

Eget tiltak – saksbehandlingstiden hos namsmennene i saker om utlegg og gjeldsordning

11.10.2021 (2020/3898)

Sivilombudet tok på generelt grunnlag opp med Politidirektoratet namsmennenes saksbehandlingstid i saker om utlegg og gjeldsordning. Bakgrunnen var at ombudet de siste to til tre årene hadde mottatt flere klager fra enkeltpersoner over lang, til dels svært lang, behandlingstid hos flere av namsmennene i disse sakene.

Politidirektoratet ble bedt om å gi en redegjørelse for og vurdering av reststansesituasjonen, og det ble spurt om hva direktoratet mener er årsaken til restansene og om det er ulikheter mellom distriktene. Det ble også stilt spørsmål om iverksatte og eventuelle planlagte tiltak for å bedre restansesituasjonen.

Direktoratet svarte at årsaken til lang saksbehandlingstid skyldes en stor økning av antall saker, og at namsmannens oppgaver må prioriteres og løses sammen med politiets øvrige oppgaver. Politidirektoratet opplyste at det var ulikheter mellom politidistriktene. Det ble gitt en redegjørelse for ulike tiltak.

Sivilombudet mener at det følger av tvangsfullbyrdelsesloven og gjeldsordningslovens formål og intensjoner at saker om utlegg og gjeldsordning skal søkes behandlet raskt og uten ugrunnet opphold. Det er til dels store variasjoner mellom politidistriktene i begge typer saker.

Sivilombudet finner at behandlingstiden i saker om utlegg og gjeldsordning til dels fremstår som uholdbar lang, og vil fortsette å følge utviklingen i saksbehandlingstiden hos namsmennene. Ombudet ber om en oppdatering fra Politidirektoratet om utviklingen, innen 1. april 2022.

Sakens bakgrunn

I brev 13. januar 2021 herfra, ble den generelle saksbehandlingstiden i saker om utlegg og gjeldsordning tatt opp med Politidirektoratet. Bakgrunnen var at Sivilombudet de siste to til tre årene har mottatt flere klager fra enkeltpersoner over saksbehandlingstiden hos flere av namsmennene. Vi var også kjent med at saksbehandlingstiden hadde vært omtalt i media, blant annet i Politiforum.

Våre undersøkelser

Det ble i brevet herfra vist til at ombudet i saker om utlegg hadde fått klager der begjæringer hadde ligget ubehandlet mellom åtte til ti måneder, og hvor saksbehandlingen fremdeles ikke var påbegynt. I saker om gjeldsordning var det, senest inneværende år, eksempler på saker der søknader hadde ligget ubehandlet i ett år og mer.

Vi viste også til at vi på bakgrunn av enkeltklager, ved flere anledninger, hadde kontaktet namsmannen på telefon for å få en redegjørelse for tidsbruken. Svarene var gjennomgående at forsinkelsen skyldtes ressursituasjonen. I andre saker fremgikk det samme av informasjon klagerne hadde mottatt i sine saker. Også en konkret sak om tvangsinnkreving som vi hadde undersøkt nærmere med Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum ble omtalt. I den saken var en begjæring om tvangsinnkreving blitt innsendt i oktober/november 2019. Kravet var klar til innkreving medio januar 2020, men lå fortsatt ubehandlet i juni 2020.

På bakgrunn av det beskrevne, ble Politidirektoratet bedt om å gi en redegjørelse for restansesituasjonen generelt hos namsmennene, både i saker om utlegg og i saker om gjeldsordning. Det ble bedt om direktoratets vurdering av situasjonen og stilt spørsmål om hva direktoratet mener er årsaken til restansesituasjonen og om det er ulikheter mellom politidistriktene.

På bakgrunn av opplysningene Sivilombudet hadde fått fra Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum om direktoratets arbeid med digitalisering, ble det stilt spørsmål om direktoratet kunne si noe nærmere om dette arbeidet og eventuelt dets bidrag til forbedring av restansesituasjonen. Det ble også bedt opplyst om direktoratet hadde iverksatt eller planla å iverksette andre tiltak for å bedre restansesituasjonen.

