
KLAGENEMNDEN FOR REVISOR-, REGNSKAPSFØRER- OG INKASSOSAKER
Postboks 8008 Dep, 0030 OSLO

Saksnr.: 21/11546

Dato: 7. desember 2023

Til stede: Kåre I. Moljord (leder), Eyvinn Rudjord Helgevold, Linda Marie Vestheim-Vigeland, May-Britt Westreng og Elin Ramleth Østli

Til behandling: Klage over Finanstilsynets vedtak 13. februar 2023 om tilbakekall av inkassobevilling med hjemmel i lov 13. mai 1988 nr. 26 om inkassovirksomhet og annen inndrivning av forfalte pengekrav (inkassoloven) § 31.

Sammendrag: Klagenemnden omgjorde Finanstilsynets vedtak av 13. februar 2023. Klager hadde gjennomført omfattende endringstiltak, herunder endringer i ledelsen som ikke gav grunn til å tro at foretaket ved dets eiere, organer, ledelse og virksomhetskritiske nøkkelpersoner ikke hadde evne og vilje til å etterleve foretakets forpliktelser etter inkassoloven § 6 for fremtiden. I tillegg kom Klagenemnden til at et tilbakekallsvedtak ville være uforholdsmessig inngripende overfor foretaket, foretakets ██████████ inkassokunder og om lag ██████████ inkassosaker og foretakets ██████████ ansatte.

Innholdsfortegnelse

0	KLAGENEMNDENS KOMPETANSE	2
1	SAKENS BAKGRUNN	2
2	FINANSTILSYNETS VEDTAK.....	3
2.1	Innledning	3
2.2	Saksbehandlingskontroll	3
2.3	Klientmiddelhåndtering.....	4
2.4	Risikostyring, internkontroll og faktisk leders plikter.....	4
2.5	Utlirådelighetsvurderingen.....	5
3	KLAGEN	5
4	FINANSTILSYNETS OVERSENDELSE AV KLAGEN TIL KLAGENEMNDEN.....	7
6	KLAGENEMNDENS GENERELLE RETTSFORSTÅELSE	9
6.1	Hovedregel om tilbakekall	9

6.2	Utilrådelighetsvurdering og forholdsmessighetsvurdering	9
6.	KLAGENEMNDENS KONKRETE VURDERING	11
6.1	Saksbehandlingsfeil.....	11
6.2	Klientmiddelhåndtering.....	11
6.3	Risikostyring, internkontroll og IKT.....	11
6.4	Overholdelse av pliktene etter inkassoloven § 6, jf. § 5.....	11
6.5	Utilrådelighetsvurderingen.....	12
6.5.1	<i>Generelt om betydningen av de foretatte endringstiltak</i>	12
6.5.2	<i>Internkontrollens betydning</i>	14
6.5.3	<i>Betydningen av de foretatte endringer i ledelse og organisering</i>	16
6.6	Forholdsmessighetsvurderingen.....	17
7	OPPSUMMERING	18
8.	KONKLUSJON	21

0 KLAGENEMNDENS KOMPETANSE

Klagenemnden kan prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter, jf. lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 34 annet ledd og forskrift 1. februar 2012 nr. 111 om klagenemnd for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker § 1 annet ledd.

Klagen er fremsatt rettidig, og vilkårene for å behandle klagen er oppfylt, jf. forvaltningsloven § 29 og § 32.

1 SAKENS BAKGRUNN

Finanstilsynet gjennomførte i august 2022 stedlig tilsyn av virksomheten i Collectia AS (org. nr. 916 624 727) (Klager). Klager har hatt fremmedinkassobevilling siden 5. desember 2016. Som følge av oppkjøp av foretak og porteføljer i perioden 2020 til 2022, har foretaket hatt en markant vekst i antall inkassosaker og ansatte. Ved utgangen av 2022 hadde foretaket om lag [REDAKERT] oppdragsgivere og [REDAKERT] inkassosaker til behandling og [REDAKERT] ansatte. Inkassosakene utgjorde i overkant av [REDAKERT] kroner i fordringsmasse til inndrivelse.

Finanstilsynet fattet 13. februar 2023 vedtak om tilbakekall av bevillingen. Bakgrunnen for vedtaket var at det i forbindelse med tilsyn ble avdekket vesentlige mangler ved foretakets risikostyring og internkontroll. Den mangelfulle virksomhetsstyringen hadde etter Finanstilsynets oppfatning over lang tid medført en rekke regelbrudd i saksbehandlingen av inkassosaker og hadde utsatt skyldnere og oppdragsgivere for økonomisk tap.

Tilbakekallsvedtaket ble påklaget 7. mars 2023.

2 FINANSTILSYNETS VEDTAK

2.1 Innledning

På bakgrunn av de forhold som er omtalt i tilsynsrapporten vedtok Finanstilsynet med hjemmel i inkassoloven § 31 første ledd bokstav a) å tilbakekalle Klagers bevilling til å inndrive forfalte pengekrav for andre (Vedtaket). I Finanstilsynets stedlige tilsyn ble det avdekket at systematiske feil i saksbehandlingen hadde pågått over lang tid og det ble avdekket feil i klientmiddelbehandling. Det ble videre avdekket brudd på forskrift 22. september 2008 nr. 1080 om risikostyring og internkontroll (risikostyringsforskriften) og forskrift 21. mai 2003 nr. 630 om bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT-forskriften). Som en del av vedtaket ble det foretatt en utilrådelighetsvurdering etter inkassoloven § 31.

I tillegg til det som ble undersøkt under det stedlige tilsynet, er tilsynsrapporten basert på uttrekk av saksopplysninger og redegjørelse fra Klager oversendt Finanstilsynet henholdsvis 22. november 2021, 21. august 2022, 16. september 2022, 14. oktober 2022 og 9. november 2022. Finanstilsynets foreløpige tilsynsrapport av 28. november 2022 ble oversendt foretaket med varsel om tilbakekall av inkassobevillingen. Finanstilsynet viser videre til brev av 19. desember 2022 fra Klagers advokat med foretakets kommentarer til den foreløpige tilsynsrapporten og varselet om tilbakekall, samt Finanstilsynets brev 23. januar 2023 med enkelte oppfølgingsspørsmål til Klager og Klagers svar 26. januar 2023.

