



Överskudsättning

– hur fungerar samhällets stöd
och insatser?

RIR 2015:14



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978 91 7086 383 7

RIR 2015:14

FOTO: INGEMAR EDFALK

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2015



RiR 2015:14

Överskuldssättning

– hur fungerar samhällets stöd och insatser?



ÖVERSKULDSÄTTNING– HUR FUNGERAR SAMHÄLLETS STÖD OCH INSATSER?



TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2015-05-28

DNR: 31-2014-0933

RIR 2015:14

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Överskudsättning – hur fungerar samhällets stöd och insatser?

Riksrevisionen har granskat skuldsaneringsystemets effektivitet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Finansdepartementet, Konsumentverket och Kronofogdemyndigheten har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten och regeringen. Utöver den tryckta versionen av granskningsrapporten omfattar detta beslut bilaga 1 i elektronisk form, vilket framgår av innehållsförteckningen.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisor *Oskar Johansson* har varit föredragande. Revisionsdirektörerna *Jimmy Hollén* och *Lena Unemo* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Oskar Johansson

För kännedom:

Regeringen, Finansdepartementet

Konsumentverket och Kronofogdemyndigheten

ÖVERSKULDSÄTTNING– HUR FUNGERAR SAMHÄLLETS STÖD OCH INSATSER?



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning och bakgrund	17
1.1 Ökande skuldsättning	17
1.2 Överskuldsättningens konsekvenser	21
1.3 Samhällets verktyg – skuldsaneringsystemet	21
1.4 Fungerar skuldsaneringsystemet effektivt?	22
1.5 Granskningens motiv och syfte	23
1.6 Bedömningsgrunder	24
1.7 Avgränsningar	27
1.8 Regeringens pågående arbete	28
1.9 Disposition	29
2 Överskuldsättning	31
2.1 Skuld- och överskuldsättning	31
2.2 Riksrevisionens användning av begreppet	32
2.3 Föreställningar om överskuldsättning	33
2.4 Synen på överskuldsättning varierar	34
2.5 Orsaker – en komplicerad verklighet	34
3 Överskuldsättningens kostnader	37
3.1 Överskuldsättning och ohälsa	37
3.2 En studie av överskuldsättningens kostnader	38
3.3 Vad kostar skuldsaneringsystemet?	45
3.4 Riksrevisionens iakttagelser	47
4 Skuldsaneringsverksamhetens utveckling	49
4.1 Framväxt och nuvarande process	49
4.2 Regeringens åtgärder inom skuldsaneringsystemet	53
4.3 Utvecklingen av skuldsaneringsansökningar	61
4.4 Utvecklingen av antalet svårt skuldsatta	67
4.5 Riksrevisionens iakttagelser	73
5 Budget- och skuldrådgivningens förutsättningar	75
5.1 En central del av skuldsaneringsystemet	75
5.2 Statliga myndigheters stöd till budget- och skuldrådgivningen	82
5.3 Statens övergripande styrning	93
5.4 Gällande inkassobranchen	99
5.5 Riksrevisionens iakttagelser	100

forts.

6	Slutsatser och rekommendationer	103
6.1	Överskuldssättningens kostnader	103
6.2	Skuldsaneringsverksamhetens utveckling	105
6.3	Budget- och skuldrådgivningens förutsättningar	108
6.4	Riksrevisionens övergripande slutsats	111

Elektronisk bilaga

I rapporten hänvisas till en elektronisk bilaga som finns att ladda ned från Riksrevisionens webbplats www.riksrevisionen.se. Bilagan kan också begäras ut från granskningens akt (diarienummer 31-2014-0933) genom att kontakta Riksrevisionens registrator.

Bilaga 1 Överskuldssättningens kostnader

Sammanfattning

I skuldsaneringslagen regleras tre verksamheter som tillsammans syftar till att ha förebyggande och rehabiliterande effekt på överskuldsättning: Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsverksamhet, den kommunala budget- och skuldrådgivningen samt Konsumentverkets stöd till den kommunala verksamheten. Verksamheterna utgör tillsammans det så kallade skuldsaneringsystemet. Riksrevisionen granskar i denna rapport de statliga åtagandena inom nämnda system.

Granskningens bakgrund

Efter 1990-talskrisen hade ett stort antal människor så stora skulder att de aldrig skulle kunna bli skuldfria. De var överskuldssatta. Överskuldssättningen innebar inte bara ett stort personligt lidande – den var också samhällsekonomiskt kostsam. I syfte att hantera problemet infördes 1994 den första skuldsaneringslagen. Lagen syftade till att vara rehabiliterande på så vis att svårt skuldsatta människor skulle få en möjlighet att lösa sina ekonomiska problem och därigenom få en ny chans till ett drägligare och mer samhällsnyttigt liv.

Åren efter att lagen införts utvärderades den ett flertal gånger. Utvärderingarna pekade på en mängd olika problem. Bland annat fanns det stora nationella variationer gällande tillgången till budget- och skuldrådgivning på lokal nivå. Det fanns också ett stort antal långvarigt skuldsatta individer som inte sökte skuldsanering trots att de sannolikt uppfyllde kraven. Vidare fanns det oklarheter i de statliga myndigheternas olika stöd- och tillsynsroller.

Mot bakgrund av detta infördes en ny skuldsaneringslag 2007. Den nya lagen innehöll ändringar som syftade till att komma till rätta med många av de problem som pekats ut i tidigare utvärderingar. Ytterligare ändringar i skuldsaneringslagen infördes 2011.

Riksrevisionen kunde i sin förstudie konstatera att många av de problem inom skuldsaneringsystemet som varit kända under lång tid kvarstod – trots de ändringar som genomförts. Samtidigt fortsätter skuldsättningen i landet att öka. Ökad skuldsättning medför ökad risk för överskuldssättning, som i sin tur får stora konsekvenser både för den enskilde individen och för samhället. Mot den bakgrunden syftar granskningen till att granska effektiviteten i skuldsaneringsystemet. Granskningen har behandlat följande tre revisionsfrågor:

1. Hur mycket kostar överskuldssättning i form av ohälsa och frånvaro från arbetsmarknaden?
2. Har regeringens åtgärder inom skuldsanering varit effektiva i bemärkelsen att antalet beviljade ansökningar utvecklats tillfredsställande i förhållande till syftet med skuldsaneringslagen?
3. Har regeringen skapat förutsättningar för en ändamålsenlig kommunal budget- och skuldrådgivningsverksamhet?

Granskningens resultat

Riksdagen har vid ett flertal tillfällen uttryckt målsättningen att antalet svårt skuldsatta personer ska minska. De senaste åren har en rad åtgärder genomförts som syftar till att uppfylla den målsättningen. Utvecklingen de senaste fem åren visar en ökning med över 3 000 svårt skuldsatta individer. Det är dock möjligt att antalet svårt skuldsatta skulle vara ännu större utan genomförda åtgärder.

Riksrevisionens samlade bedömning är att de ändringar som gjorts inom skuldsaneringsystemet har lett till förbättringar. Antalet som ansöker om och beviljas skuldsanering har ökat kraftigt. Detta är en positiv utveckling. Vidare är det positivt att regeringen vidtagit flera åtgärder som syftar till att framöver förbättra arbetet mot överskuldssättning. Dock kvarstår flera av de brister som tidigare utvärderingar har observerat. Antalet svårt skuldsatta fortsätter att öka och bristerna inom den kommunala budget- och skuldrådgivningen är fortsatt stora. Det beror till viss del på brister i de förutsättningar som staten skapat för verksamheten. Detta är att betrakta som allvarligt. Bra insatser i ett tidigt skede leder till minskat personligt lidande och besparingar inom både den kommunala och den statliga sektorn. Därmed är statliga åtgärder som syftar till att avhjälpa bristerna sannolikt samhällsekonomiskt effektiva på lång sikt.

Med tanke på att skuldsättningen i landet ökar, ökar också risken för överskuldssättning. Överskuldssättning orsakar stort personligt lidande och betydande samhällskostnader. Ju längre tid en individ befinner sig i skuldsättning, desto svårare blir vägen tillbaka. Åtgärder som syftar till att förebygga överskuldssättning och snabbt rehabilitera svårt skuldsatta är därför av stor vikt – både utifrån ett individuellt och ett samhällsekonomiskt perspektiv. Riksrevisionen anser att sådana åtgärder kan vidtas inom ramarna för det befintliga systemet utan risk för att den allmänna betalningsmoralen försämras.

Överskuldssättningens kostnader

Det råder stor brist på underlag som kan användas för att beräkna överskuldssättningens samhällsekonomiska kostnader. Riksrevisionen har därför beställt en konsultrapport i syfte att ta fram underlag och därefter genomföra en tentativ beräkning av vad överskuldssättning kostar samhället i form av produktionsbortfall samt kostnader inom

socialförsäkringssystemen och sjukvården. Riksrevisionen har därefter, från en snäv definition av överskuldssättning, räknat fram en golv-nivå som sannolikt ger en bild av den lägsta möjliga kostnaden för överskuldssättning. Resultaten kan inte generaliseras; dock presenteras en bild som ger en uppskattning av problemets storlek.

Enligt denna snäva definition av överskuldssättning finns uppskattningsvis 28 015 individer som sannolikt skulle beviljas skuldsanering om de ansökte om det. Det antalet medför att kostnaderna beräknas fördelas enligt följande: sjukvårdskostnaden beräknas uppgå till 3,3 miljarder kronor, produktionsbortfallet till 2,8 miljarder kronor och ersättningar inom socialförsäkringssystemen och arbetslöshetsförsäkringen till 2,2 miljarder kronor. I detta ingår inte kommunernas kostnader för försörjningsstöd och eventuellt bortfall av skatteintäkter.

Riksrevisionen har även undersökt kostnaderna för samhällets insatser inom skuldsaneringsystemet. Undersökningen visar att kostnaderna mellan 2009 och 2013 har ökat från 173 miljoner kronor till 236 miljoner kronor. Den största ökningen har skett inom Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsverksamhet. Dessa beräkningar avser dock endast det som Riksrevisionen har definierat som skuldsaneringsystemet.

Beräkningarna av överskuldssättningens kostnader är ett sätt att belysa problemets allvarlighetsgrad i relation till de insatser som görs från samhällets sida. Riksrevisionen vill här peka på att det behövs mer data och ytterligare forskning för att kunna ge en mer heltäckande och robust bild av överskuldssättningens kostnader.

Riksrevisionens resultat understiger kraftigt de resultat som Kronofogdemyndigheten uppskattade i sin rapport 2008. Skillnaden beror till största delen på att Riksrevisionens resultat utgår från ett mycket lägre antal överskuldssatta individer, där definitionen bygger på att individerna uppfyller kriterierna för att kunna beviljas skuldsanering. Skillnaderna beror också på att Riksrevisionens siffror är baserade på faktiska skillnader i hälsostatus mellan gruppen överskuldssatta och befolkningen i stort.

Sammanfattningsvis kan Riksrevisionen konstatera att de samhällsekonomiska och statsfinansiella kostnaderna för överskuldssättning – inkluderat produktionsbortfall, sjukvård och socialförsäkringssystemen – lågt räknat, sannolikt vida överstiger kostnaderna för samhällets insatser för att hantera problemet. Vidare kan Riksrevisionen konstatera att underlag och statistik saknas för att kunna göra bättre och mer träffsäkra beräkningar av överskuldssättningsproblemets omfattning.

Regeringens åtgärder får effekt men behoven ökar

Riksrevisionen kan konstatera att antalet skuldsaneringsansökningar har ökat kraftigt de senaste åtta åren (163 procent). År 2014 inkom det högsta antalet ansökningar sedan skuldsaneringslagen infördes – 10 083 stycken. Eftersom andelen beviljade ansökningar varit stabil innebär det att fler har beviljats skuldsanering. Enligt Kronofogdemyndigheten har de lagändringar som genomförts lett till ett högre antal ansökningar. Vidare

har medvetenheten om skuldsanering ökat. Lågkonjunktur och förändringar i välfärdssystemen har enligt myndigheten också lett till ett ökat antal ansökningar.

I takt med att antalet ansökningar ökat har Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsverksamhet byggts ut. Kostnaderna för verksamheten har ökat med 195 procent mellan 2005 och 2014 – från 42 miljoner kronor till 124 miljoner kronor. Samtidigt har produktiviteten ökat något och verksamheten har enligt Kronofogdemyndigheten bibehållit samma kvalitet. Dock har väntetiderna och antalet gamla ärenden ökat de senaste åren.

Parallellt med denna utveckling har antalet svårt skuldsatta gäldenärer (presumptiva skuldsaneringsgäldenärer) uppskattningsvis ökat med 13 procent mellan december 2010 och april 2015. År 2010 var antalet 24 851 och 2015 var antalet 28 015 personer.

Forskning pekar mot att tiden i överskuldsättning påverkar hälsan. Lång tid i överskuldsättning kan leda till kronisk ohälsa, vilket inte botas av skuldsanering. Därmed finns det en risk för att allt längre väntetider inom skuldsaneringsverksamheten innebär att skuldsaneringslagens syfte om att människor ska kunna återgå till ett drägligt liv inte uppfylls. Riksrevisionen vill i sammanhanget peka på risken att väntetiderna ökar än mer, eftersom regeringen aviserat åtgärder som bland annat syftar till att fler ska söka skuldsanering.

Riksrevisionens slutsats är att de åtgärder som regeringen vidtagit inom skuldsanering har fått effekt i så motto att fler sökt och beviljats skuldsanering. Det är en positiv utveckling. Dock har antalet presumptiva skuldsaneringsgäldenärer fortsatt att öka, trots att insatserna lett till att skuldsaneringsverksamheten utvecklats positivt. Det betyder att åtgärderna som vidtagits inte lyckats stävja ökningen av antalet svårt skuldsatta gäldenärer. Detta är viktigt att framhålla i ljuset av att regeringens planerade förslag syftar till att minska antalet svårt skuldsatta genom att vidta åtgärder för att fler ska ansöka om skuldsanering.

Riksrevisionen vill här understryka att det finns andra åtgärder – som inte ingår i granskningen – som sannolikt påverkar antalet presumptiva skuldsaneringsgäldenärer. Exempel på sådana åtgärder är reglering kring kreditgivning samt utbildningsinsatser.

Budget- och skuldrådgivningens förutsättningar

Riksrevisionen kan konstatera att de stora variationerna inom den kommunala budget- och skuldrådgivningen som påtalats av andra aktörer kvarstår. Väntetiderna är fortsatt långa i många kommuner – 20 procent av kommunerna uppfyller inte Konsumentverkets rekommendation om en väntetid på högst fyra veckor. Samtidigt har antalet årsarbetskrafter inom verksamheten ökat något de senaste åren.

Vidare kan Riksrevisionen konstatera att det förebyggande arbetet inom budget- och skuldrådgivningen är näst intill obefintligt – endast åtta procent av tiden ägnas åt sådant arbete. Samtidigt har både riksdag och regering vid flera tillfällen pekat på vikten

av förebyggande arbete. Även inom forskningen framhålls vikten av förebyggande insatser för att hindra eller vända en negativ skuldutveckling.

År 2010 höjdes det generella statsbidraget till kommunerna med fem miljoner kronor i syfte att förbättra den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Enligt Konsumentverket var det dock endast en liten andel av medlen som kom verksamheten till gagn. I sammanhanget har Riksrevisionen också noterat att det finns studier som pekar på att den enskilda kommunen har svaga ekonomiska incitament för att satsa på budget- och skuldrådgivning.

Konsumentverket ansvarar för IT-systemet Boss, vilket varit under konstruktion sedan 2010. Utvecklingen har blivit försenad, vilket bland annat inneburit begränsade möjligheter att ta fram mer detaljerad statistik om budget- och skuldrådgivningen. Förseningen har också inneburit att projektet tagit mer resurser i anspråk än planerat.

Gällande stödet från statliga myndigheter till budget- och skuldrådgivningen kan Riksrevisionen konstatera att stödet generellt sett är uppskattat av de kommunala rådgivarna. Dock har rollen som rådgivare blivit mer komplex över tid. Detta ställer nya och högre krav på rådgivarnas kompetens. Generellt sett är rådgivarnas behov av kunskap brett. Samtidigt kan det konstateras att Konsumentverkets utbud av kurser har blivit mer specifikt de senaste åren. Riksrevisionens bedömning är att även om kurserna som Konsumentverket erbjuder är uppskattade så finns det en skillnad mellan rådgivarnas breda behov och det kursutbud som erbjuds. Här ska dock påpekas att Konsumentverket å sin sida – inom ramen för begränsade resurser – har att prioritera mellan olika typer av stödinsatser. Riksrevisionens bedömning är vidare att den nämnda skillnaden mellan behovet av utbildning och kursutbud utgör en risk i så motto att behovet av kvalificerad ekonomisk rådgivning på lokal nivå sannolikt kommer att öka i takt med att skuldsättningen ökar.

Vidare kan det konstateras att det finns allvarliga brister i regleringen av tillsynen över den kommunala budget- och skuldrådgivningen. För det första bedömer Inspektionen för vård och omsorg (IVO) att myndigheten endast kan utöva tillsyn över budget- och skuldrådgivningen i de fall verksamheten sorterar under socialförvaltningen i den ansvariga kommunen. I dagsläget innebär det att verksamheten i 100 kommuner faller utanför IVO:s tillsynsmandat. För det andra saknas det enligt IVO krav och mål för budget- och skuldrådgivningen, vilket gör det omöjligt för myndigheten att granska verksamhetens kvalitet. Riksrevisionen kan även konstatera att IVO baserar sin tillsyn på en riskanalys men budget- och skuldrådgivningen är inte ett indikerat riskområde i myndighetens nuvarande riskanalys. Riksrevisionens bedömning är därmed att det sannolikt inte kommer ske någon tillsyn över budget- och skuldrådgivningen inom en överskådlig framtid.

Riksrevisionens sammantagna slutsats är att de statliga myndigheternas stöd till budget- och skuldrådgivningen i huvudsak är behovsanpassat. Dock finns en skillnad mellan behovet av utbildning och det utbud som finns. Vidare är Riksrevisionens

bedömning att regleringen har allvarliga brister gällande förutsättningarna för att genom tillsyn säkerställa att kommuninvånarna får tillgång till en likvärdig tjänst. Bristen på tillsyn och tydliga krav och mål för verksamheten bidrar sannolikt till att verksamheten är nedprioriterad på många håll. Den verksamhet som då bedrivs är mestadels reaktiv.

Riksrevisionens rekommendationer

Rekommendationer gällande överskuldsettingens kostnader

- Regeringen bör vidta åtgärder för att höja kvaliteten på statistik rörande förekomsten av överskuldsetting i samhället och de kostnader som detta medför i form av minskat arbetskraftsdeltagande och ohälsa, för att bättre kunna utforma förebyggande och rehabiliterande insatser.

Rekommendationer gällande skuldsanering

- Regeringen bör säkerställa att skuldsaneringsverksamheten hos Kronofogdemyndigheten har kapacitet att klara av det ökande ärendeflödet utan att väntetiderna blir för långa. Lång tid i skuldsättning är starkt förknippat med ohälsa. Att bibehålla eller öka Kronofogdemyndighetens kapacitet blir särskilt viktigt i ljuset av att regeringen planerar att vidta åtgärder som syftar till att fler ska ansöka om skuldsanering. De kostnader som uppstår skulle sannolikt kunna täckas av exempelvis minskade utgifter inom sjukvården till följd av minskad ohälsa bland överskuldsettingar.
- Regeringen bör stödja Kronofogdemyndigheten i det fortsatta arbetet med att identifiera presumtiva skuldsaneringsgäldenärer i syfte att informera dem om möjligheterna till skuldsanering.
- Kronofogdemyndigheten bör fortsätta att utveckla arbetet med att identifiera presumtiva skuldsaneringsgäldenärer i syfte att informera om möjligheterna till skuldsanering. Inom ramarna för detta är det viktigt att fortsätta att undersöka orsakerna till att antalet presumtiva skuldsaneringsgäldenärer ökar.

Rekommendationer gällande budget- och skuldrådgivningens förutsättningar

- Regeringen bör tydliggöra det regelverk som styr den statliga tillsynen över den kommunala budget- och skuldrådgivningen, för att på så sätt säkerställa att Inspektionen för vård och omsorg har förutsättningar att utföra tillsyn över verksamheten inom samtliga kommuner samt granska verksamhetens kvalitet.
- Regeringen bör ta fram tydliga grundkrav och mål för den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Dels för att möjliggöra ändamålsenlig tillsyn, dels för att stärka verksamhetens roll.

- Regeringen bör förstärka Konsumentverkets resurser för stöd till den kommunala budget- och skuldrådgivningen i syfte att bättre matcha de kommunala rådgivarnas behov inom till exempel utbildning.
- Regeringen bör ta initiativ till att bilda ett nätverk mellan berörda myndigheter och aktörer vars syfte ska vara att samverka kring frågor som rör överskuldssatta och budget- och skuldrådgivning. Nätverket bör bestå av aktörer som på olika sätt kommer i kontakt med, och hänvisar till den kommunala budget- och skuldrådgivningen

Utöver dessa rekommendationer vill Riksrevisionen uppmana regeringen att närmare undersöka alternativa sätt att finansiera budget- och skuldrådgivningen. Ett exempel som kan framhållas är förhållandena i Storbritannien. Den brittiska motsvarigheten till budget- och skuldrådgivningen finansieras delvis av en avgift som tas ut från aktörer på den brittiska finansmarknaden. Avgiften tas ut av Storbritanniens motsvarighet till Finansinspektionen.

1 Inledning och bakgrund

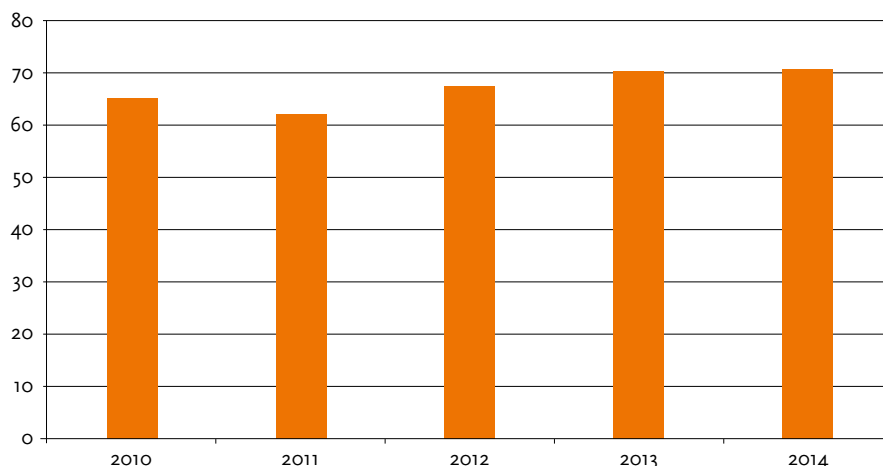
Tillgång till olika former av krediter är en förutsättning för att det moderna samhället ska fungera väl. Det har fått till följd att samhället i dag präglas av kreditgivning och att en stor del av Sveriges befolkning har skulder av olika slag. Några av de vanligaste skuldtyperna är studie- och bostadslån. Skuldsättning utgör i de allra flesta fall inga problem men för vissa kan skuldsättningen utvecklas till en svårhanterlig ekonomisk situation.

På samma sätt som en konjunkturedgång eller en finanskris kan skapa ekonomiska bekymmer för en bank eller ett företag, kan oförutsedda händelser försätta en redan skuldsatt individ i djup ekonomisk kris. Ett tillstånd av lång och allvarlig skuldsättning, där individen inte längre kan betala sina löpande kostnader och lån, kallas överskuldsättning. Tidigare studier visar att överskuldsättning orsakar både personligt lidande och stora samhällsekonomiska kostnader. Det är därför viktigt att samhället har effektiva verktyg både för att förebygga överskuldsättning och för att hjälpa den som har blivit överskuldsatt. Det är av största vikt att dessa verktyg fungerar effektivt. Av den anledningen är det dessa verktyg som står i fokus för följande rapport.

1.1 Ökande skuldsättning

Kronofogdemyndigheten för löpande statistik över de skulder som ska drivas in och över skulder som fastslagits genom ett betalningsföreläggande. På så sätt kan myndigheten följa utvecklingen av hur skulder för fysiska personer utvecklas. Den totala skulden för dessa uppgick 2010 till 65 miljarder kronor. Motsvarande siffra för 2014 var drygt 70 miljarder kronor, vilket motsvarar en ökning med knappt 8 procent.

Diagram 1 Total skuld hos Kronofogdemyndigheten för fysiska personer 2010–2014 (miljarder kronor)

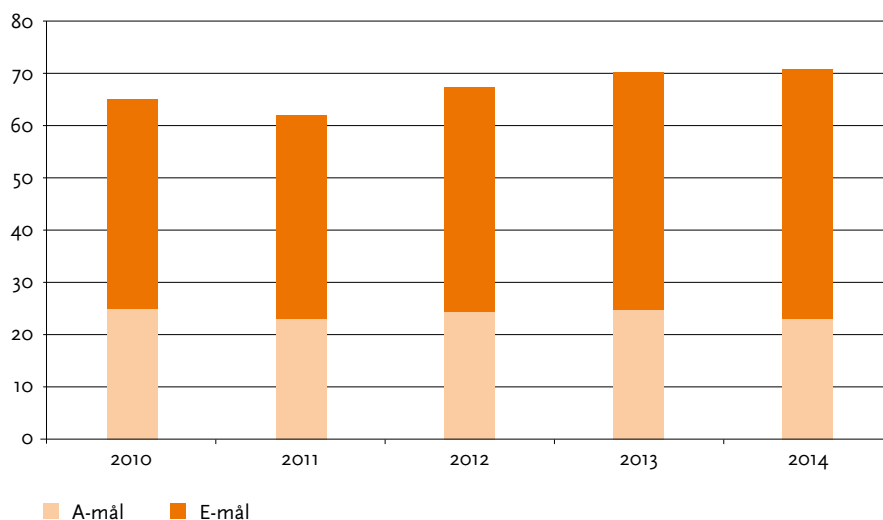


Källa: Underlag från Kronofogdemyndigheten, daterat 2015-02-18. Notera att siffrorna endast gäller fysiska personer. Företag och juridiska personer ingår inte.

1.1.1 Skuldernas fördelning – allmänna och enskilda skulder

För att närmare beskriva utvecklingen kan den totala skulden delas in i så kallade *allmänna* respektive *enskilda* mål. Ett allmänt mål (a-mål) innebär att en individ har skulder till den offentliga sektorn, till exempel en skatteskuld. Ett enskilt mål (e-mål) innebär att en individ har en skuld till en privat näringsidkare, exempelvis till en bank, ett inkassobolag eller till en hyresvärd. Nedan visas det totala skuldbeloppet hos Kronofogdemyndigheten uppdelat efter a- och e-mål.

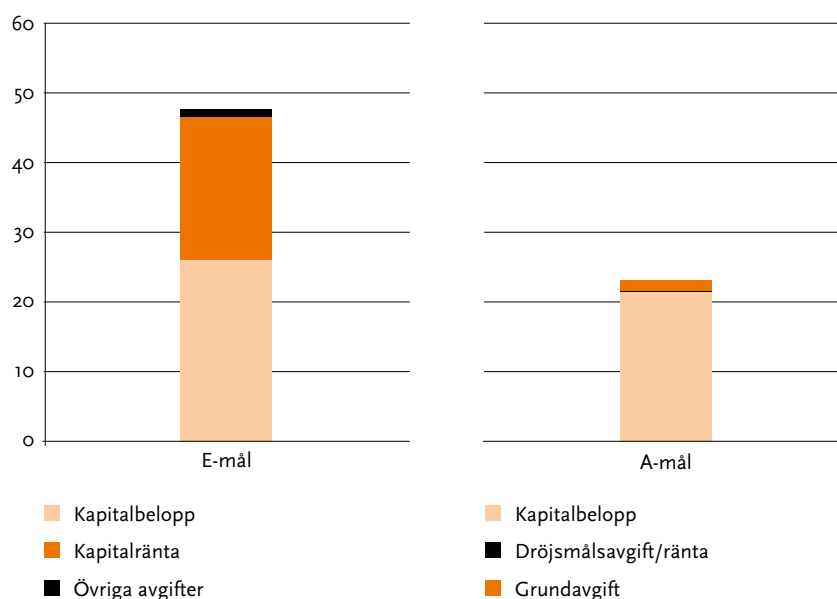
Diagram 2 Fördelning mellan allmänna och enskilda skulder 2010–2014 (miljarder kronor)



Källa: Underlag från Kronofogdemyndigheten, daterat 2015-03-24.

Uppdelningen visar att e-målen utgör den största delen av den totala skulden. Det är också ökningen inom e-målen som står för den största delen av ökningen över tid. År 2010 var medianskulden inom e-målen 35 100 kronor; 2014 hade den ökat till 46 400 kronor.¹ Det motsvarar en ökning av medianskulden med 32 procent. Detta kan delvis förklaras av att skulder till det offentliga i de flesta fall inte påförs ränta. I diagrammet nedan visas hur a- och e-mål skiljer sig gällande kostnader utöver kapitalskulden. Med kapitalsskuld (eller kapitalbelopp) avses den ursprungliga skulden, utan räntor och avgifter.

Diagram 3 Fördelning av kapitalbelopp, räntor och övriga avgifter inom a- och e-mål 2014 (miljarder kronor)



Källa: Underlag från Kronofogdemyndigheten, daterat 2015-03-24. I övriga avgifter på e-mål ingår inkassoavgift, inkassoränta, förseningsersättning, ränta på förseningsavgiften, lagsökningsavgift och ränta på lagsökningsavgift.

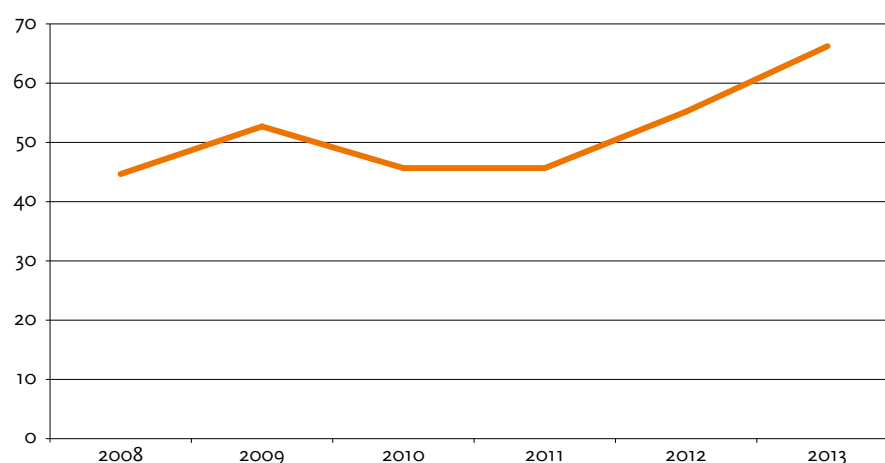
Diagrammet visar att det finns stora skillnader i sammansättningen mellan de båda skuldtyperna. Den största skillnaden är räntan på kapitalbeloppet. Inom a-mål utgör dröjsmålsavgifter och räntor knappt en procent av det totala skuldbeloppet. Inom e-målen utgör kapitalräntan 43 procent av det totala skuldbeloppet. Det totala räntebeloppet inom enskilda mål uppgår till ungefär 20,5 miljarder kronor. Det motsvarar nästan hela kapitalbeloppet inom de allmänna målen.

¹ E-post från Kronofogdemyndigheten 2015-03-10.

1.1.2 Utvecklingen av skulder till inkassobranchen

Ett annat tecken på att den individuella skuldsättningen har ökat är utvecklingen av det sammanlagda kapitalbeloppet som inkassobranchen har att inkassera. År 2008 uppgick beloppet till 44,5 miljarder kronor. År 2013 var samma siffra 66 miljarder kronor.

Diagram 4 Inkassobranchens kapitalbelopp att inkassera 2008–2013 (miljarder kronor)



Källa: Svensk Inkasso – branschstatistik.

Sammantaget kan det konstateras att den individuella skuldsättningen hos Kronofogdemyndigheten och hos inkassobolagen har ökat de senaste åren. Det finns också tecken som pekar på att den kommer fortsätta att öka i takt med att hushållens skuldsättning ökar. Enligt Kronofogdemyndigheten finns det starka samband mellan inflödet av ansökningar om betalningsförelägganden och utvecklingen av hushållens skulder och konsumtionsutgifter.²

När Riksbanken i december 2014 publicerade sin årliga rapport *Finansiell stabilitet* kunde myndigheten konstatera att de svenska hushållens skuldsättning låg på en ny rekordnivå. I rapporten konstaterades också att bostadspriserna fortsätter att öka. I kombination med det låga ränteläget leder detta sannolikt till att hushållens skuldsättning kommer öka än mer.³ Det finns därmed anledning att anta att ju mer hushållens skuldsättning ökar, desto fler människor får problem med att fullfölja sina betalningar.

² Kronofogdemyndigheten (2014) *Omvärldsanalys – april 2014*, s. 4–9.

³ Riksbanken, rapport nr. 2014:2, s. 11–12.

1.2 Överskuldsättningens konsekvenser

Forskning har visat att individer som är överskuldssatta är utsatta för en stor psykisk påfrestning. Detta kan i sin tur leda till symtom som liknar posttraumatisk stress, med förhöjd risk för depression, ångest, självmord och hjärt- och kärlsjukdomar som följd.⁴ Flera studier, både i Sverige och utomlands, finner ett samband mellan överskuldssättning/skuldsättning och ohälsa. Det är dock svårt att precisera orsak och verkan. Sambandet kan gå åt båda hållen; ohälsa ökar risken för att bli överskuldssatt och överskuldssättning ökar risken för att drabbas av ohälsa.⁵ Enligt en utredning från 2013 är överskuldssatta individer överrepresenterade inom socialtjänsten samt inom hälso- och sjukvården.⁶

Utöver de kostnader som uppstår inom socialtjänst och sjukvård leder överskuldssättning också, via passivisering och ohälsa, till minskat deltagande på arbetsmarknaden.⁷ Därmed påverkas även samhällets produktion och skatteintäkter. Överskuldssättning innebär också kostnader för de statliga myndigheter och kommuner som arbetar med att hantera problemet.

