



## Långvarig överskuldssättning

Den bortglömda ojämlikheten

Författare: Sebastian de Toro, Enheten för ekonomisk politik



## Innehållsförteckning

Överskuldssättning - en angelägenhet för alla .....	3
1. Lån och överskuldssättning.....	4
1.1 Varför lånar vi? .....	4
1.2 När är man överskuldssatt? .....	5
2. Ojämlighet och överskuldssättning i krediternas tidevarv .....	7
2.1 Ojämlighet kan bidra till ökad skuldssättning.....	7
2.2 Vad kännetecknar de långvarigt överskuldssatta? .....	8
3. Hur uppstår överskuldssättning? .....	13
3.1 Försämrade ekonomi .....	13
3.2 Individuell problematik .....	14
3.3 Obalans mellan kredittagare och kreditgivare .....	15
4. Konsekvenser av överskuldssättning .....	20
4.1 Individuella konsekvenser av långvarig överskuldssättning .....	20
4.2 Potentiella samhällskonsekvenser av långvarig överskuldssättning .....	20
5. Förslag för att bekämpa överskuldssättning.....	23
5.1 Öka kunskapen om överskuldssättning .....	23
5.2 Förhindra att fler blir överskuldssatta .....	24
5.3 Minska stocken av överskuldssatta via absolut preskription eller generösare skuldsanering .....	29
Bilaga 1. Bakgrund om statistiken .....	31
Bilaga 2. Vad händer hos Kronofogdemyndigheten? .....	33
Referenser .....	34

## Överskuldssättning - en angelägenhet för alla

**Omkring en kvarts miljon personer i Sverige är långvarigt överskuldssatta.** Det innebär att de har varit överskuldssatta i minst fem år. Nästan etthundra tusen personer har varit överskuldssatta i tjugo år eller längre.

Det svenska systemet för överskuldssättning är så konstruerat att dessa individer i regel inte får uppbära inkomster som överstiger existensminimum om de inte har nått ett avtal med sina långgivare. Det innebär att de flesta av dem lever under ekonomiskt svåra förhållanden i årtal.

Konsekvenserna av en sådan livsföring är hård. Forskningen har visat att överskuldssatta i högre utsträckning än andra drabbas av sömnsvårigheter, självmordstankar, ångest, depressioner, alkohol- och narkotikamissbruk, hjärt- och kärlsjukdomar och förtida död.

Något större hopp är inte heller i sikte. Möjligheterna att bli skuldfri är idag begränsade. Många av de som varit överskuldssatta i tjugo år eller längre kommer aldrig att bli skuldfria om inte skuldsaneringsinstitutet förändras i grunden. Dessutom hamnar nya personer ständigt hos Kronofogden på grund av obetalda skulder.

**Överskuldssättning har en tydlig ojämlikhetsdimension.** Arbetslösa, sjukskrivna, låginkomsttagare, ensamstående och lågutbildade är överrepresenterade bland de överskuldssatta.

Enligt en del forskare finns det också ett orsakssamband mellan ökad ojämlikhet och ökad skuldssättning. Höginkomsttagare konsumerar i regel en lägre andel av sina inkomster. Ju fler de är och ju mer de tjänar i förhållande till övriga befolkningen, desto mer ökar utbudet av krediter. Samtidigt ökar efterfrågan på krediter hos de som har halkat efter ekonomiskt, antingen för att de behöver låna för att kunna öka sin reala konsumtionsförmåga eller för att de vill hänga på de rikas lyxkonsumtion.

**Överskuldssättning är inte bara ett socialt problem utan innebär kostnader för hela samhället.**

Eftersom Kronofogdemyndigheten har möjlighet att driva in alla inkomster utöver ett förbestämt belopp minskar incitamenten att arbeta för den överskuldssatte. Det kan leda till lägre produktion och mindre skatteintäkter. De offentliga utgifterna kan i sin tur öka på grund av ökade sjukvårdskostnader, behov av arbetsmarknadsinsatser, försörjningsstöd med mera.

I framtiden riskerar fler att drabbas av överskuldssättning. Hushållens omfattande bostadslån innebär att många kan få problem med sin ekonomi om räntorna eller arbetslösheten skulle öka kraftigt. Hur samhället hanterar överskuldssättning är därför en fråga som berör oss alla.

**Målet med den här rapporten är att belysa hur ojämlikt överskuldssättning fördelas i befolkningen samt peka på relevanta policyförändringar.** Rapporten är upplagd på följande vis: I kapitel ett diskuteras lån och överskuldssättning, i kapitel två överskuldssättning och ojämlikhet, i kapitel tre hur man blir överskuldssatt, i kapitel fyra vilka konsekvenserna är, och i kapitel fem presenteras övergripande förslag i syfte att stävja problemen.

# 1. Lån och överskuldssättning

## 1.1 Varför lånar vi?

Varför lånar vi, varför väntar vi inte med att konsumera till dess att vi kan betala våra inköp med intjänade medel? Den viktigaste anledning är basal: inkomster och konsumtionsbehov sammanfaller inte alltid i tiden. Vi lånar för att kunna konsumera när behoven uppstår. I många fall är det nödvändigt. Det är svårt att skaffa sig en bostad, utbildning eller dyra kapitalvaror utan att låna. Det gäller särskilt unga som är i början av sitt yrkesliv och som ännu inte har hunnit bygga upp en personlig förmögenhet. På så sätt är lånande något positivt och rationellt.

Att konsumera framtida inkomster är dock förknippat med risker. Om ens inkomster plötsligt faller, till exempel på grund av arbetslöshet eller sjukdom eller om ens utgifter stiger kan skulden bli ohållbar och den enskilde överskuldssatt. Och, även om lån i syfte att jämna ut konsumtionen har en rationell grund, är människor inte alltid rationella. Många av oss klarar inte av att ta in all information i olika beslutssituationer utan agerar utifrån tumregler, vi överdriver värdet av nutiden på bekostnad av framtiden, och vi är tidsinkonsistenta, det vill säga vi klarar inte att stå fast vid våra beslut och föresatser när det väl kommer till kritan. Dessutom har många en ganska dålig räkneförmåga och ringa finansiella kunskaper. De här formerna av irrationalitet och bristande kunskaper innebär att vi riskerar att dra på oss för stora skulder med dåliga lånevillkor.<sup>1</sup>

**Kreditgivningens betydelse för samhällen och dess påverkan på oss människor är inget nytt fenomen.** Enligt Graeber (2012) har krediter varit en naturlig del i alla mänskliga samhällen genom historien, särskilt i mindre samhällen där människor känner varandra och där man har en långsiktig relation till varandra medan bytesekonomi och kontanthandel i högre utsträckning skedde med främlingar, personer till vilka ens relation var tillfällig. Men kreditgivning har också spelat en viktig roll i mer utvecklade samhällen. I Mesopotamien, 3 500 – 800 år före vår tideräkning, användes lertavlor för att bokföra skulder. I de tidiga Vedatexterna, skapade omkring 1500 och 1200 före vår tideräkning förekommer stark oro för skulder, vilka jämsställs med synd. Inom kristendomen jämsställdes länge ränta med ocker, och under medeltiden anfördes en rad argument för att man inte borde ta ut ränta på lån, bland annat att det stred mot den hebreiska lagen,<sup>2</sup> att det stred mot Jesu lära, att det ledde till ojämlikhet, att det var en ersättning som inte uppstod ur arbete och att man tog betalt för tidsrymden under vilken pengarna var utlånade (vilket ansågs fel då tiden ansågs tillhöra Gud). I medeltida Hinduism var ränta tillåtet så länge det inte överskred den ursprungliga kapitalskulden. En låntagare som inte återbetalade sin skuld riskerade att återfödats som slav i sin långivares hushåll, alternativt som häst eller ox.<sup>3</sup>

Men även om krediter har funnits historiskt, och synen på lån och ränta förändrats över tid, finns det en avgörande skillnad mellan dagens samhälle och de historiska föregångarna: kreditvolymens storlek. Idag uppgår hushållens lån i Sverige till nästan 180 procent av deras disponibla inkomst (se figur 1). Den enorma kreditvolymen, i kombination med det ökade utbudet av kreditprodukter och

---

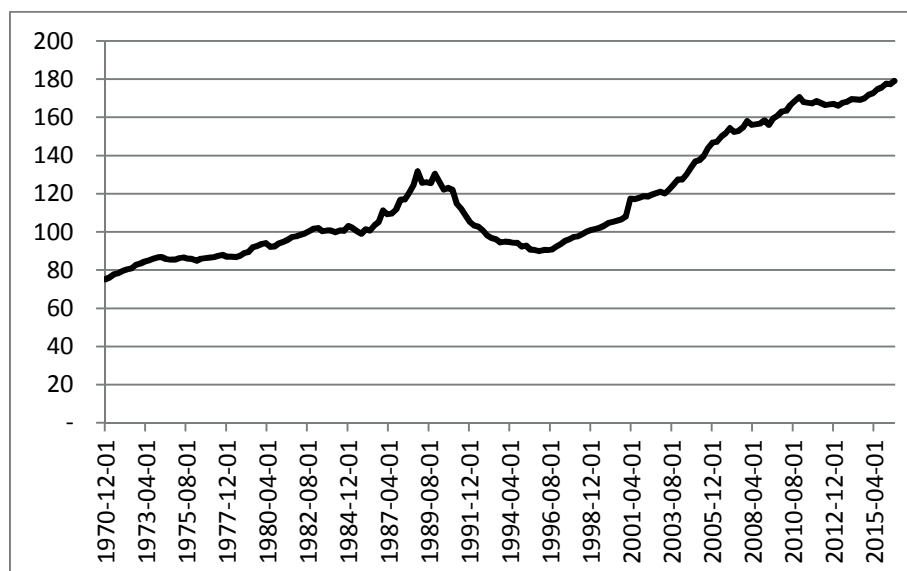
<sup>1</sup> Se bland annat SOU 2013:78, Östling (2009) och Englund m.fl. (2015) för kunskapsöversikter av bristande rationalitet hos individer.

<sup>2</sup> Exempelvis Andra Mosebok 22:25: *Lånar du penningar åt någon fattig hos dig bland mitt folk, så skall du icke handla mot honom såsom en ockrare; I skolen icke pålägga honom någon ränta* eller Femte Mosebok 23:19-20: *Du skall icke taga ränta av din broder, varken på penningar eller på livsmedel eller på något annat varpå ränta kan tagas. Av utlåningen må du taga ränta, men icke av din broder, på det att HERREN, din Gud, i allt vad du företager dig, må välsigna dig i det land dit du nu kommer, för att taga det i besittning.*

<sup>3</sup> Se bland annat Graeber (2012), Harari (2016), Lewis (2007) och SOU 2013:78 för beskrivningar av hur krediter använts och betraktats genom historien.

kreditkanaler som vuxit fram under de senaste decennierna, innebär att det går att säga att vi idag lever i ett kreditsamhälle.

**Figur 1. Hushållens skulder som procentandel av disponibel inkomst**



Källa: Riksbanken (2016)

De allra flesta hushåll klarar i dagsläget av att hantera sina skulder. Räntorna är låga, bostadspriserna höga, och stora lån går huvudsakligen till personer med höga inkomster.<sup>4</sup> Men om svensk ekonomi skulle utsättas för en kraftig chock, till exempel genom att bostadspriserna faller kraftigt, att räntorna stiger dramatiskt eller att arbetslösheten rusar i höjden, finns det risk att hushållens skulder skulle bli ett bekymmer och att fler hushåll skulle bli överskuldssatta. På så sätt är frågorna om överskuldssättning en fråga som berör oss alla.

## 1.2 När är man överskuldssatt?

Att vara överskuldssatt innebär enkelt uttryckt att en person har mer skulder än vad hen klarar av och att skulderna är av långvarig karaktär. Det finns dock ingen officiell beräkningsmetod som slår fast hur man ska uppskatta antalet eller allvaret av överskuldssättning. Enligt Niemi-Kiesiläinen och Henrikson (2005) har tre sätt att beräkna omfattningen av överskuldssättning på utkristalliserats i europeiska länder: en administrativ, en objektiv/kvantitativ och en subjektiv.

- Den *administrativa* använder sig av officiella noteringar, exempelvis i domstolar, av betalningsinställelse och liknande som ett mått på överskuldssättning. På så sätt kan man använda sig av uppgifter som är relativt lätta att samla in. Samtidigt kanske många typer av problem inte fångas i statistiken då många försöker lösa sina skuldproblem innan eller på annat sätt än att låta en betalningsinställelse ske. Och använder man sig av ett snävt mått som exempelvis skuldsanering som mått på överskuldssättning riskerar dessutom juridiska regler av avgöra vem som klassas som överskuldssatt eller inte.
- Den *objektiva/kvantitativa* använder sig av ekonomiska data för att mäta överskuldssättning. Det kan handla till exempel handla om skuldkvoter, alltså skuldens storlek i förhållande till individens inkomster eller skulden i förhållande till individens tillgångar, och liknande. På så

<sup>4</sup> Se SOU 2013:78 för en genomlysning av vilka hushåll som sitter på vilka lån i Sverige.

sätt får man bilder av hushållens finansiella ställning. Problemet med den här definitionen är att det oftast saknas mikrodata över hushållens finansiella ställning.

