



Norkreditt AS  
Postboks 35  
2261 KIRKENÆR

VÅR REFERANSE  
15/3827

DERES REFERANSE

DATO  
23.05.2016

## **Merknader etter stedlig tilsyn - vedtak om tilbakekall av bevilling til å inndrive forfalte pengekrav på vegne av andre**

### **1. Sammendrag**

Norkreditt AS (Foretaket) ble tildelt fremmedinkassobevilling 7. mai 2013. Tore Sætre har siden oppstart vært daglig leder, styreleder, eneaksjonær, samt faktisk leder for inkassovirksomheten. Foretaket inndriver krav som springer ut fra digitale og telefoniske underholdningstjenester, levert av både norske og utenlandske tjenesteleverandører. Foretaket hadde på tilsynstidspunktet to ansatte, og avtale om inndrivelse av krav på vegne av åtte oppdragsgivere.

Finanstilsynet avholdt den 11. og 12. mai 2015 stedlig tilsyn hos Norkreditt AS. Det vises til foreløpig tilsynsrapport av 16. oktober 2015, endelig tilsynsrapport av 5. januar 2016 med varsel om mulig tilbakekall av Foretakets fremmedinkassobevilling og øvrig korrespondanse, senest Foretakets e-post av 11. mai 2016 med oversendelse av data.

Grunnlaget for Finanstilsynets vedtak om tilbakekall av inkassobevillingen er at det er avdekket flere regelbrudd på inkassolovgivningen. En oppsummering av avdekkede regelbrudd er:

- Manglende sammenslåing av krav ved utsendelse av betalingsoppfordringer til samme skyldner på samme dag på vegne av samme oppdragsgiver, jf. punkt 2.1.
- Manglende sammenslåing av krav ved stadig utsendelse av betalingsoppfordringer overfor samme skyldner på vegne av samme oppdragsgiver, jf. punkt 2.2.
- Manglende undersøkelse av kravets rettmessighet i forkant av utsendelse av betalingsoppfordring når det foreligger forhold som tilsier en slik særskilt undersøkelse, jf. punkt 2.3.
- Sammenblanding mellom klient- og driftsmidler, jf. punkt 2.4
- Rutine for avstemming av klientmidler i forhold til bokført klientansvar, hvor månedlige avstemminger ikke har gitt et rettvise bilde av forholdet mellom klientmidler og bokført klientansvar-/gjeld, jf. punkt 2.5.
- Utilstrekkelig risikostyring og internkontroll, jf. punkt 2.6.

Regelbruddene innebærer at fortsatt inkassovirksomhet i Norkreditt AS anses å være utilrådelig, jf. punkt 3.

## 2. Avdekkede regelbrudd

### 2.1 Manglende sammenslåing av krav ved utsendelse av betalingsoppfordringer til samme skyldner på samme dag på vegne av samme oppdragsgiver

#### 2.1.1 Regelverk

Det følger av inkassoloven § 17 første ledd at *"Skyldneren plikter å erstatte fordringshaverens nødvendige kostnader ved utenrettslig inndrivning. Dette gjelder både kostnader ved å ha engasjert en inkassator og kostnader ved å drive inn kravet selv"*.

I Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv G-106/89 ("Rundskriv om inkassoloven og inkassoforskriften") fremgår det på side 82-83 at:

*Det maksimale erstatningsbeløp etter §§ 2-2 og 2-3 vil gjelde for hvert enkelt krav som innkasseres. Hva dette innebærer, ble utdypet i høringsbrevet 5. juli 1988:*

*«...Det må tas stilling til om man står overfor ett eller flere krav. Selv om en formelt står overfor flere krav, kan det etter omstendighetene være i strid med nødvendighetskriteriet i inkassoloven § 17 første ledd å kreve erstatning i samsvar med maksimalsatsene for hvert enkelt krav i en situasjon hvor f.eks. en fordringshaver har mange krav mot en og samme skyldner. En slik situasjon kan føre til at innkrevingsarbeidet samlet blir mye enklere. Uavhengig av om en formelt har for seg flere krav, bør kravene dessuten ses under ett dersom fordringshaveren og eventuelt inkassatoren i sine kravbrev m.v. har behandlet kravene samlet. Summen av kravene slik som angitt i § 2-2 [annet] ledd, vil i så fall være avgjørende for hvilken maksimalsats som kommer til anvendelse. ...»*

I Finanstilsynets rundskriv 8/2011, er det gitt retningslinjer for når inkassator må slå sammen krav. Rundskrivets hovedregel er at krav som utgangspunkt skal slås sammen når inkassator får oversendt to eller flere krav samtidig fra samme oppdragsgiver mot samme skyldner, og kravene er på samme stadiet i innfordringsprosessen. Det fremgår av rundskrivet, som et unntak fra dette utgangspunktet, at sammenslåing som hovedregel ikke er nødvendig når kravene har ulike gjelds- og/eller tvangsgrunnlag og inndrivelsesprosessen blir forskjellig.

Det fremgår av inkassoloven § 17 fjerde ledd første punktum at *"Skyldneren plikter heller ikke å erstatte kostnadene dersom fordringshaveren, en inkassator eller andre som har bistått fordringshaveren, har opptrådt i strid med god inkassoskikk overfor skyldneren, jf. § 8[...]"*.

#### 2.1.2 Faktum

I Finanstilsynets varsel om stedlig tilsyn ble det anmodet om oversendelse av saksopplysninger fra inkassosystemet for den enkelte sak mottatt i perioden 1.1.2014 - 31.3.2015. I Finanstilsynets foreløpige tilsynsrapport ble det i tillegg anmodet om oversendelse av saksopplysninger fra inkassosystemet for den enkelte sak mottatt i periodene 1.6.2013 - 31.12.2013 og 1.4.2015 - 1.10.2015.

Finanstilsynets gjennomgang av inkassators oversendte saksopplysninger viste at Norkreditt AS i 1927 saker i perioden 1.6.2013 - 1.10.2015 hadde sendt betalingsoppfordringer til samme skyldner på samme dato og avkrevd utenrettslige inndrivingskostnader på ordinær måte, til tross for at kravene var fra samme oppdragsgiver. En oppsummering av manglende sammenslåing av krav for de ulike periodene viste:

- For perioden 1.6.2013 - 31.12.2013 (P1) var det 402 krav som skulle ha vært slått sammen (6,0 % av samlede krav (utsendte betalingsoppfordringer) i perioden).
- For perioden 1.1.2014 - 31.3.2015 (P2) var det 1145 krav som skulle ha vært slått sammen (7,0 % av samlede krav (utsendte betalingsoppfordringer) i perioden).
- For perioden 1.4.2015 - 1.10.2015 (P3) var det 380 krav som skulle ha vært slått sammen (9,8 % av samlede krav (utsendte betalingsoppfordringer) i perioden).

På bakgrunn av det store antall saker som ikke syntes å være sammenslått, ble det iverksatt nærmere undersøkelser for å kartlegge årsaken til dette. Foretakets årsaksforklaringer kan i hovedtrekk angis som følger:

- A) Fordringshaverne har ulike produkter med forskjellig faktureringsmodell. Dette medfører at krav fra samme fordringshaver i inkassosystemet er blitt registret med ulike kreditornumre. Det er ikke i inkassosystemet mulig å slå sammen saker med forskjellig kreditornumre.
- B) *"Videre har flere skyldnere registrert seg med forskjellige telefonnumre. Det vil også for disse sakene være vanskelig å avdekke at det dreier seg om samme skyldner".*
- C) Det er mottatt saker på samme skyldner på forskjellige tidspunkter, *"hvor utsendelse av betalingsoppfordring på samme dag har skjedd grunnet at fakturaer eller inkassovarsler har kommet i retur og det derved har blitt sendt ut på nytt og har følgelig fått ny dato som i noen tilfeller har sammenfalt med utsendelse av annet krav til samme skyldner".*
- D) Ny funksjonalitet i inkassosystemet i 2015, *"hvor brevhistorikken blir importert dersom saker med en registrert innbetaling slås sammen med en annen. Det vil derfor fremstå som om betalingsoppfordringene er sendt samtidig, mens det i realiteten er en importert brevhistorikk fra forskjellige saker".*
- E) Manglende sammenslåing av saker uten at særskilt årsaksforklaring er opplyst.
- F) Saker der kreditorene har hatt problemer med løpende oversendelse av krav i oppdragsperiodens startsfase, hvor foretaket *"opplevde å få noen ukers "backlogg". Tjenestene faktureres jo pr uke og i oppstarten opplevde vi å få flere fakturaer samtidig. Eks. Faktura uke 1, uke 2 og uke 3 for fakturering samtidig og uten at vi fanget opp dette".*
- G) Konkrete forhold som begrunnet manglende sammenslåing, *"for eksempel gjennom at sakene ikke er mottatt og registrert inn på samme tid og at det heller ikke er sendt betalingsoppfordring samtidig".*

En samlet oppstilling av de ulike årsaksforklaringer, fordelt på de tre periodene fremgår nedenfor:

	<u>P1</u>	<u>P2</u>	<u>P3</u>	<u>Samlet</u>
Årsak A:	30	231	72	333
Årsak B:	12	16	16	44
Årsak C:	159	720	231	1110
Årsak D:	2	2	0	4
Årsak E:	27	140	52	219
Årsak F:	168	0	0	168
Årsak G:	4	36	9	49
Sum saker:	402	1145	380	1927

En gjennomgang av materialet viser riktignok at det i 1004 av de 1927 sakene har skjedd en sammenslåing *etter* at betalingsoppfordring er sendt. Betalingsoppfordringer har dermed blitt sendt separat til samme skyldner på samme dato, og det er avkrevd utenrettslige inndrivingskostnader på ordinær måte, til tross for at kravene er fra samme oppdragsgiver. Med andre ord har inkassator unnlatt sammenslåing *før* utsendelse av betalingsoppfordring, hvilket innebærer at skyldnere er avkrevd for mye i salær. Sammenslåingen har i enkelte av sakene skjedd innen en måned etter utsendelsen av betalingsoppfordringene. I svært mange tilfeller har sammenslåingen først skjedd flere måneder, og for flere saker også år, etter utsendelsen av betalingsoppfordringene. 290 saker er først blitt sammenslått i etterkant av Finanstilsynets varsel av 5. januar 2016 om mulig tilbakekall av Foretakets bevilling.

I forbindelse med tilsynssaken har Foretaket tilbakebetalt til skyldnere tilsammen kr 23.979 fordelt på 51 saker, i for mye innkrevet salær som følge av manglende sammenslåing.

### **2.1.3 Foretakets kommentarer**

I Foretakets tilsvarende til Finanstilsynets endelige tilsynsrapport er det vist til inkassoloven § 17 hvor skyldneren på objektivt grunnlag plikter å erstatte fordringshaverens nødvendige kostnader ved utenrettslig inndrivelse. Det er videre vist til inkassolovens forarbeider, Ot. prp. nr. 2 (1987-88) side 121, hvor det fremgår at "*Utgangspunktet for vurderingen blir hva som for fordringshaveren fremstod som en forsvarlig kostnad*". Norkreditt AS anfører at "*Det er således fordringshavers og inkassators vurdering som legges til grunn. I den grad denne fremstår som forsvarlig foreligger det ikke grunnlag for Finanstilsynet å overprøve vurderingen*".

Foretaket viser videre til kommentarene fra Justis- og beredskapsdepartementet i rundskriv G-106/89 og Finanstilsynets retningslinjer nedfelt i rundskriv i 8/2011, jf. punkt 2.1.1. Det anføres at "*I og med at Foretaket har søkt å opptre forsvarlig og at både Justis- og beredskapsdepartementet og Finanstilsynet gir uttrykk for retningslinjer med betydelig grad av rom av skjønn, tas det sterk avstand fra Finanstilsynets karakteristikk om at regelbruddet er «langvarig og systematisk»*".

Når det gjelder Foretakets årsaksforklaringer A-G, forstår Finanstilsynet det slik at Norkreditt AS ikke påberoper seg at sakene faller inn under rundskrivets unntak, men at det av praktiske årsaker

ikke har vært mulig å etterleve hovedregelen (årsaksforklaring A, B og F), eller at hovedregelen ikke kommer til anvendelse (årsaksforklaring C, D og G).

#### **2.1.4 Finanstilsynets kommentarer og vurderinger**

Finanstilsynet har i sin tilsynspraksis lagt til grunn en streng tolkning av nødvendighetskriteriet nedfelt i inkassoloven § 17 første ledd.

