkernes økonomiske, sosiale og helsemessige situasjon, før vi i kapittel 5 vurderer hvilken betydning

den forestående revisjonen av gjeldsordningsloven vil ha for praksis rundt avslag på søknad om gjeldsordning. Til slutt summerer vi opp resultatene av analysene i konklusjonskapitlet.

2. Avslag på gjeldsordning: Saksmengden

Da gjeldsordningsloven kom i januar 1993, var det for å imøtekomme et stort behov for å hjelpe folk ut av gjeldskrisen som mange havnet i på slutten av 1980-tallet. Siden da har myndighetene fulgt godt med på hvordan gjeldsordningsinstituttet har fungert gjennom nesten tre tiår, bl.a. ved jevnlig å bestille forskning og holde nær kontakt med byråkратиene som skal utføre samfunnsoppdragene i og rundt gjeldsordningsloven. Barne- og familiedepartementet (BFD) har også vært bredt engasjert i hvordan lovens bestemmelser skal tolkes, og har fremmet flere lovrevisjoner i takt med at samfunnsforholdene og publikums bruk av lån og kreditt har endret seg. Departementet holder seg dessuten løpende orientert ved å innhente månedlig statistikk over saksmengden. Her er hovedinteressen knyttet til variasjoner i antall åpne gjeldsforhandlinger, inngåtte gjeldsordninger og endringssaker.

Ikke alle som sliter med gjeld kan få gjeldsordning. Dette skal være en løsning kun for de som er aller hardest rammet. Derfor inneholder loven bestemmelser som begrenser adgangen og skjermer gjeldsordningsinstituttet fra å bli misbrukt. For å få gjeldsordning må man oppfylle kravet om varig betalingsdyktighet og at ordningen, som ofte innebærer sletting av betydelige skyldige beløp, ikke skal være urimelig eller støtende overfor andre og den alminnelige rettsfølelsen. Ingen skal kunne flykte fra gjeld. Forut for etableringen av en gjeldsordning skjer det m.a.o. en silingsprosess hvor søkerne prøves opp mot lovens eksklusjonsbestemmelser. Prosessen er omfangsrik og betydningsfull, både kvantitativt i form av antall avslag og kvalitativt i termer av hvordan moralske prinsipper i loven håndheves og hvilke mulige konsekvenser dette har for gjeldsordningssøkerne. Til nå har den politiske interessen for silingsprosessen ikke på langt nær vært så stor som for de etablerte ordningene, selv om den utvilsomt gir svært viktig informasjon om lovens funksjon som velferdsinstrument.

I dette kapitlet ser vi på overordnede aspekter ved registreringen av avslag på søknad om gjeldsordning og presenterer datagrunnlaget for analysene i de kommende kapitlene.

2.1. Avsluttede saker

Det første vi kan merke oss er at man ikke teller antall avslag. Namsfogden i Oslo har imidlertid sett på differensen mellom antall mottatte søknader og antall åpne gjeldsforhandlinger i landet som helhet. Dette er m.a.o. mengden saker som ble avsluttet før det kom så langt som til åpning. Men fortolkningen av denne differansen som et kvantitativt bilde av en silingsprosess er imidlertid ikke så tilforlatelig som den kan virke ved første øyekast.

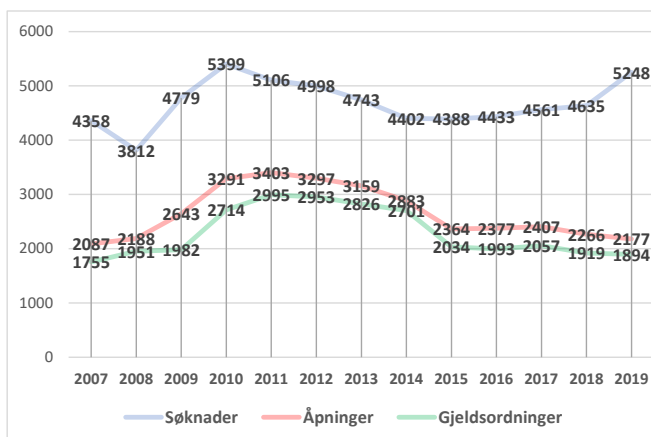
La oss først se på tallmaterialet. Figur 2-1 på neste side viser utviklingen i antall søknader, åpne gjeldsforhandlinger og inngåtte avtaler om gjeldsordning i perioden 2007—2019. Vi ser at antall søknader var 4.358 i 2007 og at kurven deretter varierer mellom 3.812 i 2008 og 5.248 i 2019, med et toppunkt på 5.399 i 2010. Videre ser vi at det åpnes gjeldsforhandlinger i et betydelig lavere antall saker. Av de 4.358 søknadene om gjeldsordning i 2007 blir det f.eks. bare åpnet forhandlinger i 2.087 av dem. Det maksimale antall åpninger finner vi 2011 hvor gjeldsforhandlinger ble igangsatt i 3.403 saker. I 2019, som analysene i denne

rapporten handler om, ble det åpnet 2.177 saker av totalt 5.248 søknader. Til slutt viser figuren at antall inngåtte gjeldsordningsavtaler ligger enda litt lavere enn antall åpninger, men at de to kurvene følger hverandre tett. Differansen mellom åpninger og gjeldsordninger er beskjeden og ligger typisk mellom 200 og 400 saker etter 2012. Det betyr at nesten alle som får åpnet gjeldsforhandler også får innvilget en gjeldsordning og at det ikke er i denne fasen av saksbehandlingen at søkerne ekskluderes fra en avtale under gjeldsordningsloven.

Da er avskallingen av saker vesentlig større i prosessen fra innlevert søknad til beslutning om åpning. Den gule kurven i figur 2-2 viser hvordan antall avsluttede saker — altså differensen mellom kurvene for søknader og åpninger i figur 2-1 — har variert mellom 2007 og 2019. Vi ser at antall avsluttede saker var lavest i 2008 (1.624 saker) og høyest i 2019 — hele 3.071 saker. Hvis vi ser figur 2-1 og 2-2 under ett er hovedtendensen at både antall søknader og antall saker som avsluttes før åpning har økt. Denne tendensen er illustrert ved hjelp av den grå kurven i figur 2-2. Den viser andelen avsluttede saker i prosent av antall søknader. Vi ser at 59% av søknadene ble avsluttet før åpning i 2019. De tilsvarende andelenene i årene 2011—2015 ligger under 35%. Dette betyr ikke nødvendigvis at namsfogdene har blitt strengere med årene og gjort nåløyet under gjeldsordningsloven trangere. Det kan også skyldes varierende sammensetning av gjeldsordningssøkere på de ulike måletidspunktene og/eller at andelen irrelevante søknader blir større som en funksjon av at søknadsmassen øker. Foreliggende tallmateriale gir ingen mulighet til å undersøke dette nærmere empirisk.

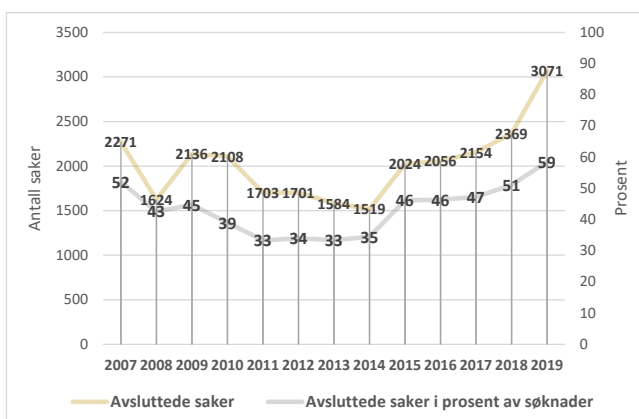
Årsaken til at andelen avsluttede saker øker kan dessuten ha sammenheng med helt andre forhold enn namsfogdenes saksbehandlingspraksis. For kategorien 'avsluttede saker' inneholder ikke bare avslagssaker. Saker hvor det er begjært tvungen gjeldsordning, men hvor retten ikke stadfester forslaget, vil også få status "avsluttet" i SIAN. Det samme gjelder tilfeller hvor saken avsluttes fordi søkeren har trukket sin søknad om gjeldsordning. Det kan være mange grunner til at det skjer — alt fra at man rett og slett ombestemmer seg til at

Figur 2-1 Søknader om gjeldsordning, åpnete gjeldsforhandlinger og inngåtte gjeldsordninger. Antall. 2007—2019. Hele landet. ¹⁾



¹⁾ Kilde: Løsoregisteret og namsfogden i Oslo

Figur 2-2 Antall avsluttede saker før åpning av gjeldsforhandlinger. Andel avsluttede saker i prosent av antall søknader. 2007—2019. Hele landet.



namsfogden anbefaler vedkomne å trekke søknaden i påvente av f.eks. restskatt eller andre udokumenterte forhold, for så å søke på nytt senere.

Det er også en tidsforskyvningseffekt i tallmaterialet som må tas i betraktning. Når en søknad registreres av namsfogden, blir saken registrert med et såkalt G-nr. De fire første sifrene angir årstallet for innleveringen av søknaden. Alle saker i 2019 får m.a.o. et G-nr. som begynner med 2019 og deretter suppleres med et firesifret tall fra 0001 og oppover til den siste innleverte søknaden, som i 2019 var 5248. Den blå kurven for antall søknader i figur 2-1 er basert på G-nr. for hvert år i perioden 2007—2019. Hvor raskt en sak blir plukket opp av en saksbehandler og prosessert, avhenger imidlertid av kapasiteten ved embetet. Det betyr at en sak som er registrert sent på året ikke blir talt som åpnet før året etter eller kanskje vel så det. Ved enkelte embeter er det lange ventetider som i verste fall kan strekke seg utover ett år. Det betyr at differansen mellom antall søknader og antall åpnete gjeldsforhandlinger på et gitt måletidspunkt ikke entydig reflekterer forskjellen mellom saker med G-nr. fra samme år.

I sum er det mye «grums» bak tallene for avsluttede saker. Som følge av både substansielle og metodologiske forhold kan ikke differansen mellom antall søknader og antall åpninger fortolkes kun som avslag. I beste fall gir kurvene i figur 2-1 og 2-2 en indikasjon på hvilken vei utviklingen går. Antall saker som avsluttes før det kommer så langt som til åpning er utvilsomt økende. Men selv om avslagssakene utgjør hoveddelen av de avsluttede sakene, er økningen et resultat av flere faktorer. Antall avslagssaker — altså resultatet av selve silingsprosessen — ligger lavere enn antall avsluttede saker.

2.2. Avslagssakene: Data fra to embeter

For å komme rundt tall-problemene og entydig identifisere avslagssakene, må det foretas en konkret opptelling på embetsnivå. Tallmaterialet fra det ene av de to embetene i denne rapporten, Oslo, illustrerer dette godt. I 2019 ble det registrert totalt 767 søknader om gjeldsordning med G-nr. fra dette året. 389 av disse sakene, eller 50.7 prosent, ble avsluttet før åpning av gjeldsforhandlinger. En nærmere gjennomgang av disse sakene viste at 331 av dem var avsluttet som følge av en avslagsbeslutning. De resterende 58 var avsluttet på andre måter, de aller fleste sannsynligvis ved at søker hadde trukket søknaden. Det betyr at hver av saksbehandlerne har 3—5 slike saker gjennom året. En rask prat med noen av dem viste at dette er en rimelig forklaring på differansen på 58 saker.

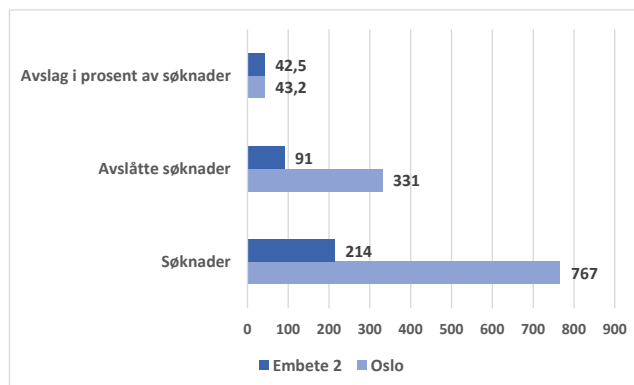
Denne opptellingen viser også at de aggregerte tallene på nasjonalt nivå ikke nødvendigvis gir et godt bilde av verken antall avslag eller antall avsluttede saker. Oslo skiller seg ganske markant ut fra landsgjennomsnittet med 50.7 prosent avsluttede saker mot 59 prosent på landsbasis. Dette kan tyde på at andelen slike saker ligger høyt ved enkelte andre embeter. Det foreliggende datamaterialet gir imidlertid ingen muligheter til å forfølge dette nærmere.

Figur 2-3 på neste side viser datagrunnlaget for analysene i denne rapporten, fordelt på de to embetene Oslo/Asker/Bærum (heretter: Oslo) og det vi her skal omtale som embete 2. Vi ser at førstnevnte embete hadde nesten 3.6 ganger flere saker enn sistnevnte: 767 saker i Oslo mot 214 i embete 2. Det betyr at staben — altså fagmiljøet for behandling av søknader om gjeldsordning — nødvendigvis er større i Oslo. Det betyr ikke nødvendigvis at beslutningene som tas underveis i saksbehandlingen er svakere forankret faglig sett i mindre embeter. Men

i kompliserte saker og i tilfeller hvor skjønnsutøvelsen spiller en særlig stor rolle, har fagmiljøet en egenverdi som ved flere anledninger har vært fremme i diskusjonene om revideringen av gjeldsordningsinstituttet. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 5.

Videre ser vi i figur 2-3 at antall avslåtte søknader er 331 i Oslo og 91 i embete 2. Forholdet mellom de to embetenes saksmengde holder seg også på dette trinnet. Oslo har ca. 3.6 ganger flere avslag enn embete 2. Dette tyder på at omtrent de samme faktorene preger sammensetningen av søknadssakene på de to stedene. Vi ser da også at andelen avslag i prosent av antall søknader er temmelig lik: 43.2 prosent i Oslo mot 42.5 prosent i embete 2. Dette er et tegn på at loven ikke håndteres strengere generelt sett ved ett av de to embetene. I kapittel 3 skal vi likevel se at det er forskjeller i begrunnelsene som gis for avslagene.

Figur 2-3 Antall søknader og avslåtte søknader ved to embeter, og avslagssaker i prosent av registrerte søknader. Saker med G-nr. fra 2019. N: 331 (Oslo) og 91 (embete 2).



Til slutt er det grunn til å peke på at analysene av dette tallmaterialet er basert på G-nr. fra 2019. Det vil si at rapporten omhandler samtlige saker som ble registrert i 2019 og som senere endte med avslag. De fleste av disse avslagene ble besluttet samme år — i 2019. Noen avgjørelser ble imidlertid tatt på et senere tidspunkt. Disse sakene er også inkludert i datagrunnlaget. Det er m.a.o. ikke avslagsbeslutningene i 2019 vi her ser på, men sakene fra 2019 som ble avslått — enten samme år eller et påfølgende år.

2.3. Avslutning

Saksbehandlingen fra innlevert søknad om gjeldsordning til åpning av gjeldsforhandlinger er en silingsprosess hvor svært mange av søknadene blir avslått og dermed nektes videre behandling under gjeldsordningsloven. Det er derfor beklagelig at det ikke føres presis statistikk over avslagssakene. Hvis de to embetene i denne studien er typiske, ligger omfanget på i overkant av 40 prosent avslag. Tallene over avsluttede saker på landsbasis antyder imidlertid at en del embeter kan ligge enda høyere. Det er imidlertid vanskelig å si noe mer konkret om dette uten et bredere datagrunnlag.

Analysene i denne rapporten bygger på en lokal optelling av antall avslagssaker ved to embeter: 332 i Oslo og 91 i embete 2, til sammen 423 saker. Samtlige avslagssaker fra disse embetene med 2019-G-nr. er inkludert i datagrunnlaget. I noen tilfeller er beslutningene om avslag fattet i et påfølgende år. Disse avslagssakene er også tatt med i analysene.

3. Avslag på gjeldsordning: Begrunnelsene

Når en person legger inn en søknad om gjeldsordning, blir den registrert og gitt et såkalt G-nr. Namsfogden plukker så fortløpende opp sakene fra sitt område og fordeler dem ut på saksbehandlerne. Det skal ikke gå mer enn tre måneder fra namsmannen mottar en søknad, til det er tatt en beslutning om åpning eller avslag. Men i praksis det kan ta betydelig lengre tid. Noen steder kan ventetiden være 400 dager eller enda lenger.

Etter innhenting av nødvendige tilleggsopplysninger fra kreditorsiden, søkeren selv og eventuelt andre instanser, gjør saksbehandleren en helhetlig vurdering og fatter en beslutning om hvorvidt gjeldsforhandlinger under gjeldsordningsloven kan åpnes eller om søknaden skal avslås. I tilfelle avslag, får søkeren en skriftlig begrunnelse i brevform. Dette brevet arkiveres i SIAN.

Basert på koding av vurderingene som framkommer i avslagsbrevene, gir dette kapitlet en oversikt over hvordan de 423 avslagene i 2019 fra Oslo namsfogdembete og embete 2 ble begrunnet. Vi ser også på hvordan disse begrunnelsene eventuelt varierer mellom de to stedene.

3.1. Avslagsgrunner

Det er ingen selvfølge at alle som er i en vanskelig gjeldssituasjon og søker gjeldsordning faktisk får sin sak behandlet — og løst — under gjeldsordningsloven. Noen søkere er ikke uten videre i stand til å gjennomføre et femårsløp i en gjeldsordning. Eksempler på dette er rusavhengige og spilleavhengige personer. Men retten til en endelig og bærekraftig løsning på gjeldsproblemene — herunder sletting av gjeld — begrenses også av flere bestemmelser i loven.

