

Barne- og Familiedepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

postmottak@bfd.dep.no

Forbrukerrådets svar på høring om ny gjeldsordningslov og satser for livsopphold.

Forbrukerrådet viser til departements høringsforslag av 22.09.2021 som åpner for regelendringer som skal bidra til at kvalifiserte skyldnere på en enklere og raskere måte enn i dag skal kunne komme frem til en gjeldsordning. Høringen gjelder også forslag til fremtidig organisering av det offentlige tjenestetilbudet knyttet til gjeldsordninger og innretningen av livsoppholdssatser.

Departementet har utformet et grundig og oversiktlig høringsnotat som tydelig viser hvilke tema departementet ønsker innspill på. Høringsfristen er av departementet satt til 10. januar 2022.

Forbrukerrådet oversender med dette sitt høringssvar, som kan oppsummeres med følgende punkter:

- ✓ Forbrukerrådet mener det er riktig å myke opp praksisen der søknad om gjeldsordning rutinemessig avvises på grunn av gjeldens alder.
- ✓ Forbrukerrådet mener hvilken *type* gjeld som inngår i gjeldsporteføljen og om kredittytere har brutt sin plikt til forsvarlig utlånspraksis bør være en del av den generelle støtdevurderingen.
- ✓ Forbrukerrådet mener det vil være mest hensiktsmessige at kravet til egenforsøk opphører i sin helhet.
- ✓ Forbrukerrådet støtter forslaget om at kreditorer må melde inn sine krav innen frist etter kunngjøring av åpning av gjeldsforhandling, men forslaget krever også at skyldnere får bedre tilgang til sannferdige totaloversikter over egen gjeld for å kunne leve opp til sin opplysningsplikt.
- ✓ Etter Forbrukerrådets syn har de offentlige innkreverne og store offentlige kreditorer vel så gode forutsetninger som private profesjonelle innkreverne og store private kreditorer til å følge åpninger av gjeldsordninger. Prinsippet om likebehandling taler for ett felles regelsett.



- ✓ Forbrukerrådet støtter forslaget om å lempe på bestemmelsene som begrenser tilgangen til gjeldsordning til en gang pr. person.
- ✓ Forbrukerrådet er enige med departementet i at et tilbud om oppfølging under gjeldsordning som hovedprinsipp bør være frivillig for skyldneren.
- ✓ Forbrukerrådet støtter departementets forslag om å innføre en «ungdomssats» i form av en fjerde aldersgruppe.
- ✓ Forbrukerrådet støtter departementets forslag om å åpne for sparing blant skyldnere i gjeldsordning, men ber departementet vurdere ytterligere handlingsrom for sparing i bundet pensjonssparing.
- ✓ For å gjøre det lettere for skyldnere å gjøre opp for seg og dermed redusere antallet gjeldsordninger, samt for å effektivisere all gjeldsrådgiving (også rådgivnings som gis utenfor gjeldsordning), bør dagens gjeldsregistre utvides til å inneholde flere former for gjeld og med mer informasjon om de konkrete gjeldspostene som registreres.

Forbrukerrådet kommenterer nedenfor spørsmålene i høringen hvor rådet har en berettiget mening. Avslutningsvis tar vi til orde for å utvide virkeområdet for Gjeldsinformasjonsloven med tilhørende forskrift slik at gjeldsregistrene i fremtiden inneholder flere former for gjeld.

1. Vilkår for gjeldsordning - Nylig stiftet gjeld

I høringsnotatets kapittel 4 vurderes det om nylig opprettet gjeld kan eller skal være til hinder for at det opprettes gjeldsordning. Gjeldende praksis er at gjeld som er opprettet tidligere enn to år før søknad om gjeldsordning er regnet som støtende for kredittyter. Fordi kreditor kan oppleve det som støtende, har praksisen vært å avvise gjeldsordning. Konsekvensen for skyldnere kan fort bli at de venter med søknad, og at det i mellomtiden forverrer gjeldssituasjonen ytterligere. Forbrukerrådet stiller seg bak Jussbuss innspill på dette området, slik det er gjengitt i høringsnotatet.

