



FINANSTILSYNET

THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY

Telefonisk inkassovirksomhet

Rapport etter tematilsyn

15. desember 2022

Saknr. 21/8721

Innhold

1	Innledning	3
2	Aktuelt regelverk	4
2.1	God inkassoskikk	4
2.2	Taushetsplikt	5
2.3	Risikostyring og internkontroll	5
3	Inkassoforetakenes innrapporterte telefonvirksomhet	6
3.1	Resultater av hovedbesvarelsen	6
3.2	Resultater av stikkprøvekontroll av ringeligger	9
4	Hyppighet og tidsperiode for oppkall	10
4.1	Innledning	10
4.2	Vurderinger av antall oppkall på skyldnernivå	11
4.3	Lengden på tidsperioden for oppkall	13
4.4	SMS-utsendelser	13
4.5	Grensene for antall oppkall	14
5	Skille på førinkasso- og inkassostadiet	15
6	Oppdragsgiveres tilgang til telefonsamtalene	17

1 Innledning

Den teknologiske utviklingen siden inkassoloven trådte i kraft i 1989 har medført omfattende endringer i utøvelsen av inkassovirksomhet. Oppfølging av krav elektronisk, telefonisk og per SMS er blitt en naturlig del av inndrivelsesprosessen for mange inkassoforetak.

Telefonhenvendelser til skyldnere har til dels blitt automatisert ved bruk av såkalte ringeroboter (også kalt "dialer"). Dersom roboten oppnår kontakt, sluses mottakeren til en manuell samtale med saksbehandler. Dette gir inkassoforetakene mulighet til å gjøre langt flere kontaktforsøk enn tidligere, da det kun ble ringt manuelt.

Telefonisk inkassovirksomhet består av telefoniske anrop (ringing) og bruk av SMS overfor skyldnere, samlet kalt "oppkall". Denne typen virksomhet er ikke særskilt regulert i lov og forskrift, og må i hovedsak vurderes opp mot de generelle kravene til inkassoforetakets taushetsplikt, og god inkassoskikk. Nemnds- og bransjepraksis har til nå omhandlet retningslinjer for *når* på døgnet skyldner kan kontaktes, at inkassoforetaket må ha kontrolltiltak for å sikre at det er korrekt skyldner som nås, og at denne gis tidsriktig og korrekt informasjon. Mange telefoniske henvendelser kan imidlertid være belastende i seg selv, og når henvendelsene gjelder inkasso, vil belastningen kunne anses som særlig tyngende. Henvendelse på telefon vil normalt også oppleves som mer inngripende enn skriftlige henvendelser fra inkassoforetaket. Telefonisk inkassovirksomhet må derfor vurderes særskilt og innrettes slik at inkassoforetaket ikke utsetter skyldner for urimelig påtrykk i strid med god inkassoskikk.

På bakgrunn av tilsynserfaring i 2019 og 2020 igangsatte Finanstilsynet høsten 2021 en temabasert undersøkelse av inkassoforetakenes telefoniske inkassovirksomhet. Samtlige 78 foretak med fremmedinkassobevilling på tilsynstidspunktet ble omfattet av undersøkelsen. Disse ble tilskrevet og bedt om å besvare en rekke overordnede spørsmål om telefonisk inkassovirksomhet og å sende inn dokumentasjon av blant annet risikostyringen og internkontrollen. Fem av foretakene ble deretter valgt ut for stikkprøvekontroll av telefonloggene, hvor antall oppkall til skyldnere, på hvilket tidspunkt og type oppkall (SMS/anrop) ble undersøkt.

Innsendt dokumentasjon viser at et relativt stort antall inkassoforetak ikke oppfylte kravene i forskrift om risikostyring og internkontroll, ettersom det for *telefonvirksomheten* ikke er gjennomført eller dokumentert risikovurderinger, internkontroll mv. Det vises til nærmere gjennomgang av dette under punkt 3. Ettersom dette er en naturlig del av inndrivelsesprosessen for mange inkassoforetak, ser Finanstilsynet alvorlig på at dette ikke omfattes av inkassoforetakets risikovurdering og internkontroll, og tilsynet forventer at foretakene dette gjelder, innretter seg. Finanstilsynet vil følge opp dette i tilsynsvirksomheten.

Undersøkelsen har også avdekket behov for mer konkrete holdepunkter når det gjelder forholdet til god inkassoskikk og risikovurderingene som skal foretas i tilknytning til telefonhenvendelser, spesielt når det gjelder antall (hyppighet) og over hvor lang tidsperiode.

Finanstilsynet sendte i mai 2022 et utkast til denne rapporten ("Utkastet") til inkassoforetakene som har besvart undersøkelsen, for eventuelle kommentarer. Seks inkassoforetak har gitt kommentarer. Disse knytter seg i hovedsak til Finanstilsynets vurderinger av grenser for oppkall, som er omtalt i rapportens punkt 4. På bakgrunn av innspillene har Finanstilsynet gjort en fornyet vurdering når det gjelder grensene for telefonisk oppkall, og foretatt noe justering. I tillegg har kommentarene fra bransjen medført enkelte presiseringer i rapporten.

Videre har Finanstilsynet innhentet Datatilsynets vurdering når det gjelder forholdet til GDPR for spørsmålet om skille på førinkasso- og inkassostadiet.¹ Finanstilsynet har på bakgrunn av Datatilsynets forståelse av personvernregelverket på dette punktet endret sitt standpunkt i forhold til det som ble presentert i Utkastet. Dette innebærer at Finanstilsynet mener at grensene for antall telefoniske oppkall overfor skyldner skal vurderes på tvers av førinkasso- og inkassostadiet, se punkt 5.

Finanstilsynet har også etter en fornyet vurdering kommet til at det vil være i strid med taushetsplikten å gi oppdragsgiver tilgang til telefonsamtalene, både i sanntid og ved opptak, jf. punkt 6.

Finanstilsynet publiserer samtidig med denne rapporten rundskriv 5/2022 "Telefonisk inkassoverksemd", som beskriver det Finanstilsynet legger til grunn som god inkassoskikk for telefonisk inkassovirksomhet. Dette omfatter blant annet grenser for antall telefoniske anropsforsøk.

2 Aktuelt regelverk

2.1 God inkassoskikk

Telefonisk inkassovirksomhet er ikke direkte regulert i lov eller forskrift, men skal vurderes opp mot kravet til god inkassoskikk, som sier at det er i strid med god inkassoskikk å bruke inkassometoder som utsetter noen for *urimelig påtrykk, skade eller ulempe*, jf. inkassoloven § 8.

