



Strategi för att motverka överskuldsättning

Tillgång till krediter ökar människors möjligheter att planera och ordna sin ekonomi och anpassa konsumtionen över tiden. Kreditmarknaden har expanderat, vilket i kombination med fler försäljningskanaler, ökat tillgängligheten till krediter. Marknadsföringen har dock blivit mer påträngande och betalningsuppläggen mer varierade, vilket försvårar för konsumenterna att ta ställning till det som erbjuds. Härtill kommer att många konsumenter har bristande kunskaper om privatekonomiska frågor. Om en konsument tar ett lån utan att ha förutsättningar att kunna betala tillbaka kan konsekvenserna bli mycket allvarliga. En betalningsanmärkning får negativa konsekvenser för konsumenten och kan i värsta fall vara första steget mot överskuldsättning.

Vart femte hushåll saknar enligt Statistiska centralbyrån en ekonomisk buffert för oförutsedda utgifter. Antalet ansökningar om betalningsförelägganden ligger fortsatt på en hög nivå och mer än 400 000 personer befinner sig i Kronofogdemyndighetens register med en samlad skuld på drygt 70 miljarder kronor. Ett växande antal gäldenärer har haft skulder under en lång tid.

Problem med skulder kan leda till eller förvärra psykisk och fysisk ohälsa, vilket även kan drabba anhöriga, inte minst barn.

Mot ovanstående bakgrund och för att möta ett tillkännagivande från riksdagen om att regeringen bör utarbeta en strategi för hur överskuldssättning ska kunna undvikas, återkomma med förslag till konkreta åtgärder för att minska antalet överskuldssatta och ta initiativ för att öka kunskaperna om barns och ungdomars situation i överskuldssatta familjer (bet. 2010/11:CU9, rskr. 2010/11:208) presenterar regeringen härmed en strategi för att motverka överskuldssättning. Underlag till strategin är bl.a. betänkandena Överskuldssättning i kreditsamhället? (SOU 2013:78) och Ut ur skuldfällan (SOU 2013:72), liksom remissvaren på betänkandena.

De av Riksrevisionen lämnade rekommendationerna i rapporten Överskuldssättning – hur fungerar samhällets stöd och insatser? (RiR 2015:14) har beaktats, liksom relevanta internationella erfarenheter.

Strategin syftar till att dels motverka att enskilda får ekonomiska problem, dels hjälpa de som fått problem med skulder att förbättra sin ekonomiska situation. De preventiva insatserna handlar om att öka kunskaperna om privatekonomiska frågor och om att skapa goda förutsättningar för konsumenterna på kreditmarknaden. För konsumenter som börjat få problem med sin ekonomi är det därutöver viktigt att det finns ett lättillgängligt stöd att tillgå. Konsumenter som drabbats av en svårare typ av skuldsättning behöver normalt mer riktade stödinsatser och en aktiv hjälp att återgå till mer normala levnadsförhållanden.

Strategin tar sammanfattningsvis sikte på att:

- öka kunskaperna om konsumentfrågor och privatekonomi i hela samhället
- uppnå en mer ansvarsfull kreditgivning
- förbättra hanteringen av skulder till det allmänna
- bidra till ett aktivt och effektivt stöd till skuldsatta
- uppnå ett skuldsaneringsförfarande som når fram till och används av de svårast skuldsatta
- särskild hänsyn ska tas till barn och unga.

De åtgärder som syftar till att förebygga problem med skulder presenteras först.

Effektiv konsumentupplysning

Utvecklingen på konsumentmarknaderna innebär fler valmöjligheter. Det är dock i många fall svårt för konsumenter att överblicka och ta ställning till utbudet utifrån de egna behoven och förutsättningarna, vilket riskerar att leda till ekonomiskt ofördelaktiga beslut. För att hjälpa konsumenter att värdera det som erbjuds och hävda sina rättigheter har Konsumentverket (KOV) fått i uppdrag att tillsammans med övriga berörda aktörer ta fram den konsumentupplysningstjänst som har omnämnts ovan och som getts namnet Hallå konsument. Regeringen kommer att noga följa arbetet och har som ett led i detta gett KOV i uppdrag att löpande utvärdera tjänsten, inklusive effekter för olika samverkansaktörer. Regeringen föreslår även en särskild satsning när det gäller upplysningstjänsten.