Forbrukerrådet viser til finansavtalelovens bestemmelser om kredittyters plikt til kredittvurdere lånesøkere og avslagsplikten som følger av ny finansavtalelov. I ny finansavtalelov oppstilles også et profesjonsansvar, som innebærer mulig ansvar for låntakers tap for kredittytere når kredittyter ikke etterlever avslagsplikten.

Finansinstitusjoner som innvilger større lånesøknader kort tid forut for en søknad om gjeldsordning, kan neppe ha gjennomført noen betryggende kredittvurdering og har etter vårt syn få legitime grunner til å oppleve en gjeldsordning som støtende. Selv om regelverket er tilstrekkelig klart på kravene til kredittvurdering, viser stedlige tilsyn hos en rekke banker at det er store



mangler i kredittvurderinger knyttet til forbrukskreditt. Forbrukskreditt er i høringsnotatet presentert som den vanligste gjeldstypen i gjeldsordninger (s. 17).

I 2019 og i 2022 publiserte Finanstilsynet rapporter fra stedlige tilsyn som avdekker systematisk svikt i kredittvurdering (betjeningsevnevurdering) for forbrukslån i DNB¹, Komplett bank², Easy Bank³ (nå BraBank), Bank Norwegian⁴ (nå Nordax), Instabank⁵ og Monobank⁶ (nå BraBank). Tilsynet avdekker også at flere disse bankene stimulerte lånesøkere til å låne mer enn hva de søkte om, noe som er i brudd med god forretningsskikk.

Etter Forbrukerrådets syn bør kredittinstitusjonenes atferd veie inn i vurderingen av om en gjeldsordning skal avvises eller ikke. Når kreditt er innvilget som følge av sviktende kredittvurdering og eller brudd med god forretningsskikk, er det få legitime grunner til å vektlegge kredittinstitusjonenes opplevelse av hvorvidt gjeldsordningen er støtende eller ei.

Det bør være åpning for at søknader om gjeldsordning skal forskjellsbehandles avhengig av hvilke typer gjeld som inngår i porteføljen. Dersom den totale gjelden domineres av forbrukskreditt bør det generelt være høyere terskel for å avvise søknad om gjeldsordning, på grunnlag av det det er støtende. Det er etter vårt syn tilstrekkelig dokumentert at bankene utviser mindre vilje til forsvarlig utlånspraksis når de vurderer forbrukslån enn boliglån.

Generelt mener Forbrukerrådet at gjeld som er innvilget etter forenklet kredittvurdering også må stilles i en annen posisjon enn gjeld som er opprettet etter grundige og gode bankfaglige kredittvurderinger, som er normalen ved boliglån.

Med dette som bakgrunn blir vår vurdering av de konkrete spørsmålene som departementet fremhever:

- A. Bestemmelsen om nylig stiftet gjeld oppheves, og det nedfelles i forarbeidene at forholdet skal inngå i den generelle støtendevurderingen

¹<https://www.finanstilsynet.no/contentassets/1f99fad287284419aa3ed585fe2d6d66/tilsynsrapport-dnb-bank-asa.pdf>

²<https://www.finanstilsynet.no/contentassets/dc20b7b7ca9a48a8a1481909f764d3b3/merknader---endelig-rapport-komplett-bank.pdf>

³<https://www.finanstilsynet.no/contentassets/484b28f93e9346c49afa34f141b462a1/merknader---endelig-rapport-easybank.pdf>

⁴<https://www.finanstilsynet.no/contentassets/7b1d06698e734b12a9248165a4f70f22/merknader---endelig-rapport-bank-norwegian-as.pdf>

⁵<https://www.finanstilsynet.no/contentassets/9a416d97e6c341528bb41f2f062e49bb/merknader---endelig-rapport-instabank.pdf>

⁶<https://www.finanstilsynet.no/contentassets/d9e0b97f69d64e8fb77206f8c3c28e23/merknader---endelig-rapport-monobank.pdf>



hvor også skyldnerens situasjon ellers, herunder behovet for gjeldsordning, skal trekkes inn. Gjeldens alder skal tillegges noe mindre vekt enn i dag.