Det samme gjelder Inkassoklagenemnda. Det fremgår eksempelvis av nemndas vedtak 279-2011 at fordringshavers behov for kostnadsdekning og effektiv saksbehandling er vurdert mot skyldners behov for beskyttelse mot unødige kostnader. I vedtak har nemnda overprøvd vurderingene lagt til grunn av fordringshaver, selv om de utenrettslige inndrivingskostnadene avkrevd skyldner forutsetningsvis fremstod som nødvendig og forsvarlig for fordringshaver.

Når det gjelder Norkreditt AS' anførsel om at både Justis- og beredskapsdepartementet og Finanstilsynet gir uttrykk for retningslinjer med betydelig grad av rom av skjønn, så er ikke Finanstilsynet enig i dette. Justis- og beredskapsdepartementet har i rundskriv G-106/89 side 82-83 gitt føringer på hvilke momenter som er av betydning når det gjelder etterlevelse av nødvendighetskriteriet i inkassoloven § 17 første ledd. I Finanstilsynets rundskriv 8/2011 er det foretatt en ytterligere konkretisering av hvordan inkassoforetak skal etterleve nødvendighetskriteriet i inkassoloven § 17 første ledd i form av en hovedregel og unntak fra hovedregelen. Hvordan nødvendighetskriteriet skal forstås og etterleves, er derfor gitt en mer utførlig omtale enn flere andre sentrale bestemmelser i inkassolovgivningen.

Når det gjelder de ulike årsaksforklaringene A-G, vil Finanstilsynet bemerke:

##### Årsak A - ulike kreditornumre for samme fordringshaver:

Det er i lys av nødvendighetskriteriet i inkassoloven § 17 første ledd uten betydning om krav fra samme juridiske subjekt er identifisert med ulike kreditornumre i inkassosystemet eller ikke. Det er tale om krav fra samme juridiske subjekt (oppdragsgiver). Dessuten er det fullt mulig å identifisere krav med tanke på sammenslåing, selv om det opereres med ulike kreditornumre. Et mulig tiltak er systemteknisk kontroll av data i inkassosystemet før utsendelse av betalingsoppfordring.

##### Årsak B - samme skyldner registrert med ulike telefonnumre

Etter Finanstilsynets vurdering er det ikke anledning til å unnlate sammenslåing alene under henvisning til at en skyldner er registrert med flere telefonnumre. Der samme skyldner har registrert seg med flere telefonnumre, har Foretaket ikke fanget opp at det er snakk om samme skyldner. Betalingsoppfordringer og øvrige kravbrev, har blitt sendt til skyldners adresse. De manglende sammenslåingene under denne årsaksforklaringen ville ikke ha skjedd hvis Foretaket hadde identifisert den enkelte skyldner ut fra skyldners navn og adresse. Foretaket burde etter Finanstilsynets vurdering ha sett at rutinen for identifikasjon kun ut fra telefonnummer innebar risiko for at samme skyldner kunne bli behandlet som ulike personer i inkassosystemet.

### Årsak C - saker mot samme skyldner mottatt på forskjellige tidspunkt

Når det gjelder forklaring C, er det slik at Norkreditt AS har mottatt de aktuelle kravene på forskjellige tidspunkt fra samme oppdragsgiver. Dette har skjedd på et tidlig stadium i innkrevingsprosessen; i forbindelse med fakturautsendelse, og dermed *før* kravet er forfalt. Utsendelse av betalingsoppfordringer har imidlertid skjedd samtidig som for andre saker mot samme skyldner fra samme oppdragsgiver.

At krav fra samme oppdragsgiver ble mottatt hos inkassator på forskjellige tidspunkt - *før* kravene var forfalt - er uten betydning for spørsmålet om sammenslåing. Finanstilsynets rundskriv 8/2011 punkt 2 skal forstås slik at det er ved samtidig utsendelse av *betalingsoppfordring* at inkassoforetaket har en plikt til å slå sammen krav. Inkassoklagenemnda har lagt til grunn samme forståelse av nødvendighetskriteriet i inkassoloven § 17 første ledd, jf. vedtak 130-2013.

Som illustrasjon på hvilket utslag den feilaktige manglende sammenslåingen har hatt, kan følgende tjene som eksempel: Krav pålydende kr 1945, kr 2893, kr 3092 og kr 1795 fra samme oppdragsgiver mot samme skyldner ble registrert hos Norkreditt AS på følgende tidspunkter:

- 19. september 2013 (sak 008112),
- 20. september 2013 (sak 008382),
- 25. september 2013 (sak 009212), og
- 1. oktober 2013 (sak 009961).

Betalingsoppfordring for hver av de fire sakene ble sendt 4. desember 2013. Skyldner ble avkrevd inkassosalær på hvert krav med henholdsvis kr 315, kr 630, kr 630 og kr 315, totalt kr 1890. Ved en korrekt behandling av sakene, hvor disse hadde blitt sammenslått før utsendelse av én betalingsoppfordring, skulle skyldner ha blitt avkrevd kr 630 i inkassosalær.

### Årsak D - ny funksjonalitet i inkassosystemet

Når det gjelder årsaksforklaring D, har Norkreditt AS vist til ny funksjonalitet i inkassosystemet i 2015. Foretaket har anført at funksjonaliteten medførte at det fremstår som om betalingsoppfordringer er blitt sendt samtidig, selv om dette ikke har vært tilfelle.

Finanstilsynet har rettet henvendelse til leverandøren av inkassosystemet med spørsmål om den aktuelle funksjonaliteten. Det opplyses fra leverandøren, jf. **vedlegg**, at det vil kunne synes som om det er sendt to betalingsoppfordringer med salær, men det er samtidig presisert at historikken for de saker det er tale om, viser den komplette saksbehandlingen. Finanstilsynet har ikke innhentet komplett saksbehandlingshistorikk for de aktuelle sakene fra Norkreditt AS, og har derfor heller ikke lagt til grunn at sammenslåing skulle ha funnet sted i disse sakene.

### Årsak E - manglende sammenslåing av saker uten at særskilt årsaksforklaring er opplyst

Sakene i denne kategorien er ikke sammenslått, og Foretaket har ikke angitt noen nærmere begrunnelse/forklaring for manglende sammenslåing. Etter Finanstilsynets vurdering skulle inkassoforetaket her ha slått sammen kravene. Det er her tale om krav som har samme gjelds-

og/eller tvangsgrunnlag. Utsendelse av betalingsoppfordringer overfor samme skyldnere har skjedd samtidig på vegne av samme oppdragsgiver, og Foretaket har avkrevd skyldner inkassosalær for det enkelte krav.

#### Årsak F - problemer med oversendelse av krav i oppdragsperiodens startfase

Etter Finanstilsynets vurdering skulle også inkassoforetaket ha slått sammen kravene som faller inn under denne årsakskategorien.

Foretaket har forklart at det var planlagt at de på vegne av oppdragsgiverne skulle fakturere skyldnerne ukentlig, basert på ukentlig oversendte filer. I enkelte tilfeller skjedde imidlertid ikke dette som planlagt, slik at Foretaket mottok flere ukesfiler samtidig. Foretaket har opplyst at det ikke "*fanget opp dette*", og derfor ikke sammenslo kravene.

Foretakets forklaring synes å hvile på misforståelsen om at Foretaket skal legge til grunn tidspunktet for *mottak av oppdraget* – og ikke *utsendelse av betalingsoppfordring* – ved vurderingen av om to eller flere krav skal slås sammen. Det vises her til årsaksforklaring C over. Foretakets feilaktige oppfatning av vurderingstidspunktet gir heller ikke noen forklaring på hvorfor kravene under årsakskategori F ikke ble slått sammen, da disse uansett ble mottatt samtidig.

#### Årsak G - konkrete forhold som begrunner unnlatt sammenslåing

Sakene i denne kategorien knyttet seg til krav hvor betalingsoppfordring ble utsendt på ulike tidspunkt overfor samme skyldner på vegne av samme oppdragsgiver. Finanstilsynet er enig med Foretaket i at disse kravene ikke skal være sammenslått.

#### Oppsummering:

Etter Finanstilsynets vurdering skulle krav med årsaksforklaringene A, B, C, E og F ha vært slått sammen *før* utsendelse av betalingsoppfordring. Foretaket har dermed feilaktig unnlatt å slå sammen 1874 krav i perioden 1.6.2013 - 1.10.2015.

Manglende sammenslåing av krav har hatt som konsekvens at skyldner har blitt avkrevd utenrettslige inndrivingskostnader for det enkelte krav, i strid med nødvendighetskriteriet i inkassoloven § 17 første ledd. Det kan ikke være slik at inkassator kan påberope seg manglende rutiner eller systemfunksjonalitet som en unnskyldelig grunn for ikke å etterleve det regelverket virksomheten er underlagt. Inkassovirksomhet består i stor grad av automatiserte prosesser. Det er derfor svært viktig at inkassator - for å avdekke og forhindre eventuelle feil - har etablert gode kontrollrutiner basert på konkrete risikovurderinger.

At skyldner har blitt avkrevd for høye utenrettslige inndrivingskostnader, innebærer at skyldner har vært utsatt for urimelig påtrykk i strid med inkassoloven § 8 annet ledd. En slik forståelse av generalklausulen om god inkassoskikk fremkommer også i Inkassoklagenemndas vedtak 2-2015. Med henvisning til inkassoloven § 17 fjerde ledd første punktum, er det slik at skyldner ikke er forpliktet til å erstatte fordringshavers nødvendige kostnader ved utenrettslig inndrivning i saker hvor inkassator har opptrådt i strid med god inkassoskikk.

Norkreditt AS' manglende sammenslåing av krav har medført langvarig og systematisk regelbrudd på inkassoloven § 17 første ledd og inkassoloven § 8 annet ledd om god inkassoskikk.

## **2.2 Manglende sammenslåing av krav ved stadig utsendelse av betalingsoppfordringer overfor samme skyldner på vegne av samme oppdragsgiver**

### **2.2.1 Regelverk**

Det er nødvendighetskriteriet nedfelt i inkassoloven § 17 første ledd som også er det rettslige utgangspunkt for vurderingen av Norkreditt AS' manglende sammenslåing av krav ved stadig utsendelse av betalingsoppfordringer overfor samme skyldner på vegne av samme oppdragsgiver. Utover regelverket omtalt i punkt 2.1.1, vises det til Inkassoklagenemndas vedtak 279-2011 og 10-2004.

### **2.2.2 Faktum**

Finanstilsynets gjennomgang av innsendte saksopplysninger viste at skyldnere hyppig var sendt betalingsoppfordringer basert på nye krav fra samme oppdragsgiver, uten at betaling var mottatt for noen av kravene. Skyldner var avkrevd utenrettslige inndrivingskostnader i medhold av inkassoforskriften kapittel 2 for det enkelte krav. Innsendte data viste et omfang på 2610 saker (betalingsoppfordringer) fordelt på 184 skyldnere i perioden 1.1.2014 – 31.3.2015.

Norkreditt AS' hyppige utsendelse av betalingsoppfordringer overfor samme skyldnere har vedvart i flere måneder. I Finanstilsynets foreløpige og endelige tilsynsrapport ble dette eksemplifisert ved omtale av fire skyldnere:

- Skyldner 1 ble i perioden 14. januar 2014 - 20. januar 2015 tilsendt 43 betalingsoppfordringer for enkeltstående krav på vegne av samme oppdragsgiver. Vedkommende ble avkrevd kr 13.770 i inkassosalær. Hovedstolen var på kr 31.881.
- Skyldner 2 ble i perioden 3. januar 2014 - 10. februar 2015 tilsendt 46 betalingsoppfordringer for enkeltstående krav på vegne av samme oppdragsgiver. Vedkommende ble avkrevd kr 14.735 i inkassosalær. Hovedstolen var på kr 30.725.
- Skyldner 3 ble i perioden 3. januar 2014 - 24. februar 2015 tilsendt 55 betalingsoppfordringer for enkeltstående krav på vegne av samme oppdragsgiver. Vedkommende ble avkrevd kr 20.825 i inkassosalær. Hovedstolen var på kr 78.762.
- Skyldner 4 ble i perioden 3. januar 2014 - 3. mars 2015 tilsendt 59 betalingsoppfordringer for enkeltstående krav på vegne av samme oppdragsgiver. Vedkommende ble avkrevd kr 19.240 i inkassosalær. Hovedstolen var på kr 49.872.