Av forarbeidene til inkassoloven² følger det at det i urimelighetsvurderingen må ses hen til at de fleste inkassosaker medfører en ulempe og et visst ubehag for skyldner, men at dette som hovedregel ikke skal gå utover en objektiv norm for hva skyldner i alminnelighet bør finne seg i under de gitte forhold. Det skal tas utgangspunkt i skyldnerens situasjon når det

¹ Prosessen før og etter utsendelse av betalingsoppfordring etter inkassoloven § 10

² Ot.prp. nr. 2 (1987-88) side 109

skal avgjøres hva som kan være i strid med god inkassoskikk, men dette må suppleres av andre momenter. Blant annet må det vurderes hva som er nødvendig for en forsvarlig og fornuftig innkassering, det vil si nødvendigheten og hensiktsmessigheten av det aktuelle tiltaket. Det må i denne sammenheng gjøres en avveining mellom fordringshaverens behov for dekning, inkassoforetakets behov for effektiv og hensiktsmessig inndriving, og skyldnerens behov for beskyttelse. I praksis vil vurderingen gjerne ta utgangspunkt i skikk og bruk blant samvittighetsfulle og dyktige utøvere av inkassovirksomhet, men standarden forutsetter en selvstendig vurdering fra det enkelte inkassoforetaket.

Det følger av nemnds- og bransjepraksis at det kun er tillatt å kontakte skyldner telefonisk på hverdager mellom kl. 08.00 og 21.00, og på lørdager mellom kl. 09.00 og 15.00. Det er ikke adgang til å kontakte skyldnere på søndager og andre helligdager. Dersom skyldner kontaktes utover disse tidspunktene anses det som brudd på god inkassoskikk.

Dersom skyldner har informert inkassoforetaket om at vedkommende ikke ønsker telefoniske henvendelser, skal inkassoforetaket så langt det er mulig respektere dette.³

2.2 Taushetsplikt

Etter inkassoloven § 28 har et inkassoforetak, dennes ansatte og andre hjelpere plikt til å bevare taushet overfor uvedkommende om det de i forbindelse med virksomheten får vite om noens personlige forhold eller drifts- og forretningsforhold. I relasjon til telefonisk inkassovirksomhet vil dette innebære at inkassoforetaket må ha rutiner for å forsikre seg om at det nummeret man forsøker å nå skyldner på faktisk benyttes av korrekt skyldner, og ikke eksempelvis tilhører noen andre på skyldners arbeidsplass eller i skyldnerens familie. Blant annet innebærer dette at inkassoforetaket ikke kan utgi sensitiv informasjon per SMS dersom man ikke er sikker på at det er skyldner selv som mottar denne.

2.3 Risikostyring og internkontroll

Inkassoforetak er underlagt forskrift om risikostyring og internkontroll, jf. finanstilsynsloven § 4 og risikostyringsforskriften § 1. Forskriften gjelder alle sider av inkassovirksomheten, herunder den telefoniske kontakten med skyldner, og skal bidra til en forsvarlig virksomhetsutøvelse. Ifølge forskriften skal foretakene identifisere og vurdere virksomhetens risikoer for feil. I vurderingene skal foretakene se hen til sannsynligheten for at en risiko inntreffer, og hvilken konsekvens dette i så fall kan ha. Deretter må foretakene opprette hensiktsmessige tiltak for å begrense muligheten for at risikoen inntreffer, og for å bidra til å avdekke avvik som eventuelt inntreffer. Hvilke typer tiltak foretakene må implementere, vil bero på foretakets vurdering av sannsynlighet og konsekvens, og hvilken risikoprofil foretaket har. Eksempler på tiltak vil være internkontroll, oppretting av saksbehandlingsrutiner og å gjennomføre løpende opplæring/oppdatering overfor saksbehandlere og aktuelle ledere. Det er også viktig å opprette gode rutiner for

³ For eksempel Finansklagenemndas vedtak 2020-860

avvikshåndtering. Disse tiltakene vil ha en påvirkning på sannsynlighet og konsekvens, og foretaket skal derfor gjøre en jevnlig vurdering av risikosituasjonen. Blant annet er det krav om årlig gjennomgang av risikoene, og en oppsummerende vurdering av internkontrollen, jf. risikostyringsforskriften §§ 6 og 7.

Når det gjelder telefonisk inkassovirksomhet, vil det være aktuelt å vurdere risikoer som

- feil mottaker av samtale/SMS
- å ringe/sende SMS på et uakseptabelt tidspunkt eller for hyppig
- at skyldner gis feil opplysninger om kravet eller rettslig konsekvens av å ikke betale, i samtale eller SMS
- at skyldner kontaktes telefonisk når vedkommende har reservert seg mot slike oppkall

Det vil også være andre relevante risikoer, som systemsvikt, kompetansetap mv. som må vurderes, men som ikke behandles nærmere her.

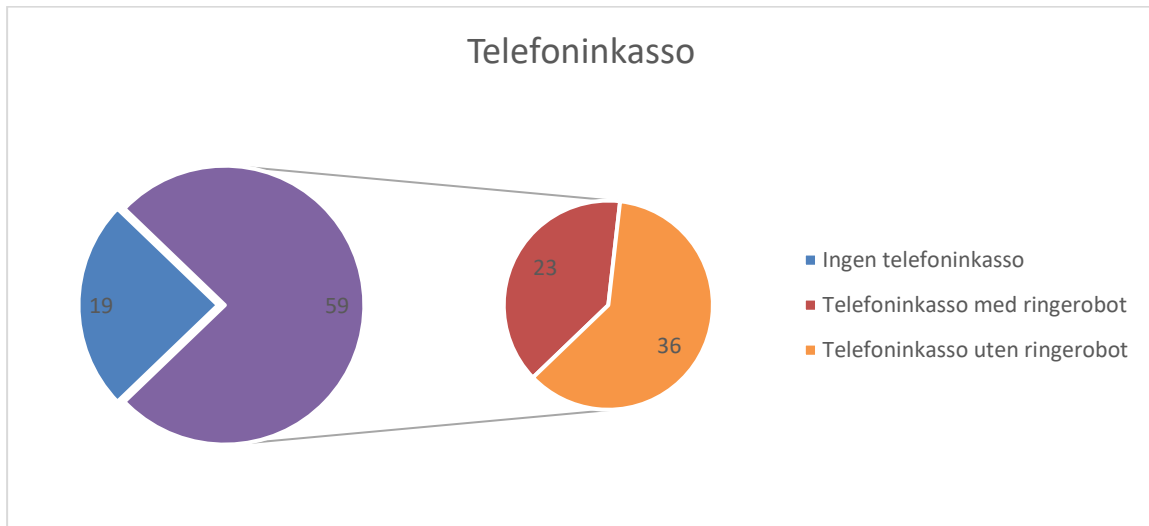
3 Inkassoforetakenes innrapporterte telefonvirksomhet