- Den *subjektiva* utgår från att hushållens egna beskrivningar av bristande återbetalningsförmåga likställs med överskuldsättning. På så sätt kan man fånga in många hushåll som inte syns i de officiella registren – hushåll som kanske klarar sig från dag till dag genom att till exempel låna av släktingar. Den subjektiva metoden brukar ge högre nivåer på överskuldsättning än de andra metoderna.

Måtten kan även skilja sig åt i ett och samma land. I Sverige har uppskattningen av antalet överskuldssatta varierat kraftigt i olika undersökningar beroende på vilken metod som har använts. Riksrevisionen (2016) kom fram till 28 000 överskuldssatta genom att uppskatta hur många personer som skulle beviljas skuldsanering om de ansökte om det. Kronofogdemyndigheten (2008) uppskattade att det fanns mellan 400 000 och 600 000 överskuldssatta genom att ta reda på hur många som svarat att de ofta eller flera gånger varit i en situation där det inte haft pengar att betala räkningar, amorteringar eller räntor på förfallodagen de senaste tolv månaderna.<sup>5</sup>

Den här rapporten förlitar sig huvudsakligen på det mått som användes i SOU 2013:78, nämligen personer som var restförda hos Kronofogden vid undersökningstillfället. Det motsvarar den administrativa metoden enligt kategoriseringen ovan.

En avgörande fördel med att använda sig av data från SOU 2013:78 är att det är den mest genomgripande statistiska undersökningen som har gjorts av överskuldssatta i Sverige. I undersökningen sammanställdes uppgifter om alla som var restförda hos Kronofogdemyndigheten vid undersökningstillfället, alla med kreditengagemang registrerade hos UC AB, tidigare Upplysningscentralen, och alla som fanns i Statistiska Centralbyråns befolkningsregister. På så sätt fick utredningen inte enbart fram uppgifter om antalet överskuldssatta, utan det gick också uppgifter om de överskuldssattas utbildningsnivå, inkomster, kön, boendeform, civilstånd, kreditengagemang med mera.<sup>6</sup>

I SOU 2013:78 fördes ett resonemang om att måttet hade en del brister. Det kan finnas personer vilkas skuldproblematik är ringa och som relativt snart betalar av sin skuld och därefter aldrig får betalningsproblem igen. Det kan också finnas personer som har omfattande skuldproblem som löser dessa för stunden genom att låna från släktingar, ta snabb lån eller dylikt, eller personer som hamnar i Kronofogdemyndighetens register med jämna mellanrum men som inte var registrerade vid det tillfälle då utredningen gjorde sin undersökning.

Fokus i den här rapporten är på de som har varit restförda hos Kronofogden i minst fem år, personer som därför kallas för **långvarigt överskuldssatta**. På så sätt försvinner risken att man får med personer som förvisso har hamnat hos Kronofogden med en skuld, men som kan tänkas reglera den relativt snabbt och som därefter aldrig hamnar i allvarliga betalningsproblem igen. Sammantaget omfattas nästan 250 000 personer av den här definitionen.

---

<sup>5</sup> Undersökningen genomfördes av TNS Gallup.

<sup>6</sup> Statistiken sammanställdes av SCB med deras krav på absolut sekretess och redovisades inte på individnivå; det går alltså inte att på något sätt att få fram uppgifter om enskilda.

## 2. Ojämlighet och överskuldsättning i krediternas tidevarv

### 2.1 Ojämlighet kan bidra till ökad skuldsättning

Vi lever i en ojämlig tid. Ojämligheten har ökat i Sverige och i stora delar av västvärlden under flera decennier och är en av vår tids stora utmaningar.<sup>7</sup>

Ökad ojämlikhet kan bidra till ökad skuldsättning (och därmed ökad överskuldsättning) genom mekanismer på såväl utbudssidan som efterfrågesidan.<sup>8</sup>

- *Ökat utbud av krediter.* Ökad ojämlikhet kan leda till fler eller rikare höginkomsttagare. Höginkomsttagare sparar en större andel av sin inkomst än den genomsnittliga inkomsttagaren. Detta sparande måste kanaliseras någonstans och leder till ett ökat utbud av krediter.
- *Ökad efterfrågan av krediter.* Ökad ojämlikhet kan leda till relativt sett fler låginkomsttagare i och att medelinkomsttagare halkar efter höginkomsttagarna. Det ger upphov till ökad efterfrågan på krediter via två kanaler: (i) Dels kommer personer med stagnerande reallöner att försöka öka sin konsumtionsstandard genom lån, (ii) dels kommer låg- eller medelinkomsttagare, som i och för sig har haft stigande reallöner men som ser att de rikas löneutveckling varit ännu högre, att efterfråga mer lån för att kunna öka sin konsumtionsstandard i samma takt som de rika, det vill säga de försöker upprätthålla sin relativa konsumtionsstandard.

Vi kan se i figur 2 hur hushållens skuldkvot och inkomstfördelningen mätt med Ginikoefficienten<sup>9</sup> har ökat sedan 1980 i Sverige. En liknande utveckling har skett i många andra länder i västvärlden.

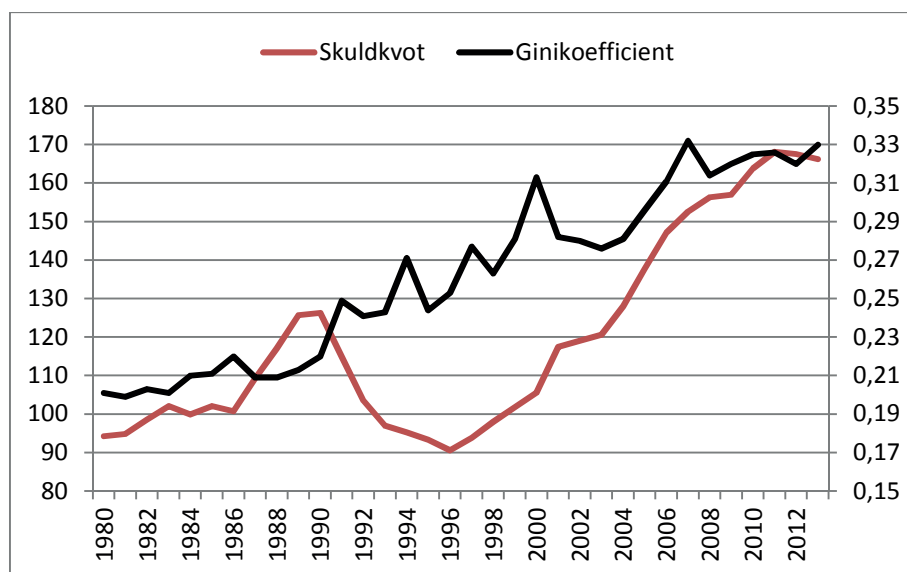
---

<sup>7</sup> Se bland annat Almqvist (2016), Piketty (2014) och Stiglitz (2013)

<sup>8</sup> Se Fasianos et al (2016) för en beskrivning av mekanismen och de forskningsresultat som ligger bakom den.

<sup>9</sup> Ginikoefficienten är ett ekonomiskt på ojämlikhet. Måttet visar hur inkomsterna är fördelade i en viss population. Ett värde på 0 innebär att alla individer har exakt lika stora inkomster, det vill säga total jämlikhet, medan 1 innebär total ojämlikhet, det vill säga att alla inkomster går till en individ.

Figur 2. Utveckling av Ginikoefficient och hushållens skuldkvot sedan 1980



Källor: Almqvist (2016), Riksbanken (2016)

Det går dock inte att slå fast ett orsakssamband utifrån ett sådant diagram. Den ökade skuldkvoten har många orsaker. I Sverige utgörs cirka fyra femtedelar av hushållens krediter av bostadslån. Det innebär att prisutvecklingen på bostäder blir central för att förstå den ökade skuldkvoten. Enligt Riksgälden (2015) har bostadspriserna i Sverige främst stigit på grund av lägre realräntor (sedan 1990-talet har realräntan på bolån sjunkit från cirka sex till en procent), lägre skatter (sänkt fastighetsskatt, införande av RUT- och ROT-avdrag), att fler äger sin bostad, en växande och mer urbaniserad befolkning och ett lågt bostadsbyggande.

**Oaktat om det finns en kausalitet mellan ojämlikhet och skuldsättning kan det vara intressant att studera överskuldsättning ur ett ojämlikhetsperspektiv.** De aspekter av ojämlikhet som oftast brukar diskuteras är inkomster, förmögenheter, utbildningsnivå och hälsa. Det är viktiga aspekter, men redan ganska väl belysta. Hur överskuldsättning fördelar sig i befolkningen är mindre känt. Genom att studera den frågan blir ytterligare en dimension av ojämlikhetens anatomi belyst. Och, som vi ska se på nästföljande sidor finns det en tydlig koppling mellan traditionella mått på ojämlikhet och långvarig överskuldsättning.

## 2.2 Vad kännetecknar de långvarigt överskuldsatta?

I Sverige är över tre på hundra vuxna långvarigt överskuldsatta. År 2013<sup>10</sup> var det 246 789 personer vilket i grova tal motsvarar Malmö kommuns vuxna befolkning.

<sup>10</sup> Statistiken i den här rapporten bygger på material från SOU 2013:78, vilket togs fram 2013 (Kronofogdemyndighetens data levererades den 14 maj 2013). Om antalet skuldsatta idag skulle skilja sig kraftigt från det som gällde då blir det vara svårt att dra några slutsatser om dagens situation. Men skillnaderna förefaller små. Under de senaste åren har antalet skuldsatta hos Kronofogden rör sig upp och ner med någon enstaka procent om året. Skillnaden mellan den 14 maj 2013 och den 31 december 2015 är endast en och en halv procent.

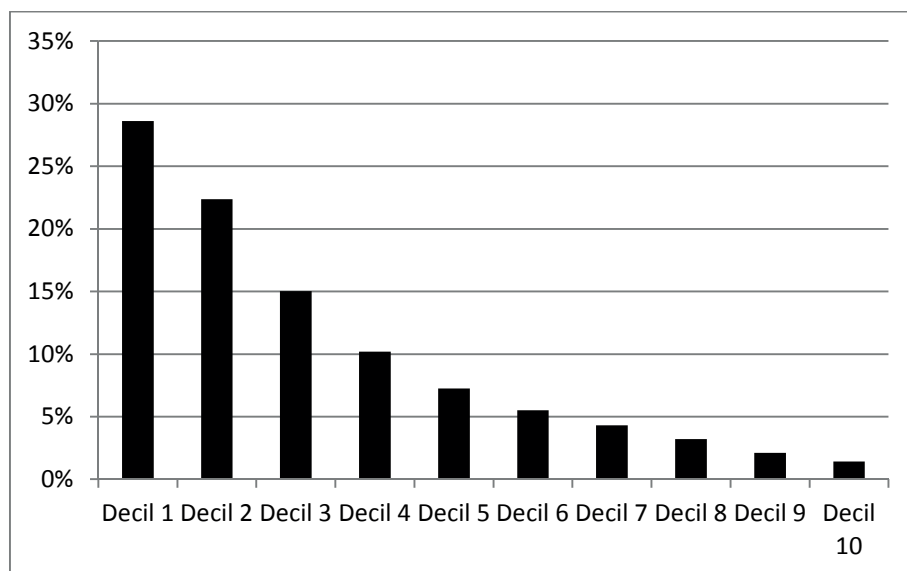


**Statistiken är slående.** Låginkomsttagare, ensamstående, låg- och medelutbildade, sjuka, arbetslösa och hyrestagare är överrepresenterade bland de långvarigt överskuldssatta.<sup>11</sup>

### 2.1.1 Kraftig överrepresentation av låginkomsttagare

Det är en kraftig överrepresentation av låginkomsttagare bland de överskuldssatta, 29 procent kommer från decilgrupp 1, de som har de lägsta inkomsterna, och sammanlagt 66 procent härrör från decilgrupp 1-3 (se figur 3).

