

Skatteetaten
Postboks 9200 Grønland
0134 Oslo

horingsinnspill@skatteetaten.no

Innspill til forskrifter til lov om innkreving av statlige krav. (innkrevingsloven) og endringer i tvangsfullbyrdelsesloven mv.

Forbrukerrådet viser til Skatteetatens [høringsbrev av 19.12.2024](#) med frist 19.03.2025 om blant annet forskrifter til innkrevingsloven (deres referanse 2024/4053). Våre innspill gjelder i hovedsak noen overordnede prinsipper som bør gjelde offentlig inndrivelse generelt, og vi mener hele systemet må ta mer hensyn til sårbare skyldnere.

Forbrukerrådets hovedpunkter kan oppsummeres slik:

- Offentlig inndrivelse bør ha som mål å
 - inndrive utestående krav raskt og kostnadseffektivt
 - uten at inndrivelsen bidrar unødig til å drive sårbare mennesker (dypere) inn i negative spiraler
- En del av skyldnerne som berøres av regelverket og tilhørende praksis har omfattende gjeldsvansker. Gjeldsvansker er ofte forbundet med helseproblemer og sosiale utfordringer. Derfor er både individ og samfunn tjent med at **innkrevingen i minst mulig grad bidrar til å forsterke negative spiraler** som også kan ramme betalingsevnen.
- Gjeldsproblematikk er i seg selv så belastende at mange dessverre ikke klarer å håndtere det på en god måte nettopp når de trenger det som mest. Det virker derfor ofte mot sin hensikt å ha "hard" og faglig tung kommunikasjon, og rigide regler for avtaler.
- Forbrukerrådet mener **offentlig innkreving må gå foran** ved å ta mer helhetlig hensyn. Det innebærer blant annet å utvise større fleksibilitet til å inngå betalingsavtaler og -utsettelse, særlig der det også kan sannsynliggjøres at dette gir like bra eller bedre dekning av krav.
- Vi anbefaler at det blir gjort en **nøye gjennomgang av all kommunikasjon** som treffer forbrukere, med hensikt å fremme god



dialog og identifisere løsninger. Kommunikasjonen må ta hensyn til at et stort antall skyldnere har ulemper og sårbarheter som påvirker deres evne til å forstå og medvirke i egen sak. En slik kommunikasjon vil ikke bare gagne forbrukerne. Vi mener det også vil bidra til innsparing både i form av mindre behov for veiledning og at flere skyldnere blir i stand til å betale for seg.

- Innkrevingen må ta hensyn til ikke-digitale skyldnere.
- Vi anbefaler at det blir gjennomført en **analyse** der utilsiktede negative effekter av offentlig innkreving blir belyst, slik at oppgaven kan innrettes til det beste for både sårbare skyldnere og samfunnet.

Samlet sett mener Forbrukerrådet forslagene over bidrar til å styrke de to overordnede målene som trekkes frem om Fremtidens innkreving, nemlig å bidra til digitalisering og **effektivisering, og å styrke rettssikkerheten** til skyldnere. Det vil også ha en rekke andre gevinster. Vi viser også til Forbrukerrådets høringsinnspill til [modernisering av regelverket for innkreving](#).

Bakgrunn

Offentlig innkreving fyller en svært viktig og nødvendig samfunnsoppgave. Samtidig berører praksisen svært ofte mennesker i sårbare livssituasjoner. En del av dem har allerede gjeldsproblemer, noe som påvirker dem på mange plan. Det er for eksempel godt dokumentert at økonomi og helse gjensidig påvirker hverandre. Dermed påvirker det også arbeidsevnen.

Derfor mener Forbrukerrådet det er avgjørende å komme frem til et regelverk og en praksis som ikke bidrar til å øke skyldneres problemer dersom det kan unngås. Det er heller ikke i andre skattebetaleres interesse at det offentlige bidrar til å forverre gjeldsspiraler i de tilfeller hvor det er praktisk mulig å finne løsninger til det beste for alle parter. Offentlig innkreving må gå foran i å demonstrere verdien, også økonomisk, av en inndrivelsesprosess hvor målet er å finne løsninger. Det er fullt mulig, samtidig som man ivaretar den alminnelige betalingsmoral og andre viktige hensyn.

Under følger noe av bakgrunnskunnskapen til grunn for våre anbefalinger:

- En [undersøkelse](#) gjennomført ved hjelp av norske fastleger, før pandemien og prisveksten, viste at omkring **hver tiende pasient** hadde økonomiske og helsemessige utfordringer som hang sammen.



