

Ut ur skuldfällan

Betänkande av 2012 års skuldsaneringsutredning

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:72

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

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

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

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

Omslag: Alberto Tenti & Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-24022-9
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 12 april 2012 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå åtgärder som förbättrar möjligheterna för dem som har rätt till skuldsanering att också få det. I uppdraget låg att utreda kravet på kvalificerad insolvens och längden på betalningsplanen. Lagmannen Ralf G Larsson förordnades samma dag som särskild utredare.

Som sakkunnig förordnades från och med den 2 maj 2012 ämnesrådet Amina Lundqvist. Samma dag förordnades som experter bankjuristen Ulrika Hansson, verksjuristen Susan Höglund Westermarck, rättsliga experten Camilla Larsson, budget- och skuldrådgivaren Marie Magnusson, byråchefen Pär Magnusson, advokaten Claes Månsson, regresschefen Sten-Håkan Sidebo och chefsjuristen Anders Thorstensson. Amina Lundqvist ersattes den 1 juni 2012 av rättssakkunnige Mattias Pleiner. Den 26 mars 2013 förordnades professorn Göran Millqvist som expert.

Som sekreterare anställdes från och med den 1 maj 2012 hovrättsassessorn Malin Bergström.

Utredningen har antagit namnet 2012 års skuldsaneringsutredning.

Utredningen överlämnar nu betänkandet *Ut ur skuldfällan* (SOU 2013:72).

Utredningsuppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i oktober 2013

Ralf G Larsson

/Malin Bergström

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	19
Författningsförslag	25
1 Inledning.....	47
1.1 Utredningens uppdrag.....	47
1.2 Utredningens arbete	48
1.3 Betänkandets disposition.....	50
2 Överskuldsättning och evighetsgäldenärer	53
2.1 En ökad skuldsättning bland privatpersoner.....	53
2.2 När skuldsituationen blir ett problem.....	55
2.3 Effekter av allvarlig skuldsättning.....	57
2.4 Evighetsgäldenärerna utgör endast en begränsad del av de överskuldsetta i samhället	58

3	Skuldsaneringsinstitutet i dag	61
3.1	Inledning	61
3.2	Bakgrund till lagstiftningen	61
3.3	Skuldsaneringsförfarandet	65
3.4	Villkoren för skuldsanering	68
3.5	Skulder som omfattas	71
3.6	Innebörden av en skuldsanering	72
3.7	Omprövning	74
4	Arbeten på området för överskuldsättning.....	75
4.1	Inledning	75
4.2	Regeringskansliets utredningar	75
4.3	Kronofogdemyndighetens projekt	76
4.3.1	Projektet Råd och stöd	76
4.3.2	Projektet Från verkställighet till skuldsanering	78
4.4	Andra projekt	81
4.4.1	Konsumentverket	81
4.4.2	Socialstyrelsen	82
5	Utgångspunkter för förslag till åtgärder	83
6	Hur kan frågan om skuldsanering aktualiseras?	87
6.1	Inledning	87
6.2	Synpunkter vid samråd	88
6.3	Överväganden	97
6.3.1	Inledning	97
6.3.2	En ökad kunskap om skuldsanering	98

6.3.3	Bör Kronofogdemyndigheten uppmärksamma gäldenärer om skuldsanering?	107
6.3.4	Samverkan mellan Kronofogdemyndigheten och kommunerna	111
6.3.5	Sammanfattande slutsatser	119
7	Ansökningsförfarandet	121
7.1	Inledning.....	121
7.2	Nuvarande ordning	122
7.3	Synpunkter vid samråd	125
7.4	Statistik m.m.	133
7.4.1	Budget- och skuldrådgivning	133
7.4.2	Kronofogdemyndigheten	134
7.5	Överväganden	138
7.5.1	Inledning	138
7.5.2	Behovet av ett minskat utredningsansvar för gäldenären	138
7.5.3	Vilka krav bör ställas på utredningen?	139
7.5.4	Möjligheten att utforma ansvaret för utredningen på annat sätt	143
7.5.5	En ny ansökningsprocess	146
7.5.6	Översyn av ansökningsblanketten.....	155
7.5.7	Webbaserad ansökan	156
8	Kvalificerad insolvens	159
8.1	Inledning.....	159
8.2	Nuvarande reglering	160
8.3	Tillämpningen av rekvisitet för kvalificerad insolvens	164
8.4	Synpunkter vid samråd	168
8.5	Statistik	169

8.6	Insolvenskravet i de nordiska länderna	171
8.7	Överväganden	173
8.7.1	Inledning	173
8.7.2	Hur tillämpas skuldsaneringslagens krav på kvalificerad insolvens?	174
8.7.3	Finns det gäldenärer som inte beviljas skuldsanering trots att det är motiverat enligt skuldsaneringslagens grundläggande syften?	176
8.7.4	Behov och utformning av lagstiftningsåtgärder	179
9	Betalningsplanens längd	183
9.1	Inledning	183
9.2	Nuvarande reglering	184
9.3	Betalningsplanens längd i praxis	187
9.4	Synpunkter vid samråd	188
9.5	Statistik	193
9.5.1	Längden på den sammanlagda avbetalningstiden	193
9.5.2	Effekten av lagändringen om skuldernas ålder	195
9.5.3	Skuldsaneringsgäldenärernas betalningsförmåga	196
9.6	Betalningsplanens längd i andra europeiska länder	197
9.7	Överväganden	200
9.7.1	Inledning	200
9.7.2	Betalningsplanens längd har stor betydelse	201
9.7.3	Ingen generell förkortning av betalningsplanen, men flexiblare planer	202
9.7.4	Betalningarna ska påbörjas redan vid inledandebeslutet	204
9.7.5	Två betalningsfria månader	210
10	Gäldenärens betalningar	215
10.1	Inledning	215
10.2	Nuvarande ordning	216
10.3	Synpunkter vid samråd	219

10.4	Gäldenärens betalningar i andra länder.....	224
10.5	Förutsättningar för en betalningsförmedling.....	227
10.6	Överväganden	229
10.6.1	Utformningen av betalningsplanerna.....	229
10.6.2	Betalning ska ske genom en betalningsförmedling ..	231
10.6.3	Kronofogdemyndigheten ska vara betalningsförmedlande organ.....	235
10.6.4	Skyddet för inbetalda medel	239
10.6.5	Fördelning och utbetalning till borgenärerna.....	240
10.6.6	Sammanfattande slutsatser.....	243
11	Möjlighet att beviljas skuldsanering på nytt.....	245
11.1	Inledning.....	245
11.2	Nuvarande ordning	245
11.3	Statistik och domstolspraxis	246
11.4	Synpunkter vid samråd	248
11.5	En andra chans i de övriga nordiska länderna	249
11.6	Överväganden	251
12	Budget- och skuldrådgivarnas stöd till gäldenären	255
12.1	Inledning.....	255
12.2	Nuvarande ordning och dess bakgrund.....	256
12.3	Synpunkter vid samråd	257
12.4	Statistik	263
12.4.1	Inledning	263
12.4.2	Budget- och skuldrådgivningens verksamhet	263
12.4.3	Omprövningsärenden.....	264
12.5	Överväganden	268
12.5.1	Stödet till gäldenären i dag	268
12.5.2	Förslag till åtgärder.....	271
13	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	277

14	Konsekvensbeskrivning	279
14.1	Uppdraget	279
14.2	Utredningens förslag och alternativa lösningar.....	279
14.1	Vilka berörs av förslagen?	287
14.2	Samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser för de offentliga finanserna.....	287
14.2.1	Antalet evighetsgäldenärer förväntas minska.....	288
14.2.2	Konsekvenser för Kronofogdemyndigheten.....	290
14.2.3	Konsumentverket.....	295
14.2.4	Sveriges domstolar	296
14.2.5	Kommunerna.....	296
14.3	Konsekvenser för företagen.....	298
14.4	Konsekvenser för enskilda personer	303
14.4.1	Gäldenärer	304
14.4.2	Borgenärer	306
14.5	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	308
15	Författningskommentar	309
15.1	Förslaget till lag om ändring i skuldsaneringslagen (2006:548)	309
15.2	Förslag till förordning om ändring i skuldsaneringsförordningen (1994:347)	342
15.3	Förslag till lag om ändring av lag (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.....	345
15.4	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.....	349
15.5	Förslag till lag om ändring av kreditupplysningslagen (1973:1173)	350
	Särskilda yttranden	351

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2012:30.....	357
Bilaga 2	Ansökan om skuldsanering	363
Bilaga 3	Betalningsplan	369

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Vårt övergripande uppdrag har varit att överväga åtgärder för att få fler s.k. evighetsgäldenärer att ansöka om skuldsanering i stället för att de år efter år är föremål för löneutmätning eller motsvarande. I uppdraget har ingått att överväga bl.a. följande.

- Föreslå förbättringar för dem som har rätt till skuldsanering att också få det.
- Om de krav som i dag ställs på gäldenären, borgenärerna och det allmänna i fråga om skuldsanering är lämpliga eller om kraven bör se ut på annat sätt än i dag.
- Om det ska bli enklare att ansöka om skuldsanering.
- Hur skuldsaneringslagens krav på kvalificerad insolvens tillämpas.
- Betalningsplanens längd.

I uppdraget betonas att vi ska ägna uppmärksamhet åt hur de förändringar vi föreslår tillgodoser grundtankarna med skuldsaneringsinstitutet.

Allmänna överväganden

Det grundläggande för ett samhälle med omfattande kreditgivning är att skulderna betalas när de förfaller till betalning. Detta förutsätter att kreditgivningen sker på ett seriöst sätt med hänsynstagande till att det normalt är två parter som ingår kreditavtalet.

Skuldsanering ska komma ifråga först när det hänt något på gäldenärssidan som han eller hon inte haft anledning att räkna med när krediten uppkom. Det är då viktigt att det i samhället i all-

mänhet samt i statliga och kommunala myndigheter och institutioner i synnerhet finns tillräckliga kunskaper om skuldsanering. Utredningen har kunnat konstatera att kunskapen om skuldsanering i dag är låg i samhället, varför åtgärder på detta område är nödvändigt.

Det är vidare angeläget att skuldsaneringsinstitutet inte i sig bidrar till praktiska svårigheter för gäldenären att ansöka och genomföra en skuldsanering. Vår bedömning är att det finns behov av ett antal åtgärder som förenklar det nuvarande skuldsaneringsförfarandet och som kan underlätta för den enskilde att bli skuldfri.

Våra förslag

Internetportal

Det bör i samhällets regi finnas en internetportal med information om skuldsanering för gäldenärer, borgenärer och andra aktörer som kommer i kontakt med skuldsatta personer.

Kronofogdemyndighetens upplysningskyldighet

Kronofogdemyndigheten ska lämna upplysningar om skuldsanering till gäldenärer som under lång tid varit föremål för utmätning av lön eller andra exekutiva åtgärder.

Kronofogdemyndigheten bör informera mer om den generella skuldsituationen i var och en av landets kommuner, för att den kommunala budget- och skuldrådgivningens betydelse ska uppmärksammas i respektive kommun och för att utgöra ett bättre underlag för rådgivningens verksamhet.

Övrig information och utbildning

Kronofogdemyndigheten och Konsumentverket bör ansvara för att höja kunskapen om skuldsanering i samhället, genom olika informationsinsatser. De bör också i större utsträckning än i dag erbjuda utbildning om skuldsanering till aktörer som kommer i kontakt med skuldsatta personer.

Kontroll av gäldenärens uppgifter

Kronofogdemyndighetens ansvar för att kontrollera att lämnade uppgifter i en ansökan om skuldsanering är korrekta ska förstärkas. Skuldsaneringshandläggare ska ges större tillgång till myndighetens egna databaser och underlag ska mer regelmässigt inhämtas.

Ansökan om skuldsanering

Det ska vara möjligt att ansöka om skuldsanering genom ett webb-baserat ansökningsförfarande.

Kraven på vad en gäldenär ska ange i sin ansökan om skuldsanering är i dag omfattande. Vi anser att detta sannolikt leder till att personer avstår från att ansöka om skuldsanering. Samtidigt är det inte möjligt att sänka kraven på utredningen i ett skuldsaneringsärendet. Vi anser att ansvaret för utredningen bör ha en annan fördelning än enligt nuvarande ordning.

Gäldenären ska inte i detalj behöva ange samtliga skulder i sin ansökan. I stället ska borgenärer, som kan förväntas bevaka en kungörelse om skuldsanering, efter inledandebeslutet själva anmäla sin respektive fordran till Kronofogdemyndigheten. Det innebär å andra sidan att gäldenären alltid i sin ansökan ska lämna uppgift om skulder till borgenärer som är privatpersoner samt företag som inte är inkassobolag eller som företräds av ett sådant. Gäldenären ska alltid uppge en seriöst uppskattad total skuldbörda och bakgrunden till skuldsättningen, så att det finns ett underlag för att bedöma om gäldenären är kvalificerat insolvent.

Kvalificerad insolvens

Det är utredningens bedömning att ett avgörande från Högsta domstolen, NJA 2010 s. 496, har bidragit till en under senare år strängare tillämpning av skuldsaneringslagens insolvenskrav, det kvalificerade insolvensrekvisitet. Efter rättsfallet har en 15-årig prognos mer regelmässigt kommit att användas vid bedömningen av gäldenärens betalningsförmåga.

Den nuvarande tillämpningen av insolvensprognosen leder till att vissa gäldenärer inte beviljas skuldsanering, trots att det är motiverat utifrån de grundläggande syftena med institutet. Särskilt

unga, arbetslösa och förvärvsarbetande har genom nuvarande praxis visat sig få svårt att komma i fråga för skuldsanering.

Högsta domstolen har visserligen under våren 2013 på nytt uttalat sig i frågan om kvalificerad insolvens och då betonat vikten av en nyanserad bedömning. Men man har i avgörandet begränsat sig till att peka på att en kortare prognos kan tillämpas för en gammal person och gäldenärer med betydande hälsoproblem.

Vi anser att det är nödvändigt med lagstiftningsåtgärder för att kunna frånga den nu etablerade 15-årsprognosen och åstadkomma en mer nyanserad rättstillämpning. Vi förslår därför att det kvalificerade insolvensrekvisitet och definitionen av detta begrepp bör föras in i lagtexten. Med kvalificerad insolvens ska avses att gäldenären inte kan rätteligen betala sina skulder och att denna oförmåga med hänsyn till *samtliga omständigheter* kan antas bestå under överskådlig tid (jämför med definitionen insolvens i konkurslagen, 1 kap 2 §).

Betalningsplanen

Vid en skuldsanering bestäms att gäldenären ska betala av på sina skulder enligt en betalningsplan som i normalfallet löper under fem år. Under löptiden för en betalningsplan ska gäldenären leva på existensminimum, vilket kan vara betungande. Det finns redan nu en möjlighet att vid särskilda skäl bestämma en kortare betalningsplan, men detta sker i praktiken mycket sällan. För att det ska vara möjligt att ta större hänsyn till den enskildes situation föreslår vi att betalningsplanens längd ska vara mer flexibel än den är i dag. En kortare plan ska kunna bestämmas om det är skäligt, exempelvis för hårt skuldsatta ålderspensionärer och svårt sjuka gäldenärer.

Betalningsfria månader

För att förbättra gäldenärernas förutsättningar att genomföra en skuldsanering föreslår vi två betalningsfria månader varje år. De ska infalla under juni och december månad. En sådan ventil i betalningsperioden kan underlätta gäldenärens pressade situation. Det kan även göra skuldsaneringsinstitutet mer attraktivt för exempelvis gäldenärer som år efter år är föremål för utmätning. En gäldenär som kommit efter med en månadsbetalning ges dessutom en möjlighet att komma ifatt med sin missade betalning.