3.1 Resultater av hovedbesvarelsen

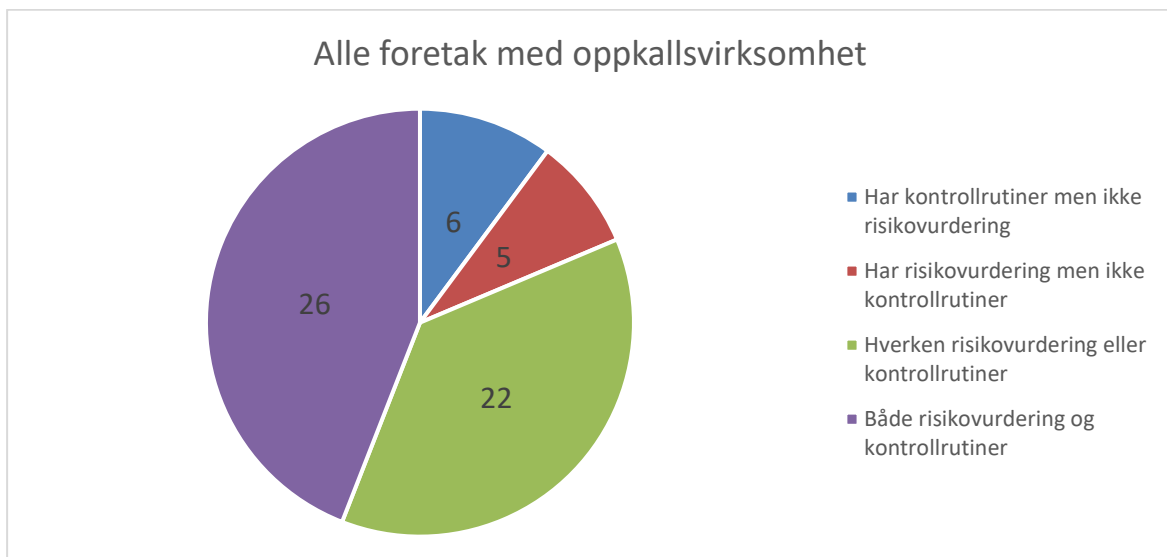
74 av 78 inkassoforetak har besvart undersøkelsen. 59 av foretakene har svart at de driver telefonisk inkassovirksomhet, i form av kontakt via telefon og/eller SMS. Foretakene som har besvart at de ikke driver telefonisk inkassovirksomhet, viser til at dette skyldes begrenset virksomhet i foretaket, eller at virksomheten er under avvikling.

23 foretak har opplyst å bruke ringeroboter (dialer),⁴ men enkelte har opplyst at det ikke benyttes ringerobot for alle oppdragsgivere, selv om man har systemer for dette. To foretak har opplyst at ringevirksomheten er utkontraktert til et annet foretak med inkassobevilling. Videre har elleve foretak lagt til rette for at oppdragsgiver gis anledning til å høre på samtalene mellom inkassoforetaket og skyldner i sanntid.

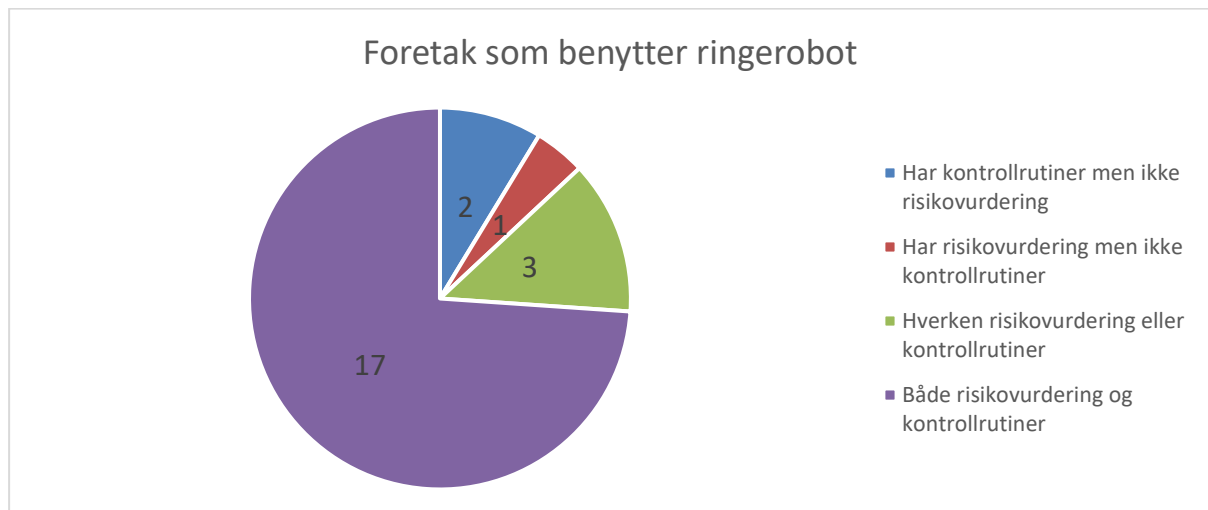
⁴ Automatiske oppkall basert på visse parametere og som ringer på forhåndsdefinerte ringelister



Når det gjelder foretakenes risikostyring og internkontroll, viser dokumentasjonen at foretakene i varierende grad etterlever risikostyringsforskriften. Av de 59 foretakene som driver telefonisk inkassovirksomhet, har 27 av foretakene opplyst å ikke ha noen kontrollrutiner når det gjelder den telefoniske inkassovirksomheten, og av disse har kun fem foretatt en risikovurdering. Videre har 28 av foretakene enten ikke risikovurdert denne delen av virksomheten eller opplyst at oppkallsvirksomheten utgjør "nullrisiko" med tanke på feil, hvorav seks foretak likevel har opprettet kontrollrutiner for oppkallsvirksomheten. Dette innebærer at 22 foretak verken har dokumentert risikovurdering (eller vurderer det som ingen risiko forbundet med oppkallene) eller kontrollrutiner for noen sider av denne virksomheten.



Som nevnt er det 23 av de 59 foretakene som benytter ringerobot. Av disse 23 har tre svart at de verken har etablert risikostyring eller kontrollrutiner for oppkall. Ett foretak har risikovurdert oppkallene, men ikke etablert kontrollrutiner, mens to foretak har svart at de ikke har risikovurdert oppkallene, men hadde likevel etablert kontrollrutiner for denne delen av virksomheten.



Dokumentasjonen som foretakene har sendt inn, er også av varierende omfang og kvalitet. For eksempel har enkelte kun dokumentert å ha identifisert én risiko (i hovedsak at feil skyldner kontaktes), mens andre har store og grundige risikovurderinger, som omfatter de aller fleste sentrale og tilstøtende risikoer.

