

Innspill til arbeidet med revidering av gjeldsordningsloven fra Torleif Kahrs med flere

Innhold

1	Innledning.....	2
2	Manglende realisme av nysatsing på utenrettslig gjeldsarbeid i dagens NAV.....	2
2.1	Begrensning av NAVs rolle i gjeldordningssaker gitt dagens forutsetninger	2
2.2	Forslag om totalgjennomgang av innsatsen mot gjeldsproblemer.....	3
2.3	Oppgaver NAV lokal kan fortsette med under dagens modell	3
2.4	NAV lokal sine manglende forutsetninger for utvidet utenrettslig gjeldsarbeid	4
2.4.1	Gjeldsrådgivningstjenestens prioritet og status i NAV.....	4
2.4.2	Manglende infrastruktur/elektronisk arbeidsverktøy.....	4
2.4.3	Forholdet til sosialtjenesteloven	4
2.4.4	Rettsikkerhetsutfordringer	5
2.5	Forankringsutfordringer grunnet NAVs inndeling i to kommandolinjer og kommunalt selvstyre.....	5
2.6	Ikke realistisk å oppnå kortere løp frem mot gjeldsordning	6
2.7	Konklusjon: NAV bør ikke pålegges utvidet ansvar i gjeldsordningssaker	6
3	Fra egenforsøk til forebyggende egeninnsats	7
3.1	Prøveperiode med gjeldsforhandlinger og egeninnsats fra skyldner	7
3.2	Gjennomføring av prøveperioden.....	7
3.3	Synliggjøring av oppfølgingsbehov.....	8
3.4	Kreditorenes tapsrisiko og adgang til sikringstrekk ut gjeldsordningsperioden	8
4	Behov for økte livsoppholdssatser	9
5	Bruk av enklest mulig avtaleoppsett	9
6	Gjeldsordning flere ganger og støtendevurderinger.....	10
6.1	Gjeldsordning flere ganger	10
6.2	Nystiftet gjeld	10
6.2.1	Umiddelbar åpning, men med lengre gjeldsordning.....	10
6.2.2	Nystiftet gjeld som ikke er støtende	10
7	Sosialfaglige perspektiver.....	11
	Referanser	13

1 Innledning

Vi er en gruppe av gjeldsrådgivere som jobber ved ulike NAV-kontorer. I dette innspillet representerer vi verken NAV eller kommunen som vi jobber i. Som enkeltpersoner representerer vi fagligheten som vi utøver til daglig.

Oslo, 25.11.2019

Welde Tesfay, Rune Nesse, Hilde Haugmo, Jens Nord, Ole-Anders Johnsen, Signe Bjørneby, Torleif Kahrs

2 Manglende realisme av nysatsing på utenrettslig gjeldsarbeid i dagens NAV

2.1 Begrensning av NAVs rolle i gjeldsordningssaker gitt dagens forutsetninger

I forbindelse med innspillsrunden med Gjeldsordningsloven (1992), heretter kun benevnt som gjeldsordningsloven, har det vært fremmet tanker om å tillegge NAV en mer betydningsfull og aktiv rolle i saker etter loven. Ett av forslagene som er trukket frem, er å la løsningsforslag fra NAV, som inneholder bestemte formaliteter, telle som et frivillig forslag til gjeldsordning etter gjeldsordningsloven. Nedenfor vil vi bruke relativt stor plass på å begrunne hvorfor vi ikke ser på dette som realistisk. Sann sett kan det synes uproportjonalt å vie stor oppmerksomhet til noe som ikke er foreslått offisielt. Men når momentene først er presentert, tjener de kanskje et like viktig formål, nemlig å kontekstualisere utfordringer som allerede finnes for dagens kommunale gjeldsrådgivningstjeneste.

I dette innspillet ser vi ikke NAV lokal som forpliktet til å påta seg noen bestemt andel av arbeidsoppgaver i et «arbeidsfellesskap» rundt gjeldsordningssaker. Våre forslag baseres i stedet på en plassering av arbeidsoppgaver der hvor publikums behov synes mest mulig adekvat avhjulpet. Vi merker oss at det tas til orde for at namsapparatet må spares for oppgaver. Isolert sett er dette en rimelig tankegang. Problematisk blir det likevel når det blir et spørsmål om hvem ellers som skal utføre aktuelle oppgaver. Da tenkes det ofte implisitt på den kommunale gjeldsrådgivningstjenesten og NAV, men da uten hensyn til mulig overbelastning av NAV/kommunen, og om det faktisk står ressurser disponible for å ta hånd om oppgaver man tenker å «lette» andre instanser for.

Dette innebærer likevel ikke at vi ikke mener NAV lokal, også under dagens forutsetninger, har en sentral rolle innen økonomisk rådgivning/gjeldsrådgivning. Men pr. i dag står gjeldsordningssaker for kun en begrenset andel av sakene som kommunale gjeldsrådgivere/gjeldsrådgivere i NAV arbeider med. Uten en reform av gjeldsarbeidet i NAV, vil det derfor være snakk om å tydeliggjøre og bedre formalisere skillet mellom hva NAV bør håndtere, og hva som bør håndteres etter gjeldsordningsloven.

Vi mener at all håndtering av saker med stort ettergivelsesbehov, med dagens arbeidsbetingelser i NAV, bør foregå på ett sted, nemlig hos namsmennene etter gjeldsordningsloven. Dette fordi det å oppnå gjeldsreduksjoner på utenrettslig grunnlag, erfares å fremstå som nærmest umulig. Det å tillegge visse avtaleforslag fra NAV status som frivillige forslag etter gjeldsordningsloven, kunne vært betraktet som et insitament til å oppnå flere utenrettslige løsninger i NAV-regi. Fra avsnitt 2.4 begrunner vi hvorfor vi ikke anser dette som noen farbar vei.

2.2 Forslag om totalgjennomgang av innsatsen mot gjeldsproblemer

Endring av gjeldsordningsloven bør ses opp mot den totale innsatsen mot gjeldsproblemer i Norge.