**Figur 3. Långvarigt överskuldssatta fördelat på inkomstdeciler, KE<sup>12</sup>**



Källa: SOU 2013:78, tabellbilaga

### 2.1.2 Överskuldssatta har svagare förankring på arbetsmarknaden

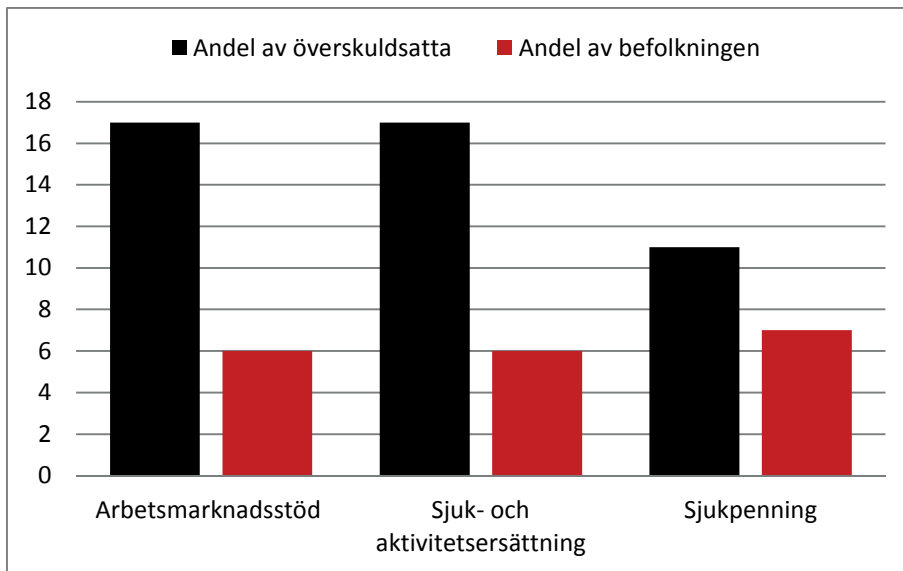
Överskuldssatta har oftare svagare förankring på arbetsmarknaden än andra. Personer med arbetsmarknadsstöd,<sup>13</sup> sjuk- och aktivitetsersättning och sjukpenning är överrepresenterade bland de överskuldssatta i förhållande till deras andelar av befolkningen i stort (se figur 4).

<sup>11</sup> Statistiken visar hur förhållandet såg ut när undersökningen gjordes. Det finns inga longitudinella data och det går inte att dra några slutsatser om orsak och verkan av den här statistiken.

<sup>12</sup> I diagrammet har befolkningen delats in i tio jämnstora grupper utifrån deras inkomstnivåer. För att göra jämförelser av disponibel inkomst mellan olika typer av hushåll används ett viktsystem där konsumtionen är relaterad till hushållets sammansättning. Den disponibla inkomsten divideras med den konsumtionsvikt som gäller för hushållet. Skalan fastställs av SCB och bygger bland annat på budgetberäkningar utförda av Konsumentverket.

<sup>13</sup> Ersättning för arbetslöshetskassa och aktivitetsstöd.

**Figur 4. Andel långvarigt överskuldssatta med arbetsmarknadsstöd, sjuk- och aktivitetsersättning och sjukpenning jmf med motsvarande grupper andel av befolkningen**

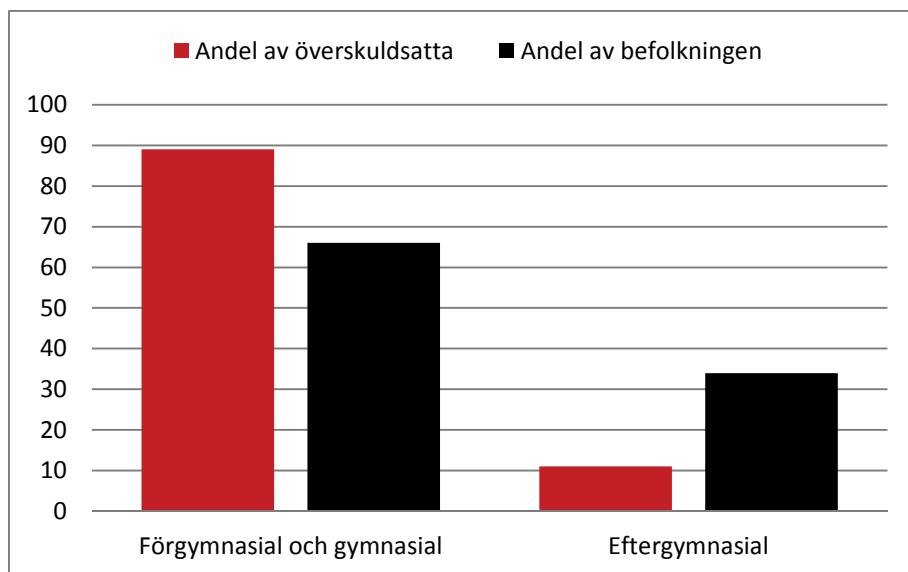


Källa: SOU 2013:78, tabellbilaga

### 2.1.3 Överrepresentation av förgymnasialt- och gymnasialt utbildade

Sammanlagt utgör gruppen med förgymnasial och gymnasial utbildning ungefär två tredjedelar av befolkningen, men deras andel av de långvarigt överskuldssatta är avsevärt högre. Där utgör de nästan nio tiondelar. Bland de med eftergymnasial utbildning är siffrorna de motsatta. De utgör en tredjedel av befolkningen men endast en tiondel av de långvarigt överskuldssatta (se figur 5).

**Figur 5. Andel av långvarigt överskulsatta uppdelat på utbildningsnivå jämfört med motsvarande gruppers andel av befolkningen**

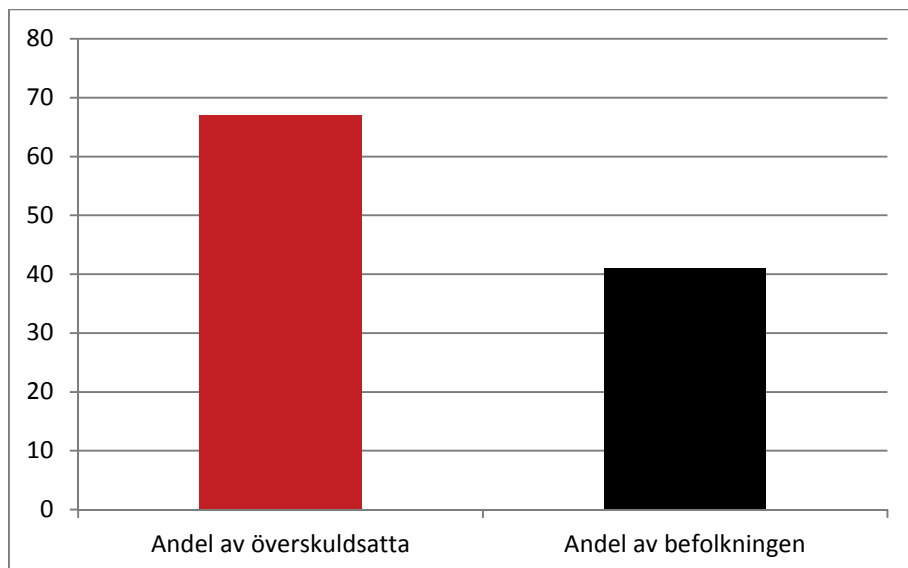


Källa: SOU 2013:78, tabellbilaga

#### 2.1.4 Överrepresentation av ensamstående

Det finns en tydlig överrepresentation av ensamstående bland de långvarigt överskulsatta. I befolkningen i sin helhet är 41 procent ensamstående, medan motsvarande grupps andel av de långvarigt överskulsatta uppgår till 67 procent. (se figur 6).

**Figur 6. Andel av långvarigt överskulsatta som är ensamstående**



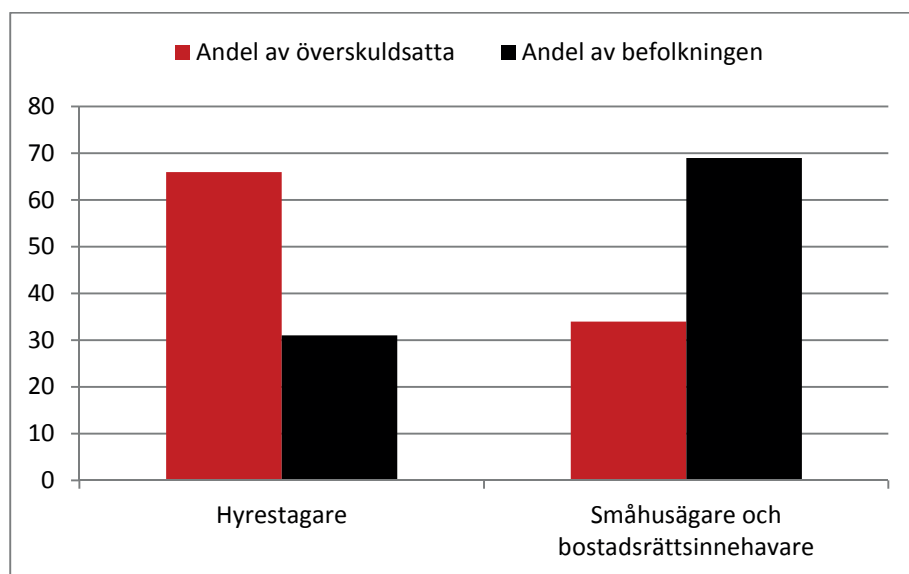
Källa: SOU 2013:78, tabellbilaga

I SOU 2013:78 gjordes också en uppdelning på ensamstående med och utan barn, samt uppdelat på kön. Där framgick det att ensamstående kvinnor med barn var särskilt drabbade.

### 2.1.5 Överrepresentation av hyrestagare

Personer boende i hyresrätt är kraftigt överrepresenterade bland de långvarigt överskuldssatta. Gruppen utgör färre än en tredjedel av befolkningen i sin helhet men nästan två tredjedelar av de långvarigt överskuldssatta (se figur 7). Bland småhusägare och bostadsrättsinnehavare är siffrorna de motsatta.

**Figur 7. Andel av långvarigt överskuldssatta som är hyrestagare alternativt bostadsägare jämfört med motsvarande gruppers andel av befolkningen**



Källa: SOU 2013:78, tabellbilaga

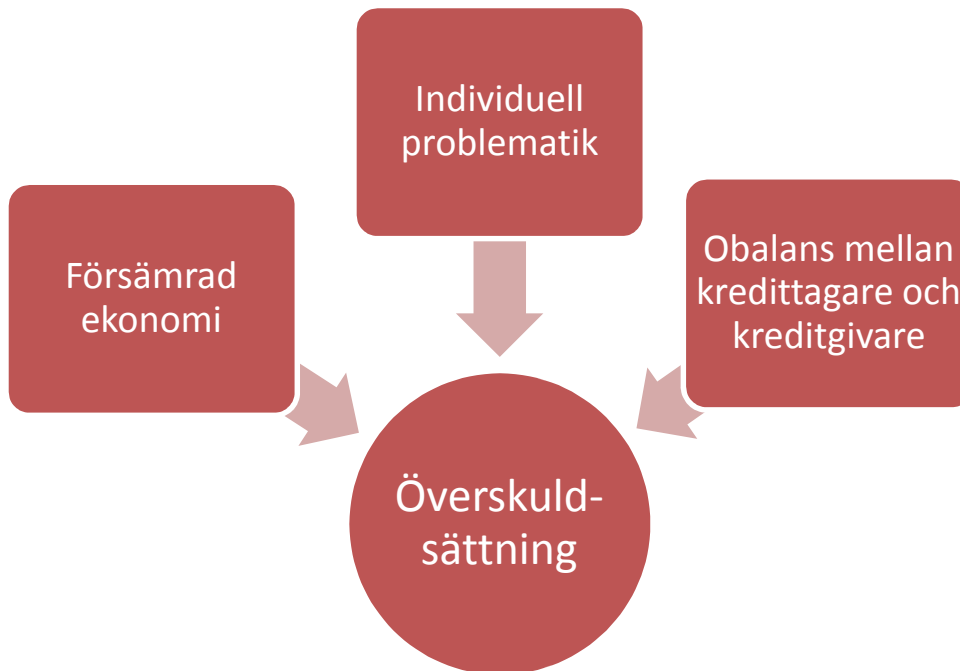
Diagrammen ovan visar att det finns en tydlig ojämlikhetsdimension beträffande långvarig överskuldssättning. Det finns två undantag jämfört med hur andra variabler brukar fördela sig: (i) personer i *prime working age*, 25-54-åringar, och (ii) män. Det kan bero på att man oftare tar lån i förvärvsarbetande ålder än vid andra tillfällen i livet, att den nuvarande pensionärgenerationen växte upp i ett samhälle där bruket av krediter var mindre utbyggt än idag och att män lånar mer och tar större finansiella risker än kvinnor.

### 3. Hur uppstår överskuldssättning?

**Överskuldssättning antas enligt forskningen och tidigare undersökningar ha flera orsaker.** I den här rapporten är de indelade i tre kategorier: försämrade ekonomiska förutsättningar, obalanser mellan kredittagare och kreditgivare, och individuell problematik (se figur 8).

Orsakerna sägs ofta samverka. En person exempelvis kan utsättas för vidlyftig marknadsföring av krediter, ha dåliga finansiella kunskaper och drabbas av ett inkomstbortfall.

**Figur 8. Orsaker bakom överskuldssättning**



#### 3.1 Försämrad ekonomi

En central förklaring enligt forskning och andra undersökningar är att överskuldssättning uppstår i samband med försämrade ekonomiska förutsättningar.<sup>14</sup>

De flesta hushåll klarar av att hantera inkomster och utgifter till vardags. Utgifter för boende, kläder, mat, semester, fritidsaktiviteter med mera hanteras utan större problem månad för månad, och hushållet har kanske till och med möjlighet att spara en del av sina inkomster, men ett plötsligt inkomstbortfall innebär att man inte längre får ekonomin att gå ihop. Det kan handla om att en familjemedlem blir arbetslös eller sjukskriven, att ett par går skilda vägar och att den ena har kvar utgifterna för bostaden och barnen, eller att ett försök att starta och driva näringsverksamhet har gått fel med konkurs till följd.