- ✓ Forbrukerrådet mener at det skal nedfelles i forarbeidene at kredittyters rutiner for innvilgning av kreditt også skal inngå i den generelle støttendevurderingen.
- ✓ Forbrukerrådet mener at det skal nedfelles i forarbeidene at det skal tas hensyn til type gjeld som inngår i gjeldsporteføljen ved den generelle støttendevurderingen.
- ✓ Forbrukerrådet mener at gjeldens alder bør tillegges mindre vekt enn i dagens regelverk..

B. Regelen om nylig stiftet gjeld beholdes med den endring at halvparten av gjelden ikke må være stiftet det siste året før søknad om gjeldsforhandling fremsettes.

- ✓ Forbrukerrådet mener at søknad om gjeldsforhandlinger også må vurderes ut fra kredittyters rutiner for innvilgning av kreditt og at det må tillegges større vekt enn tiden det har gått fra gjelden ble stiftet.
- ✓ Forbrukerrådet mener at søknad om gjeldsforhandlinger også må vurderes ut fra hvilken type gjeld som inngår i skyldners portefølje og hva som er kredittyters rutiner for innvilgning av kreditt. Disse forholdene må tillegges større vekt enn tiden det har gått fra gjelden ble stiftet.

C. Det skal legges større vekt på mengden, og mindre vekt på andelen nystiftet gjeld.

- ✓ Forbrukerrådet støtter at det legges større vekt på mengde (altså relativ gjeldsbelastning) fremfor andel nystiftet gjeld.
- ✓ Generelt bør type gjeld som inngår i skyldners portefølje og kredittyters forsvarlighetsvurderinger for innvilgning av kreditt tillegges mer vekt enn gjeldens alder.

2. Bortfall av krav til egenforsøk

Departementet konkluderer med at egenforsøket belaster den økonomiske rådgivningstjenesten uforholdsmessig mye sett i forhold til resultatene som



oppnås. Departementet viser til at enkle prosessregler i gjeldsordningsloven gjør det mulig for namsmannen å etablere gjeldsoversikten utelukkende ved kunngjøring i Lysingsbladet, i motsetning til gjeldsrådgiverne i NAV som har måttet kartlegge dette ved hjelp av registerdata og henvendelser til kreditorer.

Det er ingen grunn til å anta at gjeldsrådgivningstjenesten i NAV med dette er overflødiggjort. Den gjeldsrådgivningen som gjennomføres på NAV kontorene, uavhengig av gjeldsordninger, vil fortsette. Med utviklingen i dagens misligholdsrate⁷, er det dessuten rimelig å forvente økt etterspørsel etter gjeldsrådgivning.

Departementet påpeker at bortfall av egenforsøk med bistand fra NAV vil føre til mer saksforberedende arbeid i namsapparatet. Av Forbrukerrådets dialog med namsapparatet, forstår vi det slik at det per i dag ikke finnes noe system for denne oppgaven i namsapparatet, og at det heller ikke er planlagt i nær fremtid. Vi advarer derfor mot å avvike plikten for NAV til å yte bistand i gjeldsordning saker uten å tilføre namsapparatet tilstrekkelig ressurser til å utvikle ett felles system for utredning, forberedelse og kartlegging av gjeldsordningssaker for alle namsfogdene.

D. Departementet ber konkret om høringsinstansenes syn på om kravet til egenforsøk bør oppheves fullstendig, slik at skyldneren ikke avkreves egenforsøk i noen tilfeller.

- ✓ Forbrukerrådet støtter forslaget om å avvike kravet til egenforsøk i sin helhet fordi det sikrer den mest effektive prosessen frem til gjeldsordning for skyldnere.

Betydningen av effektive prosesser er gjort tydelig i f.eks. SIFO-studien *Veien til gjeldsordning*⁸ av Silje Elisabeth Skuland og Christan Poppe, som konkluderer med at «*veien fram til en gjeldsordning bør være enklest mulig*».

