

Oslo 10.8.2023

Finansdepartementet
0030 Oslo
postmottak@fin.dep.no

Høringssvar: Høring av modernisering av regelverket for innkreving

Forbrukerrådet viser til at Finansdepartementet, den 17.04.2023 sendte to lovforslag til høring. Det ene foreslår å innføre en samordnet innkrevingslov. Det andre handler om "etablering av ett utleggstrekk og modernisering av utleggsprosessen i tvangsfullbyrdelsesloven".

Departementet har bedt om høringssvar innen 1.8.2023, men innvilget to ukers utsettelse fra Forbrukerrådet. Forbrukerrådet oversender med dette sitt høringssvar.

Oppsummering

- Forbrukerrådet er enig i at tiden er moden for å modernisere den statlige innkrevingen. Dagens system er både unødvendig kostbart og belastende for skyldnerne og lite rasjonelt for fordringshaverne.
- Det er helt nødvendig med et nytt regelverk som legger til rette for samordning av utleggstrekk på tvers av namsmyndighetene og for bedre og automatiserte prosesser og mer effektiv saksbehandling.
- Spørsmålet er om forslaget går langt nok i samordnende retning. I Sverige er offentlig innkreving samlet i Kronofogden. Organisasjonen er svært kostnadseffektiv sammenlignet med det norske innkrevingsapparatet. Likevel er brukertilfredsheten høy.
- Forbrukerrådet er negative til forslaget om å tillate trekk å løpe i ubegrenset tid. Når dette kombineres med at foreldelse ikke løper så lenge et krav er omfattet av trekk, er det risiko for en livslang og urimelig byrde på skyldner.
- Forslaget om å begrense antall utleggstrekk til ett er skyldnervennlig uten at det går på bekostning av kreditor.
- Behovet for å utpeke hvilken namsmyndighet som skal være ansvarlig for et utleggstrekk når trekket inneholder krav fra ulike namsmyndigheter er godt begrunnet. Samtidig illustrerer denne



mekanismen at det fortsatt vil være unødvendig og fordyrende kompleksitet i det statlige innkrevingsapparatet.

- Forbrukerrådet mener det er behov for å utvikle mekanismer for stimulerer kreditor til å ta raskeste vei til rettslig inndrivning. Slike mekanismer finnes både i dagens dekningslov § 2-8 og tvangsfullbyrdelsesloven § 7-8, som begge følger prinsippet om først i tid, best i rett.
- Vi støtter at det i større grad enn i dag skal stilles krav til digitale begjæringer, og at spesielt profesjonelle parter skal ha en plikt til å gjøre dette for å redusere administrative kostnader. Det er imidlertid viktig at det fremdeles er alternativer for ikke-digital håndtering siden det fremdeles er mange skyldnere som ikke behersker digitale verktøy.
- Et viktig formål med lovendringen bør være å strømlinjeforme prosesser slik at de blir enkle å automatisere. Alle fordyrende prosesser bør vurderes strømlinjeformet, med mindre det er nødvendig av hensyn til rettssikkerhet, personvern eller andre viktige hensyn.
- Forslagene vil gi store besparelser til både kreditor, trekkpliktige, inkassoselskap og innkrevingsmyndighetene. Disse besparelsene må reflekteres i både offentlige gebyrer og de lovbestemte maksimalnivåene for inkassogebyrer som lastes skyldnere.
- Finansdepartementet bør vurdere om utelatelsen av kommunal namsmyndighet i systemet for utleggsforretninger er tilstrekkelig begrunnet.

Kommentarer til forslagene

Forbrukerrådet mener overordnet at begge høringsforslagene er helt nødvendige steg i riktig retning for en mindre komplisert hverdag for skyldnere, fordringshavere og innkrevende.