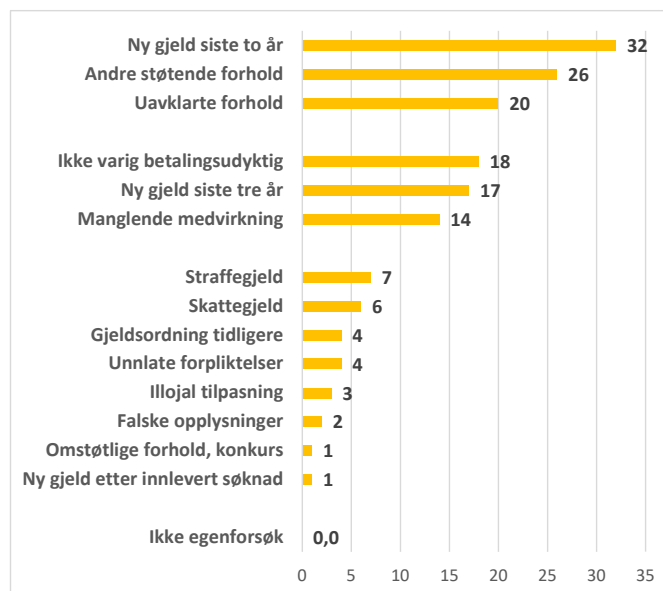
Rokhaug (2020) peker først på tre absolutte hindre for åpning av gjeldsforhandlinger i gjeldsordningslovens §1-4: illojal tilpasning til lovens bestemmelser, falske opplysninger og uavklarte forhold i søkerens økonomi eller livssituasjon. Utover dette kan søkeren ikke drive aktiv næringsvirksomhet som er knyttet til hans eller hennes gjeldssituasjon, med mindre disse gjeldspostene utgjør en ubetydelig del av den samlede gjelden (§1-2.) Det skal i henhold til samme paragraf heller ikke åpnes gjeldsforhandlinger hvis skyldnerens bo er under behandling etter konkursloven. Dessuten stiller §1-3 krav om at søkeren etter evne skal ha forsøkt å komme til en løsning med kreditorene på egen hånd før man søker gjeldsordning — det såkalte egenforsøket. Dette kravet gjelder imidlertid ikke dersom det er åpenbart at kreditorforhandlinger er nytteløst.

Passeres disse hindrene, skal søknaden vurderes opp mot to prinsipper i gjeldsordningsloven. Det første handler om at gjeldsordningssøkeren er varig betalingsudyktig (§1-3). Dette er et regnestykke med bestemte parametere og dels forhåndsbestemte, dels anbefalte grenseoppganger. Det andre prinsippet stiller krav om at en eventuell gjeldsordning ikke er urimelig eller støtende overfor andre skyldnere eller samfunnet ellers (§1-4). Dette skal 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 av en viss størrelse. Det er også vanskelig å få gjeldsordning for andre gang. Namsfogden — eventuelt Tingretten — skal m.a.o. nekte å åpne Gjeldsforhandlinger dersom søkeren ikke er

varig betalingsudyktig eller hvis støtende-kriteriene brytes. Selv om lovens bestemmelser har et visst presisjonsnivå og mye gjøres for å redusere behovet for skjønnsutøvelse, er avslagene nødvendigvis alltid basert på et innslag av skjønsmessig fortolkning av paragrafene.

Namsfogden avslagsbegrunnelser må m.a.o. relateres til og begrunnes i gjeldsordningslovens §1-2, §1-3 og §1-4. Vårt pre-kodede registrerings skjema er en operasjonalisering av disse paragrafene, hvor i alt 15 avslagsgrunner er spesifisert som såkalte 0-1-variabler. Her skårer søknaden 1 dersom avslagsbrevet inneholder den angjeldende begrunnelsen, og 0 ellers. Figur 3-1 viser bruken av de ulike begrunnelsene for begge embeter under ett. Vi ser at variasjonen er stor. Ny gjeld siste to år er f.eks. brukt som avslagsgrunn i 32 prosent av sakene, mens omstøtelige forhold i konkurs og ny gjeld etter innlevert søknad er nevnt i rundt én prosent av avslagsbrevene. Manglende egenforsøk er ikke brukt som avslagsgrunn i noen av de 421 sakene. Mer generelt er tre av de pre-kodede avslagsgrunnene funnet i minst $\frac{1}{5}$ av avslagsbrevene, tre andre i 14 til 18 prosent av søknadene, mens de øvrige ni begrunnelsene er knyttet til sju prosent eller færre saker.

Figur 3-1 Avslagsgrunner ved to embeter. 2019. Prosent. N=421



Men avslagene dreier seg ikke bare om en kvantitativ opptelling basert på en setning eller to i gjeldsordningsloven, men om konkrete, kvalitative fortolkninger av lovens bestemmelser i tilknytning til konkrete saksforhold. For å fange opp dette har vi supplert den kvantitative registreringen med korte resyméer av avslagsbrevet. Dessuten har vi inkludert en variabel '*andre støtende forhold*' i registrerings skjemaet for å fange opp nyanser i vurderingene som gjøres og kunne ta hensyn til dette i analysene av materialet.

Et vedtak om avslag er i noen tilfeller enkelt, i andre tilfeller mer komplisert. I 57 prosent av sakene er vedtaket begrunnet med én av de 15 pre-kodede avslagsgrunnene. I de resterende 43 prosentene er begrunnelsene mer sammensatt under henvisning til to, tre og maksimalt fire av kategoriene i figur 3-1. Bruk av kun én avslagskategori er litt mer vanlig ved embete 2 enn i Oslo. Avslagene er gjennomgående noe fyldigere begrunnet i brevene ut til søkerne i Oslo enn til skyldnerne ved embete 2. Fordelingen er vist i vedlegget (figur V-2).

Figur V-1 i vedlegget viser hvordan samtlige 15 pre-kodede avslagsgrunner er fordelt på hvert av de to embetene i studien. Dette for å gi et totalbilde av avslagene hos disse namsfogdene og vise omfanget av dem relativt til hverandre. Figuren er stor. I avsnittene som følger har vi derfor delt opp figuren, dels for å lette framstillingen og dels for å strukturere diskusjonen av silingsprosessen slik den artet seg i 2019.

3.2. De hyppigst forekommende begrunnelsene

Figur 3-2 viser fire av de de hyppigst forekommende avslagsgrunnene: nylig stiftet gjeld siste to år og siste tre år, ikke varig betalingsudyktig og uavklarte forhold i gjeldsordningssøkerens livssituasjon. Vi ser at disse begrunnelsene dukker opp i 18—33 prosent av avslagene som ble gitt ved de to embetene i 2019. Hver begrunnelse opptrer omtrent like ofte i Oslo og embete 2.

Nystiftet gjeld

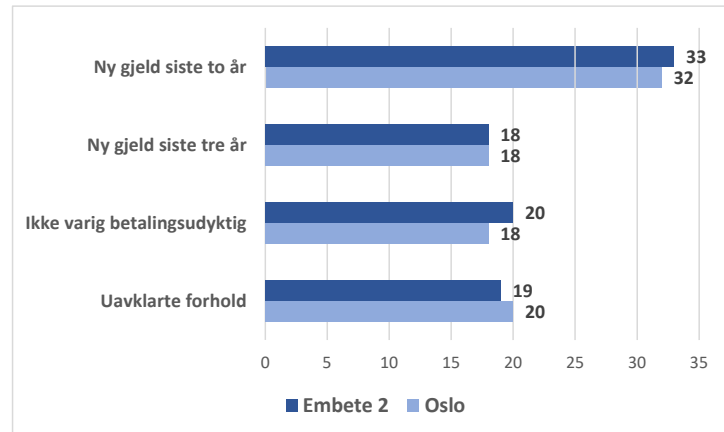
Avslag på grunn av at gjelden er ny, står i en særstilling. Selv om dette i utgangspunktet er separate begrunnelser, er de to tidshorisontene — to og tre år — del av det samme «røde

kortet» og må derfor sees i sammenheng. Støtende-kriteriet om nystiftet gjeld håndheves i praksis i to «runder» basert på to tommelfingerregler. Den første regelen er at andelen ny gjeld siste to år ikke må overstige 50 prosent. Gjør den det, skal søknaden om gjeldsordning normalt avslås (Ot.prp. 99 (2001-2002 2002). Men namsfogden skal også gjøre en bredere vurdering av søkerens låneatferd hvor både gjeldens størrelse, sammensetning og en lengre tidshorisont (tre år) tas i betraktning (Moe 2003). Treårsregelen representerer et ekstra knepp på skalaen for umoral, hvor hensikten åpenbart er å hindre at gjeldsordningssøkerne forholder seg strategisk til gjeldsordningsloven ved f.eks. å ta opp mye lån ett år for så å vente de to påfølgende årene før han eller hun går til namsmannen for å få gjelden slettet. En typisk begrunnelse i avslagsbrevene er denne:

«Etter forarbeidene utgjør halvparten av gjelden [siste to årene] imidlertid ikke en absolutt grense. Det må foretas en helhetsvurdering av om åpning av gjeldsforhandling vil virke støtende, hvor det legges vekt på gjeldens absolutte og forholdsmessige størrelse og tiden som har gått fra gjeldsstiftelsen. Dersom mesteparten av gjelden er stiftet innenfor de siste tre år, vil det være støtende etter GOL §1-4a ... Gjelden din består av forbrukslån og kredittkortgjeld, der det er foretatt innbetalinger og utbetalinger om hverandre, samt ubetalte regninger ... Dokumentasjonen fra kreditorene viser at minst 19.62% av gjelden er stiftet innenfor de siste to årene før innlevert søknad om gjeldsordning. Gjeld som er stiftet innenfor de siste tre årene utgjør 82.09% Dette utgjør kr. 704.444,30,- og er nominelt sett et høyt beløp som stiftet på få år.»

Dette betyr at både toårsregelen og treårsregelen både kan være selvstendige avslagsgrunner, og forsterke hverandre i en samlet vurdering. Figur 3-3 illustrerer hvordan dette har fungert i praksis ved de to embetene under ett. Vi kan først legge merke til at nystiftet gjeld som avslagsgrunn — enten i et toårsperspektiv eller treårsperspektiv eller begge deler — opptrer i 39 prosent av alle avslagene som ble gitt i 2019. Videre ser vi at toårsregelen alene er den hyppigste avslagsgrunnen og går igjen i 21 prosent av sakene.

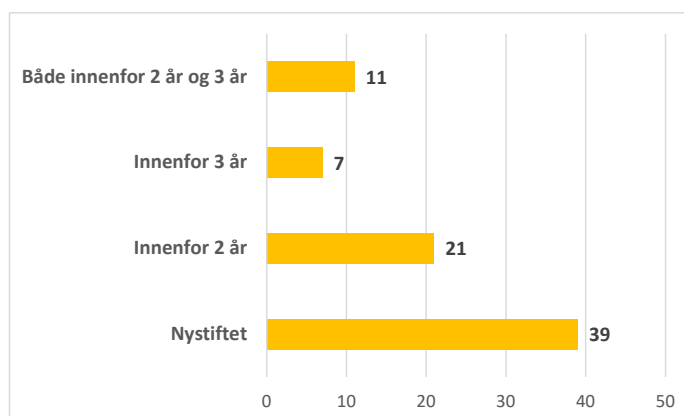
Figur 3-2 Hyppigst forekommende avslagsgrunner ved to embeter. 2019. Prosent. N: 330 (Oslo) og 91 (embete 2)



Dernest er det kombinasjonen av toårsregelen og treårsregelen som gjelder. Denne bredere begrunnelsen er gitt i 11 prosent av sakene. I tillegg er treårsregelen brukt som selvstendig avslagsgrunn i sju prosent av søknadene.

Det er ikke noen nevneverdige forskjeller mellom de to embetene i bruken av nystiftet gjeld som avslagsgrunn. Underlagsmaterialet viser at treårsregelen alene er brukt noe hyppigere i Oslo enn i embete 2, mens det er motsatt når det gjelder kombinasjonen av de tommelfingerreglene. Men siden forskjellene er små (to til tre prosentpoeng) og trolig skyldes tilfeldigheter i søknadsmassens sammensetning, er de ikke vist grafisk her.

Figur 3-3 Nystiftet gjeld som avslagsbegrunnelse. Begge embeter under ett. 2019. Prosent. N: 421



Varighetskriteriet

Gjeldsordningsloven stiller krav om at søkeren må være varig ute av stand til å nedbetale gjelden «... innen et for skyldneren rimelig tidsrom sett i forhold til forpliktelsen art og omstendighetene ellers, eller uten urimelig oppofrelse» (Gjeldsordningsloven §1-3). I figur 3-2 ser vi at denne bestemmelsen er brukt som avslagsgrunnen i 18—20 prosent av søknadene i 2019. Det er m.a.o. ingen vesentlig forskjell mellom de to embetene i denne studien når det gjelder omfanget av bruken av dette avslagsgrunnlaget.

I utgangspunktet er varighetskriteriet knyttet til en økonomisk beregning. Men loven pålegger likevel namsfogden å utøve et betydelig skjønn i vurderingen av resultatet, selv om det også her foreligger noen tommelfingerregler som skjønnen kan hektes på. Den mest sentrale av dem legger føringer på hvordan lovens formulering om «et rimelig tidsrom» skal vurderes. Gjengs praksis er at dersom søkeren etter en helhetlig gjennomgang av økonomien viser seg å være ute av stand til å oppfylle gjeldsforpliktelsene i et 15—20-års perspektiv, taler mye for at gjeldsforhandlinger skal åpnes. Dette har støtte i forarbeidene til loven. Hvis skyldneren derimot kan innfri låneforpliktelsene på 10 år eller mindre, taler dette sterkt for at søknaden skal avslås. I tilfeller hvor det er snakk om at man kan gjøre opp gjelden på mellom 10 og 15 år, skal namsfogden bruke utstrakt skjønn og gjøre en nøye vurdering av søkerens situasjon og framtidsutsikter.

I dette eksemplet i grenseland fra ett av avslagsbrevene vurderer namsfogden varighetskriteriet opp mot sannsynligheten for at søkeren kan komme i jobb:

«Etter namsmannens beregninger vil du med [din nåværende] inntekt bruke 8,6 år på å nedbetale all gjeld. Du har de siste årene ikke hatt fast inntekt da du har jobbet frilans, og det er omkring åtte år siden du var i fast, inntektsgivende arbeid. Namsmannen forstod det slik at du opplever at dette, samt alderen din, er faktorer som gjør det vanskelig for deg å få jobb.»

I møtet med namsmannen opplyste du at du aktivt søker jobber, og at du også får hjelp via Nav til dette. Du ga uttrykk for at du ønsker å komme tilbake i jobb. Selv om du etter et drøyt år med aktiv søking ikke har fått jobb, finner namsmannen likevel ikke holdepunkter for at du ikke vil klare å komme i jobb i løpet av en 3—5 års tid. Namsmannen bemerker for øvrig at du ikke har helseplager som begrenser din arbeidsevne ... Etter en samlet vurdering har namsmannen kommet til at du sannsynligvis vil kunne innfri dine gjeldsforpliktelser innenfor et rimelig tidsrom, slik at du ikke kan anses som varig ute av stand, jf. Gol. §1-3 første ledd.»

Dette avslaget var dessuten understøttet ved å vise til gjeldsordningslovens formål (§1-1) som pålegger skyldnerne å innfri sine forpliktelser så langt det er mulig, noe som innebærer en plikt til å utnytte sitt inntekspotensial fullt ut. Slike vurderinger om framtidig betjeningsevne er basert på søkerens situasjon på søknadstidspunktet. Dette er imidlertid forhold som fort kan endre seg. Namsfogdens vurderinger kan også være basert på mangelfull informasjon eller vilkårligheter i skjønnsutøvelsen. I begge tilfeller må skyldneren eventuelt søke om gjeldsordning på nytt.

Uavklarte forhold

Ifølge gjeldsordningslovens § 1-4 skal det nektes gjeldsordning dersom det foreligger «... uavklarte økonomiske forhold som i vesentlig grad vil vanskeliggjøre gjennomføringen av en gjeldsforhandling.» Denne begrunnelsen er brukt i rundt $\frac{1}{5}$ av sakene (figur 3-1 og 3-2). Avslagsbrevene viser at dette bl.a. dreier seg om manglende inntektsopplysninger og uavklarte inntektsforhold, udokumenterte gjeldsposter, boliger som ennå ikke er solgt, mulige eller pågående strafferettslige saker av økonomisk betydning (herunder feilutbetalinger fra Nav), pågående konkursbehandling og uavklarte forhold knyttet til barnebidrag og samvær med barn, boutgifter, husleie, pengestrømmer inn og ut av konto, uførhet, faktisk arbeidsevne, og rettigheter til ulike typer stønader. Alt dette er forhold som gjør det nærmest umulig å avgjøre hvorvidt søkeren er varig ute av stand til å håndtere sine gjeldsforpliktelser. Dessuten kan pågående prosesser føre til akkumulering av ny gjeld:

«Du har bidragsgjeld som for tiden ikke er avklart. Nav Innkreving ... opplyser at du er pålagt å betale månedlig underholdningsbidrag på kr. 2.230,-. Du har betalingsutsettelse i saken, og dette gjør at privat bidragsgjeld fortsetter å øke med kr. 2.230,- for hver måned ... Stifting av løpende underholdsbidrag[sgjeld] er et forhold som er til hinder for åpning av gjeldsforhandling. Søknad om åpning av gjeldsforhandling avslås.»

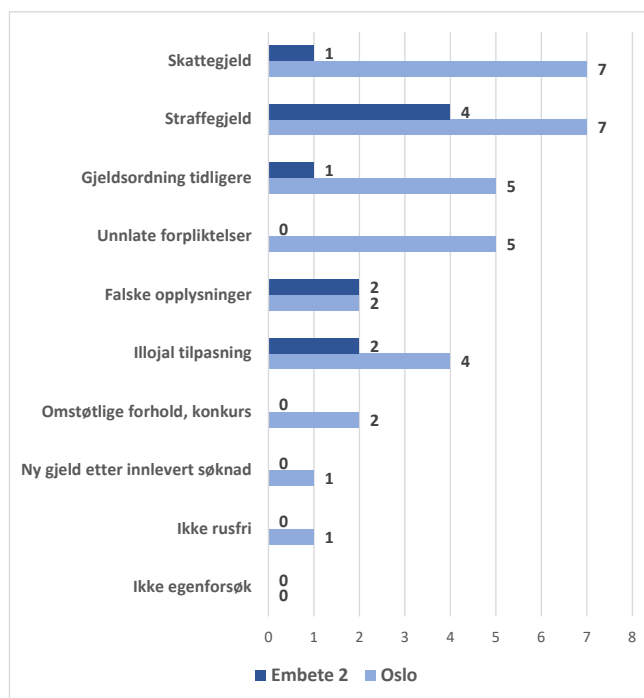
Det er ingen nevneverdig forskjell mellom embetene når det gjelder omfanget av dette som avslagsgrunn.

3.3. Mindre hyppig brukte begrunnelser

Selv om ny gjeld, varighetsprinsippet og uavklarte forhold er de viktigste avslagsgrunnene i betydningen hyppigst brukte, betyr ikke det at namsfogden ikke gir avslag på en rekke andre grunnlag. Figur 3-4 viser ti registrerte begrunnelser som alle har det til felles at de gjenfinnes i sju prosent eller færre av de 422 avslagssakene. Dette er m.a.o. lovbestemmelser som utestenger gjeldsordningssøkere fra å åpne gjeldsforhandlinger, men som relativt sjelden — eller for enkelte av dem: aldri — kom til anvendelse i 2019.