Gäldenären ska påbörja betalningarna tidigare

För att åstadkomma ett effektivare skuldsaneringsförfarande föreslår vi att gäldenären ska påbörja sina betalningar redan från inledandebeslutet, vilket leder till att gäldenären kan bli skuldfri tidigare. En eventuellt lång handläggningstid hos Kronofogdemyndigheten kommer inte heller att fördröja skuldsaneringen. Borgenärerna kommer inte längre att drabbas av det utmättningsförbud som inträder när inledandebeslut fattas. Hur gäldenären sköter betalningarna efter inledandebeslutet ska dessutom vägas in och ha betydelse för bedömningen av om det är skäligt att bevilja skuldsanering.

Betalningsförmedling

Enligt de flesta betalningsplaner som bestäms i dag ska gäldenären varje månad betala många små belopp till flera olika borgenärer. Planerna är därför ofta svåra att förstå. Vi anser att det är viktigt att dels underlätta för gäldenären att genomföra betalningsplanen dels hålla nere kostnaderna för borgenärerna att ta emot betalningar. Vi föreslår därför att det som gäldenären ska betala till borgenärerna under skuldsaneringen ska hanteras inom ramen för en betalningsförmedling. Gäldenären ska varje månad – både före och efter det slutliga skuldsaneringsbeslutet – betala in ett bestämt belopp till ett konto hos Kronofogdemyndigheten. Borgenärerna får sedan sin respektive betalning en gång om året i stället för som idag normalt varje månad.

Om gäldenären inte skulle beviljas någon skuldsanering har han eller hon rätt att få tillbaka de pengar som betalats in på det ovan nämnda kontot.

Modifierat utmättningsförbud

Om gäldenären före inledandebeslutet varit föremål för t.ex. utmätning i lön, ska pengarna på kontot inte betalas tillbaka till gäldenären. De ska i stället betalas ut till de utmättningsfordringar som stoppats till följd av inledandebeslutet.

En andra chans

En gäldenär som har beviljats skuldsanering har i dag i princip ingen möjlighet att få skuldsanering ytterligare en gång. Det gäller oavsett om gäldenären fullföljt skuldsaneringen och blivit helt skuldfri eller om han eller hon misslyckats med denna och sitter kvar med de skulder som fanns före beslutet om skuldsanering.

Vi föreslår att en gäldenär som tidigare misslyckats med sin skuldsanering och fått den upphävd, utan några begränsningar ska kunna beviljas skuldsanering på nytt. För gäldenärer som genomgått en skuldsanering och blivit skuldfri men skuldsatt sig på nytt, bör däremot möjligheten vara fortsatt begränsad till om det bedöms finnas synnerliga skäl.

Summary

Our remit

Our overall task has been to consider measures to encourage ‘perpetual debtors’ to apply for debt reconstruction rather than, year after year, be subject to attachment of salary orders or similar measures. The remit has included considering the following:

- Proposing improvements to ensure those entitled to debt reconstruction also receive it.
- Whether the requirements currently placed on debtors, creditors and public authorities regarding debt reconstruction are appropriate or whether the requirements should be designed differently than at present.
- Whether it should be easier to apply for debt reconstruction.
- How the requirements concerning qualified insolvency in the Debt Restructuring Act are applied.
- The length of the payment plan.

The remit emphasises that we are to focus on how the changes we propose satisfy the fundamental ideas behind the debt reconstruction mechanism.

General considerations

The basic assumption in a society in which credit is granted extensively is that debts are paid when they fall due for payment. This presupposes that credit is granted in a serious manner with consideration given to the fact that a credit agreement is normally entered into between two parties.

Debt reconstruction is to be considered only when something has occurred to the debtor's circumstances that he or she had no reason to take into account when the credit came into existence. In such cases it is important that society in general, and municipal authorities and institutions in particular, are sufficiently knowledgeable about debt reconstruction. The Inquiry has been able to establish that society currently knows little about debt reconstruction and that measures in this area are therefore necessary.

It is also important that the debt reconstruction mechanism itself does not contribute to practical difficulties for the debtor to apply for and implement debt reconstruction. We consider that there is a need for a number of measures that simplify the current debt reconstruction process and can make it easier for an individual to become debt-free.

Our proposals

Internet portal

There should be a publicly operated internet portal containing information on debt reconstruction for debtors, creditors and other actors who come into contact with people in debt.

The Swedish Enforcement Authority's obligation to provide information

The Swedish Enforcement Authority is to provide information on debt reconstruction to debtors who, over a long period of time, have been subject to attachment of salary orders or other executive measures.

The Swedish Enforcement Authority should provide more information on the general debt situation in each of the country's municipalities so that the importance of municipal budget and debt counselling is highlighted in each municipality, and to provide better data to the counselling services.

Other information and education

The Swedish Enforcement Authority and the Swedish Consumer Agency should be in charge of raising awareness of debt reconstruction in society through various information campaigns. To a greater degree than at present, they should also offer education on debt reconstruction to actors who come into contact with people in debt.

Checking the debtor's data

The Swedish Enforcement Authority should be given greater responsibility for checking that data provided in an application for debt reconstruction is correct. Debt reconstruction officers should be given greater access to the Authority's own databases and data should be collected more regularly.

Application for debt reconstruction

It should be possible to apply for debt reconstruction via a web-based application procedure.

There are currently far-reaching requirements as to what a debtor is to include in a debt reconstruction application. We believe this probably results in people refraining from applying for debt reconstruction. At the same time, it is not possible to lower the investigation requirements in a debt reconstruction matter. We consider that responsibility for the investigation should have a different breakdown than under the current arrangement.

The debtor should not have to provide details of all his or her debts in the application. Instead, creditors who, following the initiating decision, can be expected to monitor an announcement on debt reconstruction are themselves to report each of their claims to the Swedish Enforcement Authority. On the other hand, this means that in their applications, debtors are always to provide information about debts to creditors who are private persons as well as companies that are not debt collecting agencies or represented by such an agency. The debtor is always to provide a serious estimate of the total burden of debt and the background as to why the debt was accrued, so that there is data available to assess whether the debtor is totally insolvent.

Qualified insolvency

In the Inquiry's opinion, a Supreme Court decision, NJA 2010 p. 496, has in recent years contributed to stricter application of the insolvency requirement in the Debt Restructuring Act, the 'qualified insolvency' condition. Following that case, it has become more common to use a 15-year forecast when assessing a debtor's ability to pay.

The current application of the insolvency forecast results in certain debtors not being granted debt reconstruction even though, considering the fundamental aims of the mechanism, debt reconstruction is warranted. Under current practice, young, unemployed and employed people in particular have found it hard to come under consideration for debt reconstruction.

To be sure, in spring 2013 the Supreme Court again addressed the issue of qualified insolvency and then emphasised the importance of a balanced assessment. But in that decision, the Court limited itself to pointing out that a shorter forecast can be applied to an older person and debtors suffering from serious health problems.

We consider that legislative measures are necessary to allow deviation from the now established 15-year forecast and bring about a more balanced application of the law. We therefore propose that the qualified insolvency condition and the definition of that term be added to the text of the Act. The term 'qualified insolvency' should refer to when a debtor cannot pay his or her debts when due and that it can be assumed that this incapacity, with respect to *all circumstances*, will continue for the foreseeable future (compare the definition of insolvency in the Bankruptcy Act, Chapter 1, Section 2).

Payment plan

In debt reconstruction, it is determined that the debtor is to pay off his or her debts according to a payment plan that normally extends for five years. During the time a payment plan is in effect, the debtor is to live at subsistence level, which can be burdensome. There is already an option to set a shorter payment plan if there are special grounds for doing so, but in practice this rarely happens. To allow giving greater consideration to a person's individual situation,

we propose making the length of the payment plan more flexible than at present. It should be possible to set a shorter plan if reasonable, for example when it comes to heavily indebted old-age pensioners and debtors who are seriously ill.

Payment-free months

To improve the prospects for a debtor to carry out debt reconstruction, we propose two payment-free months each year. These are to occur in June and December. This kind of release valve during the payment period can relieve some of the pressure that a debtor feels. It can also make the debt reconstruction mechanism more attractive, for example to debtors who, year after year, are subject to attachment orders. In addition, a debtor who has fallen behind by a monthly payment will be given the chance to catch up on the missed payment.

The debtor is to begin the payments earlier

To achieve a more effective debt reconstruction process we propose that debtors begin making their payments in connection with the initiating decision, which can result in the debtor becoming free of debt earlier. Further, a long processing time at the Swedish Enforcement Authority would not delay debt reconstruction. Creditors would no longer be affected by the prohibition against attachment that commences when the initiating decision is taken. The way in which the debtor manages the payments after the initiating decision should also be considered and influence the assessment of whether granting debt reconstruction is reasonable.

Payment service

Under most payment plans that are currently set up, the debtor is to pay many small amounts to a number of different creditors each month. The plans are therefore often difficult to understand. We feel that it is important to both make it easier for the debtor to carry out the payment plan and keep down the costs for creditors to receive payments. We therefore propose that the sum the debtor is to pay to the creditors during debt reconstruction be handled by

means of a payment service. Each month, the debtor – both prior to and after the final debt reconstruction decision – would pay a set amount to an account held by the Swedish Enforcement Authority. The creditors would subsequently receive their individual payment once a year as opposed to every month, as is normally the case at present.

If the debtor is not granted debt reconstruction, he or she would be entitled to be reimbursed for the money paid to the above-mentioned account.

Modified attachment prohibition

If, prior to the initiating decision, the debtor has been subject to an attachment of salary or some similar measure, the money in the account should not be repaid to the debtor. It should instead be paid to the attachment claims that were stopped as a result of the initiating decision.

A second chance

At present, it is in principle impossible for a debtor who has been granted debt reconstruction to be granted debt reconstruction a second time. This applies regardless of whether the debtor has completed the debt reconstruction process and is completely free of debt or whether he or she has failed in this process and is still encumbered by the debts that were previously in place.

We propose that a debtor who has previously failed with debt reconstruction and has had the plan cancelled can again be offered debt reconstruction without restriction. However, as regards debtors who have gone through debt reconstruction and become free of debt but again became indebted, this opportunity should remain restricted to when exceptional grounds are considered to exist.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring av skuldsaneringslagen (2006:548)

Härigenom föreskrivs i fråga om skuldsaneringslagen (2006:548),
dels att 37 § ska upphöra att gälla,
dels att 2, 4, 6, 7, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 22, 24, 29 och 36 §§ ska
ha följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas fyra nya paragrafer, 9 a, 14 a, 15 a
och 22 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Kronofogdemyndigheten prövar ärenden om skuldsanering och
ärenden om omprövning av ett beslut om skuldsanering.

*Kronofogdemyndigheten ska
lämna upplysningar om skuld-
sanering till gäldenärer som
under lång tid har varit föremål
för utmätning av lön eller andra
exekutiva åtgärder enligt utsök-
ningsbalken.*

Kommunen *skall* inom ramen
för socialtjänsten eller på annat
sätt lämna *råd och anvisningar i*
budget- och skuldfrågor till skuld-
satta personer. Denna skyldighet
gäller även under skuldsanerings-
förfarandet *och under löptiden för*
en betalningsplan enligt 9 §.

Kommunen *ska* inom ramen
för socialtjänsten eller på annat
sätt lämna *budget- och skuldråd-
givning* till skuldsatta personer.
Denna skyldighet gäller även
under skuldsaneringsförfarandet
*och till dess att en beviljad skuld-
sanering är helt avslutad.*

Konsumentverket *skall* stödja och ge vägledning för den budget- och skuldrådgivning som kommunerna *skall* svara för.

Konsumentverket *ska* stödja och ge vägledning för den budget- och skuldrådgivning som kommunerna *ska* svara för.

4 §¹

Skuldsanering får beviljas en gäldenär med hemvist i Sverige som är fysisk person, om

1. gäldenären är *på obestånd och så skuldsatt att han eller hon inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom överskådlig tid*, och

1. gäldenären är *kvalificerat insolvent* och

2. det är skäligt med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden att skuldsanering beviljas honom eller henne.

Den som är folkbokförd i Sverige ska vid tillämpningen av första stycket anses ha hemvist i Sverige.

Med kvalificerad insolvens avses att gäldenären inte kan rätteligen betala sina skulder och att denna oförmåga med hänsyn till samtliga omständigheter kan antas bestå under överskådlig tid.

Vid tillämpningen av första stycket 2 ska särskilt beaktas omständigheterna vid skuldernas tillkomst, de ansträngningar gäldenären har gjort för att fullgöra sina förpliktelser och det sätt på vilket gäldenären har medverkat under handläggningen av ärendet om skuldsanering.

Är gäldenären näringsidkare, får skuldsanering beviljas endast om de ekonomiska förhållandena i näringsverksamheten är enkla att utreda.

¹ Senaste lydelse 2011:472.

6 §

En gäldenär som är ålagd näringsförbud enligt lagen (1986:436) om näringsförbud får inte beviljas skuldsanering. Detsamma gäller en gäldenär som tidigare *beviljats* skuldsanering, om det inte finns synnerliga skäl för skuldsanering.

En gäldenär som är ålagd näringsförbud enligt lagen (1986:436) om näringsförbud får inte beviljas skuldsanering. Detsamma gäller en gäldenär som tidigare *har fullgjort en skuldsanering*, om det inte finns synnerliga skäl för skuldsanering.

7 §

En skuldsanering omfattar, om inte annat föreskrivs i denna lag, alla fordringar på pengar mot gäldenären som har uppkommit före den dag då beslut meddelas enligt 14 § andra stycket att inleda skuldsanering. Skuldsanering medför att rätten till ränta eller dröjsmålsavgift på en sådan fordran bortfaller för tiden efter nämnda dag.

Vid skuldsaneringen får det bestämmas att en fordran som avses i första stycket och som är beroende av villkor, inte är till beloppet fastställd eller inte är förfallen till betalning, inte *skall* omfattas av skuldsaneringen. I fråga om en sådan fordran får borgenären utan hinder av föreskrifter i annan författning bevilja anstånd med betalningen under den tid betalningsplanen enligt 9 § löper.

En skuldsanering omfattar inte

En skuldsanering omfattar, om inte annat föreskrivs i denna lag, alla fordringar på pengar mot gäldenären som har uppkommit före den dag då beslut meddelas enligt 14 § andra stycket att inleda skuldsanering (*inledande beslut*). Skuldsanering medför att rätten till ränta eller dröjsmålsavgift på en sådan fordran bortfaller för tiden efter nämnda dag.

Vid skuldsaneringen får det bestämmas att en fordran som avses i första stycket och som är beroende av villkor, inte är till beloppet fastställd eller inte är förfallen till betalning, inte *ska* omfattas av skuldsaneringen. I fråga om en sådan fordran får borgenären utan hinder av föreskrifter i annan författning bevilja anstånd med betalningen under den tid betalningsplanen enligt 9 § löper.

1. en fordran på familjerättsliga underhåll,
2. en fordran för vilken borgenären har panträtt eller annan förmånsrätt enligt 6 eller 7 § förmånsrättslagen (1970:979) eller retentionsrätt, till den del säkerheten räcker till för betalning av fordran,
3. en fordran för vilken borgenären, innan *beslut om att inleda skuldsanering* har meddelats, har fått förmånsrätt enligt 8 § förmånsrättslagen, när det gäller egendom som har tagits i anspråk vid verkställigheten,
3. en fordran för vilken borgenären, innan *inledande beslut* har meddelats, har fått förmånsrätt enligt 8 § förmånsrättslagen, när det gäller egendom som har tagits i anspråk vid verkställigheten,
4. en fordran som inte är förfallen till betalning och som är beroende av att borgenären tillhandahåller en motprestation, eller
5. en fordran som är tvistig.