3. Kunngjøring og anmeldelse av krav, preklusivitet

Med dagens ordning er det ikke preklusjon ved kunngjøring og anmeldelse av krav. Det gir kreditorer ualminnelig stort rom for å innmelde krav mot

⁷ S f.eks. høringsnotatets side 12

⁸ <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/6467/SIFO-rapport%2014-2020%20Veien%20til%20gjeldsordning.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



skyldnere, som må bakes inn i en løpende gjeldsordning «underveis». Dette skjer stadig og påfører namsfogdene merarbeid.

Departementet foreslår derfor at kunngjøring ved åpning av gjeldsforhandling som hovedregel skal gjøres preklusiv i nytt tredje ledd i §3-2.

Forbrukerrådet støtter forslaget, men krever også at skyldnere får bedre tilgang til en sannferdig totaloversikt av sin samlede gjeld for å kunne leve opp til sin opplysningsplikt. Det løses ved å utvide de eksisterende gjeldsregistrene med flere former for gjeld.

Departementet fremhever at det er en grunnleggende plikt for skyldnere som søker om gjeldsforhandlinger å opplyse om sine kreditorer. Dersom opplysning unnlates, vil kravet bestå. Departementet begrunner det med at det er støtende dersom skyldneren neglisjerer sin opplysningsplikt. Men skyldnere må ha en rimelig enkel tilgang for å danne seg en sannferdig totaloversikt av sin samlede gjeld. I dag finnes det ikke en slik mulighet, men det kan oppnås å utvide dagens gjeldsregistre med flere former for gjeld, fortrinnsvis inkassogjeld, pantesikret gjeld og gjeld til det offentlige som ikke allerede registreres i gjeldsregistrene. Dette fordrer en utvidelse av gjeldsinformasjonsbestemmelsene. Dette behandler vi som et særskilt tema avslutningsvis i dette høringssvaret.

- E. Departementet er i tvil om hvorvidt offentlige kreditorer og oppkrevere, eksempelvis Skatteetaten, Lånekassen og Husbanken bør omfattes av forslaget og ber derfor om høringsinstansenes syn.
- ✓ Etter Forbrukerrådets syn har de offentlige oppkreverne og store offentlige kreditorer vel så gode forutsetninger som private profesjonelle innkreverne og store private kreditorer for å følge åpninger av gjeldsordninger. Prinsippet om likebehandling taler for ett felles regelsett.

4. Gjeldsordning mer enn én gang

Hovedregelen etter gjeldende rett er at en person bare kan få gjeldsordning en gang, men departementet foreslår lempinger på dette.

Av hensyn til utbredt uansvarligheten blant kredittytere og utbredelsen av mangelfulle rutiner for kredittvurdering, bør det lempes på dagens lovgivning slik at adgangen til annengangs gjeldsordning blir reell.

Tilgangen til flere gjeldsordninger vil ha en pedagogisk effekt for de minst ansvarlige kredittyterne og gi et markedsmessig fortrinn for de ansvarlige



kredittytterne. Det bør være enklere å få åpnet en andre gjeldsordning dersom gjelden domineres av uansvarlig tildelt forbrukskreditt av forbrukslånsbanker som er gjengangere i gjeldsordningssaker. Det vil bidra til en bærekraftig utvikling av kredittmarkedene. Det er uforsvarlig kreditttyting som er det grunnleggende samfunnsproblemet, ikke den alminnelige betalingsmoralen blant forbrukere. Komparative studier viser at norske forbrukere er langt mer punktlig med å betale sin gjeld enn næringslivet og offentlig sektor i Norge, og påfører virksomhetene mindre tap på fordringer enn betalere i andre land⁹.

A. Departementet ber om høringsinstansenes syn på følgende forslag:

Forslag 1: Tidligere gjeldsordning gjøres til ett av flere relevante momenter i støttenvurderingen. Utgangspunktet om at en gjeldsordning bare skal oppnås en gang vil dermed kunne fravikes i noe større utstrekning og *Alternativ til forslag 1:* Vurderingen av om det foreligger "særlige forhold" som tilsier en ny gjeldsordning, presiseres med sikte på å myke opp praksis og sikre en mer enhetlig etterlevelse.