2.2 Saksbehandlingskontroll

Saksbehandlingskontrollen omfattet blant annet gjennomgang av uttrekk av saksopplysninger og stikkprøvebasert oppslag i foretakets inkassosystem. Kontrollen avdekket følgende saksbehandlingsfeil, som har vært systematiske fordi de har omfattet flere saker og har pågått over tid:

- samme krav har vært drevet inn via to inkassosaker (duplikatkrav), som har medført inndrivelse av urettmessige krav
- skyldnere har feilaktig blitt avkrevd merverdiavgift av inndrivingskostnadene
- det er unnlatt å tilbakeføre skyldnernes tilgodehavende (overbetalinger), som i stedet har blitt inntektsført
- det er konstatert mangelfull oppretting i inkassosaker, noe som har medført at foretaket har unnlatt å tilbakeføre innbetalte salærer til skyldnere, som inkassoforetaket er forpliktet til når det oppstår feil i inkassoprosessen
- feilregistrering av tvangsforretninger ved å benytte feil dekningsrekkefølge, noe som har medført at skyldnere har blitt avkrevd for mye renter
- det er inndrevet krav på vegne av oppdragsgivere som er konkurs, i strid med konkurslovgivningen

- det er over en toårsperiode gitt for korte betalingsfrister i inkassovarsel med EU-gebyr
- flere saker fra samme oppdragsgiver til samme skyldner ble ikke slått sammen, noe som har påført skyldnere for høye kostnader
- det er avregnet for høye provisjoner overfor oppdragsgivere i overvåkningssaker
- det har urettmessig vært inndrevet krav hvor hovedstolen feilaktig inkluderte EU-gebyr, noe som har påført skyldnere for høye kostnader

2.3 Klientmiddelhåndtering

Månedlige klientmiddelavstemminger var ikke fullt ut i samsvar med Finanstilsynets retningslinjer (rundskriv 7/2013). Uavklarte differanser i enkeltsaker ble over lengre perioder ikke fulgt opp og rettet, og det hadde over flere år bygget seg opp vesentlige beløp av rettsgebyr på foretakets klientkonto, som løpende skulle vært utbetalt.

2.4 Risikostyring, internkontroll og faktisk leders plikter

Inkassoforetak er underlagt risikostyringsforskriften, jf. lov 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet med finansforetak mv. (finansstilsynsloven) § 4 og risikostyringsforskriften § 1. Inkassoforetak er også underlagt forskrift IKT-forskriften.

I forkant av og under tilsynsprosessen har foretaket på Finanstilsynets anmodning oversendt dokumentasjon for risikostyring og internkontroll utarbeidet før tilsynet. Dette omfattet risikovurderinger, saksbehandlingsrutiner og retningslinjene for internkontrollen. Sistnevnte var angitt i dokumentet «Kontrollrutiner», mens enkelte andre kontrolltiltak var konkretisert som del av saksbehandlingsrutinene eller risikovurderingene. Til tross for foretakets vedtatte retningslinjer, avdekket imidlertid tilsynet en rekke ulike typer av avvik og Finanstilsynet la i foreløpige rapport til grunn at etterlevelsen av den fastsatte risikostyringen og internkontrollen var svært mangelfull.

Finanstilsynet underbygget dette med at en gjennomgang av den oversendte dokumentasjon for de gjennomførte kontrollene, viste at det ikke var ført kontroll i samsvar med de temaene/forholdene som var angitt i retningslinjene for internkontrollen i dokumentet «Kontrollrutiner». Det var heller ikke ført kontroll i tråd med kontrolltiltakene som inngikk i Saksbehandlingsrutinene.

Finanstilsynet fant det oppsiktsvekkende at enkelte av avvikene foretaket har avdekket selv, ikke er rapportert til styret, noe som innebærer brudd på risikostyringsforskriften § 4 nr. 3. Det vises eksempelvis til at styret ikke har blitt orientert om saksforholdene som gjelder retting av tvangsforretninger og verving av rettsgebyr som begge er avvik som har initiert større prosjekter for kartlegging og retting. Finanstilsynet understreker

viktigheten av at styret gis relevant og tidsriktig informasjon om avvik og betydningen dette har for nye risikoer i virksomheten slik at styret skal kunne ivareta sitt ansvar etter risikostyringsforskriften.

Finanstilsynet kan ikke se at fremlagte udaterte kontrollrapporter på noen måte avspeiler risikovurderinger foretaket skulle ha gjennomført i forkant av de gjennomførte oppkjøpene og overtakelsene av porteføljene.

Finanstilsynet viser også til at foretaket ikke har oppfylt kravene i IKT-forskriften § 3 tredje ledd, hvor det fremkommer at foretaket ved endringer som har betydning for IKT-sikkerheten, skal gjennomføre risikoanalyser for å påse at risiko styres innenfor akseptable grenser i forhold til foretakets virksomhet. Resultatet av risikoanalysen skal dokumenteres. I tillegg følger det av risikostyringsforskriften § 6 første ledd at ved endringer eller etablering av produkter og rutiner av vesentlig betydning skal en risikovurdering foreligge før virksomheten igangsettes.

2.5 Utilrådelighetsvurderingen

Som gjennomgangen viser, mener Finanstilsynet å ha avdekket en rekke brudd på reguleringen inkassovirksomheten er underlagt, herunder blant annet inkassolovgivningen, risikostyringsforskriften og IKT-forskriften. Etter Finanstilsynets vurdering er dette brudd på Klagers plikter etter inkassoloven § 6, som gjør det utilrådelig å la virksomheten drives i medhold av bevillingen, jf. inkassoloven § 31.

I utilrådelighetsvurderingen har Finanstilsynet lagt betydelig vekt på at overtredelsene har skjedd på sentrale områder av inkassovirksomheten. Det vises særlig til de omfattende manglene knyttet til Klagers internkontrollsystem som har medvirket til at flere av regelbruddene har pågått over tid.

Finanstilsynet har i utilrådelighetsvurderingen også lagt stor vekt på at en betydelig del av avviksrapportene og de fleste av opprettingene er foretatt etter at Finanstilsynet varslet tilsyn hos foretaket og at fordringshavere ikke løpende har fått tilbakebetalt sine forskutterte rettsgebyrer.

3 KLAGEN

Finanstilsynets vedtak 13. februar 2023 ble påklaget av advokatfirma Thommesen på vegne av klager den 7. mars 2023 (Klagen).

Det er en omfattende klage. Klagenemnden gjengir her bare hovedtrekk i Klagen, og kommer i nødvendig utstrekning tilbake til konkrete anførsler.

Klagers oppsummering:

«[Klager] er ikke enig i Finanstilsynets vurderinger i denne saken. Dette knytter seg særlig til tre ulike forhold. Til sammen mener foretaket at dette må innebære

at Finanstilsynets utilrådelighetsvurdering bygger på et utilstrekkelig grunnlag og som ikke samsvarer med den rettsnorm som følger av inkassoloven § 31.

For det første mener foretaket at Finanstilsynet i for liten grad har adressert og lagt vekt på at de aktuelle saksbehandlingsfeilene er av historisk karakter, og at det er gjennomført et stort antall endringstiltak og -prosesser, herunder omorganisering av virksomheten, som reduserer risikoen for at lignende eller andre typer av feil vil oppstå fremover. Det er særlig på dette området foretaket mener at Finanstilsynet har lagt til grunn feil rettsnorm i forbindelse med sin utilrådelighetsvurdering. Det er også viktig å påpeke at endringer i sammensetningen av både styre og foretakets ledelse bør tillegges større vekt i vurderingen av foretakets endringsvilje og gjennomføringsevne, særlig når dette sees i sammenheng med de øvrige omorganiseringstiltak og ikke minst foretakets forsterking av kontroller, rutiner og en generell kompetanseheving som er gjennomført eller i prosess.

