

HØRINGSSVAR MODERNISERING AV REGELVERKET FOR INNKREVING

Innledning

Forslag til ny lov om innkreving av statlige krav mv. (innkrevingsloven), og forslaget med en ny ordning med ett utleggstrekk, synes å innebære en forbedring og forenkling for skyldner, trekkpliktig og kommunen som kreditor. Imidlertid er de foreslåtte endringene omfattende, og på enkelte områder ser vi at det kan få negative konsekvenser for kommunene som kreditorer, og også for skyldner.

Vårt hovedinntrykk er at kommunene i liten grad har vært involvert i både utformingen av forslagene og utredningen av konsekvensene endringene vil ha. Vi reagerer på at kommunene ikke er på listen over høringsinstanser, og at det er gitt så kort høringsfrist på et så omfattende forslag.

Vi ser blant annet at det er en reell mulighet for at hjemlene kommunene har i dag for innkreving av kommunale krav, ikke i tilstrekkelig grad er dekket av forslagene. Etter vår vurdering er det heller ikke mulig å anslå de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene for kommunene, slik de fremstår i høringsnotatene. Vi legger derfor til grunn at det tilrettelegges for kommunenes medvirkning fremover. Dette anser vi som avgjørende for både lov- og forskriftsarbeidet og det videre arbeidet med virkningsanalysene.

Forslagene krever utvikling av ny systemstøtte. Det er viktig at systemleverandørene så vel som kommunene blir tidlig involvert og forberedt på endringene som kommer. Systemleverandørene kan da sette i gang endringer som må til slik at mottakerne er forberedt og oppnår mest mulig automatisering.

Nedenfor følger en nærmere redegjørelse for de områder vi ser er av særlig betydning for kommunene.

Lov- og forskriftsarbeid

De forslagene som påvirker kommunen, skal på flere områder detaljeres og avklares gjennom videre arbeid med forskrifter. Det er viktig at kommunene får delta både i videre arbeid med å utarbeide lover og forskrifter, og ved videre arbeid med en virkningsanalyse av de forslagene som legges frem i høringsnotatene.

Det foreslås regler som på noen områder forverrer kommunens posisjon som kreditor. Se blant annet kommentar til dekningslovens § 2-8, og endringer knyttet til overtredelsesgebyrene etter vegtrafikklovgivningen som omtalt nedenfor.

Gebyr etter vegtrafikklovgivningen

Departementet foreslår at forsinkelsesrenter skal være hovedregelen som forsinkelsesreaksjon, og at gebyr med 50 % forhøyelse for gebyr etter vegtrafikklovgivningen dermed skal erstattes med forsinkelsesrente.

NKK er enige i departementets vurdering om at forsinkelsesrenter bør være den naturlige forsinkelsesreaksjon for de fleste typer pengekrav, men er uenig med departementet i at dette også bør gjelde for gebyrer ilagt i medhold av vegtrafikkloven. Det foreligger særegne forhold som tilsier en annen forsinkelsesreaksjon for slike pengekrav, dvs. at bestemmelsen om overtredelsesgebyr etter vegtrafikklovgivningen bør forbli uendret.

Vi mener at det bør opprettholdes et skille mellom betalingsforpliktelser som oppstår som følge av at det offentlige tilbyr en tjeneste mv. og betalingsforpliktelser som påløper som sanksjon for brudd på et regelverk som håndheves av for eksempel politi og vegmyndighet. Vi mener at dagens ordning er vel innarbeidet og akseptert, samtidig som det har en allmennpreventiv effekt.

Parkeringsgebyr ilegges for overtredelser av nasjonale stanse- og parkeringsforbud i medhold av vegtrafikkloven. Slike forbud vedtas lokalt på bakgrunn av trafikkfaglige vurderinger, der trafiksikkerhet, særlig hensynet til myke trafikanter, og fremkommelighet for utrykningskjøretøy, blir vektlagt. Tilleggsgebyr for piggdekk ilegges for manglende betaling av piggdekkoblat. Piggdekkgebyr er innført for å motvirke miljøproblemer knyttet til bruk av piggdekk.