Det finns ett fåtal uppskattningar över samhällets kostnader för överskuldssättning. En sådan uppskattning som ofta refereras till gjordes av Kronofogdemyndigheten 2008. Myndigheten räknade då ut att överskuldssättningen kostade mellan 30–50 miljarder kronor per år i sjukvård och produktionsbortfall. I beräkningarna inkluderades även eventuella familjemedlemmars påverkan.⁸ Denna siffra är dock mycket osäker. Det kan emellertid konstateras att överskuldssättning sannolikt orsakar betydande samhällskostnader, samtidigt som behovet av mer kunskap är stort.

1.3 Samhällets verktyg – skuldsaneringsystemet

I samband med värdeminskningen på fastighetsmarknaden i början av 1990-talet fick många så stora skulder att de helt saknade förmåga att någonsin betala av dem. Dåvarande regler för konkurs och ackord var inte tillräckliga för att dessa individer skulle kunna ta sig ur sin skuldsättning.⁹ Mot den bakgrunden infördes skuldsaneringslagen (1994:334) 1994. Lagen syftade till att ”vara *rehabiliterande* på så vis att svårt skuldssatta människor kan få en

⁴ Konsumentverket, rapport nr. 2014:12, s. 7.

⁵ Se SOU 2013:78, s. 61 ff. för en beskrivning av sambandet mellan ohälsa och skuldsättning.

⁶ SOU 2013:72, s. 58.

⁷ SOU 2013:78, s. 65.

⁸ Kronofogdemyndigheten (2008) *Alla vill göra rätt för sig – överskuldssättningens orsaker och konsekvenser*, s. 56 ff.

⁹ Hellners & Mellqvist (2011), s. 18.

möjlighet att lösa sina ekonomiska problem och därigenom kan få en ny chans till ett drägligare och mer samhällsnyttigt liv.”¹⁰ Lagen utvärderades i mitten av 2000-talet och ersattes 2007 av den idag gällande skuldsaneringslagen.

Skuldsaneringslagen reglerar ett antal verksamheter som i granskningen tillsammans benämns *skuldsaneringsystemet*. Skuldsaneringsystemet består övergripande av:

- Kronofogdemyndigheten, som ansvarar för att pröva ärenden om skuldsanering och omprövning av en skuldsanering.
- Kommunerna, som ansvarar för att tillhandahålla budget- och skuldrådgivning. I detta ingår att lämna råd och anvisningar till skuldsatta personer. Kommunerna ska aktivt medverka till att en skuldsanering aktualiseras, exempelvis genom att hjälpa till med skuldsaneringsansökningar. Tanken är också, enligt regeringen, att kommunerna genom olika former av ekonomisk rådgivning ska bidra till att förebygga överskuldssättning.¹¹
- Konsumentverket, som ansvarar för att stödja och ge vägledning till den kommunala budget- och skuldrådgivningen.

1.4 Fungerar skuldsaneringsystemet effektivt?

Skuldsaneringsystemet har sedan det infördes 1994 behandlats i flera statliga utredningar och en stor mängd myndighetsrapporter. Många av de problem som idag förknippas med systemet och med överskuldssättning är kända sedan länge. Detta gäller exempelvis de så kallade evighetsgäldenärerna (privatpersoner som är så skuldsatta att de inom en överskådlig framtid inte kan betala sina skulder¹²) och de problem som är förknippade med den kommunala budget- och skuldrådgivningen.

År 2004 konstaterade en statlig utredning att det fanns ett stort antal allvarligt skuldsatta individer som sannolikt uppfyllde kraven för skuldsanering men som inte ansökte om det.¹³ Samma sak konstaterades av ytterligare utredningar 2008 och 2013.¹⁴

Gällande den kommunala budget- och skuldrådgivningen konstaterade Riksdagens revisorer 1995 att verksamheten präglades av stora variationer i

¹⁰ Prop. 1993/94:123, s. 73.

¹¹ Prop. 2005/06:124, s. 35–36.

¹² SOU 2013:72, s. 58.

¹³ SOU 2004:81, s. 144.

¹⁴ SOU 2008:82, s. 153, SOU 2013:72, s. 288.

omfattning och kvalitet. Vidare konstaterades att handläggningstiderna i vissa kommuner var långa och att det förebyggande arbetet mot överskuldsättning var en lågt prioriterad verksamhet.¹⁵ Dessa problem har sedan kontinuerligt lyfts fram i Konsumentverkets årliga uppföljningar av verksamheten. I den senaste uppföljningen från 2015 konstaterar Konsumentverket att variationerna i väntetid är fortsatt stora samt att endast en liten andel av den totala arbetstiden läggs på förebyggande insatser.¹⁶

1.5 Granskingens motiv och syfte

Riksrevisionen kan konstatera att den individuella skuldsättningen har ökat de senaste åren. Det finns också tecken på att ökningen kan komma att fortsätta. Ökad skuldsättning medför ökad risk för överskuldsättning, som i sin tur får stora konsekvenser både för den enskilde individen, dess familj och för samhället. För att hantera överskuldsättning och dess konsekvenser har staten infört ett skuldsaneringsystem. Skuldsaneringsystemet är dock behäftat med vissa brister, vilka har varit kända en längre tid. Mot denna bakgrund är syftet med följande rapport att granska effektiviteten i skuldsaneringsystemet.

Rapporten delas in i tre olika delar. Den första delen redogör för de kostnader som uppstår inom hälso- och sjukvården till följd av överskuldsättning. Kostnadsuppgifterna ställs sedan i relation till skuldsaneringsystemets kostnader. Den andra delen behandlar ändringar inom skuldsaneringsystemet och i vad mån dessa förefaller ha fått avsedd effekt. Den tredje och sista delen behandlar de förutsättningar staten har skapat för den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Rapportens tre delar behandlar följande frågeställningar:

1. Hur mycket kostar överskuldssättning i form av ohälsa och frånvaro från arbetsmarknaden?
2. Har regeringens åtgärder inom skuldsanering varit effektiva i bemärkelsen att antalet beviljade ansökningar utvecklats tillfredsställande i förhållande till syftet med skuldsaneringslagen?
3. Har regeringen skapat förutsättningar för en ändamålsenlig kommunal budget- och skuldrådgivningsverksamhet?

¹⁵ Riksdagens revisorer, rapport nr. 2000/01: RR4, bilaga 1, s. 57.

¹⁶ Konsumentverket, rapport nr. 2015:2.

1.6 Bedömningsgrunder

I följande avsnitt presenteras granskningens bedömningsgrunder. Den första frågeställningen syftar till att redogöra för de kostnader som är förknippade med överskuldssättning. Den är således deskriptiv; därför presenteras inga bedömningsgrunder för fråga 1.

1.6.1 Bedömningsgrunder för regeringens åtgärder inom skuldsanering

Har regeringens åtgärder inom skuldsanering varit effektiva i bemärkelsen att antalet beviljade ansökningar utvecklats tillfredställande i förhållande till syftet med skuldsaneringslagen?

I förarbetena till den äldre skuldsaneringslagen uttryckte regeringen följande: ”Det huvudsakliga syftet med ett skuldsaneringssystem kan sägas vara *rehabiliterande* på så vis att svårt skuldsatta människor kan få en möjlighet att lösa sina ekonomiska problem och därigenom kan få en ny chans till ett drägligare och mer samhällsnyttigt liv.”¹⁷ I samband med lagens införande fördes också en diskussion om skuldsanerings påverkan på den allmänna betalningsmoralen i samhället. Diskussionen grundade sig i en farhåga att möjligheten till skuldsanering skulle påverka den allmänna betalningsmoralen i samhället negativt. Riksdagen uttryckte bland annat att skuldsaneringslagstiftningen skulle ”utformas så restriktivt som möjligt för att den allmänna betalningsmoralen i samhället inte skall rubbas.”¹⁸ Regeringen påpekade att både gäldenärens chans till ekonomisk rehabilitering och borgenärens rätt att få behålla sin fordran kunde betraktas som samhällsintressen.¹⁹

Dagens skuldsaneringssystem präglas av dessa avvägningar. Det är dock det rehabiliterande syftet som alljämt är grundläggande.²⁰ Riksdagen har uttalat att ”Ett syfte med möjligheten till skuldsanering är att de svårast skuldsatta gäldenärerna ska rehabiliteras ekonomiskt och återkomma till ett mera normalt samhällsliv.”²¹

Sedan införandet av skuldsaneringslagen 1994 har riksdagen vid flera tillfällen pekat på vikten av åtgärder som underlättar för svårt skuldsatta gäldenärer att ta sig ur sin situation. När riksdagen tog ställning till regeringens förslag om ny skuldsaneringslag 2006 uttryckte lagutskottet att ”det är angeläget med ytterligare åtgärder i syfte att förhindra att människor hamnar i skuldfällor

¹⁷ Prop. 1993/94:123, s. 73. Propositionen behandlades av riksdagen i bet.1993/94: LU26.

¹⁸ Bet. 1992/93:LU49, s. 11.

¹⁹ Prop. 1993/94:123, s. 73.

²⁰ Den nya skuldsaneringslagen bygger i stor utsträckning på den äldre, varför äldre praxis och förarbetsuttalanden alljämt är av stort intresse.

²¹ Bet. 2011/12:CU19, s. 6.

och att det, om så ändå blir fallet, finns möjligheter att ta sig ur sådana situationer.”²²

Liknande uttalanden gjordes även i samband med förändringar i skuldsaneringslagen 2011. Civilutskottet konstaterade då att det var angeläget att ”fler – inte färre – svårt skuldsatta gäldenärer ska kunna komma i fråga för skuldsanering”.²³ Denna inställning bekräftades senast våren 2014, då civilutskottet åter uttalade att det är ”angeläget att fler svårt skuldsatta gäldenärer ska kunna komma i fråga för skuldsanering.”²⁴

Riksdagen har också uttalat att det är önskvärt att antalet överskuldsatta ska minska. I mars 2011 uttalade civilutskottet att regeringen borde återkomma till riksdagen med ”förslag på konkreta åtgärder för att minska antalet överskuldsatta.”²⁵

Operationalisering

För att kunna bedöma om antalet beviljade skuldsaneringsansökningar har utvecklats tillfredsställande krävs att utvecklingen ställs i relation till verksamhetens syfte. Syftet med skuldsaneringsverksamheten är att svårt skuldsatta människor ska kunna lösa sina ekonomiska problem och därigenom få en ny chans till ett drägligare och mer samhällsnyttigt liv. Samtidigt måste avvägningen gentemot andra samhällsintressen beaktas. Riksdagen har dock uttalat att det är angeläget att fler kommer i fråga för skuldsanering samt att antalet överskuldsatta ska minska. Riksrevisionen ställer mot denna bakgrund upp följande operationalisering av bedömningsgrunden:

En tillfredsställande utveckling av antalet beviljade skuldsaneringsansökningar innebär a) att fler beviljas skuldsanering över tid och b) att antalet svårt skuldsatta gäldenärer är konstant eller minskar.

1.6.2 *Bedömningsgrunder gällande förutsättningarna för budget- och skuldrådgivning*

Har regeringen skapat förutsättningar för en ändamålsenlig kommunal budget- och skuldrådgivningsverksamhet?

Kommunerna har sedan den första skuldsaneringslagen infördes ansetts spela en viktig roll i skuldsaneringssystemet. I regeringens lagförslag från 1994 konstaterades följande:

²² Bet. 2005/06:LU35, s. 17.

²³ Bet. 2010/11:CU9, s. 10.

²⁴ Bet.2013/14:CU11, s. 9.

²⁵ Bet. 2010/11:CU9, s. 12.

För att man skall kunna åstadkomma ett på lång sikt effektivt skuldsaneringsystem är det av största vikt att människor med ekonomiska problem på det lokala planet har tillgång till kvalificerad privatekonomisk rådgivning. Det är därför viktigt att de kommunala budgetrådgivarna inom socialtjänsten och konsumentvägledningen får kunskaper beträffande skuldsanering och lagen därom och ges resurser för att organisera sådan verksamhet. Sådan verksamhet pågår redan på många håll i landet. Detta är en nödvändig förutsättning för att systemet totalt sett skall kunna fungera och för att inriktningen på frivillighet skall vara framträdande.²⁶

Riksdagen höll i betänkandet av lagförslaget med om den kommunala rådgivningsverksamhetens centrala roll. Lagutskottet uttryckte bland annat följande:

Utskottet vill för sin del framhålla att den kommunala budgetrådgivningen inom socialtjänsten bör ha en central roll att spela i skuldsaneringsförfarandet. Genom olika former av rådgivning kan de kommunala myndigheterna bidra till att förebygga "överskuldsättning". I de fall där det redan gått så långt att en gäldenär inte klarar av sin skuldbörda är det ofta naturligt att gäldenären etablerar kontakt med någon myndighet för att få råd och bistånd av olika slag. Dessa myndigheter bör därvid aktivt kunna medverka till att en skuldsanering aktualiseras.²⁷

I samband med att den nya skuldsaneringslagen infördes 2007 lyfte regeringen åter fram vikten av den kommunala budget- och skuldrådgivningen. I regeringens lagförslag preciserades kommunernas roll ytterligare jämfört med den gamla skuldsaneringslagen. Regeringen konstaterade följande:

Regeringen anser alltså att kommunens rådgivningsskyldighet uttryckligen ska gälla även under skuldsaneringsförfarandet och under löptiden för en betalningsplan. Kopplingen till skuldsaneringsförfarandet får fortfarande anses vara så starkt att kommunens rådgivande skyldigheter i förhållande till skuldsatta personer alltså bör få sitt mer preciserade innehåll genom en reglering i skuldsaneringslagen.²⁸

En av avsikterna med att precisera kommunernas uppgifter var enligt regeringen att betona vikten av det förebyggande arbetet.²⁹

²⁶ Prop. 1993/94:123, s. 82.

²⁷ Bet.1993/94: LU26.

²⁸ Prop. 2005/06:124, s. 3637.

²⁹ Justitiedepartementet (2006) *Faktablad – En ny skuldsaneringslag*.

När riksdagen 2011 behandlade den senaste föreslagna ändringen i skuldsaneringslagen gav den åter uttryck för vikten av den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Civilutskottet konstaterade att överskuldsättning är ett stort och växande problem samt att regeringen enligt utskottets mening borde:

... utarbeta en strategi för hur överskuldsättning ska kunna undvikas. Enskilda hushåll måste ges bättre förutsättningar att klara sin ekonomi. Informationsinsatser från Konsumentverket samt en aktiv och utåtriktad konsument- och budgetrådgivning i kommunerna är av största vikt.³⁰

Operationalisering

Riksdag och regering har vid ett flertal tillfällen uttryckt att en väl fungerande kommunal budget- och skuldrådgivning är en förutsättning för ett effektivt skuldsaneringsystem. Verksamheten ska vara proaktiv, det vill säga arbeta förebyggande. För att skapa förutsättningar för en ändamålsenlig budget- och skuldrådgivning kan staten genomföra en mängd åtgärder. På en övergripande nivå har staten ett ansvar för att skapa en ändamålsenlig reglering kring den kommunala budget- och skuldrådgivningen.³¹ Staten kan även ge myndigheter i uppdrag att stödja den kommunala verksamheten och har i detta fall valt att ge Konsumentverket i uppdrag att ge stöd och vägledning till den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Mot denna bakgrund ställer Riksrevisionen upp följande operationalisering av bedömningsgrunden:

Förutsättningar för en ändamålsenlig kommunal budget- och skuldrådgivning innebär a) att det stöd som statliga myndigheter lämnar är behovsanpassat och b) att verksamheten regleras på ett sätt som möjliggör tillsyn i syfte att säkerställa att kommuninvånarna får tillgång till tjänsten och att den är likvärdig.

1.7 Avgränsningar

Överskuldsättning är ett komplext problem som har en mängd olika individuella och strukturella orsaker. Därmed finns också en stor mängd olika åtgärder som samhället kan vidta för att förebygga och motverka överskuldsättning. Det kan till exempel handla om ett väl utbyggt socialförsäkringssystem, reglering kring kreditgivning och marknadsföring och utbildningsinsatser riktade mot barn och unga. Statliga myndigheter gör också mer riktade insatser. Exempelvis bedriver

³⁰ Bet.2010/11: CU9, s. 17. Här ska också noteras att regeringen gav SOU 2013:78 i uppdrag att utveckla en sådan strategi.

³¹ I 8 kap. 1–2 §§ regeringsformen anges att grunderna för kommunernas organisation, verksamhetsformer och för den kommunala beskattningsrätten samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden meddelas i lag.

Kronofogdemyndigheten förebyggande verksamhet för att bland annat motverka överskuldssättning. Myndigheten bedriver också samverkansprojekt med andra statliga myndigheter i syfte att minska antalet ärenden till Kronofogdemyndigheten.³² Detta arbete berörs inte i granskningen. I granskningen är det följande delar av skuldsaneringsystemet som står i fokus: Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsverksamhet samt Konsumentverkets och Kronofogdemyndighetens stöd till den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Granskningen undersöker också vilka förutsättningar staten har skapat för den kommunala budget- och skuldrådgivningen.

1.8 Regeringens pågående arbete

Inledningsvis vill Riksrevisionen uppmärksamma att det för tillfället pågår ett antal utvecklingsarbeten inom överskuldssättningsområdet. Följande är några exempel:³³

- Regeringen bereder för närvarande det förslag om en strategi mot överskuldssättning som presenterades i SOU 2013:78 *Överskuldssättning i kreditsamhället*. Enligt regeringen ska en åtgärdsinriktad strategi presenteras hösten 2015.
- Regeringen arbetar för närvarande med en proposition som syftar till att hjälpa de så kallade evighetsgäldenärerna ut ur skuldfällan. Arbetet tar sin utgångspunkt i SOU 2013:72 *Ut ur skuldfällan*.
- Regeringen arbetar också med att fram förslag som syftar till att förbättra förutsättningarna för överskuldssatta företagare att beviljas skuldsanering. Arbetet tar sin utgångspunkt i betänkandet *F-skuldsanering – en möjlighet till nystart för seriösa företagare*, SOU 2014:44.
- Våren 2015 har den nya konsumentupplysningstjänsten *Hallå konsument* lanserats. *Hallå konsument* är en rikstäckande upplysningstjänst som samordnas av Konsumentverket. Syftet är att förenkla vardagen som konsument.
- Regeringen gav i regleringsbrevet för 2015 Konsumentverket i uppdrag att göra en fördjupad kartläggning av den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Kartläggningen berör verksamhetens utveckling och kvalitet samt frågor om invånarnas kännedom och nöjdhet med verksamheten. Konsumentverket redovisade uppdraget till Regeringskansliet den 13 maj 2015.

³² Se exempelvis Kronofogdemyndighetens rapport *Delrapport från projektet – De största ingivarna av allmänna mål*, dnr. 754-15/121.

³³ Se bet. 2014/15:CU11, s 53 ff.

- För tillfället pågår en översyn (direktiv 2014:127) av utsökningsbalken. Översynen initierades av den förra regeringen. Syftet är att modernisera utsökningsrätten. I detta ingår bland annat frågor som syftar till att upprätthålla ett socialt skydd för gäldenären och dennes familj.

Riksrevisionen anser att det är positivt att regeringen tagit initiativ till ovan nämnda åtgärder inom överskudsättningsområdet. Riksrevisionen har trots det pågående arbetet funnit det värdefullt att närmare granska några av de funktioner som kan sägas ingå i skuldsaneringssystemet.

1.9 Disposition

Rapporten består av sex kapitel. I kapitel 2 ges en bakgrundsbeskrivning av överskudsättningens orsaker och konsekvenser. I kapitel 3 redovisas de kostnader som förknippas med överskudsättning. I kapitel 4 besvaras den andra revisionsfrågan om utvecklingen av beviljade skuldsaneringsansökningar. I kapitel 5 besvaras den tredje revisionsfrågan om den kommunala budget- och skuldrådgivningens förutsättningar. I det sjätte och sista kapitlet presenteras Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

2 Överskuldsättning

2.1 Skuld- och överskuldsättning

En stor del av Sveriges befolkning har skulder av olika slag. Några av de vanligaste skulderna är studie- och bostadslån. Den stora majoriteten har inga problem att hantera sina skulder. Därutöver finns en stor grupp som då och då upplever en knapphet i ekonomin, kanske till med enstaka betalningssvårigheter. Dessa problem är dock inte långvariga. Individer i den gruppen upplever sig kanske ha skuldproblem, men de är inte överskuldssatta.³⁴

Det finns ingen entydig definition av begreppet överskuldssättning. Det står dock klart att begreppet betecknar en skuldsättning som är allvarlig och långvarig. I Sverige har begreppet oftast använts i samband med skuldsanering. I det sammanhanget är begreppet kopplat till skuldsaneringslagens krav på att den enskilde inte kan lösa sina skuldproblem på egen hand inom överskådlig tid.³⁵

Inom forskningen omnämns framförallt tre metoder för att mäta överskuldssättning:

- Den första kallas den administrativa metoden. Den går ut på att sammanställa data som säger något om individernas eller hushållens ekonomiska problem, exempelvis betalningsanmärkningar, skuldsaneringsansökningar eller konkursbeslut.
- Den andra benämns den objektiva metoden. Den är kvantitativt inriktad och innebär att man mäter hushållens ekonomiska situation på ett aggregerat sätt, exempelvis genom skuldkvot eller belåningsgrad.
- Den tredje kallas den subjektiva metoden. Den bygger på att individer eller hushåll själva får uppskatta sin skuldsituation.³⁶

³⁴ Kronofogdemyndigheten (2008) *Alla vill göra rätt för sig – överskuldssättningens orsaker och konsekvenser*, s. 52.

³⁵ Sandvall (2011) *Överskuldssättningens ansikten – en studie av vägar in i och ut ur ekonomiska svårigheter*, s. 12.

³⁶ Sandvall (2011) *Överskuldssättningens ansikten – en studie av vägar in i och ut ur ekonomiska svårigheter*, s. 11. Se också Kronofogdemyndigheten (2008) *Alla vill göra rätt för sig – överskuldssättningens orsaker och konsekvenser*, s. 52 samt SOU 2013:78, s. 55–56.

Beroende på hur begreppet överskuldssättning definieras samt vilken mätmetod som används blir resultaten olika. Det är därför svårt att göra generella uttalanden om överskuldssättningsproblemets omfattning. Exempelvis uppskattade Kronofogdemyndigheten 2008 att det fanns mellan 400 000 och 600 000 överskuldssatta individer. Siffran byggde på en kvantitativ undersökning där individer själva fick uppskatta sin skuldsituation, det vill säga den subjektiva metoden.³⁷ En betydligt lägre siffra presenterades fem år senare i SOU 2013:72. Utredningen använde Kronofogdemyndighetens uppgifter om hur många gäldenärer i registret (utsöknings- och indrivningsdatabasen) som sannolikt skulle beviljas skuldsanering om de ansökte. Undersökningen visade att det fanns ungefär 25 000 presumtiva skuldsaneringsgäldenärer i registret.³⁸

2.2 Riksrevisionens användning av begreppet

Som nämndes ovan finns det ingen entydig definition av begreppet överskuldssättning. Klart är dock att det handlar om en skuldsättning som är allvarlig och långvarig. Själva tidsbegreppet är i sammanhanget viktigt – överskuldssättning är starkt förknippat med betalningssvårigheter som inte upphör, det vill säga de är inte tillfälliga.

Konsumentverket definierade i en rapport 2003 överskuldssättning på följande vis:

I denna undersökning definieras överskuldssättning/överskuldssatt med att hushållet/gäldenären är insolvent. Därmed avses att skuldbördan för hushållet/gäldenären blivit så omfattande att denne inte har någon möjlighet att infria sina åtaganden allteftersom skulderna förfaller till betalning och att denna oförmåga inte endast är tillfällig.³⁹

Enligt SOU 2013:72 överensstämmer denna definition med konkurslagens definition av insolvens som lyder: ”Med obestånd (insolvens) avses att gäldenären inte kan rätteligen betala sina skulder och att denna oförmåga inte endast är tillfällig.”⁴⁰

När skuldsaneringslagen infördes 1994 ansågs definitionen av insolvens inte vara ändamålsenlig för skuldsanering. För att tydliggöra allvarlighetsgraden på den skuldsättning som skulle göra en gäldenär aktuell för skuldsanering ställde skuldsaneringslagen upp ett krav på så kallad kvalificerad insolvens. Kvalificerad insolvens innebär – till skillnad från endast insolvens – att den

³⁷ Kronofogdemyndigheten (2008) Alla vill göra rätt för sig – överskuldssättnings orsaker och konsekvenser, s. 53 ff.

³⁸ SOU 2013:72, s. 58–59.

³⁹ Konsumentverket, rapport nr 2003:04, s. 7.

⁴⁰ 1 kap. 2 § andra stycket konkurslagen (1987:672).

skuldsatte inte ska kunna betala sina skulder inom överskådlig tid, det vill säga betalningsoförmågan ska sträcka sig långt in i framtiden. I förarbetena till den äldre skuldsaneringslagen uttrycktes att det i princip inte ska gå att se att insolvensen någonsin kommer att upphöra.⁴¹

Mot bakgrund av detta använder Riksrevisionen begreppet på följande sätt i denna rapport – överskuldsättning innebär att:

- Gäldenären är så skuldsatt att vederbörande inte kan betala sina skulder när de förfaller till betalning.
- Betalningsoförmågan är långvarig.

2.3 Föreställningar om överskuldsättning

Skuldsättning och överskuldsättning är laddade begrepp som inte sällan är förknippade med starka föreställningar om varför människor blir överskuldssatta. Dessa föreställningar är sällan korrekta bilder av verkligheten. I SOU 2013:78 beskrivs tre vanliga föreställningar om orsaker till överskuldsättning: höga bostadslån, snabbblån, samt så kallad lyxfällanproblematik.

De höga bostadslånen återfinns enligt utredningen hos dem med högst inkomster. Enligt Finansinspektionens stresstester är dessa väl rustade för arbetslöshet och höjd ränta. Bolånetagare är dessutom underrepresenterade bland dem som kategoriseras som överskuldssatta.⁴²

Snabbblån, så kallade sms-lån, är ofta lättillgängliga och har höga räntor, men snabblånen utgör endast en liten del av hushållens samlade skuldbörda. Att fokusera på enbart snabbblån i syfte att omhänderta problematiken med överskuldsättning är således en för smal insats.⁴³

Ytterligare en vanlig föreställning är att överskuldsättning orsakas av överkonsumtion – så kallad lyxfällanproblematik. Utredningen konstaterar att denna problematik förekommer men att den inte framstår som typisk för dem som befinner sig i långvarig och tung skuldsättning.⁴⁴

⁴¹ Prop.1993/94:123, s. 92.

⁴² SOU 2013:78, s. 212.

⁴³ SOU 2013:78, s. 212.

⁴⁴ SOU 2013:78, s. 212.

2.4 Synen på överskudsättning varierar

Synen på överskudsättning varierar mellan olika länder.⁴⁵ I USA ses avskrivning av betalningsskyldigheten som ett sätt att fördela risk mellan borgenär och gäldenär. Grundtanken är att risken ska ligga på den starkaste parten, långivaren. Även om gäldenären har information om sin betalningsförmåga kan borgenären bättre sprida och hantera de risker som en kreditgivning innebär. I USA ses överskudsättning som ett marknadsmisslyckande där marknaden inte lyckats bedöma risken på ett tillfredsställande sätt. Skuldsanering – som i USA kallas personlig konkurs – ses som ett effektivt sätt att komma tillbaka till marknaden som konsument och låntagare.

I Europa ses överskudsättning som ett socialt eller moraliskt problem. I de europeiska systemen väntas gäldenären bära den större delen av risken. En skuldsanering ska inte uppfattas som en ”lätt väg ut” och är inte tillgänglig för alla. Det finns inte heller någon möjlighet till direkt avskrivning av betalningsskyldigheten utan gäldenären måste gå igenom en betalningsplan under i genomsnitt tre till fem år. Vidare strävar länder efter att gäldenären ska gå igenom en budget- och skuldrådgivning och på så sätt lära av sina misstag och förbättra sin förmåga att hantera sin ekonomi i framtiden.

Dock har de europeiska och amerikanska systemen närmat sig varandra på senare tid. USA har gjort ett tillägg om behovsprövning i konkurslagstiftningen och i Europa diskuteras möjligheten till att göra skuldsaneringen tillgänglig för fler.⁴⁶

2.5 Orsaker – en komplicerad verklighet

Varför blir människor överskudsatta? Det finns inget enkelt eller allmängiltigt svar på den frågan. Snarare är det så att det oftast rör sig om en komplex blandning av strukturella och individuella faktorer samt oväntade livshändelser. Höga skulder, bristande ekonomisk kunskap eller låga inkomster innebär inte per automatik att en individ får ekonomiska problem. Däremot kan en olycklig kombination av sådana faktorer göra en individ ekonomiskt sårbar. Individer, eller hushåll, som befinner sig i ekonomisk sårbarhet har lägre motståndskraft för oväntade händelser som drastiskt kan påverka den ekonomiska situationen – exempelvis skilsmässa, dödsfall, arbetslöshet eller sjukdom. I ett sådant läge finns det risk för att överskudsättning uppstår.⁴⁷

⁴⁵ Se avsnitt i SOU 2013:78, s. 178 ff.

⁴⁶ SOU 2013:78, s. 178 ff.

⁴⁷ Kronofogdemyndigheten (2008) *Alla vill göra rätt för sig – överskudsättningens orsaker och konsekvenser*, s. 27 ff. Se också SOU 2013:78, s. 58.

Det finns ett stort antal faktorer som enskilt eller i kombination med varandra leder till ekonomiska problem eller till överskuldssättning. Dessa kan delas in i tre områden: strukturella, individuella och oförutsedda händelser.

De *strukturella* faktorerna avser den ekonomiska miljön individer befinner sig i. Exempel på strukturella faktorer är tillgång till krediter, reglering av krediter, marknadsföring, offentliga transfereringssystem och regelverk samt utvecklingen på finansmarknaden i händelse av finansiell kris och lågkonjunktur.

Med *individuella* faktorer avses individens egna förutsättningar att hantera sin ekonomiska situation och förmågan att navigera i den ekonomiska miljön. Exempel på sådana faktorer är individens konsumtionsmönster och kunskaper om privatekonomi. Vidare påverkas risken för överskuldssättning av tillgången till sociala nätverk samt individens känslomässiga och praktiska hantering av skuldssättning.⁴⁸

Strukturella och individuella faktorer bidrar ofta till att skapa en ekonomisk sårbarhet med små marginaler. I ett sådant läge kan *oförutsedda* händelser snabbt försämra den ekonomiska situationen. Både Kronofogdemyndigheten och Konsumentverket har i undersökningar konstaterat att personliga omständigheter som sjukdom, konkurs, skilsmässa och arbetslöshet är vanligt förekommande i skuldsaneringsärenden.⁴⁹

Den sammantagna bilden är att överskuldssättning är komplex. Det medför att det är svårt att utforma enskilda åtgärder för att effektivt förebygga överskuldssättning. Därmed kommer det alltid finnas ett behov av väl fungerande rehabiliterande verktyg som kan användas när överskuldssättningen är ett faktum. Detta är en av anledningarna till att Riksrevisionen i föreliggande granskning riktar fokus mot statens rehabiliterande verktyg.

⁴⁸ Sandvall (2011) *Överskuldssättningens ansikten – en studie av vägar in i och ut ur ekonomiska svårigheter*, s. 70–71.

⁴⁹ Kronofogdemyndigheten (2008) *Alla vill göra rätt för sig – överskuldssättningens orsaker och konsekvenser*, s. 22, Konsumentverket, rapport nr. 2003:04, s.53 ff.

3 Överskuldsettingens kostnader

Överskuldsetting får konsekvenser, både för individen och för samhället i stort. Ett sätt att belysa dessa konsekvenser är att beräkna vilka samhällsekonomiska kostnader överskuldsetting orsakar i form av ohälsa och produktionsbortfall. I det följande kapitlet behandlas således granskningens första revisionsfråga: *Hur mycket kostar överskuldsetting i form av ohälsa och frånvaro från arbetsmarknaden?* Kapitlet består av två delar. I den första delen ges inledningsvis en bakgrund till överskuldsettingens konsekvenser. Därefter presenteras resultatet från en studie av överskuldsettingens kostnader som forskaren Richard Ahlström utfört på Riksrevisionens uppdrag. I kapitlets andra del redovisas kostnaderna för de statliga verksamheter som ingår i granskningen och som syftar till att förebygga och hantera överskuldsetting. Kapitlet presenterar således dels en tentativ beräkning av de samhällsekonomiska kostnader som orsakas av överskuldsetting, dels en bild av de kostnader som staten investerar för att hantera och förebygga problemet. Sammantaget ger detta en bild av de statliga insatsernas proportioner i relation till överskuldsettingens kostnader.

3.1 Överskuldsetting och ohälsa

Som nämnts tidigare har studier visat att överskuldsettingsproblem ofta skapar en stor psykologisk påfrestning i form av stress, inte minst eftersom individen mister stora delar av kontrollen över sitt eget liv. Denna stress uppvisar likheter med symtombilden vid posttraumatiskt stressyndrom och ökar avsevärt risken för psykiska problem, som depression, ångest och självmord. Situationen ökar även risken för många stressrelaterade fysiska sjukdomar som hjärt- kärlsjukdom, högt blodtryck, diabetes, allergier och magbesvär. Även om sambandet mellan överskuldsetting och hälsa är bekräftat i ett flertal studier är det svårt att bestämma orsakssambanden. En individ kan ha ett sämre hälsotillstånd på grund av överskuldsetting eller så kan individen vara överskuldsett på grund av det dåliga hälsotillståndet.⁵⁰

⁵⁰ För en genomgång av tidigare studier, se underlagsrapport till Riksrevisionen av Richard Ahlström, elektronisk bilaga 1, *Överskuldsettingens kostnader*.