For det andre – og i forlengelsen av manglende vektlegging av gjennomførte endringstiltak – mener foretaket at Finanstilsynets uttalelse om at det ikke har tillit til "at foretaket evner eller har tilstrekkelig vilje til å avdekke og avverge andre og nye typer feil i sin virksomhetsutøvelse fremover", bygger på en forutsetning som nærmest ikke er mulig å imøtegå. Det vises her til at det ikke er mulig å relatere "foretaket" til et subjekt som kan avdekke og avverge feil i sin virksomhetsutøvelse. Dette er tvert imot prisgitt de personer som utgjør foretakets operative ledelse og styre, og som i denne funksjon sørger for at foretaket foretar eller avstår fra handlinger i sin virksomhetsutøvelse. Når det er gjennomført endringer i denne personkretsen, og det samtidig er innført nye rutiner og instruksjoner for generelle etterlevelsesformål, er det vanskelig å påstå at foretaket ikke har evne eller vilje til å avdekke og avverge andre og nye typer av avvik. Og videre, når det er foretakets styre og ledelse som har det konsesjonsrettslige ansvaret, er det også naturlig at de personlige forutsetningene disse personene besitter er avgjørende for om foretaket har den nødvendige tilliten for å kunne drive inkassovirksomhet. Etter [Klagers] mening er alle disse forhold oppfylt i denne saken.

For det tredje er ikke foretaket enig i alle av Finanstilsynets beskrivelser av de ulike anførte saksbehandlingsfeil. Som det fremgår av vedlegget mener foretaket at Finanstilsynet på flere områder har lagt til grunn feil faktum, forståelse og vurdering av omfang av de aktuelle forhold. Det registreres for øvrig at flere av forholdene som påpekt i Tilsynsrapporten er frafalt. Det reduserte omfanget av anførte saksbehandlingsfeil er imidlertid ikke omtalt i Vedtaket.

I relasjon til første og andre ankepunkt foran er det dessuten viktig å understreke at dette gjør seg særlig gjeldende i konsernsammenheng, hvor dyptgående endringer av personkretsen i datterforetakets operative ledelse og styre kan

gjennomføres forholdsvis raskt, noe denne saken nettopp viser. Dette er tilsynelatende ikke i tilstrekkelig grad tatt hensyn til av Finanstilsynet.

Samlet sett mener derfor [Klager] at det ut fra någjeldende situasjonsbilde, for [Klagers] virksomhet og organisering ikke foreligger et rettslig grunnlag for å fatte vedtak om tilbakekall av foretakets inkassobevilling.»

4 FINANSTILSYNETS OVERSENDELSE AV KLAGEN TIL KLAGENEMNDEN

Finanstilsynet oversendte sine vurderinger av Klagen til Klagenemnden 12. mai 2023.

Regelbruddene som ble lagt til grunn for vedtaket om tilbakekall av inkassobevillingen, knytter seg for det første til saksbehandlingsfeil i inkassoprosessene. Det vises til oversikten i vedtakets punkt 2 og gjennomgangen av de enkelte forholdene i vedtaket. For det andre hadde foretaket mangler ved klientmiddelavstemminger og klientmiddelbehandlingen, jf. vedtakets punkt 3. For det tredje ble det lagt til grunn i vedtaket at foretaket ikke hadde etterlevd kravene til risikostyring og internkontroll i risikostyringsforskriften, og det forelå også brudd på reglene i IKT-forskriften.

Etter Finanstilsynets vurdering hadde regelbruddene funnet sted og vedvart over lang tid, fordi Klager ikke hadde en forsvarlig virksomhetsstyring. Blant annet hadde ikke foretaket en internkontroll som avspeilet risikoene i foretaket og størrelsen på virksomheten, og avvikshåndteringen var svært mangelfull. Foretaket hadde heller ikke oppfylt kravene til risikovurderinger i IKT-forskriften.

Når omfattende endringstiltak igangsettes etter tilsyn for å reparere grunnleggende og vesentlige mangler i virksomheten, slik som i denne saken, strider det etter Finanstilsynets oppfatning mot etablert forvaltnings- og rettspraksis å tillegge dette avgjørende vekt i utilrådelighetsvurderingen.

Finanstilsynet har vurdert hvilken betydning det har at personer i ledende roller er byttet ut, og har kommet til at dette ikke endrer utilrådelighetsvurderingen i denne saken. Det vises til at regelbruddene har vært mangeartet og gjennomgående i virksomheten og er ikke knyttet til svikt hos enkeltpersoner, men har sin årsak i en generell, mangelfull internkontroll og svak kompetanse hos foretakets medarbeidere grunnet manglende opplæring. Denne kompetansesvikten har forplantet seg på alle nivåer i virksomheten. Finanstilsynet mener de omfattende regelbruddene og den mangelfulle håndteringen vitner om en gjennomgående ukultur i foretaket.

Etter Finanstilsynets vurdering er ikke vedtaket et uforholdsmessig inngrep. Et inkassoforetak skal balansere rollen med å ivareta interessene til både skyldneren, de som eier fordringene og eiere/ansatte i eget foretak. Etter Finanstilsynets vurdering har

ikke foretaket håndtert dette på en tilfredsstillende måte. Finanstilsynet legger vekt på at foretaket gjennom flere år har hatt mangelfull risikostyring og internkontroll.

5. DOKUMENTASJON MOTTATT AV KLAGENEMNDEN ETTER AT SAKEN BLE OVERSENDT KLAGENEMNDEN

Finanstilsynet oversendte saken til Klagenemnden 12. mai 2023. I tiden deretter har Klagenemnden mottatt følgende dokumentasjon som ytterligere grunnlag for sine vurderinger og konklusjon:

- 1) Brev 23. mai 2023 fra Klagers advokat med kommentarer til Finanstilsynets oversendelsesbrev, samt et vedlegg med oversikt over gjennomførte tiltak etter det stedlige tilsynet i august 2022. Det er ikke innkommet merknader til dette brevet fra Finanstilsynet.
- 2) På forespørsel gjennom Finanstilsynet mottok Klagenemnden 1. august 2023 daglig leders rapportering til styret hos Klager i henhold til risikostyringsforskriften § 8 om internkontrollsituasjonen i foretaket 2021 og 2022, samt revisors uavhengige bekreftelse.

Finanstilsynets kommentar til rapporten var at oppsummerende dokumenter for 2021 og 2022 omtalt i risikostyringsforskriften § 8 ikke hadde vært innhentet og at slike dokumenter derfor ikke var omfattet av Finanstilsynets tilsyn hos Klager.

- 3) Brev 30. august 2023 fra Klagers nye daglige leder med oppdatering av status på endringstiltak samt Rapport fra KPMG «Risikostyring og internkontroll i [Klager] AS».