Vi kan først legge merke til at ingen søknader ble avslått fordi egenforsøket ikke var gjennomført. Det betyr imidlertid ikke at samtlige søkerne har forsøkt å komme til enighet med kreditorerne før de gikk til namsfogden. Tvert om, vi fant spor av denne typen aktivitet i bare drøyt halvparten av avslagssakene (51 prosent). Her er det en viss variasjon mellom de to geografiske områdene. Mens 57 prosent av søkerne i Oslo har henvendt seg til minst én kreditor på forhånd, er den tilsvarende andelen ved embete 2 bare 32 prosent. Dette har bl.a. sammenheng med søkerens kontakt med Nav. I begge geografiske områder har like i overkant av halvparten kommet til namsfogden gjennom «Nav-kanalen», men de som kommer fra Oslo-regionen har av en eller annen grunn oftere vært igjennom et egenforsøk enn de som er tilsluttet embete 2 (59 prosent mot 30 prosent). Denne forskjellen spiller imidlertid liten praktisk rolle for gjeldsordningssøkerne. Etter lovrevisjonen i 2014 ble det i praksis nesten umulig å avslå søknader med begrunnelsen at egenforsøket ikke var gjennomført.

Figur 3-4 Mindre hyppig brukte avslagsgrunner ved to embeter. 2019. Prosent. N: 330 (Oslo) og 91 (embete 2)



Derimot viser figur 3-4 at både høy skattegjeld og straffegjeld er brukt som grunnlag for avslag i et visst monn ved begge embetene. I Oslo ble sju prosent av søknadene avslått med en av disse begrunnelsene. De tilsvarende andelene ved embete 2 var henholdsvis én prosent (skattegjeld) og fire prosent (straffegjeld). Til begge disse avslagsgrunnene er det knyttet tommelfingerregler for skjønnsutøvelsen. Når det gjelder skatt er hovedregelen at slik gjeld bør være under 60 prosent av totalgjelden (se f.eks. Rokhaug 2020), men det begynner å lyse rødt hos namsfogden allerede ved 50 prosent. Det er ofte tidligere selvstendig næringsdrivende som har denne typen krav rettet mot seg, og de nominelle summene blir da gjerne store. Dette fører til at andelene fort kommer over 50 prosent og vel så det — i noen tilfeller over 90 prosent. I namsfogdens avslagsbegrunnelser blir det også vektlagt om skatterestansene har bygget seg opp over flere år, om det har skjedd nylig og om det skyldes manglende innlevering av selvangivelser, merverdioppgaver eller andre klanderverdige forhold som juks med regnskaper.

Straffegjelden håndteres strengt. Her er tommelfingerregelen at den ikke skal overstige ti prosent av totalgjelden. Selv om dette av og til dreier seg om mindre bøter (f.eks. trafikkbøter), overstiger straffegjelden grenseverdien på ti prosent i flere av avslagssakene. Namsfogden trekker her også inn andre forhold i vurderingene, og da særlig alvorligheten i handlingene som ligger bak søkerens straffegjeld. I noen tilfeller handler dette om voldshandlinger i familien eller vold i tilknytning til alvorlig kriminalitet som innbrudd og ran. Slike forhold gjør det ekstra vanskelig å få gjeldsordning fordi det vil virke støtende overfor

handlingenes ofre og rettsoppfatningen for øvrig. Namsfogden ser også alvorlig på grov trygdesvindel og feilutbetalinger fra Nav. Straffegjeld skal dessuten tilbakebetales i sin helhet og kan m.a.o. ikke slettes etter fullført gjeldsordning. Derfor gjøres det også en tilleggsvurdering i disse sakene, hvor sannsynligheten for at skyldneren kan betjene denne gjelden beregnes. Hvis dette er lite sannsynlig ut fra dagens økonomiske situasjon, taler dette mot at gjeldsforhandler åpnes.

Det er en hovedregel at man bare kan få gjeldsordning én gang i livet. Når man kommer ut av et slikt løp skal man ha fått mulighet til å få kontroll over økonomien igjen. Systemet forutsetter at dersom det oppstår vanskeligheter i framtiden, skal man søke hjelp tidlig og på den måten unngå å komme i en situasjon med uhåndterlig gjeld nok en gang. Lovens §1-4 åpner likevel for at man kan få gjeldsordning flere ganger dersom «... særegne forhold tilsier det». Dette er imidlertid et svært strengt nåløyne og reservert for helt ekstraordinære tilfeller (se f.eks. Moe 2003). I figur 3-4 ser vi da også at av de 331 avslagene i Oslo fikk fem prosent avslag med begrunnelse at de tidligere hadde hatt gjeldsordning. Den tilsvarende andelen ved embete 2 var én prosent. I ett av avslagsbrevene begrunnes avgjørelsen på denne måten:

«Har skyldneren ikke klart å opprettholde kontrollen over sin økonomi, men på ny kommet i alvorlige gjeldsproblemer, vil det virke støtende å åpne for gjeldsforhandlinger for annen gang. Det forhold at man for eksempel på grunn av sykdom eller alder har et stort behov for en ny gjeldsordning, tillegges normalt ikke avgjørende vekt ved vurderingen av om det kan åpnes gjeldsforhandlinger for annen gang. Du fikk stadfestet tvungen gjeldsordning i 19xx ... Gjelden stammet fra avsluttet næringsvirksomhet. Fordi du har oppnådd gjeldsordning tidligere, kan det følgelig ikke åpnes gjeldsforhandling for deg ...».

Videre ser vi i figur 3-4 at falske opplysninger fra skyldneren var avslagsgrunn i to prosent av 2019-søknadene ved begge embeter. En gjennomgang av disse avslagene viser at dette bl.a. dreier seg om å unnlate å oppgi eller gi feilaktige eller villedende opplysninger om straffegjeld, inntekter, spillavhengighet og næringsvirksomhet. Ved siden av at søkeren underslår vesentlig informasjon, har dette avgjørende betydning for betjeningsevnen og kreditorenes mulighet til å få dekket sine krav under gjeldsordningslovens bestemmelser. Men hovedproblemet er likevel elementet av uærlighet som ligger i det å holde tilbake viktig informasjon eller gi villedende opplysninger til saksbehandleren.

De neste avslagsgrunnene i figur 3-4 er 'illojal tilpasning' og det å 'unnlate forpliktelser'. Dette er to former for unndragelse som riktignok ligger nær hverandre, men som likevel representerer viktige nyanser i håndhevelsen av støtendeprinsippet. Illojalitet dreier seg om overdragelser av boligformue og betydelige pengegaver til ektefelle eller andre nære familiemedlemmer. I avslagsbrevene går det også fram at søkere som har fått avslag pga. illojalitet har frasagt seg arv pga. den vanskelige økonomiske situasjonen de befinner seg i, eller har tatt opp lån på et tidspunkt hvor man åpenbart ikke kunne betale tilbake. Å unnlate forpliktelser, derimot, handler mer om kritikkverdig bruk av aktiva: unnlate å betale kreditorene i perioder hvor man faktisk har penger og muligheter til det, la være å betale skatt i en årrekke, eller foreta ytterligere investeringer i biler og skjult forretningsvirksomhet istedenfor å håndtere gjelden man allerede har pådratt seg. Både illojal tilpasning og unnlattelser rammer selvsagt kreditorene og deres muligheter til å få tilbake sitt tilgodehavende. Vi ser at disse avslagsgrunnene er brukt i to til fem prosent av sakene ved

de to embetene, og at unnlattelse av forpliktelser kun opptrer som begrunnelse i Oslo-søknadene.

Til slutt i figur 3-4 ser vi at omstøtelige forhold i konkurs og rusavhengighet er avslagsbegrunnelser i henholdsvis to og én prosent av Oslo-sakene. Videre legger vi merke til at opptak av lån (typisk kredittkort) etter innlevert søknad om gjeldsordning er avslagsgrunn i én prosent av søknadene i Oslo. Dette er en type nystiftet gjeld, og kunne vært kategorisert som sådan i figur 3-1, 3-2 og 3-3. Vi løfter det likevel fram som egen avslagsgrunn her siden namsfogden anser dette forholdet som et tilleggsaspekt som vektes i skjerpene retning.

3.4. Begrunnelser hvor embetene skiller seg fra hverandre

De ti avslagsgrunnene i figur 3-4 gir ikke bare en oversikt over hvor hyppig de er kommet til anvendelse i 2019, men også hvordan de to embetene skiller seg fra hverandre på disse punktene. Vi ser at noen avslagsgrunner bare er registrert i Oslo-sakene og ikke i søknadene som er behandlet ved embete 2: unnlate å overholde forpliktelser, omstøtelige forhold i konkurs, og ny gjeld etter innlevert søknad. Vi kan selvsagt ikke se bort fra at samme forhold kan vurderes noe ulikt ved de to embetene og knyttes til forskjellige grunnlag for avslag. Imidlertid er det mer sannsynlig at hovedforklaringen er selve saksmengden. At embete 2 bare har behandlet en tredjedel av antall søknader som er kommet inn hos namsfogden i Oslo betyr at variasjonen i omstendigheter som utløser en søknad om gjeldsordning nødvendigvis blir smalere.

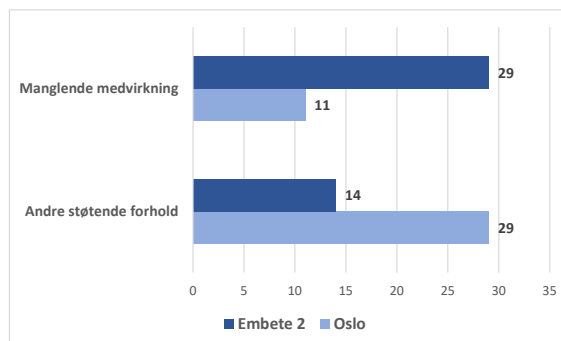
I figur 3-4 framkommer det også at noen av avslagsgrunnene brukes sjeldnere ved embete 2 enn i Oslo. Dette kan ha samme hovedforklaring: at variasjonen i en mindre saksmengde er smalere. Likevel det det også en annen mulig forklaring på dette, nemlig at befolkningens sammensetning i de to geografiske områdene er ulike. Dette vil i sin tur påvirke sammensetningen av søkermassen. Neste kapittel, der vi ser på kjennetegn ved gjeldsordningssøkerne ved de to embetene, vil kaste mer lys over denne forklaringen. Her skal vi nøye oss med å peke på at de to forklaringene ikke står i motsetning til hverandre, de er snarere komplementære.

De observerte forskjellene mellom Oslo og embete 2 i figur 3-4 er uansett relativt beskjedne. På det meste er det snakk om seks prosentpoeng. Det er imidlertid tre avslagsgrunner hvor forskjellene er til dels betydelig større: fra ni til 18 prosentpoeng. Disse er gjengitt i figur 3-5. Den største — og substansielt viktigste — knytter seg til manglende brukermedvirkning som avslagsgrunn.

Manglende medvirkning

Gjeldsordningsloven krever at søkeren gir informasjon om «... inntekter, formue, gjeld, leveomkostninger og annet som kan være av betydning for saken» for seg og sin eventuelle

Figur 3-5 Avslagsgrunner hvor embetene skiller seg fra hverandre. 2019. Prosent. N: 330 (Oslo) og 91 (embete 2)



ektefelle eller samboer (§2-1). Søknaden skal avslås dersom «... skyldneren ikke medvirker etter evne til sakens opplysning» (§2-6 pkt. b). Manglende medvirkning dreier seg typisk om at søkeren ikke følger opp namsfogdens pålegg om å fremskaffe etterspurt informasjon eller ikke stiller på avtalte møter. Ofte oppstår slike problemer i en tidlig fase av løpet, men kan også inntreffe senere ved at søkeren i begynnelsen gir fra seg noen av opplysningene namsfogden mangler og deretter dropper ut. En tredje variant er at skyldneren leverer inn en søknad om gjeldsordning, men når saken kommer opp til behandling er han eller hun ikke å få tak i, verken på telefon, brev eller e-post. I minst ett tilfelle ser det ut til at gjeldsordningssøkeren befinner seg i utlandet når saken kommer opp.

I figur 3-5 ser vi at andelen saker som avsluttes med begrunnelsen ingen medvirkning varierer sterkt mellom de to embetene, da den er registrert i 29 prosent av sakene ved embete 2 mot bare 11 prosent i Oslo. Differensen mellom dem (18 prosentpoeng) er åpenbart vesentlig større enn det vi har observert tidligere (figur 3-4). Dette indikerer at den neppe kan forklares med ulikheter i saksmengde eller søkermassens sammensetning — i hvert fall ikke bare.

En mulig forklaring knytter seg til saksbehandlingsprosedyrene ved de to embetene. Avslagsbrevene viser at saksbehandlerne ved embete 2 gjennomgående gir søkerne 14 dager — unntaksvis tre til fire uker — på å fremskaffe informasjonen som etterspørres, som f.eks. skattemeldingen, samboerforhold eller fordelingen av gjelden mellom ektefeller. De samme fristene gjelder hvis skyldneren uteblir fra et avtalt møte. Da settes det typisk opp et nytt møte 14 dager senere. Hvis han eller hun uteblir da også, avsluttes saken med ingen brukervedvirkning som avslagsgrunn. I Oslo er disse rutinene romsligere. Her gis søkerne lengre responstid og får gjerne tre til fire sjanser til å komme på møte. Dette bidrar sannsynligvis til å unngå avslag og holde flere inne i saken.

Et annet forhold som trekker i samme retning, er saksbehandlingstiden. Basert på stikkprøver i til sammen 100 saker, er tiden fra innlevert søknad til avslagsbeslutning nesten dobbelt så lang ved embete 2 som i Oslo — henholdsvis 4.5 og 2.5 måneder. Det samme gjelder tiden fra innlevert søknad til saksbehandleren tar kontakt med søkeren. Her viser en stikkprøve i 85 saker at dette i gjennomsnitt tar nesten tre måneder ved embete 2 mot i underkant av én måned i Oslo. Disse forskjellene gjelder generelt og ikke bare i saker hvor manglende brukervedvirkning er avslagsgrunn. Forskjellen kan derfor ha sammenheng med flere faktorer. Likevel er det nærliggende å peke på at Namsfogden i Oslo ikke opererer med noen typisk køordning i gjeldsordningssakene, men går tidlig i gang med behandlingen av søknader hvor avslag umiddelbart framstår som svært sannsynlig. På denne måten får man unna de åpenbare søknadene og frigir tid til de mer kompliserte. Da blir det også mulig å operere med noe lengre responstider når informasjon mangler, uten at dette nødvendigvis fører til noen kritisk opphopning av saker. Hvordan rutinene ved embete 2 er, vites imidlertid ikke. Men generelt vil lang ventetid føre til at den som søker gjeldsordning nødvendigvis må innrette seg deretter. Noen vil da bli utilgjengelige fordi de vet at de er blitt mer diskvalifisert etter for eksempel å ha tatt opp ny gjeld, eller fordi de har mistet motet, fått nye problemer, lagt andre planer, reist utenlands eller blitt syke. Det kan heller ikke utelukkes at noen kan ha kommet i en bedre situasjon og av den grunn blitt mindre interessert i en gjeldsordning.

Til slutt skal vi peke på to kritiske faktorer som er knyttet til manglende medvirkning som avslagsgrunn. Den ene er lovens formulering om at gjeldsordningssøkerne skal medvirke

«... etter evne». Namsfogden må m.a.o. ta hensyn til at selv enkle opplysninger kan være utfordrende for å skaffe for noen. Den andre faktoren er at manglende medvirkning er en enkel avslagsgrunn i situasjoner hvor mengden av ubehandlede søknader er stor og ventetiden lang. Ingen av disse faktorene er synlige i datagrunnlaget for denne studien. Vi har da heller ikke valgt ut embeter hvor det er kjent at ventetiden er lang eller hvor det klages mye på namsfogdens avgjørelser. Et slikt selektivt utvalg kan være en idé å forfølge ved neste korsvei.

Andre støtende forhold og andre avslagsgrunner

I motsetning til manglende brukermedvirkning, er det i Oslo at det er flest saker knyttet til *'andre støtende forhold'*: 29 prosent mot 14 prosent ved embete 2 (figur 3.5). Dette dreier seg om residual-begrunnelser i den forstand at de ikke fanges opp av de øvrige 14 pre-kodede avslagsgrunnene.

Et overordnet blikk viser at *'andre støtende forhold'* både bygger opp under vurderinger av søkerens inntekstssituasjon, låneatferd og gjennomføringsevne. Eksempler på det namsfogden anser som uakseptabel bruk av inntekten omfatter høyt forbruk istedenfor å betale kreditorene, få tegn til å minimere utgifter selv om man kunne, og høy husleie i forhold til inntekten. Når det gjelder kritikkverdig låneatferd dreier det seg mye om at søkeren har svært høy forbruksgjeld, ekstra store opptak av lån siste 2-3 år, bygger opp ny gjeld gjennom mislighold av regninger, samt lånefinansiering av større investeringer som f.eks. bilkjøp på tidspunkt man ikke har råd til det. Ved ett tilfelle kjøpte søker bil selv om vedkommende ikke hadde sertifikat. Videre anser namsfogden det som spesielt støtende at boliggjelden misligholdes til tross for at man sterkt ønsker å beholde boligen under en gjeldsordning. Dessuten trekkes det fram i avslagsbrevene at søkerne har lite troverdige forklaringer på store opptak av forbrukslån og oppbygging av kredittkortgjeld. Her skylder man typisk på at man trenger mat og dekning for andre nødvendige utgifter mens inntekstssituasjonen gir et annet inntrykk, eller man hadde behov for å refinansiere mens resultatet av dette låneopptaket faktisk har økt utgiftene til betjening av gjeld.

Namsfogden vurderer dessuten søkerens evne til å gjennomføre en gjeldsordning. Forhold som svekker gjennomføringsevnen er eksempelvis usikre framtidsutsikter og særlig alvorlige omstendigheter rundt spillavhengighet, rus og psykiatri. I flere av sakene mener namsfogden at søkeren er i en periode med midlertidig lav inntekt og svak betjeningsevne, men at dette sannsynligvis vil bedre seg i nær framtid. I slike tilfeller vil det være støtende å åpne gjeldsforhandlinger. Det samme gjelder søkere som ønsker å slette studielån mens de fortsatt er i et utdanningsløp som senere vil gi dem rimelig gode inntekter. I noen saker trekkes det også fram at sannsynligheten er høy for at søkeren vil forspille den ene sjansen han eller hun har til å gjenvinne kontrollen over økonomien gjennom en gjeldsordning fordi vedkommende ikke har tilstrekkelig selvkontroll og antakelig vil komme til å ta opp nye lån i gjeldsordningsperioden. Det betyr at søkeren ikke er «klar» for et slikt løp.

Disse avslagsbegrunnelsene er i all hovedsak tilleggsvurderinger og utdypninger av støtende-kriteriet som kommer i tillegg til én eller flere av de øvrige begrunnelsene. De framstår derfor stort sett som ekstra momenter i en totalvurdering. Bare i 18 av Oslo-sakene — eller i fire prosent av den totale saksmengden — er disse forholdene eneste begrunnelse for avslagene som blir gitt.