Privatekonomi i skolan

Det är viktigt att kunskaper om konsumentfrågor och privatekonomi grundläggs tidigt. Att barn och unga är väl rustade inför beslut om köp och att de har grundläggande kunskaper om hushållsekonomi blir också allt viktigare i takt med att fler näringsidkare vänder sig till allt yngre

personer med olika erbjudanden. Innehållet i de kursplaner och ämnesplaner som började gälla hösten 2011 innebär att olika aspekter av privatekonomi blivit ett tydligare inslag i undervisningen. Regeringen kommer att följa frågan.

Finansiell folkbildning

Finansinspektionen har genom sitt regleringsbrev som mål att främja konsumenternas ställning på finansmarknaden genom finansiell folkbildning. Ett flertal utbildningsprojekt har initierats, bl.a. med unga vuxna, arbetstagare och äldre kvinnor och män som målgrupp, liksom inom ramen för utbildningen i svenska för invandrare (sfi). Arbetet har fått ett bra genomslag. Det är viktigt att folkbildningen har ett tydligt fokus på krediter och skuldsättning.

Skarpare sanktioner vid otillbörlig marknadsföring

Marknadskommunikationen har allmänt sett blivit mer snabbriktig och uppsökande och detta gäller inte minst marknadsföringen av krediter. Som nämnts tidigare måste ett förbudsföreläggande mot en marknadsföringsåtgärd i dag godkännas av näringsidkaren för att få verkan. Om näringsidkaren inte godkänner föreläggandet måste KO ta ärendet till MD för prövning. I Regeringskansliet har ett lagförslag tagits fram som innebär att KO under vissa förutsättningar direkt kommer att kunna förbjuda en näringsidkare att fortsätta med t.ex. en reklamkampanj som rör krediter (Ds 2015:45).

En mer ansvarsfull kreditgivning

För att stärka konsumentskyddet och minska risken för att konsumentkrediter leder till överskuldsättning har regeringen gett en särskild utredare i uppdrag att överväga åtgärder för att åstadkomma en mer ansvarsfull marknad för konsumentkrediter (dir. 2015:43). De åtgärder som föreslås ska i första hand vara riktade mot snabbblån. Om det bedöms lämpligt, får utredaren föreslå att åtgärderna även ska gälla andra slags konsumentkrediter. Uppdraget ska redovisas i september 2016. I uppdraget ingår att överväga följande åtgärder:

Skärpta marknadsförings- och informationskrav

Som konstaterats ovan har marknadsföringen blivit mer snabbriktig och uppsökande inte minst när det gäller krediter och den riktar sig ofta mot utsatta grupper av konsumenter. Regeringen har därför gett utredningen i uppdrag att överväga om skärpta krav bör införas när det gäller information och marknadsföring. I detta ingår bl.a. att analysera om det i lag bör införas krav på måttfullhet och återhållsamhet.

Skriftlighetskrav

Ett krav på konsumentens undertecknande eller annan skriftlig bekräftelse skulle kunna ge konsumenten bättre förutsättningar att fatta mer genomtänkta beslut. Utredningen har därför i uppdrag att ta ställning till om det bör införas ett sådant krav.

En civilrättslig sanktionsregel vid bristande kreditprövning

Utredningen har också i uppdrag att ta ställning till om en civilrättslig sanktionsregel bör införas vid bristande kreditprövning. En sådan påföljd som exempelvis skulle kunna innebära att konsumenten inte behöver betala tillbaka det lånade beloppet skulle öka kreditgivares incitament att noga bedöma konsumenters ekonomiska förmåga. Utredningen ska även utveckla vilka krav som ska ställas på en kreditprövning.

Räntetak

Det finns i dag inte någon specifik begränsning av kreditgivarens möjlighet att ta ut kreditränta eller dröjsmålsränta. I stället gäller generella regler om ocker och oskäliga avtalsvillkor. Det är dock svårt att på förhand avgöra om det föreligger ocker i det enskilda fallet. Regeringen har därför gett utredningen i uppdrag att ta ställning till om det bör införas en begränsning av den kreditränta och dröjsmålsränta som får tas ut (räntetak). Ett räntetak skulle kunna leda till att en kreditgivare blir mer noggrann med sin utlåning. Genom ett räntetak skulle också risken minska för att konsumentens kostnader för lånet eskalerar.

Kostnadstak

För snabbblån med en längre löptid och för snabbblån där konsumenten är i dröjsmål med betalningen finns det en risk att kostnaderna för krediten blir svåra för konsumenten att hantera. Förutom ränta kan konsumenten med tiden behöva betala t.ex. aviavgifter, påminnelseavgifter och inkassokostnader. Utredningen har därför i uppdrag att ta ställning till om det bör införas en begränsning av det totala belopp som en konsument ska kunna bli skyldig att betala.