Til dette opplyste faktisk leder Tore Sætre i tilsvaret til Finanstilsynets foreløpige tilsynsrapport at *"Vi var klar over dette problemet og satte i verk tiltak våren 2015 for å unngå at kunder fikk for mange fakturaer vedr. abonnementstjenester slik at vi har løst det problemet dere beskriver"*. Sætre opplyste videre at oppdragsgivere for fremtiden maksimalt skulle fakturere åtte fakturaer før tjenesten ble avsluttet, selv om kunden ikke hadde sagt opp abonnementet. *"Med disse endringene har vi ikke inndrivingspraksis i strid med inkassolovens § 17 - 1. ledd og god inkassoskikk iht inkassolovens § 8"*.



På bakgrunn av Foretakets opplysninger, gjennomgikk Finanstilsynet saker for perioden 1.4.2015 - 1.10.2015. Gjennomgangen viste at det også i denne perioden hadde vært hyppige utsendelser av betalingsoppfordringer overfor flere skyldnere på vegne av samme oppdragsgiver uten sammenslåing av krav. I perioden hadde 69 skyldnere mottatt ni eller flere betalingsoppfordringer (779 saker) på vegne av samme oppdragsgiver, uten at betaling var mottatt for noen av kravene. I ett tilfelle ble samme skyldner, i perioden april - september 2015, sendt 19 betalingsoppfordringer på vegne av samme oppdragsgiver uten sammenslåing av krav.

### **2.2.3 Foretakets kommentarer**

Foretaket anfører at det ikke kan ses at forsøk på inndrivelse av mange krav mot en skyldner i seg selv strider mot inkassoloven § 17.

Foretaket henviser til forarbeidene til inkassoloven § 17 og uttalelser om at "utenrettslig inndrivning kan bli ansett helt eller delvis unødvendige dersom det var absolutt på det rene at inndrivingsforsøket ikke ville lykkes. Dette vil kunne være tilfellet dersom samme eller andre krav kort tid i forveien er forsøkt rettslig inndrevet uten hell" (Foretakets understrekninger). Videre viser Foretaket til uttalelser i forarbeidene om "nødvendige kostnader", og hevder at det er fordringshavers og inkassators vurderinger som skal legges til grunn – også med tanke på inndrivelse av flere krav mot samme skyldner. Dersom disse vurderingene fremstår som forsvarlige, er det ikke grunnlag for Finanstilsynet å overprøve disse vurderingene.

Foretaket viser også til Finanstilsynets rundskriv 8/2011, hvor det blant annet fremgår at "Når det foreligger forhold hos skyldneren som tilsier manglende betalingsevne har fordringshaver/inkassator ikke uten videre anledning til å beregne inkassosalær for hvert enkelt krav" (Foretakets understrekninger).

Norkreditt AS har også vist til en uttalelse fra Inkassoklagenemnda i sak 59-2013, hvor det blant annet uttales at "Nemnda er av den oppfatning at manglende betalingsevne som et minimum må påberopes for hvert enkelt krav, og at det ikke kan pålegges noen undersøkelsesplikt for fordringshaver eller inkassator".

### **2.2.4 Finanstilsynets kommentarer og vurderinger**

Hovedvilkåret for at skyldner kan pålegges å erstatte fordringshaverens inkassoomkostninger, er at disse kostnadene er *nødvendige* for inndrivning av kravet, jf. inkassoloven § 17 første ledd.

Finanstilsynet er enig med Foretaket i at manglende betaling av løpende ytelser i seg selv ikke automatisk fører til at skyldnere fritas for den objektive erstatningsplikten som inkassoloven § 17 første ledd hjemler.

Finanstilsynet er ikke enig i Inkassoklagenemndas uttalelse i sak 59-2013 om at påberopelse av manglende betalingsevne for det enkelte krav, er et vilkår for at inkassator skulle måtte vurdere sammenslåing av hyppige krav mot samme skyldner. Hvor det foreligger flere misligholdte krav med relativt korte intervaller, må spørsmålet om inkassosalær for hvert enkelt krav er en nødvendig kostnad, vurderes konkret. En slik konkret vurdering foretas også i Inkassoklagenemndas sak 59-

2013, som Foretaket viser til, såvel som i sakene 10-2004 og 279-2011, som Finanstilsynet har vist til.

Kostnadene ved separat inndriving av krav vil ikke være *nødvendige* dersom "*det var absolutt på det rene at inndrivingsforsøket ikke ville lykkes*", jf. Ot.prp. 2 (1987-88) s. 120-121. Det er en rekke momenter som kan tenkes å trekke i retning av at skyldners betalingsevne er så dårlig at separat inndriving ikke vil føre frem. Eksempler på dette er at inkassator er blitt kjent med opplysninger om manglende betalingsevne fra skyldneren selv, nylige avholdte utleggsforretninger med "intet til utlegg", registrerte betalingsanmerkninger, eller manglende betaling av løpende ytelser, for eksempel gjentatte mislighold i et løpende abonnementsforhold.

Ved vurderingen av om kostnadene er *nødvendige*, er det imidlertid ikke bare det sannsynlige resultatet av et inndrivingsforsøk som vil være relevant. Slik Finanstilsynet ser det, vil det også være relevant å se på om det er snakk om flere krav mellom samme skyldner og fordringshaver. Det vises her til Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv G-106/89, hvorfra hitsettes:

[side 77] ...*I hvilken utstrekning det kan kreves erstatning for flere varsler for flere krav mellom samme fordringshaver og skyldner, vil bero på nødvendighetskriteriet i inkassoloven § 17, 1. ledd. Hvis en fordringshaver har mange krav overfor samme skyldner, kan det etter omstendighetene bli ansett som unødvendige kostnader dersom ikke alle kravene tas med i ett varsel, særlig hvis kravene har en viss sammenheng.*

[side 82-83] ...*Selv om en formelt står overfor flere krav, kan det etter omstendighetene være i strid med nødvendighetskriteriet i inkassolovens § 17, 1. ledd å kreve erstatning i samsvar med maksimalsatsene for hvert enkelt krav i en situasjon hvor f.eks. en fordringshaver har mange krav mot en og samme skyldner. En slik situasjon kan føre til at innkrevingsarbeidet samlet sett blir mye enklere.*

Videre vil det også være relevant å vurdere det samlede inkassosalæret mot det arbeidet inkassator faktisk har nedlagt i den aktuelle saken. Det vil også være relevant å vurdere inkassosalærets størrelse opp mot hovedstolens størrelse. Det vises her til Inkassoklagenemndas uttalelse i sak 10-2004:

*Som nevnt stammer kravet fra et løpende abonnementsforhold som med kort tids mellomrom ble sendt til innfordring. Inkassoomkostningene overstiger langt verdien av den tjenesten som er ytt og er samlet sett blitt uforholdsmessig høye i forhold til hovedstolen.*

Det bemerkes at denne Inkassoklagenemndssaken har enkelte likhetstrekk med de saker som har vært gjenstand for Finanstilsynets undersøkelser av Foretaket. Sak 10-2004 gjaldt 14 krav i forbindelse med et telefonabonnement. Kravene ble sendt til inkasso med en og to måneders mellomrom, og i løpet av en tolv måneders periode ble det beregnet inkassosalær for hvert av de fjorten kravene. Inkassoklagenemnda kom til at det var i strid med god inkassoskikk å kreve

inkassosalær for hver enkelt faktura. I vedtak 279-2011 kom nemnda til samme resultat. Saken gjaldt fakturaer for løpende levering av kraft, hvor det var tale om ti separate saker over ca. ett år.

Som nevnt under årsakskategori C i punkt 2.1.4 over, er det ved inkassators utsendelse av *betalingsoppfordring* at inkassoforetaket har en plikt til å vurdere om vilkårene for sammenslåing av krav er tilstede, jf. nødvendighetskriteriet i inkassoloven § 17 første ledd, og inkassoklagenemndas vedtak 130-2013. Foretaket har anført at det ikke foreligger "*grunnlag for Finanstilsynet å overprøve vurderingen*" i den grad "*disse fremstår som forsvarlige*". Det er noe uklart hva Foretaket mener med dette. Foretaket skulle ha vurdert sammenslåing av krav i forbindelse med utsendelse av den enkelte betalingsoppfordring. Finanstilsynet har full anledning til å overprøve en slik vurdering; en feilaktig vurdering fra Foretakets side, innebærer at skyldner avkreves kostnader som ikke har vært *nødvendige*, jf. inkassoloven § 17 første ledd, noe som også er i strid med god inkassoskikk, jf. inkassoloven § 8. Det er med andre ord her snakk om alminnelig rettsanvendelsesskjønn, som Finanstilsynet vil kunne overprøve i ettertid. Finanstilsynets vurdering må imidlertid ta utgangspunkt i forholdene på vurderingstidspunktet - det vil si på tidspunktet for utsendelse av betalingsoppfordringer.

I punkt 2.2.2. ovenfor, er utslagene av Foretakets inndrivingspraksis eksemplifisert for de fire skyldnerne hvor manglende sammenslåing av krav har vedvart lengst. Kravene gjelder abonnement på telefoniske underholdningstjenester. Disse fire skyldnerne mottok et meget stort antall betalingsoppfordringer innenfor en relativt kort tidsperiode. I en periode på mellom tolv til fjorten måneder mottok de fire skyldnerne mellom 43 og 59 betalingsoppfordringer hver. Dette innebærer at de fire skyldnerne i snitt mottok mellom 3,5 og 4,2 betalingsoppfordringer i måneden i over ett år.

Det er her snakk om inndrivning av krav i løpende abonnementsforhold. Betalingsoppfordringer, med separat påføring av salær, ble sendt ut hyppig til de samme skyldnerne og på vegne av samme oppdragsgiver. Dette foregikk over en lengre periode, og uten at det ble sett hen til om skyldnerne betalte noen av kravene. Det er ikke nødvendig for Finanstilsynet å ta eksakt stilling til *når* kravene skulle ha vært slått sammen: på ett eller annet tidspunkt underveis i de løpende oppdragsforholdene burde Foretaket sett at separat inndrivning medførte at skyldnere ble påført unødige kostnader, uten at det var sterke nok grunner som talte for at det enkelte krav ble innfordret separat. Foretakets inndrivning overfor de fire skyldnerne har utvilsomt vært i strid med god inkassoskikk.

Finanstilsynet har ikke foretatt en konkret vurdering av hver enkelt av de øvrige krav som ble kontrollert i forbindelse med tilsynet. Dette har ikke vært nødvendig. Finanstilsynet bemerker at det i materialet innhentet for perioden 1.1.2014 - 31.3.2015, utover de omtalte fire skyldnerne, var 45 skyldnere som hadde mottatt mellom 16 - 41 separate betalingsoppfordringer fra Foretaket på vegne av samme oppdragsgiver, uten at betaling var mottatt for noen av kravene. Foretakets inndrivning av disse kravene har også utvilsomt vært i strid med god inkassoskikk. Det kan dermed fastslås at Foretakets feilaktige håndtering har hatt konsekvenser av ikke ubetydelig omfang.

Norkreditt AS' manglende sammenslåing av krav ved utsendelse av gjentatte betalingsoppfordringer overfor samme skyldner på vegne av samme oppdragsgiver, har hatt som konsekvens at skyldner har

blitt avkrevd utenrettslige inndrivingskostnader for det enkelte krav, i strid med nødvendighetskriteriet i inkassoloven § 17 første ledd. Forskjellen mellom faktisk avkrevd inkassosalær og det salær som skulle ha vært avkrevet dersom kravene hadde vært korrekt sammenslått, er betydelig for den enkelte skyldner. At skyldner har blitt avkrevd for høye utenrettslige inndrivingskostnader, har som konsekvens at skyldner har vært utsatt for urimelig påtrykk i strid med inkassoloven § 8 annet ledd. Med henvisning til inkassoloven § 17 fjerde ledd første punktum er det slik at skyldner ikke er forpliktet til å erstatte fordringshavers nødvendige kostnader ved utenrettslig inndrivning i saker hvor inkassator har opptrådt i strid med god inkassoskikk.