Det er viktig å sanksjonere mot slike overtredelser. Når det er allment kjent at denne typen overtredelser blir sanksjonert sammen med en streng forsinkelsesreaksjon, så virker det forebyggende mot trafikkfarlig og miljøfiendtlig adferd. Etter vår oppfatning gir endringsforslagene samlet sett signaler om mildere sanksjonering ved overtredelser av forbud gitt i medhold av vegtrafikkloven, og vi anser dette som uheldig. Likestilles forsinkelsesreaksjonen og innfordringen av overtredelsesgebyr med enhver annen betalingsforpliktelse, er vi bekymret for at respekten for det offentliges gebyrer svekkes og betalingsviljen reduseres.

Det er også slik at departementets forslag vil medføre et betydelig inntektsbortfall for kommunene i tillegg til at det vil føre til en økning i antall gebyrer som ikke betales rettidig. Konsekvensen er at kommunene må bruke mer ressurser på å kreve inn forfalte krav av denne typen som i ytterste konsekvens vil bety en betydelig økning i antall utleggstrekk sammenlignet med dagens situasjon. Dette vil kunne utgjøre en merbelastning både på kommunene og den alminnelige namsmannen.

Dagens regelverk medfører at en klage på et ilagt gebyr ikke fører til at betalingsfristen utsettes. Det kan ikke utelukkes at en endring av forsinkelsesreaksjon vil føre til at færre klagere vil foretrekke å betale gebyret før klagen har blitt behandlet, når kostnadene ved å utsette dette er marginale.

En annen mulig konsekvens kan være at flere vil ønske at tingretten overprøver kommunens ileggelse av gebyr, da kostnadene også ved en slik prøving – i verste fall – vil bli idømte saksomkostninger (som pr. i dag normalt blir fastsatt av domstolen til kr 1 000).

NKK mener derfor at det foreligger særegne forhold som tilsier at bestemmelsen om overtredelsesgebyr med 50 % forhøyelse ved betaling etter forfall bør forbli uendret.

Dekningsloven § 2-8 og dekning av prioriterte småkrav

NKK forutsetter at det i forskrift blir bestemt at krav av mindre størrelse, og som har prioritet fra § 2-8 bokstav a til f blir dekket først ved utleggstrekk.

Lovprosjektet foreslår:

“Dersom de krav som ikke kan dekkes samtidig er likt prioritert etter første og annet ledd, dekkes kravene forholdsmessig ut fra kravenes størrelse. Ved beregningen legges til grunn et kravs størrelse på det tidspunkt det ble besluttet trekk for kravet tillagt renter og kostnader som var påløpt på det tidspunktet. For krav som nevnt i første ledd bokstav a, b, d, e og f og krav som nevnt i annet ledd som knytter seg til slike krav, kan Kongen fastsette en annen fordeling enn foreskrevet i tredje ledd.”

Det vil være en fordel for både skyldner og kreditor at innkrevingen av små krav blir avsluttet så raskt som mulig. Den samme tankegangen fremgår av gjeldsordningsloven § 4-8, 1. ledd bokstav e, der mindre krav kan innfris fullt ut. I praksis skjer dette helt i begynnelsen av gjeldsordningsperioden.

Kommunene har tre kravstyper som vil falle inn under skatt og offentlig avgift med prioritet i henhold til § 2-8 bokstav f. Dette er kommunale avgifter, eiendomsskatt og parkeringsgebyr. De større byene har også tilleggsgebyr for bruk av piggdekk.

Et parkeringsgebyr lyder i dag på kr 900, og med tillegg av 50 % forhøyelse utgjør det kr 1 350. Et tilleggsgebyr for bruk av piggdekk lyder på kr 750, og med tillegg av 50 % forhøyelse utgjør det kr 1 125.

I dag beslutter kommunene utleggstrekk selv for de fire ovennevnte kravstypene, og de dekkes som regel fullt ut ved trekk i løpet av en måned på grunn av kravets beskjedne størrelse. NKK forutsetter at det i forskrift blir bestemt at krav av mindre størrelse og som har prioritet fra bokstav a til f blir dekket først i utleggstrekket.

Hvis trukket beløp skal fordeles etter dividendepriippet vil dekning av kommunenes særnamskrav ta uforholdsmessig lang tid, dersom det også er med store skatte- eller tilbakebetalingskrav i trekket.