Skillnader i livslängd och mortalitet

En registerforskningsstudie om mortalitet och dödsorsaker bland de överskuldssatta personer som erhöll skuldsanering 2003 och normalbefolkningen i Sverige visar stora skillnader i livslängd hos de överskuldssatta jämfört med hos normalbefolkningen. Studien visar att den relativa risken för cancer, diabetes och hjärt-kärlsjukdomar som dödsspecifika orsaker var genomgående dubbelt så hög som i normalbefolkningen. Vad gäller individer med psykiska besvär, vilket även ofta omfattar alkohol- och narkotikamissbruk, var den relativa risken att dö över fem gånger så hög. Slutligen var självmordsfrekvensen cirka tio gånger så hög i gruppen överskuldssatta jämfört med i normalbefolkningen.⁵¹

Ohälsan ökar med överskuldssättning

Många överskuldssatta personer är visserligen sjuka redan innan skuldproblemen startar men hos många ökar sjukbördan typiskt efterhand. En ny tvärsnittsstudie av Ahlström och Edström från 2015 bekräftar tidigare studier. Vad gäller självrapporterad generell hälsa, är målgruppens resultat ungefär 35 procent lägre än hos normalbefolkningen. Förekomsten av vanliga folksjukdomar, till exempel högt blodtryck, stroke, hjärtinfarkt och typ 2 diabetes, är hos målgruppen i några fall upp till femton gånger högre än i normalbefolkningen. Dessutom visade samtliga använda mätinstrument påtagliga, negativa hälsoeffekter avseende psykisk hälsa, till exempel tre gånger högre förekomst av klinisk depression och ångest, sju gånger högre förekomst av upplevd hopplöshet och fem gånger högre frekvens av självmordsförsök, jämfört med normalbefolkningen.⁵²

3.2 En studie av överskuldssättningens kostnader

År 2008 beräknade Kronofogdemyndigheten överskuldssättningens samhällsekonomiska kostnader. Beräkningarna utgick från antaganden om överskuldssattas hälsotillstånd och deltagande på arbetsmarknaden. Resultatet visade att överskuldssättningen kostade mellan 30 och 50 miljarder kronor per år beroende på vilket antagande om deltagande på arbetsmarknaden som användes. Beräkningarna är dock behäftade med stor osäkerhet.

Riksrevisionen har försökt få fram underlag som kan användas för att genomföra beräkningar som visar konsekvensen av överskuldssättning. SOU 2013:78 kunde konstatera att ett problem med att kartlägga och analysera överskuldssättning är bristen på statistik och att det inte finns någon myndighet

⁵¹ Ibid.

⁵² Underlagsrapport av Richard Ahlström, elektronisk bilaga 1, *Överskuldssättningens kostnader*.

som vare sig har haft anledning eller i uppdrag att samla in dessa uppgifter. Utredningen anser att det krävs en större kraftsamling från samhällets sida eftersom kunskapsläget är eftersatt i förhållande till den betydelse som överskuldssättningen har.⁵³

Bristen på underlag och svårigheten att få fram statistik föranledde Riksrevisionen att ge forskaren Richard Ahlström i uppdrag att beräkna vad överskuldssättning kostar samhället i form av produktionsbortfall samt kostnader inom socialförsäkringssystemen och sjukvården. Beräkningarna bygger på material från en tidigare studie, genomförd 2014.

Beräkningarna av kostnaderna är tentativa och bygger på ett flertal antaganden; med andra antaganden följer ett annat resultat. Bristen på adekvat underlag medför dessutom svårigheter i att generalisera resultatet. En annan aspekt är att denna grupp generellt är svår att nå i undersökningar. Av den anledningen bygger beräkningarna i avsnittet på 693 överskuldssatta (se nedan för en mer utförlig beskrivning).

Trots dessa svårigheter anser Riksrevisionen att det är meningsfullt att presentera resultaten – dels för att det är det bästa som finns givet det underlag som finns att tillgå, dels för att det ger en överblick över omfattningen på kostnaderna för överskuldssättning. Beräkningarna bygger på en snäv definition av överskuldssättning och på försiktiga antaganden och kan således sägas utgöra ett golv för kostnaderna. Studien finns tillgänglig som elektronisk bilaga på Riksrevisionens hemsida.

Studiens syfte

Syftet med studien var att kartlägga och analysera de samlade samhällskostnaderna för överskuldssättning i Sverige vad gäller produktionsbortfall, sjukvårdskostnader samt kostnader för arbetslöshetsersättning, långtidssjukskrivning och sjukpensionering.

Studiens genomförande bygger på jämförelser i hälsotillstånd mellan överskuldssatta individer och referensgrupper i normalbefolkningen. Vidare beräknas samhällskostnaderna för gruppen överskuldssatta gällande ersättning inom socialförsäkringssystemen och arbetslöshetsförsäkringen.

Urval för studien

Studien bygger på en tidigare undersökning där syftet var att kartlägga och analysera hälsotillståndet hos gruppen överskuldssatta. Deltagarna valdes ut med stöd från Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare, Kronofogdemyndigheten och Riksförbundet Insolvens. Kriterierna var följande:

⁵³ SOU 2013:78, s. 13, s. 248.

- Respondenten ska ha uppvisat svåra skuldproblem. Med svåra skuldproblem avsågs att respondenten varit utsatt för inkassoåtgärder, utmätning i lön och/eller andra utmätningåtgärder från Kronofogdemyndigheten, utan att för den skull ha uppfyllt kriterierna för så kallad kvalificerad insolvens enligt skuldsaneringslagens rekvisit för beviljande av skuldsanering.
- Nästa kriterium var hur lång tid skuldproblemen pågått. Respondenterna är indelade i fyra olika grupper. Grupp 1: Respondenter som varit skuldsatta under kort tid – mindre än två år; Grupp 2: Respondenter som varit skuldsatta medellång tid – två till fem år, samt grupp 3: Respondenter som varit skuldsatta längre tid än fem år. I grupp 4 rymdes sådana respondenter som fått positivt besked om inledning av skuldsanering.
- Ett annat kriterium var lika köns – och åldersfördelning liksom ensamlevande respektive med familj. Ytterligare ett kriterium var representativ geografisk spridning avseende regioner, storstad, tätort och landsbygd.

Det fanns inga speciella kriterier för att inte ingå i undersökningen. Dock förutsattes att respondenten skulle ha tillräckliga språkkunskaper i svenska.

Totalt skickades 2 505 enkäter ut till respondenterna. Av dessa returnerades 726 enkäter och ytterligare 33 kasserades på grund av ofullständigt eller idiosynkratiskt ifyllda svar. Sammanlagt ingick därmed 693 enkätsvar i undersökningen. Inga påminnelser skickades ut. Svarsfrekvensen uppgick således till ungefär 28 procent. Det interna svarsbortfallet på enkätfrågorna var relativt stort (cirka 7 procent). För att korrigera för det interna bortfallet användes medelvärdes substitution för att ersätta ”missing values”.

Eftersom gruppen utgörs av personer som är svåra att inkludera i en undersökning blir bortfallet stort. Det medför att det inte går att generalisera resultaten; snarare kan studien sägas vara en fallstudie. Dock är materialet unikt såtillvida att ingen annan studie har samlat in och studerat de överskuldsattas hälsotillstånd så ingående.

Hur många har problem med skuldsättning?

Antalet överskuldsatta individer varierar beroende på vilken definition av överskuldsättning som används. Riksrevisionen har därför valt att redovisa kostnaderna förknippade med överskuldsättning utifrån en snäv definition som innebär att individer har varit överskuldsatta så länge att de utifrån ett antal kriterier sannolikt skulle beviljas skuldsanering. Definitionen utgår ifrån en rapport från Kronofogdemyndigheten. Myndigheten har där – utifrån ett antal kriterier – uppskattat hur många gäldenärer i myndighetens register (utsöknings- och indrivningsdatabasen) som sannolikt skulle beviljas skuldsanering om de ansökte. Detta är således att betrakta som en mycket

snäv definition av överskuldssättning där endast 28 015 individer som är fast i långvarig och allvarlig skuldsättning ingår.⁵⁴ En mindre snäv definition av kriterierna skulle medföra att antalet individer skulle öka. Dessutom finns det svårt skuldsatta individer som inte finns i Kronofogdemyndighetens register. Således utgör denna siffra ett golv för antalet överskuldssatta individer.

Enligt Kronofogdemyndighetens beräkningar från 2008 uppskattades att 400 000 personer var överskuldssatta. Den uppskattningen byggde på den ovan nämnda subjektiva metoden, det vill säga en självuppskattning av individens egen skuldsituation.⁵⁵

Resultat – kostnader inom sjukvården

Beräkningarna av sjukvårdskostnaderna för gruppen överskuldssatta har utförts på följande sätt. I ett första steg har respondenterna fått besvara frågor om huruvida de har en viss given sjukdom eller inte. I det andra steget har respondenternas sjukdomsbild jämförts med referensgrupper i normalbefolkningen. I det tredje och sista steget har konsulten beräknat sjukvårdskostnaden för respondenterna enligt kostnad-per-patient -metoden (för en mer utförlig förklaring av metoden, se bilaga 1).

Som exempel på de data som studien bygger på visas nedan två tabeller över hur sjukdomsfördelningen ser ut för de fem vanligaste diagnoserna bland respondenterna. Tabellerna är uppdelade på kön inom åldersgruppen 45–64 år.

Tabell 1 De fem vanligaste diagnoserna för män i åldern 45–64 år i enkätundersökningen jämfört med normdata (befolkningen i stort)

Sjukdomskategori	Överskuldssatta (45–64 år, procent)	Normdata (45–64 år, procent)
Högt blodtryck	27,6	29,0
Psykisk sjukdom	21,0	0,9
Sjukdom i matsmältningsorgan, magsår	13,8	1,0
Allergi (medicin, mat, etc.)	12,7	24,0
Astma	11,6	9,0

Källa: Underlagsrapport till Riksrevisionen av Richard Ahlström.

⁵⁴ Kronofogdemyndigheten, *Slutrapport – från verkställighet till skuldsanering*. Intern rapport daterad 2013-03-31.

⁵⁵ Kronofogdemyndigheten (2008) *Alla vill göra rätt för sig – överskuldssättningens orsaker och konsekvenser*, s. 55 f.

Tabell 2 De fem vanligaste diagnoserna för kvinnor i åldern 45–64 år i enkätundersökningen jämfört med normdata (befolkningen i stort)

Sjukdomskategori	Överskudsatta (45–64 år, procent)	Normdata (45–64 år, procent)
Högt blodtryck	22,7	23,0
Astma	22,7	10,0
Psykisk sjukdom	20,8	0,7
Allergi (medicin, mat, etc.)	20,3	28,0
Sjukdom i matsmältningsorgan, magsår	17,4	1,0

Källa: Underlagsrapport till Riksrevisionen av Richard Ahlström.

Som tabellerna visar är vissa diagnoser mer vanligt förekommande hos respondentgruppen än hos övriga befolkningen. I tabellerna gäller detta främst psykisk sjukdom samt sjukdomar i matsmältningsorganen och magsår. För att få fram den totala sjukvårdskostnaden för respondentgruppen har kostnaden för respektive diagnos multiplicerats med antalet respondenter som har respektive diagnos. I tabellen nedan redovisas den sammanlagda sjukvårdskostnaden för respondentgruppen uppdelat på diagnosområde.

Tabell 3 Total beräknad kostnad för sjukvård inom respondentgruppen som deltog i enkätundersökningen

Diagnosområde	Total kostnad (kronor)
Cancer	2 336 846
Ångest	24 862 650
Depression	15 519 578
Diabetes	3 124 726
Fetma	11 712 061
Hjärtsvikt	6 779 790
Högt blodtryck	4 412 813
Ischemisk hjärtsjukdom	2 190 322
Matorgan & magsår	4 597 319
Reumatisk systemsjukdom	2 536 196
Stroke	3 242 818
Total	81 315 119

Källa: Underlagsrapport till Riksrevisionen av Richard Ahlström.

Utifrån resultatet i tabellen blir den genomsnittliga sjukvårdskostnaden per person i respondentgruppen 117 338 kronor. Genom att multiplicera den genomsnittliga kostnaden med totalt antal överskulsatta i landet framkommer en översiktlig bild av den totala sjukvårdskostnaden. Om antalet överskulsatta antas uppgå till 28 015 individer blir kostnaden cirka 3,3 miljarder kronor.

Riksrevisionen vill här peka på att hälsoekonomiska beräkningar är behäftade med stor osäkerhet. Det finns flera olika synsätt på hur sådana beräkningar ska genomföras. Vidare bygger beräkningarna på en mängd antaganden. Som exempel kan nämnas antaganden om samsjuklighet när det gäller kostnader för olika diagnoser. I verkligheten kan olika diagnoser vara kopplade till varandra på komplexa sätt. Det medför att det är svårt att uppskatta hur diagnosernas samvariation påverkar kostnaden (för en fördjupad diskussion om metoden och de olika antagandena, se bilaga 1.)

I Kronofogdemyndighetens rapport från 2008 konstaterades att gruppen överskulsatta hade 35 procent lägre hälsovärden jämfört med normalbefolkningen. Enligt rapporten kunde så låga hälsovärden endast återfinnas bland åldringar som var 75 år och äldre. Genom att jämföra den genomsnittliga sjukvårdskostnaden för personer som är 75 år och äldre med åldersgruppen 45–64 år togs en genomsnittssiffra för sjukvårdskostnader fram. Givet att antalet överskulsatta uppgick till 400 000 individer beräknades sjukvårdskostnaden uppgå till 7,6 miljarder kronor. När Riksrevisionen utförde samma beräkning med samma siffror blev dock resultatet cirka 1 miljard lägre – 6,7 miljarder kronor.⁵⁶

Resultat – kostnader av produktionsbortfall

Enligt Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU) används två olika metoder för att beräkna värdet av produktionsbortfall vid sjukdom eller behandling. Den första metoden, *humankapitalmetoden*, innebär att produktionen kan värderas till ett marknadspris bestående av lön plus arbetsgivar- och sociala avgifter. Den andra metoden, *friktionskostnadsmetoden* innebär att produktionsbortfallet är koncentrerat till den första tiden av sjukfrånvaron, det vill säga den tid det tar tills en ersättare har övertagit arbetsuppgifterna.⁵⁷

I Riksrevisionens beräkningar av produktionsbortfallet har vi använt humankapitalmetoden. Anledningen till det är att överskulsättning är ett problem som sträcker sig över lång tid och andelen individer i arbete sjunker kraftigt tiden efter skulderna har blivit problem.

⁵⁶ Kronofogdemyndigheten (2008), s. 56. $(24\,200 - 7\,400) \times 400\,000$

⁵⁷ Statens beredning för medicinsk utvärdering (2014), s. 163.

För att kunna beräkna kostnaden för produktionsbortfall krävs kännedom om tre faktorer. För det första behövs kunskap om hur många individer som ingår i själva gruppen. För det andra behövs kunskap om hur hög sysselsättningsgraden bland individerna är. För det tredje behövs kunskap om nationell genomsnittlig lönekostnad.

Gällande antal individer i gruppen överskuldssatta utgår beräkningarna från resonemanget ovan. Med den definition som Riksrevisionen använt sig av innebär det att det finns uppskattningsvis 28 015 överskuldssatta individer.

Gällande sysselsättningsgraden bland överskuldssatta uppgår den enligt Richard Ahlströms studie till 45,2 procent. Sysselsättningsgraden för Sverige 2012 uppgick till ungefär 66 procent för åldersgruppen 15–74 år. Skillnaden i sysselsättningsgrad uppgår till knappt 21 procent. Det är denna siffra som används i Riksrevisionens beräkningar.

Gällande genomsnittlig lön i riket uppgick den enligt SCB till 30 600 kronor per månad 2013. Arbetsgivaravgifter- och sociala avgifter för 2013 uppgick till 31,42 procent. Det medför att lön plus arbetsgivaravgifter- och sociala avgifter för 2013 uppgår till 40 215 kronor per månad och följaktligen 482 580 kronor per år.

För att beräkna produktionsbortfallet för gruppen överskuldssatta kan beräkningarna utgå från full sysselsättning (det vill säga en sysselsättningsgrad på 100 procent) och därmed anta att samtliga inom gruppen överskuldssatta kommer från arbete. Riksrevisionen har emellertid antagit sysselsättningsgraden som gäller för befolkningen i stort även gäller gruppen överskuldssatta. Det innebär att produktionsbortfallet uppkommer i skillnaden mellan de olika ovan redovisade sysselsättningsgraderna. Beräkningarna utgår således från följande uppställning:

Antal överskuldssatta \times (sysselsättningsgrad i Sverige – sysselsättningsgrad för de överskuldssatta) \times genomsnittlig lön inklusive arbetsgivaravgifter och sociala avgifter per år

Givet Riksrevisionens definition på överskuldssatta som utgörs av 28 015 individer uppgår kostnaderna till knappt 3 miljarder kronor.⁵⁸

Riksrevisionen vill poängtera att dessa beräkningar endast är att se som exempel. Beräkningar av produktionsbortfall är behäftade med osäkerhet.⁵⁹ Trots den metodologiska osäkerheten ger beräkningarna ändå en bild av de kostnader som orsakas av att överskuldssatta individer inte deltar på arbetsmarknaden i lika hög utsträckning som icke-överskuldssatta. Det finns flera tänkbara anledningar till detta. Enligt en studie utförd i Finland har överskuldssatta individer slutat arbeta antingen för att de inte längre orkar eller för att det inte är lönt eftersom

⁵⁸ 28 015 \times 0,21 \times 482 580 = 2,8 miljarder kronor.

⁵⁹ Statens beredning för medicinsk utvärdering (2014), s. 164.

den finska motsvarigheten till Kronofogdemyndigheten mäter ut en stor del av inkomsterna för att betala skulderna.⁶⁰ Riksrevisionen vill också poängtera att de uteblivna skatteintäkter som uppstår i samband med produktionsbortfall troligen främst drabbar kommunerna.

Kronofogdemyndighetens rapport från 2008 utgår ifrån bruttonationalprodukten per sysselsatt och ett antagande om hur många som deltar i produktionen vid beräkandet av produktionsbortfallet. Förutsatt att tio procent inte deltar i produktionen skulle kostnaden för produktionsbortfall uppgå till 22 miljarder kronor, om siffran istället är 20 procent uppgår produktionsbortfallet till 44 miljarder kronor.⁶¹

Resultat – kostnader för arbetslöshetsersättning, långtidssjukskrivning och sjukpensionering

I studien som Riksrevisionen beställt ingår också en beräkning av kostnaderna för arbetslöshetsersättning, långtidssjukskrivning och sjukpensionering. I beräkningen ingår de sammanslagna kostnaderna för ovan nämnda ersättningar för de totalt 269 respondenter i undersökningen som får sådan ersättning. Beräkning är utförd på följande vis. För respektive inkomstintervall har först ett medianvärde räknats fram. Därefter har medianvärdet multiplicerats med antalet respondenter i respektive kategori. Summerat uppkommer en kostnad på nästan 39 miljoner kronor för 2011 – det år som undersökningen genomfördes.

Förutsatt att det finns 28 015 överskuldssatta individer i landet (med en sysselsättningsgrad på 45,2 procent) blir den totala kostnaden för gruppen ungefär 2,2 miljarder kronor.⁶²

Kronofogdemyndighetens rapport från 2008 har inte beräknat den statsfinansiella kostnaden.

Utöver utgifter för staten kan även kommunerna få ökade kostnader, främst i form av utgifter för beviljat försörjningsstöd.

3.3 Vad kostar skuldsaneringssystemet?

Kostnaderna för skuldsaneringsystemet uppstår dels i staten, dels hos kommunerna. De statliga insatserna genomförs av Kronofogdemyndigheten och Konsumentverket. Kommunerna ansvarar för den kommunala budget- och skuldrådgivningen. I syfte att uppskatta vad skuldsaneringsystemet

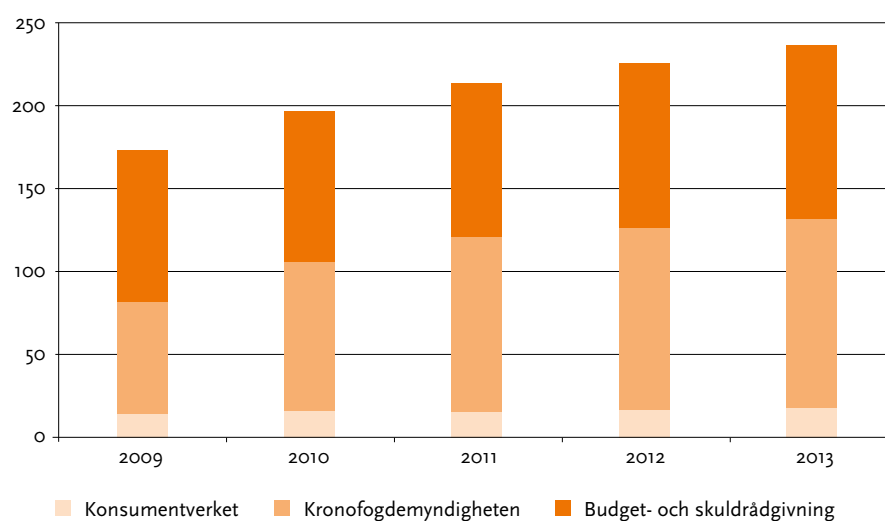
⁶⁰ Hintakka et.al. (1998) *Debt and suicidal behavior in the Finnish general population*.

⁶¹ Kronofogdemyndigheten (2008), s. 57.

⁶² $28\,015 \times 0,548 \times 144\,900 = 2,2$ miljarder kronor

kostar har Riksrevisionen adderat kostnaderna för kärnverksamheterna inom skuldsaneringsystemet. För staten ingår kostnaderna för Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsverksamhet och för Konsumentverkets stöd till den kommunala budget- och skuldrådgivningen. De kommunala kostnaderna utgörs av en genomsnittlig beräkning av lönekostnaden för samtliga årsarbetskrafter inom budget- och skuldrådgivningen.

Diagram 5 Fördelning av kostnader på Kronofogdemyndigheten, Konsumentverket och en framtagen siffra för den kommunala budget- och skuldrådgivningen (miljoner kronor)



Källa: Egen bearbetning av årsredovisning för Kronofogdemyndigheten, e-post från Konsumentverket och SCB:s siffror över genomsnittlig lön för gruppen socialsekreterare och kuratorer. SCB:s siffror har aggregerats till årsbasis.

Diagrammet visar att den totala kostnaden för de delar av skuldsaneringsystemet som inkluderas i granskningen har ökat från 173 miljoner kronor 2009 till 236 miljoner kronor 2013. Samma period ökade statens kostnader från cirka 82 miljoner kronor till knappt 132 miljoner kronor. Det ska här noteras att det finns kostnader kopplade till skuldsaneringsystemet som inte är inkluderade i beräkningen. Detta rör sig exempelvis om Kronofogdemyndighetens förebyggande arbete och kommunala kostnader för licenser och kursverksamhet. År 2013 uppgick Kronofogdemyndighetens kostnader för förebyggande arbete till 11,5 miljoner kronor.⁶³ Det innebär att den statliga kostnaden för skuldsaneringsystemet, inklusive den förebyggande verksamheten, 2013 uppgick till cirka 143 miljoner kronor. Eftersom det, som tidigare nämnts, finns fler kostnader som inte är med i beräkningen är den uppskattade kostnaden på 143 miljoner kronor sannolikt lägre än den verkliga kostnaden.

⁶³ Kronofogdemyndighetens årsredovisning för 2014, s. 38.

3.4 Riksrevisionens iakttagelser

- Den konsultrapport som Riksrevisionen låtit göra är sannolikt den mest detaljerade bilden av den svenska överskuldsättningens kostnader som finns tillgänglig. Dock behövs mer data och ytterligare forskning för att kunna ge en mer heltäckande och robust bild av överskuldssättningens kostnader.
- Riksrevisionen har utgått från en snäv definition av överskuldssättning, det vill säga personer som finns i Kronofogdemyndighetens register (utsöknings- och indrivningsdatabasen) och som sannolikt är berättigade till skuldsanering, och identifierat en golvnivå bestående av 28 015 individer. Denna siffra förändras dock om kriterierna förändras. Vidare ingår inte de personer som finns i inkassobolagens register.
- Gruppen överskuldssatta som ingår i Riksrevisionens undersökning är i större utsträckning arbetslösa jämfört med normalbefolkningen. Vidare har gruppen överskuldssatta betydligt sämre hälsovärden i förhållande till normalbefolkningen. Det är också vanligare att överskuldssatta inom gruppen uppstår någon form av ersättning från socialförsäkringssystemen och/eller arbetslöshetsförsäkringen.
- Om antalet överskuldssatta individer uppgår till 28 015 fördelas kostnaderna på följande vis; sjukvård, 3,3 miljarder kronor, produktionsbortfall, 2,8 miljarder kronor och ersättningar inom socialförsäkringssystemen och arbetslöshetsförsäkringen, 2,2 miljarder kronor.
- Riksrevisionen kan konstatera att kostnaderna för skuldsaneringssystemet har ökat. År 2009 kostade den kommunala verksamheten tillsammans med de statliga verksamheterna 173 miljoner kronor. År 2013 var kostnaden uppe i 236 miljoner kronor – en ökning med 36 procent. Den procentuella ökningen för respektive verksamhet ser ut som följer: budget- och skuldrådgivningens kostnader ökade med 13 procent; kostnaden för Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsverksamhet ökade med 68 procent; kostnaden för Konsumentverkets stödverksamhet ökade med 29 procent. Riksrevisionen vill här åter poängtera att kostnaderna gäller Riksrevisionens definition av skuldsaneringssystemet. Vidare baseras de kommunala kostnaderna endast på genomsnittliga löner.

4 Skuldsaneringsverksamhetens utveckling

I följande kapitel behandlas frågan: *Har regeringens åtgärder inom skuldsanering varit effektiva i bemärkelsen att antalet beviljade ansökningar utvecklats tillfredsställande i förhållande till syftet med skuldsaneringslagen?*

För att kunna bedöma om antalet beviljade skuldsaneringsansökningar har utvecklats tillfredsställande krävs att utvecklingen ställs i relation till verksamhetens syfte. Syftet med skuldsaneringsverksamheten är att svårt skuldsatta människor ska kunna lösa sina ekonomiska problem och därigenom få en ny chans till ett drägligare och mer samhällsnyttigt liv. Därtill har riksdagen uttalat att det är angeläget att fler kommer i fråga för skuldsanering samt att antalet överskuldsatta ska minska. En tillfredsställande utveckling av antalet beviljade skuldsaneringsansökningar innebär enligt Riksrevisionens operationalisering att a) fler beviljas skuldsanering över tid och att b) antalet svårt skuldsatta gäldenärer är konstant eller minskar.

Kapitlet inleds med en beskrivning av vad skuldsanering närmare innebär samt hur processen går till. Därefter redovisas hur skuldsaneringsärendena har utvecklats sedan skuldsaneringslagen infördes 1994. Avsnittet inkluderar också en beskrivning av hur produktivitet, kvalitet och kostnader har utvecklats inom skuldsaneringsverksamheten. I nästa steg redovisas hur antalet svårt skuldsatta har utvecklats de senaste fyra åren. Avslutningsvis redovisas Riksrevisionens sammanfattade iakttagelser.

4.1 Framväxt och nuvarande process

Under mitten av 1980-talet avreglerades den svenska kreditmarknaden. Några år efter avregleringen hade hushållens nettouplåning hos banker och finansbolag flerdubblats. I samband med värdeminskningen på fastighetsmarknaden i början av 1990-talet fick många privatpersoner – inklusive näringsidkare – problem med att betala av sina skulder. Många hade så stora skulder att de helt saknade förmåga att någonsin betala av. De hade hamnat i så kallad överskuldsättning. Dåvarande regler gällande konkurs och ackord var inte tillräckliga för att dessa individer skulle kunna ta sig ur sin skuldsättning.⁶⁴

⁶⁴ Hellners & Mellqvist (2011), s. 18.

Mot bakgrund av överskudsättningens samhällsekonomiska konsekvenser tillsattes Insolvensutredningen. År 1990 lämnade utredningen ett förslag på en skuldsaneringslag till regeringen som utarbetade ett lagförslag.⁶⁵ Riksdagen antog regeringens proposition och konstaterade att "en möjlighet till skuldsanering för fysiska personer alltså är i högsta grad angelägen."⁶⁶ Skuldsaneringslagen trädde i kraft den 1 juli 1994.

År 2002 tillsattes en ny utredning som fick i uppdrag att utvärdera och se över 1994 års skuldsaneringslag. Utredningen kom fram till att det dåvarande skuldsaneringsssystemet var onödigt krångligt och omständligt. Med anledning av detta föreslogs stora förändringar i förfarandet.⁶⁷ Förslagen ledde till att regeringen i prop. 2005/06:124 *Ett enklare och snabbare skuldsaneringsförfarande* föreslog att en ny skuldsaneringslag skulle ersätta den gamla. Den nya lagen trädde i kraft den 1 januari 2007.⁶⁸

4.1.1 Vad innebär skuldsanering?

Enligt skuldsaneringslagen (2006:548) innebär en skuldsanering att "en gäldenär helt eller delvis befrias från ansvar för betalningen av de skulder som omfattas av skuldsaneringen".⁶⁹ Huvudregeln är att en skuldsanering omfattar alla fordringar på pengar mot gäldenären som har uppkommit före den dag då beslut meddelas att inleda skuldsanering. Det finns dock vissa undantag. Exempelvis omfattas inte fordringar på familjerättsliga underhåll eller en fordran som borgenären har panträtt i till den del panten förslår till betalning.⁷⁰

4.1.2 Villkor för skuldsanering

Enligt skuldsaneringslagen finns det tre huvudsakliga villkor (även kallade rekvisit) som samtliga måste vara uppfyllda för att en gäldenär ska kunna beviljas skuldsanering.

Det första villkoret är att endast en gäldenär som är en fysisk person kan beviljas skuldsanering. Gäldenären måste ha sin hemvist i Sverige. I ett förhandsavgörande har EU-domstolen dock slagit fast att detta strider mot den fria rörligheten inom EU.⁷¹ Frågan utreds för närvarande inom

⁶⁵ Hellners & Mellqvist (2011), s. 18.

⁶⁶ Bet.1992/93:LU49, s. 9.

⁶⁷ SOU 2004:81, s. 21 ff.

⁶⁸ Prop.2005/06:124, s. 1–2.

⁶⁹ 1 § skuldsaneringslagen (2006:548).

⁷⁰ SOU 2013:72, s. 71–73. För samtliga fordringar som inte omfattas av en skuldsanering, se 7 § i skuldsaneringslagen (2006:548).

⁷¹ EU-domstolens dom 8 november 2012 i mål C432/11.

Regeringskansliet.⁷² Vidare kan här nämnas att även fysiska personer som är näringsidkare kan beviljas skuldsanering.⁷³

Det andra villkoret är att gäldenären måste vara på obestånd och så skuldsatt att han eller hon inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom överskådlig tid. Detta kallas för det kvalificerade insolvenskravet. Det räcker alltså inte att gäldenären är på obestånd – det vill säga oförmögen att i rätt tid betala sina skulder. Obeståndet måste kunna antas vara under överskådlig tid.⁷⁴ Därmed bygger det *kvalificerade insolvenskravet* på en prognos av gäldenärens framtida betalningsförmåga. Hur långt in i framtiden denna prognos ska sträcka sig för att kravet ska anses vara uppfyllt finns inte tydligt reglerat i vare sig förarbeten eller skuldsaneringslagen. Prognosens längd är ytterst beroende av omständigheterna i det enskilda fallet.⁷⁵ Dock nämns det i förarbetena till den första skuldsaneringslagen att det i princip inte ska gå att se att insolvensen (betalningsförmågan) någonsin kommer att upphöra.⁷⁶

Kronofogdemyndigheten använde sig mellan 2008 och 2010 av ett internt ställningstagande som gjorde gällande att en betalningsförmåga som varar i fem-tio år kunde anses tillräcklig för att en gäldenär ska uppfylla det kvalificerade insolvenskravet. Kronofogdemyndigheten upphävde dock detta ställningstagande hösten 2010 i samband med ett avgörande från Högsta domstolen.⁷⁷ 2012 års skuldsaneringsutredning gjorde bedömningen att 2010 års rättsfall i Högsta domstolen har bidragit till att en 15-årig prognos mer regelmässigt har använts vid bedömningen av gäldenärens betalningsförmåga.⁷⁸ Högsta domstolen berörde 2013 åter frågan om kvalificerad insolvens i ett avgörande. Domstolen poängterade då att det är viktigt att göra en nyanserad bedömning i det enskilda fallet. På vilket sätt avgörandet från 2013 har påverkat betydelsen av 2010 års avgörande är i nuläget inte helt klart. Avgörandet har dock medfört att en kortare prognos kan tillämpas när det gäller en gammal person eller en person med betydande hälsoproblem. Huruvida en kortare prognos kan tillämpas för exempelvis unga eller arbetslösa är emellertid högst osäkert.⁷⁹

⁷² SOU 2014:44, s. 188.

⁷³ Hellners & Mellqvist (2011), s. 24 ff. Se också 4 § skuldsaneringslagen (2006:548).

⁷⁴ Hellners & Mellqvist (2011), s. 24 ff. Se också 4 § skuldsaneringslagen (2006:548).

⁷⁵ SOU 2013:72, s. 174.

⁷⁶ Hellners & Mellqvist (2011), s. 36.

⁷⁷ SOU 2013:72, s. 167.

⁷⁸ SOU 2013:72, s. 174.

