



Oppdragsrapport nr. 11 - 2010

Christian Poppe

Ny start med fullført gjeldsordning

SIFO

© SIFO 2010
Oppdragsrapport nr. 11 – 2010

STATENS INSTITUTT FOR FORBRUKSFORSKNING
Sandakerveien 24 C, Bygg B
Postboks 4682 Nydalen
0405 Oslo
www.sifo.no

Det må ikke kopieres fra denne rapporten i strid med åndsverksloven. Rapporten er lagt ut på internett 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.

Tittel Ny start med fullført gjeldsordning?	Antall sider 114	Dato 31.08.2010
Title New start in Life after Having Completed a Debt Settlement?	ISBN	ISSN
Forfatter(e) Christian Poppe	Prosjektnummer 21-2009-08	Faglig ansvarlig sign. <i>Harald Stamsø</i>
Oppdragsgiver Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet		
Sammendrag Den foreliggende studien er en analyse av hvordan det har gått med de som har gjennomført en gjeldsordning, og bygger på intervjuer med 271 personer som avsluttet sine ordninger i løpet av 2007. Intervjuene ble gjennomført i mai — august 2009. Hovedkonklusjonen er at gjeldsordningsloven langt på vei fungerer slik den er tiltenkt når det gjelder å gjenopprette balansen i skyldnerens økonomi og sørge for at de får fornyet tilgang på finansielle tjenester. Den er imidlertid ikke et tilstrekkelig instrument for sosial inklusjon.		
Summary		
Stikkord		
Keywords		

Ny start med fullført gjeldsordning?

av

Christian Poppe

2010

STATENS INSTITUTT FOR FORBRUKSFORSKNING

postboks 4682 Nydalen, 0405 Oslo

FORORD

Den foreliggende analysen er gjennomført på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD).

En stor takk rettes til Løsreregisteret i Brønnøysund generelt, og Stian Wikran Johansen spesielt, for utmerket tilrettelegging og assistanse i forbindelse med datainnsamlingens første fase. TNS Gallup v/ Ole Fredrik Ugland har gitt verdifull hjelp under datainnsamlingens senere faser. Sist, men slett ikke minst, fortjener respondene i undersøkelsen en stor takk for at de har brukt av sin tid til å besvare spørreskjemaet og derved bidra til å framskaffe nye kunnskaper om gjeldsordningslovens virkemåte.

Innhold

Forord.....	5
1. Problemstillinger og metode.....	11
1.1. Problemstillinger	11
1.2. Gjeldsordningsloven som redskap for inklusjon og eksklusjon	12
1.2.1. vurdering av lovens virkemåte.....	14
1.3. Avgrensninger og Metode	16
1.4. Gangen i rapporten	19
2. Avsluttede gjeldsordninger i 2007.....	21
2.1. Innledning.....	21
2.2. Karakteristikk basert på populasjonsdata	21
2.3. Karakteristikk basert på utvalgsdata.....	27
2.4. Oppsummering	32
3. Sosial inklusjon og eksklusjon	35
3.1. Innledning.....	35
3.2. Endringer i tilknytningen til arbeidslivet	36
3.3. Endringer i familieforhold	38
3.4. Endringer i boligforhold	40
3.5. Endringer i helsesituasjonen.....	42
3.6. Sosial skam.....	44
3.7. Endringer i sosial omgang	46
3.8. Oppsummering	47

4.	Finansiell eksklusjon og inklusjon	49
4.1.	Innledning	49
4.2.	Finansiell eksklusjon.....	50
4.2.1.	Eksklusjon fra banktjenester	50
4.2.2.	Eksklusjon fra forsikringstjenester	53
4.2.3.	Eksklusjon fra andre tjenester	54
4.3.	Finansiell inklusjon.....	56
4.4.	Nyvunnet frihet — Noen konsekvenser	60
4.4.1.	Betalingsproblemer — Sentrale mekanismer	62
4.5.	Oppsummering.....	65
5.	Gjeldsordninger i tilbakeblikk	67
5.1.	Innledning	67
5.2.	Erfaringer med gjeldsordningen.....	68
5.2.1.	Det beste ved gjeldsordningen	68
5.2.2.	Det verste ved gjeldsordningen	70
5.2.3.	De økonomiske rammebetingelsene.....	72
5.2.4.	Saksbehandlingsapparatet	75
5.3.	Gjeldsordningsloven som instrument for problemløsning	78
5.3.1.	Gjeldsordningsloven som exit.....	78
5.3.2.	Trygghet	81
5.3.3.	Lære økonomi	82
5.4.	Oppsummering.....	84
6.	Konklusjon.....	85
6.1.	Innledning	85

6.2.	Konklusjon nr. 1: Finansiell inklusjon	86
6.3.	Konklusjon nr. 2: Sosial inklusjon	88
6.4.	Konklusjon nr. 3: marginalisering og atferdsendring	91
6.5.	Hovedkonklusjon	95
	Litteratur	97
	Vedlegg 1: Logistisk regresjon.....	101
	Vedlegg 2: lineær regresjon.....	105
	Vedlegg 3: Sosial inklusjon & eksklusjon.....	107
	Vedlegg 4: Logistisk regresjon.....	111

1. PROBLEMSTILLINGER OG METODE

1.1. PROBLEMSTILLINGER

Til nå har evaluering og forskning rundt gjeldsordningsloven vært knyttet til spørsmål om dens håndhevelse og innretning — herunder lovens moralske forankring, saksmengdens utvikling, saksbehandlerens kvalifikasjoner, namsmyndighetens praksis, egenskaper ved de som får gjeldsordning, forandringer i søkermassens sammensetning over tid, og opphevelse og endring av inngåtte ordninger. Men et vel så viktig — og hittil udokumentert — spørsmål er hvorvidt gjeldsordningsloven lykkes i sitt hovedformål: å gi personer med alvorlige gjeldsproblemer sjansen til å gjenvinne full kontroll med sin økonomi. Stortinget har bedt regjeringen om å initiere forskning for å framskaffe denne kunnskapen. Den foreliggende studien er en direkte følge av dette. På oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) er hovedspørsmålet som reises ganske enkelt følgende:

Hvordan er det gått med de som har gjennomført en gjeldsordning?

Det overordnede målet med prosjektet er å gi en generell vurdering av hvordan gjeldsordningsloven fungerer for de som faller inn under lovens bestemmelser. Denne vurderingen skal baseres på informasjon fra skyldnere som faktisk har gjennomført en gjeldsordning. Analysene skal konsentreres om tre utfallsdimensjoner. Den første er den *økonomiske*. Her er vi særlig interessert i de endringer som skyldnerne gjennomgår fra problemene starter til gjeldsordningen er fullført, og hvilke konsekvenser dette har underveis i løpet. Den andre dimensjonen er den *sosiale*. Igjen er vi ute etter endringer i sentrale aspekter ved den sosiale situasjonen og virkningene dette har på ulike stadier i problemkarrieren. Den siste dimensjonen er den *personlige*. Her er vi særlig opptatt av skyldnerens erfaringer med ordningen og hvordan de vurderer ulike aspekter av den som løsning på deres økonomiske problemer. Felles for disse delanalysene er fokuset på den kvalitative betydningen som gjeldsordningene har for de som har gjennomfører slike løp. Helst skal resultatet være til det bedre. Likevel er det rimelig

å ha som utgangspunkt at konsekvensene er varierende, og at hver dimensjon bidrar til den samlede vurderingen med både positive og negative utfall.

1.2. GJELDSORDNINGSLOVEN SOM REDSKAP FOR INKLUSJON OG EKSKLUSJON

Utgangspunktet for å vurdere hvordan gjeldsordningsloven fungerer er at den representerer en spesifikk måte å regulere gjeldsproblemer på. Det er særlig fire hovedkjenntegn ved loven som utgjør grunnstammen i fortolkningen av skyldnerens utbytte av ordningen. For det første gir loven alle som har alvorlige økonomiske problemer en rett til et generaloppgjør og på nytt å bli inkludert som fullverdig markedsaktør. Selv om ordningen er balansert i forhold til mange og dels motstridende formål, er det hensynet til skyldneren som står fremst. Mens kreditorene må ta et tap — om nødvendig med tvang — baseres avtalen på skyldnerens behov for en rimelig bolig og passende livsopphold. Verken fordringshaverne eller det offentlige kan tvinge skyldneren til å inngå en gjeldsordning, selv om det synes aldri så nødvendig. Videre er det skyldneren som bestemmer innholdet i forslaget til gjeldsordning, og domstolen kan ikke endre dette uten skyldnerens samtykke. Når ordningen er stadfestet, har man også relativt stor grad av handlefrihet til å innrette seg slik man vil (Rokhaug, 2008, s. 30-33). Det er m.a.o. ikke slik at den som får gjeldsordning settes under administrasjon eller har rettsapparatet eller kreditorene tett på seg mens ordningen pågår.

Likevel — og dette er det andre kjennetegnet ved loven — er skyldnerens rett til generaloppgjør ikke ubetinget; den skal balanseres mot kreditorenes ubestridelige rett til å få dekket sitt tilgodehavende. Det betyr på den ene siden at når førstnevntes behov for bolig og livsopphold er sikret, skal alt overskytende gå til dekning av gjeldskravene. Skyldneren må også selge alle unødvendige eiendeler. På den annen side innebærer det at en gjeldsordning ikke kan være støtende overfor betalingsmoralen og folks alminnelige rettsoppfatning (Rokhaug, 2008, s. 30). Man kan altså ikke uten videre sette seg i bunnløs gjeld og deretter gå til namsmannen og få den slettet. Prinsippet om at en gjeldsordning ikke skal være støtende gjelder også etter at den er inngått. Skyldnere som misligholder sine forpliktelser i gjeldsordningsperioden risikerer å miste ordningen for godt.

For det tredje overføres det ikke friske penger fra det offentlige til den enkelte skyldner i forbindelse med en gjeldsordning. Skyldnerens frie stilling i forhold til loven omfatter også hans inntektssituasjon; hvis han ikke selv har midler som bringer ham opp på livsoppholdssatsen, har han altså ikke noe krav på å få dekket det som mangler for å komme opp på dette nivået. Isteden må han benytte seg av eksisterende støtte-

ordninger på samme måte som alle andre. Legger vi Ringens (1989) kriterier til grunn, medfører denne egenskapen at gjeldsordningsloven ikke kan betraktes som en velferdsreform siden den ikke utløser noen omfordeling av penger. Tufte (2005, s. 124-128) stiller seg her mer åpen idet tiltak av denne typen tross alt virker inn på fordelingen av risiko og levekår generelt. Likevel er det rimelig å se gjeldsordningsloven som et moderne sosialpolitisk virkemiddel (Poppe, 2009). Istedenfor at staten tar vare på skyldneren gjennom økonomiske støtteordninger — noe som ville gi grunnlag for motytelser og antakeligvis bety at vedkommende delvis ville ha blitt satt under offentlig administrasjon — er gjeldsordningsloven et redskap som etablerer en rutine for hvordan gjeldsproblemer bør løses. Med denne mulighetsstrukturen på plass overlates det til partene selv å fremforhandle løsninger og innrette sine liv deretter.

I forlengelsen av dette er det fjerde kjennetegnet — styring gjennom rammeverk — kanskje det viktigste utgangspunktet for å vurdere gjeldsordningslovens virkemåte. Moderne statlig regulering bygger i stor grad på en forventning om at innbyggerne frivillig innretter seg innenfor rammene av gjeldende lovverk, normer og verdier. Gjeldsordningsloven inngår således som del av et juridisk system av lover og forordninger som regulerer individuell markedsatferd slik at den enkelte også sikres en rimelig grad av valgfrihet. Denne friheten gir imidlertid ikke bare rett til å velge blant tilbudene på markedet, men også et personlig ansvar for konsekvensene om noe skulle gå galt. Fra et samfunnsmessig synspunkt er det riktignok akseptabelt å feile, men det forutsetter at man rydder opp etter seg i etterkant. I moderne samfunn som Norge fører brudd på denne forventningen til sanksjoner i form av en gradvis og tiltakende utestenging fra tilgangen på finansielle tjenester.

Dette gjør gjeldsordningsloven til et redskap for økonomisk inklusjon og eksklusjon. På den ene siden indirekte som et ris bak speilet; hvis partene går ut over rammene som er satt for markedsatferd og unnlater å ordne opp seg imellom før problemene tar overhånd, vil det før eller siden kunne bli snakk om en gjeldsordning. Her er det grunn til å understreke at riset bak speilet både gjelder skyldner og kreditor. Hvis partene ikke frivillig setter seg til forhandlingsbordet risikerer skyldneren å bli varig ekskludert fra tilgangen på finansielle tjenester, mens kreditorene risikerer å bli påtvunget en gjeldsordning og i verste fall ikke få dekning for kravene. Utenrettslige forhandlinger vil derimot kunne gi avtaler som er mer fordelaktig for begge parter enn det en gjeldsordning vil være. Slik sett bidrar loven indirekte til den allmenne integrasjonen i samfunnet ved å gi partene incitamentet til frivillig å finne løsninger som holder skyldneren inne som fullverdig økonomisk og sosial aktør. Eksisterende forskning tyder på at omfanget av frivillig problemløsning er omfattende, også i oppgangstider (Poppe & Tufte, 2007).

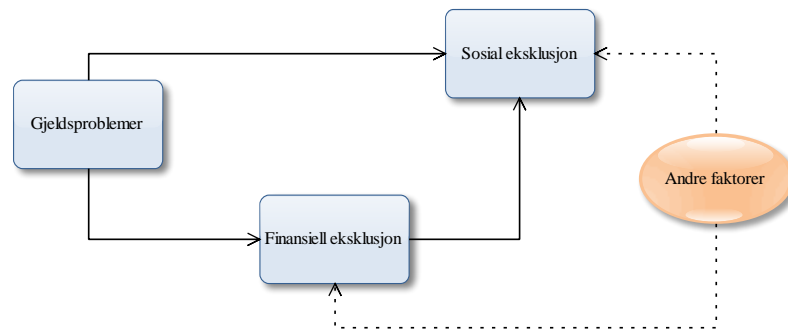
På den annen side er loven også et direkte redskap for sanksjoner. Gjeldsordninger setter punktum for gjeldskravene gjennom bl.a. sanering av gjeld og belønner de som gjennomfører ordningene med en håndterlig økonomisk situasjon. Dette gir i sin tur grunnlag for gjeninkludering i det økonomiske systemet. I gjeldsordningsperioden, derimot, sementeres utestengingen fra tilgangen på finansielle tjenester. Dette skjer bl.a. gjennom tinglysing av gjeldsordningen og forbud mot å ta opp lån så lenge ordningen pågår. Dessuten — som allerede påpekt — truer loven med varig eksklusjon dersom skyldneren ikke overholder inngåtte avtaler. Det er m.a.o. pr definisjon snakk om et regime som er ekskluderende så lenge gjeldsordningen pågår, men som har inklusjon som mål idet eksklusjonsmekanismene fjernes når løpet er fullført.

1.2.1. VURDERING AV LOVENS VIRKEMÅTE

Som et redskap for økonomisk inklusjon og eksklusjon kan gjeldsordningslovens virkemåte vurderes i forhold til både en snever og utvidet forståelse av lovens formål. Generelt er siktepunktet ”.. å gi personer med alvorlige gjeldsproblemer en mulighet til å få kontroll med egen økonomi” (Moe, 2003, s. 31; Ot.prp. nr 81, 1992, §1-1, §1-3, §1-4). Dette kan knyttes direkte til de to første hovedkjennetegnene i avsnittet ovenfor; skyldneren har rett til å sette punktum for sine gjeldsproblemer innenfor rammer som også tar hensyn til kreditorenes rett til dekning av sitt tilgodehavende. Den typiske løsningsmodellen innebærer at all gjeld slettes bortsett fra eventuelle lån som er sikret i bolig som skyldneren får beholde under ordningen. Den sistnevnte typen gjeld skal i så fall ikke overstige eiendommens markedsverdi pluss 10%, og i sum være håndterlig for skyldneren når gjeldsordningen er gjennomført. ”Kontroll med egen økonomi” betyr i snever forstand å gjenopprette balansen i skyldnerens økonomi og derigjennom sørge for fornyet tilgang på finansielle tjenester.

En utvidet fortolkning av gjeldsordningslovens formål innebærer at loven også har et velferdspolitisk siktepunkt som går utover det å gi skyldneren kontroll over økonomien. I Graverutvalgets forslag til gjeldsordningslov pekes det for eksempel på at sletting av gjeld er nødvendig for ”.. å sikre at skyldneren kan komme inn i en situasjon som gjør det mulig å gjeninntre i et normalt samfunnsliv.” (NOU, 1991, s. 38). Og i Innstilling nr 90 heter det at: ”Komiteen mener at det er viktig å kunne gi privatpersoner i gjeldskrise en mulighet til å starte opp på nytt.” (Moe, 2003, s. 32). Forestillingen om ”normalt samfunnsliv” og ”ny start” bærer bud om at gjeldsordningsloven skal gi resultater som går langt utover det rent økonomiske; her er det snakk om ikke bare finansiell, men også sosial inklusjon hvor de økonomiske problemene løses og skyldneren dermed tilbakeføres til det gode liv med en ny start. Slik sett kan det argumenteres for at det er den sosiale inkluderingen som er det egentlige målet; selve

Figur 1-1 Gjeldsproblemer som årsak til finansiell og sosial eksklusjon



hensikten med å få bukt med den finansielle eksklusjonen er nettopp å legge forholdene til rette for at man kan gjeninntre som fullverdig deltaker på samfunnets sosiale arenaer. Koblet til gjeldsordningslovens moralske side og regelen om at man ikke kan få gjeldsordning mer enn én gang i livet unntatt i helt ekstraordinære tilfeller, kan det dessuten argumenteres for at det implisitt ligger en oppdragende ambisjon i loven om å endre skyldnerens atferd. I så fall bør de som gjennomgår en gjeldsordning også lære økonomi og gjøre fornuftige valg i kredittmarkedet som når ordningen en gang er fullført.

Implikasjonene av den utvidede fortolkningen kan illustreres med diagrammet i figur 1-1. I tråd med mye av den tidligere forskningen på området fremstilles gjeldsproblemer som en mulig årsak til både finansiell og sosial eksklusjon; misligholdte forpliktelser begrenser tilgangen på tjenester som ytes gjennom kredittmarkedet, samtidig som både ens økonomiske, psykiske og helsemessige evne til sosial deltakelse svekkes. Dessuten vil manglende tilgang på finansielle tjenester i seg selv kunne ekskludere skyldnerne fra sosiale arenaer de før var en del av. I en slik situasjon etablerer gjeldsordningsloven et regime som fjerner gjeldsproblemene og dermed også de kausale mekanismene bak gjeldsrelaterte former for eksklusjon. Men det er ikke entydig gitt at inklusjon blir resultatet. I en vurdering av gjeldsordningslovens virkemåte er det selvsagt viktig å huske på at gjeldsproblemer ikke den eneste årsaken til eksklusjon; lav inntekt, dårlig helse og manglende kunnskaper og ferdigheter er alle eksempler på forhold som kan virke ekskluderende. Det at gjeldsproblemene forsvinner betyr m.a.o. ikke at alle eksklusjonsmekanismene opphører å være virksomme.

Men framfor alt er det grunn til å understreke at det å være utsatt for finansiell og sosial eksklusjon setter sine spor. En studie basert på kvalitative data viser at problemkarrieren utvikler seg fra en innledende fase hvor man ikke helt erkjenner alvoret

i situasjonen, via en fase 2 hvor man kjemper for å unngå økonomiske og sosiale tap, og over i en tredje fase hvor man faktisk er blitt både finansielt og sosialt ekskludert (Poppe, 2008). Dette faseforløpet betyr i praksis at man går fra en normal livssituasjon til et liv preget av økonomisk deprivasjon, sosial skam og mistillit til det omkringliggende samfunn. I en slik situasjon har man egentlig bare én mulighet: gjeldsordning. Slik sett omhandler den foreliggende studien om den påfølgende *fase 4* hvor gjeldsproblemene er løst. Det er selvsagt å håpe at denne fasen reelt sett tilbyr skyldnerne en *'ny start'*. Men de dyptpløyende prosessene i fase 1—3 gjør det lite trolig at alt kan "rulles tilbake" og bli som før problemene startet. En rimeligere arbeidshypotese for den forestående analysen er heller at gjeldsordningslovens grad av suksess som redskap for inklusjon vil variere med hvilken type eksklusjon det er snakk om: om den er av finansiell eller sosial karakter.

1.3. AVGRENSNINGER OG METODE

I den forestående studien er spørsmålet hvordan det har gått med de som har gjennomført en gjeldsordning. De som får sine ordninger opphevet eller på andre måter avslutter ordningen før den er fullført faller dermed utenfor studien. Videre er det skyldnerne, og ikke kreditorene eller saksbehandlingsapparatet, som er hovedfokus i analysen. Selv om spørsmål som i hvilken grad kreditorenes interesser sikres i gjeldsforhandlingene og hvorvidt namsfogden og namsretten håndhever lovgivers intensjoner er viktige aspekter i en totalvurdering av gjeldsordningsloven, faller slike forhold likevel utenfor rammene av denne studien. Det samme gjør overordnede spørsmål om loven bidrar til å opprettholde betalingsmoralen og folks alminnelige rettsoppfatning. Vurderingene omkring gjeldsordningslovens virkemåte avgrenses dermed til å dreie seg om erfaringer og utfall for skyldnere som faktisk har gjennomført en gjeldsordning.

Prosjektets innretning medfører dessuten at disse vurderingene baseres på utbredelse snarere enn kvalitative dypdykk. Analysene baseres derfor på kvantitative data. Utfordringen blir da å trekke et representativt utvalg av skyldnere som analysene kan baseres på. En viktig grunn til dette er at utvalgsrammen ikke er umiddelbart tilgjengelig. Brønnøysundregistrene fører riktignok en digitalisert oversikt over antall inngåtte og avsluttede gjeldsordninger, men statistikken tar ikke hensyn til at det er mange måter å avslutte en ordning på. Det fins m.a.o. ikke en liste over gjeldsordninger som faktisk blir gjennomført på ordinær måte. Uten en slik kan det ikke trekkes et utvalg basert på en tilfeldighetsmekanisme. Videre er det ikke umiddelbart innlysende hva som er et representativt utvalg i denne sammenheng siden sakene som ender i gjelds-

ordning er svært forskjellige langs en hel rekke dimensjoner utover de tradisjonelle kriteriene for representativitet: kjønn, alder og bosted. Gitt at en liste over populasjonen av gjennomførte gjeldsordninger faktisk foreligger, er det m.a.o. ikke nødvendigvis slik at en enkel tilfeldig trekking vil dekke opp variasjonen i relevante egenskaper på en god måte.

Brønnøysundregistrene mottar imidlertid alle rettslige dokumenter om gjeldsordninger som inngås og avsluttes fra domstolene og legger dem over på mikrofilm. Enkelte data hentes også ut og registreres digitalt, som for eksempel når en ordning inngås og når den avsluttes. Dette gir et utmerket grunnlag for manuelt å generere en ønsket utvalgsramme. For å få en passende avstand mellom tidspunktet for når gjeldsordningen ble fullført og dagens situasjon, ble først alle ordninger som ble avsluttet i løpet av 2007 valgt. Dette betyr at informantene ble intervjuet 1,5—2,5 år etter at de fullførte sine gjeldsordninger. Denne operasjonaliseringen representerer en tilstrekkelig avbalansering mellom to forhold; på den ene siden at konsekvensene av gjeldsordningen får ”satt seg” i den forstand at informantene er godt i gang med livet etter gjeldsordningen når intervjuet finner sted, og på den annen siden at tidsperioden tilbake til avslutningstidspunktet ikke være lengre enn at man husker relevante begivenheter godt. En oversikt over alle avsluttede gjeldsordninger i 2007 ble så generert.

Med denne listen som utgangspunkt ble alle måter som disse ordningene ble avsluttet på registrert manuelt fra mikrofilmene. Dermed kunne gjennomførte ordninger skilles fra de som ble avsluttet pga. opphevelse eller fordi skyldneren døde. Brønnøysundregistrene sendte så ut en invitasjon i form av et brev til alle som hadde fullført en gjeldsordning i 2007 — til sammen 1142 personer. Mottakerne på sin side stod da fritt til å sende en samtykkeerklæring til SIFO på at de ville delta. Intervjuene ble foretatt ved hjelp av et postalt spørreskjema. TNS Gallup gjennomførte datainnsamlingen i perioden juni—august 2009.¹

Tabell 1.1 viser hvordan det endelige utvalget ble generert. Som vi ser ble det avsluttet 1368 gjeldsordninger i 2007, hvorav 1142 var gjennomførte løp. 342 av disse meldte seg som deltakere i undersøkelsen og fikk tilsendt et spørreskjema. I alt ble

¹ Datainnsamlingen forløp uten større komplikasjoner. To respondenter i samme husstand forvekslet imidlertid skjemaer, noe som ble korrigert i den endelige datafilen. Videre hadde enkelte deltakere avvikende adresser på samtykkeerklæringen sammenliknet med Brønnøysunds registerinformasjon. Dette ble korrigert før spørreskjemaene ble sendt ut. Fem respondenter fikk på forespørsel tilsendt skjemaet på nytt, mens én person var blind og ble intervjuet på telefon.

Tabell 1-1: Fra populasjon til utvalg

Postalundersøkelse	Antall
Avsluttede gjeldsordninger	1368
Gjennomførte gjeldsordninger	1142
Rekrutterte respondenter	324
Utsendte skjemaer	324
Retur	1
<i>Sum utfylte skjemaer</i>	<i>211</i>

Telefonoppfølging	Antall
Rest etter postalutsending	112
Forsinket innkost	- 25
Etteranmeldte	+ 21
Etteranmeldt frafall	- 1
<i>Sum Telefonpurret</i>	<i>107</i>
Nekt	16
Ikke kontakt	56
<i>Sum telefonintervjuer</i>	<i>35</i>
<i>Utfylte skjemaer totalt</i>	<i>271</i>

211 intervjuer gjennomført i denne delen av undersøkelsen, noe som gir en deltakelse på 62%.

Etter avsluttet feltarbeid stod TNS Gallup tilbake med en rest på 112 personer som ikke hadde returnert spørreskjemaet. Som det går fram av tabellen hadde likevel 25 av disse sendt inn skjemaet etter at fristen var utgått, og disse ble tatt inn i datagrunnlaget som forsinket innkost. I tillegg meldte ytterligere 21 respondenter seg på i løpet av sommeren. Disse ble inkludert i undersøkelsen som etteranmeldte. Når vi tar hensyn til ett etteranmeldt frafall pga sykdom stod man i august 2009 tilbake med 107 respondenter som nå ble purret på telefon. I denne oppfølgingsrunden ble de som fortsatt ønsket å delta intervjuet der og da, mens fortsatt frafall ble registrert med frafallsårsak. Som tabell 1.1 viser trakk 16 personer seg fra undersøkelsen, mens 54 ikke lot seg kontakte.

Purrerunden ga dermed et netto tilfang av telefonutfylte skjemaer på 35.

Med denne prosedyren ble det totalt foretatt 271 intervjuer med personer som hadde fullført en gjeldsordning i 2007. Dessuten ble et begrenset antall variable registrert fra mikrofilmene i Brønnøysund for samtlige av de 1368 avsluttede ordninger. Ved siden av årsaken til at ordningen ble avsluttet, ble følgende opplysninger registrert: skyldneres kjønn, alder, hjemfylke, type gjeldsordning (frivillig eller tvungen), kjennelse-sår, gjeldsordningens lengde, antall påtegninger og måned i 2007 hvor ordningen ble avsluttet. Disse opplysningene ble nå brukt til å vurdere utvalgets representativitet. Konklusjonen fra frafallsanalysen er at utvalget på 271 respondenter viser god spredning, og er gjennomgående i overensstemmelse med populasjonen. Telefonpurringen og inkluderingen av de etteranmeldte har bidratt til ytterligere å øke utvalgets presi-

sjon. Imidlertid er personer under 49 år svakt underrepresenterte. Utvalget er derfor vektet i henhold til aldersfordelingen i populasjonen.

Avslutningsvis er det verdt å nevne at den forestående studien er basert på det som etter det vi kjenner til er det første og hittil eneste landsrepresentative utvalg av skyldnere som har gjennomført en gjeldsordning. Andre studier har gjennomgående vært basert på enten små, kvalitative utvalg eller kvantitative data fra Oslo. Et unntak er en studie av gjeldsordningenes økonomiske innhold som baserte seg på et landsrepresentativt utvalg av personer som søker gjeldsordning (Tuft & Poppe, 2000).

I håndteringen av materialet benyttes både univariate og multivariate tabellanalyser og gjennomsnittsanalyser, samt lineær og logistisk regresjonsanalyse.

1.4. GANGEN I RAPPORTEN

Analysen følger diagrammet i figur 1-1 og er bygd opp på følgende måte: Først rapporteres generelle kjennetegn ved avsluttede og gjennomførte gjeldsordninger i 2007 (kapittel 2). Deretter ser vi på endringer i skyldnernes sosiale situasjon for å gjøre oss opp en mening om omfang og typer av sosial eksklusjon og inklusjon (kapittel 3). I det påfølgende kapitlet gjøres det samme mht. endringer i den økonomiske situasjonen (kapittel 4). I det siste av de empiriske kapitlene (kapittel 5) ser vi på skyldnernes erfaringer og overordnede vurderinger av gjeldsordninger som løsning på alvorlige økonomiske problemer. Til slutt i rapporten oppsummeres og diskuteres de empiriske funnene i lys av gjeldsordningslovens virkemåte i forhold til sosial og finansiell eksklusjon og inklusjon (kapittel 6).

Med dette vender vi oss til den empiriske analysen.

2. AVSLUTTEDE GJELDSORDNINGER I 2007

2.1. INNLEDNING

Som beskrevet i forrige kapittel er datagrunnlaget for den forestående analysen privatpersoner som avsluttet en gjeldsordning i 2007. I dette kapitlet ser vi på generelle karakteristikk av denne gruppen. Vi er både ute etter generelle kjennetegn som inntekt, alder, utdanning og bosted, og sentrale egenskaper ved gjeldsordningene som gjeldens størrelse, gjeldsordningenes lengde, antall kreditorer i ordningen og antall påtegninger. Den generelle beskrivelsen som her gis danner utgangspunktet for analysene av sosial og finansiell eksklusjon og inklusjon i de påfølgende kapitlene.

Framstillingen bygger på et skille mellom populasjonsdata og utvalgsdata. Som redegjort for i det innledende kapitlet har vi for første gang en total oversikt over en spesifisert populasjon av avsluttede gjeldsordninger. Ved hjelp fra Brønnøysundregistrene er hver av gjeldssakene som tilhører populasjonen knyttet til et begrenset antall bakgrunnsvariable. I tillegg har vi et utvalg på 271 personer. For disse gjeldsordningene har vi et mye bredere datatilfang basert på spørreskjema. Noen av de sentrale bakgrunnsvariablene som trengs for å beskrive populasjonen hentes herfra — med den statistiske usikkerheten som knytter seg til denne typen data. Til slutt oppsummeres kjennetegnene ved de som avsluttet gjeldsordning i 2007.

2.2. KARAKTERISTIKKER BASERT PÅ POPULASJONSDATA

Det er i alt 1.368 avsluttede ordninger i 2007. De er inngått mellom 1993 og 2005. Av anonymitetshensyn er den geografiske fordelingen registrert på fylkesnivå og ikke kommunenivå. Som vi ser i tabell 2-1 finner vi det største antall saker i fylkene med de største byene og det høyeste folketallet. Et unntak er Nordland som har like mange fullførte ordninger som Rogaland hvor befolkningen er nesten dobbelt så stor. Vi kan også merke oss at volumet er lavest i Sogn- og Fjordane, Finnmark og Agder-fylkene.

