



Innst. S. nr. 120

(2006-2007)

Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen

Dokument nr. 8:95 (2005-2006)

Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Åse Gunhild Woie Duesund, Dagfinn Høybråten, May-Helen Molvær Grimstad og Bjørg Tørresdal om tiltak for å bekjempe fattigdom og forebygge gjeldsproblemer

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

Fattige i Norge er en mangfoldig gruppe. Gruppen omfatter mennesker som er rusavhengige og personer med psykiske utfordringer. Blant fattige finnes også personer som har vanskelig for å holde struktur på økonomien og mennesker som på grunn av utenforstående omstendigheter har havnet i en vanskelig økonomisk situasjon. Felles for dem er imidlertid at de har lav inntekt og at de har hatt det i en lengre periode. Flere har i tillegg til lav inntekt en betydelig gjeldsbyrde.

Når man i Norge drøfter hvordan de nasjonale fattigdomsutfordringene skal løses, fokuseres det ofte på to forhold: Mulighet til arbeid og nivået på de offentlige stønadsordningene. Årsakene til fattigdom er imidlertid sammensatte og komplekse, og problemet må adresseres via ulike innfallsvinkler. Det er behov for både forebyggende og avhjelpende virkemidler.

Det er et viktig utgangspunkt at de som har påtatt seg en forpliktelse, skal gjøre opp for seg. Man må derfor være varsomme med å innføre ordninger som rokker ved dette prinsippet.

Forslagsstillerne fremmer flere forslag som vil gjøre situasjonen til fattige med store gjeldsproblemer lettere. Det fremmes bl.a. forslag om endringer i gjeldsordningsloven og foreldelsesloven. I tillegg fremmes forslag om hjelp til personer med gjeldsproblemer. Spørsmålet om offentlig gjeldsinndrivning tas opp særskilt. Det fremmes forslag som gjelder offentlig forvaltning av enkeltpersoners økonomi.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

1. Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om en oppfølgingsplikt for namsmannen overfor mennesker med gjeldsordning.
2. Stortinget ber Regjeringen vurdere en viss oppmyking av vilkårene for at gjeldsordningsperioden kan settes til "0".
3. Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om at den alminnelige gjeldsordningsperioden reduseres fra fem til tre år.
4. Stortinget ber Regjeringen fremme forslag som medfører at det strammes inn på mulighetene for å forlenge gjeldsordningsperioden.
5. Stortinget ber Regjeringen vurdere å åpne for at en og samme person kan få mer enn én gjeldsordning i løpet av livet.
6. Stortinget ber Regjeringen iverksette et forskningsprosjekt som kan gi kunnskap om hvordan det er gått med dem som har gjennomgått gjeldsordning.
7. Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om en absolutt foreldelsesfrist for forbruksgjeld på fem år.
8. Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om en frarådingsplikt for kredittkjøpselskaper.
9. Stortinget ber Regjeringen vurdere om det bør lages et nytt og mer omfattende register hvor gjeldsbyrde og andre relevante opplysninger gjøres tilgjengelig for kredittyttere på en bedre og mer helhetlig måte enn i dag.
10. Stortinget ber Regjeringen opprette et grønt nummer til en veiledningstjeneste for økonomi og gjeld.
11. Stortinget ber Regjeringen opprette en nettportal hvor det både informeres om hvordan gjeldsproblemer kan forebygges og om hvordan det er mulig å håndtere situasjonen når gjeldsbyrden blir for stor.

12. Stortinget ber Regjeringen utferdige en tydelig instruks til offentlige kreditorer generelt, og til ligningsetaten spesielt, som pålegger dem å foreta individuelle vurderinger av forespørsler om gjelds-sanering.
13. Stortinget ber Regjeringen vurdere å utvikle gode landsdekkende rutiner for frivillig offentlig forvaltning av enkeltpersoners økonomi."

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Knut Gravråk, Britt Hildeng, Espen Johnsen og Tove Karoline Knutsen, fra Fremskrittspartiet, Ulf Erik Knudsen og Karin S. Woldseth, fra Høyre, Olemic Thommessen, fra Sosialistisk Venstreparti, May Hansen, fra Kristelig Folkeparti, lederen May-Helen Mølvær Grimstad, fra Senterpartiet, Erling Sande, og fra Venstre, Alvild Hedstein, viser til at Dokument nr. 8:95 (2005-2006) ble sendt til barne- og likestillingsminister Karita Bekkemellem til uttalelse 13. juni 2006. Svaret fra barne- og likestillingsministeren 25. oktober 2006 er vedlagt innstillingen.

Komiteen viser til at forslagsstillerne har foreslått 13 tiltak som skal bekjempe fattigdom og forebygge gjeldsproblemer. Komiteen er enig med forslagsstillerne i at fattige i Norge er en mangfoldig gruppe. Komiteen mener det er viktig både å forebygge gjeldsproblemer og å hjelpe de personene som får problemer med å betale gjelden sin.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre vil imidlertid understreke at det er et viktig utgangspunkt at avtaler skal holdes og at de som har tatt opp lån, skal gjøre opp for seg.

Komiteen merker seg at gjeldsveksten blant private har vært svært høy lenge, og gjeldsbelastningen er nå høyere enn den var i forkant av forrige gjeldskrise. Dette har tett sammenheng med den sterke økningen i boligprisene. De potensielle problemene er størst i de yngste aldersgruppene. Komiteen vil derfor ha økt fokus på tiltak som kan bidra til å redusere risikoen for gjeldsproblemer. Et viktig forebyggende tiltak mot gjeldsproblemer, særlig blant ungdom, er undervisning i personlig økonomi i skolen. Dette er innført både i grunnskolen og i den videregående skolen og omfatter blant annet undervisning om konsekvensene av låneopptak. Det er også viktig at markedsføringen av lånetilbud, både isolert sett og i forbindelse med salg av boliger, både er nøkterne og tilstrekkelig veiledende. Blant annet er det viktig at de som tilbyr lån og kreditt, gir informasjon om reelle lånekostnader (effektiv rente).

Komiteen viser til at det i dag er flere ordninger for å forhindre og hjelpe dem med gjeldsproblemer. Det eksisterer både frivillige ordninger og tvungne

gjeldsordninger når problemene blir alvorlige og varige. Komiteen vil understreke at det er viktig å hjelpe dem som har kommet i en vanskelig gjeldssituasjon, men at hensynet til den enkelte skyldner må balanseres mot hensynet til kreditorerne, til den alminnelige betalingsmoral og til den alminnelige rettsfølelse.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, henviser til Innst. O. nr. 12 (2006-2007) om lov om endringer i aksjelovgivningen og annet, som blant annet behandler flere av forslagene i Dokument nr. 8:95 (2005-2006) og viser til Regjeringens tiltak på området.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til bakgrunnen for tiltakene som er foreslått i Dokument nr. 8:95 (2005-2006) for å bekjempe fattigdom og forebygge gjeldsproblemer, samt merknadene i innstillingen, og fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

- "1. Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om en oppfølgingsplikt for namsmannen overfor mennesker med gjeldsordning.
2. Stortinget ber Regjeringen vurdere en viss oppmyking av vilkårene for at gjeldsordningsperioden kan settes til "0".
3. Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om at den alminnelige gjeldsordningsperioden reduseres fra fem til tre år.
4. Stortinget ber Regjeringen fremme forslag som medfører at det strammes inn på mulighetene for å forlenge gjeldsordningsperioden.
5. Stortinget ber Regjeringen vurdere å åpne for at en og samme person kan få mer enn én gjeldsordning i løpet av livet.
6. Stortinget ber Regjeringen iverksette et forskningsprosjekt som kan gi kunnskap om hvordan det er gått med dem som har gjennomgått gjeldsordning.
7. Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om en absolutt foreldelsesfrist for forbruksgjeld på fem år.
8. Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om en frarådingsplikt for kredittkjøpselskaper.
9. Stortinget ber Regjeringen vurdere om det bør lages et nytt og mer omfattende register hvor gjeldsbyrde og andre relevante opplysninger gjøres tilgjengelig for kredittyttere på en bedre og mer helhetlig måte enn i dag.
10. Stortinget ber Regjeringen opprette et grønt nummer til en veiledningstjeneste for økonomi og gjeld.
11. Stortinget ber Regjeringen opprette en nettportal hvor det både informeres om hvordan gjeldsproblemer kan forebygges og om hvordan det er mulig å håndtere situasjonen når gjeldsbyrden blir for stor.
12. Stortinget ber Regjeringen utferdige en tydelig

instruks til offentlige kreditorer generelt, og til ligningsetaten spesielt, som pålegger dem å foreta individuelle vurderinger av forespørsler om gjelds-sanering.

13. Stortinget ber Regjeringen vurdere å utvikle gode landsdekkende rutiner for frivillig offentlig forvaltning av enkeltpersoners økonomi."

2.1 Endringer i gjeldsordningsloven

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, merker seg at i dokumentet viser forslagsstillerne til flere tiltak som de mener skal bekjempe fattigdom og forebygge gjeldsproblemer. Forslag nr. 1 gjelder en oppfølgingsplikt for namsmannen overfor mennesker med gjeldsordning. I dokumentet begrunnes forslaget med at det "finnes imidlertid ikke noen instans som har en slik plikt til oppfølging". Flertallet vil vise til at namsmannen har en plikt til å sørge for nødvendig oppfølging og kontroll når gjeldsordningen ikke inneholder en fast betalingsplan, jf. gjeldsordningsloven § 2-2 annet ledd. Flertallet viser videre til at kommunen har en generell plikt til veiledning og bistand, jf. gjeldsordningsloven § 1-5. Denne ordningen i kommunene bør etter flertallets syn utvides og gjøres bedre kjent. Det er ikke domstolene som skal drive økonomisk rådgivning og som best egner seg til å hjelpe mennesker med å følge opp gjeldsordningen.

Flertallet mener imidlertid at det kan være en god løsning at namsmannen henviser den som har fått gjeldsordningen til kommunale gjeldsrådgivere, som følger opp gjennomføringen av gjeldsordningen automatisk.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre viser til at dokumentets forslag 2 gjelder en oppmykning av vilkårene for at gjeldsordningsperioden kan settes til "0". I visse tilfeller kan det være riktig å slette gjeld uten en gjeldsordningsperiode. Disse medlemmer mener imidlertid det er viktig å balansere hensynet til skyldneren mot hensynet til kreditorerne og alminnelig betalingsmoral. Det kan virke støtende på den alminnelige rettsoppfatning hvis vilkårene for å få gjelden slettet uten en gjeldsordningsperiode, oppmykes. Loven åpner i dag for at gjeldsordningsperioden kan reduseres eller settes til "0" hvis det foreligger "tungtveiende grunner". Disse medlemmer kan ikke se at det er behov for en oppmykning av dette vilkåret.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, vil påpeke at Barne- og likestillingsdepartementet i løpet av 2007 vil vurdere om det er behov for endringer i gjeldsordningsloven når det gjelder reglene om lengden på gjeldsordningsperioden. Det vil særlig bli sett nærmere på om det bør innføres større mulighet til å fastsette alternative oppgjørformer, for eksempel

gjeldsordninger uten gjeldsordningsperiode, oppgjør ved engangsbeløp m.m.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, viser til at videre i dokumentet foreslås det at den alminnelige gjeldsordningsperioden reduseres fra fem til tre år. Dette flertallet vil påpeke at det også i dette spørsmålet må foretas en avveining mellom de ulike hensynene; individet, kreditorerne og rettsoppfatningen. Dette flertallet mener det er viktig å legge vekt på hensynet til dem som kommer inn under gjeldsordning og deres behov for å bli ferdig med gjeldsordningsperioden så raskt som mulig. Det er også mulig å få en kortere gjeldsordningsperiode når det foreligger "tungtveiende grunner". Dette flertallet vil vise til at spørsmålet om gjeldsordningsperiodens lengde har blitt vurdert av både den nåværende og forrige regjering og at konklusjonen begge gangene har vært at femårsregelen bør videreføres. Dette flertallet kan på denne bakgrunn ikke se at det er behov for å endre perioden fra fem til tre år som en generell regel.

