



ARBEIDS- OG VELFERDSREKTORATET

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019, Dep.

0030 OSLO

Deres ref.: 200801181-/STG

Vår ref.: 08/3559

Dato: 7. mai 2008

HØRING – NOU 2007:12 OFFENTLIG INNKREVIING

Vi viser til Fornyings- og administrasjonsdepartementets høringsbrev av 20.02.08 med høringsfrist 02.06.08. Videre viser vi til Arbeids- og inkluderingsdepartementets brev av 10.03.08 hvor Arbeids- og velferdsdirektoratet blir bedt å sende eventuelle merknader til AID innen 07.05.08 slik at direktoratets og departementets merknader kan samordnes.

Generelt om forslaget

Arbeids- og velferdsdirektoratet er enig i at det kan være fordeler ved å samle statlig innkreving av misligholdte krav i en etat. Vi har ingen prinsipielle motforestillinger mot at dette administrativt legges under ett departement og eventuelt ett direktorat. Det er grunn til å anta at det gjennom organisatoriske endringer kan ligge et potensial for å bedre den offentlige innkrevingen totalt sett. Dette gjelder både i forhold til ressursbruk, innkreivingsresultater og en betydelig del av involverte parter.

Det er likevel forhold som må utredes nærmere før vi eventuelt kan gi en klar tilslutning til forslaget. Dette gjelder særlig i forhold til innkreving av barnebidrag som reiser spesielle problemstillinger som er lite omtalt i utredningen, og som vi mener bør utredes videre før det kan fattes en beslutning. Vi kommer nærmere tilbake til dette nedenfor. For innkreving av andre krav som er tillagt Arbeids- og velferdsetaten, reiser det seg ikke de samme problemstillingene.

Innkreving av andre krav enn barnebidrag

Arbeids- og velferdsetatens innkreivingsentral har en rekke andre innkreivingsoppgaver enn innkreving av barnebidrag, og ytterligere oppgaver vurderes overført. Det største området utenom bidragssakene er tilbakekreving av feilutbetalte ytelser. Her vil det offentlige være kravhaver, og brukerperspektivet er et annet enn i bidragssaker med private kravhavere. For andre typer krav enn bidragskrav kan det således være hensiktsmessig å skille mellom ordinære kreditoroppgaver og tvangsinnsfordring og overføre tvangsinnsfordringen til en ny enhet. Vi støtter derfor forslaget når det gjelder denne typen krav, men understreker at problemstillingene omkring de IKT- messige og formelle grensesnittene ikke må undervurderes. Det må gjøres et grundig forarbeid på detaljnivå omkring de enkelte kravtypene før det eventuelt tas endelig beslutning om overføring. Dette vil

ARBEIDS- OG VELFERDSREKTORATET

Postadresse: Postboks 5 St. Olavs Plass // 0130 OSLO
Besøksadresse: C J Hambros plass 2 // 0164 OSLO
Tel: 21 07 00 00 // Fax: 21 07 00 01
www.nav.no

naturlig nok føre til administrative og økonomiske konsekvenser, men omfanget av dette er det vanskelig å si noe om før en slik gjennomgang er foretatt.

Innkrevning av barnebidrag

Dette er det største fagområdet som hører under Arbeids- og velferdsetatens innkrevningssentral. Innkrevning og utbetaling av barnebidrag og bidragsforskudd skiller seg på mange måter fra andre typer krav som innkreves av innkrevningssentralen eller av annen innkrevingsmyndighet.

Dersom innkrevningen av bidrag skal deles mellom flere aktører, vil det måtte bety at penger må overføres fra den nye enheten til bidragsreskontroen for utbetaling og fordeling. En slik løsning vil være kompliserende og vil kunne føre til forsinkede utbetalinger og dårligere service for bidragsmottakere. Dette dreier seg om et betydelig antall saker. Vi viser til at det i bidragssaker legges ned lønnstrekk for fremtidige og uforfalte terminer dersom en sak har vært misligholdt (bidragsinnkrevingsloven § 11 andre ledd).

Barnebidrag fastsettes lokalt i de nyopprettede fylkesvise forvaltningsenhetene i NAV. De samme enhetene fatter også vedtak om bidragsforskudd. Bidragsforskudd utbetales når bidraget ikke betales i rett tid eller bidraget er fastsatt til et lavere beløp enn forskuddssatsen. Det offentlige trer inn i kravet på bidrag for et beløp tilsvarende det som er utbetalt i forskudd.