Tabell 2-1: Avsluttede gjeldsordninger i 2007. Geografisk fordeling. Prosent. N: 1368

Fylke	Antall	Prosent	Lagrett	Prosent
Østfold	126	9		
Akershus	129	9	Borgarting	30
Oslo	106	8		
Buskerud	55	4		
Hedmark	68	5	Eidsivating	9
Oppland	58	4		
Vestfold	91	7		
Telemark	43	3	Agder	14
Aust-Agder	28	2		
Vest-Agder	28	2		
Rogaland	90	6		
Hordaland	131	10	Gulating	17
Sogn- og Fjordane	14	1		
Møre og Romsdal	64	5		
Sør-Trøndelag	112	8	Frostating	18
Nord-Trøndelag	62	5		
Nordland	90	7		
Troms	46	3	Hålogaland	12
Finnmark	23	2		
Ukjent bosted	4			

Tabellen summerer også opp antall gjeldsordninger for hvert av de 6 lagrettsområdene. Grunnen til dette er at i den grad disse rettsinstansene behandler gjeldsordningssaker, vil domsavsigelsene gjerne legge føringer på den fremtidige håndteringen av lignende saker i lavere rettsinstanser — i denne sammenhengen namsrettene. Som vi ser er rundt 31% av de avsluttede ordningene i 2007 hjemmehørende i Borgarting, som omfatter Buskerud, Akershus, Østfold og Oslo. Den minste andelen kommer fra Eidsivating-området, altså det indre Østlandet (9%).²

² Lagrettsområder: *Hålogaland*: Finnmark, Troms (m/Svalbard) & Nordland (m/Jan Mayen); *Frostating*: Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, & Møre og Romsdal; *Gulating*: Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland; *Agder*: Vest-Agder, Aust-Agder, Telemark & Vestfold; *Borgarting*: Buskerud, Akershus, Østfold og Oslo; *Eidsivating*: Oppland og Hedmark. Grenseoppgangene mellom Gulating og Agder, Agder og Borgarting, og Borgarting og Eidsivating, følger ikke helt fylkesgrensene da enkelte — som regel: mindre — kommuner av historiske og geografiske

Tabell 2-2: Måter å avslutte gjeldsordninger på i 2007. Antall og prosent.

	Gjennomført		Død		Opphevet		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
I alt	1171	85	77	6	120	9	1368	100
Borgarting	356	86	23	5	37	9	416	100
Eidsivating	101	80	13	10	12	10	126	100
Agder	167	88	10	5	13	7	190	100
Gulating	197	84	14	6	24	10	235	100
Frostating	214	90	5	2	19	8	238	100
Hålogaland	133	84	11	7	15	9	159	100
Ukjent bosted	3	75	1	25	0	0	4	100

Populasjonsdataene inneholder primært opplysninger om egenskaper ved selve gjeldsordningen. La oss begynne med å peke på at det er flere måter å avslutte en gjeldsordning på; den kan gjennomføres i henhold til inngåtte avtaler, den kan oppheves, eller skyldneren kan dø før ordningen er fullført. Tabell 2-2 viser hvordan disse utfallene er fordelt i 2007. Som vi ser er 1.171 av totalt 1.368 ordninger gjennomført etter planen — eller 85% av alle saker som ble avsluttet det året. Dette er populasjonen av gjeldsordninger som utvalget er trukket fra, og som analysene refererer til.³

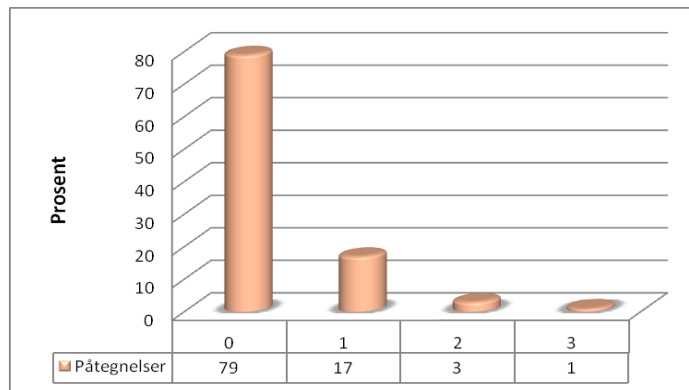
Videre ser vi at 77 av ordningene, eller 6% , ble avsluttet fordi skyldneren døde. Dette gir en dødelighet på 60 per 1000 avsluttede gjeldsordninger i 2007. Pga. måten utvalget er satt sammen på er det vanskelig å si noe sikkert om hvor høyt dette tallet er i forhold til normalbefolkningen.⁴ Våre data gir heller ingen informasjon om dødsårsak

årsaker ligger under ”feil” lagrett. Dette har det ikke vært mulig å ta hensyn til i operasjonaliseringen av lagrettsvariabelen siden geografisk tilhørighet av anonymitetshensyn er lagt på fylkesnivå og ikke kommunenivå. Dette er en mindre unøyaktighet vi må leve med i analysene.

³ For 3 av disse ordningene mangler dessverre bostedsopplysninger. Den geografiske fordelingen av gjennomførte gjeldsordninger baseres derfor på 1.168 saker.

⁴ Utvalget er representativt for de som har avsluttet en gjeldsordning i 2007. Men representativitet på sluttidspunktet gir ikke representative tall om gjeldsordninger som er inngått på bestemte tidspunkter — for eksempel et gitt år. Fra oppstart til avslutning skjer en seleksjon gjennom en rekke mekanismer som ikke er dekket opp i datasettet. Dermed blir det også vanskelig å sammenligne dødeligheten blant de som gjennomfører en ordning med for eksempel normalbefolkningen som er født i et gitt år eller periode. Seleksjon er et kjent problem ved retrospektive forskningsdesign som vårt (Jf. Ringdal 2007).

Figur 2-A: Antall påtegnelser. Avsluttede gjeldsordninger i 2007. N: 1368



eller eventuelle årsaksmekanismer som kan knytte dødsfallene til de økonomiske problemene. Likevel er det rimelig å tolke dødeligheten blant de som er under gjeldsordning som et tegn på at vi har med en spesielt belastet gruppe mennesker å gjøre. Dette støttes bl.a. av flere kvalitative og kvantitative studier av de som har søkt om gjeldsordning i Oslo på 2000-tallet (Jf. Poppe & Tufte, 2005; Poppe, 2005).

Det tredje utfallet er at gjeldsordningen blir opphevet. Dette skjer i all hovedsak fordi skyldneren har misligholdt ordningen. I 2007 var det 9% av sakene som ble avsluttet på denne måten. Ikke alt mislighold ender imidlertid slik. Før det kommer så langt kan skyldner framsette en begjæring om å endre gjeldsordningen. Slike forhandlinger resulterer oftere i en ny ordning enn i at den blir opphevet. En studie fra Oslo viser for eksempel at i 2003 endte 57% av slike reforhandlinger med en ny avtale (Poppe 2005:19). For vårt materiale fra 2007 viser figur 2-A at til sammen 292 av de 1368 avsluttede ordningene hadde minst én påtegning — noe som betyr at 21% av sakene har blitt reforhandlet minst én gang i løpet av tiden gjeldsordningen varte. Underlagsmaterialet viser at antall påtegnelser er høyest blant ordninger som senere er blitt opphevet, og lavest blant saker som er blitt avsluttet ved dødsfall (jfr. vedlegg 4). Behovet for nye forhandlinger utløses typisk av endringer i skyldnerens livssituasjon underveis i løpet. Begge disse karakteristika ved populasjonen — høye andeler av både opphevelser og påtegnelser — tyder på at det å leve under gjeldsordning er hardt for mange.

Når det gjelder geografiske variasjoner i disse utfallene, viser tabell 2-2 at det er enkelte forskjeller mellom lagrettsområdene. Men selv om det for eksempel er slik at andelen opphevede ordninger er høyest for Gulating og Eidsivating, og at andelen

Tabell 2-3: Avsluttede frivillige og tvungne gjeldsordninger i 2007. I alt og etter lagrettsområder

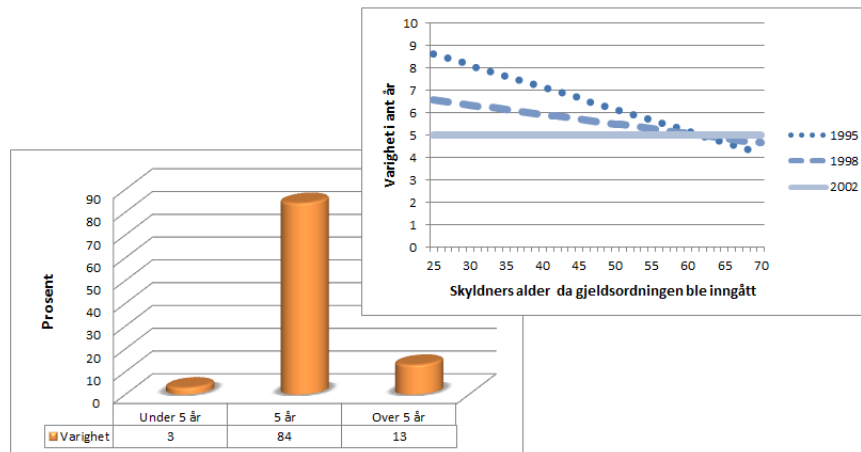
	Frivillig		Tvungen		Total		Varighet (år)		
	N	%	N	%	N	%	Min.	Max	Gj.sn.
I alt	905	66	463	34	1368	100	0,33	15	5,2
Borgarting	266	64	150	36	416	100	1	15	5,25
Eidsivating	97	77	29	23	126	100	2	10	5,15
Agder	102	54	88	46	190	100	0,5	8	5,15
Gulating	166	71	69	29	235	100	0,33	15	5,20
Frostating	155	65	83	35	238	100	2	10	5,15
Hålogaland	116	73	43	27	159	100	3	10	5,10
Ukjent bosted	3	75	1	25	4	100	5	6	5,25

døde under gjeldsordning er størst i Eidsivating-området, er disse forskjellene relativt beskjedne.

Videre kan gjeldsordninger være enten frivillige eller tvungne. Helt fram til 1997 førte konkurrerende fortolkninger av lovparagrafene til at flertallet av ordningene var tvungne (Barne- og familiedepartementet 2000:9). Slik er det ikke lenger. Som vi ser i tabell 2-3 er ca. $\frac{2}{3}$ av de gjennomførte gjeldsordningene i 2007 frivillige. I tråd med det som kunne forventes viser underlagsmaterialet at jo eldre ordningene er, desto større er andelen tvungne avtaler. På to unntak nær er det ingen åpenbart store forskjeller mellom lagrettsområdene; mens Agder lagrett skiller seg ut med en høyere andel tvungne avtaler er det omvendte tilfellet for Hålogaland (jfr. vedlegg 4). Det er uvisst hva dette kan skyldes.

Et annet — og mer alvorlig — område hvor det kan oppstå forskjeller i rettspraksis er gjeldsordningsperiodens lengde. Figur 2-B viser at blant de som avsluttet en gjeldsordning i 2007 fikk 83% ordninger av 5 års varighet, mens 3% fikk kortere og 14% fikk lengre løpetid. I tabell 2-3 ser vi at rettsavgjørelsene varierer fra 4 måneder til 15 år. En kontroll av registerdataene for ordninger med ekstremt korte og lange perioder viser at utfallene er reelle. Analyser av materialet viser at 35% av variasjonen kan forklares med skyldnernes alder og året da ordningene ble stadfestet.⁵ Som forventet reduserer høy alder sjansen for lange gjeldsordningsperioder, og ordninger som ble

⁵ Lineær regresjon. Jfr. vedlegg 4.

Figur 2-B: Gjeldsordningenes varighet. Avsluttede ordninger i 2007. ^{a)}

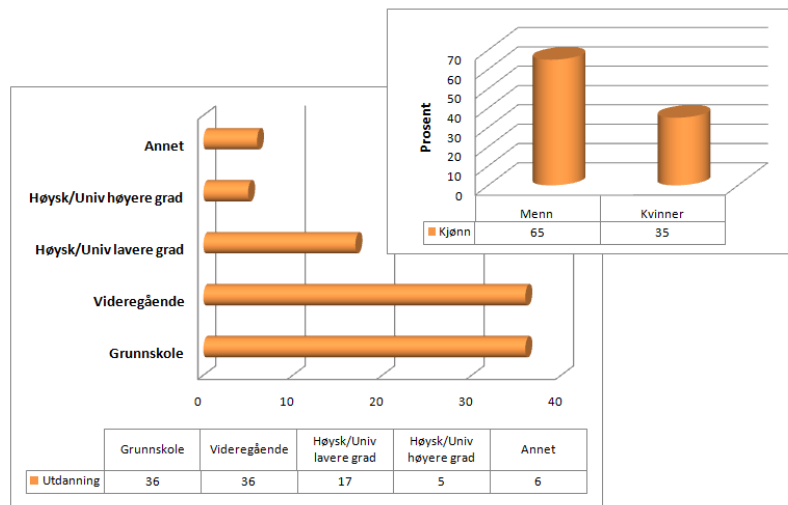
^{a)} Predikerte kurver for sammenhengen mellom ordningens varighet og skyldners alder er basert på en lineær regresjonsanalyse gjengitt i vedlegg 4.

inngått for lenge siden tenderer i retning av å være lengre enn de som er inngått nylig. For eksempel ble to gjeldsordninger med 15 års varighet stadfestet i henholdsvis 1993 og 1995. Bakgrunnen for dette har vært konkurrerende holdninger til hvordan skjønsspørsmål som for eksempel arbeidsløshet og skyldners fremtidige muligheter på arbeidsmarkedet skal håndteres under gjeldsordningsloven.

Siden loven ble introdusert i 1993 har det ved flere anledninger kommet forskrifter og lovendringer som har skjerpet inn at ordningene bare helt unntaksvis skal løpe utover 5 år. Med basis i avsluttede gjeldsordninger i 2007 virker det som om dette har hatt betydelig gjennomslag. I figur 2-B ser vi at på 90-tallet hadde yngre skyldnere en klar tendens til å få gjeldsordninger med mer enn 5 års varighet; typisk rundt 8-9 år i 1995 og 6-7 år i 1998 for de under 30. I 2002 er imidlertid denne tendensen nærmest nullt ut — selv om underlagsmaterialet fortsatt viser at noen få ordninger med kortere eller lengre gjeldsordningsperioder.

For øvrig kan korte gjeldsordninger assosieres med dårlig helse. Dette er en årsaksfaktor som kom til syne i gjennomgangen av registerdataene ved Brønnøysund, men som ikke ble systematisk registrert som variabel i datasettet.

Figur 2-C: Utdanning og kjønn blant de som gjennomførte gjeldsordning i 2007. N: 264 (utdanning) og 271 (kjønn).



2.3. KARAKTERISTIKKER BASERT PÅ UTVALGSDATA

Hvis vi så vender oss til utvalgsdataene, er dette fordelinger som i utgangspunktet baserer seg på 271 spørreskjemaer. Som redegjort for i innledningskapitlet er dette utvalget representativt for populasjonen av gjennomførte ordninger i 2007 langs en rekke grunnleggende dimensjoner. I noen sammenhenger må det imidlertid korrigeres for en mindre skjevhet i aldersfordelingen ved hjelp av en såkalt vektvariabel. Dette, sammen med det faktum at vi nå har med et utvalg og ikke en populasjon å gjøre, betyr at det nå knytter seg en viss statistisk usikkerhet til resultatene.

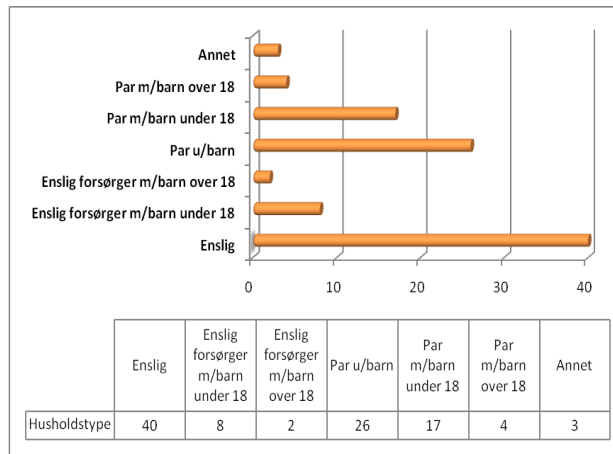
Hvis vi begynner med å se på typiske bakgrunnsvariable, ser vi av figur 2-C at 72% av de som gjennomførte en gjeldsordning i 2007 enten har utdanning fra grunnskolen eller videregående. Underlagsmaterialet viser at på avslutningstidspunktet er andelen høyutdannede signifikant lavere blant de som inngikk gjeldsordninger i perioden 2001-2005 enn tidligere. Videre viser figuren at det var 65% menn og 35% kvinner blant de som avsluttet en gjeldsordning i 2007. Igjen er det omtrent som forventet. Fra tidligere undersøkelser vet vi at andelen kvinner og menn som søker gjeldsordning har ligget meget stabilt siden tidlig på 90-tallet. Inntrykket er at noe i overkant av 3 av 10 søkere er kvinner (Poppe & Tufte, 2005, s. 22; Tufte & Poppe, 2000, s. 63-66).

Figur 2-D: Nåværende personlig brutto inntekt og husholdstype blant de som gjennomførte gjeldsordning i 2007. N: 252 (inntekt)^{a)} og 264 (husholdstype)

Nåværende brutto inntekt

<i>Gjennomsnitt</i>	265.000
<i>Median</i>	238.500

^{a)} I beregningene av gjennomsnitt og medianverdier har vi tatt ut alle som oppgir inntekter under 50.000. Dessuten har vi tatt ut to enheter som har oppgitt millioninntekter

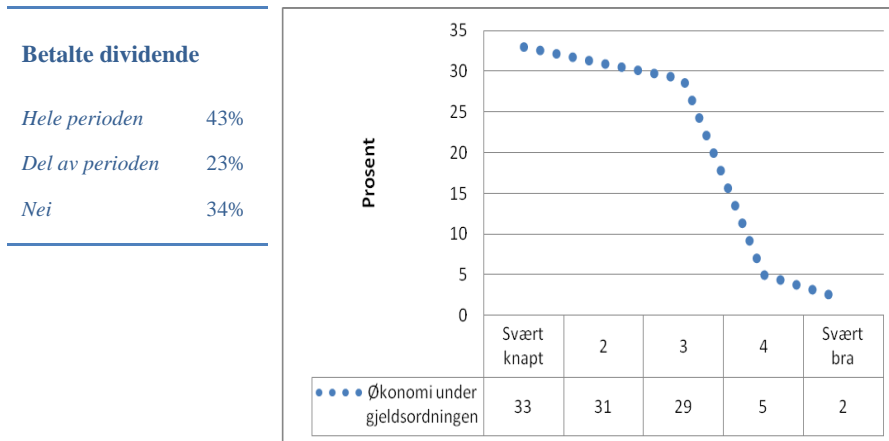


Når det gjelder inntekt, har vi ikke kunnet spørre respondentene i undersøkelsen om hvor mye de tjente før problemene satte inn og da de fikk gjeldsordning. Siden disse hendelsene ligger såpass langt tilbake i tid ville dette i beste fall gitt oss svært unøyaktige data. Derimot har vi opplysninger om deres inntekt på intervjudtidspunktet i 2009 — dvs. 1,5—2,5 år etter at gjeldsordningen er avsluttet. Som figur 2-D viser, ligger gjennomsnittlig brutto inntekt rundt 265.000. Underlagsmaterialet viser at gjennomsnittsinntekten er noe høyere for menn enn for kvinner, men at den i begge grupper er synkende med alder. Både kjønns- og aldersforskjellene er statistisk signifikante.

Medianinntekten før skatt er noe lavere enn gjennomsnittet: 238.500. Selv om summen i seg selv ikke er direkte avskrekkende, skal vi huske på at halvparten av dem har lavere inntekter enn dette. Det er også slik at husholdets størrelse og sammensetning varierer. Som vi ser i figur 2-D er det for eksempel 48% enslige og enslige forsørgere med barn under 18 år. Den tilsvarende andelen i befolkningen som helhet i 2009 er 24,5%. Samtidig ser vi at andelen par med barn under 18 er 17% mot 40% i normalbefolkningen.⁶ Dette gjør at de som gjennomførte en gjeldsordning i 2007 framstår som ikke bare en a-typisk, men også utsatt samfunnsgruppe. Økonomisk sett betyr

⁶ Kilde: Statistisk sentralbyrå: <http://www.ssb.no/familie/tab-2009-04-02-07.html>

Figur 2-E Dividende og økonomiske rammebetingelser under gjeldsordningen. N: 248 (dividende) og 264 (økonomiske rammer)



dette at mange av dem har et inntektsnivå som ligger under etablerte fattigdomsgrenser — og det 1,5 - 2,5 år etter at gjeldsordningen er fullført.⁷

Dette kan settes i ytterligere perspektiv ved å peke på at et flertall av respondentene sier at inntektssituasjonen faktisk er bedre nå som gjeldsordningen er gjennomført — noe vi skal komme tilbake til i kapittel 4. Som figur 2-E viser var det imidlertid annerledes under gjeldsordningen; på en skala fra 1 til 5, hvor 1 betyr 'svært knapt' og 5 'svært bra' anslår 64% at de økonomiske rammebetingelsene tilsvarte nivå 1 eller 2. Men selv om bare 7% vurderer økonomien under gjeldsordningen til 4 eller 5 på skalaen skal vi likevel ikke underkjenne at noen faktisk har akseptable økonomiske rammebetingelser. Slike forskjeller har ikke bare betydning for hvordan man innretter seg fra dag til annen, men også for evnen til å betale dividende. Som figuren viser, er det kun 43% som gjorde det i hele gjeldsordningsperioden. Videre hadde 23% en såpass

⁷ Siden Bondevik-II har det vært vanlig å operere med fattigdomsgrenser tilsvarende (2006-kroner) 101.000 for enslige, 151.000 for enslige forsørgere med ett barn, 171.000 for par uten barn og 221.000 for husholdninger med to voksne og ett barn (Hansen, Bogen, Fløtten, Pedersen, & Sørvoll, 2008, s. 12). Grenseverdiene viser til årlige inntekter etter skatt. Det er vanskelig å gi et eksakt anslag på hvor mange av de som har gjennomført en gjeldsordning i 2007 som lever under fattigdomsgrensen i 2009. Spørreskjemaet gir verken opplysninger om skattetrekk eller husholdets samlede inntekt der skyldner har partner og evt. hjemmeværende barn. Dessuten er eksisterende inntektsdata vi kan sammenligne med eldre enn 2009. Men underlagsmaterialet indikerer likevel at andelen fattige i utvalget kan ligge opp mot 20%. Dette er i så fall vesentlig høyere enn for befolkningen som helhet.

Tabell 2-4: Gjeldens størrelse og antall kreditorer blant de som gjennomførte en gjeldsordning i 2007. N: 252 (gjeld) og 248 (kreditorer).

	Gjeldens størrelse i 1000 kr			Antall kreditorer		
	Gj.snitt	Min	Max	Gj.snitt	Min	Max
Borgarting	1102	80	10000	12	2	67
Eidsivating	5891	140	59800	13	1	35
Agder	1098	50	12600	10	1	40
Gulating	920	60	2000	15	1	46
Frostating	1585	153	17700	14	1	52
Hålogaland	761	25	2100	13	1	40
Alle	1476	25	59800	13	1	67

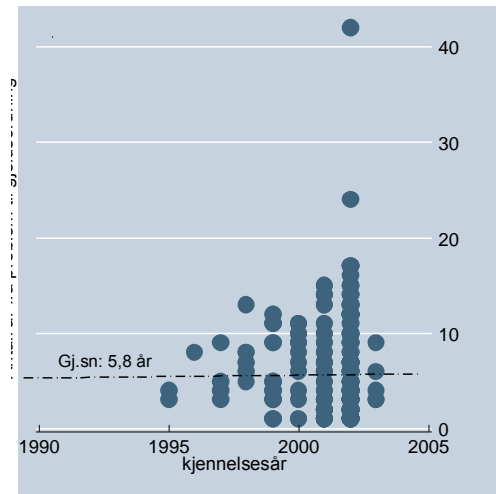
varierende økonomi at de bare kunne betale til kreditorerne i deler av løpet. 34% kunne ikke betale noe i det hele tatt.

Hvis vi ser på størrelsen på gjelden som ble omfattet av gjeldsordningene viser tabell 2-4 at den i gjennomsnitt ligger like i underkant av 1,5 millioner. Det gjennomsnittlige antall kreditorer er 13. Rundt disse anslagene er det betydelig variasjon. For hele materialet under ett varierer gjeldens størrelse mellom 25.000 og opp til 59,8 millioner. Svært høye gjeldsvolum har ganske sikkert med tidligere næring å gjøre, mens svært lave volumer nok dreier seg om forbruksgjeld i kombinasjon med problematiske livssituasjoner som dårlig helse eller høy alder. Mellom disse ytterpunktene ligger gjeldsposter som både kan og ikke kan ha noe med tidligere eid bolig å gjøre. En studie fra Oslo tyder på at andelen tidligere selvere blant de som søker om gjeldsordning er lavere på 2000-tallet enn i 1990-årene (Poppe & Tuft, 2005).

Tabell 2-4 viser også at de gjennomsnittlige gjeldsvolumene varierer noe mellom lagrettsområdene. Eidsivating skiller seg statistisk signifikant ut fra alle andre områder med en spesielt høy gjennomsnittsgjeld. Men som tabellen også antyder skyldes dette en gjeldsordning hvor det totale volumet nesten var 60 millioner. Dersom vi ser bort fra denne saken er gjeldsvolumene som inngår i gjeldsordningene egentlig ganske lik for hele landet: rundt millionen i snitt, og noe høyere i områdene hvor de store byene ligger.

Når det gjelder antall kreditorer viser tabellen at gjennomsnittet ligger på 13, og at denne størrelsen ikke varierer så mye mellom lagrettsområdene. Det er likevel et

Figur 2-F: Antall år fra man innser at problemene er alvorlige til gjeldsordningen stadfester. De som gjennomførte en gjeldsordning i 2007. N: 247



stort spenn mellom minimum og maksimum antall kreditorer; alt fra 1 til 67. En inspeksjon av utfallene for de enkelte lagrettsområdene indikerer at et høyt antall kreditorer ikke nødvendigvis korresponderer med høyt gjeldsvolum; det maksimale antallet er lavest i Eidsivatingområdet hvor vi jo finner det høyeste gjeldsvolumet, faktisk lavere enn i Hålogaland hvor den gjennomsnittlige gjeld i ordningene er lavest. Sammenhengen er da heller ikke statistisk signifikant.⁸ Det er m.a.o. ofte slik at gjeldsordningene preges av mange kreditorer med mindre fordringer.

Til slutt er det all grunn til å understreke at når man begynner å få alvorlige gjeldsproblemer er man typisk på vei inn i en langvarig prosess som fort kan ta mesteparten av ens voksne liv. Gjeldsordningsperioden er ikke begynnelsen på en vanskelig tid, men tvert om avslutningen på kanskje tiår med motgang. Det er m.a.o. ikke slik at skyldnerne stiller hos namsfogden og får gjeldsordning så fort de innser at problemene er uoverkommelige. Blant de som gjennomførte en gjeldsordning i 2007 tok det i gjennomsnitt nesten 6 år fra de innså at de var i alvorlige økonomiske vanskeligheter til ordningen ble stadfestet. Det er imidlertid stor variasjon innad i gruppen. Som figur 2-F viser, har de som fikk gjeldsordning på 90-tallet typisk hatt gjeldsproblemer i 3-8 år før de startet på ordningen. På 2000-tallet er mønsteret endret; spredningen rundt

⁸ Lineær regresjonsanalyse. Jf. vedlegg 4.

gjennomsnittet på 5,8 år er større. Nå finner vi skyldnere med både korte og svært lange problemkarrierer bak seg. Noen har fått problemer og innfunnet seg hos namsmannen i løpet av 2-4 år. I enkelte tilfeller er det bare snakk om noen måneder, mest sannsynlig som følge av en plutselig og alvorlig livsbegivenhet. Men andre har slitt med økonomiske problemer i 10-20 år før de kom så langt — og i enkelte tilfeller enda lengre. Dette doble mønsteret gjør at vi ikke finner noen klar tendens i den ene eller andre retningen i materialet. Selv blant de som får gjeldsordning på 2000-tallet — altså på et tidspunkt hvor ordningen både er godt kjent og godt utprøvd — er det åpenbart mange som har oppsøkt hjelpeapparatet altfor sent. Det er ikke urimelig å tenke seg at den lange problemkarrieren har implikasjoner for både handlingsmulighetene og atferdsmønstrene når gjeldsordningen er gjennomført.

2.4. OPPSUMMERING

Dette kapitlet har presentert sentrale kjennetegn ved de som har avsluttet en gjeldsordning i 2007. Framstillingen har vært basert på både populasjonsdata og utvalgsdata. Som gruppe kan disse skyldnerne beskrives punktvis som følger:

- I alt ble 1368 gjeldsordninger avsluttet i 2007. Av disse ble 1171 gjennomført på ordinær måte, 120 ble opphevet og 77 ble avvirket pga. dødsfall;
- I 21% av gjeldsordningene som ble avsluttet i 2007 er det foretatt en eller flere påtegninger underveis. Dette gjelder særlig i saker som er blitt opphevet. Sammen med den høye andelen opphevelser (9%) er påtegnelsene en indikasjon på at det å leve under gjeldsordning er hardt for mange;
- 39% av alle avsluttede gjeldsordninger hører hjemme på Østlandet, 14% på Sørlandet, 35% på Vestlandet og i Trøndelag, og 12% i Nord-Norge;
- 66% av de avsluttede ordningene er frivillige, resten tvungne;
- De gjennomførte ordningene i 2007 viser at gjeldsordningsperiodens lengde varierte mye i domsavgjørelsene på 90-tallet, mens nesten alle ordninger som er stadfestet på 2000-tallet har 5 års løpetid;
- 72% av de som gjennomførte en gjeldsordning på ordinær måte i 2007 har videregående utdanning eller lavere;
- $\frac{2}{3}$ av de som gjennomførte en gjeldsordning i 2007 er menn, resten kvinner;

- Medianinntekten blant de som gjennomførte en gjeldsordning i 2007 er 238.000 kroner. Variasjonen rundt dette tallet er stor. Mange av skyldnerne har inntekter som ligger under fattigdomsgrensen;
- Sammenlignet med normalbefolkningen er det en klar overvekt av enslige og enslige forsørgere blant de som gjennomførte en gjeldsordning i 2007;
- 43% av de som gjennomførte en gjeldsordning i 2007 betalte dividende under hele gjeldsordningsperioden. Resten betalte dividende i deler av perioden (23%) eller ikke i det hele tatt (34%);
- 64% av de som gjennomførte en gjeldsordning i 2007 vurderer økonomien i gjeldsordningsperioden som knapp;
- Den gjennomsnittlige gjelden i de gjennomførte ordningene er like i underkant av 1,5 millioner kroner. Det gjennomsnittlige antall kreditorer er 13;
- Alvorlige gjeldsproblemer kan fort ta store deler av livet. I gjennomsnitt har de som gjennomførte en gjeldsordning i 2007 slitt med økonomiske vansker i 6 år før ordningen ble stadfestet. Mange har gått i motbakke i mange flere år enn dette.

