



Oppdragsrapport nr. 3-2013

Christian Poppe og Randi Lavik

Hvorfor øker antall gjeldsordningssaker i Oslo?


Åpnede saker 1999 - 2011

SIFO

© SIFO 2013
Oppdragsrapport nr. 3 – 2013

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. Rapporter lagt ut på Internett, er lagt ut kun for lesing på skjerm og utskrift til eget bruk. Enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring utover dette må avtales med SIFO. Utnyttelse i strid med lov eller avtale, medfører erstatningsansvar.

Tittel Hvorfor øker antall gjeldsordnings- saker i Oslo? Åpnede saker 1999 - 2011	Antall sider 69	Dato 22.01.2013
Forfatter(e) Christian Poppe Randi Lavik	Prosjektnummer 11201014	Faglig ansvarlig sign. 
Oppdragsgiver BLD		
Sammendrag Antall åpnede gjeldsordningssaker i Oslo har steget fra 180 i 1999 og 212 i 2004 til 445 i 2011. Ved å sammenligne et representativt antall åpnede saker fra de tre årene har den foreliggende rapporten som mål å identifisere mulige årsaker til denne økningen. Analysene peker på særlig fem forhold: forbrukslånenes nye rolle, inntog av nye inntektsgrupper, flere eldre med gjeldsproblemer, flere par med barn i økonomiske vansker, og flere søkere med ikke-norsk etnisk bakgrunn. Av disse er innslaget av forbruksgjeld den mest iøynefallende årsaken til vekst i saksmengden.		
Stikkord Gjeldsproblemer, gjeldsordning, økonomisk utsatthet, gjeld, forbruksgjeld		

Innhold

1. Problemstillinger og metode	5
1.1. Utsyn over problemfeltet	5
1.2. Gjeldsordning som instituert sosialt ansvar	7
1.3. Utviklingen i saksmengden	9
1.3.1. Oslo	11
1.4. Hovedproblemstilling og forskningsdesign	13
1.5. Metode og datagrunnlag	15
1.6. Gangen i rapporten	18
2. Sosiale kjennetegn	19
2.1. Innledning	19
2.2. Grunnleggende sosiale kjennetegn	19
2.3. Namsfogdens årsaksbeskrivelser	22
2.4. Inntektssituasjonen	26
2.5. Oppsummering	30
3. Gjeldssituasjonen	31
3.1. Innledning	31
3.2. Gjeldssituasjonen	31
3.3. Gjeldens størrelse	33
3.4. Gjeldstyper	37
3.5. Skattegjeld	42
3.6. Mer om forbruksgjeld	44
3.7. Hovedstol og renter	46
3.8. Oppsummering	48
4. Hvorfor øker antall åpninger?	51
4.1. Innledning	51
4.2. Forbrukslånenes nye rolle	51

4.3.	Nye inntektsgrupper	56
4.4.	Flere søkere over 50	58
4.5.	Flere par med barn.....	60
4.6.	Flere med fremmedkulturell bakgrunn	62
	Referanser	67

1. PROBLEMSTILLINGER OG METODE

1.1. UTSYN OVER PROBLEMFELTET

På slutten av 1970-tallet ble økonomien finansialisert og globalisert. ‘*Finansialisering*’ viser til at finansnæringen fra nå av får friere tøyler og gjøres til en drivkraft i den økonomiske utviklingen (Epstein 2005; Lewitt 2010; Poppe 2011). Dette er en politisk villet omlegging som kan knyttes til spesifikke økonomiske fagmiljøer som Chicago School of Economics, økonomiske ideologer som Hayek og Friedman, og politiske frontfigurer som Reagan og Thatcher. Kjernen i prosessen er at økonomisk vekst og velferd skal skapes ved hjelp av lån og kreditt. I tråd med internasjonale trender ble den norske økonomien deregulert mellom 1981 og 1987 — hovedsakelig under regjeringen Willoch og senere fullført av sosialdemokratiske regjeringer.

Finansnæringen er spesiell fordi den genererer kapital for investering i nye forretningsområder. Et sentralt formål har vært å trekke husholdene inn i markedøkonomien gjennom lån — først mot pant i fast eiendom og senere i form av usikrede lån. I husholdsøkonomisk sammenheng er det bemerkelsesverdig at lån og kreditt relativt raskt har blitt alminneliggjort og instituert som en tatt-for-gitthet i sosiale relasjoner. Husholdene har gått fra en situasjon hvor det å låne penger ikke er noe man bør gjøre annet enn i nødsfall til en hverdagskontekst hvor man baserer sin eksistens og velferd på lånte penger (Poppe and Kjærnes 2012; Poppe, Collard, and Jakobsen 2012). Prosessen har skjedd gradvis; mens vi i 80-årene begynte å kjøpe boliger med lån til markedsbetingelser, ble lån til forbruk allment akseptert i 90-årene og lånefinansiert alderdom alminneliggjort på 2000-tallet.

Denne utviklingen har en rekke konsekvenser. For det første girer husholdene sine inntekter ved hjelp av lån. Det betyr at man ikke lenger bare har inntekten å rutte med,

men tre, fire, fem ganger så mye — eller vel så det. Med dette blir husholdene en primus motor i økonomien som skaper ny etterspørsel, flere arbeidsplasser og verdistigning på ettertraktede goder som f.eks. boliger. Samtidig blir de mer eller mindre direkte eksponert for svingninger i en rekke markeder, herunder kredittmarkedet og arbeidsmarkedet.

For det andre innebærer en liberalisering av kredittmarkedet et individualisert ansvar for egen velferd. For låneopptak baseres på en kontrakt mellom to parter som i utgangspunktet tenkes selvstendige og inngår forpliktende avtaler basert på kunnskaper og frivillighet. Men dermed følger også et ansvar for egne handlinger — herunder ansvaret for å overholde avtaler og tilbakebetale lån etter en oppsatt plan. Grenseoppgangen mellom det personlige ansvaret og samfunnsansvaret har variert betydelig i historisk tid (Poppe 2009).

For det tredje, etter dereguleringen forventes husholdene å produsere sin egen velferd med lånte penger. I begynnelsen dreide dette seg særlig om boligvelferd. Etterhvert har det imidlertid kommet til å omfatte investeringer, sparing og forbruk generelt, herunder livsfasespesifikk velferd. Finansnæringens kreativitet mht. å utvikle nye, spesialiserte og komplekse finansielle produkter for å imøtekomme og videreføre disse forventningene har vist seg å være nærmest grenseløs.

For det fjerde ligger det i forlengelsen av dette at velferdsstaten kan overlate til borgerne å dekke store deler av sin egen velferd. Selv i den skandinaviske velferdsmodellen er det å holde statens utgifter nede et levende tema i den politiske diskursen. Det betyr at den statlige velferdsproduksjonen begrenses med utgangspunkt i den enkelte landenes historiske og kulturelle tradisjoner. I en finansialisert kontekst blir husholdene dermed avhengig av å ha tilgang på lån og kreditt. Heller ikke her har finansnæringen manglet kreativitet. Også lavinntekts-hushold og hushold uten boligformue eller annen sikkerhet blir tilbudt finansielle produkter — men til en høyere pris enn de som selges inn i bedrestilte samfunnsgrupper.

Og sist, men ikke minst: sosiale konvensjoner om det gode liv forandres i takt med den økende aksepten for bruk av lån og kreditt. Tilførselen av mer midler i form av lånte penger sprenger mulighetenes rammer og endrer tidligere forestillinger om hva som er sosialt akseptabelt og attraktivt å bruke penger på. Når holdningene til lån og kreditt endres slik vi har sett de siste 30 årene, etableres nye sosiale føringer som systematisk øker gjeldsbyrden på husholdsnivået — om enn i ulik grad og på ulike måter i ulike samfunnsklasser og sosiale lag.

Når husholdene blir avhengige av gjeld introduseres nye typer av risiko i hverdagen (Poppe and Kjærnes 2012; Poppe et al. 2012). Fellesnevneren for disse er at de er knyttet til den finansialiserte økonomien som et grunnleggende ustabil system. På den ene siden er systemet spekulativt og basert på kortsiktige snarere enn langsiktige investeringshorisonter. Finansielle produkter som aksjer, verdipapirer og kreative nyvinninger som derivater og hedgefond er typisk mer lønnsomme enn realøkonomiske investeringer. Dette har ført til kanalisering av kapital i retning av slike produkter på bekostning av realøkonomiske investeringer; mange firmaer som tradisjonelt produserer varer og tjenester tjener ofte mer penger på finansiell spekulasjon enn på å investere i egen produksjon (Epstein 2005; Krippner 2004, 2005).

På den annen side gjør deltakelse i dette systemet husholdene til spekulanter, enten man selv ønsker det eller ikke (Poppe and Kjærnes 2012; Poppe et al. 2012). Når man tar opp et boliglån eller forbrukslån spekulerer man — både eksplisitt og implisitt — i slike ting som at boligprisene vil stige, at rentene forblir lave, at arbeidsmarkedet holder seg stabilt, at utdanningen man har er salgbar også i framtiden, at helsen for husholdets medlemmer vil holde seg, og at ekteskap og samboerskap ikke bryter sammen i overskuelig framtid. Videre forutsetter man at staten opprettholder velferdsytelsene man er økonomisk avhengige av — alt fra kontantstøtte, lave barneha-gepriser og gratis utdanning til billige helsetjenester, stabilt skattenivå og skattefra-drag for renteutgifter. Dessuten er låneopptak basert på at den kunnskapen man har om markedet og husholdets økonomiske situasjon både er korrekt og tilstrekkelig til at handlingen er forsvarlig. Slik kunnskap er ulikt fordelt langs sosiale skillelinjer som klasse, utdanning, kjønn og alder (Atkinson et al. 2006; Poppe 2012).

Når en eller flere av disse betingelsene for låneopptak brytes, vil dette raskt kunne true husholdenes økonomiske og sosiale eksistens.

1.2. GJELDSORDNING SOM INSTITUERT SOSIALT ANSVAR

Finansialiseringen av økonomien har ført til økt vekst og velferd for de fleste, men også til økende ustabilitet på alle nivåer av økonomien — nasjonalt så vel som regio-nalt og globalt. Avhengig av hvordan man teller kan vi snakke om kanskje 100 små og store økonomiske kriser rundt om i verden siden 1980, hvor rundt 10 av dem har vært regionale eller globale (Harvey 2005; Steger and Roy 2010). Blant disse er den såkalte gjeldskrisen på slutten av 80-tallet, som også rammet Norge ettertrykkelig. Den pågående finanskrisen omtales som den mest alvorlige siden krakket på Wall Street i 1929.

Det norske samfunnets regulative svar på denne ustabiliteten er gjeldsordningsloven. Den kom som kjent i 1993 som en direkte følge av gjeldskrisen. Institueringen av det sosiale ansvaret har tre viktige egenskaper. Den første er at gjeldsordningsloven etablerer et regime hvor kreditorene om nødvendig kan tvinges til å opptre samlet og realisere et tap. Skyldneren kan i prinsippet ikke lenger forfølges til graven på grunn av sine økonomiske disposisjoner, og har rett på en varig løsning. Et avgjørende poeng er at det er debitor som kan tvinge kreditor, og ikke omvendt; mens skyldneren altså kan kreve gjeldsordning, kan ikke kreditorsiden stille samme krav overfor skyldneren. Slik sett institueres det sosiale ansvaret primært med utgangspunkt i debitors interesser (Poppe 2009).

Likevel — og det er egenskap nr. to — begrenses kreditorenes pålagte plikt til å realisere et tap av debtors moralske skikkelighet. De kan m.a.o. få rettens medhold i å nekte å gå med på en gjeldsordning hvis en slik løsning virker støtende på allmennheten. Det samme gjelder hvis skyldneren opptrer støtende underveis i ordningen, ved for eksempel å unnlate å betale dividende, unndra inntekter, arv eller på andre måter underoppfylle betingelsene i avtalen. I slike tilfeller kan gjeldsordningsavtalen bli opphevet. Begrunnelsen er at loven ikke skal undergrave, men tvert om støtte opp om, den allmenne betalingsmoralen. Helt fram til 1997 førte konkurrerende fortolkninger av lovparagrafene til at flertallet av ordningene var tvungne og dessuten av at kreditorsiden fikk et visst gjennomslag for lange ordninger, opp mot 10, 15 og endog 20 år (Gjeldsofferalliansen 2000; Poppe 2009). Ved forskrifter og senere lovrevisjoner har lovgiver sett det som viktig å presisere støtendekriteriene slik at moralske vurderinger så langt som mulig erstattes med mer formelle retningslinjer — noe som ikke minst sikrer likebehandling fra domstol til domstol (Barne- og familiedepartementet 2000). Dette har ført til at de fleste ordningene nå er frivillige og at de sjelden avviker fra normen om fem års varighet (Poppe 2010).

Den tredje egenskapen ved gjeldsordningene er at det ikke tilføres friske penger. Unntaket er at det offentlige dekker de økonomiske omkostningene forbundet med å drifte gjeldsforhandlinger og administrere avtalene. Men direkte overføringer av økonomisk støtte til skyldnerne har aldri vært aktuell politikk. Under en gjeldsordning har skyldneren riktignok rett til å beholde en viss minimumsinntekt før kreditorene kan få dekning, men dette motsvares ikke av en velferdsstatlig plikt til stønad hvis man ikke tjener nok til å komme opp på dette nivået. I slike tilfeller må skyldner benytte seg av eksisterende støtteordninger på lik linje med alle andre. Siden det handler om å leve under et gjeldsordningsregime i fem år — unntaksvis noe mer og en sjelden gang noe mindre — har det vært uttrykt bekymring for at andelen ordninger hvor det ikke betales dividende har økt på 2000-tallet (Poppe 2009). Nyere studier viser også at det i

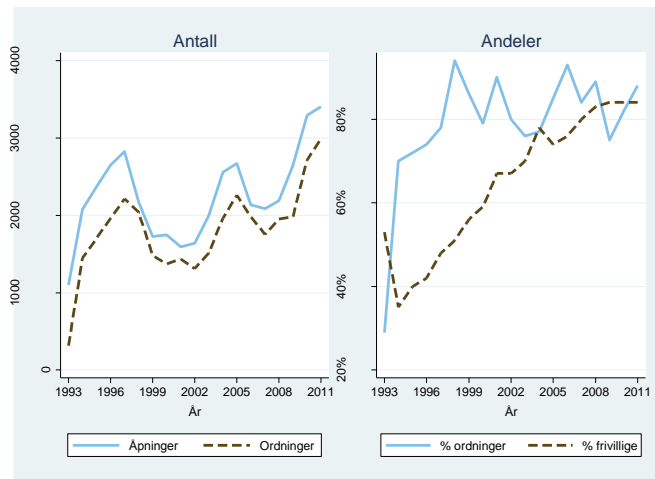
løpet av gjeldsordningsperioden skjer en marginalisering i forhold til arbeidsevnen (Poppe 2010). Samtidig har livsoppholdssatsene økt betydelig etter at de ble knyttet til minstepensjonen i 2004. Forslag til nye — og reduserte — satser ligger for tiden ute på høring.

1.3. UTVIKLINGEN I SAKSMENGDE

Som kjent kan alle som har gjeldsproblemer levere inn en søknad om gjeldsordning. Dersom de ikke åpenbart faller utenfor lovens bestemmelser blir de åpnet for formell saksbehandling. Antall saker er beskjedent; på landsbasis var det ca. 68 åpninger pr 100.000 innbyggere i 2011. Likevel har gjeldsordningsloven vist seg å være en nødvendig ventil i velferdsstaten — først for å håndtere virkningene av gjeldskrisen på slutten av 80-tallet, og senere for å avhjelpe konsekvensene av husholdenes opplåning fra særlig siste halvdel av 90-årene og fram til i dag. Siden perioden fram til finanskrisen slo inn høsten 2008 har vært en vekstperiode i norsk økonomi hvor husholdenes velferd har økt betraktelig, har gjeldsordning vist seg å være et nødvendig grep også i oppgangstider. Når det er sagt, er det selvsagt rimelig å forvente at saksmengden ligger lavere i slike perioder enn i utpregede krisetider.

Figur 1-A på neste side viser utviklingen i saksmengden fra gjeldsordningslovens innføring 1. januar 1993 og utover. Selv om gjeldskrisen på det tidspunktet var på hell, forelå det et akkumulert behov for kriseløsning. Kurven for antall åpnete saker stiger følgelig bratt de første årene fram mot 1997 da det var 2.823 åpninger på landsbasis. Deretter faller saksmengden fram mot 2003, hvoretter den på nytt stiger merkbart. I 2005 lå antall åpninger bare litt lavere enn i toppåret 1997. Analyser — riktignok kun basert på materiale ved Oslo namsfogdembete — tyder på at dette bl.a. hadde sammenheng med en endring i loven som innebar at også personer med mye skattegjeld kan søke gjeldsordning (Poppe and Tufte 2005). Etter at denne bølgen av søknader var kommet gjennom saksbehandlingsapparatet begynte antall åpninger å synke igjen. Men da finanskrisen slo inn over Norge i 2008 begynte kurven igjen å peke oppover — og det brattere enn noen gang. I 2011 er det 3.403 åpninger på landsbasis — nesten 600 flere enn i 1997. Det generelle inntrykket av utviklingen i saksmengden de 19 årene gjeldsordningsloven har virket er dermed at den viser en stigende tendens, selv om den periodevis reduseres noe i perioder preget av økonomisk oppgang.

Figur 1-A: Utviklingen i saksmengden 1993-2011, hele landet. Absolutte tall og andeler

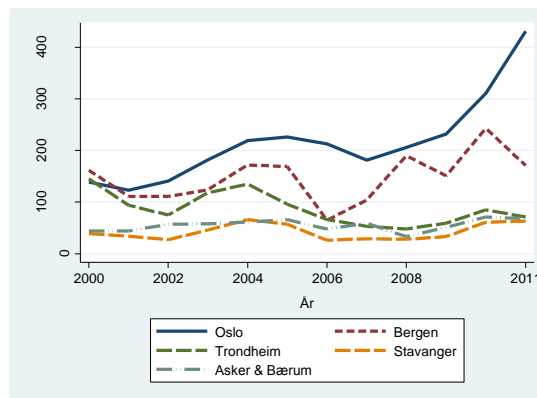


Videre viser figur 1-A at kurvene for antall åpninger og antall ordninger følger hverandre i omtrent samme mønster. Det at kurven for ordninger ligger noe lavere i diagrammet reflekterer at det skjer en siling av søkerne underveis i saksbehandlingen; ikke alle som får åpnet en sak oppnår gjeldsordning. Avstanden mellom de to kurvene varierer noe over tid. Den er særlig stor midt på 90-tallet da saksbehandlingsapparatet var underdimensjonert i forhold til den store opphopning av hushold med alvorlige gjeldsproblemer. Det oppstod en tidsforskyvning i saksbehandlingen som innebar at mange ikke fikk sine saker igjennom før mot slutten av ti-året eller kanskje enda senere. Underdimensjoneringen ble bl.a. løst gjennom å engasjere et større antall medhjelpere for å få fortgang i saksbehandlingen — hovedsakelig advokater.

Hvis vi ser på de to kurvene for andeler i figur 1-A, viser den øverste heltrukne kurven at andelen åpnete saker i prosent av inngåtte gjeldsordninger samme år har stort sett ligget mellom 80% og 90% fra midten av 90-årene og frem til i dag. Vi ser også at andelen frivillige ordninger har økt markant, fra bare 35% i 1994 til 84% i 2011. Det betyr at prinsippene for en gjeldsordning har «satt seg» og at kreditorene i de aller fleste tilfellene aksepterer det framsatte forslaget til ordning.

Gjeldsordninger har helt siden starten primært vært et storby-fenomen; det er der det bor flest mennesker, det er der gjelden har størst betydning for husholdenes velferd, det er der problemomfanget har vært størst og det er følgelig der de fleste sakene har blitt behandlet. Figur 1-B viser utviklingen på 2000-tallet for Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger samt Asker og Bærum. Som vi ser har saksmengden utviklet seg

Figur 1-B: Utviklingen i saksmengden i store byer/kommuner. 2000-2011. Absolutte tall.

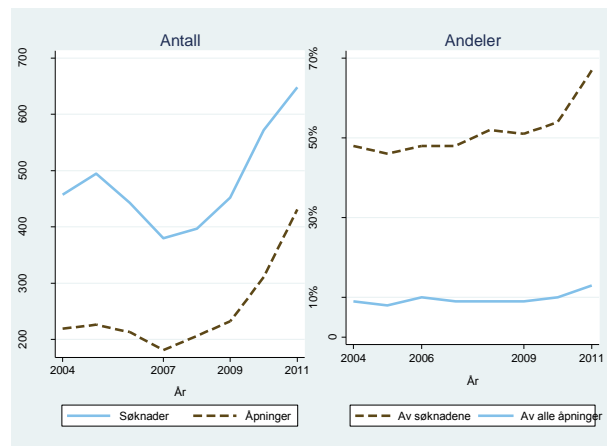


ganske parallelt i Stavanger og Asker og Bærum, med en relativt beskjeden oppgang i 2002—2005 og 2008—2010 etterfulgt av en tilsvarende nedgang i påfølgende år. I Trondheim, som er en større by, har saksmengden ligget høyere i første halvdel av 2000-tallet for senere å ligge på omtrent samme nivå som i Stavanger og Asker og Bærum. Bergen skiller seg ut ved en høyere og mer varierende saksmengde med markante hopp både i 2002—2005, 2006—2008 og 2009—2010. Det er imidlertid i Oslo at antall saker er klart størst; med unntak av tidlig på 2000-tallet har saksmengden ligget vesentlig høyere der gjennom hele perioden. Oslo utmerker seg også med en markant økning i kjølvannet av finanskrisen, fra 2008 og utover — noe som ikke er tilfellet for de andre byene/kommunene i figur 1-B.