Bestämmelsen i tredje stycket 1 gäller inte när Försäkringskassan eller ett utländskt offentligt organ inträtt i den underhållsberättigades rätt till underhållsbidrag.

9 §

Vid en skuldsanering *skall* det bestämmas

1. vilka fordringar som enligt 7 § *skall* omfattas av skuldsaneringen,
2. vad som enligt 8 § *skall* gälla för dem,
3. vilket belopp som *skall* fördelas mellan borgenärerna, och
4. en betalningsplan som *visar när och hur kvarstående belopp av varje borgenärs fordran skall betalas.*

Det belopp som *skall* fördelas mellan borgenärerna *skall* bestämmas så att skuldsaneringen tar i anspråk gäldenärens samt-

Vid en skuldsanering *ska* bestämmas

1. vilka fordringar som enligt 7 § *ska* omfattas av skuldsaneringen,
2. vad som enligt 8 § *ska* gälla för dem,
3. vilket belopp som *ska* fördelas mellan borgenärerna,
4. en betalningsplan som *anger avgift enligt 10 § skuldsaneringsförordningen (1994:347), det månatliga belopp som gäldenären ska betala, när och hur betalning ska ske samt*
5. *när och hur borgenärerna ska få betalt.*

Det belopp som *ska* fördelas mellan borgenärerna *ska* bestämmas så att skuldsaneringen tar i anspråk gäldenärens samt-

liga tillgångar och inkomster efter avdrag för vad som *skall* förbehållas gäldenären för dennes och dennes familjs försörjning. Därvid *skall* bestämmelserna i 7 kap. 4 och 5 §§ utsökningsbalken om förbehållsbelopp vara vägledande. Det får bestämmas vid skuldsaneringen att förbehåll även *skall* göras för betalning av en fordran som, enligt 7 § tredje stycket eller beslut som fattas med stöd av 7 § andra stycket, inte omfattas av skuldsaneringen.

Av fördelningen enligt första stycket 3 *skall* det framgå hur stor procentandel av fordringarnas belopp som *skall* kvarstå.

Den betalningsplan som *skall* bestämmas enligt första stycket 4 *skall* löpa under fem år, om det inte finns särskilda skäl att bestämma en kortare tid.

liga tillgångar och inkomster efter avdrag för vad som *ska* förbehållas gäldenären för dennes och dennes familjs försörjning. Därvid *ska* bestämmelserna i 7 kap. 4 och 5 §§ utsökningsbalken om förbehållsbelopp vara vägledande. Det får bestämmas vid skuldsaneringen att förbehåll även *ska* göras för betalning av en fordran som, enligt 7 § tredje stycket eller beslut som fattas med stöd av 7 § andra stycket, inte omfattas av skuldsaneringen.

Av fördelningen enligt första stycket 3 *ska* det framgå hur stor procentandel av fordringarnas belopp som *ska* kvarstå.

Den betalningsplan som *ska* bestämmas enligt första stycket 4 *ska* löpa under fem år, om det inte är skäligt att bestämma en kortare tid. *Från betalningsplanens längd ska avräkning göras med det antal månader som förflutit sedan inledandebeslutet meddelades.*

9 a §

Gäldenärens betalningar enligt vad som har bestämts i 14 a § och i en betalningsplan ska genomföras utan hinder av att beslutet om betalning inte har vunnit laga kraft. Betalning ska ske till Kronofogdemyndigheten, om det inte finns särskilda skäl att betala direkt till borgenären. Gäldenären ska betala en gång i månaden, med undantag för juni och december månader som är betalningsfria.

Inbetalda medel och ränta ska

Kronofogdemyndigheten betala ut till borgenärerna en gång om året. Utbetalning ska ske först efter det att beslutet om skuldsanering har vunnit laga kraft.

Vid beslut om avslag, avvisning eller avskrivning ska inbetalda medel enligt 14 a § återbetalas till gäldenären när beslutet har vunnit laga kraft. Om pågående utmätning har avbrutits i enlighet med 22 § ska i stället inbetalda medel fördelas på de fordringar för vilka utmätningen pågick.

10 §²

En ansökan om skuldsanering *skall* göras skriftligen hos Kronofogdemyndigheten.

Ansökan *skall* vara egenhändigt undertecknad av gäldenären.

En ansökan om skuldsanering *ska* göras skriftligen hos Kronofogdemyndigheten.

Ansökan *ska* vara egenhändigt undertecknad av gäldenären.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att ansökan får lämnas i form av elektroniskt dokument.

Med ett elektroniskt dokument avses en upptagning som har gjorts med hjälp av automatiserad databehandling och vars innehåll och utställare kan verifieras genom ett visst tekniskt förfarande. I så fall får kravet på egenhändigt undertecknande uppfyllas med elektroniska medel.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med-

² Senaste lydelse 2006:745.

delar närmare föreskrifter om elektroniska dokument.

11 §

Ansökan *skall* innehålla

Ansökan *ska* innehålla uppgifter om

1. *de uppgifter om gäldenären som anges i 33 kap. 1 § första och andra styckena rättegångsbalken samt uppgift som visar att gäldenären har hemvist i Sverige,*

1. gäldenären *enligt vad* som anges i 33 kap. 1 § första och andra styckena rättegångsbalken samt uppgift som visar att gäldenären har hemvist i Sverige,

2. *en förteckning över gäldenärens tillgångar och skulder med uppgift om varje borgenärs namn, person- eller organisationsnummer, adress och telefon,*

2. gäldenärens *inkomster, tillgångar och utgifter.*

3. *uppgift om gäldenärens inkomster och utgifter,*

3. gäldenärens *totala skuld,*

4. gäldenärens *skulder till privatpersoner och till näringsidkare som inte bedriver inkassoverksamhet enligt 2 § inkassolagen (1974:182) och inte heller företräds av någon som bedriver sådan verksamhet, med angivande av skuldens storlek, borgenärens namn, adress och telefon,*

4. *uppgift om förhållanden som avses i 4 § tredje stycket, och*

5. förhållanden som avses i 4 § *fyjärde* stycket och

5. *de uppgifter om gäldenärens och dennes familjs personliga och ekonomiska förhållanden som i övrigt är av betydelse för prövning av frågan om skuldsanering skall inledas.*

6. gäldenärens och dennes familjs personliga och ekonomiska förhållanden som i övrigt är av betydelse för prövning av frågan om skuldsanering *ska* inledas.

Uppgifterna enligt första stycket *skall* lämnas av gäldenären på heder och samvete.

Uppgifterna enligt första stycket *ska* lämnas av gäldenären på heder och samvete.

13 §³

Om det framgår av ansökan om skuldsanering eller annan tillgänglig utredning att gäldenären inte uppfyller villkoren enligt 4 § eller inte får beviljas skuldsanering på grund av 6 §, ska Kronofogdemyndigheten avslå ansökan.

Om det, *sedan beslut har meddelats enligt 14 § andra stycket om att inleda skuldsanering*, framkommer att förutsättningarna för skuldsanering enligt denna lag inte är uppfyllda, ska Kronofogdemyndigheten avslå ansökan. Ansökan får också avslås, om gäldenären inte inställer sig personligen vid ett sammanträde eller om gäldenären i övrigt inte medverkar vid ärendets handläggning.

Om det *efter inledandebeslutet* framkommer att förutsättningarna för skuldsanering enligt denna lag inte är uppfyllda, ska Kronofogdemyndigheten avslå ansökan. Ansökan får också avslås, om gäldenären inte inställer sig personligen vid ett sammanträde eller om gäldenären i övrigt inte medverkar vid ärendets handläggning.

14 §⁴

Kronofogdemyndigheten *skall* i den utsträckning det behövs inhämta upplysningar om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden från andra myndigheter. Kronofogdemyndigheten får också, om det finns särskilda skäl, hålla ett sammanträde enligt 17 § för att avgöra om skuldsanering *skall* inledas.

Om Kronofogdemyndigheten inte enligt 12 § avvisar eller enligt 13 § första stycket avslår en ansökan om skuldsanering, *skall* myndigheten snarast *besluta att skuldsanering skall inledas*.

Kronofogdemyndigheten *ska* i den utsträckning det behövs inhämta upplysningar om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden från andra myndigheter. Kronofogdemyndigheten får också, om det finns särskilda skäl, hålla ett sammanträde enligt 17 § för att avgöra om skuldsanering *ska* inledas.

Om Kronofogdemyndigheten inte enligt 12 § avvisar eller enligt 13 § första stycket avslår en ansökan om skuldsanering, *ska* myndigheten snarast *fatta ett inledandebeslut*.

³ Senaste lydelse 2011:472.

⁴ Senaste lydelse 2006:745.

14 a §

Vid inledandebeslutet ska, för tiden till dess att frågan om skuldsanering slutligt har avgjorts eller annat beslutats, bestämmas ett månatligt belopp som gäldenären ska betala samt när och hur denna betalning ska ske.

Beloppet ska bestämmas utifrån vad som föreskrivs i 9 § andra stycket.

15 §⁵

När ett beslut har meddelats om att inleda skuldsanering skall Kronofogdemyndigheten genast genom en kungörelse i Post- och Inrikes Tidningar uppmäna var och en som har en fordran mot gäldenären att skriftligen anmäla den till Kronofogdemyndigheten senast en månad från dagen för kungörelsens införande. Om det finns särskilda skäl, kan Kronofogdemyndigheten införa kungörelsen även i en eller flera ortstidningar. Kronofogdemyndigheten kan också förlänga fristen till två månader, om det finns särskilda skäl.

När ett inledandebeslut har meddelats ska Kronofogdemyndigheten genast kungöra detta i Post- och Inrikes Tidningar.

I kungörelsen ska var och en som har en fordran mot gäldenären uppmänas att inom en månad från dagen för kungörelsens införande skriftligen

1. anmäla sina fordringar mot gäldenären och

2. lämna synpunkter av betydelse för ansökan om skuldsanering.

Om det är skäligt, kan Kronofogdemyndigheten införa kungörelsen även i en eller flera ortstidningar. Kronofogdemyndigheten kan också förlänga fristen i andra stycket till två månader, om det finns särskilda skäl.

⁵ Senaste lydelse 2006:745.

15 a §

I anmälan enligt 15 § ska anges

1. fordringens storlek, när fordringen uppkommit, upplupen ränta och räntesats,

2. uppgift om någon är solidrisket betalningsskyldig eller säkerhet har ställts för fordran,

3. borgenärens namn, person- eller organisationsnummer, adress och telefon samt

4. till vilket konto som betalning ska ske.

16 §⁶

Har skuldsanering inletts, skall Kronofogdemyndigheten se till att ärendet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver.

Har skuldsanering inletts, ska Kronofogdemyndigheten utreda om förutsättningarna för skuldsanering är uppfyllda.

22 §⁷

Efter Kronofogdemyndighetens beslut om att inleda skuldsanering får utmätning för fordringar som uppkommit dessförinnan inte äga rum innan frågan om skuldsanering är avgjord, om inte, efter överklagande, rätten på begäran av en borgenär bestämmer annat. Om utmätning ändå sker, är åtgärden utan verkan.

Efter Kronofogdemyndighetens inledandebeslut får utmätning för fordringar som uppkommit dessförinnan inte äga rum innan frågan om skuldsanering är avgjord, om inte, efter överklagande, rätten på begäran av en borgenär bestämmer annat. Om utmätning ändå sker, är åtgärden utan verkan.

Första stycket gäller inte fordringar som enligt 7 § tredje stycket inte omfattas av skuldsaneringen.

Det som sägs i denna paragraf tillämpas även i fråga om beslut om betalningssäkring och verkställighet av ett sådant beslut.

⁶ Senaste lydelse 2006:745.

⁷ Senaste lydelse 2006:745.

22 a §

Vad gäldenären har betalat in till Kronofogdemyndigheten i enlighet med 9 § första stycket 4 och 14 a § får inte utmätas.

När skuldsanering har beviljats tillkommer de medel som gäldenären betalat in till Kronofogdemyndigheten enligt 9 § första stycket 4 och 14 a § de borgenärer vars fordringar omfattas av förfarandet. Kronofogdemyndigheten ska utan dröjsmål avskilja medlen på särskilt räntebärande konto för borgenärernas räkning.

24 §⁸

På ansökan av en borgenär vars fordran omfattas av ett beslut om skuldsanering kan Kronofogdemyndigheten upphäva beslutet eller, i fall som avses i 4 och 5, ändra det som har bestämts i en fråga som avses i 9 § första stycket 2–4, om

1. gäldenären

a. har gjort sig skyldig till oredlighet mot borgenärer,

b. har gjort sig skyldig till uppsåtligt försvårande av konkurs eller exekutiv förrättning, eller

c. i hemlighet har gynnat någon borgenär för att inverka på skuldsaneringsfrågans avgörande,

2. gäldenären i sin ansökan om skuldsanering eller annars under ärendets handläggning medvetet har lämnat oriktiga uppgifter till men för borgenären,

3. gäldenären har lämnat oriktig uppgift till ledning för myndighets beslut i fråga om skatt eller avgift som omfattas av skuldsaneringen eller underlåtit att lämna uppgift trots att gäldenären är uppgiftsskyldig och den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten medfört att ett beslut blivit felaktigt eller inte fattats,

⁸ Senaste lydelse 2006:745.

4. gäldenären inte följer betalningsplanen, såvida avvikelsen inte är ringa, eller

5. gäldenärens ekonomiska förhållanden har väsentligen förbättrats efter beslutet om skuldsanering och detta beror på omständigheter som inte kunnat förutses vid beslutet.

I fall som avses i första stycket 5 *skall* ansökan ges in inom fem år från dagen för *skuldsaneringen. Om löptiden för betalningsplanen har förlängts enligt 26 §, gäller i stället den tiden.*

I fall som avses i första stycket 5 *ska* ansökan ges in inom fem år från dagen för *inledandebeslutet eller, om en betalningsplan avslutas senare, senast den dag då planen löper ut.*

Upphävs ett beslut om skuldsanering, blir en borgen eller annan säkerhet som tredje man har ställt för betalning av belopp som avses i 9 § första stycket 3 ogiltig, om inte tredje mannen kände till eller borde känt till de omständigheter som anges i första stycket 1 eller medverkade till att gäldenären åsidosatt sina förpliktelser enligt första stycket 2.

29 §⁹

Kronofogdemyndighetens slutliga beslut får överklagas till tingsrätten i den ort där gäldenären är bosatt. Detsamma gäller Kronofogdemyndighetens *beslut att inleda skuldsanering. Om gäldenären inte är bosatt i Sverige, får beslutet överklagas till Stockholms tingsrätt. Överklagandet skall* ges in till Kronofogdemyndigheten inom tre veckor från dagen för beslutet. Vid överklagande gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden, om inte annat följer av denna lag. Kronofogdemyndigheten *skall* inte vara part i domstolen.

Kronofogdemyndighetens slutliga beslut får överklagas till tingsrätten i den ort där gäldenären är bosatt. Detsamma gäller Kronofogdemyndighetens *inledandebeslut och beslut enligt 14 a §. Om gäldenären inte är bosatt i Sverige, får beslutet överklagas till Stockholms tingsrätt. Överklagandet ska* ges in till Kronofogdemyndigheten inom tre veckor från dagen för beslutet. Vid överklagande gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden, om inte annat följer av denna lag. Kronofogdemyndigheten *ska* inte vara part i domstolen.

⁹ Senaste lydelse 2006:745.

Ett beslut varigenom en ansökan om skuldsanering förklaras vilande får inte överklagas.

36 §¹⁰

Socialnämnder och andra myndigheter *skall* till Kronofogdemyndigheten eller domstol som handlägger ett ärende om skuldsanering enligt denna lag på begäran överlämna sådana uppgifter om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden som behövs för prövning av ärendet.