Det er også økonomiske konsekvenser ved at en sak som i dag ville vært avgjort på ett trekk i en måned, fremover vil kunne strekke seg over en mye lengre periode. Det kreves ressurser hos kommunene for å følge opp kravet fortløpende. Skyldner vil heller ikke få avsluttet saken, men ha den løpende over lang tid. Det vil gjøre det

vanskeligere å få oversikt, og erfaring tilsier at de fleste som skylder flere krav har et ønske om å bli kvitt så mange saker/kreditorer som mulig.

Fordeling av trukket beløp

Departementet foreslår i ny innkrevingslov § 29 at

«(1) Innkrevingsmyndigheten mottar innbetaling av utleggstrekk fra den trekkpliktige og utbetaler innbetalt trekk til de berettigede kreditorer etter prioritet og forholdsmessighet, jf. dekningsloven § 2-8. Dekker ikke utbetalingen hele kravet, nedskrives hovedstolen før kostnader og til sist påløpte renter med mindre annet er bestemt i trekkbeslutningen.»

NKK forutsetter at det i forskrift blir bestemt at kommunene i begjæring om utlegg til alminnelig namsmann i saker med prioritet i henhold til dekningsloven § 2-8, 1. ledd, bokstav c og ny bokstav g, kan be om at sakens kostnader nedskrives før hovedkravet.

Det er særlig aktuelt i saker som gjelder store beløp. Det vil være urimelig om kommunen som kreditor skal måtte forskuttere rettsgebyr for behandling hos alminnelig namsmann og deretter risikere at kostnaden ikke blir dekket inn på svært lang tid hvis trekket skal løpe i mange år før hovedkravet er dekket inn.

Saksbehandlingstid i den nye løsningen med ett trekk

Lovprosjektet ser for seg at det kan opprettes et felles digitalt mottak, hvor det er mulig å henvende seg eller sende begjæringer digitalt.

I dag opplever kommunene som innkrever at det er meget lang saksbehandlingstid hos alminnelig namsmann i saker om utleggstrekk. Vi er bekymret for om saksbehandlingstiden vil øke ytterligere ved overgang til ett utleggstrekk, og hvilke konsekvenser dette kan ha for kommunene.

Innkrevingsmyndigheten kan etter den nye ordningen nedlegge trekk for egne krav. Alle andre kreditorer må forholde seg til alminnelig namsmann. Dette bør ikke gi Innkrevingsmyndigheten en fordel overfor andre kreditorer. Saksbehandlingstiden hos alminnelig namsmann må dermed reduseres vesentlig ved innføring av den nye løsningen med ett trekk.

Det er viktig at den nye løsningen ikke gir Innkrevingsmyndigheten raskere dekning på sine trekk ved at de slipper å forholde seg til saksbehandlingstid hos alminnelig namsmann.

Det må sees i sammenheng med at lovprosjektet foreslår at dagens regel om tidsprioritet oppheves, og at trukket beløp i stedet skal fordeles forholdsmessig mellom krav med samme prioritet etter dekningsloven § 2-8. Innkrevingsmyndigheten bør ikke kunne nedlegge trekk bare for egne krav hvis det på tidspunkt for nedleggelse av trekket ligger ubehandlede begjæringer om trekk fra andre kreditorer i felles mottak.

Dersom det viser seg at det tar svært lang tid å få dekket krav gjennom utleggstrekk, vil en konsekvens av dette kunne bli at kommunene kan se seg nødt til å vurdere tyngre innfordringstiltak som for eksempel å begjære tvangssalg.

For krav på kommunale avgifter og eiendomsskatt, vil en økning i antall tvangssalgsbegjæringer gi tingretten økt saksmengde. Etter vår vurdering vil en økning i antall tvangssalg også være uheldig sett fra skyldneres ståsted.

Det må sees i sammenheng med forslag til § 29, nr. 2 som kan medføre at kommunen ikke får utbetaling på sine trekk fordi dividenden blir for lav. I § 29, nr. 2 i forslag til ny innkrevingslov foreslår departementet:

“Departementet kan i forskrift fastsette en nedre grense for hvor små beløp som utbetales, hvordan krav i trekket kan legges sammen ved beregningen, og hvordan slike beløp skal behandles.”