Den 14. september 2023 uttalte Finanstilsynet at tilleggsdokumentasjonen fra daglig leder og KPMG er tiltak som er anført igangsatt som følge av tilsynsprosessen og som ikke kan verifiseres uten nytt tilsyn. Finanstilsynet mente derfor at de anførte tiltakene ikke kunne tillegges avgjørende vekt.

- 4) Brev 22. september 2023 fra Klagers advokat med kommentarer til Finanstilsynets kommentarer av 14. september 2023.
- 5) Etter forespørsel fra Klagenemnden redegjorde Klagers advokat i e-post 1. november 2023 for hvilke personer det er sendt inn egnethetsvurdering for til Finanstilsynet og hvilke tilbakemeldinger som var mottatt. Finanstilsynets hadde i e-post 6. november 2023 ingen vesentlige merknader til Klagers fremstilling av de faktiske forhold knyttet til innsending av og Finanstilsynets tilbakemeldinger.

Klagenemnden oppfatter dette slik at Finanstilsynet ikke har hatt innvendinger til de egnethetsvurderinger Klager har sendt inn.

- 6) E-post 29. november 2023 fra Klagers advokat opplyses det at det nå er inngått arbeidsavtale med en person i ny stilling som Head of Risk & Compliance med tiltredelse 1. januar 2024. I e-post 29. november 2023 fra Finanstilsynet opplyses det at man ikke har noen bemerkninger til informasjonen om ansettelse av Head of Risk & Compliance.

Klagenemnden konstaterer at det er kommet til informasjon etter at Finanstilsynet traff tilbakekallsvedtaket. Klagenemnden kommer tilbake til betydningen av dette i drøftelsen nedenfor.

6 KLAGENEMNDENS GENERELLE RETTSFORSTÅELSE

6.1 Hovedregel om tilbakekall

Adgangen til å kalle tilbake inkassobevillinger er regulert i inkassoloven § 31. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

«En inkassobevilling etter § 5 kan inndras dersom det finnes utilrådelig å la inkassovirksomhet drives i medhold av bevillingen fordi

- a) bevillingshaveren ikke har overholdt sine plikter etter § 6»

Paragraf 6 første ledd lyder slik:

«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.»

6.2 Utilrådelighetsvurdering og forholdsmessighetsvurdering

At bevillingshaver ikke har overholdt sine plikter etter § 6 er ikke i seg selv tilstrekkelig for å tilbakekalle inkassobevillingen.

I Ot.prp. nr. 2 (1987-1988) side 127, heter det om dette følgende:

«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.

[...]

Utilrådelighetskriteriet i § 25 (nå §31) viser at bestemmelsen ikke er en ren sanksjonsbestemmelse, men at det er en fremtidsvurdering som må foretas.»

At en bevillingshaver ikke har overholdt sine plikter etter § 6, er følgelig ikke i seg selv tilstrekkelig for å tilbakekalle en bevilling. Det må også være utilrådelig å la inkassovirksomheten drives videre, og da 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, jf. Ot.prp. nr. 2 (1987–88) s. 127–128. Bevillingen kan inndras hvis det er risiko for at bevillingshaveren heller ikke i fremtiden vil være villig eller i stand til å følge pliktene etter § 6. Med andre ord 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.

I 2007 ble Intrum Justitias bevilling til å drive fremmedinkasso tilbakekalt. Justisdepartementet omgjorde tilbakekallsvedtaket i 2008 og la i sitt omgjøringsvedtak 30. juni 2008 (sak nr. 20/5474-BMO) blant annet til grunn at Finanstilsynet allerede hadde egnethetsvurdert styremedlemmer, daglig leder og faktisk leder (side 6). Justisdepartementet mente derfor at det ikke forelå holdepunkter for at det var forhold ved ledelsen som ga grunn til å frykte at foretaket i fremtiden ville bli drevet på en slik måte at gjeldende regelverk ikke ble overholdt.

Alminnelige forvaltningsmessige prinsipper om forholdsmessighet gjelder også når det skal vurderes om tilbakekall av bevilling skal skje.

Dette er lagt til grunn i klagepraksis. Justisdepartementet la på side 4 i omgjøringsvedtaket i Intrum Justitia saken til grunn at tilbakekall:

«kan **kun** skje dersom det, på grunn av de avdekkede forholdene finnes utilrådelig å la inkassovirksomhet drives i medhold av bevillingen». [uthevet her]

Justisdepartementet la i omgjøringsvedtaket videre til grunn at:

«Tilbakekall av inkassobevilling er et svært inngripende tiltak for den det gjelder. Dette taler for at det skal noe til før vilkårene for tilbakekall av bevilling er oppfylt.»

Klagenemnden legger etter dette til grunn at inngrepsterskelen er relativt høy i utilrådelighetsvurderingen, og at hensynet til debitorerne, inkassokundene og også foretakets ansatte er relevante momenter i forholdsmessighetsvurderingen.

Klagenemnden har ved behandlingen av nærværende sak videre vurdert Justis- og beredskapsdepartementets vedtak 23. juni 2021 i klagesak om tilbakekalling av inkassobevilling for Teleperformance Norge AS (ref. 19/8803). Foretaket hadde inkassobevilling og foretok på vegne av fordringshaver telefoniske henvendelser til skyldnere etter forfallsdato. Det var 22 ansatte av totalt over 300 i selskapet som var engasjert i inkassovirksomheten.

Finanstilsynet mente foretaket hadde mangelfull risikostyring og internkontroll, samt at det forelå grove brudd på inkassoloven og andre regler, samt at styret og daglig leder ikke hadde oppfylt sine plikter. Departementet stadfestet tilbakekallsvedtaket. Departementet var enig i at det var begått grove feil, men slo fast at det rettslige spørsmålet likevel er om endringene er av «et slikt omfang og en slik karakter, at det ikke lenger er grunn til å frykte brudd på gjeldende regelverk i fremtiden». Klagenemnden slutter seg til departementets rettslige utgangspunkt for den konkrete utilrådelighetsvurderingen.

I den konkrete utilrådelighetsvurderingen la departementet vekt på at styret over tid hadde drevet et inkassoforetak uten i tilstrekkelig grad å ha satt seg inn i, forstått eller tatt hensyn til hva det innebærer at et foretak har inkassobevilling. Departementet la også vekt på at foretaket gjennom flere år hadde hatt mangelfull risikostyring og internkontroll. Av hensyn til skyldnerne, må man stille relativt strenge krav til den som skal drive inkassovirksomhet. Etter departementets syn var det grunn til å frykte at foretaket ikke ville lede virksomheten på en slik måte at gjeldende regelverk ble overholdt.

Klagenemnden mener at saksforholdet i Teleperformance-saken adskiller seg vesentlig fra nærværende sak. Ulikhetene gjelder både aktivitetstype, inkassovirksomhetens mer perifere plass i foretakets totalvirksomhet, vektlegging av at styret ikke har forstått hva det innebærer å ha inkassobevilling og omfang av endringstiltak. Departementets vedtak har derfor etter Klagenemndens oppfatning ikke stor eller avgjørende overføringsverdi til utilrådelighetsvurderingen i nærværende sak.