Forslagsstillerne foreslår også at Regjeringen legger fram forslag som gjør at det strammes inn på muligheten for å forlenge gjeldsordningsperioden. Dette flertallet er enig med forslagsstillerne i at en lang gjeldsordningsperiode er svært tyngende for den det gjelder. Dette flertallet mener imidlertid at dagens ordning tar hensyn til dette, da det kun er ved "tungtveiende grunner" og "særegne omstendigheter" at perioden kan forlenges til henholdsvis åtte og ti år. Bestemmelsen brukes i dag som en sikkerhetsventil, og dette flertallet ser det som en fare at gjeldsordning nektes i slike situasjoner dersom det ikke vil være noen mulighet til å forlenge gjeldsordningsperioden. Dette flertallet mener derfor det er viktig å opprettholde en sikkerhetsventil og ser ikke behov for å endre dagens bestemmelser om dette.

Forslag nr. 5 omhandler muligheten for at en og samme person kan få mer enn én gjeldsordning i løpet av livet. Dette flertallet viser til gjeldsordningsloven § 1-4 tredje ledd som sier at en person kun kan få gjeldsordning mer enn én gang dersom det foreligger "særegne forhold som tilsier det". Dette flertallet mener det er et viktig utgangspunkt at gjeldsordning kun unntaksvis skal kunne tillates mer enn én gang. Dette flertallet mener imidlertid det er riktig å tillate en ny gjeldsordning der skyldneren har kommet i en spesiell, men unnskyldelig situasjon. Slike situasjoner fanges opp i dagens regelverk, og dette flertallet ser derfor ikke nødvendigheten av å be Regjeringen vurdere dette spørsmålet.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til at namsmannen gjennom behandlingen av søknad om gjeldsordning lærer å kjenne søkeren og vedkommendes økonomiske situasjon godt. Slik kjennskap, kombinert med at namsmannen har særskilt kompetanse til å gi råd i økonomiske saker, gjør det etter dette medlems oppfatning hensiktsmessig å lovfeste en oppfølgingsplikt for namsmannen overfor

mennesker med gjeldsordning. Dette medlem konstaterer imidlertid at det ikke er flertall for forslaget. Subsidiært vil dette medlem gi støtte til å ytterligere styrke den økonomiske rådgivningen i kommunene/i NAV-kontorene.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Venstre vil i den forbindelse påpeke at det er behov for å ytterligere styrke den økonomiske rådgivningene i kommunene/i NAV-kontorene.

Disse medlemmer er kjent med at gjeldsordningsperioden kan reduseres eller settes til "0" dersom det foreligger "tungtveiende grunner". Dette vilkåret tolkes ofte svært restriktivt. Forskning viser at gruppen som søker gjeldsordning, er ressurs svak. Mange har utfordringer knyttet til helse, rus og økonomisk evne. Etter disse medlemmers oppfatning tilsier hensynet til de menneskene dette gjelder, at det foretas en viss oppmykning i lovens krav. For særlig ressurs svake skyldnere vil utsiktene til positive endringer i gjeldsordningsperioden være små, og en gjeldsordningsperiode på 5 år vil da være lite formålstjenlig for alle parter. Disse medlemmer kan ikke se at en viss oppmykning i loven på dette punkt vil redusere den generelle betalingsmoral eller virke støtende for kreditorene.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti mener at de samme betraktninger taler for en generell reduksjon i gjeldsordningsperioden fra 5 år til 3 år. For øvrig har dette medlem merket seg at Regjeringen vil utrede behovet for endringer i gjeldsordningsloven som presiserer reglene om adgang til å fastsette alternative oppgjørformer, herunder gjeldsordning uten gjeldsordningsperiode. Dette medlem ser frem til at Stortinget får seg forelagt resultatene av utredningen.

Dette medlem viser for øvrig til forslag 4 og 5 i Dokument nr. 8:95 (2005-2006) og til begrunnelsen for forslagene som gis der.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at det å sette gjeldsordningsperioden fra fem til tre år vil stride imot allmenn rettsoppfatning. Tidligere var gjeldsordningen på inntil åtte år, og dette ble redusert til fem år, noe som burde være overkommelig.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre mener derimot at det må gis rom i gjeldsordningsloven for at uventet inntekt eller pengegave ikke skal gå til fratrett på gjeld, og at det legges inn mulighet for ferie og ekstraordinære utgifter som konfirmasjoner, begravelser med mer.

Disse medlemmer mener dette kan forhindre at barn blir skadelidende i gjeldsordningssaker.

2.2 Selvstendig næringsdrivende

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, vil understreke at da gjeldsordningsloven ble vedtatt, var det bred enighet om at den ikke skulle brukes til å sanere gjeld i ulønnsom næringsvirksomhet. Gjeldsordningsloven har en enkel utforming, og er ikke egnet til å behandle de kompliserte spørsmål som kan oppstå i næringsforhold. Namsmennene har normalt heller ikke tilstrekkelig kunnskap på dette feltet. Næringsdrivende som har avsluttet virksomhet, eller som har gjeldsproblemer som privatpersoner, kan imidlertid få gjeldsordning på linje med andre. Dette er etter dagens lovgivning et hensiktsmessig skille.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at manges oppfatning av gjelds ofre er preget av fordommer og myter. Disse medlemmer vil understreke at mange skyldnere får problemer med å betale gjelden sin av andre årsaker enn dårlig økonomistyring. Disse medlemmer viser i den forbindelse til SIFO-rapport nr. 7/2005 som blant annet peker på at tapsbringende næringsvirksomhet, sykdom og arbeidsledighet er viktige årsaker til gjeldsproblemer.

Disse medlemmer viser til at vi i Norge har forskjellige lover for gjeldsproblemer i næringsvirksomhet (konkursloven) og for privatpersoner (gjeldsordningsloven). Disse medlemmer vil påpeke at personlig næringsdrivende på mange måter faller mellom to stoler når de får alvorlige gjeldsproblemer. Det er strenge vilkår for å komme inn under gjeldsordningsloven, og ved konkurs vil restgjelden fortsatt hefte ved skyldneren etter at dividende er utbetalt til kreditorene. Disse medlemmer viser til Ot. prp. nr. 55 (2005-2006) punkt 18.4 der dette er omtalt:

"Personer som driver næringsvirksomhet som enkeltpersonforetak, kan som hovedregel ikke få gjeldsordning. Bakgrunnen for dette er blant annet at man ikke kan vente at namsmenn eller andre medhjelpere skal ha nødvendige forutsetninger for å behandle saker som omfatter næringsgjeld. Til dette kommer at de virksomheter som det kunne ha vært aktuelt å ta inn under gjeldsordningsloven, i mange tilfeller ville ha vært underskuddsforetak hvor gjeldsordning ikke gir noen løsning på problemene. Gjeldende lov er således i prinsippet heller ikke tilpasset personer som driver egen næringsvirksomhet på tidspunktet for åpning av gjeldsforhandling.

I to tilfeller kan skyldnere som har gjeld knyttet til egen næringsvirksomhet, oppnå gjeldsordning etter loven. Dette gjelder for det første dersom næringsdriften er opphørt, jf. gjeldsordningsloven § 1-2 første ledd bokstav a. For det annet gjelder det dersom skyldneren ikke har mer enn en ubetydelig andel av sin gjeld knyttet til nåværende næring, jf. gjeldsordningsloven § 1-2 første ledd bokstav b."

Disse medlemmer ønsker å vise til at det samfunnsøkonomisk er viktig med regler som stimulerer til nyskaping. Disse medlemmer mener vi må sørge for bedre sikkerhetsnett for de gründerne som mislykkes. Disse medlemmer viser til at dagens regel-

verk hindrer nyskaping i samfunnet og gjør at mange gründere som får gjeldsproblemer etter at de tok en risiko, blir satt utenfor yrkeslivet i mange år, noen ganger resten av livet. Det koster samfunnet mye at folk ikke kommer seg ut av gjeldsproblemer. Disse medlemmer viser til at mennesker med gjeldsproblemer ofte er sykere enn andre. Både samfunnet som helhet og kreditorene taper på at gjeldsofre ender som klienter. Disse medlemmer vil også understreke at frykten for å mislykkes holder mange tilbake fra å prøve å starte egen bedrift.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen utrede bedringer i regelverket i forhold til selvstendig næringsdrivende som har gjeld knyttet til egen næringsvirksomhet."

2.3 Forskningsprosjekt

Komiteen viser videre til forslag nr. 6 om å be Regjeringen iverksette et forskningsprosjekt som kan gi kunnskap om hvordan det er gått med dem som har gjennomgått gjeldsordning. Komiteen ser dette som et viktig tiltak som kan gi informasjon om hvordan gjeldsordningsloven fungerer. Komiteen ser det også som viktig å få kartlagt hvordan den økonomiske rådgivningstjenesten i kommunene fungerer og vil be Regjeringen kartlegge behov og virkningen av denne type rådgivning.

2.4 Endringer i foreldelsesloven

Når det gjelder forslag nr. 7 om en absolutt foreldelsesfrist for forbruksgjeld på fem år, vil komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, vise til brevet fra barne- og likestillingsministeren 25. oktober 2006 på dette punktet. Forslaget i dokumentet er begrunnet med at forbruksgjeld i dag kan "forfølge skyldneren hele livet". Flertallet vil vise til at den alminnelige foreldelsesfrist er 3 år. For pengelån og fordringer som det er utstedt gjeldsbrev for, er fristen 10 år. Når gjeld forfølger en debitor lenger enn dette, skyldes det at fristen blir avbrutt, eksempelvis ved at debitor betaler rente på lånet. Flertallet mener ikke det er grunnlag for å ikke la reglene om fristavbrudd gjelde forbruksgjeld. Flertallet viser til hensynene bak foreldelsesloven og at foreldesinstituttet ikke skal være et tillegg til gjeldsordningsloven. Flertallet ser det videre som tvilsomt om det å redusere foreldelsesfristen for forbruksgjeld for gjeldsbrev og pengelån fra 10 år til 5 år vil bidra til å redusere kredittinstitusjonenes utlånsiver. Normalt vil slik gjeld avbrytes ved at forfalte krav innkreves, om nødvendig med utenrettslig inkasso. Foreldelsesfristen vil da avbrytes. På grunn av fristavbrudsreglene vil det derfor kun unntaksvis være aktuelt med foreldelse av forbruksgjeld. Flertallet mener derfor at det ikke er grunnlag for å endre reglene om foreldelse for forbruksgjeld.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til at kredittytere tilbyr store usikrede forbrukslån på bakgrunn av korte samtaler med kunden. Ikke sjelden drives det en aggressiv markedsføring for denne type forbrukslån, og lånene gis uten en grundig vurdering av om lånet er forsvarlig, gitt den enkelte kundes økonomiske situasjon. Etter dette medlems vurdering bør lovgiver motivere til at kredittyter foretar en langt grundigere kredittvurdering i det enkelte tilfellet gjennom å lovfeste en absolutt foreldelsesfrist på 5 år for usikrede forbrukslån. Med en slik bestemmelse vil det ikke være mulig for kredittyter å innkreve forbrukslån etter at femårsperioden er gått.

2.5 Frarådingsplikt for kredittkjøp og opprettelse av et gjeldsregister

Forslag 8 i dokumentet gjelder en frarådingsplikt for kredittkjøpselskaper. Komiteen viser til at slik plikt gjelder i finansavtaleloven § 47, men kapitlet i finansavtaleloven hvor denne bestemmelsen står, gjelder ikke for kreditt som omfattes av kredittkjøpsloven.