Den mer utstrakte vektleggingen av faktorer som faller inn under kategorien '*andre støtende forhold*' innebærer at vedtakene som gjøres i Oslo ofte får en noe bredere begrunnelse. Dette betyr ikke at avslagene ved embete 2 står på svakere grunn. Alle de 14 øvrige avslagsbegrunnelsene er ifølge gjeldsordningsloven grunn nok i seg selv til å nekte åpning av gjeldsforhandlinger. Men de jevnt over fyldigere avslagsbrevene i Oslo kan ha litt å si for skyldnernes fremtidige posisjonering i forhold til ny søknad om gjeldsordning.

3.5. Avslutning

I dette kapitlet har vi gått gjennom avslagsbegrunnelsene som ble brukt ved to namsfogdembeter i 2019. Datagrunnlaget består av i alt 421 avslagssaker. I litt over halvparten av dem er vedtaket begrunnet med én av de 15 pre-kodede avslagskategoriene I resten er begrunnelsene mer sammensatte, med henvisning til to, tre eller fire av kategoriene.

Rokhaug (2020) peker på tre absolutte hindre for åpning av gjeldsforhandlinger: uavklarte økonomiske forhold, illojal tilpasning og falske opplysninger. Disse begrunnelsene er knyttet til henholdsvis 20, tre og to prosent av sakene. Det er ingen vesentlige forskjeller mellom de to namsfogdene når det gjelder andelen saker med slike avslag.

Det fjerde — og betydelig bredere — settet av avslagsgrunner handler om at det ikke skal være støtende for andre skyldnere og samfunnet ellers at det åpnes gjeldsforhandlinger. Vi har registrert 12 ulike typer av avslag som handler om å håndheve støtende-prinsippet. De mest brukte kategoriene i avslagsbrevene er nystiftet gjeld (39 prosent), ikke varig ute av stand til å håndtere gjelden (18 prosent), manglende medvirkning (14 prosent) og en serie støtendevurderinger under sekkebetegnelsen andre støtende forhold (26 prosent). De resterende åtte avslagstypene er brukt i sju prosent av sakene eller mindre. Ingen avslag er begrunnet med at egenforsøket ikke er gjennomført. Etter lovrevisjonen i 2014 ble det i praksis nesten umulig å avslå søknader begrunnet med at egenforsøket ikke var gjennomført.

Hovedintrykket er at gjeldsordningslovens bestemmelser håndheves noenlunde likt ved de to embetene. Det fins imidlertid noen unntak. Tre av avslagskategoriene er ikke benyttet ved embete 2: unnlate å overholde forpliktelser, omstøtelige forhold i konkurs, og ny gjeld etter innlevert søknad. I tillegg er noen avslagsbegrunnelser brukt noe sjeldnere ved dette embetet enn i Oslo: skattegjeld, hatt gjeldsordning tidligere, og straffegjeld. Disse forskjellene kan antakelig langt på vei tilskrives det faktum at saksmengden bare er ¼ av antall saker i Oslo, og/eller at befolkningsgrunnlaget for de to embetene er ulike.

Det er imidlertid en betydelig forskjell mellom de to embetene når det gjelder bruk av manglende medvirkning fra søker som avslagsgrunn. Denne begrunnelsen er langt mer utbredt ved embete 2. Det er vanskelig å si noe sikkert om hva denne forskjellen skyldes. Vi har likevel pekt på ulike saksbehandlingsrutiner som en sannsynlig forklaring. En annen stor forskjell er at avslagsbrevene i Oslo i større utstrekning nevner andre støtende forhold når avslagene skal begrunnes. Dette har antakelig også med saksbehandlingsrutinene å gjøre, og med kulturen rundt begrunnelsen av vedtak overfor gjeldsordningssøkerne. Avslagsbrevene er gjennomgående innholdsmessig fyldigere i Oslo enn ved embete 2.

4. Avslag på gjeldsordning: Søkerne

Gjeldsordningsinstituttet er etablert for å gi alle en sjanse til å sette punktum for uoverstigelige gjeldsproblemer. Samtidig skal ordningen ikke støte den allmenne betalingsmoralen og undergrave imperativet om at all gjeld skal gjøres opp til avtalt tid og på avtalt måte. En gjeldsordning skal bare tilbys i de mest alvorlige tilfellene av gjeldsproblemer. Derfor er terskelen for å få gjeldsordning satt høyt. Ingen skal unødig og uten videre kunne løpe fra sine gjeldsforpliktelser. Namsfogdene er ordningens portvoktere. Deres jobb er å sørge for at kun de som oppfyller lovens krav slipper igjennom nåløyet, og at alle andre avvises.

På den annen side kan gjeldsordningsloven være for streng eller fungere på måter som utelukker for mange. Den inngår også i et sosialpolitisk landskap hvor det ideelt sett skal være en balanse mellom lovens nåløye og etablerte støtteordninger for dem som faller utenfor, men likevel trenger hjelp til å få økonomien på rett kjørl. Det primære velferdspolitiske redskapet for de som ikke kvalifiserer til en gjeldsordning er den økonomiske rådgivningstjenesten i Nav. Som vi etter hvert skal se, er mange av søkerne kommet via Nav-kanalen — presumptivt fordi de ikke har fått, eller kunnet få, den hjelpen de trenger for å komme ut av uføret. Mer generelt er gjeldsproblemer ikke bare et spørsmål om økonomi, men også om sosiale, arbeidsmessige, helsemessige og strafferettslige forhold som kompliserer livene til folk og gjør at de roter til økonomien selv om de «på papiret» ikke er *'varig ute av stand'* til å gjøre opp for seg. Som portvoktere har ikke namsfogdene noe sosialfaglig ansvar for den livssituasjonen gjeldsordningssøkerne befinner seg i. Kanskje nettopp derfor har denne studien et viktig sosialpolitisk aspekt.

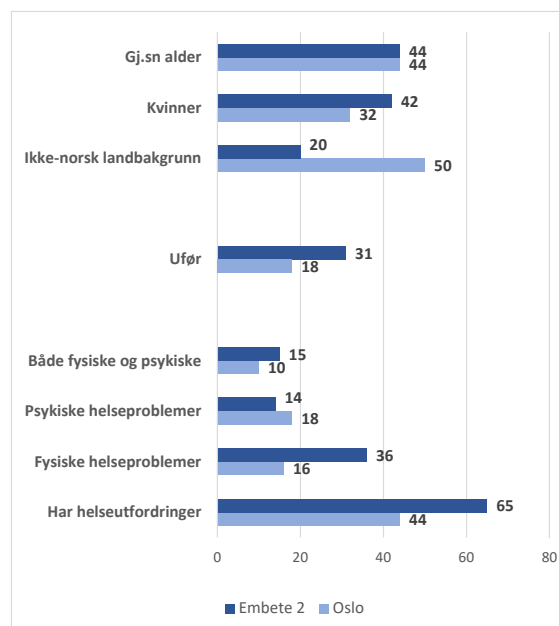
Det er ikke uproblematisk å få en søknad om gjeldsordning avslått og måtte finne andre løsninger — kanskje også langt på vei på egen hånd. De som stenges ute må ha ressurser til å ordne opp. I dette kapitlet ser vi derfor på livssituasjonen til de som får avslag på søknaden om gjeldsordning. Vi begynner med å identifisere noen grunnleggende sosiale egenskaper som kjennetegner gruppen av avslagssøkere i 2019, for deretter å se nærmere på inntekts- og gjeldssituasjonen. Til slutt rekonstrueres årsakene til at de har havnet i en vanskelig gjeldssituasjon. Her legges namsfogdens årsaksbeskrivelser i avslagsbrevene til grunn samt andre SIAN-dokumenter i saken, herunder beskrivelser fra skyldneren, uttalelser fra Nav, vurderinger fra helsetjenesten og rettsdokumenter der skyldneren har gått til Tingretten med gjeldsordningssøknaden, vært under konkursbehandling eller blitt domfelt for et erstatningspliktig eller strafferettslig forhold.

4.1. Sosiale kjennetegn

Vi begynner med de to klassiske bakgrunnsvariablene alder og kjønn. I figur 4-1 ser vi at søkerens gjennomsnittsalder er rundt 44 år både i Oslo og ved embete 2. Underlagsmaterialet viser også at spredningen på alderskontinuumet for alle praktiske formål er den samme, med yngste søker på 23 år og eldste på 80 år. Kjønnfordelingen, derimot, er ulik. Vi ser at kvinneandelen i søkermassen er 42 prosent ved embete 2 mot 32 prosent i Oslo. Det er vanskelig å se noen god forklaring på dette i datagrunnlaget.

Videre viser figur 4-1 at embetene også skiller seg fra hverandre når det gjelder landbakgrunn. Alle søkerne er norske statsborgere og bosatt i Norge. Men som det går fram av avslagsbrevene, øvrige SIAN-dokumenter i saken og søkerens navn har mange søkerne i bakgrunn (også) i andre land enn Norge. Det er ikke mulig å skille mellom de som har kommet til Norge som voksne og de som har vokst opp her med én eller to foreldre av ikke-norsk bakgrunn. Det gjør at vi må være varsomme med å trekke bastante konklusjoner om betydningen dette har for den økonomiske situasjonen de befinner seg i. Underlagsmaterialet viser imidlertid at disse gjeldsordningssøkerne har varierende tilknytning til land både i Vest-Europa, Øst-Europa, Asia, Afrika, Latin-Amerika og USA, og at den største andelen har afrikanske eller asiatiske familiebånd. Figur 4-1 viser at 50 prosent av søkerne i Oslo og 20 prosent ved embete 2 har ikke-norsk landbakgrunn. Disse forskjellene skyldes selvsagt befolkningsgrunnlaget i de geografiske områdene som sokner til de to embetene. Fordelingen er viktig fordi dette ofte (men ikke alltid) handler om mennesker som jevnt over har lavere inntekter og større risiko for å bli marginalisert på arbeidsmarkedet. Og når betalingsproblemer først oppstår vil de også ofte ha vanskeligere for å komme ut av det økonomiske uføret på egen hånd.

Figur 4-1 Kjennetegn ved gjeldsordningssøkere ved to embeter. År (alder) og prosent. 2019. ¹



¹ N: Alder: 329 (Oslo), 91 (embete 2). Kjønn: 331 (Oslo), 91 (embete 2). Land: 330 (Oslo), 91 (embete 2). Helse: 295 (Oslo), 72 (embete 2). Ufør: 319 (Oslo), 86 (embete 2).

Hvis vi så ser på helsesituasjonen, viser figur 4-1 at omtrent halvparten av søkerne sliter med dårlig fysisk og/eller psykisk helse. Andelen med helseutfordringer er lavest i Oslo (44 prosent) og høyest ved embete 2 (65 prosent). Vi ser at det særlig er utbredelsen av fysiske helseproblemer som ligger til grunn for denne forskjellen, men vi kan også legge merke til at mange av søkerne sliter med både fysisk og psykisk helse — 15 prosent ved embete 2 mot 10 prosent i Oslo. Helseutfordringer kan både forårsake og være en konsekvens av økonomiske problemer. Det som måles her er imidlertid verken årsaker eller virkninger, men helsesituasjonen slik den er på søknadstidspunktet. Dårlig helse gjør det selvsagt ekstra vanskelig å klare seg etter at man har fått avslag på søknaden om gjeldsordning. I den forbindelse er det også relevant å peke på at nesten 1/3 av søkerne ved embete 2 er uføre på søknadstidspunktet, mens det samme gjelder for en knapp femtedel i Oslo.

Til slutt kan vi merke oss 60 prosent av søkerne bor alene, mens 40 prosent har partner.

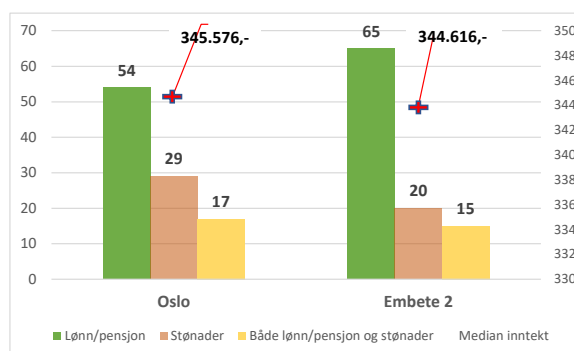
4.2. Inntektssituasjonen

Som sagt innledningsvis, er det ikke alltid at alle data i avslagssakene er registrert av saksbehandleren. Fra deres synspunkt er det lite rasjonelt å lete opp opplysninger og kanskje også be søkeren om å levere informasjon hvis det er opplagt at søknaden uansett skal avslås. Dette gjelder kanskje særlig inntektsdata. I disse tilfellene har vi der det er mulig

estimert søkerens inntekt ved hjelp av andre dokumenter i SIAN der enten skyldneren selv oppgir inntekt eller har lagt ved inntektsdokumentasjon i form av skatteoppgjør fra tidligere år, følgebrev fra Nav eller lignende. På den måten har vi fått stipulert inntekten i 39 prosent av sakene. I all hovedsak har vi brukt inntektsdata fra 2018 eller 2017. Mye kan selvsagt skje på inntektssiden fram mot 2019, både i positiv og negativ retning. Men basert på gjennomgangen av søknadene er vi rimelig sikre på at den typiske inntektsutviklingen går i negativ retning, og at estimatene vi gjør i disse sakene underdriver snarere enn overdriver den vanskelige økonomiske situasjonen de befinner seg i på søknadstidspunktet.

Avslagssøkernes inntektssituasjon er oppsummert i figur 4-2. Medianinntekten er omtrent lik ved begge embeter: 345.576 kroner i Oslo mot 344.616 ved embete 2. Dette er lavt. Riktignok har vi søkere med inntekter opp mot én million ved begge embeter, men det rokker ikke ved det faktum at halvparten av søkerne ligger under 350.000 kroner. På den annen side har 40 prosent av søkerne en partner. Dette betyr at økonomien samlet sett i kan være noe bedre for disse enn disse tallene tilsier. Vi vet imidlertid ingenting om husholdsinntekten. Og igjen basert på historiene bak den vanskelige økonomiske situasjonen vil vi tro at den typiske husholdsinntekten for de som er gift eller samboende sjelden overstiger medianinntekten for den kategorien av hushold de tilhører. Snarere tvert imot.

Figur 4-2 Søkernes inntektssituasjon ved to embeter. Medianinntekt (kroner, høyre akse) og inntektstyper (prosent). 2019¹



¹ N: 87 (embete 2, begge fordelinger), 291 (Oslo, medianinntekt) og 301 (Oslo, inntektstyper)

Figur 4-2 viser også fordelingen av inntektstyper for søkerne ved de to embetene. Og her er det forskjeller. Vi ser at mens 65 prosent av avslagssøkerne ved embete 2 har inntekter fra lønn eller pensjon, er det samme tilfellet for bare litt over halvparten av skyldnerne i Oslo-materialet. I Oslo lever nesten en tredjedel (29 prosent) på ulike typer av midlertidige stønader (sosialhjelp, AAP, bostøtte, osv.), mot en femtedel (20 prosent) ved embete 2. Noe av denne forskjellen har sammenheng med den høyere andelen med ikke-norsk landbakgrunn i hovedstaden. Vi nærmer oss her en kjerne av særlig utsatte mennesker som ofte har vanskelig med å komme over i lønnet arbeid på grunn av bl.a. utdanning og språkkunnskaper.

4.3. Gjeldssituasjonen

Akkurat som med inntekt, legger ikke saksbehandlerne inn data om søkeres gjeld hvis det er åpenbart at søknaden om gjeldsordning uansett vil bli avslått. Det er kanskje noe overraskende at til og med totalgjelden mangler i noen av sakene. Men i tilfeller hvor det ikke er aktuelt med en vurdering opp mot varighetskriteriet fordi andre avslagsgrunner uansett kommer til anvendelse, vil saksbehandleren noen ganger ikke legge gjeldsopplysninger inn i SIAN — særlig hvis kartleggingsarbeidet framstår som omfattende. Vi må altså leve med et visst frafall når vi beskriver avslagssøkernes gjeldssituasjon. I tillegg kommer frafallet på

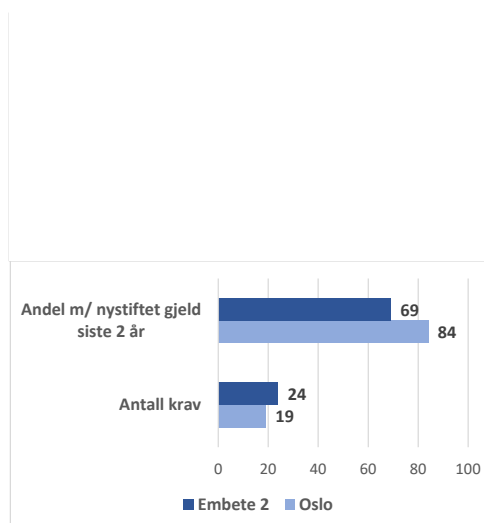
inntektsvariablene når vi ser på hvor stor belastning gjelden representerer i forhold til inntekten.

Figur 4-3 gir oss nøkkeltallene i materialet fra de to embetene. Vi ser at totalgjelden i gjennomsnitt ligger på litt over 1.7 millioner kroner i Oslo og i overkant av 1.3 millioner ved embete 2. Forskjellen på ca. 400.000 kroner opprettholdes selv når vi tar bolig gjelden ut av beregningen. Videre viser figur 4-3 at også den nystiftede gjelden de siste to årene ligger noe høyere i snitt i Oslo sammenlignet med embete 2: henholdsvis 456.013 mot 404.348 kroner. Det samme gjør andelen søkere som har stiftet ny gjeld i siste toårsperiode forut for innlevert søknad: 84 prosent i Oslo mot 69 prosent ved embete 2. Når det gjelder antall krav som inngår i sakene, derimot, er gjennomsnittet litt høyere ved embete 2 (24 krav) enn i Oslo (19 krav). Men begge steder er det maksimale antallet krav godt over 100 — 113 i en sak ved embete 2 og hele 175 i en Oslo-sak. Hvis vi legger sammen alle krav i de sakene vi har tall fra, står disse 398 søkerne for en samlet gjeld på kroner 647.471.574 — altså godt over en halv milliard.

Gjeldsforpliktelser er ikke nødvendigvis problematiske, forutsatt at man har inntekter nok til å betjene dem. Det er selvsagt ikke bare inntekten som påvirker betjeningsevnen. Men hvis vi holder oss til gjeldende standarder i utlånsforskriften (2021) skal ikke bankene gi lån utover fem ganger låntakerens brutto inntekt. I mange tilfeller kan det bli tungt å betjene lån selv når lånefaktoren er lavere enn fem, særlig på lavere inntektsnivåer.