Årsaken til at dette skjedde, var at Foretaket frem til tilsynstidspunktet våren 2015 ikke hadde rutiner for - og dermed heller ikke foretok - slike konkrete vurderinger av om krav skulle måtte innfordres i sammenslått sak. Med inkassooppdrag for krav oppstått i løpende abonnementsforhold, og hvor nye inkassosaker ble mottatt ukentlig, hadde Foretaket en særlig oppfordring til å vurdere nødvendigheten av separat inndrivning av det enkelte krav overfor den enkelte skyldner.

Etter å ha mottatt Finanstilsynets foreløpige rapport, opplyste Foretaket at de fra våren 2015 hadde iverksatt tiltak som skulle løse problemene med manglende sammenslåing av stadige betalingsoppfordringer. Problemet var opplyst å være løst ved at oppdragsgivere for fremtiden maksimalt skulle fakturere åtte fakturaer før tjenesten ble avsluttet, selv om kunden ikke selv sa opp abonnementet. I forlengelsen av dette ville Foretaket dermed maksimalt sende ut åtte betalingsoppfordringer til samme skyldner på vegne av samme oppdragsgiver. Ved spørsmål om separat inndrivning med påføring av separat inkassosalær for det enkelte krav, må det foretas en konkret vurdering av om kostnadene er *nødvendige*, jf. inkassoloven § 17 første ledd. Finanstilsynet bemerker at dette nødvendighetskriteriet legger opp til en vurdering i hvert enkelt tilfelle, hvilket kan innebære at nye saker skal slås sammen med eksisterende allerede før man er oppe i åtte etterfølgende betalingsoppfordringer, og at en sjablonmessig fastsettelse av et bestemt antall betalingsoppfordringer ikke innebærer noen garanti for at kravet til god inkassoskikk blir fulgt i ethvert tilfelle.

Foretakets tiltak med et begrenset antall fakturaer - og dermed et begrenset antall betalingsoppfordringer sendt til skyldnere - ble opplyst iverksatt våren 2015. Resultatet av Finanstilsynets undersøkelser av Foretakets inndrivning av krav etter dette tidspunkt, viser at tiltakene enten ikke ble iverksatt som opplyst, eller at de iallfall ikke har hatt særlig effekt. I perioden april 2015 til oktober 2015 hadde 69 skyldnere mottatt ni eller flere betalingsoppfordringer på vegne av samme oppdragsgiver, uten at betaling var mottatt for noen av kravene (totalt 779 saker). I ett tilfelle ble samme skyldner - i perioden april til september 2015 - sendt 19 separate betalingsoppfordringer påført separat inkassosalær fra samme oppdragsgiver. Det er ikke nødvendig for Finanstilsynet å ta stilling til om god inkassoskikk er brutt for alle disse 69 skyldnerne, eller bare for noen av dem. Slik Finanstilsynet ser det, har Foretaket klart brutt kravet til god inkassoskikk.

## 2.3 Inkassators plikt til å undersøke kravets rettmessighet

### 2.3.1 Regelverk

Det fremgår av inkassoloven § 10 første ledd siste punktum at *"Forhold som gir grunn til tvil om kravet er rettmessig, skal være vurdert før en betalingsoppfordring sendes"*.

"Forhold" kan tolkes som at det er særtrekk ved selve kravet som kan utløse en plikt til å vurdere rettmessigheten av kravet før utsendelse av betalingsoppfordring. I vedtak fra Justis- og beredskapsdepartementet av 9. mars 2016 om opprettholdelse av tilbakekall av Oslo Creditservice AS' inkassobevilling ble det uttalt at forarbeidene synes å legge til grunn at det er kravets art man har hatt i tankene. Det ble fra departementet videre uttalt at ordlyden heller ikke utelukker at også særtrekk ved fordringshaveren kan utløse en slik plikt.

Det følger av inkassolovens forarbeider, Ot. prp. nr. 2 (1987-88) side 50, at:

*[...]Departementet er derfor enig med Norges Juristforbund i at en inkassator ofte må kunne stole på at fordringshaveren ikke sender uberettigede eller tvilsomme krav til inkasso, i alle fall ikke uten å gjøre inkassatoren oppmerksom på dette. Her skal for øvrig bemerkes at generalklausulen om plikt til "god inkassoskikk" etter departementets opplegg også vil gjelde for fordringshaveren, og at det må antas å være i strid med "god inkassoskikk" å ikke informere inkassatoren om forhold som gjør kravet tvilsomt. I noen tilfeller må det dessuten antas å følge av inkassatorens plikt til "god inkassoskikk" å straks spørre fordringshaveren nærmere, f.eks. dersom det er et stort krav som er misligholdt, eller kravet har et grunnlag som erfaringsmessig ofte gir rom for uklarhet, f.eks. hvis kravet er et erstatningskrav. Departementet vil ellers anta at en forutsetning for å kunne stole på fordringshaveren, må være at denne er kjent for inkassator. Dette vil kunne være tilfellet dersom det er etablert et fast kundeforhold. Spesielt vil dette gjelde dersom inkassatoren har gått gjennom og funnet fordringshaverens rutiner før krav sendes til inkasso, betryggende[...].*

Det fremgår videre i inkassolovens forarbeider, Ot. prp. nr. 2 (1987-88), side 109, at:

*[...]Departementet vil imidlertid understreke at en standard som plikten til "god inkassoskikk" ikke ligger fast over tid. Utvalgets og departementets synspunkter må derfor ses i dette lys. Det skal dessuten understrekes at den gjennomgangen som foretas på ingen måte er uttømmende.*

Det henvises også til inkassolovens forarbeider, Ot. prp. nr. 2 (1987-88), side 115, hvor det fremgår at:

*[...]om inkassatorens plikt til å vurdere kravenes holdbarhet peker departementet bl a på at plikten til en kontroll av kravet før skyldneren kontaktes, vil gjelde hvor inkassatoren alt har fått opplyst eller på annen måte blitt kjent med at det er fremkommet innsigelser. Dessuten vil plikten gjelde dersom kravet av andre grunner relativt umiddelbart fremstår som tvilsomt. Inkassatoren vil imidlertid kunne stole på oppdragsgivere som gjennom tidligere forbindelse har vist seg å ha gode egne rutiner for utskilling av uberettigede og tvilsomme krav.*

Ovennevnte regelverk legger rammene for hvilken og hvor omfattende kjennskap et inkassoforetak forventes å skulle ha om oppdragsgiver før inngåelse av samarbeidsavtale og mottak av krav for inndrivelse. Om Norkreditt AS hadde plikt til å vurdere det enkelte kravs rettmessighet før utsendelse av betalingsoppfordring, beror både på "*forhold*" knyttet til selve kravet, og til hvilken og hvor omfattende kjennskap Foretaket hadde om sine oppdragsgivere, jf. inkassoloven § 10 første ledd siste punktum.

### 2.3.2 *Faktum*

Norkreditt AS hadde på tilsynstidspunktet åtte oppdragsgivere. Tre av disse hadde frem til mai 2013 benyttet Oslo Creditservice AS som inkassator. Det ble inngått separate samarbeidsavtaler mellom disse tre oppdragsgiverne og Norkreditt AS den 16. mai 2013. Norkreditt AS mottok kun nye krav fra disse tre oppdragsgiverne. De øvrige fem oppdragsgiverne var nyopprettede selskaper, men noen av disse hadde overtatt virksomhet fra oppdragsgivere som hadde benyttet Oslo Creditservice AS som inkassator.

Tore Sætre, daglig leder, styreleder, eneaksjonær, samt faktisk leder for inkassovirksomheten i Norkreditt AS, var med på å starte Oslo Creditservice AS og arbeidet der som saksbehandler før etableringen av Norkreditt AS. Sætre hadde kjennskap til de tre oppdragsgiverne som tidligere hadde benyttet Oslo Creditservice AS som inkassator. Det ble ifølge Sætre ikke avholdt oppstartsmøte eller foretatt en gjennomgang av rutinene hos disse før inngåelse av samarbeidsavtale. Det ble ifølge Sætre heller ikke avholdt oppstartsmøte eller foretatt en gjennomgang av rutinene hos de øvrige fem oppdragsgiverne før inngåelse av samarbeidsavtale.

Da Oslo Creditservice AS innfordret krav på vegne av to av de tre oppdragsgiverne som Norkreditt AS inngikk samarbeidsavtale med i mai 2013, mottok Finanstilsynet, Forbrukerrådet, Forbrukerombudet og inkassator et stort antall klager fra skyldnere. Fellestrekk ved mange av disse klagenes var at skyldner hevdet det ikke var inngått avtale med tjenesteleverandør, herunder at opplysninger om pris- og avtalevilkår ikke hadde vært tilgjengelig. Forbrukertvistutvalget fattet i januar 2013 vedtak hvor to av de tre aktuelle oppdragsgiverne var innklaget. Det ble i vedtakene konkludert med at innklaget ikke hadde etterlevd bestemmelser i angrerettloven, og skyldner ble frifunnet for betalingsplikt for avkrevd beløp.

Norkreditt AS opplyser å være kjent med at Oslo Creditservice AS i sin tid mottok klager på krav tilhørende de tre oppdragsgiverne det ble inngått samarbeidsavtaler med i mai 2013, og at det ble avsagt to avgjørelser om angrerett av Forbrukertvistutvalget overfor to av disse oppdragsgiverne. Det er fra inkassator opplyst at de to aktuelle tjenesteleverandørene hadde foretatt endring i markedsføring og avtalevilkår i lys av de aktuelle vedtakene. Foretaket har fremlagt skjermprint av henholdsvis 22. april og 7. mai 2013 fra hjemmesiden tilhørende de to tjenesteleverandørene for å underbygge dette.

I tilsvaret til Finanstilsynets endelige tilsynsrapport utdypes hvordan Norkreditt AS har fulgt opp de to omtalte oppdragsgiverne som det ble inngått samarbeidsavtale med i mai 2013. Det opplyses at inkassator med jevne mellomrom tok skjermprint av fordringshavernes tilbudssider, og de avtalevilkår som ble benyttet, ble lastet ned. Dersom inkassator "*ser at enkelte av vilkårene burde*

*tydeliggjøres, justeres eller endres, gis det innspill til fordringshaver på dette. Videre mottar inkassator kopi av innloggingsdetaljene samt bruken av tjenesten for hver enkelt sak".*

Når det gjelder de øvrige fem oppdragsgiverne, opplyses det at inkassator *"kjenner aktørene bak selskapene og deres øvrige virksomheter. Det var således ingen grunn til å sette spørsmål ved selskapenes inndrivelsesrutiner"*. Det opplyses at Norkreditt AS også for disse oppdragsgiverne har foretatt uthenting av avtalevilkår, betingelser samt oversendelse av innloggingsdetaljer og bruk. Det opplyses at Norkreditt AS også for disse fordringshaverne utfører utfakturering og puring før inkasso iverksettes og at eventuelle forhold som skulle tilsi at kravene er tvilsomme vil avdekkes før inkasso iverksettes. *"Det har imidlertid ikke fremkommet slike forhold"*.

### **2.3.3 Foretakets kommentarer**

Norkreditt AS er uenig i at inkassolovens forarbeider skal forstås slik at inkassator ved etablering av kundeforhold må forsikre seg om at fordringshaverens rutiner for oversendelse av krav er betryggende, for å kunne igangsette en inkassoprosess uten nærmere vurdering av rettmessigheten av det enkelte krav. Det er videre anført at det ikke forelå en *"ekstraordinær oppfordring til undersøkelser"* av krav for oppdragsgiverne det ble inngått samarbeidsavtale med i mai 2013.

Basert på undersøkelser av fordringshavernes markedsføring og avtalevilkår på hjemmesidene, og inkassators kjennskap til oppdragsgiverne, er Norkreditt AS av den oppfatning at det er foretatt nødvendige vurderinger av kravenes rettmessighet før utsendelse av betalingsoppfordring.