Komiteen ser i utgangspunktet ingen grunn til at slik plikt ikke skal gjelde i kredittkjøp. Komiteen har merket seg at Banklovkommisjonen for tiden utreder spørsmålet om en frarådingsplikt i kredittkjøpsloven. Komiteen legger til grunn at utredningen fra Banklovkommisjonen følges opp ved at spørsmålet om frarådingsplikt presenteres for Stortinget på en egnet måte.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, viser videre til forslaget om at det bør lages et nytt og mer omfattende register hvor gjeldsbyrde og andre relevante opplysninger gjøres tilgjengelig for kredittytere på en bedre og mer helhetlig måte enn i dag. Flertallet viser til at et lignende forslag tidligere er vurdert og forkastet på grunn av personvern hensyn. Personvernemnda kom i 2003 til at et slikt register vil være i strid med personvernlovgivningen, og flertallet viser til at et slikt register vil kreve en ny hjemmel og endring i personopplysningsloven. Før et slikt register opprettes, mener flertallet det er viktig å se på om et slikt register vil være til hjelp for å unngå gjeldsproblemer.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener videre det er viktig å se om de personvernsmessige problemene kan løses. Dersom frarådingsplikten skal være reell, må kredittyter ha mulighet for å skaffe tilstrekkelig informasjon til å vurdere kundens kredittverdighet. Dette flertallet viser også til at Sverige har gode erfaringer med et slikt register.

Et tredje flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, merker seg at erfaringer fra tidligere gjeldskriser viser at gjeldsproblemer i liten grad oppstår i oppgangstider. Tall fra de senere årene har derfor relativt

liten informasjonsverdi i forhold til faren for gjeldsproblemene.

Et fjerde flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, fremmer ut fra denne bakgrunn følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen utrede om et register over privatpersoners lånesaldi ("gjeldsregister") er et hensiktsmessig virkemiddel for å begrense gjeldsproblemer blant privatpersoner. Det skal særlig vurderes om et slikt register kan komme i konflikt med hensynet til personvernet. Regjeringen bes komme tilbake til Stortinget i egnet form med saken."

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Kristelig Folkeparti, viser til at forslagsstillerne begrunner forslaget med at dersom frarådingsplikten skal være reell, må kredittyster ha mulighet for å skaffe tilstrekkelig informasjon til å vurdere kundens kredittverdighet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre er enige i at frarådingsplikten vanskeligere overholdes siden det ikke stilles krav til sikkerhet ved forbruksgjeld.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, vil imidlertid vise til brevet fra barne- og likestillingsministeren 25. oktober 2006 som understreker at det ikke er dekning for en påstand om at banker og andre kredittinstitusjoner i stor grad gir usikret kreditt uten å undersøke kundens reelle tilbakebetalingsevne.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre viser til at det nok forekommer mangelfull kredittvurdering, men neppe i et slikt omfang forslagsstillerne synes å legge til grunn.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, viser i denne sammenheng til Kredittilsynets tall fra 2005 om tap på forbrukslån. Tallene er lave og ikke særlig større enn for nystiftede boliglån.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre mener dette kan tyde på at mangelfull kredittvurdering ikke er et stort problem.

Disse medlemmer mener det er grunn til å tro at mange av dem som misligholder sine forbrukslån, kommer i en vanskelig situasjon etter at gjelden er stiftet, for eksempel ved at vedkommende mister jobben, rammes av sykdom, samlivsbrudd med mer. Slike forhold kan ikke unngås ved en grundig kredittvurdering. Når det gjelder personvern hensyn, mener disse medlemmer at et effektivt register må omfatte så mange mennesker med så mange opplysninger at det vil utgjøre et press på personvernet.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre viser til at man alltid må avveie behovet i forhold til den ulempen det vil medføre å la personvernet vike. Disse medlemmer kan ikke se at det i dette tilfellet er et så stort behov for å opprette et slikt register at det forsvarer et register der alle innbyggernes gjeldsforpliktelser registreres. Disse medlemmer vil også peke på at et slikt gjeldsregister både vil være kostbart å utvikle, etablere og drive.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er ikke sikre på at et gjeldsregister vil resultere i mindre gjeldsproblematikk. Men disse medlemmer mener at både kostnadene og konsekvensene ved et slikt register bør utredes og fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen utrede kostnader og konsekvenser for personvernet ved et gjeldsregister."

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti er kjent med at en eventuell oppretting av et gjeldsregister byr på visse utfordringer sett i et personvernperspektiv. Et slikt register finnes imidlertid allerede i Sverige, og der har man funnet gode løsninger for å ivareta personvern hensyn. Tilsvarende vil etter dette medlems mening være mulig i Norge.

Et gjeldsregister vil utvilsomt gjøre kredittinstitusjonenes mulighet til praktisering av frarådingsplikten mer reell. Behovet for styrket kvalitet på bankenes og andre finansinstitusjoners økonomiske veiledning er særlig påtrengende i økonomiske nedgangstider. Selv om vi pr. februar 2007 er inne i en høykonjunktur, mener dette medlem at det er viktig å tilrettelegge for generell sunnhet i økonomien. Oppretting av et gjeldsregister vil i den forbindelse være viktig.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre mener at et sterkt personvern er avgjørende både for den enkeltes frihet og for demokratiet. Vernet om den private sfæren er en forutsetning for et fritt samfunn. Friheten forutsetter at hvert menneske vernes mot utilbørlig registrering, overvåking og inngripen i privatlivet. Disse medlemmer vil peke på at vi stadig ser et økt press mot personvernet. Den teknologiske utviklingen og ulike krav til kontroll og sikkerhet stiller oss overfor store utfordringer knyttet til en prinsipiell personvernpolitikk.

Disse medlemmer innser at det i mange sammenhenger er krevende å innta et prinsipielt standpunkt når det gjelder personvern. De aller fleste saker og initiativ hvor andre hensyn enn personvern hensyn blir tillagt størst vekt, springer ut fra gode hensikter. Isolert sett er det mulig å forsvare det meste, og som regel er hver enkelt sak tilsynelatende bra. For disse medlemmer er det imidlertid viktig at det føres en konsekvent personvernpolitikk. Disse medlemmer vil også advare mot generelle løsninger på utfordringer som kun gjelder noen.

På denne bakgrunn mener komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre at vi bør være varsomme med å opprette nye registre med personopplysninger. Disse medlemmer viser til at dersom et gjeldsregister skal tjene sitt formål, må det være så omfattende at det uten tvil vil utgjøre en trussel mot den enkeltes personvern.

2.6 Grønt nummer og nettportal m.m.

Når det gjelder forslag 10, 11 og 13, mener komiteen dette er gode forslag som på en enkel måte kan bidra til å hjelpe folk med økonomiske problemer. Komiteen legger vekt på at det er viktig å gi veiledning om økonomi på et tidlig tidspunkt, før problemene blir for store. Både et grønt informasjonsnummer og en nettportal vil kunne bidra til å forebygge og hjelpe dem med økonomiske problemer.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre vil peke på at både grønt nummer, nettportal og styrking av den økonomiske rådgivningen i kommunene/NAV-kontorene vil være nyttig for å forebygge og hjelpe dem med økonomiske problemer. Disse medlemmer mener imidlertid at det også er behov for en utenrettslig gjeldsordning for dem som har alvorlige gjeldsproblemer. Disse medlemmer peker på at det i andre land eksisterer løsningsorienterte gjeldsordninger utenfor rettsapparatet. Disse medlemmer mener ordningen de for eksempel har i England med The Consumer Credit Counselling Service (CCCS) ville være til stor hjelp for mange i Norge også. CCCS er en stiftelse som hjelper mennesker med gjeldsproblemer. Hovedfokuset er strukturerte tilbakebetalingsplaner. Ordningen er gratis for skyldneren og finansieres ved at kreditorene normalt betaler 10 pst. av det innkomne beløp til CCCS. Disse medlemmer vil peke på at det ofte vil lønne seg for banker å være med på et slikt system framfor å selge kravet til inkasso.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om oppretting av en utenrettslig gjeldsordning etter den engelske modellen The Consumer Credit Counselling Service (CCCS)."

2.7 Offentlige kreditorer

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, merker seg at forslag 12 omhandler offentlige kreditorer generelt og likningsstaten spesielt. Offentlige kreditorer velger ikke sine debitorer og skal ivareta statens inntekter og likhets hensyn. Flertallet presiserer at borgere med gjeld skal møtes med respekt av det offentlige, også når de har problemer med å betale sin gjeld. Flertallet viser videre til at det allerede i dag foreligger hjemmel for å kunne ettergi skatte- og avgiftskrav.

Flertallet merker seg at Regjeringen har et meget sterkt engasjement på fattigdomsbekjempelse og forebygging av gjeldsproblemer. Flertallet ser at Regjeringen ved Finansdepartementet har ute på høring forslag om å innføre et fritak fra leveringsplikten for skattytere som mottar en fullstendig og korrekt forhåndutfylt selvangivelse. Forslaget innebærer ingen endring i skattyters opplysningsplikt overfor ligningsmyndighetene. Skattyter vil fremdeles ha et ansvar for at de formues- og inntektsopplysningene som legges til grunn ved ligningen, er riktige. Dette innebærer at den som ikke korrigerer eller supplerer en uriktig forhåndutfylt selvangivelse, vil kunne ilegges tilleggsskatt eller anmeldes for skattesvik. For skattytere hvor det ikke er nødvendig med endringer eller tilføyelser til de forhåndutfylte opplysningene, men som likevel i dag ilegges tilleggsskatt for manglende levering av selvangivelsen, kan en ordning med leveringsfritak medføre en klar lettelse, ved at de slipper å motta purring og varsel samt skjønnslingning og tilleggsskatt.

Forslag 12 omhandler offentlige kreditorer generelt og likningsetaten spesielt. Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre har et inntrykk av at offentlige kreditorer ofte er de minst smidige i gjeldsforhandlinger. Disse medlemmer viser til at dette har sin begrunnelse i at de skal ivareta statens inntekter, men at det kunne vært en fordel om også staten som kreditor viste noe mer skjønn og smidighet i sin virksomhet med å inndrive fordringer. Disse medlemmer presiserer at borgere med gjeld skal møtes med respekt av det offentlige, også når de har problemer med å betale sin gjeld. Disse medlemmer viser videre til at det allerede i dag foreligger hjemmel for å kunne ettergi skatte- og avgiftskrav. Disse medlemmer mener likevel at det kan være hensiktsmessig med en instruks til offentlige kreditorer som tydeliggjør behovet for å behandle skyldnere på en mer human og skjønnsmessig måte. Disse medlemmer ber derfor Regjeringen utarbeide en slik instruks.

3. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen utrede bedringer i regelverket i forhold til selvstendig næringsdrivende som har gjeld knyttet til egen næringsvirksomhet.

Forslag fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre:

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om oppretting av en utenrettslig gjeldsordning etter den engelske modellen The Consumer Credit Counselling Service (CCCS).

Forslag fra Fremskrittspartiet:*Forslag 3*

Stortinget ber Regjeringen utrede kostnader og konsekvenser for personvernet ved et gjeldsregister.

Forslag fra Kristelig Folkeparti:*Forslag 4*

1. Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om en oppfølgingsplikt for namsmannen overfor mennesker med gjeldsordning.
2. Stortinget ber Regjeringen vurdere en viss oppmyking av vilkårene for at gjeldsordningsperioden kan settes til "0".
3. Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om at den alminnelige gjeldsordningsperioden reduseres fra fem til tre år.
4. Stortinget ber Regjeringen fremme forslag som medfører at det strammes inn på mulighetene for å forlenge gjeldsordningsperioden.
5. Stortinget ber Regjeringen vurdere å åpne for at en og samme person kan få mer enn én gjeldsordning i løpet av livet.
6. Stortinget ber Regjeringen iverksette et forskningsprosjekt som kan gi kunnskap om hvordan det er gått med dem som har gjennomgått gjeldsordning.
7. Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om en absolutt foreldelsesfrist for forbruksgjeld på fem år.
8. Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om en frarådingsplikt for kredittkjøpselskaper.
9. Stortinget ber Regjeringen vurdere om det bør lages et nytt og mer omfattende register hvor gjeldsbyrde og andre relevante opplysninger gjøres tilgjengelig for kredittyttere på en bedre og mer helhetlig måte enn i dag.
10. Stortinget ber Regjeringen opprette et grønt nummer til en veiledningstjeneste for økonomi og gjeld.