Vi foreslår at det vurderes å nedsette et offentlig utvalg med mandat til å utrede totalinnsatsen mot gjeldsproblemer i Norge. Et slikt utvalg bør i så fall ikke ha sitt mandat begrenset til Barne- og familiedepartementets fagområder. Utvalget bør ha en tverrdepartemental forankring. Christian Poppe uttalte på innspillsmøtet om revidering av gjeldsordningsloven, at det kunne se ut til å være behov for en reform innen NAV for at NAV på en adekvat måte kunne være en slagkraftig aktør i fremtidens håndtering av gjeldsproblemer. Det er nettopp med støtte til en slik betraktningssmåte at vi ser behovet for nevnte utvalgsnedsettelse og utredning, kanskje med en revidert lovforankring av arbeidet med gjeldssaker også utenfor gjeldsordningsloven, som mulig konsekvens.

Hvis arbeidet med revidering av gjeldsordningsloven fortsetter uten en slik helhetsbetraktning, vil vi hevde en desto sterkere gyldighet av våre argumenter *mot* å gi NAV noen utvidet rolle i forhold til gjeldsordningssaker. Da anser vi det nødvendig å begrense fremfor å utvide NAVs rolle i arbeidet med saker etter gjeldsordningsloven.

2.3 Oppgaver NAV lokal kan fortsette med under dagens modell

I avsnitt 2.4.4 spør vi om en eventuell utvidelse av NAVs ansvar for håndtering av saker etter gjeldsordningsloven, innebærer innsats ut over det som i dag kan defineres innenfor «forsvarlig tjeneste» etter Sosialtjenesteloven (2009), heretter benevnt som sosialtjenesteloven, §4.

Det er imidlertid mange oppgaver som faktisk faller innenfor hva NAV er forpliktet til å gi rådgivning om, innenfor dagens lovverk, som vil være høyst aktuelt som forberedelse til og fasilitering av gjeldsordningssaker, men som samtidig er å betrakte som uavhengig av den direkte saksbehandlingen av de enkelte gjeldsordningssakene.

Eksempelvis vil det for mange gjeldsordningsøkere være uavklarte økonomiske forhold hvis rådgivning krever en innsats som under alle omstendigheter vil falle utenfor ansvarsområdet til namsapparatet. Det kan dreie seg om korrigerende av skatt, underholdsbidrag, og andre forhold som står i veien for etterlevelse av et realistisk månedsbudsjett i en fremtidig gjeldsordning. Videre vil det i en god del gjeldsordningssaker være behov for å gi rådgivning om daglig forbruk, og bevissthet om hvordan skyldneren disponerer sin inntekt. Videre vil det være innenfor NAVs ansvarsområde å gi rådgivning i lette, middels tunge og tyngre gjeldssaker, uavhengig av om gjeldsordning er aktuelt eller ikke. Råd og veiledning om å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter er et annet eksempel på denne lista over rådgivningsoppgaver uavhengig av gjeldsordningsloven, som her ikke kan gjøres uttømmende.

Det vil også være naturlig at NAV kan bistå med oppfølging av gjeldsordninger. Her må det imidlertid innskytes at vi vurderer at slikt rådgivningsarbeid pr. i dag, vesentlig vanskeligjøres av kompliserte avtalemaler i mange gjeldsordningssaker. Vi viser til egen omtale av bruk av maler i avsnittene 5 og 7. Det er altså ikke kun snakk om fasiliterende rådgivning *før* en gjeldsordning, men like mye om at gjeldsordningsavtalen i seg selv må legges godt til rette for god oppfølging under ordningen.

Vi mener at det innebærer en viktig opprettholdelse av rettsikkerheten i gjeldsordningssaker at NAV *ikke* innehar noen rolle i saksbehandlingen etter gjeldsordningsloven. Med sin uavhengige rolle, kan gjeldsrådgivningstjenesten i NAV være en pådriver for at publikum får prøvd sine saker for gjeldsordningsloven, uhildet av en egen saksbehandlingsagenda hos NAV. Vi erfarer det som både nyttig og konstruktivt at gjeldsordning behandles av en annen instans enn NAV. Overgangen mellom NAVs rene rådgivningsrolle i gjeldssaker, og namsapparatets saksbehandlende og besluttede rolle, kan synes å være til hjelp for mange skyldnere til bedre å forstå alvoret med en gjeldsordning. Fordi

NAV blir den som kommer til å ha kontakt med skyldneren uavhengig av gjeldsordning, vil det være uheldig om NAV kommer imellom som «portvakt» til gjeldsordningsinstituttet. Relasjonen mellom NAV og skyldneren må antas å ta skade av det, hvis NAV på noen måte kan tillegges medvirkning til og ansvar for eventuelt avslag på gjeldsordning. Slike ulemper opplever vi ikke med dagens tilstand, og det må ikke gjøres endringer som gir grunnlag for å assosiere NAVs/kommunenes arbeid med skyldneropplevde uheldige utslag av gjeldsordningssaker.

2.4 NAV lokal sine manglende forutsetninger for utvidet utenrettslig gjeldsarbeid

2.4.1 Gjeldsrådgivningstjenestens prioritet og status i NAV

Selv om intensjonen er en annen, tror vi det vil være lett å få støtte for at gjeldsrådgivning i praksis fremstår som en forholdsvis marginal tjeneste i NAV. Andre tjenesteområder synes å være prioritert mye høyere enn gjeldsrådgivning. Uten tilførsel av nye ressurser har vi liten tro på at pålegg om nye oppgaver, vil anspore til noen opp-prioritering av tjenesten. Sannsynligheten synes større for at en tilleggsbelastning av tjenesten i stedet vil føre til en dårligere utnyttelse, og økt press mot de få ressursene som er dedikert til tjenesten. Dette i form av spredning av begrensede ressurser på enda flere oppgaver. Mulige utslag kan da være dårligere kvalitet, både av nåværende og eventuelt nye pålagte oppgaver. Redusert rettsikkerhet for bruker må likeledes påregnes som sannsynlig konsekvens, se avsnitt 2.4.4.