1.3.1. OSLO

En nærmere inspeksjon av utviklingen i Oslo viser at namsfogden mottar et relativt høyt antall søknader om gjeldsordning hvert år — dertil stigende fra i underkant av 500 i 2004 til i overkant av 600 i 2011 (figur 1-C). I den økonomiske oppgangstiden fra 2004—2007 ser vi en tydelig reduksjon i mottatte søknader. Disse søknadene saksbehandles som sagt hvis de ikke åpenbart er i strid med lovens bestemmelser. Figur 1-C viser imidlertid at det skjer en viss siling av saksmengden slik at det er et klart lavere antall saker som blir åpnet for behandling. Selv om de to kurvene for antall grovt sett følger samme mønster, ser vi at avstanden mellom dem er relativt stor. Som den øverste av kurvene for andeler viser, er det mellom 50% og 70% av søknadene som faktisk åpnes. Siden 2009 har en stadig større andel blitt gjenstand for formell behandling.

Figur 1-C: Utviklingen i saksmengden i Oslo 2004-2011. Absolutte tall og andeler

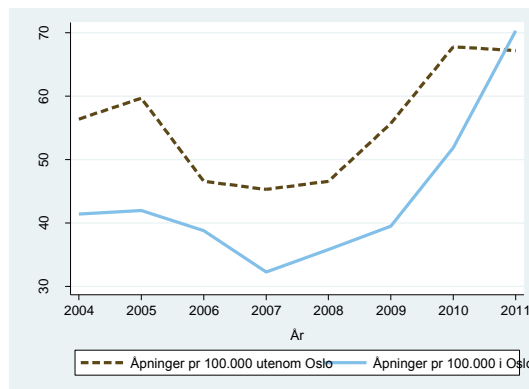


Den laveste av kurvene for andeler i figur 1-C illustrerer mengden av åpnete saker i Oslo i prosent av det totale antall åpninger på landsbasis. Som vi ser har denne andelen ligget relativt konstant på rundt 10% gjennom mesteparten av perioden 2004—2011. I kjølvannet av finanskrisen har imidlertid Oslos andel av åpningene steget til 13%. Hovedstadens økende bidrag til saksmengden er således den viktigste enkeltstående årsaken til at det totale volumet for landet som helhet har steget i de senere år.

Gjennomgangen av tallmaterialet indikerer en sterk sammenheng mellom befolkningens størrelse og saksmengde. Det er derfor nødvendig å ta hensyn til innbyggertall når vi vurderer utviklingen av saksmengden i Oslo. Hovedstaden er fremfor alt et tilflyttingsområde, hvor innbyggertallet har økt fra rundt 528.000 i 2004 til i overkant av 613.000 i 2011. Veksten i antall åpninger i Oslo kan m.a.o. helt eller delvis skyldes at byen vokser. For å kontrollere for dette har vi beregnet antall åpnete gjeldsordningssaker pr 100.000 innbyggere. Her trer et noe overraskende bilde fram. Til tross for at det absolutte antallet åpninger er desidert høyest i Oslo, åpnes det relativt sett færre saker i forhold til befolkningens mengde i Oslo enn ellers i landet. Resultatet er framstilt i figur 1-D nedenfor. Som vi ser ligger kurven for Oslo godt under kurven for resten av landet gjennom nesten hele perioden fra 2004 til 2011. Det betyr at namsfogden i Oslo relativt sett har åpnet færre saker enn embetene utenfor Oslo sett under ett. Det er kun i 2011 at det er flere åpninger pr. 100.000 enn i landet for øvrig.

Dette kan skyldes en rekke forhold, herunder ulike praksiser ved namsfogdembetet i Oslo og at det er andre årsaksmekanismer i hovedstaden enn i landet for øvrig. F.eks.

Figur 1-D: Åpninger pr. 100.000 i Oslo og landet for øvrig. Absolutte tall



er det fristende å peke på at arbeidsmarkedet i Oslo er større og mer differensiert enn ellers i landet, og at det i oppgangstider trolig er lettere å få inntektsgivende arbeid her — også for marginale grupper av arbeidstakere. Dette kan slå motsatt ut i nedgangstider hvor utsatte grupper lettere skyves ut av arbeidsmarkedet. En slik forklaring er konsistent med kurven for Oslo, som sammenlignet med resten av landet viser en større reduksjon i saksmengden i den økonomiske oppgangstiden 2004—2007, og en tilsvarende sterkere vekst i antall åpninger fra og med finanskrisens inntog i 2008. Denne «storbyforklaringen» er imidlertid generell og selvsagt ikke den eneste mulige.

1.4. HOVEDPROBLEMSTILLING OG FORSKNINGSDESIGN

På denne bakgrunn er hovedproblemstillingen for den foreliggende analysen kort og godt denne:

Hvorfor har antall åpnede gjeldsordningssaker økt i Oslo?

En mulig strategi for å få svar på dette er å sammenligne Oslo med en annen by eller annet fylke hvor det har vært nedgang i antall åpninger. Det foreligger imidlertid ikke slike data. Imidlertid har det tidligere vært gjort en studie av utviklingen i Oslo hvor årene 1999 og 2004 ble sammenlignet med det formål å få svar på nøyaktig det samme spørsmålet: hvorfor øker saksmengden i Oslo? Strategien i den analysen var å sammenligne søkergruppens sammensetning på de to måletidspunktene og derigjennom sannsynliggjøre årsaker til et større antall åpninger i 2004. Analysen viste bl.a. at en større del av økningen kunne tilskrives en endring i selve loven som nå åpnet for at også personer med en stor andel skattegjeld kunne få gjeldsordning. Veksten den gang

skyldtes m.a.o. et oppdemmet behov for gjeldsordning blant denne gruppen av skyldnere (Poppe and Tufte 2005). Den foreliggende analysen anvender den samme strategien; ved å sammenligne søkergruppens sammensetning i 2011 med de to tidligere målingene i 2004 og 1999 håper vi å kunne identifisere viktige mekanismer bak den fortsatte økningen i Oslo.

Det er ikke å forvente å finne et enkelt svar på problemstillingen, eller en dominerende årsak til at saksmengden øker. All forskning som til nå er gjort rundt gjeldsordningsloven peker i retning av at gjeldsproblemer av en slik alvorlighetsgrad det her er tale om er et sammensatt sosialt fenomen. Vi venter derfor isteden å finne flere komplementære forklaringer på økningen. I utgangspunktet kan vi arbeide ut fra følgende generelle antakelser som hver for seg og samlet kan representere rimelige forklaringer på fenomenet:

Antakelse nr. 1: Selv om norsk økonomi er preget av lavt rentenivå og fortsatt lønnsvekst, kan velferden likevel være så skjevt fordelt at alvorlige problemtilstander hopper seg opp i marginale befolkningsgrupper. Dette kan dreie seg om utsatte hushold som over tid ikke har tilstrekkelig med buffere til å håndtere livsbegivenheter som sykdom, samlivsbrudd, overgang til pensjonisttilværelsen eller andre livsbegivenheter som forrykker balansen i husholdets økonomi.

Antakelse nr. 2: Den pågående finanskrisen kan ha ført flere ut i et gjeldsuføre, f.eks. som følge av konkurser, nedleggelse av arbeidsplasser og permitteringer. Finanskrisen kan også ha ført til at arbeidsgivere er blitt mer forsiktige med ansettelser, og at marginale grupper på arbeidsmarkedet har fått det vanskeligere å få jobb. En variant av dette kan være innstramminger som fører til at man mister en nødvendig biinntekt.

Antakelse nr. 3: Betydningen av lån og kreditt er forandret. Noen grupper av hushold får for mye gjeld. Kredittkort og forbrukslån spiller en helt annen rolle nå enn tidlig på 2000-tallet, og det er også lettere å bruke denne typen lånetilbud til å betale ned på annen gjeld. Dette er særlig kritisk i lavinntektshushold som i utgangspunktet har små sjanser til å hente seg inn igjen.

Antakelse nr. 4: Gjeldsordning som mulig løsning er mer kjent i dag enn tidligere. Dagens økonomiske hovedpersoner er vokst opp i et samfunn preget av overflod på både varer, tjenester og finansielle produkter hvor både omgang med ulike typer av gjeld og temporære betalingsproblemer er blitt vanligere. Alminneliggjøringen av lån så vel som betalingsproblemer kan føre til at flere oppsøker namsfogden enn før.

Antakelse nr. 5: Umoral og uansvarlig bruk av lån og kreditt er mer utbredt nå enn før. Dette er en individspesifikk forklaringstype som trolig er en utbredt forståelse av hvorfor noen kommer i et økonomisk uføre. Det er vanskelig å finne støtte for dette i de foreliggende data, og det er heller ikke lett å avvise den med basis i de samme data. Som kjent åpnes ikke en sak hvis den er åpenbart støtende i henhold til lovens kriterier. Det er m.a.o. skjedd en siling av søkergruppen allerede i utgangspunktet. Likevel gjør namsfogden en beskrivelse av årsaksforholdene i hvert enkelt tilfelle — beskrivelser som ofte implisitt eller eksplisitt inneholder en vurdering. Med utgangspunkt i dette vil vi også vurdere umoral og uansvarlighet som en mulig forklaring på veksten i antall åpninger.

1.5. METODE OG DATAGRUNNLAG

Analysene er basert på kvantitative data hentet fra saksmappene for gjeldsordningssaker i Oslo i tre forskjellige tidsperioder: 1999, 2004 og 2011. Mens 1999 inngår i årrekken med synkende saksmengde, representerer 2004 og 2011 topper i den nye vekstbølgen. Samtidig er avstanden mellom de tre periodene store nok til at det faktisk kan ha inntruffet viktige og mer eller mindre permanente endringer i søkermassens sammensetning; mens 1999 fortsatt vil kunne omfatte problemer som stammer fra gjeldskrisen, vil 2004 neppe ha et like stort innslag av slike skyldnere — selv når vi legger til grunn at det tar tid for skyldnerne å komme til det punkt at gjeldsordninger fremstår som den kanskje eneste veien ut av uføret. I 2011 vil det antageligvis være enda færre etterdønninger fra gjeldskrisen på 90-tallet. Det betyr at vi ved å sammenlikne søkergruppens sammensetning i de tre tidsperiodene kan vi vurdere hvorvidt ”tradisjonelle” gjeldsproblemer reproduseres også i 2004 og 2011, eller om det nå er nye typer av betalingsvansker — og derfor også nye søkergrupper — som gjøres til gjenstand for gjeldsforhandlinger.

I valget mellom å registrere data fra søknader om gjeldsordning eller å åpne gjeldsordningssaker har vi valgt det sistnevnte — rett og slett fordi åpne saker er rikere på kvalitetssikret informasjon. Det kan selvsagt innvendes at vi da går glipp av viktige sosiale prosesser fordi vi jo står igjen med et datatilfang som allerede er blitt gjort til gjenstand for en ytterligere seleksjonsprosess bl.a. gjennom namsfogdsapparatets bortsiling av søknader. På søknadstidspunktet er imidlertid saksmappene ofte svært tynne. Dessuten er siktepunktet med analysen komparativt; det er først og fremst forskjellen mellom tre perioder, og ikke mangfoldet i én enkelt periode, som gir oss relevante data i forhold til prosjektets problemstillinger. Begge deler taler for å velge åpningstidspunktet fremfor søknadstidspunktet som datatilfang.

Tabell 1.1: Univers og utvalg. Absolutte tall.

	1999	2004	2011
Totalt antall åpnete saker (univers)	180	212	445
Totalt antall saker i utvalget	97	96	100
Ant. saker i det opprinnelige utvalget som ble erstattet underveis ^{a)}	29	19	Ingen

^{a)} Utilgjengelige saker og saksmapper med utilstrekkelige opplysninger underveis i datainnsamlingen ble erstattet med neste sak på listen i 1999 og 2004, men ingen slike ble erstattet i 2011.

For hvert av de tre årene er samtlige åpnete saker trukket tilfeldig til utvalget.¹ Som tabell 1.1 viser, er det totale antall enheter som legges til grunn for studien. Under datainnsamlingen i 1999 og 2004 viste det seg imidlertid at ikke alle saker som var forhåndsuttrukket til utvalget var tilgjengelige for registrering. Den viktigste grunnen til dette er at en del av dem var til behandling ved domstolen — enten fordi gjeldsordning ennå ikke var innvilget eller fordi det begjæres endring av en løpende ordning. En annen viktig grunn er at enkelte søkere trekker søknaden etter at saken er åpnet, men før det er utarbeidet et konkret forslag til ordning. I slike tilfeller er gjerne datatilfanget fortsatt meget begrenset. Som tabell 1.1 viser, ble 48 utilgjengelige eller ufullstendige søknader erstattet underveis i datainnsamlingen i 1999 og 2004 — og da med det saksnummeret som lå umiddelbart etter på listen. I 2011 hadde vi kun en sak med utilstrekkelig opplysninger. Den valgte vi ikke å bytte ut.

For hver sak registreres informasjon for et begrenset antall variable som kan bidra til å kaste lys over prosjektets problemstillinger. Det tidligst utarbeidede forslaget til gjeldsordning er valgt som utgangspunkt for denne registreringen. På noen få unntak nær er alle data kvantitative. Vi har likevel notert oss namsfogdens vurdering av årsakene til at den enkelte skyldner er kommet opp i økonomiske problemer. Vi har også lagt inn kommentarer som kan bidra til å kaste lys over vesentlige sider ved skyldnerens livssituasjon for øvrig og enkelte av dennes gjeldsposter.

¹ Universet for analysen — samtlige åpnete gjeldsordningssaker i Oslo i 1999, 2004 og 2011 — ble definert av namsfogden i Oslo i form av en fullstendig liste over saksnumre i de tre periodene. Fra denne listen ble annet hvert saksnummer trukket til utvalget etter at et tilfeldig startpunkt i listene for hhv. 1999 og 2004 ble valgt. Deretter ble de angjeldende saksmappene hentet ut av arkivene og klargjort for registrering. I 2011 ble utvalget trukket tilfeldig fra populasjonen på 445 saker. Da ble sakene registrert elektronisk.

Variablene i datasettet kan deles i to hovedgrupper. Den ene er det vi kan kalle sosiale karakteristika ved skyldneren — herunder forhold som alder, kjønn, arbeidsmarkeds-tilknytning, inntektssituasjon og årsaker til at det søkes om gjeldsordning. Den andre hovedgruppen er gjeldsposter. Samtlige bilag i saksmappene ble i 1999 og 2004 gjennomgått med det for øyet å katalogisere hvert gjeldskrav til én av i alt 16 kategorier. Riktignok ble det registrert også gjeldstyper av saksbehandlerne og lagt inn i saksbehandlingsverktøyet NAMSAK. Imidlertid var ikke denne registreringen presis nok, noe som var en vesentlig begrunnelse for å iverksette prosjektet. Man kunne med utgangspunkt i NAMSAK ganske enkelt ikke hente ut god nok statistikk til å besvare problemstillinger av den typen som legges til grunn for de kommende analysene. I 2011 var registreringen av saker elektronisk, og det var enklere å få ut en del statistikk. I 1999 og 2004 var som nevnt sakene lagret som papir. Forskjellen i måten de ble registrert på kan ha betydning for sammenligning mellom 2011 og de andre årene. På noen måter har den elektroniske registreringen gjort det bedre å få ut pålitelige data, mens på andre måter fikk vi bedre informasjon når forskerne kunne bli i sakene. 2011 gir sannsynligvis mer presise data, men det kan også slå ut motsatt: å bla seg igjennom en fysisk dokumentmappe kan øke sjansen for å komme over relevante opplysninger som i det nye systemet kanskje er kategorisert og lagret andre steder.

Til slutt ønsker vi å peke på at antall observasjoner for 1999 og 2004 er under 100. Hvis spredningen innad i de to underutvalgene er stor, betyr dette at observerbare forskjeller mellom søkerne i 1999 og 2004 må være temmelig store før de tilfredstiller kravene til statistisk signifikans. Samtidig utgjorde som sagt disse observasjonene rundt 50% av populasjonen. Det var nærliggende å tenke seg at i enkelte tilfeller hvor mønstrene er tydelige, er det lite sannsynlig at tendensene i utvalget ville ha endret seg nevneverdig om vi hadde hatt data fra samtlige gjeldsordninger som ble inngått i 1999 og 2004. Implikasjonen er at når vi avviser selv store forskjeller mellom 1999 og 2004 fordi de ikke er statistisk signifikante, løper vi i noen tilfeller en høy risiko for å gjøre en såkalt type-II-feil; altså beholde en falsk nullhypotese om at observerte forskjeller i utvalget ikke kan gjenfinnes i populasjonen. Dette kan være et problem ved enkelte av funnene både i kapittel 2 og kapittel 3.

I 2011 er også utvalget lite, og vi får samme problemer med signifikantesting som i de to foregående periodene. Utvalget er riktignok stort i forhold til populasjonen, vel $\frac{1}{4}$ i 2011, men det er ingen sammenheng mellom utvalg og populasjon, slik at vi må forholde oss til størrelsen på utvalget. Det vanlige ved signifikantesting er å velge minst et 5%-nivå, det betyr at det er 5% eller mindre sannsynlighet for at vi forkaster en sann nullhypotese (type I-feil), som mer folkelig sagt betyr at det er 5% eller mindre sannsynlighet for at vi sier der er en sammenheng når det egentlig ikke er det. Si-

den vi har så lite utvalg, kan vi også velge et 10%-nivå, som betyr at vi tar litt større sjans for å gjøre feil enn ved 5%. Vi vil angi hver gang hvilket nivå vi har valgt.

Prosedyre for utvalg av saker som i 2011 hadde fått gjeldsordning, var følgende: Vi fikk en liste fra Namsfogden over de 445 sakene som det året var blitt åpnet. Vi ønsket et utvalg på ca. 100 saker, og brukte SPSS til å gjøre et tilfeldig utvalg. Da måtte vi velge et utvalg på 22.4% av populasjonen. Slik fikk vi de 100 sakene vi ønsket å se nærmere på. Alle saker er scannet inn eller registrert elektronisk i et datasystem – SIAN - for Politiet.

Etter at vi hadde trukket utvalget i 2011, sammenlignet vi kjønnsfordelingen, aldersfordelingen og etnisitet på utvalget med tilsvarende fordeling i populasjonen. Aldersfordelingen var identisk for utvalg og populasjon. Kjønnsfordelingen i populasjon var 34 prosent kvinner og 66 prosent menn, mens den i vårt utvalg var på hhv 46 og 54 prosent. Denne forskjellen var vel stor, slik at vi vektet datamaterialet på kjønn. Da ble imidlertid andelen ikke-norske for høy i forhold til populasjonsandelen. Vi vektet derfor på kombinasjonen kjønn og etnisitet.

La oss for ordens skyld understreke at utvalget består av observasjoner fra Oslo byfogdembete, og at resultatene fra analysene ikke uten videre kan generaliseres til landet som helhet.

1.6. GANGEN I RAPPORTEN

Analysene går i fire deler. Først ser vi på forskjeller i sosiale kjennetegn mellom skyldnere som får sine saker åpnet i hhv. 1999, 2004 og 2011 (kapittel 2). Dernest ser vi på gjeldstyper, og hvordan disse fordeler seg i de tre tidsperiodene (kapittel 3). I kapittel 4 ser vi på resultatene under ett og diskuterer hvilke mønstre som avtegner seg i forhold til hovedproblemstillingen og antakelsen vi skisserte ovenfor.

Med dette vender vi oss til den empiriske analysen.

2. SOSIALE KJENNETEGN

2.1. INNLEDNING

I dette kapitlet ser vi på sentrale sosiale karakteristika ved skyldnere som har fått åpnet gjeldsordningssak i hhv. 1999, 2004 og 2011. Som redegjort for i kapittel 1 vil eventuelle forskjeller i problemgruppens sammensetning over tid sette oss på sporet etter forklaringer på hvorfor antall åpninger øker i Oslo. Endringer i sosiale karakteristika kan både dreie seg om at nye problemskapende forhold etter hvert gjør seg gjeldende, og at blandingsforholdet mellom kjente årsaksfaktorer forskyver seg fra den ene perioden til den andre.

Vi begynner med de mest grunnleggende sosiale kjennetegnene som kjønn, alder, utdanning, etnisitet og familietype. Deretter fortsetter vi med å se på namsfogdens vurderinger av hvilke årsaksforhold som har forårsaket den vanskelige økonomiske situasjonen. Til slutt ser vi på skyldnernes tilknytning til arbeidsmarkedet og på deres inntektssituasjon.

2.2. GRUNNLEGGENDE SOSIALE KJENNETEGN

Hvis vi begynner med kjønnsforskjellene, har kvinner i økende grad blitt mer like menn i økonomisk forstand. I løpet av særlig de siste ti-årene har kvinner i tiltagende grad gått ut i arbeidslivet, fått inntekter og følgelig et betydelig større økonomisk handlingsrom. Dette har også gitt seg mindre attraktive utslag; for eksempel er kvinner en av de grupper som hadde sterkest vekst i betalingsanmerkninger fra 2000 og utover (Lindorff 2001, 2000). Siden da har andelen menn og kvinner stabilisert seg rundt et 60/40 forhold i menns «favør» (Experian 2010).

Tabell 2.1: Noen grunnleggende sosiale kjennetegn ved de som åpner gjeldsforhandling i Oslo. Prosent og antall år. 1999 (N=97), 2004 (N=96), 2011 (N=100).