11. Stortinget ber Regjeringen opprette en nettportal hvor det både informeres om hvordan gjeldsproblemer kan forebygges og om hvordan det er mulig å håndtere situasjonen når gjeldsbyrden blir for stor.
12. Stortinget ber Regjeringen utferdige en tydelig instruks til offentlige kreditorer generelt, og til ligningsetaten spesielt, som pålegger dem å foreta individuelle vurderinger av forespørsler om gjelds-sanering.
13. Stortinget ber Regjeringen vurdere å utvikle gode landsdekkende rutiner for frivillig offentlig forvaltning av enkeltpersoners økonomi.

4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og til komiteens merknad og rår Stortinget til å gjøre slike

v e d t a k :

I

Stortinget ber Regjeringen utrede om et register over privatpersoners lånesaldi ("gjeldsregister") er et hensiktsmessig virkemiddel for å begrense gjeldsproblemer blant privatpersoner. Det skal særlig vurderes om et slikt register kan komme i konflikt med hensynet til personvernet. Regjeringen bes komme tilbake til Stortinget i egnet form med saken.

II

Dokument nr. 8:95 (2005-2006) - forslag fra stortingsrepresentantene Åse Gunhild Woie Duesund, Dagfinn Høybråten, May-Helen Molvær Grimstad og Bjørg Tørresdal om tiltak for å bekjempe fattigdom og forebygge gjeldsproblemer - vedlegges protokollen.

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 13. februar 2007

May-Helen Molvær Grimstad
leder

Alvhild Hedstein
ordfører

Vedlegg 1

Brev fra Barne- og likestillingsdepartementet v/statsråden til familie- og kulturkomiteen, datert 25. oktober 2006

Dokument 8:95 (2005-2006). Forslag fra stortingsrepresentantene Åse Gunhild Woie Duesund, Dagfinn Høybråten, May-Helen Molvær Grimstad og Bjørg Tørresdal om tiltak for å bekjempe fattigdom og forebygge gjeldsproblemer

Det vises til Familie- og kulturkomiteens brev 13. juni 2006 hvor Barne- og likestillingsdepartementet anmodes om en vurdering av forslagene i dokument 8:95 (2005-2006), om tiltak for å bekjempe fattigdom og forebygge gjeldsproblemer.

De aktuelle lovforslagene berører ansvarsområder som hører inn under flere departementer. Barne- og likestillingsdepartementet (forslag 1-6), har koordinert svaret. Departementet har innhentet vurderinger fra hhv. Justisdepartementet (forslag 7 og 8), Arbeids- og inkluderingsdepartementet (forslagene 10, 11 og 13) og Finansdepartementet (forslag 12). I tillegg til dette har vi også, i forståelse med Fornyings- og administrasjonsdepartementet, gitt enkelte kommentarer til forslag 9 (om gjeldsregister).

Tiltakene som foreslås er blant annet ment å skulle forebygge gjeldsproblemer blant norske hushold. Barne- og likestillingsdepartementet har derfor innledningsvis gitt en generell vurdering av husholdenes økonomiske stilling. Dernest følger de enkelte departementenes merknader til de respektive forslagene.

HUSHOLDENES ØKONOMISKE STILLING

Innledning

Husholdene i Norge har i dag jevnt over en god økonomisk stilling, med store reserver i form av boligformue, sikre inntekter og en trygg og velordnet privatøkonomi. Det er nå en rekke indikasjoner på at de generelle gjelds- og betalingsproblemer blant private hushold er moderate. Til tross for en betydelig gjeldsvekst de senere år, har svært få problemer med betjening av gjelden. Dette gjelder både boliggjeld og forbruksgjeld.

Økt arbeidsledighet, fallende boligpriser, høyere rentenivå eller andre negative omstendigheter kan imidlertid raskt lede til at situasjonen endres. Det er derfor viktig med hjelp til de som trenger det, og forebyggende tiltak for å unngå fremtidige gjeldsproblemer.

Tiltak på dette området bør rettes særskilt inn mot de som opplever eller kan tenkes å få økonomiske vanskeligheter. I dag har vi både et rådgivningstilbud i kommunene og en gjeldsordningslov som fungerer bra. Det er også viktig med et regelverk som sikrer låntakerne både informasjon og rådgivning fra finansinstitusjonene. Regjeringen arbeider aktivt med å styrke og forbedre disse virkemidlene.

Generelle betalingsproblemer blant private hushold er på retur

Det er nå mye som tyder på at antallet hushold med gjelds- og betalingsproblemer er på vei ned. En under-

søkelse som SIFO (Statens Institutt for Forbruksforskning) gjennomførte våren 2005, viste at ca. 4 % av norske hushold da hadde "tilbakevendende betalingsproblemer". Dette var en halvering fra to år tidligere og det laveste SIFO har målt i tilsvarende undersøkelser siden 1985. En rekke nyere undersøkelser, både fra SIFO og NOVA (Norsk Institutt for forskning om Oppvekst, Velferd og Aldring) bekrefter den samme tendensen.

Få har problemer med å tilbakebetale forbruksgjeld

Norske lånekunder er jevnt over gode betalere. Dette gjelder også de som har forbrukslån og kjøpekreditter. Beregninger Kredittilsynet har gjort, tyder på at finansieringsselskapenes tap på denne type gjeld er svært lavt. I 2004 var gjennomsnittlig tap på forbrukslån i et utvalg finansieringsselskaper, på 1.7 %. I 2005 var dette tallet sunket til 1.5 % (jf. Kredittilsynets publikasjon "Tilstanden i Kredittmarkedet", 2005). Disse tapene er ikke vesentlig større enn de ordinære bankenes tap på nyopptatte boliglån. Det er således all grunn til å tro at de fleste forbrukere viser ansvar i forhold til sine låneopptak, samtidig som også kredittvurderingen etter hvert synes å ha blitt bedre. Lån og kreditt gis i dag i liten grad til personer som kan antas å få problemer med tilbakebetalingen.

Mislighold av forbruksgjeld ser i stor grad ut til å ha sammenheng med at låntakerne rammes av uheldige omstendigheter etter at gjelden er stiftet. Viktige årsaker til at gjeld ikke blir betjent som forutsatt er etterfølgende inntreden av arbeidsledighet, sykdom, samlivsbrudd mv. I tillegg skaper mislykket næringsvirksomhet og spilleavhengighet problemer for mange. Mislighold forårsaket av slike omstendigheter kan vanskelig forutses og i svært liten grad forebygges ved strengere kredittvurdering.

Veksten i forbruksgjeld er fordelt på mange låntakere

Husholdenes gjeld er nesten fordoblet de siste 10 årene, og forbruksgjelden står for en betydelig del av veksten. Utlånsveksten har imidlertid ikke ført til noen større tapsutvikling. For forbruksgjeldens del har dette trolig sammenheng med at det enkelte hushold ikke har øket sin gjeld i særlig grad de senere år. NOVA (rapport 14/05) har påvist at økningen i forbruksgjeld nesten utelukkende har sammenheng med en sterk tilvekst av nye kunder og ikke med økt lånebeløp hos den enkelte kunde. Blant annet har det blitt mye vanligere å bruke kredittkort i Norge de senere år, og flere opptar også rene forbrukslån. Av undersøkelsen fra NOVA fremkommer det at ca 10 % av de spurte hadde forbruksgjeld i 1997. Dette tallet var steget til 44 % i 2004. Gjelden hos hver enkelt husholdning med slike forpliktelser var imidlertid ikke økt. NOVA konkluderer i sin undersøkelse med at økningen i forbruksgjeld "i liten

eller ingen grad" dreier seg om økt gjeldsbeløp hos den enkelte kunde.

Den totale utlånsveksten har også sammenheng med den sterke økningen i bruken av såkalte lånefinansierte spareprodukter. Dette er imidlertid lån som stort sett opptas av hushold med god økonomi og gjerne overskuddskapital i form av høy boligverdi eller liknende. Det er derfor lite sannsynlig at dette vil skape gjeldsproblemer for de aktuelle låntakerne, selv om den forventede avkastningen skulle utebli.

Stadig mindre forbruksgjeld i sakene etter gjeldsordningsloven

Utviklingen på gjeldsordningslovens område tyder også på at problemene omkring forbruksgjeld er mindre enn antatt. En undersøkelse fra SIFO (rapport 7/2005, Oslo) viser at i perioden 1999 til 2004 har andelen forbruksgjeld i gjeldsordningssaker sunket med ca 15 %, til tross for at både saksmengden etter gjeldsordningsloven og volumet av forbruksgjeld steg ganske kraftig i samme periode. Økningen i antallet gjeldsordningssaker de siste årene skyldtes derfor ikke problemer med forbruksgjeld, slik mange fryktet. SIFO-undersøkelsen viser at veksten mer hadde sammenheng med at nye grupper ble fanget opp som følge av omlegninger både av selve loven og av praktiseringen. Det synes nå å være en klar tendens at de som har fått gjeldsordning i den senere tid er langt sterkere enn tidligere preget av sosiale problemer av ulik karakter, som arbeidsledighet, sykdom, generelle inntektsproblemer samt vanskeligheter med næringsvirksomhet. Det er illustrerende for denne utviklingen at bare omlag 30 % av de som søker om gjeldsordning er i inntektsgivende arbeid (2004). Den første tiden gjeldsordningsloven var i kraft var tilsvarende tall ca 80 % (1994).

Også gjeldsbelastningen til de som kommer inn under gjeldsordningsloven viser tilbakegang. I 1999 var gjennomsnittsgjelden for disse på ca 1,1 million kroner (median), mens tilsvarende tall for 2004 var på ca. 600 000 kroner (SIFO, rapport 7/2005). For øvrig har saksmengden etter gjeldsordningsloven første halvår i år gått tilbake med over 25 % i forhold til samme periode i fjor (Gjeldsordningsregisteret, Brønnøysund).

Forebyggende tiltak og målrettet bistand

Selv om den økonomiske situasjonen for private hushold er god, er det likevel grunn til å være på vakt for å unngå nye problemer. Forebyggende tiltak, for eksempel forbrukerveiledning, krav til informasjon i forbindelse med markedsføring av lån og kreditt, samt finansinstitusjonenes frarådingsplikt overfor lånesøkere som kan tenkes å få problemer er i dag viktige og velfungerende tiltak. Det er tatt initiativ til en utredning av frarådingsplikt også ved utlån som reguleres av kredittkjøpsloven, jf. pkt. 8. Regjeringen har i tillegg nylig foreslått å utvide finansinstitusjonenes opplysningsplikt om effektiv rente i forbindelse med markedsføring av lån og kreditter.

Det er videre svært viktig at de som allerede har kommet i vanskeligheter får best mulig hjelp til å løse problemene. Her er det økonomiske rådgivningstilbudet i kommunene særlig viktig. Regjeringen har nylig iverksatt et forskningsprosjekt som vil evaluere virkningen av tilbudet. Det er også iverksatt en opptrapping av innsatsen på dette området, bl. a. på bakgrunn av at økonomiske problemer i dag i langt større grad enn tidligere har sammenheng med sosiale problemer. Sosialfaglig rådgivning har derfor også blitt et viktig tema på dette feltet.

DEPARTEMENTENES MERKNADER TIL FORSLAGENE I DOK. 8:95 (2005-2006)

1. Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om en oppfølgingsplikt for namsmannen overfor mennesker med gjeldsordning

Konklusjon

Barne- og likestillingsdepartementet antar at gjeldende regelverk på området, særlig etter lovendringene i gjeldsordningsloven i 2002, i tilstrekkelig grad ivaretar behovet for oppfølging og hjelp under gjeldsordninger. Vi vil også vise til at namsmannen allerede har en generell veilednings- og hjelpeplikt (tvangsfullbyrdsloven § 5-3 annet ledd) som også gjelder i saker etter gjeldsordningsloven. Den oppfølging og støtte det i dag er mest behov for blant de som ikke makter å gjennomføre en gjeldsordning, kan best gis av NAV, som har en lovfestet plikt til å gi råd og veiledning ved sosiale problemer, jf. sosialtjenesteloven § 4-1.