Socialnämnder och andra myndigheter *ska* till Kronofogdemyndigheten eller domstol som handlägger ett ärende om skuldsanering enligt denna lag på begäran överlämna sådana uppgifter om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden som behövs för prövning av ärendet. *Sådana uppgifter får också lämnas av myndigheter som anmäler fordringar enligt 15 §.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.
 2. Äldre bestämmelser i 11 och 15 §§ ska gälla en ansökan om skuldsanering som har kommit in före ikraftträdandet.
 3. De nya bestämmelserna i 14 a §, 9 § fjärde stycket andra meningen och 24 § ska inte gälla ett ärende där ett inledande beslut har fattats före ikraftträdandet, men ärendet ännu inte slutligt avgjorts med ett lagakraftvunnet beslut.
 4. I övrigt ska de nya bestämmelserna tillämpas även på ärenden om ansökan om skuldsanering som kommit in före ikraftträdandet, men ännu inte slutligt avgjorts med ett lagakraftvunnet beslut.
 5. Äldre bestämmelser ska gälla för skuldsaneringsbeslut som har vunnit laga kraft före ikraftträdandet.

¹⁰ Senaste lydelse 2006:745.

2 Förslag till förordning om ändring i skuldsaneringsförordningen (1994:347)

Härigenom föreskrivs i fråga om skuldsaneringsförordningen (1994:347)

dels att 2, 4 och 9 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas en ny paragraf, 10 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Ansökan om skuldsanering *skall* göras på blankett som fastställs av Kronofogdemyndigheten.

En kungörelse enligt 15 § skuldsaneringslagen (2006:548) *skall* innehålla uppgift om gäldenärens namn, personnummer och adress, ansökningsdag samt adressen till det kontor vid Kronofogdemyndigheten där handlingarna i ärendet finns tillgängliga. Kungörelsen *skall* dessutom innehålla uppgift om dagen för *beslutet att inleda skuldsanering* och sista dag för anmälan av fordringar mot gäldenären samt en upplysning om att gäldenärens betalningsansvar för en fordran som inte anmäls kan komma att falla bort. Kungör-

Föreslagen lydelse

2 §¹¹

Ansökan om skuldsanering *ska* göras på blankett som fastställs av Kronofogdemyndigheten.

Kronofogdemyndigheten får besluta att ansökan får lämnas i form av ett elektroniskt dokument.

4 §¹²

En kungörelse enligt 15 § skuldsaneringslagen (2006:548) *ska* innehålla uppgift om gäldenärens namn, personnummer och adress, ansökningsdag samt adressen till det kontor vid Kronofogdemyndigheten där handlingarna i ärendet finns tillgängliga. Kungörelsen *ska* dessutom innehålla uppgift om dagen för *inledande beslutet* och sista dag för anmälan av fordringar mot gäldenären samt en upplysning om att gäldenärens betalningsansvar för en fordran som inte anmäls kan komma att falla bort. Kungörelsen får innehålla

¹¹ Senaste lydelse 2006:774.

¹² Senaste lydelse 2006:1173.

elsen får innehålla även andra även andra upplysningar.
upplysningar.

9 §¹³

Underrättelse om domstolens slutliga beslut *eller beslut enligt 22 § skuldsaneringslagen (2006:548) skall* av domstolen lämnas till Kronofogdemyndigheten.

Underrättelse om domstolens slutliga beslut, *beslut enligt 14 a § eller 22 § skuldsaneringslagen (2006:548) ska* av domstolen lämnas till Kronofogdemyndigheten.

10 §

En gäldenär som har beviljats skuldsanering med en betalningsplan ska, för fördelningen av inbetalda medel, betala en avgift om 500 kronor varje år som betalningsplanen löper.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.
 2. Den nya bestämmelsen i 10 § ska tillämpas även för ärenden om skuldsanering där ansökan har inkommit före ikraftträdandet, men ärendet ännu inte slutligt avgjorts med lagakraftvunnet beslut.

¹³ Senaste lydelse 2006:1173.

3 Förslag till lag om ändring i lag (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 2, 8, 17 och 20 §§ lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap

2 §¹⁴

Uppgifter får behandlas i databasen för tillhandahållande av information som behövs i Kronofogdemyndighetens och Skatteverkets verksamhet för

1. verkställighet eller annan åtgärd som särskilt åligger Kronofogdemyndigheten enligt utsökningsbalken eller annan författning,
2. indrivning av statliga fordringar m.m.,
3. avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter,
4. ansökan om och tillsyn över näringsförbud,
5. förebyggande av överskuld-
sättning,
5. förebyggande av överskuld-
sättning *samt information om och
handläggning av ärenden om
skuldsanering,*
6. fullgörande av ett åliggande som följer av ett för Sverige bindande internationellt åtagande, och
7. tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten.

¹⁴ Senaste lydelse 2011:1543.

8 §¹⁵

Uppgifter får behandlas i databasen för tillhandahållande av information som behövs i Kronofogdemyndighetens verksamhet för

1. handläggningen av mål om betalningsföreläggande, handräckning eller europeiskt betalningsföreläggande,
2. tillhandahållande av utslag i mål om betalningsföreläggande och handräckning samt verkställighetsförklaring i mål om europeiskt betalningsföreläggande,
3. förebyggande av överskuld-sättning, och
3. förebyggande av överskuld-sättning *samt information om och handläggning av ärenden om skuldsanering*, och
4. tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten.

17 §

För de ändamål som anges i 14 § får följande uppgifter behandlas i databasen:

1. en fysisk persons identitet, bosättning och familjeförhållanden,
2. en juridisk persons identitet, säte och företrädare,
3. en enskilds ekonomiska förhållanden,
4. yrkanden och grunder i ett ärende,
5. beslut samt övriga åtgärder i ett ärende, och
6. lagöverträdelser som innefattar brott eller domar i brottmål, om uppgifterna utgör grund för en fordran i ett ärende.
6. lagöverträdelser som innefattar brott eller domar i brottmål, om uppgifterna utgör grund för en fordran i ett ärende, *samt*
7. *beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder som rör gäldenärens betalningar enligt skuldsaneringslagen (2006:548).*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i databasen enligt första stycket.

¹⁵ Senaste lydelse 2011:532.

20 §¹⁶

Uppgifter får behandlas i databasen för tillhandahållande av information som behövs i Kronofogdemyndighetens verksamhet för

1. handläggningen av konkurstillsynsärenden och mål enligt lönegarantilagen (1992:497),

2. förebyggande av överskuld-sättning, och

2. förebyggande av överskuld-sättning *samt information om och handläggning av ärenden om skuldsanering*, och

3. tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

¹⁶ Senaste lydelse 2011:532.

4 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹⁷

Beträffande personer som avses i 2 kap. 16 § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet får i skuldsaneringsdatabasen behandlas uppgifter om

- | | |
|--|---|
| 1. yrke och anställning, | |
| 2. telefonnummer, | |
| 3. skulder, dock endast uppgift om skuldbelopp, uppkomst-
dag, ställda säkerheter och vill-
kor i övrigt, <i>och</i> | 3. skulder, dock endast uppgift om skuldbelopp, uppkomst-
dag, ställda säkerheter och vill-
kor i övrigt, |
| 4. delgivning och frister. | 4. delgivning och frister, <i>samt</i> |
| | <i>5. konto och övriga uppgifter
för hantering av inbetalda medel
och annan redovisning.</i> |

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

¹⁷ Senaste lydelse 2006:790.

5 Förslag till lag om ändring av kreditupplysningslagen (1973:1173)

Härigenom föreskrivs att 8 § kreditupplysningslagen (1973:1173) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §¹⁸

En uppgift om en fysisk person ska gallras när det inte längre är nödvändigt att bevara uppgiften med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

En uppgift om en fysisk person som inte är näringsidkare ska, om uppgiften inte gäller skuldsanering, gallras senast tre år efter den dag då den omständighet inträffade eller det förhållande upphörde som uppgiften avser. Rör uppgiften en begäran om eller ett utlämnande av en kreditupplysning, ska den dock gallras senast ett år efter den dag då begäran framställdes.

En uppgift om skuldsanering ska gallras senast fem år efter den dag då skuldsaneringen beviljades eller, om en betalningsplan enligt skuldsaneringslagen (2006:548) löper under längre tid, senast den dag då planen löper ut.

En uppgift som har inhämtats från Kronofogdemyndigheten i dess verksamhet med indrivning och utsökning ska gallras när den inte omfattas av undantaget från sekretess i 34 kap. 1 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). En uppgift som har inhämtats från Kronofogdemyndigheten ska också gallras när den har blockerats av Kronofogdemyndigheten med stöd av 3 kap. 3 a § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

En uppgift om skuldsanering ska gallras senast fem år från dagen för inledandebeslutet eller, om en betalningsplan enligt skuldsaneringslagen (2006:548) avslutas senare, senast den dag då planen löper ut.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

¹⁸ Senaste lydelse 2011:471.

2. Den nya bestämmelsen ska inte gälla ett ärende där ett beslut om att inleda skuldsanering enligt 14 § skuldsaneringslagen har fattats före ikraftträdandet, men ärendet ännu inte har slutligt avgjorts med ett lagakraftvunnet beslut.

1 Inledning

1.1 Utredningens uppdrag

Skuldsaneringsinstitutet infördes i svensk rätt den 1 juli 1994 genom skuldsaneringslagen (1994:334). Lagen erbjuder svårt skuldsatta privatpersoner en möjlighet till att – helt eller delvis – befrias från ansvar för betalningen av sina skulder. Förutsättningen är att gäldenären dels är på obestånd dels inte kan förväntas klara av att betala sina skulder inom en överskådlig framtid. För att skuldsanering ska beviljas krävs dessutom att det bedöms vara skäligt med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden.

Lagen ersattes den 1 januari 2007 av skuldsaneringslagen (2006:548). Förutsättningarna att få skuldsanering kom då att förbättras genom avskaffandet av kravet på att gäldenären i första hand skulle försöka nå en frivillig uppgörelse med sina fordringsägare. Skuldsaneringsförfarandet förenklades dessutom i flera avseenden. Efter en lagändring år 2011 utökades möjligheten att få skuldsanering till att omfatta även aktiva näringsidkare och gäldenärer med färsk skuldsättning.

Regeringen beslutade den 12 april 2012 om utredningsdirektiv att låta en särskild utredare föreslå åtgärder som förbättrar möjligheterna för dem som har rätt till skuldsanering att också få det. I uppdraget ligger att överväga om de krav som ställs på gäldenären, borgenärerna och det allmänna i fråga om skuldsanering är lämpliga eller om kraven bör se ut på annat sätt än i dag. Dessutom ska frågorna om kvalificerad insolvens och betalningsplanens längd utredas. Utredaren ska föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som det finns anledning till.

1.2 Utredningens arbete

Utredningen inledde sitt arbete i april 2012 och har biträtt av dels en sakkunnig från Justitiedepartementet, dels experter från Juridiska institutionen vid Stockholms universitet, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket, Konsumentverket, Brottsoffermyndigheten, Svensk Inkasso, Svenskt Näringsliv, Svenska Bankföreningen samt Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst. Utredningen har bedrivits i nära samråd med sakkunnig- och expertkretsen. Den sakkunnige och experterna har fortlöpande beretts tillfälle att lämna synpunkter både muntligen och skriftligen. Under utredningstiden har sammanlagt nio sammanträden hållits, varav ett tre-dagarssammanträde i internatform.

Inom ramen för utredningsarbetet har utredningen samrått med ett stort antal myndigheter, organisationer och företag som i sin verksamhet kommer i kontakt med frågan om skuldsanering. Syftet med samråden har varit att inhämta synpunkter på skuldsaneringsinstitutet, om hur det fungerar i dag och vilka önskemål om åtgärder som finns.

Den särskilde utredaren och sekreteraren har hållit samrådsmöten med följande:

- Rikskronofogden
- Kronofogdemyndighetens samtliga skuldsaneringsteam, i Sundbyberg, Göteborg, Malmö, Kalmar och Östersund
- Kronofogdemyndighetens verkställighetsteam i Göteborg, Helsingborg och Växjö
- Budget- och skuldrådgivare i Stockholm, Göteborg, Malmö, Umeå och Lund
- Överförmyndarförvaltningen i Stockholm, Göteborg och Umeå
- Kriminalvården
- Försäkringskassan
- Kuratorer inom psykiatrin på S:t Görans sjukhus i Stockholm
- Unionens a-kassa, Ledarnas a-kassa, Akademikernas a-kassa, Hotell- och Restauranganställdas a-kassa, Byggnads a-kassa, Småföretagarnas a-kassa, Handelsanställdas a-kassa och Sekos a-kassa

- E-delegationen
- Lokalföreningen i Umeå för Kriminellas revansch i samhället (KRIS)
- Riksförbundet Insolvens
- Behandlingshemmet Hatten i Stockholm
- Diakoner i Svenska kyrkan i Stockholm (Hässelby, Hammarby och S:t Görans församlingar)
- Inkassobolagen Intrum Justitia, Kredit-Inkasso, Alektum Inkasso och Profact

Den särskilde utredaren och sekreteraren har även träffat Lisbeth Sandvall, lektor och filosofie doktor vid institutionen för socialt arbete vid Linnéuniversitetet i Växjö.

Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Trafikförsäkringsföreningen och Kammarkollegiet har i vissa frågor lämnat synpunkter till utredningen. Information har även inhämtas från Statistiska Centralbyrån, affärs- och kreditupplysningsföretaget UC samt intresseorganisationen för den norska inkassobranschen Norske Inkassobyråers Forening.

Därutöver har Sveriges Kommuner och Landsting, Radiotjänst, Företagarna, Företagarförbundet, Pensionärernas Riksorganisation och Sveriges pensionärsförbund beretts möjlighet att lämna synpunkter till utredningen.

Den särskilde utredaren har deltagit vid det erfarenhetsutbyte som anordnades för Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsteam i december 2012. Utredaren och sekreteraren har också deltagit vid myndighetens två borgenärsträffar i Sundbyberg och Göteborg under våren 2013.

I syfte att få närmare information om tillämpningen av den nordiska skuldsaneringslagstiftningen har den särskilde utredaren och sekreteraren besökt Finland och Danmark. Vid besöket i Finland skedde samråd med företrädare för Justitieministeriet, advokater som arbetar som utredare i skuldsaneringsärenden samt ekonomi- och skuldrådgivare. I Danmark träffade utredningen representanter för Justitsministeriet och det danska Konkursrådet samt en advokat med erfarenhet av arbete som rättens medhjälpare i skuldsaneringsärenden.

Utredningen har fortlöpande följt och beaktat det arbete som har pågått inom ramen för Utredningen om överskultsättning (Utö), Ju 2012:06.

I enlighet med utredningsdirektiven har utredningen samrått med Näringslivets Regelnämnd, som har lämnat synpunkter på ett utkast till betänkande.

I arbetet har utredningen dessutom haft kontakt med och fått värdefulla synpunkter från en rad personer, såväl tjänstemän som privatpersoner.

1.3 Betänkandets disposition

Utredningens uppdrag kan sägas bestå av tre huvudsakliga delar. Frågan om hur det är möjligt att få fler evighetsgäldenärer att ansöka och klara av en skuldsanering ska utredas. Dessutom ska kravet på kvalificerad insolvens och betalningsplanens längd övervägas särskilt.

Betänkandet inleds med en introduktion till frågorna om överskultsättning och evighetsgäldenärer (kapitel 2). Därefter presenteras hur skuldsaneringsinstitutet har utvecklats till hur det ser ut i dag (kapitel 3). Sedan följer en redovisning av pågående arbete för att motverka långvarig överskultsättning (kapitel 4).