Samtidig har vi innvendinger om forslagene går tilstrekkelig langt i samordnende retning. Vi er i tillegg kritiske til at dagens utleggsrekkefølge i tvangsfullbyrdelseslovens §7-8 blir foreslått videreført. Vi er videre bekymret for risikoen som oppstår ved at et trekk kan løpe i ubegrenset tid.



Unødvendig høye inndrivingskostnader

Det er nevnt en rekke fordeler for skyldnerne i de to høringsnotatene. Det inkluderer fordelene med samordnet utleggstrekk, mer effektiv saksbehandling, bedre og mer helhetlige vurderinger for skyldnere med flere ulike krav rettet mot seg og bedre ivaretagelse av den enkelte skyldneren gjennom individuell tilpasning.

Vi har ingen innsigelser mot disse antatte fordelene. Vi savner imidlertid et eksplisitt mål om at endringene bør føre til signifikante reduksjoner i både inkassoselskapenes skrivesalærer og namsfogdenes utleggsgebyr. Disse kostnadene er i dag så høye at de i uforholdsmessig grad legger sten til skyldnerens gjeldsbyrde. Det norske utleggsgebyret er fem ganger så høyt som det svenske. Høringsnotatene kunne derfor med fordel lagt større vekt på hvordan de vil bidra til å redusere de totale innkrevingskostnadene.

I høringsforslaget nevnes at det i statsbudsjettet for 2022 ble vedtatt å modernisere innkrevingsområdet i Skatteetaten (Fremtidens innkreving). Dette inkluderer utvikling av nye digitale løsninger for innkrevingsoppgaver hos både Skatteetaten og alminnelige namsfogder. I den forbindelse bør det i størst mulig grad legges til rette for å strømlinjeforme og forenkle alle prosessene før de automatiseres. Det er å foretrekke fremfor å automatisere komplekse prosesser.

Høringsforslaget vier mye oppmerksomhet til 1) mekanismene rundt hvilken namsfogd som skal være ansvarlig for utleggstrekk når trekket inneholder krav fra ulike namsmyndigheter og 2) hvilken fogd man skal flytte utleggstrekket til når Staten har fått dekket sine utestående krav. Behovet for disse mekanismene indikerer at forslaget ikke går langt nok i å eliminere unødvendig og fordyrende kompleksitet.

Det lave utleggsgebyret i Sverige, sammenlignet med Norge, skyldes *ikke* at svenske skattebetalere subsidierer skyldnernes utleggsgebyrer.

Kronofogdens faktiske kostnader pr. utleggsforretning har vært lavere enn gebyret de siste tre år.

Kronofogden: Kostnader for utlegg vs. inntekter fra utleggsgebyrer

Millioner svenske kroner

	2020	2021	2022
Gebyrinntekter	438	353	383
Inndrivingskostnader	359	380	366
Overskudd/underskudd	79	(27)	17
Kostnad pr. avsluttet utlegg (kroner)	254	292	294

Kilde: Kronofogdens årsredovisning 2022, side 22



Etter det Forbrukerrådet erfarer er det lite transparenss mellom størrelsen på det norske utleggsgebyret og namsfogedenes faktiske kostnader.

I 2020 forsøkte Forbrukerrådet å skaffe en oversikt over namsfogdsapparatets totale kostnader. Formålet var å sammenligne kostnadene med inntektene fra utleggsgebyrene. Politidirektorat kunne imidlertid ikke sette sammen en oversikt over de totale kostnadene på grunn av politiets organisering og at namsfogdsapparatet ikke ble rapportert som separate kostnadssentre. Oss bekjent foreligger det ingen regnskap eller budsjett for namsfogdsapparatet på nasjonalt nivå.

Det er imidlertid gjort beregninger av kostnadene til utleggsbegjæringer i politiet og domstolene.

Nedenstående selvkostberegning er klippet fra "Prop. 12 L (2021–2022): *Endringer i rettsgebyrloven.*" Den viser at Politiet anslo at deres kostnad pr. utleggsbegjæring var 1.251 kroner.