2.4.2 Manglende infrastruktur/elektronisk arbeidsverktøy

Det finnes intet felles elektronisk arbeidsverktøy for gjeldsrådgivningstjenesten, som svarer på dagens og fremtidens utfordringer til samhandling med brukere og samarbeidspartnere, samt til effektiv innholdshåndtering og automatisering i kompliserte gjeldssaker. Det kjennes heller ikke til noen planer fra NAVs side eller kommunene, om å anskaffe noe slikt verktøy som er spesielt dedikert for denne tjenesten. Vi erfarer eksempelvis at tradisjonell korrespondanse med post, genererer saksbehandlingstid og ressursbruk, som i betydelig grad går på bekostning av kapasiteten til sakshåndtering i seg selv. Kreditorer m.v. synes å ha et digitalt forsprang på gjeldsrådgivningstjenesten, noe som direkte hemmer gjeldsrådgivningstjenestens handlings- og forhandlingsposisjon. I tillegg opplever vi krav fra enkelte kreditorer om at gjeldsrådgivere skal operere ut fra fullmakter, der hvor gjeldsrådgiverne må oppgi opplysninger om seg selv, som vi mener går på bekostning av *gjeldsrådgivernes* personvern. Vi forstår kreditorenes behov for kvalitetssikring av fullmaktsforhold. Men dette må ordnes med elektroniske representasjonsløsninger som betrygger personvernet til alle som inngår i et samarbeid.

Det kan derfor argumenteres for at manglende felles elektronisk verktøy i seg selv, utgjør et absolutt hinder for å tillegge NAV noen utvidet rolle rundt utenrettslige gjeldsløsninger, eventuelt også i form av frivillige forslag etter gjeldsordningsloven.

2.4.3 Forholdet til sosialtjenesteloven

Etter dagens gjeldsordningslov § 1-5 skal NAV, dvs. kommunen «*så langt det er mulig bistå en skyldner som forsøker å komme frem til en utenrettslig gjeldsordning eller liknende med sine fordringshavere, jf. lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 17*».

Vi tolker at denne bestemmelsen gir NAV rom for å vurdere fra sak til sak om det skal gis hjelp med utenrettslige gjeldsforhandlinger. Således vil bestemmelsen ikke gi rom for å pålegge NAV å systematisk utarbeide utenrettslige løsninger som et «obligatorisk» ledd i sakshåndteringen etter gjeldsordningsloven. Vi mener at en bestemmelse som dette, heller ikke kan utvides til å pålegge NAV slike oppgaver, uten en mer omfattende reform i NAV, og lovgivningen som regulerer NAVs øvrige virksomhet, jevnfør også andre momenter som anføres i dette innspilldokumentet.

Et viktig hensyn i den sammenheng er at tjenesten etter sosialtjenesteloven, skal være forsvarlige (§ 4). Det er vel en bred enighet om at en forsvarlig gjeldsrådgivningstjeneste bør ha en generell *beredskap* til å hjelpe skyldnere med rådgivning og praktisk bistand omkring kontakt med kreditorer i saker hvor dette vurderes som hensiktsmessig. Vi mener imidlertid at forsvarlighet av tjenesten, ikke inkluderer pålegg om løpende sakshåndtering etter andre lover, og for andre instanser, slik som et eventuelt pålegg om å utarbeide utenrettslige løsningsforslag som frivillig forslag etter gjeldsordningsloven, ville innebåret.

I den grad våre antakelser medfører riktighet, vil det således mangle hjemmelsgrunnlag i sosialtjenesteloven, for å pålegge NAV å utarbeide utenrettslige gjeldsordningsforslag som/ et obligatorisk innslag etter gjeldsordningsloven.

Et eventuelt pålegg om aktiviteter som faller utenfor kravet til forsvarlige tjenester, må forventes å mangle den nødvendige prioriteringen og tilslutningen i organisasjonen som skal til for å sikre realiserbarheten av et slikt etter forholdene nytt tjenestetilfang.

2.4.4 Rettssikkerhetsutfordringer

Selv om sosialtjenesteloven, mot det vi formoder og/eller som følge av en eventuell endring, likevel skulle gi hjemmelsgrunnlag for å la NAV inngå med obligatoriske gjøremål for å få etablert en gjeldsordning i form av utarbeidelse av utenrettslige løsningsforslag i kompliserte gjeldssaker, mener vi at dagens modell med høy grad av kommunalt selvstyre, men med fravær av noen offisiell og betryggende akkrediteringsordning av rådgivere som skal arbeide med slike saker, vil etterlate publikum en tilstand av mangelfull rettssikkerhet. Den manglende realiserbarheten blir desto mer fremtredende av at det i tillegg ikke er noen bemanningsnorm for denne type arbeid, og at arbeid med slike saker en del steder, kun utgjør en del av arbeidsoppgavene til aktuelle fagpersoner. Det avhjelper heller ikke tilstanden at dette kan sammenfalle med få og mer sjeldne forekomster av slike saker hos enkelte NAV-kontor. Oppbygging av kompetansesentra har vært fremmet som forslag for å avhjelpe forhold som dette. I avsnitt 2.5 begrunner vi det urealistiske med å se for oss etableringen av kompetansesentra, tatt i betraktning hvordan gjeldsrådgivningstjenesten er organisert i dagens NAV. Slike kompetansesentra kunne vurderes som ett av flere tiltak i en totalgjennomgang av tjenesten som nevnt i avsnitt 2.2

Ved å pålegge NAV en utvidet og mer formalisert rolle i retning av utenrettslig gjeldsarbeid enn i dag, ville publikums rettssikkerhet i gjeldsordningssaker, blitt gjenstand for lokale prioriteringer og tilsvarende kompetansevariasjoner. Dette er en tilstand som til forveksling ligner på tidligere tilstander hos namsmennene hvor vi så store variasjoner mellom namsmannsembetene hva angår responstid og kvalitet av håndtering av gjeldsordningssaker. Nå har det gått i retning av sterkere og sentraliserte fagmiljø rundt håndtering av gjeldsordningssaker i politietaten. Det vil da fremstå som underlig hvis man nå velger å utsette publikum for en lignende mangelfull rettshåndhevingstilstand, som må påregnes som konsekvens av å tillegge de lokale NAV-kontorene en obligatorisk oppgave med å utarbeide utenrettslige gjeldsordningsforsøk som inngangsport til gjeldsordning, ut over det som kreves i dag.