⁷⁹ E-post från professor Annina H Persson 2014-12-15 och 2015-05-25.

Det tredje villkoret kallas för den *allmänna skälighetsbedömningen*. Enligt skuldsaneringslagen får skuldsanering beviljas endast om det är skäligt med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden. Det är frågan om en totalbedömning av samtliga omständigheter i ärendet. Följande omständigheter ska dock särskilt beaktas: omständigheterna vid skuldernas tillkomst, de ansträngningar gäldenären har gjort för att fullgöra sina förpliktelser och det sätt på vilket gäldenären har medverkat under handläggningen av ärendet om skuldsanering.⁸⁰

4.1.3 *Så fungerar processen*

Gäldenären skickar in ansökan till kronofogdemyndigheten

En skuldsanering börjar med att gäldenären skriftligen skickar in en ansökan till Kronofogdemyndigheten. I ansökan ska gäldenären redogöra för både sina personliga och sina ekonomiska förhållanden. I detta ingår att redogöra för bostads- och familjesituation samt för anställningsförhållanden. Även utbildning och arbetslivserfarenhet ska framgå. Den ekonomiska redovisningen ska innehålla en förteckning över tillgångar och skulder samt uppgifter om inkomster och utgifter. Ansökan ska också innehålla information om när betalningsoförmågan uppstod och vad gäldenären gjort för att försöka lösa situationen.⁸¹

Kronofogdemyndigheten gör en första prövning

När Kronofogdemyndigheten fått in ansökan kontrollerar myndigheten att den är komplett. Om ansökan är bristfällig får gäldenären möjlighet att komplettera eventuella brister. När ansökan är komplett gör Kronofogdemyndigheten en första prövning. Syftet är att gallra bort de ansökningar där det står klart att skuldsanering inte kan beviljas. Om myndigheten inte finner något skäl att avslå ansökan fattas beslut om att inleda skuldsanering.⁸²

Beslut om att inleda skuldsanering

Beslut om att inleda skuldsanering är ett preliminärt beslut som inte innebär att gäldenären beviljats skuldsanering. Däremot innebär beslutet att ränta inte längre får tas ut på skulderna för tiden efter beslut om att inleda skuldsanering samt att eventuell löneutmätning upphör. Inledandebeslutet annonseras i Post- och Inrikes Tidningar. Där uppmanas var och en som har en fordran mot gäldenären att skriftligen anmäla den till Kronofogdemyndigheten.⁸³

⁸⁰ Hellners & Mellqvist (2011), s. 24 ff. Se också 4 § skuldsaneringslagen (2006:548).

⁸¹ SOU 2013:72, s. 122. Se också 10–14 §§ skuldsaneringslagen (2006:548).

⁸² SOU 2013:72, s. 123. Se också 13–14 §§ skuldsaneringslagen (2006:548).

⁸³ Kronofogdemyndighetens webbplats www.kronofogden.se "Vår utredning och vårt beslut". 2015-01-07.

I och med inledandebeslutet utökas Kronofogdemyndighetens utredningsansvar. Enligt skuldsaneringslagen ska myndigheten, efter ett beslut om att inleda skuldsanering, se till att det aktuella ärendet blir ”så utrett som dess beskaffenhet kräver.”⁸⁴

Förslag till skuldsanering tas fram

När Kronofogdemyndighetens utredning är klar upprättar myndigheten tillsammans med gäldenären ett förslag om skuldsanering. I förslaget ingår normalt en betalningsplan som oftast löper under fem år. I betalningsplanen beskrivs hur mycket gäldenären ska betala till respektive fordringsägare under det att planen pågår. Förslaget skickas sedan ut till samtliga kända borgenärer. Borgenärerna har då möjlighet att inom en viss tid yttra sig över förslaget.⁸⁵

Beslut om skuldsanering

När borgenärerna haft möjlighet att yttra sig fattar Kronofogdemyndigheten beslut om att bevilja eller avslå skuldsaneringsansökan. Myndigheten kan bevilja skuldsanering även om en eller flera av borgenärerna motsätter sig beslutet. Om skuldsanering beviljas är Kronofogdemyndighetens handläggning i princip avslutad. För att gäldenären ska bli befriad från sina skulder återstår att följa betalningsplanen som normalt löper i fem år. Om gäldenären under skuldsaneringsperioden får väsentligt bättre eller sämre ekonomiska förhållanden finns möjlighet till omprövning. Skuldsaneringen är genomförd först när betalningsplanen löpt ut. Om gäldenären inte följer betalningsplanen finns möjlighet för Kronofogdemyndigheten att på ansökan av någon av borgenärerna upphäva skuldsaneringen. I de fall gäldenären helt saknar betalningsutrymme upprättas normalt ett så kallat nollbeslut; skuldbefrielsen inträder då omedelbart.⁸⁶

4.2 Regeringens åtgärder inom skuldsaneringsystemet

Följande avsnitt syftar till att kartlägga de större ändringar som regeringen genomfört avseende skuldsaneringsprocessen samt kraven för att beviljas skuldsanering.

⁸⁴ 16 § skuldsaneringslagen (2006:548).

⁸⁵ Hellners & Mellqvist (2011), s. 23.

⁸⁶ Hellners & Mellqvist (2011), s. 23–24.

4.2.1 *SOU 2004:81 Skuldsaneringsutredningen – utvärdering av den gamla skuldsaneringslagen*

När den första skuldsaneringslagen infördes uttryckte riksdagen att den nya lagstiftningen kontinuerligt måste följas upp.⁸⁷ Detta gjordes sedan av bland andra Riksdagens revisorer, Konsumentverket, dåvarande Riksskatteverket och Konsumentpolitiska kommittén (SOU 2000:29). Utvärderingarna riktade kritik mot det dåvarande skuldsaneringsssystemet främst på två punkter. För det första tog handläggningen av skuldsaneringsärendena för lång tid. För det andra var rollfördelningen mellan inblandade myndigheter oklar.⁸⁸

I samband med att riksdagen våren 2001 behandlade granskningen från Riksdagens revisorer uttalades ett tillkännagivande till regeringen om att tiden var mogen för en förutsättningslös och övergripande utvärdering av skuldsaneringslagens tillämpning.⁸⁹

Mot den bakgrunden beslutade regeringen den 28 november 2002 att tillsätta en utredning för att göra en utvärdering och översyn av den dåvarande skuldsaneringslagen. Utredningen fick i uppdrag att bedöma om det dåvarande systemet för skuldsanering var ändamålsenligt utifrån lagens syfte eller om systemet borde ändras om i grunden. Beroende på hur bedömningen föll ut skulle utredningen antingen föreslå åtgärder som förbättrade systemet eller lämna förslag till ett nytt system för skuldsanering.⁹⁰

År 2007 – en ny skuldsaneringslag införs

I augusti 2004 överlämnade den ovan nämnda skuldsaneringsutredningen (SOU 2004:81) sitt slutbetänkande till regeringen. Utredaren konstaterade att förslagen innebar att det dåvarande skuldsaneringsssystemet skulle förändras i tämligen stor omfattning.⁹¹ Nästan två år senare, i februari 2006, överlämnade regeringen prop. 2005/06:124 *Ett enklare och snabbare skuldsaneringsförfarande* till riksdagen. I propositionen behandlade regeringen utredningens förslag. Förslagen skulle enligt regeringen genomföras i form av en ny skuldsaneringslag. Regeringens lagförslag antogs av riksdagen i maj 2006 och den nya skuldsaneringslagen trädde i kraft den 1 januari 2007.⁹²

I det följande beskrivs de två lagändringar som hade störst betydelse för skuldsaneringsprocessen samt för kraven att beviljas skuldsanering.

⁸⁷ Bet.1993/94:LU26, s. 8.

⁸⁸ Dir.2002:139 (s.289 ff. i SOU 2004:81).

⁸⁹ Bet.2000/01:LU12, s. 5.

⁹⁰ Dir.2002:139 (s.287 i SOU 2004:81).

⁹¹ SOU 2004:81, s. 21.

⁹² Bet.2005/06:LU35.

Förenklad instansordning för beslut om skuldsanering

Enligt den gamla skuldsaneringslagen beslutade Kronofogdemyndigheten om så kallad frivillig skuldsanering. Om någon borgenär motsatte sig beslutet avgjordes ärendet av domstol, som kunde besluta om tvingande skuldsanering. Att en domstol måste besluta om tvingande skuldsanering hade i den gamla lagens förarbeten motiverats med att skuldsanering var ett mycket allvarligt och långtgående ingrepp i parternas avtal. Det fanns dock inga krav på omständigheter som reglerade när en borgenär fick motsätta sig ett förslag om skuldsanering. Det innebar att en borgenär av rent principiella skäl kunde motsätta sig ett förslag och därmed förlänga processen avsevärt. Enligt utredningen (SOU 2004:81) var det dock få av borgenärernas motsättningar som godtogs av domstol; en utvärdering visade att domstolarna i 90–95 procent av fallen fastställde Kronofogdemyndighetens beslut om frivillig skuldsanering. Mot den bakgrunden argumenterade regeringen för att Kronofogdemyndigheten skulle få befogenhet att fatta tvingade skuldsaneringsbeslut direkt. En sådan ändring skulle enligt regeringen leda till att man kunde undvika de ofta onödiga och dyra domstolsprocesserna. Dessutom skulle också den totala skuldsaneringsprocessen bli avsevärt kortare. Den nya skuldsaneringslagen innebar därmed att skuldsaneringsförfarandet förenklades och koncentrerades till Kronofogdemyndigheten.⁹³

Att skuldsaneringsförfarandet koncentrerades till Kronofogdemyndigheten innebar också att myndigheten tog över ansvaret för omprövningar av skuldsaneringsbeslut. Även detta hade tidigare legat på domstolarna.⁹⁴

Avskaffandet av egenförsökskravet

För att kunna beviljas skuldsanering enligt den gamla skuldsaneringslagen krävdes det att gäldenären på egen hand hade försökt träffa en frivillig uppgörelse med fordringsägarna. I praxis hade detta utvecklats till att gäldenären var tvungen att kontakta samtliga fordringsägare och noggrant redogöra för sin ekonomiska situation samt lämna ett förslag till uppgörelse. Detta var det så kallade egenförsöket. Utredningen (SOU 2004:81) konstaterade att de flesta gäldenärer var tvungna att ha professionell hjälp för att kunna genomföra egenförsöket. I praktiken var det ofta kommunala tjänstemän som hjälpte till och arbetet var ofta tidskrävande. Dessutom kunde utredningen konstatera att resultaten av egenförsöken ofta var magra. Detta gällde i synnerhet gäldenärer som inte hade något betalningsutrymme. Trots att de saknade betalningsutrymme var de dock ändå tvungna att genomföra egenförsöket. Mot denna bakgrund avskaffades egenförsöket i den nya

⁹³ Prop. 2005/06:124, s. 32–33.

⁹⁴ Prop. 2005/06:124, s. 34–35.

skuldsaneringslagen.⁹⁵ Avskaffandet syftade i första hand till att förkorta skuldsaneringsförfarandet samt till att undvika dubbelarbete för samtliga inblandade. Dessutom hoppades regeringen att avskaffandet skulle frigöra tid åt mer förebyggande arbete för de kommunala budget- och skuldrådgivarna.⁹⁶

Övriga lagändringar

Utöver de två ändringarna som beskrivits ovan innehöll den nya skuldsaneringslagen flera nyheter. En av de mest betydelsefulla var att den kommunala budget- och skuldrådgivningens uppgifter och ansvar förtydligades; detta behandlas närmare i kapitel 5. En annan betydelsefull ändring var att Konsumentverket fick lagstadgad uppgift att tillhandahålla stöd och vägledning för den kommunala budget- och skuldrådgivningen; även detta beskrivs närmare i kapitel 5.

4.2.2 *SOU 2008:82 Vägen tillbaka för överskulsatta*

Mot bakgrund av vissa brister i insolvenslagstiftningen tillsatte regeringen i april 2007 en utredning med fokus på ett samlat insolvensförfarande. Utredaren fick i uppdrag att överväga hur förfarandet för företagsrekonstruktion kunde förbättras och samordnas med konkursförfarandet. Utredaren fick också i uppdrag att lämna förslag om skuldnedsättning för överskulsatta företagare med personligt ansvar för företagets skulder. Dessutom skulle utredaren närmare undersöka varför privatpersoner som är så skulsatta att de inom en överskådlig framtid inte kan betala sina skulder (evighetsgäldenärer) inte söker, eller beviljas skuldsanering. Beroende på resultatet skulle utredaren föreslå åtgärder som underlättade för sådana privatpersoner att ta sig ur överskulsättningen.⁹⁷

2011 års Ändringar i skuldsaneringslagen

I september 2008 lämnade 2007 års insolvensutredning (SOU 2008:82) ett delbetänkande till regeringen. Regeringen behandlade utredningens förslag i prop. 2010/11:31 *Bättre möjlighet till skuldsanering*. Riksdagen antog regeringens lagförslag i mars 2011 och ändringarna trädde i kraft den 1 juli samma år. I det följande beskrivs de mest betydelsefulla ändringarna med bäring på skuldsaneringsprocessen och kraven på skuldsanering.

Bättre möjligheter till skuldsanering för näringsidkare

I skuldsaneringslagen fanns vissa begränsningar gällande skuldsanering för näringsidkare. En näringsidkare fick beviljas skuldsanering endast om det

⁹⁵ Prop. 2005/06:124, s. 29–31.

⁹⁶ Justitiedepartementet (2006) *Faktablad – En ny skuldsaneringslag*.

⁹⁷ Dir. 2007:29 (s. 285 ff. i SOU 2008:82).

fanns särskilda skäl med hänsyn till näringsverksamhetens ringa omfattning och enkla beskaffenhet. Enligt regeringen ledde begränsningen till att endast näringsidkare som hade sin huvudsakliga försörjning på annat håll än från företaget kom i fråga. Regeringen tog i propositionen upp att OECD konstaterat att riskerna med att driva företag i Sverige behövde begränsas. Mot den bakgrunden föreslog regeringen att skuldsaneringslagen skulle bli tillämplig också på fysiska personer som bedriver näringsverksamhet, oavsett om näringsverksamheten var av ringa omfattning eller inte.⁹⁸

Skuldernas ålder

Enligt förarbetena till den gamla skuldsaneringslagen var skuldernas ålder en av de omständigheter som särskilt skulle beaktas vid den allmänna skälighetsbedömningen. Skuldsanering skulle i princip vara uteslutet om merparten av skulderna inte var äldre än tre-fyra år. Detta krav gav enligt regeringen uttryck för en allmän tanke om att gäldenären först på egen hand skulle försöka lösa sina skuldproblem. Utredningen som låg till grund för prop. 2010/11:31 kunde dock konstatera att detta krav inte var anpassat för näringsidkare. Regeringen påpekade att av de gäldenärer som ansökt om skuldsanering var det tidigare näringsidkare som hade den tyngsta skuldbördan. Praxis hade dock utvecklats så att dessa före detta näringsidkare inte kunde beviljas skuldsanering eftersom deras skulder ofta var relativt nya. Regeringen konstaterade att "kravet på skulder av en viss ålder slår särskilt hårt mot företagare, eftersom de ofta i ett slag får en sådan skuldbörda att de kvalificerar sig för skuldsanering. Inte sällan har merparten av skulderna uppstått i nära anslutning till den tidpunkt då näringsidkaren hamnade på obestånd."⁹⁹ Mot den bakgrunden föreslog regeringen att skuldernas ålder inte längre särskilt skulle beaktas som en särskild omständighet vid skälighetsbedömningen som sker vid en prövning av en skuldsaneringsansökan.¹⁰⁰

4.2.3 April 2012 – två nya utredningar tillsätts

I mars 2011 gjorde riksdagen två tillkännagivanden gällande problemen med överskuldsättning. Riksdagen tillkännagav dels att en strategi mot överskuldsättning borde utarbetas, dels att regeringen borde återkomma till riksdagen med förslag på vissa ändringar i skuldsaneringslagen.¹⁰¹ Mot denna bakgrund tillsatte regeringen i april 2012 två nya utredningar rörande skuldsanering och överskuldsättning.

⁹⁸ Prop. 2010/11:31, s. 10–15.

⁹⁹ Prop. 2010/11:31, s. 16.

¹⁰⁰ Prop. 2010/11:31, s. 16.

¹⁰¹ Bet. 2010/11:CU9, s. 1.

I direktiv 2012:30 *Skuldsanering för evighetsgäldenärer* gav regeringen en utredare i uppdrag att föreslå åtgärder som förbättrar möjligheterna för dem som har rätt till skuldsanering att också få det. I uppdraget ingick att bland annat behandla frågan om hur skuldsanering kan aktualiseras för gäldenärer som sannolikt uppfyller kraven. Utredaren skulle också analysera kraven på gäldenären när det gäller upprättandet av ansökan om skuldsanering samt undersöka hur skuldsaneringslagens krav på kvalificerad insolvens tillämpades. Utredaren skulle också ”uppmärksamma hur utformningen av insolvensprognosen påverkar vilka grupper av gäldenärer som skulle få rätt till skuldsanering och föreslå den ändring av insolvensprognosen som är motiverad utifrån syftena med institutet”.¹⁰² Utredaren fick också i uppdrag att ta ställning till betalningsplanens längd.¹⁰³

I direktiv 2012:31 *Strategi för att motverka överskuldsättning* gav regeringen en utredare i uppdrag att föreslå en åtgärdsinriktad strategi för att motverka överskuldsättning. I uppdraget ingick att ”analysera de problem som olika grader av skuldsättning medför för enskilda personer, närstående och samhället i stort samt kartlägga vanliga orsaker till allvarlig skuldsättning. Situationen för barn och unga i överskuldsatta familjer skulle beaktas särskilt.”¹⁰⁴ I uppdraget ingick också att bland annat identifiera olika typer av varningssignaler för problematisk skuldsättning samt att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser. Utredaren skulle också analysera hur dagens insatser fungerade – analysen skulle inkludera ansvarsfördelningen mellan berörda aktörer.¹⁰⁵ De båda utredningarna presenterades i oktober respektive november 2013.

Under en öppen utfrågning i riksdagens civilutskott i februari 2015 meddelade finansmarknads- och konsumentminister Per Bolund att regeringen, mot bakgrund av riksdagens tillkännagivande, för närvarande arbetar med en strategi mot överskuldsättning. Ministern meddelade också att strategin är planerad att publiceras i samband med budgetpropositionen för 2016, det vill säga hösten 2015.¹⁰⁶

4.2.4 *Riksdagens tillkännagivande om ändring i skuldsaneringslagen*

År 2007 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att bland annat undersöka evighetsgäldenärernas situation. I uppdraget ingick att analysera varför det förekommer evighetsgäldenärer och vad som kan göras för att

¹⁰² Dir. 2012:30, s. 5–6.

¹⁰³ Dir. 2012:30, s. 6.

¹⁰⁴ Dir. 2012:31, s. 1.

¹⁰⁵ Dir. 2012:31, s. 3–4.

¹⁰⁶ Bet. 2014/15:CU11, bilaga 2, s. 90.

minska problemen.¹⁰⁷ Utredaren lämnade i linje med uppdraget en rad förslag som syftade till att skapa en enklare väg in i skuldsaneringsförfarandet. Ett av förslagen rörde det kvalificerade insolvenskravet. Utredaren föreslog att lagtexten i skuldsaneringslagen gällande kvalificerad insolvens skulle ändras från "överskådlig tid" till "inom de närmaste åren".¹⁰⁸ Enligt utredarens uppfattning borde "inom de närmaste åren" avse en tidsperiod på upp till fem år.¹⁰⁹ Syftet med ändringen var att göra prognosen som låg till grund för bedömningen av kvalificerad insolvens mera kortsiktig och därmed öppna för att fler gäldenärer skulle kunna beviljas skuldsanering.¹¹⁰

Regeringen behandlade utredningens förslag i oktober 2010 (prop.2010/11:31). Gällande den föreslagna ändringen från "överskådlig tid" till "inom de närmaste åren" konstaterade regeringen att det visserligen inte fanns någon anledning att ifrågasätta utredningens bedömning att ändringen skulle innebära lättnader för många överskuldsatta – dock ansåg regeringen att en sådan ändring skulle kunna påverka den allmänna betalningsmoralen negativt.¹¹¹ Därmed valde regeringen att inte gå vidare med förslaget.

I mars 2011 behandlade riksdagen regeringens proposition 2010/11:31. I betänkandet konstaterade utskottet följande:

Utskottet anser därför att insolvensprognosen inte ska behöva sträcka sig så långt i framtiden som med nuvarande regler. Skuldsanering ska enligt utskottets mening kunna komma i fråga om gäldenären är på obestånd och så skuldsatt att han eller hon kan antas sakna förmåga att betala sina skulder inom de närmaste åren. Detta bör avse en tidsperiod på upp till fem år. Utskottets förslag överensstämmer med förslag som lagts fram av 2007 års insolvensutredning. Den föreslagna ändringen är inte så långtgående att det allmänna förtroendet för skuldsaneringsinstitutet ska behöva drabbas negativt. Mot den redovisade bakgrunden anser således utskottet att regeringen omgående ska återkomma till riksdagen med förslag till ändring i skuldsaneringslagen i enlighet med vad som anförts ovan.¹¹²

Regeringen återkom inte med något lagförslag i enlighet med utskottets tillkännagivande. Istället valde regeringen att 2012 tillsätta en ny utredning som syftade till att föreslå åtgärder som förbättrade möjligheterna för dem som hade rätt till skuldsanering att också få det. I uppdraget ingick också att utreda

¹⁰⁷ Dir. 2007:29.

¹⁰⁸ SOU 2008:82, s. 129 ff.

¹⁰⁹ SOU 2008:82, s. 131.

¹¹⁰ SOU 2008:82, s. 129 ff.

¹¹¹ Prop. 2010/11:31, s. 18.

¹¹² Bet. 2010/11:CU9, s. 9–10.

kravet på kvalificerad insolvens samt betalningsplanens längd. I direktivet hänvisade regeringen till riksdagens tillkännagivande men konstaterade att den viktigaste förklaringen till att det fortfarande fanns många överskuldsatta var att ett stort antal gäldenärer inte ansöker om skuldsanering. Regeringen konstaterade att grundproblemet i de fallen var att skuldsaneringslagen inte kom till användning.¹¹³

Några månader efter regeringens tillsättande av den ovan nämnda utredningen tog riksdagen åter upp frågan. Civilutskottet konstaterade att det var angeläget att regeringen snarast återkom till riksdagen med förslag i enlighet med tillkännagivandet. Utskottet påpekade också att eftersom flera av de frågor som utredaren fått i uppdrag att utreda redan hade övervägts av 2007 års insolvensutredning torde inte utredningsarbetet behöva ta så lång tid som regeringen angett. Utskottet menade att "regeringen därför måste ta nödvändiga initiativ för att påskynda utredningsarbetet".¹¹⁴ Regeringen bedömde dock att det inte var möjligt att förkorta utredningstiden.¹¹⁵

I oktober 2013 slutredovisade utredningen sitt uppdrag. Redovisningen innehöll inget lagförslag i enlighet med riksdagens tidigare tillkännagivande. När riksdagen åter behandlade frågan i januari 2014 konstaterade utskottet att det var mycket anmärkningsvärt att regeringen valde att inte påskynda utredningsarbetet. Utskottet uttryckte följande:

Att regeringen, trots upprepade tillkännagivanden från riksdagen, inte prioriterat de här frågorna har inneburit att beredningen av de efterfrågade lagförslagen dragit ut på tiden. Detta är inte acceptabelt. Liksom motionärerna bakom motion 2013/14: C447 anser utskottet att regeringen omgående måste återkomma till riksdagen med förslag på ändringar i skuldsaneringslagen som rör kravet på kvalificerad insolvens och betalningsplanens längd.¹¹⁶

I samband med ovan nämnda utfrågning i civilutskottet konstaterade finansmarknads- och konsumentminister Per Bolund att det fortfarande finns många evighetsgäldenärer som har rätt till skuldsanering, men som inte ansöker om det. Ministern menade att det är en utmaning att få dessa evighetsgäldenärer att ta steget och ansöka om och genomgå skuldsanering. Ministern pekade på att regeringen för tillfället arbetar med skarpa förslag som syftar till att fler evighetsgäldenärer ska bli medvetna om och nyttja möjligheten att få skuldsanering. Målsättningen för regeringen är att en proposition om

¹¹³ Dir. 2012:30.

¹¹⁴ Bet.2011/12:CU 19, s. 7–8.

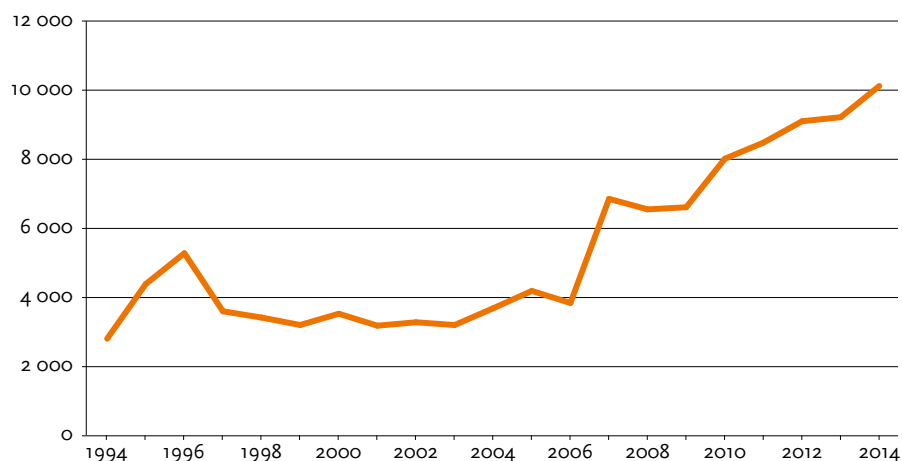
¹¹⁵ Skr.2012/13:75, s. 29.

¹¹⁶ Bet.2013/14:CU 11, s. 9.

detta ska kunna överlämnas till riksdagen 2015.¹¹⁷ Ministern nämnde dock inget om de lagändringar i skuldsaneringslagen som riksdagens tillkännagivande lyfte fram.

4.3 Utvecklingen av skuldsaneringsansökningar

Diagram 6 Antal inkomna skuldsaneringsansökningar 1994–2014



Källa: Kronofogdemyndigheten.

Diagrammet ovan visar hur många skuldsaneringsansökningar som årligen inkommit till Kronofogdemyndigheten sedan skuldsaneringslagen infördes 1994. Diagrammet visar att inflödet av ansökningar var relativt stabilt fram till 2006. Mellan 2006 och 2014 ökade antalet inkomna ansökningar med 163 procent – från 3 830 till 10 083. Nedan beskrivs Kronofogdemyndighetens analyser av de största årsvisa ökningarna.

År 2007 ökade antalet inkomna ansökningar med 78 procent jämfört med föregående år. I årsredovisningen för 2007 konstaterar Kronofogdemyndigheten att "ett av syftena med den nya lagstiftningen, som trädde i kraft vid årsskiftet 2006/07, var att öka antalet ansökningar om skuldsanering till Kronofogden. Därutöver kan det konstateras att den nya lagstiftningen fick mycket uppmärksamhet i media och att gäldenärer avvaktat med att ansöka om skuldsanering i väntan på den nya lagen med enklare och snabbare förfaranderegler."¹¹⁸

¹¹⁷ Bet. 2014/15:CU11, bilaga 2, s. 93.

¹¹⁸ Kronofogdemyndighetens årsredovisning för 2007, s.20.

Nästa stora ökning kom 2010. I årsredovisningen för 2010 konstaterade Kronofogdemyndigheten att "lågkonjunkturen i kombination med ändrade regler i välfärdssystemet som gjort det svårt för många människor att klara sin ekonomi är sannolika orsaker till att fler har behövt ansöka om skuldsanering."¹¹⁹

Mellan 2010 och 2011 ökade antalet inkomna ansökningar med sex procent. Enligt Kronofogdemyndighetens bedömning berodde ökningen på lågkonjunkturen och på att det fanns en större medvetenhet om möjligheten att ansöka om skuldsanering. Myndigheten konstaterade också att:

Därtill förefaller det ändrade kriteriet avseende skuldernas ålder i den nya skuldsaneringslagen som trädde i kraft 1 juli ha haft en betydelse för inflödet då det kommit in betydligt fler ansökningar under andra halvåret 2011, både jämför med första halvåret 2011 och andra halvåret 2010. Ökningen har dock inte varit så stor som förväntat. De lagändringar som genomförts under 2011 förväntades öka antalet ansökningar markant till följd av möjligheten för aktiva enskilda näringsidkare att ansöka om skuldsanering och att skuldernas ålder saknar särskild betydelse vid skälighetsbedömningen. Kronofogden har genomfört informationsinsatser och medieaktiviteter i syfte att bl.a. informera om möjligheten för näringsidkare att ansöka om skuldsanering. Dock har endast 76 näringsidkare ansökt om skuldsanering.¹²⁰

Kronofogdemyndigheten gjorde en liknande bedömning av ökningen mellan 2011 och 2012. I myndighetens årsredovisning uttrycks att "ökningen bedöms bero dels på den försämrade konjunkturen, dels på den förändrade skuldsaneringslagstiftningen som trädde i kraft vid halvårsskiftet 2011."¹²¹

I årsredovisningen för 2014 konstaterar myndigheten att antalet inkomna ansökningar har ökat med 10 procent jämfört med föregående år. Totalt inkom 10 083 ansökningar, vilket är det högsta antalet någonsin.¹²² Ökningen bedöms bero dels på lågkonjunkturen, dels på myndighetens satsning på att aktivera kunderna.¹²³

¹¹⁹ Kronofogdemyndighetens årsredovisning för 2010, s. 27.

¹²⁰ Kronofogdemyndighetens årsredovisning för 2011, s. 27.

¹²¹ Kronofogdemyndighetens årsredovisning för 2012, s. 11.

¹²² Kronofogdemyndighetens årsredovisning för 2014, s. 30.

¹²³ Kronofogdemyndighetens årsredovisning för 2014, s. 11.

Sammantaget kan det konstateras att antalet inkomna skuldsaneringsansökningar ökat kraftigt sedan 2005/2006. Enligt Kronofogdemyndighetens bedömningar finns det tre huvudsakliga orsaker till ökningarna:

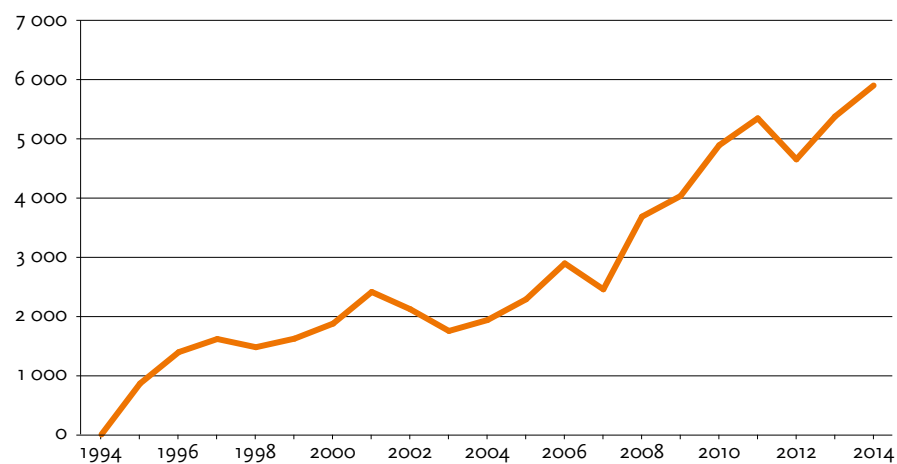
- de ändringar i skuldsaneringslagen som trädde i kraft 2007 respektive 2011
- ökad medvetenhet om skuldsanering bland gäldenärer – bland annat orsakad av nämnda ändringar i skuldsaneringslagen samt av myndighetens egna satsningar på att aktivera kunderna
- den pågående lågkonjunkturen samt ändringar i välfärdssystemen

Det är inte möjligt att närmare fastställa hur stor del av ökningen som kan härledas till respektive orsak.

4.3.1 Utvecklingen av antal beviljade skuldsaneringar

Som visats ovan har antalet inkomna skuldsaneringsansökningar ökat kraftigt den senaste tioårsperioden. Antalet inkomna ansökningar är dock inte detsamma som antalet *beviljade* ansökningar. I diagrammet nedan visas utvecklingen av antal beviljade ansökningar.

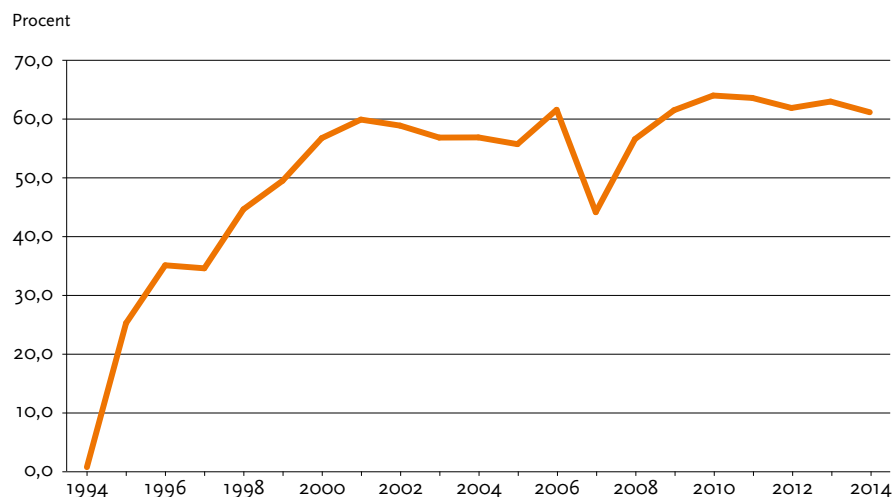
Diagram 7 Antal beviljade skuldsaneringsansökningar 1994–2014



Källa: Kronofogdemyndigheten.