6. KLAGENEMNDENS KONKRETE VURDERING

6.1 Saksbehandlingsfeil

Ut fra sakens opplysninger finner Klagenemnden det bevist at det er begått saksbehandlingsfeil som påvist i Vedtaket.

6.2 Klientmiddelhåndtering

Klagenemnden finner det videre bevist at det er begått feil når det gjelder klientmiddelhåndtering.

6.3 Risikostyring, internkontroll og IKT

Også når det gjelder risikostyring, internkontroll og IKT forskriften finner Klagenemnden det bevist at Klager ikke har overholdt sine rettslige plikter.

6.4 Overholdelse av pliktene etter inkassoloven § 6, jf. § 5

Klagenemnden konstaterer at det er uenighet mellom Finanstilsynet og Klager om saksfremstillingen i Vedtaket. Det foreligger uenighet om visse punkter i fremstillingen av de faktiske forhold, herunder vurderingen av omfanget og

alvorlighetsgraden av de påpekte avvikene. Klagenemnden mener likevel at Finanstilsynet har dokumentert at Klager ikke i tilstrekkelig grad har overholdt sine plikter etter inkassoloven § 6.

Klagenemndens vurdering styrkes også av brev 23. august 2023 fra Klagers nye daglig leder:

«Selskapet er som dere forstår på klagen, ikke enige i Finanstilsynets tilnærming. Det er i rapporten fra tilsynet påpekt en del områder som selskapet anerkjenner burde vært løst bedre, her vil jeg trekke frem rapportering og oppfølging av avvik, manglende evne og vilje til å rydde opp i feil, manglende system for å avdekke feil, samt system for å fange opp feil og avvik før de inntreffer. Som ny inn i selskapet kan jeg absolutt se svakheter selskapet har hatt på disse områdene, spesielt i forhold til hva jeg er vant til hos de større selskapene med store avdelinger som har dette som sitt eneste fokusområde, men at det er alvorlig nok til å frata en bevilling uten mulighet til å korrigere driften stiller jeg meg uforstående til, spesielt etter at eier har vist en betydelig handlingsevne. Dette må særlig sees i sammenheng med hvor langt foretaket har kommet i slutten av august 2023, sammenlignet med tilsynstidspunktet ett år tidligere.»

Slik Klagenemnden oppfatter dette erkjenner Klager her at foretaket ikke har overholdt sin plikter etter inkassoloven § 6. Klagenemnden slår etter dette fast at grunnvilkåret i for tilbakekall etter inkassoloven § 31 bokstav a er oppfylt.

6.5 Utilrådelighetsvurderingen

Etter lovteksten, forarbeidene og forvaltningspraksis skal det etter inkassoloven § 6 legges opp til en bred og fremtidsrettet vurdering av om foretaket har evne og vilje til å overholde sine rettslige forpliktelser etter inkassoloven i fremtiden, til tross for de påviste feil og mangler som er avdekket.

6.5.1 Generelt om betydningen av de foretatte endringstiltak

Finanstilsynet skriver bl.a. i sitt oversendelsesbrev 12. mai 2023:

«Slik Finanstilsynet vurderer klagen overordnet sett, består likevel den vesentligste uenigheten i vektleggingen av endringstiltakene i utilrådelighetsvurderingen. Dette underbygges av at klager understreker i klagen punkt 1.1 at de endringstiltak og -prosesser som er gjennomført og igangsatt, innebærer at foretaket fremover ikke kan sammenlignes med foretaket slik det har fremstått til nå – verken innad eller utad.

[...]

Det er Finanstilsynets vurdering at de endringstiltakene som er anført igangsatt, er direkte initiert av tilsynsprosessen. Det er dessuten ikke mulig å kunne vurdere

kvaliteten av igangsatte og udokumenterte endringstiltak, heller ikke de som er gjennomført, uten at Finanstilsynet gjennomfører nye tilsyn i foretaket. Det ville i stor grad ha hindret muligheten for å ha et effektivt tilsyn, og gitt foretakene under tilsyn insentiver til å ha en uforsvarlig drift dersom alvorlige brudd på regelverket kunne repareres med fortløpende endringstiltak etter at Finanstilsynet har påpekt regelbrudd. I tråd med etablert forvaltningspraksis på flere av tilsynsområdene, sett opp mot de konkrete omstendighetene i denne saken, herunder at regelbruddene var mangeartede, alvorlige, langvarige og systematiske, opprettholder Finanstilsynet derfor vurderingen av at foretakets anførte endringstiltak ikke kan tillegges avgjørende vekt i spørsmålet om utilrådeligheten av videre drift.»

Finanstilsynet viser i sitt oversendelsesbrev 12. mai 2023 videre til Justis- og beredskapsdepartementets uttalelse i avgjørelse 2. januar 2017 (ref. 16/4631) av klage om tilbakekall av inkassobevillingen til Norkreditt (side 29):

«Vi er enige med Finanstilsynet i at det kan få store og uheldige konsekvenser for et effektivt tilsyn og tilliten til inkassobransjen generelt hvis ethvert varsel om mulig tilbakekall av bevilling kan bli imøtegått med endringsprosesser.»

Departementet skriver på side 30 at «[foretaket] er videre så lite at en omorganisering neppe vil være tilstrekkelig». Norkreditt hadde ifølge vedtaket kun én ansatt i tillegg til daglig leder/faktisk leder/styreleder/eneaksjonær.

Klager anfører i brev 22. september 2023 følgende om endringstiltak:

«Utgangspunktet for behandling av klager på enkeltvedtak, følger av forvaltningsloven kapittel VI. Det vises her særlig til forvaltningsloven § 34 annet ledd første punktum, som klart slår fast at når en klage tas under behandling, "kan klageinstansen prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter".

Justisdepartementet har i sitt vedtak 30. juni 2008 om Intrum Justitia AS (ref. 200801019) (side 5) uttalt at:

«Det vil derfor være av sentral betydning om tilsynsmyndighetene har tillit til de personer som innehar ledende stillinger eller som faktisk har innflytelse over driften i foretaket, samt at foretaket har tilstrekkelige kontrollrutiner m.v. for å sikre forsvarlig drift i fremtiden. Vurderingen må skje ut fra forholdene i foretaket slik de er på vurderingstidspunktet.»

Etter Klagenemndens oppfatning gir Finanstilsynet uttrykk for sitt syn på tillit til personer med ledende stillinger gjennom egnethetsgodkjenning.

Klager er i brev 23. mai 2023 enig med Finanstilsynet at «den vesentligste uenigheten [består] i vektleggingen av endringstiltakene i utilrådelighetsvurderingen».