Kjennetegn	1999	2004	2011
Kjønn: Andel kvinner ^{a)}	29%	29%	34%
Gjennomsnittsalder ^{b)}	44 år	46 år	48 år
Andel som er 50 år eller mer ^{b)}	28%	28%	38%
Andel med høy utdanning (universitet eller høyskole) ^{a)}	18%	14%	15%
Andel med bakgrunn i middelklasseyrker ^{a)}	23%	19%	19%
Andel med fremmedkulturell bakgrunn ^{c)}	24%	17%	33%

^{a)} Forskjellen er ikke signifikant.

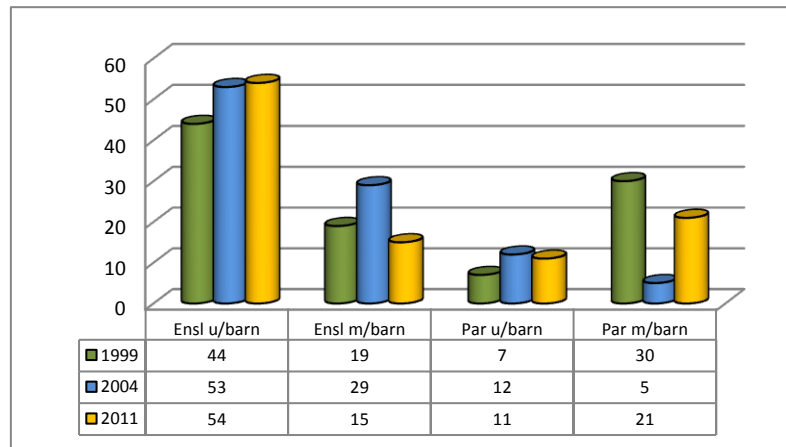
^{b)} Gjennomsnittsforskjell alder: 1999 til 2011 sig for $p < .01$. Andel som er 50 år og eldre, Forskjellen mellom 1999/2004 og 2011 er sign. for $p < .061$

^{c)} Forskjellen mellom 1999 og 2011 er ikke signifikant, Forskjellen mellom 2004 og 2011 er sig for $p < 0.01$

På denne bakgrunn er det rimelig å tenke seg at andelen kvinnelige søkere om gjeldsordning øker inn på 2000-tallet for så å legge seg på et nivå tilsvarende det vi har for betalingsanmerkninger. Men som vi ser i tabell 2.1 ovenfor slår ikke disse antakelsene helt til; selv om kvinneandelen tendensielt øker litt er dette ikke statistisk signifikant. Isteden ser vi at andelene menn og kvinner har ligget rundt et 30/70 forhold på alle tre måletidspunkt. Dette er i overensstemmelse med tidligere forskning; forholdstallet har faktisk holdt seg meget stabilt helt siden gjeldsordningsloven ble introdusert i 1993 (Tuftes and C. Poppe 2000). Generelt indikerer dette at det skjer en silingsprosess, og at de som utvikler svært alvorlige økonomiske problemer utsettes for mekanismer som selekterer menn og kvinner til problemgruppen på andre måter enn hva tilfellet er for betalingsanmerkninger.

En annen samfunnsgruppe som har fått mer penger mellom hendene i de siste 15 årene er ungdom og yngre økonomiske hovedaktører. Også andelen personer med betalingsanmerkninger 18-25 år har økt markant siden slutten av 1990-tallet, og nylig slått inn i enda yngre aldersgrupper (Lindorff 2001, 2000, 2006; Experian 2010). Det er derfor mulig at de som henvender seg til namsmannen med økonomiske vansker i økende grad er unge mennesker. Men heller ikke denne antakelsen slår til. Tvert om går det tendensielt i motsatt retning; som vi ser i tabell 2.1 er gjennomsnittsalderen blant personer som åpnet gjeldsforhandlinger i 1999, 2004 og 2012 henholdsvis 44,

Figur 2-A: Familietyper. Skyldnere som åpner gjeldsordning i Oslo. Prosent. 1999 (N=97), 2004 (N=96), 2011 (N=100) ^{a)}



^{a)} Enslige med barn: forskjellen fra 2004 til 2011 er sig for $p < .0$, Par m barn: forskjellen fra 2004, og 2004 og 2011 er sig for $p < .001$

46 og 48 år. Forskjellen i gjennomsnittsalder er imidlertid statistisk signifikant fra 1999 til 2011. Men i tabellen ser vi også at det særlig er i 2011 at andelen personer 50 år og over har økt — fra 28% i 1999 og 2004 til 38% i 2011. Forskjellen i andeler over 50 er statistisk signifikant. Dette indikerer noe kvalitativt nytt; i den grad vi nå tar med oss gjeld inn i høy alder vil også grupper av eldre rammes av alvorlige gjeldsproblemer i større grad enn før — for eksempel pga. høyere risiko for sykdom og redusert inntekt som følge av svekket arbeidsevne og overgang til pensjon.

Videre ser vi at det ikke er noen statistisk signifikante forskjeller når det gjelder utdanning. Både i 1999, 2004 og 2011 ligger andelen med universitets- eller høyskoleutdanning stabilt under 20% — henholdsvis på 18%, 14% og 15%. Den samme type stabilitet gjelder for sosial klasse; mens det er 23% med bakgrunn i middelklasseyrker blant søkerne i 1999 er det 19% både i 2004 og 2011. Den tendesielle reduksjonen i andeler er for liten til å være statistisk signifikant. Gjeldsordninger har alltid vært — og er fortsatt — en løsning som i overveiende grad domineres av personer med arbeiderklassebakgrunn og lavere eller midlere utdanning (C. Poppe 1994, 2005; O. M. Poppe and Remøe 1998).

Når det derimot gjelder fremmedkulturell bakgrunn er det viktige statistisk signifikante forskyvninger å spore mellom 1999 og 2011. Som vi ser i tabell 2.1 har andelen fremmedkulturelle variert fra 24% i 1999 til 17% i 2004 og 33% i 2011 — altså nesten en dobling mellom de to siste måletidspunktene. I 2004 hadde 17% av Oslos be-

folkning utenlandsk bakgrunn. Samme år var følgelig personer med fremmedkulturell bakgrunn underrepresentert blant søkerne. Den kraftige økningen vi ser i 2011-materialet endrer imidlertid på dette; mens andelen fremmedkulturelle i problemgruppen er 33% er den tilsvarende andelen blant innbyggerne i Oslo 28%.² Etter skyldnerens navn å dømme har de fleste ikke-norske søkerne en ikke-vestlig bakgrunn.

Hvis vi til slutt ser på familietyper finner vi også her statistisk signifikante forskjeller. Som figur 2-A illustrerer, dominerer særlig enslige uten barn i bunken av åpne gjeldsordningssaker. Spranget skjedde mellom 1999 og 2004, og har holdt seg på dette nivået siden. Vi registrerte også en vekst i andelen enslige forsørgere mellom 1999 og 2004, men innslaget av denne familietypen er nærmest halvert siden den gang — fra 29% i 2004 til 15% i 2011. Enslige, enten med eller uten barn utgjør en stor andel av åpne saker. I 1999 var 64%t enslige, i 2004 var 83% enslige, og i 2011 var 67% enslige. Par uten barn er den familietypen som er minst representert i søkerbunken, men andelene ligger noe høyere på 2000-tallet inn på slutten av 1990-tallet. Dette er da også den gruppen som — alt annet likt — normalt har best økonomi siden de ikke har ansvar for barn. Det nye ved problemgruppens sammensetning i 2011 er imidlertid det økende innslaget av barnefamilier. Andelen par med barn var riktignok høy også i 1999. Men så sank den markant fra 30% i 1999 til bare 5% i 2004. I 2011 registrerer vi at innslaget av barnefamilier nå er 4,5 ganger høyere enn ved foregående måling og nærmer seg 1999-nivået.

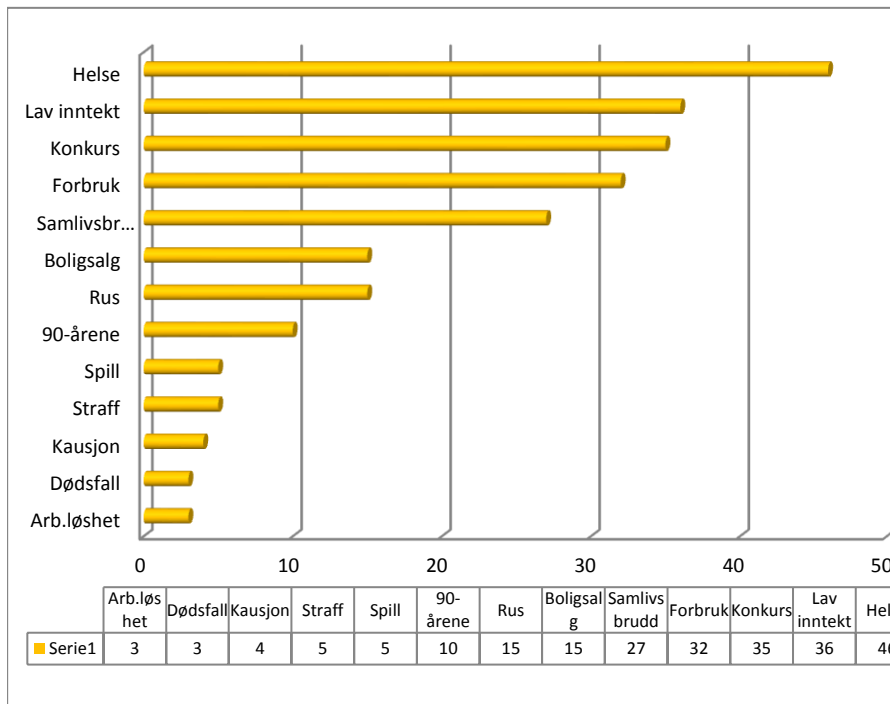
2.3. NAMSGODDENS ÅRSKSBESKRIVELSER

Ethvert forslag til gjeldsordning åpner med en kort beskrivelse av bakgrunnen for gjeldsproblemene. Disse beskrivelsene er i all hovedsak ført i pennen av en saksbehandler. Det er derfor grunn til å tro at de først og fremst oppsummerer angjeldende saksbehandlers vurderinger av sakens realiteter slik de avdekkes og dokumenteres underveis i dialogen med skyldneren, kreditorsiden og eventuelt andre relevante aktører som for eksempel helsemyndigheter og sosialkontor.

Selv om dette representerer en førstehånds kilde til innsikt i virksomme årsaksprosesser — som attpåtil er basert på objektiv dokumentasjon — skal vi ikke undervurdere at de også har et islett av subjektive inntrykk fra saksbehandlerne side. Vi skal heller ikke overse at de tidvis kan preges av føringer som legges på den praktiske håndteringen av slike saker, og at saksbehandlerne rutinemessig fokuserer på noen forhold og un-

² <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/> (lesedato 16. august 2012). I Oslo i 2011 er det 170 206 innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre av totalt rundt 613 000 innbyggere.

Figur 2-B Namsfogdens beskrivelser av årsaker til at skyldnerne søker gjeldsordning, 2011. Prosent. N=100.

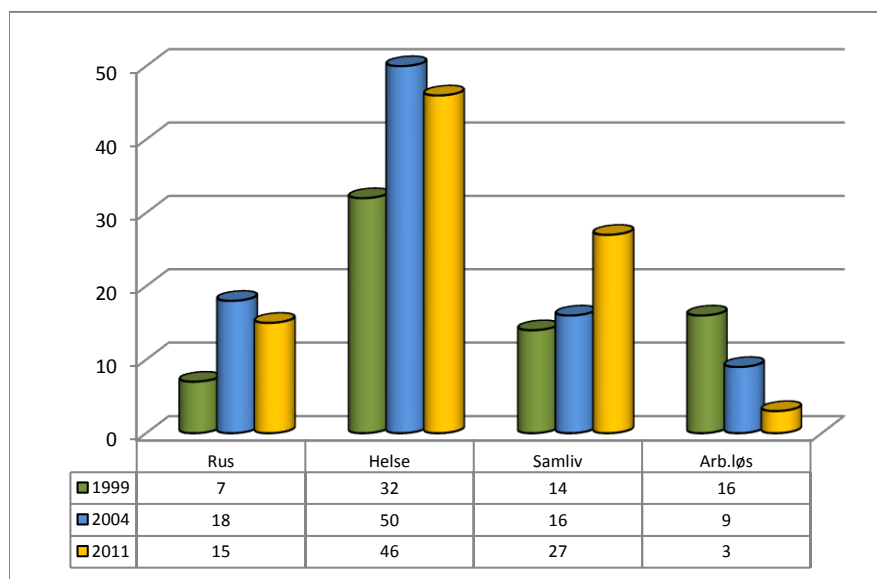


derkommunisere andre. I enkelte saker har vi for eksempel lagt merke til at innslaget av forbruksgjeld ikke står i forhold til vektleggingen av forbrukets betydning for utviklingen av gjeldsproblemer. Likevel er disse beskrivelsene utvilsomt et meget godt bidrag til å forstå hva som bringer enkelte skyldnere inn i en så vanskelig økonomisk situasjon at gjeldsordning fremstår som en attraktiv løsning.

Basert på saksbehandlerne årsaksbeskrivelser har vi kategorisert tretten årsaksfaktorer til at skyldnerne søker gjeldsordning. Disse er rapportert i figur 2-B. Som vi ser er den største gruppen av årsaker knyttet til fysisk og psykisk helse. Dernest følger lav inntekt og konkurs. De minste gruppene er kausjon, dødsfall i familien og arbeidsløshet. Sammenlignet med de to tidligere målingene inneholder figuren to årsakskategorier som ikke ble registrert i 1999 og 2004, nemlig *dødsfall* og *spilleavhengighet*. Utbredelsen av disse årsakene kan m.a.o. ikke sammenlignes bakover i tid.

Når det gjelder de elleve sammenlignbare årsakskategoriene er hovedinntrykket at mekanismene som nevnes stort sett går igjen på alle måletidspunktene. For tre av dem

Figur 2-C Namsfogdens beskrivelser av årsaker til gjeldsproblemer. Livsbegivenheter. Prosent. 1999 (N=96), 2004 (N=96), 2011 (N=100).^{a)}



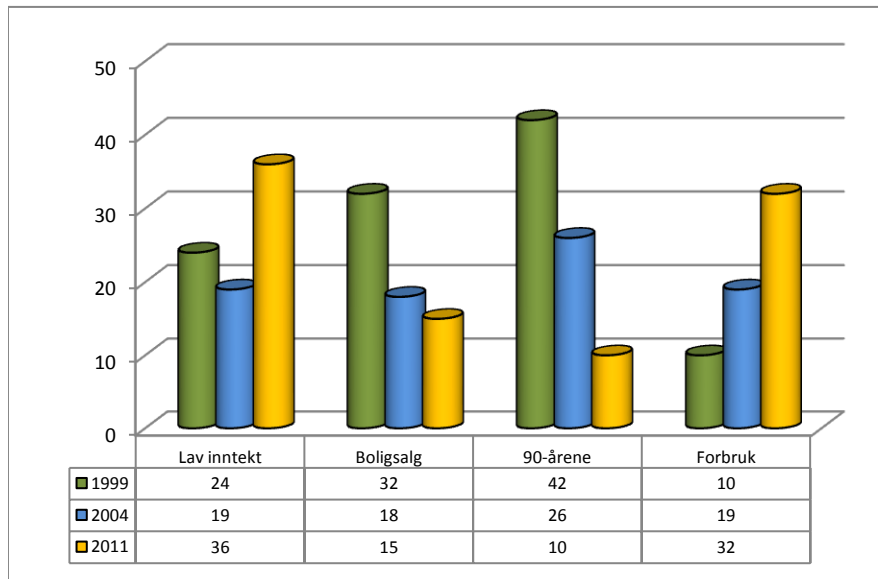
- a) Signifikante forskjeller:
 Rus: sig $p < .05$ fra 1999 til 2004, ikke sig fra 2004 til 2011
 Helse: sig $p < .01$ fra 1999 til 2004, ikke sig fra 2004 til 2011
 Samliv: sig $p < .05$ fra 1999 til 2011, ikke sig fra 2004 til 2011
 Arbeidsløs: sig $p < .01$ fra 1999 til 2011, ikke sig fra 2004 til 2011

— strafferettslige forhold, kausjon og næringskonkurser — finner vi ingen statistiske forskjeller. Dette er m.a.o. årsaksforhold som slår inn i omtrent samme monn på alle tre måletidspunkt.

For de gjenværende åtte årsakskategoriene kan vi derimot registrere statistisk signifikante endringer. Vi har for framstillingens skyld noe løselig kategorisert dem i to grupper; henholdsvis livsbegivenheter (*rusproblemer, dårlig helse, samlivsbrudd og arbeidsløshet*) og økonomiske faktorer (*lav inntekt, boligsalg, gjeldskrise i 90-årene og forbruk*).

Hvis vi begynner med livsbegivenhetene viser figur 2-C at fysisk og psykisk helse dominerer som årsak på alle tre måletidspunkt — i 2004 og 2011 knyttet til mellom 46% og 50% av sakene. Den statistisk signifikante forskjellen knytter seg til et sprang i omfanget av denne typen årsaker fra 1999 til 2004/2011. Dette var en av hovedgrunnene til at vi pekte på en vesentlig ending i problemgruppens sammensetning i 2004, nemlig at søkerne framstod som mer depriverte enn i tiåret før (C. Poppe and Tufte 2005). Det hang også sammen med økningen av rusproblemer som årsak, hvor figu-

Figur 2-D Namsfogdens beskrivelser av årsaker til gjeldsproblemer. Økonomiske faktorer. Prosent. 1999 (N=96), 2004 (N=96), 2011 (N=100).



a) Signifikante forskjeller:

Lav inntekt: sig p<.01 fra 2004 til 2011, ikke sig fra 1999 til 2004

Boligsalg: sig p<.001 fra 1999 til 2011, ikke sig fra 2004 til 2011

90-årene: sig p<.001 fra 1999 til 2011, sig p<.01 fra 2004 til 2011

Forbruk: sig p<.001 fra 1999 til 2011, sig p<.05

ren også viser et tilsvarende sprang fra 1999 til 2004/2011. I 2011 ser vi likevel en mindre, tendensiell nedgang i rus og helse som årsaksfaktorer. Til gjengjeld framstår problemgruppen i 2011 som mer preget av samlivsbrudd som utløsende årsak. Et annet vesentlig kjennetegn i 2011 er at arbeidsløshet nesten ikke har noen betydning for at man søker gjeldsordning. Det har selvsagt sammenheng med at ledigheten over lengre tid har vært meget lav i Oslo.

Det vi har klassifisert som utløsende økonomiske faktorer er fremstilt i figur 2-D. I forhold til de to tidligere måletidspunktene kjennetegnes problemene i 2011 av i mindre grad å være utløst av salg av bolig med tap — typisk som følge av boligspekulasjon, uheldig næringsvirksomhet eller en konsekvens av samlivsbrudd — og av årsaksforhold med røtter i gjeldskrisen på slutten av 80-tallet og tidlig i 90-årene — det vi har kalt *'typisk gjeldskrise'*. Det er selvsagt ikke oppsiktsvekkende at disse årsaksfaktorene var mer framtrædende i 1999 enn på noen av de to senere måletidspunktene. Likevel er det all grunn til å legge merke til at det også i 2011 fins skyldne-

re som har slitt med gjeldsproblemer siden gjeldskrisen for rundt 20 år siden. Dette kommer vi mer tilbake til i kapittel 3.

Avslutningsvis illustrerer figur 2-D to særkjennetegn ved problemgruppen i 2011. Det ene er at lav inntekt framstår som en mer utbredt årsak til at man ender opp hos namnfogden enn tidligere. Det andre kjennetegnet er at lånefinansiert forbruk spiller en større rolle som utløsende årsaksfaktor — av saksbehandleren enten oppfattet som nødvendig forbruk (19%), overforbruk (8%) eller begge deler (6%). Begge faktorer gjør seg gjeldende i henholdsvis 36% og 32% av sakene. Dette er årsaksmekanismer som henger sammen; typisk vil lav inntekt periodevis utløse behov for å lånefinansiere egne og andre husholdsmedlemmers livsførsel. Forbrukslån og kredittkort er som kjent dyre, og relativt sett vanskeligere å betjene dersom inntekten er lav. Dette kommer vi tilbake til flere ganger utover i rapporten i tilknytning til andre indikatorer og kommende analyser av materialet.

2.4. INNTEKTSSITUASJONEN

Inntekt er naturlig nok en nøkkelfaktor når det gjelder å forklare hvorfor man havner i et økonomisk uføre. Aller helst skulle vi ha hatt inntektsdata fra flere faser i skyldnerens liv; fra tiden da de ikke hadde betalingsproblemer, via viktige endringspunkter til dagens situasjon hvor de altså får åpnet gjeldsforhandlinger. For fra tidligere forskning vet vi at det er vanskelig for husholdningene å håndtere store svingninger i inntektene — faktisk også inntektsoppgang. Denne type data har vi imidlertid ikke. Likevel inneholder saksregistrene presise opplysninger om inntektsforhold som i det minste gir oss et bilde på hvilke inntektsmessige forutsetninger skyldnerne har for å betjene sin gjeld på tidspunktet saken åpnes, samt visse indikasjoner på hvordan utviklingen har vært over tid.

Tabell 2.2 på neste side gir en oversikt over gjennomsnittsinntekt før skatt målt i 2011-kroner blant de som åpner gjeldsforhandlinger i henholdsvis 1999, 2004 og 2011. I nominelle 2011-kroner har ingen av søkerne høyere inntekt enn 615.000. Tabellen skiller mellom søkere med og uten lønnsinntekt. Som vi ser er gjennomsnittsverdiene for 2011 høyere enn de andre årene, både for dem som har lønnsinntekt og dem som ikke har.

Gjennomsnittene for 2004-utvalget sett under ett er noe lavere enn for 1999. Dette skyldes at inntekten blant dem uten lønnet arbeid ligger noe lavere i 2004, og at deres andel av utvalget er større dette året. Forskjellene er imidlertid ikke signifikante.