Begrunnelse:

Dette forslaget begrunnes med at mange som har fått gjeldsordning opplever det vanskelig å overholde vilkårene. Det pekes på at flere av dem som har lav inntekt og høy gjeld strever med ulike personlige utfordringer, og at det kan være vanskelig å oppfylle de krav til struktur og disiplin som en gjeldsordning krever. Forslagsstilleren mener derfor at det i gjeldsordningsloven bør lovfestes en oppfølgingsplikt for namsmannen overfor mennesker med gjeldsordning.

Spørsmålet om oppfølging ("administrasjon") av gjeldsordninger ble vurdert i forbindelse med revideringen av gjeldsordningsloven i 2002. Konklusjonen ble da at det ikke var grunnlag for å opprette en administrasjonsordning for gjeldsordninger jf. Ot.prp. nr. 99 (2001-2002) side 86. Stortinget tok dette "til etterretning", jf. Innst.O. nr. 15 (2002 – 2003) side 19. Departementets begrunnelse lød slik (proposisjonen, punkt 4.32.4, side 86): *Departementet antar at de aller færreste vil ha problemer med å gjennomføre en gjeldsordning av den grunn at de ikke forstår hvor mye som skal betales, når det skal betales osv. dersom nøyaktig beløp og betalingstid fremgår av ordningen. Departementet antar dessuten at de personer som trenger særlig bistand til å administrere en gjeldsordning, eller som har gått inn på en mer komplisert avtaletype, allerede fanges opp av namsmannens generelle veiledningsplikt eller det sosiale hjelpeapparat.*

Departementet finner etter dette ikke tilstrekkelig grunnlag for en administrasjonsordning for gjeldsordninger. Departementet vil understreke at namsmannen må ha plikt til i hvert enkelt tilfelle å forsikre seg om at skyldneren har forstått hvordan ordningen skal gjennomføres, og ikke legge opp til for kompliserte ordninger for ressursvake skyldnere. Også sosialtjenesten bør kunne gi råd til personer som trenger det i forbindelse med gjennomføring av en gjeldsordning. Departementet vil også vise til det som er foreslått om oppfølging av avtaler hvor det ikke utmåles fast dividende.

Departementet er kjent med at enkelte skyldnere, i alle fall før lovrevideringen i 2002, har hatt problemer med å gjennomføre gjeldsordningene. Det er mange årsaker til dette, men problemene synes særlig å ha hatt sammenheng med at enkelte typer gjeldsordninger ikke inneholder noen fast betalingsplan. Disse ordningene forutsetter at skyldneren selv skal beregne betalingene til kreditorene ut fra hvilket overskudd vedkommende har ved hver enkelt betalingstermin ("flytende dividende"). Departementet antok at dette kunne være vanskelig for mange skyldnere, og gikk derfor inn for å utvide namsmannens veiledningsplikt ved bruk av denne type avtaler.

Av proposisjonen (punkt 4.13.4, side 46 høyre spalte) fremgår det at departementet vurderte situasjonen slik: *Det synes videre klart at bruk av avtaletypen nødvendig gjør en stor grad av oppfølging fra namsmyndighetene, særlig når avtalen brukes overfor personer med språkproblemer eller ressursvake personer for øvrig. Dersom det ikke gis oppfølging vil dette først og fremst ramme skyldneren. Men også kreditorene kan bli skadelidende ved at deres kontrollmuligheter svekkes. Departementet er på denne bakgrunn kommet til at avtaler uten fastsatt dividende ikke bør brukes med mindre namsmannen som behandler saken, kan tilby en tilstrekkelig administrasjons- eller bistandsordning. Dette må innebære nødvendig veiledning, oppfølging og kontroll av gjeldsordningen.*

Stortinget sluttet seg til dette, og gjeldsordningsloven pålegger nå namsmannen en omfattende veilednings- og oppfølgingsplikt, jf. § 2-2 annet ledd, hvor det heter: *Namsmannen skal forsikre seg om at skyldneren har forstått hvordan den foreslåtte gjeldsordningen skal gjennomføres. Dersom forslaget ikke er utformet som nevnt i § 4-2 tredje ledd første punktum, (altså med fast betalingsplan, vår bem.), skal namsmannen sørge for nødvendig oppfølging og kontroll av gjeldsordningens gjennomføring.*

Undersøkelser departementet har fått utført, tyder på at det i dag er andre forhold enn administrasjonsproblemer som medfører at enkelte har vanskeligheter med å gjennomføre en gjeldsordning, jf. rapport nr. 3/2005 fra Statens Institutt for forbruksforskning. Hovedfunnene i undersøkelsen er at de aktuelle skyldnerne er en "utsatt" gruppe mennesker som særlig sliter fordi de mangler buffere til å stå imot uheldige endringer i økonomien. De har også jevnt over dårlige inntektsforhold. Omtrent halvparten av de undersøkte skyldnerne hadde ikke inntekter nok til å komme opp på et levekårsnivå som tilsvarer livsoppholdssatsene etter gjeldsordningsloven.

Inntrykket forsterkes ved at over halvparten av skyldnerne er rammet av fysisk eller psykisk sykdom, eller har nære familiemedlemmer som er det. Mange pådrar seg også ny gjeld ved at de ikke makter å betale regninger etter hvert som de forfaller. I mange tilfeller har nok dette sammenheng med ren pengemangel og kan ikke knyttes til problemer med å forstå og kunne overholde selve gjeldsordningen. På denne bakgrunn synes det primært å være behov for økonomisk og sosialfaglig oppfølging og rådgivning overfor disse gruppene.

Det er imidlertid vanskelig å se at namsmannen skulle kunne gi tilbud om sosialfaglig rådgivning. Det vil dessuten være svært ressurskrevende for namsmennene å følge opp de til sammen ca 10 000 skyldnerne som til enhver tid er under gjeldsordning. Den bistand som er nødvendig på dette området kan bedre ytes i regi av NAV, som har den nødvendige sosialfaglige kompetanse. Vi er kjent med at AID i den senere tid har intensivert arbeidet med økonomisk rådgivning. Dette vil også komme skyldnere under gjeldsordning til gode.

I denne sammenhengen er det også viktig å peke på at det i gjeldsordningssakene er lagt opp til et nært samarbeid mellom namsmannen og kommunene for å hindre at skyldnere blir "kasteballer" mellom de to etatene, jf. nærmere Ot.prp. nr. 99 (2001-2002) side 98. Namsmannen har således allerede i dag en veilednings- og hjelpeplikt overfor skyldnerne som blant annet innebærer å sørge for at disse finner frem til de rette hjelpeinstanser, for eksempel NAV.

2. Stortinget ber Regjeringen vurdere en viss oppmyking av vilkårene for at gjeldsordningsperioden kan settes til "0"

Konklusjon:

Departementet vil utrede behovet for endringer i gjeldsordningsloven som presiserer reglene om adgang til å fastsette alternative oppgjørformer, herunder gjeldsordninger uten gjeldsordningsperiode, oppgjør ved engangsbeløp samt forsert nedbetaling (skyldneren skal betale et fast beløp men kan nedbetale dette i raskere tempo enn forutsatt, for eksempel ved ekstraarbeid, bidrag fra familie el.l.). Dette vil i så fall kreve lovendringer, og departementet vil foreta en nærmere utredning av spørsmålet i løpet av 2007.

Begrunnelse:

En gjeldsordning skal som hovedregel løpe over fem år, jf. gjeldsordningsloven § 4-2 første ledd annet punktum (frivillig gjeldsordning) og § 5-2 første ledd annet punktum (tvungen gjeldsordning). Loven åpner imidlertid også i dag for å fastsette lengre eller kortere perioder, herunder å sløyfe perioden helt. Etter gjeldsordningsloven § 4-2 kan således hele gjelden slettes "med en gang". Gjelden er da bortfalt ved vedtakelsen eller stadfestelsen, og det vil da ikke bli noen gjeldsordningsperiode. Det er imidlertid svært sjelden at slike ordninger blir godtatt av kreditorene eller domstolene. Bakgrunnen for dette er at en slik nedkorting av gjeldsordningsperioden lett vil oppleves som et betydelig inngrep overfor kreditorene.

I den senere tid har imidlertid antallet gjeldsordninger hvor det ikke betales noe til kreditorene, økt sterkt. Andelen ordninger uten overskudd til dividende er for tiden omtrent 70 %. Dette har blant annet sammenheng med at mange av skyldnerne ikke er i ordinært arbeid og derfor gjennomgående har lave inntekter, jf. SIFO-rapport 7/2005. Andelen med lønnsinntekter er sunket fra 80 prosent i 1994 til 32 prosent i 2004. SIFO peker i rapporten også på at saker hvor de økonomiske problemene kan knyttes til sykdom og rusproblematikk, har steget sterkt.

Inntektsforholdene for de som søker gjeldsordning har utviklet seg slik fra 1999 til 2004 (2004 tall i parentes): Gjennomsnittlig årlig bruttoinntekt for søkere med lønnsinntekt var kr. 236 649 (kr. 222 333), for søkere uten lønnsinntekt kr. 148 174 (kr. 157 072). Totale gjennomsnittsinntekter kr. 176 744 (kr. 192 057). SIFO nevner spesielt at det ikke er spor av noen "forbruksfest" i det undersøkte materialet. SIFO konkluderer med at hovedinntrykket er at søkerne i 2004 fremstår som en ressurs svak gruppe, med problemer knyttet til helse, rus og økonomisk evne.

Det er særlig for slike ressurs svake skyldnere hvor det eventuelt kan være aktuelt å vurdere et alternativ med en gjeldsordning uten gjeldsordningsperiode. For mange av disse skyldnerne vil utsiktene til positive endringer under gjeldsordningen være svært små. En gjeldsordning over fem år kan da virke meningsløs både for skyldneren og kreditorene. Også hvor det i utgangspunktet ikke betales noe under gjeldsordningen, vil en gjeldsordningsperiode likevel ha noen rettsvirkninger. Dersom skyldnerens økonomi bedres vesentlig i gjeldsordningsperioden, kan gjeldsordningen begjæres omgjort slik at fordringshaverne likevel får dividende. Det følger videre av gjeldsordningsloven § 6-2 fjerde ledd at dersom skyldneren innen to år etter gjeldsordningsperiodens utløp mottar arv, gevinst eller liknende av betydelig omfang, kan gjeldsordningen settes helt eller delvis til side. Dersom gjeldsordningsperioden kortes ned vil også tiden da fordringshaverne kan få del i sine gevinster totalt bli kortere. En annen følge av at gjeldsordningsperioden løper, er at opplysning om at skyldneren har gjeldsordning da kan fås hos kredittopplysningsbyråer.

Departementet mener på denne bakgrunn at det bør utredes om regelverket kan mykes opp noe på dette punkt. Vi vil derfor vurdere om det er behov for regler som gir større fleksibilitet når det gjelder gjeldsordningens utforming. Dette kan være å i større grad enn i dag åpne for alternative oppgjørformer som engangsbehold, umiddelbar gjeldssletting uten gjeldsordningsperiode og adgang til raskere nedbetaling enn fastsatt i gjeldsordningen.

3. Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om at den alminnelige gjeldsordningsperioden reduseres fra fem til tre år

Konklusjon:

Spørsmålet om hvorvidt gjeldsordningsperioden bør nedkortes eller utelates ble nylig vurdert av regjeringen på bakgrunn av et anmodningsvedtak fra Stortinget, jf.

Ot.prp. nr. 55 (2005-2006), kapittel 18. Regjeringen konkluderte da med at gjeldende rett på dette området i tilfresstillende grad ivaretar de interesser som er involvert i en gjeldsordningssak. Denne konklusjonen er i det vesentlige og i resultatet dekkende for departementets syn også i dag.