3. SOSIAL INKLUSJON OG EKSKLUSJON

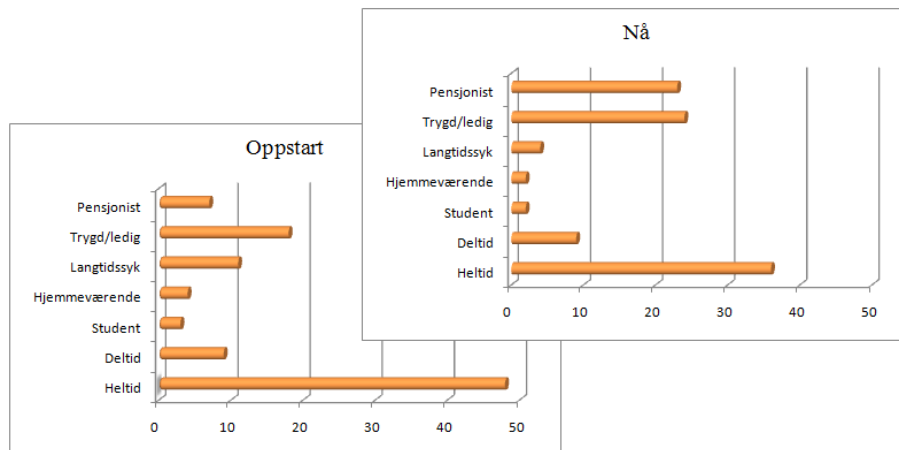
3.1. INNLEDNING

Utgangspunktet for analysene i dette og de etterfølgende kapitlene er at gjeldsproblemer fører til både finansiell og sosial eksklusjon. Det kan også argumenteres for at det er et årsaksforhold mellom dem; manglende tilgang på finansielle produkter og tilhørende stempling og svartelisting vil over tid påvirke den sosiale situasjonen og redusere skyldnerens muligheter på en rekke sosiale arenaer. Gjeldsordningsloven tar sikte på å føre skyldnere tilbake til samfunnet som fullgode forbrukere. Dette betyr å legge forholdene til rette for sosial inklusjon gjennom å etablere en endelig løsning på langvarige og alvorlige økonomiske problemer — om nødvendig med tvang. Veien til sosial gjeninkludering går m.a.o. gjennom å fjerne den finansielle eksklusjonen.

Gjeldsordninger gjennomføres imidlertid ikke i sosiale vakuum. Tvert om, de gjør inngrep i spesifikke sosiale rom hvor ulike skyldnere har ulik tilgang på økonomiske og sosiale ressurser. En konsekvens av dette er at gjeldsordningene virker ulikt — selv om det formelt sett er likhet for loven. Noen av disse konsekvensene er antakeligvis problematiske å leve med i gjeldsordningsperioden. Det er her et poeng at gjeldsordningene etablerer et regime som sementerer det sosioøkonomiske handlingsrommet i minst fem år. Spørsmålet blir da hvor sosialt ekskluderte skyldnerne er under gjeldsordningen, og om det å fullføre slike løp bidrar til gjeninkludering — eller i det minste til å sette i gang prosesser hvor eksklusjonen reverseres?

Vi skal legge et grunnlag for å diskutere disse spørsmålene ved å danne oss et bilde av hvilke sosioøkonomiske endringer skyldnerne går igjennom fra gjeldsordningenes oppstart til de kommer ut i den andre enden. Indikatorene vi bruker knytter seg til arbeid, familieforhold, bolig, helse, skam og sosial omgang. Til slutt i kapitlet gir vi en punktvis oppsummering av endringene. Prinsippdiskusjonen rundt gjeldsordningslovens betydning for gjeninkludering tas i kapittel 6.

Figur 3-A: ”Hva var hovedaktiviteten din da gjeldsordningen begynte/ hva er hovedaktiviteten din nå?” Prosent. N=249 (begynnelsen) og 250 (nå).^{a)}



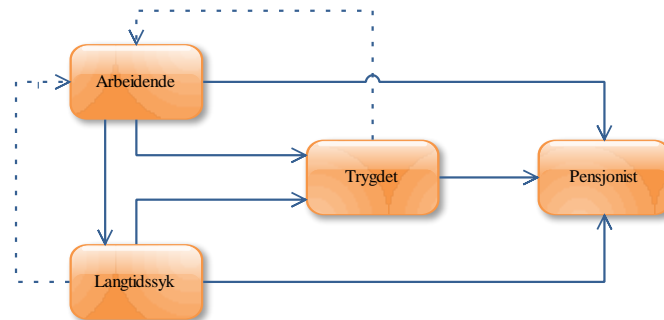
^{a)} Trygdet: ledighetstrygd, attføring, annen trygd unntatt pensjon

3.2. ENDRINGER I TILKNYTNINGEN TIL ARBEIDSLIVET

Tilknytningen til arbeidslivet er grunnleggende for ethvert husholds økonomi – også for de som opparbeider seg alvorlige gjeldsproblemer. Fra både norske og internasjonale studier vet vi at endringer i denne tilknytningen — for eksempel i form av arbeidsløshet eller sykdom — ofte er årsaker at man kommer i et økonomisk uføre. Innvirkningen kan også komme senere i løpet; når man først har utviklet gjeldsproblemer kan man lett gå på en helsemessig smell, eller miste livsgleden og konsentrasjonsevnen, og som følge av dette komme i en utsatt posisjon i arbeidslivet. Mange av de som søker gjeldsordning har mest sannsynlig allerede vært gjennom en eller flere kritiske begivenheter relatert til deres arbeidsevne og ansettelsesforhold.

Figur 3-A viser respondentenes tilknytning til arbeidslivet ved henholdsvis gjeldsordningens oppstart og på intervju tidspunktet, altså 1,5—2,5 år etter at den var avsluttet. Hvis vi begynner med situasjonen på oppstartstidspunktet, ser vi at nesten halvparten — 48% — var i full jobb, mens 9% jobbet deltid. Videre ser vi at 3% hadde studier som hovedbeskjeftigelse, 4% var hjemmeværende og 7% var pensjonister. Andelen syke og trygdede var henholdsvis 11% og 18% ved oppstart; sistnevnte gruppe omfatter både arbeidsløse og andre typer trygd med unntak av alderstrygd. Det vil altså si at tilsammen 29% befant seg i en marginalisert posisjon i forhold til arbeidslivet.

Figur 3-B: Marginaliserings- og inkluderingsprosesser under og i etterkant av gjeldsordningsperioden. Hovedtendenser (heltrukket linje) og sekundære prosesser (stiplet linje)



^{a)} Basert på tabell i vedlegg 3. Trygdet: ledighetstrygd, attføring, annen trygd unntatt pensjon

Som vi ser i figur 3-A har dette bildet endret seg mye i løpet av gjeldsordningsperioden og tiden etterpå. På intervjutidspunktet er nå bare 36% i full jobb. Underlagsmaterialet viser at avgangen i all hovedsak skyldes overgang til arbeidsløshet og annen type trygd samt alderspensjon (jf. vedlegg 3). Som vi ser i figuren har da også andelen trygdede økt til 24% på intervjutidspunktet, mens andelen pensjonister nå ligger på 23% — mer enn en tredobling. Det er viktig å understreke at økningen av pensjonister ikke alene kan forklares med at man blir eldre i løpet av gjeldsordningsperioden og går av for aldersgrensen. Faktisk viser de underliggende tallene at $\frac{2}{3}$ av de som mottar alderspensjon er under 64 år, og at bare 23% av dem er over 67 år.

Marginaliseringsprosesser er også hovedansvarlig for reduksjonen i andelen langtidssyke fra 11% ved gjeldsordningenes oppstart til 5% på intervjutidspunktet. Riktignok viser underlagsmaterialet at nesten $\frac{1}{4}$ av de som var langtidssyke ved oppstart er tilbake i full jobb etter fullført løp. Men resten går stort sett over i rekkene av trygdede og pensjonerte (jf. vedlegg 3).

Vi står her overfor markante endringer innenfor relativt korte tidsperioder. For å sette dette i perspektiv er det rimelig å peke på at 2002-2008 er en av de største oppgangstidene i norsk økonomi; andelen sysselsatte har aldri har vært større enn da. Men som illustrert i figur 3-B preges gjeldsordningsperioden og tiden etterpå likevel av omfattende marginaliseringsprosesser hvor hovedtendensen er en bevegelse fra arbeid og langtidssykdom til trygd og førtidspensjonering. Dessuten viser materialet at det med årene også skjer en betydelig transport av tidligere trygdede over i pensjonistgruppen.

På denne bakgrunn er det neppe overraskende at 39% av respondentene rapporterer at inntektene enten ble sterkt redusert eller varierte betydelig i løpet av gjeldsordningsperioden.

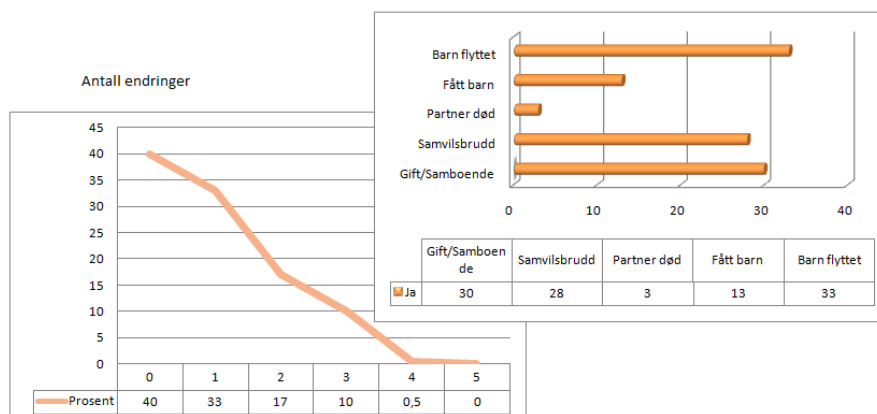
3.3. ENDRINGER I FAMILIEFORHOLD

Familietilknytning er en avgjørende faktor for trygghet, trivsel og sosial inklusjon. Både fra nasjonal og internasjonal forskning vet vi at økonomiske problemer korellerer med endringer i familiesammensetningen. Når det for eksempel gjelder samlivsbrudd tyder eksisterende studier på at dette både kan forårsake gjeldsproblemer og være en konsekvens av dem; mens den førstnevnte prosessen viser hvor avgjørende stabilitet i sosiale relasjoner er for den økonomiske situasjonen, er den sistnevnte en illustrasjon på at sunn økonomi er blant forutsetningene for individuell balanse og sosial trygghet. Det er grunn til å anta at begge typer prosesser er en del av problemkarrieren. Videre har ikke bare samlivsbrudd, men også andre faktorer i relasjonene til personer i ens nære omgivelser, betydning for den økonomiske stabiliteten. Gode eksempler er etablering med ektefelle eller samboer, familieførøkelse, og barn og ungdoms skiftende behov for økonomisk støtte hjemmefra. Det er typisk for de som søker gjeldsordning at omfattende endringer i familiesituasjonen har vært en del av prosessen som har ledet fram til det økonomiske havariet (Poppe, 1999, 2008).

Figur 3-C viser hvordan utvalgte aspekter ved familiesituasjonen har endret seg for respondentene fra gjeldsordningens oppstart fram til intervju tidspunktet 1,5–2 år etter at løpet er gjennomført. Som vi ser har 30% funnet seg en partner i løpet av perioden og enten blitt samboende eller gift. En tilsvarende andel — 28% — har derimot gått igjennom et samlivsbrudd. Begge deler har selvsagt økonomiske konsekvenser; mens det å få en partner kan bedre økonomien og i noen tilfeller faktisk bety at man i det store og hele kan leve som før man fikk gjeldsordning (Poppe, 2008), vil et samlivsbrudd som regel ha en negativ effekt og i en del tilfeller utløse et behov for å reforhandle gjeldsordningsavtalen. En særlig type forandring i samlivssituasjonen inntreffer hvis ektefellen eller samboeren dør. Selv om arv i noen tilfeller vil kunne spille inn her, vil dødsfall som oftest ha en negativ innvirkning på økonomien og livssituasjonen for øvrig.

Ikke bare samboere og ektefeller, men også barn er en viktig faktor i skyldnernes økonomisk liv. Figur 3-C viser at 13% av dem har fått barn etter oppstarten av gjeldsordningen, mens 33% har opplevd at barn har flyttet ut av husholdet i perioden. Begge deler har implikasjoner for gjeldsordningen og for mulighetene og begrensningene

Figur 3-C: Endringer i familiesituasjonen etter oppstart av gjeldsordning. Prosent. N: 244 (Gift/samboende), 246 (samlivsbrudd), 239 (Partner død), 233 (antall endringer)



man har så lenge man lever under dette regimet. Selv om man har krav på livsopphold for barn under en gjeldsordning, tyder eksisterende forskning på at det kan være vanskelig å finansiere deres behov og sikre full sosial deltakelse på lik linje med alle andre barn. Når de blir over 18 vil livsoppholdet for barn opphøre og forsørgeransvaret bortfalle såfremt de ikke fortsatt går i videregående. Når inntekten på denne måten går ned blir det vanskeligere følge opp barna og støtte dem økonomisk og på andre måter — for eksempel ved å la dem fortsette å bo hjemme. Alle som har barn i denne livsfasen — enten de har gjeldsproblemer eller ikke — vet at det ikke nødvendigvis blir billigere for husholdet når barna blir over 18 — kanskje tvert imot.

Det er viktig å peke på at gjeldsordningsperioden tross alt er kort, og at endringene i figur 3-C typisk skjer over en 6-7-års periode. Som figuren viser er 60% av skyldnerne berørt av én eller flere av de forhold som måles. Nesten 30% gjennomgår to eller flere forandringer i familiesituasjonen fra gjeldsordningens oppstart fram til intervju-tidspunktet 1,5—2,5 år etter at den er avsluttet. Riktignok er det ikke nødvendigvis slik at gruppen av skyldnere under gjeldsordning skiller seg statistisk fra normalbefolkningen i så måte; er man i den rette alder kan mange oppleve å bli gift, få barn og bytte bolig i løpet av en sjuårs periode. Men for de som lever under gjeldsordning skal konsekvensene av slike endringer håndteres i en kontekst hvor økonomien ofte er meget knapp. Dessuten kan de utløse behov for å reforhandle ordningen — noe som i seg selv kan være vanskelig for mange. Hvorvidt endringer i familiesituasjonen virker sosialt ekskluderende eller ikke avgjøres m.a.o. langt på vei av konteksten de skjer i.

3.4. ENDRINGER I BOLIGFORHOLD

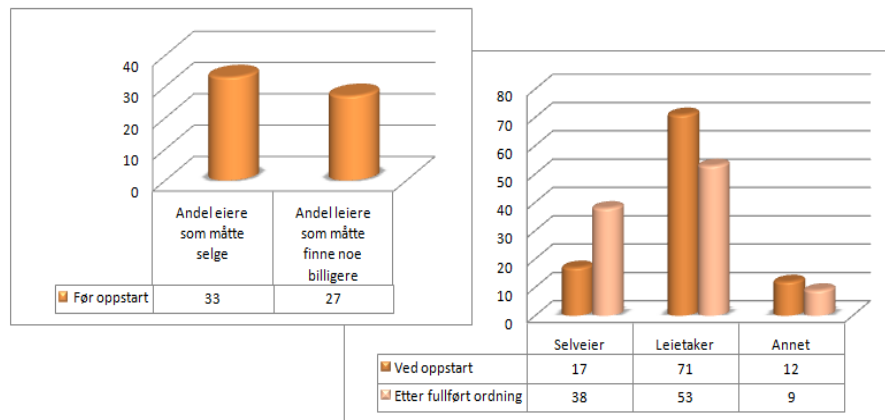
'The home is my castle' er et uttrykk som kanskje er spesielt sant for Norge — ikke bare fordi andelen selveiere er blant de høyeste i verden, men også fordi store deler av våre liv leves i den private sfæren snarere enn på offentlige arenaer. Det er i hjemmene vi kan være oss selv og ha et familieliv, det er i stabile nabolag vi finner tilhørighet, og det er til hjemmene vi inviterer når vi vil være sosiale — enten det dreier seg om barneselskap, familiemiddag, seremonielle anledninger som konfirmasjon og bryllup, eller samvær eller fest med gode venner.

Hjemmet er selve trygghetspilaren i livet, og som sådan en hjørnestein i den sosiale inklusjonen. Som bolig betraktet er imidlertid hjemmet også knyttet til markedsrisiko; selveiere fordi de aller fleste har måttet låne mye penger til boligkjøp, og leietakere fordi de må betjene markedsbestemte husleier. Når man får betalingsvansker og etter hvert bygger seg opp et gjeldsproblem, vil dette nødvendigvis få konsekvenser for hjemmet. Det er grunn til å tro at de fleste av de som søker om gjeldsordning lenge har slitt betydelig med boligforpliktelsene, og kanskje allerede har tapt eller måttet flyttet til et billigere alternativ — med de konsekvenser dette måtte ha for skyldnerens trygghet, tilhørighet og sosial status.

På det tidspunktet hvor gjeldsordningen trer i kraft, ser vi i figur 3-D at 17% av respondentene er selveiere, 71% leietakere mens 12% bor i andre typer av boliger — herunder generasjonsboliger, kollektiver og hos foreldre. Sammenlignet med en selveierandel i normalbefolkningen på rundt 80% framstår de som får gjeldsordning som en temmelig a-typisk gruppe mht. bosituasjon (Nesbakken, 2008). Hvor mange av leietakerne som tidligere har vært selveiere kan ikke leses entydig ut fra det foreliggende datamaterialet. Men på søkertidspunktet lå andelen selveiere på 22%, noe som betyr at ca $\frac{1}{3}$ av dem har måttet selge boligen før de kunne tre inn i gjeldsordningen. Mer generelt tyder en tidligere analyse fra Oslo på at betydelig færre av søkerne i 2004 har eid egen bolig sammenlignet med de som søkte i 1999; på 2000-tallet er søkerne ganske enkelt en mer ressurs svak gruppe enn de som ble rammet av gjeldskrisen tidlig på 90-tallet (Poppe & Tufte, 2005). Legger vi disse observasjonene til grunn kan vi anta at andelen selveiere blant våre respondenter nok har vært en del høyere før gjeldsproblemene utviklet seg enn ved gjeldsordningenes oppstart, men at mange av dem nok aldri har vært boligeiere.

Når det gjelder boligens kvalitet under gjeldsordning varierer den sannsynligvis en god del. For de som bor i selveid bolig er selvsagt situasjonen omtrent som den alltid har vært. For leietakerne forholder det seg annerledes. Rundt 25% av dem måtte flytte

Figur 3-D: Boligsituasjonen ved gjeldsordningens oppstart og etter at den er fullført, og andel av selveiere og leietakere som henholdsvis måtte selge bolig eller leie noe billigere før de kunne tre inn i gjeldsordningen. Prosent. N: 262 (oppstart), 267 (etter), 60 (selveiere før oppstart) og 172 (leietakere før oppstart)

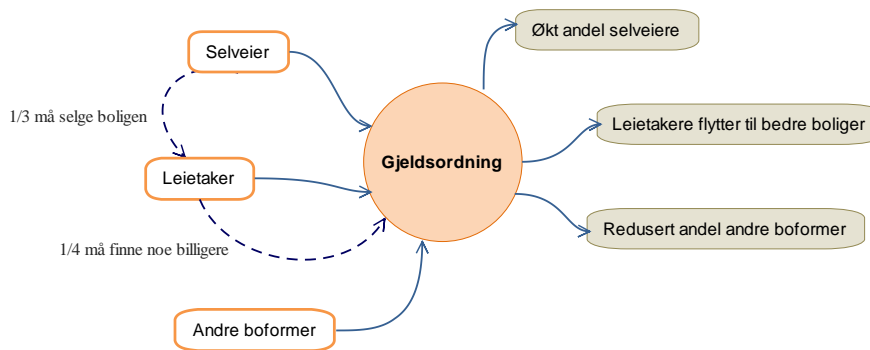


til billigere bolig før de kunne tre inn i ordningen. Samtlige som får gjeldsordning må selvsagt holde seg innenfor gjeldende satser. I Oslo har boligsatsen for den perioden vi snakker om ligget på rundt 6.000 kroner, noe som i praksis betyr en ettersom leilighet. Andre steder i landet er både satsene og boligmarkedet annerledes, noe som nok gir seg forskjellige utslag. Dertil kommer betydningen av sivilstand; skyldnere som lever i et parforhold har antakeligvis jevnt over tilgang til bedre standard enn de som bor alene eller er eneforsørgere. I noen tilfeller kan boligkvaliteten økes gjennom andre boformer ved for eksempel å dele utgiftene med flere andre i et kollektiv, bosette seg sammen med sine voksne barn i en generasjonsbolig eller, hvis man er ung, rett og slett flytte hjem til foreldrene så lenge ordningen varer.

Siden det store flertallet er leieboere så lenge gjeldsordningen varer, er det tenkelig at mange risikerer å bli utsatt for en ny type eksklusjonsmekanisme, nemlig problemer i leiemarkedet som følge av at man har betalingsanmerkninger og gjeldsordning. Det er et mindretall — rundt 15% — av leietakerne som melder om slike vanskeligheter.

Selv om det nok er de som bytter bolig flere ganger i løpet av gjeldsordningsperioden, er det viktigere å merke seg at når løpet er fullført velger hele 65% av respondentene å flytte til ny bolig. Underlagsmaterialet viser at det først og fremst er leietakerne som gjør det; siden de ikke lenger verken har gjeld eller er bundet av namsmyndighetens satser for bolig kan de nå flytte til både større og bedre boliger. Som vi ser i figur 3-D

Figur 3-E: Endringer i boligsituasjonen fra søknadstidspunktet til avsluttet ordning. Selveiere og leietakere. Hovedtendenser (heltrukket linje) og sekundære prosesser (stiplet linje)



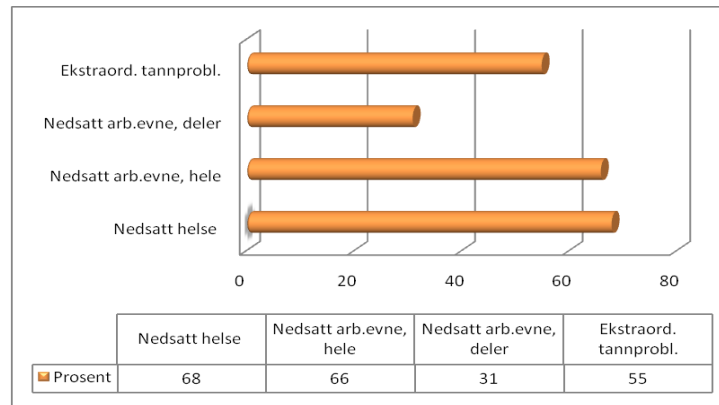
betyr dette at andelen selveiere nå øker; mens den ved gjeldsordningens oppstart lå på 17%, er den 1,5—2,5 år etter avsluttet løp mer enn dobbelt så høy: 38%. Underlagsmaterialet viser at 29% av de som var leietakere under gjeldsordning nå bor i selveide boliger — boliger de enten eier alene eller sammen med en partner, eller som skyldnerens ektefelle eller samboer eier alene (jf. vedlegg 3).

På grunnlag av det foreliggende datamaterialet kan dermed de store bevegelsene i skyldneres boligsituasjon framstilles som i figur 3-E. Den viser at det fra søketidspunktet til gjeldsordningens oppstart skjer en overgang fra selveid bolig til leid bolig, og fra dyrere til billigere leiebolig. Etter at gjeldsordningen er gjennomført kan vi imidlertid snakke om en gjeninkluderingsprosess hvor hovedtendensen er motsatt; fra leid til eid bolig, og fra billigere til bedre leid bolig. Dette gjelder også de som har valgt andre boformer under ordningen; mange av dem er nå blitt selveiere. Det er likevel langt igjen til at gruppen av personer som har vært igjennom en gjeldsordning ligner normalbefolkningens boligmønster.

3.5. ENDRINGER I HELSESITUASJONEN

Det er en kjent sak fra både norsk og internasjonal forskning at helseproblemer kan føre til økonomiske problemer. Som årsaksfaktor betraktet viser en norsk studie fra 90-tallet at den er omtrent halvparten så sterk som for eksempel arbeidsløshet — noe som delvis har sammenheng med at velferdsstatlige støtteordninger demper de økonomiske konsekvensene av sykdom særlig det første året (Poppe, 1999). Men akkurat som med samlivsproblemer kan årsaksretningen være den motsatte; økonomiske

Figur 3-F: "Har du, etter at du kom i alvorlige økonomiske vanskeligheter, fått problemer med helsen/ fått nedsatt arbeidsevnen i hele eller deler av gjeldsordningsperioden/ fått ekstraordinære tannhelseproblemer i gjeldsordningsperioden?" Prosent. N: 264 (helse), 271 (arbeidsevne) og 256 (tannhelse)



problemer kan føre til helseproblemer. Svenske studier tyder på at de helsemessige konsekvensene kan være meget alvorlige og bl.a. omfatte hjerte- og karsykdommer (Ahlström, 2004, 1998). Det har vært argumentert for at det sterke normative presset som skyldnere eksponeres for når de bryter med betalingsplikten kan være en viktig del av årsakskomplekset (Poppe, 2008). Med utgangspunkt i de foreliggende data er vanskelig å anslå hvilken årsaksretning som er viktigst. Men hvis vi går ut fra at den ene tar det andre, og at skyldnere risikerer vekselvis å komme i økonomiske vansker pga. helsen og pådra seg nye helseproblemer, er det sannsynlig at når man kommer så langt i problemforløpet at man søker om gjeldsordning er det mange som allerede på dette tidspunktet har svekket helse.

Figur 3-F støtter langt på vei denne antakelsen. Som vi ser, rapporterer hele 68% av respondentene om nedsatt helse etter at de fikk økonomiske vansker. Når vi kommer til gjeldsordningsperioden har nesten samtlige fått helseproblemer — kun 3% av respondentene melder at de har hatt full arbeidsevne i hele gjeldsordningsperioden. Resten melder om nedsatt arbeidsevne — 66% i hele perioden og 31% i deler av løpet. Uansett hvilke mekanismer som ligger til grunn har dette konsekvenser for inntektene og vil i mange tilfeller føre til ekstra press når det gjelder forbruk, boligutgifter og sosial deltakelse.

Vi kan også legge merke til at over halvparten — 55% — også rapporterer om ekstraordinære tannhelseproblemer. Sett i lys av tidligere studier basert på gjennomgang av

et større antall gjeldsordninger i Oslo, er dette ikke overraskende. Enkelte har opparbeidet seg tannhelseproblemer gjennom mange år, noe som i løpet av gjeldsordningsperioden slår ut i akutte behandlingsbehov og utgiftsposter på flere titusener av kroner (Poppe, 2005). Under vedvarende økonomisk knapphet er denne typen innsparing en velkjent innsparingsstrategi og noen ganger tolket som en fattigdomsindikator.

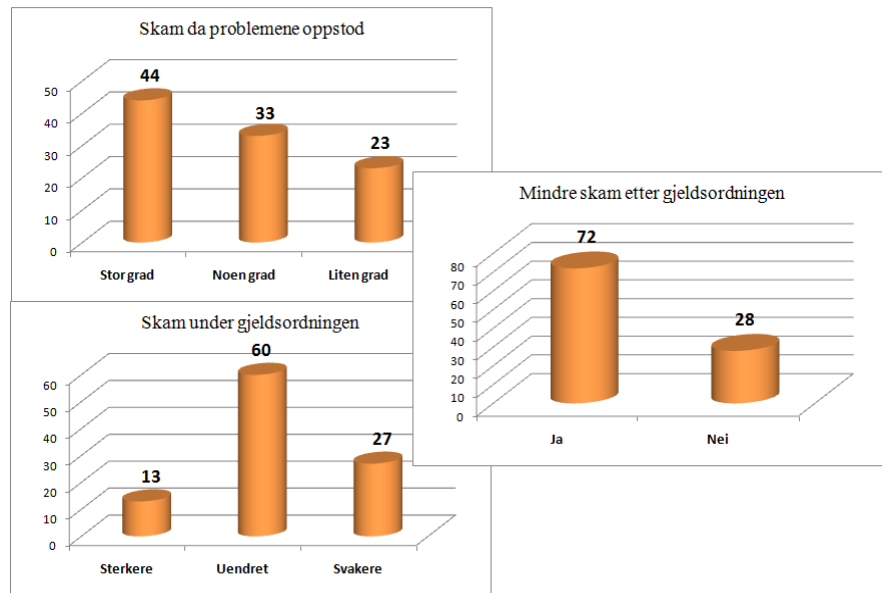
3.6. SOSIAL SKAM

Normen om at man skal betale det man skylder til rett tid er et moralsk imperativ. Det gjelder over alt — ikke bare på markedet med også i private relasjoner — og er en av grunnpilarene i vårt samfunn. Det er sosialt skamfullt å bryte normer — i særdeleshet kan det være belastende å komme til kort overfor tunge normative føringer som betalingsnormen. Som allerede antydnet, er det ikke urimelig å tenke seg at skam assosiert med gjelds- og betalingsproblemer til slutt kan gå utover helsen. Men dette er ikke det eneste relevante perspektivet på sosial skam. Fra et samfunnsmessig synspunkt er skamfølelsen viktig for borgerens evne til å regulere egen adferd og frivillig handle slik det er forventet av ham — for eksempel slik at man ikke med vilje tar opp mer gjeld enn man kan betjene. Fra et reguleringsperspektiv er derfor skam en av forutsetningene for gjeldende lovverk. Hvis det ikke var forbundet med skam å bryte betalingsnormen, ville gjeldsordningslovens adgang til å slette gjeld antakeligvis ha måttet vært regulert på andre, og strengere, måter.⁹

Figur 3-G viser at skam er høyst reelt for de fleste av dem som kommer i alvorlige økonomiske vanskeligheter. På det tidspunktet da problemene oppstod opplevde 77% av respondentene 'stor grad' eller 'noen grad' av skam; for nesten halvparten var skamfølelsen 'stor'. Videre ser vi at 61% mener at opplevelsen av skam var omtrent like stor under gjeldsordningen som tidligere, mens 13% sier at den økte. Underlagsmaterialet viser at økningen er mest markant blant de som fra før opplevde stor grad av skam. Veksten kan ha sammenheng med at en gjeldsordning faktisk er stigmatiserende i seg selv i noen grupper — og da kanskje spesielt blant selvstendig næringsdrivende hvor det gjør seg gjeldende en æreskodeks som går ut på at man skal ta ansvar for egne forretningsmessige valg og ikke påføre andre næringsdrivende tap (Poppe, 2008). Etter at gjeldsordningen ble avsluttet rapporterer et stort flertall om redusert skamfølelse. 28% mener imidlertid at den fortsatt er like stor som tidligere.

⁹ I USA, hvor det har vært relativt lett for privatpersoner å erklære seg konkurs og få slettet gjeld, har det vært argumentert at det over tid har blitt mindre stigmatiserende å komme i betalingsvansker. Dette har mange ment har ført til at stadig flere velger denne løsningen, noe som førte til at adgangen til å få slettet gjeld ble strammet inn i 2006 (Gerhardt, 2009).

Figur 3-G: Følelsen av skam da problemene oppstod, under gjeldsordningen og etter gjeldsordningen. Prosent. N= 260 (da problemene oppstod), 253 (under) og 241 (etter).



Det er interessant å legge merke til at for omtrent $\frac{1}{4}$ av respondentene er ikke knytter særlig mye skam til det å få gjeldsproblemer. Underlagsmaterialet tyder på at dette er en stabil kvalitet som vedvarer gjennom hele løpet; mens $\frac{3}{4}$ av de som opplevde liten grad av skam da problemene oppstod sier at skamfølelsen forble uendret som følge av at de fikk gjeldsordning, mener resten av dem at skammen ble ytterligere redusert.

