



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2014-01-09

Ju2014/125/KO

Justitiedepartementet

Konsumentenheten

Kansliråd

Marita Axelsson

Telefon 08-405 1044

e-post: marita.axelsson@regeringskansliet.se

STOCKHOLMS STAD	
Kommunstyrelsen	
Registraturet	
Ink.	2014 -01- 14
Dnr:	001-64/2014
Till:	RI

Överskultsättning i kreditsamhället? (SOU 2013:78)

Remissinstanser:

1. Sveriges Riksbank
2. Hovrätten för Västra Sverige
3. Nacka tingsrätt
4. Nyköpings tingsrätt
5. Gotlands tingsrätt
6. Helsingborgs tingsrätt
7. Umeå tingsrätt
8. Domstolsverket
9. Brottsoffermyndigheten
10. Datainspektionen
11. Konsumentverket
12. Försäkringskassan
13. Inspektionen för socialförsäkringen
14. Inspektionen för vård och omsorg
15. Pensionsmyndigheten
16. Socialstyrelsen
17. Barnombudsmannen
18. Boverket
19. Statskontoret
20. Finansinspektionen
21. Kronofogdemyndigheten
22. Skatteverket
23. Kammarkollegiet
24. Lotteriinspektionen
25. Statens skolverk
26. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet
27. Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet
28. Örebro universitet

29. Centrum för konsumtionsvetenskap, Göteborgs Universitet
30. Linnéuniversitetet
31. Centrala studiestödsnämnden
32. Ungdomsstyrelsen
33. Konkurrensverket
34. Regelrådet (N 2008:05)
35. Botkyrka kommun
36. Solna kommun
37. Stockholms kommun
38. Södertälje kommun
39. Uppsala kommun
40. Eskilstuna kommun
41. Linköpings kommun
42. Vadstena kommun
43. Jönköpings kommun
44. Växjö kommun
45. Kalmar kommun
46. Gotlands kommun
47. Ronneby kommun
48. Helsingborgs kommun
49. Lunds kommun
50. Malmö kommun
51. Halmstads kommun
52. Borås kommun
53. Göteborgs kommun
54. Trollhättans kommun
55. Karlstads kommun
56. Säffle kommun
57. Örebro kommun
58. Västerås kommun
59. Borlänge kommun
60. Mora kommun
61. Gävle kommun
62. Sundsvalls kommun
63. Östersunds kommun
64. Umeå kommun
65. Piteå kommun
66. Arbetslöshetskassornas samorganisation
67. Ekonomiskt samverkanscentrum (EKSAM)
68. Fondbolagens förening
69. Föreningen Sveriges kronofogdar
70. Föreningen Sveriges Överförmyndare
71. FöretagarFörbundet
72. Företagarna
73. Göteborgs stadsmission
74. Konsumenternas försäkringsbyrå
75. Konsumenternas bank- och finansbyrå
76. Konsumentvägledarnas förening

77. Kriminellas Revansch i Samhället (KRIS)
78. Näringslivets Regelnämnd
79. Pensionärernas Riksorganisation (PRO)
80. Rekonstruktör- och konkursförvaltarkollegiet i Sverige
81. Riksförbundet för Rättigheter, Frigörelse, Hälsa och
Likabehandling (RFHL)
82. Riksförbundet Frivilliga samhällsarbetare (RFS)
83. Riksförbundet Insolvens
84. Sensus studieförbund
85. Sociala Missionen
86. Stiftelsen Ackordcentralen
87. Svensk Försäkring
88. Svensk Handel
89. Svensk Inkasso
90. Svensk Kuratorsförening
91. Svenska Bankföreningen
92. Svenska Fondhandlareföreningen
93. Svenska Kommunalpensionärers förbund (SKPF)
94. Svenska Kreditföreningen
95. Svenska Kyrkan
96. Svenskt Näringsliv
97. Sveriges advokatsamfund
98. Sveriges Kommuner och Landsting
99. Sveriges Konsumenter
100. UC AB
101. Verdandi
102. Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare
i kommunal tjänst

Remissvaren ska ha kommit in till Justitiedepartementet **senast den 4 april 2014**. Svaren bör lämnas både på papper och per e-post (ju.ko@regeringskansliet.se).

Vid eventuella frågor under remisstiden går det bra att kontakta kanslirådet Marita Axelsson (marita.axelsson@regeringskansliet.se, 08-405 1044).

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.



Peter Knutsson
Departementsråd

Kopia till
Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm

Överskuldsättning i kreditsamhället?

Betänkande av Utredningen om överskuldsättning

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:78

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Blomquist Annonsbyrå.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-24042-7
ISSN 0375-250X

Till Statsrådet Birgitta Ohlsson

Regeringen beslutade den 12 april 2012 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå en åtgärdsinriktad strategi för att motverka skuldsättning. Uppdraget omfattade också att analysera de problem som olika grader av skuldsättning medför för enskilda personer, närstående och samhället i stort, särskilt för barn och unga i överskuldsatta familjer, samt kartlägga vanliga orsaker till allvarlig skuldsättning.¹

Till särskild utredare förordnades från och med den 1 juni 2012 Anna Hedborg.

Den 13 augusti 2012 påbörjade Sebastian de Toro en anställning som huvudsekreterare i utredningen, och den 13 februari 2013 anställdes Paula Roth som sekreterare. Från den 18 september 2013 till den 27 september 2013 anlätades Carl-Johan Rosenvinge för att bistå i arbetet med att ta fram diagram och tabeller.

Under arbetets gång har utredningen biträtts av experter från olika sektorer i samhället. En förteckning av experterna och de organisationer de tillhör återfinns nedan.

Vidare har utredningen inhämtat information från andra organisationer, forskare, myndigheter och företag, bland andra Riksbanken, Riksförbundet Insolvens och NSPH.