2.5 Forankringsutfordringer grunnet NAVs inndeling i to kommandolinjer og kommunalt selvstyre

Det er den kommunale delen av NAV som har ansvaret for gjeldsrådgivningstjenesten. Det vil si at det ikke finnes noen mer overordnet ansvarlig instans for tjenesten, enn den enkelte kommunale rådmann. På grunn av høy grad av kommunalt selvstyre, er det likeledes utfordrende å få til noen omfattende og overordnet fagsatsing. Det statlige Arbeids- og velferdsdirektoratet kan i prinsippet levere faglig innhold, men med dagens inndeling i to organisasjonslinjer i NAV, vil dette ikke ha noe

forpliktende karakter for kommunene. Det finnes ingen kommandolinje mellom Arbeids -og velferdsdirektoratet som kan forplikte kommunene til å følge faglige anvisninger som måtte bli brakt til torgs. I langt mindre grad vil det finnes adekvat kommandostruktur for å implementere organisasjonsendringssinitiativ fra statlig nasjonalt nivå, til kommunalt og utførende nivå i gjeldsrådgivningstjenesten.

Vi mener derfor at det er grunn til å stille spørsmål om dagens organisering av gjeldsrådgivningstjenesten, eller mangel på sådan gitt strukturen med to kommandolinjer, er et hinder for med nasjonalt nedslagsfelt, å implementere den nødvendige faglige kvaliteten som skal til for å sikre et godt tilbud og god rettsikkerhet i arbeid med de mest kompliserte gjeldssakene.

Det er tatt til orde for opprettelse av kompetansesentra, som kunne avhjelpe utfordringer med spredt og varierende kompetanse. Modeller for slike arbeidsformer har allerede vært, og er fortsatt under utprøving. Dette begrenser seg imidlertid til frivillige initiativer. Frivillige initiativer synes helt urealistisk som ramme for en standardiseringsinnsats som det her er snakk om. Gitt agens organisatoriske forutsetninger som beskrevet ovenfor, ser vi det som helt urealistisk å få til noen landsomfattende implementering av eventuelle kompetansesentra innen gjeldsrådgivning.

2.6 Ikke realistisk å oppnå kortere løp frem mot gjeldsordning

Etter dagens praksis kan namsmennene ikke henvide en gjeldsordningsøknad (tilbake) til NAV hvis NAV sier at de ikke kommer til å utarbeide noe utenrettslig gjeldsordningsforsøk i saken. Pr. i dag opplever vi at denne praksisen fungerer godt slik. Tidligere opplevde man mange steder at namsmennene satte som betingelse for å åpne gjeldsforhandlinger at kommunen hadde bistått skyldner med egenforsøk. Dette selv om vi verken i gjeldsordningsloven § 1-5, eller i andre bestemmelser, finner noe hjemmelsgrunnlag for slike krav til kommunen/NAV på enkeltsaksnivå. Hvis det skulle bli gitt adgang til å anerkjenne et utenrettslig gjeldsordningsforsøk som frivillig forslag etter gjeldsordningsloven, er det nærliggende å regne med en gjenoppliving av en oppfatning i namsapparatet av kommunens aktivitet som «obligatorisk» på enkeltsaksnivå for å få gjeldsordningssaker prøvd hos namsapparatet etter gjeldsordningsloven. Selv om dette ikke ble lovfestet, ville det ligge insitammenter hos namsapparatet til å stille slike krav overfor kommunene/NAV. En slik aktivitet fra NAV sin side må jo forutsettes å spare namsapparatet for mye arbeid. Momenter ellers i dette dokumentet begrunner hvorfor en slik tilstand ikke er bærekraftig, og vil føre til redusert rettsikkerhet osv. for skyldner.

Dette kunne vært møtt med en uttrykkelig bestemmelse i lovverket om at namsapparatet ikke hadde anledning til å «returnere» saker til kommunen/NAV der hvor NAV sier at utenrettslig forslag ikke vil bli utarbeidet i aktuell sak, og at det heller ikke var nødvendig for NAV å begrunne en slik konklusjon. Dette ville kanskje gitt effekt i noen få saker der hvor NAV/kommunen fant prioritet til, og så på løsningsforslag og videre løsning som realistisk. Slik vi opplever saksinnholdet i gjeldssaker pr. i dag ville nok likevel de fleste saker blitt vurdert som best ivaretatt hos namsapparatet – en vurdering vi antar ville blitt delt av både gjeldsrådgivere og kreditorer.

Dermed må en bestemmelse om å la utenrettslig gjeldsordningsforslag telle som frivillig forslag etter loven, forventes å ha kun begrenset effekt hva angår nedkorting av løp frem mot gjeldsordning.

2.7 Konklusjon: NAV bør ikke pålegges utvidet ansvar i gjeldsordningssaker

Ut fra dette vil vi advare mot på det nåværende tidspunkt å gjøre endringer i gjeldsordningsloven som forutsetter at NAV lokal kan håndtere kompliserte gjeldssaker i større omfang enn i dag, og uten

at det ellers finnes eller tilføres ressurser i/til NAV-organisasjonen som kunne avhjulpet NAV lokal med samme.

Vi vil i det følgende komme med noen innspill, som har relevans ut over NAVs rolle.

3 Fra egenforsøk til forebyggende egeninnsats

Dagens egenforsøk etter gjeldsordningsloven § 1-3, andre ledd synes for oss å ha liten praktisk betydning, og vi vil nedenfor fremme et forslag til *egeninnsats* med bedre potensial for å gi en praktisk nytteverdi i gjeldsordningen. Den mest åpenbare nytteverdien mener vi vil være en «øvelse» i det å ha gjeldsordning. Dermed vil en slik tilnærming ha en viktig *forebyggende* effekt overfor mislighold av gjeldsordninger.