Ressursbruk	
Lønn	214
IKT-systemer	92
Porto og papir	52
Sideutgifter	12
Utvikle nye digitale løsninger	6
Klagebehandling	875
Totalt	1251

Kostnaden for en domstolbehandlet utleggsbegjæring ble beregnet til 1.518 kroner.

Ressursbruk	Timer	Timepris	Totalt
Dommere	0,75	935	701
Saksbehandler	1	374	374
Drift (påslag per time)	1,75	184	322
IKT-systemer (påslag per time)	1,75	69	121
Totalt			1518



De store kostnadsforskjellene mellom Norge og Sverige er en sterk indikasjon på at den svenske Kronofogden både er organisert på en mer kostnadseffektiv og skyldnervennlig måte enn det statlige innkrevingsapparatet i Norge.

Det ser ei heller ikke ut til at kostnadseffektiviteten går på bekostning av brukertilfredsheten. I Kantars anseendeindeks for 2022 ligger Kronofogden på 15. plass av 46 statlige myndigheter.¹ Det er ingen selvfølge for en organisasjon hvis oppdrag er å kreve inn ubetalte regninger med tvang.

Kronofogdens virksomhet benytter, i likhet med de norske namsfogdene, lokal tilstedeværelse for å utføre oppdraget. Organisasjonen har 32 kontorer på ulike steder i Sverige fra Malmø i syd til Haparanda i nord.

Vi kan, med stor grad av sikkerhet, anta det spesielt er borgere med dårlig økonomi som er mest utsatt for de uforholdsmessig høye utleggsgebyrene i Norge. Det er elementer av en fiskal avgift i gebyret, men det er ført og fremst lite hensiktsmessig organisering av namsfogdsapparatet som driver kostnadene opp. I praksis blir derfor utleggsgebyrene en form for regressiv skatt i den forstand at det er de med lavest betalingsevne som betaler mest.

Varigheten av trekk

Forbrukerrådet mener forslaget om at et trekk skal kunne løpe i ubegrenset tid, kombinert med at foreldelse ikke løper så lenge et krav er omfattet av trekk, skaper en urimelig belastning på skyldner. Det vil stimulere kreditorer til å begjære trekk, slik at de får noe dekning samtidig som det vurderes andre innfordringssteg. Et trekk kan forlenges på grunn av nye krav som tas med i trekket, og på den måten gjøre kravet livslangt. Departementet bør vurdere denne delen av lovforslaget opp mot kravet til forholdsmessighet i innfordringsarbeidet.

Når et trekk viser seg å løpe over lang tid, for eksempel mer enn fem år, bør det vurderes om skyldner skal innvilges gjeldsordning. Det bør også vurderes om det skal være anledning for å innføre nye krav i et trekk som forlenger trekket vesentlig. Etter vårt syn bør det ikke det. Det bør derimot vurderes som et tilfelle av "intet til utlegg" og det bør gjelde uavhengig av prioritetskategori.

Dempe kreditors motivasjon til rettslig inkasso

Det er behov for å endre formuleringen om utleggsrekkefølge i både dekningsloven §2-8 og tvangsfullbyrdelsesloven §7-8, fordi de oppmuntrer

¹ [Anseendeindex Myndigheter 2023 - Kantar Public](#)



kreditor til å ta raskeste vei til rettslig inkasso og motvirker målet om skånsom inndrivning.

Dersom de krav som ikke kan dekkes samtidig er likt prioritert etter første og annet ledd, dekkes først det krav som det først ble gitt pålegg om trekk for. Dernest dekkes senere gitte pålegg så langt utleggsmuligheten rekker etter § 2-7 første ledd.

Dekningsloven § 2-8

Dersom namsmannen har mottatt flere begjæringer om utlegg mot samme saksøkte, gjennomføres utleggsforretningene i den rekkefølgen begjæringene er kommet inn.