Dette kan ha flere forklaringer. Den ene er at disse skyldnerne kommer fra sosiale miljøer hvor betalingsproblemer er akseptert som en del av livet og derfor lite stigmatiserende. En annen mulig forklaring er at problemene ikke oppfattes som selvfor-skyldte, men som forårsaket av mekanismer man selv ikke har særlig innflytelse over. En tidligere studie basert på kvalitative intervjuer fant at det å plassere skyld og ansvar helt eller delvis på andre involverte parter — rettmessig eller ei — er svært viktig for selvhevdelsen og mestringen av problemene. Riktignok ledsages dette av bitterhet og sinne over situasjonen. Men de som legger seg på denne strategien holder hodet over vannet. De som derimot tar på seg all skylden selv for vanskelighetene som er oppstått forblir gjerne deprimerte og handlingslammede (Poppe, 2008). Det er derfor viktig for den sosiale gjeninkluderingen at skamfølelsen overvinnes på et tidspunkt — og senest etter at gjeldsordningen er gjennomført.

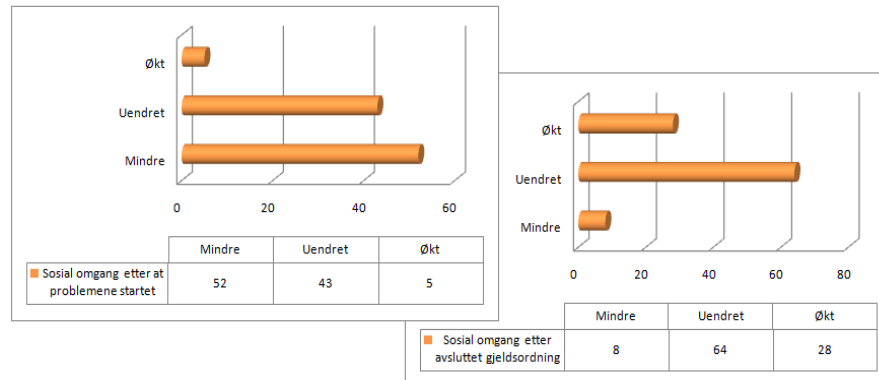
3.7. ENDRINGER I SOSIAL OMGANG

Økonomiske problemer betyr at man ikke lenger har råd til å føre den livsstilen man har utviklet under bedre økonomiske rammebetingelser. Man må altså spare inn der man kan. I begynnelsen går dette typisk utover poster som er lite synlig for andre, som for eksempel matbudsjettet og planlagte fornyelser som man kan utsette. Etter hvert vil mer synlige deler av pengebruken rammes. De fleste forsøker å skjerme barna så lenge som mulig og ivareta deres behov for utstyr og sosial deltakelse først. Men etter hvert vil hele husholdningens synlige forbruk måtte reduseres. Dette gjelder ikke minst de voksnes livsstil; på et tidspunkt vil deres rutiner, gjøremål og sosiale deltakelse måtte gjennomgå en betydelig omlegging. Både internasjonal og norsk forskning viser at dette kan få dramatiske konsekvenser, og involvere sosial deklassering, stigmatisering og i noen tilfeller betydelig grad av isolasjon (Poppe, 2008).

Som figur 3-H viser, er redusert sosial omgang et omfattende problem også for de som gjennomgår en gjeldsordning. Riktignok er det en mindre andel — 5% — som melder om økt omgang med andre etter at de fikk gjeldsproblemer. Noen bruker det sosiale rom — alt fra puben til nære personlige forbindelser — som strategi for å få råd og støtte til å håndtere de økonomiske vanskelighetene og ellers fylle livet med innhold (Poppe, 2008). Figuren viser også at den sosiale omgangen er uendret for 43% av respondentene — noe som tyder på en viss grad av sosial aksept og forståelse for situasjonen i de sosial omgivelsene. Men omtrent halvparten — 52% — sier at den sosiale omgangen ble mindre som følge av gjeldsproblemene. De foreliggende dataene gir få holdepunkter når det gjelder alvorlighetsgraden i dette. Men generelt betyr det at man ikke lenger deltar på noen av de sosiale arenaene man før var en del av.

Datamaterialet tyder på at det skjer en viss gjeninkludering etter at gjeldsordningen er gjennomført. Som vi ser i figur 3-H, rapporterer en drøy $\frac{1}{4}$ at den sosiale omgangen har økt etter fullført løp. De fleste sier imidlertid at den er uendret, mens 8% melder at den er redusert. Det sistnevnte utfallet innebærer at gjeldsordninger tapper enkelte skyldnerne for så mange krefter at man ikke makter å snu den negative utviklingen i sosial deltakelse — noe som ikke blir lettere med den dårlige helsen mange har. På den annen side viser underlagsmaterialet at det er de som enten har opplevd redusert eller økt sosial omgang da gjeldsproblemene oppstod som øker sin sosiale aktivitet etter at gjeldsordningen er fullført; i begge grupper er det rundt halvparten som gjør dette. Blant de som i utgangspunktet hadde uendret sosial omgang som følge av gjeldsproblemer er det liten endring å spore etter fullendt løp; denne gruppen respondenter virker å ha hatt et relativt jevnt aktivitetsnivå gjennom hele løpet, fra før problemene startet til etter at gjeldsordningen er fullført (jf vedlegg 3).

Figur 3-H: "Har din sosiale omgang med andre blitt mindre, holdt seg uendret eller økt etter at du fikk alvorlige gjeldsproblemer/ etter at gjeldsordningen er gjennomført?" Prosent. N: 259 (etter at problemene startet) og 264 (etter endt gjeldsordning)



I den grad vi kan snakke om sosial gjeninkludering etter at gjeldsordningen er over, er det viktig å peke på at dette er relativt i forhold til de prosessene som har gått forut for og under ordningen. Tidligere studier har vist at det sosiale fallet som følger av økonomiske problemer kan være meget stort for skyldnere fra middelklassen, noe som medfører at det kan være svært vanskelig å bli gjenintegrert i de opprinnelige miljøer. Derimot er deklasseringen mindre dramatisk for skyldnere med arbeiderklassebakgrunn. Her ser da også betalingsvansker ut til å være mer sosialt akseptert enn i andre samfunnslag (Tuft, 2005). Og mens skyldnere fra de midlere lag ofte må selge sine boliger og flytte til andre nabolag, er det for personer fra lavere samfunnslag ofte mulig å bli værende i samme — eller i det minste: samme type — nabolag som man alltid har bodd i (Poppe, 2008). Ut fra dette er det rimelig å anta at den sosiale gjeninkluderingen vil virke kvalitativt forskjellig i ulike sosiale lag.

3.8. OPPSUMMERING

Dette kapitlet har handlet om skyldnernes sosiale situasjon i gjeldsordningsperioden og i tiden etter at den er fullført. Analysene viser at det i denne relativt korte perioden skjer omfattende endringer som både har sosiale og økonomiske konsekvenser. Dette forandrer betingelsene for gjennomføringen av gjeldsordningen. Hovedresultatene kan oppsummeres slik:

- *Arbeidslivstilknytning*: Gjeldsordningsperioden preges av omfattende marginaliseringsprosesser hvor hovedtendensen er en bevegelse fra arbeid og lang-

tidssykdom til ulike typer av trygd og førtidspensjonering. Det skjer også en betydelig transport av trygdede over i pensjon.

- *Familieforhold:* 28% av de som gjennomførte en gjeldsordning i 2007 har opplevd samlivsbrudd, men 30% har funnet seg ny partner. 13% har fått barn etter oppstart av gjeldsordningen, mens 33% har opplevd at barn har flyttet hjemmefra.
- *Boligforhold:* De fleste som går inn i en gjeldsordning får beholde boligene de hadde på søknadstidspunktet. 1/3 av eierne må imidlertid selge boligen, mens ¼ av leietakerne må finne seg noe billigere før de kan tre inn i ordningen. Når gjeldsordningen er fullført, finner 65% seg nye boliger. Andelen selveiere øker nå fra 17% til 38%, men dette er fortsatt langt under andelen i normalbefolkningen som ligger rundt 80%.
- *Helse:* Nesten 70% av de som gjennomførte gjeldsordning i 2007 har nedsatt helse. 66% har hatt nedsatt arbeidsevne i hele gjeldsordningsperioden. Dessuten melder 55% om ekstraordinære tannhelseproblemer i perioden.
- *Skam:* 77% av de som gjennomførte en gjeldsordning i 2007 opplevde skam da problemene oppstod. For det store flertallet vedvarer skamfølelsen gjennom hele gjeldsordningsperioden. $\frac{2}{3}$ føler mindre skam når gjeldsordningen er fullført.
- *Sosial omgang:* 52% reduserte sin sosiale omgang etter at gjeldsproblemene oppstod. Rundt ¼ melder at den sosiale omgangen har økt etter at gjeldsordningen er gjennomført. 64% sier imidlertid at omgangen med andre ligger på omtrent samme nivå som under gjeldsordningen.

4. FINANSIELL EKSKLUSJON OG INKLUSJON

4.1. INNLEDNING

Gjeldsordningsloven har som uttrykt mål å reetablere skyldnere i markedet som fullverdige forbrukere. Det betyr at de gjennom en gjeldsordning skal løftes ut av en tilstand preget av finansiell eksklusjon og inn i det ”gode selskap” som fullt integrerte markedsaktører. I utgangspunktet er en forgjeldet person som kvalifiserer til å få gjeldsordning mer eller mindre ekskludert fra tilgang på finansielle produkter og tjenester. Når ordningen er gjennomført, derimot, skal skyldneren framstå som gjeldsfri eller som en person med håndterbar gjeldsbyrde knyttet til boligformue. Formelt innebærer dette at alle spor etter gjeldsordningen og de problemforhold den omfatter skal slettes fra alle registre. Tiden mellom disse to punktene — altså gjeldsordningsperioden — kan i denne sammenheng ses på som en botsgang; en mellomperiode hvor økonomien bringes inn i ordnede forhold samtidig som skyldneren delvis gjør opp for seg i den utstrekning økonomien tillater det. I prinsippet burde den økte graden av økonomisk orden og tilbakebetaling av gjeld gi grunnlag for gradvis å modere den finansielle eksklusjonen og dempe dens konsekvenser.

I dette kapitlet skal vi se på utvalgte aspekter ved omdanningen fra finansielt ekskludert til inkludert. Vi begynner med å lansere ulike typer av finansiell eksklusjon og spør i hvilken utstrekning de som får gjeldsordning utsettes for dette. Deretter bruker vi de samme indikatorene for å vurdere i hvilken grad man gjenintegreres gjennom normal tilgang på nøkkeltjenester når gjeldsordningen er fullført. Tilslutt ser vi på frihetsaspektet ved det å fullføre en gjeldsordning. Gruppen vi studerer har vært aktører på kredittmarkedet i mellom halvannet til to og et halvt år. Spørsmålet er da hvilke muligheter de har benyttet seg av og hvilke konsekvenser dette har hatt.

4.2. FINANSIELL EKSKLUSJON

Som redegjort for i innledningskapitlet, er finansiell eksklusjon en prosess hvor økonomiske aktører ikke får tilgang til økonomiske produkter og tjenester som inngår i et alminnelig sosialt liv. Finansiell eksklusjon er en variabel; man kan være helt eller delvis ekskludert fra få eller mange produkter og tjenester som er mer eller mindre viktige — noe som kan være en følge av selveksklusjon, ytre påført utestenging eller en kombinasjon av disse. Et hovedkjenntegn ved de som kommer i alvorlige gjeldsproblemer er at tilgangen på finansielle produkter og tjenester systematisk blokkeres av tilbyderne i markedet. Dette kan skje gradvis over tid eller inntreffe plutselig som følge av begivenheter som hurtig destabiliserer privatøkonomien. Felles for disse prosessene er imidlertid at de til slutt innebærer utestenging på bred front — selv om det er betydelig variasjon mht. hvordan den enkelte tilpasser seg situasjonen og løser problemene som dette nødvendigvis gir. I den forestående analysen er vi ikke så opptatt av hvordan den enkelte subjektivt opplever å være ekskludert. Dette kommer vi mer tilbake til i kapittel 5. Isteden fokuserer vi på utvalgte typer av utestenging og det omfanget dette skjer i.

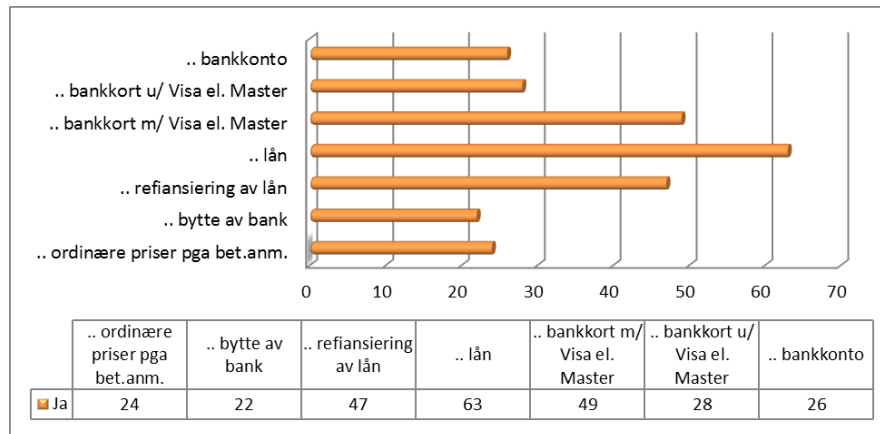
I utgangspunktet kan vi skille mellom eksklusjon fra banktjenester, forsikringstjenester og andre tjenester av betydning for økonomisk deltakelse. Mens bank og forsikring både omfatter kreditt, sparing, betalings tjenester og produkter innrettet mot risiko-håndtering, dreier restkategorien seg om manglende tilgang på kredittbaserte og abonnementsbaserte nødvendighetsgoder og adgang til å bruke visse betalingskanaler. Vi skal se på dette etter tur.

4.2.1. EKSKLUSJON FRA BANKTJENESTER

Hvis vi begynner med banktjenester, har vi spurt respondentene — i denne rekkefølgen — om de under gjeldsordningsperioden har blitt utestengt fra følgende tjenester: bankkonto, bankkort uten kredittmulighet, kredittkort, lån og refinansiering. I tillegg har vi spurt dem om de har opplevd dyrere prising av banktjenester pga. betalingsanmerkninger — noe som er en indirekte form for eksklusjon. Dette er rapportert som “utestengt fra tilgang til ordinære priser.”

Figur 4-A viser andelene som svarer ‘ja’ på disse spørsmålene. Det er rimelig å fortolke slike svar som uttrykk for at man under gjeldsordningsperioden har etterspurt en tjeneste eller produkt og fått avslag på forespørselen. Det kan også dreie seg om tjenester man får tilgang til i en tidsavgrenset periode og som man ikke får fornyet pga den økonomiske situasjonen; bankkort av ulike typer er et godt eksempel på dette. Som vi ser av tabellen er andelene som er blitt ekskludert på denne måten varierende,

Figur 4-A: Eksklusjon fra banktjenester. Prosent som svarer ja: "Har du under gjeldsordningsperioden opplevd å bli utestengt fra tilgang til ..." ^{a)}



^{a)} N: 252 (bankkonto), 246 (kort u/Visa el. Master), 244 (kort m/ Visa el. Master), 251 (lån), 245 (refiansiering), 239 (bytte), 203 (priser).

men gjennomgående høye. For eksempel ser vi at 26% oppgir å ha blitt nektet tilgang til bankkonto. Dette er i utgangspunktet noe overraskende. Generelt slår norsk lov fast at alle har rett til denne tjenesten. Det fins imidlertid noen unntak. Hvis for eksempel kunden bevisst har opptrådt svikaktig eller kan mistenkes for kriminell virksomhet som hvitvasking av penger eller lignende kan banken nekte vedkommende å opprette en konto eller eventuelt oppheve et eksisterende kundeforhold. En annen forklaring kan være at man har blitt nektet konto i et forsøk på å bytte bank — og at spørsmålet om bankkonto i noen utstrekning måler det samme som spørsmålet om bankbytte litt lengre ned i spørsmålsbatteriet. Som tabellen viser har 22% blitt utestengt fra den muligheten. Bankene er strengt tatt ikke forpliktet til å overta andre bankers dårlige kunder — i den grad de som har gjeldsordning kan sies å være det. På den annen side er konsekvensen at skyldneren henvises til mindre fordelaktige tjenestetilbud og bankforbindelser man ikke har tillit til.

Også bankkort uten kredittmulighet er et problem for mange. Umiddelbart er det rimelig å tenke seg at slike kort representerer en viss fare for mindre overtrekk på kontoen. Men selv om mange banker tilbyr spesialkort til for eksempel ungdom i skolepliktig alder, ser vi at 28% har blitt nektet et tilsvarende regulert produkt i gjeldsordningsperioden. Konsekvensen er at man henvises til kontantøkonomi. En annen konsekvens er at man typisk ikke får tilgang til bankenes fordelsprogrammer

siden disse forutsetter kontokreditt. Dermed kan man bli avskåret fra slike ting som gebyrfri regningsbetaling, gebyrfrie uttak og fordelaktige renter.

Videre viser figur 4-A at 49% har fått avslag på forespørsler om kredittkort (for eksempel Visa eller Master), og at 63% har blitt nektet tilgang på lån. Det samme gjelder refinansiering av lån; her er andelen som har opplevd avslag 47%. På den ene siden innebærer dette at mulighetene for å ta opp ytterligere kreditt i gjeldsordningsperioden blokkeres — noe som generelt ikke er en urimelig konsekvens. På den annen side kan denne blokkeringen i mange tilfeller fordyre hverdagslivet for dem det gjelder. Dette er kanskje tydeligst i forbindelse med refinansiering. I store deler av tidsperioden vi snakker om har prisen på lån ligget på et historisk lavmål mens gjeldsordninger der skyldneren har fått beholde boligen har vært basert på fastrente — ofte den såkalte forsinkelsesrenten som i perioden 2004-2007 har variert mellom 8,75% og 11,5%. Når det gjelder opptak av nye lån er dette en mulighet som typisk blokkeres allerede når gjeldsforhandlingene starter. I denne perioden — og senere i løpet, også, for den sakens skyld — kan det være gunstig med lån i forbindelse med for eksempel boligbehov eller utgifter til inntekts ervervelse. Dette er meget vanskelig å få til. Enda vanskeligere er naturligvis tilgangen til kredittkort. Her er konsekvensen først og fremst at man avskjæres fra visse kjøpskanaler og henvises til å benytte dyrere betalingsmåter. Man utestenges også fra enkelte varer og tjenester som leiebil og netthandel, samt gunstige forsikringsordninger i forbindelse med kjøp av for eksempel reise.

Til sist viser figur 4-A at omtrent $\frac{1}{4}$ av de som fullførte en gjeldsordning i 2007 rapporterer om høyere prising av banktjenester som følge av betalingsanmerkninger. Mekanismen som er i sving her er selvsagt at bankene priser risikoengasjementene høyere enn engasjementer med normal eller høy sikkerhet. Men for den som lever under gjeldsordning betyr dette at det blir mindre til overs i dagliglivet. Når vi også tar i betraktning konsekvensen av å bli utestengt fra tilgang på bankkort, billigere lån og t.o.m. en bankkonto i en bank man i utgangspunktet har større tillit til, er bildet som tegner seg nokså entydig: eksklusjon er både dyrt og upraktisk for dem det gjelder. Kort sagt en variant av Caplovitz' (1963) argument for nesten 50 år siden: de fattige betaler mer.

Alternativene til å svare 'ja' på disse spørsmålene er 'nei' eller 'ikke relevant'. Det er vanskelig å finne noe entydig, prinsipiell forskjell mellom disse to svaralternativene. Men sett under ett er de utrykk for en rekke mekanismer som hver for seg eller i sum fører til at de som lever under gjeldsordning ikke etterspør banktjenester; alt fra at man faktisk har tilgang på de tjenester man trenger til at man unnlater å gjøre det fordi man tror man er diskvalifisert allerede i utgangspunktet — altså en form for selvse-

leksjon. Det går m.a.o. et skille mellom de som på den ene siden etterspør en tjeneste og får avslag, og de som på den annen side ser på gjeldsordningsperioden som en relativt fasttømmret situasjon og av ulike grunner godtar den som den er. Felles for dem alle er imidlertid at man ikke er fullverdige markedsaktører så lenge man er under gjeldsordning. Det å ha begrenset — eller ingen — tilgang til visse banktjenester gjør dagliglivet ikke bare dyrere men også tyngre siden økonomiske rutiner må baseres på kontanter i langt større grad enn hva ellers ville være tilfelle.

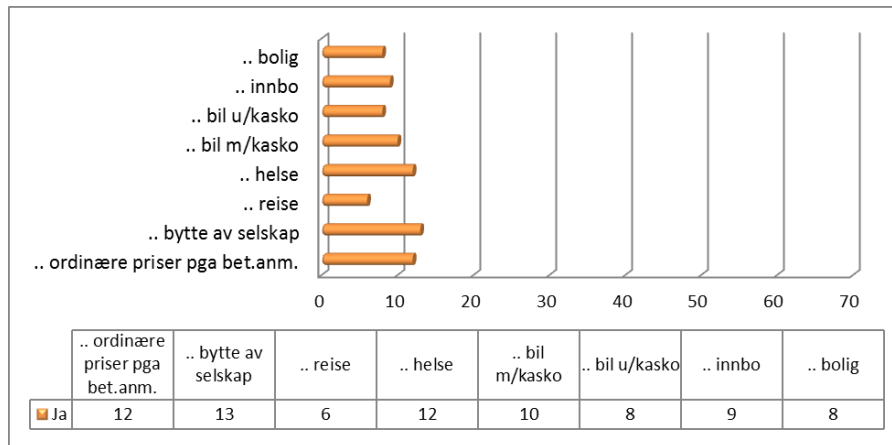
4.2.2. EKSKLUSJON FRA FORSIKRINGSTJENESTER

Også manglende tilgang på forsikring kan være alvorlig for den det gjelder. Her har vi spurt respondentene om de under gjeldsordningsperioden har blitt utestengt fra følgende tjenester: boligforsikring, innboforsikring, bilforsikring med og uten kasko, helseforsikring, reiseforsikring og bytte av forsikringsselskap. Som for banktjenester har vi i tillegg spurt dem om de har opplevd dyrere prising av forsikringer pga. betalingsanmerkninger — noe som altså er en indirekte form for eksklusjon. Dette er rapportert som “utestengt fra tilgang til ordinære priser.”

Figur 4-B viser andelene som svarer ‘ja’ på disse spørsmålene. Hvis vi igjen fortolker ”ja”-svar som uttrykt for at man har fått avslag på en tjeneste man har etterspurt, gir figuren generelt inntrykk av at en del skyldnere opplever å bli aktivt utestengt fra visse forsikringstjenester under gjeldsordningsperioden, men at omfanget er betydelig mindre enn hva tilfellet er for banktjenester. De høyeste andelene ligger på 10-13%, og dreier seg om bilforsikring m/ kasko og helseforsikring. Dessuten har tilsvarende andeler opplevd høyere prising av tjenestene pga betalingsanmerkninger og barrierer i forbindelse med forsøk på å bytte forsikringsselskap.

De gjennomgående høye andelene som velger alternative svarkategorier — altså enten ”nei” eller “ikke relevant” — tyder på at mange har en rimelig forsikringsdekning under gjeldsordningsperioden. Det er likevel grunn til en viss bekymring over at 8-9% hevder at de har blitt utestengt fra bolig- og innboforsikring. Det betyr ikke nødvendigvis at de står uten slike forsikringer, men at de i det minste har dårligere eller dyrere ordninger enn de ellers ville ha hatt. Det er også grunn til å nevne at det å redusere sin forsikringsdekning er en måte å håndtere økonomisk knapphet på, og at noen følgelig velger å si opp poliser for å få endene til å møtes. I den grad dette skjer, er det selvsagt svært uheldig. Til slutt skal vi ikke se bort fra selveksklusjon som en generelt virkende mekanisme i forbindelse med forsikringstjenester; trolig velger de fleste å forholde seg i ro på forsikringsmarkedet mens gjeldsordningen pågår. Dette kan dels være et resultat av oppgitthet og en innstilling om at man ikke vil få et bedre tilbud enn man har selv om man forsøkte. Det kan imidlertid også være et resultat av av-

Figur 4-B: Eksklusjon fra forsikringstjenester. Prosent som svarer ja: "Har du under gjeldsordningsperioden opplevd å bli utestengt fra tilgang til forsikring av ..." ^{a)}



^{a)} N: 249 (bolig & innbo), 241 (bil u/kasko & reise), 243 (bil m/kasko), 239 (helse), 236 (bytte), 198 (priser)

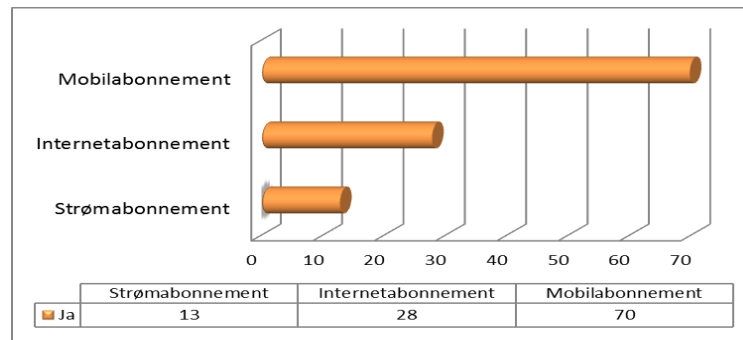
makt; forsikringsmarkedet er mer komplisert enn bankmarkedet å forholde seg til, noe som kan gi seg store utslag i grupper som allerede stiller svakt mht. andre ressurser.

4.2.3. EKSKLUSJON FRA ANDRE TJENESTER

Hovedregelen er at man ikke skal ta opp ny gjeld i gjeldsordningsperioden. Begrepet 'ny gjeld' omfatter imidlertid ikke abonnementsordninger eller tjenesteleveranser som betales etterskuddsvis. Det er alltid et normativt spørsmål hvorvidt de som lever under gjeldsordning skal ha tilgang til denne typen tjenester. Likevel er det noen av dem som nærmer seg nødvendighetsgoder for rimelig samfunnsdeltakelse. Gode eksempler på dette er tilgang på abonnementsbaserte tjenester som TV, mobiltelefon og internett. I andre tilfeller er det mer snakk om livsnødvendige tjenester. Kroneksemplet her er strøm; ingen i Norge kan leve uten dette — selv ikke under gjeldsordning.

På denne bakgrunn har vi spurt respondentene om de under gjeldsordningsperioden har blitt utestengt fra følgende abonnements tjenester: mobiltelefon, internett og strøm. Figur 4-C viser at utestenging er mest omfattende i forbindelse med mobilabonnementer; hele 70% har opplevd å bli nektet tilgang til denne typen tjeneste. På den ene siden kan dette virke som et mindre problem all den stund man kan unngå eksklusjon ved å basere seg på kontantkort. Noen har kanskje også mobil gjennom jobben. Rent normativt kan avvisning av abonnement framstå som en type utestenging som er "til skyldnerens eget beste" siden det kan være vanskelig å ha full kontroll over hvor mye

Figur 4-C: Eksklusjon fra andre tjenester. Prosent som svarer ja: ”Har du under gjeldsordningsperioden pga. betalingsanmerkninger opplevd å bli nektet ...”^{a)}



^{a)} N: 264 (mobil), 258 (Internett), 261 (strøm)

man til enhver tid har ringt for. Likevel er konsekvensen at de som lever under gjeldsordning gjennomgående er henvist til høyere telefonregninger enn de ellers ville ha hatt. Dessuten oppleves trolig det å bli nektet et mobilabonnement som en svært alvorlig form for eksklusjon siden sosiale nettverk i moderne samfunn langt på vei er basert på mobiltelefonen. Dette støttes av at det kun er 9% som svarer at abonnements-tjenesten ikke er relevant for dem. Dermed ligger det et betydelig tvangsaspekt innebygget i dette; problemet må bare løses selv om det koster mer.

Omfanget av utestenging i forbindelse med internettabonnement er også omfattende — 28% svarer ”ja” på dette spørsmålet — men likevel betydelig lavere enn for mobilabonnementet. Dette kan bl.a. dreie seg dels om at man ikke har fått oppgradert et eksisterende abonnement eller byttet til en billigere leverandør. Men det kan også bety at man ikke har fått opprettet en internettforbindelse. Riktignok kan mangel på internett hjemme delvis kompenseres for gjennom PC på jobben eller skolen. Man kan også benytte seg av internettkafeer, eller komme rundt eksklusjonsproblematikken ved å definere tjenesten bort som uinteressant. Likevel har manglende tilgang konsekvenser. Den billigste måten å betale regninger på er for eksempel over nettbanken. Dette er også den letteste måten å kontrollere bankkontoen på. Dessuten kjøpes mange varer og tjenester både lettest og billigst over nettet. Videre er internett et kollektivt gode som alle husholdsmedlemmer nyter godt av og utvikler ulike behov i forhold til. Særlig familier med barn og ungdom vil ha vanskelig klare seg fullgodt uten internettoppkobling. Generelt kan PC i hjemmet knyttes til mange funksjoner — alt fra informasjonstilgang og pleie av sosiale nettverk til kjøpshandlinger og økono-

mistyring. Det at internett langt på vei er blitt et nødvendig gode for folk flest betyr derfor at man risikerer å bli satt på sidelinjen i viktige sammenhenger dersom man må være helt eller delvis foruten.

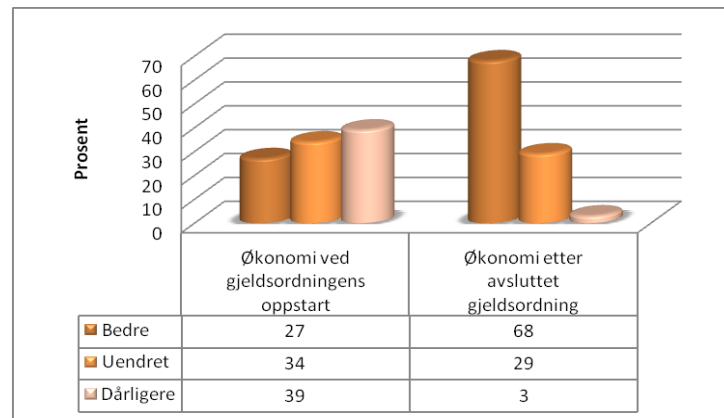
Den tredje og siste eksklusjonsindikatoren i figur 4-C er strøm. Som vi ser har 13% opplevd å bli utestengt fra denne tjenesten. Det betyr neppe at man har blitt stående lenge uten strøm. I den grad det dreier seg om manglende betaling av strømmregninger og trussel om avstenging fra leverandørens side er det grunn til å tro at man i de aller fleste tilfeller finner en løsning — eventuelt i samarbeid med sosialtjenesten. Når 13% likevel sier de har hatt problemer kan det også være i sammenheng med at de har fått avslag på forespørsel om billigere strøm. Som kjent snakker vi her om et marked som i løpet av 2000-tallet har blitt meget dynamisk og hvor prisforskjellene kan variere betydelig fra leverandør til leverandør og mellom ulike avtale typer. Igjen er konsekvensen at de som lever under gjeldsordning risikerer å være henvist til dyrere abonnenter enn de ellers ville ha hatt.

Når det er sagt er det likevel grunn til å peke på at de som bor i borettslag eller leiebøliger hvor strøm forhandles kollektivt og inngår som en del av husleien eller fellesutgiftene normalt ikke opplever eksklusjon i forbindelse med strøm. Dette er en mulig forklaring på at flertallet svarer enten “nei” eller “ikke relevant” på spørsmålet om man har blitt nektet strøm. Andre grunner kan være at man faktisk er fornøyd med abonnementet man har eller at man har gitt opp å se seg om etter billigere løsninger så lenge gjeldsordningen varer — altså selveksklusjon.