<sup>14</sup> Se SOU 2013:78 för en sammanställning av undersökningar kring överskuldssättning och försämrade ekonomiska förutsättningar.

### 3.2 Individuell problematik

Individens beteende, förmågor, kunskaper och sociala nätverk brukar också lyftas fram som förklaring till överskuldssättning.

Ett hushåll ställs inför många finansiella beslut under sitt liv, beslut som ibland kan vara svåra. Det kan handla om krediterbjudanden i detaljhandel, hur ens pensionsmedel ska förvaltas, vilka och hur höga bolån man ska ta. Enligt den internationella forskningen om hushållens finansiella förmåga, det vill säga hushållens kapacitet att förstå enkla finansiella begrepp och göra enkla beräkningar, har många vuxna bristfälliga finansiella kunskaper.<sup>15</sup> Studier på hushåll i Sverige visar på liknande brister. I figur 9 visas några av de frågor som brukar ställas i undersökningar av hushållens finansiella kunskaper, samt hur stor andel av respondenterna som svarade fel på frågorna.

**Figur 9. Andelen vuxna i Sverige som svarar fel på enkla frågor som testar räkneförmåga och finansiell förmåga**

Fråga	Rätt svar	Andel med fel svar
Om sannolikheten att få en sjukdom är 10%, hur många av 1 000 personer kan förväntas få sjukdomen?	100 personer	17 %
En bilhandlare erbjuder en begagnad bil för 60 000 kr. Det är två tredjedelar av vad den kostade som ny. Hur mycket kostade bilen som ny?	90 000 kronor	50 %
Fem personer vinner på ett lotteri och ska dela lika på vinsten. Om vinsten de ska dela på är 2 miljoner kr, hur mycket får var och en?	400 000 kr	33 %
Är följande påstående sant eller falskt? Att köpa aktier i ett enskilt företag är vanligtvis säkrare än att köpa andelar i en aktiefond.	Falskt	25 %

Källa: Almenberg m.fl. (2015)

Resultaten visar att en betydande grupp svarar fel på relativt enkla frågor. Det såg ungefär likadant ut när Finansinspektionen lät göra en undersökning några år tidigare och det påminner om hur resultaten brukar se ut i andra länder. Äldre, personer med kortare utbildning, låginkomsttagare, kvinnor och utlandsfödda får sämre testresultat än andra. När Almenberg m.fl. (2015) kontrollerar för alla egenskaper i en regressionsmodell framgår det att de mest markanta skillnaderna finns mellan utbildningsnivå och kön.

Personer som saknar viktiga grundläggande kunskaper och färdigheter riskerar att fatta sämre beslut, till exempel genom att ta större risker än man förstått, betala omotiverat högre avgifter, ta lån som är långsiktigt ohållbara eller på ofördelaktiga villkor. Det kan leda till sämre buffertsparande, lägre pension, överskuldssättning eller försämrad trygghet.<sup>16</sup>

Det är dock inte bara rena kunskaper och räkneförmåga som antas ha betydelse för individers förmåga att sköta sin ekonomi. Personer som saknar sociala nätverk anses ofta ligga i riskzonen för

<sup>15</sup> Almenberg m.fl. (2015)

<sup>16</sup> Almenberg m.fl. (2015)

överskudsättning.<sup>17</sup> Det kan bero på att individer inte kan låna av någon bekant vid en nödsituation, utan istället behöver ta ett snabblån eller att man inte har någon att vända sig till för att få råd och stöd när ekonomin sviktar.

### 3.3 Obalans mellan kredittagare och kreditgivare

Krediter uppstår ur ett tvåpartsförhållande mellan låntagare och långivare. Det finns ingen naturlig ordning för hur den legala infrastrukturen som reglerar det förhållandet ska se ut. Det skiljer sig åt mellan olika samhällen och tidsepoker.

Niemi-Kiesiläinen (1999) beskriver exempelvis hur stora skillnaderna är mellan det amerikanska och de europeiska systemen.

I USA utgår man från att låntagaren har rätt till en andra chans och en nystart i livet. Krediter ses som något positivt, som kan bidra till ekonomisk tillväxt och till att uppfylla individens välbefinnande. Ansvar vid kreditgivning ska i större utsträckning ligga hos kreditgivaren eftersom denne har större möjligheter att sprida och hantera de risker som kreditgivning innebär. Överskudsättning ses som ett marknadsmisslyckande där marknaden inte lyckats bedöma riskerna på ett tillfredsställande sätt. Skuldsanering, eller personlig konkurs, betraktas därmed som möjliga sätt att hantera problemen med överskudsättning på, så att den överskudsatte snabbt ska kunna komma tillbaka till marknaden som företagare, konsument och låntagare.

I Europa ses inte överskudsättning som ett marknadsmisslyckande på samma sätt som i USA utan mer som ett socialt problem med inslag av moraliska snedsteg. Jämfört med det amerikanska systemet förväntas gäldenären bära en större del av risken. Skuldsanering ska inte uppfattas som en lätt väg ut, utan vara lång (och plågsam). Det ska heller inte vara något som är tillgängligt för alla utan enbart till dem som anses förtjänta av det. Dessutom paras skuldsanering ofta med olika typer av skuldrådgivning vars syfte är att uppfostra den skuldsatte.

I figur 10 nedan illustreras de viktigaste skillnaderna gällande synen och regelverket kring personlig konkurs mellan USA och flertalet europeiska länder. Även i Europa förekommer det skillnader mellan olika länder, vilket analyseras vidare av Niemi-Kiesiläinen (1999).

---

<sup>17</sup> Kronofogdemyndigheten (2008)

**Figur 10. Tre sätt på vilken europeisk konkurslagstiftning för privatpersoner / skuldsanering skiljer sig från amerikansk lagstiftning**



*Källa: Niemi-Kiesiläinen (1999)*

I Europa skedde en del lättnader i synen på personlig konkurs i samband med de ekonomiska problemen i början av 1990-talet. I Sverige introducerades exempelvis den första skuldsaneringslagen 1994. Regelverket är dock fortfarande hårdare än det amerikanska.

**I SOU 2013:78 diskuteras balansen mellan kredittagare och kreditgivare.** Bilden som ges är att kreditgivarna är gynnade på kredittagarnas bekostnad. Först har kreditgivare en fördel i att de löper lägre en risk än låntagare, eftersom de har möjlighet att sprida sin utlåning på många låntagare. Vidare har de bättre kunskaper om krediterna de säljer än vad kredittagarna har. Slutligen är legala regelverket i Sverige huvudsakligen uppbyggt för att gynna kreditgivarnas intressen. Obalansen i det legala ramverket tar sig bland annat uttryck i att kreditgivare har ett starkt stöd i form av en Kronofogdemyndighet som hjälper borgenärerna att driva in sina fordringar till en ringa kostnad; även om krediten uppstod till följd av en undermålig kreditprövning. Kreditgivare kan ägna sig åt vidlyftig marknadsföring av krediter med ringa påföljder. Priset på krediter ofta är svårt att förstå för konsumenterna. Skulder till privata långivare kan förlängas i all evighet<sup>18</sup>. Det finns inte några tvingande räntebestämmelser, etc. Samtidigt är stödet till kredittagare att bestrida fordringar, att få hjälp att hantera en uppkommen skuldsituation och att få skulder avskrivna, svagt.

Bilden i SOU 2013:78 bekräftas och fördjupas i Ann-Sofie Henriksons (2016) doktorsavhandling *Överskuldssatt och skyldig. En rättsvetenskaplig analys av konsumentskyddet mot överskuldssättning*. I avhandlingen delar hon upp låneprocessen i tre faser, en prekontraktuell, en kontraktuell och en postkontraktuell fas.

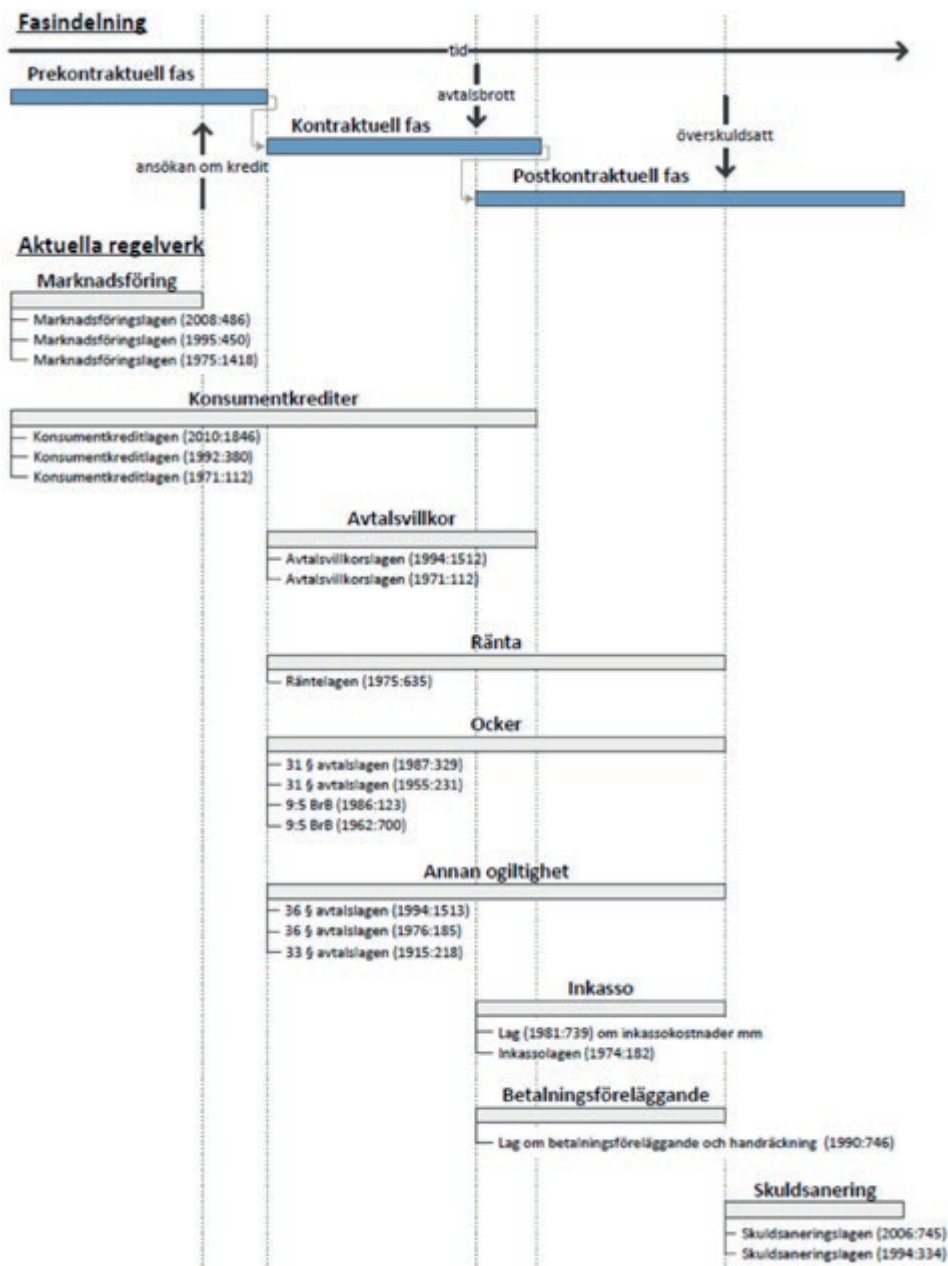
Reglerna i den prekontrakturella fasen aktualiseras innan, i samband med eller kort efter det att kreditavtalet ingås. I den kontrakturella fasen har kredittagaren och kreditgivaren ett gemensamt kreditavtal. Den postkontrakturella fasen inträffar när kreditavtalet av någon anledning inte fullföljs (se figur 11 för att se lagar som styr regelverket i respektive fas).<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Formellt: att preskriptionstiden för fordringen avbryts.

<sup>19</sup> Beskrivningen nedan är hämtad från Henriksons (2016) avhandling.



Figur 11. Fasindelning av regelverk i låneprocessen



Källa: Henrikson (2016)

### Den prekontraktuella fasen

Det mest uttalade konsumentskyddet, i formell mening, finns i den prekontraktuella fasen. Syftet är att skydda konsumenten från att ingå ofördelaktiga kreditavtal eller avtal hen saknar ekonomiska förutsättningar att klara av. Reglerna gäller framförallt kravet på kreditprövning, som förutsätter att en kreditansökan ska avslås om konsumenten saknar ekonomiska förutsättningar att fullfölja avtalet.