En begränsning av möjligheten att förlänga lån

I vissa situationer kan det finnas goda skäl för en konsument att förlänga ett lån. Sådana förlängningar riskerar dock att leda till att skulden snabbt ökar och att konsumenten leds in i djupare skuldsättning. Utredningen ska därför ta ställning till om det bör införas en begränsning av möjligheten att förnya eller förlänga en konsumentkredit.

Motverka skuldsättning i samband med spel om pengar

En skuldsättning kan ha orsakats av spel om pengar. Undersökningar visar att färre personer spelar för mer pengar och att spelberoendet, inte minst bland unga män, ligger på oroväckande nivåer samt att marknadsföringen för spel ökar. Regeringen avser att omreglera spelmarknaden i syfte att säkerställa ett högt konsumentskydd, sociala hänsyn och en måttfull marknadsföring (se utg. omr. 17 avsnitt 2.6.7 och

avsnitt 17). I detta ingår att överväga om förbudet mot spel på kredit behöver ses över och skärpas.

Förbättrad hantering av skulder till det allmänna

År 2014 hade 187 000 medborgare skulder enbart till staten. Det kan exempelvis handla om tv-avgifter, studiemedelsavgifter, felparkeringsavgifter eller underhållsstöd. När en fordran överlämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning kan det få negativa konsekvenser för enskilda, bl.a. i form av betalningsanmärkningar. Ett arbete har inletts alternativt planeras hos de myndigheter som i dag överlämnar många fordringar till Kronofogdemyndigheten (Skatteverket, Transportstyrelsen, Radiotjänst, Centrala Studiestödsnämnden [CSN], Försäkringskassan och Polismyndigheten) med att utveckla rutiner och arbetssätt som innebär att de, så långt det är möjligt, själva driver in fordringarna. Syftet är att motverka att skulder överlämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning utan att alla andra möjliga åtgärder först har vidtagits av berörd myndighet. Tidigare och pågående liknande arbete hos bl.a. Radiotjänst och CSN har visat på goda resultat. Om inte detta arbete får avsedd effekt kommer ytterligare åtgärder att övervägas.

Det har i betänkandet Mer trygghet och bättre försäkring (SOU 2015:21) föreslagits att arbetsgivare varje månad på elektronisk väg ska rapportera inkomst för sina anställda enligt kontantprincipen. Det skulle kunna minska risken för skuldsättning till följd av att bidrag, exempelvis bostadsbidrag och underhållsstöd, betalas ut utifrån inaktuella inkomstuppgifter, ett problem som inte minst Försäkringskassan påtalat. Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Mer kraftfull budget- och skuldrådgivning

Budget- och skuldrådgivning är en obligatorisk verksamhet för kommunerna. Budget- och skuldrådgivarna i kommunerna ska genom olika former av ekonomisk rådgivning bidra till att förebygga skuldproblem och hjälpa skuldsatta personer att finna en lösning på sin situation. Sistnämnda kan t.ex. handla om att aktivt medverka till en skuldsanering. Budget- och skuldrådgivare kan också vara behjälpliga när det gäller att försöka uppnå frivilliga överenskommelser med näringsidkare. KOV har ett ansvar för att ge stöd till budget- och skuldrådgivare i kommunerna genom information, utbildning och tillhandahållande av handlägningsstöd. KOV genomför även utvärderingar av kommunernas budget- och skuldrådgivning.

I en fördjupad studie av budget- och skuldrådgivarnas verksamhet, som regeringen gett KOV i uppdrag att utföra, bekräftas tidigare kända uppgifter om att omfattningen och kvaliteten på budget- och skuldrådgivningen varierar, liksom att verksamheten är relativt okänd.

Regeringen avser att lämna ett uppdrag till KOV att i samråd med tillsynsmyndigheten Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Kronofogdemyndigheten och andra berörda aktörer ta fram rekommendationer när det gäller budget- och skuldrådgivning. Regeringen bedömer att ett sådant underlag kan vara av värde i samband med utveckling och uppföljning av budget- och skuldrådgivningsverksamheten i kommunerna. Regeringen överväger i detta sammanhang, utifrån förslag i betänkandet Ut ur skuldfällan (SOU 2013:72), lagändringar som förtydligar vad den obligatoriska budget- och skuldrådgivningen innebär.