4.3. FINANSIELL INKLUSJON

Som sagt innledningsvis har gjeldsordningsloven som uttrykt mål å reetablere skyldnere i markedet som fullverdige forbrukere og markedsaktører, og dermed gjenintegrere dem i det alminnelige samfunnslivet. Det er mulig å tenke seg at dette er en gradvis prosess, og at økt disiplinering og ny regulering av gjeldsforholdene gir grunnlag for å moderere den finansielle eksklusjonen og dempe dens konsekvenser allerede ved gjeldsordningens oppstart. Denne antakelsen finner imidlertid lite støtte i dataene. Det kan ha sammenheng med flere forhold. Vi har allerede nevnt at gjeldsordningsloven legger sterke begrensninger på tilgangen til lån og kreditt helt fra det øyeblikk gjeldsforhandlingene starter. Og som vi har sett tydelige spor av i kapittel 4.2 tilpasser kreditorsiden seg den nye situasjonen ved å innføre betydelige beskrankninger på skyldnernes adgang til finansielle tjenester; de forholder seg nå ikke bare til

Figur 4-D: Økonomisk situasjon ved oppstart og etter avsluttet gjeldsordning. Prosent. N: 264 (oppstart) og 266 (avslutning). "Fikk du bedre, uendret eller dårligere økonomi?"

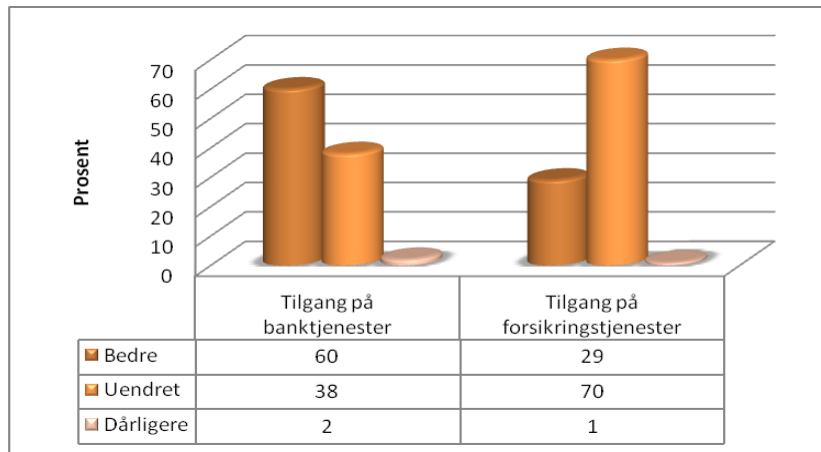


registret mislighold men også til kunngjøringen om gjeldsforhandlinger og senere inngått gjeldsordning.

På den annen side trenger ikke dette nødvendigvis bety at skyldnerens situasjon forverrer seg i løpet av denne prosessen. Tvert om, når han går til namsfogden er det typiske at han allerede har mange år bak seg med svært kummerlige økonomiske forhold. En opprydning i økonomien og rettskraftige avtaler med kreditorene om å avvikle gjeldsproblemene bør i prinsippet føre til en forbedring av situasjonen. Men heller ikke denne antakelsen slår til. Tvert om, som vi ser i figur 4-D sier hele 39% at økonomien ble verre under gjeldsordningen. Hvis vi legger til at 34% fikk det omtrent som før, er det lite som tyder på at gjeldsordsloven virker økonomisk inkluderende i denne fasen av løpet. Vi skal likevel ikke overse at i overkant av ¼ av melder at de opplevde at økonomien ble bedre. Dette kan ha sammenheng med flere forhold. Mange vil for eksempel kunne beholde mer av sine inntekter under en gjeldsordning enn de kunne under et regime med lønnsstrek og sosialtjenestens satser for livsopphold.

Ved gjeldsordningens avslutning, derimot, endrer bildet seg. Nå slettes etter hvert alle betalingsanmerkninger og spor etter at man har vært under gjeldsordning. De som har betalt dividende får nå beholde all inntekten selv, mens de som ikke har betalt dividende får incentiver til å øke inntekten. Figur 4-D da også viser at det å gjennomføre gjeldsordningen gir betydelige utslag for økonomien: hele 68% sier at den er blitt forbedret, mens bare 3% melder om en forverring. Vi skal imidlertid også legge mer-

Figur 4-E: Tilgang på bank- og forsikringstjenester etter avsluttet gjeldsordning. Prosent. N: 251 (bank) og 225 (forsikring). "Fikk du bedre, uendret eller dårligere tilgang?"

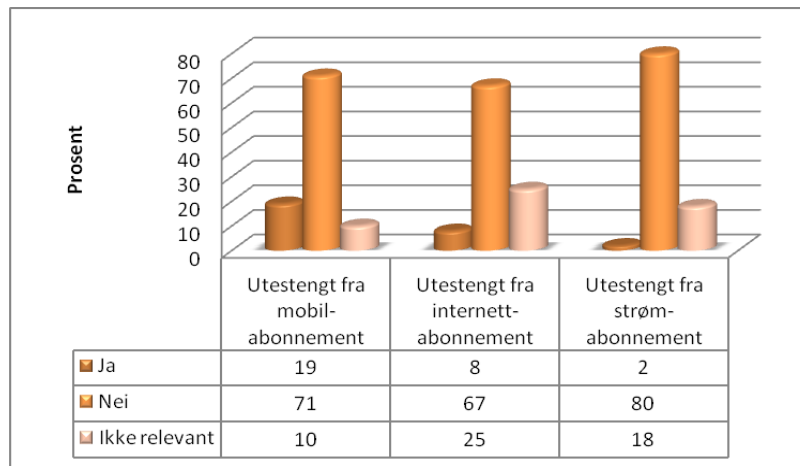


ke til at 29% — nesten $\frac{1}{3}$ — vurderer situasjonen dit hen at den økonomiske situasjonen forblir omtrent den samme etter avsluttet løp. En mulig forklaring er at de som ikke har nådd opp til livsoppholdssatsen og heller ikke har betalt dividende fortsetter med de samme økonomiske rammene som før. En annen er at man ikke har klart å forbedre økonomien i tiden som fulgte. Dette skal vi komme tilbake til etter hvert.

Hvis vi nå returnerer til eksklusjonsindikatorene i avsnitt 4.2, forsterkes inntrykket av gjeninkludering som følge av avsluttet gjeldsordning. Når det gjelder bank viser figur 4-E at hele 60% mener tilgangen på banktjenester er blitt bedre; kun 2% rapporterer om en forverring. Men la oss likevel peke på at en drøy $\frac{1}{3}$ — 38% — sier at situasjonen er omtrent som før. Dette har mest sannsynlig sammenheng med at mange av dem aldri har vært storbrukere av banktjenester og at de derfor ikke har sett noen grunn til å øke etterspørselen etter at gjeldsordningen ble avsluttet. Det kan imidlertid også være at noen fortsatt sliter i motbakke og at tilgangen av den grunn ikke øker. Dette kommer vi tilbake til mot slutten av kapitlet.

Figur 4-E viser også en nedgang i omfanget av eksklusjon fra forsikringstjenester. Som vi har sett har de aller fleste hatt tilgang på basisforsikringer og andre forsikringsprodukter under gjeldsordningen. Dette fortsetter etter avsluttet løp; 70% hevder at situasjonen er omtrent som før, mens 29% opplever en forbedring. Kun 1% rapporterer om en forverring.

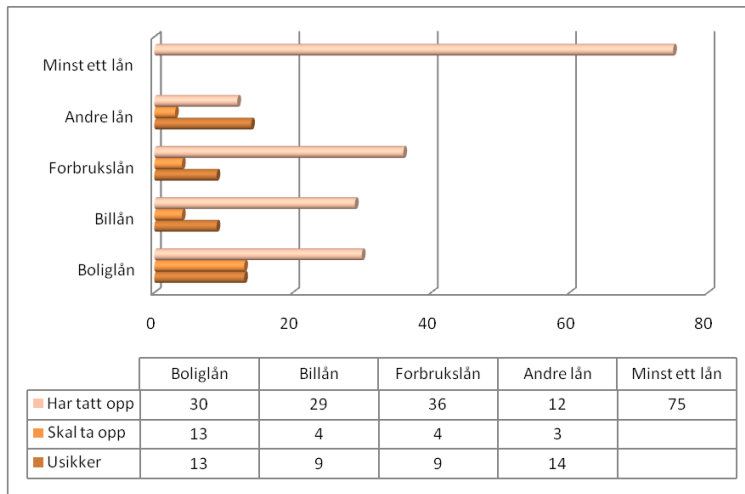
Figur 4-F: Eksklusjon fra andre tjenester etter avsluttet gjeldsordning. Prosent. N: 264 (mobil) og 261 (internett og strøm). "Har du blitt nektet noen av de følgende tjenestene?"



Når det gjelder de øvrige tjenestene vi har undersøkt er det betydelige forbedringer å spore også her. Figur 4-F viser for eksempel at 19 % har opplevd å bli utestengt fra mobiltjenester etter at gjeldsordningen er gjennomført — mot 70% under gjeldsordningen (jf. tabell 4-3). Den samme tendensen gjelder for internettabonnementer; kun 8% er blitt nektet denne tjenesten etter avsluttet løp mot 28% i gjeldsordningsperioden. Også når det gjelder problemer med strømabonnementet gjentar mønsteret seg: 2% har problemer etter avsluttet gjeldsordning mot 13% før. La oss også legge merke til at andelen som sier at disse tjenestene ikke er relevante for dem har sunket noe — fra 9-38% under gjeldsordningen til 11-25% etter avsluttet løp. Dette tyder på at flere nå både føler seg berettiget til å etterspørre tjenester og faktisk gjør det. Men bildet er langt fra entydig; særlig gir den høye andelen som fortsatt er ekskludert fra mobiltjenester et inntrykk av at det fins ”to spor” her.

Hovedinntrykket er m.a.o. at de som gjennomfører en gjeldsordning gjeninkluderes som markedsaktører både når det gjelder bank, forsikring og andre tjenester. Dette gjelder særlig i forhold til banktjenester hvor eksklusjonen under gjeldsordningsregimet er størst. Likevel ser det ut til å være en ikke ubetydelig andel som henger igjen. Det er derfor all grunn til å se nærmere på hva som skjer etter at gjeldsordningen er avsluttet.

Figur 4-G: Andel som har tatt opp lån etter avsluttet gjeldsordning. Prosent. "Har du tatt opp lån etter fullført gjeldsordning?" / "Vil du komme til å ta opp lån de neste 12 mnd?"^{a)}



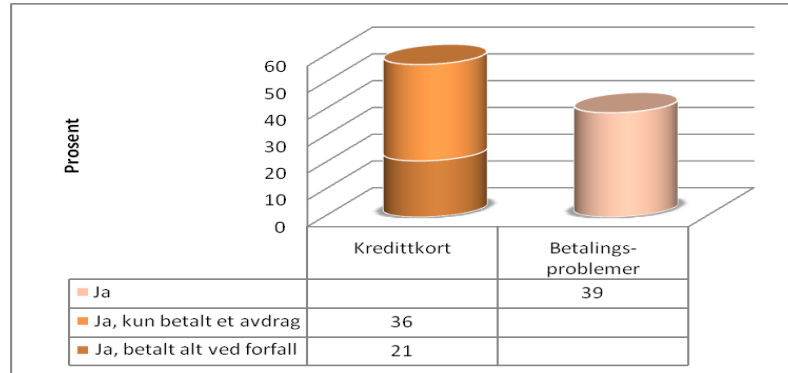
a) Minst ett lån: N=271. Boliglån: N=231 (har tatt opp) og 260 (skal ta opp/usikker). Billån: N=227 (har tatt opp) og 248 (skal ta opp/usikker). Forbrukslån: N=239 (har tatt opp) og 251 (skal ta opp/usikker). Andre lån: N=216 (har tatt opp) og 247 (skal ta opp/usikker).

4.4. NYVUNNET FRIHET — NOEN KONSEKVENSER

I de halvannet til to år som er gått siden respondentene avsluttet sine gjeldsordninger, har de vært frie økonomiske aktører i den forstand at betalingsanmerkningene og sporene etter gjeldsordningen er blitt slettet fra offentlige registre etter nærmere bestemte regler. Denne nye friheten setter dem i prinsippet i stand til å utnytte de mulighetene som fins på vare- og kredittmarkedene på lik linje med alle andre. Dette er imidlertid også en type frihet som må forvaltes med varsomhet så man ikke trår galt en gang til; selv om muligheten for en ny gjeldsordning er tilstede er det på ingen måte enkelt å vinne aksept for en runde nr. to. Inklusjonen er m.a.o. betinget. Derfor er det ekstra påkrevet for disse å styre unna nye økonomiske problemer.

Figur 4-G gir en oversikt over respondentenes faktiske og planlagte aktiviteter i kredittmarkedet nå som gjeldsordningen er avsluttet. Som vi ser har 75% tatt opp minst ett lån fra de avsluttet gjeldsordningen i 2007 til datainnsamlingen fant sted i april 2009. I utgangspunktet er dette som det skal være; i et moderne samfunn er det nettopp meningen at man deltar etter evne som markedsaktør. Slik sett er det rimelig å fortolke resultatet i retning av at gjeldsordningsloven fungerer etter hensikten; etter endt løp inkluderes skyldnerne på nytt som kredittverdige aktører.

Figur 4-H: Andel som har brukt kredittkort/ fått betalingsproblemer etter avsluttet gjeldsordning. Prosent. N: 263 (kredittkort) og 259 (betalingsproblemer). "Har du brukt kredittkort?"/ "Har du ikke hatt penger til regninger og lån ved absolutt siste forfall?"



Figuren viser også hva slags lån som er tatt opp; 30% har tatt opp boliglån, en tilsvarende andel har fått seg billån, 36% forbrukslån og 12% andre typer lån. Den relativt høye andelen med forbrukslån indikerer både at dette er blitt en vanlig form for kreditt på 2000-tallet, og dels at vi har å gjøre med en gruppe hvor mange har relativt beskjedne inntekter. Når man dermed ikke har midler til å finansiere kapitalvarer som bil og bolig kanalisere mange sine midler i retning av rent forbruk isteden. Videre ser vi at en del av respondentene planlegger å ta opp ytterligere lån i nærmeste framtid; de neste 12 måneder tror 13% av dem at de vil skaffe seg boliglån, mens 3-4% sier de vil ta opp andre typer lån. Dessuten er det mange som er usikre på om de kommer til å være i markedet den kommende 12-måneders-perioden. Selv om det hersker usikkerhet rundt slike vurderinger, er det likevel grunn til å peke på at interessen for lån i fremtiden absolutt er tilstede.

Lån er imidlertid ikke den eneste typen kreditt man kan få. Kortgjeld spiller en stadig større rolle i samfunnet — dels fordi det er praktisk å bruke kort framfor kontanter, og dels fordi debetkort med overtrekksmulighet og kredittkort er lette å anskaffe seg. Som vi ser i figur 4-H har da også til sammen 57% av respondentene brukt kredittkort etter at gjeldsordningen ble avsluttet. Dette er i seg selv ikke galt. Igjen er det slik at det fra samfunnets side er et mål at også de som fullfører en gjeldsordning bruker tilgjengelige kredittprodukter på lik linje med alle andre — inkludert kredittkort. Mer urovekkende er det imidlertid at over halvparten av de som har brukt denne betalingsmåten — eller 36% av samtlige som avsluttet en gjeldsordning i 2007 — kun innbetalte et avdrag på det de skyldte sist gang de fikk regning på kredittkortkjøp.

Grunnen til at vi tenner en varselampe her er at dette har vist seg å være en god indikator på at man er på vei inn i økonomiske problemer. For eksempel har denne sammenhengen vært påvist flere ganger i SIFOs årlige statistikk for populasjonen av norske husholdninger (Poppe, 2006; Tufte, 2009).

Figur 4-H viser da også at 39% av de som fullførte gjeldsordning i 2007 har fått betalingsvansker etterpå. Her har vi brukt omtrent samme formulering som SIFO har brukt helt siden 1987 for å måle dette fenomenet: "*Etter at du ble ferdig med gjeldsordningen, har det hendt at du ikke har hatt penger til å betale regninger eller lån ved absolutt siste forfall?*" I SIFO-statistikken stilles et oppfølgingsspørsmål om dette har skjedd de siste 12 månedene, og et annet om det har inntruffet mer enn én gang. De som svarer ja på alle tre spørsmålene ansees å ha tilbakevendende betalingsproblemer (Poppe, 2006; Tufte, 2009). I den foreliggende undersøkelsen er tidsperioden 12-23 måneder, og det stilles ingen krav til hyppighet. Vi skal derfor være varsomme med å sammenligne et problemomfang på 39% med funnene i populasjonen av norske husholdninger som helhet. Likevel skal vi merke oss at omfanget av betalingsproblemer i Norge har ligget på 3-5% i årene fra 2005 til 2008, for dette setter uansett problemandelen blant de som har fullført en gjeldsordning i perspektiv: økonomisk sett er dette fortsatt en belastet gruppe.

4.4.1. BETALINGSPROBLEMER — SENTRALE MEKANISMER

Datamaterialet gir ikke grunnlag for å si noe om hvor alvorlige de nye betalingsproblemerne er. Derimot kan vi se nærmere på hvilke mekanismer som kan ligge til grunn for at så mange på nytt kommer i slike vanskeligheter. Her har vi tatt utgangspunkt i tre hovedtyper av begivenheter som kan ligge til grunn for utvikling av betalingsproblemer: *hendelser i gjeldsperioden, ressurser og bruk av lån og kreditt* — de to sistnevnte i tiden etter at gjeldsordningen er fullført. Analysen er rapportert i forenklet form i tabell 4-1. Koeffisienter og teststatistikk fra den logistiske regresjonsanalysen er gjengitt i vedlegg 1.

Hvis vi begynner med hendelser i gjeldsperioden, er det her snakk om begivenheter knyttet til mekanismer som enten stabiliserer eller destabiliserer økonomien på en slik måte at det får følger langt inn i framtiden — også etter at gjeldsordningen er fullført. Helseproblemer kan for eksempel være en slik hendelse. Her har vi brukt en indikator for alvorlige begivenheter, nemlig de som fører til at man får nedsatt arbeidsevnen i deler eller hele gjeldsordningsperioden. Som vi ser i tabell 4-1 øker dette sannsynligheten for å komme i betalingsvansker etter avsluttet gjeldsordning. Det samme gjør langtidsledighet i gjeldsordningsperioden. Begge begivenheter har selvsagt å gjøre med nedsatte inntekter og reduserte inntektsmuligheter i framtiden. Inntektsbevegel-

Tabell 4-1: Sannsynlighet for betalingsproblemer etter fullført gjeldsordning. Logistisk regresjon. "Har det hendt at du ikke har hatt penger til å betale regninger eller lån ved absolutt siste forfall?"^{a)}

Begivenheter	Variable	Sannsynlighet	Mekanismer
Hendelser i gjeldsordningsperioden	Helse: nedsatt arbeidsevne	+	Stabilisering og destabilisering av fremtidige inntekte
	Langtidsledig	+	
	Blitt pensjonist	÷	
Ressurser etter fullført gjeldsordning	Gjeldsordningens lengde	÷	Vedvarende svak ressursituasjon
	Ingen bedring i økonomien	+	
	Inntekt	Ikke sign (÷)	
Bruk av lån og kreditt etter fullført gjeldsordning	Har tatt opp lån	Ikke sign (+)	Handlingsvalg
	Bruker kredittkort	+	
	Samspill inntekt * kredittkort	÷	

^{a)} For en fullstendig rapportering av regresjonsanalysen, se vedlegg 1

ser virker imidlertid ikke alltid negativt. Modellen viser da også at hvis man blir pensjonist mens man har gjeldsordning vil dette — alt annet likt — gi mindre sannsynlighet for å få betalingsproblemer på et senere tidspunkt. Dette har trolig ikke bare med inntektsstrømmer å gjøre, men også med forbruksmønstre og de ambisjoner man har som økonomisk aktør. Her står vi overfor aldersgrupper som kanskje ikke er så forbruksorienterte som yngre mennesker tenderer i retning av å være.

Den neste gruppen av begivenheter er knyttet til de ressurser man har til rådighet etter at gjeldsordningsperioden er over. Den første indikatoren i denne delen av modellen er gjeldsordningens lengde. Som vi ser, reduseres sannsynligheten for å få betalingsproblemer jo lengre tilbake i tid avtalen ble inngått. Det er ikke umiddelbart gitt hvilke mekanismer som er virksomme her. I utgangspunktet ville vi kanskje forventet en økt sannsynlighet siden langvarige ordninger gjerne er misligholdt og reforhandlet én eller flere ganger. Forklaringen er trolig langt på vei knyttet til skyldnernes ressursituasjon. En sammenligning av gjeldsordningssøknader i Oslo i 1999 og 2003 viste klare forskjeller mellom de to søkergruppene — og da i 2003-søkernes disfavør. Disse viste seg å være en langt mer ressurs svak gruppe enn de som søkte i 1999 langs vari-

able som utdanning, inntekt, helse, rus og arbeidslivstilknytning. Dessuten hadde en større andel innenfor denne gruppen aldri eid en bolig. Dette ble tolket som at en ny søkergruppe hadde funnet veien til namsmannen på 2000-tallet sammenlignet med 90-årene hvor årsakskomplekset var knyttet til gjeldskrise, næringskonkurs og tapt bolig (Poppe & Tufte, 2005). I den foreliggende undersøkelsen har hovedtyngden av gjeldsordningene blitt inngått i perioden 2001-2003. Dette er de korteste ordningene i materialet, og det er altså blant disse — alt annet likt — at vi finner den høyeste sannsynligheten for betalingsproblemer etter fullført løp. Generell ressursvakhhet — og da knyttet til andre forhold enn inntekt siden vi kontrollerer eksplisitt for dette i analysen — er da en troverdig forklaring på dette.

Når det gjelder inntekt har vi egentlig inkludert to indikatorer på dette i analysen.¹⁰ Den første er respondentenes egenvurdering av den økonomiske situasjonen etter at gjeldsordningen er fullført. Som vi ser, vil det at det ikke skjer noen bedring i økonomien føre til at sannsynligheten for å komme i betalingsproblemer øker. Hovedmekanismen er nok knyttet til inntekt, men kan også ha med forhold på utgiftssiden å gjøre. Videre ser vi at inntektsvariabelen påvirker sannsynligheten for betalingsproblemer negativt, men at denne effekten ikke er statistisk signifikant. Dette har sammenheng med særlig to forhold. For det første er inntektens betydning kontrollert for hvorvidt det har funnet sted en forbedring i økonomien etter at gjeldsordningen ble fullført. Alt annet likt er det m.a.o. dette endringsaspektet snarere enn inntektens størrelse som har betydning for om man utvikler betalingsproblemer eller ikke. Igjen skal vi huske på at mange av respondentene i utgangspunktet stiller svakt på ressursiden når gjeldsordningen er ferdig. For det andre har inntektens betydning sammenheng med kredittkortgjeld. Det kommer vi straks tilbake til.

Den tredje gruppen av begivenheter handler om bruk av lån og kredittkort etter fullført gjeldsordning. Mekanismene som er operative her dreier seg om den enkeltes handlingsvalg i kredittmarkedet — altså atferd. Først kan vi legge merke til at det å ta opp lån tendensielt øker sannsynligheten for betalingsvansker, men at effekten ikke er statistisk signifikant. Alt annet likt er det altså ikke låneaktiviteten i seg selv som fører dem inn i betalingsproblemer. Det samme kan imidlertid ikke sies om opptak av kredittkortgjeld; som vi ser er det en positiv sammenheng mellom bruk av kredittkort og utvikling av betalingsvansker. Dette er særlig tilfelle hvis slike kort anvendes av personer med lav inntekt — noe som kommer til uttrykk ved at samspeillet mellom inntekt og kredittkortbruk er statistisk signifikant.

¹⁰ De to variablene er kun svakt korrelert med hverandre: $r=.16$

Til slutt kan vi merke oss at de mest innflytelsesrike mekanismene er knyttet til variablene nedsatt arbeidsevne, langtidslidighet og mangel på bedring i den økonomiske situasjonen etter fullført gjeldsordning. Også kredittkortene framstår som en viktig forklaringsvariabel i kombinasjon med inntekt. Alle disse forholdene bør etter vår mening ha implikasjoner for håndteringen av gjelds- og betalingsproblemer i framtiden. Det kommer vi tilbake til i rapportens siste kapittel.

4.5. OPPSUMMERING

Hovedfunnene i dette kapitlet kan oppsummeres slik:

- Finansiell eksklusjon er et hovedkjenne­tegn ved det å leve under gjeldsordning
- Finansiell eksklusjon under gjeldsordning dreier seg om utestenging både fra banktjenester, forsikringstjenester og abonnementsbaserte tjenester som for eksempel mobil, internett og strøm
- Det største omfanget av aktivt avslag på forespørsl­er om banktjenester knytter seg til bankkonto (26%), vanlig bankkort (28%), kredittkort (49%), lån (63%) og refinansiering (47%). Tallene tyder dessuten på et betydelig inn­slag av selveksklusjon
- Det største omfanget av aktivt avslag på forespørsl­er om forsikringstjenester knytter seg til bilforsikring med kasko (10%), helseforsikring (12%), og bytte av selskap (13%). Omfanget av eksklusjon på dette området er likevel be­tydelig mindre enn hva tilfellet er for banktjenester
- Både når det gjelder banktjenester og forsikringstjenester opplever mange høyere prising pga betalingsanmerkninger eller gjeldsordning
- Når det gjelder abonnements­tenester har 70% opplevd å bli nektet mobil­abonnement, 28% internettabonnement og 13% strø­mabonnement i gjeldsordningsperioden
- Det er lite som tyder på at det å få gjeldsordning reduserer eksklusjon fra nevnte bank-, forsikrings- og abonnementsbaserte tjenester. Det er også lite som tyder på at flertallet av de som får gjeldsordning opplever at den øko­nomiske situasjonen blir bedre. Snarere tvert imot

- Når gjeldsordningen er avsluttet er hovedmønsteret at man inkluderes som fullverdig markedsaktør. 68% sier at den økonomiske situasjonen er blitt bedre. Kun 1-2% rapporterer at tilgangen på bank- og forsikringstjenester er blitt verre. Resten sier tilgangen er uendret eller bedret. Særlig når det gjelder banktjenester er andelen som melder om forbedringer høy: 60%
- Andelene som utestenges fra de tre abonnementstjenestene mobil, internett og strøm er også betydelig mindre etter fullført gjeldsordning
- Likevel tyder tallmaterialet på at det er ”to spor”: ved siden av at inkludering utvilsomt er hovedsporet, er det fortsatt en viss andel som er utestengt fra viktige tjenester etter at gjeldsordningen er gjennomført
- Etter fullført gjeldsordning har 75% tatt opp minst ett lån. I underkant av $\frac{1}{3}$ har tatt opp boliglån, omtrent like mange har tatt opp billån, mens i overkant av $\frac{1}{3}$ har tatt opp forbrukslån. 57% bruker kredittkort. Dette er etter lovens intensjoner; fra samfunnets side er det et mål at også de som fullfører gjeldsordninger tar i bruk tilgjengelige kredittprodukter på lik linje med alle andre — inkludert kredittkort
- Over halvparten av de som har tatt i bruk kredittkort — eller 36% av samtlige som avsluttet en gjeldsordning i 2007 — har kun betalt et avdrag på siste regning fra kortselskapet
- 39% av de som avsluttet en gjeldsordning i 2007 har siden kommet i betalingsproblemer. Analysene viser at dette bl.a. har sammenheng med nedsatt arbeidsevne og langtidsledighet i gjeldsordningsperioden, vedvarende svak ressursituasjon i tiden etterpå, og bruk av kredittkort i kombinasjon med lave inntekter.

5. GJELDSORDNINGER I TILBAKEBLIKK

5.1. INNLEDNING

De foregående kapitlene har vist at det å gå igjennom en gjeldsordning kan være et krevende løp. Når ordningen starter opp har man typisk lagt bak seg flere år med økonomiske omveltninger som i sum ofte innebærer at man har mistet vesentlige deler av den sosiale tilhørigheten. Isteden befinner man seg i en svært utsatt livssituasjon. I tillegg opplever mange at den økonomiske situasjonen forverrer seg ytterligere i gjeldsordningsperioden. Dette har dels sammenheng med at den finansielle eksklusjonen er betydelig og at inntektsgrunnlaget i mange tilfeller er ustabil. Men det har også sammenheng med at den sosiale situasjonen kan endre seg mye i løpet av gjeldsordningsperioden — og ofte i retninger som utfordrer de økonomiske rammebetingelsene. Livet går kort og godt videre; skyldnere under gjeldsordning er, som alle andre, underlagt en rekke forpliktelser i skiftende relasjoner til andre i ens sosiale omgivelser.

Utgangspunktet for dette kapitlet er gjeldsordningslovens ambisjon om å restituere skyldnerne som fullgode forbrukere. Selv om gjeldsordningenes økonomiske rammebetingelser er basert på at man skal leve under dette regimet i mange år, kan veien til inklusjon være hard. I den forestående analysen tar vi for oss skyldnernes erfaringer med gjeldsordningsinstituttet og deres vurderinger av loven som instrument for å løse alvorlige gjeldsproblemer. Vi konsentrerer oss særlig om aspekter som berører lovens formål og verdigrunnlag. I kapitlets første halvdel ser vi på utvalgte erfaringer som skyldnerne har gjort seg — både i termer av det beste og det verste ved regimet, og mer konkret mht. saksbehandlingsapparatet og de økonomiske rammebetingelsene man må leve under. I resten av kapitlet tar vi for oss skyldnernes overordnede synspunkter på gjeldsordninger som løsning på gjeldsproblemene — herunder spørsmål om ny start, trygghet og optimisme. Vi ser også på læringsaspektet; hvorvidt gjennomføringen av en gjeldsordning fører til ny økonomisk innsikt. Gode løsninger, ny

trygghet og læring er grunnpilarene i enhver restituering av skyldnere som fullgode forbrukere.

5.2. ERFARINGER MED GJELDSORDNINGEN

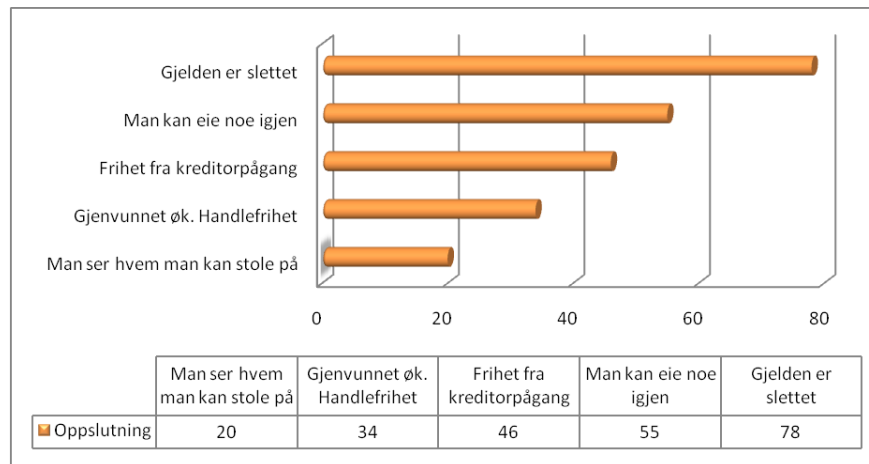
Dette avsnittet er viet skyldnernes erfaringer med å gjennomføre en gjeldsordning. Vi begynner med å se på hva de mener er henholdsvis det beste og det verste ved dette løpet. Dernest ser vi på noen utvalgte aspekter ved både saksbehandlingsapparatet og de økonomiske rammebetingelsene som gjeldsordningsloven etablerer. Noen av disse skyldnererfaringene — også negative — vil være i tråd med lovens intensjoner og framstå som rimelige konsekvenser av et politisk vedtatt opplegg for tilbakeføring av gjeldstyngede personer til forbrukersamfunnet. Andre erfaringer vil derimot kunne framstå som både uheldige og uintenderte, og dermed gi grunnlag for å vurdere endringer i en framtidig revidering av gjeldsordningsloven.