En särskilt omfattande insats har varit att ta fram ny statistik om skuldsättningens och överskuldsättningens utbredning i Sverige. Statistiska Centralbyrån har på utredningens uppdrag producerat statistiken, utifrån deras egna uppgifter samt uppgifter från UC AB (hädanefter UC) och Kronofogdemyndigheten.

Utredningen har också inhämtat kunskaper från litteratur på området. I slutet av betänkandet återfinns en referenslista.

Utredningen vill tacka alla som har bidragit i arbetet. Som ofta är fallet har det inte varit möjligt att tillmötesgå alla synpunkter

¹ Utredningens direktiv återfinns i bilaga 1 och 2.

och förslag som har inkommit. Utredningen har möjliggjort för experterna att inkomma med särskilda yttranden.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om överskuldsättning, överlämnar härmed betänkandet *Överskuldsättning i creditsambället?* SOU 2013:78.

Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i november 2013

Anna Hedborg

/Sebastian de Toro
Paula Roth

Utredningens experter

Bankföreningen

Tomas Tetzell (13 augusti 2012)

Barnombudsmannen

Hanna Larheden (13 augusti 2012 – 20 mars 2013)

Janna Törneman (20 mars 2013)

Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare

Christina Sjödahl (13 augusti 2012)

Finansdepartementet

Malou Larsson Klevhill (13 augusti 2012)

Finansinspektionen

Per Arne Ström (13 augusti 2012)

Justitiedepartementet

Marita Axelsson (13 augusti 2012)

Konsumenternas Bank- och Finansbyrå

Fredrik Nordquist (13 augusti 2012)

Konsumentverket

Bertil Elenius (13 augusti 2012)

Kronofogdemyndigheten

Anna-Carin Gustafsson Åström (13 augusti 2012 – 1 maj 2013)

Charlotte Carrborg (1 maj 2013)

Socialdepartementet

Jessica Löfvenholm (13 augusti 2012)

Svensk Handel

Anna-Karin Smedberg (13 augusti 2012)

Svensk Inkasso

Claes Månsson (13 augusti 2012)

Sveriges Konsumenter
Jan Bertoft (13 augusti 2012)

Örebro Universitet
Annina Persson (1 februari 2012)

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Konsumtion och krediter. En introduktion	29
1.1 Kortfattad historisk översikt.....	29
1.1.1 Tidiga förhållningssätt till krediter.....	29
1.1.2 Krediter under det moderna Sveriges framväxt	31
1.1.3 Konsumtionshistoria.....	38
1.2 Kortfattad teoriöversikt.....	40
1.2.1 Konsumtionsteorier	41
1.2.2 Låna till investeringar eller till konsumtion	47
1.2.3 Hushållens kunskaper och räknefärdigheter	48
2 Överskuldsättning i Sverige	55
2.1 Vad är överskuldsättning?	55
2.2 Orsaker till överskuldsättning. Vad visar tidigare undersökningar?.....	58
2.2.1 Försämrade ekonomiska förutsättningar	58
2.2.2 Den enskildes kunskaper och förmågor.....	60
2.2.3 Krediter	60
2.2.4 Svagt socialt nätverk	61
2.3 Konsekvenser av överskuldsättning.....	61
2.3.1 Effekter på hälsa	61
2.3.2 Utanförskap	64
2.3.3 Effekter på relationer.....	65
2.3.4 Hur påverkas samhället i stort av överskuldsättning?.....	66

2.4	Hushållens balansräkning	68
2.4.1	Tillgångar och skulder	68
2.4.2	Fördjupning: Fördelning av totala lån på olika grupper.....	71
2.4.3	Fördjupning: Bostadslån.....	80
2.4.4	Fördjupning: Fördelning av konsumtionslån på olika grupper	87
2.5	Statistik om överskuldsättning.....	90
2.5.1	Överskuldsättning över tiden.....	90
2.5.2	Jämförelse av betalningsproblem med andra länder	92
2.5.3	Många med begränsad kontantmarginal	93
2.5.4	Vem är överskuldssatt?	93
2.6	Slutsatser av statistik	112
2.7	Ytterligare risker.....	113
2.7.1	Mindre skydd mot sjukdom och arbetslöshet.....	113
2.7.2	Osäkra anställningar	115
2.7.3	Egen företagsamhet	116
2.7.4	Brist på hyresrätter.....	117
2.7.5	Den fortsatta utvecklingen på kreditmarknaden	119
3	Kreditsamhällets infrastruktur	121
3.1	Privat- och offentligrättsliga skulder	121
3.1.1	Privaträttsliga skulder	121
3.1.2	Offentligrättsliga skulder	128
3.2	Villkor på kreditmarknaden.....	140
3.2.1	Avtalsfrihet och konsumentskydd.....	141
3.2.2	Lagstiftning rörande konsumentkrediter	142
3.2.3	Bedömning av betalningsförmågan	148
3.2.4	Myndigheters ansvarsområden.....	149
3.2.5	Är konsumenten tillräckligt skyddad?	158
3.3	Det samhälleliga indrivningssystemet.....	162
3.3.1	Vägen från en obetald räkning till betalning via Kronofogdemyndigheten	162
3.3.2	Allmänna och enskilda mål.....	164
3.3.3	Verkställighet	164
3.3.4	Preskription.....	170