Utredningens överväganden redovisas i kapitel 5–14. Inledningsvis presenteras utredningens allmänna utgångspunkter för sina slutsatser och förslag till åtgärder (kapitel 5). Därefter behandlas frågan om hur skuldsanering kan aktualiseras (kapitel 6). Sedan redovisas utredningens slutsatser om skuldsaneringsinstitutets ansökningsförfarande (kapitel 7), rekvisitet för kvalificerad insolvens (kapitel 8), betalningsplanens längd (kapitel 9) och gäldenärens betalningar (kapitel 10). Därefter behandlas frågan om möjligheten att beviljas skuldsanering på nytt (kapitel 11) samt budget- och skuldrådgivarnas stöd till gäldenären (kapitel 12).

Betänkandets motivdel avslutas med överväganden i fråga om ikraftträdande och övergångsbestämmelser (kapitel 13) samt en kostnads- och konsekvensanalys (kapitel 14).

I betänkandets sista kapitel finns en författningskommentar (kapitel 15).

Till betänkandet har fogats bilagor bestående av, förutom utredningsdirektiven (*bilaga 1*), även ett förslag till ny ansökningsblankett (*bilaga 2*) och exempel på hur en del av en betalningsplan kan se ut i dag (*bilaga 3*).

2 Överskuldsättning och evighetsgäldenärer

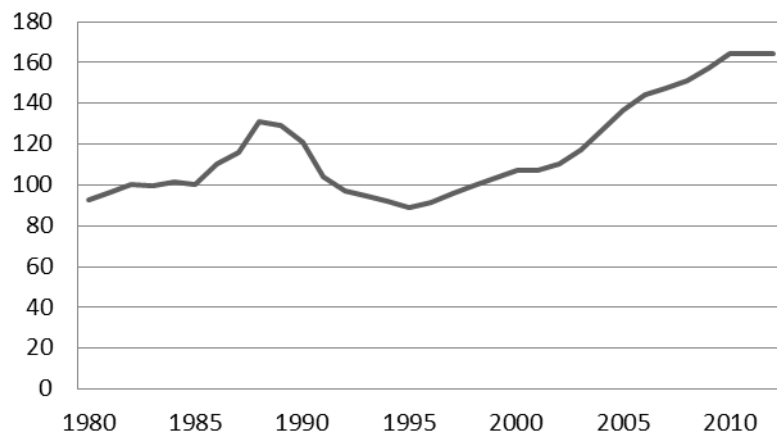
2.1 En ökad skuldsättning bland privatpersoner

Skuldsättningen bland privatpersoner ökade kraftigt under den senare delen av 1980-talet. Det hade blivit förmånligare att ta lån, främst genom skattesystemets utformning och en hög inflation. Samtidigt var det betydligt enklare att skuldsätta sig än tidigare, bl.a. på grund av avregleringen av kreditmarknaden och värdestegringen på fastigheter. På några år kom hushållen därför att flerdubbla sin nettoupplåning, samtidigt som sparandet minskade.¹ Hushållens skuldbörda i förhållande till deras disponibla inkomst efter skatt, den s.k. skuldkvoten, steg från 100 procent i början av decenniet till att år 1988 uppgå till 130 procent.²

I början av 1990-talet steg arbetslösheten samtidigt som fastighetspriserna sjönk, vilket bidrog till en minskad skuldsättning. När fastighetspriserna återigen ökade och räntenivåerna sjönk under slutet av 1990- och början av 2000-talet tilltog dock skuldsättningen på nytt. År 2012 uppgick skuldkvoten till närmare 165 procent. Av diagrammet nedan framgår den svenska skuldkvotens utveckling under perioden 1980–2012.

¹ Se bl.a. prop. 1993/94:123 s. 33 ff och SOU 2004:81 s. 55 f.

² Enligt uppgift från Statistiska Centralbyrån. Det bör observeras att det i beräkningen av skuldkvotens storlek ingår även helt skuldfria hushåll, vilket innebär att bland de hushåll som har skulder är skuldsättningen i många fall betydligt högre än snittet.

Diagram 2.1 Hushållens skuldkvot i Sverige år 1980– 2012³

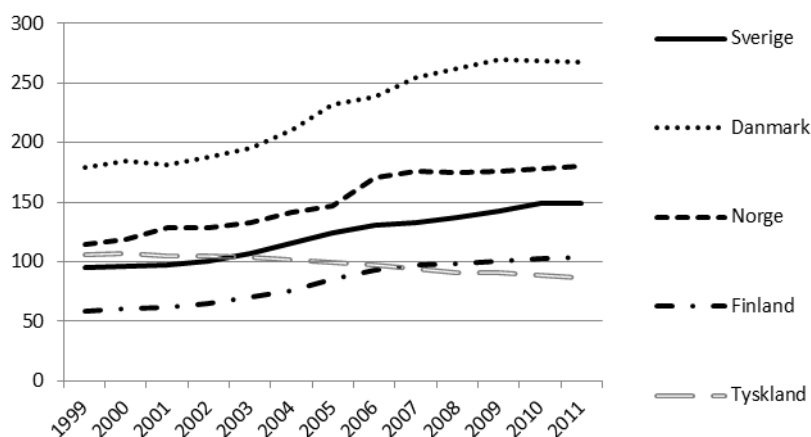
De svenska hushållens nuvarande skuldsättning är förhållandevis hög i ett europeiskt perspektiv. Enligt Eurostat⁴, som beräknar skuldsättningen som andel av hushållens disponibla inkomst *före* skatt, uppgick den svenska skuldkvoten till nästan 149 procent år 2011.⁵ I Europa är det endast Danmark, Norge, Nederländerna och Irland som har en högre skuldkvot. I samtliga europeiska länder har hushållens skuldsättning stigit under det senaste decenniet, förutom i Tyskland där den i stället sjunkit från 107 procent år 2000 till 86 procent år 2011.⁶ Av nedanstående diagram framgår skuldkvotens utveckling i ett antal europeiska länder under perioden 1999–2011.

³ Enligt uppgifter från Statistiska Centralbyrån.

⁴ EU:s statistikkontor som sammanställer statistik som är jämförbar på EU-nivå och kan användas som underlag för unionens politiska beslut.

⁵ Några jämförbara siffror för tiden efter år 2011 var vid tryckning av betänkandet ännu inte tillgängliga.

⁶ Hushållens skulder på en hög nivå, SCB-Indikatorer, mars 2013, s. 12.

Diagram 2.2 Hushållens skuldkvot i ett antal europeiska länder⁷

2.2 När skuldsituationen blir ett problem

En privatperson som har en hög skuldsättningsgrad behöver inte nödvändigtvis betecknas som *överskuldssatt*. Gäldenären kan ändå ha förmåga att betala sina skulder allteftersom de förfaller till betalning. Har den enskilde däremot svårigheter att betala sina löpande räkningar och i övrigt klara av sin ekonomi, kan det dock vara fråga om överskuldssättning. Endast en tillfällig betalningsoförmåga innebär däremot inte i sig att gäldenären är överskuldssatt.

Betalningssvårigheterna kan uppstå när den sammanlagda skuldbördan har nått en viss kritisk nivå. De ekonomiska marginalerna kan också ha minskat till följd av exempelvis en lägre inkomst eller en höjd ränta. Inte sällan beror överskuldssättningen på ett flertal samverkande faktorer. Många gånger kan försämringen av ekonomin ha utlösts av en oförutsedd händelse som t.ex. arbetslöshet, konkurs, skilsmässa, förlust av nära anhörig eller sjukdom.

Det saknas en entydig definition av vad som avses med överskuldssättning och det finns skilda uppfattningar om vad som ska omfattas av begreppet.⁸ Utredningen om överskuldssättning (Ju 2012:06) har behandlat frågan, men har inte ansett att det är möjligt att redovisa någon klar avgränsning. I en rapport har Kronofogdemyndigheten definierat en överskuldssatt gäldenär som

⁷ Enligt uppgifter från Eurostat.

⁸ Se EU-kommissionens behandling av frågan i sin rapport Towards a common operational European definition of over-indebtedness, 2008, s. 33 ff och 109 ff.

en person som ”själv upplever sig ha ständigt återkommande problem med att inte kunna betala alla sina räkningar.”⁹ Konsumentverket har i en rapport avgränsat begreppet överskuldsättning till ”en skuldsättning som inte längre kan hanteras då det uppkommit en obalans mellan inkomster och utgifter.”¹⁰ I en annan rapport hänvisar myndigheten till situationer då gäldenärens skuldbörda blivit så omfattande att denne saknar möjlighet att infria sina åtaganden allteftersom skulderna förfaller till betalning och att oförmågan inte endast är tillfällig.¹¹ Denna avgränsning överensstämmer med konkurslagens (1987:672) definition av insolvens.¹²

Hur många personer som är att betrakta som överskuldssatta påverkas givetvis av hur begreppet definieras och vilka mätmetoder som används. Den sista december 2012 hade 527 467 personer en eller flera betalningsanmärkningar hos kreditupplysningsföretag i Sverige.¹³ Antalet ansökningar om betalningsföreläggande under år 2012 uppgick till 1 147 659. I december 2012 var 427 417 privatpersoner registrerade i myndighetens utsöknings- och indrivningsdatabas (personer med fastställda skulder).¹⁴ Kronofogdemyndigheten har också gjort ett försök att uppskatta antalet överskuldssatta med den subjektiva avgränsningen ”gäldenärer som upplever sig ha skuldproblem”. Antalet överskuldssatta antogs enligt denna definition vara mellan 400 000 och 600 000 personer, motsvarande sex-nio procent av befolkningen.¹⁵ En annan beräkning som myndigheten genomförde år 2007 visade att 18 procent av den vuxna befolkningen – eller 1,3 miljoner personer – hade haft betalningsproblem under den senaste 12-månadersperioden.¹⁶ Det är med andra ord fråga om mycket stora variationer när man talar om överskuldssättningens omfattning i Sverige.

⁹ Se Kronofogdemyndighetens rapport Alla vill göra rätt för sig – Över skuldsättningens orsaker och konsekvenser, s. 52 ff.

¹⁰ Se Rapport 2008:16 – Leva med skulder - bli skuldfri, olika faser i skuldsaneringsprocessen, s. 7.

¹¹ Se PM 2003:04, Överskuldssättning – omfattning, orsaker och förslag till åtgärder, s. 7.

¹² Jfr konkurslagen 1 kap. 2 § andra stycket: ”Med obestånd (insolvens) avses att gäldenären inte kan rätteligen betala sina skulder och att denna oförmåga inte är endast tillfällig.”

¹³ Enligt uppgift från affärs- och kreditupplysningsföretaget UC.

¹⁴ Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten.

¹⁵ Se Kronofogdemyndighetens rapport Alla vill göra rätt för sig – Över skuldsättningens orsaker och konsekvenser, s. 52 ff.

¹⁶ Se Kronofogden, Grundorsaker till att alla inte betalar sina räkningar, kvantitativ undersökning, TNS Gallup, s. 12 ff.

2.3 Effekter av allvarlig skuldsättning

En överskuldsättning som innebär att den enskilde inte klarar av att betala sina skulder under en längre tid medför en rad negativa konsekvenser för gäldenären, men även för borgenärer och samhället i övrigt.

Överskuldssatta individer lever generellt sett under ansträngda förhållanden, med små ekonomiska marginaler. Av den samlade forskningen framgår tydligt att långvarig överskuldsättning har en nedbrytande effekt på gäldenären. Det är vanligt att den enskilde passiviseras av sin skuldproblematik,¹⁷ och det har visat sig att många arbetsföra överskuldssatta slutar att arbeta.¹⁸ Den ekonomiska situationen gör att gäldenärens möjligheter att delta i aktiviteter och ett socialt liv begränsas. Upplevelsen av marginalisering och stigmatisering bidrar till att överskuldssatta har mindre kontakter med andra personer och med samhället i stort.¹⁹ Många hamnar därför i ett socialt utanförskap, vilket upplevs som mycket stressande.²⁰ Bland långvarigt överskuldssatta är dessutom fysisk och psykisk ohälsa påtagligt framträdande. Enligt en studie har denna grupp 35 procent lägre hälsovärden än normalbefolkningen.²¹ Det har också kunnat påvisas ett samband mellan överskuldsättning och självmordsrelaterat beteende.²² Även gäldenärens familj drabbas av effekterna av överskuldsättning och inte minst deras barn.²³

Borgenärskollektivet påverkas också negativt av om gäldenärerna inte klarar av att betala sina skulder till dem. Förutom uteblivna intäkter kan obetalda fordringar leda till onödiga kostnader för fruktlösa indrivningsförsök. En gäldenär med betalningssvårigheter

¹⁷ Se bl.a. Konsumentverkets rapport 2003:04, s. 16.

¹⁸ Se Ahlström, R., Ohälsa och marginalisering till följd av överskuldsättning, del av Konsumentverkets rapport 2003:04, bilaga 7.

¹⁹ Se Konsumentverkets rapport 2003:04, bilaga 5.

²⁰ Se Poppe, C., *Into the Debt Quagmire – How Defaulters cope with Severe Debt Problems*, Oslo, 2007, s. 47 f.

²¹ Se Ahlström, R., Ohälsa och marginalisering till följd av överskuldsättning, del av Konsumentverkets rapport 2003:04, bilaga 7.

²² Se Arehart-Treichel, J., Suicide risk may increase when debts pile up, *Psychiatric News* (2005), s. 28; Hatcher, S., Debt and deliberate self-poisoning. *The British Journal of Psychiatry* 164 (1994), s. 111 ff och Hintikka, J., Kontula, O., Saarinen, P., Tanskanen, A., Koskela, & Viinamäki, H. (1998), Debt and suicidal behaviour in the Finnish general population. *Acta Psychiatrica Scandinavica* 98, s. 493 ff. Se även Edström, S., *Överskuldssatta människors mentala ohälsa med avseende på depression, ångest och självmord*, 2010.

²³ Se Socialstyrelsens rapport Barn till överskuldssatta – Underlagsrapport till Barns och ungas hälsa, vård och omsorg 2013.

har inte heller samma möjligheter att konsumera som tidigare, vilket i förlängningen måste anses drabba borgenärerna.

Överskuldsättningen får även betydande samhällsekonomiska konsekvenser. Obetalda fordringar leder till att Kronofogdemyndighetens resurser tas i anspråk. Kraftigt skuldsatta personer är dessutom överrepresenterade inom socialtjänsten samt hälso- och sjukvården, med de kostnader som detta innebär för socialbidrag, vård och annat bistånd. Passivisering och ohälsa bland gäldenärerna leder också till att de arbetar i mindre utsträckning. Detta får en negativ påverkan på både den totala produktionen och skatteintäkterna. Gäldenärens drivkraft att skaffa sig deklarerade inkomster minskar också med en svår ekonomisk situation, vilket i sin tur kan leda till ytterligare skattebortfall. Kronofogdemyndigheten har grovt uppskattat att samhällets kostnader för 400 000 överskuldssatta uppgår till mellan 30 och 50 miljarder kronor per år. I denna beräkning ingår endast kostnader för sjukvård och produktionsbortfall.²⁴ Enligt en beräkning som Konsumentverket gjort uppgår samhällets kostnader i form av finansiella kostnader, förlorade produktionsvärden och andra välfärds kostnader till följd av den överskuldssattes situation under en tjugooårsperiod (diskonterad med fyra procents ränta) för varje överskuldssatt i utanförskap till nästan åtta miljoner kronor.²⁵

2.4 Evighetsgäldenärerna utgör endast en begränsad del av de överskuldssatta i samhället

Gäldenärens svåra situation och samhällets kostnader för överskuldssättningen är bakgrunden till det rehabiliterande syftet med skuldsaneringslagen. Avsikten är att överskuldssatta ska få en chans att lösa sina ekonomiska problem och därigenom erbjudas ett drägligare och mer samhällsnyttigt liv. Trots att många gäldenärer kan vara överskuldssatta är det emellertid endast de som kan betecknas som *evighetsgäldenärer* som kan bli föremål för skuldsanering.