- ✓ Forbrukerrådet mener *Alternativ til forslag 1* er best egnet for å sikre at kredittytters uansvarlighet blir del av avveiningen av om det skal åpnes for ny gjeldsordning.

5. Styrket veiledning og oppfølging av gjeldsordningsskyldnere

Departementet regner det som utilfredsstillende at det ikke gjøres nok for å avdekke om skyldneren er i stand til å gjennomføre en gjeldsordning, eller gis noen form for oppfølging underveis i ordningen. Derfor ønsker departementet å presisere namsmennenes og Nav-kontorets ansvar for personer som trenger hjelp og oppfølging i forbindelse med en gjeldsordning etter gjeldsordningsloven. Formålet er å motvirke mislighold av gjeldsordningen, forhindre unødvendige endringer og opphevelser, og til og med forebygge nye gjeldsproblemer.

I høringen fremmes det to forslag på hvem som skal ha ansvaret for å undersøke om gjeldsordningsskyldnere har behov for ekstra oppfølging for å gjennomføre en gjeldsordning. Etter Forbrukerrådets mening bør synet til de berørte partene veie tungt i denne vurderingen.

Forbrukerrådet er enige med departementet i at et tilbud om oppfølging som hovedprinsipp bør være frivillig for skyldneren.

⁹ <https://www.intrum.com/media/5755/intrum-epr-2019.pdf>



6. Livsopphold og utbetaling til kreditorene

Departementet foreslår seks tilpasninger i livsoppholdssatsene som trekker i retning av å normalisere eller styrke den økonomiske hverdagen for skyldnere i gjeldsordning.

Forbrukerrådet står ved tidligere vurderinger om at SiFO satsene bør danne utgangspunktet for utmåling av livsopphold under gjeldsordning. Vi viser til at SiFO mener at økningen i antallet endringssaker de senere årene har sammenheng med at livsoppholdssatsene er for knappe etter reduksjonen av satsene i 2014. Vi ser det ikke som et særskilt problem at økte livsoppholdssatser vil være til størst fordel for gjeldsordningsskyldnere som har et overskudd i sin økonomi.

- ✓ Forbrukerrådet støtter departementets forslag om å innføre en «ungdomssats» i form av en fjerde aldersgruppe.
- ✓ Forbrukerrådet støtter departementets forslag om å åpne for sparing blant skyldnere i gjeldsordning. Dette vil ikke bare være nyttig for å bygge en buffer som vil kunne redusere behov for endringer i gjeldsordningen underveis, men det er også viktig for økonomisk skolering av skyldnere.
- ✓ Departementet foreslår for et sparebeløp på 500 kroner i måneden utover den utmålte livsoppholdssatsen i fri sparing.
I tråd med tiltakene for å normalisere den økonomiske hverdagen til skyldnere i gjeldsordning, bør det også vurderes om skyldnere i gjeldsordning skal ha mulighet for å spare ytterligere i bundet pensjonssparing, typisk IPS. Det er bred enighet om at forbrukere generelt må ta større egenansvar for egen pensjon. Det bør også gjelde mennesker under gjeldsordning.

7. Utvidelse av gjeldsregisteret.

Departementet har i denne omgang fremmet forslag som vil effektivisere prosessen med å føre kvalifiserte skyldnere kommer frem til en gjeldsordning. En enkelt og rask prosess frem til gjeldsordning er viktig skyldnerne som befinner seg i en dyp gjeldskrise.



Det er en myndighetsoppgave å forebygge gjeldsproblemer i husholdningene. Etablering av lovverk som har muliggjort gjeldsregistrene, utlånsregulering og aktivt tilsyn kan stå som eksempler på vellykket innsats fra myndighetene.

Samtidig er det rom for ytterligere regulatoriske tiltak som gjør det enklere for forbrukere å gjøre opp ubetalt gjeld og forebygge betalingsvansker. Ett av dem, som berører Barne- og familiedepartementet spesielt, er utvidelse av de eksisterende gjeldsregistrene.