Videre har 15 foretak opplyst å ikke ha noen form for saksbehandlingsrutiner eller løpende opplæring/oppdatering, og kun ni foretak har regulert oppkallsvirksomheten i oppdragsavtalene.

50 foretak har opplyst hvilke tidspunkt på dagen det foretas oppkall. Ingen av disse har gitt opplysninger som tilsier at det ringes utover de tidspunktene som er tillatt etter nemnds- og tilsynspraksis. Det er likevel bare ni som har nedfelt disse tidspunktene i de interne rutinene som benyttes i foretaket. Finanstilsynet har mottatt svært få klager på at inkassoforetak kontakter skyldner utover de tillatte tidspunktene. Det virker dermed som at foretakene har et bevisst forhold til dette, selv om det ikke er dokumentert i rutinebeskrivelsene eller risikostyringsdokumentene. En årsak til dette er antakeligvis at tidspunktene som er tillatt, ligger innenfor normal arbeidstid for de ansatte i inkassoforetakene, og at det dermed er lav eller ingen risiko for å ringe utover disse tidspunktene. Finanstilsynet bemerker at det bør foreligge dokumentasjon av foretakenes rutiner for ringetidspunkt, selv om det er vurdert at sannsynligheten for avvik er lav.

Angående hyppigheten av antall oppkall, er det 17 foretak som i oversendt materiale ikke har identifisert dette som en risiko. Dette beror antagelig på at disse foretakene kun foretar manuelle oppkall og derfor anser risikoen for å kontakte skyldner for hyppig som for lav til å anses om en reell risiko. Dette er likevel en sentral risikofaktor som må identifiseres og vurderes.

Det er videre slik at flere av foretakene har oppgitt å ha fastsatte grenser for antall oppkall i en gitt periode (eksempelvis per 14. dag), men har ikke fastsatt antall oppkall per dag. For at grensene skal virke etter sin hensikt, og at man ikke skal risikere å handle i strid med god

inkassoskikk ved for hyppige oppkall, må foretakene også fastsette grenser for antall oppkall per dag.

Generelt har Finanstilsynet merket seg at innretningen av den telefoniske inkassovirksomheten er svært forskjellig fra foretak til foretak. De aller fleste foretakene tilbyr telefoninkasso som tilleggstjeneste, mens et fåtall bare tilbyr telefoninkassotjenester uten annen oppfølging av kravene. Videre er det slik at enkelte foretak har opplyst å kun kontakte skyldner eksempelvis to ganger totalt i tilknytning til ett krav, og at videre telefonpågang anses uhensiktsmessig. Andre foretak gjennomfører et relativt stort antall oppkallsforsøk over en lengre periode – typisk ved bruk av automatiske oppkall fra forhåndsbestemt ringeliste. De største foretakene har omfattende systemer for analyser av løsningsgrader og resultater av oppkallene som påvirker innretningen av pågangen, mens de minste foretakene stort sett har manuell (og usystematisk) telefonisk kontakt som del av sin ordinære inkassoprosess.

3.2 Resultater av stikkprøvekontroll av ringelogger

Finanstilsynet valgte ut fem foretak for stikkprøvekontroll av ringelogger og har analysert det mottatte materialet og sammenlignet tallene med foretakenes tidligere innsendte risikostyringsdokumenter. I tillegg er det vurdert om påtrykket ved oppkallene har medført brudd på kravet til god inkassoskikk.

I hovedsak viser ringeloggene at oppkallene *i snitt per dag* ligger innenfor de grensene de enkelte foretakene selv har bestemt som akseptable. Innsendte ringelogger viser imidlertid ulik oppkallspraksis og -rutiner hos foretakene. For eksempel har den enkeltskyldneren som er kontaktet hyppigst fra det ene foretaket (skyldner A), mottatt 28 oppkall over en periode på seks uker (snitt 0,7 per dag). Hos et annet foretak (skyldner B) viser tallene for samme periode at den skyldneren som har mottatt flest oppkall, er kontaktet 93 ganger (snitt 2,38 per dag). Dersom man deler inn oppkallene i henholdsvis SMS og telefonanrop, mottok skyldner A 25 SMS og tre telefonanrop i seksukersperioden (opptil fire SMS eller ett telefonanrop per dag). Skyldner B mottok 22 SMS og 71 telefonanrop i den samme seksukersperioden (opptil én SMS og fem telefonanrop per dag).

Foretaket som har hatt 28 oppkall overfor en enkeltskyldner, har opplyst at det er sperrer i systemet som hindrer at det er mulig å ringe et telefonnummer mer enn én gang per døgn, men at det ikke er samme sperrer for SMS. Finanstilsynet forstår dette som at antall telefonanrop knyttes opp mot den enkelte skyldner i risikovurderingen (skyldnerbaserte grenser), mens SMS-utsendelser beregnes per inkassosak (saksbaserte grenser). Dette innebærer at det aksepteres et høyere antall utsendte SMS basert på antall saker inkassoforetaket har til inndrivelse overfor den enkelte skyldneren, enn hva som aksepteres for antall telefonoppkall.

Foretaket som har hatt 93 oppkall overfor en enkeltskyldner, har oversendt dokumentasjon som viser at det er satt maksimale oppkallsgrenser per skyldner (skyldnerbaserte grenser) når det gjelder både telefonanrop og SMS-utsendelser. Disse grensene ligger imidlertid høyt:

- Daglig grense: seks telefoner og to SMS
- Ukentlig grense: 20 telefoner og seks SMS
- Månedlig grense: 46 telefoner og 20 SMS

Etter hva Finanstilsynet forstår, er grensene satt ut fra at skyldner skal kunne ringes flere ganger dersom vedkommende har flere saker utestående, og grensene er derfor i prinsippet likevel fastsatt på saksnivå.

4 Hyppighet og tidsperiode for oppkall

4.1 Innledning

Hovedhensynene for vurderingene av grensene for god inkassoskikk når det gjelder hva som er urimelig påtrykk, er fordringshavers behov for dekning, effektiv og hensiktsmessig inndrivning for inkassoforetakene og skyldners behov for beskyttelse. Det er som nevnt innledningsvis ikke tidligere gitt retningslinjer for inkassoforetakene når det gjelder rammene for oppkall, med unntak av hvilke tidspunkt på døgnet skyldner kan kontaktes. Disse gjelder uavhengig av om det er tale om SMS eller ringing. Dette skyldes i stor grad at slik type kontakt med skyldner ikke er regulert i verken forskrift eller lov, og inkassoforetaket har vært henvist til å foreta egne risikovurderinger av påtrykket innenfor det generelle kravet til god inkassoskikk.