Begrunnelse:

Gjeldsordningsperiodens lengde er et av de viktigste områdene i gjeldsordningsloven. Da loven ble utarbeidet var dette et av områdene som ble viet størst oppmerksomhet og som skapte mest diskusjon. Lovutvalgets flertall gikk inn for en maksimumsgrense på fem år, mens mindretallet mente at gjeldsordningsperioden burde ligge mellom 3 og 10 år, jf. NOU 1991:16. Lovens ordning ble at en gjeldsordningsperiode skal være på fem år med mindre det foreligger "særlige grunner". Finanskomiteens flertall uttalte under sin behandling av loven at dette "er et av de punkter som bør vurderes på ny etter at loven har fungert en viss tid", se Innst. O. nr. 90 (1991-92) side 29 høyre spalte. Ved revideringen av gjeldsordningsloven i 2002 ble spørsmålet vurdert på nytt, noe som endte med at femårsregelen ble skjerpet. Unntakskriteriet i loven ("særlige grunner") ble da endret til "tungtveiende grunner". Etter gjeldende rett er således femårsregelen den klare hovedregel ved tvungne gjeldsordninger.

Regjeringen har imidlertid vurdert spørsmålet om gjeldsordningsperiodens lengde ytterligere en gang i den senere tid. Dette skjedde i forbindelse med Stortingets anmodning om en utredning av hvorvidt det i Norge burde innføres en ordning med "personlig konkurs" etter mønster av amerikansk rett, jf. Stortingets anmodningsvedtak nr. 88 (2004-2005), samt regjeringens svar i Ot.prp. nr. 55 (2005-2006) kapittel 18. I proposisjonen heter det blant annet: "Spørsmålet er i hovedsak om gjeldsordningsperioden i flere tilfelle bør nedkortes eller utelates, jf. gjeldsordningsloven §§ 4-2 og 5-2. Perioden kan nedkortes til et mindre antall år, for eksempel tre, eller fjernes helt. (...).

Om lag 70 % av de norske gjeldsordningene medfører ikke noen dividendebetaling, fordi skyldnerne ikke har tilbakebetalingsevne. Forskjellen mellom en slik ordning og en ordning hvor gjeldsordningsperioden settes til null år, vil være liten dersom skyldnerens økonomi forblir uendret i femårsperioden. Hvor skyldneren ikke skal betale noen dividende, og skyldnerens økonomi ikke endrer seg under femårsperioden, vil virkningen av perioden bare være at gjelden formelt blir slettet først etter periodens utløp. Det er bare dersom skyldneren oppnår vesentlige forbedringer i økonomien som medfører betalingsevne i løpet av femårsperioden, at det vil være aktuelt å kreve dividende. (...).

Det kan nok være viktig for mange å føle at man er "ferdig" med gjelden så raskt som mulig, selv om man ikke betaler noen dividende. Ved vurderingen av om det i større grad enn i dag burde fastsettes ordninger på under fem år, må blant annet hensynet til kredittmarkedet og den alminnelige rettsoppfatningen i samfunnet tillegges vekt. Det må også tas hensyn til fordringsha-

vernes interesser hvor skyldnerens økonomi forbedres under gjeldsordningsperioden. (...). Når det vurderes hvor tyngende en gjeldsordningsperiode er for skyldneren, må det også ses hen til grensene for beslagfrihet. I den sammenheng kan det nevnes at livsoppholds-satsene etter norsk praksis må sies å være sjenerøse (...).

Konklusjonen i utredningen var at hovedregelen om fem års gjeldsordningsperiode burde videreføres. Både den nåværende og den forrige regjeringen har således vurdert spørsmålet om gjeldsordningsperiodens lengde i den senere tid, og konklusjonen har begge ganger vært at femårsregelen bør videreføres. Departementet kan ikke se at det har kommet til nye momenter som gjør at vurderingen i dag bør bli annerledes, og støtter derfor ikke forslaget om å endre gjeldsordningsperioden fra fem til tre år.

For øvrig stiller departementet seg undrende til påstanden om at en gjeldsordning av mange oppleves som strengere enn den straff som idømmes dem som har begått alvorlig økonomisk kriminalitet.

4. Stortinget ber Regjeringen fremme forslag som medfører at det strammes inn på muligheten for å forlenge gjeldsordningsperioden

Konklusjon:

Gjeldende regler om forlengelse av gjeldsordningsperioden er etter departementets syn en nødvendig "sikkerhetsventil" i loven som også kan være fordelaktig for skyldneren. I mange tilfeller vil alternativet til en forlenget gjeldsordningsperiode være å nekte gjeldsordning, eventuelt nekte å videreføre en misligholdt gjeldsordning. Dersom man skulle begrense disse mulighetene ville flere skyldnere enn i dag måtte nektes gjeldsordning, noe som kunne sette mange i en svært vanskelig situasjon. Departementet støtter således ikke dette forslaget.

Begrunnelse:

Departementet har vært noe i tvil om forståelsen av forslaget på dette punkt. I bakgrunnsnotatet er forslaget ikke forklart nærmere enn at det bør "strammes inn på muligheten for å forlenge gjeldsordningsperioden". Uttrykksmåten "å forlenge gjeldsordningsperioden" kan, slik departementet ser det, vise til adgangen i gol. § 5-2 tredje ledd til å kreve perioden satt til mer enn 5 år ved stadfestelse av tvungen gjeldsordning. Det kan også ha vært tenkt på det forhold at gjeldsordningsperioden i noen tilfeller kreves forlenget etter mislighold i forbindelse med sak om endring av gjeldsordning. Departementet vil derfor gjøre en vurdering av begge disse problemstillingene.

Adgangen til å kreve en gjeldsordningsperiode på mer enn fem år ved stadfestelse av tvungen gjeldsordning er regulert i gol. § 5-2 første ledd, jf. fjerde ledd. Det skal, etter lovendring i 2003, tungveiende grunner" til for å fravike femårsregelen. Dersom det er tale om å gå over åtte år, skjerpes kriteriet "særegne omstendigheter". Samtidig bestemmes samme sted at en gjeldsordning aldri kan gå over mer enn ti år.

Gjeldsordningsloven § 5-2 tredje ledd, bokstav a) til d) nevner noen momenter som er sentrale ved vurderingen av om perioden bør kreves forlenget, altså forhold som kan tenkes å utgjøre "tungtveiende grunner" eller "særegne omstendigheter". Dersom det foreligger slike omstendigheter er det nærliggende at en gjeldsordningsperiode på fem år vil virke støtende og derfor må nektes. I noen tilfeller kan det dermed være nødvendig med en lang periode for i det hele tatt å få i stand en gjeldsordning. Dette kan for eksempel være tilfelle dersom nyere studiegjeld utgjør det alt overveiende av skyldnerens gjeld, eller at betjening av en bot vil oppta det meste av en normal gjeldsordningsperiode. Skyldneren er da neppe tjent med at gjeldsordning må avslås. Skyldneren kan dessuten fritt avstå fra en gjeldsordning dersom det blir krevd en gjeldsordningsperiode denne mener er for lang.

Dersom en gjeldsordning er grovt misligholdt, eller skyldneren har opptrådt uredelig, kan kreditorene kreve opphevelse av ordningen. I mange tilfeller vil imidlertid skyldneren forsøke å "berge" ordningen ved å fremme en begjæring om endring i tilknytning til opphevelsessaken. Tingretten kan da, i stedet for å frata skyldneren gjeldsordningen, stadfeste dennes forslag om endring. Endringsforslaget vil i slike tilfeller normalt måtte gå ut på at gjeldsordningen forlenges i tid, slik at misligholdte terminbeløp eller andre uteblitte innbetalinger kan bestrides i forlengingstiden. I henhold til SIFO-rapport 3/2005 endte i 2003 kun 58 prosent av opphevelsesbegjæringene for Oslo Byfogdem-bete med opphevelse. De øvrige 42 prosent ble reforhandlet og videreført. I mange av disse sakene var det en forutsetning for videreføringen at gjeldsordningsperioden ble forlenget. Lovens ordning på dette området synes således å være til betydelig fordel for mange skyldnere som er kommet i en vanskelig situasjon.

Departementet kan ikke se at det foreligger noe erfaringsmateriale som skulle tilsi at det bør gjøres innstramminger i det system som er beskrevet ovenfor. Tvert imot synes regelverket på dette området å være velfungerende for både kreditorer og skyldnere. Departementet finner etter dette ikke grunn til å støtte forslaget.

5. Stortinget ber Regjeringen vurdere å åpne for at en og samme person kan få mer enn én gjeldsordning i løpet av livet

Konklusjon:

Spørsmålet om gjeldsordning kan oppnås mer enn en gang er regulert i gjeldsordningsloven § 1-4 tredje ledd, hvor det heter: *Det kan ikke åpnes gjeldsforhandling dersom skyldneren tidligere har oppnådd gjeldsordning etter loven her. Gjeldsforhandling kan likevel åpnes dersom særegne forhold tilsier det.*

Departementet antar at regelverket her i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til de som kommer i gjeldsproblemer på nytt etter å ha gjennomgått en gjeldsordning eller fått gjeldsordningen opphevet. Forslaget støttes således ikke. Departementet følger imidlertid utviklin-

gen i de økonomiske rammebetingelsene for husholdene nøye, og vil, slik Stortinget har bedt om, raskt komme tilbake med forslag til tiltak dersom endrede samfunnsforhold skulle tilsi det.

Begrunnelse:

Forslagsstillerne begrunner dette forslaget blant annet med at "banker og andre kredittinstitusjoner i stor grad gir usikret kreditt uten å undersøke kundens reelle tilbakebetalingsevne". Etter departementets syn er det ikke dekning for en slik påstand. Mangelfull kredittvurdering forekommer nok, men neppe i et slikt omfang som forslagsstillerne synes å legge til grunn. Departementet vil først og fremst vise til Kredittilsynets tallmateriale (jf. innledningen foran) når det gjelder institusjonenes tap på forbrukslån. Disse er svært lave (ca 1.5 % for 2005) og ikke særlig større enn på boliglån. Dette tyder ikke på at mangelfull kredittvurdering er noe stort problem.

Bestemmelsen ble innført ved lovrevisjonen i 2002. Det var opprinnelig et absolutt forbud i loven mot mer enn en gjeldsordning. Dette gjaldt også tilfeller hvor en tidligere gjeldsordning var blitt opphevet. Bakgrunnen for denne regelen er ikke omtalt i lovforarbeidene, men det synes klart at hensynet til den alminnelige rettsfølelse og betalingsmoral har vært avgjørende. Gjeldsordning for annen gang kan lett oppfattes som støtende i seg selv. Samtidig har man nok også hatt i tankene at et absolutt forbud her vil motivere skyldnere til å overholde og gjennomføre de ordningene som inngås.

Bakgrunnen for ønsket om å myke opp regelen ved revideringen av loven i 2002 var først og fremst at det var avdekket tilfeller hvor gjeldsordninger var blitt opphevet uten at skyldneren kunne klandres i særlig grad for de forhold som lå til grunn for opphevelsen. Stortinget syn på spørsmålet fremgår av Innst. O. nr. 15. (2002-2003) side 8 høyre spalte:

Komiteen viser til at gjeldende regler ikke gir adgang til å oppnå gjeldsordning mer enn én gang. Komiteen er enig i at dette bør være den klare hovedregel, men er også enig med Regjeringen i at regelen bør mykes opp noe. Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, mener imidlertid at Regjeringens forslag til § 1-4 tredje ledd gir en for streng avgrensning. Flertallet viser til uttalelser fra høringsinstansene og mener at adgangen ikke bør avgrenses til spesielt oppregnede tilfeller, men heller utformes som en generell, men snever unntaksregel. Flertallet viser til at det kan forekomme andre situasjoner enn de som er uttrykkelig nevnt i lovforslaget, der det kan være urimelig å nekte gjeldsordning for annen gang.