Politidirektoratet svarte i brev 19. februar 2021 og redegjorde innledningsvis for namsmannsfunksjonen. Det ble vist til at namsmannen har ansvar for sekretariatsfunksjonen for flere rettspleiegjøremål, herunder tvangsfullbyrdelse og gjeldsordning.

Om saksbehandlingstiden ble det opplyst at Politidirektoratet har definert resultatkravene slik at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for utlegg og gjeldsordning ikke skulle overstige henholdsvis 60 og 90 dager. Resultatkravene er et uttrykk for at det er avgjørende for parter å få behandlet sine saker til rett tid og med rett kvalitet.

Når det gjaldt årsaken til lang saksbehandlingstid skrev direktoratet at dette skyldes en stor økning i antall saker, og at namsmannens oppgaver må prioriteres og løses sammen med politiets øvrige oppgaver. Det ble også opplyst at det er ulikheter mellom politidistriktene både når det gjelder saksbehandlingstid og restanser, samt at det i og med at «vi nå har fokus på å bygge ned restanser – og derigjennom få kontroll på porteføljen – er det mindre sannsynlig at distriktene når resultatkrav knyttet til saksbehandlingstid i inneværende år». Det ble vist til en vedlagt statusrapport for en detaljert fremstilling, nasjonalt og per politidistrikt.

Vedrørende iverksatte tiltak opplyste direktoratet at politiet i revidert statsbudsjett for 2020 ble tildelt midler til midlertidige ansettelse for å bygge ned restansene innen utlegg, samt håndtere forventet økning i antall saker som følge av utbruddet av covid-19. Videre ble det opplyst at det i uke 47 i 2020 ble gjennomført nasjonal

utleggsuke med fokus på nedbygging av restanser. Direktoratet orienterte også om at det var etablert nabohjelpsordninger som innebærer at enheter med god måloppnåelse bistår andre med nedbygging av restanser. Disse tiltakene hadde hatt merkbar effekt, ved at det ble avsluttet 17 % flere utleggsforretninger i 2020 sammenlignet med 2019. En tabell for utviklingen av antall utlegg i restanse fra januar 2020 til januar 2021 viste en relativ stor nedgang.

Direktoratet viste også til at flere politidistrikter har organisert namsmannsfunksjonen i en stor enhet som ivaretar sivile rettspleieoppgaver for alle kommuner som politidistriktet har ansvar for, og at dette er et tiltak som bidrar til mer effektiv ressursutnyttelse, stordriftsfordeler og bedre kvalitet ved at det etableres robuste fagmiljøer.

Direktoratet redegjorde deretter for digitaliseringsprosjektet DINA, som tar sikte på selvbetjeningsløsninger for publikum for tjenestene forliksråd og utleggsforretning, digitalisering av brev fra namsmannen og en forliksportal hvor forliksrådets medlemmer kan lese saker, skrive avgjørelser og signere avgjørelser digitalt. Tiltakene er hovedsakelig rettet mot publikum, men bidrar også til mer effektive prosesser internt hos namsmannen. DINA vil blant annet frigjøre tid ved at post sendes digitalt og ikke manuelt.

Om fremtidige planlagte tiltak skrev direktoratet at det forberedes en omfattende modernisering av innkreving i Norge. Prosjektet «Fremtidens innkreving» ledes av Skatteetaten, og vil innebære endringer av systemer og arbeidsprosesser innenfor den sivile rettspleien i politiet.

Direktoratet skrev avslutningsvis at namsmannens oppgaver må prioriteres og løses sammen med politiets øvrige oppgaver og at den sterke veksten i antall saker har gjort det krevende for namsmannen og bidratt til lang saksbehandlingstid. Direktoratet har jobbet målrettet med å tilføre ressurser til oppgavene og har fokus på utviklingstiltak som vil gi positive effekter både for publikum og for en effektiv oppgaveløsning hos namsmannen. Videre er organisering, ledelse og god porteføljestyling viktige virkemidler for det enkelte politidistrikt.