Bidragsinnkrevning innebærer således innkrevning av både offentlige og private krav. På den private siden kan det være flere mottakere i samme sak. Når bidraget blir betalt eller innfordret, må dette fordeles mellom ulike kravhavere. Det er viktig å få frem at mellomværende mellom partene er knyttet til hvert enkelt barn, og at det ofte er flere barn inne i bildet, noe som igjen fører til økt kompleksitet i reskontroen. Dersom det er gjeld i saken, fordeles innbetalingen forholdsmessig mellom kravhaverne etter en viss prioritering i henhold til de ulike gjeldspostenes alder. Fastsettelsesreglene for bidrag er til dels svært kompliserte, og det skjer hyppige endringer av størrelsen på bidraget også med tilbakevirkning.

For å håndtere bidragsordningen både når det gjelder fastsettelse, innkrevning og regnskapsføring som må tilfredsstille kravene i Økonomireglementet, er det nødvendig med en omfattende systemstøtte. Hvis bidragsinnkrevningen skal skilles mellom flere instanser, må det være avklart om det er mulig å håndtere systemmessige forhold på en hensiktsmessig måte.

Utvalget definerer brukere som skyldnere. I bidragsinnkrevningen er det et sterkt fokus på bidragsberettigede som viktigste brukergruppe. Dette merkes spesielt på henvendelser til innkrevningssentralen dersom bidragene ikke blir utbetalt som mottaker forventer. Det er viktig for brukerne at en splittelse av innkrevingsoppgavene ikke fører til forsinkelser i forhold til i dag. Dette kan være en sårbar brukergruppe da pengene skal gå til løpende forsørgelse av barn. Det er derfor svært viktig med effektive prosesser. Likedan kan det gi uheldige virkninger, sett fra et brukerperspektiv, at de private partene må forholde seg til forskjellige instanser under ulike styringslinjer dersom innkrevningen splittes opp.

Spesielle faktorer som vanskeliggjør å skille bidragsinnkrevingen mellom flere instanser.

Bidragsinnkrevingen og regnskapsføring er en del av en større verdikjede. Når forvaltningsenheten i NAV beregner bidraget, benyttes fellesmoduler med opplysninger om partene og egen modul for å beregne bidraget. Når vedtaket fattes, fører det til oppdatering i tre andre hovedmoduler i følgende rekkefølge:

- 1) Bisys, som er saksbehandlersystem hvor opplysninger om vedtaket er lagret. Vedtaket sendes Oppdragssystemet.
- 2) Oppdragssystemet som omdanner vedtaket fra Bisys til månedsvise perioder og lagrer historikk over beløp som er fastsatt. Oppdragssystemet videregir denne informasjonen til Elin-systemet
- 3) Elin-systemet, som Innkrevingssentralen benytter, regnskapsfører og innkrever bidraget. Når pengene er innkrevd, blir de fordelt til kravene i reskontro etter helt spesielle regler som kun gjelder for bidragskrav. Penger fordelt til private krav går ut av Elin og tilbake til Oppdrag som i sin tur sender pengene for utbetaling til mottaker til en felles modul som benyttes for alle stønadsutbetalinger fra arbeids- og velferdsetaten.

I løpende bidragssaker påløper nytt bidrag hver måned med det beløpet som den bidragspliktige er pålagt å betale, og beløpet indeksreguleres en gang i året. Dersom bidraget uteblir, utbetales bidragsforskudd (er innvilget i de fleste saker). Dette er tilpasset i de tre systemene slik at det blir dannet korrekte krav for innkreving, fordeling og utbetaling hver måned.

Regnskapsføring må skje i flere dimensjoner. Det må holdes rede på hva den bidragspliktige skylder staten (forskuddutbetalinger), hvor mye den bidragspliktige skylder bidragsmottaker/barnet og hvor mye staten skylder bidragsmottaker (forventet forskuddsutbetaling).