Motregning

Det er uklart hvordan den nye regelen i § 21 første ledd vil slå ut for så vel kommunene som skyldnerne.

For det første foreslås at alle kravene under loven skal kunne motregnes i skyldnerens tilgodebeløp. Kravene som kreves inn etter innkrevingsloven utvides i forhold til de som nå kreves inn etter skattebetalingsloven. Her er det ikke gjort virkningsanalyse, og det kan ikke utelukkes at kommunenes dekningsutsikter påvirkes negativt.

For det andre kan motregningen skje uten at reglene om beslagsfrihet i dekningsloven kapittel 2 skal gjelde. Fører motregningen til at skyldneren ikke får tilstrekkelig til livsopphold, vil det ikke finnes noen effektiv klagemulighet for skyldneren.

Tvangsfullbyrdelsesloven og rettsgebyrloven § 14

Vi forutsetter at forslagene til ny § 7-9 tvangsfullbyrdelsesloven og rettsgebyrloven § 14 gjennomgås lovteknisk.

Både av hensyn til skyldneren og av hensyn til kommunen foreslår lovprosjektet at det ikke skal påløpe gebyr etter rettsgebyrloven når kommunene ber den alminnelige namsmannen om å beslutte dekning ved trekk for de aktuelle kravene.

For utleggsbegjæring betales det i dag et gebyr på 1 504 kroner, jf. rettsgebyrloven § 14 første ledd. Skyldneren vil i de fleste tilfeller være ansvarlig for denne kostnaden. Der kommunene nedlegger utleggstrekk som særnamsmyndighet, påløper imidlertid ikke gebyr, jf. rettsgebyrloven § 14 tolvte ledd.

Siden begjæring etter ny § 7-9 tvangsfullbyrdelsesloven ikke er behandlet i rettsgebyrloven § 14 første til sjette ledd, fører syvende ledd til at kommunen skal betale 2,1 ganger rettsgebyret, til tross for den uttalte hensikten om at kommunen ikke skal betale gebyr.

Ny innsynsløsning

Det er viktig for kommunene som kreditor å få tilgang til opplysninger i den nye løsningen minst tilsvarende de opplysninger kommunene har hjemmel til å få tilgang til som særnamsmann. Tilgangen til opplysninger er av vesentlig betydning, og NKK mener kommunene må få delta i arbeidet med å utarbeide den nye digitale innsynsløsningen som lovprosjektet foreslår. Innsynsløsningen bør minimum gi tilgang til samme opplysninger som dagens innsynsløsning som inneholder grunnlagsdata, lønnsopplysninger fra a-meldingen og utleggstrekkdatabasen i tillegg til de opplysninger lovprosjektet selv fremhever som hensiktsmessig for kreditorene.

Ubegrunnet forskjellsbehandling - Tvangsdekning for utleggspant i enkle pengekrav

I forslag til ny innkrevingslov § 24 er det foreslått at Innkrevingsmyndigheten som eneste særnamsmann selv kan beslutte tvangsdekning av egne utleggspant i enkle pengekrav. I rettsgebyrloven § 14 tolvte ledd, annet punktum er det i denne sammenheng foreslått at det ikke skal påløpe rettsgebyr når Innkrevingsmyndigheten selv beslutter dette.

NKK kan ikke se noen grunn til at Innkrevingsmyndigheten, som eneste særnamsmann, selv skal beslutte tvangsdekning av egne utleggspant tatt i enkle pengekrav (typisk utlegg i konto), mens kommunene på sin side må sende begjæring om tvangsdekning til alminnelig namsmann med lang saksbehandlingstid og tilhørende rettsgebyr.

Departementet skriver blant annet:

“Ordningen vil legge til rette for at Innkrevingsmyndigheten vil kunne styre ressursene slik at prosessen skjer mest mulig effektivt”, og at “Det vil påløpe forsinkelsesrenter på kravet som er misligholdt, og skyldners rådighet over utleggsobjektet vil være begrenset. Det kan derfor være i skyldners interesse at tvangsdekning ikke tar lang tid”.