Tabell 2.2 Inntekt før skatt blant de som har åpnet en gjeldsordningssak. 2011-kroner. 1999 (N=96), 2004 (N=96), 2011 (N=100). ^{a)}

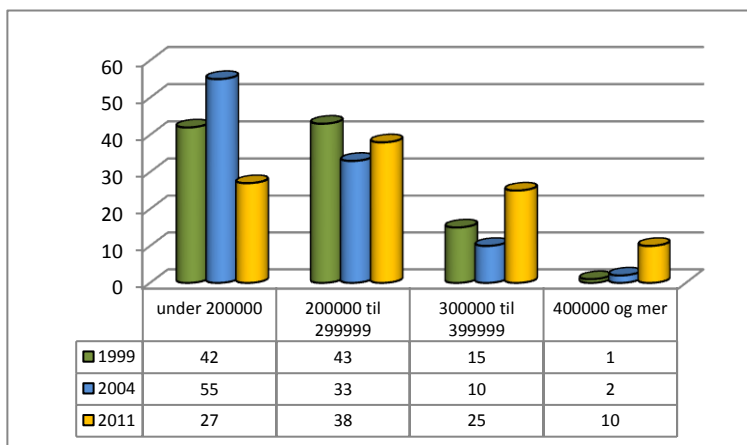
År	Lønnsinntekt	Gjennomsnittsinntekt	Standardavvik	Median	Andel av utvalget
1999	Nei	180.747	68.695	175.548	46%
	Ja	256.322	71.653	259.730	54%
	Totalt	221.261	79.534	220.488	100%
2004	Nei	170.548	68.005	168.119	68%
	Ja	272.384	91.045	276.240	32%
	Totalt	203.433	89.580	191.200	100%
2011	Nei	230.355	65.262	215.335	67%
	Ja	360.628	69.816	355.130	33%
	Totalt	273.738	90.689	252.140	100%

^{a)} Ingen forskjeller fra 1999 til 2004 er signifikante. Har ikke lønnsinntekt sig $p < .001$ fra 2004 til 2011. Har lønnsinntekt sig for $p < .001$ fra 2004 til 2011. Gj.snittlig inntekt sig for $p < .001$ fra 2004 til 2011

Dersom vi sammenlikner gjennomsnittsinntektene på tvers av måletidspunktene, er det ingen statistisk signifikante forskjeller mellom 1999 og 2004; de som er i lønnet arbeid tjener omtrent det samme i begge perioder og det samme gjelder de som har andre typer inntekter. Men for 2011 er økningen lønnsinntekt signifikant både for dem som har og ikke har lønnsinntekter. Som tabellen viser ligger gjennomsnittsinntektene dette året henholdsvis rundt 230.000 og 360.000. Til sammenligning lå gjennomsnittlig personinntekt i Oslo i 2010 på kr 401.267. Spesielt for de som ikke har lønnsinntekt framstår gjennomsnittsinntekten som lav — ikke minst i en by som Oslo.

Selv om en eventuell partner må være med å dekke sin del av husholdets fellesutgifter, noe som kommer til fratrukk i ordningen, er det skyldnerens personinntekt som legges til grunn i utarbeidelsen av en gjeldsordningsavtale. Hvis vi likevel ser på husholdsinntekt ut fra at det er de samlede inntektene som er avgjørende for skyldnerens levestandard under gjeldsordningen, endrer bildet av søkerens inntektssituasjon seg noe. Underlagsmaterialet for 2011 viser at husholdsinntekten for de som ikke

Figur 2-E Inntektsforskjeller blant søkere av gjeldsordning. Personinntekt. 2011-kroner. Prosent. 1999 (N=96), 2004 (N=96), 2011 (N=100).^{a)}



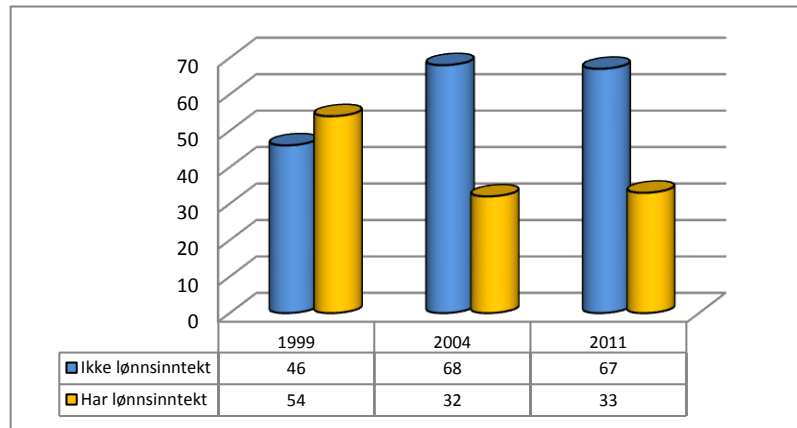
^{a)} Statistisk signifikante forskjeller: Ingen signifikante forskjeller mellom 1999 og 2004. Under 200000 sig $p < .001$ fra 2004 til 2011. 200000 – 299999 ikke sig fra 2004 til 2011. 300000 – 399999 sig $p < .01$. 400000 og mer sig $p < .05$ fra 2004 til 2011

hadde lønnsinntekt lå på kr 264.440, mens det tilsvarende tallet var kr 467.846 for dem med lønnsinntekt. Sammenligner vi dette med husholdsinntekten³ for alle hushold under ett i Oslo i 2010 (tall for 2011 er ennå ikke tilgjengelige), var den 489.000. Spesielt for søkere med lønnsinntekter ser det ut som at partneren tilfører husholdet inntekter som typisk bringer dem nær gjennomsnittet for alle hushold i Oslo.

Når vi vurderer søkeres inntektssituasjon i 2011, er det to, delvis motstridende tendenser som skal trekkes fram. Den ene er at gjennomsnittsinntekten blant søkerne er på vei opp. Målt i 2011-kroner ligger den 60.000 kroner høyere enn i 2004 for søkere uten lønnsinntekt, og i overkant av 90.000 for dem med lønnsinntekter. Denne økningen kommer også til uttrykk når vi ser på inntektskategorier. I figur 2-E er andelen i de to øverste kategoriene — altså for personinntekter over 300.000 — vesentlig høyere i 2011 sammenlignet med de andre måletidspunktene. er særlig tydelige hvis vi sammenligner med 2004. Dette har sammenheng med lav ledighet og markant lønnsvekst fra 2005 og utover, hvor årene 2005-2008 er kanskje den største oppgangsperioden i norsk økonomi siden 2. verdenskrig. Dette har også kommet lavinntektsgrupper og personer som av andre grunner har en anstrengt økonomi, til gode.

³ Husholdsinntekt er her definert som lønnsinntekt + næringsinntekt. Studenthushold er holdt utenfor beregningene. Tall fra SSB

Figur 2-F Andeler med og uten lønnsinntekt. Prosent. 1999 (N=96), 2004 (N=96), 2011 (N=100).^a



^{a)} Statistisk signifikante forskjeller: sig p<.01 fra 1999 til 2011, ikke sig fra 2004 til 2011

Den andre tendensen i materialet er at flertallet av søkerne fortsatt må sies å ha relativt lave personinntekter. I figur 2-E illustreres dette av at 65% befinner seg i de to laveste inntektskategoriene og altså har mindre enn 300.000 i året. Poenget illustreres også av marginalfordelingen i tabell 2.2 og er løftet fram i figur 2-F. Der ser vi at mens andelen søkere med og uten lønnsinntekt var temmelig lik i 1999 — henholdsvis 54% og 46% — er dette forholdet snudd på hodet fra og med 2004. Det året var hele 68% av søkerne uten lønnsinntekt, mens det tilsvarende tallet for 2011 er 67%. Det er grunn til å understreke at denne utviklingen er en del av en mer langvarig og landsomfattende trend. På landsbasis hadde for eksempel 80% av søkerne i 1993 hadde lønnsinntekter, mens den tilsvarende andelen sunket til ca. 60% mot slutten av 1990-tallet (C. Poppe 1994; Tufte and C. Poppe 2000). Som vi ser i figur 2-F var andelen enda lavere i Oslo. Pr i dag har altså kun $\frac{1}{3}$ av søkerne i Oslo lønnsinntekt.

Det er m.a.o. blitt stadig mer typisk at man går fra en rimelig grei jobb i utgangspunktet til en stadig mer utsatt posisjon i arbeidslivet, som for manges del ender med å bli skjøvet over på attføringstiltak eller inn i en tilværelse som uføretrygdet eller klient i andre deler av velferdssystemet. Fra og med 2004 er dette mønsteret blitt mye tydeligere enn før. Det nye i 2011 er at forholdet mellom andelene som har og ikke har lønnsinntekt er blitt sementert. Ved siden av at vi her snakker om personinntekter rundt 230.000, befinner altså et relativt stort flertall av søkerne seg i en marginalisert situasjon i forhold til arbeidsmarkedet. En del av forklaringen har vi allerede støtt på i figur 2-C; i 2004 setter sykdom og rus et mye større preg på søkergruppen enn før.

2.5. OPPSUMMERING

I 2011 er de viktigste årsakene til at man søker om gjeldsordning knyttet til helse, lav inntekt, næringskonkurser, lånefinansiert forbruk og samlivsbrudd.

De som åpner gjeldsforhandlinger i 1999, 2004 og 2011 er like mht. følgende forhold:

- ✓ Kjønnfordeling;
- ✓ Gjennomsnittsalder;
- ✓ Andel høyutdannede;
- ✓ Andel med bakgrunn i middelklasseyrker;
- ✓ Andel som kommer i økonomiske vanskeligheter pga. strafferettslige forhold, kausjon og næringskonkurs

De som åpner gjeldsforhandlinger i 2011 skiller seg fra tidligere målinger slik:

- ✓ *Familietyper*: sammenlignet med 2004 har andelen enslige med barn gått ned mens andelen par med barn har økt;
- ✓ *Årsaker til gjeldsproblemene*.
 - I 2011 har følgende forhold fått økt betydning: lav inntekt, lånefinansiert forbruk, samlivsbrudd
 - I 2011 har følgende forhold fått redusert betydning: salg av bolig med tap, hendelser tilbake i gjeldskrisen på 80- og tidlig 90-tallet, arbeidsløshet
 - Andelen som har kommet i vanskeligheter pga. helsemessige forhold og rus økte markant fra 1999 til 2004 og har stabilisert seg på et tilsvarende høyt nivå fram mot 2011
- ✓ Gjennomsnittsinntekten blant søkerne har økt i 2011. Samtidig har andelen med lønnsinntekter blitt redusert fra 1999 til 2004 og lagt seg stabilt på samme lave nivå fram mot 2011. Kun $\frac{1}{3}$ har heltids- eller deltidsarbeid, og $\frac{2}{3}$ av søkerne har personinntekter under 300.000 pr år.

3. GJELDSSITUASJONEN

3.1. INNLEDNING

I dette kapitlet ser vi på søkerens gjeldssituasjon og gjeldsporteføljenes sammensetning. Vi er spesielt opptatt av hvordan disse mønstrene eventuelt endrer seg fra ett måletidspunkt til et annet fordi slike forskyvninger kan bidra til å kaste lys over analysens hovedproblemstilling: hvorfor antall søknader om gjeldsordning øker i Oslo.

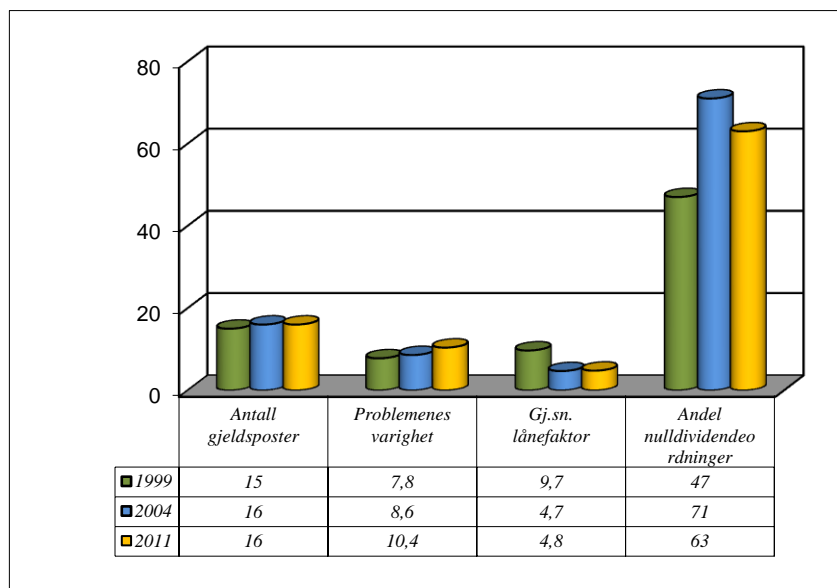
Vi begynner med å se på ulike aspekter ved skyldnerens gjeldssituasjon — herunder antall gjeldsposter, problemenes varighet, gjeldsbelastning og om det skal betales dividende. Deretter ser vi på samlet gjeldsvolum og redegjør for endringer i gjeldsporteføljenes sammensetning over tid. Til slutt fokuserer vi på enkelte aspekter ved gjeldssituasjonen som kun er registrert for søkere i 2011.

3.2. GJELDSSITUASJONEN

Vi starter analysen med å se på fire aspekter ved søkerens gjeldssituasjon: antall gjeldsposter, problemperiodens lengde, lånefaktor og dividende. Resultatene er rapportert i figur 3-A på neste side.

Hvis vi først ser på antall gjeldsposter, er gjennomsnittene for 1999, 2004 og 2011 så godt som identiske; henholdsvis 15.4, 15.5 og 15.4 poster. Forskjellen er selvsagt ikke statistisk signifikant. Heller ikke når vi ser på spredning er det særlig forskjell; på alle tre måletidspunkt er det minste antall gjeldsposter 1 mens det høyeste antall er henholdsvis 68, 59 og 67.

Figur 3-A Egenskaper ved gjeldssituasjonen. Gjennomsnitt og prosent. 1999 (N=96), 2004 (N=96), 2011 (N=100).^{a)}



^{a)} Antall gjeldsposter: ingen signifikante forskjeller. Problemenes varighet: sig $p < .001$ fra 1999 til 2011, sig $p < .05$ fra 2004 til 2011. Lånefaktor: sig $p < .001$ fra 1999 til 2004, ikke sig fra 2004 til 2011. Andel nulldividende: sig $p < .05$ fra 1999 til 2011, ikke sig fra 2004 til 2011

Heller ikke når det gjelder problemenes varighet finner vi særlig forskjell mellom måletidspunktene. Her har vi lett i registrene etter det tidligst dokumenterte spor etter mislighold i hver enkelt sak. Dette er typisk lønnstrekk, uteblivelsesdommer eller utleggsforretninger. Vanskelighetene kan riktignok ha inntruffet lenge før det kommer til begivenheter som i ettertid blir dokumentert i et register. Likevel gir dette oss en viss pekepinn om hvor lenge problemene har pågått. Figur 3-A viser at det i snitt går mellom 8 og 10 år fra den første, dokumenterte begivenhet til man innfinner seg hos namsfogden. Problemenes varighet har økt signifikant fra 1999 til 2004 og videre fram til 2011. Tiden man sliter i økonomisk motbakke før man oppsøker namsfogden ser faktisk ut til å ha vært jevnt økende fra slutten av 90-tallet og fram til i dag. Det å søke gjeldsordning er m.a.o. ingen lettvinnt løsning for dem det gjelder; veien fram er lang.

Vi finner markante — og statistisk signifikante — forskjeller når det gjelder lånefaktor. Figur 3-A viser at mens gjelden i snitt er nesten 10 ganger så stor som inntekten blant de som søker gjeldsordning i 1999, er den tilsvarende byrden 39% lavere i 2004. I 2004 og 2011 er lånefaktoren omtrent lik. Forholdet mellom gjeld og inntekt påvir-

kes av en rekke forhold. Vi har allerede sett i forrige kapittel at gjennomsnittsinntekten har økt mellom 2004 og 2011. Siden lånefaktoren holder seg noenlunde lik på de to måletidspunktene må det bety at også gjelden har økt. Samtidig er forholdet mellom gjeld og inntekt mer komplisert enn som så. For eksempel har vi sett at det er stor spredning rundt inntektsmålene og at flertallet av søkerne ikke har lønnsinntekter. I den grad man har blitt gradvis skjøvet ut av arbeidslivet og dermed hatt lave inntekter over lengre tid, har man følgelig heller ikke kunnet pådra seg de virkelig store gjeldspostene. Det betyr at også lav gjeld kan føre til høye og u håndterlige gjeldsbyrder — bare inntektene er lave nok. Mye av analysene i dette og det neste kapitlet handler om nettopp dette temaet.

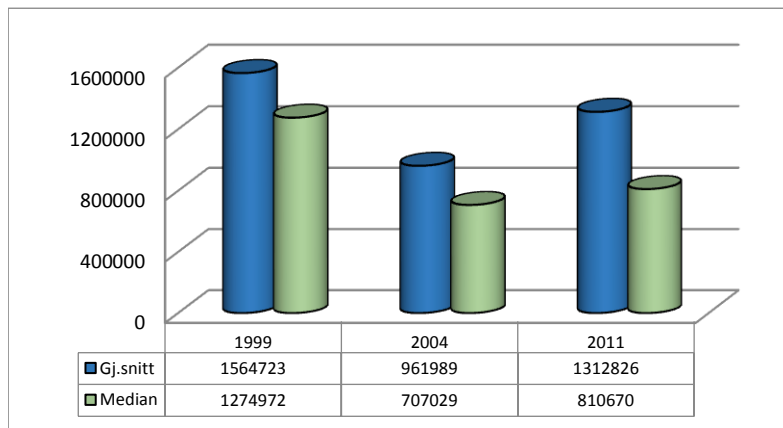
Til slutt viser figur 3-A en annen statistisk signifikant forskjell, denne gangen mellom 1999 og 2004: andelen som ender opp i nulldividendeordninger er 24 prosentpoeng høyere i 2004 enn 1999. Dividende er som kjent et resultat av et helt bestemt regnestykke, hvor namsfogden — sterkt forenklet — tar utgangspunkt i skyldnerens netto årsinntekt og trekker fra livsopphold, boutgifter og andre fratrekk denne måtte ha krav på. Det overskytende skal fordeles blant kreditorene de årene gjeldsordningen varer. Dersom regnestykket går i minus, blir det imidlertid intet til fordeling, og man sitter da med en såkalt nulldividendeordning. I 2011 var andelen med nulldividende på 63 prosent — en nedgang på 9 prosentpoeng sammenlignet med 2004 hvor den tilsvarende andelen lå på 71%. Selv om dette indikerer at flere er i stand til å betale noe tilbake til kreditorene — for eksempel pga. en noe høyere inntekt — er nedgangen ikke statistisk signifikant.

En særlig viktig implikasjon er at skyldnere som ikke kan betale dividende heller ikke har inntekter tilsvarende livsoppholdssatsen; det overføres jo ingen penger fra det offentlige til den enkelte skyldner gjennom en gjeldsordning. Selv om livsoppholdssatsene vurderes som høye for enkelte husholdstyper, er det likevel mye som tyder på at en større del av dem over tid utvikler svært knappe levekår — t.o.m. fattigdomslignende livssituasjoner (Poppe 2010). Når andelen nulldividendeordninger er stor både i 2004 og 2011, er dette en indikasjon på at vi på 2000-tallet har fått en større gruppe søkere som er økonomisk og sosialt deprivert i en helt annen forstand enn tidligere.

3.3. GJELDENS STØRRELSE

Som vi nettopp har sett har de fleste som søker gjeldsordning langt mer enn én kreditor. Den samlede gjelden i en gjeldsordningssak vil derfor som regel bestå av forskjellige typer gjeldsposter. Disse skal vi se nærmere på senere i kapitlet. Foreløpig er

Figur 3-B Gjeldens størrelse. Gjennomsnitt og median. 2011-kroner. 1999 (N=96), 2004 (N=96), 2011 (N=99). ^{a)}



^{a)} Forskjeller i gjennomsnitt: 1999-2004: $p < .001$; 2004-2011: $p < .06$; 2011-1999: NS. Standardavvik: 1999: 976.170; 2004: 836.146; 2011: 1.504.865

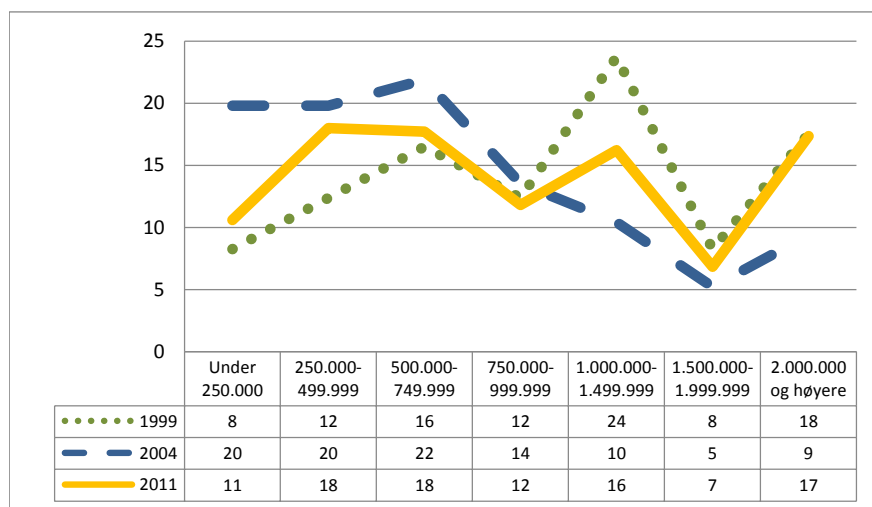
det nok å peke på at gjeldens størrelse kan variere til dels betydelig fra sak til annen. En av de åpne sakene i 1999 har for eksempel en samlet gjeld på 21.903.714 1999-kroner, noe som er omtrent 16 millioner høyere enn den nest høyeste observasjonen. Det er et tilsvarende tilfelle i datamaterialet for 2011 hvor totalgjelden er på nærmere 40 millioner 2011-kroner. Det er i begge tilfeller ekstrem næringsgjeld som trekker summen av gjeldspostene opp. Siden slike observasjoner bidrar til å trekke gjennomsnittet kraftig opp, har vi valgt å holde disse to sakene utenfor beregningene nedenfor.