Det finns dock en bristande efterlevnad av bestämmelserna vilket bidrar till att det reella konsumentskyddet är svagt. Kreditgivaren har inte ansvar att avråda konsumenten från att ta en kredit. Om en kredit ges utan att en ordentlig kreditprövning ligger ansvaret hos konsumenten eftersom det lagrum som kan ge konsumenten rätt, jämkning enligt 36§ i avtalslagen, anses för

långtgående och därför nästan aldrig kommer till användning.<sup>20</sup> Konsumentverkets tillsyn visar också att kreditprövning i allmänhet inte sällan är bristfällig och att konsumenter utan återbetalningsförmåga beviljas kredit.

Henrikson (2016) konkluderar att den här fasen präglas av högt formellt, men svagt reellt konsumentskydd.

### *Den kontraktuella fasen*

I den kontraktuella fasen har den skuldsatte behov av att skyddas mot att skulden växer allt för kraftigt eller på ett oförutsett sätt. Regleringen i den kontraktuella fasen utgår från att begränsa kreditgivarens användning av specifika avtalsvillkor som kan försätta konsumenten i en svår ekonomisk situation. Avtalsvillkor kan vara svåra att upptäcka och förstå konsekvenserna av när avtalet ingås. Till följd av konsumentkreditlagens tvingande natur innebär ett avtalsvillkor som inte överensstämmer med lagen att villkoret är ogiltigt. Det förutsätter dock att konsumenten uppmärksammar och påpekar att avtalsvillkoret är lagstridigt. De brister som mest påtagligt ökar risken för överskuldssättning kan hänföras till kreditgivarens rätt att utforma avtalsvillkoren, som att kreditgivarens fritt kan bestämma räntenivån och kreditgivarens frihet att ta ut avgifter som inte utgör ersättning för krediten i egentlig mening.

### *Den postkontraktuella fasen*

I den tredje och sista fasen av låneprocessen, den postkontraktuella fasen, kan konsumenten antas ha ett stort behov av rättsligt skydd. Till följd av sitt kontraktsbrott kan konsumenten bli ersättningskyldig och reglerna borde inbegripa någon form av skydd mot detta. En konsument som missbedömt sin framtida ekonomiska förmåga och befinner sig i denna fas intar ett förhandlingsunderläge mot kreditgivaren. Men det går inte att se någon enhetlig konsumentskyddsstrategi i denna fas. Trots behovet av konsumentskyddande regler är det till och med så att några av reglerna i denna sista fas av låneprocessen kan bidra till att försätta konsumenten i en svårare ekonomisk situation.

Henriksons (2016) samlade bedömning är att den tredje fasen delvis bidrar delvis till en svårare situation för den överskuldssatte:

*Den första bristen* i konsumentskyddet under den postkontraktuella fasen utgörs av det summariska förfarandet, det vill säga regelverket för hur borgenärer kan vända sig till Kronofogdemyndigheten för att slå fast och driva in fordringar. Förfarandet är för kreditgivaren snabbt, billigt<sup>21</sup> och enkelt att utnyttja. Konsumentens skyddsbehov varken beaktas eller tillgodoses. Kronofogdemyndigheten utreder inte kravets giltighet eller om betalningsskyldighet föreligger. De får inte utreda enskilda fall, inte ens i situationer där det råder starka misstankar att en gäldenär skulle få rätt om den bestred fordran.<sup>22</sup> Ansvar för att bestrida en oriktig fordran eller invända mot betalningsskyldigheten vilar

---

<sup>20</sup> 36 § är en allmän jämningsregel. Den används för att jämka avtalsvillkor alternativt för att bortse från dem på grund av att de är oskäligen. Om villkoret har en betydande inverkan på avtalen kan avtalet förkastas. Enligt Henriksson (2016) har Högsta Domstolen anfört att jämkning till följd av bristande kreditprövning endast kan vara aktuellt i sällsynta undantagsfall. Detta bekräftas enligt Henriksson också av propositionen till konsumentkreditlagen. Henriksson menar vidare att givet de omständigheter som varit föremål för prövning och som inte föranlett jämkning trots uppenbara avsteg från kravet i laget är det svårt att se i vilka situationer jämkning skulle kunna vara aktuellt.

<sup>21</sup> Staten tar ut avgifter för att täcka sina kostnader för Kronofogdemyndighetens verksamhet. Avgifterna består av en grundavgift, förberedelseavgift, försäljningsavgift och en särskild avgift. Avgiften betalas inte av båda parter utan huvudregeln är att gäldenären står för kostnaden. Om gäldenären inte kan betala ansvarar sökanden oftast för kostnaden (SOU 2013:78).

<sup>22</sup> SOU 2013:78

därför helt på konsumenten. För att konsumenten ska kunna ta till vara sin rätt krävs således att hen både känner till rättsläget och agerar på ett adekvat sätt. För många konsumenter kan Kronofogdemyndighetens hantering av ärendet ge legitimitet åt fordran, även i de fall sådan saknas. Myndighetens befattning med fordran samt rädsla för att få en betalningsanmärkning och riskera att drabbas av ytterligare kostnader kan bidra till att avskräcka konsumenten från att bestrida.

*Den andra bristen* i konsumentskyddet utgörs av räntelagens bestämmelser. Dessa utgår i stora delar från kreditgivarnas intressen. Avsaknaden av konsumentskyddande bestämmelser som reglerar räntenivån gör att en fordran kan löpa med extrema räntesatser. Förutom att konsumenten kan drabbas av överskudsättning, leder det även till att det saknas incitament för kreditgivaren att noggrant genomföra en kreditprövning. Uppgår kreditbeloppet till en mindre summa kan hög dröjsmålsränta tillsammans med straffavgifter snabbt uppväga den eventuella kreditförlust som uppkommer om skulden inte kan betalas tillbaka.<sup>23</sup>

*En tredje brist* i konsumentskyddet utgörs av inkassoregleringen. Inkassoregleringen avser att skydda konsumenten som svagare part, men i praktiken skulle regleringen behöva ses över för att skapa ett godtagbart skydd. Bestämmelserna har inte förhindrat att tidsfristerna för indrivning av fordringar numera är väldigt knappt tilltagna, indrivningsförsök pågår under längre tid och att även bagatellbelopp krävs in. Exempelvis bidrar reglerna till att konsumenter med svag ekonomi och med många mindre skulder till följd av inkassokostnaderna snabbt kan drabbas av ökad skuldsättning. Inkassobolagens ökade omsättning de senaste åren kan sannolikt inte bara förklaras av fler kreditköp utan tyder på en bekräftelse av den kritik som anförts om ett allt mer aggressivt inkassoförfarande.

I den postkontraktuella fasen återfinns även skuldsaneringslagen som kan befria konsumenten från livslång skuldsättning. Lagen syftar till att ekonomiskt rehabilitera konsumenten och förebygga överskudsättning. Skuldsaneringslagens högt ställda krav både på att beviljas skuldsanering, men också att klara av att genomföra den, innebär dock att lagen i praktiken utgör ett svagt skydd.

### **Henriksons (2016) samlade bedömning är att konsumentskyddet är för svagt ur ett överskudsättningsperspektiv.**

**Riksrevisionen (2015)** pekar också på ett flertal brister i samhällets stöd och insatser. Det finns brister på statistik gällande förekomst av överskudsättning och de kostnader det medför, brister i att identifiera presumtiva skuldsaneringsgäldenärer och att hjälpa dem att få skuldsanering, allvarliga brister inom den kommunala budget- och skuldrådgivningen, till exempel långa väntetider i många kommuner och ytterst lite av förebyggande arbete. Dessutom fungerar inte IVOs tillsyn av budget- och skuldrådgivningen.

---

<sup>23</sup> Att räntorna har stor betydelse illustreras bland annat av att kapitalräntan utgör 43 procent av det totala skuldbeloppet vid enskilda mål hos Kronofogdemyndigheten (Riksrevisionen, 2015)

## 4. Konsekvenser av överskuldssättning

### 4.1 Individuella konsekvenser av långvarig överskuldssättning

Överskuldssättning påverkar människors levnadssituation. **Det mest framträdande i forskningen är att överskuldssatta har sämre hälsa än andra.** Det handlar inte bara om att överskuldssatta har en svag ekonomi, vilket har visat sig ha negativa hälsoeffekter, utan det finns mer specifika konsekvenser. En av de stora skillnaderna mellan låginkomsttagare och överskuldssatta är att den senare oftare upplever att han eller hon har sämre kontroll över sin situation. Skulderna ökar snabbt på grund av räntor och avgifter, och det råder en ovisshet vad som ska hända i framtiden, till exempel om man ska bli avhyst från sitt boende. Många skuldssatta beskriver känslor av maktlöshet och utsatthet, särskilt som indrivningen ibland kan uppfattas som kränkande och hotande.

Exempel på hälsoeffekter är att överskuldssatta i högre utsträckning har sömnsvårigheter, panikångestattacker, dålig självkänsla, risk för förtida död, förekomst av självmordstankar, ångest, förekomst av depressioner, hjärt- och kärlsjukdomar, cancer, högt blodtryck, diabetes, allergier, magbesvär, alkohol- och narkotikamissbruk, depressioner och ångest än andra.<sup>24</sup>

I Kronofogden (2008) framkom att den generella hälsan hos överskuldssatta var 35 procent sämre än för normalbefolkningen. Så låga värden är sällsynta i normalbefolkningen och påträffas nästan enbart bland åldringar (75+ år), eller personer med kroniska sjukdomar.

I Ahlström (2015) står det att förekomsten av ångest och klinisk depression är tre gånger så hög, självmordsfrekvensen fem gånger så hög, upplevd hopplöshet sju gånger så hög, och hjärtinfarkt, högt blodtryck och Typ II diabetes upp till femton gånger så hög för överskuldssatta jämfört med normalbefolkningen.

Däremot råder det viss oklarhet om vad som orsakar vad. I flera studier som utförts på området diskuteras problemen med orsak och verkan. Hur kan man avgöra om det är skuldsituationen som påverkat hälsotillståndet, eller om sämre hälsa ökar risken för ökad skuldssättning? Det är troligt att sambandet i viss utsträckning går i båda riktningarna. Skulder ger hälsoproblem och kan förvärra situationen för personer med psykisk ohälsa, och dålig hälsa kan leda till skuldproblem.<sup>25</sup>

**Andra konsekvenser av överskuldssättning kan vara** socialt utanförskap, lägre arbetsmarknadsdeltagande och mindre social interaktion med släkt och vänner. I intervjustudier vittnar många att de förlorat vänner och bekanta på grund av sina skuldssättningsproblem, dels för att de inte längre har råd med lika mycket som tidigare, dels för att skuldssättningen har lett till känslor av skam som kan förhindra ett nära socialt umgänge. Överskuldssättning kan också leda till mindre lycka i förhållanden, ökade konflikter i äktenskapet och skilsmässa. Vidare påverkar överskuldssättning ens direkta livsförutsättningar eftersom överskuldssatta, förutom att ha låga inkomster, får svårt att teckna hyreskontrakt, teckna försäkringar eller skaffa sig mobilabonnemang och liknande.<sup>26</sup>

### 4.2 Potentiella samhällskonsekvenser av långvarig överskuldssättning

Överskuldssättning påverkar inte bara de drabbade direkt utan kan också ha negativ påverkan på samhället i sin helhet.

---

<sup>24</sup> Se Ahlström (2015) och SOU 2013:78

<sup>25</sup> SOU 2013:78

<sup>26</sup> SOU 2013:78

### *Lägre skatteintäkter*

När Kronofogdemyndigheten driver in skulder via löneutmätning är utgångspunkten att alla inkomster över normalbeloppet<sup>27</sup>, som ska täcka allmänna kostnader och boendekostnader, drivs in. Det innebär att marginaleffekten av en inkomstökning är hundraprocentig. Det bör allvarligt minska viljan att arbeta. Ett lägre arbetsutbud innebär i sin tur lägre skatteintäkter för det allmänna. Annat som kan påverka arbetsutbudet i negativ riktning är exempelvis att överskuldssatta har sämre hälsa och ett svagare socialt nätverk än andra.

### *Högre utgifter*

Överskuldssättning innebär också högre utgifter för det offentliga i form av högre sjukvårdskostnader, högre kostnader för rättsväsendet (till exempel på grund av kostnader för att hantera inkassoärenden), högre kostnader för arbetslöshetsstöd, bostadsbidrag, sjukpenning, försörjningsstöd med mera.

### *Beräkningar av samhällskostnader*

Några organisationer har låtit göra beräkningar på hur mycket överskuldssättning kostar samhället. Resultaten spretar kraftigt åt bland annat för att de gör olika bedömningar av hur många som ska betraktas som överskuldssatta och vilka kostnader som ska räknas med.

**Konsumentverket (2011)** har utifrån ett hypotetiskt fall försökt att skildra vad som kan hända under resan mot överskuldssättning och det utanförskap som följer på det, och gjort en beräkning utifrån två typer av kostnader: offentlig-finansiella kostnader och produktionsbortfall. Kostnaderna i ett *worst-case-scenario* uppgick i det hypotetiska fallet till 660 000 kronor per år.