- Mange studier dokumenterer sammenhengen mellom økonomiske problemer og psykisk helse. Britiske *Money and mental health* har gjennomført en stor [spørreundersøkelse](#) som viser at nær **halvparten** av personer med gjeldsproblemer også har psykiske helseproblemer. **86 prosent** svarte at den økonomiske situasjonen forverret helsen.
- Arne Holte, professor emeritus i helsepsykologi og tidligere assisterende direktør i Folkehelseinstituttet, har skrevet mye om at det er en klar sammenheng mellom gjeld og psykiske helseplager. I [denne artikkelen](#) skriver han at det er all grunn til å tro at gjeldsrådgivning er svært lønnsomt, samt at han lenker til en rekke artikler som omtaler sammenhengen mellom gjeld og helse. Med andre ord: At mennesker får alvorlige økonomiske problemer er både **ødeleggende og kostbart**.
- Oslomet publiserer snart en ny rapport som viser at betalingsproblemer kan gjøre det vanskelig å få eller holde på arbeid.
- Gjeldsproblemer **øker faren for selvmord**. Denne sammenhengen har gjort at stortinget har *bedt regjeringen sikre at tiltak for å avdekke og håndtere gjeldsproblematikk og økonomiske problemer får en plass i det selvmordsforebyggende arbeidet* ([Vedtak nr. 124, 7. desember 2023](#)).
- Det er også kjent at økonomiske problemer og ulike former for utenforskap går i arv i generasjoner. Her er en av artiklene som omtaler fenomenet: [Foreldrenes bakgrunn påvirker unges betalingsproblemer - OsloMet](#). Å bidra til å unngå eller stanse gjeldsspiraler har med andre ord stor betydning også for neste generasjon.
- **Offentlige kreditorer og innkrevingsapparatet er kjent som svært rigide**, og lite orientert mot å finne gode løsninger. Christian Poppes rapport *Gjeldsordningslovens første leveår* (SIFO, 1994) oppsummerer blant annet: *Offentlige kreditorer vurderes gjennomgående som mest problematiske å ha med å gjøre i gjeldsordningssaker*. Til tross for at rapporten er eldre, og dette gjelder bestemmelser i gjeldsordningsloven, belyser det et punkt verdt å se nærmere på (se under). [I rapporten Dyr tid 4: Det er ikke over ennå](#) (Pope og Kempson, 2023), kommer det frem at rundt hver tiende av innbyggere med betalingsproblemer følger oppfordringen om å ta kontakt med sine kreditorer for å finne løsninger. *Av disse ble bare 36 prosent tilbudt ny betalingsplan, betalingsutsettelse eller avdragsfrihet. Det var like sannsynlig å enten bli tilbudt en betalingsplan de ikke hadde råd til, eller bli bedt om å betale hele det skyldige beløpet (38 prosent). Kun 12 prosent ble anbefalt å kontakte en finansiell rådgiver*. De som kontaktet offentlige kreditorer kom verst ut.



Som vi ser over, er det både i kreditors, skyldners og samfunnets interesse at den offentlige innkrevingen i størst mulig grad bidrar til at

1. krav blir betalt så raskt som mulig,
2. *uten* at innkrevingen *unødig* bidrar til å forsterke eventuelle ødeleggende spiraler, som både rammer skyldner og samfunnet ellers.

Der disse interessene kommer i motstrid, mener vi offentlig innkreving bør ha et særlig ansvar og interesse i å se konsekvensene av gjeldsinndrivelse i en større sammenheng. Dette gjelder både der det offentlige opptrer som kreditor og innkrever. **Vi foreslår at det blir gjennomført en utredning** hvor utilsiktede konsekvenser av en streng praksis knyttet til inndrivelse og ettergivelse blir belyst, og hvor man diskuterer og belyser mulige gevinster ved mer fleksibilitet, større rom for skjønn og bedre rutiner for å koble på hjelpetilbud.

Forbrukerrådet vil videre i høringssvaret gi eksempler på hvordan en mer helhetlig tilnærming kan integreres i enkelte av bestemmelsene. Vi vil presentere noen prinsipper som bør gjelde i enkelte berørte forskrifter, og som bør gjelde for det offentlige som kreditor og innkrever generelt.

Forbrukeren i sentrum

Kort oppsummert er vi opptatt av at offentlig innkreving må gå foran ved å legge mest mulig til rette for at skyldneren skal forstå sin egen sak, og å være i stand til å forstå og ivareta sine plikter og rettigheter.