Privatpersoner som är så skuldsatta att de inom en överskådlig framtid inte kan betala sina skulder har av regeringen betecknats som evighetsgäldenärer.²⁶ Definitionen överensstämmer med det

²⁴ Se Kronofogdemyndighetens rapport Alla vill göra rätt för sig – Över skuldsättningens orsaker och konsekvenser, s. 52ff.

²⁵ Se Konsumentverkets rapport 2011:11, Budgetrådgivning – en kortsiktig kommunal kostnad eller en lönsam social investering, s. 24.

²⁶ Se bl.a. direktiven till 2007 års insolvensutredning, dir. 2007:29 s. 4.

krav på kvalificerad insolvens som uppställs i skuldsaneringslagen (4 § första stycket 1) för att komma ifråga för skuldsanering.

Kronofogdemyndigheten har tagit fram ett antal urvalskriterier som är avsedda att användas för att identifiera de gäldenärer i myndighetens egna register som kan aktualiseras för skuldsanering (se närmare om detta i kapitel 4 och 6). Enligt dessa kriterier uppskattas antalet presumtiva skuldsaneringsgäldenärer hos myndigheten uppgå till omkring 25 000 personer.²⁷ I sammanhanget måste beaktas att samtliga evighetsgäldenärer som återfinns i Kronofogdemyndighetens register inte går att identifiera med denna metod. För vissa av dem, som visserligen har en tillräcklig skuldsättning enligt urvalskriterierna, kan förhållandena vara sådana att de ändå inte uppfyller skuldsaneringslagens krav i övrigt. Därutöver finns det gäldenärer som överhuvudtaget inte förekommer hos myndigheten, men som ändå kan uppfylla kraven för skuldsanering. Trots detta kan det konstateras att de evighetsgäldenärer som kan komma i fråga för skuldsanering är väsentligt färre än de 400 000–600 000 överskuld-satta som Kronofogdemyndigheten har uppskattat att det finns i Sverige. Samtidigt är det betydligt fler än de som i dag får skuldsanering. Det finns därmed goda skäl för åtgärder som bidrar till att fler kommer i fråga för skuldsanering.

²⁷ Se Kronofogdemyndighetens slutrapport den 31 mars 2013, Från verkställighet till skuldsanering, s. 4.

3 Skuldsaneringsinstitutet i dag

3.1 Inledning

Skuldsanering innebär att en gäldenär – helt eller delvis – befrias från ansvar för betalning av de skulder som omfattas av skuldsaneringen. Skuldsanering kan beviljas en fysisk person, med hemvist i Sverige, som är så skuldsatt att han eller hon inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom överskådlig tid. Det krävs dessutom att en skuldsanering bedöms vara skälig, med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden.

I detta kapitel presenterar vi bakgrunden till nuvarande skuldsaneringslagstiftning (avsnitt 3.2). Sedan redovisas hur skuldsaneringsförfarandet är uppbyggt (avsnitt 3.3), vilka villkor som måste vara uppfyllda för att få skuldsanering (avsnitt 3.4) och vilka skulder som omfattas (avsnitt 3.5). Därefter förklaras innebörden av en skuldsanering (avsnitt 3.6), följt av en redogörelse för möjligheten till omprövning (avsnitt 3.7).

3.2 Bakgrund till lagstiftningen

1994 års skuldsaneringslag

Skälet till att skuldsaneringsinstitutet infördes i svensk rätt var de problem som uppmärksammats med anledning av hushållens tilltagande skuldbörda, under den senare delen av 1980-talet (se avsnitt 2.1). Många privatpersoner hade då fått så stora skulder att det blev omöjligt att någonsin betala tillbaka dem. Efter ett antal motioner i riksdagen tillsattes Insolvensutredningen år 1988, vilken lämnade sitt delbetänkande år 1990, *Skuldsaneringslag* (SOU 1990:74). Förslaget ledde så småningom till lagstiftning och den 1 juli 1994 trädde 1994 års skuldsaneringslag i kraft.

Det huvudsakliga syftet med lagen var att den skulle verka rehabiliterande. Överskuldsatta skulle få en chans att lösa sina ekonomiska problem och på så sätt erbjudas ett drägligare och mer samhällsnyttigt liv. Samtidigt bedömdes systemet bidra till att färre blev överskuldsatta, då möjligheten till krediter skulle minska. Skuldsaneringsförfarandet förväntades även komma borgenärerna till del, genom att de överskuldsatta skulle betala åtminstone en del av sina skulder. Samhällets kostnader på olika områden beräknades också minska.¹

För att uppnå institutets syften bygger skuldsaneringslagen på ett antal grundläggande principer. Skuldsaneringen ska vara generell, dvs. så långt det är möjligt ska den avse alla gäldenärens skulder. Vidare ska de fordringar som omfattas av en skuldsanering behandlas lika. Institutet ska dessutom vara definitivt, vilket innebär att ett skuldsaneringsbeslut inte utan vidare ska kunna rivas upp. I förarbetena har också framhållits att skuldsaneringen inte får skada den allmänna betalningsmoralen, inte får anses vara stötande ur allmän synpunkt samt att förfarandet ska vara snabbt och enkelt.²

1994 års lag förutsatte ett aktivt deltagande från gäldenärens sida och var uppdelad i tre olika steg. I första hand skulle den skuldsatte, med visst bistånd från kommunen, försöka få till stånd en frivillig uppgörelse med borgenärerna (det s.k. egenförsöket). Om detta inte lyckades skulle gäldenären i stället försöka nå en uppgörelse hos Kronofogdemyndigheten. I sista hand fanns en möjlighet till tvingande beslut om skuldsanering, men det skulle ske vid tingsrätt.

2006 års lag

Utvärderingar av 1994 års lag visade bl.a. på långa handläggningstider och en oklar rollfördelning i förfarandet mellan kommuner och kronofogdemyndigheter.³ En ny utredning tillsattes år 2002 för att ytterligare utvärdera lagen.⁴ Utredningen presenterade sitt betänkande år 2005, *Ett steg mot ett enklare och snabbare skuld-*

¹ Se prop. 1993/94:123 s. 73.

² Se prop. 1993/94:123 s. 76 ff. och s. 153.

³ Se bl.a. Konsumentverkets Utvärdering av skuldsaneringslagen (1995/96:34), Riksdagens revisorers Tillämpningen av skuldsaneringslagen (1999/2000:11), Riksskatteverkets Rapport från skuldsaneringsprojektet december 2001 (RSV Rapport 2002:5) och SOU 2000:29 s. 197 ff.

⁴ Se dir. 2002:139.

saneringsförfarande (SOU 2004:81), vilket ledde till 2006 års skuldsaneringslag.⁵

Den nya lagen gjorde det enklare än tidigare att få skuldsanering. Den mest betydande förändringen var att egenförsökskravet avskaffades, vilket ledde till en fördubbling av antalet ansökningar. Dessutom förenklades skuldsaneringsförfarandet, genom att handläggningen både vad gäller ansökningar och omprövningar förlades till Kronofogdemyndigheten. Myndigheten blev första instans i processen, med möjlighet att fatta tvingande beslut om skuldsanering. I lagen betonades också att kommunens skyldighet att lämna råd och vägledning till den skuldsatte gäller såväl under hela skuldsaneringsförfarandet som under löptiden för en betalningsplan.

Nya regler kring hur små fordringar skulle behandlas infördes också genom 2006 års lag. Möjligheten till ändring av tidigare beslut utvidgades medan utrymmet att förlänga betalningsplanen begränsades. Reformen innebar dessutom att ett beslut om skuldsanering får verkställas trots att det inte har vunnit laga kraft.

2011 års reform

År 2007 tillsattes ytterligare en utredning, med uppgift att bl.a. lämna förslag om skuldnedsättning för överskuldsatta företagare med personligt betalningsansvar för företagets skulder. Utredningen skulle även lämna förslag som underlättade för evighetsgäldenärer att ta sig ur sin överskuldsättning.⁶ Utredningen lämnade i september 2008 sitt delbetänkande *Vägen tillbaka för överskuldsatta* (SOU 2008:82). I betänkandet konstaterade utredaren att möjligheterna att bevilja skuldsanering för aktiva näringsidkare inte borde ändras. I stället föreslogs att skuldernas ålder inte längre skulle beaktas särskilt vid bedömningen av om det är skäligt att bevilja skuldsanering. Dessutom förordades att en gäldenär skulle anses ha uppfyllt lagens krav på kvalificerad insolvens om han eller hon kunde antas sakna förmåga att betala sina skulder inom de närmaste åren. Utredaren föreslog även att betalningsplanen som huvudregel borde vara tre år.

Beredningsunderlaget kompletterades med en promemoria med utkast till lagrådsremiss, som remissbehandlades.⁷ Därefter föreslog

⁵ Se prop. 2005/06:124.

⁶ Se dir. 2007:29.

⁷ Se Ju2008/7782/L2.

regeringen vissa lagändringar, vilka trädde i kraft den 1 juli 2011. Frågan om skuldernas ålder var den del av utredningens förslag som regeringen valde att gå vidare med. Skuldsanering kan numera beviljas också i de fall då merparten av skulderna är förhållandevis nya, och skuldernas ålder ska inte längre beaktas särskilt vid skälighetsbedömningen. Regeringen föreslog även att möjligheten att bevilja skuldsanering för näringsidkare skulle utvidgas. En näringsidkare som bedriver verksamhet av mer än ringa omfattning ska enligt nuvarande ordning kunna få skuldsanering. Lagändringen innebär även att ytterligare resurser tillfördes kommunerna och Konsumentverket, för att öka informationsinsatserna från de kommunala budget- och skuldrådgivarnas sida.⁸

Efter den senaste lagändringen

Samtidigt som den senaste lagändringen behandlades i riksdagen avgjorde Högsta domstolen ett mål om skuldsanering (NJA 2010 s. 496, i fortsättningen 2010 års rättsfall). Frågan som behandlades var vad som krävs för att en gäldenär ska anses uppfylla lagens krav på överskudsättning, dvs. kvalificerad insolvens. Domstolen bedömde att den i målet aktuella gäldenären skulle kunna vara skuldfri (bortsett från studieskulder) på åtminstone 15 års sikt. Domstolen ansåg att detta innebär, att gäldenären inte saknade förmåga att betala skulderna inom överskådlig tid, varför villkoren för skuldsanering inte ansågs vara uppfyllda.

I ett tillkännagivande uttryckte riksdagen oro för att avgörandet skulle leda till att färre gäldenärer skulle kunna bli föremål för skuldsanering. Riksdagen uppmanade samtidigt regeringen att återkomma med lagförslag som innebär att kravet på kvalificerad insolvens ändras i enlighet med förslaget från 2007 års insolvensutredning.⁹

Efter att regeringen tillsatt 2012 års skuldsaneringsutredning kom riksdagen den 7 juni 2012 med ytterligare ett tillkännagivande i fråga om skuldsanering. Riksdagen angav att regeringen måste ta nödvändiga initiativ för att påskynda ett pågående utredningsarbete och att utredningen bör avslutas i så god tid att regeringen kan utarbeta förslag och överlämna en proposition som riksdagen kan

⁸ Se prop. 2010/11:31.

⁹ Se bet. 2010/11:CU9, rskr. 2010/11:208.

ta ställning till under innevarande valperiod.¹⁰ Tillkännagivandet har inte föranlett någon ändring av utredningens direktiv.

I ett förhandsavgörande den 8 november 2012 (mål C-461/11) fann EU-domstolen att skuldsaneringslagens krav på att gäldenären måste ha hemvist i Sverige strider mot unionslagstiftningens bestämmelse om fri rörlighet för arbetstagare (artikel 45 i fördraget om europeiska unionens funktionssätt). EU-domstolens avgörande följs för närvarande upp inom Regeringskansliet. Några tilläggsdirektiv har inte meddelats denna utredning och frågan ligger därför inte inom ramen för utredningens uppdrag.

Den 23 maj 2013 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag som ger företagare med personligt ansvar för skulder som uppkommit i näringsverksamhet utvidgade möjligheter till skuldsanering. Utredaren ska överväga vilka särskilda förutsättningar som bör gälla för att företagaren ska få skuldsanering och hur förfarandet bör vara utformat. Syftet med uppdraget är att underlätta för seriösa företagare som gått i konkurs eller drabbats av överkuldsättning, att snabbt ta itu med sin skuldbörda och kunna starta på nytt eller fortsätta med förnyad kraft. Utredningen om skuldsanering för företagare, Ju 2013:10, ska redovisa sitt uppdrag senast den 17 juni 2014.¹¹

Högsta domstolen har under år 2013 meddelat två avgöranden i fråga om skuldsanering. I beslut den 25 mars 2013, NJA 2013 s. 128, utvecklade domstolen sitt resonemang om hur insolvensrekvisitet ska bedömas. I avgörande den 28 juni 2013 behandlades frågan om synnerliga skäl vad gäller möjligheten att få skuldsanering en andra gång (målnummer Ö 3320-12).

3.3 Skuldsaneringsförfarandet

Ansökan

Kronofogdemyndigheten är första instans i skuldsaneringsförfarandet och handlägger ärenden om skuldsanering och omprövning av skuldsaneringsbeslut. Myndighetens beslut kan i sin tur överklagas till tingsrätten (2 § första stycket och 29 §).

En gäldenär som önskar skuldsanering ska alltså ge in sin ansökan om detta till Kronofogdemyndigheten. Det är endast gäldenären själv

¹⁰ Se bet. 2011/12:CU19.

¹¹ Se dir. 2013:57.

som är behörig att ansöka (10 §). I ansökan ska utförligt redogöras för de egna, men också familjens, personliga och ekonomiska förhållanden. Bland annat ska gäldenärens skulder anges och vilka som är borgenärer. Även omständigheterna vid fordringarnas tillkomst och de ansträngningar som gäldenären har gjort för att betala sina skulder ska redovisas (11 §).

En första prövning av ansökan

När en ansökan är komplett ska Kronofogdemyndigheten göra en första prövning av om det finns förutsättningar att bevilja skuldsanering. Syftet är att på ett tidigt stadium gallra bort de fall där det står klart att någon skuldsanering inte kan komma ifråga. Myndigheten har i detta skede inte någon mer långtgående utredningsskyldighet. Beslutsunderlaget är dels ansökan dels den information som myndigheten själv kan ha i egenskap av exekutiv myndighet. Om det behövs ska Kronofogdemyndigheten inhämta upplysningar från andra myndigheter, som i sin tur är skyldiga att lämna de uppgifter som begärs (36 §). Bedöms det finnas särskilda skäl får även ett sammanträde hållas (14 § första stycket). Framgår det vid denna första prövning att det saknas förutsättningar att bevilja skuldsanering, ska ansökan avslås (13 § första stycket). Om en ansökan inte avvisas eller avslås ska myndigheten snarast besluta om att inleda skuldsanering (14 § andra stycket).

Inledande av skuldsanering

Ett beslut om inledande av skuldsanering (i fortsättningen benämnt inledandebeslut) ska kungöras, så att borgenärer som inte nämnts i ansökan och inte på annat sätt är kända för Kronofogdemyndigheten får möjlighet att anmäla sina fordringar (15 §). Okända borgenärer som inte gör gällande sin fordran, kommer att omfattas av ett eventuellt beslut om skuldsanering, men förlorar normalt sett sin rätt till utdelning (23 § första stycket 2).

När inledandebeslut har fattats är gäldenären skyddad från fortsatta indrivningsåtgärder avseende de fordringar som kan omfattas av en skuldsanering. Verkställighetsförbudet gäller till dess att frågan om skuldsanering är avgjord. Om ett skuldsaneringsbeslut överklagats till

tingsrätten, har emellertid domstolen möjlighet att besluta att indrivning får ske (22 §).