3.1 Prøveperiode med gjeldsforhandlinger og egeninnsats fra skyldner

I de fleste gjeldsordningsaktuelle saker er det forhold som gjør et utenrettslig forslag urealistisk. Oversendelse til namsmannen blir da veien å gå. Krav til skyldner om å gjøre et eget forsøk på å komme til løsning med sine kreditorer i saker som er så kompliserte at bistand fra en medhjelper er nødvendig, vil da fremstå som et «medhjelperforsøk» fremfor noe egenforsøk.

Likevel synes vi det er fornuftig og nødvendig å pålegge skyldneren en egeninnsats. Denne egeninnsatsen bør knyttes til skyldnerens påregnelige gjennomføringsløp av en fremtidig gjeldsordning. En slik innretning vil dermed ha en direkte nytteverdi for skyldneren. Kravene til skyldnerens egeninnsats må fylles med konkret innhold. Egeninnsatsen kan knyttes til en slags «prøveperiode». I denne perioden kan man i samarbeid med skyldner legge opp et gjennomføringsløp som ligger nærmest mulig de praktiske oppgavene skyldneren skal løse i en fremtidig gjeldsordning. Dette å knytte egeninnsats til konkret praktisk innhold, må gjøres på en konkret evaluerbar måte., Det kan dermed være mulig å gjøre manglende oppfyllelse til gjenstand for avslag/nekting av stadfestelse av gjeldsordning ut fra manglende oppfylt egeninnsats.

3.2 Gjennomføring av prøveperioden

Det kan hevdes at det i dag ikke er noe hinder for å etablere en slik prøveperiode utenfor gjeldsordningsloven. Slike hindringer er imidlertid meget fremtredende. I de aller fleste saker med betjeningsevne er det allerede utleggstrekk som beslaglegger hele betjeningsevnen. Noen «øvelse» i frivillig betaling blir da vanskelig å få til. Den mentale beredskapen til å delta i et slikt arbeid for skyldner, må dessuten forventes å være redusert grunnet pågang fra flere kreditorer, som det ikke finnes noe midler utenfor gjeldsordningsloven for å få stanset. Det er derfor nødvendig med et kreditorly rundt utøvelsen av skyldnerens egeninnsats. Erfaringer med forhandlingsklimaet som råder i dag, gjør det nødvendig at slikt kreditorly etableres etter beslutning og håndheving av namsmyndighet, som lik beslutning om åpning av gjeldsforhandling pr. i dag, kan ankes av kreditorene. Skyldnerens egeninnsatsperiode kan sammenfalle med gjeldsforhandlingsperioden. Ved slutten av gjeldsforhandlingsperioden, blir det ikke bare kreditorenes tilslutning som evalueres, men også skyldnerens egeninnsats. Eventuell manglende oppfyllelse av egeninnsatsen hos skyldner, kan da være grunnlag for å nekte å stadfeste gjeldsordning, men da *uten* at skyldner «bruker opp» noe gjeldsordningsforsøk. For å begrense nye søknader uten utsikter til bedre egeninnsatsoppfyllelse, kan det eksempelvis innføres karantenetid for hvor lang tid det kan gå mellom nektet stadfestet gjeldsordning grunnet manglende oppfyllelse av egeninnsats, og ny gjeldsforhandlingsåpning. For å kunne måle hvor vidt skyldner klarer å håndtere forpliktelsene, må man vurdere en adgang til å fastsette en prøve-/forhandlingsperiode som er lenger enn tiden det vil ta å forhandle med kreditorene.

Selv om rådgivning til det å holde inngåtte avtaler er noe som tilbys innenfor NAVs og kommunenes økonomiske rådgivning, mener vi at når det først søkes om gjeldsordning, må en slik prøveperiode foregå i namsapparatets regi, ikke minst på grunn av det sterke behovet for nær integrering mellom prøveopplegget i forhandlingsperioden, og endelig gjeldsordningsavtale. Et annet forhold anses som en like viktig grunn til å holde dette under namsapparatets regi: I en prøveperiode som foreslått vil det oppstå behov for avsetning av skyldnerens innbetalte midler, og mange vil nok tenke på kommunenes/NAV's mulighet til forvaltning av skyldnerens midler som et adekvat gjennomføringsredskap. Det anses ikke å finnes grunnlag for å pålegge NAV en slik oppgave. Forvaltning av inntekt er en ikke lovpålagt tjeneste, som en del NAV-kontorer søker å begrense, fremfor å utvide. Som redegjort for under avsnitt 2 vedrørende andre aspekter, må det unngås at gjeldsordningsloven får bestemmelser om saksivaretaelse hos NAV/kommunene som det ikke finnes lovgrunnlag og kapasitet til utførelsen av.

Vi mener at en slik tilnærming vil ha store gevinster i forhold til dagens ordning, hvor skyldner overlates til seg selv først etter at gjeldsordning er stadfestet, og kanskje uten noen forutgående reell erfaring med hva det vil kreve av ham/henne å håndtere en gjeldsordning. Ikke minst vil *motivasjonen* hos skyldner til å «lære seg» det å stå i en gjeldsordning, måtte forventes å være høy, da manglende oppfyllelse vil ha manglende stadfestelse av gjeldsordning som konsekvens. Ett av flere tema i en slik prøveperiode, vil være å hjelpe skyldneren til å oppfylle betalingsløpet som vil følge av gjeldsordningen. I saker uten betalingsevne må det finnes frem til andre oppgaver som gir skyldneren erfaring med det å følge opp en gjeldsordning.

3.3 Synliggjøring av oppfølgingsbehov

En prøveperiode som dette, kan også kaste lys over hvilke *oppfølgingsbehov* en skyldner vil ha under en etterfølgende gjeldsordning. Identifiseres det et bestemt oppfølgingsbehov, bør man så langt som mulig søke å ivareta dette behovet, før endelig gjeldsordning stadfestes. Eksempel på slik oppfølging kan være opprettelse av vergemål. Det er grunn til å tro at en del gjeldsordninger i dag blir misligholdt på grunn av forhold som kunne vært avhjulpet med bestemte typer oppfølging. Ved å identifisere oppfølgingsbehovet som en del av arbeidet med selve gjeldsordningssaken, og ved å tilstrebe at nødvendig oppfølging gjøres tilgjengelig før gjeldsordning stadfestes, bør risikoen for mislighold kunne reduseres ytterligere.