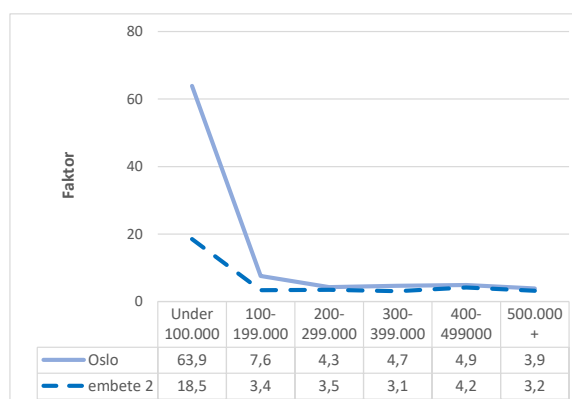
Figur 4-4 gir et bilde av den gjennomsnittlige lånefaktoren på ulike inntektstrinn for avslagsøkerne ved de to embetene. Ikke uventet ser vi at gjeldsbelastningen er særlig høy for de som har under 100.000 i inntekt. Dette er ofte personer som lever på midlertidige stønader og er marginalisert på arbeidsmarkedet. I denne gruppen er den gjennomsnittlige lånefaktoren 63.9 i Oslo og 18.5 ved embete 2, noe som betyr at gjelden er henholdsvis 63.9 og 18.5 ganger høyere enn inntekten. Det ekstreme utslaget for Oslo har bl.a. sammenheng med at 12 av de 18 søkerne som befinner seg i den laveste inntektskategorien har ikke-norsk landbakgrunn og står svakt på arbeidsmarkedet.

Figur 4-3 Gjennomsnittlig total gjeld (kr), nystiftet gjeld (kr), andel med nystiftet gjeld (prosent) og antall krav. 2019 ¹



¹ N: Oslo: 309 (tot. gjeld), 278 (nystiftet), 292 (ant. krav). Embete 2: 89 (tot. gjeld), 63 (nystiftet), 72 (ant. krav).

Figur 4-4 Gjennomsnittlig gjeldsbelastning (gjeld/brutto årsinntekt) i seks inntektsgrupper og to embeter. Lånefaktor. 2019 ¹



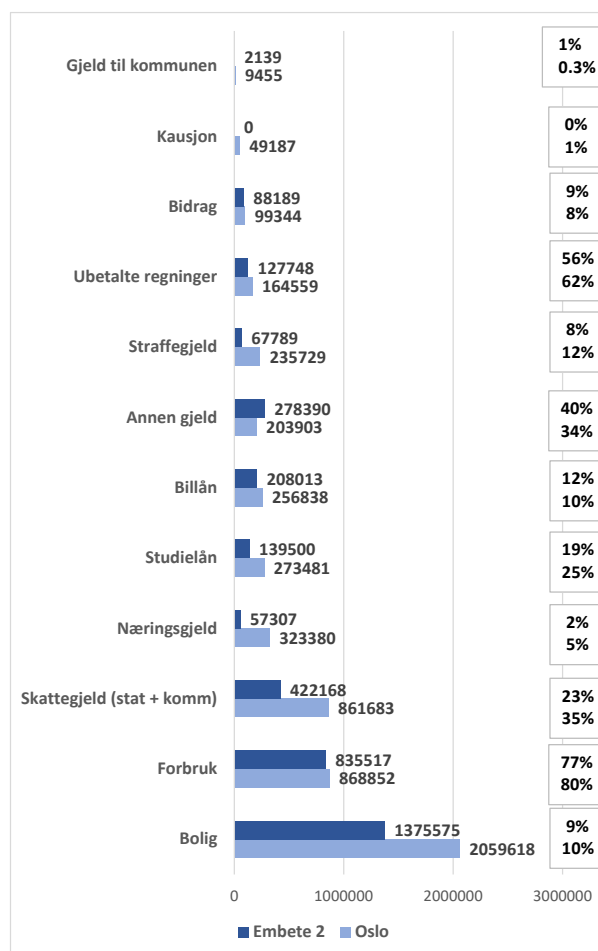
¹ N: 257 (Oslo) og 85 (embete 2).

Gjeldsbelastningen er betraktelig lavere på høyere inntektsnivåer. Som figur 4-4 viser, er den i underkant av fem ganger inntekten i Oslo, med to unntak. I den nest laveste inntektsgruppen er gjeldens størrelse rundt 7.6 ganger inntekten i gjennomsnitt, mens den så vidt synker under fire blant de med høyest inntekt. Søkerne ved embete 2 har jevnt over gjeldsbelastninger på tre-tallet når man kommer over 100.000 i inntekt, og ser slik sett ut til å ha en bedre betjeningsevne — alt annet likt. Disse tallene er ikke avskrekkende «på papiret». Når de likevel henvender seg til namsfogden med en søknad om gjeldsordning, har det sammenheng med den totale livssituasjonen. Vi har allerede sett at mange sliter med helsen og at i underkant av halvparten er avhengig av ulike typer av stønader. Etter hvert skal vi også trekke inn uheldige livsbegivenheter som noe som undergraver betjeningsevnen.

I tillegg til søkerne som står bak fordelingen i figur 4-4 har vi 25 personer som står med null i skattbar brutto inntekt og som derfor ble holdt utenfor beregningene. 21 av dem har ikke-norsk landbakgrunn, hvorav over halvparten (12) er kvinner. De fleste har riktignok noe inntekt i form av økonomisk sosialhjelp og andre midlertidige stønader. Men noen av dem har faktisk ingen inntekter og er trolig avhengig av en eventuell partner, annen familie eller venner. Igjen står vi overfor en kjerne av svært utsatte gjeldsordningssøkere. Med en såpass svak inntektssituasjon sier det seg selv at det blir vanskelig — for ikke å si umulig — å betjene gjeld overhode.

Til slutt skal vi se på hva slags gjeld som gjeldsordningssøkerne har. Figur 4-5 viser gjennomsnittlig gjeldsstørrelse for ulike typer av økonomiske forpliktelser blant de som faktisk har angjeldende type forpliktelse. Boksene helt til høyre i figuren oppgir andelen av søkerne ved hvert embete som står bak lånestørrelsene. For eksempel ser vi at gjennomsnittlig boliglån blant de som har slik gjeld ligger rundt to millioner i Oslo og 1.3 millioner ved embete 2, og at andelen av søkerne som står bak disse gjennomsnittene er henholdsvis 10 prosent og ni prosent. For disse søkerne utgjør bolig gjelden en stor del av gjeldsporteføljen, men det er altså relativt få som har denne typen krav rettet mot seg. Andelen på rundt ti prosent ligger nært opp til andelen på 11 prosent som på søknadstidspunktet bor i selveid bolig. Til sammenligning er andelen selveiere i den norske befolkningen som helhet

Figur 4-5 Gjennomsnittlig gjeld (kr) pr gjeldspost for søkere som har slike gjeldsforpliktelser ved to embeter. Andel med slik gjeld blant søkerne ved to embeter (prosent) 2019. ¹



¹ N: Se tabell V.1 i vedlegget. Andeler beregnet med basis i N Oslo (331) og N embete 2 (91)

rundt 80 prosent. Denne kontrasten understreker at gjeldsordningssøkere er en gruppe som også kjennetegnes av at de stort sett er leietakere.

Videre viser figur 4-5 at forbruksgjelden blant søkerne ved begge embeter ligger rundt 850.000 kroner. Men i motsetning til boliglån er andelene med forbruksgjeld høye: 80 prosent i Oslo og 77 prosent ved embete 2. Videre ser vi at det tredje største utestående kravet er skattegjeld til stat og kommune. Denne gjelden stammer ofte fra tidligere næringsvirksomhet. Rundt $\frac{1}{3}$ i Oslo og $\frac{1}{4}$ av søkerne ved embete 2 har denne typen fordringer.

De resterende ni gjeldstypene ligger lavere i nominelle beløp, men kan omfatte en relativt stor andel av søkerne. Et godt eksempel er postene annen gjeld og ubetalte regninger som ligger mellom 127.000 og 278.000 i snitt, men hvor opp mot 62 prosent av søkerne har slike krav rettet mot seg. Et annet eksempel er studielån, som blant Oslo-søkerne er på drøyt 270.000 og omtrent det halve ved embete 2, og hvor andelene som har slik gjeld ligger på mellom 19 og 25 prosent. Tilsvarende ser vi at 10—12 prosent står bak billånene på i overkant av 200.000 i snitt. Til slutt vil vi peke på at straffegjelden kan være betydelig for de som har slike fordringer: rundt 235.000 i snitt i Oslo.

En annen tilnærming til gjeldstypene fins i figur V-3 i vedlegget. Der oppgis utestående gjennomsnittsgjeld for alle søkerne under ett, og for alle søkere som har de ulike typene gjeldsposter uavhengig av hvilken namsfogd som har behandlet deres sak.

4.4. Årsaker til gjeldsproblemene

I saker som ender med åpning av gjeldsforhandlinger vil brevet fra namsfogden inneholde noen setninger om årsakene til at skyldneren er havnet i en vanskelig økonomisk situasjon. Dette er ikke nødvendigvis inkludert i avslagsbrevene. I slike tilfeller har vi måttet rekonstruere hendelsesforløpet ved å lete opp andre dokumenter i SIAN, som f.eks. referater fra saksbehandlerens møter med søkeren, skriftlige forklaringer fra søkeren selv, brev fra Nav, helsetjenesten eller andre involverte i saken, og beslutninger om åpning av gjeldsforhandlinger i fortid eller framtid. Noen ganger er det kun indirekte spor, som f.eks. svært høy forbruksgjeld, eller ingen relevante opplysninger i det hele tatt. Da er det begrenset, eller helt umulig, å si noe om søkerens veier inn i problemsituasjonen.

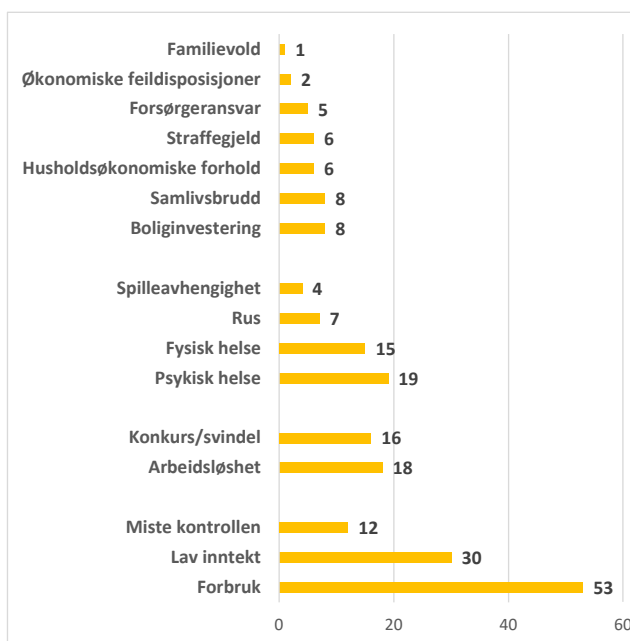
Grunnlaget for å trekke slutninger om årsakene til gjeldsproblemene med utgangspunkt i SIAN-dokumenter er uansett begrenset.¹ Og i motsetning til «harde» data om f.eks. inntekt og gjeld involverer det å forstå årsakene bak søkerens problemsituasjon skjønn — først av saksbehandlere hos namsfogden, Nav og andre institusjoner, og dernest av oss som kategoriserer og registrerer årsakstyper. Likevel er det viktig å få et grep om hvilke prosesser som fører fram til en søknad om gjeldsordning, og hvilken livssituasjon de befinner seg i. Det gjelder ikke minst for de som får avslag, siden de jo må finne ut av problemene på andre måter.

¹ Som illustrasjon kan nevnes at mens årsaksbeskrivelser i SIAN (brev ut til søkeren, skriftlige redegjørelser fra Nav, og evt. andre kilder) typisk dreier seg om noen få linjer eller en side tekst, er utskrifter av SIFOs intervjuer med skyldnere gjerne på 30—40 sider. Et unntak er imidlertid saker hvor søkeren enten har vært i konkursbehandling eller domfelt for et eller annet forhold. I slike dokumenter finner vi fylldige årsaksbeskrivelser.

Figur 4-6 gir en oversikt over 16 ulike årsakstyper som vi har funnet spor etter i avslagssakene fra 2019. Figuren viser omfanget av de ulike årsaksmekanismene i de sakene hvor vi har kunnet registrere minst én årsak. Faktorene som fører folk opp i u håndterlige økonomiske problemer er sammensatte. I gjennomsnitt er det to årsaksforhold knyttet til hver sak, men variasjonen er stor og ligger mellom én og sju. Siden hensikten er å beskrive søkerens veier inn i økonomiske problemer og gi et bilde av livssituasjonen på søknadstidspunktet, blir eventuelle forskjeller mellom de to embetene mindre viktig. Figur 4-6 viser derfor fordelingen for alle sakene vi har data om under ett.

Det første vi kan legge merke til er at høyt forbruk er en årsak i over halvparten av sakene (53 prosent). Begrepet «høyt» er da relativt til den faktiske forbruksevnen, som ofte er temmelig beskjeden også i lang tid forut for søknadstidspunktet. Videre er forbruksatferden motivert av en rekke forskjellige forhold. Noen har utvilsomt hatt et altfor stort lånefinansiert forbruk, andre har ikke klart å nedskalere pengebruken i perioder hvor det åpenbart var nødvendig. Atter andre har pådratt seg forbruksgjeld av ren nød. Man kommer til et punkt hvor man mangler penger til mat, barnas behov, husleien, strømregningen og andre løpende utgifter. Ikke overraskende er forbruk den årsaksfaktoren som oftest går sammen med andre årsaksforhold, og da særlig inntektsbortfall som følge av at søkeren selv eller partneren mistet jobben, gikk konkurs, utviklet spilleavhengighet eller rett og slett mistet kontroll over økonomien. I saksdokumentene ser vi dessuten at helseutfordringer kan føre til et høyt forbruk, og at straffedømte kan bygge opp høy forbruksgjeld.

Figur 4-6 Årsaker til gjeldsproblemer blant søkere av gjeldsordning hvor vi har data om minst ett årsaksforhold. Prosent. 2019. N=371.



Vedvarende lav inntekt er også en hyppig årsak til at man kommer i et økonomisk uføre. Som figur 4-6 viser, er dette registrert i 30 prosent av sakene. Vi har allerede sett at halvparten av søkerne har inntekter under 345.000. Mange av de som ligger lavest har kun midlertidige stønader og kanskje en liten jobb ved siden av. Én ting er det å ha lav inntekt i en periode. Noe helt annet blir det hvis det varer i år etter år. Underlagsmaterialet viser da også at lav inntekt som årsaksfaktor særlig opptrer sammen med fysisk uhelse, rus- og spilleavhengighet.

Man mister lett kontrollen over økonomien når gjeldsutviklingen «tar av». Dette er en mekanisme som er knyttet til 12 prosent av sakene, og er — slik det framkommer i dokumentene — som regel en konsekvens av en rekke andre forhold og begivenheter på et senere tidspunkt i problemforløpet. Dette dreier seg særlig om psykisk sykdom,

rusavhengighet og forbruk utover forbruksevnen, men også de som har pådratt seg straffegjeld har en tendens til å mangle økonomisk kontroll.

I motsetning til forbruk, lav inntekt og manglende kontroll, som mer dreier seg om tilstander i hverdagen, viser de øvrige 13 årsaksmekanismene til uheldige livsbegivenheter som har rammet på et eller annet tidspunkt. Vi har allerede sett at dårlig helse (inkludert rus- og spilleavhengighet) er en viktig faktor som opptrer i sammenheng med nettopp forbruk, lav inntekt og manglende kontroll. Men la oss legge til at minst én av de fire helsefaktorene i figur 4-6 er registrert i 36 prosent av sakene. Dette gjør uhelse til en hovedårsak til problemforløp som til slutt ender hos namsfogden. Underlagsmaterialet viser da også at helsesituasjonen er til dels alvorlig for mange av søkerne, både i termer av den fysiske og psykiske tilstanden som sådan, og fordi helsen har vært dårlig over lang tid. Vi har allerede sett at rundt ¼ av søkerne allerede er uføre, og SIAN-dokumentene vitner om at flere andre venter på avgjørelsen på søknad om uførhetspensjon. Atter andre har ikke helt kommet dithen, men arbeidsevnen er utvilsomt nedsatt blant en større andel av søkerne. For dem er det neppe snakk om å komme i arbeid på kort sikt. I flere av avslagsbrevene skriver namsfogden at det kan dreie seg om en tre til fem års horisont.

Det er ikke bare uhelse som ligger bak den uheldige gjeldssituasjonen. Også hendelser i folks arbeidstilknytning er ofte kritiske. I figur 4-6 ser vi at 18 prosent av søkerne har mistet jobben en eller flere ganger og på den måten fått økonomien destabilisert. Vi ser også at 16 prosent har vært gjennom en konkurs eller blitt svindlet av forretningspartnere. Begge disse arbeidsmarginaliserende begivenhetene er ofte forbundet med psykiske helseutfordringer, enten som årsak eller konsekvens. Og mens konkurs ofte går sammen med høyt forbruk i form av usikret kreditt for å redde bedriften, er arbeidsløshet relatert til vedvarende lav inntekt og utfordringer med å holde på boligen. Noen ganger er de forbundet med hverandre i problematiske hendelsesforløp hvor man går konkurs, får seg lønnsarbeid og senere mister jobber — eller omvendt.

Med unntak av mekanismer som knytter seg til det å pådra seg straffegjeld (seks prosent av søknadene), viser de øvrige årsaksfaktorene i figuren til husholdsinterne prosesser. Vi ser f.eks. at boliginvesteringer man har gjort i fortiden og under helt andre omstendigheter er blitt til et gjeldsproblem på søknadstidspunktet i åtte prosent av sakene. Videre er samlivsbrudd opphav til økonomisk kaos i en nesten tilsvarende andel av søknadene (seks prosent). Husholdsøkonomiske forhold (også seks prosent) dreier seg om fordelingen av det økonomiske ansvaret i husholdet, som har ført til at gjeldsordningssøkerne uforvarende er blitt påført gjeldsproblemer av sine partnere. I tillegg ser vi at både forsørgeransvar (fem prosent), spesielt blant eneforsørgere, økonomiske feildisposisjoner (to prosent) og familievold (én prosent) er begivenheter som også inngår i løpet fram mot en gjeldsordningssøknad.