Finanstilsynet har i kontakten med inkassobransjen oppfattet fra enkelte at det er krevende å gjøre egne vurderinger knyttet til hyppighet, og også fastsette en lengste tidsperiode det er forsvarlig å kontakte skyldner, opp mot kravene til god inkassoskikk. Enkelte har også gitt uttrykk for at oppdragsgivere har forventninger om et høyere antall oppkall enn det inkassoforetaket legger til grunn i sine risikovurderinger, og at dette medfører utfordringer i forhandlinger og anbudskonkurranser om inndrivelse av inkassoporteføljer.

De følgende vurderingene er knyttet til oppkallsvirksomhet isolert sett. Det er imidlertid viktig for inkassoforetaket å merke seg at når det skal fastsettes grenser for oppkallene (antall og periode), må dette vurderes i sammenheng med øvrig pågang overfor skyldner, som kravbrev per post og e-post. Inkassoforetaket må derfor se hen til det totale påtrykket overfor skyldner, og innrette systemene sine slik at disse henvendelsene i kombinasjon med øvrige henvendelser ikke utgjør et urimelig påtrykk i strid med god inkassoskikk.

Når denne rapporten omtaler vurderinger og retningslinjer for hyppighet og periode for oppkall, vil det i hovedsak dreie seg om oppkall hvor skyldner ikke besvarer telefon/SMS eller ikke følger opp nedbetalingsavtaler eller andre avtaler i relasjon til kravet.

Dersom skyldner betaler kravet/kravene eller inngår (og følger opp) nedbetalingsavtale, utsettelse i en gitt periode e.l., vil det normalt ikke være nødvendig å kontakte skyldner ytterligere per telefon i den eller de aktuelle sakene.

4.2 Vurderinger av antall oppkall på skyldnernivå

Flere foretak har i sine redegjørelser for oppkallsrutiner argumentert for at vurderingen av antall oppkall bør baseres på saksnivå, ikke skyldnernivå, hvilket for den enkelte skyldner vil øke hyppigheten av oppkallsforsøk. For eksempel vil saksbaserte ringelister (hvem som skal ringes og når) innebære at en person som har tre ulike saker til inndrivelse hos det samme foretaket, mottar tre ganger så mange oppkall som en person som bare har én sak til inndrivelse hos foretaket. For enkelte innebærer dette også i ytterste konsekvens at dersom skyldner har flere krav fra samme oppdragsgiver hos inkassoforetaket, vil skyldner kunne oppleve å motta flere telefoniske henvendelser som gjelder innbetaling av krav til samme oppdragsgiver på samme dag, hvilket også stikkprøvekontrollene omtalt under punkt 3.2 viser. Foretakene har begrunnet behovet for saksbaserte ringelister med at enkelte typer saker krever en viss ekspertise som kun innehas av enkelte saksbehandlere, og at man derfor er tjent med at skyldner blir kontaktet av forskjellige saksbehandlere som arbeider med krav innen spesifikke kravskategorier (for eksempel forbrukslån, kommunale krav, boliglån mv.). Andre har opplyst at det er systemspesifikke årsaker til at man lager ringelister basert på sak og ikke på skyldners identitet, eller at kravet til taushetsplikt tilsier at den enkelte saksbehandler ikke skal ha tilgang til mer informasjon om skyldner eller skyldners samlede utestående krav enn det som følger av den enkelte sak/portefølje.

Slik Finanstilsynet vurderer det, vil konsekvensen av at ringelister lages ut fra *sakene* den enkelte skyldner har til inndrivelse hos inkassoforetaket, bidra til økt påtrykk overfor skyldner både daglig og over tid, som kan være av betydelig omfang. Etter Finanstilsynets vurdering er en slik fremgangsmåte verken nødvendig eller hensiktsmessig. Dette betyr at dersom skyldneren har flere registrerte saker hos inkassoforetaket, må ringelistene koordineres, slik at man unngår å ringe skyldneren unødvendig mange ganger. Anropene skal med andre ord baseres på *skyldnernivå*, ikke saksnivå. Det må i denne forbindelse identifiseres som en risiko at systemene ikke håndterer koordinasjonen korrekt, og det må opprettes adekvate internkontroller for å avdekke eventuelle avvik.

Når det gjelder behovet for ulike ringelister fordi det er tilgangssperrer i systemet, vises det til at bestemmelsen om inkassoforetaket s taushetsplikt i inkassoloven § 28 ikke er til hinder for informasjonsutveksling innen inkassoforetaket ens organisasjon i den grad dette er nødvendig for utførelsen av inkassooppdraget. Finanstilsynet kan derfor ikke se at det skal være behov for så strenge vurderinger av taushetspliktens rekkevidde at en saksbehandler som behandler en sak mot skyldner, ikke kan gis innsyn i eventuelle øvrige krav mot samme skyldner som er til inndrivelse hos det samme inkassoforetaket. Med andre ord skal man ikke kunne begrunne hyppigere oppkall ved at de ulike kravene tilhører ulike oppdragsgivere.

Det er også angitt fra enkelte foretak at oppdragsgivere krever hyppigere anrop på sine krav enn andres, og at avtalen med oppdragsgiver også innebærer at inkassoforetaket ikke kan opplyse om andre saker enn den aktuelle oppdragsgiverens, når telefonisk kontakt med skyldner etableres. Finanstilsynet anerkjenner at betingelser fra oppdragsgiver kan reise ulike problemstillinger for inkassoforetaket. Hva inkassoforetaket kan tilby av ulike tjenester i forhandlingene med oppdragsgivere har over tid blitt stadig mindre, blant annet ved retningslinjer for pay back, reduksjon i salær og skrivesalær mv. At oppdragsgiver krever at inkassooppdraget utføres på en måte som kan være i strid med god inkassoskikk, er kort omtalt i lovens forarbeider (NOU 1983:8 punkt 7.2):

[...] Inkassoforetaket må i utgangspunktet følge oppdragsgivers instruksjoner. Her finnes imidlertid skranker: Inkassoforetaket skal ivareta klientens interesser innenfor de grenser som lov og god inkassoskikk setter. Som sakkyndig på området er det hans oppgave å råde og veilede fordringshaveren om hvilke muligheter som står åpne, og hvilke som erfaringsmessig fører til målet på den mest hensiktsmessige måte. Inkassoforetaket bør imidlertid ha en selvstendig plikt til ikke å følge fordringshaverens instruksjoner dersom disse går ut på å utføre noe som strider med bransjens yrkesetiske regler, slik de er nedfelt i lov eller forskrift.

Dette innebærer at inkassoforetaket – som den profesjonelle part i inndringen – plikter å motstå instruksjoner som bryter med god inkassoskikk eller andre rettsregler og må eventuelt si opp oppdraget.