Oppfølgingsbehov og egeninnsats må ses integrert, men likevel ikke sammenblandes. Poenget med egeninnsats ville forsvinne dersom en skyldner fikk anledning til å overlate sin egeninnsats til andre/hjelpeapparatet. Da ville det ikke vært tale om egeninnsats, men om «hjelpeapparatinnsett» feilkommunisert som egeninnsats. Apparatet rundt skyldner må bidra med oppfølging. Skyldner selv må bidra med egeninnsats. Uansett hvor omfattende oppfølgingsbehov som identifiseres, må det skilles ut en egeninnsats som skyldner må holdes ansvarlig for manglende oppfyllelse av. Dette med konsekvenser som drøftet ellers i dette avsnittet. Sosialfaglig kompetanse kan vise seg spesielt relevant i dette arbeidet, se avsnitt 7.

Vi er klar over at denne tilnærmingen vil kreve store ressurser hos namsapparatet. Dette bør imidlertid sees opp mot den ressursbruken som i dag må brukes på saker under risiko for oppheving. Mulighet for nekting av stadfestelse av gjeldsordning grunnet manglende oppfylt egeninnsats må også vurderes i forhold til rettssikkerheten for det å faktisk oppnå en gjeldsordning.

3.4 Kreditorernes tapsrisiko og adgang til sikringstrekk ut gjeldsordningsperioden

Hva med kreditorernes tapsrisiko hvis skyldneren ikke betaler det han/hun skal i gjeldsforhandlings-/egeninnsatsperioden? Poenget med dette forslaget er jo at skyldners frivillighet til oppfølging skal

evalueres. Dagens ordning med sikringstrekk virker da ikke som naturlig, i hvert fall ikke som noen hovedordning. Det som bør vurderes opp mot hverandre blir da:

- Risiko for betalingsmislighold i noen få måneder under egeninnsats- og forhandlingsperioden, mot
- Risikoen for mer omfattende betalingsmislighold over lengre tid i gjeldsordningen lik dagens tilstand, som følge av at skyldnerens betalingsfrivillighet først inntreffer ved stadfestet gjeldsordning

Hvis risikoen for betalingsmislighold vurderes å være for stor i en prøveperiode til å la være å etablere sikringstrekk, er det ikke lett å se det konsekvente i å stadfeste en gjeldsordning basert på frivillig betaling, med en på forhånd kjent stor betalingsmisligholdsrisiko. Det kan argumenteres med at trusselen for skyldner om oppheving av gjeldsordning, likevel kan forsvare denne praksisen av i dag. I så fall burde det kartlegges hvor misligholdspreventiv denne trusselen faktisk er.

Hvis man etter en totalvurdering fant *både* sterke velferdsmessige grunner til å få en gjeldsordning stadfestet *og* stor risiko for betalingsmislighold, kan det vurderes å gi adgang til å la et sikringstrekk i en gjeldsforhandlingsperiode, løpe hele gjeldsordningsperioden. På sett og vis vil dette være en motsatt tilnærming til forslaget som fremsettes her. Ikke desto mindre vil den variasjonsbredden i tilnærming som dette vil representere, gi namsmyndighetene en økt fleksibilitet til å skreddersy et gjennomføringsløp til den enkeltes forutsetninger.

4 Behov for økte livsoppholdssatser

Vi mener at dagens livsoppholdssatser er for lave. Dette kan tenkes å innebære en sårbarhet, ikke minst ved uforutsette utgifter, men også med tanke på en systematisk underdekning av livsoppholdsrelaterte behov hos skyldnerne. Dette i seg selv kan tenkes å innebære en risiko for å misligholde en gjeldsordning: Et eventuelt betjeningsoverskudd må «konkurrere» med utgifter som eventuelt ikke er dekket av livsoppholdsavsetningene. En økning av livsoppholdssatsene må derfor ses som et mislighetsforebyggende tiltak.

5 Bruk av enklest mulig avtaleoppsett

I avsnitt 7 drøftes bruk av avtalemaler ut fra skyldnerens perspektiv. Det argumenteres for en nærmest avskaffing av bruk av maler som grunnlag for gjeldsordningsavtaler.

Det har vært hevdet at bruk av maler vil styrke kreditorenes tilslutningstilbøyelighet grunnet gjenkjennbarheten som bruk av maler og standardiserte dokumenter gir. Selvsagt har kreditorene sitt legitime krav på å bli tatt hensyn til ved alle sider av en gjeldsordning.

Ikke desto mindre vil vi spørre hvor oppfatningen om standardiserte dokumenter som et entydig gode for kreditorene, kommer fra? Kan det tenkes at håndhevingen av avtalene, også for kreditorene, vil bli enklere med en desto tydeligere og *enkler* avtale, som er intuitiv forståelig for skyldner?

La oss ta utgangspunkt i at en avtale må være så enkel at en skyldner bør kunne følge den med minst mulig oppfølging (uten at dette anføres som noe som helst argument for å ikke tilby den oppfølging som en skyldner trenger for å følge avtalen). En avtale som er så enkel at den kan følges av en i sammenhengen ikkeprofesjonell skyldner, bør forutsettes håndhevbar for en profesjonell kreditor, og det kanskje i høyere grad enn en del av dagens avtaleoppsett, som kan gi forståelses- og tolkningsproblemer for både skyldnere, gjeldsrådgivere og kreditorer.