### **2.3.4 Finanstilsynets kommentarer og vurderinger**

Inkassolovens forarbeider ble utarbeidet på 1980-tallet. Forarbeidene må leses i lys av hvordan utøvelse av inkassovirksomhet i dag er innrettet, på samme måte som kravet til god inkassoskikk er en dynamisk norm som *"ikke ligger fast over tid"*, jf. Ot. prp. nr. 2 (1987-88) side 109. Siden forarbeidene ble utarbeidet har den teknologiske utviklingen medført at inkassovirksomhet i dag i vesentlig større grad skjer ved automatiserte arbeids-/inndrivingsprosesser. Inkassoforetak mottar de fleste krav til inndrivelse ved oversendelse av data på filer fra fordringshaver. Slike data overføres ofte direkte til inkasso-/saksbehandlingssystemet, hvor kravbrev automatisk blir produsert for utsendelse. Det enkelte krav blir derfor normalt ikke behandlet/vurdert av en saksbehandler hos inkassator før kravbrev mottas av skyldner. Det er dermed slik at inkassator i vesentlig mindre grad i dag enn da inkassolovens forarbeider ble utarbeidet, har arbeids-/inndrivingsprosesser som gir mulighet for kontroll av mottatte krav til inndrivelse. Et ytterligere utviklingstrekk er at inkassoforetak i dag i større grad har avtaler om inndrivelse av krav på vegne av oppdragsgivere utenfor Norge. Det er ikke uten videre slik at fordringshaverer utenfor Norge har kjennskap til relevant norsk lovgivning, herunder inkassolovgivningens krav til varsling m.m..

Det fremgår av inkassoloven § 10 første ledd siste punktum at *"Forhold som gir grunn til tvil om kravet er rettmessig, skal være vurdert før en betalingsoppfordring sendes"*. Bestemmelsen tilsier at det ikke er noen *generell* plikt for inkassoforetak til å vurdere hvert enkelt kravs rettmessighet før betalingsoppfordring sendes skyldner, og forarbeidene sier at inkassator *"ofte må kunne stole på at fordringshaveren ikke sender uberettigede eller tvilsomme krav til inkasso"*, jf. Ot. prp. nr. 2 (1987-88) side 50.

Ved å sammenholde de siterte utdragene fra Ot. prp. nr. 2 (1987-88) side 50 og side 115 i punkt 2.3.1, mener Finanstilsynet det kan utledes at inkassator kan stole på oppdragsgiveren - og dermed ikke behøver å forundersøke/vurdere det enkelte krav før utsendelse av betalingsoppfordring - i to typetilfeller: dette vil for det første være tilfelle dersom oppdragsgiver "*gjennom tidligere forbindelse*" (side 115) har vist å ha gode egne rutiner. For det andre: dersom inkassator ikke har slike gode erfaringer med oppdragsgiver, vil en kvalitetssikring av oppdragsgivers rutiner fra inkassators side, i forbindelse med etablering av et fast kundeforhold (side 50), gjøre forundersøkelse/vurdering av det enkelte krav, unødvendig.

Som nevnt over, er kravet til god inkassoskikk en dynamisk norm som ikke ligger fast over tid, men hvor innholdet vil kunne endres blant annet på grunn av endrede inkassoprosesser som følge av teknologisk utvikling, bransjepraksis mv. Den stadig mer automatiserte inkassoprosessen, hvor inkassators utsendelse av en stor mengde kravbrev i vesentlig grad sendes ut uten noen form for manuell kontroll/vurdering av det enkelte krav, innebærer at det er enda viktigere enn tidligere at oppdragsgivers rutiner for oversendelse av krav, er forsvarlige. Det er Finanstilsynets inntrykk at inkassobransjen generelt har tatt dette inn over seg, og at oppdragsgiveres rutiner generelt er gjenstand for kvalitetskontroll som ledd i etablering av nye kundeforhold.

Slik Finanstilsynet ser det, må et inkassoforetak som ikke har kontrollert oppdragsgivers rutiner, og som heller ikke gjennom tidligere forbindelse har erfart at oppdragsgiver har gode rutiner, undersøke/vurdere det enkelte kravs berettigelse før utsendelse av betalingsoppfordring, for å opptre i samsvar med inkassoloven § 10 første ledd siste punktum, og i tråd med god inkassoskikk, jf. § 8. En slik vurderingsplikt før utsendelse av betalingsoppfordring påhviler inkassator selv om inkassatoren har sendt kravbrev til skyldneren som ligger tidligere i prosessen (faktura/purring/inkassovarsel).

Det er ubestridt at Norkreditt AS ikke avholdt oppstartsmøte eller foretok en gjennomgang av rutinene hos de tre oppdragsgiverne som Sætre hadde kjennskap til gjennom Oslo Creditservice AS, før samarbeidsavtalen ble inngått i mai 2013.

Norkreditt AS hadde heller ikke hatt tidligere forbindelse med de tre oppdragsgiverne som skulle gi Foretaket foranledning til å legge til grunn at oppdragsgiverne hadde gode rutiner. Tvert i mot; Tore Sætre var fra sin tid i Oslo Creditservice AS, kjent med innsigelsene på krav tilhørende de tre oppdragsgiverne, og Forbrukertvistutvalgets to vedtak. Både innsigelsene og vedtakene indikerte at oppdragsgivernes rutiner for avtaleinngåelse og oversendelse av krav, ikke var betryggende.

Norkreditt AS har vist til at oppdragsgiverne - før inngåelse av samarbeidsavtalen - har endret sine avtalevilkår i tråd med Forbrukertvistutvalgets vedtak. Norkreditt AS har også anført at de med jevne mellomrom *i etterkant* av inngåelse av samarbeidsavtalen har tatt skjermprint av fordringshavernes tilbudssider og de avtalevilkår som ble benyttet, og kontrollert disse.

Slik Finanstilsynet ser det, var det - i lys av oppdragsgivernes historikk - naturlig at Norkreditt AS fulgte opp oppdragsgiverne på denne måten. En slik begrenset kontroll er etter Finanstilsynets



vurdering likevel ikke tilstrekkelig for å opptre i tråd med god inkassoskikk. Finanstilsynet kan ikke se at Foretaket - uten en *fullstendig* gjennomgang av oppdragsgivernes rutiner, kunne stole på at oppdragsgivernes rutiner var betryggende. Når Foretaket var kjent med at oppdragsgivers rutiner tidligere hadde vært mangelfulle på ett område, hadde Foretaket en særlig oppfordring til å undersøke om det kunne foreligge andre mangler på oppdragsgivers hånd, som kunne så tvil om kravenes berettigelse.

Når det gjelder de øvrige fem oppdragsgiverne, var dette nyopprettede selskaper, hvor noen av disse hadde overtatt virksomhet fra oppdragsgivere som benyttet Oslo Creditservice AS som inkassator. Heller ikke overfor disse avholdt Norkreditt AS oppstartsmøte eller foretok en generell gjennomgang av rutineene. I og med at selskapene var nyopprettede, hadde Norkreditt AS heller ikke noen tidligere erfaring med oppdragsgivernes rutiner. Finanstilsynet kan vanskelig se, som anført av Foretaket, at det skal være tilstrekkelig å kjenne til aktørene bak selskapene og deres øvrige virksomheter.

Det faktum at Norkreditt AS verken hadde erfaring med oppdragsgiverne som ga grunn til å tro at rutineene var betryggende, og heller ikke hadde foretatt en kvalitetskontroll av disse, innebærer at Foretaket ikke hadde berettiget grunn til å stole på at oppdragsgivers rutiner var betryggende. Konsekvensen av dette er at Foretaket har brutt inkassoloven § 10 første ledd siste punktum og kravet til god inkassoskikk, jf. § 8, ved ikke å undersøke/vurdere rettmessigheten av det enkelte krav *før* utsendelse av betalingsoppfordring.

## **2.4 Sammenblanding mellom klient- og driftsmidler**

### **2.4.1 Regelverk**

Reglene for inkassators behandling av innkasserte midler og andre klientmidler er nedfelt i inkassoloven § 16 og i inkassoforskriften kapittel 4. Plikten til å holde innkasserte midler og andre klientmidler, adskilt fra inkassators egne midler og midler som ikke tilhører klienter, er sentralt.

Det fremgår av inkassolovens forarbeider, Ot. prp. nr. 2 (1987-88) side 120, at "*For at kravet til adskillelse skal anses oppfylt, må midlene være plassert slik at de ikke vil gå inn i et eventuelt konkursbeslag*".

Når inkassoforetak igangsetter et rettslig inndrivings tiltak i form av en forlikssklage vil det normalt påløpe et saksbehandlingsgebyr (rettsgebyr) ved forliksrådets behandling av saken/tvisten. Det følger av rettsgebyrloven § 2 første ledd at gebyret betales av den som har begjært forretningen. Er forretningen begjært av en person eller myndighet på vegne av en annen, blir begge ansvarlige for gebyret, jf. tredje ledd. For forlikssklager følger det av rettsgebyrloven § 7 første ledd at det som utgangspunkt påløper rettsgebyr selv om forlikssklagen senere blir trukket tilbake eller avvist. Dersom en forlikssklage trekkes før pålegg om tilsvar eller innkalling er sendt innklagede/skyldner, påløper det imidlertid ikke rettsgebyr, jf. rettsgebyrloven § 7 annet ledd. Rettsgebyrene innkreves etterskuddsvis av Staten, jf. rettsgebyrforskriften §§ 3-2 og 3-3.

Dersom saksøker helt eller delvis når frem med sitt krav, kan saksøkte/skyldner blant annet bli erstatningsansvarlig for påløpt saksbehandlingsgebyr, jf. tvisteloven kapittel 20. Det er ikke noen automatikk i at saksøker blir tilkjent erstatning for saksbehandlingsgebyret fra saksøkte/skyldner. Det følger av lovens forarbeider (Ot. prp. nr. 51 (2004-2005) punkt 22.4.4.1) at kostnadene ikke bare må anses nødvendige, men at det også gjelder en proporsjonalitetsbegrensning som skal sikre at kostnadene holdes på et forsvarlig nivå. Det er opp til domstolene å vurdere om kostnadene er nødvendige og proporsjonale.

#### **2.4.2 Faktum**

I forbindelse med at Norkreditt AS på vegne av oppdragsgivere har sendt forliksklage, blir skyldner orientert om uttaket av forliksklagen. Etter å ha mottatt kopi av forliksklagen, alternativt etter å ha mottatt et særskilt brev fra inkassator hvor det er opplyst om forliksklagen, er det ikke uvanlig at skyldner velger å foreta fullstendig oppgjør til inkassator. Et slikt fullstendig oppgjør omfatter saksbehandlingsgebyret for forliksrådets behandling av saken/tvisten.

Norkreditt AS har fortløpende overført skyldners innbetalte rettslige saksbehandlingsgebyr fra klientkonto til Foretakets driftskonto. En slik overføring har skjedd uavhengig av om forliksklage har blitt trukket eller ikke. På tidspunktet for overføringen fra klient- til driftskonto hadde forliksrådet i noen saker ikke behandlet saken/tvisten, og dermed ikke tatt stilling til saksomkostningsansvaret.

På Finanstilsynets forespørsel fremla faktisk leder Sætre liste over saker hvor forliksklage var blitt trukket av Norkreditt AS. Forliksklager ble blant annet trukket fordi skyldner, etter å ha mottatt informasjon om forliksklagen, innbetalte fullstendig oppgjør i saken, herunder avkrevd rettslig saksbehandlingsgebyr.

Påløpt rettslig saksbehandlingsgebyr ved behandling av sak i forliksråd faktureres etterskuddsvis av Statens innkrevingsentral (SI). Finanstilsynet har innhentet opplysninger fra SI over hvilke forliksrådssaker Norkreditt AS er blitt fakturert for, og sammenstilt disse opplysningene opp mot listen fra Norkreditt AS med saker hvor forliksklage er blitt trukket. Bakgrunnen for en slik sammenstilling var for å kontrollere om skyldnere har innbetalt saksbehandlingsgebyr til Norkreditt AS som ikke i ettertid er blitt fakturert av SI, og i så fall hvordan inkassator da har behandlet slike innbetalte saksbehandlingsgebyr.

Finanstilsynets gjennomgang viste at skyldnere i 19 saker hadde innbetalt saksbehandlingsgebyr til Norkreditt AS, men hvor SI ikke hadde fakturert Foretaket. De identifiserte sakene lå tilbake i tid (august 2013 - juni 2014). Norkreditt AS hadde med unntak av én sak imidlertid ikke fanget opp dette.