Som illustrasjon vises det til at enkelte foretak har opplyst om særskilte avtalte ringerutiner for én spesifikk oppdragsgiver. Avtalen innebærer at inkassoforetaket – på det utenrettslige stadiet – skal ringe en gang per dag per sak inntil kontakt oppnås. Formålet med denne metoden synes å være å ringe den enkelte skyldner i så stor utstrekning at vedkommende til slutt ser seg nødt til å besvare samtalen. Etter Finanstilsynets vurdering vil en slik fremgangsmåte som utgangspunkt innebære et urimelig påtrykk i strid med god inkassoskikk. Inkassoforetak kan følgelig ikke inngå en slik avtale.

Enkelte har også trukket frem konsekvensene av at grensene for oppkall fastsettes skyldnerbasert og ikke saksbasert vil medføre større begrensninger for de større foretakene i forhold til de små. Finanstilsynet ser at for foretak med flere oppdragsgivere hvor kravene i en viss utstrekning retter seg mot de samme skyldnerne, vil grensene for antall oppkall per skyldner kunne medføre at det for hver oppdragsgiver/portefølje kan ringes færre ganger til samme skyldner. Finanstilsynet kan imidlertid ikke se at dette hensynet kan forsvare et høyere antall ringeforsøk. Det vises til at formålet med fastsatte grenser i hovedsak er å beskytte skyldnerne mot urimelig påtrykk der det ikke er ønskelig med telefoniske henvendelser fra inkassoforetaket. Sett fra skyldners side har det i denne sammenheng ikke betydning hvor mange eller hvilke kreditorer den ubesvarte henvendelsen gjelder.

Slik Finanstilsynet ser det er konsekvensene av saksbaserte grenser uoversiktlige og innebærer vesentlig risiko for å undergrave hensikten. Etter Finanstilsynets vurdering vil de samme konsekvensene gjøre seg gjeldende for et kreditorperspektiv, som er foreslått fra ett av foretakene. Finanstilsynet kan uansett ikke se innvendinger til at inkassoforetaket ikke skal kunne opplyse om flere saker fra ulike oppdragsgivere i samme samtale.

4.3 Lengden på tidsperioden for oppkall

Lengden på tidsperioden for jevnlige oppkall skal også vurderes av inkassoforetakene. Flere av foretakene har vist til at telefonisk kontakt med skyldner bidrar til høyere løsningsgrad, og det er blant annet oversendt analyser som underbygger dette. Finanstilsynet legger til grunn at det i mange tilfeller vil være hensiktsmessig å følge opp utestående krav med ringing over noe tid for å oppnå kontakt med skyldner. Analysene viser imidlertid at etter en viss periode eller et visst antall kontaktforsøk er løsningsgraden avtakende. Slik Finanstilsynet vurderer dette, er det etter en viss tid ikke lenger hensiktsmessig å forsøke å løse saken ved ytterligere påtrykk med gjentatt ringing.

Slik Finanstilsynet ser det, er det hensiktsmessig at inkassoforetaket fastsetter en maksimal lengde på tidsperioden for den enkelte portefølje. Det antas på generelt grunnlag at foretakene vil ha størst effekt av å innrette oppkallsperioden der man erfaringsmessig har størst nytte av det, for eksempel tidlig i prosessen eller etter varsel om rettslig inndrivingsiltak e.l., slik at man har et bevisst forhold til å unngå unødvendige oppkall.

4.4 SMS-utsendelser

Flere foretak har i sin risikovurdering skilt på SMS og telefoniske anrop når det settes grenser for hyppighet. Blant annet er det anført at SMS bør sidestilles med andre skriftlige henvendelser som brev og eposter, og at disse utgjør et mindre påtrykk enn å bli oppringt på telefonen.

Finanstilsynet er langt på vei enig i at SMS og telefoniske anrop bør vurderes på forskjellige måter, opp mot kravet til god inkassoskikk. Det er etter Finanstilsynets vurdering ikke urimelig å sammenligne det å motta SMS med for eksempel mottak av e-post, og at disse kanalene i selv utgjør et svakere påtrykk overfor skyldner enn det som er tilfelle for telefoniske anrop. Dessuten ser Finanstilsynet hensiktsmessigheten ved flere SMS, for eksempel ved at det gis konkret betalingsinformasjon for hvert enkelt krav når kravene ikke er slått sammen. Slik informasjon vil det normalt være en fordel for skyldner å motta. Etter Finanstilsynets vurdering vil det derfor i slike tilfeller som utgangspunkt ligge innenfor god inkassoskikk å sende separat SMS basert på saksnivå. Dersom det imidlertid sendes en SMS med generell oppfordring om å ta kontakt med inkassoforetaket, vil det kunne være i strid med god inkassoskikk om skyldnere med mange utestående krav mottar tilsvarende mange SMS samtidig.

Finanstilsynet bemerker også at inkassoforetaket må foreta en vurdering av hensiktsmessigheten av SMS-utsendelsen i det enkelte tilfelle, og at dette ikke kan ha karakter av en gjentakende purring til erstatning for telefonisk oppkall. Men for eksempel der inkassoforetaket har mottatt *ny(e)* inkassosaker mot en skyldner, hvor maksimalt antall ringeforsøk er brukt opp i tilknytning til tidligere saker, vil det være forsvarlig og innenfor god inkassoskikk å sende SMS med konkrete opplysninger om dette, eventuelt med en oppfordring til å ta kontakt med inkassoforetaket. Dersom det imidlertid foreligger

påtrengende tilfeller, som for eksempel stenging av strøm, førtidig forfall på lån, rettslig inndrivning osv., bør det etter en konkret vurdering være mulig å foreta ekstraordinære ringeforsøk utover de fastsatte grensene.

Etter dette er det Finanstilsynets vurdering at når foretakene skal sette grenser for oppkall, skal telefoniske anrop ligge innenfor grensene som er angitt overfor, mens grenser for utsendelse av SMS skal vurderes på lik linje med de øvrige skriftlige henvendelsene. Det understrekes imidlertid at foretakene må vurdere telefoniske anrop og skriftlige henvendelser samlet, slik at ikke påtrykket totalt sett er urimelig.

4.5 Grensene for antall oppkall

I Utkastet la Finanstilsynet til grunn at det ikke ville være i samsvar med god inkassoskikk å ringe en skyldner mer enn én gang per dag, mer enn fem ganger per uke, og mer enn ti ganger per måned. Disse grensene skulle baseres på skyldnernivå og ikke saksnivå, jf. punkt 4.2. Som nevnt innledningsvis, har Finanstilsynet mottatt kommentarer fra seks av de største inkassoforetakene på Utkastet. På bakgrunn av disse har Finanstilsynet foretatt en fornyet vurdering av grensene for oppkall.