3.3.5	Betalningsanmärkningar.....	172
3.3.6	Skuldsanering.....	173
3.3.7	Inkassobolagen	176
3.4	Jämförelser med andra länder.....	178
3.4.1	Synen på skulder i olika länder	178
3.4.2	Arbete mot överskuldsättning i andra länder	180
3.4.3	Danmark.....	182
3.4.4	Finland.....	184
3.4.5	Norge.....	187
3.4.6	Nederländerna.....	188
3.4.7	Storbritannien	191
4	Situationen för barn och unga	195
4.1	Färre barn under 18 år med skulder hos Kronofogdemyndigheten	195
4.1.1	Solidariskt skadeståndsansvar	197
4.1.2	Systematik i skuldsättning av barn under 18 år	198
4.2	Unga 18–25 år är fortfarande en utsatt grupp	198
4.3	Hur påverkas barn och unga i överskuldssatta familjer?.....	205
4.3.1	Fattigdom och utanförskap.....	207
4.3.2	Överskuldssättning	208
4.3.3	Avhysning av barn och unga	208
4.4	Ungdomars kunskaper	210
5	Strategi mot överskuldssättning.....	211
5.1	Utgångspunkter för en strategi mot överskuldssättning	217
5.1.1	Utredningens uppdrag.....	219
5.2	Hög betalningsmoral	219
5.2.1	En bättre fungerande kreditmarknad ur ett konsumentperspektiv	222
5.2.2	Bättre hantering av offentligrättsliga fordringar.....	231
5.3	Kunskap och stöd	234
5.3.1	En mer kraftfull budget- och skuldrådgivning	235
5.3.2	Utvidga den nya upplysningstjänsten för konsumenter med en Ekonomiakut	239

5.3.3	Finansiell folkbildning	241
5.3.4	Finansiella kunskaper i skola, gymnasieskola, vuxenutbildning och SFI	242
5.3.5	Ökat stöd för gäldenärer att kontrollera fordringars giltighet	243
5.3.6	Bättre statistik och forskning som underlag för att möta nya risker	246
5.4	Svårt skuldsätta sedan lång tid	248
5.4.1	Slutlig preskription efter många år hos Kronofogdemyndigheten	248
5.5	Barn och ungdomar	261
5.5.1	Försvåra möjligheten att skuldsätta barn och ungdomar	262
5.5.2	Ändrade förbehållsbelopp vid löneutmätning	264
5.5.3	Avskaffa det solidariska skadeståndsansvaret för barn och ungdomar	264
5.5.4	Debetkort för barn	265
5.5.5	Stärk ungdomars kunskaper	267
6	Finansiering och konsekvensanalys	269
6.1	Förslagen indelade efter krav på förberedelser	269
6.1.1	Förslag som kräver författningsstöd	269
6.1.2	Insatser som kan beredas av regeringen	273
6.1.3	Förslag som gäller kunskap och stöd och som kräver finansiering	273
6.2	Finansiering	275
6.3	Prioriterade insatser	276
	Särskilda yttranden	279
	Ordförklaringar	293
	Litteratur- och referenslista	297

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2012:31.....	309
Bilaga 2 Kommittédirektiv 2013:84.....	315
Bilaga 3 Bakgrund till utredningens statistik.....	317
Bilaga 4 UC kreditupplysningar – översikt person.....	327

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Vårt uppdrag har varit att föreslå en åtgärdsinriktad strategi för att motverka överskuldsättning. I uppdraget ingår 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 överskuldssatta familjer ska beaktas särskilt.

I uppdraget ingår att resonera kring eventuella behov av förändringar i lagstiftningen. Dock ingår inte att lämna författningsförslag.

Behov och användning av statistik

När vi påbörjade utredningen fann vi snart att en väsentlig svårighet för att kartlägga och analysera överskuldsättning är bristen på statistik. Sedan 2007, då förmögenhetsskatten avskaffats, har ingen myndighet haft anledning och uppdraget att samla in uppgifter om individers skulder och tillgångar.

Vi lade därför ner ett omfattande arbete på att försöka få tillgång till uppgifter om hushållens ekonomiska förhållanden. Till slut kunde vi sammanställa UC-data om bostadslån respektive andra lån med Kronofogdemyndighetens uppgifter om personer registrerade hos dem och uppgifter ur Statistiska Centralbyråns olika register.

Statistiken är utarbetad av SCB under deras absoluta statistiksekretess och vi har enbart tagit del av statistiska tabeller. Huvudresultaten av vår genomgång återfinns i kapitel 2 *Överskuldssättning i Sverige*. Eftersom vi tror att många kan ha intresse av att själva gå igenom statistiken, där det med säkerhet finns mer att hämta än det vi har hunnit med, publicerar vi också statistiktabellerna som

bilagor till detta betänkande i elektronisk form. När detta skrivs sker publiceringen på regeringskansliets hemsida: www.regeringen.se samt på www.sou.gov

Utredningens innehåll

Nedan presenteras utredningens kapitel i korthet. Kapitel 2 *Överskuldsättning i Sverige* och förslagen från Kapitel 5 *Strategi mot överskuldsättning* får ett större utrymme.

Kapitel 1. Konsumtion och krediter. En introduktion

I kapitel 1 görs en kortfattad beskrivning av teorier och historien om konsumtions- och kreditsamhället.

Synen på konsumtion och krediter har förändrats och ibland växlat över tiden.

I den västerländska civilisationen pågick länge en kamp mellan de katolska påbudena och människors praktik. En förutsättning för vår tids inställning att det är rimligt att ta ut räntor på lån kom i och med protestantismens revidering av de katolska dogmerna.

Även vårt förhållande till konsumtion har förändrats över tiden. Även om människor alltid har konsumerat, var det först under 1900-talet som konsumtion började att definiera vilka vi anser oss vara.

I modern tid har den kraftfulla avregleringen under 1980-talet följts av viss återreglering och lagstiftning i syfte att skydda personer som drabbas av överskuldsättning, exempelvis genom skuldsaneringslagen som kom 1994.

Ett skäl till att det kan finnas behov av att reglera och tillse kreditmarknaden samt att hjälpa konsumenter och överskuldssatta är att forskning och undersökningar visar att många individer har bristande räknefärdigheter, svaga finansiella kunskaper och fattar irrationella beslut.

Kapitel 2. Överskuldsättning i Sverige

I kapitel 2 diskuteras definitioner av överskuldsättning, det presenteras orsaker till och effekter av överskuldsättning, och utredningen presenterar huvudresultaten av den egna statistiska

undersökning som nämndes ovan och som vi låtit Statistiska Centralbyrån genomföra.