Videre legger vi til grunn en praksis hvor skyldnere som *har* betalingsevne gjør opp for seg så raskt som mulig. I dette legger også at vi anerkjenner behovet for mekanismer for å tvinge igjennom betaling eller dekning der skyldner har midler, men ikke betaler for seg frivillig. Vi er imidlertid opptatt av måten dette gjøres på, mot hvem og på hvilket tidspunkt ulike deler av innkrevingsprosessen iverksettes. **Vi vil i fortsettelsen fokusere mest på skyldnere som har ulike grader av økonomiske utfordringer.**

Hva er den beste løsningen?

Forslag til innkrevingsforskriftens § 3-1 omhandler forholdet mellom Husbanken eller Lånekassen, og Innkrevingsmyndigheten. Forbrukerrådet mener offentlige kreditorer bør være mer fleksible. Det kan for eksempel handle om handlingsrom til å inngå avtaler om betalingsutsettelse der det offentlige ikke taper økonomisk på dette, og hvor skyldneren kan dokumentere at det øker sannsynligheten for at de kan betjene gjelden.



Når skyldner *ikke er i stand til* å innfri sine forpliktelser innenfor normale krav og tidsfrister, er det i dag mange eksempler på at offentlig innkreving bidrar til å skyve skyldnerne inn i ytterligere økonomiske vansker og potensielt permanent utenforskap. Det fører ofte med seg økte offentlige utgifter knyttet til blant annet helsetjenester, trygdeytelser og tap av skatteinntekter. I mange tilfeller kan det unngås med noe fleksibilitet, *uten* at kreditorer taper på det. Et eksempel er ved å oftere tillate tilbakebetaling av skattekrav over et lenger tidsrom, som samlet vil gi full dekning av kravet pluss renteinntekter. Ved mangel på fleksibilitet kan et ubetalt skattekrav føre til tvangsinndrivelse med tilhørende mulige skadevirkninger. Vi trenger både mer kunnskap om disse mekanismene, og at de blir tatt mer hensyn til.

Under berører vi også bestemmelser vi mener bør inkluderes i forskriften til tvangsfullbyrdelsesloven

Forbrukerrådet mener i tillegg at flere offentlige kreditorer bør få anledning og *plikt* til å innvilge helt eller delvis lemping av krav ved manglende betalingsevne, der det anses som den beste løsningen for skyldner og samfunnet totalt sett. I andre tilfeller bør innkrevingsinstansen ha fullmakt til å inngå både avtaler og å lempe krav på vegne av offentlige kreditorer. Der det i dag allerede eksisterer slike fullmakter, bør det vurderes om lista og praksisen knyttet til avtaler og ettergivelse ligger på et fornuftig nivå eller om bestemmelsene bør endres. Det bør også undersøkes hvilke regler som bør gjelde for kommunale krav.

Videre må det utvises en særlig varsomhet når bolig står i fare, og ytterligere varsomhet der det er barn i husholdningen. Dette gjelder både i hvilken grad offentlige krav skal føre til tvangssalg, og der det offentlige driver inn krav på vegne av private kreditorer. Tvangssalg av bolig regnes som en særlig risikofaktor for selvmord. [Historien om Marius \(34\)](#) er et trist, men ikke uvanlig eksempel på selvmord etter tvangssalg av bolig.

Den europeiske banktilsynsmyndighet (EBA) har retningslinjer for bankenes håndtering av kunder med betalingsproblemer. I boliglånsdirektivet fra 2014 er det i artikkel 28 nr.1 krav om at "*Medlemsstatene skal treffe tiltak for å oppmuntre kredittgivere til å gi rimelig henstand før tvangsinndrivelse innledes.*" I en del sammenhenger er salg eller tvangssalg av bolig uunngåelig. Men Forbrukerrådet mener det må gjøres mer for å undersøke andre løsningsmuligheter på de ulike trinnene i prosessen, enn det som gjøres i dag. Ifølge et [tilsyn gjennomført av Finanstilsynet](#), hadde de undersøkte bankene mangelfulle rutiner knyttet til boliglånskunder med betalingsproblemer. Det er med andre ord all grunn til å tro at vi bruker fellesskapets ressurser på å drive inn krav der banken ikke har fulgt sine forpliktelser overfor skyldneren. Det



kunne derfor være et krav at bankene legger frem dokumentasjon på hvordan de har vært i kontakt med kunden for å finne alternative løsninger før en tvangssalgsprosess blir iverksatt. Tilsvarende krav kan stilles til andre kreditorer som tar pant i bolig og krever denne solgt. Videre bør varselet fra namsmannen inneholde mer forståelig og empatisk informasjon til skyldner.