Efter inledandebeslutet får Kronofogdemyndigheten ett mer vidsträckt utredningsansvar än tidigare, för att klargöra gäldenärens ekonomiska situation (16 §). Och om det kan antas vara till fördel för utredningen ska ett sammanträde hållas. Till ett sådant kan förutom gäldenären även kallas borgenärer och andra som kan väntas tillföra ärendet något (17 och 18 §§). Sådana möten sker inte i någon större utsträckning, i synnerhet inte efter att Kronofogdemyndigheten koncentrerat sin verksamhet på skuldsaneringsområdet till fem orter i landet (Sundbyberg, Göteborg, Malmö, Kalmar och Östersund). Andra myndigheter är fortfarande skyldiga att på begäran lämna uppgifter till utredningen (36 §). Det krävs också att gäldenären på ett aktivt sätt själv deltar i utredningsarbetet. Om gäldenären inte inställer sig personligen till ett sammanträde eller i övrigt inte medverkar vid ärendets handläggning, får ansökan avslås (13 § andra stycket 2).

Förslag till skuldsanering

När det finns ett tillräckligt underlag ska Kronofogdemyndigheten, tillsammans med den skuldsatte, upprätta ett förslag till skuldsanering (19 §). Detta ska skickas ut till samtliga kända borgenärer vars fordringar omfattas av skuldsaneringen. Borgenärerna ska föreläggas att yttra sig över förslaget inom viss tid (20 §).

Beslut om skuldsanering

Efter utgången av yttrandetiden ska Kronofogdemyndigheten fatta beslut om att skuldsanering ska beviljas eller inte. Beslut om att bevilja skuldsanering ska kungöras (21 § och 13 § andra stycket 1).

Kommunernas stöd till gäldenären under skuldsaneringsförfarandet

Kommunerna har en viktig roll i hela skuldsaneringsförfarandet genom deras skyldighet att lämna skuldsatta personer råd och anvisningar i budget- och skuldfrågor. Rådgivningsskyldigheten omfattar inte enbart hjälp att upprätta en ansökan om skuldsanering, utan även stöd under hela skuldsaneringsförfarandet och löptiden för en eventuell betalningsplan (2 § andra stycket). Konsumentverket är i

sin tur den centrala myndighet som har det övergripande samordnande ansvaret att ge kommunerna stöd och vägledning för rådgivningsverksamheten (2 § tredje stycket). För tillsynen över kommunernas rådgivning ansvarar Inspektionen för vård och omsorg, IVO.¹²

3.4 Villkoren för skuldsanering

För att skuldsanering ska kunna beviljas måste gäldenären uppfylla tre huvudsakliga villkor (4 och 6 §§). Först och främst ställs krav på vilken typ av gäldenärer som kan komma i fråga för skuldsanering. Dessa gäldenärer måste dessutom vara överskuldssatta i tillräckligt hög grad. En skuldsanering ska också bedömas vara skäligen för att kunna beviljas.

Gäldenärskretsen

Skuldsanering kan endast beviljas en fysisk person, med hemvist i Sverige. Den som är folkbokförd i Sverige anses ha hemvist¹³ här i landet (4 § första styckets ingress och andra stycket).

En fysisk person som är näringsidkare kan beviljas skuldsanering, under förutsättning att de ekonomiska förhållandena i näringsverksamheten är enkla att utreda (4 § fjärde stycket). Att en gäldenär tidigare har varit näringsidkare innebär inte i sig något hinder mot skuldsanering.

En skuldsatt som är ålagd näringsförbud får inte beviljas skuldsanering. Detsamma gäller en person som tidigare beviljats skuldsanering, om det inte finns synnerliga skäl (6 §).

Kvalificerad insolvens

En andra förutsättning för beviljande av skuldsanering är att det är fråga om en tillräckligt svår skuldsättning. Gäldenären ska vara dels på obestånd (insolvent) dels så skuldsatt att han eller hon inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom överskådlig tid (4 §

¹² Se 13 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen (2001:453) samt prop. 2005/06:124 s. 38 ff. Tidigare ansvarade Socialstyrelsen och länsstyrelsen för tillsynen, men den överfördes till IVO den 1 juni 2013.

¹³ Som nämnts har EU-domstolen uttalat sig om kravet på hemvist (se avsnitt 3.2).

första stycket 1). Det är med andra ord fråga om ett krav på s.k. *kvalificerad insolvens*.

Obestånd innebär att gäldenären inte rätteligen kan betala sina skulder allteftersom de förfaller till betalning och att denna oförmåga inte endast är tillfällig (jfr 1 kap. 2 § konkurslagen).

Bedömningen av om gäldenären är kvalificerat insolvent sker genom en prognos över den skuldsattes framtida betalningsförmåga. Hänsyn ska då tas till om gäldenären i det enskilda fallet – trots utnyttjande av hans eller hennes samtliga tänkbara resurser – kommer att vara oförmögen att betala sina skulder när de förfaller till betalning. För att skuldsanering ska kunna beviljas krävs att det utan större svårigheter är möjligt att göra en någorlunda säker prognos.¹⁴

Det finns inte något krav på att skuldbördan ska vara av viss omfattning för att det ska vara fråga om kvalificerad insolvens. Varje fall ska bedömas individuellt, där skuldens storlek jämförs med gäldenärens betalningsförmåga. Avgörande är hur stor gäldenärens *nettoskuldbörda* är. Med det avses den totala skuld som finns kvar sedan gäldenären har realiserat all den egendom som gäldenären och dennes familj inte är i absolut behov av.¹⁵

För att förstå vad som avses med begreppet *överskådlig tid* måste en bedömning göras av samtliga omständigheter i varje enskilt fall. Betalningsoförmågan måste antas vara, om än inte permanent, så bestående i ett längre tidsperspektiv. I princip ska det inte vara möjligt att se att betalningsoförmågan någonsin upphör.¹⁶ Som nämnts har Högsta domstolen i 2010 års rättsfall uttalat att gäldenärens möjlighet att bli skuldfri inom en 15-årsperiod i det fallet innebar att gäldenären inte saknade förmåga att betala sina skulder inom överskådlig tid.

Allmän skälighetsbedömning

För att skuldsanering ska kunna beviljas krävs slutligen också att det anses vara skäligt med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden (4 § första stycket 2). Det är fråga om en totalbedömning av samtliga relevanta omständigheter, där gäldenärens behov av ekonomisk rehabilitering är av särskild vikt.¹⁷

¹⁴ Se prop. 1993/94:123 s. 92 f.

¹⁵ Se prop. 1993/94:123 s. 93.

¹⁶ Se prop. 1993/94:123 s. 197.

¹⁷ Se prop. 1993/94:123 s. 95 f.

Vid bedömningen ska särskilt beaktas omständigheterna vid skuldernas tillkomst, de ansträngningar gäldenären har gjort för att fullgöra sina förpliktelser och det sätt på vilket gäldenären har medverkat under handläggningen av ärendet om skuldsanering (4 § tredje stycket).

Som omständigheter vid skuldernas tillkomst räknas hur och varför en skuld har uppkommit. En skuldbörda som härrör från en seriöst bedriven näringsverksamhet eller en förlustbringande försäljning av gäldenärens bostad talar normalt för skuldsanering. Vidlyftiga eller spekulativa aktie- eller fastighetsaffärer med högt risktagande samt skulder från lyxkonsumtion är tvärtom något som kan innebära hinder för beviljande av skuldsanering. Även skadestånd med anledning av brott talar oftast emot skuldsanering. Undantag kan medges om skulderna är gamla och gäldenären fullgjort en del av förpliktelsen eller om den skadelidande själv är positivt inställd till skuldsanering. Detsamma kan vara fallet om sådana skulder utgör endast en mindre del av gäldenärens skuldbörda. Ett brottsligt förflutet, särskilt om det är fråga om ekonomisk brottslighet, är en sådan omständighet som talar starkt emot beviljande av skuldsanering. En skuldbörda som delvis utgörs av enstaka böter eller felparkeringsavgifter innebär däremot inte nödvändigtvis något hinder. Trots att skuldernas ålder i sig inte ska beaktas särskilt, kan generellt sägas att en något mer välvillig bedömning kan göras av omständigheterna vid skuldernas tillkomst, om skulderna är av äldre datum.¹⁸

Gäldenärens egna ansträngningar att fullgöra sina förpliktelser är en annan omständighet som särskilt ska beaktas vid skälighetsbedömningen. Mot skuldsanering talar exempelvis sådana förhållanden som att gäldenären sökt hålla sig undan krav från borgenärerna, överlåtit tillgångar på närstående eller på något annat sätt försökt att skydda sig mot betalningskrav. Om det står klart att gäldenären inte har gjort vad han eller hon kunnat för att betala av på sina skulder, är även det till nackdel för gäldenären. Exempel på sådant agerande kan vara att inte försöka begränsa orimligt stora boendekostnader, att frivilligt avstå från heltidsarbete och att inte aktivt söka arbete, trots att förutsättningar för detta finns. Om gäldenären i stället öppet redovisar sina tillgångar och inkomster m.m., talar det däremot för skuldsanering.¹⁹

Slutligen ska särskilt beaktas det sätt på vilket gäldenären har medverkat under handläggningen av ärendet om skuldsanering.

¹⁸ Se prop. 1993/94:123 s. 99 ff och SOU 2004:81 s. 61 f.

¹⁹ Se prop. 1993/94:123 s. 98 och SOU 2004:81 s. 62 f.

Skuldsaneringsförfarandet bygger på ett aktivt deltagande från gäldenärens sida. Om den skuldsatte under handläggningen inte bidrar till sakens rätta belysning talar det emot en skuldsanering.²⁰

Enligt 1994 års lag beaktades särskilt även gäldenärens egna ansträngningar att på egen hand nå en uppgörelse. Som tidigare nämnts avskaffades genom 2006 års lag det s.k. egenförsöket som en omständighet som ska beaktas särskilt. I och med 2011 års reform upphörde också ett tidigare krav på beaktande av skuldernas ålder. Men eftersom det alltjämt är fråga om en totalbedömning av skäligheten, får hänsyn alltså tas även till vad som kommit fram i Kronofogdemyndighetens utredning i dessa avseenden.²¹

3.5 Skulder som omfattas

Huvudregeln är att en skuldsanering omfattar alla fordringar på pengar mot gäldenären som har uppkommit före dagen för inledandebeslutet (7 § första stycket). Lagtexten anger därutöver två grupper av fordringar som utgör undantag från denna huvudregel. Den ena är sådana skulder som *får* undantas (7 § andra stycket) och den andra är sådana som *aldrig* ska omfattas (7 § tredje stycket).

Den första kategorin innefattar fordringar som är beroende av villkor, vilket exempelvis kan vara fallet för vissa borgensåtaganden. I gruppen ingår även sådana fordringar som inte är till beloppet fastställda, t.ex. vissa skadeståndsfordringar. Slutligen kan även undantas sådana skulder som ännu inte är förfallna till betalning. Återbetalning av statliga studielån är exempel på sådana fordringar. Skatteskulder är fordringar som vid tidpunkten för inledandebeslutet kan vara varken till beloppet fastställda eller förfallna till betalning.²²

Bland sådana skulder som aldrig kan ingå i en skuldsanering är fordringar på familjerättsliga underhåll. Detta undantag inbegriper däremot inte Försäkringskassans krav på återbetalningsskyldighet för underhållsstöd. En fordran för vilken borgenären har panträtt eller liknande rätt, omfattas inte heller till den del säkerheten räcker till för betalning av fordran. En fordran för vilken borgenären beviljats förmånsrätt på grund av utmätning före inledandebeslutet ska inte heller medräknas. Vidare kan inte sådana fordringar omfattas som är

²⁰ Se prop. 1993/94:123 s. 98 och SOU 2004:81 s. 63.

²¹ Se prop. 2005/06:124 s. 31 och 74 samt prop. 2010/11:31 s. 16.

²² Se prop. 1993/94:123 s. 116 ff och 136 §§ samt SOU 2004:81 s. 64 f.

beroende av en motprestation från borgenären och som ännu inte förfallit till betalning (vilket kan vara fallet vid exempelvis framtida hyresfordringar). Tvistiga fordringar kan inte heller ingå i en skuldsanering.

En borgenärs rätt till ränta och dröjsmålsavgift för en fordran som omfattas av en skuldsanering bortfaller för tiden efter inledandebeslutet (7 § första stycket 2).

3.6 Innebörden av en skuldsanering

Verkan av en skuldsanering

Ett beslut om skuldsanering innebär att gäldenären befrias från ansvar för de skulder som omfattas av skuldsaneringen, i den utsträckning som dessa sätts ned. Genom skuldsaneringen befrias gäldenären även från betalningsansvar för fordringar som inte är kända i ärendet, om det inte är fråga om sådana skulder som enligt lagen alltid ska undantas från skuldsanering (23 § första stycket).

Beslutet om skuldsanering rör endast betalningsanspråk mot gäldenären. Den påverkar alltså inte den rätt som en borgenär har mot en borgensman eller annan som förutom gäldenären svarar för fordringen. Andra anspråk mot gäldenären än betalningsskyldighet kvarstår, såsom exempelvis panträtt och annan sakrätt (23 § andra stycket och 7 § första stycket 1).

Ett beslut om skuldsanering får verkställas även innan det har vunnit laga kraft (37 §). En borgenär kan också söka verkställighet hos Kronofogdemyndigheten om gäldenären inte betalar enligt skuldsaneringens betalningsplan.

Beslutets innehåll

Ett beslut om skuldsanering ska ange vilka fordringar som omfattas, vad som ska gälla för dessa, vilket belopp som ska fördelas mellan borgenärerna och en betalningsplan (9 § första stycket).

Av skuldsaneringsbeslutet ska alltså framgå alla kända fordringar som uppkommit före inledandebeslutet och som dessutom är sådana som omfattas av en skuldsanering.

Huvudregeln är att alla fordringar som omfattas av skuldsaneringen har lika rätt till betalning och därför ska drabbas proportionellt lika av en skuldsanering. Om borgenären samtycker till

det, får däremot en fordran ges sämre rätt än andra. En borgenär som endast har en mindre fordran på gäldenären kan också tillåtas få betalt för denna före andra fordringar, om det bedöms vara skäligt (8 § första och andra stycket). Nu nämnda undantag från likabehandlingsprincipen måste alltid framgå av skuldsaneringsbeslutet.

Beslutet ska också ange vilket belopp som ska fördelas mellan borgenärerna. För varje fordran ska dessutom framgå hur stor procentandel av fordringens belopp som ska stå kvar. Det belopp som ska fördelas mellan borgenärerna är gäldenärens s.k. betalningsutrymme. Detta är vad som finns kvar av gäldenärens inkomster och tillgångar efter avdrag för vad gäldenären ska få förbehålla sig för sin och sin familjs försörjning. För bedömningen av betalningsutrymmet ska vägledning sökas i vad som gäller för löneutmätning enligt utsökningsbalken (1981:774). Betalningsutrymmet ska dock anpassas efter den särskilda situationen, och förbehåll får göras för att gäldenären ska kunna klara av att betala skulder som inte omfattas av skuldsaneringen (9 § andra och tredje stycket). Vid bedömningen tillämpas en s.k. buffert för oförutsedda utgifter. Bufferten uppgår normalt till 500 kronor per månad, men kan med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet också vara högre än så.