I likhet med antalet inkomna skuldsaneringsansökningar har också antalet beviljade ansökningar ökat kraftigt de senaste åren. Mellan 2006 och 2014 har antalet beviljade ansökningar ökat med 103 procent. Denna utveckling kan också beskrivas med hjälp av andelen skuldsaneringsansökningar som beviljas (se diagrammet nedan).

Diagram 8 Andel beviljade skuldsaneringsansökningar 1994–2014 (beviljade saneringar /antal beslut i skuldsaneringsärenden)



Källa: Kronofogdemyndigheten.

Diagrammet visar att andelen beviljade skuldsaneringar har varit relativt stabil och legat på runt 60 procent sedan början av 2000-talet. Nivån på andelen avslag har således varit lika stabil på runt 40 procent. Ett uppenbart undantag är andelen beviljade ansökningar 2007, då siffran sjönk till 44 procent. En möjlig förklaring till det tillfälliga fallet kan vara att det kom ett avgörande i domstol som under en period innebar en förändrad tillämpning.

Åldersfördelning inom beviljade skuldsaneringsärenden

Ytterligare ett sätt att belysa utvecklingen av skuldsaneringsärenden är att redovisa åldersfördelningen bland de gäldenärer som beviljats skuldsanering.

Tabell 4 Åldersfördelning bland gäldenärer som beviljats skuldsanering (procent)

Ålder/år	2008	2009	2010	2011	2012	2013
20–29	0,2	0,5	0,9	0,9	1,6	1,6
30–39	5,6	6,5	7,9	8,7	10,3	11,3
40–49	27,3	29,1	27,5	24,7	25,3	24,1
50–59	32,2	31,9	31,9	30,5	28,9	29,2
60 +	34,8	32,0	31,8	35,2	33,9	33,8

Källa: SOU 2013:72 s. 170 samt kompletterande data från Kronofogdemyndigheten

Tabellen visar att omkring två tredjedelar av de som beviljats skuldsanering mellan 2008 och 2013 är över 50 år. Tabellen visar också att andelen gäldenärer i åldersgruppen 20–39 år som beviljats skuldsanering har ökat. År 2008 var den andelen cirka 6 procent – samma siffra 2013 var 13 procent.

4.3.2 Utvecklingen av kostnader, produktivitet och kvalitet inom skuldsaneringsverksamheten

Kostnads- och produktivetsutveckling

Som visats ovan har antalet skuldsaneringsansökningar samt antalet beviljade ansökningar ökat kraftigt under den senaste tioårsperioden. Sedan 2005 har kostnaderna för Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsverksamhet ökat från 42 miljoner kronor 2005 till 124 miljoner kronor 2014. Det motsvarar en ökning med ungefär 195 procent. I det sammanhanget är det intressant att närmare undersöka Kronofogdemyndighetens kostnads- och produktivetsutveckling. Utifrån en genomgång av myndighetens årsredovisningar kan Riksrevisionen konstatera följande: Samtidigt som kostnaderna för skuldsaneringsverksamheten stigit i takt med att ansökningarna ökat, har produktiviteten legat på samma nivå eller till och med ökat något i form av minskade styckkostnader och fler avslutade ärenden per årsarbetskraft.¹²⁴

Tabell 5 Utvecklingen av styckkostnad per handlagt ärende samt antal avslutade ärenden per årsarbetskraft 2005-2014. Uppgifterna gäller enbart Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsverksamhet

	Styckkostnad per ärende (kronor)	Antal avslutade ärenden per årsarbetskraft
2005	10 636	85
2006	13 548	75
2007	10 911	90
2008	9 245	101
2009	8 340	116
2010	9 793	105
2011	9 856	109
2012	10 516	113
2013	9 569	115
2014	9 580	111

Källa: Kronofogdemyndighetens årsredovisningar.

¹²⁴ Kronofogdemyndighetens årsredovisningar för 2010 – 2014. Med avslutade ärenden avses beslut om antingen skuldsanering eller avslag.

Kvalitetsutveckling

En bibehållen produktivitet, i termer av konstanta resurser i förhållande till avslutade ärenden, och en ökad mängd ärenden riskerar att innebära sänkt kvalitet i ärendehandläggningen. Av den anledningen har Riksrevisionen gått igenom Kronofogdemyndighetens kvalitetsuppföljning inom skuldsaneringsverksamheten. Kvaliteten bedöms dels i *processkvalitet*, dels i *produktkvalitet*. Processkvalitet innebär att ett ärende är handlagt utifrån en framtagen processkarta utan onödiga ledtider för den person ärendet berör, samt att ordningen i handläggningen är rätt utifrån den berördes förhållanden. Produktkvalitet innebär att ärendet är handlagt lagenligt och formellt riktigt samt i enlighet med myndighetens interna policys och riktlinjer. Dessa mått vägs samman och redovisas i en skala från A till D.¹²⁵

Sedan 2010 har kvaliteten inom skuldsaneringsverksamheten bedömts vara B¹²⁶ vilket enligt myndigheten innebär ”Bra: Avser mål som handlagts på ett bra sätt. Kan även innefatta smärre brister utan nämnvärd betydelse”.¹²⁷

Ytterligare ett kvalitetsmått som används är andelen skuldsaneringsbeslut som upphävs två år efter det att beslutet fattats. I genomsnitt har andelen legat på 2,5 procent de senaste fem åren.¹²⁸

Handläggningstid

Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsverksamhet har flera olika verksamhetsmål. I tabellen nedan presenteras först andelen skuldsaneringsärenden som beslutats – det vill säga beviljats eller avslagits – inom sju månader efter att en ansökan inkommit. Därefter redovisas hur stor del av avslagen som beslutas inom tre månader. Den sista raden i tabellen redovisar antal pågående skuldsaneringsärenden som har pågått mer än nio månader. Det innebär att skuldsaneringsansökan har inkommit till myndigheten, men att inget beslut om avslag eller beviljad skuldsanering har fattats.

¹²⁵ Kronofogdemyndighetens årsredovisning för 2014, s. 52–53.

¹²⁶ Kronofogdemyndighetens årsredovisningar för 2010–2014.

¹²⁷ Kronofogdemyndighetens årsredovisning för 2014, s. 52.

¹²⁸ Riksrevisionens beräkning utifrån uppgifter från Kronofogdemyndighetens årsredovisningar för 2010–2014.

Tabell 6 Utveckling av handläggningstid inom skuldsanering 2010–2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Andel beslutade skuldsaneringsärenden inom 7 månader (procent)	77	85	79	47	51
Andel avslag inom 3 månader (procent)	74	79	70	64	81
Antal pågående skuldsaneringsärenden äldre än 9 månader	175	21	203	284	871

Källa: Kronofogdemyndighetens årsredovisningar 2010–2014. OBS – handläggningstiden visar tiden från det att ansökan inkommit till myndigheten – inte från starten av själva handläggningen.

Av tabellen ovan kan utläsas att andelen gäldenärer som får beslut i ett skuldsaneringsärende inom sju månader efter att ansökan inkommit har ökat med 4 procent från 2013 till 2014. Dock är andelen på en låg nivå jämfört med de föregående åren. Den största minskningen skedde 2013, då andelen minskade med ungefär 40 procent. I årsredovisningen för 2013 konstaterar Kronofogdemyndigheten att minskningen främst beror på ett ökat inflöde av skuldsaneringsärenden under en följd av år, men också på att effekterna av ett nytt IT-system blev mindre än väntat. Myndigheten påpekar dock att den faktiska handläggningstiden från det att en handläggare börjar med ett ärende inte har ökat.¹²⁹ Riksrevisionen tolkar detta som att väntetiderna inför det att handläggningen ska inledas har ökat.

Från tabellen kan det också utläsas att antalet pågående skuldsaneringsärenden som är äldre än nio månader ökade drastiskt år 2014. Enligt Kronofogdemyndigheten har ett särskilt team under 2014 arbetat med att minska balanserna av gamla ärenden. Myndighetens bedömning är att en stor del av de 871 ärendena som fanns vid årsskiftet 2013/2014 kommer att vara avslutade i början av 2015.¹³⁰

4.4 Utvecklingen av antalet svårt skuldsatta

4.4.1 Sökandet efter antalet evighetsgäldenärer

Redan 2004 konstaterade en statlig utredning att det fanns gäldenärer som sannolikt skulle beviljas skuldsanering om de ansökte – men som inte gjorde det.¹³¹ Tre år senare, 2007, tillsatte regeringen en utredning rörande möjligheterna till förbättrad samordning mellan förfarandet för

¹²⁹ Kronofogdemyndighetens årsredovisning för 2013, s. 29.

¹³⁰ Kronofogdemyndighetens årsredovisning för 2014, s. 31.

¹³¹ SOU 2004:81, s. 144–145.

företagsrekonstruktioner och konkurser. I direktiven konstaterade regeringen att en näraliggande fråga var de så kallade evighetsgäldenärernas situation. Evighetsgäldenärer definierades av regeringen som ”privatpersoner som är så skuldsatta att de inom en överskådlig framtid inte kan betala sina skulder.”¹³² Utredaren fick i uppdrag att undersöka hur många evighetsgäldenärer det kunde antas finnas, samt varför de inte ansökte om skuldsanering.¹³³ I sammanhanget konstaterade regeringen att det behövde analyseras varför det fortfarande – tio år efter skuldsaneringslagens införande – fanns evighetsgäldenärer.¹³⁴

I september 2008 lämnade utredningen ett delbetänkande. I betänkandet angavs att det saknades förutsättningar för att ge något precist svar på frågan om evighetsgäldenärernas antal. Utredaren kunde inte heller se någon möjlighet att göra någon närmare uppskattning utifrån tillgänglig data.¹³⁵

I april 2012 återkom regeringen till frågan om evighetsgäldenärer. Regeringen tillsatte då en utredning i syfte att föreslå åtgärder som förbättrade möjligheterna för dem som har rätt till skuldsanering att faktiskt få det. I direktivet konstaterade regeringen att den ”kanske viktigaste förklaringen till att det fortfarande finns många överskuldsatta är att ett stort antal gäldenärer inte ansöker om skuldsanering. Enligt Kronofogdemyndigheten finns det tusentals gäldenärer som skulle kunna komma i fråga för skuldsanering om de bara ansökte om det men som alltså inte gör det.”¹³⁶ Regeringen lyfte fram att Kronofogdemyndigheten i sitt verkställighetsarbete ofta får tillgång till uppgifter som indikerar om en gäldenär är överskuldsatt eller inte.¹³⁷ I direktivet angavs också att Kronofogdemyndigheten redan hade inlett ett arbete med att se över möjligheterna att motivera evighetsgäldenärer att ansöka om skuldsanering. Mot den bakgrunden fick utredaren i uppdrag att i samband med Kronofogdemyndighetens pågående arbete överväga om den informationen skulle kunna användas för att aktualisera skuldsanering.¹³⁸

När utredningen i oktober 2013 lämnade sitt betänkande kunde man konstatera att Kronofogdemyndigheten i sina register hade identifierat ungefär 25 000 gäldenärer som sannolikt skulle kunna få skuldsanering om de ansökte. Utredningen konstaterade dock att ”metoden kan emellertid inte identifiera alla evighetsgäldenärer som finns i myndighetens register. Det finns dessutom skuldsatta gäldenärer som överhuvudtaget inte är restförda

¹³² Dir.2007:29 (SOU 2008:82, s. 288).

¹³³ Dir. 2007:29 (SOU 2008:82, s. 292–293).

¹³⁴ Dir. 2007:29 (SOU 2008:82, s. 288).

¹³⁵ SOU 2008:82, s. 18–19.

¹³⁶ Dir. 2012:30, s. 3.

¹³⁷ Dir. 2012:30, s. 5.

¹³⁸ Dir. 2012:30, s. 3–5.

hos Kronofogdemyndigheten, men ändå är så skuldsatta att de uppfyller skuldsaneringslagens krav.”¹³⁹

4.4.2 Kronofogdemyndighetens definition av evighetsgäldenärer

År 2012 inledde Kronofogdemyndigheten ett projekt kallat ”Från verkställighet till skuldsanering”. Syftet var att fler av de gäldenärer som fanns i myndighetens register och som uppfyllde kraven för skuldsanering skulle ansöka om och beviljas skuldsanering. Mot den bakgrunden fick arbetsgruppen som tillsattes bland annat i uppgift att a) ta fram kriterier för gäldenärer som kan vara aktuella för skuldsanering och b) redovisa hur många gäldenärer i landet som uppfyllde kriterierna. Arbetsgruppen fick också i uppgift att ta fram förslag på hur de aktuella gäldenärerna skulle kontaktas i syfte att få dem att ansöka om skuldsanering. Gruppen föreslog ett utskick med riktade brev som sedan skulle följas upp med ett telefonsamtal.¹⁴⁰

Det var detta pågående arbete som regeringen hänvisade till i direktivet till 2012 års skuldsaneringsutredning. Det var också från detta projekt som samma utredning fick uppgiften om att det fanns ungefär 25 000 evighetsgäldenärer i Kronofogdemyndighetens register.

För att lösa uppgiften tog arbetsgruppen på Kronofogdemyndigheten först fram ett antal grundkrav som måste vara uppfyllda. Aktuella gäldenärer måste vara fysiska personer som:

- förekommit i Kronofogdemyndighetens register under minst fem år
- inte tidigare beviljats skuldsanering
- inte var försatta i konkurs
- inte hade pågående näringsförbud
- inte endast hade allmänna mål (dvs. skulder till det offentliga)
- inte hade skadeståndsmål

Utifrån dessa grundkrav arbetades tre olika grupper av presumtiva skuldsaneringsgäldenärer fram. Grupperna fångade upp gäldenärer med olika skuldbelopp och olika betalningsförmåga.

- Grupp 1: Skuldbördans storlek uppgick till minst 300 000 kronor i enskilda mål för dem som hade pågående löneutmätning.
- Grupp 2: Skuldbördans storlek uppgick till minst 100 000 kronor för dem som befunnits sakna tillgångar och saknade betalningsutrymme.

¹³⁹ SOU 2013:72, s. 288.

¹⁴⁰ Kronofogdemyndigheten, *Slutrapport – från verkställighet till skuldsanering*. Intern rapport daterad 2013-03-31.

- Grupp 3: Skuldbördans storlek uppgick till minst 50 000 kronor för dem över 65 år och som befunnits sakna tillgångar och saknade betalningsutrymme.¹⁴¹

Det är i sammanhanget viktigt att poängtera att metoden som använts ovan inte kan garantera att gäldenärerna är kvalificerat insolventa. Det beror på att Kronofogdemyndigheten inte har möjlighet att i sitt datasystem söka på löneutmätningens belopp och skuldstorlek tillsammans. Detta innebär i sin tur att det inte går att veta vilken betalningsförmåga de gäldenärer som befinner sig i grupp 1 har – bara *att* de har en skuldbörda på över 300 000 kronor i e-mål samt *att* de har pågående löneutmätning.¹⁴² För att kunna bedöma om en gäldenär uppfyller det kvalificerade insolvenskravet är det nödvändigt att kunna ställa betalningsförmågan i relation till skuldbördan.

Utifrån ovanstående metod kunde Kronofogdemyndigheten 2013 identifiera totalt 24 370 personer som sannolikt skulle beviljas skuldsanering om de ansökte – det vill säga presumtiva skuldsaneringsgäldenärer.

4.4.3 Antalet svårt skuldsatta har ökat

För att kunna analysera utvecklingen av antalet svårt skuldsatta gäldenärer har Riksrevisionen bitt Kronofogdemyndigheten att ta fram motsvarande siffror över presumtiva skuldsaneringsgäldenärer för år 2010 respektive år 2015. Resultatet presenteras i tabellen nedan. Eftersom ett antal av de gäldenärer som förekommer i grupp 3 också förekommer i grupp 2 är de båda grupperna sammanslagna i tabellen.

Tabell 7 Antal presumtiva skuldsaneringsgäldenärer i Kronofogdemyndighetens register

Gäldenärsgrupp	2010	2013	2015
Grupp 1	10 285	10 699	12 477
Grupp 2 + Grupp 3	14 566	13 671	15 538
Totalt antal presumtiva skuldsaneringsgäldenärer	24 851	24 370	28 015

Källa: Data från Kronofogdemyndigheten. Grupp 1: Skuldbörda över 300 000 kronor i enskilda mål och pågående löneutmätning. Grupp 2: Skuldbörda över 100 000 kronor, saknar tillgångar och betalningsutrymme. Grupp 3: Skuldbörda över 50 000 kronor, över 65 år och saknar tillgångar och betalningsutrymme.

¹⁴¹ Kronofogdemyndigheten, *Slutrapport – från verkställighet till skuldsanering*. Intern rapport daterad 2013-03-31, s. 2–3.

¹⁴² Kronofogdemyndigheten, *Slutrapport – från verkställighet till skuldsanering*. Intern rapport daterad 2013-03-31, s. 9–10.

Riksrevisionen kan konstatera att det totala antalet presumtiva skuldsaneringsgäldenärer i Kronofogdemyndighetens register ökade med ungefär 13 procent mellan december 2010 och april 2015. Grupp 1 – de gäldenärer som utöver grundkriterierna har skulder på över 300 000 kronor i enskilda mål – står för den kraftigaste ökningen. Mellan 2010 och 2015 ökade gruppen med 21 procent. Den sammanlagda ökningen för grupp 2 och 3 har varit mindre. Mellan 2010 och 2015 ökade de båda grupperna tillsammans med ungefär 7 procent.

Det finns sannolikt presumtiva skuldsaneringsgäldenärer som inte finns i Kronofogdemyndighetens register. Dessa gäldenärer fångas inte upp av metoden. Samtidigt finns det sannolikt gäldenärer som har fångats upp, men som vid en manuell bedömning ändå inte skulle uppfylla lagens krav på skuldsanering. Vidare finns det sannolikt gäldenärer som exempelvis har en skuldbörda på 290 000 kronor i e-mål och som skulle bli beviljade skuldsanering om de ansökte – men som inte fångats upp av kriterierna.

Sammanfattningsvis: De kriterier och urval som leder fram till antalet presumtiva skuldsaneringsgäldenärer är framtagna av tjänstemän inom Kronofogdemyndigheten som har ingående kunskap om skuldsaneringsprocessen och de krav som ställs. Det kan dock konstateras att metoden har vissa brister. Dessa brister är emellertid så små att det uppskattade antalet presumtiva skuldsaneringsgäldenärer kan betraktas som sannolikt. Med tanke på att många gäldenärer inte finns i Kronofogdemyndighetens register är det dessutom troligt att antalet är lågt räknat. Riksrevisionens bedömning är därför att det sannolikt i dagsläget finns *minst* 28 015 presumtiva skuldsaneringsgäldenärer i landet – en ökning med 3 164 personer (13 procent) sedan 2010. Ökningen har skett trots att åtgärder genomförts för att fler ska söka och beviljas skuldsanering. Det är dock möjligt att ökningen hade varit ännu större om åtgärderna inte hade vidtagits.

Åldersfördelning inom presumtiva skuldsaneringsgäldenärer

För att ytterligare undersöka de presumtiva skuldsaneringsgäldenärerna redovisas åldersfördelningen i tabellen nedan. I tabellen är grupperna sammanslagna.

Tabell 8 Åldersfördelning presumtiva skuldsaneringsgäldenärer, april 2015

Ålder	Antal	Andel
18–25	15	0,10%
26–34	1 425	5,10%
35–44	4 670	16,70%
45–54	7 936	28,30%
55–64	6 920	24,70%
65+	7 049	25,20%
Totalt	28 015	100%

Källa: Underlag från Kronofogdemyndigheten, daterat 2015-03-24.

Tabellen visar att 50 procent av de presumtiva skuldsaneringsgäldenärerna är över 55 år. Vidare kan det utläsas att knappt 22 procent av gäldenärerna är under 44 år.

4.4.4 *Aktuell status på projektet från verkställighet till skuldsanering*

Som nämndes ovan genomförde Kronofogdemyndigheten 2012 projektet "Från verkställighet till skuldsanering". Det övergripande syftet med projektet var att identifiera evighetsgäldenärer och ge förslag på hur myndigheten skulle kunna kontakta dem och upplysa om möjligheten att få skuldsanering. I projektets slutrapport presenterades ett förslag till fortsatt arbete i form av ett pilotprojekt. Under våren 2015 kommer Kronofogdemyndigheten att genomföra pilotprojektet. Projektet går i stora drag ut på att myndigheten kommer att kontakta 2 500 presumtiva skuldsaneringsgäldenärer i södra Sverige. Kontakten kommer att ske via ett informationsbrev som sedan följs upp av ett telefonsamtal (man kommer att ringa vid två olika tidpunkter). Målet är att få kontakt med 300 gäldenärer. Enligt Kronofogdemyndighetens planering ska kontakterna vara tagna senast den sista juni. Projektet ska utvärderas i september. Utvärderingens syfte är att klargöra om de gäldenärer som kontaktades sökte och fick skuldsanering.¹⁴³

¹⁴³ E-post från Kronofogdemyndigheten, 2015-04-01.

4.5 Riksrevisionens iakttagelser

- Antalet skuldsaneringsansökningar har ökat kraftigt (163 procent) sedan 2006/2007. År 2014 inkom det högsta antalet ansökningar någonsin. Andelen beviljade ansökningar är cirka 60 procent och har varit stabil sedan början av 2000-talet. Andelen avslag har således legat lika stabilt på runt 40 procent. Enligt Kronofogdemyndigheten finns det huvudsakligen tre anledningar till ökningen: De lagändringar som trätt i kraft år 2007 respektive 2011; Ökad medvetenhet om skuldsanering bland gäldenärer – bland annat orsakad av nämnda ändringar i skuldsaneringslagen samt av myndighetens egna satsningar på att aktivera kunderna; Den pågående lågkonjunkturen samt ändringar i välfärdssystemen.
- Kostnaderna för skuldsaneringsverksamheten har ökat med 195 procent mellan 2005 och 2014 (från 42 miljoner kronor till 124 miljoner kronor). Styckkostnaden per handlagt ärende har dock inte ökat utan snarare minskat något de senaste åren. Antalet avslutade ärenden per årsarbetskraft har också ökat något de senaste åren. Samtidigt har skuldsaneringsverksamheten hållit samma kvalitet de senaste fem åren enligt Kronofogdemyndighetens egna bedömningar. Hållbarheten i skuldsaneringsbesluten har ökat något de senaste tre åren.
- Väntetiden inom skuldsaneringsverksamheten har ökat. Andelen ansökningar som leder till beslut inom sju månader var markant lägre 2013 och 2014 jämfört med föregående år. Likaså har antalet pågående ärenden som är äldre än nio månader ökat.
- Parallellt med den utveckling som beskrivits ovan har antalet svårt skuldsatta (presumtiva skuldsaneringsgäldenärer) uppskattningsvis ökat med 13 procent mellan december 2010 och april 2015. 2010 var antalet 24 851 och 2015 var antalet 28 015 – en skillnad på 3 164 personer
- Riksrevisionen noterar att regeringen dröjt med att återkomma till riksdagen med lagförslag i enlighet med riksdagens upprepade tillkännagivanden. Riksrevisionen förutsätter att regeringen hanterar detta i den kommande propositionen.
- Gällande riksdagens tillkännagivanden noterar Riksrevisionen följande: I direktivet (direktiv 2012:30) till 2012 års skuldsaneringsutredning skriver regeringen att ”den kanske viktigaste förklaringen till att det fortfarande finns många överskuldsatta är att ett stort antal gäldenärer inte ansöker om skuldsanering”. Regeringen skriver också att det handlar om gäldenärer som ”varit föremål för upprepade verkställighetsåtgärder och saknar utmättningsbara tillgångar eller som har gått igenom löneutmätning i många år och kanske passiviserats. Grundproblemet i de fallen är alltså att skuldsaneringslagen inte kommer till

användning”.¹⁴⁴ Denna problembild återkom i den ansvariga ministrernas uttalanden i civilutskottet. Ministern uttryckte där att utmaningen är att få evighetsgäldenärer att ansöka om och genomgå skuldsanering. Vidare uttryckte ministern att regeringen arbetar med skarpa förslag som ”syftar till att fler evighetsgäldenärer ska bli medvetna om och utnyttja möjligheten att starta på nytt utan betungande skuldbörda i bagaget”.¹⁴⁵ Riksrevisionen noterar att regeringens problembild bygger på att skuldsaneringslagen inte kommer till användning – att fler måste motiveras att ansöka. Riksdagens inställning i de ovan citerade tillkännagivandena bygger istället på att kraven för att kunna beviljas skuldsanering bör lättas upp i och med att prognostiden för kvalificerad insolvens bör förkortas.

¹⁴⁴ Dir. 2013:30, s. 3.

¹⁴⁵ Bet. 2014/15:CU11, bilaga 2, s. 93.

5 Budget- och skuldrådgivningens förutsättningar

Följande kapitel behandlar granskningens tredje frågeställning: *Har regeringen skapat förutsättningar för en ändamålsenlig kommunal budget- och skuldrådgivningsverksamhet?*

Enligt de bedömningsgrunder som presenterades i kapitel 1 utgår Riksrevisionen från att förutsättningar för en ändamålsenlig kommunal budget- och skuldrådgivning innebär a) att det stöd som statliga myndigheter lämnar är behovsanpassat och b) att verksamheten regleras på ett sätt som möjliggör tillsyn i syfte att säkerställa att kommuninvånarna får tillgång till tjänsten och att den är likvärdig.

Inledningsvis ges en bakgrund till den kommunala budget- och skuldrådgivningsverksamheten. Därefter undersöks det stöd som Konsumentverket och Kronofogdemyndigheten ger till verksamheten. I följande avsnitt undersöks hur staten utformat regleringen kring verksamheten och vilka implikationer regleringens utformning får. Avslutningsvis redovisas Riksrevisionens sammanfattade iakttagelser.

Kapitlet bygger i stora drag på redan befintlig information i form av statliga utredningar och myndighetsrapporter. Riksrevisionen har dock genomfört ett antal intervjuer med företrädare för budget- och skuldrådgivningen, Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten samt med Inspektionen för vård och omsorg. Intervjuerna har till stor del syftat till att ytterligare bekräfta de förhållanden som beskrivits i det befintliga materialet.

5.1 En central del av skuldsaneringsystemet

Skuldsaneringslagen infördes 1994 och genomgick en större reformering 2007. Inför de olika förändringarna har riksdag och regering uttalat sig om den kommunala budget- och skuldrådgivningens roll. Som redan redovisats i kapitel 1 har uttalandena i första hand handlat om vikten av en väl fungerande kommunal budget- och skuldrådgivning.

Enligt riksdag och regering fanns det vid lagens införande flera skäl till att kommunen skulle tillhandahålla stöd till de skuldsatta. Regeringen ansåg att det

var viktigt med tillgång till kvalificerad personal på lokal nivå och riksdagen ansåg utöver detta att kommunerna skulle kunna förebygga överskuldsättning.¹⁴⁶ Vid införandet av den nya skuldsaneringslagen 2007 uttryckte regeringen återigen vikten av en kommunal budget- och skuldrådgivning. Även då var tanken att de kommunala myndigheterna skulle bidra till att förebygga överskuldsättning och att ett inte obetydligt antal gäldenärer skulle få hjälp. Riksdagen instämde i detta¹⁴⁷ och har i senare betänkanden understrukit att den kommunala budget- och skuldrådgivningen ska vara aktiv och utåtriktad.¹⁴⁸ Att budget- och skuldrådgivningen är en viktig och integrerad del av skuldsaneringssystemet framkommer av att drygt 70 procent av skuldsaneringsansökningarna som inkom till Kronofogdemyndigheten 2012 har upprättats i samarbete med de kommunala rådgivarna.¹⁴⁹

5.1.1 *Budget och skuldrådgivning – reglering och aktörer*

Formerna kring den kommunala budget- och skuldrådgivningen regleras främst i 2 § skuldsaneringslagen (2006:548). I lagen anges att ”Kommunen skall inom ramen för socialtjänsten eller på annat sätt lämna råd och anvisningar i budget- och skuldfrågor till skuldsatta personer. Denna skyldighet gäller även under skuldsaneringsförfarandet och under löptiden för en betalningsplan enligt 9 §”.¹⁵⁰ Enligt regeringen innebär det kommunala ansvaret i skuldsaneringslagen en ”precisering av det generella ansvar som kommunerna bär enligt socialtjänstlagen för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver”.¹⁵¹ Det finns inget lagstadgat krav på hur verksamheten ska organiseras. Organisationen och omfattningen bestäms därmed av den enskilda kommunen. Det får till följd att verksamhetens organisation ser olika ut i landets kommuner. Exempelvis sorterar budget- och skuldrådgivningen under socialförvaltningen i 189 av landets kommuner. I övriga 100 kommuner (en kommun bedriver ingen verksamhet) sorterar verksamheten under exempelvis kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden eller miljö- och konsumentnämnden.¹⁵²

I skuldsaneringslagen regleras också Konsumentverkets ansvar. Lagen anger följande: ”Konsumentverket skall stödja och ge vägledning för den budget- och skuldrådgivning som kommunerna skall svara för.”¹⁵³ Regeringen har preciserat Konsumentverkets roll närmare i prop. 2005/06:124. Där anges att

¹⁴⁶ Prop. 1993/94:123, s.82, bet. 1993/94:LU26.

¹⁴⁷ Bet. 2005/06:LU35.

¹⁴⁸ Prop. 2005/06:124, s.35, bet. 2010/11:CU9, s. 17.

¹⁴⁹ SOU 2013:72, s. 133.

¹⁵⁰ 2 § skuldsaneringslagen (2006:548)

¹⁵¹ Prop. 2005/06:124, s. 38.

¹⁵² Konsumentverket, rapport nr. 2015:2, s. 14.

¹⁵³ 2 § skuldsaneringslagen (2006:548)

Konsumentverket inom ramen för uppdraget bör ”följa upp, stödja och bidra till vidareutveckling av verksamheten i kommunerna. Konsumentverkets uppgift bör i första hand vara att tillhandahålla ett verksamhetsstöd, t.ex. i form av utbildning, handböcker och informationsmaterial samt datasystem för informationssökning, handlägningsstöd och statistikföring. Men verkets uppgifter bör även omfatta utvärdering och metodutveckling.”¹⁵⁴

Ytterligare en aktör som är förknippad med budget- och skuldrådgivningen är Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Den 1 juni 2013 övertog IVO ansvaret för tillsyn enligt socialtjänstlagen (2001:453) från Socialstyrelsen.¹⁵⁵ Enligt förarbetena utgör budget- och skuldrådgivningen i vid mening socialtjänst.¹⁵⁶ Tillsynen av budget- och skuldrådgivningen behandlas närmare i avsnitt 5.3.1 nedan.

5.1.2 *Budget- och skuldrådgivningens omfattning*

Som nämnts tidigare är kommunerna skyldiga att enligt lag lämna råd och anvisningar i budget- och skuldfrågor till skuldsatta personer.¹⁵⁷ Dock har varje kommun ett eget ansvar för att det ska finnas tillräckligt med resurser. Det finns således ingen lagreglerad precisering vad detta närmare innebär för kvalitet och kvantitet. Konsumentverket har inom ramen för sin uppgift att stödja och ge vägledning satt upp riktlinjer för vad som kan känneteckna en sådan verksamhet. Bland annat anges att nödvändiga kunskaper för en rådgivare återfinns inom olika områden till exempel juridik, ekonomi och psykologi.¹⁵⁸ Vidare anges att hjälp bör ges inom högst fyra veckor, i form av enskild inbokad besökstid.¹⁵⁹

I Konsumentverkets årliga rapport om den kommunala budget- och skuldrådgivningen ges en beskrivning av hur budget- och skuldrådgivningen varierar mellan kommunerna. De senaste fem åren kan Konsumentverket konstatera att mellan en och sex kommuner saknar den lagstadgade verksamheten som budget- och skuldrådgivning utgör. Vilken/vilka kommuner som saknar tjänsten har dock varierat. En övergripande beskrivning av budget- och skuldrådgivningens omfattning kan fås genom att visa hur antalet årsarbetskrafter har utvecklats, vilket framkommer av diagram 9.

¹⁵⁴ Prop. 2005/06:124, s. 39.

¹⁵⁵ Se prop. 2012/13:20, s. 1.

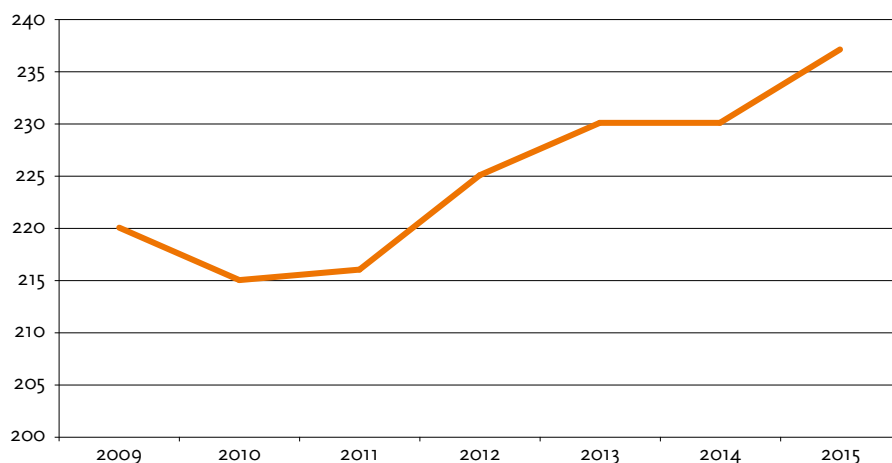
¹⁵⁶ Gällande socialtjänst i vid mening, se prop. 2005/06:124, s. 38.

¹⁵⁷ Se 2 § skuldsaneringslagen (2006:548) ”Kommunen skall inom ramen för socialtjänsten eller på annat sätt lämna råd och anvisningar till skuldsatta personer”.