Flertallet slutter seg til uttalelsene fra høringsuttalelsene om at adgangen bør være åpen bare i særegne tilfeller, og at dette vanskelig kan være tilfelle der skyldneren selv kan lastes for den situasjonen som har oppstått. En skyldner som har fått opphevet gjeldsordningen uten at han kan lastes for det, må likevel ha en mulighet til ny gjeldsordning. Flertallet peker f.eks. på faren for nye gjeldskriser hvis det skulle bli større arbeidsledighet og synkende boligpriser. Mange tidligere gjeldsoffer som er ferdige med sin gjeldsordning kan ha skaffet seg bolig

med høy belåning, da de måtte begynne på bar bakke. Disse vil bli svært sårbare for en ledighetskrise. En gjeldsordning vil i noen tilfeller være den beste løsning for kreditorer, skyldneren og samfunnet. Flertallet vil derfor be om at departementet følger med på denne utviklingen, og eventuelt kommer tilbake til Stortinget med forslag om ytterligere oppmyking av regelen om at gjeldsordning bare kan oppnås en gang.

Også etter lovendringen er dermed den klare hovedregel at gjeldsordning bare kan oppnås en gang. Det er en snever adgang til å gjøre unntak, og et hovedkriterium er at skyldneren ikke må kunne lastes for at en eventuell tidligere gjeldsordning ble opphevet eller for å ha kommet i vanskeligheter på nytt. Dette betyr i praksis at de aller fleste vil være avskåret fra å få gjeldsordning mer enn en gang. Gjeldende rett på området kan etter dette sammenfattes slik:

- Vurderingstemaet for om ny gjeldsforhandling kan innvilges for skyldnere som tidligere har oppnådd gjeldsordning er om det foreligger særegne forhold. Ved denne vurderingen kan alle relevante momenter trekkes inn, ikke bare de to som ble nevnt av departementet.
- Dersom skyldneren kan lastes for den situasjon som er oppstått, kan særegne forhold neppe ("vanskelig", jf. ovenfor) foreligge. Skyldneren må altså ha kommet i en meget spesiell, men unnskyldelig situasjon.
- Adgangen til annengangs gjeldsordning er åpen ikke bare for skyldnere med en tidligere opphevet gjeldsordning, men også de som har gjennomført en gjeldsordning.
- Adgangen til annengangs gjeldsordning er ikke åpen for skyldnere som rammes av en eventuell fremtidig generell gjeldskrise med mindre de individuelle forholdene er særegne.

Departementet finner at disse reglene på en god måte balanserer interessene til de som uforskyldt har kommet i gjeldsproblemer for annen gang, med hensynet til kreditorerne og den alminnelige rettsoppfatning i samfunnet. Stortingsflertallet har på dette punkt bedt om å få seg forelagt forslag til ytterligere regeloppmyking dersom samfunnsforholdene skulle tilsi det, jf. ovenforstående sitat fra Innst. O. nr. 15 (2002-2003). Departementet har på denne bakgrunn fulgt utviklingen nøye, men kan ikke se at det i dag er grunnlag for å foreslå ytterligere endringer på dette området. Det er her grunn til å peke på at en for enkel adgang til flere gjeldsordninger også vil kunne skape grobunn for misbruk av gjeldsordningsinstituttet.

6. Stortinget ber Regjeringen iverksette et forskningsprosjekt som kan gi kunnskap om hvordan det er gått med dem som har gjennomgått gjeldsordning

Konklusjon:

Departementet synes dette er et godt forslag og vil vurdere spørsmålet i samråd med Statens Institutt for forbruksforskning. Departementet vil tilføye at vi i

samarbeid med AID nylig har iverksatt et forskningsprosjekt for å få vite mer om virkningen av økonomisk rådgivning i kommunene. Vi vil følge opp dette tiltaket med et tilsvarende prosjekt om gjeldsordningsloven.

7. Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om en absolutt foreldelsesfrist for forbruksgjeld på fem år

Forslaget er forelagt Justisdepartementet, som har følgende merknader:

"Lov 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer (foreldelsesloven) § 5 fastsetter særskilte foreldelsesfrister for gjeldsbrev og pengelån. Av foreldelsesloven § 5 nr. 1 følger at for fordringer hvor det er utstedt gjeldsbrev eller som er registrert i et verdipapirregister, er foreldelsesfristen ti år, bortsett fra senere forfalt rente eller selskapsutbytte og senere forfalte terminytelser som omhandlet i lovens § 6. Av foreldelsesloven § 5 nr. 2 følger at også fordringer som grunner seg på pengelån, foreldes etter ti år, med unntak for renter. Det følger av bestemmelsens annet punktum at tiårsfristen ikke gjelder ved "lån som gis av selgeren eller av noen annen etter avtale med selgeren til finansiering av et kredittkjøp."

Verken foreldelsesloven § 5 nr. 1 eller nr. 2 oppstiller særlige regler om foreldelsesfristens start. Dette innebærer at fristens utgangspunkt følger de alminnelige regler i lovens § 3. Etter § 3 nr. 1 regnes foreldelsesfristen fra den dag da fordringshaveren tidligst har rett til å kreve oppfyllelse. For pengelån som når som helst kan bringes til forfall, betyr dette at foreldelsesfristen løper allerede fra etableringen av lånet, mens foreldelsesfristen for pengelån med en fastsatt forfallsfrist løper fra forfallstidspunktet. For serie- og annuitetslån må forfallstidspunktet for det enkelte avdrag legges til grunn. Også når det gjelder avbrudd av foreldelse, gjelder foreldelseslovens alminnelige regler om dette.

Justisdepartementet har vært noe i tvil om hvordan forslaget skal forstås. Ett alternativ er å forstå det slik at forbruksgjeld alltid skal foreldes etter fem år, uavhengig av eventuelle tilleggsfrister og fristavbrytende skritt fra noen av partene. Dette ville innebære at reglene om tilleggsfrister i §§ 10 til 13 ikke skulle gjelde, jf. særlig § 10 om uvitenhet og andre hindringer. Videre ville det innebære at fordringshaveren ikke ville kunne foreta noe for å avbryte foreldelsen etter reglene i §§ 14 til 19. Justisdepartementet antar imidlertid, på bakgrunn av rekkevidden av en slik forståelse sammenholdt med forslaget utforming og begrunnelse, at forslaget ikke kan forstås på denne måten.

Dersom det likevel skulle være slik forslaget er ment, kan Justisdepartementet ikke tilrå at forslaget følges opp. En regel om at forbruksgjeld foreldes etter fem år, uavhengig av forhold som i dag berettiger til tilleggsfrist, og uavhengig av fordringshaverens og skyldnerens aktivitet som i dag avbryter foreldelse, ville bryte grunnleggende med foreldelseslovens system og de legislative hensyn som begrunner foreldelsesinstituttet. Foreldelsesreglene bygger blant annet på passivitetsbetraktninger, og en regel som nevnt ville stå direkte i motstrid med slike betraktninger. En regel med et slikt innhold ville videre stride mot grunnleggende formue-

rettslige prinsipper om at avtaler skal holdes, og at pådratte forpliktelser skal gjøres opp. Foreldelsesreglene er ikke ment som et gjeldssaneringsinstitutt, og etter Justisdepartementets oppfatning er det verken hensiktsmessig eller ønskelig å tillegge reglene en slik funksjon, jf. nedenfor.

Justisdepartementet forstår etter dette forslaget slik at man ønsker å redusere den særskilte foreldelsesfristen for gjeldsbrev og pengelån fra ti til fem år i forbrukerforhold. Justisdepartementet er enig i at man bør se på ulike typer regelverk når spørsmålet om forebygging av gjeldsproblemer skal vurderes. Justisdepartementet ser det imidlertid som tvilsomt om forslaget om en foreldelsesfrist på fem år vil være treffende i forhold til det forslagsstillerne ønsker å oppnå.

Justisdepartementet forstår det slik at hensikten med forslaget er at forbruksgjeld ikke skal kunne "forfølge skyldneren hele livet". Hensikten synes videre å være å redusere kredittinstitusjonenes utlånsiver, samt å motivere disse til å foreta grundigere vurderinger av den enkelte kundes muligheter for tilbakebetaling.

Justisdepartementet kan ikke se at en forkortelse av foreldelsesfristen vil bidra til å redusere kredittinstitusjonenes utlånsiver eller å motivere kredittinstitusjonene til å foreta grundigere vurderinger av den enkelte kundes muligheter for tilbakebetaling. Ved forbrukslån, med en profesjonell fordringshaver og en skyldner som er forbruker, antas normalsituasjonen å være at utestående krav som er forfalt, innkreves løpende, om nødvendig ved utenrettslig inkasso. Dersom slik utenrettslig inndrivning av gjelden ikke lykkes, vil den normalt følges av rettslig inndrivning med avbrytelse av foreldelsesfristen som følge. Departementet antar derfor at det kun helt unntaksvis vil være aktuelt med foreldelse av forbruksgjeld. På denne bakgrunn kan Justisdepartementet ikke se at en forkortelse av foreldelsesfristen for forbruksgjeld vil ha praktisk betydning for kredittinstitusjonenes utlånsvillighet eller for deres motivasjon til å foreta grundige vurderinger på utlånstidspunktet.

Når det gjelder kredittinstitusjonenes generelle utlånsvillighet og vurderinger av kundenes betalings-evne på utlånstidspunktet, antas andre regler enn foreldelsesreglene å være bedre egnet til å fremme de hensyn forslaget bygger på. Når det videre gjelder spørsmålet om hvor lenge en fordring kan forfølge skyldneren, beror ikke dette på foreldelsesfristens lengde som sådan, men på fordringshaverens aktivitet i forhold til fordringer og det generelle system for foreldelse og inndrivelse av fordringer.

Foreldelsesloven setter en grense for hvor lang tid en fordring kan gjøres gjeldende overfor skyldneren, og bygger blant annet på passivitetsbetraktninger. Dette innebærer ikke at foreldelsesreglene er et gjeldssaneringsinstitutt, og det er heller ikke grunn til å gi reglene en slik funksjon. Utgangspunktet er at skyldneren plikter å gjøre opp sin forpliktelse. Dersom en skyldner kommer i gjeldsproblemer, har vi i Norge et godt utbygget regelverk for håndtering av en skyldners samlede gjeldssituasjon. Departementet vil i denne sammenheng bemerke at foreldelsesfristen ikke har inn-

virkning på situasjonen etter at foreldelse er avbrutt. Den videre prosessen knyttet til inndrivelse av kravet, herunder eventuell gjeldsordning, berøres ikke av reglene om foreldelsesfrist.

Foreldelsesreglenes funksjon som en tidsmessig grense for hvor lenge en fordring kan gjøres gjeldende overfor skyldneren gjelder også den særskilte foreldelsesfristen for gjeldsbrev og pengelån etter § 5. Dette gjelder uavhengig av hvem som er skyldner, og derfor også når skyldneren er en forbruker. Det er altså ikke slik at forbruksgjeld står i noen særstilling i forhold til den tid fordringen kan forfølge skyldneren. I den grad passivitet på fordringshaverens side overhodet aktualiserer spørsmålet om foreldelsesfristens lengde, vil lån til finansiering av kredittkjøp allerede følge den alminnelige foreldelsesfrist på tre år, jf. foreldelsesloven § 2, jf. § 5 nr. 2 annet punktum. Justisdepartementet antar at en stor del av den gjeld forslagsstillerne er opptatt av faller i denne kategorien, og at det ikke er intensjonen å forlenge foreldelsesfristen til fem år for slike tilfeller.

Når det gjelder foreldelsesfristens lengde ellers, heter det i Innst. 1957 s. 14 om begrunnelsen for å oppstille en særskilt foreldelsesfrist på ti år for gjeldsbrev:

"Lovgrunnen for den lengre foreldelsesfrist for gjeldsbrev er at fordringen da er markert ved et ytre kjennetegn som skal behandles som et selvstendig rettsgrunnlag løst fra partenes underliggende mellomværende, slik at det normalt ikke er behov for - og ofte heller ikke ønskelig med - den kortere avviklingsfrist."