6 Gjeldsordning flere ganger og støtendevurderinger

6.1 Gjeldsordning flere ganger

Etter vårt syn bør forståelsen økes for at samfunnets tiltakende kompleksitet fører med seg risiko for å komme i situasjoner hvor økonomien kommer ut av kontroll. Denne risikoen kan for utsatte grupper være større enn for andre. Som eksempel kan nevnes visse typer arbeid, som hovedsakelig er tilgjengelig gjennom at man registrerer seg med enkeltpersonforetak, men den risikoen dette medfører for at økonomien kan komme ut av kontroll. Det må spørres om muligheten til å få gjeldsordning i utgangspunktet kun én gang, kan innebære en systematisk utsatthet for enkelte grupper til å komme i og bli fastlåst i situasjoner, som kun en gjentatt gjeldsordning kan avhjelpe. Det kan virke noe urimelig at kreditorene hittil ikke har hatt begrensninger i å inngå i risikable eller uforsvarlige låneforhold med skyldnere, mens skyldnere gjennom dagens gjeldsordningslov, i hovedsak har hatt én tilgjengelig løsningsmulighet gjennom gjeldsordningsloven.

Under dagens tilstand skal det spesielt sterke grunner for å oppnå gjeldsordning flere ganger. Vi foreslår at *spørsmålet om* man har hatt gjeldsordning tidligere, i stedet gjøres til en del av støtendevurderingen. Det vil da være lettere å begrunne individuelt hvorfor gjeldsforhandling bør åpnes flere ganger.

6.2 Nystiftet gjeld

Vi mener at spørsmålet om nystiftet gjeld pr. i dag håndteres altfor kategorisk. Så selv om dagens lovverk gir adgang til annen håndtering av nystiftet gjeld, ser vi behov for tydeligere spesifiseringer i lovteksten. Ikke desto mindre ser vi behovet for noen reelle endringer.

6.2.1 Umiddelbar åpning, men med lengre gjeldsordning

Perioden som mange må vente før gjelden blir gammel nok til å ikke lenger være regnet som nystiftet, kan av mange oppleves som svært belastende. Mange har ikke hatt oversikt over virkningene av høye låneopptak på kort tid. Venteperioden på åpning blir for noen svært psykisk belastende, noe som kan føre til velferdstap, individuelt så vel som på samfunnsnivå. En gjeldssituasjon med full pågang, som ikke kan stanses, kan for noen gå på bekostning av kapasiteten til å stå i eller beholde arbeid. Vi har ikke hatt mulighet til å undersøke dette vitenskapelig, og uttaler oss ut fra utsagn fra skyldnere, og opplevelser vi har i møter med dem. Se likevel Hiilamo (2018, s. 107-132).

Mønsteret i slike saker er 2-3 år med utlegg. Så kommer gjeldsordning på plass etter hvert. Ville det ikke da vært like hensiktsmessig for alle parter å starte gjeldsordningen så snart skyldner ber om hjelp, men eventuelt gi adgang for en økt gjeldsordningsperiode hvis store deler av gjelden er nystiftet? Et forslag i samme retning er også fremmet av Åsmund Røneid i denne innspillsrunden.

6.2.2 Nystiftet gjeld som ikke er støtende

Eksempelvis i saker med økonomisk vold og bedrageri, opplever vi at skyldner må vente med gjeldsordning til gjelden ikke lenger regnes som nystiftet, som om personen med forsett hadde tatt opp gjelden til egne forhold. Det er ikke lett å se det rettfærdige i dette.

Vi foreslår derfor at hvis det kan påvises rimelige grunner utenfor skyldnerens kontroll til at gjelden har oppstått, bør tilstedeværelsen av nystiftet gjeld i seg selv, ikke regnes som støtende, noe som bør få konsekvenser for den følgende håndteringen av gjeldsordningssaken. Dette er et perspektiv som også behandles av Rokhaug (2015, s. 143).

7 Sosialfaglige perspektiver

Sosialfaglig innsats bør forventes å kunne gi gode bidrag i gjeldsordningssaker. Dette betinger at sosialfagligheten gjøres likeverdig med det juridisk faglige som faglig prinsipp for gjeldsordningshåndtering, og ikke kun trekkes inn som en støttende tilnærming til forhold som fastlegges på forhånd. Dette gjelder både under utarbeidelse av ny gjeldsordningslov, og i den løpende håndtering av saker etter den reviderte nye loven. Det er sannsynlig at forslagene vi stiller vil gjøre det nødvendig for namsapparatet å rekruttere sosialfaglig kompetanse.

Selv om gjeldsordningsloven først og fremst regulerer noen materielle forhold, vil en gjeldsordning berøre så store og viktige deler av en skyldners tilværelse, at det bør kunne betraktes som hensiktsmessig å la aktuelle bestemmelser i gjeldsordningsloven få innslag av sosiale tjenester. I samme retning trekker det forhold at mange av de som søker gjeldsordning har sammensatte og sosiale problemer, noe som krever en dertil adekvat og godt posisjonert faglighet.

Under arbeidet med revidering av gjeldsordningsloven bør det trekkes veksler på oppdatert og forskningsbasert kunnskap innen sosialt arbeid. Forskningsmiljøer innen sosialt arbeid finnes hos institusjoner som for eksempel VID Vitenskapelige høgskole og Oslo Met.

En relevant retning innen moderne sosialt arbeid, som bør trekkes frem, er innovasjon og tjenesteutvikling i partnerskap med brukerne. For å skape et tilbud som virkelig blir til hjelp for brukerne, er det nødvendig at brukerne er med som premissgivere i alle faser av tjenesteutviklingen, og ikke kun «inviteres» til å ytre seg i etterkant i form av testing osv., (Hartley, Sørensen & Torfing, 2013, s. 24).

Partnerskap med brukerne betinger at bruker av en tjeneste, i vår sammenheng skyldner, ikke bare skal ha uttalerett overfor en tjeneste, men i tillegg ha reell innflytelse, (Arnstein, 1969). Dette har som konsekvens at det som kommer frem gjennom skyldnerens deltakelse i innovasjonsarbeidet, må anerkjennes og vektlegges med samme autoritet som bidrag fra andre aktører. Selvsagt innebærer ikke dette at kun én part skal kunne diktere hele innovasjons- og utviklingsarbeidet. Ved uenighet må det forhandles. Likevel er det en stor forskjell på at skyldner hittil ikke har vært involvert i det hele tatt, til å bli anerkjent som en viktig «*medkonstruktør af faglig praksis*», (Eskelinen, Olesen & Caswell, 2008, s. 34).