Figur 3-B viser gjennomsnitt og median⁴ for totalgjelden på de tre måletidspunktene. Grafen viser at gjennomsnittsgjelden i de åpne gjeldsordningssakene ble redusert mellom 1999 og 2004 — fra nesten 1,6 millioner i 1999 til rundt 962.000 i 2004 målt i 2011-kroner. Dette utgjør en statistisk signifikant nedgang på 38,5%. Analysene som ble gjort den gang konkluderte med at dette skyldtes at søkerne var blitt mer økonomisk og sosialt depriverte på 2000-tallet. Følgelig hadde de ikke vært i stand til å opparbeide seg gjeld i den størrelsesorden som søkerne i 1999 hadde klart.

Videre viser figuren at gjennomsnittsgjelden på nytt er på vei oppover fra i underkant av 1 million i 2004 til i overkant av 1,3 millioner i 2011 — alt uttrykt i 2011-kroner.

⁴ Fortolkningen av medianen er at halvparten av søkerne har gjeld som er lavere enn mediangjelden og halvparten av søkerne har gjeld som er høyere. Tallet er egnet til å si noe om sentral-tendensen i fordelinger som er skjevfordelte, slik som er tilfellet her.

Figur 3-C Gjeldskategorier etter årstall. 2011-kroner. 1999 (N=96), 2004 (N=96), 2011 (N=99).^{a)}



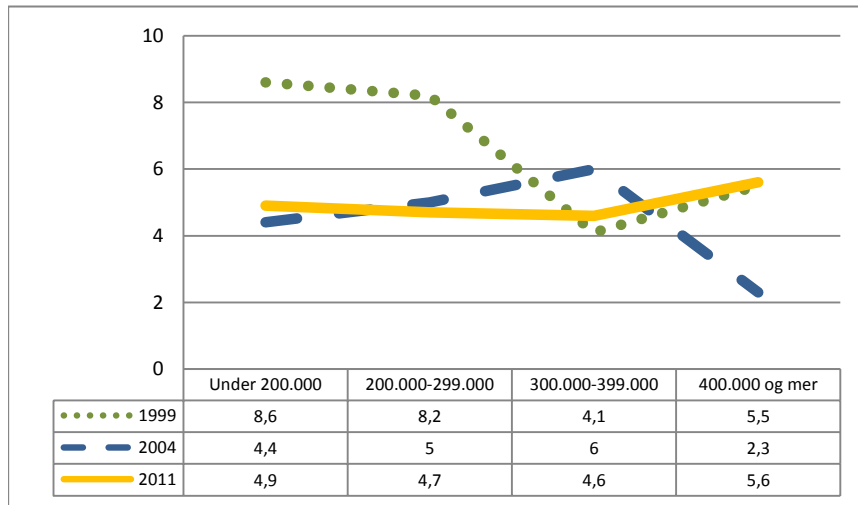
^{a)} Under 250 000 ikke sig fra 1999 til 2004, sig $p < .05$ fra 1999 til 2004, ikke sig fra 2004 til 2011. 250 000 - 499 999 ikke sig fra 1999 til 2011, ikke sig fra 2004 til 2011. 500 000 - 749 999 ikke sig fra 1999 til 2011, ikke sig fra 2004 til 2011. 750 - 000 999 999 ikke sig, 1 000 000 - 1 499 999, ikke sig fra 1999 til 2011, sig $p < .01$ fra 1999 til 2004, ikke sig fra 2004 til 2011. 1 500 000 - 1 999 999 ikke sig, 2 000 000 og høyere, ikke sig.

Økningen er statistisk signifikant — om enn noe svakere enn forskjellen mellom målingene i 1999 og 2004. Samtidig er det verdt å merke seg at gjeldsnivået i 2011 ikke er signifikant forskjellig fra toppåret 1999. det kan m.a.o. ikke utelukkes at gjennomsnittsgjelden er omtrent på samme nivå på disse to måletidspunktene.

Vi har allerede sett i forrige kapittel at inntektene i snitt har økt i 2011. Dette er en av flere sannsynlige forklaringer på at også gjelden øker. En annen forklaring er trolig at betydningen av arbeidsløshet som årsaksfaktor er redusert. Men samtidig er det viktig å understreke at det er stor variasjon rundt både gjennomsnittsinntekten og gjennomsnittsgjelden. Som vi ser av standardavvikene i figur 3-B har det aldri vært målt større variasjon rundt dette gjennomsnittet enn i 2011. Dette kommer også til uttrykk ved at forskjellen mellom mediangjelden og gjennomsnittsgjelden er større i 2011 enn på noen av de øvrige måletidspunktene. Fordelingen av gjeldsstørrelser i 2011 er m.a.o. skjevere enn i tidligere målinger. Det betyr at en del søkere har vesentlig høyere gjeldsporteføljer enn andre og dermed trekker gjennomsnittet opp.

Poenget blir enda tydeligere hvis vi ser på andeler av søkere med gjeld innenfor utvalgte størrelseskategorier. I figur 3-C viser at for gjeld høyere enn 500.000 ligger

Figur 3-D Lånefaktor (gjeldens andel av inntekten) i ulike inntektsgrupper. Basert på 2011-kroner. 1999 (N=95), 2004 (N=93), 2011 (N=98).^{a)}



^{a)} Lavere inntektsgrupper: 1999 er signifikant forskjellig fra 2004 og 2011. For de som tjener 400.000 eller mer er forskjellen i lånefaktor 2004 – 2011 sig for $p < .07$.

kurven for 2011 nærmere kurven for 1999 enn 2004. De t faktum at 24% av søkerne i 2011 har gjeldsporteføljer på over millionen trekker gjennomsnittsgjelden for dette året opp. Samtidig ser vi at kurven for 2011 ligger nærmere kurven for 2004 enn 1999 når vi ser på gjeld under 500.000. 30% av søkerne i 2011 befinner seg i dette leiet.

Spørsmålet blir om utviklingen i retning høyere gjeld også betyr at søkerne av gjeldsordninger nå befinner seg i en vanskeligere økonomisk situasjon enn hva tilfellet var i for eksempel 2004. Vi har allerede gitt ett mulig svar på dette: den gjennomsnittlige gjeldsbelastningen er omtrent den samme på de to måletidspunktene, og fortsatt bare ca. 60% av hva den var i 1999 (jfr. figur 3-A). Siden det er betydelig spredning rundt både inntektenes og gjeldens størrelse er det likevel grunn til å se nærmere på hvordan gjeldsbelastningen varierer og i hvilke inntektsgrupper gjelden er størst relativt sett i forhold til inntekten.

Dette er gjort i figur 3-D. Som vi ser er den relative gjeldsbelastningen i 1999 klart størst i de lavere innteksgruppene. Dette har antakeligvis sammenheng med at mange av dem har hatt både høyere inntekter og egen bolig tidligere før gjeldskrisen og andre uheldige omstendigheter førte til reduserte inntekter. I 2004 og 2011 er gjeldsbelastningen mer lik for alle inntektsgrupper. Likevel ser vi at den høyeste gjeldsbelastningen i 2004 var i gruppen 300.000—400.000, mens den i 2011 er høyest

for de som har mest inntekt. Dette er tendenser som dels er følger av at søkergruppene framstår som mer depriverte på 2000-tallet, og at gjeld i størrelsesorden 4-5 ganger inntekten blir vanskelig å betjene. Men i 2011 er det også tydelig at den høyeste inntektsgruppen har hatt tilgang på mer lån relativt til inntektene enn hva tilfellet var tidligere på 2000-tallet.

3.4. GJELDSTYPER

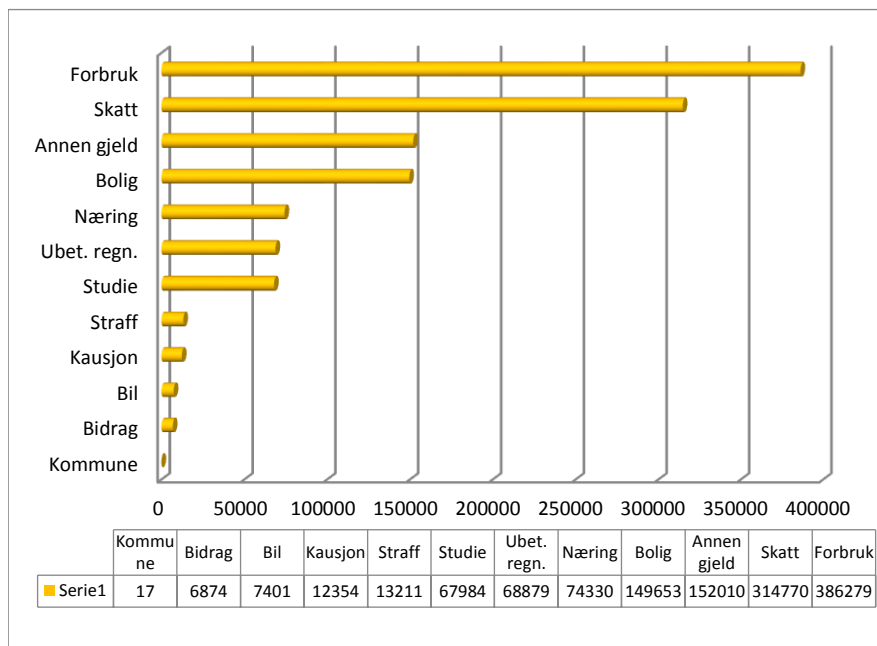
Totalgjelden er et resultat av saksbehandlerens summering av de gjeldsposter som inkluderes i søknaden om gjeldsordning. I 2011 genereres denne summen automatisk når saken registreres i dataverktøyet SIAN. I registreringen av søknadene i 1999 og 2004 gikk vi inn i hver enkelt saksmappe og hentet ut tallene manuelt basert på de beregninger og saksdokumenter som lå der. Så lenge vi holder oss til totaltallene er dataene for de tre måletidspunktene både presise og direkte sammenlignbare.

Når det gjelder klassifiseringen av de enkelte gjeldspostene i kategorier for typer av gjeld forholder det seg imidlertid noe annerledes. Dette stiller krav til at det er en høy grad av fellesforståelse saksbehandlerne imellom om hva de enkelte gjeldskategoriene skal omfatte, samt at registreringen rent faktisk er konsistent fra saksbehandler til saksbehandler. I SIAN er det utviklet et godt system av til sammen 12 gjeldskategorier. Dette øker sjansene for presis og konsistent registrering. Likevel fins det enkelte feilkilder; til tross for at det foreligger retningslinjer for registreringen kan det for eksempel variere noe fra saksbehandler til saksbehandler hva man kategoriserer som «ubetalte regninger» og «annen gjeld». Vi har ikke hatt ressurser i dette prosjektet til å kontrollere hver gjeldspost, annet enn unntaksvis. Vi har likevel inntrykk av at den foreliggende registreringen av gjeldstyper er av høy kvalitet.

Når det gjelder registreringen av gjeldstyper i materialet for 1999 og 2004 er klassifiseringen mer usikker. Den ble foretatt manuelt ved gjennomgangen av hver enkelt mappe. Vi brukte også dels egne kategorier i registreringen siden rutinen hos namsfogden var for grov på det tidspunkt. Vi endte opp med 16 gjeldstyper hvorav enkelte av dem ble definert noe annerledes enn i SIAN-systemet. Dette betyr at ikke alle gjeldstypene kan sammenlignes mellom måletidspunktene.

I de foreliggende analysene har vi derfor tatt utgangspunkt i klassifiseringen i 2011, og sammenligner det som kan sammenlignes bakover i tid. Hvis vi først ser på fordelingen av gjeldstyper i 2011, viser figur 3-E de 12 kategoriene som er i bruk samt gjennomsnittlige lånestørrelser for hver av dem. Som vi ser er den største gjennomsnittssummen knyttet til *forbrukslån*: i overkant av 385.000 kroner. Dernest følger —

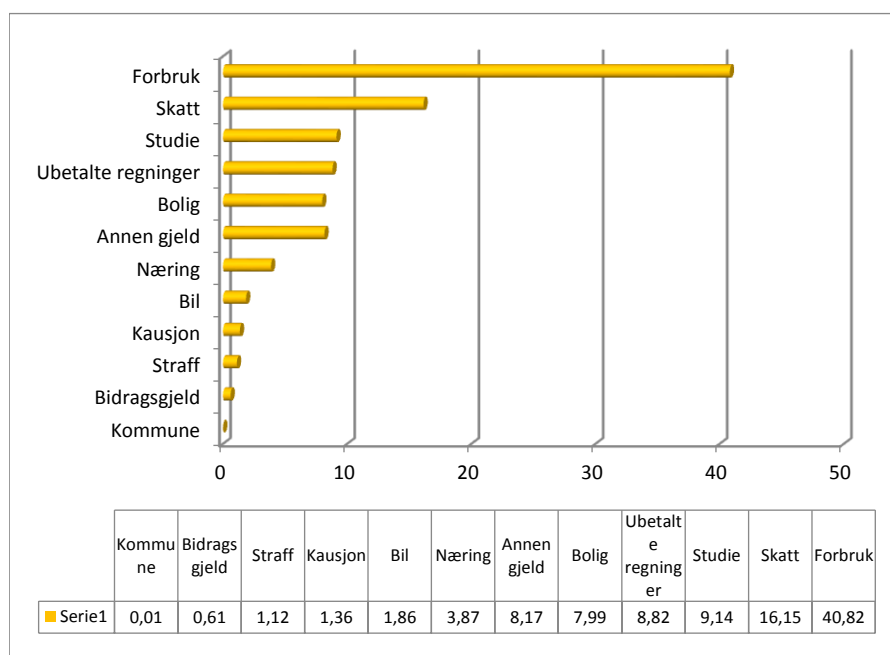
Figur 3-E: Gjeldsposter. Gjennomsnittsbet p. 2011. N=98.



avrundet til nærmeste 1000 kroner — *skatt* (315.000), *annen gjeld* (152.000) og *bolig* (150.000). ‘*Annen gjeld*’ er en restkategori for gjeldsposter som ikke passer inn i de andre kategoriene, og inneholder typisk ting som inndragningskrav, sivile erstatningskrav, gebyrer og saksomkostninger. Ellers ser vi at *næringsgjeld* og *ubetalte regninger* som husleie, strøm og andre løpende fakturakrav ligger rundt 70.000 i gjennomsnitt. Vi kan også merke oss at studiegjelden i snitt er på omtrent samme nivå: i underkant av 70.000. De resterende gjeldskategoriene ligger i et betydelig lavere leie med gjennomsnittssummer under 15.000 kroner.

Hvis vi ser på den relative andelen som hver av gjeldspostene utgjør av totalgjelden f r vi et mer nyansert bilde. Selv om gjennomsnittstallene kan være høye i nominelle kroner viser underlagsmaterialet at det er stor spredning rundt mange av disse gjennomsnittene — ikke minst for gjeldstypene med de høyeste beløpene. Det betyr at det relative innslaget av hver gjeldstype kan være noe annerledes enn det vi kunne forvente ut fra de nominelle gjennomsnittsbet pene. Dette illustreres i figur 3-F. Her ser vi at *forbruksgjeld* fortsatt er den gjeldstypen som i snitt utgjør den største delen av totalgjelden — men tross alt ikke mer enn rundt 40%. Vi ser også at *skattegjeld* fort-

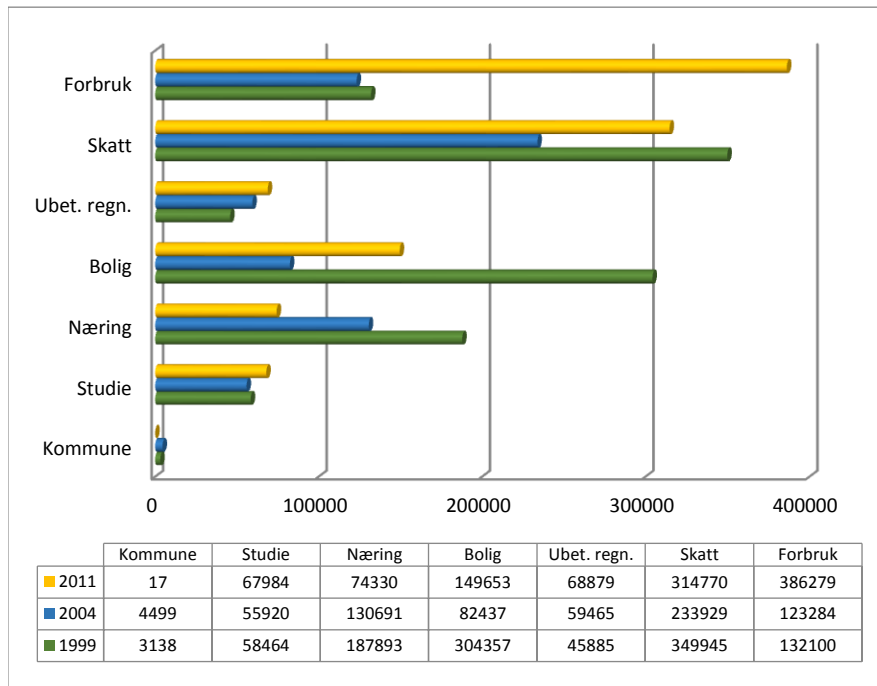
3-F Gjeldstyper. Relative andeler av totalgjelden. Prosent. 2011. N=99



satt er en god nr. to — dog med «bare» 16% av totalgjelden i snitt. Samtidig ser vi at *studiegjeld* og *ubetalte regninger* følger på de neste plassene. Målt i kroner er dette mindre gjeldsposter som i snitt likevel utgjør omtrent samme andel av totalgjelden som de større gjeldspostene *bolig*, og *annen gjeld*. Dette har sammenheng med at disse gjeldstypene har et betydelig innslag i mindre gjeldsporteføljer. Til slutt ser vi at *næringsgjeld*, som er en større gjeldspost målt i kroner, samt *bil*, *kausjonsansvar*, *straffegjeld*, *bidragsgjeld* og *gjeld til kommunen* alle utgjør mindre enn 5% av gjeldsporteføljene i gjennomsnitt.

Det mest oppsiktsvekkende i figur 3-E og 3-F er utvilsomt den høye gjennomsnittlige forbruksgjelden. Vi skal derfor komme tilbake til dette både senere i kapitlet og i drøftingen i kapittel 4. Det er imidlertid ingen grunn til å legge skjul på at det høye innslaget av forbruksgjeld kommer enda tydelige til uttrykk når vi sammenligner med de to andre måletidspunktene. 7 av de 12 gjeldskategoriene for 2011 lar seg sammenligne bakover i tid. Igjen skal vi fokusere på nominelle beløp omregnet til 2011-kroner. Som vi ser i figur 3-G står den høye gjennomsnittlige forbruksgjelden i 2011 i klart relieff til tilsvarende gjennomsnittstall for 2004 og 1999 hvor snittet ligger rundt 130.000 — altså ca. $\frac{1}{3}$ av hva det ligger på i 2011. Det er neppe tvil om at forbruks-

Figur 3-G Gjeldstyper. Gjennomsnittlige beløp i 2011-kroner. 1999 (N=95), 2004 (N=93), 2011 (N=98).^{a)}

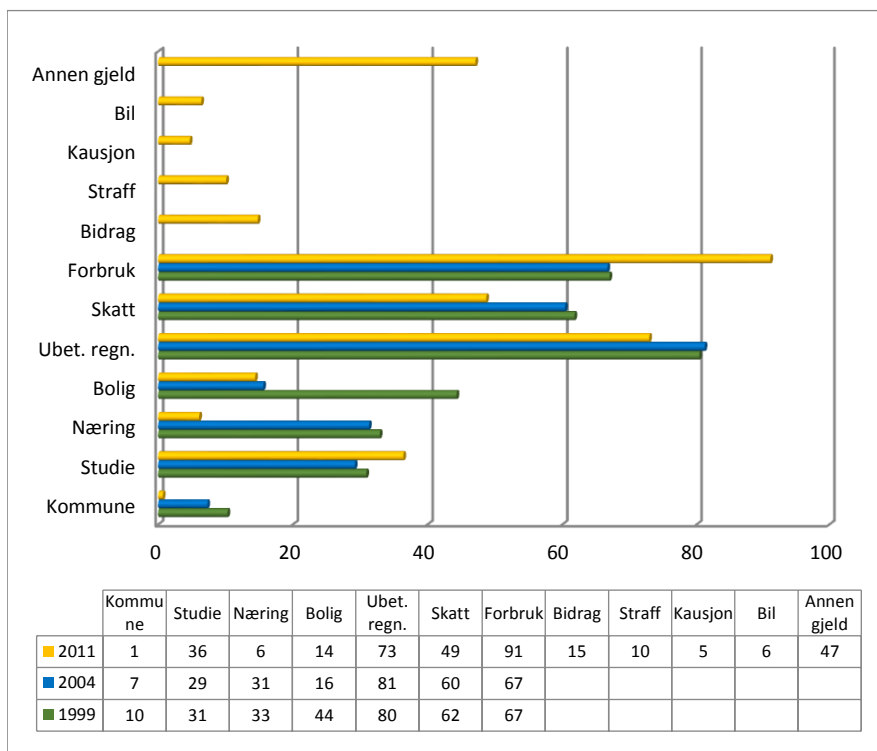


^{a)} Fra 1999 til 2004, bolig sig $p < .001$, ellers ingen signifikante forskjeller mellom 1999 og 2004 for de ulike gjeldstypene. Fra 2004 til 2011 er følgende signifikant: Kommune sig $p < .05$, Forbruk sig $p < .001$

gjelden har en annen rolle, og representerer et annet og langt større problem for dagens søkere enn hva tilfellet var i 90-årene og tidlig på 2000-tallet.