¹⁵⁸ Konsumentverket, rapport nr. 2011:7, s. 15.

¹⁵⁹ Konsumentverket, rapport nr. 2014:1, s. 22.

Diagram 9 Antal årsarbetskrafter inom den kommunala budget- och skuldrådgivningen 2009–2015



Källa: Konsumentverkets rapporter om kommunernas budget- och skuldrådgivning 2009–2014.

Sedan 2010 har utvecklingen varit positiv och antalet årsarbetskrafter har ökat med 22 för att 2015 uppgå till 237.

Den genomsnittliga tiden 2015 för budget- och skuldrådgivning var 3,3 minuter per invånare och år i kommunen. Oftast finns det ett samband mellan antalet invånare och tiden för budget- och skuldrådgivning – ju fler invånare per kommun desto mindre tid för budget- och skuldrådgivning per person. Dock har alla kommuner med ett invånarantal över 80 000 invånare minst en heltidstjänst för budget- och skuldrådgivning.

För att sätta verksamheten i relation till antalet individer som söker skuldsanering är det relevant att undersöka den tid det tar för individer att få komma till en budget- och skuldrådgivare.

Tabell 9 Väntetider (i veckor) för att få träffa en budget- och skuldrådgivar

År	Genomsnittlig väntetid (avrundad)	Andel kommuner med väntetid högst 4 veckor (%)	Kortaste väntetiden	Längsta väntetiden
2011	6	62	0	40
2012	5	74	0	50
2013	6	76	0	56
2014	5	77	0	52
2015	4	80	0	52

Källa: Kommunernas budget- och skuldrådgivning 2009–2015.

Som framgår av tabellen har den genomsnittliga väntetiden varit ungefär fem veckor de senaste fyra åren. Dock har variationerna i hur länge individer har fått vänta varierat mellan 40 och 56 veckor. Andelen kommuner som uppfyller Konsumentverkets rekommendation om att individer högst ska få vänta fyra veckor har ökat från 62 procent 2011 till 80 procent 2015.

Som nämndes inledningsvis har riksdag och regering vid olika tillfällen uttryckt vikten av förebyggande arbete inom budget- och skuldrådgivningen. Konsumentverket kan dock konstatera att det förebyggande arbetet är nedprioriterat hos kommunerna. I myndighetens uppföljning för 2015 framkommer att 106 kommuner inte genomför något förebyggande arbete alls. År 2014 var siffran 107 kommuner, och 2013 var den 110 kommuner.

I Konsumentverkets uppföljningar framkommer också att andelen förebyggande arbete är låg i förhållande till den totala årsarbetstiden. I uppföljningen från 2015 framkommer att endast 18 av 237 årsarbetskrafter lades på förebyggande arbete. Samma siffra gäller även för 2014 och 2013, dock var det totala antalet årsarbetskrafter något lägre de åren och uppgick till 230.¹⁶⁰

5.1.3 *Effekten av budget- och skuldrådgivning i Sverige*

Det finns ett fåtal svenska studier som berör effekterna av kommunal budget- och skuldrådgivning. Konsumentverket publicerade 2014 en rapport som utvärderade personers hälsa tre år efter en avslutad skuldsanering. Studien utgick ifrån samtliga 1 752 individer som beviljats och påbörjat skuldsanering 2003. En enkät skickades ut till 660 personer, varav 226 personer återkom med svar. Rapporten belyste bland annat den kommunala budget- och skuldrådgivnings roll och betydelse i skuldsaneringsprocessen. Nästan alla (96 procent) respondenter svarade att de hade fått hjälp av den kommunala budget- och skuldrådgivningen med skuldsaneringsansökan. Knappt en femtedel (18 procent) hade kontakt med budget- och skuldrådgivningen efter avslutad skuldsanering. Över 80 procent ansåg att hjälpen från rådgivningen var av stor eller mycket stor betydelse för att skuldsaneringen lyckades. Vidare ansåg över 70 procent att stödet har haft betydelse för självförtroendet och hjälpt till att skapa ordning i ekonomin. Knappt hälften ansåg att de, tack vare budget- och skuldrådgivningen, fått ork att gå vidare och känt sig bättre till mods.¹⁶¹

Konsumentverket publicerade även 2011 en studie som belyste den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Syftet med studien var bland annat att undersöka vilken ekonomisk samhällsnytta budget- och skuldrådgivning kan leda till.¹⁶² Resultatet visar att en "budget- och skuldrådgivning av god

¹⁶⁰ Se Konsumentverkets rapporter 2014:1 respektive 2015:2.

¹⁶¹ Konsumentverket, rapport nr. 2014:12.

¹⁶² Konsumentverket, rapport nr. 2011:11, s. 3.

kvalitet och samordning med andra insatser har en betydande potential för att förbättra livet för överskuldssatta människor och samtidigt bidra till att långsiktigt göra samhällsekonomiska inbesparingar.” Studien pekar också på ett strukturellt problem som riskerar att försvaga incitament för att satsa på budget- och skuldrådgivning. De samhällsekonomiskt effektiva insatserna betalas till största delen av den enskilda kommunen, samtidigt som andra aktörer får större del av vinsten i form av minskade kostnader. Detta gäller exempelvis Försäkringskassan, landstingens vuxenpsykiatri, sjukvården, Arbetsförmedlingen med flera.¹⁶³ Dessutom lyfter rapporten fram att kortsiktigheten i den kommunala budgetprocessen kan utgöra ett hinder för att satsa resurser på tidiga insatser. Detta eftersom sådana satsningar sällan ger resultat inom samma budgetår.¹⁶⁴

Även om studien tydligt pekar på att en effektiv kommunal budget- och skuldrådgivning är samhällsekonomiskt lönsam innebär urvalet att resultatet inte kan generaliseras. Studien är en cost-benefit analys som bygger på ett enda individuellt scenario för överskuldssättning och ett enda arbetssätt för budget- och skuldrådgivningen.¹⁶⁵

Effekt av liknande rådgivningsverksamhet i England

Budget- och skuldrådgivning är inte enbart ett svenskt fenomen. Liknande verksamheter finns i många europeiska länder. I Storbritannien bedrivs verksamheten av privata aktörer via den offentligt finansierade *Money Advice Service* (MAS) som finansieras genom en avgift som betalas av aktörerna på finansmarknaden. Avgiften samlas in av Storbritanniens motsvarighet till Finansinspektionen.¹⁶⁶ MAS utvärderades 2012. I utvärderingen uppskattades att cirka 8,8 miljoner människor var överskuldssatta i Storbritannien. Utvärderingen visade också att den ekonomiska rådgivningen hade en positiv inverkan på individernas skuldsituation. De individer som sökt hjälp hade dubbelt så stor sannolikhet att ha en hanterbar skuld inom tolv månader jämfört med dem som inte sökt hjälp. Hjälpmed förde även att individerna hade större sannolikhet att bibehålla en hanterbar skuldnivå jämfört med övriga.¹⁶⁷

¹⁶³ Konsumentverket, rapport nr. 2011:11, s. 3.

¹⁶⁴ Konsumentverket rapport nr. 2011:11, s. 41 f.

¹⁶⁵ Konsumentverket, rapport nr. 2011:11, s. 9–10.

¹⁶⁶ National Audit Office (2013) *Money Advice Service – helping consumers to manage their money*, s. 10 ff.

¹⁶⁷ YouGov 2012, *Money Advice Service: Final report – The effectiveness of debt advice in the UK*.

5.1.4 Vikten av tidiga insatser

Enligt avhandlingen *Överskuldssättningens ansikten* som publicerades 2011 ökar möjligheten att hitta lösningar och överenskommelser med borgenärer om gäldenären tidigt får kontakt med rådgivning. Det kan medföra att individen kommer ikapp med sin privatekonomi eller till och med undviker betalningsanmärkningar. Dock påpekar författaren att rådgivningen inte får önskvärd effekt eftersom väntetiden är lång i många kommuner.¹⁶⁸ I avhandlingen konstateras också att "långa tidsperioder med skulder får sådana konsekvenser att uppmärksamheten borde riktas mot det förebyggande arbetet".¹⁶⁹

I en situation av överskuldssättning är det vanligt att människor reagerar med passivitet. Detta beror på att många uppfattar överskuldssättningen som något mycket hotfullt och stressigt. Inom stressforskningen pekar man något förenklat på fyra olika stadier av stressbeteende. I det första stadiet, när stressen uppkommer, är reaktionen tillfällig paralytisk – det kan handla om att individen känner ett behov att bedöma och analysera läget. I det andra stadiet träder ett flyktbeteende in. I det tredje stadiet inser individen att flykten misslyckats – då handlar det istället om att kämpa och försöka göra motstånd. När även det misslyckas träder det fjärde stadiet in – passivitet. Individen stänger helt enkelt av och upphör att reagera på problemen.¹⁷⁰

Detta innebär, att ju längre period en individ befinner sig i en hotfull och stressig skuldsituation, desto större är risken för att individen helt enkelt ger upp alla försök att lösa situationen. Mot den bakgrunden är det tydligt att tidiga hjälpinsatser är mycket viktigt. Ju senare en överskuldssatt person kommer i kontakt med rådgivningen, desto större är sannolikt behovet av hjälp.¹⁷¹

I en studie som Konsumentverket publicerade 2014 presenteras hur 13 procent av de individer som genomgick skuldsanering 2003–2008 upplevde skuldsaneringsprocessen. Studien syftade till att kartlägga människors liv under och efter en skuldsanering avseende ett antal olika faktorer. Individerna som deltog hade avslutat ett skuldsaneringsförfarande tre år tidigare. Medelåldern var 58 år och fler än hälften uppgav att de hade varit överskuldssatta i tio år eller mer innan de sökte eller beviljades skuldsanering. Ungefär en femtedel hade ansökt om skuldsanering flera gånger innan den beviljades. Ett resultat från studien var att det var mycket sannolikt att den överrepresentation i sjuklighet i gruppen som konstaterats i flera studier till stora delar hade etablerats under eller före tiden som överskuldssatt.

¹⁶⁸ Sandvall (2011), s. 36.

¹⁶⁹ Sandvall (2011), s. 78.

¹⁷⁰ Kronofogdemyndigheten (2008) *Alla vill göra rätt för sig*, s. 45–46.

¹⁷¹ Kronofogdemyndigheten (2008) *Alla vill göra rätt för sig*, s. 50.

Sammanfattningsvis ifrågasätter studien starkt om skuldsaneringen varit rehabiliterande för de individer som deltog i studien. Orsaken till ifrågasättandet är att skuldsaneringen kom i ett sent stadium då individens fysiska, psykiska och sociala situation redan försämrats kraftigt på grund av den långvariga överskuldsättningen.¹⁷²

5.2 Statliga myndigheters stöd till budget- och skuldrådgivningen

Följande avsnitt syftar till att undersöka hur stödet från statliga myndigheter överensstämmer med det behov som finns inom den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Avsnittet inleds med en beskrivning av hur arbetet med budget- och skuldrådgivning går till och vilka olika egenskaper och kunskaper som krävs. Beskrivningen syftar till att visa vilket behov av stöd som finns. Därefter redovisas det stöd som Konsumentverket och Kronofogdemyndigheten erbjuder. Avslutningsvis presenteras Riksrevisionens iakttagelser gällande hur väl det stöd som erbjuds överensstämmer med behovet.

5.2.1 Vilket behov av stöd har budget- och skuldrådgivningen?

Budget- och skuldrådgivningen – arbetsuppgifter

För att närmare precisera yrkesrollen har yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare tagit fram en tjänstebeskrivning. Av beskrivningen framgår att rollen som budget- och skuldrådgivare kräver lämplig utbildning. Rollen kräver kompetens inom ett flertal olika yrkesområden till exempel ekonomi, juridik och psykologi. Inom psykologi handlar det om att möta människor i djup kris och att kunna motivera dessa.¹⁷³

Typfall

För att bättre kunna förstå rollen som budget- och skuldrådgivare har Riksrevisionen bitt yrkesföreningen att beskriva ett typfall. Följande beskrivningar bygger på en skrivelse från yrkesföreningen.¹⁷⁴

En individ som tar kontakt med den kommunala budget- och skuldrådgivningen kan ha funderat länge innan vederbörande fattar modet att ringa. Några är väldigt nervösa inför besöket och i vissa fall har de försökt samla ihop de papper som de har. Många skäms och upplever det som jobbigt att prata om sin ekonomi, eftersom det är förknippat med skam att inte kunna hantera den.

¹⁷² Konsumentverket 2014:12, s. 5.

¹⁷³ Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare (2012), Tjänstebeskrivning.

¹⁷⁴ Skrivelse Riksrevisionsverket – Epost från yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare 2015-03-13.

Själva besöket är ofta en stor anspänning. När anspänningen väl släpper kan det vara mycket tårar, frustration och ilska. Vanliga reaktioner efter första besöket är ”Vad skönt att du inte blev arg” eller ”Det här var ju inte så hemskt”.

Första steget

Vid det första besöket ska den rådsökande ta med sig uppgifter om inkomster, utgifter och skulder. Dock finns det fall där gäldenären kastat alla skuldpaper, fall där gäldenären inte kan hitta alla paper på grund av att de inte orkar hålla ordning hemma och fall där gäldenären kommer med kassar fyllda av öppnade brev. I dessa fall går de första mötena åt till att få ordning på de paper som finns, öppna de brev som är öppnade och att återta kontrollen över den ekonomiska situationen. Vissa skulder får läggas åt sidan för att individen ska få kontroll över den löpande ekonomin. Det hela präglas ofta av en känsla av hopplöshet då de ändå inte kan betala, än mindre veta var skulderna finns eftersom skulder säljs och köps mellan olika inkassoföretag. De individer som klarar av detta själva kan få i uppgift att till nästa möte strukturera upp skulderna. I de fall individen inte klarar av detta hjälper budget- och skuldrådgivaren till. I vissa fall gör rådgivaren hela jobbet. Utmaningen är att ge individen så mycket uppgifter som de känner att de klarar av, i vissa fall innebär det små, små steg i taget. Blir det för mycket ger de upp och i värsta fall avbryts samarbetet. När de inser att det kan finnas en lösning och börjar se problematiken på ett konstruktivt sätt stiger självförtroendet och de klarar av allt mer själva.

Olika grupper

En annan grupp, utöver gäldenärer, som kan komma till budget- och skuldrådgivaren är gode män. När det uppstår lägen där de gode männen inte kan reda ut den ekonomiska situationen som uppstått för individen tar de hjälp av den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Andra grupper kan vara allt från ungdomar som flyttar hemifrån till före detta drog/alkoholmissbrukare till egna företagare som gått i konkurs.

I vissa fall kan individen ha någon form av neuropsykiatrisk funktionsnedsättning, till exempel ADHD eller Aspergers syndrom.

Kontakter vid första mötet

Ett första möte kan innebära olika former av branduttryckningar, till exempel rädda ett boende eller göra avbetalningar så inte elen stängs av, avsluta telefonabonnemang och prenumerationer, ordna autogiro för radiotjänst, stoppa en rullande skuld hos Trafikförsäkringsföreningen, bryta automatiska överföringar för lån personen inte kan betala, hjälpa till att bryta autogiro eller berätta hur man gör en budget. I en del fall kan andra kontakter behövas med till exempel kommunens bostadsansvariga för att eventuellt göra

upp avbetalningsplaner eller skjuta upp betalningar. Vidare kan budget- och skuldrådgivaren behöva kontakta överförmyndarkansli eller Försäkringskassan eftersom det behövs en god man eller för att söka bostadsbidrag. Det kan också vara så att Kronofogdemyndigheten behöver kontaktas eftersom personen har utmätning i sin inkomst som utgår från fel inkomstbelopp. I andra fall kan individen behöva söka försörjningsstöd.

Samtalen

Samtalen går många gånger ut på att förändra ett beteende och bryta ett destruktivt mönster. Det kan handla om att hjälpa till med att införa rutiner som till exempel att: Öppna breven när posten kommer – det som ska sparas sättas in i en pärm och det övriga slängs; Betala räkningar ett visst datum och skriva på räkningen att man betalt och så vidare; Lära individen vad det kostar att leva, att skära bort, att omprioritera, att sluta ta lån så fort pengarna inte räcker; Betala olika avgifter såsom TV-avgiften och vårdavgifterna; Lära ut att säga nej tack till olika typer av tjänster och telefonförsäljare.

Arbetet med att förändra beteenden och mönster kräver att det byggs upp ett förtroende mellan rådgivaren och den som söker råd och hjälp. Under handläggningens gång kan det även komma fram problem som gör att andra insatser behöver kopplas in, till exempel missbruksvård, kuratorshjälp, eller personligt ombud.

Det praktiska arbetet

Till en början upprättas en budget och en skuldförteckning. Om individen inte har några brev sparade skickar budget- och skuldrådgivaren ut en förfrågan till fordringsägare samt tar utdrag från Kronofogdemyndigheten och Upplysningscentralen (UC). Även deklarationsblanketterna kan vara till hjälp.

Därefter övervägs vilket alternativ som passar bäst. Det kan vara en utmätning hos Kronofogdemyndigheten, skuldsanering eller en frivillig betalningsuppgörelse. En sådan uppgörelse kan vara lämplig om individen inte är kvalificerad för skuldsanering. Det innebär att fordringsägarna får ett förslag om att dela proportionerligt på en summa som är rimlig utifrån betalningsförmågan. Inom ramen för förslaget kan det även finnas möjlighet att erbjuda ett ackord, omvänd krediteringsordning eller räntefrysning. Omvänd kreditordning innebär att kapitalet betalas före räntan.

Även skuldbilden spelar in: Är det gamla eller nya skulder? Är det många eller få skulder? Vilken typ av skulder är det? Sammantaget krävs mycket administration i form av telefonsamtal, brev och e-post. Många gånger kan en individ behöva hjälp med alla dessa saker.

Vid en förändring av individens ekonomi krävs olika åtgärder beroende på vilken lösning som finns. Vid en skuldsanering kan en omprövning behöva göras. Det innebär ett nytt besök och att en ny blankett ska fyllas i. Vid en frivillig uppgörelse kan hela processen behöva göras om med samtliga fordringsägare. Det kan även krävas ett samtal för att söka olika medel, till exempel bostadsbidrag och a-kassa. Ett ytterligare exempel på kontakt kan vara till Kronofogdemyndigheten i syfte att individen själv ska kunna sälja sitt hus innan det blir exekutiv auktion.

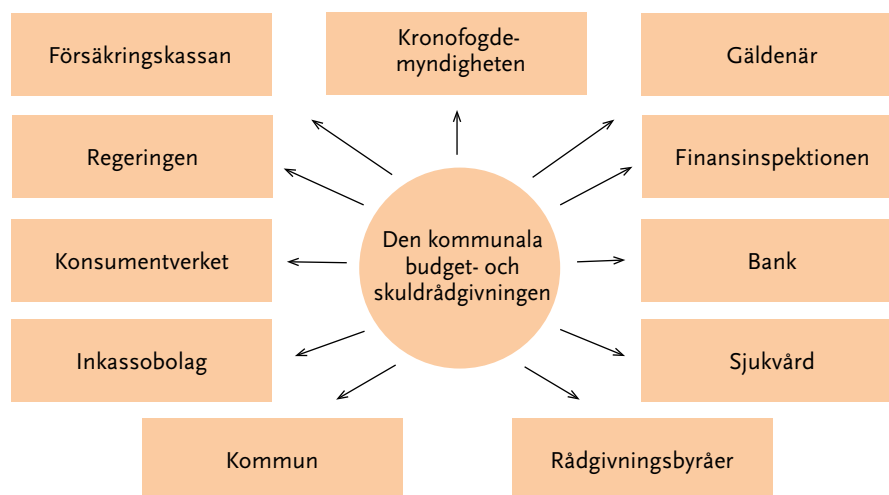
Utveckling över tid

Enligt budget- och skuldrådgivarna har komplexiteten och omfattningen i ärendena ökat de senaste åren. Detta har kommit till uttryck genom att ärendena omfattar fler skulder och många smålån i förhållande till tidigare. Arbetet kräver förmåga att kunna möta individer på deras egen arena för att få dem att förstå vad som krävs, till exempel kan det vara språkliga och kulturella skillnader. Det kan även vara så att vissa är i behov av att budget- och skuldrådgivaren ritat i bilder, ställer samman en enkel och strukturerad text eller att individen behöver höra samma sak flera gånger.

Flera roller, flera kontaktytor

Rollen som kommunal budget- och skuldrådgivare innebär kontakter med ett flertal olika instanser och organisationer. Det medför även att rådgivaren måste behärska många olika roller.

Figur 1 Aktörer som budget- och skuldrådgivare kan behöva kontakta



Rollerna kan sammanfattas i följande punkter:¹⁷⁵

- Kunskapsbank – ha kunskaper om vilka olika regleringar som gäller, hur skuldsaneringsansökan ska fyllas i.
- Kontrollgivare – hjälpa hushåll att få en helhetssyn på inkomster, utgifter och skulder.
- Bollplank – ge opartisk rådgivning där gäldenären förutsättningslöst kan diskutera sina funderingar och tankar.
- Vägledare – hjälpa hushållet med konsekvensanalyser av olika alternativ givet de förutsättningar som finns.
- Katalysator – hjälpa hushåll att sätta igång med processen att ta kontroll över sin ekonomi.
- Motivationsgivare – motivera och förmå hushåll att fortsätta kämpa igenom de problem som finns, att inte ge upp.
- Frizon – vara en plats där hushållen slipper känna skam och slipper se sig själva med dömande ögon.
- Rättesnöre – kontrollera så att rätt utmätning sker, hjälpa till så att hushållet får den hjälp som man är berättigad till, till exempel glasögon och bostadsbidrag, göra en korrekt skuldförteckning.
- Praktisk hjälpare – vara moraliskt stöd, samt ett stöd vid samtal eller brev till fordringsägare, ge förhandlingshjälp.
- Samhällsvägledare – hänvisa till andra kommunala resurser till exempel socialsekreterare och familjerätt, eller till kurator och överförmyndarnämnd.
- Lyssnare – empati, lugna, trösta och stödja hushåll i rådgivningsrollen.

Mängden ärenden hos den kommunala budget- och skuldrådgivningen påverkas av kännedomen om att sådan verksamhet finns. I Konsumentverkets rapport från 2014 konstateras att budget- och skuldrådgivarna inte tror att kommuninvånarna känner till vilken slags hjälp som finns att tillgå. Över hälften av rådgivarna (56 procent) instämde lite eller inte alls i påståendet att invånarna i kommunen vet vad de kan få hjälp med av budget- och skuldrådgivningen.¹⁷⁶

I rapporten presenterar Konsumentverket även resultatet av en webbundersökning som riktades till allmänheten om den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Av resultatet framkommer bland annat att fyra av tio känner till att det finns en kommunal budget- och skuldrådgivning och att kännedomen är lägre bland yngre personer.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Kommunförbundet Skåne (2005) *Rådgivning i förändring – Om budget- och skuldrådgivningens villkor, former och värde*, s. 50 ff.

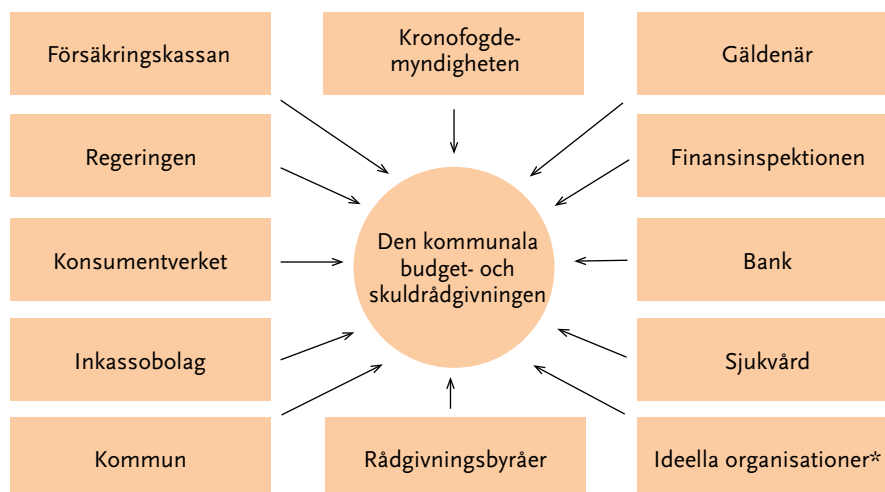
¹⁷⁶ Konsumentverket, rapport nr. 2014:1, s. 28.

¹⁷⁷ Konsumentverket, rapport nr. 2014:1, s. 28.

Eftersom rollen som kommunal budget- och skuldrådgivare innebär kontakter med många olika intressenter innebär det sannolikt att kännedomen om verksamheten kommer att öka. Insatser inom utbildningsområdet och den nya rådgivningstjänsten *Hallå Konsument* som startades 2015 är två exempel på insatser som kommer innebära utökad kännedom och fler hänvisningar till de kommunala rådgivarna.

I figur 2 presenteras en bild av de aktörer som hänvisar individer till den kommunala budget- och skuldrådgivningen.

Figur 2 Aktörer och organisationer som påverkar och hänvisar till budget- och skuldrådgivning 2015



* Med ideella organisationer avses till exempel Riksförbundet för överskuldssatta (*Insolvens*) och *Kriminellas Rätt i Samhället (KRIS)*.

I likhet med när det gäller de olika aktörer som budget- och skuldrådgivning tar kontakt med kan det konstateras att lika många eller fler aktörer hänvisar till rådgivningen. Enligt Konsumentverket finns det dessutom en möjlighet att allt fler näringsidkare kommer att söka sig till budget- och skuldrådgivningen i framtiden.¹⁷⁸ Detta bland annat eftersom de lagändringar som trädde i kraft 2011 innehöll lättnader för näringsidkarnas möjligheter att söka skuldsanering. Budget- och skuldrådgivning för näringsidkare ställer dock ytterligare krav på kunskap gällande exempelvis skatteregler för företag.

¹⁷⁸ E-post från Konsumentverket 2015-05-05.

5.2.2 Konsumentverkets stöd till budget- och skuldrådgivningen

Följande avsnitt behandlar det stöd till verksamheten som Konsumentverket och Kronofogdemyndigheten lämnar.

Reglering och uppdrag

Regeringen styr Konsumentverkets verksamhet med hjälp av lagstiftning, instruktion och regleringsbrev. Enligt skuldsaneringslagen (2006:548) ska Konsumentverket ”stödja och ge vägledning för den budget- och skuldrådgivning som kommunerna skall svara för”.¹⁷⁹ I propositionen utvecklas innebörden av Konsumentverkets uppgift – att i första hand tillhandahålla ett verksamhetsstöd. Verksamhetsstödet kan bestå i att utbilda, bistå med handböcker och information och även tillhandahålla ett datoriserat system för informationssökning, handläggning och statistik. Vidare ska Konsumentverket utvärdera den kommunala verksamheten och utveckla arbetsmetoder.¹⁸⁰

I instruktionen för Konsumentverket regleras myndighetens uppgifter och ansvar.¹⁸¹ Vad gäller Konsumentverkets stöd till den kommunala budget- och skuldrådgivningen saknas dock preciserade skrivningar om hur verksamheten ska bedrivas. Dock framgår av instruktionen att myndigheten med utbildning och information ska stödja kommunernas konsumentverksamhet i frågor som rör konsumentskydd och konsumentlagstiftning. I begreppet konsumentverksamhet ingår enligt regeringskansliet budget- och skuldrådgivning.

Regleringsbrevet anger regeringens specifika uppdrag till Konsumentverket. I regleringsbreven för 2008–2015 finns inga specifika skrivningar som berör kommunernas budget- och skuldrådgivning. Dock har regeringen sedan 2008 gett Konsumentverket 4 miljoner kronor årligen för att stödja kommunernas konsumentverksamhet med utbildning och information. I detta innefattas både budget- och skuldrådgivning och konsumentvägledningen.

För 2013 och 2014 har regeringen gett Konsumentverket dels 1,5 miljoner kronor för en förstärkt tillsyn av finansmarknaden, dels 500 000 kronor för arbete med överskuldsättningsfrågor. I regleringsbrevet för 2015 anges att minst 2 miljoner kronor ska användas för samma ändamål (utan angiven beloppsdelning). Vidare har myndigheten för 2015 fått i uppdrag att göra en fördjupad kartläggning och analys av den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Uppdraget redovisades till regeringen den 13 maj 2015.

¹⁷⁹ 2 § skuldsaneringslagen (2006:548).

¹⁸⁰ Prop. 2005/06:124.

¹⁸¹ Förordning (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

Konsumentverkets insatser

Utformning och prioritering av stöd

Konsumentverket har flera kanaler där behovet av stöd inom budget- och skuldrådgivare fångas upp. Det sker bland annat genom löpande dialog med yrkesföreningen, vid kurstillfällen och via kursutvärderingar samt via e-tjänsten Portalen och supporten till IT-systemet Boss. Behovet fångas också upp via omvärldsbevakning av frågor om budget- och skuldrådgivningen. Om Kronofogdemyndigheten exempelvis ändrar sina rutiner och regler för verkställighet och skuldsanering kan detta till exempel resultera i ett nytt informationsmaterial, en kurs, eller en temadag och följdändringar i IT-system.

Utbildningar

Konsumentverket genomför utbildningsinsatser för de kommunala budget- och skuldrådgivarna. Utbildningarna är kostnadsfria och kommunerna betalar resorna till och från själva utbildningen. Exempel på utbildningar är introduktionsutbildning för nya budget- och skuldrådgivare, temadagar och e-utbildningar. Utbildningarna har delats in i olika målgruppsanpassade moduler. De nätbaserade momenten består bland annat av inspelade föreläsningar, övningsuppgifter och webinarier i syfte att nå ut till fler. Vidare delfinansierar och medverkar Konsumentverket i årliga utbildningsdagar, så kallade BUS-dagar (BUS – budget- och skuldrådgivning). Antalet utbildningar till dels den kommunala budget- och skuldrådgivningen, dels till konsumentvägledning har uppgått till 37 per år sedan 2013. År 2014 fördelades de på 19 fysiska utbildningar, 9 e-utbildningar, 2 webinarier och 7 regionala utbildningar. Konsumentverket anser dock att begränsade resurser gör att fortsättningsutbildning och fördjupningsutbildning inte kan erbjudas i den omfattning som efterfrågas och önskas.¹⁸²

Framtaget material

Konsumentverket har även tagit fram material till stöd för både budget- och skuldrådgivare och individer. Som exempel kan nämnas en pärm som delas ut till budget- och skuldrådgivare, vilken innehåller bland annat en omfattande beskrivning av metoden budget- och skuldrådgivning, aktuell lagstiftning samt en beskrivning av olika roller och processer. Vidare tar Konsumentverket fram olika checklistor och processkartor som stöd i arbetet med budget- och skuldrådgivning samt informationsmaterial och olika handböcker. Syftet med framtaget material är att kommunerna ska få ett mer likriktat arbetssätt inom budget- och skuldrådgivning.

¹⁸² E-post från Konsumentverket 2015-02-17, Konsumentverkets årsredovisningar för 2013 och 2014.

Datasystem

Enligt propositionen till skuldsaneringslagen bör Konsumentverket tillhandahålla ett datasystem för informationssökning, handläggning och statistik. För det ändamålet har Konsumentverket tagit fram Boss, som är ett system för handläggningsstöd och statistikföring. Boss lanserades 2010 och ska kunna hjälpa budget- och skuldrådgivaren med att göra budgetar, skuldöversikter samt få hjälp med skuldsaneringsprocessen och ärendena. Vidare är det tänkt att rådgivaren med hjälp av Boss ska kunna föreslå lämpliga åtgärder för den enskilde och kunna producera olika statistikrapporter.

Arbetet med Boss har både blivit dyrare än förväntat och kraftigt försenat. Orsaker till detta är bland annat systemets komplexitet, nya upphandlingar vilket medfört två leverantörsbyten och flera systemfel. Det har inte heller varit möjligt att få fram några statistikrapporter ur systemet sedan 2010.¹⁸³ Enligt uppgift till Riksrevisionen är Boss fullt funktionellt sedan mars 2015.

Ett annat verktyg som är utvecklat av Konsumentverket är Portalen. Portalen är en samlingsplats på internet som tillhandahåller aktuell information och olika hjälpmedel som kan vara till nytta i arbetet. I Portalen är det möjligt för budget- och skuldrådgivarna att skicka frågor till experter på Konsumentverket och Kronofogdemyndigheten. Vidare finns det möjlighet att diskutera frågor med kollegor i andra kommuner, en faktabank där alla kan dela med sig av material, en utbildningssida, processkartor över skuldsaneringsprocessen och budgetrådgivning och för uppgörelser med fordringsägare samt checklistor för att underlätta arbetet.

På Konsumentverkets hemsida finns ett program för att göra en budget, den så kallade budgetkalkylen, och ett flertal privatekonomiska sidor inriktade på att beskriva olika livssituationer.

Verksamhetsutveckling

Konsumentverket träffar kontinuerligt representanter från yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst och Kronofogdemyndigheten i syfte att utveckla verksamheten.

Tillsammans med Kronofogdemyndigheten har Konsumentverket deltagit i en kommunpolitikerturné sedan 2009. Turnén har syftat till att påtala vikten av att arbeta förebyggande för att undvika överskuldsättning i olika kommuner. Efter att arbetet med kommunturnén avslutades har Konsumentverket valt att inte fortsätta medverka i projektet på grund av avsaknad av resurser samt att Kronofogdemyndighetens strategi antas kunna ersätta de riktade insatserna (se vidare avsnitt 5.2.3).

¹⁸³ Minnesanteckningar från intervju med Konsumentverket 2015-02-05.

Konsumentverket har även deltagit i Kronofogdemyndighetens informationsträffar för budget- och skuldrådgivare. Myndigheten har också tagit fram en mall med tillhörande verksamhetsbeskrivning för att kommunerna ska kunna beskriva sin verksamhet för olika intressenter. Mallen är anpassad för att passa statistikrapporterna i Boss.