5.2.1. *DET BESTE VED GJELDSORDNINGEN*

Hvis vi begynner med synspunktene på hva som er det beste med gjeldsordningene, er respondentene blitt bedt om å krysse av for inntil tre forhold på en forhåndsoppsatt liste av åtte egenkaper. De har også hatt anledning til å utvide listen og krysse av for forhold som ikke er nevnt eksplisitt. Egenskapene med størst oppslutning er rapportert i figur 5-A.

Ikke overraskende er det flest som peker på at sletting av gjeld er det beste ved gjeldsordningen; hele 78% nevner dette. Det å bli gjeldsfri ved ordningens avslutning er jo selve gulroten; dersom man overholder inngåtte avtaler vil alle misligholdte engasjementer bli brakt til opphør — med unntak av gjeld som er sikret i fast eiendom. Det er da også dette som gjør at man etter endt løp restitueres som fullverdige forbrukere og aktører i kredittmarkedet. Hovedformålet med gjeldsordningsloven er nettopp dette. Og det framheves som det beste ved gjeldsordningen av det store flertallet av de som har gjennomført regimet.

Egenskapen med nest størst oppslutning er at man etter endt løp kan eie noe igjen. Fra andre undersøkelser vet vi at mange med alvorlige gjeldsproblemer bekymrer seg over nettopp dette — særlig skyldnere ned middelklassebakgrunn opplever det å ikke kunne eie som nærmest noe skamfullt (Poppe, 2008). I figur 5-A ser vi da også at 55% av de spurte framhever den nyvunne muligheten til å eie som det beste ved gjeldsordningsregimet. Dette har mye med selvfølelse å gjøre; på det personlige planet er retten til å eie antakeligvis et ultimativt kjennetegn ved en fullgod forbruker og samfunnsdeltaker.

Figur 5-A: "Hva er det beste med gjeldsordningen?" Prosent. N: 271 ^{a)}

^{a)} Respondentene har kunnet nevne inntil 3 ting

Nnummer 3 på listen over det beste med gjeldsordninger er at kreditorene ikke lenger kan ødelegge livet; 46% nevner dette som en egenskap de synes er viktig. Fra andre undersøkelser vet vi at kreditorpågang er svært ødeleggende for skyldnernes livskvalitet og livsjanser. Poppe (2008) finner for eksempel at man blir grunnleggende utrygg i hverdagen, og at man mister konsentrasjonen i arbeidstiden. I bunnen av dette ligger en sterk følelse av skam; når kreditorene ringer på jobb eller privat, eller t.o.m. stiller på døra med et krav, blir man stemplet både sosialt og i forhold til egenverdet. Skam kombinert med utrygghet kan antakeligvis også ha alvorlige helsemessige konsekvenser. Etter at gjeldsordningen er gjennomført dempes langt på vei dette presset som en ytre påvirkning i hverdagen.

Videre viser figur 5-A at 34% mener at gjenvunnet økonomisk handlefrihet er det beste ved gjeldsordningen. Vi ser også at 20% peker på at det å gjennomføre et slikt løp har viktige sosiale konsekvenser; bl.a. at man nå ser hvem man kan stole på i sine sosiale omgivelser — hvem som er ens virkelige venner. En tilsvarende andel sier at det beste ved en gjeldsordning er at man har lært mye om livet (ikke vist i figuren).

I sum tyder disse resultatene på at gjeldsordningsloven innfrir viktige målsettinger. En restituering av skyldnere som fullgode forbrukere forutsetter sletting av gjeld slik at man gjenvinner den økonomiske friheten til å velge og å eie og ellers styre livet i den retning man ønsker. I moderne samfunn hører økonomisk og personlig frihet sammen. Derfor er det avgjørende at gjeldsordningsloven fungerer på en slik måte at viktige

personlige og sosiale barrierer knyttet til kreditorpågang og relasjoner til andre fjernes. Dette fremheves da også av mange skyldnere som noe av det beste ved det å ha gjennomført en gjeldsordning.

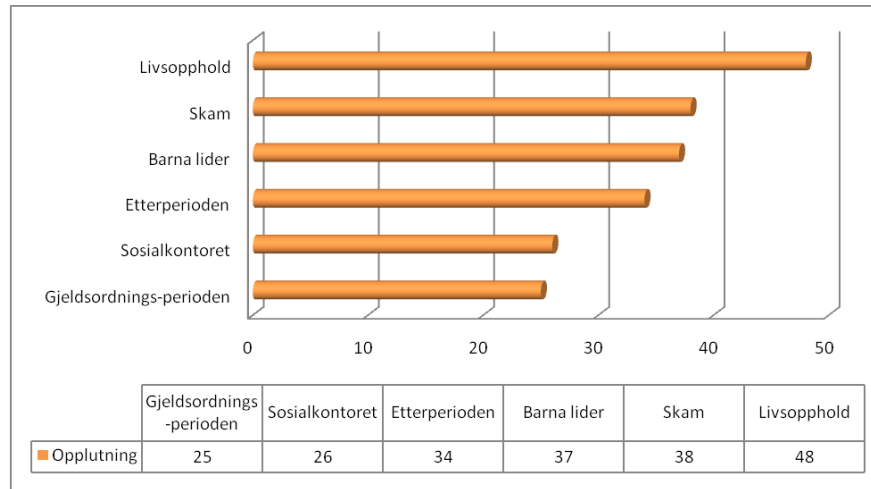
5.2.2. *DET VERSTE VED GJELDSORDNINGEN*

Oppnåelsen av disse fordelene har imidlertid også sin pris. Igjen er respondentene blitt bedt om å krysse av for inntil tre forhold på en forhåndsoppsatt liste av egenkaper. De har også hatt anledning til å utvide listen og krysse av for forhold som ikke er nevnt eksplisitt. De fem egenskapene med størst oppslutning er rapportert i figur 5-B.

Som vi ser er det livsoppholdet som får størst oppslutning; 48% av respondentene mener at dette er det verste med gjeldsordningen. Isolert sett er dette noe overraskende. Da satsene ble knyttet til minstepensjonen i 2004 ble livsoppholdet kraftig hevet. Siden den gang har det økt i takt med gode pensjonistoppgjør og er nå på et nivå som er til dels betydelig høyere enn andre satser som er i bruk — herunder norske og internasjonale fattigdomsgrenser, satsene som legges til grunn for lønnstrekk hos namsfogden og SIFO's standardbudsjett. Likevel er det minst to rimelige fortolkninger av dette resultatet. Den ene knytter seg til respondentenes fortolkning av begrepet livsopphold. Hvis dette oppfattes som identisk med den sum penger man faktisk har hatt til rådighet under gjeldsordningen vet vi at mange ikke har høye nok inntekter til å komme på nivå med livsoppholdssatsene. Dette var for eksempel tilfelle med 70% av gjeldsordningene som ble inngått i Oslo i 2004 (Poppe & Tufte, 2005). I den foreliggende undersøkelsen har 57% av respondentene ikke betalt dividende i hele eller deler av gjeldsordningsperioden (jf. figur 2-E). Mange av disse skyldnerne har trolig måttet leve under svært knappe økonomiske kår. I slike tilfeller er mange innimellom trolig henvist til sosialkontoret for å få dekket alminnelige utgifter og uforutsette behov.

En annen forklaring på hvorfor livsoppholdet nevnes som det verste med gjeldsordningene er at respondentene legger en relativ betraktning til grunn når de svarer. Selv dagens satser vil i mange tilfeller ikke sikre skyldnerne økonomiske rammebetingelser i nærheten av dem man hadde før vanskelighetene begynte. Det betyr at det forbruket og den levestandarden man er vant med og tar som en selvfølge ikke er innen rekkevidde under et gjeldsordningsregime. I den grad dette er tilfellet vil man nok tendere i retning av å mene at økonomien er for stram i disse årene.

Nummer 2 på listen er skam; 38% fremhever dette som det verste ved gjeldsordningen. Som vi allerede har sett i kapittel 3 er skamfølelsen utbredt blant de som gjennomfører et slikt løp. I den grad dette er tilfelle, vil bl.a. isolasjon og selveksklusjon fra

Figur 5-B: "Hva er det verste med gjeldsordningen?" Prosent. N: 271. ^{a)}

^{a)} Respondentene har kunnet nevne inntil 3 ting

sosiale arenaer kunne dominere hverdagen så lenge gjeldsordningen pågår. I en del tilfeller vil skam også kunne være helsemessig belastende.

Det tredje aspektet ved gjeldsordningene som framheves som verst er at barna lider. Dette har vi også sett i andre undersøkelser (Poppe 2008). Selv om barnas behov blir tatt hensyn til når gjeldsordningen sys sammen, framstår de likevel som uskyldige ofre for omstendigheter de selv ikke er herre over. Det er derfor tungt å se på at barnas sosiale liv begrenses av trang økonomi — kanskje særlig av hendelsesforløp som skyldneren selv føler et visst ansvar for.

Videre ser vi at 26% av respondentene framhever dårlig behandling på sosialkontoret som det verste ved å leve under gjeldsordning. Derimot er det svært få som inkluderer namsfogdens håndtering på listen over ille forhold; kun 4% hevder dette (ikke vist i figuren). Saksbehandlingsapparatets rolle kommer vi mer tilbake til nedenfor.

Til slutt viser figur 5-B at to av egenskapene som framheves har med selve reguleringen å gjøre. Dette gjelder særlig etterperioden på to år hvor kreditorene har adgang til å kreve dekning av krav dersom skyldneren skulle få en vesentlig bedre økonomi — for eksempel i form av en arv. Som vi ser blinker 34% av respondentene ut dette som det verste ved gjeldsordningen. Vi ser også at mange — 25% — mener at gjeldsordningsperioden er for lang.

Utover det som er rapportert i figuren kan vi merke oss at 18% regner mangel på respekt fra andre som noe av det verste ved en gjeldsordning. Dette er nok en indikasjon på den store betydning som moral, umoral og skam har i skyldnernes hverdag. En tilsvarende andel mener at mange skyldnere slipper altfor lett unna — og uansett mye lettere enn dem selv. Dette synspunktet har også framkommet i andre undersøkelser (Poppe 2008). En gjeldsordning er ikke alltid en gjeldsordning. Selv om regnestykket og livsoppholdssatsene som legges til grunn i prinsippet er de samme, vil personer i gunstige livssituasjoner for øvrig kunne dempe konsekvensene av å leve under regimet betraktelig — for eksempel hvis man har en god jobb med mange frynsegoder, yrkesmessige ferdigheter som gir muligheter til å tjene svart, eller en partner med gode inntekter.

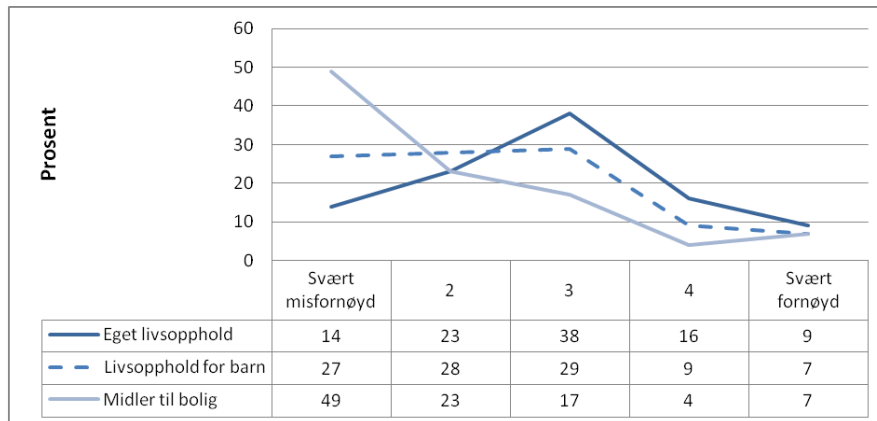
5.2.3. DE ØKONOMISKE RAMMEBETINGELSENE

Som vi nettopp har sett, mener nesten halvparten av respondentene at livsoppholdet er det verste ved gjeldsordningen. I dette avsnittet gjør vi derfor et dypdykk i skyldnernes synspunkter på hverdagsøkonomien i gjeldsordningsperioden. Her ser vi nærmere på flere aspekter ved de økonomiske rammebetingelsene enn bare livsoppholdet. Dessuten har vi målt styrken på disse synspunktene — og ikke bare oppslutningen omkring et gitt problematisk forhold. Ikke alle aspektene er like aktuelle for alle respondentene. I det følgende måles derfor synspunktene med basis i det antall som har erfaringer på feltet eller av andre grunner har ønsket å uttrykke en mening om saken.

Av fremstillingsmessige grunner kan vi begynne med å dele opp det økonomiske regimet i to deler; en primær del som dekker basisbehovene og en sekundær del som tar hensyn til mer spesielle behov som den enkelte måtte ha. Figur 5-C viser skyldnernes vurderinger av hvordan basisbehovene blir ivaretatt på en skala fra 1 til 5 hvor 1 betyr *'svært misfornøyd'* og 5 betyr *'svært fornøyd'*. Som basisbehov regnes her eget livsopphold, livsopphold til barna og midler avsatt til bolig. Felles for disse indikatorene er at gjeldsordningsloven med forskrifter angir temmelig konkrete regler for hvordan disse spørsmålene skal håndteres; det fins veldefinerte satser for både livsopphold og midler som kan avsettes til bolig.

I utgangspunktet må vi legge til grunn at gjeldsordninger er et knapphetsregime pr. definisjon — i det minste i den forstand at dette skal være en løsning for de tyngste tilfellene av gjeldsproblemer og at de som faller inn under ordningen må avfinne seg med begrensninger i handlefriheten så lenge ordningen pågår. Det er derfor ikke oppsiktsvekkende om skyldnerne tenderer i retning av å være misfornøyd med hverdagsøkonomien — selv om de ved gjeldsordningens slutt får ettergitt gjeld.

Figur 5-C: "Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med ..?" Prosent. N: 256 (eget livsopphold), 138 (livsopphold barn) og 177 (bolig)

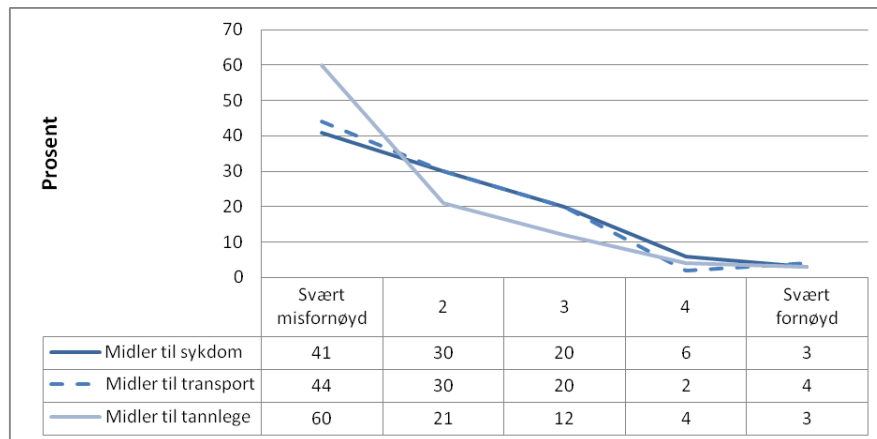


Som vi ser i figur 5-C plasserer da også flertallet av respondentene seg på den misfornøyde siden av skalaen på to av de tre valgte indikatorene. Unntaket er vurderingen av eget livsopphold hvor kurven er u-formet og hvor altså det mest vanlige synspunktet er kategori 3; verken misfornøyd eller fornøyd. De øvrige respondentene sprer seg på resten av skalaen med en overvekt av 37% misfornøyde mot 25% fornøyde. I lys av at livsoppholdet lanseres som det verste ved gjeldsordningen av nesten halvparten av respondentene kan dette virke noe paradoksalt. Likevel er det konsistens mellom de to måtene å måle misnøye på; stramme økonomiske rammer er tunge å bære for mange, men sett under ett er styrken på misnøyen moderat — faktisk er flertallet enten nøytrale eller fornøyde. Vi finner noe av det samme mønsteret i forbindelse med livsopphold til barn; mens 38% mener at det verste ved gjeldsordningen er at barna lider, er misnøyen med den økonomiske siden av saken relativt moderat — selv om altså flere ligger på misnøyesisiden her enn hva tilfellet er for eget livsopphold.

Når det gjelder midler avsatt til bolig, er det imidlertid et stort flertall gir uttrykk for misnøye; kun rundt 10% er fornøyde. Dette er et subjektivt uttrykk for at midlene som avsettes til bolig i mange tilfeller ikke er tilstrekkelige til å tilfredsstillende skyldneres oppfatning av hva som er en akseptabel bosituasjon. Den bratte kurven indikerer at dette er et område hvor skyldnerne føler de må betale mye for å få løst gjeldsproblemene — i overkant mye, slik mange ser det.

Hvis vi nå vender oss indikatorene i figur 5-D, har midler som avsettes til transport, sykdom og tannlege det til felles at reglene åpner for mer skjønnsmessige avgjørelser.

Figur 5-D: "Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med ..?" Prosent. N: 211 (sykdom), 182 (transport) og 219 (tannlege)



På disse områdene tar gjeldsordningsloven sikte på å ivareta enkeltpersoners mer spesielle behov. Denne typen fleksibilitet er muligens minst i tilfellet transport hvor det fins satser for akseptabelt bilhold. Likevel er det i mange tilfeller duket for spesialvurderinger av den enkeltes behov for transport til og fra jobb og til og fra barnehage — for eksempel for personer som jobber skift eller bor i områder hvor avstandene er store og kollektivtilbudet begrenset. Som figur 5-D viser har 74% av respondentene plassert seg på misnøyesiden i dette spørsmålet.

De to andre indikatorene i figur 5-D har med helse å gjøre. Som vi har sett i tidligere kapitler sliter mange av skyldnerne med helseproblemer. I den grad dette representerer merutgifter for den enkelte, må de tas hensyn til i gjeldsordningen — enten når den etableres eller senere i form av en justering av inngåtte avtaler hvis helseproblemer oppstår underveis i ordningen. Som vi ser, følger kurven for midler avsatt til sykdom omtrent den samme banen som kurven for transport; over 70% er misfornøyd med måten helse spørsmål er blitt håndtert på, mens under 10% er fornøyd. Dette kan i noen tilfeller bety at man ikke har fått tilstrekkelige muligheter til behandling tidsnok. Men det kan også ha sammenheng med at man må gå til lege og deretter argumentere overfor både namsfogden og kreditorene at det må avsettes ekstra midler til helseformål. Dette er trolig en ekstra belastning for mange.

En tilsvarende mekanisme er antakeligvis hovedansvarlig for den bratte kurven for midler til tannlege. Her er misnøyen spesielt stor; 81% misfornøyd mot bare 7%

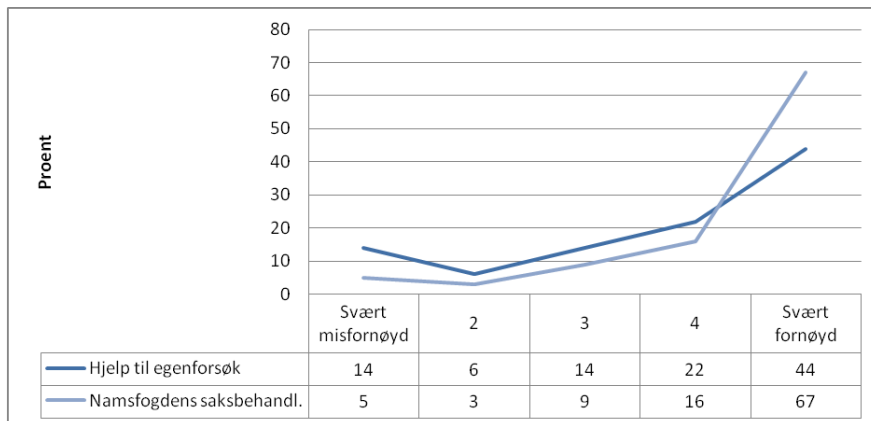
fornøyde. Tidligere undersøkelser har vist at mange som lever under gjeldsordning har meget store tannlegeutgifter. Dette kommer nok av at man har forsømt tannhelsen i lengre tid rett og slett fordi man ikke har hatt råd. Når problemene blir så store at det ikke lenger nytter å overse dem, må de om lever under gjeldsordning inn i en større prosess for å frigjøre midler til behandling — eventuelt med støtte fra sosialtjenesten. Vi velger å tro at misnøyen først og fremst knytter an til dette og ikke til at man blir nektet tannlege — selv om denne fortolkningen ikke kan utelukkes på grunnlag av de foreliggende data.

Misnøyen med de økonomiske rammebetingelsene kan virke noe urettferdig fra et velferdspolitisk perspektiv hvor gjeldsordninger jo fremstår som et gode. Som vi etter hvert skal se anerkjenner skyldnerne dette godet på generelt grunnlag. Men i praksis framstår likevel gjeldsordningene som tunge å gjennomføre. Dette har ikke minst å gjøre med at de ulike aspektene ved økonomien utgjør en helhet som skal takles i hverdagen, og at de beskrankninger som gjeldsordningsloven legger på handlefriheten akkumuleres til en mer problematisk hverdag enn det folk flest har. Mest misnøye oppstår på de områder hvor innslaget av skjønnsmessige vurderinger er størst; her kommer lovens ekskluderende funksjon tydeligst fram fordi behov gjøres eksplisitt til et diskusjonstema. Dermed utfordres også skyldnerens forestillinger om normalsituasjonen direkte. Bolig er et godt eksempel; den er ikke bare et spørsmål om tak over hodet, men også om plass, trygghet og sosial status. Transport likeså; mens egen bil er en selvfølge i de fleste lag av befolkningen, legger gjeldsordningsloven beskrankninger på denne friheten. Helse er et tredje eksempel; når midler som avsettes til sykdom og tannpleie skaper så sterk misnøye, har det nok ført og fremst sammenheng med at en selvfølgelighet i normalsamfunnet blir gjort til en kanossagang i det rettslige og sosiale saksbehandlingsapparatet. Dette skal vi straks se nærmere på.

5.2.4. SAKSBEHANDLINGSAPPARATET

Et velfungerende saksbehandlingsapparat er en fundamental forutsetning for at gjeldsordningsloven skal kunne håndheves etter intensjonene. Da loven trådte i kraft ble gjeldsordningene lagt inn under namsfogdembetene — dels for å sikre nødvendig juridisk kompetanse lokalt og dels for å gjøre saksbehandlingen billigst mulig (NOU, 1991). Namsfogden skal ivareta flere oppgaver i forbindelse med gjeldsordninger — herunder hjelpe skyldneren i det obligatoriske egenforsøket på å komme fram til en frivillig avtale med kreditorene, utforme selve gjeldsordningen og assistere skyldneren underveis hvis endringer i livssituasjonen tilsier at inngåtte avtaler må justeres. Dette etablerer et direkte forhold mellom saksbehandler og skyldner.

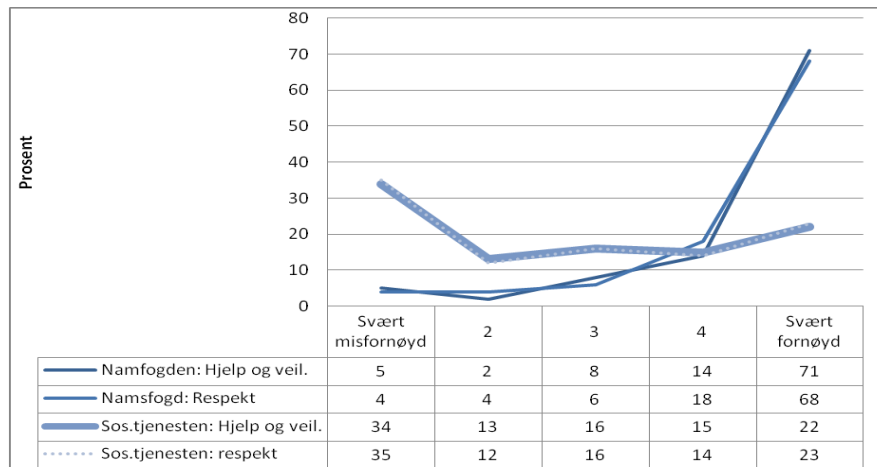
Figur 5-E: "Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med ...?" Prosent. N: 228 (hjelp til egenforsøk) og 260 (saksbehandling)



I figur 5-E er respondentenes evaluering av disse oppgavene framstilt på en amme skalaen fra 1 til 5, hvor 1 betyr 'svært misfornøyd' og 5 'svært fornøyd'. I motsetning til vurderingene av det økonomiske regimet er holdningen til namsfogdens innsats gjennomgående positiv. Når det gjelder hjelp til egenforsøket ligger hele 66% av respondentene på fornøydssiden av skalaen mens 20% er mer eller mindre misfornøyd. Det samme mønsteret gjelder for vurderingen av saksbehandlingen — med det unntak at kurven starter lavere og stiger brattere mot høyre, noe som indikerer enda høyere grad av fornøydhet. Her sier hele 83% av respondentene at de er fornøyd; den hyppigst forekommende svaralternativet er faktisk 'svært fornøyd' med 67% oppslutning. Når det gjelder namsfogdens innsats må man kunne si at gjeldsordningsloven er en suksess.

Namsfogden er imidlertid ikke den eneste offentlige etaten som er engasjert i skyldnernes gjeldssituasjon. Staten har flere roller i disse sakene. For eksempel vil mange skyldnere som søker gjeldsordning allerede ha stiftet bekjentskap med namsfogden i forbindelse med lønnstrek og kanskje også i rollen som tvangsfullbyrder. Staten inngår også som kreditor i mange saker; skatteetaten, SI og lånekassen er gode eksempler på dette. For å få et komplett bilde av samfunnets håndtering av alvorlige gjeldsproblemer burde vi m.a.o. ha innhentet skyldnernes vurderinger av mange flere offentlige etater. Her skal vi imidlertid nøye oss med å trekke inn én til: sosialtjenesten. Dette er en etat som i økende grad har inntatt en sentral rolle i skyldnernes liv. Bl.a. har nok de fleste som søker gjeldsordning en forhistorie i sosialtjenesten fordi de

Figur 5-F: "Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med ..?" Prosent. N: 262 (hjelp og veiledning hos namsfogden), 256 (respekt hos namsfogden), 198 (hjelp g veiledning på sosialkontoret), og 201 (respekt på sosialkontoret)



økonomiske problemene gjerne bygger seg opp over tid og skaper behov for både råd, veiledning og økonomisk sosialhjelp lenge før vanskelighetene er blitt så store at det kommer på tale med en gjeldsordning. Tidligere studier har da også vist at mengden saker som involverer økonomisk rådgivning er stor, og at en betydelig andel oversendes namsfogden for behandling under gjeldsordningsloven (Poppe & Tufte, 2007). Dette betyr også at sosialtjenesten i mange tilfeller har ytt bistand som i praksis oppfyller kravene til egenforsøk.

På denne bakgrunn har vi bedt respondentene om å vurdere ytterligere to aspekter ved håndteringen av deres sak på henholdsvis sosialkontoret og hos namsfogden, nemlig den hjelp og veiledning disse to etatene har bidratt med og den respekt de har blitt møtt med av saksbehandlerne. Resultatet er framstilt i figur 5-F. To hovedtrekk kan framheves. For det første følger kurvene for hver av de to etatene hverandre, noe som betyr at man jevnt over er like fornøyd eller misfornøyd med veiledningen og respekten som er blitt en til del i én og samme etat. For det andre går kurvene for henholdsvis sosialtjenesten og namsfogden motsatt vei; som figuren tydelig viser er vurderingene av den førstnevnte etaten gjennomgående negativ mens den er tilsvarende positiv for den sistnevnte — og vel så det. Mens andelen som er fornøyd med veiledningen og respekten hos namsmannen ligger rundt 85%, er den tilsvarende andelen for sosialtjenesten 37%.

Forklaringen på disse markante vurderingsforskjellene har antakeligvis vel så mye med etatenes ulike roller å gjøre som med kompetanse og respekt. Mens namsfogden skal ”skjære igjennom” og utarbeide — om nødvendig med tvang — en endelig løsning på gjeldsproblemene, skal sosialtjenesten veilede og eventuelt komme med strakstiltak for å dempe effektene av den vanskelige økonomiske situasjonen. Det å oppsøke sosialtjenesten er også tradisjonelt forbundet med skam. Dessuten blir man underlagt en skjønnsmessig vurdering som ikke alltid resulterer i utfall som er i tråd med skyldnerens ønsker. Når det er sagt, har sosialtjenesten tradisjonelt hatt et oppdragende mål med klientbehandlingen. Det skal heller ikke stikkes under en stol at kvaliteten på den økonomiske rådgivningen som ytes av sosialtjenesten er varierende — både som følge av saksbehandlernes kvalifikasjoner og av rent organisatoriske grunner knyttet til ressurstilgang og lokale prioriteringer (Poppe & Tufte, 2007). Som vi skal komme mer tilbake til i neste kapittel, er det ønskelig å styrke denne delen av sikkerhetsnettet rundt de som lever under gjeldsordning.

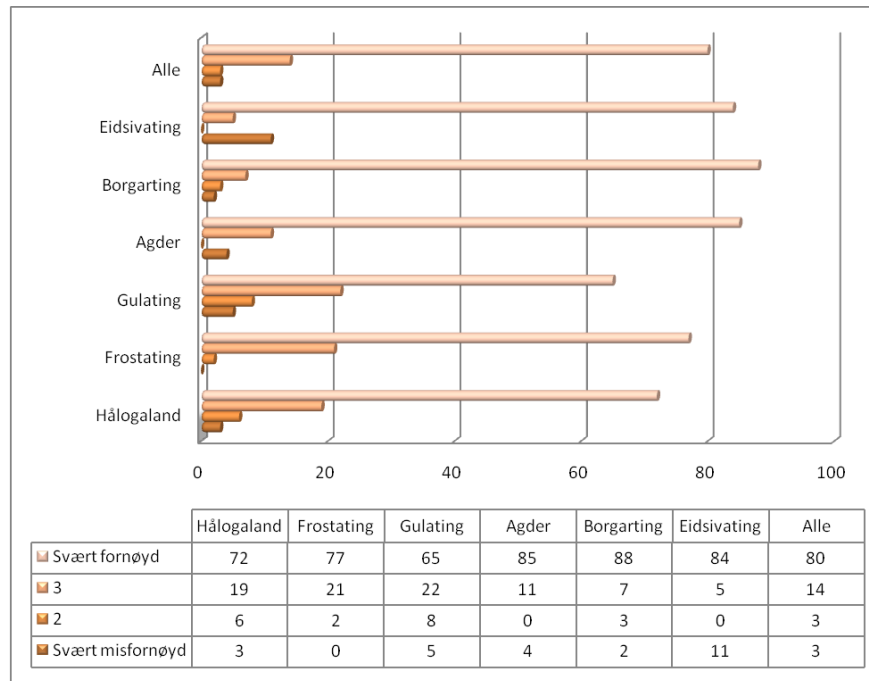
5.3. GJELDSORDNINGSLOVEN SOM INSTRUMENT FOR PROBLEMLØSNING

Som gruppe betraktet er skyldnernes erfaringer med gjeldsordningene temmelig varierte; noe vurderes som positivt og annet som negativt. Dette avsnittet er viet deres overordnede synspunkter på gjeldsordningsloven som instrument for problemløsning og hvordan den etter deres mening innfrir hovedmålsettingene som er satt. Vi begynner med synspunkter på gjeldsordningsloven som exit fra håpløse gjeldsproblemer og grunnlag for framtidsoptimisme og ny start i livet. Deretter ser vi på lovens evne til å skape ny trygghet og ny økonomisk innsikt. Disse elementene — problemløsning, ny start og optimisme, trygghet og kunnskap — er alle brikker som bør komme på plass dersom den nyvunne friheten skal være bærekraftig.