I brev 3. mars 2021 ble det herfra stilt ytterligere spørsmål til Politidirektoratet. Vi bemerket at det av direktoratets tidligere oversendte oversikt fremgikk at det totale tallet saker mottatt hos namsmennene i 2020 var lavere enn i 2018 og 2019, og at det for enkelte saksområder så ut til å ha vært en relativt stor nedgang fra 2013 til 2020, selv om tallene har variert i enkeltår i perioden. For andre områder ble det vist til at det hadde vært en økning, som for utlegg og gjeldsordning. Vi spurte derfor direktoratet om namsmannens ressurser blir omfordelt mellom de ulike saksområdene etter behov, samt om det kunne sies noe om og eventuelt hvilken betydning den totale nedgangen i antall saker har hatt og vil kunne få for saksavviklingen.

Videre viste vi til direktoratets svar om at det ses en merkbar effekt av tiltakene for å forbedre restansesituasjonen. Det ble herfra vist til at det likevel er relativt store forskjeller mellom de enkelte politidistriktene. Vi ba direktoratet opplyse om de beskrevne, iverksatte tiltakene vil fortsette fremover og om direktoratet vil følge opp situasjonen i politidistriktene med de høyeste restansetallene særskilt.

For *gjeldsordning* viste vi til Politidirektoratets resultatkrav om at gjennomsnittlig saksbehandlingstid ikke skal overstige 90 dager, men at det av den tidligere oversendte statusrapporten så ut til at saksbehandlingstiden i januar 2021 i snitt var 168 dager og at det bare var to av politidistriktene som hadde en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på maksimalt 90 dager. For flere distrikter lå behandlingstiden vesentlig over resultatkravet. Vi ba på denne bakgrunn om direktoratets nærmere vurdering av situasjonen for gjeldsordning og om det er eller vil bli iverksatt tiltak, ut over det som man antar blir oppnådd gjennom digitalisering.

Om DINA og «Fremtidens innkreving» ble det spurt om det kunne sies noe nærmere om hvilken betydning prosjektene antas å få for behandlingstiden i sakene om utlegg og gjeldsordning, inkludert om det var gjort beregninger av eventuell tidsbesparelse for disse sakene.

Politidirektoratet svarte i brev 25. mars 2021. Når det gjaldt spørsmålet om eventuell omfordeling av namnsfogdens ressurser, var direktoratets erfaring at politidistriktene optimaliserer bruken av tilgjengelige ressurser. Det ble vist til at det enkelte politidistrikt tildeles en ytre økonomisk ramme, og må innenfor denne løse sine oppgaver, herunder sivile rettspleieoppgaver. Politidirektoratet har i styringsdialogen med politidistriktene adressert utfordringer knyttet til lang saksbehandlingstid og restansesituasjonen for gjeldsordning og utlegg, og formidlet at det forventes en bedring i saksbehandlingstiden. Enkelte politimestre har den sivile rettspleien som et prioritert område i sin resultatavtale.

Når det gjaldt spørsmålet om hvilken eventuell virkning reduksjonen i antallet mottatte saker vil kunne få for saksbehandlingstiden hos namsmennene, svarte direktoratet at dersom trenden fortsetter betyr dette at namsmennene vil ha kapasitet til å bygge ned restanser. Nedbygging av restanser innebærer at til dels gamle saker avsluttes. Det er derfor nærliggende å anta at resultater knyttet til bedret saksbehandlingstid først vil bli synlig mot slutten av 2021.

Til spørsmålet om igangsatte tiltak vil fortsette fremover svarte direktoratet at de midlertidige stillingene for utleggsforretninger er finansiert ut 2021. Om de blir forlenget vil bli avklart ved behandlingen av statsbudsjettet for 2022. Nabohjelp er planlagt ut 2021. Direktoratet vil videre følge opp distriktene med de høyeste restansetallene.

Når det gjaldt *gjeldsordning*, ble det vist til at antall søknader har økt hvert år fra 2016 og frem til i dag. Videre opplyste direktoratet at distriktene mottar langt flere endringssaker knyttet til gjeldsordningssakene enn tidligere, og at disse kan være vel så krevende å behandle som en ny søknad.