Vidare ingår Konsumentverket i ett myndighetsnätverk som bland annat arbetar med frågor som rör skuldsättning bland barn och unga. Konsumentverket har även gett medel till olika utvecklingsprojekt som syftar till att utveckla och stimulera nya metoder för arbete med budget- och skuldrådgivning.

Kartläggning och utvärdering

Konsumentverket publicerar årligen en rapport som kartlägger kommunernas budget- och skuldrådgivning. Rapporten bygger på en enkätundersökning till de kommunala budget- och skuldrådgivarna. Konsumentverket initierar även rapporter som belyser överskuldsättning och kommunernas budget- och skuldrådgivning. År 2014 publicerades en rapport som utvärderar skuldsanerade personers hälsa¹⁸⁴ och 2011 publicerades en fallbeskrivning som inkluderade en samhällsekonomisk analys av vad en överskuldsättning kostar samhället, en rapport som beskriver arbetssätt som syftar till att öka skuldsatta personers möjligheter till bättre vardagsekonomi och boende samt en rapport som beskriver budget- och skuldrådgivningens verksamhet.¹⁸⁵

5.2.3 *Kronofogdemyndighetens stödverksamhet*

Kronofogdemyndighetens verksamhet berör den kommunala budget- och skuldrådgivningen på flera olika sätt. Detta avsnitt inriktas endast mot den del av verksamheten som direkt påverkar budget- och skuldrådgivningen.

Regeringens styrning av Kronofogdemyndigheten

En genomgång av Kronofogdemyndighetens instruktion och regleringsbrev sedan 2010 visar att Kronofogdemyndigheten inte har fått något uppdrag som är direkt riktat mot att stödja den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Däremot har Kronofogden i uppdrag att motverka företeelser som kan leda till överskuldsättning.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Konsumentverket, rapport nr. 2014:12.

¹⁸⁵ Konsumentverket, rapport nr. 2011:11, rapport nr. 2011:10 och rapport nr. 2011:7.

¹⁸⁶ Regleringsbrev för budgetåret och 2010 – 2015 avseende Kronofogdemyndigheten.

Vilket stöd lämnar Kronofogdemyndigheten?

Kronofogdemyndigheten bistår den kommunala budget- och skuldrådgivningen med olika typer av insatser utan att det finns särskilda uppdrag eller regleringar för detta. En väl utvecklad budget- och skuldrådgivning kan innebära högre kvalitet på de ansökningar om skuldsanering som kommer in till myndigheten. Det innebär också bättre hjälp till dem som söker råd. Därigenom underlättas Kronofogdemyndighetens arbete och överskuldsättning kan motverkas.

Kronofogdemyndigheten deltar i Konsumentverkets grundutbildning för budget- och skuldrådgivare. Omfattningen är en halv dag, en till två gånger om året. Vidare deltar Kronofogdemyndigheten på olika seminarier om skuldsanering och verkställighet. Seminarierna kan handla om till exempel rättsfall, ny lagstiftning, ställningstaganden från Kronofogdemyndigheten och skuldsanering för näringsidkare.

Utöver deltagande vid seminarier anordnar Kronofogdemyndigheten egna regionala träffar med budget- och skuldrådgivare en gång om året. På träffarna avhandlas frågor som rör skuldsanering till exempel ny tillämpning av regelverk, information om nya regelverk, olika rättsfall och olika ställningstaganden. I vissa fall kan budget- och skuldrådgivarna skicka in frågor som kan diskuteras. Myndigheten medverkar även med information och nyheter inom Kronofogdemyndighetens verksamhetsområde på de så kallade BUS-dagarna.¹⁸⁷

Sedan 2009 har Konsumentverket och Kronofogdemyndigheten arbetat i ett samverkansprojekt för förebyggande verksamhet. Sammantaget har 45 kommuner och stadsdelar besökts genom åren. Ett av målen för projektet har varit att medvetandegöra beslutsfattare om överskuldsättning och dess effekter. Projektet har i ett senare skede gått ut på att kommunerna själva ska upprätta och implementera en plan för att motverka överskuldsättning bland kommunens invånare. Målgruppen är i första hand beslutsfattarna i kommunen. Kronofogdemyndigheten och Konsumentverket bistår kommunerna med resurser och insatser utifrån arbetet med överskuldsättning.¹⁸⁸ Kronofogdemyndigheten anser att projektet har gett positiva effekter, bland annat i form av ökad medvetenhet och myndigheten har för avsikt att fortsätta arbetet. Vidare har projektet medfört att kommuner har uppmärksamrats på skuldproblematiken och på hur många av kommunens invånare som finns i Kronofogdemyndighetens register.¹⁸⁹

¹⁸⁷ E-postsvar från Kronofogdemyndigheten, e-post 2015-02-11.

¹⁸⁸ Kronofogdemyndigheten, *Nya kommunturén – ett pilotprojekt*. Intern rapport, daterad 2014-04-24.

¹⁸⁹ E-post från Konsumentverket 2015-02-17.

5.2.4 Matchar stödet det behov som finns?

Information från SOU

2012 års skuldsaneringsutredning konstaterar i betänkandet Ut ur skuldfällan (SOU 2013:72) att budget- och skuldrådgivarna efterlyser mer information och vidareutbildning än vad de får nu. Vidare framkommer önskemål om ett större utbyte av erfarenheter och nyheter på området.

En annan aspekt som framkommer i utredningen är att behovet påverkas av i vilken utsträckning kommunerna prioriterar sin rådgivningsverksamhet. Något som lyfts fram är att mindre kommuner kan sakna stöd av en så kallad bastjänst¹⁹⁰ och ha liten möjlighet till utbyte av erfarenheter mellan kollegor eftersom rådgivaren arbetar ensam. Detta påverkar förutsättningarna att uppdatera, bevara och utveckla kompetensen.

Utredningen konstaterar vidare att budget- och skuldrådgivare inte alltid har möjlighet att åka på informationsträffar med andra som möter skuldsatta personer. Främsta anledningen till frånvaron uppges vara resursbrist. Utredningen lämnar ett förslag om att rådgivarnas kompetens bör förstärkas och konstaterar att det måste finnas en bastjänst av ”sådan omfattning att rådgivarna ges möjlighet att hålla sig uppdaterade inom området samt till att bevara och utveckla sin kompetens”.¹⁹¹

Även i betänkandet Överskudsättning i kreditsamhället (SOU 2013:78) konstateras att budget- och skuldrådgivningen behöver förstärkas. Utredningen föreslår att verksamheten fortfarande ska bedrivas i kommunal regi, men att basfinansiering, kvalitetsutveckling och grunddimensionering ska vara Konsumentverkets ansvar.¹⁹²

5.3 Statens övergripande styrning

Som nämndes inledningsvis har staten sedan skuldsaneringslagen infördes fäst stor vikt vid den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Efter att ovan ha undersökt det konkreta stöd som statliga myndigheter lämnar till verksamheten syftar följande avsnitt till att närmare undersöka vilka förutsättningar staten har skapat för den kommunala verksamheten genom sin övergripande styrning.

¹⁹⁰ Bastjänst innebär enligt Konsumentverket en omfattning som medför möjligheter att hålla sig uppdaterad inom området samt bevarar och utvecklar kompetensen.

¹⁹¹ SOU 2013:72, s. 275.

¹⁹² SOU 2013:78, s. 237.

5.3.1 *Ramarna kring budget- och skuldrådgivningen*

I december 2010 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att ta fram ett underlag rörande statens styrning av kommunerna. Bakgrunden var att regeringen tidigare hade aviserat att det skulle tas fram en strategi för statens styrning av kommuner och landsting.¹⁹³ I rapporten konstaterade Statskontoret att styrning var ett välanvänt men också mångtydigt begrepp. På ett övergripande plan kunde styrning, enligt Statskontoret, definieras som att "någon eller något (ett styrsobjekt) försöker påverka någon eller något (ett styrobject) i ett visst avseende."¹⁹⁴ Den statliga styrningen av kommunerna kan dock inte jämföras med den mer direkta styrningen av de statliga myndigheterna. Det kommunala självstyret sätter upp begränsningar. I regeringsformen anges att grunderna för kommunernas organisation, verksamhetsformer och för den kommunala beskattningsrätten samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden meddelas i lag.¹⁹⁵ Detta innebär att det är staten som fastställer ramarna eller "sätter spelreglerna och anger spelplanen" som Statskontoret uttryckte det.¹⁹⁶

Inom ramen för Ansvarskommitténs arbete publicerades 2007 utredningen *Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation* (SOU 2007:11). Utredningen innehåller bland annat en sammanställning över hur staten styr kommunerna inom ramen för regleringen i regeringsformen. Sammanställningen visar att staten styr kommunerna genom exempelvis:

- regler som läggs fast i lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter
- statsbidrag och andra system som påverkar finansiering av kommunala verksamheter
- efterkontroll i form av tillsyn och uppföljning/utvärdering.¹⁹⁷

Följande avsnitt syftar till att närmare undersöka vilka förutsättningar staten – genom finansiering, reglering och tillsyn – har skapat för den kommunala verksamheten.

Finansiella förutsättningar

När den äldre skuldsaneringslagen infördes 1994 konstaterade regeringen att kommunerna initialt skulle behöva ett visst resurstillskott.¹⁹⁸ Regeringen anslag därför i budgetpropositionen för 1994 ett engångsbelopp på

¹⁹³ Regeringsbeslut F2010/5805.

¹⁹⁴ Statskontoret, rapport nr. 2011:22, s. 24.

¹⁹⁵ 8 kap. § 2 regeringsformen.

¹⁹⁶ Statskontoret, rapport nr. 2011:22, s. 25.

¹⁹⁷ SOU 2007:11, s. 167–168.

¹⁹⁸ Prop.1993/94:123, s. 185.

10 miljoner kronor till Konsumentverkets förfogande för kommunala utbildnings- och informationsinsatser i samband med skuldsaneringslagens ikraftträdande. Ytterligare ett engångsbelopp på 15 miljoner kronor avsattes till Konsumentverket i 1994 års kompletteringsproposition. Regeringen menade att kommunerna i reformens inledningsskede skulle komma att behöva stöd i arbetet med att effektivisera och förstärka budget- och skuldrådgivningen. Enligt propositionen skulle medlen fördelas och disponeras av Konsumentverket i samråd med Socialstyrelsen och dåvarande Svenska Kommunförbundet.¹⁹⁹

I samband med att den äldre skuldsaneringslagen 2007 ersattes av nuvarande lag konstaterade regeringen att ändringarna sammantaget inte skulle medföra några merkostnader för det allmänna. Vissa merkostnader som skulle uppstå för Konsumentverket och Kronofogdemyndigheten skulle finansieras av besparingar inom domstolsväsendet.²⁰⁰ Gällande kommunerna skulle avskaffandet av egenförsöket innebära att tid frigjordes för arbetet med att stödja gäldenärer under hela skuldsaneringsprocessen, i enlighet med det nya lagförslaget. Enligt regeringen skulle kommunerna också – i rollen som borgenär – få administrativt minskade kostnader till följd av egenförsökets avskaffande.²⁰¹ Propositionen innehöll således inga förslag om resursförstärkning till kommunerna.

År 2010 lämnade regeringen nya förslag till ändringar i skuldsaneringslagen. Gällande problemet med evighetsgäldenärer konstaterade regeringen att berörda myndigheter skulle försöka nå ut till överskuldsatta genom bättre informationsinsatser och rådgivning. Därför hade både Konsumentverket och kommunerna förstärkts med ytterligare medel. Medlen hade enligt regeringen använts till ökade insatser från de kommunala budget- och skuldrådgivarna. Detta borde enligt regeringen kunna bidra till att fler gäldenärer fångades upp och fick vägledning.²⁰² I propositionen angavs också att ändringarna i skuldsaneringslagen antogs leda till en ökning av antalet skuldsaneringsökningar. Därför skulle kommunerna och Kronofogdemyndigheten få ökade anslag.²⁰³ Till följd av detta höjdes anslag 1:1 Kommunalekonomisk utjämning med fem miljoner kronor från och med 2010.²⁰⁴

Konsumentverket gjorde hösten 2010 en undersökning för att ta reda på hur de extra resurserna till budget- och skuldrådgivningen hade använts. Verket kunde konstatera att en stor andel av stödet inte kommit verksamheten till

¹⁹⁹ Prop.1993/94:150, bilaga 13, s. 2.

²⁰⁰ Prop. 2005/06:124, s. 68.

²⁰¹ Prop. 2005/06:124, s. 71.

²⁰² Prop.2010/11: 31, s. 18.

²⁰³ Prop.2010/11:31, s. 21.

²⁰⁴ Prop.2009/10:1 UO 25, s. 19–20.

del. Samtidigt tycktes pengarna gjort nytta i de kommuner där budget- och skuldrådgivningen fått ta del av medlen.²⁰⁵

Tillsyn över budget- och skuldrådgivningen

Enligt en tidigare skrivelse till riksdagen ska tillsynsbegreppet främst användas för "verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter".²⁰⁶ I skuldsaneringslagen finns ingen bestämmelse om vilken myndighet som ansvarar för tillsyn över den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Konsumentverkets roll handlar om att stödja och vidareutveckla – inte om att utöva kontroll och tillsyn.

Frågan om tillsyn berörs inte heller i förarbetena till den äldre skuldsaneringslagen. Däremot behandlar regeringen frågan i den proposition som låg till grund för den nya skuldsaneringslagen. Regeringen konstaterade där att kommunernas uppgifter inom budget- och skuldrådgivning utgör socialtjänst i vid mening.²⁰⁷ Därmed, konstaterade regeringen, var det Socialstyrelsens och länsstyrelsernas ansvar att utöva tillsyn. Regeringen skrev att tillsynen naturligen skulle utgå från socialtjänstlagen, men att lagens krav kan kompletteras och preciseras i annan lagstiftning. När det gäller budget- och skuldrådgivning preciseras uppgifterna enligt regeringen i skuldsaneringslagen. Regeringen konstaterade att: "tillsynen bör därför ske gentemot de krav och de kriterier som lagstiftningen sammantaget uppställer i fråga om budget- och skuldrådgivning. Som en följd av att lagstiftningen inte ställer några krav på hur kommunen internt ska organisera verksamheten kan tillsynen någon gång komma att avse en annan del av den kommunala förvaltningen än socialförvaltningen."²⁰⁸ Den 1 juni 2013 bildades Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Vid bildandet övertog IVO ansvaret för tillsynen över budget- och skuldrådgivningen. Det skedde i samband med att myndigheten övertog ansvaret för tillsyn över bland annat socialtjänsten från Socialstyrelsen.

Tillsynen har undersökts av statliga utredningar

Tillsynen över budget- och skuldrådgivningen har berörts i ett antal statliga utredningar. I SOU 2004:81 konstaterade utredaren att "enligt vad utredningen erfarit har Socialstyrelsen inte genomfört någon uppföljning av kommunernas verksamheter med budget- och skuldrådgivning."²⁰⁹

²⁰⁵ Konsumentverket (2010) *Var tog de fem miljonerna vägen?* Intern rapport.

²⁰⁶ Skr.2009/10:79, s.14.

²⁰⁷ Prop.2005/06:124, s. 38.

²⁰⁸ Prop.2005/06:124, s. 38.

²⁰⁹ SOU 2004:81, s. 173.

Denna bild bekräftas i SOU 2013:72. Där anges att Socialstyrelsen aldrig har bedrivit någon tillsyn över verksamheten. Anledningen till detta anges vara ”bristande resurser, på grund av organisatoriska förändringar och ett kraftigt utökat tillsynsansvar. Någon kompetens att granska och bedöma budget- och skuldrådgivningens kvalitet har inte heller bedömts finnas.”²¹⁰ I utredningen uttrycks också att det är ”anmärkningsvärt att det hittills inte utövats någon tillsyn över budget- och skuldrådgivningen. Denna brist kan sannolikt påverka kvaliteten på den rådgivning som erbjuds. Det kan även förväntas utgöra en bidragande orsak till att vissa kommuner i sin tur inte prioriterar sin rådgivningsverksamhet.” Utredningen konstaterade i sina överväganden att tillsynsansvaret över budget- och skuldrådgivningen borde förtydligas, exempelvis i myndighetens regleringsbrev.²¹¹

Samma bild av tillsynen ges också i SOU 2013:78 där det anges att ”det inte bedrivits någon tillsyn av verksamheten”.²¹² Vidare anges att det enligt IVO ”saknas krav och mål för budget- och skuldrådgivningen, vilket gör att tillsyn över verksamheten i princip är omöjligt.”²¹³

Remissvar från Inspektionen för vård och omsorg

IVO har i två olika remissvar berört frågorna om tillsyn som rests i SOU 2013:72 och SOU 2013:78. I remissvaret på SOU 2013:72 anger IVO att den av utredningen föreslagna ändringen i skuldsaneringslagens andra paragraf skulle underlätta för myndigheten att bedriva tillsyn på ett effektivt och rättssäkert sätt.²¹⁴ I remissvaret på SOU 2013:78 angav IVO att myndigheten instämde i utredningens åsikt att det behövs tydliga mål och krav för kommunernas arbete med budget- och skuldrådgivning.²¹⁵ I sitt remissvar skrev IVO också att ett förtydligande av barnperspektivet inom budget- och skuldrådgivning borde göras i socialtjänstlagen. IVO påpekade att ett sådant förtydligande dessutom skulle kunna göra arbetet med tillsyn av kommunens verksamhet inom området effektivare.²¹⁶

Riksrevisionen noterar att IVO enligt SOU 2013:78 uppgett att det i princip är omöjligt att bedriva tillsyn över budget- och skuldrådgivningen eftersom det

²¹⁰ SOU 2013:72, s. 275–276.

²¹¹ SOU 2013:72, s. 268.

²¹² SOU 2013:78, s. 153.

²¹³ SOU 2013:78, s. 154.

²¹⁴ Inspektionen för vård och omsorg, 2014-01-15, dnr 10.1 – 41189/2013-2. Den föreslagna ändringen gällde formuleringen i 2 § skuldsaneringslagen: Utredningen föreslog ”kommunen ska inom ramen för socialtjänsten eller på annat sätt lämna budget- och skuldrådgivning till skuldsatta personer” istället för ”kommunen skall inom ramen för socialtjänsten eller på annat sätt lämna råd och anvisningar i budget- och skuldfrågor till skuldsatta personer.” Se SOU 2013:72, s. 25.

²¹⁵ Inspektionen för vård och omsorg, 2014-04-02, dnr 10.1 – 2143/2014

²¹⁶ Inspektionen för vård och omsorg, 2014-04-02, dnr 10.1 – 2143/2014

saknas krav och mål för verksamheten. Samtidigt uttrycker myndigheten i remissvaret på samma utredning att en av myndigheten föreslagen förändring skulle kunna göra tillsynsarbetet effektivare.

Riksrevisionens undersökning av tillsynen

Riksrevisionen kan konstatera att bilden av att det aldrig utförts någon tillsyn över den kommunala budget- och skuldrådgivningen stämmer, sånär som på ett ärende. Socialstyrelsen har vid ett tillfälle 2011 uppmärksammat att en kommun inte tillhandahållit budget- och skuldrådgivning såsom kommunen är skyldig att göra enligt lag. Som underlag för att besluta om tillsynsärendet använde Socialstyrelsen bestämmelserna i skuldsaneringslagen. Av beslutet framgår att den aktuella kommunen avsåg att skriva ett avtal med en annan kommun om att erbjuda kommunal budget- och skuldrådgivning till de egna invånarna. Socialstyrelsen hade inget att invända mot en sådan ordning.²¹⁷

I SOU 2013:72 uttrycktes att det kunde vara lämpligt att förtydliga tillsynsansvaret i det regleringsbrev som regeringen lämnar för IVO.²¹⁸ IVO har dock uppgett för Riksrevisionen att myndigheten inte anser att tillsynsuppdraget behöver förtydligas. Myndigheten har också uppgett att tillsynen planeras utifrån en riskanalys. Den kommunala budget- och skuldrådgivningen är inte ett indikerat riskområde i myndighetens nuvarande riskanalys. Enligt IVO är dessutom utrymmet för att bedriva tillsyn utifrån riskanalysen mycket begränsat. Detta eftersom ”merparten av tillsynens resurser är in-tecknade av författningsreglerade krav rörande enskildas klagomål mot hälso- och sjukvården samt frekvenstillsyn av främst hem för vård eller boende för barn och unga (HVB) utan möjlighet till prioritering.”²¹⁹

Riksrevisionen har också sökt klarlägga hur nuvarande reglering påverkar IVO:s möjligheter till tillsyn. I sammanhanget har IVO uttryckt följande: ”IVO har tillsyn över BUS när sådan verksamhet hanteras inom socialtjänsten. Det förekommer i vissa kommuner att BUS-verksamhet ligger utanför socialtjänstens område. I dessa fall, då BUS ligger utanför det område IVO har mandat att tillsyna, kan IVO inte utföra någon tillsyn.”²²⁰ Riksrevisionen har också kunnat bekräfta att IVO i dagsläget inte anser att myndigheten har möjlighet att utöva tillsyn över budget- och skuldrådgivningens kvalitet. Detta eftersom det enligt IVO inte finns några tydliga bedömningskriterier för budget- och skuldrådgivningen.²²¹

²¹⁷ Socialstyrelsen 2011-10-18. Beslut, dnr 9. 1-17462/2011.

²¹⁸ SOU 2013:72, s. 276.

²¹⁹ E-post från Inspektionen för vård och omsorg, 2015-03-30.

²²⁰ E-post från Inspektionen för vård och omsorg, 2015-04-15.

²²¹ E-post från Inspektionen för vård och omsorg, 2015-04-15.

Riksrevisionen har frågat Regeringskansliet om IVO har fått ett förtydligt tillsynsansvar med anledning av uttalandena i SOU 2013:72. Regeringskansliet uppger ”att IVO har tillsynsansvaret för kommunernas budget- och skuldrådgivning är oomtvistat, varför behovet av ett förtydligande inte är uppenbart.” På frågan om vad Regeringskansliet har för tankar kring att det inte har bedrivits någon tillsyn kring den kommunala budget- och skuldrådgivningen hänvisas till den bedömning som IVO gör i sin riskanalys.²²²

Konsumentverket har i brev och vid möte ställt frågor om tillsyn till både Socialstyrelsen och IVO. Något som även kan nämnas i sammanhanget är att Konsumentverket vid några tillfällen har påtalat den lagstadgade skyldigheten till de kommuner som saknar budget- och skuldrådgivning.²²³

5.4 Gällande inkassobranschen

Riksrevisionen har under granskningen stött på information om att gäldenärer känt sig hotade eller illa behandlade av inkassobolag. Inkassobolagens verksamhet regleras i inkassolagen (1974:182). Datainspektionen är tillstånds- och tillsynsmyndighet enligt inkassolagen och ska bland annat se till att inkassolagens bestämmelser följs och att god inkassosed iakttas i inkassoförfarandet.

Datainspektionen utövar tillsyn över inkassobranschen på olika sätt. Myndigheten utövar regelbunden tillsyn över de största aktörerna i branschen. Vid sådan tillsyn följs eventuella brister som konstaterats i tidigare tillsynsärenden upp och påstådda brister i inkassoverksamheten som påtalats genom klagomål från enskilda utreds. Datainspektionen utför även tillsyn utifrån olika teman. Det innebär att myndigheten exempelvis utgår ifrån en särskild typ av ärenden eller en viss rutin i inkassoförfarandet och granskar sedan hur denna hantering ser ut hos ett antal olika aktörer. Datainspektionen utövar också löpande tillsyn med anledning av brister som påtalats i klagomål från enskilda. Datainspektionen har dock ingen skyldighet att inleda tillsyn med anledning av ett klagomål utan avgör självständigt i vilka fall tillsyn ska inledas. Datainspektionen kan inte heller agera ombud för någon och har inga befogenheter att avgöra tvister i sak.²²⁴

Datainspektionen konstaterar i sin årsredovisning för 2014 att antalet klagomål inom inkassoområdet har minskat jämfört med föregående år (125 klagomål 2014 jämfört med 157 klagomål 2013). Sammantaget konstaterar myndigheten att ”antalet klagomål till Datainspektionen är få i förhållande till mängden

²²² E-post från Regeringskansliet, 2015-04-21.

²²³ E-post från Konsumentverket, 2015-05-04.

²²⁴ Minnesanteckning från samtal med Datainspektionen, 2015-04-21.

krav som inkassobolagen hanterar och att det generellt sett förekommer få brister som på ett markant sätt strider mot god inkassosed. Datainspektionens erfarenheter från tillsynsverksamheten är att de etablerade inkassobolagen i allt väsentligt följer god inkassosed.”²²⁵

Dock är det viktigt att påpeka att avsaknaden av klagomål hos Datainspektionen inte automatiskt betyder att hela inkassobranchen upprätthåller god inkassosed. Som tidigare konstaterats är gruppen överskuldssatta en svag grupp som ofta är passiviserade.

Riksrevisionen vill i sammanhanget framhålla möjligheten för gäldenärer och budget- och skuldrådgivare runt om i landet att anmäla klagomål gällande inkassoverksamhet till Datainspektionen.

5.5 Riksrevisionens iakttagelser

- Omfattningen av den kommunala budget- och skuldrådgivningen varierar stort mellan landets kommuner. Väntetiderna är fortsatt långa på flera håll. Cirka 20 procent av kommunerna uppfyller inte Konsumentverkets rekommendation om en väntetid på högst fyra veckor. Samtidigt har antalet årsarbetskrafter ökat något de senaste åren vilket är en positivt.
- Endast 18 av 237 årsarbetskrafter inom budget- och skuldrådgivningen läggs på förebyggande arbete. Samtidigt har riksdag och regering vid flera tillfällen pekat på vikten av förebyggande insatser och en proaktiv verksamhet. Även inom forskningen framhålls vikten av förebyggande insatser.
- Mot bakgrund av ändringar i skuldsaneringslagen höjde staten 2010 det generella statsbidraget till kommunerna med 5 miljoner kronor. Enligt Konsumentverket var det dock endast en liten andel av medlen som kom budget- och skuldrådgivningen till gagn.
- Det stöd som Konsumentverket lämnar till budget- och skuldrådgivningen är i stora drag uppskattat av landets budget- och skuldrådgivare. Det finns dock synpunkter på stödets omfattning och utformning. Innehållet i Konsumentverkets kurser har de senaste åren blivit mer specifikt samtidigt som det finns ett brett kunskapsbehov hos rådgivarna. Det breda kunskapsbehovet kommer sig av att rollen som budget och skuldrådgivare är komplex och ställer krav på kunskaper inom vitt skilda områden såsom ekonomi, juridik och psykologi. Vidare finns det efterfrågan på fördjupningskurser bland mer erfarna budget- och skuldrådgivare. Konsumentverket har dock begränsade resurser för att utöka kursverksamheten.

²²⁵ Datainspektionens årsredovisning för 2014, s. 19.

- IT-systemet Boss som Konsumentverket ansvarar för har varit under konstruktion sedan 2010. Utvecklingen av systemet är försenad vilket bland annat inneburit begränsade möjligheter att ta fram mer detaljerad statistik kring budget- och skuldrådgivningen. Förseningen har också inneburit att projektet tagit mer resurser i anspråk än planerat. Enligt uppgift till Riksrevisionen är Boss fullt funktionellt sedan mars 2015.
- Dialogen mellan å ena sidan Konsumentverket och Kronofogdemyndigheten och å andra sidan yrkesföreningen för de kommunala rådgivarna tycks övergripande fungera väl.
- I en tidigare rapport från Konsumentverket framkommer att enskilda kommuners incitament att satsa på budget- och skuldrådgivning är svaga. Detta beror på att en eventuell "vinst" av en lyckad insats till stora delar tillfaller andra offentliga aktörer. Det kan också ta lång tid för ekonomiska vinster att visa sig i den enskilda kommunens budget, vilket sannolikt ytterligare försvagar incitamentet till att satsa medel på verksamheten.
- Med undantag för ett enstaka tillfälle har statliga myndigheter aldrig utfört någon tillsyn över budget- och skuldrådgivningen. Att det inte utförts någon tillsyn nämndes i en offentlig utredning redan 2004.
- Enligt nuvarande reglering är det Inspektionen för vård och omsorg (IVO) som har ansvaret för tillsynen över budget- och skuldrådgivningen. Detta ansvar gäller dock endast, enligt IVO, i de fall rådgivningen hanteras inom socialtjänsten i respektive kommun. I de fall rådgivningen *inte* hanteras inom socialtjänsten kan IVO enligt uppgift *inte* utföra någon tillsyn. Enligt Konsumentverket hanteras budget- och skuldrådgivningen inom socialförvaltningen i 189 kommuner. I resterande 100 kommuner (en kommun saknar verksamhet) sorterar verksamheten under andra delar av kommunförvaltningen.²²⁶ Det innebär att IVO enligt nuvarande tolkning av regelverket inte kan utföra tillsyn över budget- och skuldrådgivningen i 100 kommuner.
- Inspektionen för vård och omsorg planerar sin tillsyn utifrån en riskanalys. Enligt myndigheten är dock inte den kommunala budget- och skuldrådgivningen ett indikerat riskområde i nuvarande riskanalys.
- Enligt nuvarande reglering är det enligt IVO inte möjligt för myndigheten att utöva tillsyn över budget- och skuldrådgivningens kvalitet. Detta eftersom det saknas tydliga bedömningskriterier för verksamheten.

²²⁶ Konsumentverket, rapport nr. 2015:2.

- Riksrevisionen noterar en skillnad gällande synen på regleringen kring tillsynen av budget- och skuldrådgivningen. I prop. 2005/06:124 skriver regeringen att budget- och skuldrådgivning utgör socialtjänst i vid mening. Vidare skriver regeringen att "som en följd av att lagstiftningen inte ställer några krav på hur kommunen internt ska organisera verksamheten kan tillsynen någon gång komma att avse en annan del av den kommunala förvaltningen än socialförvaltningen."²²⁷ Samtidigt anser IVO att myndigheten inte kan utföra tillsyn i de fall verksamheten inte hanteras inom socialförvaltningen.

²²⁷ Prop. 2005/06:124, s. 38.

6 Slutsatser och rekommendationer

I följande kapitel redovisas Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer. De tre revisionsfrågorna redovisas var för sig med iakttagelser från respektive kapitel, slutsatser och rekommendationer. Kapitlet avslutas med en övergripande slutsats som utgår ifrån granskningens syfte: att granska effektiviteten i skuldsaneringsystemet.

6.1 Överskudsättningens kostnader

Granskningens första revisionsfråga lyder: *Hur mycket kostar överskudsättning i form av ohälsa och frånvaro från arbetsmarknaden?* Eftersom svaret på frågan utgörs av kostnadsuppgifter har Riksrevisionen inte tagit fram någon bedömningsgrund. Riksrevisionen har dock tagit fram kostnader för de statliga åtgärder som granskningen inkluderar. Avsikten är att ställa kostnaderna som förknippas med överskudsättning i relation till kostnaderna för de granskade insatserna mot överskudsättning.

6.1.1 Iakttagelser

Riksrevisionen har konstaterat att det råder stor brist på underlag som kan användas för att beräkna överskudsättningens samhällsekonomiska kostnader. Av den anledningen har Riksrevisionen beställt en konsultrapport i syfte att ta fram underlag och därefter genomföra en tentativ beräkning av vad överskudsättning kostar samhället i form av produktionsbortfall, kostnader inom socialförsäkringssystemen och inom sjukvården. Riksrevisionen har därefter utgått från en snäv definition på överskudsättning och på så sätt räknat fram en golv-nivå som sannolikt ger en bild av den lägsta möjliga kostnaden för överskudsättning. Beräkningarna grundar sig på ett selektivt urval och på olika antaganden. Resultaten kan således inte generaliseras. Dock presenteras en bild som ger en uppskattning av överskudsättningsproblemets storlek.

Den snäva definitionen syftade till att få fram individer i Kronofogdemyndighetens register som sannolikt skulle beviljas skuldsanering. Enligt dessa kriterier finns uppskattningsvis 28 015 överskudsatta som sannolikt skulle beviljas skuldsanering om de ansökte.

Ett sådant antagande medför att kostnaden fördelas på sjukvård 3,3 miljarder kronor, produktionsbortfall 2,8 miljarder kronor och ersättningar inom socialförsäkringssystemen och arbetslöshetsförsäkringen 2,2 miljarder kronor.

Kronofogdemyndigheten presenterade en rapport 2008 som uppskattade antalet överskuldssatta till 400 000 individer. Givet det antalet överskuldssatta och att frånvaron på arbetsmarknaden i den gruppen uppgick till mellan 10 och 20 procent beräknades kostnaden för produktionsbortfall till mellan 22 och 44 miljarder kronor. Kostnaden för sjukvård beräknades uppgå till 7,6 miljarder kronor.

Riksrevisionen har även undersökt vad samhällets insatser inom skuldsaneringsystemet kostar. År 2009 uppgick kostnaderna till 173 miljoner kronor, 2013 hade kostnaden stigit till 236 miljoner kronor. Den största ökningen har skett inom Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsverksamhet. Dessa beräkningar avser endast det som Riksrevisionen har definierat som skuldsaneringsystemet. De kommunala kostnaderna baseras på genomsnittlig lönekostnad.

6.1.2 *Slutsatser*

Beräkningarna av överskuldssättningens kostnader är ett sätt att belysa problemets allvarlighetsgrad i relation till de insatser som görs från samhällets sida. Dock bygger beräkningarna på ett flertal antaganden och på ett urval, varför resultatet inte går att generalisera. Riksrevisionen vill här peka på att det behövs mer data och ytterligare forskning för att kunna ge en mer heltäckande och robust bild av överskuldssättningens kostnader.

Även om mer omfattande data saknas finns det ändå en poäng i att utföra beräkningarna för att visa på problemets uppskattade omfattning.