Klagenemnden er enig i dette. Klagenemnden er videre enig med Finanstilsynet i at ikke ethvert varsel om tilbakekall kan imøtegås med å iverksette endringer. Dette er også lagt til grunn i Klagenemndens praksis. Klagenemnden kan og må likevel ta hensyn til nye omstendigheter på vurderingstidspunktet når den fatter sine vedtak, jf. forvaltningsloven § 34 annet ledd, slik det også fremgår av punkt 0 «Klagenemndens kompetanse» innledningsvis, jf. også utdrag fra Justisdepartementets vedtak i Intrum Justitia-saken ovenfor. Justisdepartementet påpekte i Teleperformance-saken at det rettslige spørsmålet er om endringstiltakene er av et slikt omfang og en slik karakter, at det ikke lenger er grunn til å frykte brudd på gjeldende regelverk i fremtiden. Klagenemnden mener dette vil bero på en konkret fremtidsrettet vurdering i den enkelte sak avhengig av hvor relevant og pålitelig informasjon om endringene er for vurdering av foretakets evne og vilje til å påse at regelverket blir fulgt i framtiden.

6.5.2 Internkontrollens betydning

Finanstilsynet har i sine vurderinger i oversendelsesbrevet 12. mai 2023 flere steder understreket betydningen av mangelfull internkontroll som årsak til at saksbehandlingsfeil kunne skje systematisk over lang tid uten å bli rettet:

«Etter Finanstilsynets vurdering hadde regelbruddene kunnet finne sted og vedvare over lang tid fordi foretaket ikke hadde en forsvarlig virksomhetsstyring. Blant annet hadde ikke foretaket en internkontroll som avspeilet risikoene i foretaket og størrelsen på virksomheten, og avvikshåndteringen var svært mangelfull. Foretaket hadde heller ikke oppfylt kravene til risikovurderinger i IKT-forskriften. (side 3)

[...]

Manglene innebærer brudd på bevillingshavers plikter etter inkassoloven § 6. I utilrådelighetsvurderingen la Finanstilsynet betydelig vekt på at overtredelsene var gjennomgående og hadde skjedd på sentrale områder av inkassovirksomheten, og at foretaket ikke hadde etablert forsvarlige internkontrollrutiner for å avverge og avdekke feilene. (side 4)

[...]

Finanstilsynet la til grunn i vedtaket at manglende prioritering av å etablere et forsvarlig risikostyrings- og avvikshåndteringssystem og å sette seg inn i regelverket virksomheten har vært underlagt, har vært sentralt for at avvikene har oppstått, pågått over lengre tid, og ikke vært rettet korrekt.» (side 4)

Etter Klagenemndens mening vil derfor utviklingen i risikostyring og internkontroll være relevant for en vurdering av om det er risiko for at bevillingshaveren heller ikke i fremtiden vil ha evne eller vilje til å følge pliktene etter inkassoloven § 6.

Klagenemnden forespurte Finanstilsynet om tilgang til Klagers internkontrollrapportering etter risikostyringsforskriften § 8 for 2021 og 2022. Finanstilsynet svarte 10. juli 2023 følgende:

«Oppsummerende dokumenter for 2021 og 2022 omtalt i risikostyringsforskriften § 8 har ikke vært innhentet og er derfor ikke omfattet av Finanstilsynets tilsyn hos [Klager].»

Finanstilsynet har i ettertid innhentet rapportene for Klagenemnden. Klagenemnden har gjennomgått rapportene og konkluderer med at det er en positiv kvalitetsmessig utvikling fra 2021 til 2022 i rapporteringens fokus på utfordringer. Den forbedrede realitetsforståelsen av risikosituasjonen og fokuseringen på tiltak må antas å være forårsaket av Finanstilsynets tilsyn.

Klager har 30. august 2023 på eget initiativ sendt Klagenemnden et brev fra Klagers nye daglige leder med hans vurdering av situasjonen, samt en rapport 29. august 2023 utarbeidet av KPMG om risikostyring og internkontroll i Klager.

Daglig leder fremhever at det er gjennomført en GAP- analyse (analyse av avvik fra ønsket tilstand) av konsulentselskapet Financial Compliance Group (FCG) som resulterte i en Compliance Improvement Plan. FCG ble også innleid som interim Compliance Officer til ny fast ansatt er rekruttert.

I sammendraget i KPMGs rapport fremgår det blant annet:

«[Klager] har med bistand fra FCG etablert et overordnet rammeverk for risikostyring og internkontroll i foretaket. Dette rammeverket fremgår av ny rutine for internkontroll. Dokumentet legger føringer for blant annet organisering og ansvarsforhold, internkontroll, risikostyring og rapportering. Videre etablerer rutinen et hierarki for styrende dokumenter bestående av governancedokumenter, policyer og rutiner. I tråd med dokumenthierarkiet er det etablert instruks for styret, daglig leder, faktisk leder, compliance-funksjonen og risikostyringsfunksjonen. Alle operasjonelle rutiner er samlet i felles saksbehandlingsrutiner, og det finnes en egen rutine for avvikshåndtering med tilhørende avviksskjema.

Gjennom intervjuer med ansatte for de utvalgte områdene i [Klager] fremheves det av samtlige at [Klager] i perioden januar – august 2023 har lagt ned mye arbeid i å få på plass gode rutiner og sikre kvalitet. [Klager] har hatt et økt fokus på arbeidet med kontroller og det fremheves at det har vært et stort fokus på å melde inn avvik og at det nå er lavere terskel for dette enn tidligere. Det pågår også et arbeid med å forbedre synligheten av innsendte avvik samt å utvikle omfattende dokumentasjon som kategoriserer ulike typer avvik. KPMG oppfatter at ansatte i [Klager] viser stor vilje til å avdekke og avverge nye feil.

KPMGs gjennomgang viser at det naturlig nok fortsatt er en del arbeid som gjenstår med hensyn til operasjonalisering av det nye rammeverket, både med tydeliggjøring av de styrende dokumentenes tilknytning til dokumenthierarkiet og implementering av nye prosesser i virksomheten. Det pågår et omfattende arbeid med ytterligere styrking av foretakets oppsett for risikostyring og internkontroll.»

KPMGs rapport er fra en uavhengig kompetent tredjepart. Etter Klagenemndens oppfatning må rapporten tillegges pålitelighet i vurderingene som skal foretas selv om rapporten nok er bestilt nettopp for dette formålet. Klagenemnden merker seg spesielt at foretaket har vedtatt et nytt rammeverk for risikostyring og internkontroll, ny instruks for Compliance-funksjonen (som dekker både eksterne og interne regler) og en ny rutine for avvikshåndtering. Som KPMG understreker forutsettes det imidlertid en vellykket implementering i hele foretaket samtidig som KPMG allerede har foretatt stikkprøver på flere områder. KPMGs rapport har ingen opplysninger om eventuelle avvik avdekket ved stikkprøvene. Rapporten omtaler heller ikke alle områder hvor Finanstilsynets tilsyn avdekket vesentlige mangler.

Rapporten har følgende oppsummering:

«Basert på dokumentgjennomgangen, intervjuer og stikkprøver er det KPMGs vurdering at [Klager] har gjennomført et betydelig forbedringsarbeid hva gjelder foretakets evne til å sikre etterlevelse av gjeldende regelverk og at selskapets nye rammeverk for risikostyring og internkontroll er godt egnet til å sikre at [Klager] fremover oppfyller de legale krav som stilles for å drive fremmedinkasso, forutsatt en vellykket implementering i hele foretaket.»