Vad är överskuldsättning?

Det finns inte någon allmän och vedertagen definition av överskuldsättning. Olika definitioner och indikatorer har använts i olika undersökningar.

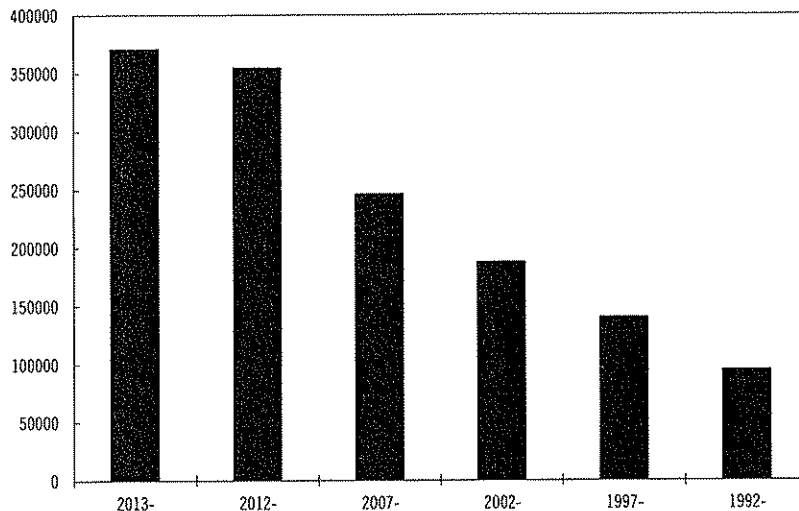
Svårigheten att hitta en entydig definition vittnar om frågans komplexitet. Det är naturligt att tänka sig att överskuldsättning är ett gradvis växande problem där graden av allvar kan bero på skuldernas storlek, ålder och tillväxthastighet ställt i relation till hushållets nettotinkomster och realiserbara tillgångar. Varje gräns kommer att definiera en grupp som överskuldssatta, men utesluta andra med tydlig risk för att hamna där.

Vår slutsats är att flera olika indikatorer som till exempel obetalda fordringar, skuldsanering, enkäter och skuldkvoter behöver användas och att man ska se överskuldsättning som ett problem med olika grader av allvar. För vår del har vi i vår statistiska undersökning av praktiska skäl använt förekomst i Kronofogdemyndighetens register som definition och tid där som allvarlighetsfaktor.

En aspekt som anger graden av allvar är hur länge man har varit överskuldssatt. Diagram 1 nedan visar hur många personer som har varit registrerade med skulder hos Kronofogdemyndigheten från olika tidsperioder. Diagrammet visar att det finns fler än 95 000 personer som har haft minst en skuld hos Kronofogdemyndigheten sedan 1992 eller tidigare. Detta är den allvarligaste kategorin i detta avseende. Det betyder inte att övriga grupper skulle vara ointressanta. Nästan 190 000 har haft minst en skuld sedan 2002 eller tidigare, alltså i över tio års tid. Nästan 250 000 sedan 2007 och tidigare och den 14 maj 2013 fanns det ungefär 370 000 personer med en skuld hos Kronofogdemyndigheten. Av dem som endast har haft någon enstaka eller få skulder under innevarande eller några få år är det rimligt att anta att en hel del kommer att bli skuldfria inom kort. Samtidigt ska man också vara medveten att det finns personer som kan betraktas ha allvarliga skuldproblem som inte syns i diagrammet ovan eftersom de inte är registrerade hos Kronofogdemyndigheten. Det kan vara personer som kanske klarar sin månatliga ekonomi genom att ta snabblån eller som har skulder hos inkassobolag som inte har registrerats hos Kronofogdemyndigheten.

Diagram 1 Antalet skuldsatta hos Kronofogdemyndigheten under olika tidsperioder

2012- anger hur många personer som registrerats hos Kronofogdemyndigheten från 2012 eller tidigare, 2007- hur många som har registrerats 2007 eller tidigare och så vidare.



Orsaker till och konsekvenser av överskuldsättning

Enligt tidigare forskning går det oftast inte att ange en enskild faktor som den tydliga orsaken till överskuldsättning. Ofta samverkar flera faktorer som försämrade ekonomiska förutsättningar, bristande kunskaper och förmågor, för stora kreditengagemang och ett svagt socialt nätverk.

Överskuldsättning har en negativ inverkan på den skuldsatte och hans omgivning. påverkar den drabbade individen, anhöriga och samhället i stort. Det mest framträdande i forskningen är att överskuldsatta har sämre hälsa än andra. Utöver detta upplever överskuldsatta också ofta att de har dålig kontroll över sin ekonomiska situation. Skulderna ökar snabbt på grund av räntor och avgifter. Många överskuldsatta beskriver känslor av maktlöshet och utsatthet.

Statistik om skuldsättning och överskuldsättning

Hushållens skuldsättning

Svenska hushåll är högt skuldsatta, såväl i ett historiskt som i ett internationellt perspektiv. Sedan 1990-talets mitt har skulderna i förhållande till disponibel inkomst ökat från 90 till 170 procent och är i dag omkring 1,5 gånger större än genomsnittet i Euroområdet. Men också tillgångarna har ökat, från nästan 300 till en bit under 600 procent av den disponibla inkomsten. Aggregerade siffror visar alltså att hushållen har en stor nettoförmögenhet.