Kommentarer til blant annet Innkrevingsforskriftens § 15

I forbindelse med implementeringen av forbrukerkredittdirektivet i norsk rett, er rente- og kostnadstak et virkemiddel som skal beskytte forbrukerne. Denne typen tak finnes blant annet i Sverige. Forsinkelsesrente inneholder i praksis et rentetak, mens det finnes ikke et kostnadstak for offentlige krav. I Sverige innebærer kostnadstaket at kravene som er omfattet skal slutte å vokse når det har doblet seg. Forbrukerrådet mener en vurdering av et tilsvarende tak bør inn i en bredere analyse av effekten av offentlige krav. «Evighetsgjeld» øker faren for at mennesker gir opp eller blir syke.

Videre åpner Forskriftsprosjektet for at det kan fastsettes i forskrift at det skal løpe rente med en lavere sats enn forsinkelsesrentesatsen om det oppstår situasjoner i samfunnet som gjør det hensiktsmessig, slik som under koronapandemien. Forbrukerrådet antar at mange permitteringer, som innebar en brå inntektsreduksjon, ligger bak med tilhørende ønske om å komme disse i møte med mer levelige betingelser. Vi vil imidlertid påpeke at konsekvensene for den enkelte forbruker, for eksempel ved en permittering, er nøyaktig den samme også i mer normale tider. Vi mener derfor det bør være mulig å utvide større fleksibilitet når en skyldner kan dokumentere at hen har opplevd et inntektsfall som naturlig nok rammer betjeningsevnen (ikke viljen).

Klarspråk, tilgjengelighet og handlingsdrevet kommunikasjon

Prinsipper som berører blant annet innkrevingslovens § 25, krav som bør inntas i forskrift til tvangsfullbyrdsloven, og som vi mener bør gjelde for alle offentlige kreditorer og innkrevende generelt:

[Språkloven paragraf 9](#) («klarspråkparagrafen») slår fast at offentlige organ skal bruke et klart og korrekt språk som er tilpasset målgruppa. Her ligger det, etter Forbrukerrådets mening, et stort forbedringspotensial i store deler av offentlig innkreving. Vi støtter derfor forskriftsprosjektets anbefalinger som er ment å ivareta skyldneren, men mener den bør gå mye lenger.



Innbyggere og skyldnere kommer med vidt forskjellige situasjoner og ressurser. Hensynet til det bør være styrende for hele innkrevingsprosessen. Det kan dreie seg om ulemper som manglende utdanning, svak språkkunnskap, leseferdigheter, tallforståelse, psykiske lidelser eller andre forhold. Andre kan være i en mer akutt vanskelig situasjon som påvirker både økonomi og mental kapasitet, som i et samlivsbrudd, sykdom eller permittering. Dette er eksempler på forhold som påvirker skyldnerens evne til å forstå og medvirke i egen sak. Det er en klar overrepresentasjon av innbyggere i sårbare situasjoner i målgruppa for deler av offentlig innkreving.

I offentlig innkreving finner vi mye av de samme begrepene og formen som i inkassobransjen, og mye av kommunikasjonen har vært lik eller tilnærmet lik i veldig mange år. En undersøkelse gjennomført av Forbrukerrådet blant unge i 2011 viste at 31 av 33 (94%) verken forstår innhold eller konsekvens av inkassobrevene de fikk se. En landsrepresentativ undersøkelse i 2016 viste svært mangelfull kunnskap om prosess og rettigheter. Svært mange reagerte med følelser som kan hindre dem i å finne løsninger.

[Dybdeintervjuer \(Poppe og Kempson\)](#) viser tydelig at innkrevingsprosessen legger mye større ansvar på sårbare skyldnere enn det mange av dem er i stand til å ta. De peker på at rigide og byråkratiske prosesser bidrar til lav mestringstro og forlenget periode med gjeldsproblemer. Artikkelen berører også hvor vanskelig det er å ha gjeld til det offentlige.

Vårt klare inntrykk er at også «folk flest» har store utfordringer med å forstå prosessen og brevene knyttet til store deler av offentlig innkreving. Henvendelser til vår veiledningstjeneste, også knyttet til inkasso, viser at mangel på informasjon, samt vanskelige og/eller truende brev, bidrar til mistillit og passivitet. Ingen er tjent med at skyldnere gir opp å forstå og medvirke. Som følge av dette bør ikke «klarspråk» bare handle om å for eksempel tydeliggjøre konsekvenser av manglende betaling, men å styrke mottakerens evne og vilje til å medvirke til betaling og løsning. Forbrukerrådet mener derfor det er behov for nærmere regler for innhold i all kommunikasjon med skyldnere.