Klagenemnden mener den skal ta hensyn til denne nye informasjonen som anses som relevant i relasjon til de feil og mangler som er påpekt i Vedtaket.

Klagenemnden mener på dette grunnlag det er dokumentert at Klager i tiden etter tilsynet har gjennomført et omfattende arbeid som har resultert i konkrete endringstiltak på saksbehandling, risikostyring, internkontroll og IKT. Klagenemnden mener at dette reduserer risikoen for at Klager for fremtiden vil lede virksomheten i strid med gjeldende regelverk, herunder plikten til «god inkassoskikk» etter § 8.

6.5.3 *Betydningen av de foretatte endringer i ledelse og organisering*

Finanstilsynet skriver i oversendelsesbrevet 12. mai 2023 bl.a. følgende:

«Finanstilsynet har vurdert hvilken betydning det har at personer i ledende roller er byttet ut, og har kommet til at dette ikke endrer utilrådelighetsvurderingen i denne saken. Det vises til at regelbruddene har vært mangeartede og gjennomgående i virksomheten og er ikke knyttet til svikt hos enkeltpersoner, men har sin årsak i en generell, mangelfull internkontroll og svak kompetanse hos foretakets medarbeidere grunnet manglende opplæring. Denne

kompetansesvikten har forplantet seg på alle nivåer i virksomheten. Finanstilsynet mener de omfattende regelbruddene og den mangelfulle håndteringen vitner om en gjennomgående ukultur i foretaket. Finanstilsynet viser også til at siden oppstart av virksomheten i 2017, har foretaket hatt flere endringer i styret, i tillegg til skifte av faktisk leder i 2018, uten at dette har medført vesentlige kvalitetsforbedringer. Det vises i denne sammenheng til at flere av feilene som ble avdekket under tilsynet også fremdeles vedvarer under den nye ledelsen, jf. punkt 4.3.»

Justisdepartementet uttalte i Intrum Justitia-saken (side 5) følgende om dette spørsmålet:

«Spørsmålet blir om de forholdene ved foretakets ledelse som Kredittilsynet har pekt på gir uttrykk for foretakets evne eller vilje til å påse at regelverket blir fulgt i fremtiden.»

Klagenemnden har notert seg at Finanstilsynets vurdering, basert på tilsynet, er at den mangelfulle håndteringen vitnet om en gjennomgående ukultur i foretaket. Klagenemnden viser imidlertid til at vurderingen i hovedsak skal være fremtidsrettet, og ikke så meget tilbakeskuende.

Etter Klagenemndens vurdering kan svak kontrollkultur gjenopprettes ved implementering av nye rutiner, gode prosesser, kompetente og tydelige ledere og en god og tydelig signalføring fra styret, ledelsen og andre virksomhetskritiske nøkkelpersoner. Klagenemnden oppfatter at det er dokumentert omfattende grep for å styrke Klagers kompetanse i nøkkelfunksjoner og i styret/ledelsen.

Klager har sendt inn egnethetsvurderinger for styremedlemmer, daglig leder og faktisk leder. Styreleders bakgrunn er beskrevet i annen korrespondanse. Finanstilsynet har eksplisitt godkjent daglig leders egnethet og har ikke hatt bemerkninger til øvrige innsendte egnethetsvurderinger.

Det er etter Klagenemndens vurdering ikke anført noen konkrete omstendigheter fra Finanstilsynets side som gir berettiget grunn til å frykte at Klager ikke vil lede virksomheten på en slik måte at gjeldende regelverk, herunder plikten til «god inkassoskikk» etter § 8, blir overholdt, jf. også Justisdepartementets vedtak i Intrum Justitia saken. Klagenemnden kan ikke se at det er fremhevet konkrete faktiske omstendigheter som gir berettiget grunn til å anta at det - etter de vedtatte endringstiltak - er større risiko for feil hos Klager enn andre foretak i bransjen.

6.6 Forholdsmessighetsvurderingen

Finanstilsynet skriver i oversendelsesbrevet 12. mai 2023 bl.a. følgende:

«Etter Finanstilsynets vurdering er ikke vedtaket et uforholdsmessig inngrep. Et inkassoforetak skal balansere rollen med å ivareta interessene til både

skyldneren, de som eier fordringene og eiere/ansatte i eget foretak. Etter Finanstilsynets vurdering har ikke foretaket håndtert dette på en tilfredsstillende måte. Finanstilsynet legger vekt på at foretaket gjennom flere år har hatt mangelfull risikostyring og internkontroll. Ikke minst er det kritikkverdig at foretaket ikke raskt har rettet opp i kjente feil, som har vært til skade for skyldnere og oppdragsgivere. Slik Finanstilsynet ser det, har foretakets prioriteringer dermed ikke vært å påse korrekt og lovmessig inkassopågang overfor skyldnerne eller å sørge for korrekte oppgjør overfor fordringshaverne, men heller å fokusere på rask vekst og inntjening i eget foretak. Det er derfor etter Finanstilsynets vurdering nødvendig at Finanstilsynet reagerer med tilbakekall av bevillingen i denne saken, selv om vedtaket rammer foretakets ansatte og eiere hardt.»

Klagenemnden er enig i at det må foretas en avveining av Klagers forhold opp mot samfunnets og andre involvertes interesser samt Finanstilsynets rolle som tilsynsorgan for å sikre at debitorer og inkassokunder ikke lider tap. Basert på den oppdaterte informasjonen om de omfattende endringstiltakene og den uavhengige rapporten fra KPMG vil tilbakekall av bevilling i denne konkrete saken fremstå mer som en sanksjon for historiske feil. Klagenemnden har merket seg at Finanstilsynet slår fast at vedtaket rammer foretakets eiere og ansatte hardt. I tillegg vil en stadfestelse av tilbakekallsvedtaket ramme både om lag [REDACTED] inkassokunder og de om lag [REDACTED] inkassosakene foretaket er ansvarlig for overfor debitorer. Etter Klagenemndens oppfatning vil et tilbakekall under disse omstendigheter ikke være forholdsmessig sett i forhold til de foretatte endringstiltak og en avveining av de aktuelle interesser.

7 OPPSUMMERING

Klagenemnden er enig med Finanstilsynet i at det er avdekket flere alvorlige feil i saksbehandlingen på flere ulike områder og over lang tid. Det foreligger også alvorlige brudd på risikostyringsforskriften og IKT-forskriften. Disse forhold har medført at Klagenemnden har vært i noe tvil knyttet til utfallet av denne saken. Det er isolert sett ikke unaturlig at feil og mangler avdekkes etter en slik betydelige vekstperiode Klager har gjennomgått basert på oppkjøp og sammenslutninger av ulike foretak. Det er imidlertid på det rene at Klager uansett er forpliktet til å følge lov og forskrifter til enhver tid.