Direktoratet mente at saksbehandlingstiden for gjeldsordningssaker er uakseptabel høy for enkelte politidistrikter. Dette adresseres i styringsdialogen mellom direktoratet og politidistriktene og det formidles en klar forventning om å snu den negative trenden. Direktoratet skrev at det planlegges for at effektiviseringsgevinstene for digitaliseringsprosjektet DINA skal bli værende i politidistriktene og gevinstuttaket måles gjennom redusert saksbehandlingstid for gjeldsordning i 2022. Det var av flere grunner for tidlig å konkludere med hvilken effektiviseringsgevinst DINA vil ha.

Om «Fremtidens innkreving» ble det gitt en kort redegjørelse. Gjennomføringen av prosjektet vil uansett tidligst kunne starte i 2022.

Sivilombudets syn på saken

Politidirektoratet har redegjort for at det er et helt sentralt mål for namsmennenes oppgaveutførelse innen den sivile rettspleien å ivareta personers rettssikkerhet. Borgerne skal ha mulighet til å forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine rettslige interesser. Saker som behandles hos namsmennene gjelder forhold som påvirker enkeltpersoners liv i stor grad. Direktoratet mener det er avgjørende for parter å få behandlet sine saker til rett tid. Sivilombudet er enig i disse vurderingene.

Verken tvangsfullbyrdelsesloven 26. juni 1992 nr. 86 eller gjeldsordningsloven 17. juli 1992 nr. 99 har bestemmelser som direkte setter krav til saksbehandlingstiden, slik som for eksempel forvaltningsloven § 11 a om at saker skal avgjøres uten ugrunnet opphold. Men både saker om utlegg og gjeldsordning er av en slik karakter at det er avgjørende med rask behandling dersom intensjonene som ligger til grunn for ordningene skal oppfylles.

For saker om utlegg står det for eksempel i tvangsfullbyrdelsesloven § 5-4 første ledd at «[N]år en begjæring om tvangsfullbyrdelse innkommer til namsmannen, skal denne snarest mulig foreta en foreløpig prøving av

begjæringen». I § 7-7 fremgår det at «[N]år saksøkte har uttalt seg eller fristen for å uttale seg har løpt ut, avgjør namsmannen om utleggsforretning skal holdes». I merknad til § 7-7 i Ot.prp. nr. 65 (1990-1991) side 146 står det at avgjørelsen «skal fattes uten ugrunnet opphold». Og i merknadene til § 7-8 på side 147 står det at

«Så vel lovutkastet som gjeldende lov forutsetter at alle saker om tvangsfullbyrding og midlertidig sikring skal søkes gjennomført uten ugrunnet opphold.»

Også i en tidligere sak her om saksbehandlingstiden hos Namsfogden i Oslo (SOM-2010-2085) ble det vist til uttalelsene i forarbeidene om at saker om tvangsfullbyrdelse skal gjennomføres uten ugrunnet opphold. Det ble samtidig også vist til en sak inntatt i Sivilombudsmannens årsmelding for 1999 side 232 (SOMB-1999-72). Her ble det uttalt at utleggssakenes art tilsier at de gis høy prioritet hos namsmannen, og at avgjørelsen av om den enkelte utleggssak er gjennomført «uten ugrunnet opphold», må bero på en konkret vurdering av om de foreliggende saksbehandlingsressursene er disponert på en forsvarlig måte sett i relasjon til omstendighetene i den enkelte sak, sammenholdt med de øvrige arbeidsoppgavene og arbeidssituasjonen hos namsmannen i det aktuelle tidsrom.

Heller ikke *gjeldsordningsloven* inneholder bestemmelser som direkte omhandler saksbehandlingstiden. Som nevnt er imidlertid sakene av en slik karakter at det er svært viktig at de behandles raskt for at formålet med ordningen skal oppnås. Dette underbygges av gjeldsordningslovens § 1-1, hvor det fastslås at formålet med loven er å gi personer med alvorlige gjeldsproblemer en mulighet til å få kontroll over sin økonomi. I forarbeidene til loven fremgår det av Ot.prp. nr. 81 (1991-1992) side 3 at «[h]ensikten med loven er at den skal gi privatpersoner med alvorlige gjeldsproblemer, som er i den ytterste sosiale nød, mulighet til å få kontroll over sin økonomi».