Produktionsförlusterna uppgick till 385 000 kronor, beräknat utifrån att den överskuldssatte tidigare hade en månadslön på 23 000 kronor. De offentligt-finansiella kostnaderna uppgår till 275 000 kronor och bestod av kostnader för försörjning; sjukpenning, sjukersättning, ekonomiskt bistånd och i viss mån a-kassa, och kostnader för olika insatser; besök på vårdcentraler, öppenvård psykiatri och beroendevården, kostnader för olika läkemedel, stödinsatser och handläggartid från arbetsförmedlingen samt kommunala utgifter inom socialtjänstens försorg.

Däremot gjorde Konsumentverket ingen bedömning av hur många överskuldssatta som berörs av de här beräkningarna och vad den sammanlagda samhällskostnaden skulle uppgå till.

**Kronofogdemyndigheten (2008)** har, utifrån antagandet att det finns omkring 400 000 överskuldssatta i Sverige, beräknat samhällskostnaden till mellan trettio och femtio miljarder kronor per år. I beräkningen ingår kostnader i form av produktionsförluster samt ökade sjukvårdskostnader. Däremot ingår inte kostnader i form av administration för myndigheter, borgenärer eller andra samhällskostnader. Produktionsförlusterna, som utgör mellan två tredjedelar och fyra femtedelar av de totala kostnaderna, baseras på att tio till tjugo procent av de överskuldssatta inte deltar i produktionen på grund av sin överskuldssättning, och att om de hade arbetat hade bidragit till produktionen i nivå med genomsnittet i Sverige.

**Riksrevisionen (2015)** har utifrån en snäv definition av överskuldssättning, som innebär att antalet överskuldssatta uppskattas till 28 015 individer, räknat fram en golvnivå som enligt Riksrevisionen själva ger en bild av den lägsta möjliga kostnaden för överskuldssättning. Kostnaden inbegriper sjukvårdskostnader (3,3 miljarder), produktionsbortfall (2,8 miljarder) och ersättningar inom socialförsäkringssystemen och arbetslöshetsförsäkringen (2,2 miljarder), alltså sammantaget 8,3

---

<sup>27</sup> Se bilaga 2.

miljarder kronor. Däremot inbegrips inte kostnader för kommunernas kostnader för försörjningsstöd och eventuellt bortfall av skatteintäkter.

## 5. Förslag för att bekämpa överskuldssättning

Omkring en kvarts miljon personer i Sverige är långvarigt överskuldssatta. Nästan ett hundra tusen har varit det i tjugo år eller mer. Konsekvenserna av överskuldssättning är allvarliga för såväl den drabbade som samhället i stort. De överskuldssatta har sämre hälsa och ekonomi än befolkningen i övrigt, och samhället drabbas potentiellt av lägre arbetsutbud, lägre BNP, och högre utgifter för bland annat sjukvård, rättsväsende och försörjningsstöd till följd av överskuldssättning.

Problemet av den omfattningen borde föranleda stora offentliga insatser. Så är inte fallet idag. Det finns förvisso ett antal institutioner som bidrar till att begränsa problemets omfattning. Det handlar till exempel om skuldsaneringsinstitutet och budget- och skuldrådgivning i kommunerna. Därtill ligger det nu förslag om att skärpa regleringen av kreditmarknaden något. I oktober 2016 presenterades till exempel en statlig utredning i syfte att stärka konsumentskyddet på marknaden för högkostnadskrediter. Detta kommer dock inte att förändra situationen i grunden. Om överskuldssättningens omfattning ska minskas väsentligt måste ett långsiktigt och genomgripande arbete ske.

Den här rapporten utgör ett bidrag till beskrivningen av överskuldssättningens utbredning och konsekvenser genom att belysa ett förhållande som sällan lyfts fram: kopplingen mellan överskuldssättning och ojämlikhet. Däremot kan inte den här rapporten göra anspråk på att sitta inne med de exakta lösningarna på hur problemen ska motverkas. Förslagen som presenteras nedan är av övergripande natur. Mer arbete måste till för att få fram exakta lösningar.

### 5.1 Öka kunskapen om överskuldssättning

För att kunna utforma en effektiv politik som minskar förekomsten av överskuldssättning måste kunskapsläget förbättras. Ny statistik bör tas fram och mer forskning bedrivs på området.

#### 5.1.1 Ta fram återkommande statistik om överskuldssättning

I SOU 2013:78 gjordes en samkörning av register från Kronofogdemyndigheten, Statistiska Centralbyrån och UC AB. Det innebar att det gick att få fram kunskaper om alla personer i Sverige som hade skulder hos Kronofogdemyndigheten, vilka skulder som var registrerade, hur länge de hade varit registrerade, hur gamla de skuldssatta var, vilket kön de hade, utbildningsnivå, inkomst, boendeförhållanden, civilstånd, vilka kreditengagemang de hade hos svenska storbanker<sup>28</sup>, hur omfattande de lånen var och så vidare. På så sätt gavs en mer finkornig bild av överskuldssättningens utbredning än vad som tidigare var känt. Men även om undersökningen tillförde ny kunskap behövs mer fakta.

*För det första* bör undersökningen replikeras regelbundet, förslagsvis varje år. Annars får man inte reda på hur överskuldssättning utvecklas över tid.

*För det andra* bör undersökningen kompletteras med de skulder som inte inbegreps i SOU 2013:78. Det gäller bland annat de fordringar inkassobolagen och snabblåneföretagen har som inte redan idag är registrerade hos Kronofogdemyndigheten.

---

<sup>28</sup> Ex bostadsrättskrediter, kontokrediter, avbetalningskrediter, blanco-/borgenskrediter (se bilaga 4 s. 327 f i SOU 2013:78 för att se vilka kreditengagemang som ingick i UC:s underlag)

*För det tredje* bör undersökningen kompletteras med uppgifter om hushållens förmögenheter. När den borgerliga regeringen avskaffade förmögenhetsskatten 2007 valde de också att avskaffa insamlandet och sammanställandet av uppgifter om hushållens förmögenheter. Det innebär att det finns en stor kunskapslucka på mikronivå om kopplingen mellan skulder och tillgångar för enskilda individer och hushåll.

Den första av de tre åtgärderna kan utföras utan problem. Regeringen skulle varje år kunna ta fram en skrivelse som inbegriper den statistik som fanns i SOU 2013:78.

Den andra åtgärden kräver att inkassobolagen och snabblåneföretagen delger sina uppgifter till det statistikinsamlade organet. Det kan antingen ske frivilligt eller till följd av statlig lagstiftning.

Den tredje kräver att en majoritet av ledamöterna i Sveriges riksdag inser behovet av att det sammanställs uppgifter rörande hushållens förmögenheter. Oaktat om man förespråkar införande av en förmögenhetsskatt eller inte borde de flesta inse värdet av att staten samlar in mikrodata om förmögenheter. Det skulle inte bara underlätta analysen av överskuldsättning, utan till exempel vara till hjälp vid analys av den finansiella stabiliteten i ekonomin.

### 5.1.2 Bedriv sammanhållen forskning om överskuldsättning

Behovet av kunskaper inskränker sig inte enbart till statistik. Det finns behov av kontinuerliga analyser och utvärderingar av det legala regelverket, hushållens finansiella kunskaper, hushållens beteende, effekten av politiska åtgärder med mera. Redan idag utförs en del sådan forskning, men det sker huvudsakligen av enstaka forskare, utredningar eller myndigheter. För att komma längre skulle det behöva tas ett helhetsgrepp.

En möjlighet är att inrätta en myndighet eller tvärvetenskapligt forskningsinstitut som får till uppgift att genomföra den här typen av arbete på kontinuerlig basis, med garanterade medel från staten och med forskare från skilda discipliner, exempelvis nationalekonomi, företagsekonomi, juridik och psykologi. En möjlig förebild är Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), som är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet och som har sitt säte i Uppsala.

En annan variant är att låta en befintlig myndighet eller institution vid något universitet få ansvaret att skapa en motsvarande funktion.

Det viktiga är att någon får ett helhetsgrepp och försäkrar att arbete ska bedrivas på området över en längre tidsrymd. Om en sådan institution bildas kan den också få ansvar för den statistikinsamling och statistikredovisning som beskrevs under föregående rubrik.

## 5.2 Förhindra att fler blir överskuldssatta

För att förhindra att antalet överskuldssatta växer måste inflödet begränsas. Det kan ske genom åtgärder inom två områden. Dels genom att se över balansen på kreditmarknaden, dels genom att förbättra det sociala skydds nätet så att färre blir överskuldssatta om de blir av med jobbet, blir sjuka eller liknande.



### 5.2.1 Direkta åtgärder på kreditmarknaden

Som det beskrevs i kapitel 3 är det många individer som har bristfälliga privatekonomiska kunskaper. En åtgärd som förefaller självklar är därför insatser för att höja desamma. Almenberg m.fl. (2015) som gjort analyser av hushållens finansiella kunskaper menar dock att det råder oklarhet bland forskare om hur effektivt det är att genom breda insatser uppnå en kunskapshöjning av finansiella förmågor i befolkningen. Eventuellt kan vissa riktade åtgärder ge resultat. Men problemen i svensk skola är redan i dag så omfattande att just överskuldsättning knappast kan anses vara den viktigaste grunden för förändringar av den.

Insikten hos lagstiftaren måste istället vara att det finns ett betydande antal konsumenter som inte uppfyller idén om den rationella och kunniga agenten, utan personer som i många fall är okunniga och irrationella och som behöver hjälp för att värna sina intressen på kreditmarknaden.

Idag pågår förvisso ett arbete med att se över en del av dagens regler i syfte att skapa en något mer balanserad relation på kreditmarknaden. Ett förslag om stärkt konsumentskydd på marknaden för högkostnads krediter har föreslagits av SOU 2016:68. Därtill har skuldsaneringsinstitutet gjorts mer generöst. Bedömningen i den här rapporten är dock att de förändringarna är små i förhållande till de obalanser som finns. Det innebär att dagens kreditinfrastruktur bidrar till att upprätthålla obalanser på den svenska kreditmarknaden och därmed att antalet överskuldssatta är högre än vad det borde vara.

För att komma tillrätta med de här problemen bör ett omfattande reformarbete äga rum. Den här rapporten är inte tillräckligt omfattande för att presentera detaljerade förslag - det krävs mer utredningsarbete för det – men följande områden bör studeras noggrannare:

#### ***Fördela kostnader mer jämlikt mellan låntagare och långgivare***

Krediter uppstår ur ett tvåpartsförhållande mellan låntagare och långgivare. En rimlig utgångspunkt är att båda parter har ett ansvar för att försäkra sig om att de kreditavtal som ingås är möjliga att fullfölja, att ingen blir lurad att ingå ett avtal, att avtal till ingås till villkor kredittagaren kan klara av, och att kostnaderna för eventuella kontraktsbrott fördelas i proportion till det egna ansvaret och möjligheten att hantera risker. Mycket talar för att det inte är så idag. Kreditgivare lockar medvetet människor att ta krediter och har dessutom goda möjligheter att bedöma en persons återbetalningsförmåga, men merparten av kostnaden för avtalsbrott faller ändå på kredittagaren.

För att uppnå en mer balanserad fördelning av kostnader av misslyckad kreditgivning bör olika metoder prövas. Det bör hittas former för att på ett mer allmänt plan fördela kostnaderna. Det kan handla om kredittagarnas betalningsansvar ska ha någon form av begränsning, till exempel att det införs kostnadstak som begränsar hur stor kostnad kredittagaren ska få ta i förhållande till den ursprungliga kapitalskulden eller hur stora de årliga kostnaderna får vara. Liknande förslag har presenterats av SOU 2016:68, men då endast för högkostnads krediter<sup>29</sup>. Det kan handla om att borgenären ska få betala för att använda sig av Kronofogdemyndigheten, att de kostnaderna inte ska kunna vältras över i sin helhet på gäldenären. Och det kan handla om att införa mer generösa möjligheter för skuldsanering eller absolut preskription av skulder, så att långvarigt skuldssatta snabbare kan återgå till ett normalt liv (se kapitel 5.3).

---

<sup>29</sup> En högkostnads kredit ska vara en konsumentkredit som har en effektiv ränta som är lika med eller överstiger den enligt räntelagen gällande referensräntan med ett tillägg om 30 procentenheter. Bostadskrediter och krediter som huvudsakligen avser kreditköp omfattas inte av definitionen.

### *Stärk den enskilda konsumentens möjlighet att bevaka sina intressen*

Avgörande för det faktiska konsumentskyddet är att konsumenten på ett rättvist sätt kan göra sin rätt gällande. Det finns flera indikationer på att så inte är fallet idag. Få konsumentfrågor prövas i domstol. En orsak är att det krävs ett aktivt handlande och kunskap om de egna rättigheterna. Eftersom konsumenttvister ofta rör mindre belopp kan arbetsinsatsen i förhållande till det omtvistade beloppet sakna proportion. En annan orsak är att det är få jurister som vill ta på sig uppdrag som ombud i tvister där klienten själv ska svar för ombudskostnaden eftersom det kan vara svårt att få betalt.<sup>30</sup>

För att kredittagaren ska få rimliga möjligheter att bevaka sina intressen bör det legala regelverket kring skuldsättning ses över. Det kan handla om att Kronofogdemyndigheten ska åläggas att upplysa gäldenärer om de upptäcker att något inte står rätt till med en fordran. Det kan handla att skärpa Konsumentombudsmannens ansvar att bevaka gäldenärers intressen eller att man inrättar en Gäldenärsombudsman som får ett sådant ansvar. Det kan handla om att göra en översyn och begränsning av vilka kostnader gäldenärer ska få betala vid en domstolsförhandling. Och det kan handla om att stärka konsumentverkets tillsyn av kreditmarknaden.