Når det gjelder tilbakemeldingene fra bransjen som knytter seg til bekymringen for fastsettelse av maksimalgrenser for oppkall, finner Finanstilsynet grunn til å bemerke at tilsynet anerkjenner muntlig dialog gjennom telefonkontakt med skyldnere som et viktig verktøy for inkassovirksomheten. Fastsettelse av maksimalgrenser har altså ikke som formål å begrense inkassoforetakets muntlige kontakt med skyldnere som ønsker å finne løsninger i dialog med inkassoforetaket. Tolkningen av retningslinjer for oppkall og vurderinger av om inkassoforetaket har utsatt skyldner for urimelig påtrykk må foretas i lys av dette formålet.

Det er altså den automatiske og gjentatte oppkallsvirksomheten som er initiert fra inkassoforetakets side, til skyldnere som ikke besvarer henvendelsene, som Finanstilsynet ønsker å rette oppmerksomheten mot. Dette ut fra en formodning om at skyldnere som ikke besvarer gjentatte ringeforsøk, normalt heller ikke ønsker en muntlig kontakt eller dialog med inkassoforetaket. Det kan selvsagt forekomme at det er andre grunner til at skyldner ikke besvarer ringeforsøket fra inkassoforetaket, og faktisk ønsker kontakt for å finne løsning på inkassosaken. Etter Finanstilsynets vurdering vil hensynet til skyldner i slike tilfeller best ivaretas med en SMS til skyldner med konkret informasjon om aktuell(e) inkassosak(er) og hvorfor inkassoforetaket har forsøkt å komme i telefonisk kontakt med skyldneren.

På ovennevnte bakgrunn mener Finanstilsynet at en begrensning i antall ringeforsøk over et visst nivå ikke vil medvirke til dårligere løsningsgrad og økt omfang av rettsprosesser. Analyser enkelte foretak har gjort av løsningsgraden ved telefoninkasso, viser også at denne synker etter en viss tid eller etter et visst antall ringeforsøk uten at det oppnås kontakt med skyldner. Finanstilsynet mener altså at gjentatte ringeforsøk til skyldnere som ikke ønsker dialog med inkassoforetaket innebærer et urimelig påtrykk overfor skyldner i strid med god inkassoskikk.

Det er også fra bransjens side pekt på at begrensninger i antall telefoniske oppkall vil kunne føre til at oppdragsgivere i større grad tar over innfordringsarbeidet selv. Til dette vil Finanstilsynet bemerke at kravet til god inkassoskikk gjelder tilsvarende for egeninkasso.

Finanstilsynet ser imidlertid at det kan være hensiktsmessig å ha anledning til å foreta nye ringeforsøk der for eksempel inkassoforetaket mottar nye krav mot skyldner i en pågående ringeperiode og det er til skyldners fordel å bli kontaktet. På denne bakgrunn har Finanstilsynet kommet til at maksimalt antall ringeforsøk per måned kan økes fra ti til 15. Finanstilsynet bemerker imidlertid at hensynene bak å vurdere påtrykket mot skyldner innebærer at foretakene likevel må vurdere nødvendigheten av antall ringeforsøk, slik at utvidelsen ikke skal gi uttrykk for en generell standard for foretakenes ringevirksomhet.

Det vil videre være opp til foretakene selv å vurdere hvor lang *periode* det samlet sett skal foretas telefoniske anrop, men dette må være basert på hensiktsmessigheten og nødvendigheten av fortsatte anropsforsøk, jf. punkt 4.3.

Grensene for antall ringeforsøk må ses i sammenheng med at SMS-utsendelser ikke medregnes i grensene for telefonisk kontakt, jf. punkt 4.4. Når gjentatte forsøk på å komme i muntlig dialog med skyldner per telefon ikke lykkes, vil inkassoforetaket normalt kunne ivareta kravet til god inkassoskikk gjennom å sende en SMS eller brev til skyldner om forhold som er viktige for den konkrete inkassosakens utvikling.

Avslutningsvis bemerker Finanstilsynet at det heller ikke bør legges opp til at det ringes til så mange skyldnere samtidig at foretaket ikke har kapasitet til å følge opp samtalen dersom skyldner svarer (såkalte "ghost" eller "silent" calls). Systemene bør derfor være innrettet slik at det gjøres en fortløpende vurdering av antall utgående telefoner og antall tilgjengelige saksbehandlere.

5 Skille på førinkasso- og inkassostadiet

Inkassovirksomhet innebærer "behandling" av personopplysninger som definert i personopplysningsloven § 2, jf. personvernforordningens artikkel 4 første ledd nr. 2, og er dermed omfattet av lovens og forordningens virkeområde.

Enkelte inkassoforetak har vist til at personvernforordningen medfører at det må skilles på om saken det ringes på er på førinkassostadiet⁵ eller inkassostadiet⁶. Begrunnelsen for dette er at når inkassoforetaket påtar seg inndrivings tjenester på førinkassostadiet, anses det å opptre på vegne av kravshaver, som da er den behandlingsansvarlige, mens inkassoforetaket for denne tjenesten anses om databehandler. Det er vist til at det først er når saken har kommet på inkassostadiet, at inkassoforetaket anses som behandlingsansvarlig. Dette er videre en av årsakene til at krav på førinkassostadiet ofte er registrert i andre it-systemer

⁵ All prosess frem til betalingsoppfordring sendes, også omtalt som "purretjenester"

⁶ All prosess etter betalingsoppfordring sendes

enn inkassosakene. Enkelte inkassoforetak har også oppgitt at for å ivareta sin rolle som databehandler på førinkassostadiet, ringes det gjerne fra et telefonnummer tilhørende oppdragsgiver, og at man presenterer seg som en representant for oppdragsgiver.

Foretakene har vist til at ettersom reglene for behandling av skyldnerdata etter personvernforordningen er forskjellige avhengig av om inkassoforetaket opptre som databehandler eller behandlingsansvarlig, vil det ikke være tillatt å sammenstille ringelister på tvers av førinkasso- og inkassostadiet. Det vil heller ikke være tillatt å sammenstille ringelister for å kontrollere for eksempel påtrykket i etterkant. Inkassoforetak som påtar seg førinkassotjenester i tillegg til ordinære inkassotjenester, vil dermed ikke kunne foreta vurderinger på skyldnernivå på tvers av disse tjenestene.

Datatilsynet har i *Bransjenorm for behandling av personopplysninger i den norske inkassobransjen* av 6. mars 2008 lagt til grunn at inkassoforetak er behandlingsansvarlige for personopplysningene, men det er ikke presisert noe om det er en forskjell på førinkassotjenester og ordinære inkassotjenester. Finanstilsynet var ved utsendelsen av Utkastet ikke kjent med noen senere uttalelser fra Datatilsynet som belyser dette skillet.