#### **2.4.3 Foretakets kommentarer**

Foretaket anfører at det ikke er grunnlag for å kritisere Foretakets avkreving av saksbehandlingsgebyr fra skyldnerne, eller for Foretakets behandling av de innbetalte midlene:

*Det følger av rettsgebyrloven § 7 at det for behandling for forliksrådet betales rettsgebyr. Gebyret påløper også om forliksklagen trekkes eller avvises. Det foreligger altså en plikt for*

*klager å betale når forliksklage innsendes. Det følger deretter forutsetningsvis at skyldner har plikt til å erstatte fordringshavers kostnader.*

*Det er korrekt at det fremgår av rettsgebyrloven § 7 annet ledd at dersom forliksklagen trekkes før pålegg om tilsvare eller innkalling er sendt til skyldner, påløper ikke rettsgebyr. Det fremgår imidlertid at neste punktum at «betalt gebyr blir tilbakebetalt».*

*Dette medfører at rettsgebyrer i utgangspunktet påløper på det tidspunktet forliksklage innsendes. At det skal være anledning til å avkreve skyldner for rettsgebyr ved innsending av forliksklage kan det etter vår oppfatning følgelig ikke være særlig grunn til å stille spørsmål ved. Dersom kravet skulle bli trukket før pålegg om tilsvare eller innkalling er sendt til skyldner, oppstår en tilbakebetalingsplikt til skyldner. Dette er selvsagt betinget av at skyldner faktisk har foretatt en innbetaling på saken inklusive rettsgebyr.*

*Dersom kravet blir trukket etter at pålegg om tilsvare eller innkalling er sendt til skyldner oppstår imidlertid ingen tilbakebetalingsplikt til skyldner. Det er med andre ord ikke fakturering fra SI som regulerer forholdet. Hvorvidt innbetalt beløp fra skyldner skal behandles som klientmidler eller ikke er heller ikke regulert av hvorvidt SI har fakturert utestående, men hvorvidt det foreligger en tilbakebetalingsplikt overfor skyldner og eller hvorvidt det foreligger skyldig beløp mellom fordringshaver og inkassator. I tillegg reguleres spørsmålet av hvorvidt inkassator har rett til å gjøre fradrag for krav på vederlag som skriver seg fra andre oppdrag.*

I tilsvaret til Finanstilsynets foreløpige tilsynsrapport ble det for de 19 sakene opplyst at:

- Saksbehandlingsgebyret i én sak ble tilbakebetalt skyldner den 29. august 2014.
- Saksbehandlingsgebyret i 10 saker ble tilbakebetalt skyldnere den 4. november 2015.
- I to saker ble saksbehandlingsgebyret tilbakeført fra drifts- til klientkonto.
- I seks saker ble saksbehandlingsgebyret helt eller delvis benyttet til motregning av inkassosalær. Eventuelt gjenstående beløp, ble tilbakeført skyldner.

Foretaket erkjenner at det foreligger feil ved inkassators behandling av skyldners midler i 11 av de 19 sakene, ved at innbetalte midler ikke ble tilbakeført før Finanstilsynet identifiserte sakene for Foretaket, men mener dette ikke kan anses som feil ved klientmiddelbehandlingen. Foretaket anfører at beløp tilhørende skyldnere, ikke er å anse som klientmidler i inkassolovens forstand.

#### **2.4.4 Finanstilsynets kommentarer og vurderinger**

I den endelige tilsynsrapporten til Foretaket sa Finanstilsynet følgende: "*Dersom faktura fra Statens innkrevingsssentral ikke er betalt av inkassator på tidspunktet for mottak av skyldners innbetaling, skal skyldners innbetalte rettsgebyr oppbevares og behandles som klientmidler frem til betaling til Statens innkrevingsssentral*". Finanstilsynet konkluderte deretter med at Foretakets rutine om fortløpende overføring av skyldners innbetalinger av mulige erstatningspliktige saksbehandlingsgebyrer fra klient- til driftskonto var uforsvarlig, og i strid med reglene for behandling av klientmidler, jf. inkassoloven § 16 og inkassoforskriften kapittel 4.

Foretaket har bestridt at det er tidspunktet for faktureringen fra SI som er skjæringstidspunktet for når de innbetalte beløpene fra skyldner går fra å være klientmidler til å bli driftsmidler. Dette er Finanstilsynet enig i. Finanstilsynet deler imidlertid ikke Foretakets oppfatning om at innbetalt beløp av mulig erstatningspliktig saksbehandlingsgebyr fra skyldner kan overføres driftskonto så snart saksbehandlingsgebyret er påløpt etter rettsgebyrloven § 7. Sakskostnadsansvaret blir avgjort ved dom i forliksrådet. Slik Finanstilsynet ser det, vil skyldners innbetaling av saksbehandlingsgebyr måtte anses som klientmidler frem til det foreligger en dom fra forliksrådet. Finanstilsynet er derfor fremdeles av den oppfatning at Foretakets rutine om fortløpende overføring av skyldners innbetalinger av mulig erstatningspliktige saksbehandlingsgebyrer fra klient- til driftskonto, er uforsvarlig.

Inkassator plikter å holde klientmidler adskilt fra egne midler, jf. inkassoloven § 16 annet ledd. Selv om inkassator ikke har et egentlig kundeforhold med den enkelte skyldner, vil likevel beløp hos inkassator, som tilhører skyldner, anses å være klientmidler. Begrunnelsen for at klientmidler skal holdes adskilt fra egne midler, er at midlene tilhørende tredjeparter ikke skal omfattes av et eventuelt konkursbeslag hos inkassator, eller at midlene ikke skal være gjenstand for utlegg fra inkassators kreditorer. Det er her ingen grunn til å skille mellom de beløp inkassator holder for fordringshaver, og de beløp som tilhører skyldnere. Finanstilsynet kan heller ikke se at ordlyden i inkassoloven § 16 skulle tilsi en annen tolkning. Klientmidlene tilhører den som har innbetalt disse, inntil de er brukt på den måten som er avtalt.

Foretaket anfører at skyldner kan avkreves saksbehandlingsgebyret så snart kravet er oppstått mot saksøker etter rettsgebyrloven § 7, og at det eventuelt blir snakk om en tilbakeføringsplikt for inkassator, dersom skyldner ikke skulle bli funnet erstatningspliktig. Finanstilsynet reiser spørsmål om inkassator overhodet har adgang til uforbeholdent å avkreve skyldnere saksbehandlingsgebyr før domstolen har fastslått skyldners sakskostnadsansvar ved dom. Det er ikke nødvendig for Finanstilsynet å ta stilling til dette i denne saken. Slik Finanstilsynet ser det, kan det uansett ikke være adgang til å overføre slike innkrevde beløp til Foretakets driftskonto, før sakskostnadsspørsmålet er avgjort av forliksrådet.

Dersom Foretaket skulle gå konkurs, eller dersom Foretakets kreditorer skulle ta utlegg i Foretakets driftskonto, vil skyldnernes innbetalinger bli omfattet av kreditorbeslaget. Foretaket avkrever skyldnere mulig erstatningspliktig saksbehandlingsgebyr. Ved en fortløpende overføring av disse midlene til driftskonto, vil for eksempel en konkurs hos Foretaket innebære risiko for at skyldner taper hele eller deler av dette beløpet. Et eventuelt tilbakebetalingskrav fra skyldner mot inkassator - fordi forliksrådet kommer til at skyldner *ikke* plikter å erstatte saksøkers sakskostnader - vil bli redusert til et dividendekrav mot konkursboet etter inkassator. En korrekt behandling av innbetalinger av mulig erstatningspliktig saksbehandlingsgebyr fra skyldners side, hvor beløpet blir stående på klientkonto inntil forliksrådet har avgjort sakskostnadsansvarsspørsmålet - innebærer at skyldners midler ikke vil omfattes av et kreditorbeslag på inkassators hånd.

Konsekvensen av at skyldners innbetaling av *mulig* erstatningspliktig saksbehandlingsgebyr er blitt overført fra klient- til driftskonto, er sammenblanding mellom klientmidler og inkassators egne

midler, i strid med inkassoloven § 16 annet ledd og inkassoforskriften § 4-1. Dette har medført risiko for tap for skyldnerne.

Norkreditt AS har heller ikke hatt betryggende rutiner som sikrer at skyldnere har fått tilbakeført innbetalt beløp i saker hvor saksbehandlingsgebyret ikke er påløpt, og hvor SI dermed heller ikke har fakturert saksøker/inkassator. Dette har påført skyldnere risiko for tap. Foretaket har ikke hatt tilstrekkelig oversikt over hvilke saker de overførte saksbehandlingsgebyrene til driftskontoen har tilhørt. Dette vises etter Finanstilsynets vurdering ved at Norkreditt AS på tilsynstidspunktet kun hadde identifisert én sak hvor saksbehandlingsgebyr hadde blitt tilbakeført. I de øvrige 18 av de 19 omtalte sakene, skjedde tilbakebetaling/avregning mot skyldner først etter at Finanstilsynet hadde identifisert de aktuelle sakene. Finanstilsynet stiller seg undrende til at inkassator ikke hadde gjort en gjennomgang av saksbehandlingssystemet for å avdekke hvorvidt feilen også kunne ha skjedd i andre saker, når den ene saken ble avdekket av Foretaket selv.

## **2.5 Avstemming av klientmidler i forhold til bokført klientansvar**

### **2.5.1 Regelverk**

Det er i Finanstilsynets rundskriv 7/2013 fastsatt retningslinjer for inkassators avstemming av klientmidler i forhold til bokført klientansvar. Rundskrivet omtaler fire beløpsstørrelser som med minimum månedlig hyppighet skal avstemmes i tre avstemmingspunkter. Det er i rundskrivet presisert at *"klientmidler også omfatter forskuddsinnbetalinger fra kunde/oppdragsgiver til å dekke gebyrer (f.eks. rettsgebyrer), øvrige innbetalinger til klientkonto(er) som ikke uten videre kan henføres til foretakets oppdragsgivere og/eller avtaler eller saksnumre[...]"*.

Inkassators mottak av mulig erstatningspliktig saksbehandlingsgebyr fra skyldner er ikke eksplisitt omtalt i rundskrivet.

### **2.5.2 Faktum**

Norkreditt AS' fremlagte avstemmingsmateriale for februar og mars 2015 ble gjennomgått i forbindelse med tilsynet.

Det ble påpekt at ett av avstemmingspunktene ikke var utført. Finanstilsynets gjennomgang av avstemmingsmaterialet avdekket videre at skyldners innbetaling av mulig erstatningspliktig saksbehandlingsgebyr i forliksråd, og som av Norkreditt AS var overført fra klient- til driftskonto, jf. punkt 2.4, ikke var gjenspeilet i inkassators bokførte klientansvar-/gjeld.

### **2.5.3 Foretakets kommentarer**

Det er opplyst at Norkreditt AS etter tilsynet endret på rutinen for avstemming av klientmidler slik at denne omfatter de tre avstemmingspunktene skissert i Finanstilsynets rundskriv 7/2013.

Foretaket anfører at skyldners innbetaling av mulig erstatningspliktig saksbehandlingsgebyr ikke skal medtas i avstemmingsrapportene, da dette ikke er å anse som klientmidler.

#### **2.5.4 *Finanstilsynets kommentarer og vurderinger***

Som nevnt under punkt 2.4.4, er Finanstilsynet av den oppfatning at også innbetalinger som tilhører skyldnere skal anses som klientmidler i inkassolovens forstand. Midler tilhørende skyldnere skal dermed også inngå i klientmiddelregnskapet. Innbetalinger fra skyldner av mulig erstatningspliktig saksbehandlingsgebyr representerer et klientansvar-/gjeld for inkassator overfor eieren av midlene. Klientansvar-/gjeld skal være bokført i inkassators regnskap, og klientansvar-/gjeld skal den enkelte måned avstemmes mot klientmidler i henhold til retningslinjene i rundskriv 7/2013.

Foretakets klientmiddelavstemming har dermed ikke vært korrekt. Dersom Foretaket hadde latt skyldners innbetalte midler inngå i klientmiddelregnskapet, ville Foretaket ha kunnet identifisert de sakene hvor skyldner hadde innbetalt mulig erstatningspliktig saksbehandlingsgebyr, men hvor slikt gebyr ikke påløp. Som en følge av Foretakets forståelse av hva som er å anse som klientmidler, har Norkreditt AS' bokførte klientansvar-/gjeld over en lengre periode vært for lavt, og ikke gitt et rettviseende bilde av forholdet mellom klientmidler og bokført klientansvar-/gjeld.

## **2.6 Forskrift om risikostyring og internkontroll (risikostyringsforskriften)**

### **2.6.1 *Regelverk***

Forskrift om risikostyring og internkontroll (risikostyringsforskriften) omfatter inkassoforetak, jf. finanstilsynsloven § 4 og nevnte forskrift § 1.