5.3.1. GJELDSORDNINGSLOVEN SOM EXIT

Mot slutten av spørreskjemaet blir respondentene bedt om å gi en overordnet vurdering av hvor misfornøyd eller fornøyd de er med gjeldsordning som løsning på deres økonomiske problemer. I motsetning til tidligere bruker vi her en firedelt skala. Hensikten er å blokkere for nøytrale svar og framtvinge et standpunkt i den overordnede vurderingen; svarer man 1 eller 2 er man mer eller mindre misfornøyd, og svarer man 3 eller 4 er man tilsvarende mer eller mindre fornøyd. Faren er at respondenter som virkelig *er* nøytrale kan føle seg utilpass med at det ikke fins noe svaralternativ som passer dem og isteden svare ”*vet ikke*” eller unnlate å svare. Dette har imidlertid ikke vært noe problem i dette tilfellet; med unntak av 8 respondenter har alle gjort seg opp en mening om saken.

Figur 5-G: "Alt i alt, hvor fornøyd eller misfornøyd er du med gjeldsordning som løsning på dine gjeldsproblemer?" Landet under ett og lagrettsområder. Prosent. N: 262



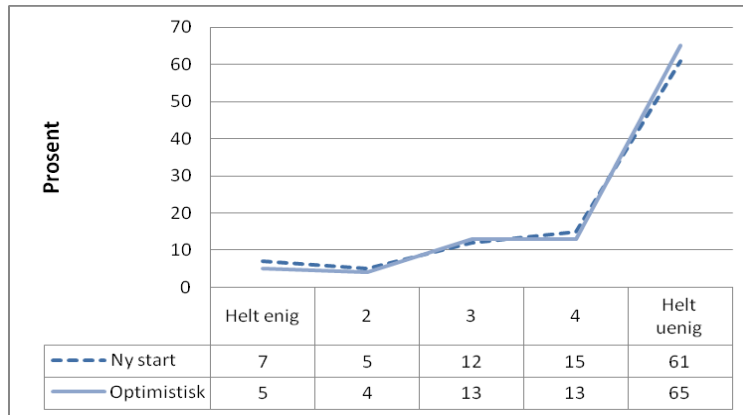
Som vi ser i figur 5-G er det store flertallet fornøyd med gjeldsordning som løsning; hele 95% svarer enten 3 eller 4 på spørsmålet og ligger altså på den fornøyde siden av skalaen. Dertil er det svaralternativet som har størst oppslutning (modus) "svært fornøyd": 80% av respondentene sier at de er det. Riktignok er det noe geografisk variasjon rundt disse vurderingene. Dersom vi deler respondentene inn etter hvilken lagmannsrett de faller inn under, varierer oppslutningen om alternativet "svært fornøyd" fra 65% i Gulating-området (Sogn- og Fjordane, Hordaland og Rogaland) til 87% i Borgating-området (Oslo, Akershus, Østfold og Buskerud). Dessuten ser vi at andelen med "svært misfornøyd" er høyest i indre Østlandet. Sett under ett er imidlertid ikke forskjellene mellom de seks lagrettsområdene statistisk signifikant.¹¹

Underlagsmaterialet viser at den høye graden av generell fornøydhet med gjeldsordningene bl.a. har sammenheng med at mye gjeld slettes etter fullført løp.¹² Men når vi

¹¹ $p < .138$ (Kjikkv.test)

¹² Samvariasjonen mellom de to variablene er .2 (Cramer's V).

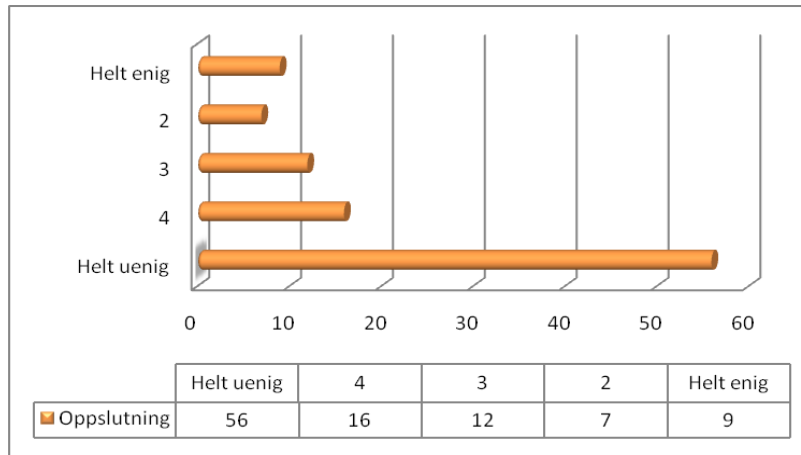
Figur 5-H: "Gjeldsordningen har gitt meg en ny start i livet"; og "Jeg ser mer optimistisk på framtiden nå som gjeldsordningen er gjennomført". Prosent. N: 258 (ny start) og 261 (optimistisk)



tar et skritt videre og spør hva dette har å bety for framtidsutsiktene er respondentene langt mer lunke med å gi positive vurderinger. En måte å måle dette på er å ta gjeldsordningslovens ambisjon om å gi skyldnere en ny start på alvor, og spørre i hvilken grad av de som har fullført løpet er enig i at loven har en slik funksjon. Som vi ser i figur 5-H, er de fleste negative. På en skala fra 1 til 5, hvor 1 betyr helt enig og 5 helt uenig, svarer 76% enten 4 eller 5. Dertil er den vanligste svarkategorien "helt uenig"; hele 61% av respondentene svarer dette. En alternativ måte å måle framtidsutsiktene på er å spørre om man ser mer optimistisk på framtiden nå som gjeldsordningen er over. Som vi ser i figuren gir denne indikatoren omtrent samme svarmønstre som spørsmålet om ny start; mens 78% er mer eller mindre uenige, sier hele 65% at de er "helt uenige" i at en fullført en gjeldsordning øker framtidsoptimismen.

Samlet betyr dette at andelen som er fornøyd med gjeldsordninger som løsning er omtrent en like stor som andelen som er uenig i at gjeldsordninger bedrer framtidsutsiktene. Dette paradokset gjør det nok en gang nødvendig å peke på at når skyldnerne kommer ut i den andre enden er økonomien for så vidt brakt i balanse, men de øvrige komponentene i problemsituasjonen kan fortsatt skape en vanskelig livssituasjon. Som vi har sett i foregående kapitler dreier dette seg om problemer som i mange tilfeller kan ha forverret seg i gjeldsordningsperioden. Så mens de fleste er godt fornøyd med at gjeldsforholdene er brakt i orden, har man ikke nødvendigvis fått en ny start; tvert om opplever mange fortsatt at de befinner seg i en motbakke.

Figur 5-I: "Jeg føler meg trygg på at kreditorene ikke kan kreve meg for mer penger".
Prosent. N: 259



5.3.2. TRYGGHET

Ved siden av forestillingen om en ny start og bedre framtid, står trygghet fra kreditor-ene sentralt i gjeldsordningsinstituttet. En gjeldsordning skal være den endelige, reelle slutten på gjeldsproblemene. Når man søker skal alle kreditor krav stilles i bero inntil forhandlingene er gjennomført, og får man en ordning skal all gjeld som ikke er sikret i fast eiendom slettes. Når løpet er gjennomført, skal skyldneren være fri for kreditor-krav med unntak av fordringer som eventuelt fortsatt skal betjenes innenfor rammene av selveiet bolig — og selv denne typen gjeld skal være avpasset både i forhold til markedsverdi og skyldners økonomiske yteevne. Dessuten skal sporene etter både tidligere mislighold og selve gjeldsordningen slettes i søkbare registre. Etter avsluttet gjeldsordning skal m.a.o. skyldneren være trygg på at problemene reelt sett er over, og at man på nytt kan agere i markedene som fullverdig forbruker. Det kan også argumenteres for at denne tryggheten er en viktig forutsetning for at gjeninkludjonen blir vellykket — for i motsatt fall vil den enkelte fortsatt ha betydelig mistillit til om-givelsene, og legge opp livet sitt deretter.

På denne bakgrunn ble respondentene spurt om å ta stilling til påstanden om at de føler seg trygge på at kreditorene ikke kan kreve dem for mer penger. På en skala fra 1 til 5, hvor 1 betyr helt uenig og 5 helt enig, ser vi i figur 5-I at 72% svarer enten 1 eller 2 og altså stiller seg på den negative siden av skalaen. Den hyppigst forekom-mende svarkategorien er 5 'helt uenig' som har oppslutning fra hele 56%. Det er altså en utbredt oppfatning om at man ikke får tryggheten tilbake etter endt gjeldsordning.

Dette resultatet kan ha sammenheng med en rekke forhold. Ett av dem er den såkalte etterperioden. Dette er en bestemmelse som gir kreditorene rett til å fremsette en begjæring om at en gjeldsordning skal settes helt eller delvis tilside dersom skyldneren mottar en betydelig arv, gevinst eller lignende i en toårsperiode etter at gjeldsordningen er avsluttet (gjeldsordningsloven § 6-2 fjerde ledd etter lovrevisjon i 2002). Vi finner imidlertid ingen statistisk signifikante forskjeller i trygghetsvurderingen mellom de som fortsatt kan rammes av toårsregelen og de som har avsluttet sine ordninger for lengre tid tilbake. En annen faktor som kan skape utrygghet i forhold til kreditorene er om man har tatt opp nye lån eller brukt kredittkort. Men selv ikke dette gir signifikante utslag. Det gjør heller ikke andre mulige årsaksfaktorer som svekket økonomi, nye betalingsproblemer, redusert arbeidsevne eller endret sosial omgang. Derimot finner vi signifikante forskjeller når det gjelder antall påtegninger og om man har lært økonomi i løpet av gjeldsordningen; de som har fått endret ordningen flere ganger underveis og de som har hatt en læringseffekt er begge grupper som føler seg tryggere etter endt løp.¹³

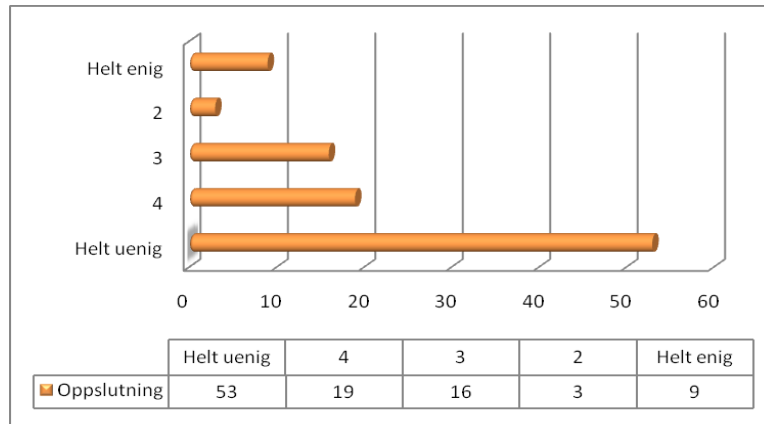
5.3.3. LÆRE ØKONOMI

Økonomisk læring er viktig — ikke bare fordi det, som vi nettopp har sett, øker trygghetsfølelsen, men også fordi det setter den enkelte i stand til å forvalte sine ressurser på en fornuftig måte. Læring går her ikke bare på faktiske økonomiske kunnskaper, men kanskje like mye på holdninger og vurderinger av hva som er riktig å gjøre gitt den situasjonen man befinner seg i. Alle som gjennomgår en gjeldsordning har det til felles at de har vært overeksponert for risiko, og at bufferen de hadde til å stå imot en gitt begivenhet eller en serie av negative hendelser ikke var stor nok. Slik sett blir det viktig å trekke lærdommer ut av situasjonen slik at man står bedre rustet når gjeldsordningen er over. Oppdragelselementet er da også tydelig i gjeldsordningsloven; skyldneren skal gjøre opp for seg ved å overholde inngåtte avtaler, leve under et ofte stramt regime i 5 år uten å trå feil, og derigjennom vise at man nå oppfyller forventningene til akseptabel økonomisk atferd.

Det er imidlertid lite som tyder på at gjeldsordninger er en livssituasjon hvor man lærer mye økonomi. På en skala fra 1 til 5, hvor 1 betyr *'helt enig'* og 5 *'helt uenig'* svarer 72% 4 eller 5 og er altså negative til påstanden om at de har lært noe. Det mest vanlige svaret er da også *'helt uenig'* — noe 53% av respondentene svarer. Det kan riktignok ikke utelukkes at svarmønsteret har å gjøre med ordet ”nye”, og at de fleste tross alt kan ha lært ”noe”. Men svarfordelingen passer godt inn i det generelle bildet

¹³ Lineær regresjon. Jf vedlegg 2.

Figur 5-J: "Jeg har lært mye økonomi som følge av å ha gått igjennom en gjeldsordning". Prosent. N: 254



som tegner seg; at gjeldsordningen virker tilfredsstillende rent økonomisk men at den ikke bidrar til forbedringer på andre områder som trygghet, ny start og fremtidsoptimisme. Dessuten kan usagnet '.. har lært økonomi som følge av å ha gått igjennom en gjeldsordning' også tolkes i retning av at begivenhetene som leder opp til ordningen skal tas i betraktning.

Mer generelt kan det negative resultatet tolkes som at de fleste har lært mye i perioden fram mot gjeldsordningssøknaden, og at situasjonen deretter "normaliseres" og håndteres med den innsikten som allerede har blitt en til del. Tidligere forskning tyder på at de som opparbeider seg alvorlige økonomiske problemer også blir eksperter på sin egen situasjon; lover og regler og økonomiske muligheter (Poppe 2008). I det foreliggende materialet støttes dette bl.a. av at de som har vært fornøyd med kontakten med namsmannen underveis i ordningen likevel tenderer i retning av å være uenig i påstanden om at de har lært mye økonomi i denne perioden. Det samme gjelder de som får til en bedring av økonomien når gjeldsordningen er over. På den annen side er den gruppen som skiller seg ut ved at de sier de har lært noe, nettopp de høyutdannede.¹⁴ Dette tyder på at læringseffekten av gjeldsordninger er skjev, og at de som i utgangspunktet har lave utdanningsressurser også er de som tar til seg minst lærdom underveis i løpet. Dette har sannsynligvis også betydning for hvordan man håndterer økonomien etter at gjeldsordningen er avsluttet.

¹⁴ Lineær regresjonsanalyse. Jf. Vedlegg 3.

5.4. OPPSUMMERING

Dette kapitlet har handlet om skyldnernes erfaringer og overordnede synspunkter på gjeldsordninger. Hovedfunnene i dette kapitlet kan oppsummeres slik:

- Det beste ved gjeldsordninger er at gjelden blir slettet. Derneft knytter fordelene seg til økt frihet: man kan eie noe igjen, man slipper kreditorpågang og man har gjenvunnet handlefrihet;
- Det verste ved gjeldsordninger er knapt livsopphold — noe som bl.a. kan ha sammenheng med at mange ikke tjener nok til å komme opp på satsen. Derneft trekkes ulike sosiale aspekter fram som negativt: skam, at barna lider, at man må gå på sosialkontoret og at gjeldsordningsperioden, inkludert etterperioden, er for lang;
- Når det gjelder de økonomiske rammebetingelsene under en gjeldsordning, er skyldnerne jevnt over middels fornøyd med både eget livsopphold og livsoppholdet til barn. Det knytter seg større misnøye til midler som avsettes til bolig, helse, transport og tannlege;
- Når det gjelder saksbehandlings- og støtteapparatet rundt en gjeldsordning, er de fleste godt fornøyd med namsfogdens innsats og utvisning av respekt for skyldnernes livssituasjon. Derimot er man fra middels til lite fornøyd med den hjelp, veiledning og respekt som blir en til del i sosialtjenesten;
- De aller fleste er godt fornøyd med gjeldsordning som løsnning på deres gjeldsproblemer. Dette gir imidlertid ikke grunnlag for fremtidsoptimisme, og relativt få ser på gjennomført gjeldsordning som en ny start i livet;
- Et flertall av skyldnerne føler seg utrygge på at kreditorene fortsatt kan kreve dem for penger;
- Et flertall sier at de ikke har lært økonomi som følge av å gå igjennom en gjeldsordning.

6.KONKLUSJON

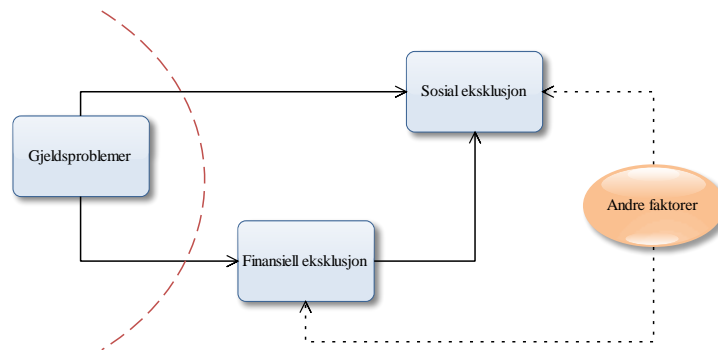
6.1. INNLEDNING

I denne studien har hovedspørsmålet vært hvordan det har gått med de som har gjennomført en gjeldsordning. Spørsmålet er bl.a. blitt belyst gjennom en rekke indikatorer for sosial og finansiell eksklusjon og inklusjon. Analysene har vært basert på et landsrepresentativt utvalg av personer som gjennomførte en gjeldsordning i 2007. Generelt har studien vist at situasjonen jevnt over har bedret seg på mange viktige punkter, men at mange år med gjeldsproblemer også har satt sine klare spor som preger livet etter fullført løp.

I dette kapitlet sammenfattes og diskuteres de empiriske resultatene i et eksklusjons- og inklusjonsperspektiv. Utgangspunktet er to fortolkninger av gjeldsordningslovens formål om *".. å gi personer med alvorlige gjeldsproblemer en mulighet til å få kontroll med egen økonomi"* (jfr. kapittel 1.2.1). Ifølge en snever fortolkning er målet med loven å gjenopprette balansen i skyldnerens økonomi og derigjennom sørge for fornyet tilgang på finansielle tjenester — altså finansiell inklusjon. En utvidet forståelse går imidlertid ut på å gi skyldneren en mulighet til å gjeninntre i et normalt samfunnsnivå og starte opp på nytt — altså ikke bare finansiell, men også sosial integrasjon. I forhold til begge målsettinger er gjeldsordningsloven en mekanisme; en løsningstype som enkelt sagt innebærer at gjeld fjernes etter at det er blitt tatt rimelig hensyn til kreditorenes rettigheter til dekning for sine krav. Løsningen baseres på at skyldneren først skal sikres et rimelig livsopphold og en akseptabel bolig før det kan bli tale om å betale noe til fordringshaverne — dog uten at det overføres midler fra offentlige budsjetter direkte til den enkelte skyldner.

Mekanismen er illustrert i figur 6-1 med en buet, stiplet linje. Mens utgangspunktet for den empiriske analysen var at gjeldsproblemer — riktignok sammen med andre

Figur 6-1 Gjeldsordningsloven som mekanisme



faktorer — fører til finansiell og sosial eksklusjon (jfr. kapittel 1.2), er spørsmålet i den konkluderende diskusjonen hva som skjer når gjeldsproblemet fjernes: i hvilken grad lykkes samfunnet med å inkludere tidligere skyldnere finansielt og sosialt ved hjelp av gjeldsordningsloven?

6.2. KONKLUSJON NR. 1: FINANSIELL INKLUSJON

Gjeldsordning får man som regel etter mange år med tunge gjeldsproblemer; i gjennomsnitt har de som fullførte sine gjeldsordninger i 2007 levd i økonomisk motbakke i rundt 6 år, men en forhistorie på 10—20 år er ikke uvanlig. I denne tiden har man blitt påført betydelige økonomiske tap og vært ekskludert fra mange — antakeligvis de fleste — finansielle tjenester. En gjeldsordning fjerner ikke denne utestengingen. Tvert om, gjeldsordningsperioden er en botsgang hvor skyldneren lever under et spesifikt økonomisk regime hvor det primære målet er å gjøre opp for seg så langt det er mulig og ikke å eksponere seg for ytterligere risiko i det finansielle markedet. Siden gjeldsordninger tinglyses, er man fortsatt avskåret fra tilgangen til de fleste finansielle tjenestene. Dette er en tilsiktet regulering; akkurat som arbeidsløse skal vise vilje til arbeid ved å opptre som reelle søkere på arbeidsmarkedet, skal skyldnere vise vilje til å gjøre opp for seg ved å avfinne seg med betydelig grad av finansiell eksklusjon.

Man kunne tenke seg at gjeldsordningsregimet ville inneholde et belønningsincitament i form av en gradvis oppheving av den finansielle eksklusjonen, men det er ikke tilfelle. Som vi så i kapittel 3 er gjeldsordningsperioden preget av svært begrenset tilgang på banktjenester — og da ikke bare i forbindelse med ulike former for kreditt, men også når det gjelder adgang til bankkonto, debetkort og muligheter for å bytte

bankforbindelse. Eksklusjonen omfatter også abonnementsbaserte tjenester som mobil, internett og strøm. Videre er det bare rundt ¼ av skyldnerne som opplever en bedring i den økonomiske situasjonen ved gjeldsordningens oppstart. Slik sett sementerer gjeldsordningene den finansielle eksklusjonen i gjeldsordningsperioden snarere enn å redusere den. Tilgangen på forsikringstjenester i gjeldsordningsperioden ser imidlertid ut til å være mindre problematisk for de aller fleste.

Bortsett fra at kreditorenes krav samordnes og kreditorpågangen reguleres, er det først etter at gjeldsordningen er fullført at skyldneren belønnes. Etter bestemte regler blir nå sporene etter gjeldsordningen fjernet fra offentlige registre. Som vi har sett i kapittel 3, sier over 60% av skyldnerne at tilgangen på banktjenester blir bedre etter fullført løp, 29% mener at tilgangen på forsikringstjenester blir lettere, og andelene som utestenges fra mobil- og internettabonnementer synker fra henholdsvis 70% og 28% til 19% og 8%. Nesten ingen har opplevd problemer med strømabonnementet etter at gjeldsordningen ble fullført. Videre er det all grunn til å legge merke til at 68% av skyldnerne sier de fikk bedre økonomi etter fullført løp. Dette har generelt sammenheng med at gjelden er slettet og at man dermed har kommet over på plussiden økonomisk sett. En del av skyldnerne har dessuten fått bedre jobber og økte inntekter.

Ved at gjeldsproblemet fjernes restitueres skyldneren som en økonomisk aktør og får i prinsippet tilgang til finansielle tjenester på lik linje med alle andre. Dette gir individuell frihet, noe som da også gjenspeiles i faktisk atferd. Med bedre økonomi og fornyet kredittverdighet er det neppe overraskende at 75% av skyldnerne har tatt opp minst ett lån i løpet av de 1,5—2,5 årene som er gått siden gjeldsordningen ble avsluttet. Andelene som har lånt til bolig, bil og forbruk er relativt like: henholdsvis 30%, 29% og 36%. Den nyvunne tilgangen på finansielle tjenester ønskes velkommen; til sammen 94% av de som har gjennomført en gjeldsordning er enten svært fornøyd (80%) eller fornøyd (14%) med gjeldsordningen som løsning på deres økonomiske problemer. De viktigste delementene i denne positive vurderingen er tilfredshet med at gjelden er slettet (78%), at man kan eie noe igjen (55%), at man er fri fra kreditorpågangen (46%) og at man har gjenvunnet den økonomiske handlefriheten (34%).

Innimellom gir riktignok den nye friheten noen høyst problematiske utslag. Dette kommer vi tilbake til i avsnitt 6.4. Men i forhold til en snever fortolkning av gjeldsordningslovens formål er dette irrelevant; loven fungerer slik den er tiltenkt og framstår som et temmelig vellykket instrument for finansiell inklusjon. I den grad de som har gjennomført en gjeldsordning likevel blir gjenstand for finansiell eksklusjon skyldes dette forhold utenfor lovens virkeområde. Lav inntekt og marginalisering på ar-

beidsmarkedet i etterkant av gjeldsordningene kan her tjene som gode eksempler på mekanismer som virker diskvalifiserende i forhold til tilgang på finansielle tjenester.

6.3. KONKLUSJON NR. 2: SOSIAL INKLUSJON

Som figur 6-1 illustrerer, er det grunn til å anta at alvorlige gjeldsproblemer også kan føre til sosial eksklusjon, enten gjennom mekanismer direkte knyttet til underskuddet i husholdsøkonomien eller indirekte som følge av at man ikke lenger har samme tilgang på finansielle tjenester som andre i ens sosiale omgivelser. Et eksempel er bolig; hvis man ikke lenger har råd til å bli boende der man en gang har valgt å slå seg ned, reduseres tilgangen på det sosiale miljøet man i utgangspunktet er en del av. Hvis dette i tillegg innebærer at man må selge boligen — kanskje med tap — og bli leietaker, er ikke dette bare en økonomisk nedtur, men også en begivenhet som ofte er assosiert med fall i sosial status. I perioden forut for gjeldsordningen hvor problemene bygger seg opp er mange antakeligvis blitt skadeskutt på denne måten. Gjeldsordningsloven tilbyr imidlertid ingen løsning på slike hendelser; man får ikke boligen tilbake ved hjelp av en gjeldsordning. Tvert om, som vi har vist i kapittel 3 måtte 1/3 av selveierne bli leietakere og 1/4 av leietakerne flytte til billigere bolig før de kunne få gjeldsordning. Akkurat som for finansiell eksklusjon ser vi at på dette stadiet i forløpet sementerer reguleringsregimet — endog forsterker — den sosiale eksklusjonen som allerede har funnet sted.

Den samme virkemåten kan registreres på en rekke andre områder som har betydning for den sosiale inklusjonen. I kapittel 3 har vi for eksempel sett at de som får gjeldsordning gjennomgår betydelige endringer i både familie- og helsesituasjonen fra det tidspunktet hvor gjeldsproblemene bygger seg opp til gjeldsordningen er fullført. Mens mange må antas å ha gått igjennom samlivsbrudd allerede før de søkte gjeldsordning, rapporterer 60% av respondentene om ulike livsbegivenheter som endrer familiens sammensetning også under gjeldsordningsperioden. I samme tidsrom har hele 97% helseproblemer av en slik karakter at arbeidsevnen blir nedsatt i hele eller deler av gjeldsordningsperioden. Videre har vi sett at sosial skam er utbredt, og at over halvparten av de som gjennomfører en gjeldsordning reduserer sin sosiale omgang i gjeldsordningsperioden — for manges vedkommende trolig som en fortsettelse av en negativ trend som begynte lenge før man gikk til namsmannen med gjeldsproblemene. I kapittel 2 har vi dessuten registrert at inntektssituasjonen er gjennomgående dårlig; over halvparten har ikke kunnet betale dividende i deler av eller hele gjeldsordningsperioden, noe som innebærer at de ikke har hatt nok inntekter til å komme opp på livsoppholdssatsen. En gjeldsordning løser ingen av disse problemene. Skyld-

nerne er isteden henvist til eksisterende støtteordninger på lik linje med alle andre både når det gjelder materielle behov, sykdom og sosiale problemer som samlivsbrudd og ensomhet. Det kan også argumenteres for at gjeldsordningsloven faktisk oppmuntrer til å holde inntektene lave slik at man slipper å betale dividende — noe som for manges vedkommende kan være en komplisert affære — særlig hvis man har mange kreditorer.

Dette betyr at man både før og under gjeldsordningen er ekskludert fra å delta på en rekke sosiale arenaer man ellers ville vært involvert i. Når løpet er gjennomført og gjeldsproblemet er fjernet, er det derimot tegn til visse forbedringer i den sosiale situasjonen. For eksempel flytter nå hele 65% til nye boliger; enten til større og bedre leide boliger eller fra leid til eid bolig. Videre føler 72% mindre skam over det de har vært igjennom enn tidligere, og i overkant av ¼ øker sin sosiale omgang. Det skjer også en viss transport av syke og uføre tilbake til arbeidslivet, selv om dette er en sekundær prosess — noe vi kommer tilbake til i avsnitt 6.4. Dessuten er det relevant å ta med det vi allerede la merke til i forbindelse med finansiell inklusjon; at 68% nå opplever at økonomien tross alt blir bedre. I sum tyder dette på at viktige sosialt inkluderende prosesser igangsettes når gjeldsordningen er fullført, noe som i sin tur indikerer at også gjeldsordningslovens utvidede målsetting om å gjenintegre skyldnerne i '*et normalt samfunnsliv*' innfris.

Likevel oppleves ikke dette som noe kvalitativt kvantesprang i sosiale muligheter; kun 13% av de som har gjennomført en gjeldsordning mener de har fått en ny start i livet. En tilbakelagt gjeldsordning utløser heller ikke noen utbredt framtidsoptimisme; bare 9% av dem er blitt mer optimistiske som følge av at løpet er fullført. Dette står i kontrast til den høye graden av fornøydhet som knytter seg til det faktum at gjeldsordningen faktisk har fjernet gjeldsproblemet deres. Denne motsetningen har sammenheng med at gjeldsordningsloven er en moderne måte å regulere gjeldsproblemer på som ikke griper unødig inn i skyldnerens frihet. Innenfor rammene av et relativt stramt økonomisk regime er den som får gjeldsordning fortsatt herre over eget liv og livsførsel uten krav på noen form for ekstraordinær statlig assistanse for å få livet til å gå rundt. Gjeldsordningsloven reverserer heller ikke tidligere hendelser og gjenoppretter situasjonen slik den var før problemene startet. Fra andre studier vet vi dessuten at mange skyldnere føler seg urettferdig behandlet av både markedskrefter, kreditorer og støtteapparat (Poppe, 2008). Heller ikke på dette punktet utøver gjeldsordningsloven noen form for justis for å korrigere tidligere hendelser. Når gjeldsordningen er fullført, belønnes man dermed ikke med en kvalitativt ny livssituasjon. Tvert om fortsetter livet som før med i prinsippet de samme — ofte knappe — økonomiske og sosiale ressursene som man hadde til rådighet under gjeldsordningen. De nye mulig-

hetene for sosiale inklusjon som eventuelt byr seg som følge av at gjeldsproblemet er fjernet er m.a.o. uløselig knyttet til livsbetingelsene slik de var i gjeldsordningsperioden. Dette kan ligge relativt langt unna de ambisjonene man hadde før de økonomiske problemene startet.

Alternativet til en moderne regulering av alvorlige gjeldsproblemer basert på frihet er en ordning hvor staten også påtar seg et ekstraordinært ansvar for skyldnerens sosiale situasjon ved for eksempel å garantere for et livsopphold av en viss størrelse og en bolig av en viss standard, og ellers sørge for nye behov som måtte dukke opp underveis i forhold til for eksempel helse og barn. Slike forestillinger om *'å bli tatt vare på'* hører hjemme i en mer tradisjonell sosialpolitikk som reflekteres i andre typer av velferdstiltak som økonomisk sosialhjelp og lavterskeltilbud rettet mot spesielt svake målgrupper. Mange av skyldnerens holdninger til gjeldsordningsloven kan forstås ut fra en slik tankegang. Det er for eksempel en utbredt tilfredshet med namsfogdens saksbehandling (83%) fordi denne jo kulminerer i et generaloppgjør hvor kreditorene om nødvendig tvinges inn i folden, mens det er en tilsvarende utbredt misnøye med midlene som avsettes til bolig (72%), sykdom (71%), transport (74%) og tannlege (81%). Mange er også misfornøyd med livsoppholdet — da ikke nødvendigvis satsen, men det faktum at de ikke har inntekter tilsvarende dette nivået.