Videre viser figur 3-G at skattegjelden i snitt er omtrent like stor i 2011 som i 1999. Forskjellen mellom 2011 og 2004 er her iøynefallende, og fortjener en ekstra kommentar nedenfor. Når det gjelder ubetalte regninger er ikke forskjellen i gjennomsnittsbetrag på langt nær så stor som for forbruksgjeld og skatterestanser (ikke sig), men vi registrerer likevel en tendensiell utvikling fra 1999 til 2011 i retning av større gjeldsposter. Det samme gjelder studiegjelden. Det er først når vi kommer til boliggjeld, næringsgjeld og gjeld til kommunen at vi har å gjøre med gjeldstyper som er mer dominerende i 1999 og/eller 2004 enn i 2011. La oss likevel peke på at boliggjelden tendensielt er på vei opp og i snitt ligger høyere i 2011 enn i 2004 — selv om forskjellen ikke er statistisk signifikant. Selv om det ser ut som om næring lån i gjen-

Figur 3-H Andeler som har de ulike gjeldspostene i porteføljen. Prosent. 1999 (N=95), 2004 (N=93), 2011 (N=98).^{a)}



^{a)} 1999 – 2011: Kommune $p < .01$, Næring $p < .001$, Bolig $p < .001$, Forbruk $p < .001$. 2004 – 2011: Kommune $p < .05$, Næring $p < .001$, Forbruk $p < .001$

nomsnitt mye høyere i 1999 enn de andre årene, er forskjellen ikke signifikante. Dette skyldes at spredningen (standardavviket) var svært stort i 1999.

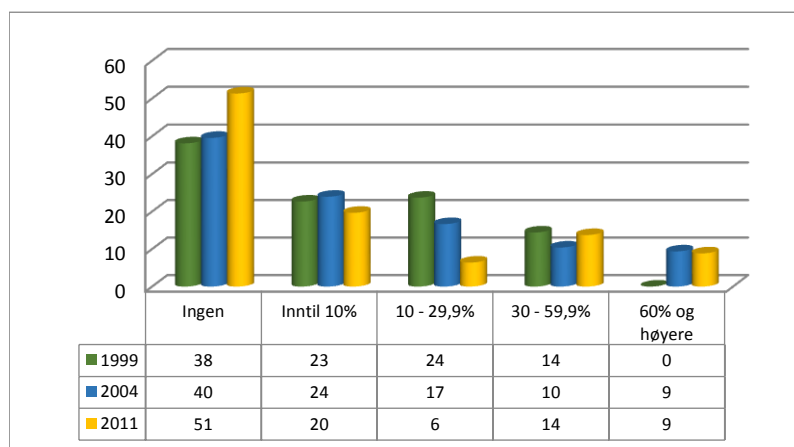
Hvis vi begrenser oss til tre hyppigst forekommende gjeldstypene, gir figur 3-G et inntak til å identifisere ulike gjeldsporteføljeprofiler på de tre måletidspunktene. Det mest karakteristiske ved gjeldens sammensetning i 1999 er de høye andelene av næringsgjeld, boliggjeld og skattegjeld. Tilsvarende er porteføljene i 2004 særlig kjennetegnet av næringsgjeld, skattegjeld og forbruksgjeld. I 2011 dreier det seg særlig om forbruksgjeld, skatt og — som nevnt i forbindelse med figur 3-E — kategorien annen gjeld. Det er imidlertid også verdt å trekke inn den økende boliggjelden som et nytt trekk i 2011 sammenlignet med 2004.

Et supplerende perspektiv på hvordan gjeldsporteføljen er sammensatt og fordelt på de tre måletidspunktene er å se hvor store andeler av søkere som har de ulike typene av gjeld. Dette er gjort i figur 3-H. I denne grafen er også de ikke-sammenlignbare gjeldstypene tatt med for å gi et komplett bilde av 2011. Figuren viser generelt at søkeres gjeldsporteføljer er meget sammensatt og typisk består av mange forskjellige typer av gjeld. Hovedinntrykket er m.a.o. at fordelingene på de enkelte gjeldstypene er ganske like. Likevel viser tallene for 2011 at andelene er høyest for forbruksgjeld — over 90% av søkerne har denne typen gjeld. Dernest følger ubetalte regninger (73%), skatt (49%) og studiegjeld (36%). Hvis vi spør hvordan 2011-fordelingen skiller seg ut fra de to andre måletidspunktene er den mest iøynefallende forskjellen igjen forbrukslån: «bare» 67% har denne typen gjeld blant søkerne i 2004 og 1999. Dernest er det reduksjonen fra 1999 til 2011 i andelen som har boliggjeld som er viktig å peke på. Ellers kan vi legge merke til at andelene med ubetalte regninger er høy på alle tre måletidspunkt. Dette skal vi komme mer tilbake til i neste kapittel.

3.5. SKATTEGJELD

Som vi allerede har sett er skattegjeld en dominerende gjeldstype på alle tre måletidspunkt; mens et flertall hadde slik gjeld både i 1999 og 2004 er andelen nå 49%. Videre, hvis man har skattegjeld i porteføljen, viser figur 3-I at det på alle måletidspunkt er vanligst med gjeldsbeløp som utgjør mindre enn 30% av totalgjelden. Andelene som har skattegjeld tilsvarende 30-60% av totalt skyldig beløp har ligget relativt stabilt på i underkant av 15% — med et lite unntak for 2004 hvor denne andelen lå rundt 10%.

Figur 3-I Skattegjeld av ulik størrelse relativt til totalgjelden etter år. Prosent. 1999 (N=95), 2004 (N=93), 2011 (N=98).^{a)}

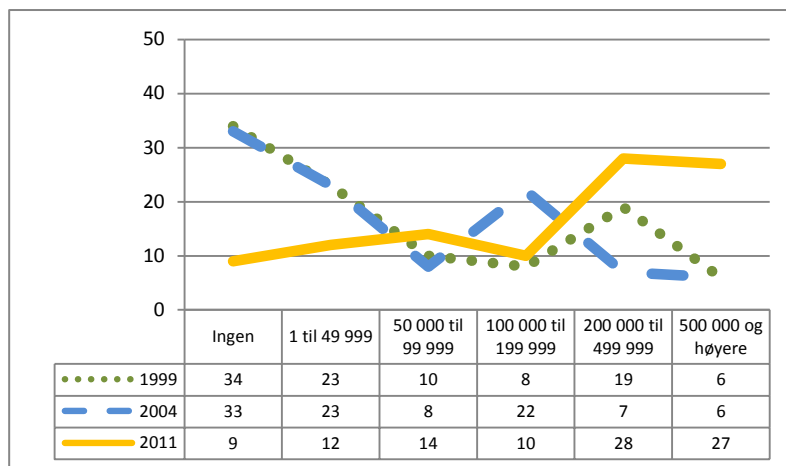


^{a)} Statistisk signifikante forskjeller 1999 – 2011: Ingen $p < .10$, 10-29,9% $p < .001$, 60% og høyere $p < .01$. 2004 – 2011: 60% og høyere $p < .01$.

Skattegjeld er tradisjonelt sett på som en moralsk type gjeld. Dette er penger man skylder fellesskapet og som alle må ikke bare forplikte seg til å betale, men også prioritere slik at velferdsstaten kan finansiere sine ytelser til befolkningen. På lovgivningssiden har det tilsvarende vært strenge sanksjoner rundt det å unnlate å betale det man skylder fellesskapet. I tråd med dette var det lenge vanskelig å ta slik gjeld inn i en gjeldsordning — i hvert fall hvis den var stor. Inntil tidlig på 2000-tallet var høy skattegjeld, definert som mer enn 60% av totalgjelden, sett på som støtende og derfor et forhold som utelukket skyldnere fra å få gjeldsordning overhodet. I juli 2003 ble denne regelen opphevet. Denne endringen i loven var en av hovedforklaringene på at antall søknader gikk opp i 2004 (Poppe and Tufte 2005); et oppdemmet behov for å håndtere høy skattegjeld førte til et lite rush av slike saker i namsfogdapparatet.

Spørsmålet er om skattegjeld over 60% av totalgjelden fortsatt er en grunn til at saksmengden har fortsatt å øke i 2011. I forhold til 2004 er svaret nei. Som vi ser i figur 3-I er andelen med såpass høy skattegjeld helt lik på de to måletidspunktene. I forhold til 1999 blir svaret et annet. Akkurat i samme monn som i 2004 er høy skattegjeld en åpenbar grunn til å kaste kortene og søke om gjeldsordning også i 2011. Uten den lovendringen som ble foretatt i 2003 hadde m.a.o. antall åpne saker hos namsfogden vært lavere siden 9% av dagens søkere hadde vært utestengt fra ordningen.

3-J Figur Andeler med forbruksgjeld av ulik størrelse. 2011-kroner. Prosent. 1999 (N=97), 2004 (N=96), 2011 (N=98).^{a)}



^{a)} Signifikante forskjeller 1999 – 2011: Ingen $p < .001$, 1 til 49 999 $p < .05$, 500 000 og høyere $p < .001$. 2004 – 2011: 100 000 til 199 999 $p < .01$, 200 000 til 499 999 $p < .05$.

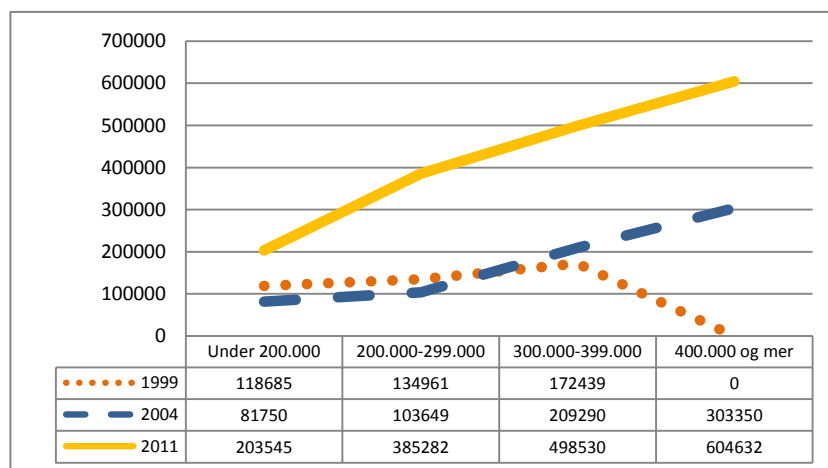
3.6. MER OM FORBRUKSGJELD

Vi har allerede sett en rekke figurer som alle på litt ulike måte viser at forbruksgjeldens innslag i gjeldsordningssøknadene har økt fra 1999 og fram til 2011 hvor gjennomsnittsbeløpene så vel som andelen skyldnere med slik gjeld ligger på et meget høyt nivå. Vi har dessuten sett at forbruksgjelden i snitt utgjør ca. 40% av gjeldsporteføljene.

Vi har imidlertid også notert oss at spredningen i forbruksgjeld er stor. Figur 3-J viser hvordan forbruksgjeldens størrelse varierer på de tre måletidspunktene. Som vi ser er hovedmønsteret at fordelingen for 2011 skiller seg markant ut fra tendensene i 1999 og 2004. Kurvene for de to sistnevnte måletidspunktene følger hverandre nærmest til punkt og prikke med unntak av de nest høyeste gjeldskategoriene hvor toppunktet for 2004 er i kategorien 100.000-199.000 mens den er i kategorien 200.000-499.000 i 1999. På begge måletidspunkt er det imidlertid 6% som har forbruksgjeld på 500.000 kroner eller mer. La oss også peke på at over halvparten av søkerne både i 1999 og 2004 har mindre enn 50.000 kroner i slik gjeld — de fleste av disse faktisk null.

Dette mønsteret er radikalt endret i 2011. Nå er det kun 9% som ikke har forbruksgjeld. Videre ser vi i figur 3-J at kurven for 2011 stiger relativt jevnt fram mot 200.000 kroner, hvoretter vi får en bratt stigning mot de høyeste gjeldskategoriene. I

Figur 3-K Forbruksgjeldens størrelse i ulike inntektsgrupper. 2011-kroner. 1999 (N=97), 2004 (N=96), 2011 (N=98).^{a)}



^{a)} Statistisk signifikante forskjeller. 1999 ingen sig mellom inntektsgruppene. 2004 sig $p < .05$ mellom inntektsgruppene. 2011 sig $p < .05$ mellom inntektsgruppene (F-test). 2004 – 2011: Under 200.000 sig $p < .001$, 200.000 – 299.000 sig $p < .001$, 300.000 – 399.000 ikke sig, 400.000 og mer sig $p < .05$ (T-test)

motsetning til tidligere har nå over halvparten av søkerne 200.000 eller mer i forbruksgjeld. Hele 27% har over en halv million i denne typen gjeld. Og mens forskjellen mellom kurvene for 1999 og 2004 ikke er statistisk signifikant er forskjellen mellom disse og 2011 sterkt signifikant.

Dessuten viser underlagsmaterialet for 2011 at det er en tydelig sammenheng mellom forbruksgjeldens størrelse og antall gjeldsposter.⁵ Dette illustreres ikke minst av at de som hadde 200.000 eller mer i slik gjeld også hadde mer enn 17 gjeldsposter — noe som er over gjennomsnittlig antall krav dette året (jfr. figur 3-A). Dette kan både bety at man har mange forbrukskrav mot seg, og at søkere med høy forbruksgjeld også har mye annen gjeld — og derfor et større antall gjeldsposter.

Vi kan også se på sammenhengen mellom forbruksgjeldens størrelse og personinntekt på de tre måletidspunktene — alt målt i 2011-kroner. I figur 3-K ser vi tydelige forskjeller mellom 1999 og 2004 på den ene siden, og 2011 på den annen. Riktignok peker kurven for 2004 oppover der kurven for 1999 flater ut eller peker nedover, noe som illustrerer at andelen med høy forbruksgjeld var på vei oppover allerede da. Men det er først i 2011 at vi kan se den store forandringen. Kurven for dette måletidspunkt-

⁵ Signifikant for $p < .05$ F-test.

tet ligger til dels høyt over de to andre kurvene. En ting er det at de med høye inntekter også får tilgang til mye forbrukslån og kan opparbeide seg høy kredittkortgjeld. Kurven viser her et overraskende stabilt forhold mellom gjennomsnittlig inntekt og gjennomsnittlig forbruksgjeld; grovt sett ligger summen av denne typen krav for de fleste inntektsgruppers vedkommende i snitt ca. 100.000 kroner over personinntekten. I den laveste inntektsgruppen, derimot, er ikke forholdet mellom inntekt og forbruksgjeld like stor målt i nominelle kroner. Som vi ser ligger gjennomsnittlig forbruksgjeld på 200.000 blant de med inntekter under 200.000. Men dette betyr at også lavinntektsgrupper pådrar seg mye forbruksgjeld utover på 2000-tallet — i mange tilfeller betydelig mer enn de har av inntekter på det tidspunktet de søker om gjeldsordning. Dessuten kan en relativ gjeldsbelastning på 1 i lavinntektsgrupper fort vise seg å være mer problematisk enn en litt høyere gjeldsbelastning i høyere inntektsgrupper; alt annet likt er cashflowen mindre, overskuddet lavere og presset på økonomien typisk høyere jo mindre man tjener.

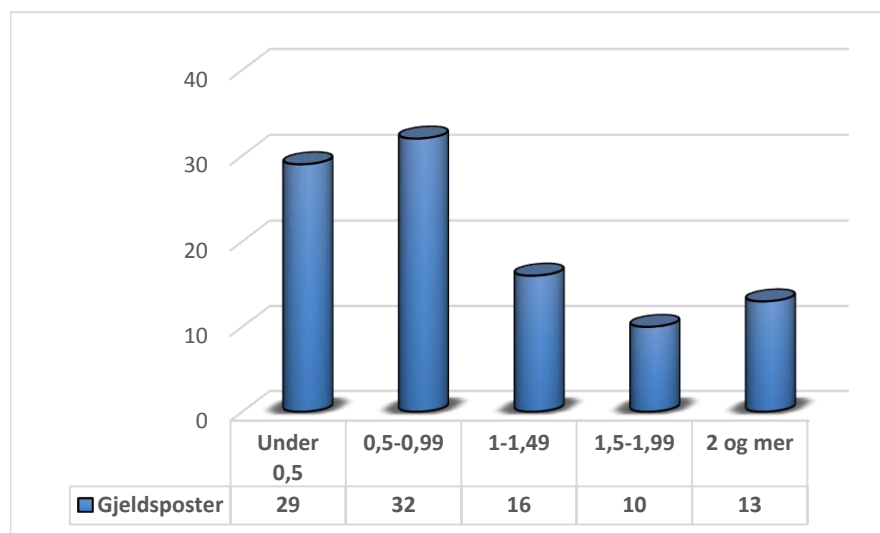
3.7. HOVEDSTOL OG RENTER

De som søker gjeldsordning har selvsagt ikke lånt alle de pengene som omfattes av søknaden. Mislighold av låneforpliktelser fører jo til at det påløper gebyrer, ubetalte renteomkostninger og rentes renter. Dette er en viktig mekanisme bak en u håndterlig gjeldsportefølje; når rentespiralen virkelig skyter fart fordi det skyldige beløpet som renten beregnes fra er blitt stort, vil gjeldssituasjonen fort ikke bare komme ut av kontroll men også anta proporsjoner som skyldneren ikke engang har kunnet forestille seg.

Det er flere grunner til at det er vanskelig å kvantifisere rentemekanismen. Den viktigste er at forskjellen mellom hovedstol — altså det gjenværende av det beløpet man har lånt — og renter og gebyrer ikke har noen praktisk betydning for gjeldsordningens utforming. Følgelig gjør ikke saksbehandlerne hos namsfogden noe stort poeng av å registrere hovedstol og renter/gebyrer separat. En annen grunn er at kreditorene melder sine krav i ulike kravspesifikasjoner, og at rente- og gebyr-delen ikke alltid framgår av søknadens vedlegg — i hvert fall ikke uten betydelig leting i dokumentene. Det har derfor ikke vært mulig å innhente data som kunne gi et komplett bilde av rentemekanismens betydning.

Isteden har vi måttet nøye oss med å registrere tilfeldig valgte eksempler. Vi har gått igjennom porteføljene for de 100 casene i 2011 og notert henholdsvis hovedstol og renter/gebyrer for inntil 3 gjeldskrav pr. søknad. Noen av disse kravene er samlepos-

Figur 3-L Rentenes og gebyrenes andel av gjenværende hovedstol. 100 gjeldsposter. Prosent. 2011.



ter fra f.eks. Lindorff, andre er enkeltstående gjeldsposter hvor det går fram hva som er opprinnelig lånebeløp og hva som er renter og gebyrer. Dette var mulig å gjøre dette for 56 av de 100 casene. Og for ordens skyld: siden det maksimalt registreres 3 krav pr. søknad er det på ingen måte snakk om et uttømmende eller representativt bilde av den enkelte søkers gjeldssituasjon.

Vi har imidlertid forsøkt på å gjøre utvalget av gjeldsposter analytisk representativt i den forstand at det inneholder små så vel som store krav fra et bredest mulig spekter av kreditorer — herunder inkassobyråer, banker, statlige og kommunale tilgodehavere samt forretninger og nettbasert firmaer. Videre har vi lagt vekt på å ta med nyere så vel som eldre gjeldsposter fordi rentemekanismen virker hurtigere og har større effekt på gjeldssituasjonen jo eldre gjelden er. Dessuten har både rentenivået og hovedstolens størrelse betydning. Det innebærer at forbruksgjeld typisk vokser raskere enn andre typer gjeld, men at skattekrav, boliggjeld og gjeld etter næringskonkurs likevel kan ha større effekt på den totale gjeldssituasjonen fordi disse kravenes hovedstol er større. De sistnevnte gjeldstypene kan også ha hatt varierende rente gjennom misligholdet fordi de opprinnelig kan ha vært lån mot sikkerhet — en sikkerhet som siden har forsvunnet. Selv om vi har gjort vårt beste for å dekke opp ulike varianter av ren-

temekanismen, tillater de foreliggende data dessverre ikke en dypere analyse langs disse dimensjonene.

I håndteringen av de innsamlede data må det understrekes at enheten ikke lenger er søknader som i alle foregående analyser, men gjeldsposter. Vi har som sagt registrert minst ett gjeldskrav for 56 skyldnere. Videre har vi for 29 av disse registrert et krav nr. 2, og for 15 av dem også et krav nr. tre. I alt blir dette 100 gjeldskrav hvor det er mulig å skille mellom hovedstol og renter/gebyrer. For å få tak i rentemekanisms betydning har vi uttrykt hvert av disse kravene i form av rentene/gebyrenes andel av hovedstolen. Hvis m.a.o. forholdet mellom renter/gebyrer og hovedstol er 1 vil det si at de to komponentene i totalkravet er like store. Hvis forholdstallet derimot er under 1 vil hovedstolen være større enn rentene/gebyrene, og hvis forholdet er større enn 1 vil altså renter og gebyrer være større enn gjenværende hovedstol.