Styret har det overordnede ansvaret for internkontrollen, jf. risikostyringsforskriften § 3. Styret skal påse at foretaket har hensiktsmessige systemer for risikostyring og internkontroll. Styret skal fastsette prinsipper for risikostyring og internkontroll, og påse at risikostyringen og internkontrollen er gjennomført og overvåket. I forskriften § 4 er det fastsatt plikter for daglig leder, blant annet at vedkommende skal etablere en forsvarlig risikostyring og internkontroll på basis av en vurdering av aktuelle risikoer etter retningslinjer fastsatt av styret og påse at denne er dokumentert, gjennomført og overvåket på en forsvarlig måte. I følge § 6 skal det minst en gang årlig foretas en gjennomgang av vesentlige risikoer for alle virksomhetsområder, og etter § 7 skal det minst en gang årlig foretas en oppsummerende vurdering av om internkontrollen har vært gjennomført på en tilfredsstillende måte. Vurderingene skal dokumenteres og være tilgjengelige for Finanstilsynet i minst tre år, jf. § 8.

Bestemmelsene i risikostyringsforskriften suppleres av inkassoloven § 6. Det følger av denne bestemmelsen at bevillingshaver (faktisk leder) plikter å påse at virksomheten utøves i henhold til nærmere angitte bestemmelser, herunder generalbestemmelsen om god inkassoskikk. Dette innebærer at faktisk leder har et selvstendig ansvar for virksomheten som skal virke både alene og sammen med ledelsens plikter etter risikostyringsforskriften. Finanstilsynet har i rundskriv 9/2012 gitt faktisk leders kontrollansvar et nærmere innhold, herunder at faktisk leder - for inkassovirksomhetens vedkommende - skal kartlegge risikoområder, etablere skriftlige rutiner for saksbehandling, etablere løpende kontroller for å avdekke systematiske feil og ha en løpende gjennomgang og evaluering av fastsatte rutiner og kontrollaktiviteter.

I Finanstilsynets rundskriv 3/2009 fremgår det av kommentarene til risikostyringsforskriften § 2 ("Forholdsmessighet") at bestemmelsen åpner for at det for små foretak stilles mindre omfattende

krav til prosessen for risikostyring og internkontroll enn det gjør for store foretak. Det stilles imidlertid enkelte sammenfallende minimumskrav uavhengig av det enkelte foretaks størrelse.

### **2.6.2 Faktum**

Det fremgår av Norkreditt AS' protokoll fra styremøte den 10. juli 2013 at "*Selskapet har fått utarbeidet verktøy for å sikre strategi og prinsipper for risikostyring. Dette verktøyet består i håndbok A og håndbok B, og disse to håndbøkene gir uttrykk for de prinsipper som skal gjelde for Norkreditt AS når det gjelder risikostyring og internkontroll*". Håndbok A og håndbok B som nevnte styreprotokoll henviser til, er en omfattende generell systembeskrivelse av Foretakets kvalitets- og internkontrollsystem.

I revisors beretning av 15. juni 2015 for 2014 ble det presisert at "*Styret og daglig leder har ikke sørget for å dokumentere, samt innhente revisors bekreftelse, på at foretaket har hensiktsmessige systemer for risikostyring og internkontroll. Forskrift om risikostyring og internkontroll krever at slik gjennomgang blir gjennomført årlig.*"

Finanstilsynet konstaterte i den endelige tilsynsrapporten at håndbok A og B ikke inneholdt operasjonelle saksbehandlingsrutiner, men mer overordnede rutine- og systembeskrivelser, og at Foretakets internkontrollregime var utilstrekkelig.

### **2.6.3 Foretakets kommentarer**

I tilsvaret til Finanstilsynets foreløpige tilsynsrapport ble det opplyst at arbeidet med å utarbeide "*skriftlige operasjonelle saksbehandlingsrutiner og oppsett for månedlig kontroll av data*", var igangsatt. Det ble også opplyst at det ville bli utarbeidet rutine for månedlig kontroll av saksbehandlingen.

I tilsvaret til Finanstilsynets endelige tilsynsrapport anfører Foretaket at det har oppfylt sine plikter etter risikostyringsforskriften. Foretaket har her vist til håndbok A og håndbok B, og at Foretaket i tråd med disse blant annet "*både har gjennomført en risikovurdering, en konsekvensanalyse, en sannsynlighetsanalyse samt en egenanalyse av en tilsynsgjennomgang av utvalgte prosesser ved tidspunktet for etablering av håndbøkene*". Risikovurderinger er også opplyst å ha blitt gjennomført i 2014 og 2015.

Foretaket anfører at det for små foretak ikke er et krav om skriftlige saksbehandlingsrutiner. Foretaket mener at det uansett har slike skriftlige rutiner: "*Foretakets ansatte har arbeidet med inkasso i en årrekke og har hatt hvert sitt eksemplar av en ringperm betegnet som «Personlige saksbehandlingsrutiner» med seg inn i Selskapet. Foretaket anså det derfor ikke nødvendig å utarbeide et nytt identisk eksemplar med Foretakets logo på. Foretaket fikk dessuten et nytt og revidert eksemplar tilsendt april 2015 som ble tilgjengeliggjort for saksbehandlerne*".

Foretaket anfører videre at det ligger utenfor Finanstilsynets mandat å vurdere Foretakets etterlevelse av risikostyringsforskriften. Foretaket viser her til uttalelser i Ot. prp. nr. 73 (1999-2000) punkt 15.1.5 hvor det blant annet uttales at "*Det nærmere innhold av internkontrollen er institusjonsledelsens ansvar, og det er ikke forutsetningen at tilsynet skal gi bestemmelser om dette*".

Foretaket opplyser at revisors anmerkning i beretningen av 15. juni 2015 ble fulgt opp med øyeblikkelig virkning.

#### **2.6.4 Finanstilsynets kommentarer og vurderinger**

Finanstilsynet deler ikke Foretakets oppfatning om at det ligger utenfor Finanstilsynets mandat å vurdere etterlevelsen av risikostyringsforskriften hos en tilsynsenhet. Det fremgår av finanstilsynsloven § 3 at *"Tilsynet skal se til at de foretak det har tilsyn med, virker på hensiktsmessig og betryggende måte[...]"*. I Ot.prp.nr. 73 (1999-2000) punkt 15.1.2 uttales det at tilsynserfaring har vist *"at det er en klar sammenheng mellom den internkontroll som utøves i institusjonene og kvaliteten på virksomheten. Manglende styring og kontroll fra ledelsens side resulterer i hyppigere kritikkverdige forhold i det arbeid som utøves"*. Finanstilsynets kontroll av tilsynsenheters risikostyring og internkontroll er dermed en viktig forutsetning for å se til at foretak under tilsyn virker på en hensiktsmessig og betryggende måte.

Inkassoforetakets internkontrollregime skal bidra til å sikre oppfyllelsen av pliktene i inkassolovgivningen. Finanstilsynet er for så vidt enig med Foretaket i at internkontrollen er institusjonsledelsens ansvar. Finanstilsynet har imidlertid full adgang til å *vurdere* om et foretakets internkontrollregime er fullstendig, fungerer hensiktsmessig og ellers er i tråd med risikostyringsforskriften.

Foretaket anfører for det første at det for små foretak ikke er et absolutt krav om skriftlige saksbehandlingsrutiner. Til støtte for sitt syn, viser Foretaket til rundskriv 3/2009 om risikostyringsforskriften § 7, som Foretaket forstår dithen at skriftlige saksbehandlingsrutiner kan være *eksempel* på en måte å oppfylle kravet om tilfredsstillende internkontroll. Finanstilsynet er ikke enig i at rundskrivet skal forstås på denne måten.

Det fremgår riktignok under samme punkt i rundskrivet at små foretak ikke trenger kompliserte systemer for å gjennomføre en tilfredsstillende internkontroll. Det uttales imidlertid eksplisitt at *"Enkle rutiner og kontroller må likevel være på plass"*. Dette følger også av rundskriv 9/2012 om faktisk leders ansvar. På bakgrunn av hvordan inkassovirksomhet i dag er innrettet - med utstrakt bruk og behandling av data i automatiserte innkrevingsprosesser - er inkassators risikostyring og internkontroll av stor betydning for utøvelsen av forsvarlig inkassovirksomhet. Saksbehandlingsrutiner tilpasset virksomheten er et viktig verktøy i dette arbeidet. Dette gjelder også for foretak av en relativt beskjeden størrelse.

Etter Finanstilsynets vurdering må det fremdeles legges til grunn at Norkreditt AS ikke har utarbeidet egne skriftlige saksbehandlingsrutiner. Foretaket har vist til at ansatte har tatt med seg saksbehandlingsrutiner inn i Foretaket. Disse saksbehandlingsrutinene er imidlertid ikke tilpasset den risikovurdering som er foretatt av Foretakets virksomhet. Innholdet i saksbehandlingsrutinene skal gjenspeile de særskilte risikoene som er identifisert i det aktuelle Foretaket. Dette innebærer at forsvarlige saksbehandlingsrutiner for ett foretak ikke nødvendigvis er forsvarlige for et annet foretak, uten at det gjøres individuelle tilpasninger i lys av risikovurderinger.



Inkassoforetak må påse at internkontrollen gjennomføres på forsvarlig måte og i tråd med rutinene. Etter Finanstilsynets vurdering har Norkreditt AS utført et minimum av kontrollhandlinger for å påse overholdelse av regelverket. Kontrollen har i liten grad omfattet systemene som benyttes i den automatiserte innkrevingsprosessen. En forsvarlig systemkontroll ville formentlig ha avdekket flere av feilene som ble avdekket i forbindelse med tilsynet. Dette gjelder manglende sammenslåing av krav mot flere skyldnere, jf. punkt 2.1 og 2.2. Det samme gjelder manglende tilbakebetaling av innkrevde saksbehandlingsgebyrer hvor dette ikke påløp, jf. punkt 2.4. Det etablerte internkontrollregimet har dermed ikke vært tilstrekkelig.

### 3. Utilrådelighetsvurdering og vedtak om tilbakekall av bevilling

#### 3.1 Regelverk

En inkassobevilling kan inndras blant annet dersom «*det finnes utilrådelig å la inkassovirksomhet drives i medhold av bevillingen fordi [...] bevillingshaveren ikke har overholdt sine plikter etter § 6*», jf. inkassoloven § 31 bokstav a. Det fremgår av inkassoloven § 6 første ledd at:

*Innehaver av inkassobevilling skal påse at vilkårene i § 5 er oppfylt når det utøves inkassovirksomhet i medhold av bevilling. Bevillingshavere skal også påse at inkassovirksomheten utøves som bestemt i §§ 8 til 12, at eventuelle pålegg etter § 30 tredje ledd blir fulgt, og at virksomheten også ellers skjer på lovlig måte.*

Pliktene som oppstilles i § 6 første ledd påhviler både foretaket som har bevilling etter § 5 første ledd og faktisk leder som har bevilling etter § 5 andre ledd. Bevillingshaveren skal påse at inkassovirksomheten utøves i henhold til god inkassoskikk, jf. bestemmelsens henvisning til inkassoloven § 8.

Bevillingshaveren skal også påse "at virksomheten også ellers skjer på lovlig måte". Det fremgår av inkassolovens forarbeider, Ot. prp. nr. 2 (1987-88) side 106-107, at "Dette innebærer for det første en plikt for bevillingshaveren til å påse at inkassolovens øvrige regler som angår inkassatorens plikter blir fulgt, f.eks. reglene om forholdet til fordringshaveren, se §§ 14 til 16. Bevillingshaveren får imidlertid også et selvstendig ansvar for at regler utenfor inkassoloven som gjelder inkassovirksomheten, følges". Uttalelsene innebærer at bevillingshaver også har plikt til å påse at reglene om klientmiddelbehandling etterleves, jf. inkassoloven § 16 og inkassoforskriften kapittel 4. Forskrift om risikostyring og internkontroll (risikostyringsforskriften) faller også inn under regelverket som bevillingshavere plikter å påse blir etterlevd.

I tillegg til at bevillingshaveren ikke har overholdt sine plikter etter § 6, kreves det etter inkassoloven § 31 at "det finnes utilrådelig å la inkassovirksomheten drives i medhold av bevillingen". Om dette vilkåret fremgår det i Ot. prp. nr. 2 (1987-88) side 127-128 at:

*For at dette skal være tilfellet, må det være grunn til å frykte at bevillingshaveren ikke vil lede virksomheten på en slik måte at gjeldende regelverk, herunder plikten til «god inkassoskikk» etter § 8, blir overholdt. Det er kun forhold ved bevillingshaveren som i denne sammenheng skal tas i betraktning.*

[...]