Ombudet har også tidligere påpekt at det er viktig at gjeldsordningssaker behandles raskt. I sak SOM-2012-761, som gjaldt saksbehandlingstiden i en sak om endring av gjeldsordning, sluttet ombudet seg til namsfogdens redegjørelse om at disse sakene skal behandles raskt, gis høy prioritet og i nært samarbeid med skyldneren. Ombudet uttalte at dette var i tråd med gjeldsordningsloven § 2-2 om namsmannens veiledningsplikt og kravene til forsvarlig saksbehandling for øvrig.

Oppsummert mener ombudet at det følger både av tvangsfullbyrdsloven og gjeldsordningslovens formål og intensjoner at saker om utlegg og gjeldsordning skal søkes behandlet raskt og uten ugrunnet opphold. Det samme kan utledes av kravene til forsvarlig saksbehandling i forvaltningen for øvrig.

Som nevnt innledningsvis var det blant annet gjennom behandlingen av enkeltsaker her, at det ble funnet grunn til å rette en generell henvendelse til Politidirektoratet om saksbehandlingstiden hos namsmennene i saker om utlegg og gjeldsordning. Enkelte klager hit viste at saksbehandlingstiden var svært lang. Det ble vist til eksempler på begjæringer om utlegg som hadde ligge ubehandlet mellom åtte til ti måneder og søknader om gjeldsordning som hadde ligget ubehandlet i ett år og mer.

Politidirektoratet har oversendt ombudet tall på gjennomsnittlig saksbehandlingstid i antall dager for saker om utlegg og gjeldsordning i de ulike politidistriktene:

2.3 Saksbehandlingstid utlegg

	UTLEGG												
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Akkumulert i 2021
Agder	83	86	87	89	190	185	191	150	128	116	85	85	85
Finnmark	81	95	73	68	68	78	88	90	59	83	56	61	61

Innlandet	142	128	120	119	114	113	127	124	123	131	114	118	118
Møre og Romsdal	73	72	75	96	94	90	110	69	58	49	34	44	44
Nordland	108	108	117	104	85	99	116	112	114	82	27	47	47
Oslo	88	84	91	97	98	98	96	81	68	58	52	57	57
Øst	56	53	64	70	63	67	71	75	71	51	40	43	43
Sør-Øst	135	114	146	147	122	116	119	132	118	118	77	71	71
Sør-Vest	98	87	95	105	105	99	93	87	90	110	100	97	97
Svalbard	37	36	47	41	27	40	62	65	43	63	39	40	40
Troms	67	59	54	46	40	51	53	45	45	50	38	58	58
Trøndelag	72	74	69	74	75	79	86	82	84	74	48	33	33
Vest	120	129	148	154	142	122	126	157	187	187	164	162	162

2.6 Saksbehandlingstid gjeldsordning

GJELDSORDNING

	202002	202003	202004	202005	202006	202007	202008	202009	202010	202011	202012	202101
Agder	54	102	51	69	86	40	70	97	169	146	132	128
Finnmark	299	331	355	321	328	322	233	270	227	178	123	125
Innlandet	190	147	203	179	178	233	218	201	193	202	198	225
Møre og Romsdal	129	82	162	130	156	132	123	105	78	88	87	142
Nordland	163	201	321	202	169	168	180	176	207	216	163	235
Oslo	59	49	60	75	75	49	80	62	67	59	76	74
Øst	90	92	81	108	98	105	123	111	74	83	65	65
Sør-Øst	65	77	92	106	118	89	198	107	135	104	101	105
Sør-Vest	233	252	390	285	259	377	443	460	360	260	35	377
Troms	80	49	105	83	94	88	112	98	112	110	74	119
Trøndelag	109	94	144	136	135	122	129	143	127	128	139	154
Vest	158	169	235	237	282	256	272	326	334	284	453	253

Som det fremgår av tabellene, er det til dels store variasjoner i saksbehandlingstiden mellom de ulike politidistriktene både når det gjelder saker om utlegg og gjeldsordning. Selv om det er distrikter som oppfyller de resultatkrav som Politidirektoratet har satt (60 dager for utlegg og 90 dager for gjeldsordning), er det klart at lovgivers forutsetning om at saker om utlegg og gjeldsordning skal søkes behandlet raskt og uten ugrunnet opphold ikke har blitt oppfylt i en lang rekke enkeltsaker. Spesielt ser dette ut til å gjelde for gjeldsordningsaker, hvor bare to av tolv distrikter oppfylte resultatkravet i januar 2021, og de fleste andre lå vesentlig over kravet om 90 dagers saksbehandlingstid. Når for eksempel den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for

gjeldsordningssaker i ett distrikt har vært over ett år, så er dette etter ombudets oppfatning en uholdbar lang saksbehandlingstid.