Tilsvarende hensyn vil gjøre seg gjeldende for kommunenes krav, og i de saker der kommunen som særnamsmann har tatt utlegg i for eksempel bankinnskudd. Etter vår vurdering legger dermed departementet opp til en ubegrunnet forskjellsbehandling for kommunale og statlige krav.

Konsekvenser for kommunene som trekkpliktig

NKK oppfatter at lovforslaget med ett trekk vil gi gevinster for kommunene som trekkpliktig. Løsningen vil bidra til å forenkle kommunenes arbeidsprosesser, samt sikre at trekkene blir håndtert og utbetalt til riktig trekkeier.

De vurderingene som i dag legges til den enkelte arbeidsgiver og som er krevende fordi regelverket er ulikt, vil med en felles instans forenkle prosessen for arbeidsgiveren når dette samordnes. Vi oppfatter at ivaretagelsen av personvern og informasjonssikkerhet vil bli bedre når prosessen og digitale løsninger blir automatisert

Imidlertid er det vanskelig å anslå de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene, og her ligger det en sterk oppfordring om å involvere kommunene i det videre arbeidet med systemutvikling og virkningsanalyse. Kommunene er selv nærmest til å uttale seg om hvilke effekter forslagene vil kunne ha for kommunene som trekkpliktige.

Konsekvenser for skyldner

Bortfall av trekkperiode

Hovedtanken om at skyldner kun skal kunne forholde seg til ett utleggstrekk, synes å være bra. Det bør likevel vurderes nærmere om forslaget samlet sett kan medføre en belastning overfor skyldner som ikke er forholdsmessig.

Lovprosjektet foreslår at reglene om trekkperiode i dekningsloven § 2-7 tredje ledd og tvangsfullbyrdelsesloven § 7-21 første ledd andre punktum oppheves. Dette betyr at utleggstrekk mot skyldnere med en stor gjeldsbelastning, vil kunne løpe over svært lang tid. Bortfall av trekkperiode vil redusere skyldners mulighet til å vite hvor lang tid hen kan forvente å ha utleggstrekk løpende i sin ytelse. Opphevelsen av reglene om trekkperiode bør sees i sammenheng med at krav som er omfattet av ett trekk eller står i kø, ikke foreldes. Dette vil kunne oppleves som en ekstrabelastning for skyldner, og det er et spørsmål om det ikke kan oppfattes som økonomisk mer tyngende å leve på livsoppholdssatser over en uspesifisert, men mulig, livslang periode i motsetning til dagens situasjon med trekkperiode på 2 år.

Det er også slik at med dagens løsning er det en slags sikkerhetsventil ved at trekkets størrelse vil bli vurdert på nytt ved hver utleggsforretning det legges ned trekk. Ved at trekkperioden i praksis er ubegrenset for de skyldnerne med høy gjeld, er det uklart for oss hvilke mekanismer som kan sikre at trekket er korrekt i forhold til inntekt i de tilfellene kravet løper lenge. Det kan medføre at det trekkes for mye dersom inntekten går ned og en sitter igjen med mindre enn livsoppholdssatsen. Motsatt gjelder dersom inntekten øker, men trekket forblir det samme, så vil kreditorene gå glipp av innbetalinger.

De skyldnerne som vil ha trekk over en lang periode, men gjerne til flere ulike kreditorer, vil med den foreslåtte endringen fort kunne miste oversikten over hvilke krav som meldes og hvilke som er betalt ned. Vi frykter at det vil kunne føre til økt apati over kravene som strømmer inn og ens manglende kontroll over egen økonomi.

Det kan stilles spørsmål om skyldner med stor gjeldsbelastning i praksis vil fremsette innvendinger mot krav i det løpende trekket, dersom innvendinger mot enkeltkrav ikke vil ha noen betydning for størrelsen på trekket.

Ikke-digitale brukere

Vi oppfatter at kommunene i dag har rask responstid på deres henvendelser, og at det er tilrettelagt for ikke digitale brukere å søke hjelp. Ved innføring av nye digitale løsninger er det viktig å ivareta de ikke-digitale brukerne. Det er vesentlig at både Innkrevingsmyndigheten og alminnelig namsmann er tilgjengelige og har kort saksbehandlingstid, både for digitale og ikke-digitale brukere ved innføring av en ny løsning med ett trekk.