*Utilrådelighetskriteriet i § 25 [nå § 31] viser at bestemmelsen ikke er en ren sanksjonsbestemmelse, men at det er en fremtidsvurdering som må foretas.*

*Etter bokstav a kan det forhold at en bevillingshaver ikke har overholdt sine plikter etter § 6, føre til inndragning av vedkommendes bevilling. Dette kan skje hvis det er risiko for at bevillingshaveren heller ikke i fremtiden vil være villig eller i stand til å følge pliktene etter § 6.*

Ved tilbakekall av bevilling i medhold av § 31 bokstav a skal det med grunnlag i begåtte lovbrudd foretas en fremtidsrettet vurdering av foretakets evne og vilje til å påse at regelverket blir fulgt i fremtiden.

### **3.2 Finanstilsynets vurderinger**

Ved en utilrådelighetsvurdering i medhold av inkassoloven § 31 bokstav a, skal det på grunnlag av begåtte lovbrudd foretas en vurdering av foretakets evne og vilje til å påse at regelverket blir fulgt i fremtiden. Generelle føringer for en slik utilrådelighetsvurdering er nedfelt i spesialmerknadene til inkassoloven § 25, nåværende § 31, hvor det i Ot. prp. nr. 2 (1987-88) side 128 er uttalt at "*Det er ikke noe vilkår at bevillingshaveren kan klandres for at pliktene etter § 6 ikke er overholdt. Også en rent objektiv overtredelse vil kunne gi grunnlag for å inndra bevillingen. Kan inkassatoren klandres for bruddene på § 6, vil det imidlertid som oftest være ennå større grunn til å frykte for nye overtredelser, og dermed til å anse fortsatt inkassovirksomhet i medhold av bevillingen som utilrådelig*".

I NOU 1999: 31, hvor det blant annet ble fremmet forslag om innføring av inkassobevilling for foretak, fremgår det på side 44 at "*Det er etter kommisjonens syn foretakets styre og ledelse som bør ha det offentligrettslige ansvar for at de regler som gjelder for inkassovirksomhet, blir overholdt. Konsesjonssystemet bør derfor utformes slik at pålegg og inndragning av bevilling rammer foretaket og dets eiere. Ved alvorlige brudd på reglene bør det således være foretaket, og ikke en ansatt som bevillingshaver, som mister retten til fortsatt virksomhet*". I Ot. prp. nr. 26 (2000-2001) uttaler Justis- og beredskapsdepartementets om dette at "*Departementet kan stort sett slutte seg til Banklovkommisjonens begrunnelse. Departementet mener imidlertid at det fortsatt bør være et personlig ansvar for den som driver inkassovirksomhet. For eksempel bør det ved lovbrudd være mulig å rette sanksjoner mot enkeltpersoner i foretaket*".

Tilsynet avdekket systematiske og langvarige brudd på inkassolovgivningen på flere ulike områder: Foretaket har i et stort antall saker unnlatt å sammenslå krav, Foretaket har blandet sammen klient- og driftsmidler, og har ikke overholdt plikten til å undersøke/vurdere rettmessigheten av det enkelte kravs rettmessighet før utsendelse av betalingsoppfordring. I tillegg var Foretakets internkontrollregime utilstrekkelig.

Finanstilsynet vurderer de avdekkede regelbruddene på inkassolovgivningen hos Norkreditt AS som alvorlige. Dette gjelder særlig Foretakets manglende sammenslåing av krav og sammenblandingen av klient- og driftsmidler.

Foretaket har unnlatt å sammenslå krav i et stort antall saker, både totalt og relativt, sett hen til Foretakets totale oppdragsmengde. Dette gjelder både saker som var på samme stadium i innkrevingsprosessen på tidspunktet for utsendelse av betalingsoppfordring, og saker med utsendelse av stadige betalingsoppfordringer mot samme skyldner på vegne av samme oppdragsgiver. For sistnevnte kategori finner Finanstilsynet det særlig kritikkverdig at Foretaket på tilsynstidspunktet ikke engang syntes å ha identifisert dette som en aktuell problemstilling.

Den unntatte sammenslåingen har skjedd i lang tid, over hele driftsperioden. Manglende sammenslåing har hatt som konsekvens at skyldnere - de fleste av dem forbrukere - er avkrevd urettmessige inkassosalær. Forholdet er ytterligere kritikkverdig ved at Foretaket - selv etter den kraftige oppfordring til å rette på forholdet som den foreløpige rapporten innebar - fremdeles ikke har forsvarlige rutiner for konkret å vurdere om kravene skal sammenslås.

Videre har Foretaket fortløpende overført innbetalte rettslige saksbehandlingsgebyrer fra skyldner fra klient- til driftskonto. Foretaket har ikke hatt rutiner som har identifisert de saker hvor saksbehandlingsgebyret skulle tilbakebetales skyldner. Foretaket har hatt denne praksisen i lang tid. Denne sammenblandingen av klient- og driftsmidler har utsatt skyldnere for økonomisk risiko. Foretakets manglende rutine for å identifisere saker hvor tilbakebetaling skulle ha skjedd, påførte skyldnerne - alle forbrukere - økonomisk tap. Overføringen fra klient- til driftskonto innebærer at disse midlene har gått inn i Foretakets ordinære drift. Foretakets mangelfulle rutiner - både med hensyn til manglende sammenslåing av krav og håndtering av rettslig saksbehandlingsgebyr innbetalt av skyldnere - har et betydelig økonomisk skadepotensial.

I utilrådelighetsvurderingen har Finanstilsynet også lagt vekt på at Foretaket har brutt helt sentrale deler av det regelverket som gjelder for inkassovirksomhet. Det er helt avgjørende at inkassoforetak ikke avkrever skyldnere beløp det ikke er rettmessig adgang til, og at behandlingen av klienters midler - enten disse tilhører oppdragsgiver eller skyldner - er korrekt. Det er derfor av vesentlig betydning for skyldnere at inkassoforetak følger retningslinjene for når krav skal slås sammen. Retningslinjene for dette fremgår både av Finanstilsynets og av Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv, forvaltningspraksis og avgjørelser fra Inkassoklagenemnda.

Finanstilsynet har også lagt vekt på at Norkreditt AS kun i begrenset grad selv har fanget opp feil/avvik. Disse ble først avdekket i forbindelse med gjennomføringen av det stedlige tilsynet. Som nevnt over, har feilene skjedd over en lang tidsperiode og i et betydelig antall saker. Med et forsvarlig og fullstendig internkontrollregime, herunder at det regelmessig foretas kontroller av at inndrivningen er korrekt, burde Foretaket ha avdekket disse feilene selv, og på et tidlig tidspunkt. Finanstilsynet har også lagt vekt på at Foretaket *har* funnet avvik i enkeltsaker, men unnlatt å undersøke om avviket kunne ha hatt større omfang, selv om en slik nærmere undersøkelse var naturlig. Som eksempel trekker vi frem at i én av de 19 sakene omtalt i punkt 2.4, hvor skyldner hadde innbetalt rettslig saksbehandlingsgebyr, oppdaget Foretaket i ettertid at forliksklagen i saken hadde blitt trukket. Foretaket tilbakebetalte den aktuelle skyldneren fra driftskonto den 29. august 2014. Det er vanskelig å forstå hvorfor Foretaket her ikke foretok nærmere undersøkelser for å bringe på det rene om tilsvarende feil var gjort i andre saker, og om feilen kunne bero på en systemsvikt.

Når det gjelder Foretakets manglende sammenslåing av 1874 krav, er det riktignok slik at Foretaket i et stort antall saker - og før tidspunktet for det stedlige tilsynet - slo sammen krav. Dette skjedde imidlertid ikke i forbindelse med Foretakets utsendelse av betalingsoppfordring, da slik sammenslåing skulle ha funnet sted, men på et langt senere tidspunkt. Svært mange av disse kravene var sammenslått flere måneder etter utsendt betalingsoppfordring. 290 saker er først blitt sammenslått i etterkant av Finanstilsynets varsel av 5. januar 2016 om mulig inndragning av Foretakets bevilling. Dette innebærer at noen berørte skyldnere har vært avkrevd for høyt inkassosalær i flere måneder og andre i ett til to år. Finanstilsynet ser alvorlig på dette, særlig når skyldnerne i stor grad er forbrukere, som i liten grad har kunnskap om forhold som medfører ukorrekt inndriving i form av for høye salærer mv.

På bakgrunn av både omfanget og arten av de regelbrudd som ble avdekket på tilsynet, at Foretaket ikke har fanget opp disse selv, og at Foretaket heller ikke har gjort nærmere undersøkelser når forhold har gitt grunn til dette, har Finanstilsynet ikke tillit til at Foretaket vil kunne drive videre i tråd med regelverket i fremtiden. Etter Finanstilsynets vurdering er det utilrådelig at Norkreditt AS driver inkassovirksomhet videre.

Etter inkassoloven § 31 «*kan*» inkassobevillingen inndras hvis videre drift anses utilrådelig. Inndragning av inkassobevillingen er et inngripende tiltak. Dette innebærer at det skal foretas en vurdering av om inndragning er nødvendig og forholdsmessig. I forholdsmessighetsvurderingen har Finanstilsynet foretatt en avveining mellom inkassolovens formål om blant annet å beskytte skyldnere mot urimelig inndriving, og hensynet til inkassoforetaket og dets oppdragsgivere.

Gjennom konsesjonsordningen er inkassoforetak gitt en særrett til ervervsmessig å inndrive forfalte pengekrav for andre. Dette innebærer blant annet en rett til å avkreve skyldnere til dels betydelige beløp i erstatning for utenrettslig inndriving (inkassosalær) på vegne av fordringshaver. Legitimiteten til en slik ordning fordrer at både tilsynsorgan og samfunnet for øvrig kan ha en særlig tillit til bransjen som sådan, det enkelte inkassoforetak, og ansatte i ledende roller.

Etter Finanstilsynets vurdering er inndragning av Norkreditt AS' inkassobevilling nødvendig og forholdsmessig. Finanstilsynet har ikke tillit til at Foretaket i fremtiden vil kunne drive inkassovirksomhet i henhold til inkassolovgivningen. Mindre inngripende tiltak, som for eksempel pålegg, vil ikke kunne avhjelpe dette. Hensynet til skyldnere, de hensyn som begrunner regulering av inkassovirksomhet, og hensynet til tilliten til inkassobransjen må her gå foran hensynet til Foretaket, dets ansatte og oppdragsgivere.

På bakgrunn av ovennevnte, og med hjemmel i inkassoloven § 31 bokstav a, har Finanstilsynet fattet følgende

#### **VEDTAK:**

***Finanstilsynet tilbakekaller bevillingen til Norkreditt AS (999 581 277) til å inndrive forfalte pengekrav på vegne av andre.***

Vedtaket trer i kraft ved utløpet av klagefristen, 14. juni 2016.

Tilbakekall av inkassobevillingen vil innebære at Foretaket heller ikke lenger har anledning til å drive betalingsvirksomhet i form av mottak og remittering av midler knyttet til ikke-forfalte krav (fakturaadministrasjon) uten særskilt konsesjon til å tilby betalingstjenester, jf. finansforetaksloven §§ 2-3, jf. 2-10.

Vedtaket kan påklages etter reglene i lov om behandlingsmåte i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967 § 28. Fristen for å klage er 3 uker fra underretning om vedtaket er kommet frem. Eventuell klage blir behandlet av Justis- og beredskapsdepartementet, men skal fremsettes for Finanstilsynet. Etter forvaltningsloven § 18, jf. § 19, har styreleder, eventuelt annen person vedkommende gir fullmakt til, rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Etter forvaltningsloven § 42 har Foretaket anledning til å begjære utsatt iverksetting av vedtaket inntil klagefristen er ute eller klagen er avgjort, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

Norkreditt AS' sikkerhetsstiller orienteres om Finanstilsynets vedtak ved kopi av vedtaket.

For Finanstilsynet

Anne Merethe Bellamy  
direktør

Anne-Kari Tuv  
seksjonssjef

Vedlegg:  
Redegjørelse fra systemleverandør av 23. februar 2016

*Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.*

Kopi til:  
Tryg Forsikring  
Advokatfirma Ræder DA