Slik Finanstilsynet ser det, er det naturlig å anse at oppdragsgiver er behandlingsansvarlig i førinkassoprosessen. Oppdragsgiver vil i førinkassoprosessen gi instruksjoner om oppfølgingen av sakene, og dermed bruken av dataene for å oppnå det bestemte formålet. Inkassoforetaket vil da behandle dataene på vegne av oppdragsgiver og ha rollen som databehandler. Til sammenligning vil den ordinære inkassooppfølgingen kreve at inkassoforetaket gjør inkassofaglige vurderinger av hva som er hensiktsmessig inndrivning, og inkassoforetaket vil i denne sammenheng ofte innhente ytterligere personopplysninger fra andre registre og skyldner selv. Det vil da være inkassoforetaket som bestemmer formålet for bruk av dataene og behandlingsgrunnlaget til dette formålet.

De grunnleggende personvernprinsippene som følger av personvernforordningen artikkel 5 underbygger også denne rollefordelingen. Det at et betydelig antall saker løses på førinkassostadiet, vil innebære tilsvarende reduksjon i mengden data som overføres til den ordinære inkassooppfølgingen, hvor inkassoforetaket er behandlingsansvarlig. Man vil med dette skillet i større grad formodentlig forhindre at det hentes inn mer data enn nødvendig for å oppnå formålet og at en større krets personer enn nødvendig får tilgang til dataene.

I Utkastet la Finanstilsynet til grunn at konsekvensen av å skille på inkassoforetakets rolle på henholdsvis førinkasso- og inkassostadiet var at det ikke ville være anledning for inkassoforetaket å sammenstille personopplysninger på tvers av rollene som behandlingsansvarlig og databehandler. Dette ville medføre at det ikke ville være mulig for inkassoforetaket å vurdere det samlede påtrykket overfor den enkelte skyldner på tvers av disse stadiene, med mindre man la opp til at inkassoforetaket skulle overta behandlingsansvaret også for førinkassoprosessen.

Finanstilsynet vurderte det derfor slik at inkassoforetakene som også påtar seg ringetjenester på førinkassostadiet, og er databehandler i avtalen med oppdragsgiver, måtte

ha anledning til å utarbeide separate ringelister for henholdsvis førinkasso- og inkassostadiet innenfor de fastsatte grensene, uten at disse måtte koordineres. Dette ville innebære at skyldnere som ikke betaler i løpet av førinkassostadiet ville kunne oppleve et noe høyere påtrykk, men antallet dette ville gjelde vil være begrenset. Finanstilsynet understreket at de skyldnerne som vil utsettes for høyere påtrykk, kun vil være de som har forfalte saker til inndrivelse både på førinkasso- og inkassostadiet.

Etter utsendelsen av Utkastet til denne rapporten, ba Finanstilsynet om Datatilsynets vurdering av problemstillingen. Datatilsynet har i brev av 29. september 2022 besvart Finanstilsynets forespørsel og uttaler dette:

Det klare utgangspunktet etter personvernforordningen artikkel 28 nr. 3 bokstav a, jf. artikkel 29, er at databehandleren kun skal behandle personopplysninger etter instruks fra den behandlingsansvarlige. Bestemmelsen oppstiller imidlertid unntak for tilfeller der behandling for andre formål kreves i henhold til medlemsstatenes nasjonale rett som databehandleren er underlagt. I slike tilfeller vil databehandleren bli ansett som behandlingsansvarlig for den aktuelle behandlingen som er nødvendig for å oppfylle den rettslige forpliktelsen.

Databehandleren må underrette den behandlingsansvarlige om nevnte rettslige krav før behandlingen for egne formål starter.

Personvernforordningen er dermed ikke til hinder for at et inkassoforetak kan sammenstille sine ringelister på tvers av førinkasso/purrestadiet og inkassostadiet, forutsatt at sammenstillingen er nødvendig for å oppfylle kravet til god inkassoskikk etter inkassoloven § 8.

På bakgrunn av Datatilsynets tolkningsuttalelse har Finanstilsynet foretatt en fornyet vurdering av spørsmålet om sammenstilling/koordinering av ringelister på førinkasso- og inkassostadiet når grensene for antall oppkall skal fastsettes for den enkelte skyldner. Problemstillingen er om en slik sammenstilling er nødvendig for å oppfylle kravet til god inkassoskikk. I så fall er ikke personvernreguleringen til hinder for dette.

Som tidligere nevnt, beror denne vurderingen på en avveining mellom fordringshaverens behov for dekning, inkassoforetakets behov for effektiv og hensiktsmessig inndrivning, og skyldnerens behov for beskyttelse. Som nevnt ovenfor vil separate ringelister for de to stadiene innebære at noen skyldnere vil utsettes for høyere påtrykk enn hva som vil være resultatet ved sammenstilling. Slik Finanstilsynet vurderer det, vil derfor krav til sammenstilling best ivareta hensynet til at den enkelte skyldner ikke utsettes for urimelig påtrykk gjennom gjentatte telefoniske oppkall. Det vises til vurderingene av dette i punkt 4.

6 Oppdragsgiveres tilgang til telefonsamtalene

Som nevnt har elleve foretak lagt til rette for at oppdragsgiver kan høre på samtalen mellom skyldner og inkassoforetaket i sanntid. Det er opplyst om at dette som regel gjennomføres som del av oppdragsgivers myndighetspålagte kontroll med den utkontrakterte

inkassovirksomheten.⁷ Som regel skjer dette uten skyldners kunnskap om at det er andre enn inkassoforetakets saksbehandler som får kjennskap til den informasjonen skyldner oppgir i telefonsamtalen.

Etter Finanstilsynets rundskriv 7/2021 "Veiledning om utkontraktering" vil bruk av inkassoforetak til telefonisk oppfølging av forfalte krav anses å være utkontraktering fra andre foretak under tilsyn. Den utkontrakterte oppgaven må kontrolleres av oppdragsgiver ettersom ansvaret for utførelsen av den utkontrakterte virksomheten fremdeles vil ligge hos oppdragsgiver. Etter Finanstilsynets oppfatning vil imidlertid det være i strid med inkassoloven § 28 om inkassoforetakets taushetsplikt å gi oppdragsgiver tilgang til samtalene, både i sanntid og ved opptak. Dette kan derfor ikke inngå som del av oppdragsgivers kontroll med virksomheten. Rundskrivet om utkontraktering stiller heller ikke så strenge og spesifikke krav til kontrollen at slik tilgang er nødvendig. Dette innebærer at det må legges til rette for at oppdragsgiverne kan gjennomføre kontrollen med den telefoniske inkassovirksomheten på en annen måte. Eksempelvis kan oppdragsgiveren gjennomgå uttrekk fra telefonloggene tilhørende egne krav/saker for å undersøke hyppighet/tidspunkt mv.

⁷ I hovedsak foretak underlagt tilsyn, jf. finanstillsynsloven § 1