En regulering som dekker behovene for sosial inklusjon gjennom direkte overføring av midler ville imidlertid også ha medført at staten stilte krav til gjenytelser i form av endret livsstil og pålagte plikter. I en moderne velferdsstat er dette problematisk, noe som da også reflekteres i datamaterialet. 47% av skyldnerne er for eksempel svært misfornøyd med å måtte gå til sosialtjenesten med sine udekkede behov, og peker bl.a. på mangel på respekt og tilbud om hjelp og veiledning som ikke innfrir forventningene til en normal — i vårt samfunn: fri og uavhengig — livsførsel.

Likevel kan kritikk med utgangspunkt i tradisjonelle sosialpolitiske forestillinger være et uttrykk for at gjeldsordningsloven ikke innfrir i forhold til den utvidede målsettingen om sosial inklusjon og ny start. Riktignok er det å utvikle alvorlige gjeldsproblemer ikke lenger fatalt. Men i skyldnerens øyne framstår like fullt gjeldsordningsloven som et utilstrekkelig instrument for sosial inklusjon. Nå kan det innvendes at det er visse grenser for hvor langt velferdsstatens ansvar for borgernes sosiale ve og vel går. Men om vi tolker lovens utvidede målsetting som en ambisjon om i det minste å gjeninkludere skyldnerne i samfunnslivet på en kvalitativt bedre måte enn da de hadde gjeldsproblemer, tyder våre resultater på at gjeldsordningene i mange tilfeller må suppleres med andre typer av tiltak dersom denne målsettingen skal oppnås.

6.4. KONKLUSJON NR. 3: MARGINALISERING OG ATFERDSENDRING

Hvis gjeldsordningsloven fjerner gjeldsproblemet og man fortsatt opplever høy grad av sosial eksklusjon, hvilke andre mekanismer enn uhåndterlig gjeld kan forårsake dette? Det er selvsagt umulig å gi et uttømmende svar på spørsmålet med utgangspunkt i det foreliggende datamaterialet. Det er mulig at vi må ned på et helt annet detaljeringsnivå for å forstå kompleksiteten i vurderingene av gjeldsordningslovens virkemåte. Dessuten vet vi fra tidligere analyser at gjeldsordningsforløp varierer sterkt fra sak til sak. Følgelig kan respondentenes synspunkter utløses av individuelle faktorer som psykisk styrke, sinnsstemninger som bitterhet eller helt spesifikke omstendigheter i den enkeltes livssituasjon. Likevel er de negative holdningene til spørsmålene om ny start og fremtidsoptimisme såpass unisone at det er rimelig å knytte dem til særlig to fremtredende tendenser i datamaterialet.

Den ene er at det i gjeldsordningsperioden skjer en tiltagende marginalisering av skyldnernes tilknytning til arbeidslivet. I kapittel 3 så vi riktignok at det er en viss overgang fra sykdom og midlertidig trygd — hovedsakelig ledighetstrygd — tilbake til arbeidslivet. Men denne prosessen er sekundær. Hovedstrømmen går fra sysselsatt over i langtidssykdom og ledighet til uføretrygd og pensjon. På intervjutidspunktet, som er 1,5—2,5 år etter at gjeldsordningen ble fullført, er bare 36% av de som fullførte ordningen i arbeid. Dette er en nedgang på 11 prosentpoeng sammenlignet med situasjon ved gjeldsordningenes oppstart. I samme tidsrom er andelen pensjonister mer enn tredoblet — fra 7% ved oppstart til 23% på intervjutidspunktet. Analysene viser at $\frac{2}{3}$ av pensjonistene er under 64 år og at bare en knapp $\frac{1}{4}$ er 67 år eller eldre.

Dette er en markant endring over relativt kort tid hvor mange av de som lever under gjeldsordning skyves ut av arbeidsmarkedet og inn i posisjoner hvor inntektene blir lave og fremtidsutsiktene små. Dels skyldes dette langvarige helseproblemer. Likevel er det grunn til å se nærmere på om det går an å gjøre noe for å dempe omfanget av slike marginaliseringsprosesser. Som vi straks skal komme tilbake til er det aktuelt å se utenfor gjeldsordningslovens virkeområde for å finne realistiske tiltak. Men det er også rimelig å trekke fram at det er få incentiver for de som lever under gjeldsordning til å øke inntektene — særlig hvis kreditorfellesskapet er stort. Innenfor namsmannsapparatet er det få rutiner på plass for å hjelpe skyldnere med å håndtere dividendeutbetalingene.

Den andre tendensen som må trekkes fram er at mange har pådratt seg nye betalingsproblemer 1,5—2,5 år etter at gjeldsordningen er fullført. Hele 39% befinner seg i en slik situasjon — en andel som er nesten ti ganger høyere enn i befolkningen forøvrig.

I kapittel 2 så vi også at 20% hadde problemer i selve gjeldsordningsperioden og fikk én eller flere påtegnelser for mislighold av inngåtte avtaler. Riktignok er det ikke nødvendigvis slik at de som har vanskeligheter under ordningen også er de som kommer i betalingsvansker etter avsluttet løp. Men det er utvilsomt et framtreddende trekk i datamaterialet at mange sliter med å holde seg på plussiden i budsjettet — selv om de har fått gjeldsordning eller t.o.m. klart å gjennomføre ordningen på en tilfredsstillende måte.

Dette kan tyde på at mange har vanskeligheter med å endre sin økonomiske praksis i en retning som sikrer en bærekraftig økonomi på sikt. Her er det imidlertid viktig å se individuelle handlingsvalg i sammenheng med marginaliseringsprosessene. Dersom man skal kunne starte opp på nytt etter fullført gjeldsordning og lykkes som aktør på både økonomiske og sosiale arenaer, er et sikkert og godt inntektsgrunnlag selve startpunktet. Analysene i kapittel 4 viser at nedsatt arbeidsevne og langtidsledighet i gjeldsordningsperioden, samt mangel på bedring i økonomien etter at ordningen er fullført, er sentrale faktorer som bidrar til å forklare framveksten av betalingsproblemer på et senere tidspunkt. Det samme gjør bruk av kredittkort. Synergieffekten av økonomisk marginalisering og det som trolig er rutiniserte holdninger til gjeld er også åpenbar: kredittkortbruk som årsak til betalingsproblemer er særlig fremtredende når dette skjer i kombinasjon med lav inntekt.

Det er nødvendig å understreke karakteren av denne mekanismen. Når personer med lav inntekt går ut i kredittmarkedet, er det uaktuelt å låne til kjøp av bolig. Den eneste kreditten de i praksis kan benytte seg av er dyre forbrukslån — i våre dager lett tilgjengelig via kort. Samtidig har denne studien avdekket at det kan være så som så med den økonomiske læringen i gjeldsordningsperioden. Selv om mange har hatt meget dårlige erfaringer med nettopp forbrukslån ligger det dessverre ingen automatikk i at personer som kanskje gjennom flere ti-år har utviklet uheldige økonomiske vaner skal begynne å gjøre riktige valg i kredittmarkedet bare fordi gjeldsordningen er over. Dertil kommer det at ordningene vi har sett på har foregått under en av de kraftigste vekstperiodene i Norge siden krigen, noe som har skapt en overflod av tilbud på både varer, tjenester og moderne kredittprodukter. Med nye rammebetingelser og et oppdemmet forbruksbehov er det antakeligvis fort gjort for personer med lav inntekt å havne i en ny, ond sirkel.

Forholdet mellom marginaliseringsprosesser i gjeldsordningsperioden og mangelen på atferdsendring etter fullført løp er en utfordring for velferdsstaten. I en tidligere studie av endringssaker avdekket vi at mange trengte mer oppfølging for å kunne gjennomføre ordningen (Poppe, 2005). Den foreliggende studien viser at mange av de som

faktisk fullfører ikke bare kommer opp i nye problemer, men gjør det fordi de bl.a. har vært utsatt for marginalisering knyttet til helse og arbeid underveis i ordningen. Dette betyr at dersom målet med sosial inklusjon skal kunne realiseres og ny finansiell eksklusjon skal kunne forhindres i framtiden, er det ikke tilstrekkelig at et fins en gjeldsordningslov. I tillegg må det etableres gode oppfølgings- og støttetiltak rundt de som får gjeldsordning.

Våre analyser viser at støtet må settes inn på tre fronter:

- a) For det første må det etableres rutiner for å følge opp skyldnerne i gjeldsordningsperioden med råd, veiledning og opplæring i økonomisk styring og planlegging slik at ordningen ikke misligholdes. Våre analyser tyder på at altfor få lærer tilstrekkelig om økonomi i løpet av gjeldsordningsperioden. Dette gjelder særlig de med lav utdanning. Så lenge dette er tilfelle er det vanskelig å få til den atferdsendring som er nødvendig for å unngå betalingsvansker i framtiden.
- b) For det andre må marginaliseringsprosessene imøtegås med positive tiltak. En av hovedårsakene til at man utvikler betalingsvansker på nytt er at man ikke klarer å bedre økonomien etter at gjeldsordningen er fullført. De som i løpet av gjeldsordningsperioden gradvis diskvalifiseres for deltakelse i arbeidslivet gjennom ledighet, sykdom og nedsatt arbeidsevne har dårlige forutsetninger for å få til forbedringer etter fullført løp. Det er viktig at disse problemene blir tatt på alvor av hjelpeapparatet mens gjeldsordningen pågår.
- c) For det tredje bør de som har fullført en gjeldsordning rutinemessig kontaktes minst én gang i året de første to årene etterpå. De bør da få tilbud om en samtale om økonomi og andre forhold av betydning for den økonomiske situasjonen.

Et slikt oppfølgingsansvar både bør og kan baseres på frivillighet fra skyldnerens side. Dette vil da også være i tråd med gjeldsordningslovens ånd. Likevel vil en instituering av oppfølgingsansvar bety at det legges ekstra føringer på gjeldsordningsløpet. Som et minimum bør de som får gjeldsordning automatisk få tilbud om regelmessige samtaler med en rådgiver, eller eventuelt om å ta del i et oppfølgingsprogram hvor rådgivning, veiledning og opplæring tilpasses individuelle behov. Slike program kan med fordel knyttes til eksisterende tilbud for andre grupper. Generelt innebærer dette at den juridiske rett som alle som får gjeldsordning har til oppfølging, dermed gjøres eksplisitt.

Det er i prinsippet to etater som er aktuelle til å påta seg denne typen oppfølgingsansvar. Den ene er namsmannsapparatet. Det er her ansvaret for de som får gjeldsordning plassert pr. i dag. Det har imidlertid vist seg at namsfogdenes kapasitet til å gi råd, veiledning og opplæring til skyldnerne er svært begrenset. Den andre etaten som peker seg ut er den økonomiske rådgivningstjenesten i kommunene. Den er nå stort sett plassert i NAV. I kjølvannet av *'Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen'* som trådte i kraft 1. januar 2010 foregår det for tiden en utstrakt satsing på oppbygging av saksbehandlerkompetanse og utprøving av nye måter å organisere tjenesten på. Et viktig poeng er at NAV representerer en samlokalisering av både statlige og kommunale støtteordninger som kan gi fordelaktige synergieffekter for skyldnere under og etter gjeldsordning — herunder arbeidsmarkedstiltak, trygdeordninger, attføringstiltak og økonomiske støtteordninger som for eksempel finansieringsordninger rettet mot grupper som ellers vil ha vanskelig for å få lån.

Det kan også tenkes et delt ansvar mellom de to etatene hvor de dekker ulike deler av oppfølgingsbehovet. Her er det nyttig å se i retning av et prøveprosjekt som for tiden gjennomføres i Trondheim og Melhus, og som nettopp dreier seg om oppfølging av personer med alvorlige gjeldsproblemer.¹⁵ Her har man utviklet et kartleggingsverktøy som registrerer det som søknadsskjemaet til gjeldsordning ikke gjør, nemlig skyldnerens livssituasjon — herunder sosialt nettverk, bolig, uformell gjeld, psykisk og fysisk helse, spillavhengighet, og beredskap mht. økonomisk planlegging. Registreringen foretas av namsmannen parallelt med den økonomiske situasjonen kartlegges ved hjelp av det ordinære søknadsskjemaet. Målet med dette er å få en formening om hvilke utfordringer som knytter seg til den enkeltes mulighet for å fullføre en gjeldsordning. Erfaringene så langt har vist at kartleggingsverktøyet gir grunnlag for å identifisere de som trenger oppfølging og gi dem konkrete tilbud tilpasset deres livssituasjon. Selve oppfølgingen skjer i samarbeid med NAV, hvor skyldneren både får spesialtilpasset veiledning og knyttes til relevante kommunale tilbud innen arbeid, bolig og helse. Prosjektperioden er ennå ikke over. Men på bakgrunn av de funnene som er gjort i denne studien er det lovende at det allerede fins erfaringer av denne typen å bygge videre på.

Selv om det nå er å tide at det institueres et oppfølgingsansvar for de som gjennomfører en gjeldsordning, er det avslutningsvis grunn til å peke på at dette også har noen problematiske sider. For det første: punktene a) — c) ovenfor er basert på en spesifikk type forklaring, nemlig at de som gjennomgår en gjeldsordning ikke får tilstrekkelig informasjon og hjelp. Derav følger at dersom de får dette, vil det øke gjennomfø-

¹⁵ Prosjektansvarlig for *'Gjennomført gjeldsordning'*: Arman Vestad, namsmannen i Melhus.

ringsgraden, forebygge tilbakefall etter endt løp og avhjelpe den sosiale eksklusjonen. Det er ikke åpenbart at mer informasjon og bedre oppfølging av den enkelte vil gi et slikt resultat. Vi har allerede notert at en viss andel av de som får gjeldsordning står svakt ressursmessig. Ikke alle er i stand til å endre atferd som følge av samtale og veiledning. Dessuten har mange trolig fått oppfølging i form av arbeidsmarkedstiltak og/eller helsetilbud. Det er m.a.o. usikkerhet knyttet til hvor stor effekten av et oppfølgingsansvar vil bli. Dette er imidlertid ikke en god nok grunn i seg selv til å la være å instituere et slikt ansvar.

For det andre har et viktig utviklingstrekk i gjeldsordningsloven det siste ti-året vært innføringen av lovendringer som reduserer de skjønnsmessige vurderingene som gjøres av saksbehandlerne og i rettsinstansene. Når sosiale forhold bringes inn for å vurdere for eksempel søkerens evne til å gjennomføre en gjeldsordning kan dette bety at skjønnet på nytt får en bredere plass i håndhevelsen av loven. Et større fokus på skyldnerens sosiale situasjon reiser dermed noen viktige prinsipielle spørsmål, herunder hvor mye av livssituasjonen en søker skal være nødt til å blottstille for å slippe igjennom nåløyet, og hvilke forhold som skal veie tyngst. Videre personvernet: hvilken etat skal håndtere slike sensitive opplysninger? Dette er utvilsomt vanskelige — dog ikke umulige — problemstillinger å håndtere. Men dersom sosiale forhold skal tas inn i saksbehandlingen for å øke gjennomføringsgraden og hindre tilbakefall, må ulike initiativer og alternativer evalueres grundig før de institueres som del av et formalisert oppfølgingsansvar. Antakeligvis er det avgjørende at hovedtyngden av oppfølgingstiltakene baseres på prinsippet om frivillig deltakelse.

6.5. HOVEDKONKLUSJON

I henhold til en snever fortolkning er målet med gjeldsordningsloven å gjenopprette balansen i skyldnerens økonomi og sørge for fornyet tilgang på finansielle tjenester. I forhold til dette fungerer loven langt på vei slik den er tiltenkt og framstår som et temmelig vellykket instrument for finansiell inklusjon. Men hvis også en utvidet målsetting om sosial inklusjon og ny start i livet skal kunne realiseres er det ikke tilstrekkelig at et fins en gjeldsordningslov. Da må det i tillegg etableres gode oppfølgings- og støttetiltak rundt de som får gjeldsordning.

LITTERATUR

- Ahlström, R. (1998). *Overindebtedness, Health and Quality of Life. A study of overindebted individuals in Sweden*. Paper delivered at the Consumer Conference in Lillehammer, Norway 11 - 14 Nov.
- Ahlström, R. (2004). *Nordic Households Overwhelmed by Debts. Report from a Nordic consumer research seminar with a focus on causes and consequences of overindebtedness*. Helsinki: Nordic Council of Ministers.
- Barne- og familiedepartementet. (2000). *Høringsnotat om endringer i lov om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner av 17. juli 1992 nr. 99 (Gjeldsordningsloven)*. Oslo: Barne- og familiedepartementet.
- Caplovitz, D. (1963). *The Poor Pay More. Consumer Practices of Low-Income Families*. New York: The Free Press.
- Gerhardt, M. (2009). *Consumer Bankruptcy Regimes and credit Default in the US and Europe. A Comparative Study*. CEPS Working Document (318. utg.). Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS).
- Hansen, I. L. S., Bogen, H., Fløtten, T., Pedersen, A. W., & Sørvoll, J. (2008). *Det er jo ingen som sulter her, men ... Kommunale strategier i arbeidet med å forebygge og bekjempe fattigdom*. FAFO-rapport. Oslo: FAFO.
- Moe, E. (2003). *Gjeldsordningsloven i praksis*. Oslo: Gyldendal norsk forlag.

- Nesbakken, R. (2008). *Selveiernes boligkonsum og vekt i KPI. Estimeringer og diskusjon av metode*. Rapport. Oslo: Statistics Norway.
- NOU. (1991). *Gjeldsordning for personer med betalingsvansker*. 1991. Oslo: Norges offentlige utredninger.
- Ot.prp. nr 81. (1992). *Om lov om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner (gjeldsordningsloven)* (1991. utg., Bd. 1991). Oslo: Barne- og familiedepartementet (BFD).
- Poppe, C. (1999). Risk Exposure to Payment Problems. Payment Problems Among Norwegians in the Nineties. I *Consumer Strategies in a Changing Financial Market. 60th Anniversary Seminar October 1999* (s. 35-61). Oslo: SIFO.
- Poppe, C. (2005). *Gjeldsordninger under press. Endrings saker ved Oslo byfogdembete i 2003*. Oppdragsrapport nr 3 - 2005. Oslo: Sifo.
- Poppe, C. (2006). *Husholdningenes økonomiske situasjon 2006*. SIFO prosjektnotat nr. 6-2006. Oslo: Statens institutt for forbruksforskning (SIFO).
- Poppe, C. (2008). *Into the Debt Quagmire. How Defaulters Cope With severe Debt Problems*. University of Oslo.
- Poppe, C. (2009). Ansvar for egen gjeld? I K. Asdal & E. Jacobsen (Red.), *Forbrukerens ansvar*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag.
- Poppe, C., & Tufte, P. A. (2005). *Gjeldsordninger i velstands-Norge. En undersøkelse av åpnete gjeldsordningssaker ved Oslo byfogdembete i 1999 og 2004*. SIFO Oppdragsrapport. Oslo: SIFO.
- Poppe, C., & Tufte, P. A. (2007). *Gjeldssaker på sosialkontorene*. Prosjektnotat. Oslo: SIFO.

- Ringdal, K. (2007). *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Ringen, S. (1989). *The Possibility of Politics. A Study in the Political Economy of the Welfare State*. Oxford: Clarendon Press.
- Rokhaug, E. (2008). *Gjeldsordningsloven i teori og praksis* (2. utg.). Oslo: www.bokdoktoren.no.
- Tufte, P. A. (2009). *Husholdningenes økonomiske situasjon 2009: betalingsproblemer ved finanskrisens begynnelse 2009*. Prosjektnotat. Oslo: Statens institutt for forbruksforskning (SIFO).
- Tufte, P. A. (2005). *Gjeldsordning som fortjent? En studie av oppfatninger om rettferdige levekår under gjeldsordning*. Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.
- Tufte, P. A., & Poppe, C. (2000). *Gjeldsordningenes Økonomiske Innhold. [Financial Consequences of Debt Settlements. English Summary]*. SIFO-rapport nr. 3 - 2000. Lysaker: Sifo.

VEDLEGG 1: LOGISTISK REGRESJON

Logistisk regresjon

”Etter at du ble ferdig med gjeldsordningen, har det hendt at du ikke har hatt penger til å betale regninger eller lån ved absolutt siste forfall?”

		Variables in the Equation					
		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1	Nedsatt arb.evne	1.410	.413	11.669	1	.001	4.096
	Langtidsledig	.908	.356	6.529	1	.011	2.480
	Pensjonist	-1.163	.468	6.176	1	.013	.313
	G-ord's lengde	-.256	.112	5.172	1	.023	.774
	Uforbedret øk	1.127	.382	8.685	1	.003	3.087
	inntektLN	-.162	.587	.076	1	.782	.850
	nyttlån	.130	.509	.065	1	.799	1.138
	brukt_kredkort	24.303	10.782	5.081	1	.024	3.587E10
	inntkredLN	-1.989	.868	5.247	1	.022	.137
	Constant	2.282	7.423	.095	1	.759	9.797

Variabeldefinisjoner:

Betalingsproblemer: (0=nei/1=ja)

Nedsatt arbeidsevne i gjeldsordningsperioden: (0=nei/1=ja)

Langtidsledig i gjeldsordningsperioden: (0=nei/1=ja)

Blitt pensjonist: (0=nei/1=ja)

Gjeldsordningens lengde: antall år

Uforbedret økonomi etter avsluttet gjeldsordning: (0=nei/1=ja)

Inntekt: Logaritmisk transformasjon av årsinntekt i kroner

Nyttlån: Tatt opp lån etter avsluttet gjeldsordning (0=nei/1=ja)

Brukt kredittkort etter avsluttet gjeldsordning (0=nei/1=ja)

InntkredLN: Samspill mellom inntektsvariabelen og dummy'en for brukt kredittkort

Teststatistikk for modellen:

Omnibus Tests of Model Coefficients

		Chi-square	df	Sig.
Step 1	Model	68.131	9	.000

Model Summary

Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	223.834 ^a	.266	.362

a. Estimation terminated at iteration number 5 because parameter estimates changed by less than ,001.

Hosmer and Lemeshow Test

Step	Chi-square	df	Sig.
1	6.434	8	.599

Begivenheter	Variable	Sannsynlighet	Mekanismer
Hendelser i gjeldsordningsperioden	Helse: nedsatt arbeidsevne	+	Stabilisering og destabilisering av fremtidige inntekter
	Langtidsledig	+	
	Blitt pensjonist	÷	
Ressurser etter fullført gjeldsordning	Gjeldsordningens lengde	÷	Vedvarende svak ressursituasjon
	Ingen bedring i økonomien	+	
	Inntekt	Ikke sign (÷)	
Bruk av lån og kreditt etter fullført gjeldsordning	Har tatt opp lån	Ikke sign (+)	Handlingsvalg
	Bruker kredittkort	+	
	Samspill inntekt * kredittkort	÷	

Tabell 4-4: Sannsynlighet for betalingsproblemer etter fullført gjeldsordning. Logistisk regresjon. "Har det hendt at du ikke har hatt penger til å betale regninger eller lån ved absolutt siste forfall?"³⁾

VEDLEGG 2: LINEÆR REGRESJON

Avhengig variabel:

“På en skala fra 1 til 5, hvor 1 betyr “helt enig” og 5 betyr helt uenig”, hvor enig eller uenig er du i påstanden: Jeg føler meg trygg på at kreditorene ikke kan kreve meg for mer penger”

	B	Std. Error	t	p
1 (Constant)	3.044	.376	8.094	.000
Betalingsproblemer	.023	.184	.128	.898
Avsluttet ordning før/etter 07-2007	.048	.167	.287	.774
Har tatt opp nytt lån	.246	.257	.958	.339
Samme eller verre økonomi	-.352	.193	-1.823	.070
Antall påtegninger	-.394	.131	-3.016	.003
Har lært mye om økonomi	-.322	.065	-4.919	.000
Har brukt kredittkort	-.276	.224	-1.234	.218
Nedsatt arbeidsevne	-.212	.187	-1.132	.259
Økt sosial omgang	-.067	.189	-.353	.724

Justert R2: .117

Avhengig variabel:

“På en skala fra 1 til 5, hvor 1 betyr “helt enig” og 5 betyr helt uenig”, hvor enig eller uenig er du i påstanden: Jeg har lært mye økonomi som følge av å ha gått gjennom en gjeldsordning”

Model		Unstandardized Coefficients		t	Sig.
		B	Std. Error		
1	(Constant)	2.679	.339	7.903	.000
	Har betalt dividende	.015	.182	.082	.935
	Kontakt med namsmannen	.279	.070	3.966	.000
	Øk Til det bedre	.399	.187	2.140	.033
	Høyere utdanning	-.434	.197	-2.201	.029

- a. Dependent Variable: Har lært mye om økonomi (1=enig, 5=uenig)
- b. $R^2 = .106$

VEDLEGG 3: SOSIAL INKLUSJON & EKSKLUSJON

b_søk: boligsituasjon ved gjeldsordningens oppstart

b_nå: boligsituasjon etter at gjeldsordningen er avsluttet

b_søk	Freq.	Percent	Cum.
Eier	44	16.79	16.79
Leier	187	71.37	88.17
Annet	31	11.83	100.00
Total	262	100.00	

b_nå	Freq.	Percent	Cum.
Eier	102	38.20	38.20
Leier	142	53.18	91.39
Annet	23	8.61	100.00
Total	267	100.00	

b_nå	b_søk			Total
	Eier	Leier	Annet	
Eier	36 81.82	54 28.88	10 32.26	100 38.17
Leier	7 15.91	127 67.91	6 19.35	140 53.44
Annet	1 2.27	6 3.21	15 48.39	22 8.40
Total	44 100.00	187 100.00	31 100.00	262 100.00

Pearson chi2(4) = 119.1486 Pr = 0.000

Skam under gjeldsordningen * Skam da problemene oppstod Crosstabulation

			Skam da problemene oppstod			Total
			1,00 Stor grad	2,00 Noen grad	3,00 Liten grad	
Skam under gjeldsordningen	1,00 Sterkere	Count	20	10	0	30
		% within Skam da problemene oppstod	17.9%	11.8%	.0%	12.0%
	2,00 Uendret	Count	63	51	38	152
		% within Skam da problemene oppstod	56.3%	60.0%	73.1%	61.0%
	3,00 Svakere	Count	29	24	14	67
		% within Skam da problemene oppstod	25.9%	28.2%	26.9%	26.9%
Total		Count	112	85	52	249
		% within Skam da problemene oppstod	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	11.176 ^a	4	.025
Likelihood Ratio	16.969	4	.002
Linear-by-Linear Association	3.510	1	.061
N of Valid Cases	249		

a. 0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 6,27.

Sosial omgang etter avsluttet gjeldsordning * Sosial omgang etter at problemene startet Crosstabulation

			Sosial omgang etter at problemene startet			Total
			1,00 Mindre	2,00 Uendret	3,00 Økt	
Sosial omgang etter avsluttet gjeldsordning	1,00 Mindre	Count	15	0	4	19
		% within Sosial omgang etter at problemene startet	11.4%	.0%	28.6%	7.4%
	2,00 Uendret	Count	56	106	3	165
		% within Sosial omgang etter at problemene startet	42.4%	95.5%	21.4%	64.2%
	3,00 Økt	Count	61	5	7	73
		% within Sosial omgang etter at problemene startet	46.2%	4.5%	50.0%	28.4%
Total		Count	132	111	14	257
		% within Sosial omgang etter at problemene startet	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	89.543 ^a	4	.000
Likelihood Ratio	103.774	4	.000
Linear-by-Linear Association	11.458	1	.001
N of Valid Cases	257		

a. 2 cells (22,2%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 1,04.

VEDLEGG 4: LOGISTISK REGRESJON

Påtegnelser

. regress v9 død opphevet [iweight = vekt]

Source	SS	df	MS			
Model	3.85283793	2	1.92641896	Number of obs =	1368	
Residual	452.10899	1365	.331215378	F(2, 1365) =	5.82	
Total	455.961828	1367	.333549253	Prob > F =	0.0031	
				R-squared =	0.0084	
				Adj R-squared =	0.0070	
				Root MSE =	.57551	

v9	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
død	-.1489386	.0677073	-2.20	0.028	-.2817602	-.016117
opphevet	.1341783	.0551625	2.43	0.015	.0259658	.2423909
_cons	.2658217	.016816	15.81	0.000	.2328337	.2988097

. tab v9 status, col

Key
<i>frequency</i>
<i>column percentage</i>

antall påtegninger	status			Total
	Død	Gjennomfø	Opphevet	
0	68 88.31	925 78.99	83 69.17	1,076 78.65
1	9 11.69	196 16.74	27 22.50	232 16.96
2	0 0.00	34 2.90	9 7.50	43 3.14
3	0 0.00	16 1.37	1 0.83	17 1.24
Total	77 100.00	1,171 100.00	120 100.00	1,368 100.00

Gjeldsordningenes lengde

V8: lengde; v4: kjennelsesår; gordald: alder da gjeldsordningen ble inngått, samspår2: samspill mellom kjennelsesår og alder

. regress v8 v4 gordald samspår2 [iweight = vekt]

Source	SS	df	MS			
Model	275.031043	3	91.6770143	Number of obs =	1224	
Residual	507.787729	1220	.41621945	F(3, 1220) =	220.26	
Total	782.818772	1223	.640080762	Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.3513	
				Adj R-squared =	0.3497	
				Root MSE =	.64515	

v8	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
v4	-.8644194	.0691326	-12.50	0.000	-1.000051	-.7287873
gordald	-28.04094	3.329322	-8.42	0.000	-34.57277	-21.50911
samspår2	.0140063	.0016634	8.42	0.000	.0107428	.0172698
_cons	1735.599	138.3627	12.54	0.000	1464.144	2007.054

Frivillige og tvungne gjeldsordninger

gjeldsordning	Lagrettområder					Total
	Hålogalan	Frostatin	Gulating	Agder	Borgartin	
frivillig	116 72.96	155 65.13	166 70.64	102 53.68	266 63.94	902 66.13
tvungen	43 27.04	83 34.87	69 29.36	88 46.32	150 36.06	462 33.87
Total	159 100.00	238 100.00	235 100.00	190 100.00	416 100.00	1,364 100.00

gjeldsordning	Lagrettområder	Total
	Eidsivati	
frivillig	97 76.98	902 66.13
tvungen	29 23.02	462 33.87
Total	126 100.00	1,364 100.00

Avh variabel: Nåværende inntekt. Uavh: kjønn og alder

. regress inntnå v6 v5 [iweight = vekt]

Source	SS	df	MS			
Model	2.2899e+11	2	1.1450e+11	Number of obs =	252	
Residual	3.1012e+12	249	1.2455e+10	F(2, 249) =	9.19	
Total	3.3302e+12	251	1.3268e+10	Prob > F =	0.0001	
				R-squared =	0.0688	
				Adj R-squared =	0.0613	
				Root MSE =	1.1e+05	

inntnå	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
v6	-2437.572	785.4381	-3.10	0.002	-3984.521	-890.6226
v5	-52521.88	14928.92	-3.52	0.001	-81924.93	-23118.83
_cons	412799.7	42719.39	9.66	0.000	328662.2	496937.1

. regress totgjeld antkred [iweight = vekt]

Source	SS	df	MS			
Model	7.7363e+10	1	7.7363e+10	Number of obs =	242	
Residual	4.5752e+15	240	1.9063e+13	F(1, 240) =	0.00	
Total	4.5752e+15	241	1.8984e+13	Prob > F =	0.9493	
				R-squared =	0.0000	
				Adj R-squared =	-0.0041	
				Root MSE =	4.4e+06	

totgjeld	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
antkred	1671.637	26240.44	0.06	0.949	-50019.35	53362.62
_cons	1334716	440914.8	3.03	0.003	466159.3	2203273