4.5. Hva skjer med avslagssøkerne?

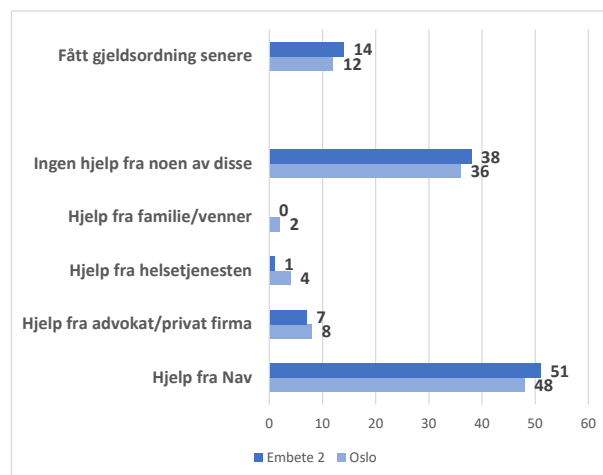
Prosessene bak gjeldsordningssøkernes akkumulering av uhåndterlig gjeld skiller seg ikke vesentlig ut fra de som faktisk får åpnet gjeldsforhandlinger. Mange av de samme årsakene går igjen. Vi skal riktignok være varsomme med å trekke direkte sammenligninger med de som f.eks. fikk gjeldsordning i 2017 (Poppe 2019). Fordelingen av problemskapende faktorer reflekterer både tilfeldigheter i gruppen av søkere fra år til annet, og spesifikke forhold i

regionene hvor de bor. Et bredt blikk på tallmaterialet fra 2017 indikerer likevel at som gruppe betraktet har avslagssøkerne ved våre to embeter en noe lettere økonomisk og helsemessig situasjon. Det er kanskje ikke helt uventet. Men det har to viktige implikasjoner.

Den første implikasjonen er at mange av dem uansett er på god vei til en gjeldsordning. De må bare komme over de hindrene som sperret for åpning av gjeldsforhandlinger i 2019. Generelt betyr det at de må få det (enda) verre, enten fordi de ennå ikke er kvalifisert i forhold til varighetskriteriet eller ganske enkelt fordi det tar tid å få fram en ny søknad som adresserer de øvrige avslagsgrunnene. Et eksempel på dette er at man har fått avslag fordi gjelden er nystiftet og derfor må vente til man blir kvalifisert i forhold til toårsregelen — uavhengig av om man allerede er varig ute av stand til å betjene gjeldsforpliktelsene eller ikke. Andre eksempler omfatter påklaging av feil i beslutningsgrunnlaget eller skjønnsutøvelsen hos namsfogden, pågående rettslige prosesser, og uavklarte eller udokumenterte økonomiske forhold rundt f.eks. bolig, straffegjeld og fordeling av ansvarsforhold mellom partnere.

I figur 4-7 ser vi at i løpet av 2020 og 2021 har i overkant av én av ti av avslagssøkerne fra 2019 fått åpnet gjeldsforhandlinger på et senere tidspunkt — 12 prosent i Oslo og 14 prosent ved embete 2. Nesten halvparten av disse søkerne (48 prosent) har ikke-norsk landbakgrunn — noe som *kan* tyde på at i alle fall noen har fått oppfølging av Nav eller andre i etterkant av avslaget. Hvis vi ser på avslagsgrunner, hadde 45 prosent opprinnelig fått avslag pga. nystiftet gjeld. Videre var uavklarte forhold avslagsgrunn i omtrent ¼ av sakene, mens ingen brukermedvirkning var begrunnelsen i 13 prosent. Dette er altså faktorer som er blitt rettet opp i ettertid. Vi kan dessuten merke oss at fire prosent ikke var varig ute av stand til å betjene gjeldsforpliktelsene på søknadstidspunktet. Ett til to år senere er de altså blitt det.

Figur 4-7 Gjeldsordning i 2020/21 og tilgang på støtte. Prosent. 2019. N: 311 (Oslo) og 91 (embete 2)



Den andre implikasjonen er at man både før og etter avslag faktisk må håndtere problemsituasjonen på en eller annen måte. Det handler om å holde hodet over vannet, forsøke å betjene gjelden så godt man kan og i hvert fall unngå at livssituasjonen blir dramatisk verre. Når man har kommet så langt inn i problemene som avslagssøkerne, er dette en stor utfordring å håndtere på egen hånd. Man trenger kunnskap, selvdisciplin, kraft og ikke minst helse. De fleste vil antakelig trenge støtte fra fagpersoner eller andre.

Under oppkjøringen til gjeldsordningssøknaden har da også mange oppsøkt og fått assistanse fra hjelpende institusjoner eller nære andre. I figur 4-7 ser vi at Nav er inne i rundt halvparten av sakene ved begge embeter. Vi ser også at sju—åtte prosent har koblet en advokat eller et privat rådgivningsfirma på saken. Dette er hovedsakelig skyldnere som har blitt svindlet, gått konkurs eller av andre grunner har en komplisert gjeldssituasjon. Også

personlige nettverk har antakelig betydning her. Utover dette viser figuren at to prosent av søkerne i Oslo får hjelp fra familie og venner, og at helsetjenesten har tatt tak i pasientenes økonomiske problemer i fire prosent av Oslo-sakene og én prosent av sakene ved embete 2. I forhold til den store andelen med til dels alvorlige fysiske og psykiske helseutfordringer er dette sannsynligvis langt under det det burde være.

La oss også peke på at i underkant av 40 prosent av søknadene er uten spor etter hjelpere overhode. Det betyr ikke nødvendigvis at de står helt uten støtte fra Nav, private rådgivere/advokater, helsetjenesten eller venner/familie. Det er jo ikke sikkert at denne typen informasjon oppleves som relevant å ta inn som dokument i SIAN, verken fra namsfogdens eller søkerens side. Men gitt at dette dreier seg om avslag på gjeldsordning og at både kravenes størrelse og kreditorpågangen er betydelig, framstår denne andelen uansett som høy.

Også for alle dem som under oppkjøringen til søknad om gjeldsordning har fått hjelp fra minst én institusjon eller nære andre, er gjeldssituasjonen like prekær etter avslaget som den alltid har vært. Med unntak av de som har fått gjeldsordning i etterkant, vet vi lite om tilgangen på støtte fortsatt er der og hva slags hjelp de eventuelt har fått siden 2019. Det vi imidlertid vet fra SIAN-dokumentene og andre kilder (bl.a. økonomiske rådgivere i Nav) er at disse skyldnerne fort faller mellom to stoler. F.eks. er nystiftet gjeld ikke bare en avslagsgrunn hos namsfogden, men også svært vanskelig å finne en god løsning på gjennom Nav, advokater og andre gjeldsspesialister. Veien fra avslag til dagens situasjon har utvilsomt vært tøff for de fleste avslagssøkerne.

4.6. Avslutning

I dette kapitlet har vi sett på hva som kjennetegner avslagssøkernes livssituasjon. I utgangspunktet dreier det seg typisk om personer som er midt i livet og som ofte sliter med helseproblemer. Opp mot en tredjedel av dem er uføre. En større andel er personer med ikke-norsk landbakgrunn – flest i Oslo (50 prosent). Avslagssøkerne ved begge embeter har typisk lav inntekt med medianverdier rundt 345.000 kroner. Gjennomsnittsgjelden ligger på 1.71 millioner blant søkerne i Oslo og 1.31 millioner ved embete 2. I overkant av 400.000 kroner av denne gjelden er nystiftet (siste to år). De største nominelle gjeldspostene er boliggjeld, forbruksgjeld og skatt. Den mest utbredte gjeldstypen er forbruksgjeld. Mellom 77 prosent (embete 2) og 80 prosent (Oslo) har denne typen fordringer rettet mot seg.

Avslagssøkernes veier inn i den problematiske økonomiske situasjonen er ikke ulik det tidligere studier har observert for skyldnere som får åpnet gjeldsforhandlinger. Årsakene er særlig knyttet til forbruk utover forbruksevnen, lav inntekt og manglende kontroll over økonomien. Men det er viktig å understreke at disse årsaksfaktorene også er knyttet til en rekke livsbegivenheter som påvirker betjeningsevnen negativt, også i tilfeller hvor gjelden i nominelle kroner er relativt lav. Disse livsbegivenhetene handler særlig om arbeidsmarkedsmarginalisering (arbeidsløshet, konkurs) og helsemessige utfordringer (fysisk og psykisk uhelse).

Når man får avslag på søknad om gjeldsordning, må man i tiden som kommer håndtere problemene på andre måter. Siden man allerede er til dels svært utsatt både økonomisk, helsemessig og sosialt, er sannsynligheten stor for at livssituasjonen blir verre i framtiden.

Hvis man skal ha gjeldsordning, må det nødvendigvis bli slik for de som på søknadstidspunktet ikke kvalifiserte i forhold til varighetskriteriet. For andre vil det ofte ta tid å komme rundt andre avslagsgrunner som f.eks. nystiftet gjeld. Tid er en kritisk faktor for de fleste avslagssøkerne. Bare i overkant av én av ti har fått åpnet gjeldsforhandlinger på de to til tre årene som er gått siden avslaget.

For de fleste — uansett hvor de er i løpet — er det antakelig avgjørende at man får støtte fra Nav eller andre hjelpere som advokater, private gjeldsrådgivere, helsetjenesten og nære andre. Under oppseilingen til gjeldsordningssøknaden ser det ut til at rundt halvparten fikk hjelp av Nav. Søkernes helsesituasjon tatt i betraktning er det imidlertid altfor få som har opplevd at helsetjenesten har sett de økonomiske utfordringene og blitt en del av prosessen. I nesten 40 prosent av sakene er det ingen spor etter kontakt med hjelpende institusjoner. Når det gjelder tiden som er gått siden avslaget i 2019, har vi ingen data som kan avklare eventuelle hjelpebehov og hvordan disse eventuelt er blitt møtt av Nav eller andre hjelpere. Unntaket er naturligvis de som har fått gjeldsordning.

5. Hvilken betydning vil revisjonen av gjeldsordningsloven ha?

Gjennomgangen av avslagssøkernes sosioøkonomiske forhold og livssituasjon viser at dette dreier seg om en gruppe mennesker som langt på vei har fått livene sine ødelagt av uheldige disposisjoner, marginalisering på arbeidsmarkedet, dårlig helse og en rekke andre vanskelige omstendigheter. De kvalifiserer likevel ikke til en gjeldsordning. Samtidig har kanskje heller ikke den økonomiske rådgivningstjenesten i Nav, eller rådgivere og advokater utenfor Nav, noen gode løsninger å tilby. I den grad dette er tilfellet, står vi overfor et dysfunksjonelt hull i det sosiale sikkerhetsnettet. Sannsynligheten for at det kan bli verre for avslagsskyldnerne i tiden som kommer er stor. Det er imidlertid ikke utenkelig at flere av dem vil kunne hjelpes, enten ved at gjeldsordningslovens bestemmelser modifiseres slik at flere kan få gjeldsordning, eller ved at Nav får en bedre verktøykasse i form av nye virkemidler og utenrettslige løsningstyper.

Det faller utenfor denne rapportens rammer å gå inn i en diskusjon om løsninger som ikke omfattes av gjeldsordningsloven. Derimot er det nærliggende å vurdere resultatene fra den empiriske gjennomgangen av datamaterialet opp mot forslag til forbedringer av gjeldsordningsloven som pr. i dag ligger på bordet.

5.1. Formålet med lovrevisjonen

I høringsnotatet fra barne- og familiedepartementet går det fram at hensikten med revisjonen er to-delt. For det første er det behov for en effektivisering av saksbehandlingen, både av nye søknader og saker der det må gjøres endringer i etablerte ordninger. Departementet skriver at *«gjeldende prosessregler på disse områdene medfører både stor ressursbruk og tidvis lang saksbehandlingstid»* (Barne- og familiedepartementet 2021:9). Revisjonen er m.a.o. først og fremst motivert av byråkatiets egeninteresse som saksbehandlende institusjon. Men samtidig er det et mål at revisjonen skal komme gjeldsordningssøkerne til gode. Søknadsprosessen skal gjøres enklere og saksbehandlingen gå raskere. Da vil også ventetiden — køen av saker — kunne reduseres. Skal dette skje, må enten lovbestemmelser hvor det ligger et effektivitetspotensiale avskaffes eller endres, eller så må rommet for skjønnsutøvelse forenkles, eller kanskje helst: begge deler. Effektivisering er dessuten nødvendig fordi flere av forslagene i høringsnotatet eksplisitt tar sikte på å gjøre det lettere for skyldnere å oppnå gjeldsordning. Da kan det tenkes at flere av avslagssakene vil måtte underlegges full saksbehandling i framtiden.

Den andre hensikten med revisjonen er å sikre at de som får gjeldsordning skal kunne fullføre løpet og bli bedre i stand til å håndtere økonomien etterpå (Barne- og familiedepartementet 2021:9). Som vi også har sett i denne rapporten, er gjeldsordningssøkernes livssituasjon ofte vanskelig av sosiale og helsemessige årsaker. I høringsnotatet foreslås det derfor et eksplisitt og skarpere skille mellom juridisk og sosialfaglig kompetanse, hvor ansvaret for et styrket veilednings- og oppfølgingstilbud for personer under gjeldsordning plasseres i Nav. Dette ligger utenfor temaet for denne rapporten, som jo handler om de som får avslag på sine søknader. Men som vi har sett er

Navs rolle som sosialfaglig verktøy svært viktig også i vår sammenheng, og vil bli trukket inn i resonnementene der dette er relevant.

I det følgende ser vi på hvordan forslagene i høringsnotatet berører den praksis som har utviklet seg på saksbehandlingsnivå når det gjelder avslag på søknad om gjeldsordning.

5.2. Avslagsgrunner

Mange av endringsforslagene i høringsnotatet vil endre eller modifisere namsfogdens grunnlag for å avslå søknader om gjeldsordning. Noen moralske grunnprinsipper i loven er det imidlertid ikke ønskelig å fravike. Det gjelder f.eks. det å unndra seg gjeldsforpliktelser, gjøre økonomiske tilpasninger til loven for å øke sjansene til å få gjeldsordning på urimelig bekostning av kreditorenes interesser (illojalitet), og det å gi falske opplysninger i saken. Dette var avslagsgrunner i henholdsvis fire, tre og to prosent av sakene ved de to embetene. Det er riktignok alltid et spørsmål om hva som regnes som falske opplysninger og det å unndra seg forpliktelser eller opptre illojalt, og hva som skal regnes som alvorlige tilfeller av disse bruddene på moralsk atferd. Men at noen med hensikt skal kunne løpe fra gjeldsforpliktelser er naturligvis ikke i samfunnets — fellesskapet — interesse og noe som ganske fort vil undergrave gjeldsordningslovens legitimitet som velferdsgode.

Temaet i høringsnotatet er isteden å se på muligheter for å endre og justere noen av støtende-kriteriene i gjeldsordningsloven. Vi skal etter tur se på de forslagene som mest direkte slår inn i gjeldende avslagspraksis.

Egenforsøket

Vi begynner med det såkalte egenforsøket. Problemet med dette kravet til gjeldsordningssøkerne er bl.a. at det er tidkrevende å gjennomføre, i mange tilfeller fånyttet fordi noen kreditorer systematisk avviser å gå inn på utenrettslige løsninger, og dessuten et krav som både praktiseres og håndheves ulikt. Dessuten er det mye dobbeltarbeid forbundet med egenforsøket ved at både Nav og deretter namsfogden må inn og kartlegge kreditorfellesskapet. Det er heller ikke slik at de to institusjonenes datasystemer snakker med hverandre.

Departementet foreslår at egenforsøket avskaffes, enten helt eller for alle saker bortsett fra de mest enkle tilfellene hvor gjeldsordningssøkerne lett kan frambringe en oversikt over hva han eller hun skylder. I avslagssakene har vi sett at manglende egenforsøk ikke opptrer som avslagsgrunn ved noen av de to embetene i denne studien. Antakelig vil en helt eller delvis avskaffelse av egenforsøket være tidsbesparende for alle parter og i tillegg øke likebehandlingen under gjeldsordningsloven.

Nystiftet gjeld

I støttevurderinger er gjeldens alder et moment. Hovedkriteriet som brukes er at ikke mer enn halvparten av gjelden skal være stiftet innenfor siste toårsperiode. Namsfogden ser også på stifting av ny gjeld innenfor en treårsperiode (treårsregelen), og vurderer dessuten om den nominelle størrelsen på de nystiftede lånene er så stor at den kan regnes som støtende. Det dreier seg altså om en ganske bred vurdering som ved de to embetene begrunner

avslag i 39 prosent av sakene. Dette gjør nystiftet gjeld til den hyppigst brukte avslagsbegrunnelsen ved de to embetene vi her har sett på.

I høringsnotatet pekes det på at nystiftet gjeld ikke alltid er uforsvarlig og følgelig heller ikke støtende. Eksempler på dette er refinansiering av lån som fører til at utgiftene blir lavere, kjøp av bil til bruk i arbeid, lån til vedlikehold av bolig og låneopptak som følge av svindel. Problemet ved toårsregelen er at det kan være ulike syn på hva som skal regnes for nystiftet gjeld. Det er også et problem at toårsregelen har blitt praktisert på en for rigid måte og håndhevet som en absolutt avslagsgrunn. Høringsnotatet nevner ikke den observerte praksisen av treårsregelen, som ved våre to embeter er blitt anvendt i 19% av avslagene.

Departementet legger til grunn at en regel basert på andelen nystiftet gjeld er uheldig fordi den medfører at skyldnere med høy boliggjeld og næringsgjeld vil kunne ha mer nystiftet gjeld enn andre. Det foreslås derfor en revisjon hvor det legges mer vekt på den nystiftede gjeldens karakter og mengde. Vi har sett at dette er en type vurdering som allerede praktiseres ved de to embetene, og kanskje særlig i saker hvor treårsperspektivet legges til grunn. Departementet ser for seg tre mulige endringer av gjeldende bestemmelser: (i) bestemmelsen om nystiftet gjeld oppheves og gjøres isteden til en del av den generelle støtendevurderingen hvor også søkerens situasjon og behov for gjeldsordning trekkes inn; (ii) Toårsregelen omgjøres til en ettårsregel; (iii) det skal legges større vekt på mengden, og mindre på andelen, av nystiftet gjeld.

Av disse forslagene er det forslag (ii) som mest direkte vil ha betydning for avslagspraksisen. Forslaget vil gjøre nåløyet for å få gjeldsordning noe større og trolig føre til færre avslag. Alternativ (i) om å gjøre spørsmålet om nystiftet gjeld til en del av den generelle støtendevurderingen vil ikke nødvendigvis ha den samme effekten. Blant saksbehandlerne har det ikke bare satt seg en praksis, men også en holdning til hva som er støtende opptak av ny gjeld. Selv om toårsregelen oppheves, vil disse synspunktene fortsatt kunne tillegges betydelig vekt i en samlet støtendevurdering. Uten toårsregelen som ankerfeste vil en slik bestemmelse sannsynligvis øke rommet for skjønn, og som sådan ikke bidra til effektiviseringen av saksbehandlingen. Alternativ (i) krever m.a.o. en del presiseringer, herunder hva som skal legges i søkerens 'behov' for gjeldsordning, samt det som ligger i alternativ (iii) om balansen mellom mengde og andel nystiftet gjeld.