Tvangsfullbyrdsloven § 7-8

Hvis vi erstatter prinsippet om først i tid, best i rett med at skyldnerens utlegg deles mellom fordringshaverne vil hastverket bli lavere og fordelingen av utlegget mellom skyldnerne mer rettferdig. Det vil i betydelig større grad enn i dag motivere kreditorene til å komme til enighet om utenrettslige gjeldsordninger.

Sverige følger et annet prinsipp som gjør at kreditorer med samme prioritet blir likebehandlet uavhengig av hvem som kom først frem til namsfogden. Etter det Forbrukerrådet erfarer er det svenske prinsippet for dekningsrekkefølge bedre for både skyldner og kreditor.

Som tidligere nevnt representerer forslagene i de to høringsnotatene lange steg i retning av en mer rasjonell håndtering av det offentlige innkrevingsapparatet. Forbrukerrådet anmoder imidlertid Finansdepartementet å vurdere om forslaget går langt nok, om forslaget til varighet av trekk er forholdsmessig og å revurdere videreføring av dagens dekningsrekkefølger.

Ytterligere tiltak for å effektivisere inndrivning

Det er fornuftig å digitalisere og samordne innkrevingsprosessene i størst mulig grad for å eliminere unødvendige systemkostnader i grensesnittet mellom inkassoselskapene og det statlige innkrevingsapparatet. Samlingen av Skatteetatens og andre myndigheters innkrevingsoppgaver i én lov under én innkrevingsmyndighet og innføringen av ett utleggstrekk, er et helt nødvendige steg i riktig retning.

Samtidig er det viktig å ta et bredere perspektiv i innkrevingen og forsøke å identifisere forbedringer som for eksempel kan bidra til at færre krav sendes



til offentlig innkreving. Det viktigste steget er trolig den lenge bebudede revisjonen av inkassoloven og gjeldsordningsloven. Vi avventer forslag til nye lover, men det er tilstøtende regelverk som man med enkle grep kan forandre til fordel for både kreditorer og skyldnere.

Konkret gjelder det utvidelse av gjeldsregistrene til også å inkludere inkassogjeld, som vi har omtalt i vårt hørings svar til arbeidsgruppens forslag til ny inkassolov² og mener fortsatt dette er en helt nødvendig komponent i et moderne innkrevingssystem.

Forbrukerrådet mener informasjon om samlet inkassogjeld må stilles tilgjengelig for skyldnere. Denne informasjonen vil i tillegg forenkle hverdagen til gunst for inkassoselskap, gjeldsrådgivere og innkreivingsmyndighetene.

I dag er det vanskelig for skyldnere med mange utestående krav og høy gjeldsbelastning å få oversikt over hva de skylder og til hvem. Problemet forsterkes av at fordringer hyppig blir kjøpt opp, overført til nye fordringshavere og tildelt nye saksnumre. Mangelen på et fullstendig inkassoregister hever terskelen for at skyldnere og deres representanter skal klare å komme frem til fornuftige løsninger med kreditorene. Et inkassoregister vil dessuten gjøre det enklere for innkreivingsmyndighet å etablere en fornuftig fordeling av utlegg mellom kreditorer.

Forbrukerrådet etterlyser derfor regler som pålegger inkassobyråene rapporteringsplikt til et nasjonalt godkjente inkassoregister, hvor forbrukerne kan hente informasjon om egne inkassokrav. Denne informasjonen kan for eksempel samles ved å utvide de eksisterende gjeldsregistrene til også å inneholde inkassogjeld.

Oslo, den 10. august, 2023

Forbrukerrådet

Jorge B. Jensen (s.)
Fagdirektør

Arne Thommessen (s.)
Seniorrådgiver

² 9.6.2020: [Forbrukerrådets hørings svar til arbeidsgruppens rapport Gjennomgåelse av nærmere angitte problemstillinger om inkassoloven](#)