### 5.2.2 Stärk inkomstskyddet i försäkringssystemen och arbeta för fler trygga anställningar

Jämfört med för ett decennium sedan har ersättningsnivåer och skydd i arbetslöshets- och sjukförsäkringen försvagats. Därtill präglas en del av arbetsmarknaden av otrygga anställningar, där arbetskraften har låga löner och svagt anställningsskydd. Som det beskrevs tidigare är inkomstbortfall en betydande orsak till att personer blir överskuldssatta. Åtgärder som bidrar till ett större inkomstskydd och som motverkar risken för längre inkomstsvikt skulle därmed kunna bidra till lägre överskuldssättning. Nedan illustreras utvecklingen inom två områden, arbetslöshetsförsäkringen och utvecklingen av tidsbegränsade anställningar. Men även andra områden kan vara intressanta, exempelvis sjukförsäkringen och pensionssystemet.

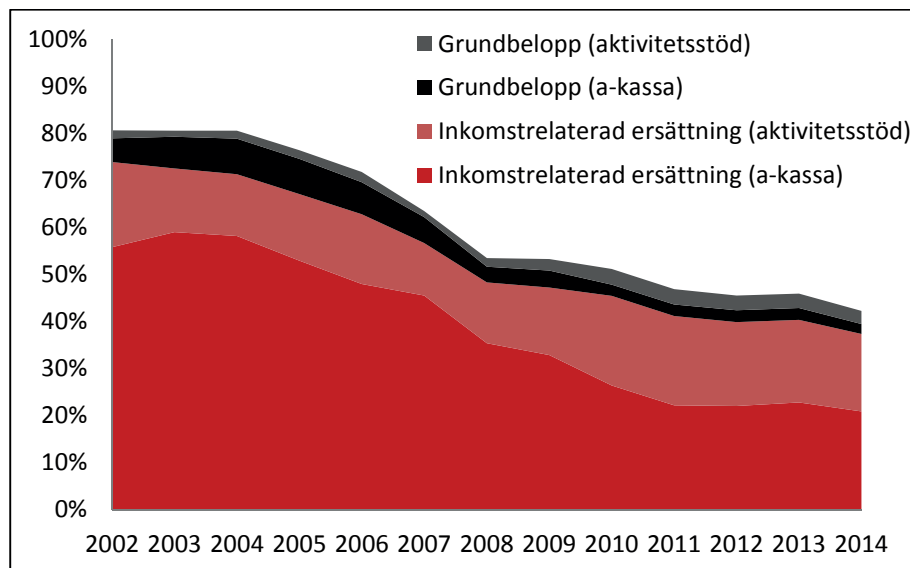
---

<sup>30</sup> Henrikson (2016)

### Stärk arbetslöshetsförsäkringen

I figur 13 visas hur andelen av samtliga arbetslösa som får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och via aktivitetsstöd sjunkit kraftigt sedan 2000-talets början.

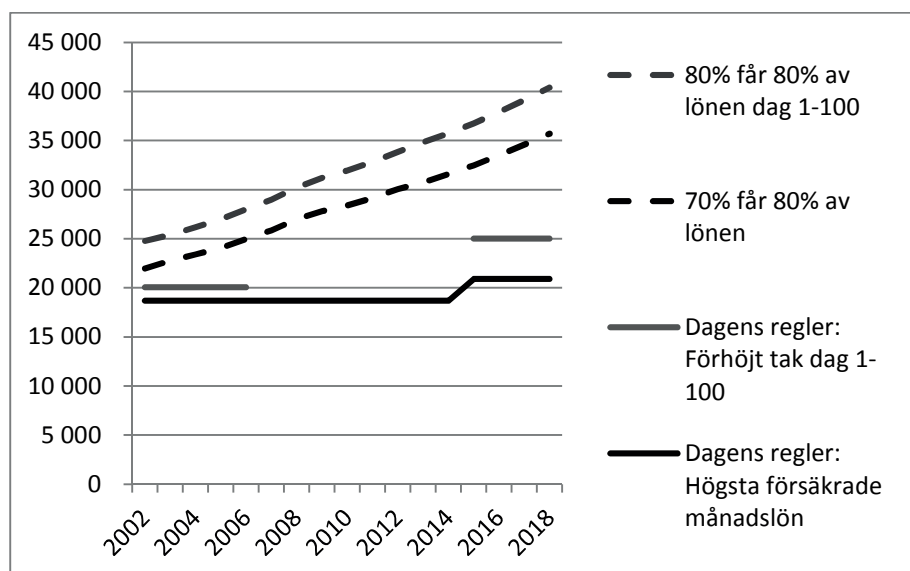
**Figur 13. Andelen ersättningstagare av samtliga arbetslösa, 16-64-år**



Källa: LO (2015)

I figur 14 visas att ersättningsnivån i förhållande till tidigare lön minskat under samma period.

**Figur 14. Högsta försäkrade månadslön i arbetslöshetsförsäkringen 2002-2014 samt prognos för 2015-2018.**



Källa: LO (2015)

Orsakerna till att färre arbetslösa får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och att andelen som får ut en skälig ersättning vid arbetslöshet sjunker är flera. Det handlar om sänkta ersättningsnivåer, skärpta kvalifikationskrav, sloandet av studerandevillkoret, fler karensdagar och lägre tak i

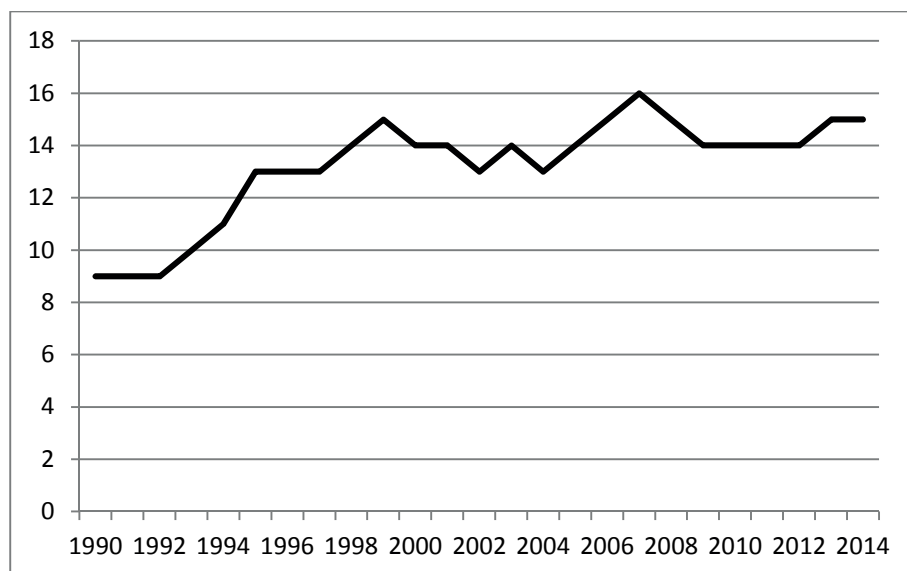
arbetslöshetsförsäkringen,<sup>31</sup> begränsandet av deltidsreglerna, färre som anmäler sig arbetssökande på Arbetsförmedlingen och färre medlemmar i a-kassan.

För att minska risken att arbetslösa drabbas av överskudsättning skulle taket i arbetslöshetsförsäkringen behöva höjas och indexeras och försäkringen göras tillgänglig för fler arbetstagare.

### *Motverka otrygga anställningar*

Enligt Larsson (2014) var det under det första kvartalet 2014 drygt fyra miljoner personer anställda i Sverige varav nästan 620 000, 15 procent, hade någon form av tidsbegränsad anställning. Det är en ökning från 1990-talets början då antalet uppgick till färre än 380 000, eller nio procent av de anställda, se figur 15.

**Figur 15. Andelen tidsbegränsat anställda i procent av totalt antal anställda**



*Källa: Larsson (2014)*

Även om det finns tidsbegränsat anställda med goda villkor innehas den typen av jobb oftast av personer med en svagare position i samhället som arbetare, kvinnor och ungdomar. Flertalet skulle hellre ha en fast anställning. Enligt AKU svarar sju av tio av de tidsbegränsat anställda att de föredrar en fast anställning medan tre av tio föredrar tidsbegränsad anställning. Om heltidsstuderande räknas bort ökar andelen som föredrar fast anställning till åtta av tio.

Att minska antalet tidsbegränsade anställningar på arbetsmarknaden kan minska inflödet av överskudsatta eftersom de i regel innebär mer varierande inkomster, ett lägre skydd vid arbetslöshet och sjukdom samt lägre löner jämfört med fasta anställningar.

<sup>31</sup> En viss förbättring av försäkringen genomfördes hösten 2015 av den socialdemokratiskt ledda regeringen. Ersättningen är idag 80 procent för löneinkomster upp till 25 000 kronor de första 100 ersättningsdagarna och därefter 80 procent för löneinkomster upp till 20 900 kronor.

### 5.3 Minska stocken av överskuldssatta via absolut preskription eller generösare skuldsanering

**Förutom att minska inflödet i överskuldssättning är det viktigt att minska den befintliga stocken av överskuldssatta.** Som det beskrivits tidigare i rapporten är det nästan 100 000 personer som har varit överskuldssatta i 20 år eller mer och nästan 250 000 som har varit överskuldssatta i fem år eller mer.

De här personerna lever under pressade förhållanden. De har sämre ekonomi, sämre hälsa, är oftare arbetslösa eller sjuka och har i genomsnitt kortare utbildning än samhället i övrigt.

Orsakerna till att det förefaller vara svårt att ta sig ur en skuldsituation varierar. Det kan handla om att de har så låga inkomster och begränsade tillgångar att de omöjligen kan betala tillbaka sina skulder även om villkoren i sig inte behöver vara ohemula, men det kan också handla om att den ursprungliga skulden eller räntevillkoren är så ofördelaktiga att skulden inte kan betalas tillbaka inom överskådlig tid, om ens någonsin.

De former som i dag finns för att hantera allvarlig skuldsättning är antingen frivilliga överenskommelser mellan borgenärer och gäldenärer eller skuldsanering. Institutionerna har så här långt inte varit tillräckligt effektiva för att hjälpa tillräckligt många ur överskuldssättning, därav det stora antalet långvarigt överskuldssatta.

Ett problem var länge att många gäldenärer som borde vara berättigade att genomgå skuldsanering inte ansökte, och att endast hälften av dem som ansökte beviljades sanering. För att råda på problemen har riksdagen ändrat reglerna för skuldsanering. Från och med den 1 november 2016 ska det bli lättare att ansöka om skuldsanering. Det ska gå att ansöka elektroniskt och gäldenären ska inte längre ska behöva lämna detaljerade uppgifter om sina skulder. Det ska bli lättare att sköta betalningarna, de ska gå direkt till Kronofogdemyndigheten som sedan vidareförmedlar de till borgenärerna istället för att den skuldsatta ska behöva betala till varje borgenär var för sig. Den skuldsatta ska få två betalningsfria månader per år (juni och december). Och skuldsaneringsperioden ska kunna bli kortare än fem år om det finns goda skäl för det.

Trots dessa förbättringar är det svårt att se att antalet överskuldssatta kommer att minska i tillräcklig omfattning. I SOU 2013:72, vars betänkande ligger till grunden för de ovan nämnda förslagen, utgår man från en promemoria som Kronofogdemyndigheten tog fram i mars 2013. I den uppskattades antalet personer i deras register som skulle kunna aktualiseras för skuldsanering till 25 000. Enligt SOU 2013:72 innebar Kronofogdemyndighetens metod dock att inte alla evighetsgäldenärer<sup>32</sup> som har rätt till skuldsanering identifierades. Därför antog SOU 2013:72 att antalet personer som skulle ha rätt till skuldsanering uppgick till det dubbla, det vill säga 50 000 personer utöver de som redan idag beviljas skuldsanering. Om förhoppningarna infrias är det fler än tidigare, men långt ifrån alla som är långvarigt överskuldssatta. Den viktigaste orsaken till att fler inte förväntas bli skuldfria är att skuldsaneringsinstitutet i sig bygger på stränga kriterier för att alls komma ifråga och därmed är tänkt att endast gälla en snäv krets personer.

**Om antalet långvarigt skuldsatta ska minska kraftigt bör därför nya verktyg övervägas.** Det kan handla om att vidta ytterligare åtgärder som gör att än fler genomgår en skuldsanering, till exempel att kravet för att genomgå en skuldsanering lättas och att skuldsaneringsperioden kortas. Det kan

---

<sup>32</sup> Personer som är så skuldsatta så att de inom överskådlig framtid inte kan betala sina skulder.

också handla om en införa en absolut eller slutlig preskription av skulder, vilket innebär att skulderna skrivs av, antingen en efter en eller samlat, efter att vissa villkor<sup>33</sup> har uppfyllts.