Riksrevisionens resultat understiger kraftigt de resultat som Kronofogdemyndigheten uppskattade i sin rapport 2008. Skillnaden beror till största delen på att Riksrevisionens siffra utgår ifrån ett mycket lägre antal överskuldssatta individer där definitionen bygger på att individerna ska uppfylla kriterierna för att kunna beviljas skuldsanering. Skillnaderna beror också på att Riksrevisionens siffror är baserade på faktiska skillnader i hälsostatus mellan gruppen överskuldssatta och befolkningen i stort.

Sammanfattningsvis kan Riksrevisionen konstatera att kostnaderna för överskuldssättning – inkluderat produktionsbortfall, sjukvård och socialförsäkringssystemen – lågt räknat sannolikt vida överstiger kostnaderna för samhällets insatser som syftar till att hantera problemet. Vidare kan Riksrevisionen konstatera att underlag och statistik saknas för att kunna göra bättre och mer träffsäkra beräkningar av problemets omfattning.

6.1.3 *Rekommendationer*

Mot bakgrund av ovan presenterade iakttagelser och slutsatser samt de bristfälliga underlag som konstaterats rekommenderar Riksrevisionen följande:

- Regeringen bör vidta åtgärder för att höja kvaliteten på statistik rörande förekomsten av överskuldssättning i samhället och de kostnader som detta medför i form av minskat arbetskraftsdeltagande och ohälsa, för att bättre kunna utforma förebyggande och rehabiliterande insatser.

6.2 **Skuldsaneringsverksamhetens utveckling**

Granskningens andra revisionsfråga lyder: *Har regeringens åtgärder inom skuldsanering varit effektiva i bemärkelsen att antalet beviljade ansökningar utvecklats tillfredställande i förhållande till syftet med skuldsaneringslagen?*

6.2.1 *Iakttagelser*

Riksrevisionen kan konstatera att antalet skuldsaneringsansökningar har ökat kraftigt de senaste åtta åren (163 procent). År 2014 inkom det högsta antalet ansökningar sedan skuldsaneringslagen infördes. Eftersom andelen beviljade ansökningar varit stabil innebär det att fler har beviljats skuldsanering. Enligt Kronofogdemyndigheten har de lagändringar som genomförts lett till ett högre antal ansökningar. Vidare har medvetenheten om skuldsanering ökat. Den pågående lågkonjunkturen och förändringar i välfärdssystemen har enligt myndigheten också lett till ett ökat antal ansökningar.

I takt med att antalet ansökningar ökat har skuldsaneringsverksamheten byggts ut. Kostnaderna för verksamheten har ökat med 195 procent mellan 2005 och 2014 – från 42 miljoner kronor till 124 miljoner kronor. Samtidigt har produktiviteten ökat något och verksamheten har enligt Kronofogdemyndigheten bibehållit samma kvalitet. Dock har väntetiderna och antalet gamla ärenden ökat de senaste åren.

Parallellt med denna utveckling har antalet svårt skuldsatta gäldenärer (presumtiva skuldsaneringsgäldenärer) uppskattningsvis ökat med 13 procent mellan december 2010 och april 2015. År 2010 var antalet 24 851 och 2015 var antalet 28 015.

Vidare noterar Riksrevisionen att regeringen dröjt med att återkomma till riksdagen med förslag på ändringar i skuldsaneringslagen i enlighet med riksdagens upprepade tillkännagivanden. Riksrevisionen förutsätter att regeringen hanterar detta i en kommande proposition. Riksrevisionen noterar också att regeringens problembild gällande evighetsgäldenärerna bygger på att skuldsaneringslagen inte kommer till användning. De förslag som regeringen planerar att lägga hösten 2015 syftar därmed till att göra fler evighetsgäldenärer

medvetna om och nyttja möjligheten att ansöka om skuldsanering. Riksdagens problembild som framkommer i de citerade betänkandena bygger istället på att kraven för att beviljas skuldsanering bör lättas upp genom att prognostiden för kvalificerad insolvens bör förkortas.

6.2.2 *Slutsatser*

Kronofogdemyndigheten har utökat sin skuldsaneringsverksamhet utan synliga försämringar i vare sig produktivitet eller kvalitet. Eftersom andelen beviljade ansökningar varit stabil sedan början av 2000-talet innebär det ökade inflödet av ansökningar också att fler gäldenärer har fått skuldsanering. Riksrevisionen kan dock konstatera att väntetiden inom skuldsaneringsverksamheten har ökat något. Eftersom Kronofogdemyndigheten inte uppvisar några produktivitetsförsämringar drar Riksrevisionen slutsatsen att tendensen till ökade väntetider beror på det stora ärendeinflödet. Riksrevisionen kan samtidigt konstatera att antalet presumtiva skuldsaneringsgäldenärer har ökat 2015 jämfört med 2010, trots lagändringar och utökad skuldsaneringsverksamhet. Sannolikt tyder detta på att inflödet av individer som hamnar i allvarlig skuldsättning är större än det utflöde som Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsverksamhet har kapacitet att upprätthålla.

Riksrevisionen vill här lyfta fram att det finns forskning som pekar mot att tiden i överskuldsättning påverkar hälsan. Lång tid i överskuldsättning kan leda till kronisk ohälsa, vilket inte botas av skuldsanering. Därmed finns det en risk för att allt längre väntetider inom skuldsaneringsverksamheten innebär att skuldsaneringslagens syfte om att människor ska kunna återgå till ett drägligt liv inte uppfylls. Riksrevisionen vill i sammanhanget peka på en risk som är kopplad till regeringens syn på problemet med evighetsgäldenärer (presumtiva skuldsaneringsgäldenärer). Som nämndes ovan är regeringens syn att grundproblemet är att fler inte ansöker om skuldsanering. De åtgärder som regeringen aviserat riktas därför mot att fler ska ansöka om skuldsanering. I granskningen framkommer att väntetiderna hos Kronofogdemyndigheten har ökat de senaste åren på grund av det kraftigt ökade ärendeinflödet. Mot den bakgrunden uppstår en risk för att väntetiderna ökar än mer förutsatt att regeringen vidtar åtgärder som får fler att ansöka om skuldsanering.

Riksrevisionen ställde inledningsvis upp följande bedömningsgrund rörande utvecklingen av skuldsaneringsärendena: En tillfredställande utveckling av antalet beviljade skuldsaneringsansökningar innebär a) att fler beviljas skuldsanering över tid och b) att antalet svårt skuldsatta gäldenärer är konstant eller minskar.

Utifrån den ovan beskrivna utvecklingen kan Riksrevisionen konstatera att det första villkoret (a) är uppfyllt: Fler har beviljats skuldsanering över tid. Det andra villkoret (b) är däremot inte uppfyllt – Antalet svårt skuldsatta gäldenärer (presumtiva skuldsaneringsgäldenärer) har ökat. Riksrevisionens slutsats är att de åtgärder som regeringen vidtagit inom skuldsanering har fått effekt i så motto att fler sökt och beviljats skuldsanering. Det är en positiv utveckling. Dock har antalet presumtiva skuldsaneringsgäldenärer fortsatt att öka, trots att insatserna lett till att skuldsaneringsverksamheten utvecklats positivt. Det betyder att åtgärderna som vidtagits inte lyckats stävja ökningen av antalet svårt skuldsatta gäldenärer. Detta är viktigt att framhålla i ljuset av att regeringens aviserade förslag syftar till att minska antalet svårt skuldsatta genom att vidta åtgärder för att fler ska ansöka om skuldsanering. Riksrevisionen vill här framhålla att det finns andra åtgärder (som inte ingår i granskningen) som sannolikt påverkar antalet presumtiva skuldsaneringsgäldenärer. Exempel på sådana åtgärder är reglering kring kreditgivning samt utbildningsinsatser.

6.2.3 Rekommendationer

Mot bakgrund av ovan presenterade iakttagelser och slutsatser samt de stora kostnader som överskuldssättning medför rekommenderar Riksrevisionen följande:

- Regeringen bör säkerställa att skuldsaneringsverksamheten hos Kronofogdemyndigheten har kapacitet att klara av det ökande ärendeflödet utan att väntetiderna blir för långa. Lång tid i skuldsättning är starkt förknippat med ohälsa. Att bibehålla eller öka Kronofogdemyndighetens kapacitet blir särskilt viktigt i ljuset av att regeringen aviserat åtgärder som syftar till att fler ska ansöka om skuldsanering. De kostnader som uppstår skulle sannolikt kunna täckas av exempelvis minskade utgifter inom sjukvården till följd av minskad ohälsa bland överskuldssatta.
- Regeringen bör stödja Kronofogdemyndigheten i det fortsatta arbetet med att identifiera presumtiva skuldsaneringsgäldenärer i syfte att informera dem om möjligheterna till skuldsanering.
- Kronofogdemyndigheten bör fortsätta att utveckla arbetet med att identifiera presumtiva skuldsaneringsgäldenärer i syfte att informera om möjligheterna till skuldsanering. Inom ramarna för detta är det viktigt att fortsätta undersöka orsakerna till att antalet presumtiva skuldsaneringsgäldenärer ökar.

6.3 Budget- och skuldrådgivningens förutsättningar

Granskningens tredje revisionsfråga lyder: *Har regeringen skapat förutsättningar för en ändamålsenlig kommunal budget- och skuldrådgivningsverksamhet?*

6.3.1 *lakttagelser*

Riksrevisionen kan konstatera att de stora variationer inom den kommunala budget- och skuldrådgivningen som tidigare påtalats kvarstår. Väntetiderna är fortsatt långa i många kommuner, 20 procent av kommunerna uppfyller inte Konsumentverkets rekommendation om en väntetid på högst fyra veckor. Samtidigt har antalet årsarbetskrafter ökat något de senaste åren, vilket är positivt.

Vidare kan det konstateras att det förebyggande arbetet inom budget- och skuldrådgivningen är näst intill obefintligt – endast åtta procent av tiden ägnas åt sådant arbete. Samtidigt har både riksdag och regering pekat på vikten av förebyggande arbete vid flera tillfällen. Även inom forskningen framhålls vikten av förebyggande insatser för att kunna vända en negativ skuldutveckling.

Gällande statligt finansiellt stöd till budget- och skuldrådgivningen höjdes det generella statsbidraget till kommunerna med fem miljoner kronor från och med 2010, med anledning av förändringar i skuldsaneringslagen. Enligt Konsumentverket var det dock endast en liten andel av medlen som kom verksamheten till gagn. I sammanhanget har Riksrevisionen noterat att det finns studier som pekar på att enskilda kommuner har svaga ekonomiska incitament för att satsa på budget- och skuldrådgivning.

Konsumentverkets stöd till budget- och skuldrådgivningen är i stora drag uppskattat av dem som arbetar inom verksamheten. Det finns dock synpunkter på stödets omfattning och utformning. Innehållet i Konsumentverkets kurser har de senaste åren blivit mer specifikt samtidigt som det finns ett brett kunskapsbehov hos rådgivarna. Vidare finns det efterfrågan på fördjupningskurser bland mer erfarna budget- och skuldrådgivare. Konsumentverket har dock begränsade resurser för att utöka kursverksamheten.

IT-systemet Boss som Konsumentverket ansvarar för har varit under konstruktion sedan 2010. Utvecklingen har blivit försenad, vilket bland annat inneburit begränsade möjligheter att ta fram mer detaljerad statistik kring budget- och skuldrådgivningen. Förseningen har också inneburit att projektet tagit mer resurser i anspråk än planerat.

Vidare kan Riksrevisionen konstatera att Inspektionen för vård och omsorg – som är ansvarig för tillsyn över budget- och skuldrådgivningen – inte anser sig kunna utföra tillsyn över budget- och skuldrådgivning som inte sorterar under socialförvaltningen i kommunerna. Myndigheten kan inte heller – enligt uppgift – granska verksamhetens kvalitet eftersom det saknas tydliga krav och

mål för verksamheten. Riksrevisionen kan dock konstatera att regeringen har uttryckt att tillsynen ska kunna utföras även i de fall kommunen organiserat verksamheten utanför socialtjänsten.

6.3.2 *Slutsatser*

Den kommunala budget- och skuldrådgivningen spelar en central roll i skuldsaneringsystemet. Verksamheten har dock lidit av brister under flera år, vilka bland annat kommer sig av att verksamheten på flera håll är nedprioriterad. Riksrevisionens bedömning är att detta i sin tur har framförallt tre anledningar:

- För det första inkluderar verksamheten ingen myndighetsutövning vilket gör det förstäligt att verksamheten prioriteras ned till förmån för verksamhet som innebär myndighetsutövning mot enskild.
- För det andra är kommunens incitament att satsa på verksamheten i många fall svaga.
- För det tredje finns det inga tydliga mål eller krav för verksamhetens omfattning eller kvalitet – det utövas heller ingen statlig tillsyn över verksamheten.

Riksrevisionen vill i sammanhanget peka på Konsumentverkets bedömning av effekten av höjningen av det generella statsbidraget 2010. Enligt Konsumentverket var det endast en liten del av medlen som kom att användas inom budget- och skuldrådgivningen. Riksrevisionens bedömning är att detta bland annat kan förklaras av att enskilda kommuner inte prioriterar verksamheten i tider av resursbrist, mot bakgrund av de orsaker som nämnts ovan.

Gällande stödet från statliga myndigheter till budget- och skuldrådgivningen kan Riksrevisionen konstatera att stödet generellt sett är uppskattat av de kommunala rådgivarna. Dock har rollen som rådgivare blivit mer komplex över tid. Detta ställer nya och högre krav på rådgivarnas kompetens. Generellt sett är rådgivarnas behov av kunskap brett. Samtidigt kan det konstateras att Konsumentverkets utbud av kurser har blivit mer specifikt de senaste åren. Riksrevisionens bedömning är att även om kurserna som Konsumentverket erbjuder är uppskattade så finns det en diskrepans mellan rådgivarnas breda behov och det kursutbud som erbjuds. Här ska dock påpekas att Konsumentverket å sin sida – inom ramen för begränsade resurser – har att prioritera mellan olika typer av stödinsatser. Riksrevisionens bedömning är vidare att den nämnda diskrepansen mellan behovet av utbildning och kursutbud utgör en risk i så motto att behovet av kvalificerad ekonomisk rådgivning på lokal nivå sannolikt kommer att öka i takt med att skuldsättningen ökar.

Gällande regleringen av tillsynen kan det påpekas att Riksrevisionen är medveten om de stränga prioriteringar som måste göras när det gäller tillsyn över socialtjänst och sjukvård. Riksrevisionens utgångspunkt har dock varit

att granska vilka förutsättningar som finns för att utöva statlig tillsyn över den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Det kan konstateras att det finns allvarliga brister i regleringen av tillsynen. För det första anser IVO att myndigheten endast kan utöva tillsyn över budget- och skuldrådgivningen i de fall verksamheten sorterar under socialförvaltningen i den ansvariga kommunen. I dagsläget innebär det att verksamheten i 100 kommuner faller utanför IVO:s tillsynsmandat. För det andra saknas det enligt IVO krav och mål för budget- och skuldrådgivningen vilket gör det omöjligt för myndigheten att granska verksamhetens kvalitet. Riksrevisionen kan även konstatera att IVO baserar sin tillsyn på en riskanalys. Budget- och skuldrådgivningen är inte ett indikerat riskområde i myndighetens nuvarande riskanalys. Riksrevisionens slutsats är därmed att det sannolikt inte kommer ske någon tillsyn över budget- och skuldrådgivningen inom en överskådlig framtid.

Riksrevisionen ställde inledningsvis upp följande bedömningsgrunder gällande förutsättningar för en ändamålsenlig kommunal budget- och skuldrådgivning: a) att det stöd som statliga myndigheter lämnar är behovsanpassat och b) att verksamheten regleras på ett sätt som möjliggör tillsyn i syfte att säkerställa att kommuninvånarna får tillgång till tjänsten och att den är likvärdig.

Det första villkoret, att de statliga myndigheternas stöd är behovsanpassat bedöms till största delen vara uppfyllt, även om behovet av kunskap bland rådgivarna är bredare än det mer specifika kursutbudet. Riksrevisionen vill dock uppmärksamma att den ökande skuldsättningen i kombination med budget- och skuldrådgivarnas komplexa uppgift sannolikt kommer att ställa högre krav på utbildningens bredd och omfattning framöver. Det andra villkoret gällande reglering som möjliggör tillsyn bedöms däremot inte vara uppfyllt. Utifrån vad som nämnts ovan är Riksrevisionens bedömning att dagens reglering har allvarliga brister gällande förutsättningarna att genom tillsyn säkerställa att kommuninvånarna får tillgång till en likvärdig tjänst.

6.3.3 *Rekommendationer*

Mot bakgrund av ovan presenterade iakttagelser och slutsatser rekommenderar Riksrevisionen följande:

- Regeringen bör tydliggöra regelverket som styr den statliga tillsynen över den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Detta för att säkerställa att Inspektionen för vård och omsorg har förutsättningar att utföra tillsyn över verksamheten inom samtliga kommuner samt granska verksamhetens kvalitet.
- Regeringen bör ta fram tydliga grundkrav och mål för den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Detta för att möjliggöra ändamålsenlig tillsyn, men också för att stärka verksamhetens roll.

- Regeringen bör förstärka Konsumentverkets resurser för stöd till den kommunala budget- och skuldrådgivningen i syfte att bättre matcha de kommunala rådgivarnas behov inom till exempel utbildning.
- Regeringen bör ta initiativ till att bilda ett nätverk mellan berörda myndigheter och aktörer vars syfte ska vara att samverka kring frågor som rör överskuldssatta och budget- och skuldrådgivning. Nätverket bör bestå av aktörer som på olika sätt kommer i kontakt med, och hänvisar till den kommunala budget- och skuldrådgivningen (se figur 2).

Utöver dessa rekommendationer vill Riksrevisionen också uppmana regeringen att närmare undersöka alternativa sätt att finansiera rådgivningsverksamheten. Ett exempel som kan framhållas är Storbritannien, där den brittiska motsvarigheten till budget- och skuldrådgivning delvis finansieras av en avgift som tas ut från aktörer på den brittiska finansmarknaden. Avgiften tas ut av Storbritanniens motsvarighet till Finansinspektionen.

6.4 Riksrevisionens övergripande slutsats

Skuldsättningen bland privatpersoner ökar och allt fler hamnar i allvarlig och långvarig skuldsättning – så kallad överskuldssättning. Att vara överskuldssatt innebär för många försämrad livskvalitet och ökad risk för stressrelaterade sjukdomar. Syftet med skuldsaneringsystemet är att förebygga överskuldssättning samt erbjuda en lösning när alla andra möjligheter är uttömda. I en tid av ökad skuldsättning är därför skuldsaneringsystemets effektivitet av stort intresse.

Av den anledningen har syftet med granskningsrapporten varit att granska effektiviteten i skuldsaneringsystemet. Vad som ska inkluderas i systemet kan givetvis diskuteras – det finns åtgärder som påverkar skuldsättningen som ligger utanför den avgränsning som görs i granskningen. Det kan dock konstateras att skuldsaneringsystemet är att betrakta som ett system i så motto att ett flertal olika delar tillsammans ska samverka och lösa ett problem. I rapporten har vi valt att inkludera följande tre delar i skuldsaneringsystemet: Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsverksamhet, Konsumentverket och Kronofogdemyndighetens stöd till den kommunala budget- och skuldrådgivningen samt den kommunala verksamhetens övergripande förutsättningar.

Granskningen visar att det finns brister i skuldsaneringsystemets effektivitet. Bristerna kommer till uttryck på fyra sätt. För det första ökar antalet individer i allvarlig och långvarig skuldsättning, trots att allt fler ansöker om och beviljas skuldsanering. För det andra är behovet av stöd och kunskap hos de kommunala rådgivarna större än vad de statliga myndigheterna har resurser att erbjuda. För det tredje finns det stora variationer inom den kommunala

budget- och skuldrådgivningen. Verksamheten förefaller vara lågt prioriterad bland kommunerna, väntetiderna är i vissa fall långa. För det fjärde är andelen förebyggande arbete nästintill obefintligt.

Den kommunala budget- och skuldrådgivningen har av regering och riksdag pekats ut som en central del av skuldsaneringsystemet. Staten kan dock inte styra den kommunala verksamheten på samma sätt som man styr statliga myndigheter. I stället kan staten påverka kommunerna genom finansiering och lagstiftning. När staten lägger ut en central del av ett system på kommunal nivå är det viktigt att staten också skapar ändamålsenliga förutsättningar för verksamhetens genomförande.

Riksrevisionens bedömning är att variationerna mellan kommunerna till viss del beror på att det finns brister i den statliga regleringen kring budget- och skuldrådgivningen. Dessa brister bidrar sannolikt till att verksamheten ofta får stå tillbaka till fördel för andra kommunala verksamheter med tydliga mål och krav, vilka dessutom omfattas av aktiv tillsyn. Bristen på tydliga mål och krav i kombination med utebliven tillsyn innebär sannolikt att finansiella tillskott via det generella statsbidraget riskerar att i stort sett bli verkningslösa. I en situation där prioriteringar måste göras utgör den bristfälliga regleringen kring budget- och skuldrådgivningen en nackdel för verksamheten. Vidare har den enskilda kommunen svaga ekonomiska incitament att satsa på budget- och skuldrådgivning. Detta beror på att vinsterna från lyckade insatser är långsiktiga och dessutom till stor del tillfaller andra offentliga aktörer än kommunen själv. De svaga incitamenten innebär sannolikt att verksamhetens position försvagas ytterligare.

Riksrevisionen kan vidare konstatera att forskningen pekar på att långvarig skuldsättning ofta leder till passivitet. För att bryta passiviteten och ta tag i situationen – och exempelvis söka skuldsanering – krävs ofta professionell hjälp. Brist på sådan professionell hjälp kan sannolikt öka risken för att en skuldsituation förvärras. Mot den bakgrunden är de påtalade bristerna inom budget- och skuldrådgivningen ett allvarligt problem. De stora variationerna mellan kommunerna innebär vidare att medborgarna inte har samma möjligheter att få hjälp att ta sig ur, eller på ett tidigt stadium förhindra, en problematisk skuldsituation.

Ju tidigare en problematisk skuldsituation kan hanteras, desto bättre är det för både individen och för samhället i stort. Kvalificerad hjälp och rådgivning i ett tidigt skede minskar risken för att skuldsättningen blir allvarlig och långvarig. Det får i sin tur flera positiva effekter. För det första kan individens livssituation förbättras genom att stressen över att vara skuldsatt minskar, vilket i sin tur minskar risken för ohälsa och utanförskap. Samtidigt innebär en återtagen kontroll över den egna ekonomin en ökad vilja att delta på arbetsmarknaden. För det andra kan hjälp och rådgivning i ett tidigt skede innebära att skuldsanering helt kan undvikas. Sammantaget leder bra insatser i ett tidigt

skede till minskat personligt lidande samt besparingar inom sjukvården och inom de statliga och kommunala myndigheterna. Därmed är statliga insatser som syftar till att stärka sådan verksamhet sannolikt samhällsekonomiskt effektiva på lång sikt.

När det gäller tidsaspekten vill Riksrevisionen också lyfta fram de ökade väntetiderna inom Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsverksamhet. Det finns forskning som pekar på att ju längre tidsperiod en individ befinner sig i överskuldsättning, desto sämre blir hälsan. Att skuldsanering kan komma i fråga innan kronisk ohälsa uppstått är därmed viktigt för att skuldsaneringen ska leda till en återgång till ett normalt och drägligt liv. I sammanhanget är det också viktigt att peka på att regeringens hittills aviserade åtgärder syftar till att fler ska ansöka om skuldsanering. Om ansökningarna ökar ytterligare, utan att Kronofogdemyndighetens kapacitet förstärks, finns en risk att väntetiderna ökar än mer – och därmed också kostnaderna för sjukvård.

Riksrevisionens samlade bedömning är att de ändringar som gjorts inom skuldsaneringsystemet har lett till förbättringar. Antalet som ansöker om och beviljas skuldsanering har ökat kraftigt. Detta är en positiv utveckling. Vidare är det positivt att regeringen vidtagit flera åtgärder som syftar till att framöver förbättra arbetet mot överskuldsättning. Dock kvarstår flera av de brister som tidigare utvärderingar har observerat. Antalet svårt skuldsatta fortsätter att öka och bristerna inom den kommunala budget- och skuldrådgivningen är fortsatt stora. Detta beror till viss del på brister i de förutsättningar som staten skapat för verksamheten. Med tanke på att skuldsättningen i landet ökar, ökar också risken för överskuldsättning. Överskuldsättning orsakar stort personligt lidande och betydande samhällskostnader. Ju längre tid en individ befinner sig i skuldsättning, desto svårare blir vägen tillbaka. Åtgärder som syftar till att förebygga överskuldsättning och rehabilitera svårt skuldsatta är därför av stor vikt.

Som nämndes i rapportens första kapitel diskuterades den allmänna betalningsmoralen i samband med den första skuldsaneringslagens införande. Det fanns en farhåga att möjligheten till skuldsanering skulle drabba betalningsmoralen negativt. De rekommendationer som Riksrevisionen ger ovan medför inga juridiska lättnader i möjligheten att beviljas skuldsanering. Rekommendationerna tar istället fasta på att förbättra och förstärka det befintliga systemet. Mot den bakgrunden är Riksrevisionens bedömning att de föreslagna åtgärderna kan vidtas utan risk för att den allmänna betalningsmoralen försämras.

7 Referenslista

Litteratur

Mellqvist, Mikael & Hellners, Tryggve (2011) *Skuldsaneringslagen: En kommentar till 2006 års lag*. Norstedt Juridik AB.

Sandvall, Lisbeth (2011). *Överskuldsettingens ansikten. En studie av vägar in och ut ur ekonomiska svårigheter*. Diss., Linnéuniversitet.

Hintikka, J., Kontula, O., Saarinen, P., Tanskanen, A., Koskela., & Viinamäki, H. (1998). *Debt and suicidal behaviour in the Finnish general population*. Acta Psychiatr Scand, 98, 493–496.

Offentligt tryck

Bet. 2013/14: CU11 *Insolvens- och utsökningsrätt*.

Bet. 2011/12: CU19 *Skuldsanering, m.m.*

Bet. 2010/11: CU9 *Ändringar i skuldsaneringslagen m.m.*

Bet. 2005/06: LU35 *Ny skuldsaneringslag*.

Bet. 2000/01: RR4 *Riksdagens revisorers förslag angående tillämpning av skuldsaneringslagen*.

Bet.2000/01: LU12 *Utvärdering av skuldsaneringslagen*.

Bet.1993/94: LU26 *Skuldsaneringslag*.

Bet.1992/93: LU49 *Skuldsanering*.

Dir. 2012:30 *Skuldsanering för evighetsgäldenärer*.

Dir. 2012:31 *Strategi för att motverka överskuldsetting*.

Dir. 2007:29 *Samordnat insolvensförfarande*.

Dir.2002:139 *Översyn av skuldsaneringslagen*.

Prop. 2010/11:31 *Bättre möjlighet till skuldsanering*.

Prop. 2005/06:124 *Ett enklare och snabbare skuldsaneringsförfarande*.

Prop. 1993/94:123 *Skuldsaneringslag.*

Prop. 2009/10:1 *Budgetpropositionen för 2010, utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommuner och landsting.*

Prop. 1993/94:150 *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95 m.m. bilaga 13.*

SFS 2006:548 *Skuldsaneringslag.*

SFS 1987:672 *Konkurslag.*

SFS 1974:152 *Kungörelse om beslutad ny regeringsform.*

Förordning (2007:975) med instruktion för Datainspektionen.

Förordning (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

Förordning (2007:781) med instruktion för Kronofogdemyndigheten.

EU-domstolens dom 8 november 2012 i mål C432/11.

SOU 2004:81 *Ett steg mot ett enklare och snabbare skuldsaneringsförfarande.*

SOU 2008:82 *Vägen tillbaka för överskuldssatta.*

SOU 2013:72 *Ut ur skuldfällan.*

SOU 2013:78 *Överskuldssättning i creditsamhället?*

SOU 2014:44 *F-skuldsanering – en möjlighet till nystart för serösa företagare.*

Skr. 2012/13:75 *Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen.*

Skr. 2014/15:75 *Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen.*

Regeringsbeslut Fi2010/5805 *Uppdrag till Statskontoret om framtagande av underlag för proportionalitetsbedömning m.m.*

Myndighetstryck

Kronofogdemyndigheten (2014) *Omvärldsanalys – april 2014.*

Kronofogdemyndigheten (2008) *Alla vill göra rätt för sig – överskuldssättningens orsaker och konsekvenser.*

Kronofogdemyndigheten, *Delrapport från projektet – De största ingivarna av allmänna mål, dnr. 754-15/121.*

Kronofogdemyndigheten, *Slutrapport – från verkställighet till skuldsanering. Intern rapport daterad den 31 mars 2013.*

Kronofogdemyndighetens årsredovisningar 2007–2014.

Kronofogdemyndigheten, *Nya kommuntornén – ett pilotprojekt*. Intern rapport daterad den 24 april 2014.

Konsumentverket (2012) *Budget- och skuldrådgivning – en introduktion*.

Datainspektionens årsredovisning för 2014.

Statskontoret 2011:22 *Tänk efter före. Om viss styrning av kommuner och landsting*.

Konsumentverket 2014:12 *Är skuldsanering rehabiliterande?*

Konsumentverket 2015:2 *Kommunernas budget- och skuldrådgivning – en lägesrapport 2015*.

Konsumentverket 2003:04 *Överskuldsättning – omfattning, orsaker och förslag till åtgärder*.

Konsumentverket 2011:7 *Budget- och skuldrådgivning – beskrivning av en viktig verksamhet*.

Konsumentverket 2014:1 *Kommunernas budget- och skuldrådgivning – en lägesrapport 2014*.

Konsumentverket 2011:11 *Budget- och skuldrådgivning – en kortsiktig kommunal kostnad eller en lönsam social investering?*

Konsumentverket 2011:10 *Istället för vräkning*.

Konsumentverket (2010) *Var tog de fem miljonerna vägen?* Intern rapport.

Konsumentverket 2013:10 *Kommunernas budget- och skuldrådgivning – en lägesrapport 2013*.

Riksbanken 2014:2 *Finansiell stabilitetsrapport*.

Riksdagens revisorer 2000/01: RR4 *Tillämpning av skuldsaneringslagen, bilaga 1*.

Inspektionen för vård och omsorg, remissvar dnr 10.1 – 4189/2013-2

Inspektionen för vård och omsorg, remissvar dnr 10.1 – 2143/2014

Statens beredning för medicinsk utvärdering (2014) *Utvärdering av metoder i hälso- och sjukvården – en handbok*.

Socialstyrelsen 2011-10-18. Beslut, dnr 9. 1-17462/2011.

Övriga källor

National Audit Office (2013) *Money Advice Service – helping consumers to manage their money*.

YouGov 2012, *Money Advice Service: Final report – The effectiveness of debt advice in the UK*.

Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare (2012) *Tjänstebeskrivning*.

Justitiedepartementet (2006) *Faktablad – En ny skuldsaneringslag*

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
	2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter
	2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
	2014:4	Försvarets omställning
	2014:5	Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa
	2014:6	Att överklaga till förvaltningsrätten – Handläggningstider och information till enskilda
	2014:7	Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret
	2014:8	Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014
	2014:9	Stödet till anhöriga omsorgsgivare
	2014:10	Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?
	2014:11	Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?
	2014:12	Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?
	2014:13	Att gå i pension – varför så krångligt?
	2014:14	Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?
	2014:15	Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?
	2014:16	Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten?
	2014:17	Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen
	2014:18	Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare?
	2014:19	Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet
	2014:20	Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej
	2014:21	Exportkreditnämnden – effektivitet i exportgarantisystemet?
	2014:22	Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?
	2014:23	Informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen
	2014:24	Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet

2015	2015:1	Omskolad till arbete? – Utbildningsstödet till varslade vid Volvo Cars
	2015:2	Kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten
	2015:3	Den officiella statistiken – en rättvisande bild av samhällsutvecklingen?
	2015:4	Återfall i brott – hur kan samhällets samlade resurser användas bättre?
	2015:5	Digitalradio – varför och för vem?
	2015:6	Vattenfall – konkurrenskraftigt och ledande i energiomställningen?
	2015:7	Aktivitetsersättning – en ersättning utan aktivitet?
	2015:8	Arktiska rådet – vad Sverige kan göra för att möta rådets utmaningar
	2015:9	Granskning av Årsredovisning för staten 2014
	2015:10	Transporter av farligt avfall – fungerar tillsynen?
	2015:11	Regeringens styrning av SOS Alarm – viktigt för människors trygghet
	2015:12	Patientsäkerhet – har staten gett tillräckliga förutsättningar för en hög patientsäkerhet?
	2015:13	Regeringens jämställdhetsinsats – tillfälligheter eller långsiktiga förbättringar?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i skuldsaneringsystemet. Granskningen omfattar Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsverksamhet och Konsumentverkets stöd till den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Vidare ingår de övergripande förutsättningar som staten skapat för den kommunala rådgivningsverksamheten.

Granskningen visar att flera av de tidigare kända bristerna inom skuldsaneringsystemet kvarstår. Samtidigt har vidtagna åtgärder inom systemet gett effekt och allt fler beviljas skuldsanering. Trots den positiva utvecklingen ökar dock antalet svårt skuldsatta. Granskningen visar också att det finns brister i den statliga regleringen av den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Bristerna bidrar sannolikt till att verksamheten på många håll är lågt prioriterad.

Riksrevisionen konstaterar att ett effektivt skuldsaneringsystem är viktigt i en tid av ökad skuldsättning. För att förbättra det befintliga systemet rekommenderar Riksrevisionen bland annat att regeringen förbättrar den statliga tillsynen över den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Riksrevisionen rekommenderar också att regeringen vidtar åtgärder för att säkerställa att Kronofogdemyndigheten har kapacitet att hantera det ökade antalet skuldsaneringsansökningar.

ISSN 1652-6597

ISBN 978 91 7086 383 7

Beställning:

www.riksrevisionen.se

publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm