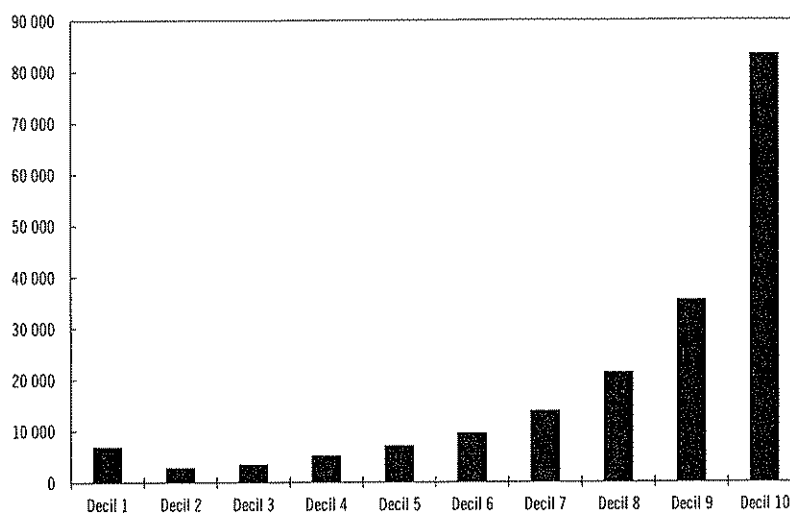
För att bedöma kreditrisker säger emellertid genomsnittsdata inte så mycket. Det behövs mer detaljerade undersökningar som försöker ringa in hur många hushåll som verkligen befinner sig i riskzonen för att blir överskuldsatta.

Utredningens egen undersökning visar att de stora lånen oftast tas av grupper som kan förväntas ha bättre förutsättningar att klara av stora lån, som höginkomsttagare och högutbildade.

Tre fjärdedelar av alla med lån har lån under 708 895 kronor och ju högre lån, desto mera koncentrerade till dem med höga inkomster är de. De 2,5 procenten av alla vuxna som har de högsta lånen har lån överstigande 1 807 387 kronor och är fördelade på hushållets konsumtionsstandard i decilgrupper enligt diagram 2 nedan. De största lånen är alltså mycket starkt koncentrerade till dem med de högsta inkomsterna.

Diagram 2 Antalet höglånetagare per inkomstdecil¹

Antalet personer med totala lån (UC + CSN) över 1 807 387 kronor, vilket omfattar de 2,5 procenten av den vuxna befolkningen med störst lån



Källa: UC, SCB

Överskuldsättning bland hushållen

För dem som har skulder hos Kronofogdemyndigheten är bilden i viktiga avseenden annorlunda.

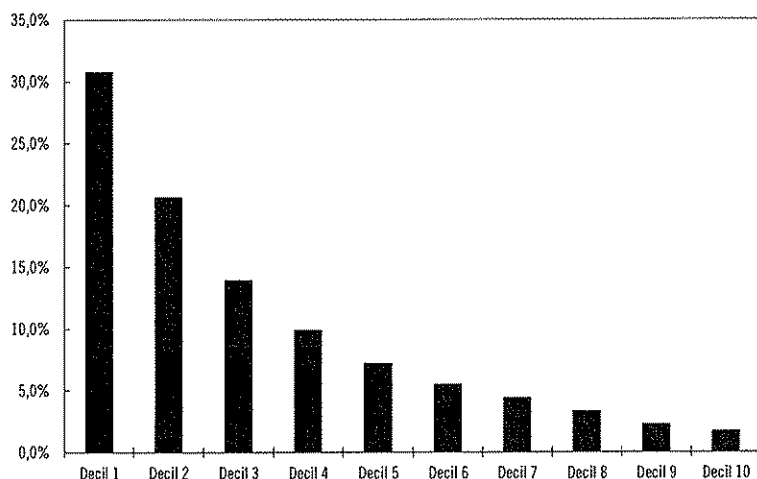
De saknar eftergymnasial utbildning, är ensamstående och bor i hyresrätt i högre utsträckning i befolkningen i allmänhet. En viktig slutsats av utredningen statistik är också att de personer som har skulder hos Kronofogdemyndigheten har lån i mindre utsträckning än andra hushåll. Det kan bero på att kreditprövningen fungerar tillfredsställande, så att hushåll med skuldproblem inte får nya lån. Men det kan också bero på att det finns lån, som kan antas ha en nära koppling till överskuldsättning, som inte registreras i de vanliga kreditregistren, som snabblån, fakturafordringar och skulder hos inkassobolag.

¹ Fördelningen i inkomstkategorier har gjorts per konsumtionsenhet. Konsumtionsenhet förklaras i kapitlet *Ordförklaringar*. Om fördelningen av låntagarna sker på förvärvsinkomst utan justering för konsumtionsenheter blir mönstret detsamma med den stora skillnaden att fler höglånetagarna hamnar i decilgrupp 10.

Särskilt märkbart hos personer med skuld hos Kronofogdemyndigheten är att överskuldsättning tydligt är förknippat med låga inkomster (se diagram 3). Av alla som har skulder hos Kronofogdemyndigheten kommer 30,8 procent från decil 1; 20,7 procent från decil 2 och 14 procent från decil 3.

Diagram 3 Andel hos Kronofogdemyndigheten per decilgrupp

Inkomstnivå efter familjens disponibla inkomst per konsumtionsenhet² 18 år och äldre



Källa: KFM, SCB, egna beräkningar

Det är också viktigt att påminna om att många personer varit skuldsatta under lång tid (se diagram 1).

De grupper som har skulder hos Kronofogdemyndigheten är alltså utsatta på många sätt.

Ytterligare risker

Även om det är relativt få som är allvarligt skuldsatta idag finns det ett antal risker som kan leda till fler överskuldsatta i framtiden. I slutet av kapitel 2 diskuterar utredningen några sådana risker som det urholkade skyddet mot sjukdom och arbetslöshet, osäkra anställ-

² Konsumtionsenhet förklaras i *Ordförklaringar*.

ningar och egen företagsamhet i arbetslivet, brist på hyresrätter och den fortsatta utvecklingen på kreditmarknaden.

Kapitel 3. Kreditsamhällets infrastruktur

I kapitel 3 görs en översiktlig presentation av centrala lagar, regler, produkter och aktörer som tillsammans bildar kreditmarknadens infrastruktur ur ett överskudsättningsperspektiv.

En viktig slutsats av kapitlet är att det finns flera förhållanden på kreditmarknaden som idag inte regleras på ett bra sätt. Det rör sig bland annat om vidlyftig marknadsföring av krediter, att krediter förekommer som standardalternativet vid betalning och att priset på krediter är otydligt. Men också att det inte bara är privata kreditgivare som bidrar till överskudsättning utan också de offentlig-rättsliga systemen.

I avsnittet görs också en kortare internationell utblick för att se hur vissa institutioner gällande överskudsättning fungerar i andra länder. En viktig iakttagelse är att synen på betalningsmoral sannolikt har färgat olika länders lagstiftning. I synnerhet framträder skillnader mellan Europa och USA.

Kapitel 4. Situationen för barn och unga

Det finns inte mycket forskning om barns situation, varken som skuldsatta och som anhöriga i ett överskudsatt hushåll. Utredningen har försökt belysa barnens situation och fokuserat på områden som bör förbättras för att underlätta för barn och unga.

Barn under 18 år

Under de senaste åren har flera lagändringar tillkommit för att motverka skuldsättning av barn under 18 år.

Efter ett antal lagändringar, rättsliga utslag och tolkningar torde det också nu vara klarlagt att barn under 18 år i princip inte har rätt att utan förmyndares tillstånd ingå avtal och inte kan skuldsätta sig ens med målsmans tillstånd. Trots lagändringarna misstänker dock Kronofogdemyndigheten att ett fåtal omyndiga skuldsätts varje år.

Barn till skuldsatta föräldrar

Det har tidigare varit okänt hur många barn som lever i överskuldsatta familjer. Vi har i vår statistiska undersökning kunnat konstatera att 161 416 barn lever i ett hushåll med skulder hos Kronofogdemyndigheten (se tabell 1 nedan).

Tabell 1 Antal barn som lever i överskuldsatta familjer

Skuldssättningsproblem	Antal barn
Skuld hos Kronofogdemyndigheten	161 416
– Varav löneutmätning	38 038
– Varav skuldsanering	7 562

Källa: Kronofogdemyndigheten, SCB.

Om man även tittar på barnens biologiska föräldrar (oavsett om barnet bor hos dem eller inte) finns det i dag 208 481 barn där antingen den ena eller båda föräldrarna har en skuld hos Kronofogdemyndigheten.

Tabell 2 Barn till biologiska föräldrar med skuld

	Varken far eller mor har skuld hos KFM	Endast mor har skuld hos KFM	Endast far har skuld hos KFM	Både mor och far har skuld hos KFM	Uppgift om biologiska föräldrar saknas
Antal barn	1 603 605	48 437	95 884	64 160	100 011
Andel av samtliga barn	84 %	3 %	5 %	3 %	5 %

Källa: Kronofogdemyndigheten, SCB.

Ungdomar 18–25 år

Gruppen unga vuxna, 18–25 år, är underrepresenterade hos Kronofogdemyndigheten generellt, men överrepresenterade för skulder understigande 20 000 kronor och bland dem som har snabblåneskulder hos Kronofogdemyndigheten.

Då ungdomars räkneförmåga och kunskaper om privatekonomi visat sig vara utmärkande låga i flera undersökningar är en ökad satsning på en förståelse och kunskap inom dessa områden av särskilt stor vikt.

Kapitel 5. Strategi mot överskuldsättning

I vårt uppdrag har inte ingått att utforma färdiga förslag och författningslösningar. En åtgärdsinriktad strategi har vi tolkat som en önskan om ett sammanhängande sätt att tänka kring reformer som ska skydda konsumenter som dels är så skuldsatta att de tappat kontrollen över det egna livet, dels dem som ännu inte är där, men ändå är i riskzonen för att bli svårt överskuldssatta.

Vi har då funnit att fyra områden framstår som särskilt angelägna att utveckla.

Det första handlar om hur den traditionellt höga svenska betalningsmoralen kan försvaras genom att regelverket mera tydligt bygger på ömsesidighet i kraven på borgenärer och, ofta, svagare gäldenärer. Tillräckligt starkt konsumentskydd genom lagstiftning och tillsyn är här den viktigaste punkten.

Det andra området gäller kunskap och stöd. I första hand tänker vi då på hur konsumenterna ska kunna få råd och stöd i tillräcklig omfattning för att förstå vilka förpliktelser de tar på sig och vilka möjligheter de har att angripa en begynnande eller utvecklad skuldspiral. Men därtill kommer också att de grundläggande kunskaperna om faktisk utveckling av olika gruppers skuldsituation är underförsörjd med statistik och forskning. Att öka förutsättningarna för att följa och förstå hur skulder och risker faktiskt utvecklas är grundläggande för statsmakternas insatser i framtiden.

För det tredje, men kanske viktigast, finns en grupp personer som har varit svårt skuldsatt under lång tid och till stor del saknar förutsättningar att nås av en samlad skuldsanering eller att ta sig ur sin situation. Det typiska är att deras situation snarare tenderar att förvärras än förbättras. För att återge gruppen förhoppningen att de någonsin ska se sina omständigheter utvecklas åt rätt håll föreslår vi dels att en skuld som varit föremål för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten sedan 15 år utan att vara slutbetald ska omfattas av slutlig preskription, dels också en del regler som ska göra det lättare att klara av att betala av skulden innan de 15 åren gått, till exempel rätten att under verkställighet få betala av på kapitalet före räntor och avgifter.

För det fjärde behöver barn och ungdomar särskilt uppmärksammas. De ska egentligen inte kunna skuldsätta sig före 18 års ålder och det är allt mera ovanligt att så sker. Vi har emellertid några förslag som kan vara viktiga för att barn när de når 18-årsåldern ska vara bättre förberedda för mötet med kreditsamhället.

Våra förslag

I beskrivningen nedan listas och beskrivs kortfattat utredningen huvudsakliga förslag. I kapitel 5 *Strategi mot överskuldsättning* presenteras orsakerna till utredningens ställningstaganden och redogörs för förslagen mer i detalj.

Ramverk och tillsyn för en betalningsmoral byggd på ökad balans mellan kreditmarknadens parter

För att i förebyggande syfte åstadkomma större balans mellan kreditgivare och kredittagare föreslår vi att följande åtgärder infogas i en strategi mot överskuldsättning.

Ökade resurser till Konsumentverket samt eventuell skärpning av lagstiftningen för att bättre kunna övervaka kreditmarknaden ur ett konsumentperspektiv.

Förändring av lagarna om ocker för att bland annat möjliggöra jämkning av orimliga räntevillkor.

Sanktionsavgift vid bristande kreditprövningar (enligt regeringens proposition) bör införas. Därmed får Konsumentverket likartade sanktionsmöjlighet gentemot andra näringsidkare än kreditinstitut (till exempel snabblåneföretag) som Finansinspektionen har gentemot kreditinstituten.

Utredning av om fler kreditupplysningsuppgifter skulle förbättra kreditbedömningsunderlaget. I en försöksverksamhet kunde prövas om olika kredituppgifter, till exempel förekomsten av inkassoskulder, skulle leda till bättre kreditbeslut.

Övervägande om praktiska lösningar för att kunna genomföra förslag om månadsinkomstuppgifter utan alltför betungande uppgiftslämnarkrav. Många skulder som uppstår till staten skulle kunna undvikas om tiden mellan beräkningsinkomst och faktiskt fastställd inkomst för olika bidrag kunde kortas.

Samverkan mellan Kronofogdemyndigheten och andra myndigheter bör etableras i syfte att arbeta förebyggande för att undvika skuldsättning. Myndigheter som hanterar verksamhet som innebär att många ärenden överlämnas till Kronofogdemyndigheten bör få i uppdrag att till regeringen rapportera förslag som skulle kunna leda till en minskning av allmänhetens skuldsättning till staten.

Kunskap och stöd

Sammanfattningsvis föreslår vi följande insatser för vidgad kunskap och annat stöd till dem som är eller riskerar att bli överskuldssatta.

En mera kraftfull och likvärdig Budget- och Skuldrådgivning (BUS) över hela landet. Budget- och skuldrådgivningen är den personliga stödresurs som finns för svårt skuldsatta individer och familjer. Den är i många kommuner orimligt underförsörjd med resurser och uppfyller på många håll inte ens lagstadgade krav. För mera likformighet bör staten överta ansvaret för finansieringen av en basnivå genom att skatteväxla generella statsbidrag mot den genomsnittliga kommunala kostnaden för budget- och skuldsaneringen. Därtill behövs tillkommande resurser för framför allt utbildning, systemstöd och tillsyn.

Försöksverksamhet med saneringslån. För att samla ihop många små dyra lån till ett enda till rimligt låg ränta för individer som därmed skulle kunna reda ut sin situation innan skuldsanering blir aktuell bör, med hjälp av en förstärkt budget- och skuldrådgivning, saneringslån prövas i en försöksverksamhet.

Ekonomiakut. En ekonomisk upplysningstjänst bör knytas till den upplysningstjänst för konsumenter som aviserats av regeringen. Förutom Konsumentverkets kompetensresurser bör även Kronofogdemyndighetens kompetens- och hjälpresurser utnyttjas.

Finansiella folkbildningsuppdrag. I likhet med vad som gäller för Finansinspektionen bör Konsumentverket och Kronofogdemyndigheten få särskilda medel avdelade för uppdrag att driva finansiell folkbildning i samverkan med varandra, andra myndigheter, kommuner, det civila samhället och privata aktörer. Särskilt viktigt är att försöka nå barn och unga vuxna och personer med psykiska och kognitiva funktionshinder.

Stöd för gäldenärer att kontrollera fordringars giltighet. Krav bör ställas på att borgenärer, när de ansöker om betalningsföreläggande, ska ange när och hur preskriptionsavbrott skett för fordringar som är äldre än preskriptionstiden för respektive fordringsslag. Därmed ges gäldenärer som förlorat överblicken över sin skuldsituation en bättre chans att bedöma giltigheten i kraven.

Statistik och forskning. För att säkerställa att beslutsfattare har tillräcklig kunskap om hur kreditmarknaden och risker för överskuld-sättning faktiskt utvecklas är det nödvändigt att utveckla statistiken om skulder på individ- och hushållsnivå. Statistiska Centralbyrån bör få ansvar för att inom ramen för den officiella statistiken producera statistik om hushållens allmänna skuldsättning och skuldsättning hos Kronofogdemyndigheten. Därmed kan också forskningen försörjas med bättre data. Också forskningen om hushållens skulder bör utvecklas. Ett samlat institut för forskning och utvärdering skulle innebära en successiv kunskapstillväxt av stor betydelse för politikutvecklingen för hanteringen av såväl system- som individrisker.

Svårt skuldsatta sedan lång tid

Den grupp i samhället som i årtionden lever under hotet om indrivning av varje krona de kan tjäna utöver existensminimum drabbas orimligt hårt. De skuldsatta och deras anhöriga lever kringskurna liv år efter år. De saknar ofta ork och förmåga att genomföra den totala skuldsanering som skulle vara dem till störst hjälp. Resultatet blir emellertid ofta att de hamnar i en allt mer omöjlig situation, med allt mindre hopp om att någonsin ta sig ur sin situation.

För att i någon mån lindra deras livstidsstraff och öka deras möjligheter att bli skuldfria på sikt föreslår vi att *slutlig preskription* införs efter drygt 15 år för fordringar som fastställts av Kronofogdemyndigheten eller i domstol.

Den slutliga preskriptionstidens starttidpunkt bör inträffa tre månader efter fastställelse och preskriptionstiden vara 15 år i normalfallet och 20 år för fordringar mellan privatpersoner och om skulden grundar sig på brott.

Avräkning på skuld bör först ske på kapitalbeloppet och därefter på räntor och avgifter. Regeln garanterar att skulden så småningom minskar för den som betalar, vilket i dag inte är fallet om räntorna är högre än vad gäldenären löpande förmår betala.

Kallelse på okända borgenärer. Hårt skuldsatta vet ofta inte vilka alla deras borgenärer är, bland annat beroende på den omfattande handeln med förfallna fordringar. Många inkassoskulder är inte heller aktiva hos Kronofogdemyndigheten om borgenären inte tror sig kunna få ut några pengar. För att få överblick och säker startpunkt för en slutlig preskriptionstid bör Kronofogdemyndigheten kunna kalla samtliga okända borgenärer och begära att de skriftligen anmäler sina fordringar till myndigheten.

Frivilliga överenskommelser och separat ackord. Frivilliga överenskommelser med samtliga borgenärer kan i vissa fall vara mera realistiskt än skuldsanering. Att preskriptionstider börjar löpa bör innebära att borgenärernas intresse för sådana överenskommelser ökar. För privatpersoner kan emellertid en enda borgenär stoppa en uppgörelse. I 2007 års insolvensutredning föreslogs att privatpersoner, i likhet med vad som gäller för ackord för juridiska personer vid en konkurs eller företagsrekonstruktion, vid domstol med kvalificerad majoritet bland borgenärerna skulle kunna genomdriva ackord. Förslaget bör enligt vår mening genomföras.

Barn och ungdomar

Barn och unga växer upp i en allt mera konsumtionsinriktad värld med allt flera möjligheter till omedelbar behovstillfredsställelse genom ett ökande utbud av lånemöjligheter. Dessutom drabbas de inte enbart av egna skulder utan också om deras föräldrar är skuldsatta. Före 18 års ålder har ungdomar små möjligheter att sätta sig i skuld, men just därför är det viktigt att de får möjligheter att lära sig förstå vad de kommer att möta när de blir myndiga. De utgör därmed en mycket viktig målgrupp för vad vi föreslår om *finansiella folkbildningsuppdrag* och *finansiella kunskaper i skolan* under avsnittet om stöd och kunskap.

Höjt förbehållsbelopp vid löneutmätning. Föräldrar med löneutmätning har mindre att leva på än föräldrar med försörjningsstöd, trots att en utgångspunkt när förbehållsbeloppet lades fast var att det skulle ligga på en högre nivå än socialbidraget.

Avskaffa det solidariska skadeståndsansvaret för barn och unga. Motivet bakom det solidariska ansvaret är att den skadelidande ska få sina pengar så snart som möjligt, oavsett vem som betalar. Ett problem är dock att det ofta är svårt för den som ensam betalat att få tillbaka pengarna från de övriga skadeståndsskyldiga. Det är rimligen svårt för unga som vill bli fria från sina skulder och sona sitt brott att förstå rättslogiken att de också måste betala sina medbrottslingar skulder. Det kan motverka ambitionen att hindra unga lagöverträdare att återfalla i brott. Det finns således starka skäl för att avskaffa det solidariska skadeståndsansvaret.

Betalkort utan kredit till barn. Ett nytt betalkontodirektiv som för närvarande diskuteras inom den Europeiska Unionen kommer att innebära att medlemsstaterna ska utse minst en betaltjänstleverantör som ska erbjuda ett så kallat betalkonto med grundläggande funktioner till alla EU-medborgare. Direktivförslaget innehåller även ett förbud mot att koppla kontot till en kontokredit. Det är positivt för många grupper, till exempel personer med betalningsanmärkningar eller personer med neuropsykiatriska sjukdomar som har svårt att hantera kreditkortens möjlighet till skuldsättning. Det finns dock inga skarpa förslag om att barn under 18 år ska få tillgång till denna typ av konto. I en alltmer kontantlös ekonomi är det viktigt att även barn får möjlighet att handla utan att skuldsätta sig. Utredningen menar därför att även barn bör få rätten att skaffa ett betalkonto enligt direktivets bestämmelser med tillhörande debetkort.

1 Konsumtion och krediter. En introduktion

1.1 Kortfattad historisk översikt

Synen på lån, skulder och lånevillkor är sammansatt. Det finns starkt rotade moraliska föreställningar om vikten att återbetala sina skulder. Samtidigt finns och har funnits en utpräglad kritik av kreditgivare och förekomsten av penningutlåning.¹ Regler och normer kring krediter har också varierat över tiden. Strikta perioder har följts av mer liberala och tvärtom. I dag har moderna företeelser satt sin prägel på kreditsamhället. Massproduktion av konsumtionsvaror, större marknader, finansiella innovationer och modern informationsteknik påverkar hur privatpersoner finansierar sin konsumtion och vilka regler som styr kreditgivningen. I detta kapitel görs en översiktlig beskrivning av synen på krediter i historien och framväxten av det moderna kreditsamhället.

1.1.1 Tidiga förhållningssätt till krediter

Hur låntagande och långivande uppstod i mänsklighetens vagga vet vi ingenting om. Men under förutsättning att inte allt i ett samhälle ägdes kollektivt förefaller det rimligt att tro att det har förekommit lån av varor och tjänster så länge det har funnits samhällen.

Graeber (2011) menar att krediter historiskt har förekommit i lokala samhällen där människor känner varandra, och där man därför har kunnat ha kontroll över vilka fordringar och skulder man har till varandra, medan bytesekonomier och kontanthandel i högre utsträckning skett med främlingar, personer till vilka relationen är tillfällig. Kreditsystemen har sedan kunnat växa i omfattning och utbredning.

¹ Graeber (2011).