Et eksempel på hvordan sosialt arbeid i partnerskap med brukeren kan komme til anvendelse i gjeldsordningssammenheng kan være forholdet til avtalemaler. Det er vanskelig å se hvordan skyldnerens erfaringsverden er synlig i avtalemaler som brukes i en del gjeldsordninger i dag. Avtalemalerne er laget av andre enn de som skal *leve* med gjeldsordningsavtalene. En del avtaletekster synes å være så vanskelig å forstå for uinnvidde at avtaleteksten i seg selv, kan tenkes å hemme fremfor å fremme overholdelse av avtalen.

Avtalemalerne som brukes i dag, synes å være nært språklig knyttet til gjeldsordningslovens terminologi med noe som mange kan oppfatte som et tungt og vanskelig tilgjengelig språk, gjerne basert på fagjuridisk terminologi. Det kan spørres om hvor hensiktsmessig en slik formaliseringsmåte er, hvis den faktiske avtaleoppfyllelsen bedre kan understøttes med uttrykksformer som ligger nærmere skyldnerens erfaringsverden? Nordhelle (2006, s. 27) er opptatt av at partene i en sak, som skal leve med en fremforhandlet løsning, ofte vil ha en tendens til å miste det eierforholdet som skal til for å støtte en god etterlevelse av en løsning, når løsningen i for stor grad er anvist av jurister. Dette i motsetning til når partene selv har en høy grad av medvirkning i *utarbeidelsen* av løsningen. En konsekvens av dette er at det bør forventes et økt etterlevelsespotensial og redusert misligholdspotensial hvis hver skyldner involveres i hvordan han/hun best kan etterleve *sin* avtale, og

at gjeldsordningsavtalen får et individuelt tilpasset innhold deretter. Språket som brukes i avtalen må utformes individuelt til å være gjenkjennbart for den enkelte skyldner. Og kanskje bør man i enkelte tilfeller besørge en utgave av avtalen oversatt til skyldnerens aktuelle morsmål forskjellig fra norsk? Et eventuelt slikt oversettelsesarbeid må antas å gi desto mer presise resultater hvis den norske versjonen har et enkelt språk, mest mulig fritt for fagtermer.

I stedet for å ta utgangspunkt i bestemte avtalemaler (f.eks. betalingsplan eller flytende), kunne man tatt utgangspunkt i en kartlegging av den enkelte skyldnerens livssituasjon og forutsetninger, og sammen med skyldneren samarbeide seg frem til en måte å overholde gjeldsordningen på, som var optimal for den enkelte skyldneren.

Diskusjonen om hvilke avtale- og betalingsmåter som skal følges, er en diskusjon mellom fagfolk, som bør avsluttes, og i stedet tas med den enkelte skyldneren. Det er selvsagt ikke snakk om å fravike det som ellers skulle vært betalt, men å finne en gjennomføringsmåte som gir skyldneren det beste eierforholdet til avtalen. Veien dit er ikke lett å standardisere. Nettopp av den grunn er det viktig å inkludere sosialfaglighet i arbeidet med gjeldsordningssaker. Selv om et slikt løp alltid må være svært individuelt, er det nødvendig å utarbeide en sosialfaglig plattform for dette arbeidet, som kan inneholde verktøykasser m.v.

Det er for kvalitetssikring av dette innovasjons- og tjenesteutviklingsarbeidet, hvor aktører som kan representere brukernes ståsted blir det mest sentrale, at forskningsmiljøer innen sosialt arbeid bør trekkes inn. Samme ressurser bør også være delaktige i oppdateringer av de sosialfaglige forutsetningene for arbeidet, slik at arbeidet kan bli beriket med ny forskning på området. Kanskje vil involvering av forskningsmiljøer innen sosialt arbeid kunne medføre at sider av gjeldsordningsarbeidet fremstår som så faglig interessante, at dette tiltrekker seg forskningsprosjekter, som for eksempel master- og doktoroppgaver og/eller prosjekter med ekstern finansiering?

Bruker/skyldner er tradisjonelt sett på som en ren mottaker av et tilbud. Ovenfor er det argumentert for å snu fokus og anse skyldner som en bidragsyter til praksisen. Så lenge vi drøfter hva som skal til for at en gjeldsordning virkelig skal bli en ny og positiv start for skyldner, er det vanskelig å tenke seg en bedre kilde til *kunnskap* om dette, enn nettopp skyldneren. Når den faglige praksisen oppgraderes med skyldnerens kunnskap, må det forventes å skapes en arena hvor kunnskapen fra skyldneren og fagpersonene, sammen skaper forutsetning for en gjensidig læring, «*joint learning*», (Strier & Binyamin, 2010, s. 1915). Denne læringen må i sin tur forventes å gi unike bidrag til fortsatt utvikling av praksis.

Referanser

- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American planning association*, 35(4), 216–224.
- Eskelinen, L., Olesen, S.-P. & Caswell, D. (2008). *Potentialer i socialt arbejde : et konstruktivt blik på faglig praksis*. København: Hans Reitzels forlag.
- Hartley, J., Sørensen, E. & Torfing, J. (2013). Collaborative Innovation: A viable alternative to market competition and Organizational Entrepreneurship. *Public Administration Review*, 73(6), 821-830. doi: 10.1111/puar.12136
- Hiilamo, H. (2018). *Household debt and economic crises : causes, consequences and remedies*. Cheltenham, Glos, UK: Edward Elgar Publishing.
- Nordhelle, G. (2006). *Mekling : [1] : Konfliktforståelse og konflikthåndtering* (Vol. [1]). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Rokhaug, E. (2015). *Gjeldsordningsloven i teori og praksis* (3 utg.). Karmøy: Alpha forlag.
- Strier, R. & Binyamin, S. (2010). Developing Anti-Oppressive Services for the Poor: A Theoretical and Organisational Rationale. *The British Journal of Social Work*, 40(6), 1908-1926.