Det er stor politisk vilje for å utvide bestemmelsene som regulerer gjeldsregistrene. Bl.a. heter det i Hurdals-plattformen at dagens regjering ønsker å «*Jobbe for at gjeldsregisteret inneholder alle typer gjeld, både med og uten sikkerhet*».

Offentlige og private økonomiske rådgivere som bistår skyldnere, bruker mye tid og innsats på å få oversikt over det totale gjeldsbildet for skyldneren. Kartlegging av skyldners samlede gjeld er preget av mye ventetid på svar fra kreditorer og inkassobyrå. Kompleksiteten skyldes blant annet at forfalt gjeld omsettes til ulike oppkjøpsvirksomheter, som i sin tur som oppretter nye saksnummer etc.

For å gjøre det lettere for skyldnere å få oversikt over egen gjeld og gjøre opp for seg (og dermed redusere antallet gjeldsordninger) samt å effektivisere gjeldsrådgiving utenfor gjeldsordning, bør dagens gjeldsregistre utvides til å inneholde flere former for gjeld og med mer informasjon om de konkrete gjeldspostene som registreres.

For det første bør inkassogjeld fremkomme i de eksisterende gjeldsregistrene. Det innebærer at §10 i Gjeldsinformasjonsloven og §3 Gjeldsinformasjonsforskriften som oppstiller en plikt for finansforetak til å gjøre gjeldsopplysninger tilgjengelige for gjeldsinformasjonsforetak (innrapporteringsplikt) må utvides til også å gjelde inkassoforetak.

For det andre bør også pantesikret gjeld gjøres lett tilgjengelig for skyldnere i gjeldsregistrene, selv om det har vært argumentert for at det finnes informasjonskilder for denne typen gjeld. Utvidelse bør også å gjelde pantesikret gjeld. Det vil gjøre det enklere for skyldnere å oppnå fullstendig oversikt over egen gjeld raskt. Departementet har allerede mandat til å utvide forskriften til også å gjelde sikret gjeld i Gjeldsordningsloven §2.

For det tredje bør det fremkomme mer informasjon knyttet til de enkelte gjeldspostene. Fortrinnsvis bør kontonummer som gjelden skal innbetales til og kid-nummer som skal benyttes ved innbetaling være tilgjengelig for skyldner gjeldsregistrene. Med slik informasjonen lett tilgjengelig effektiviseres



innbetalingsprosessen for skyldner i tillegg til at det blir lettere for forbrukere å bytte leverandør og dermed fremme virksom konkurranse i kredittmarkedene.

Forbrukerrådet registrerer også at bankens interesseorganisasjon, Finans Norge, etterlyser utvidelse av gjeldsregistrene som et middel for å oppnå bedre kredittvurderinger.

Behovet for utvidelse synes å gjelde også for banker som har de beste forutsetningene for å utvikle gode, fullstendige og automatiserte systemer for kredittvurdering. Blant annet identifiserte Finanstilsynet, i stedlig tilsyn hos DNB i 2020, at banken ikke gjennomførte tilstrekkelig individuell kartlegging av lånesøkernes gjeld ved søknader om forbruksfinansiering. Banken ble kritisert av tilsynet for å bruke sjablonger fremfor konkret individuell opplysning ved fastsettelse av kredittkostnadene blant lånesøkere. Til kritikken svarer DNB «Inntil et komplett gjeldsregister er etablert vurderer banken at bruk av sjablongverdier for gjeldsutgifter gir et tilstrekkelig grunnlag for beregning av kundens betjeningsevne»¹⁰. Når selv Norges største bank ikke klarer å utføre korrekte kredittvurderinger, taler det for en rask utvidelse av gjeldsregistrene uten unødig opphold.

Vennlig hilsen

Forbrukerrådet

Oslo, den 10. januar 2022

Med vennlig hilsen

Forbrukerrådet

Jorge B. Jensen
Fagdirektør

Hanne Beth Takvam-Borge
Seniorrådgiver

Arne Thommessen
Seniorrådgiver

¹⁰<https://www.finanstilsynet.no/contentassets/1f99fad287284419aa3ed585fe2d6d66/tilsynsrapport-dnb-bank-asa.pdf>