Figur 3-L gir en fremstilling av resultatet. Som vi ser utgjør renter og gebyrer inntil halvparten av hovedstolen i 29% av gjeldspostene, og i 32% av tilfellene ligger denne andelen mellom 0.5 og 0.99. I sum er m.a.o. 61% av gjeldspostene sammensatt slik at renter og gebyrer er lavere enn hovedstolen. For 39% av kravene, derimot, har summen av renter og gebyrer bygget seg opp til en størrelse som overstiger det gjenværende lånebeløpet. Når utgiftene knyttet til hovedstolen over tid faktisk kan anta slike dimensjoner er det neppe en overdrivelse å si at aksellerende renter og gebyrer ikke bare er et vesentlig trekk ved gjeldsordningene, men også en betydelig årsak til at gjelden er kommet ut av kontroll.

3.8. OPPSUMMERING

I 2011 kjennetegnes søkerne av at:

- ✓ Problemene har vart lengre sammenlignet med søkerne i 2004;
- ✓ Gjeldsbelastningen er nesten doblet siden 1999;
- ✓ 63% skal ikke betale dividende. Dette er høyere i enn i 1999, men omtrent på samme nivå som i 2004;
- ✓ Gjennomsnittsgjelden i nominelle kroner har økt siden 2004, og ligger nå på like i underkant av 1,3 millioner;
- ✓ Den gjennomsnittlige forbruksgjelden er høy og ligger like i underkant av 375.000 kroner
- ✓ Den gjennomsnittlige skattegjelden er høy og ligger like i underkant av 335.000. Andelen med skattegjeld på over 60% av totalgjelden er 9% - akkurat som i 2004;

- ✓ Studiegjelden og ubetalte regninger utgjør begge rundt 9% av totalgjelden
- ✓ Næringsgjelden er betydelig lavere i 2011 enn i 1999, men omtrent på samme nivå som i 2004;

I 2011 er det særlig forbruksgjeldens økte betydning som er påfallende:

- ✓ Forbruksgjeldens størrelse har økt markant siden 2004
- ✓ Forbruksgjeldens andel av totalgjelden har økt sammenlignet med 2004, og utgjør nå i snitt ca. 40%
- ✓ Over halvparten av søkerne har forbruksgjeld over 200.000 kr
- ✓ Forbruksgjelden er særlig høy blant søkere i de høyeste innteksgruppene, men også lavinnteksgruppene har opparbeidet seg betydelig forbruksgjeld

Til slutt kan vi merke oss at renter og gebyrer utgjør en høy andel av mange av gjeldskravene, og at rentemekanismen må sies å være en vesentlig årsak til at gjeldsbyrdene vokser til et uhåndterlig nivå.

4. HVORFOR ØKER ANTALL ÅPNINGER?

4.1. INNLEDNING

Dette kapitlet er viet hovedproblemstillingen: hvorfor øker antall åpne gjeldsordningsforhandlinger i Oslo? Utgangspunktet for denne drøftingen er de empiriske analysene i de foregående kapitlene — og da fremfor alt de statistisk signifikante endringene vi har registrert over tid. Også andre, mindre åpenbare forskyvninger vil bli trukket inn der disse støtter et observert mønster eller bidrar til økt forståelse av de statistiske endringene. Innledningsvis er det all grunn til å understreke at svaret på hovedproblemstillingen ikke er enkel. Analysene hittil har vist at vi har å gjøre med et sammensatt fenomen. Det er m.a.o. flere faktorer som trekker i ulike retninger og bidrar til det økte antallet åpninger. Disse faktorene er dessuten vevd inn i hverandre til en kompleks helhet. Det er en betydelig utfordring å dekomponere dem slik at de viktigste årsaksmekanismene og deres relative betydning for saksmengden kan identifiseres.

Analysene så langt tyder likevel på at hovedforklaringene på den økte saksmengden kan knyttes til fem forhold: forbrukslånenes nye rolle, inntog av nye inntektsgrupper, flere eldre, en økende andel par med barn, og flere ikke-norske søkere. Dernest ser vi på inntektsendringer. Vi skal se på disse endringene etter tur.

4.2. FORBRUKSLÅNENES NYE ROLLE

I kapittel 3 har vi sett mange indikatorer på at omfanget og betydningen av forbruksgjeld har økt fra 1999 til 2004, og videre gjort et kvantesprang fra 2004 til 2011. Gjennomsnittlig forbruksgjeld øker i alle inntektsgrupper — også blant de med inntekter under 200.000 kroner (figur 3-K). Vi har også sett at forbruksgjeld er tatt inn i

et økende antall søknader (figur 3-H) og at det særlig er andelen søkere med høy forbruksgjeld som øker (figur 3-J). Dette skjer i en periode som inntil høsten 2008 kanskje er den kraftigste økonomiske vekstperioden i Norge siden 2. verdenskrig. Mellom 2004 og 2008 går arbeidsløsheten ned, reallønnen opp, og utlånene til norske hushold i været. Mens det totale utlånet passerte 1.900 milliarder i 2008, hadde mengden av usikrede lån doblet seg sammenlignet med 2004.⁶ Etter at finanskrisen slo inn over Norge høsten 2008 og fikk en — riktignok: begrenset — effekt også her til lands, har ledigheten steget litt og reallønnsveksten avtatt noe sammenlignet med oppgangsårene. Gjelden har vist omtrent samme mønster; de samlede utlånene har fortsatt å stige, om enn ikke like kraftig som før. I løpet av 2010 passerte husholdenes gjeld 2000 milliarder, og ligger på rundt 2.125 milliarder midtveis inn i 2012.⁷

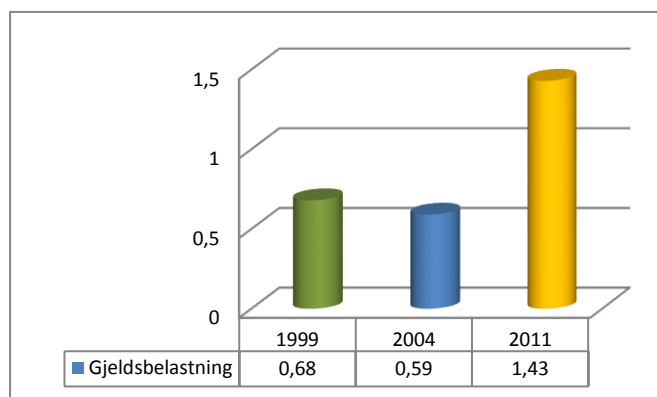
Utviklingen i gjeldsordningssøknader reflekterer langt på vei denne utviklingen. I kapittel 3 har vi f.eks. registrert at gjelden som tas inn i gjeldsordningene har økt fra 2004 og fram til 2011 (figur 3-B). Vi har også sett at både de små og de store gjeldsvolumene øker på 2000-tallet (figur 3-C). Men selv om den relative gjeldsbelastningen øker i noen inntektsgrupper — det kommer vi tilbake til senere — er den relative gjeldsbelastningen i gjennomsnitt omtrent den samme i 2004 og 2011 (figur 3-A). Det betyr at i snitt øker både gjeldsvolumene og inntektene blant de som søker gjeldsordning.

Slik forholder det seg imidlertid ikke med forbruksgjelden. Som figur 4-A viser, har andelen som denne typen gjeld utgjør av inntektene økt betraktelig — fra rundt 0,6 i 1999 og 2004 til 1,43 i 2011. I snitt har m.a.o. den sistnevnte søkergruppen en forbruksgjeld som er 43% høyere enn inntekten, eller 1,43 ganger så høy som gjennomsnittsinntekten. Dette er mer enn en fordobling sammenlignet med tidligere måletidspunkt. På denne bakgrunn er det rimelig å hevde at forbruksgjeldens rolle i utviklingen fram mot en gjeldsordning har økt betydelig, og at tilgangen på og anskaffelsen av denne typen lån er en klar årsak til at antall søknader har økt i 2011.

⁶ Kilde: Norske finansieringsbyråers forening.

⁷ Kilde: (Haugan & Hegvik, 2012)

Figur 4-A: Forbruksgjeldens relative andel av inntektene. Proporsjoner. 1999 (N=95), 2004 (N=93), 2011 (N=99).^{a)}



^{a)} 2011 er statistisk signifikant forskjellig fra både 1999 og 2004 for $p < .001$. Forskjellen mellom 1999 og 2004 er ikke signifikant.

Det er mange mekanismer som kan ligge bak den høye belastningen av forbruksgjeld. Mange kan selvsagt ha anskaffet seg forbruksgoder de i utgangspunktet ikke har hatt råd til, og følgelig pådratt seg for mye gjeld av denne typen. Men i kapittel 3 la vi også merke til at søkerne tross alt ikke har lånt alle de pengene som trekkes inn i gjeldsordningene, og at rentemekanismen er en vesentlig årsak til at gjeldsbyrdene vokser til et uhåndterlig nivå (figur 3-L). Effekten er særlig markant der utestående beløp og/eller rentene er høye. Selv om et forbrukslån normalt ikke er av de største gjeldspostene, kan m.a.o. denne typen gjeld likevel vokse raskt pga. de høye rentesatsene som typisk knytter seg til slike fordringer — særlig hvis opprinnelig hovedstol er av en viss størrelse.

Det foreliggende datamaterialet gir ingen detaljert, prosessorientert innsikt i søkerens vei inn i gjeldsproblemene. Det er derfor ikke mulig å foreta en normativ vurdering av søkerens omgang med denne typen kreditt. Noe slikt er da heller ikke noe poeng all den stund saksbehandlerne allerede har gjort en vurdering av hver enkelt søknad opp mot gjeldsordningslovens støtendekriterier. Likevel tyder årsaksbeskrivelsene som knyttes til hver enkelt sak på at forbrukslån og kredittkort har en helt spesiell rolle i problemforløpet. La oss begynne med å peke på at denne typen kreditt ofte benyttes til å betale annen gjeld. Her er noen eksempler fra våre forkortede referater av saksbehandlerens beskrivelser:

Ble deprimert, mistet jobben og kontrollen over økonomien, tok opp mer forbruksgjeld for å betale gammel gjeld;

Har hatt psykiske problemer og trøstehandlet. Tok opp nye lån for å betjene gammel gjeld;

Drev et firma, måtte ta opp forbruksgjeld for å holde driften gående;

Tok også opp forbrukslån for å hjelpe et familiemedlem;

Kjøpte bolig i 2007, finansierte egenkapitalen med tre forbrukslån. Startet firma, finansierte investeringen med kredittkort. Da det gikk dårlig, tok søker opp ny kredittkortgjeld for å betale gammel forbruksgjeld;

Etter samlivsbrudd ble boligen solgt med tap. Brukte nye kredittkort for å dekke annen kredittkortgjeld.

Som dette utvalget av eksempler illustrerer, brukes ikke forbrukslån og kredittkort bare til å kjøpe ting, men også som løsning på en hel rekke kinkige situasjoner — til alt fra å betale ulike typer av gammel gjeld til å yte assistanse til familie og bekjente i ens nære sosiale omgangskrets. Videre er det overraskende mange eksempler på at man har utnyttet tilgangen på forbrukslån og kredittkort til å holde egen næring i gang i perioder hvor denne har haltet. I sum betyr dette at søkeres gjeldsporteføljer så annerledes ut tidligere i problemforløpet enn på søknadstidspunktet når forslagene til gjeldsordninger utformes — i saksbehandlernes årsaksforklaringer framstår forbrukslån og kreditt kanskje først og fremst som nødløsninger når krisen rammer for alvor.

Inntrykket av å være nødløsninger forsterkes ytterligere av at de langt fleste årsaksforløpene ikke beskrives som ukontrollert, tilfeldig, impulsiv og eller umoralsk bruk av forbrukslån og kredittkort, men som en måte å avhjelpe svært vanskelige livssituasjoner som har bygget seg opp over tid. Noen forkortede referater av saksbehandlernes forståelse av årsakene illustrerer dette:

Har ikke kunnet håndtere boliglånet. Boligen ble tvangssolgt i 2010. Har siden da betjent løpende utgifter med kredittkort og forbrukslån;

Forsørgeransvar og lav inntekt, baserte seg på offentlige stønader og forbruksgjeld for å ta utdanning;

Finanskrisen, måtte selge bolig med tap. Tok opp forbrukslån for å betjene utgifter til bolig, bil, skole, barnehage og løpende utgifter til hushold. Flyttet til rimeligere leilighet. Ble psykisk syk i 2009;

Stod utenfor arbeidsmarkedet i 10 år. Grunnet lav inntekt har søker ikke klart å betjene gjeld. Brukt forbrukslån til å dekke nødvendig livsopphold;

Variierende inntekter. Har tatt opp forbrukslån for å dekke opp underskuddet i livsopphold i de perioder hvor inntekten har vært lav;

Søker har åpenbart supplert lav inntekt med forbrukslån;

Stor slitasje på psykisk helse, har redusert stillingen til 80% og tatt opp forbrukslån til dekking av livsopphold;

Uføretrygdet, tatt opp forbrukslån for å dekke underskudd i eget livsopphold.

Disse beskrivelsene tyder på at gjeldsproblemer i kombinasjon med lav inntekt, sykdom og nødpregede livssituasjoner innimellom utløser et akutt behov for penger. Når man kommer så langt i problemforløpet som at man søker om gjeldsordning har man i en kortere eller lengre periode allerede måttet finne *ad-hoc* løsninger på denne pengemangelen for å holde hjulene i gang — enten det nå dreier seg om nødvendig livsopphold, presserende gjeldsforpliktelser, trussel mot boligen eller om å holde egen næring flytende. Dette gjøres primært på to måter. Den ene er å kjøpe varer uten å betale fakturaen, eller la være å betale regninger som kommer i posten — f.eks. strøm, barnehage eller husleie. Som vi så i kapittel 3 omfatter 73% av ordningene denne typen gjeld.

Den andre måten er altså å ta opp forbrukslån eller kredittkortgjeld. I kapittel 3 så vi at denne typen fordringer inngår i hele 91% av ordningene (figur 3-H). Vi så også at problemenes varighet har økt i snitt — fra 8,6 år i 2004 til 10,4 år i 2011 (figur 3-A). Det er ikke urimelig å anta at dette bl.a. har sammenheng med økt tilgjengelighet for denne typen kreditt på 2000-tallet; man kan ganske enkelt holde seg litt lenger flytende ved å utnytte tilbudene i markedet.

Den akutte nøden som alvorlige gjeldsproblemer til slutt fører til kommer dessuten til uttrykk ved at en ikke uvesentlig del av gjelden som tas inn i ordningene er inngått i løpet av siste toårsperiode forut for søknaden. Namsfogden tillater at inntil 50% av totalgjelden kan være tatt opp såpass nylig før søknaden anses som støtende og derfor blir avvist. Underlagsmaterialet viser riktignok at medianverdien for utvalget under ett er 0,8% — altså at midtverdien i fordelingen av andelen ny gjeld fra 0 til 50% er under 1%. Gjennomsnittsverdien er imidlertid 5,2%, noe som omregnet i kroner betyr i overkant 42.000 kroner i nylig opptatt gjeld. Forskjellen mellom median og gjennomsnitt innebærer at denne variabelen er svært skjevfordelt og at en relativt stor andel av søkerne har mye gjeld fra siste toårsperiode. For den femtedelen i utvalget som har mest ny gjeld ligger andelen på mellom 8% og 50% av totalgjelden. Omregnet i kroner vil det si at mengden nylig opptatt gjeld for denne gruppen varierer mel-

lom 47.000 og 403.000. Svært mye av dette er usikret gjeld og ubetalte regninger. Det foreliggende datamaterialet gir dessverre ikke grunnlag for å anslå nøyaktig hvor stor denne andelen er.

Ved siden av at forbrukslån og kredittkortgjeld åpenbart har fått en mye større betydning enn tidligere, gir denne gjennomgangen også grunnlag for å hevde at disse formene for kreditt spiller en helt spesiell rolle i dagens samfunn; nemlig som en vesentlig finansieringskilde for de som rammes av nød og fattigdomslignende tilstander. Dette sammenfaller godt med den økte tilgjengeligheten som forbrukslån og kredittkort har fått på 2000-tallet, og med den spesialisering av kredittprodukter overfor økonomisk sett svake grupper som har funnet sted i denne perioden. Det passer også godt med det moderne samfunnets krav til den enkelte om å sørge for sin egen velferd — om nødvendig ved hjelp av lånte penger. For det offentlige trer ikke uten videre støttende til når hushold havner på minussiden, selv om situasjonen oppleves som akutt for dem det gjelder.

Det er ikke godt å si hva konsekvensene hadde vært dersom denne finansieringskilden ikke var der. Men i prinsippet ville enten nøden ha vært større og mer akutt, eller så ville skyldnerne ha innfunnet seg raskere hos namsmannen — og da med mindre gjeldsporteføljer. Dette er forhold som bør tas med i betraktningen når — eller hvis — politiske myndigheter i framtiden ønsker å innføre en strengere regulering av tilgangen på forbrukslån og kredittkort for grupper med svak økonomi.

4.3. NYE INNTEKTSGRUPPER

Sammenhengen mellom inntekt og gjeld er komplisert — og har alltid vært det. I utgangspunktet er det imidlertid grunn til å understreke at alvorlige gjeldsproblemer alltid har vært en problem som hovedsakelig har rammet lavinntektsgruppene, selv om det har vært perioder hvor også innslaget av høyere inntektsgrupper har vært framtreddende. Slik er det også fortsatt. Mellom 1999 og 2004 skjedde det dessuten en forskyvning i problemgruppens sammensetning ved at andelen søkere med lav inntekt økte markant. Dette hadde sammenheng med at andelen med lønnet arbeid sank fra 54% til 32%. Fram mot 2011 er denne situasjonen blitt sementert; fortsatt er det bare 33% med lønnsinntekter. Men samtidig har andelen med høyere inntekter økt; målt i 2011-kroner har 35% av søkerne inntekter på 300.000 eller mer mot 12% i 2004 og 16% i 1999 (figur 2-E). Det høyere innslaget av mer bemidlede søkere er, slik vi leser dataene, en medvirkende årsak til at antall søknader om gjeldsordning har økt i 2011.

Tabell 4.1: Egenskaper etter inntekt. Søkere av gjeldsordning. Oslo 2011 ^{a)}

Egenskaper, gjennomsnitt	Inntektsgrupper		Sig.
	<300.000	≥300.000	
Total gjeld i kr	1.028.281	1.729.918	p<.02
Forbruksgjeld i kr	311.360	525.855	p<.04
Ubetalte regninger i kr ¹⁾	51.555	99.753	p<.10
Gjeld i kr tatt opp siste 2 år	26.509	72.890	p<.09
Dekningsgrad i %	2.9	13.9	p<.10
Gjeldsproblemene varighet i ant. år	11.3	8.6	p<.02
Helsemessige årsaker, %	54	31	p<.03
Lån til nødv. forbruk som årsak, %	16.4	39	p<.02
Andel med middelklassebakgrunn	14.5	28.5	p<.10

^{a)} (N) for inntektsgruppen <300.000: total gjeld, gjeld siste to år, dekningsgrad (63), forbruksgjeld (64), øvrige (65). (N) for inntektsgruppen ≥300.000: total gjeld, gjeld siste to år (33), dekningsgrad (32), forbruksgjeld, ubetalte regninger (34), øvrige (35).

Tabell 4.1 lister opp noen egenskaper hvor søkere med inntekter på 300.000 eller mer skiller seg ut fra søkere med lavere inntekter. Som vi ser, er gjelden høyere; de har mer gjeld totalt sett, mer forbrukslån, mer ubetalte regninger og mer ny gjeld. Dette er først og fremst en funksjon av inntekten som for manges vedkommende sikkert har vært høyere før problemene meldte seg. Men disse forskjellene reflekterer også en ulik dynamikk i problemforløpet sammenlignet med den lavere inntektsgruppen; man har f.eks. benyttet muligheten til å ta opp mer forbrukslån for å dempe fallet og holde skuta flytende, og man har lånt mer penger de siste to årene i håp om å klare dette. Dessuten har en rikere økonomi i utgangspunktet trolig betydd en større strøm av regninger som man ikke har kunnet håndtere. Dette inntrykket forsterkes av at lån til nødvendig forbruk nevnes oftere som årsak i disse sakene og at problemforløpet har vært kortere — trolig fordi høyere gjeld har en tendens til å vokse seg problematisk stor raskere enn lavere gjeldsporteføljer. Til gjengjeld kan denne gruppen i snitt tilby en høyere dekningsgrad til sine kreditorer. Til slutt kan vi merke oss at det er en tendens til at andelen med middelklassebakgrunn er høyere i gruppen med inntekter over 300.000 en blant de med lavere inntekter.

Dersom vi ser på inntektsforskjeller mellom måletidspunktene, viser analysene i kapittel 3 at det i 2011 er en statistisk signifikant økning i gjennomsnittsinntekten sammenlignet med foregående målinger. Inntektene har økt i snitt både blant de med og de uten lønnet arbeid. Dessuten er forskjellen i inntekter mellom de som har lønnet arbeid og de som ikke har, større i 2011 enn noen gang tidligere; rundt 30.000 mer enn i 2004 og 50.000 mer enn i 1999 (tabell 2.2). Søkergruppen i 2011 preges altså av en større polarisering hva inntektsressurser angår.

Videre har vi registrert at det er særlig de svært høye gjeldspostene som øker (figur 3-C), og at den relative gjeldsbelastningen blant de som tjener over 400.000 kroner ligger vesentlig høyere enn i de lavere innteksgruppene (figur 3-D). Mens de med inntekter under 400.000 har lånt mindre enn 5 ganger inntekten, har de som tjener over 400.000 i snitt en gjeld som er 5,6 ganger høyere enn inntekten. Vi har m.a.o. ikke bare et økt innslag av mer bemidlede innteksgrupper, men også av søkere som både tjener mer og har høyere gjeldsbelastning. Det er likevel all grunn til å peke på at den gruppen som har den nest-høyeste gjeldsbelastningen er de med lavest inntekt (under 200.000). Saksbehandlerne minner derfor innimellom om at en årsak til gjeldsproblemene er

..langvarig sykdom, søker har aldri hatt stabil inntekt .. og aldri hatt midler til å betale gjeld.