Om begrunnelsen for å operere med en tilsvarende foreldelsesfrist for pengelån, heter det i Ot.prp. nr. 38 (1977-1978) på side 24 følgende: "Pengelån er den type fordringer hvor behovet for en lang foreldingsfrist etter departementets mening er særlig sterkt. Ved pengelån er det vanligvis avtalt eller forutsatt at fordringsforholdet skal bestå i et visst tidsrom. Behovet for en lang foreldingsfrist vil særlig være stort i de tilfelle hvor långiveren nok har rettslig adgang til straks å kreve lånet tilbakebetalt, men hvor det er forutsatt at dette ikke vil skje uten at særlige omstende inntrer. I disse tilfelle vil foreldingen løpe allerede fra den dagen lånet ble ytt." På side 57 i samme proposisjon heter det videre: "Bestemmelsen innebærer på sitt område ikke noen endring i forhold til gjeldende rett, og er tatt med for i noen grad å avdemppe virkningen av at den formelle hovedregel om fordringsfristens lengde er endret fra 10 år til 3 år. I visse tilfelle vil en 3 års frist kunne virke urimelig for fordringshaveren, som kanskje ikke har hatt særlig foranledning til å inndrive sitt tilgodehavende. Slike tilfelle må særlig antas å være praktiske i forholdet mellom slektninger eller andre nærstående."

Justisdepartementet kan ikke se at begrunnelsene for å operere med en særskilt foreldelsesfrist på ti år for gjeldsbrev og pengelån, som i hovedsak knytter seg til hvordan fordringen har kommet til uttrykk og til fordringens art, står i en annen og svakere stilling i tilfeller der skyldneren er en forbruker, sammenliknet med tilfeller der skyldneren er en profesjonell part. Pengelån antas uansett ikke å være særlig relevant i forhold til den type gjeld forslaget omhandler. Den gjeld forslaget

gjelder vil nok oftest være knyttet til gjeldsbrev eller kredittkjøp, jf. foran. Justisdepartementet kan derfor ikke se at det er grunnlag for å oppstille en kortere foreldelsesfrist i forbrukerforhold og dermed innskrenke reglene om særskilt ti års foreldelsesfrist for gjeldsbrev og pengelån til gjeldsforhold der skyldneren er en profesjonell part."

8. Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om en frarådingsplikt for kredittkjøpselskaper

Forslaget er forelagt Justisdepartementet, som har følgende merknader:

"Justisdepartementet forstår denne delen av forslaget slik at man ønsker å innføre en frarådingsplikt etter mønster av finansavtaleloven § 47, også ved kredittkjøp. Stortinget fattet ved behandlingen av Dok. nr. 8:66 (2003-2004) om tiltak for å hindre en ny gjeldskrise vedtak om å be Regjeringen å fremme forslag til lovendringer som pålegger utlåner frarådingsplikt etter mønster av finansavtaleloven § 47, også ved relevante former for utlån som reguleres av kredittkjøpsloven.

Forslaget har en side til et nytt direktiv om forbrukerkreditt som for tiden er under utarbeidelse i EU. Justisdepartementet har tidligere lagt til grunn at en vurdering av regler om frarådingsplikt bør utstå til forbrukerkredittdirektivet er endelig vedtatt, jf. Justisdepartementets brev 25. august 2005, som er gjengitt i St.meld. nr. 4 (2004-2005) s. 28. Det ser nå ut til at en vedtakelse av direktivet ligger lenger frem i tid enn tidligere forutsatt. Justisdepartementet ønsker derfor at spørsmålet om frarådingsplikt vurderes uavhengig av direktivet. Et utredningsarbeid vedrørende frarådingsplikt er på denne bakgrunn igangsatt i samråd med Finansdepartementet, som har gitt Banklovkommisjonen i mandat å utrede spørsmålet om frarådingsplikt i kredittkjøpsloven."

9. Stortinget ber Regjeringen vurdere om det bør lages et nytt og mer omfattende register hvor gjeldsbyrde og andre relevante opplysninger gjøres tilgjengelig for kredittyttere på en bedre og mer helhetlig måte enn i dag

Konklusjon:

Innføring av et register hvor samtlige nordmenns gjeldsforpliktelser skal registreres, vil være betenkelig ut fra personvern hensyn. Departementet er på dette grunnlag skeptisk til forslaget.

Begrunnelse:

Et gjeldsregister kan bidra til bedre kredittvurdering og gjøre det vanskeligere å oppta lån og kreditter uten å opplyse om eksisterende gjeldsforpliktelser. På den annen side vil et slikt register kunne svekke personvernet. Selv om man skulle etablere gode systemer for å hindre at uvedkommende får tilgang til opplysningene som registreres, vil det alltid være en viss mulighet for at opplysningene kommer på avveie. Et annet hensyn er at et slikt register kan skape unødige problemer for folk flest ved at opplysninger om gjeldsforhold kan bli avkrevd i tilfeller hvor det ikke er god nok grunn til det,

eller at det i ulike sammenhenger blir lagt for stor vekt på opplysningene. Dette kan lede til at mange kan få problemer på andre områder enn kredittmarkedet, for eksempel ved tegning av forsikring, leie av bolig, etablering av telefon- og strømabonnement osv. Hvorvidt slike problemer vil oppstå avhenger selvfølgelig av hvordan registeret organiseres og hvem som skal få tilgang til det. Et gjeldsregister kan også føles stigmatiserende for personer som har en velordnet økonomi.

10. Stortinget ber Regjeringen opprette et grønt nummer til en veiledningstjeneste for økonomi og gjeld

Forslaget er forelagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet, som har følgende bemerkninger:

"Sosial og helsedirektoratet har fått i oppdrag av AID å trappe opp arbeidet med økonomisk rådgivning/gjeldsrådgivning i kommunene. Sosial og helsedirektoratets satsing består blant annet i kompetansehevede tiltak, informasjonstiltak og utvikling av statistikk og indikatorer på området. Departementet har forelagt de aktuelle punktene i forslaget for Sosial- og helsedirektoratet. Departementet vil i tildelingsbrevet for 2007 be direktoratet foreta en utredning av de foreslåtte tiltakene".

11. Stortinget ber Regjeringen opprette en nettportal hvor det både informeres om hvordan gjeldsproblemer kan forebygges og om hvordan det er mulig å håndtere situasjonen når gjeldsbyrden blir for stor

Det vises her til punkt 10 foran.

12. Stortinget ber Regjeringen utferdige en tydelig instruks til offentlige kreditorer generelt, og til likningsetaten spesielt, som pålegger dem å foreta individuelle vurderinger av forespørsler om gjeldssanering

Forslaget er forelagt Finansdepartementet, som har følgende merknader:

"Finansdepartementet mener at det ikke foreligger noe behov for å be Regjeringen utferdige en tydelig instruks til skatte- og avgiftskreditorene eller ligningsetaten, som pålegger dem å foreta individuelle vurderinger av forespørsler om gjeldssanering, jf forslag 12. For skatte- og avgiftskrav har en per i dag hjemmel til å ettergi slike krav av billighet og av innfordringshensyn.

Ettergivelse av billighet kan være aktuelt på grunn av dødsfall, langvarig og alvorlig sykdom m.m. dersom slike forhold gjør det uforholdsmessig trykkende å fastholde hele kravet. Om vilkåret uforholdsmessig trykkende vil være oppfylt, vil bero på skyldnerens økonomi. Av billighet kan krav videre ettergis dersom regelverket har fått utilsiktede virkninger for enkelte skattytere eller grupper av skattytere. Av innfordringshensyn kan krav settes ned dersom skyldneren har dårlig økonomi, men likevel klarer å komme opp med et tilbud som er bedre enn fortsatt innfordring av kravet. Det er for de nevnte typetilfeller gitt ytterligere vilkår og mer utfyllende retningslinjer for når ettergivelse eller nedsettelse av krav kan være aktuelt. Om vilkårene er oppfylt vil bero på en konkret vurdering i den enkelte sak. De som søker om ettergivelse av billighet eller av innfordringshensyn i dag får en individuell behandling av sin søknad, og noen ytterligere instruks i den retning behøves ikke for å oppfylle intensjonen i forslaget.

I tillegg til de særlige ordninger for ettergivelse og nedsettelse av krav på skatte- og avgiftsområdet, er det fra 1. juli 2003 åpnet for at skatte- og avgiftskrav i sin helhet kan omfattes av en gjeldsordning etter gjeldsordningsloven. Før 1. juli 2003 var det et krav om at skatte- og avgiftskravene ikke måtte overstige 60 prosent av skyldnerens samlede gjeld. Endringen har ifølge opplysninger fra Skattedirektoratet ført til at en større andel misligholdte skatte- og avgiftskrav er blitt behandlet gjennom gjeldsordningsinstituttet.

Finansdepartementet kan ikke se at det er behov for å utrede ytterligere ordninger for gjeldssanering av skatte- og avgiftskrav enn det som gjelder i dag. Forslaget bør avvises".

Finansdepartementet kan ikke se at det er behov for å utrede ytterligere ordninger for gjeldssanering av skatte- og avgiftskrav enn det som gjelder i dag. Forslaget bør avvises".

13. Stortinget ber Regjeringen vurdere å utvikle gode landsdekkende rutiner for frivillig offentlig forvaltning av enkeltpersoners økonomi

Det vises her til punkt 10 foran.

Vedlegg 2

Juss-Buss' kommentarer til dok.nr. 8:95

Juss-Buss er en studentdrevet rettshjelpsorganisasjon som ble startet i 1971. Et av områdene Juss-Buss jobber med er gjeldsproblematikk, vi bistår hvert år om lag 300 personer med gjeldsproblemer

Juss-Buss mener at forebyggende tiltak er det viktigste for å få bukt med gjeldsproblematikk. Når gjeldsproblemene først har oppstått bør det tilbys veiledning og mulighet til å løse gjeldsproblemene. Juss-Buss mener imidlertid at det ikke først og fremst er et mål å

opprette ordninger der gjeld slettes, men at det bør legges til rette for nedbetalingsavtaler og andre betalingsordninger som er tilpasset den enkeltes situasjon.

Vi mener det særlig er to tiltak som bør settes i verk for å forebygge og avhjelpe gjeldsproblemer. Dette er opprettelse av et lånesaldoregister og en utvidet oppfølgingsplikt ovenfor personer som har fått innvilget gjeldsordning.

Gjeldsregister

Juss-Buss mener en av de store utfordringene i dag er å hindre at folk tar opp store forbrukslån de ikke kan betjene. Vi ser at mange av våre klienter er kommet ut i et uføre på grunn av slike lån. En effektiv måte å hindre at personer tar opp forbrukslån de ikke kan betjene er å opprette et lånesaldoregister.

Et slikt register vil gi banker og finansieringsinstitusjoner en mye større mulighet til å sjekke hvor stor gjeldsbyrde en lånesøker har. Et slikt register vil dermed føre til at frarådningsplikten i finansavtaleloven får reelt innhold, da bankene vil ha et bedre grunnlag for å fraråde lån. Banker vil da også i større grad kunne bli holdt ansvarlige i ettertid dersom de ikke har frarådet i tilfeller der de skulle ha gjort det.

Forslaget om å be regjeringen utrede muligheten for et slikt register er et godt og viktig forslag.

Forbedring av veiledningsplikten i forbindelse med gjeldsordning

Folk med gjeldsordning trenger to typer veiledning. For det første trenger de informasjon om de juridiske aspektene ved en gjeldsordning. For det andre trenger de hjelp og støtte til å gjennomføre gjeldsordningen i praksis. Namsmannen kan hjelpe med de juridiske aspektene, men det er den økonomiske rådgivningen i kommunen som står nærmest til å hjelpe med den praktiske gjennomføringen.

På denne bakgrunn mener vi det er viktig at namsmannen henviser alle som får innvilget gjeldsordning til den økonomiske rådgivningen i kommunen. De bør så få en time der slik at en økonomisk rådgiver kan vurdere om vedkommende vil trenge mer oppfølging. For å kunne gjennomføre dette må det etableres en fast praksis hos namsmannen om å henvise personer som får innvilget gjeldsordning til økonomisk rådgivning. Det må videre lovfestes en rett til økonomisk rådgivning for personer som får innvilget gjeldsordning.