I de fleste saker vil det bli fattet endringsvedtak, ofte med tilbakevirkende kraft. Når det nye vedtaket fattes, må det tas hensyn til de opplysninger som ligger i de tre systemene. Når et vedtak gir tilbakevirkende kraft, blir det nytt bidragsbeløp for perioder som er allerede er påløpt. Gammel og ny sats må sees opp mot hverandre, og det må "tolkes" hvordan dette skal påvirke regnskapet. Dette gjelder endring av både bidragssats og forskuddssats. Det er kompliserte systemmessige løsninger som må til for at dette skal posteres korrekt.

Utvalgets vurdering om på sikt å innføre en felles reskontro antas å by på store utfordringer basert på kommunikasjon med dagens bidragsløsning, jf punkt 5.4.4. Bidragsløsningen er ulik en ordinær reskontro ved at den ivaretar et trepartsforhold. Løsningen benyttes ved utbetalinger til mottaker, i tillegg til oversikt over mellomværendet mellom skyldner og innkrevingssentralen.

Utvalget fremholder at samordning er viktig overfor brukere som arbeidsgivere og skyldnere med betalingsproblemer. Vi stiller spørsmål ved om dette langt på vei kan avhjelpes gjennom de foreslåtte endringene i tvangsfullbyrdsloven §§ 7-21 og 7-25 (Ot.prp. nr. 66 (2004-2005)) om registrering av utleggstrekk og intet til utlegg i løsereregistret. Uansett må de fordelene man oppnår, avveies mot ulempene det vil bli for den viktige brukergruppen av bidragsberettigede og pliktige, som vil få ulike instanser å forholde seg til og en forsinket pengeformidling.

Alternativ løsning

En alternativ løsning, som ikke er vurdert av utvalget, er å la den nye etaten ivareta både ordinær innbetaling, tvangsinnkrevingen og utbetaling av barnebidrag og bidragsforskudd. Det er fordelaktig at dette ikke er splittet. Løsningen må imidlertid kunne samhandle elektronisk med Bisys, og regnskapene må kunne justeres i takt med endringene av bidragene og forskuddene med tilbakevirkende kraft. En slik eventuell løsning kan tenkes gjennomført ved at det inngås en tjenesteavtale mellom enhetene. Dersom det skulle anses som hensiktsmessig å utrede dette spørsmålet nærmere, bistår vi gjerne i det videre arbeidet.

Eierskap til kravene

Vi er enige i utvalgets vurdering i punkt 6.2.3.2 om at den nye innfordringsetaten ikke bør overta eierskapet til kravene. Vi forutsetter da at eier av kravet har full instruksjonsmyndighet i forhold til det enkelte krav, f.eks instruksjon om oppsettende virkning, sletting av utlegg etc. Det er også et viktig moment, som utvalget påpeker, at dersom det oppstår tvist om kravets grunnlag, er det eier som må ha ansvaret.

Innkrevingsgrunnlagene i Arbeids- og velferdsetatens innkrevingssentrals saker er særlige tvangsgrunnlag. Dette innebærer at også det underliggende materielle forhold kan påklages til tingretten i forbindelse med klage på innfordringen. Tingretten må da ta prejudisiell stilling til om f.eks et vedtak om barnebidrag er korrekt. Dersom retten finner dette tvilsomt, kan saken bli overført til søksmåls former. Det er da det mest rasjonelle at Arbeids- og velferdsetaten fremdeles er eier av kravet og har søksmålskompetansen i forhold til den videre rettslige behandlingen.

I denne forbindelse vil vi påpeke at det svært ofte er tvist om grunnlaget for kravet i saker om barnebidrag. For dette området er det således ikke korrekt at det sjelden vil foreligge tvist om grunnlaget for kravet, slik som utvalget antar. Det er imidlertid få saker som blir overført av tingretten til søksmåls former. De fleste saker der det er tvist om underliggende vedtaket, blir endelig avgjort ved den ordinære klagebehandlingen.

Oppsummering

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter prinsipielt forslaget om å samle misligholdte offentlige krav i en etat. Deler av Arbeids- og velferdsetatens kravportefølje bør kunne overføres til den nye etaten.

Arbeids- og velferdsdirektoratet fraråder en oppdeling av innkrevingen på bidragsområdet. Dersom det er ønske om en nærmere utredning av alternative løsninger, bistår vi gjerne i arbeidet.

Med vennlig hilsen

Tor Saglie
Arbeids- og velferdsdirektør

Hilde Olsen
Direktør Pensjon og ytelser