Likevel får også de minst bemidlede og mest utsatte lån. Vi har derfor kunnet registrere at det er en økning i andelen ordninger hvor lav inntekt anses å være en hovedårsak (figur 2-D).

Igen står vi altså ved tilgangen på lån som et problem i seg selv. Finansialiseringen av økonomien og det økte presset på å sørge for sin egen velferd med lånte penger betyr at risikoen øker for husholdene generelt, og for hushold med lave inntekter spesielt. De foreliggende data tyder på at risikoen nå er i ferd med å slå inn i høyere innteksgrupper enn det vi var vant med å se tidligere.

4.4. FLERE SØKERE OVER 50

Analysene har avdekket at gjennomsnittsalderen har steget fra 1999 og 2011. Vi har også kunnet registrere en statistisk signifikant økende andel søkere over 50 år i 2011 sammenlignet med de tidligere måletidspunktene (tabell 2.1). Disse sammenhengene er både teoretisk og substansiell interessante fordi de indikerer noe kvalitativt nytt, nemlig at også eldre er forventet å bygge velferd ved hjelp av lånte penger. Dessuten er dagens eldre en ressurssterk gruppe som både anskaffer seg feriebolig og forsøker å

Tabell 4.2: Egenskaper etter alder. Søkere av gjeldsordning. Oslo 2011 ^{a)}

Egenskaper, gjennomsnitt	Aldersgrupper		Sig.
	<50	≥50	
Inntekt i kr	288.615	250.016	p<.04
Gjeldsproblemenes varighet i ant. år	8.8	12.8	p<.001
Gjeld i kr tatt opp siste 2 år	61.604	12.116	p<.01
Andel med middelklassebakgrunn	23.6	12.3	NS

^{a)} (N) for aldersgruppen <50: inntekt, varighet, middelklasse (63), ny gjeld (60). N for aldersgruppen ≥50: inntekt, varighet (37), ny gjeld, middelklasse (36)

hjelpe sine barn inn boligmarkedet. Vi kan kanskje også snakke om en «eldrepakke» hvor de på 50+ forventes å leve et forbruksorientert liv med bl.a. utstrakte fritidsaktiviteter og ferier i inn- og utland. Fra annen forskning vet vi de som er i denne fasen av livet både tar opp mer gjeld og også tar med seg denne gjelden inn i pensjonsalderen. Dessuten vet vi at betalingsanmerkninger er et økende problem i denne gruppen (Poppe, 2012). I sum indikerer dette at sannsynligheten for å bli rammet av alvorlige gjeldsproblemer øker også i de eldre aldersgruppene — for eksempel pga. høyere risiko for sykdom, redusert inntekt som følge av svekket arbeidsevne og overgang til pensjon. På denne bakgrunn er det rimelig å peke på at det økte innslaget av søkere over 50 år i 2011 er en medvirkende årsak til at antall søknader om gjeldsordning vokser.

Tabell 4.2 viser noen egenskaper som skiller gruppen av søkere på 50 år eller eldre fra de yngre søkerne. Som vi ser er gjennomsnittsinntekten lavere og problemene har vedvart lengre. At inntektene er lavere henger bl.a. sammen med at en del er uføre eller pensjonister. Det noe lengre problemforløpet tyder på at dette er en gruppe som har en større barriere mot å oppsøke namsmannen enn yngre skyldnere er. Videre ser vi at de i snitt ikke har tatt opp så mye gjeld de siste to årene forut for gjeldsordnings-søknaden sammenlignet med gruppen av yngre søkere. Når det gjelder middelklassebakgrunn er forskjellen i andeler ikke statistisk signifikant. Men i prosentpoeng er differansen både størrelsesmessig og teoretisk interessant. Den er i hvert fall markant nok til at vi ikke vil unnlate å peke på et mulig fremtids-scenario; at middelklassen kan være på vei inn i problemgruppen i sterkere grad enn vi har sett tidligere.

4.5. FLERE PAR MED BARN

Som vi så i figur 2-A er det en markant vekst i andelen par med barn blant søkerne i 2011 sammenlignet med 2004 — fra 5% til 22%. Denne andelen er riktignok ikke så høy som i 1999, men i dette henseende ligner fordelingen i 2011 mer på situasjonen i slutten av 1990-årene enn på tidlig 2000-tallet. Veksten i andelen par med barn bidrar til det økte antall søkere i 2011, og er en medvirkende årsak til at søkergruppen framstår som en mer ressurssterk gruppe i 2011 enn i 2004.

Tabell 4.3 oppsummerer noen sentrale kjennetegn ved par med barn sammenlignet med alle andre familietyper. Disse 'andre' domineres av enslige uten barn som utgjør 53% av søkerne (jfr. figur 2-A). Tabellen viser at par med barn er en gjennomgående mer ressurssterk gruppe. Når det f.eks. gjelder inntekt ser vi at andelen med mer enn 300.000 er vesentlig høyere enn blant de øvrige søkerne — henholdsvis 72.1% mot 25.6%. Dette kan delvis, men ikke bare, forklares med at andelen med inntektsgivende arbeid også er større — 66.6% mot 30.5%. Det skal her skytes inn at en del av de med inntektsgivende arbeid er sykemeldte. Men selv for disse er det neppe et ubetydelig trekk ved livssituasjonen at de ikke står permanent utenfor arbeidsmarkedet.

Underlagsmaterialet støtter opp under inntrykket av at par med barn er en mer ressurssterk gruppe. Gjennomsnittsinntekten er f.eks. høyere. Dessuten fins det flere med universitetsutdanning i denne gruppen, og en større andel som tidligere har eid bolig. I tråd med dette viser tabell 4.3 at andelen med middelklassebakgrunn er høyere blant par med barn enn blant de øvrige søkerne. Alt dette er imidlertid forskjeller som ikke er statistisk signifikante, noe som primært har sammenheng med det lave antallet observasjoner. Til forskjell fra dette ser vi i tabell 4.3 at den gjennomsnittlige boliggjelden er mer enn fem ganger høyere i gruppen par med barn — 412.420 kroner mot 78.520 i andre-gruppen. Denne forskjellen er statistisk signifikant, og framstår som en klar indikasjon på at vi har å gjøre med en gruppe søkere som har bakgrunn i en bedre ressursituasjon enn det flertallet trolig har.

Videre ser vi i tabell 4.3 at par med barn skiller seg ut ved at andelen med nødvendig forbruk som årsak til problemene er 2.5 ganger høyere enn i andre-gruppen, og at gjennomsnittlig gjeld knyttet til ubetalte regninger er mer enn tre ganger så høy. Som vi allerede har påpekt står disse faktorene i sammenheng med hverandre. En bedre ressursituasjon i utgangspunktet er typisk assosiert med høyere levekostnader. Når krisen slår inn er strømmen av regninger stor, og flere av dem vil lett kunne bli liggende ubetalt. Dessuten vil grupper med høyere inntekter og kanskje også boligformue typisk ha lettere tilgang til forbrukslån og andre typer av usikret kreditt, noe som

Tabell 4.3: Egenskaper etter familietype. Søkere av gjeldsordning. Oslo 2011 ^{a)}

Egenskaper, gjennomsnitt	Familietype		
	Par m/barn	Andre	Sig.
Andel m/inntekt over 300.000, %	72.1	25,6	p<.001
Andel m/inntektsgivende arbeid, %	66.6	30.5	p<.01
Andel over 50 år, %	22,9	42,2	p<.08
Andel m/middelklassebakgrunn, %	27	17	NS
Andel m/ nødv. forbruk som årsak, %	48,1	18,2	p<.02
Boliglån, gjennomsnitt i 2011-kroner	412.420	78.520	p<.002
Ubet. regninger, gj.snitt i 2011-kroner	155.196	45.096	p<.001

^{a)} (N) for par m/barn: (21). (N) for andre familietyper: ubetalte regning (77), boliglån, middelklasse (78), øvrige (79).

kan være fristende å benytte seg av i håp om at man kan ri av stormen. Når de senere ender opp hos namsfogden har denne strategien vist seg å legge nye steiner til byrden snarere enn å være en vei ut av uføret.

Dessuten kan vi merke oss at andelen over 50 år er omtrent halvparten enn hva vi finner i de andre familietypene — 22.9% mot 42.2%. Denne forskjellen er neppe overraskende siden de fleste av oss får barn i ung alder. Likevel er det ikke uvanlig å få barn såpass sent i livet at man fortsatt har hjemmeboende barn når man runder 50. Dessuten er det på 2000-tallet blitt mer og mer vanlig å inngå nye parforhold og få barn med ny partner. Slike samfunnsmessige endringer slår også inn i søknadene om gjeldsordning i 2011 ved at over en femtedel av de som lever i parforhold også er personer med hjemmeboende barn.

Til slutt er det grunn til å peke på at samlivsbrudd er en økende årsak til alvorlige gjeldsproblemer (jfr. figur 2-C). Her skiller riktignok ikke par med barn seg signifikant ut fra de øvrige søkerne. Ikke overraskende viser underlagsmaterialet at denne årsakstypen er tendensielt mer utbredt blant andre familietyper, og da særlig blant enslige. Men dette betyr samtidig at også en del av de som lever i parforhold har vært eksponert for prosesser hvor samlivsbrudd har vært en hovedårsak, eller i hvert fall

bidratt til, å forverre den økonomiske situasjonen i en slik grad at det senere ikke har vært mulig å rette opp skaden. Generelt tyder namsfogdens årsaksbeskrivelser på at dette ofte opptrer i sammenheng med andre uheldige omstendigheter:

Fikk kreft i 2004, ble så skilt. Har gjeld som stammer fra felles bolig.

Hun var involvert i tre boligprosjekter sammen med tidligere ektefelle. Disse endte i tvangssalg, og ble solgt med tap. Søker ble sittende igjen med mye gjeld, og måtte bruke kredittkort for å betale løpende utgifter til livsopphold. Tidligere ektefelle var voldelig.

Etter et opprivende samlivsbrudd ble det uenighet om barnefordeling. Det påløp store utgifter til advokat. Det ble også stor slitasje på psykisk helse, og hun har måttet redusere sin stilling.

Samlivsbrudd i 2007, mye av gjelden stammer fra tidligere ektefelle som styrte økonomien dårlig.

4.6. FLERE MED FREMMEDKULTURELL BAKGRUNN

I tabell 2.1 registrerte vi at andelen søkere med fremmedkulturell bakgrunn har doblet seg fra 2004 til 2011 — fra 17% til 33%. I 2004 var andelen ikke-norske søkere lavere enn den tilsvarende andelen i Oslos befolkning sett under ett; de var altså underrepresenterte i søkermassen. Slik er det ikke lenger i 2011; siden innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn dette året utgjør 28% av Oslos befolkning er personer med fremmedkulturell bakgrunn nå overrepresenterte blant søkerne. Videre er mange av de ikke-norske innbyggere i Oslo fra Sverige og andre vestlige land. Hvis vi kun ser på Oslos befolkning med røtter i Asia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika, er andelen 17%. Blant søkerne av gjeldsordning, har de fleste ikke-norske bakgrunn fra nettopp disse områdene.⁸ Dette øker inntrykket av overrepresentasjon. Den voksende andelen søkere med fremmedkulturell bakgrunn er en viktig årsak til at mengden søknader har økt.

8

Kilde:
http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selectvarval/define.asp&Tabellid=05752 (lesedato 24. september 2012).

Tabell 4.4: Egenskaper etter innvandrebakgrunn. Søkere av gjeldsordning. Oslo 2011 ^{a)}

Egenskaper, gjennomsnitt	Norsk	Ikke-norsk	Sig.
Andel m/kausjon som årsak, %	1	9	p<.06
Andel m/konkurs som årsak, %	29	49	p<.06
Andel m/skattegjeld, %	11.8	27.7	p<.05
Andel m/ubetalte regninger, %	62	82.6	p<.06
Skattegjeld, gjennomsnitt i 2011-kroner	194.603	283.194	NS
Næringsgjeld, gjennomsnitt i 2011-kroner	32.241	159.276	NS
Lånefaktor forbruk	1.67	0.97	p<.07
Antall gjeldsposter	17	12.8	p<.10
Andel dividendeordninger, %	31.0	49.0	p<.09
Andel m/inntektsgivende arbeid, %	30	40.2	NS

^{a)} (N) norsk bakgrunn: Kausjon, konkurs, dividende, ant. Gjeldsposter, inntektsgivende arbeid (67), lånefaktor forbruk (66), skattegjeld, næringsgjeld (65), skatt (64), ubetalte regninger (60). (N) ikke-norsk bakgrunn: Kausjon, konkurs, dividende, ant. gjeldsposter, lånefaktor forbruk, skatt, skattegjeld, næringsgjeld, inntektsgivende arbeid (33), ubetalte regninger (26).

Ikke-norske søkere har en noe annerledes vei inn i alvorlige gjeldsproblemer enn norske. I tabell 4.4 kan vi først legge merke til at det er vanligere å kausjonere for andres gjeld. En mye viktigere faktor er imidlertid konkurs; nesten halvparten av ikke-norske søkere har dette som del av årsakskomplekset. Til sammenligning er den tilsvarende andelen blant norske 29%. Betydningen av mislykket næringsvirksomhet kommer også til uttrykk ved at andelen med skattegjeld er nesten 2.5 ganger høyere blant ikke-norske søkere enn blant norske. Konkurs og skattegjeld henger sammen. Det er i mange tilfeller grunn til å tro at akkumulerte skatterestanser har vært medvirkende årsak til at næringsvirksomheten går over ende. I tråd med dette ser vi i tabellen at målt i kroner er både skattegjelden og næringsgjelden vesentlig høyere blant ikke-norske enn norske søkere. De til dels store forskjellene er riktignok ikke statistisk signifikante, men dette skyldes det lavere antallet observasjoner i materialet snarere enn substansielle realiteter.

I tillegg viser tabell 4.4 at de ikke-norske har en større andel av ubetalte regninger enn de norske — 83% mot 61%. Vi har tidligere sett dette i sammenheng med forbruks-gjeld og nødvendig livsopphold. Det vil selvsagt være tilfelle uansett etnisk bakgrunn. Men for ikke-norske indikerer underlagsmaterialet at dette i noen grad også kan dreie seg om utgifter knyttet til næringsvirksomhet.

Problemer med næring kan ha sammenheng med at man ikke kjenner systemet godt nok. Det kan for så vidt gjelde for både norske og ikke-norske. Men trolig er dette en viktigere faktor blant de sistnevnte. Dette dreier seg særlig om manglende kunnskap om formelle lover og regler. F.eks. kan dårlig innsikt i reguleringene for regnskapsførsel og skatteinnbetalinger føre til skjønnsligning, og i neste omgang konkurs. En annen type faktorer knytter seg til at ikke-norske næringsdrivende risikerer å vikle seg inn i situasjoner som kanskje finner gode løsninger under andre betingelser og reguleringsregimer enn de som fins i Norge. Namsfogdens årsaksbeskrivelser illustrerer disse poengene godt:

Far og onkel kjøpte butikk i søkers navn. De betalte ikke skatt. Butikken gikk konkurs og søker ble sittende igjen med regningen. I konkursopp-gjøret kjøpte en slektning butikken. Søker har aldri fått noen forklaring på hvorfor hennes navn ble brukt. Hun er ikke registrert med noen rolle i foretaks- og enhetsregisteret.

Næringsdrivende, ble slått konkurs etter bokettersyn. Regnskapet for firmaet ble ikke akseptert, verken personlig inntekt eller firmaets. Søkers inntekt ble skjønnsmessig økt med til sammen over en million kroner for to år, pluss ilagt tilleggs-skatt på 60 prosent.

Drev flere butikker, driften ble slått konkurs i 1998 grunnet utestående gjeld. Søker hefter dessuten for gjeldsposter grunnet kausjon for brødre. Mangler kjennskap til gjeldens bakgrunn og størrelse.

Søker kjøpte bolig i 2007 og finansierte egenkapitalen med 3 forbruks-lån. Han kjøpte en bilvaskforretning og en restaurant i 2006, og finansierte investeringene med kredittkort. Dette gikk dårlig, og næringsvirksomhetene ble avsluttet i 2009. Søker mener seg lurt av venner under avvikling av driften. Familiene skal gjøre opp for seg dem imellom (i et asiatisk land).

Søker investerte i en restaurant ved hjelp av lånte midler. Han lånte også penger for drift, men restauranten gikk konkurs. Søker erkjenner unndragelse fra boet ved å ha solgt varelager og driftstilbehør. Videre består gjelden av boliggjeld. Søker har 2 års konkursskarantene.

Noen av disse historiene kan nok også norske skyldnere fortelle, som f.eks. dårlig regnskapsførsel, lite kontroll over økonomien og finansiering av underskudd med kredittkort. Men å ordne opp seg imellom i et annet land, og bruke andres identiteter for å drive virksomhet uten at disse selv er klar over det, er antakeligvis mer i tråd med hvordan bestemte sosiale nettverk fungerer blant ikke-vestlige innbyggere.

Til slutt ser vi at gruppen av ikke-norske kjennetegnes av at den relative andelen av forbruksgjeld er lavere enn blant norske søkere. Vi ser også at antall gjeldsposter er mindre og at andelen som skal betale dividende under gjeldsordningen er vesentlig høyere — 49% mot 31%. Vi finner ingen statistisk signifikante forskjeller i gjennomsnittlig totalgjeld målt i kroner. Den høyere andelen med dividendeordninger har m.a.o. først og fremst sammenheng med at andelen som har inntektsgivende arbeid tendensielt ligger høyere, og følgelig at inntektene blant ikke-norske søkere i snitt er noe større enn blant de med norsk bakgrunn. I dette henseende framstår den ikke-norske søkergruppen som noe mer ressurssterk.

REFERANSER

- Atkinson, A., McKay, S., Kempson, E., & Collard, S. (2006). *Levels of Financial Capability in the UK: Results of a Baseline Survey*. Bristol: PRFC, University of Bristol.
- 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.
- Epstein, G. A. (Ed.). (2005). *Financialization and the World Economy*. Cheltenham: Edward Elgar Publ.
- Experian. (2010). *Dårlig betaler*. Excel Report, Oslo.
- Gjeldsofferalliansen. (2000). *Undersøkelse av forskjeller i namsrettspraksis mellom Bergen og Oslo 1993-1999*. Oslo: Gjeldsofferalliansen.
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Haugan, B., & Hegvik, G. K. (2012, January 24). Økonomieksperter: Norge banker Sverige på krisehåndtering. *E24*. Oslo.

- Krippner, G. R. (2004). What is Financialization? Dep. of Sociology, UCLA.
- Krippner, G. R. (2005). The Financialisation of the American Economy. *Socio-Economic Review*, 3, 173–208.
- Lewitt, M. E. (2010). *The Death of Capital. How Creative Policy Can Restore Stability*. New Jersey: John Wiley & Sons.
- Lindorff. (2000). *Lindorff-analysen 2000*. Oslo: Lindorff.
- Lindorff. (2001). *Lindorff-analysen 1. halvår 2001*. Oslo: Lindorff.
- Lindorff. (2006, Access Date b). Flere unge mellom 15 og 18 år pådrar seg gjeld.
- Poppe, C. (1994). *Gjeldsordningslovens første leveår. En evaluering av lovens konsekvenser for namsmenn, kreditorer og skyldnere. [The act of voluntary and compulsory debt settlement for private individuals. Its consequences for enforcement officers, creditors and debtors. English Summary]*. SIFO-rapport 1-1994. Lysaker: SIFO.
- Poppe, C. (2005). *Gjeldsordninger under press. Endringssaker ved Oslo byfogdembe-
te i 2003*. Oppdragsrapport nr 3 - 2005. Oslo: Sifo.
- Poppe, C. (2009). Ansvar for egen gjeld? In K. Asdal & E. Jacobsen (Eds.), *Forbrukerens ansvar*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag.
- Poppe, C. (2010). *Ny start med fullført gjeldsordning?* SIFO oppdragsrapport. Oslo: SIFO.
- Poppe, C. (2011). *Financialisation. A Clarification of Concepts*. Project Note. oSLO: SIFO.

- Poppe, C. (2012). *Økonomisk utsatthet. Situasjonen for norske hushold i 2011*. Prosjektnotat. Oslo: SIFO.
- Poppe, C., Collard, S., & Jakobsen, T. B. (2012). *The Role of Homeownership in the Financing of Everyday Life*. Oslo.
- Poppe, C., & Kjærnes, U. (2012). *We Are All Speculators Now*. Oslo.
- Poppe, C., & Tufte, P. A. (2005). *Gjeldsordninger i velstands-Norge. En undersøkelse av åpne gjeldsordningssaker ved Oslo byfogdembete i 1999 og 2004*. SIFO Oppdragsrapport. Oslo: SIFO.
- Poppe, O. M., & Remøe, K. (1998). *Hvem søker gjeldsordning i Oslo? Særtrekk og endringer i søkermassen fra 1993 til 1997* (Vol. 62). Oslo: Namsmannen i Oslo.
- Steger, M. B., & Roy, R. K. (2010). *Neoliberalism. A Very Short Introduction*. Very short introductions. Oxford: Oxford University Press.
- Tufte, P. A., & Poppe, C. (2000). *Gjeldsordningenes Økonomiske Innhold. [Financial Consequences of Debt Settlements. English Summary]*. SIFO-rapport nr. 3 - 2000. Lysaker: Sifo.