Undersøkelsen av saksbehandlingstiden med Politidirektoratet har samtidig vist at det på enkelte punkter har vært en positiv utvikling, men at det fortsatt er behov for å følge utviklingen nøye, og vurdere behovet for å iverksette ytterligere tiltak for å korte ned saksbehandlingstiden. Ikke minst synes dette å gjelde saker om gjeldsordning, der det er økende tilfang av saker og hvor også Politidirektoratet anser at behandlingstiden i enkelte politidistrikter er uakseptabelt høy. For at gjeldsordningsinstituttet skal fungere etter sin hensikt er det svært viktig at søknader behandles raskt.

Direktoratet har som nevnt opplyst at det er definert resultatkrav innen den sivile rettspleien, blant annet for utlegg og gjeldsordning. Ombudet tar til etterretning at resultatkravet for utlegg er at gjennomsnittlig saksbehandlingstid ikke skal overstige 60 dager og ikke overstige 90 dager i saker om gjeldsordning. Ombudet legger til grunn at direktoratet fortløpende følger med på om måltallene nås, og fortsetter arbeidet med å sørge for at samtlige distrikter når måltallene.

Det er etter direktoratets oppfatning, av flere grunner gjengitt ovenfor, lite sannsynlig at distriktene vil nå resultatkravene inneværende år. Det ble imidlertid redegjort for tiltak som direktoratet har sett har bidratt til å bygge ned restanser, og direktoratet er optimistiske med hensyn til måloppnåelse når det gjelder nedbygging av restanser i utleggssakene. Noen av tiltakene er usikkert om vil bli videreført og for andre er det knyttet usikkerhet til hvilken effekt de vil ha. Det siste gjelder blant annet digitaliseringsprosjektet DINA. Uavhengig av hvilke tiltak som blir videreført i tiden fremover, finner ombudet grunn til å påpeke at det er nødvendig at både Politidirektoratet og de enkelte politidistriktene iverksetter adekvate tiltak slik at behandlingen av saker om utlegg og gjeldsordning i størst mulig grad kan skje raskt og uten ugrunnet opphold. Særlig synes det nødvendig å iverksette ytterligere tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i gjeldsordningssaker i distrikter der den faktiske saksbehandlingstiden er uakseptabelt høy.

Sivilombudet finner å kunne la saken bero med disse merknadene nå. Vi finner imidlertid grunn til å peke på at behandlingstiden til dels fremstår som uholdbar lang, og vi vil gjennom behandlingen av klager hit fortsette å følge utviklingen i saksbehandlingstiden hos namsmennene. Vi ber også om å bli holdt oppdatert av direktoratet om utviklingen i behandlingstiden i saker om utlegg og gjeldsordning. Vi ber om en tilbakemelding innen 1. april 2022.

Konklusjon

Sivilombudet finner at namsmennenes behandlingstid i saker om utlegg og gjeldsordning til dels er uholdbar lang, og ikke i tråd med tvangsfullbyrdelsesloven og gjeldsordningslovens formål og intensjoner om at saker om utlegg og gjeldsordning skal søkes behandlet raskt og uten ugrunnet opphold.

Ombudet legger til grunn at både Politidirektoratet og de enkelte politidistriktene iverksetter adekvate tiltak slik at behandlingen av saker om utlegg og gjeldsordning i størst mulig grad kan skje raskt og uten ugrunnet opphold. Særlig er det nødvendig å iverksette tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i gjeldsordningssaker i distrikter der saksbehandlingstiden er uakseptabelt høy.

Ombudet vil fortsatt følge med på utviklingen i saksbehandlingstiden, og ber om en oppdatering fra Politidirektoratet innen 1. april 2022.