De invändningar som brukar resas mot att överskudsatta får sina skulder avskrivna, medelst en samlad skuldsanering eller absolut preskription, brukar vara av moralisk och ekonomisk natur.

*Den moraliska* invändningen är att en skuld inte ska kunna upphöra utan att den skyldige gör rätt för sig. Det är förstås rätt att skulder ska betalas tillbaka. Men långvarigt överskudsatta har redan betalat ett stort pris. Ofta har de betalat tillbaka stora delar av skulden, ibland flera gånger om, via räntebetalningar. Dessutom lider gruppen redan av sämre hälsa och sämre ekonomi än befolkningen i sin helhet. Att människor i någon högre utsträckning skulle välja det livet självmant är svårt att se. För de personer som varit skuldsatta i många år handlar det med största sannolikhet inte om någon bristande vilja att betala sina skulder, utan om bristande möjligheter.

*Den ekonomiska* invändningen är att det skulle kunna leda till negativa effekter på kreditmarknaden, till exempel att betalningsmoralen skulle urholkas, att färre skulle kunna få lån vilket skulle kunna drabba handeln negativt eller att kreditvillkoren skulle försämrats för samtliga låntagare. Men det resonemanget rymmer en del märkligheter. I den mån slutlig preskription eller skuldsanering gör att kreditgivare blir mer selektiva och ger krediter enbart till personer som har möjlighet och intention att återbetala dem är det inte något negativt utan en positiv effekt som talar för en tvingande preskriptionsregel.

Det är dock inte otänkbart att en allmänt utformad slutlig preskription eller mer generös skuldsanering skulle kunna leda till viss påverkan på övrig kreditgivning. Genom att begränsa de åtgärderna till den grupp som varit föremål för insatser hos Kronofogdemyndigheten under ett flertal år borde emellertid de ekonomiska och betalningsmoraliska skadeverkningarna minimeras.

---

<sup>33</sup> Villkoren skulle exempelvis kunna vara att skulderna ska skrivas av först efter att en person varit restförd hos Kronofogdemyndigheten i ett förutbestämt antal år och/eller att den skuldsatte åtminstone har återbetalt den ursprungliga kapitalskulden.

## Bilaga 1. Bakgrund om statistiken

Statistiken i den här rapporten bygger på den statistik som togs fram i SOU 2013:78. Orsaken är att den är den största undersökning av det slaget som har gjorts i Sverige gällande överskuldsättning.

Uppgifterna hämtades från tre källor: UC AB (tidigare Upplysningscentralen), Kronofogdemyndigheten och Statistiska Centralbyrån. Därefter matchades uppgifterna mot varandra.

Hos **UC** finns omkring 90 procent av svenska hushålls kreditvolym registrerade. Det rör sig om fastighetskrediter, bostadsrättskrediter, kontokrediter, avbetalningskrediter och blanco-/borgenskrediter.

Kreditengagemangsuppgifter som inte återfinns hos UC är fakturakrediter, lån av värdepapper (exempelvis vid blankning av aktier), lån som hushåll gör direkt till varandra, fordringar som inkassobolag äger samt lån från snabblåneföretag. Dessa utgör i volym endast en liten del av hushållens samlade kreditengagemang, men snabblån eller skulder till inkassobolag är en form av kreditengagemang som överskuldssatta hushåll har i högre utsträckning än andra hushåll.

Sammantaget var det 4 531 856 personer som hade ett kreditengagemang registrerat hos UC vid undersökningstillfället.

Om en person blir restförd hos **Kronofogdemyndigheten** registreras denne hos myndigheten. Gallring ska enligt regelverket ske senast efter fem år, men kan ske tidigare om gäldenären inte längre har några skulder registrerade hos myndigheten. I de flesta fall är en person kvar i minst tre år i registren. Ett mål som avslutats gallras nämligen efter tre år räknat från det år som målet registrerades i Kronofogdemyndighetens databas. En gäldenär som i samband med gallringen saknar mål kommer att avföras från databasen. En gäldenär som har flera skulder kommer att gallras ur registret tre år efter det att den sista skulden är betald eller återkallad.

Sammantaget var det 434 249 individer som hade en eller flera skulder hos Kronofogdemyndigheten vid undersökningstillfället.

Uppgifterna från UC och Kronofogdemyndigheten matchades mot **Statistiska Centralbyråns** befolkningsregister, som vid undersökningstillfället bestod av 9 545 887 personer.<sup>34</sup> De flesta analyser utfördes dock endast på den vuxna befolkningen, då 99,3 procent av alla som var restförda hos Kronofogden vid tillfället var över 18 år.

**Alla skuldsatta kunde inte matchas mot Statistiska Centralbyråns register.** Av de 434 249 personer i Kronofogdemyndighetens register kunde 63 032 inte matchas. Ett nedslag i statistiken visade att dessa i genomsnitt hade registrerats senare och hade lägre skuldbelopp hos Kronofogdemyndigheten jämfört med de återstående 371 217 individerna. Det rör sig därmed förmodligen i mindre utsträckning om personer som kan betecknas som överskuldssatta, och därmed är det inte ett särskilt

---

<sup>34</sup> Uppgifterna från Kronofogdemyndigheten och UC skickades direkt till Statistiska Centralbyrån. Utredningen tog inte del av några individuppgifter, utan enbart de tabeller som Statistiska Centralbyrån sammanställde. I samband med att utredningen blev klar gallrades uppgifterna från Statistiska Centralbyrån, det vill säga de rensades bort och går inte längre att återskapa. Allt detta skedde för att säkerställa att ingen enskild individ ska gå att identifiera.

allvarligt problem att de inte kan analyseras vidare. Ett flertal av dem hade dessutom lämnat Sverige, och kanske bara var personer som var i Sverige under en kort period.

Av de 4 531 856 personer som återfanns i UC register var det 39 250 som inte kunde matchas mot Statistiska Centralbyråns register. Gruppen utgör mindre än en procent av populationen och borde därför inte påverka undersökningen allt för mycket.

Efter att personer som inte gick att matcha mot alla register hade tagits bort återstod omkring 370 000 personer, som det gick att analysera på djupet.

I den här undersökningen studeras enbart de som har varit restförda hos Kronofogdemyndigheten i minst fem år. Det reducerar gruppen till strax under 250 000 personer. Orsaken är att den här undersökningen koncentrerar sig på de *långvarigt överskuldssatta*.



## Bilaga 2. Vad händer hos Kronofogdemyndigheten?<sup>35</sup>

Om en faktura inte betalas till utsatt förfallodag kan fordringsägaren skicka ett inkassokrav, antingen på egen hand eller via ett inkassoföretag, eller skicka fakturan direkt till Kronofogdemyndigheten för vidare hantering.

Om fordran inte bestrids skickar Kronofogdemyndigheten ett föreläggande till den som kravet riktas mot (svaranden). När skulderna väl drivs in sker det enligt en utarbetad metodik.

Kronofogdemyndigheten gör en undersökning av gäldenärens tillgångar och beslutar i vilken ordning egendom ska utmätas. Vanligtvis gäller följande utmättningsordning:

1. Kontanta medel
2. Banktillgodohavanden och andra likvida tillgångar som kan lyftas omedelbart
3. Löneutmätning
4. Fondandelar och aktier
5. Övrig lös egendom
6. Fast egendom
7. Skepp, luftfartyg, tvistiga fordringar m.m.

Löneutmätning är den vanligaste verkställighetsåtgärden, och kan ske från de flesta typer av inkomster, exempelvis lön och pension. Vid löneutmätning bestämmer Kronofogdemyndigheten hur mycket som ska utmätas och hur stor del av lönen som ska tas i anspråk. I normalfallet garanteras hushållet att få behålla ett belopp, det så kallade normalbeloppet, som ska garantera gäldenären och familjen en lägsta skälig levnadsstandard. Marginaleffekten är i regel hundra procentig, det vill säga, Kronofogdemyndigheten driver i regel in alla inkomster som överstiger normalbeloppet eller ett annat fastställt belopp.

**Figur 12. Normalbelopp hos Kronofogdemyndigheten 2016**

Normalbelopp 2016	Kronor per månad
Ensamstående vuxen	4 679
Sammanlevande makar eller sambor	7 729
Barn till och med 6 år	2 482
Barn 7 år eller äldre	2 857

Avräkning av medel som tillkommer borgenärer ska först göras mot räntor och avgifter och därefter på det ursprungliga kapitalbeloppet om inte borgenären har godtagit en annan fördelning.

Staten tar ut avgifter för att täcka sina kostnader för Kronofogdemyndighetens verksamhet. Avgifterna består av en grundavgift, förberedelseavgift, försäljningsavgift och särskilt avgift. Huvudregeln är att det är gäldenären som ska stå för kostnaden. Det gäller även de lagstadgade avgifterna från inkassoverksamhet, som inkassoarvode, påminnelseavgift, upprättande av amorteringsplan och arvode för betalningsföreläggande, konkursansökan och stämningensansökan. Om gäldenären inte kan betala ansvarar sökanden oftast för kostnaden.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Det här avsnittet bygger på sidorna 162ff i SOU 2013:78

<sup>36</sup> Se SOU 2013:78 s. 168 ff och 176 f för en beskrivning av kostnaderna

## Referenser

- Almenberg, Johan; Vestman, Roine och Säve-Söderbergh, Jenny (2015). *Promemoria – Räknefärdighet och finansiell förmåga 2015*. Finansinspektionen
- Ahlström, Richard (2015). *Hur stora är samhällskostnaderna för svenska hushålls överskuldssättning med avseende på sjukvårdskostnader, produktionsbortfall, samt ersättningsnivåer i socialförsäkringssystemen och A-kassan?* Riksrevisionen
- Almqvist, Anna (2016). *Den ekonomiska ojämlikheten i Sverige*. LO.
- Englund, Peter; Becker, Bo; Becker, Torbjörn; Bos Marieke, Wissén, Pehr (2015). *Den svenska skulden*. Konjunkturrådets rapport 2015. SNS.
- Fasianos, Apostolos; Raza Hamid och Kinsella, Stephen et al (2016). *Exploring the link between household debt and income inequality: an asymmetric approach*.
- Graeber, David (2012). *Debt: The first 5 000 years*. Melville House
- Harari, Yuval Noah (2016). *SAPIENS. En kort historik över mänskligheten*. Natur & Kultur
- Henrikson, Ann-Sofie (2016). *Överskuldssatt och skyldig. En rättsvetenskaplig analys av konsumentskyddet mot överskuldssättning*. Doktorsavhandling vid Umeå Universitet.
- Konsumentverket (2011). *Budgetrådgivning – en kortsiktig kommunal kostnad eller en lönsam investering*. Konsumentverket
- Kronofogdemyndigheten (2008). *Alla vill göra rätt för sig. Överskuldssättningens orsaker och konsekvenser*. Kronofogdemyndigheten
- Larsson, Mats (2014). *Anställningsformer år 2014. Fast och tidsbegränsat anställda efter klass och kön år 1990-2014*. LO
- Lewis, Mervyn K. (2007). *Comparing Islamic and Christian attitudes to usury*. Handbook of Islamic Banking.
- LO (2015). *Vägen till full sysselsättning och rättvisare löner*. LO.
- Niemi-Kiesiläinen, Johanna (1999) *Consumer Bankruptcy in Comparison: Do We Cure a Market Failure or a Social Problem*. Osgoode Hall Law Journal
- Niemi-Kiesiläinen, Johanna och Henrikson, Ann-Sofie (2005). *Legal Solutions to Debt Problems in Credit Societies – a report to the Council of Europe*.
- Piketty, Thomas (2014). *Capital in the twenty-first century*. The Belknap Press of Harvard University Press
- Riksgälden (2015). *Drivkrafter bakom hushållens skuldssättning*. Riksgälden
- Riksrevisionen (2015). *Överskuldssättning – hur fungerar samhällets stöd och insatser? (RiR 2015:14)*. Riksrevisionen.
- Sandvall, Lisbeth (2011) *Överskuldssättningens ansikten. En studie av vägar in och ut ur ekonomiska svårigheter*. Doktorsavhandling vid Linnéuniversitetet.
- SOU 2013:72 *Ut ur skuldfällan*. Statens offentliga utredningar.

SOU 2013:78. *Överskuldssättning i creditsamhället?* Statens offentliga utredningar

SOU 2016:68 *Stärkt konsumentskydd på marknaden för högkostnadskrediter*. Statens offentliga utredningar

Stiglitz, Joseph E. (2013). *The price of inequality*. Penguin Books.

Östling, Robert (2009). *Beteendeekonomi och konsumentpolitik*. Integrations- och jämställdhetsdepartementet.



Rapporten kan hämtas som pdf-dokument på LOs hemsida  
eller beställas från LO-distribution:  
Telefax: 026-24 90 26

December 2016  
ISBN 978-91-566-3219-8  
[www.lo.se](http://www.lo.se)

OMSLAGSFOTO: Lars Forsstedt