Strukturellt samarbete för att motverka problem med skulder

Det finns många kvinnor och män med skuldproblem som inte vänder sig till budget- och skuldrådgivningen i kommunerna. Som framgått ovan hänger det delvis samman med att det är en relativt okänd verksamhet. Men det kan även bero på skamkänslor eller en svår livssituation. KOV har i ovan nämnda studie förordat mer uppsökande och riktade insatser gentemot ekonomiskt utsatta personer. Regeringen avser att ge KOV i uppdrag att i samverkan med Kronofogdemyndigheten och andra berörda myndigheter verka för ett strukturellt samarbete mellan samhällsaktörer som genom uppsökande verksamhet direkt eller indirekt kan bidra till att motverka problem med skulder. Ett samarbete bör härvid t.ex. eftersträvas med socialtjänsten, psykiatrin, Kriminalvården och det civila samhällets organisationer. Förutom att åstadkomma mer skraddarsydda insatser tydliggör ett sådant uppdrag olika aktörers roller, vilket bör leda till högre effektivitet.

Skuldsanering som når fram till och används av de svårast skuldsatta

Möjligheten till skuldsanering, som infördes 1994, innebär att en svårt skuldsatt person kan få sina skulder avskrivna och börja om på nytt. Skuldsanering innebär att en samlad avveckling görs av den skuldsattes skulder.

Antalet personer som ansöker om och beviljas skuldsanering har ökat kontinuerligt. År 2014 ansökte drygt 10 000 personer om skuldsanering, varav ca 53 procent var män och ca 47 procent var kvinnor. Det finns dock ett stort antal ytterligare personer som skulle kunna få skuldsanering om de ansökte om det. Om fler skuldsatta får sina skulder sanerade skulle det, vid sidan av den lättnad detta innebär för individerna själva, vara en stor fördel för samhället. Med utgångspunkt i betänkandet Ut ur skuldfällan (SOU 2013:72) pågår ett arbete med att ta fram lagförslag som syftar till att få fler s.k. evighetsgäldenärer att ansöka om och genomgå skuldsanering. En bärande tanke är att förenkla förfarandet för den skuldsatte. En särskild satsning görs för att möta de utökade krav som förslaget kommer att ställa på Kronofogdemyndigheten (se utg.omr. 3 avsnitt 5).

Särskild hänsyn till barn och unga

I betänkandet Överskuldsetting i kredit-samhället? (SOU 2013:78) redovisas konsekvenser för barn och unga i svårt skuldsatta familjer. Det anges bl.a. att ca 161 000 barn lever i familjer med skulder hos Kronofogdemyndigheten. Bland dessa lever ca 38 000 i familjer som står under löneutmätning och ca 7 500 i familjer som genomgår skuldsanering. Det finns sannolikt också ett stort antal barnfamiljer som har skuldproblem utan att finnas med i Kronofogdemyndighetens register. Som konstateras inledningsvis kan barn till högt skuldsatta föräldrar ofta drabbas hårt av föräldrarnas situation och de ovan beskrivna åtgärderna för att motverka problem med skulder är därför mycket viktiga också utifrån barnens perspektiv.

Barn är ofta särskilt utsatta vid utsökningsåtgärder av olika slag. Inom ramen för den översyn som görs av utsökningsbalken (dir. 2014:127) ska det därför bl.a. övervägas om de skyddsregler som finns till förmån för gäldenären och dennes familj är tillräckligt omfattande. Det kan t.ex. gälla skyddet av den skuldsattes familj vid avhysning eller att säkerställa att en skuldsatt som är föremål för utmätning har råd att umgås med sina barn. Utredningen ska rapportera sitt uppdrag i november 2016.

Statistik från Kronofogdemyndigheten visar att antalet barn som berörs av avhysningar minskat på senare år, men 2014 handlade det ändå om drygt 450 barn. Regeringens arbete för att motverka hemlöshet har bl.a. fokus på att undvika vräkning, framför allt när det gäller barnfamiljer (se utg. omr. 9 avsnitt 7.8.2).

Det har genomförts flera lagändringar som gör det svårare att skuldsätta barn. Det har exempelvis förtydligats att en förälder enbart kan sätta ett barn i skuld om det finns ett samtycke från överförmyndaren, likaså att barn inte kan stå som bilägare eller drabbas av kostnader för läkar- eller tandläkarbesök. Antalet barn i Kronofogdemyndighetens register har sjunkit från 1 790 barn 2010 till 770 barn 2014, sannolikt som en följd av nämnda lagändringar.

Regeringen kommer att följa utvecklingen noga, särskilt avseende barn som lever i överskuldsetting i familjer.