Etter lovens ordlyd, lovforarbeidene og forvaltningspraksis er tilbakekallsbestemmelsen ikke en ren sanksjonsbestemmelse. Dersom Klager har truffet tiltak for å forhindre feil og mangler i fremtiden, er det avgjørende spørsmålet om endringstiltakene er av «et slikt omfang og en slik karakter, at det ikke lenger er grunn til å frykte brudd på gjeldende regelverk i fremtiden.», jf. departementets klagevedtak 23. juni 2021 i Teleperformance-saken. Dette beror på en konkret bevisvurdering av omstendighetene i saken.

Når det gjelder den rettslige inngrepsnormen for tilbakekall, viser Klagenemnden til at departementet i Intrum Justitia saken (side 4) uttalte at tilbakekall er et svært inngripende tiltak, og at det derfor «skal noe til før vilkårene for tilbakekall av bevilling er oppfylt».

Et foretaks vilje og evne til å innrette seg i samsvar med gjeldende regler må i hovedsak måles ut fra evne og vilje hos foretakets eiere, styremedlemmer, daglig leder, faktisk leder og andre virksomhetskritiske nøkkelpersoner. Slik Klagenemnden ser dette faller vurderingen i to ledd: for det første om det nå er vedtatt tilfredsstillende styrende dokumenter i virksomheten, herunder bl.a. rammeverk og rutiner for oppfølging og kontroll av at rammeverket overholdes. For det andre om de personer som nå leder virksomheten, har faglig og personlig egnethet, dels til å vedta og implementere styrende dokumenter, og ikke minst til å sørge for at det gis periodisk og systematisk opplæring/informasjon om den styrende dokumentasjonen, og at graden av etterlevelse følges opp og kontrolleres i foretaket.

Finanstilsynets vedtak bygger på forholdene på vedtakstidspunktet. Klagenemnden har imidlertid rett og plikt til også å vurdere etterfølgende omstendigheter, all den tid det skal foretas en fremtidsrettet vurdering. Det vises til punkt 5 foran hvor det redegjøres for innlegg fra Klager og informasjon som Klagenemnden har innhentet fra Finanstilsynet, og Finanstilsynets merknader til den nye informasjonen.

Klagenemnden legger til grunn at man skal vurdere saken ut fra forholdene slik de fremstår når Klagenemnden skal treffe sitt vedtak. Klagenemndens fremtidsvurdering kommer i tid etter Finanstilsynets fremtidsvurdering. Den bygger følgelig på ny og oppdatert informasjon, herunder en rapport utarbeidet av uavhengig tredjepart med faglig vurdering av innholdet i det nye rammeverket og av rammeverkets organisatoriske implementering.

Klagenemnden har etter at saken kom inn til Klagenemnden mottatt informasjon fra Klager om foretatte endringer i foretakets ledelse og organisering, samt om vedtak av nye rutiner for saksbehandling, internkontroll og etterlevelse av interne og eksterne regler. Klager har videre engasjert eksterne rådgivere til å etablere nye styrende dokumenter og har i tillegg fått en uavhengig kompetent rådgiver til å gjennomgå selve innholdet og implementeringen i organisasjonen hos Klager. Klagenemnden mener at Klager med disse omfattende tiltakene har vist stor vilje og evne til å gjennomføre endringer nettopp på de områder Finanstilsynet avdekket som årsak til feil under tilsynet. Klagenemnden kan ikke se at Finanstilsynet har hatt bemerkninger til innholdet i vedtatte styrende dokumenter eller til implementeringen av denne hos Klager. Klagenemnden legger etter dette til grunn at Foretaket nå har vedtatt og implementert nødvendige styrende dokumenter i organisasjonen i tillegg til systemer for å sikre etterlevelse.

Klagenemnden har videre notert seg at Klager under og etter tilsynet har byttet ut samtlige styremedlemmer, utpekt ny daglig leder og ny faktisk leder i tillegg til

ansettelse av enkelte virksomhetskritiske nøkkelpersoner, herunder ansatt en person i nyopprettet stilling som Head of Risk & Compliance.

Klager har sendt inn egnethetserklæringer for de personer dette gjelder i samsvar med gjeldende bestemmelser. Finanstilsynet har ikke hatt innvendinger mot egnetheten til det nye styret, daglig leder eller faktisk leder, eller andre. Klagenemnden må derfor legge til grunn at disse anses som egnede til å kunne lede foretaket på en måte som sikrer at regelverket etterlevs i fremtiden. Klagenemnden viser her særlig til departementets vedtak 30. juni 2008 i Intrum Justitia -saken, hvor Finanstilsynet hadde egnethetsgodkjent styremedlemmene, daglig leder og faktiske leder hos Intrum Justitia Norge AS som hadde blitt tildelt inkassobevilling av Finanstilsynet. Departementet la i saken til grunn at det ikke forelå holdepunkter for at det var forhold ved ledelsen som ga grunn til å frykte at gjeldende regelverk ikke ble overholdt i Intrum Justitia AS i fremtiden. Etter at det nå er avklart at Finanstilsynet ikke har innvendinger til egnethet hos de personer hos Klager som skal egnethetsgodkjennes, mener Klagenemnden at det samme må gjelde i nærværende sak.

Utilrådelighetsvurderingen i samsvar med inkassoloven § 6 skal ikke fremstå som en pønalt sanksjon, men være en fremtidsrettet vurdering hvor alvorligheten av de avdekkete feil og mangler skal vurderes opp mot risikoen for at det skjer nye feil også i fremtiden, til tross for de foretatte endringstiltak. Klagenemnden legger til grunn at det ikke er et krav om nulltoleranse for feil i denne fremtidsvurderingen. I en slik fremtidsrettet vurdering vil det alltid foreligge en viss usikkerhet fordi Klagenemnden ikke kan ha visshet om hvordan de etablerte endringstiltakene vil virke i fremtiden. Det kan derfor ikke utelukkes at feil kan oppstå også i fremtiden.

Klagenemnden har i fremtidsvurderingen i denne saken, under en viss tvil på grunn av de avdekkede feilenes alvorlighet, kommet til at endringstiltakenes omfang, art og karakter, og med særlig vekt på Finanstilsynets aksept av Klagers egnethetsvurderinger av nøkkelpersonell, medfører at det ikke lenger er grunn til å frykte brudd på gjeldende regelverk i fremtiden i en slik grad at det anses utilrådelig å la Klagers inkassovirksomhet drives i medhold av bevillingen.

Etter Klagenemndens oppfatning vil et tilbakekall ikke være forholdsmessig sett i forhold til de foretatte endringstiltak og en avveining av de aktuelle interesser.

8. KONKLUSJON

Klagenemnden for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker fattet etter dette følgende vedtak:

«Finanstilsynets vedtak 13. februar 2023 omgjøres.

Vedtaket er enstemmig.

Vedtaket kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd. Etter forvaltningsloven § 35 kan Justis- og beredskapsdepartementet på visse vilkår omgjøre vedtaket uten klage.

A handwritten signature in blue ink that reads "Kåre I. Moljord". The signature is written in a cursive, flowing style.

Kåre I. Moljord
Leder