Generelt er det mange gode grunner til å lempe på kravene om nystiftet gjeld. Et viktig forhold som kommer tydelig fram i våre data er tiden det tar fra innlevert søknad til det foreligger en avgjørelse i saken. Som også høringsnotatet peker på, kan søkerens situasjon være svært vanskelig. Da kan veien være kort til opptak av kredittkortgjeld og forbrukslån. Dette er ikke minst et tema i lys av koronaperioden, hvor mange av de mest utsatte husholdene bygger kredittkortgjeld (Kempson and Poppe 2021).

Varig ute av stand

Vi har sett at avslag på søknad om gjeldsordning har vært begrunnet med at søker ikke er varig ute av stand til å håndtere gjeldsforpliktelsene i 18 prosent av sakene. Høringsnotatet tar ikke eksplisitt sikte på å myke opp dette kriteriet. Notatet inneholder imidlertid en diskusjon rundt livsoppholdssatsen, herunder en ny ungdomssats for aldersgruppen 15 år og oppover, og en åpning for å avsette et månedlig beløp til sparing. Det legges også fram en del forslag rundt utgiftfordelingen mellom ektefeller/samboere, samt om innholdet i

livsoppholdssatsen og behovet for å holde postene for helse, strøm, oppvarming og transport utenfor standardsatsen og isteden fastsette dette individuelt i hver enkelt sak.

Livsoppholdssatsen, som ble justert nedover fra og med juli 2014, er blitt kritisert for å ligge for lavt og være en hovedårsak til at mange gjeldsordninger må reforhandles underveis i løpet (Poppe and Bøyum 2018). Departementet foreslår imidlertid ingen endring av selve nivået på eksisterende satser. Men flere av forslagene, som f.eks. innføring av en egen ungdomssats og avsetning av et beløp til sparing, vil antakelig gjøre det litt mer økonomisk romslig for de som er under gjeldsordning og på den måten redusere antall endringssaker underveis i løpet.

Når det gjelder avslagssakene vil disse forslagene ha betydning i den forstand at hvis avsetningene til livsopphold øker, f.eks. som følge av en ny ungdomssats og en egen sparesats, vil noen flere søkere nødvendigvis kvalifisere i forhold til varighetskriteriet. Men det er vanskelig å anslå hvor stor denne effekten vil bli hvis disse forslagene blir innført.

Et tema som ikke berøres i høringsnotatet er at varighetsvurderingen baserer seg på skyldnerens situasjon på søknadstidspunktet. Men det er ikke nødvendigvis noen entydig praksis rundt framskrivningen av denne situasjonen og håndhevelsen av tidshorizonten for varighetsvurderingen og hva som regnes som en ordinær nedbetalingstid. Videre har vi ikke funnet spor i avslagsbrevene etter faglige vurderinger av sjansen for at betjeningsevnen bedres eller forverres gitt de forutsetninger som skyldneren har. Isteden brukes standardformuleringer som slår fast at f.eks. han eller hun vil komme i lønnet arbeid — eller finne en bedre lønnet jobb — i løpet av en tre til fem års periode, og at gjelden dermed vil kunne betjenes innen rimelig tid. Dette er imidlertid en type skjønnsutøvelse som har stor betydning for søkeren og som bør ha en solid arbeidsmarkedsfaglig, sosialfaglig og/eller helsemessig begrunnelse. Da kreves det en kompetanse som saksbehandlerne hos namsfogden ikke nødvendigvis har. Presiseringer rundt disse aspektene ved støtendevurderingen i f.eks. en forskrift, vil kunne redusere rommet for skjønnsutøvelse, sikre likebehandling under loven og muligens føre til at noen flere får åpnet gjeldsforhandlinger.

Uavklarte forhold og manglende medvirkning

Uavklarte forhold og manglende medvirkning er to relativt hyppige avslagsbegrunnelser knyttet til henholdsvis 20 prosent og 14 prosent av 2019-sakene ved de to embetene. Når essensiell informasjon mangler og søkeren ikke er tilgjengelig er det i utgangspunktet lite å gjøre med det. Høringsnotatet berører da heller ikke disse temaene eksplisitt. Her er det imidlertid grunn til å peke på at departementets forslag om digitalisering av søknadsprosessen på sikt kan avhjelpe noe av problemene knyttet til disse avslagsbegrunnelsene. Som pekt på tidligere, kan innhenting av selv enkle opplysninger og dokumentasjon på inntekts- og gjeldsforhold være vanskelig for grupper av søkere. I den grad søkerne «hopper av» søknadsprosessen pga. dette, vil departementets forslag om at søkere skal avgi en skriftlig tillatelse til innhenting av data kunne bøte på dette. Da vil namsfogden ha adgang til å skaffe nøkkelopplysninger fra ulike registre uten å bli hindret av registereiernes taushetsplikt. Den teknologiske utviklingen spiller også på lag her. I framtiden vil det i økende grad bli enklere, raskere og mer presist for namsfogden å innhente data fra ulike digitale kilder enn å basere seg på medvirkning fra søkeren. Dette har imidlertid også en bredere personvernmessig side som vi ikke går inn i her.

Gjeldsordning mer enn én gang

Det kan fort virke støtende å få gjeldsordning flere ganger. Derfor har hovedregelen helt fra loven kom i 1994 vært at man bare kan få en slik løsning én gang i livet. Det har riktignok eksistert en mulighet for annengangs gjeldsordning dersom det foreligger «... *særlige forhold*» (Gjeldsordningsloven § 1-4). Men denne adgangen er snever. Skyldneren må ha kommet i en eksepsjonell, «... unnskyldelig situasjon» uavhengig av årsakene til den første gjeldsordningen, eksempelvis helseproblemer, vold og svindel. Man skal også ha lært noe om økonomisk kontroll av den første ordningen — man ikke bare fortsette i samme uheldige spor som før man fikk åpnet gjeldsordning første gang. I vårt materiale har vi sett at fire prosent av søknadene i 2019 endte med avslag pga. at man har hatt gjeldsordning tidligere.

På den annen side lever vi et samfunn hvor mye av velferden er lånefinansiert og basert på ulike abonnementsordninger. Husholdenes økonomiske rammebetingelser endrer seg også raskt, og det er forholdsvis lett å trå feil. Alternativet til annengangs gjeldsordning er ofte et livslangt økonomisk uføre, noe som verken gagnar skyldneren selv, kreditorene eller samfunnet som sådan. Bestemmelsen om at man bare kan få gjeldsordning én gang ble myket opp i lovrevisjonen i 2002 da det ble åpnet for adgang under «*særlige forhold*», og høringsnotatet foreslår en ytterligere oppmykning i 2022. Men det har satt seg en streng praksis i forhold til skyldnere som har hatt gjeldsordning før. Skal man få til en oppmykning er det trolig nødvendig med en presisjon av hva som faller inn under '*særlige forhold*', slik ett av forslagene i høringsnotatet går ut på.

Næringsgjeld

Hovedregelen er at personlig næringsdrivende ikke har adgang til behandling under gjeldsordningsloven så lenge firmaet som har forårsaket gjeldsproblemene er i drift. Vi har sett at én prosent av avslagene ved de to embetene i 2019 begrunnes med omstøtelige forhold i forbindelse med konkurs. Vi har også sett saker hvor grenseoppgangen mellom tidligere næring, som var årsaken til gjeldsproblemene, og søkerens nåværende næringsvirksomhet er uklar. På den annen side vil personlig næringsdrivende som går konkurs kanskje ikke ha andre alternativer på arbeidsmarkedet enn å starte opp med et nytt firma, ofte i samme eller en nærliggende bransje. I høringsnotatet slår da også departementet fast at det kan være flere grunner til at den strenge avgrensningen mot aktive næringsdrivende bør mykes opp. Dette krever imidlertid en større reform som ligger utenfor rammene av den forestående lovrevisjonen.

Straffegjeld

Ved lovrevisjonen i 2014 ble det gitt en noe utvidet adgang til gjeldsordning for dem som har krav mot seg pga. straffbare handlinger. Hovedregelen er likevel at all straffegjeld skal dekkes fullt ut. Til tross for at det altså fins noen formildende omstendigheter, er det i praksis svært vanskelig for skyldnere med straffegjeld å komme gjennom nåløyet. I støtendevurderingene blir selv relativt beskjedne skyldige beløp regnet som støtende. Videre skiller det gjerne ikke mellom alvorlige og mindre alvorlige straffbare handlinger bak straffegjelden. Det som ser ut til å veie tyngst i saksbehandlerens vurderinger er skyldnerens mulighet til å gjøre opp disse gjeldspostene i sin helhet.

Til tross for å være en relativt hyppig brukt avslagsgrunn, er straffegjeld ikke eksplisitt behandlet i høringsnotatet. Derfor er ikke dette et tema som er oppe til ny vurdering. Det er

imidlertid flere grunner til at straffegjeld bør komme på dagsorden. Hovedhensikten med gjeldsordningsloven er å gi personer med alvorlige gjeldsproblemer en sjanse til å ordne opp i økonomien slik at man igjen kan delta i samfunnslivet på lik linje med alle andre. Når nåløyet for straffedømte er såpass trangt som det er, dømmes de i realiteten til en økonomisk livstidsdom. Dette står i motsetning til straffelovgivningens intensjon om å bryte opp kriminelle karrierer og få folk tilbake til et normalt samfunnsliv. Uten en endelig løsning på gjeldsproblemene vil man aldri kunne bli fullt innlemmet i et samfunn hvor mye av det sosiale livet er bygget rundt lånefinansiering og ulike former for markedskontrakter og abonnementsordninger.

I saker hvor straffegjelden er knyttet til erstatning for alvorlige handlinger som f.eks. voldsutøvelse, er støtdevurderingene typisk begrunnet med hensynet til de som har lidd skade. På dette punktet ser det ut til å være et stykke vei å gå før man kan implementere et moralsk velbegrunnet skille mellom den straffbare handlingen og dens økonomiske langtidskonsekvenser. I det lange løp er ingen tjent med at noen stenges ute fra et normalt samfunnsliv eller i prinsippet ser seg selv som økonomisk «fri» fordi det ikke spiller noen rolle om man lar være å betale for seg, pådrar seg ny gjeld og ellers følger loven. Det har imidlertid satt seg sterke moralske føringer for hvordan namsfogden skal forholde seg til straffegjeld under gjeldsordningsloven. En oppmykning er avhengig av at eventuelle nye regler i framtiden tydeliggjøres i loven eller gjennom en forskrift.

5.3. Avslutning

I dette kapitlet har vi sett på hvilken betydning forslagene i høringsnotatet om lovrevisjonen vil kunne ha for praksis rundt avslag på søknader om gjeldsordning. Den største direkte effekten vil trolig komme som følge av forslagene om nystiftet gjeld. Dette er da også den avslagsgrunnen som hyppigst legges til grunn og utelukker flest skyldnere fra å åpne gjeldsforhandlinger under gjeldsordningsloven. Indirekte vil også enhver heving av livsoppholdssatsene i form av f.eks. en ny ungdomssats og avsetning til sparing kunne føre til at noen flere vil slippe igjennom nåløyet. Det samme gjelder digitalisering. Det ligger imidlertid fortsatt et utløst potensial i temaer som ikke er tatt opp til vurdering i denne revisjonsrunden, og da kanskje særlig spørsmål rundt næringsgjeld og straffegjeld.

Generelt er vårt inntrykk at håndhevelsen av loven — dagens praksis — er dypt forankret i normative føringer og holdninger til hva som er støtende og ikke støtende i forhold til gjeldsordningslovens bestemmelser. Jo mer konkret og tydelig nye prinsipper gjøres i lovteksten og forskriftene, desto bedre sjanse for at intensjonen med lovrevisjonen oppnås: en mer effektiv og rettferdig behandling under gjeldsordningsloven.

Til slutt er det nærliggende å peke på høringsnotatets brede gjennomgang av behovet for en sosialfaglig oppfølging av de som lever under gjeldsordning. Dette ansvaret er lagt til Nav. Gitt de mange fellesnevnerne i gjeldsordningssskyldnernes og avslagsskyldnernes økonomiske, sosiale og helsemessige situasjon, burde de som får avslag på sine søknader både anbefales og tilbys en tilsvarende oppfølging.

6. Konklusjon

Saksbehandlingen av søknadene om gjeldsordning er en silingsprosess hvor i overkant av 40 prosent fikk avslag. Analysene i denne rapporten bygger på en lokal optelling av antall avslagssaker i 2019 ved to embeter: 332 i Oslo og 91 ved et vi har kalt embete 2 og som ligger utenfor Osloregionen. Til tross for den høye avslagsprosenten har vi ingen systematisk kunnskap om hvordan denne delen av gjeldsordningsinstituttet fungerer. Formålet med studien er derfor å avklare hvordan avslagene begrunnes, om gjeldsordningslovens bestemmelser praktiseres noenlunde likt når det gjelder avslag på åpning av gjeldsforhandlinger, og hva som kjennetegner den økonomiske, sosiale og helsemessige situasjonen til de som får avslag. Vi har dessuten sett på hvilken betydning den forestående revisjonen av gjeldsordningsloven vil kunne ha for silingsprosessen i tiden som kommer.

Det er strenge krav til hvem som får åpne gjeldsforhandlinger under gjeldsordningsloven, herunder tre absolutte hindre: uavklarte økonomiske forhold, illojal tilpasning og falske opplysninger. Disse begrunnelsene er knyttet til henholdsvis tjue, tre og to prosent av avslagssakene. Det er ingen vesentlige forskjeller mellom de to namsfogdembetene når det gjelder andelen saker med slike begrunnelser.

Et fjerde — og betydelig bredere — sett avslagsgrunner handler om at det ikke skal være støtende for andre skyldnere og samfunnet ellers at det åpnes gjeldsforhandlinger. Vi har registrert 12 ulike typer av avslag som handler om å håndheve støtende-prinsippet. De mest brukte kategoriene i avslagsbrevene er nystiftet gjeld (39 prosent), ikke varig ute av stand til å håndtere gjelden (18 prosent), manglende medvirkning (14 prosent) og en serie støtendevurderinger under sekkebetegnelsen andre støtende forhold (26 prosent). De resterende åtte avslagstypene er brukt i sju prosent av sakene eller mindre. Ingen avslag er begrunnet med at egenforsøket ikke er gjennomført. Etter lovrevisjonen i 2014 ble det i praksis nesten umulig å avslå søknader begrunnet med at egenforsøket ikke var gjennomført.

Hovedintrykket er at gjeldsordningslovens bestemmelser håndheves noenlunde likt ved de to embetene. Det fins imidlertid noen unntak. Tre av avslagskategoriene er ikke benyttet ved embete 2: unnlate å overholde forpliktelser, omstøtelige forhold i konkurs, og ny gjeld etter innlevert søknad. I tillegg er noen avslagsbegrunnelser brukt noe sjeldnere ved dette embetet enn i Oslo: skattegjeld, hatt gjeldsordning tidligere, og straffegjeld. Disse forskjellene kan antakelig langt på vei tilskrives det faktum at saksmengden bare er ¼ av antall saker i Oslo, og/eller at befolkningsgrunnlaget for de to embetene er ulike.

Det er imidlertid en betydelig forskjell mellom de to embetene når det gjelder manglende medvirkning fra søker som avslagsgrunn. Denne begrunnelsen er langt mer utbredt ved embete 2. Det er vanskelig å si noe sikkert om hva denne forskjellen skyldes. Vi har likevel pekt på ulike saksbehandlingsrutiner som en sannsynlig forklaring. En annen stor forskjell er at avslagsbrevene i Oslo i større utstrekning nevner andre støtende forhold når avslagene skal begrunnes. Dette har antakelig også med saksbehandlingsrutinene å gjøre, og med kulturen rundt begrunnelsen av vedtak overfor gjeldsordningssøkerne. Avslagsbrevene er gjennomgående innholdsmessig fyldigere i Oslo enn ved embete 2. Dette kan ha betydning for noen søkere som ønsker å ta saken videre eller søke på nytt i framtiden.

Vi har også sett på hva som kjennetegner avslagssøkernes livssituasjon. I utgangspunktet dreier det seg typisk om personer som er midt i livet og som ofte sliter med helseproblemer. Opp mot en tredjedel av dem er uføre. En større andel er personer med ikke-norsk landbakgrunn – flest i Oslo (50 prosent). Avslagssøkerne ved begge embeter har typisk lave inntekter med medianverdier rundt 345.000 kroner. Gjennomsnittsgjelden ligger på 1.71 millioner blant søkerne i Oslo og 1.31 millioner ved embete 2. I overkant av 400.000 kroner av denne gjelden er nystiftet (siste to år). De største nominelle gjeldspostene er boliggjeld, forbruksgjeld og skatt. Den mest utbredte gjeldstypen er forbruksgjeld. Mellom 77 prosent (embete 2) og 80 prosent (Oslo) har denne typen fordringer rettet mot seg.

Avslagssøkernes veier inn i den problematiske økonomiske situasjonen er ikke ulik det tidligere studier har observert for skyldnere som får åpnet gjeldsforhandlinger. Årsakene er særlig knyttet til forbruk utover forbruksevnen, lav inntekt og manglende kontroll over økonomien. Men det er viktig å understreke at disse årsaksfaktorene også er knyttet til en rekke livsbegivenheter som påvirker betjeningsevnen negativt, også i tilfeller hvor gjelden i nominelle kroner er relativt lav. Disse livsbegivenhetene handler særlig om arbeidsmarkeds marginalisering (arbeidsløshet, konkurs) og helsemessige utfordringer (fysisk og psykisk uhelse).

Som gruppe betraktet ser avslagssøkerne ut til å være noe bedre stilt økonomisk og helsemessig enn de som har fått gjeldsordning. Det er kanskje ikke helt uventet. Men mange av de som fikk avslag i 2019 sliter åpenbart tungt med både økonomien og helsen, og har ofte også sosiale og familiære utfordringer. I 2020 og 2021 har da også én av ti fått åpnet gjeldsforhandlinger, og flere vil antakelig følge på. Siden det tar tid å komme dit, er det nødvendig å se på hva mer som kan gjøres for de som er i prosess mot en gjeldsordning, for de risikerer jo at livssituasjonen forverres betydelig underveis. Dette er også et spørsmål om forebygging og å unngå gjeldsordning som løsning. Det er verken i samfunnets eller den enkeltes interesse å måtte forholde seg til et dysfunksjonelt system hvor man faktisk må kjøres ned før man kan få en utstrakt hånd.

Til slutt i rapporten har vi sett på hvilken betydning forslagene i høringsnotatet om lovrevisjonen vil kunne ha for praksis rundt avslag på søknader om gjeldsordning. Den største direkte effekten vil trolig komme som følge av forslagene om nystiftet gjeld. Dette er da også den avslagsgrunnen som hyppigst legges til grunn og hindrer flest skyldnere fra å åpne gjeldsforhandlinger under gjeldsordningsloven. Indirekte vil også enhver heving av livsoppholdssatsene, i form av f.eks. en ny ungdomssats og avsetning til sparing, kunne føre til at noen flere vil slippe igjennom nåløyet. Det samme gjelder antakelig digitalisering, hvor samtykkebaserte løsninger vil kunne gi namsfogden raskere tilgang til faktisk informasjon om søkerens økonomi. Det ligger imidlertid fortsatt et uutløst potensial i temaer som ikke er tatt opp til vurdering i denne revisjonsrunden, og da kanskje særlig spørsmål rundt næringsgjeld og straffegjeld.

Generelt er vårt inntrykk at håndhevelsen av loven — dagens praksis — er dypt forankret i normative føringer og holdninger til hva som er støtende og ikke støtende i forhold til gjeldsordningslovens bestemmelser. Jo mer konkret og tydelig nye prinsipper gjøres i lovteksten og forskriftene, desto bedre sjanse for at intensjonen med lovrevisjonen oppnås: en mer effektiv og rettferdig behandling under gjeldsordningsloven.

Til slutt er det nærliggende å peke på høringsnotatets brede gjennomgang av behovet for en sosialfaglig oppfølging av de som lever under gjeldsordning. Dette ansvaret er lagt til Nav. Gitt de mange fellesnevnerne i gjeldsordningskyldnernes og avslagsskyldnernes økonomiske, sosiale og helsemessige situasjon, burde de som får avslag på sine søknader både anbefales og tilbys en tilsvarende oppfølging.

7. Conclusion

The processing of applications for a debt settlement is a screening process in which just over 40 per cent are rejected. The analyses in this report are based on a local count of the number of rejection cases in 2019 at two bailiff offices: 332 in Oslo and 91 at Office 2, which is located outside the Oslo region. Despite the high rejection rate, we have no systematic knowledge of how this part of the process under the Debt Settlement Act works. The purpose of the study is therefore to clarify how the rejections are justified, whether the provisions of the Debt Settlement Act are practiced fairly equally when it comes to rejections, and what characterizes the economic, social and health situation of those who are rejected. We have also looked at the significance of the impending revision of the Debt Settlement Act for the screening process in the future.

There are strict requirements to be allowed to open debt negotiations under the Debt Settlement Act, including three absolute hurdles: undeclared economic conditions, disloyal behaviour and false information. These reasons are related to twenty, three and two per cent of the rejection cases respectively. There are no significant differences between the two bailiff offices in terms of the proportion of cases with such justifications.

A fourth — and significantly broader — set of rejection grounds is that a debt settlement should not be offensive to other debtors and society as a whole. We have registered 12 different types of refusals that are about enforcing this principle. The most used categories are newly formed debt (39 per cent), not permanently unable to handle the debt (18 per cent), lack of applicant participation (14 per cent) and a series of assessments under the sack term 'other offensive conditions' (26 per cent). The remaining eight rejection types are used in seven per cent of cases or less. No refusals are justified on the grounds that the debtor has failed to carry out the so-called 'self-attempt' to achieve an agreement with the creditors. After the legislative audit in 2014, it became almost impossible to reject applications on this basis.

The main impression is that the provisions of the Debt Settlement Act are enforced fairly equally in the two bailiff offices. However, there are some exceptions. Three of the rejection categories have not been used in Office 2 cases: failure to comply with obligations, disputed circumstances in bankruptcy, and new debt after filing for a debt settlement. In addition, some rejections have been used somewhat less frequently in this office than in Oslo: tax debt, have had a debt settlement in the past, and debt related to criminal offence. These differences can probably largely be attributed to the fact that the caseload is only $\frac{1}{4}$ of the number of cases in Oslo, and/or that the population base for the two offices is different.

However, there is a significant difference between the two offices with respect to using lack of applicant participation as a reason for rejection. This justification is far more prevalent in office 2. It is difficult to explain why. Nevertheless, we have pointed to different case processing procedures as a probable explanation. Another big difference is that the rejection letters in Oslo to a greater extent mention 'other offensive conditions' when the rejections are to be justified. This probably also has to do with the case processing routines, and with

culture differences at the two bailiff offices. The rejection letters to the debtors are generally more explanatory in Oslo than in office 2. It may have an impact on some applicants who wish to take their case further and apply again in the future.

We have also looked at what characterises the life situation of the rejection applicants. Basically, it is typically about middle-aged persons and people who struggle with health problems. Up to a third of them are disabled. A certain proportion are persons with a non-Norwegian country background – more so in Oslo (50 per cent) than at Office 2. Rejection applicants in both offices typically have low incomes with median values around NOK 345,000. The average debt is 1.71 million among applicants in Oslo and 1.31 million in Office 2. Just over NOK 400.00 of this debt is classified as newly established loans (last two years). The largest nominal debt items are housing debt, consumer debt and tax. The most widespread type of debt is consumer debt. Between 77 per cent (office 2) and 80 per cent (Oslo) of the applicants have this type of claim.

The ways into debt- and payment problems are not unlike what previous studies have observed for debtors who are allowed to open debt negotiations. The causes are particularly related to consumption beyond consumption capacity, enduring low income and lack of control over the economy. But it is important to emphasise that these causal factors are linked to a number of life-changing events that adversely affect the ability to operate one's personal finances, even in cases where the debt in nominal NOK is relatively low. These life events are particularly about work marginalisation (unemployment, bankruptcy) and health challenges (physical and mental ill-health).

As a group, the rejection applicants appear to be somewhat better placed financially and health-wise than those who have achieved a debt settlement. It may not be entirely unexpected. But many of those who were rejected in 2019 are obviously struggling heavily with both the economy and health, and often face social and familial challenges. Hence, it is not a surprise that one in ten of the rejected applicants have applied again and achieved permission to open debt negotiations under the Debt Settlement Act in 2020/21. More will probably follow suit. Since it takes time to process a second application, the welfare state should look at what more can be done for those who are rejected, because they risk having their life situation significantly worsening as they must cope on their own. This is also a matter of prevention and avoiding debt settlements as a solution. It is neither in the interests of society nor the individual to have to deal with a dysfunctional system where one must be driven down before one can get an outstretched hand.

Finally, we have looked at the significance of the upcoming legislative revision for the practice of rejecting applications for debt settlements. The greatest direct effect is likely to come as a result of the proposals for lifting obstacles related to newly established debt. This is also the most frequently used reason for rejection. Indirectly, any increase in subsistence rates in the form of, for example, a new youth rate and provision for savings, could lead to more people avoiding rejection. The same probably applies to digitalisation, where consent-based solutions may give the bailiff faster access to true and precise information about the applicant's finances. However, there is still untriggered potential in areas that have not been considered in this revision round, in particular questions concerning business debt and debt related to criminal offence.

In general, our impression is that the rejection practice is deeply rooted in normative guidelines and attitudes to what is offensive and not. The more concrete and clear the revised principles are spelled out in the regulations, the better the chance that the intention of the legislative revision will be achieved: a more efficient and fair treatment under the Debt Arrangements Act.

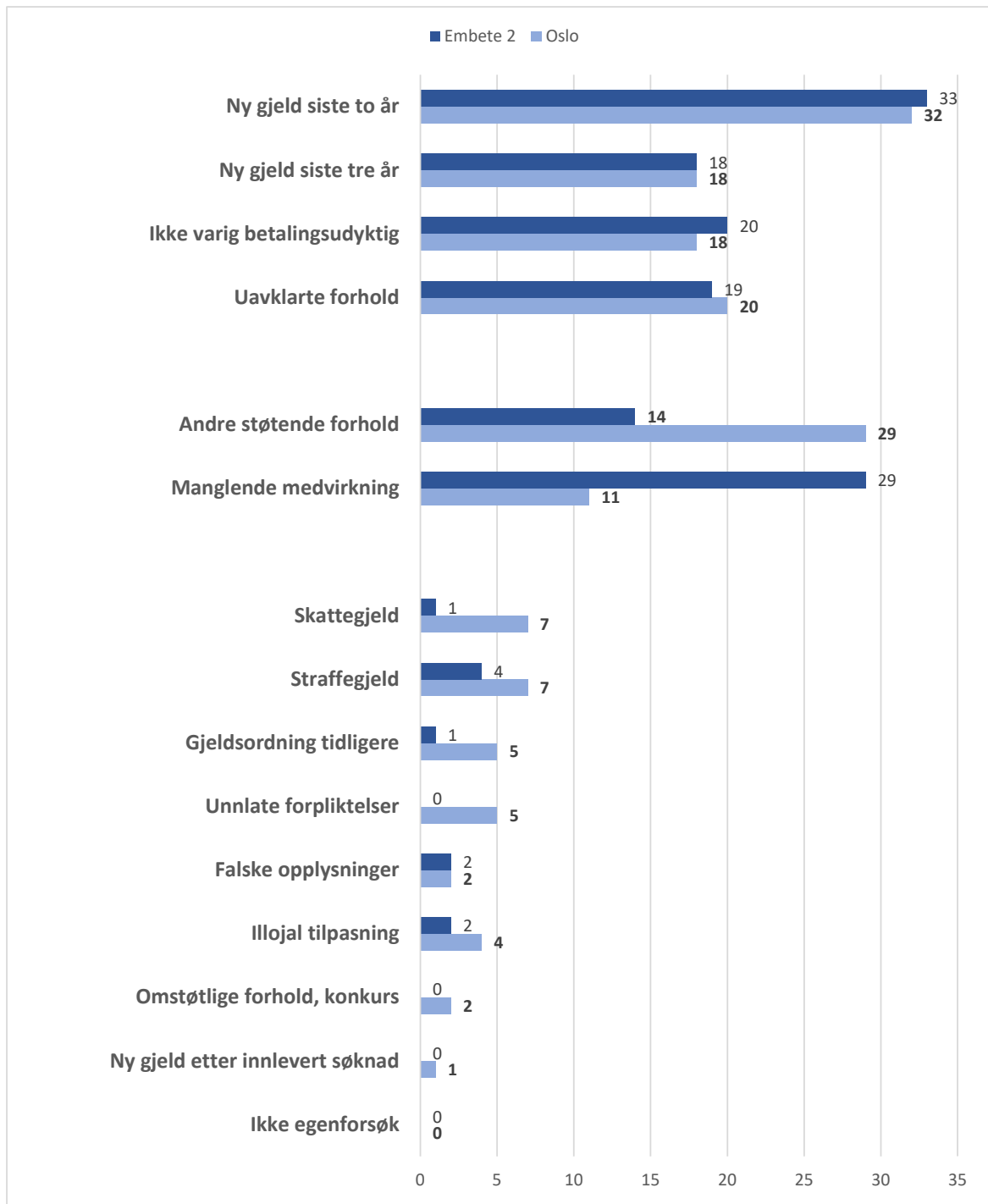
Finally, it is appropriate to mention the revision's call for a social care follow-up of those living under debt settlements. This responsibility has been allocated to Nav. Given the shared economic, social and health conditions between debt settlement debtors and rejection debtors, the latter group should be recommended and offered a similar follow-up at Nav.

Litteratur

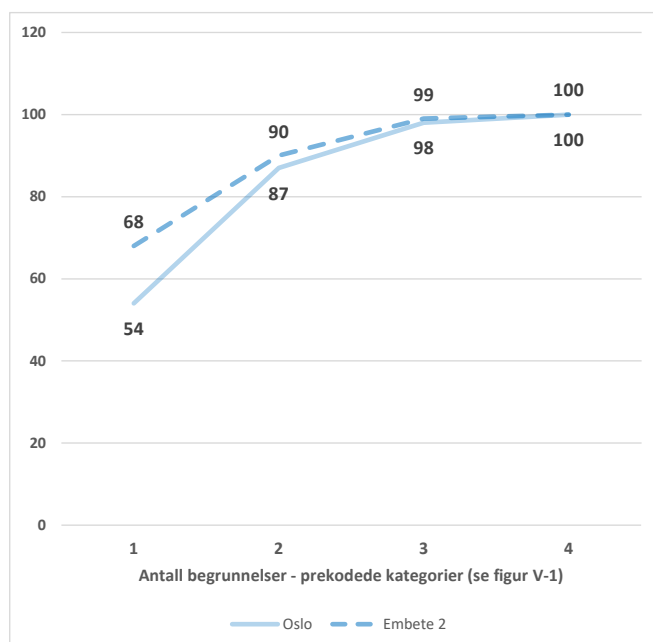
- Barne- og familiedepartementet. 2021. Høringsnotat. Forslag Til Endringer i Gjeldsordningsloven Og Livsoppholdsforskriften. Et Enklere Og Mer Egffektivt Gjeldsordningsinstitutt. Oslo: Barne- og familiedepartementet (BFD).
- Finansdepartementet. 2021. Utlånsforskriften. Oslo: Regjeringen.no.
- Kempson, Elaine, and Christian Poppe. 2021. Trygg Eller Utsatt? Husholdenes Økonomiske Situasjon Etter 16 Måneder Med Koronakrise. Oslo: OsloMet/ SIFO.
- Moe, E. 2003. Gjeldsordningsloven i Praxis. Oslo: Gyldendal norsk forlag.
- Ot.prp. 99 (2001-2002). 2002. Om Lov Om Endringer i Lov 17. Juli 1992 Nr. 99 Om Frivillig Og Tvungen Gjeldsordning for Privatpersoner Mv. (Gjeldsordningsloven). Oslo: Regjeringen.no.
- Poppe, C. 1994. 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. 2005. Gjeldsordninger under Press. Endringssaker Ved Oslo Byfogdembete i 2003. Oslo: 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, Christian. 2019. Inngåtte Gjeldsordninger i 2017. Oslo: SIFO/ OsloMet.
- Poppe, Christian, and Live Standal Bøyum. 2018. Gjeldsordninger under Press: Endringssaker Ved Oslo Namsfogdembete Og Byfogdembete i 2017. SIFO Oppdragsrapport. Oslo: Forbruksforskninginstituttet SIFO, Storbyuniversitetet OsloMet.
- Rokhaug, Egil. 2020. Gjeldsrådgivning Og Gjeldsordning. Økonomisk Og Juridisk Rådgivning Overfor Personer Med Økonomiske Problemer. 6th ed. Oslo: Alpha forlag.
- Skuland, Silje E., and Christian Poppe. 2020. Veien Til Gjeldsordning. Skyldnernes Erfaringer Med Nav, Namsmann Og Regelverk. Oslo: SIFO/OsloMet.

Vedlegg

Figur V-1 Avslagsbegrunnelser ved to namsfogdembeter. 2019. N=421



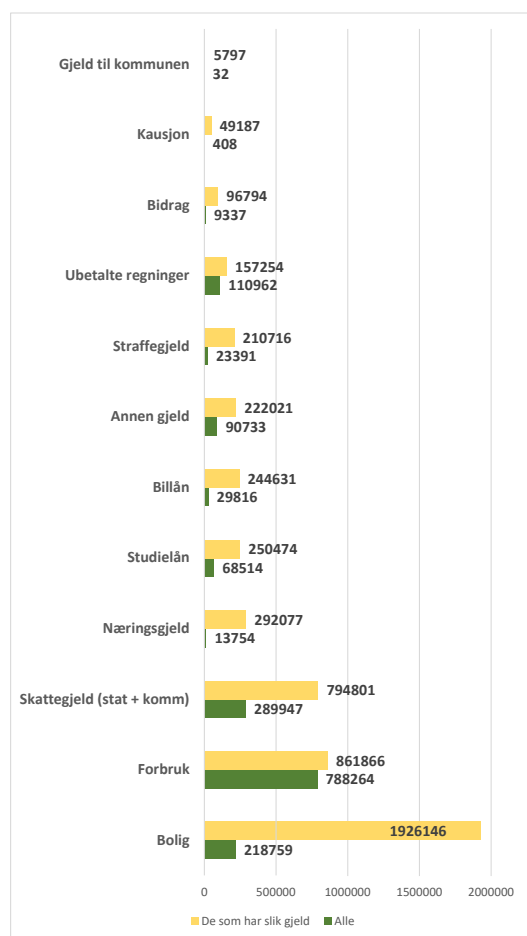
Figur V-2 Antall avslagsbegrunnelser ved Oslo og Embete 2. Kumulativ prosent. 2019. N=421.



Tabell V-1. Tallgrunnlaget for figur 4-5

	Oslo	Embete 2	N Oslo	% Oslo	N emb2	% emb2
Bolig	2059618	1375575	33	10,0	8	8,8
Forbruk	868852	835517	264	79,8	70	76,9
Skattegjeld (stat + komm)	861683	422168	117	35,3	21	23,1
Næringsgjeld	323380	57307	15	4,5	2	2,2
Studielån	273481	139500	82	24,8	17	18,7
Billån	256838	208013	33	10,0	11	12,1
Annen gjeld	203903	278390	112	33,8	36	39,6
Straffegjeld	235729	67789	40	12,1	7	7,7
Ubetalte regninger	164559	127748	206	62,2	51	56,0
Bidrag	99344	88189	27	8,2	8	8,8
Kausjon	49187	0	3	0,9	0	0,0
Gjeld til kommunen	9455	2139	1	0,3	1	1,1

Figur V-3: Gjennomsnittlig gjeld pr gjeldstype



Tabell V.2 Tallgrunnlag for figur V-3. Gjennomsnittlig kronebeløp for alle gjeldsordningssøkere i 2019 og blant de av dem som har angitt lånetype, samt total mengde gjeld innenfor hver lånetype

	Alle	De som har slik gjeld	N	% av utvalget	% av obs	Total gjeld
Bolig	218759	1926146	41	9,7	11,4	78971986
Forbruk	788264	861866	334	79,1	92,5	287863244
Skattegjeld (stat + komm)	289947	794801	138	32,7	38,2	109682538
Næringsgjeld	13754	292077	17	4,0	4,7	4965309
Studielån	68514	250474	99	23,5	27,4	24796926
Billån	29816	244631	44	10,4	12,2	10763764
Annen gjeld	90733	222021	148	35,1	41,0	32859108
Straffegjeld	23391	210716	47	11,1	13,0	9903652
Ubetalte regninger	110962	157254	257	60,9	71,2	40414278
Bidrag	9337	96794	35	8,3	9,7	3387790
Kausjon	408	49187	3	0,7	0,8	147561
Gjeld til kommunen	32	5797	2	0,5	0,6	11594

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

SIFOs kjerneområder er:

- Bærekraftig forbruksutvikling (herunder mat)
- Klær og tekstil
- Markedsbasert velferd
- Teknologi og digitalisering