Etter innkrevingslovens §25 andre ledd skal varselet inneholde det som er nødvendig for at skyldner skal kunne ivareta sine interesser. Det «nødvendige» må tilpasses *særlig sårbare skyldnere*. Det er en fordel for alle skyldnere, og vil også høyst sannsynlig redusere utgiftene til veiledning. Svenske Inkassogram opplevde at antallet henvendelser falt med 93 prosent da de printet originalfakturaen på baksiden av inkassokrevet. I Storbritannia har de et



Consumer Duty-regelverk som sier at tilbydere av varer og tjenester bidra til at sårbare forbrukere skal få de samme resultatene («good outcomes») som andre. Tilsvarende tankegang bør være en ambisjon for offentlig innkreving.

For at kommunikasjonen i størst mulig grad skal bidra til betaling eller andre gode løsninger, har vi under forslag til krav til innhold og tone der den treffer mange som kan ha betalingsproblemer (listen er ikke uttømmende). Noen av forslagene bør gjelde all kommunikasjon.

- Det må komme tydelig frem hva saken gjelder, med tilhørende kort forklaring og historikk.
- Konsekvenser av manglende betaling må selvsagt komme frem, men uten at innholdet oppleves unødig truende. Det må komme tydelig frem hvilke muligheter skyldner har til å betale og finne løsninger, også om vedkommende ikke har betalingsevne for øyeblikket. Det kan inkludere mulighet for å søke betalingsutsettelse, inngå nedbetalingsavtaler eller å søke lemping eller gjeldsordning for dem som sliter med å betale.
- I tilfeller hvor det nedlegges lønnstrekk, må det komme tydelig frem hvordan trekket er beregnet, hva som ligger i krav til livsopphold og hvordan vedkommende eventuelt kan klage på trekkets størrelse. Inkludert i denne informasjonen må det være eksempler på tilfeller hvor skyldner kan ha krav på mer til livsopphold, dersom dette dokumenteres. Forskriftsprosjektet mener at skyldneren ikke har samme behov for å få opplysninger om grunnlaget for trekkberegningen dersom det allerede løper et utleggstrekk. Det er Forbrukerrådet uenig i (se neste punkt).
- Det er godt kjent at mange med gjeldsproblemer utvikler «postkasseskrekk» (inkludert digital kommunikasjon). Mange har også nedsatt kognitiv kapasitet grunnet den store påkjenningen. Innkrevingrutinene må derfor ta høyde for at post ikke er blitt åpnet, at den er åpnet uten å bli forstått eller er glemt. Kanskje er vedkommende ved neste utsendelse bedre i stand til å ivareta egne rettigheter, eller hen har noen til å bistå seg. Det er derfor viktig at det kommer påminnelser om innholdet i saken og tilhørende muligheter. Det er ikke tilstrekkelig at det er anledning til å få disse opplysningene ved å logge seg inn eller å ta kontakt. Det skaper en betydelig ekstra barriere.
- Der det er nødvendig å henvise til lovtekst, bør fremmedord unngås eller forklares. Et eksempel på det kan være å bruke «avsnitt» fremfor



«ledd». Videre bør innhold og betydning forklares og eksemplifiseres, og en mest mulig forståelig og vennlig forklaring bør komme først.

- Det må informeres om at avsenderen har veiledningsplikt, og oppfordre skyldnere til å ta kontakt om de trenger forklaring eller hjelp.
- Brevene må inneholde informasjon om at Nav er lovpålagt å tilby gratis gjeldsrådgivning og annen type veiledning.
- Det må alltid tas hensyn til ikke-digitale skyldnere i kommunikasjonen og prosessen, inkludert for eksempel ved krav til innsending av dokumentasjon og at postgang tar lenger tid enn digital kommunikasjon. Videre er det mange sårbare skyldnere som verken har PC / mac eller bredbånd. Mobiltilpasning er derfor særlig viktig.

Oppsummert mener vi målet med kommunikasjonen ikke bare kan være å presentere fakta på en forståelig måte, men å forklare og guide tilstrekkelig til å øke handlekraft og løsningsmuligheter også blant sårbare skyldnere. Dette angår mange. [SIFOs siste trygghetsmåling](#) viste at kun halvparten av nordmenn er økonomisk trygge. Blant den andre halvparten finner vi mange med betalingsvansker. Mange av dem står ved et avgjørende skille i livet nettopp når en innkrevingsprosess begynner: Vil de betale og komme seg videre, eller gå inn i en nedadgående spiral som blir stadig vanskeligere å snu?

Oslo, 19. mars 2025

Med vennlig hilsen
Forbrukerrådet

Gunstein Instefjord
Leder for forbrukerpolitikk

Guro Sollien Eriksrud
Fagsjef forbrukerøkonomi