Skuldsaneringens betalningsplan ska visa när och hur kvarstående belopp av varje borgenärs fordran ska betalas. Huvudregeln är en femårig betalningsplan, om det inte finns särskilda skäl att bestämma en kortare tid. Saknas helt betalningsutrymme fattas i stället ett s.k. nollbeslut. Detta innebär att gäldenären omedelbart befrias från betalningsansvar för de skulder som omfattas av skuldsaneringen (9 § fjärde stycket) utan att någon betalningsplan bestäms. Den betalningsanmärkning som gäldenären får med anledning av skuldsaneringen står kvar i fem år från skuldsaneringsbeslutet eller, om en betalningsplan löper under längre tid, senast den dag då planen löper ut (8 § kreditupplysningslagen [1973:1173]). Även för en gäldenär med ett nollbeslut har en borgenär rätt att begära omprövning av skuldsaneringen inom fem år från dagen för skuldsaneringen (24 § första stycket p. 5), om gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligen förbättrats.

3.7 Omprövning

En gäldenär och en borgenär vars fordran omfattas av ett beslut om skuldsanering kan ansöka om omprövning av beslutet. Kronofogdemyndigheten handlägger som första instans ärenden om omprövning och har samma utredningsansvar som för beslut om skuldsanering (27 och 28 §§). Omprövningsbeslutet får överklagas till tingsrätt (29 §).

På ansökan av en borgenär kan beslutet upphävas eller ändras. Om anledningen till ansökan är att gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligen förbättrats efter skuldsaneringen ska som nämnts ansökan ges in inom fem år från skuldsaneringsbeslutet (24 §).

En gäldenär kan ansöka om ändring av betalningsvillkoren, om det efter beslutet om skuldsanering har inträffat omständigheter som inte hade kunnat förutses i samband med beslutet eller om det finns synnerliga skäl. Detta kan vara fallet om gäldenärens ekonomiska situation avsevärt försämrats och betalningsplanen därför inte längre framstår som hållbar (25 §).

Vid ändring av ett beslut om skuldsanering får löptiden för betalningsplanen förlängas till som längst sju år (26 §).

4 Arbeten på området för överskuldsättning

4.1 Inledning

Frågan om överskuldsättning och hur sådan kan motverkas är föremål för ett antal studier inom olika områden. I det följande presenteras några pågående och avslutade arbeten inom Regeringskansliet, Kronofogdemyndigheten och andra myndigheter.

4.2 Regeringskansliets utredningar

Samtidigt som utredningen fick sitt uppdrag gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att föreslå en åtgärdsinriktad strategi för att motverka överskuldsättning. Utredningen har tagit namnet Utredningen om överskuldsättning (Utö), Ju 2012:06.

Enligt direktiven ska utredaren analysera de problem som olika grader av skuldsättning medför för enskilda personer, närstående och samhället i stort samt kartlägga vanliga orsaker till allvarlig skuldsättning. Situationen för barn och unga i överskuldsatta familjer ska beaktas särskilt. I uppdraget ingår att resonera kring eventuella behov av förändringar i lagstiftningen. Det ingår dock inte i utredarens uppdrag att lämna författningsförslag.¹ Utredningen har i sitt arbete genomfört en närmare statistisk undersökning av gruppen överskuldsatta och kommer att lämna förslag som berör dem som inte kvalificerar sig för skuldsanering, men som är långsiktigt skuldsatta.

Inom utredningen har vi haft en fortlöpande kontakt med Utredningen om överskuldsättning.

Som nämnts (se avsnitt 3.2) har regeringen även tillsatt en utredning med uppdrag att lämna förslag som ger företagare med personligt ansvar för skulder som uppkommit i näringsverksamhet

¹ Se dir. 2012:31.

utvidgade möjligheter till skuldsanering. Utredningen om skuldsanering för företagare, Ju 2013:10, ska redovisa sitt uppdrag senast den 17 juni 2014.

4.3 Kronofogdemyndighetens projekt

Kronofogdemyndigheten har inlett ett arbete med syfte att ge bättre råd och ökat stöd till gäldenärerna, och även startat upp ett arbete för att se över möjligheterna att motivera evighetsgäldenärer att ansöka om skuldsanering.

4.3.1 Projektet Råd och stöd

Bakgrund och syfte

I september 2010 gavs en arbetsgrupp inom Kronofogdemyndigheten i uppdrag att komma med förslag om utökat råd och stöd från myndighetens sida till gäldenärer i fråga om skuldsanering. Syftet var att åstadkomma en snabbare, effektivare och mer kundanpassad skuldsaneringsprocess, med mer hållbara beslut. Arbetsgruppen avslutade sitt uppdrag i december 2010 med en rapport.²

Bakgrunden till projektet var att myndigheten till följd av konjunkturläget och lagändringar förväntade sig ett ökat antal ansökningar om skuldsanering. Samtidigt hade kommunerna aviserat att det saknades möjlighet att öka resurserna för sin budget- och skuldrådgivning. Med hänsyn till detta och rådgivningens långa kötider på vissa håll befarades att kommunerna inte skulle klara av att svara upp mot behovet av tillräckligt råd och stöd i skuldsaneringsprocessen. En tanke var därför att Kronofogdemyndigheten skulle kunna fungera som ett komplement till kommunernas rådgivningsverksamhet. Särskilt betonades att den tänkta rådgivningen inte avsåg att påverka myndighetens opartiskhet.

Ett utökat råd och stöd förväntades leda till bättre ansökningar, vilket i sin tur skulle minska behovet av kompletteringar. Handläggningstiden bedömdes därför kunna minska, något som skulle innebära lägre kostnader för myndigheten. Ett utökat stöd ansågs också vara ändamålsenligt och en naturlig del av den övriga skuld-

² Se Kronofogdemyndighetens rapport från den 8 december 2010, Utökat råd och stöd för skuldsatta samt utökad muntlighet i skuldsaneringsprocessen.

saneringsverksamheten. Gäldenären skulle gynnas både av en snabbare handläggning och av att endast behöva vända sig till en myndighet. En ytterligare fördel som framhölls var att det muntliga inslaget i processen skulle öka. Besluten förväntades dessutom kunna bli mer hållbara.

Förslag till åtgärder

Enligt arbetsgruppen borde ett större ansvar för råd och stöd läggas på myndighetens enhet för kundservice. Med hänsyn till de arbetsuppgifter som i övrigt finns där, ansågs den delen av myndigheten lämpligast för uppdraget.

Det föreslogs att bland de cirka en miljon personer som årligen kontaktar Kundservice ska de gäldenärer som kan ha behov av skuldsanering identifieras. En stickprovsundersökning hade visat att det skulle kunna röra sig om cirka 5 100 gäldenärer varje år. Arbetsgruppen föreslog därför att Kundservice skulle få i uppdrag att vägleda dessa gäldenärer till att ansöka om skuldsanering.

Dessutom föreslogs att Kundservice ska ge gäldenärerna vägledning om hur de ska göra en ansökan om skuldsanering eller ansökan om omprövning. Tanken var att Kundservice i alla de fall en gäldenär ger in en ofullständig ansökan ska uppmärksammas om detta och i sin tur ringa upp gäldenären i syfte att få nödvändiga kompletteringar. Arbetsgruppen uppskattade att omkring 80 procent av alla skuldsaneringsärenden behöver kompletteras och att 1,7 heltidstjänster ägnas åt arbete med detta. Någon ekonomisk vinst av att Kundservice ska hjälpa till med kompletteringarna förväntades däremot inte. Fördelen ansågs vara att handläggningstiden kan förkortas så att ansökan är fullständig när skuldsaneringshandläggaren börjar med den.

Enligt förslaget ska Kundservice även ringa upp gäldenärer som ansökt om skuldsanering efter att ärendet slutligt avgjorts. Bland dem som beviljats skuldsanering ska Kundservice ringa upp gäldenärer som har fått en betalningsplan. Kontakten föreslogs ske tre månader efter det att betalningsplanen påbörjats, i syfte att försäkra sig om att gäldenären förstått betalningsplanen och att inte några problem hade uppstått. Samtliga gäldenärer förväntades dock inte ha behov av stöd, varför det föreslogs att kontakt inledningsvis ska ske med var tredje gäldenär som fått en betalningsplan. Det uppskattades bli fråga om ungefär 1 400 personer per år. Om gäldenär-

en i stället fått ett avslag på sin ansökan föreslogs kontakten ske för att säkerställa att gäldenären hade förstått beslutet. Gäldenären skulle också kunna få information om något skulle kunna åtgärdas inför en ny ansökan och vilka övriga valmöjligheter som finns. Enligt arbetsgruppen borde kontakt ske med var femte gäldenär som fått avslag, vilket förväntades handla om ungefär 700 gäldenärer per år.

Det föreslogs att ett utökat råd och stöd inom myndigheten först borde genomföras som ett pilotprojekt inom en del av myndigheten.

Ekonomiska konsekvenser

Enligt arbetsgruppen skulle förslagen innebära såväl minskade som ökade kostnader för myndigheten. Förslagen om att Kundservice skulle ringa upp gäldenärer och ett ökat antal ansökningar uppskattades kosta drygt 31 miljoner kronor per år. Samtidigt förväntades fler gäldenärer med skuldsanering innebära en mindre belastning för den verkställande verksamheten. Denna besparing beräknades uppgå till drygt 21 miljoner kronor årligen. Sammantaget förväntades förslagen om ett utökat råd och stöd leda till att nettokostnaderna för myndigheten skulle öka med drygt nio miljoner kronor per år.

Förslagens genomförande

Efter att projektet avslutats har enheten för kundservice fått i uppdrag att genomföra de föreslagna åtgärderna, i de delar det bedöms vara möjligt samt i den utsträckning och takt som verksamheten klarar av det. Någon utvärdering av hur långt detta arbete har kommit finns emellertid inte.

4.3.2 Projektet Från verkställighet till skuldsanering

Bakgrund och syfte

I oktober 2012 påbörjades ett projekt för att identifiera de gäldenärer i Kronofogdemyndighetens register som kan tänkas uppfylla skuldsaneringslagens krav, i syfte att få fler personer att ansöka om skuldsanering. En arbetsgrupp gavs i uppdrag att utarbeta urvals-

kriterier och undersöka hur många gäldenärer som skulle kunna omfattas. I uppdraget låg även att föreslå hur gäldenärer som uppfyller kriterierna kan hanteras och undersöka varför personer som uppfyller kriterierna inte ansöker om skuldsanering. Projektet slutredovisade sitt uppdrag i mars 2013.³

Kriterier och urval

Arbetsgruppen föreslog att urvalskriterierna skulle omfatta fysiska personer som förekommit i myndighetens register under minst fem år och som inte tidigare beviljats skuldsanering. Gäldenärerna skulle inte heller vara försatta i konkurs eller ha ett pågående näringsförbud. Som ytterligare krav angavs att gäldenären inte skulle ha några skadeståndsskulder och att skuldbördan inte enbart består av allmänna mål.

Urvalskriterierna delades in i tre olika grupper utifrån storleken på skuldbördan. För gäldenärer som har pågående löneutmätning ska skuldbördans storlek uppgå till minst 300 000 kronor i enskilda mål. För dem som saknar tillgångar och betalningsutrymme är det tillräckligt att skuldbördan uppgår till 100 000 kronor. För personer i den sistnämnda gruppen som är över 65 år räcker det med en skuldbörda om minst 50 000 kronor.

Utifrån kriterierna har en sökning skett i myndighetens datasystem. Eftersom systemet inte sparar uppgifter om gäldenärens betalningsförmåga krävde urvalet även en manuell bedömning av om det kvalificerade insolvenskravet var uppfyllt för de gäldenärer som har löneutmätning. I Kronofogdemyndighetens system kunde slutligen 24 370 möjliga skuldsaneringsgäldenärer identifieras enligt dessa kriterier.

Kontakt med identifierade

Arbetsgruppen föreslog att kontaktuppgifter ska tas fram för de gäldenärer som identifierats. Därefter ska dessa kontaktas skriftligen med en enkel och kortfattad information om de grundläggande kriterierna för att söka skuldsanering samt en ansökningsblankett. Det föreslogs också att det i informationen ska finnas hänvisning till

³ Se Kronofogdemyndighetens slutrapport från den 31 mars 2013, Slutrapport – Från verkställighet till skuldsanering.

myndighetens kundservice, budget- och skuldrådgivningen samt Konsumentverket.

Inom en–två veckor efter utskicket ska sedan skrivelsen följas upp med ett telefonsamtal, för bekräftelse att gäldenären tagit del av informationen. Ett nytt kontaktförsök ska göras i de fall gäldenären inte går att nå. Arbetsgruppen angav särskilt att samtalet inte ska ringas med dolt nummer, eftersom erfarenheten är att gäldenärer då sällan svarar. Telefonsamtalen ska också göras vid olika tidpunkter under dagen och utföras av personer som är lämpade för uppgiften.

Det föreslogs att arbetet ska inledas med en pilotstudie under hösten 2013. Då ska ett skriftligt utskick göras till 2 500 slumpvis utvalda presumtiva skuldsaneringsgäldenärer. Breven ska därefter följas upp med telefonsamtal. För detta ska en utbildning ske av myndighetens personal. Det statistiska utfallet av pilotstudien förväntas kunna sammanställas vid årsskiftet 2013/2014, i fråga om hur stor andel som har ansökt och fått beslut om att skuldsanering ska inledas. Tre månader senare ska en uppföljning göras bland de gäldenärer som har blivit beviljade skuldsanering. Senast i april 2014 förväntas det vara möjligt att utvärdera hur många gäldenärer i studien som ansökt om skuldsanering och hur stor andel som slutligen beviljats detta. Sedan pilotstudien avslutats att man ska kontakta även övriga gäldenärer som kan bli aktuella för skuldsanering.

Enligt arbetsgruppen förväntas arbetet med varje tänkbar skuldsaneringsgäldenär ta ungefär 20 minuter i anspråk. Denna tidsåtgång omfattar identifieringsarbete, att ta fram kontaktuppgifter samt att kontakta gäldenären. Pilotstudien om 2 500 gäldenärer skulle kräva en arbetsinsats om 833 timmar, motsvarande 0,52 årsarbetskrafter.

En uppgift för enheten för kundservice

Enligt arbetsgruppen är det lämpligast att någon del av Kronofogdemyndigheten utför den uppsökande verksamheten, dels på grund av att kunskapen redan finns där dels på grund av den sekretess som råder om enskildas uppgifter. Kundservice ansågs vara den del av myndigheten som är mest lämpad för det föreslagna uppdraget. Skälet till detta är att den delen redan i dag är ansvarig för myndighetens kundkontakter, varför det skulle bli mest kostnadseffektivt. Även om skuldsaneringsenheten har större kunskap om skuldsaneringsringar ansågs det inte lämpligt att de både uppmanar gäldenärer att

ansöka och sedan prövar ärendena om skuldsanering. På grund av begränsade resurser hos Kundservice föreslogs att verkställighetsenheten påbörjar arbetet under år 2013, för att sedan överlämna uppdraget till Kundservice.

Hinder för gäldenärer att ansöka om skuldsanering

Arbetsgruppen konstaterade att det finns ett antal orsaker till varför gäldenärer inte ansöker om skuldsanering. Det förhållandet att gäldenärer passiviseras av långvarig skultsättning, att en del upplever skultsaneringsprocessen som tungrodd och en skiftande tillgänglighet hos budget- och skuldrådgivarna bedömdes vara de omständigheter som främst kan försvåra den föreslagna uppsökande verksamheten.

4.4 Andra projekt

4.4.1 Konsumentverket

Konsumentverket är den centrala myndighet som bär det övergripande samordnande ansvaret för att ge kommunerna stöd och vägledning för rådgivningsverksamheten (2 § tredje stycket). Myndigheten kartlägger fortlöpande kommunernas budget- och skuldrådgivning, vilken presenteras i årliga rapporter.⁴

År 2010 presenterade Konsumentverket en rapport i fråga om samverkan för en effektivare hjälp till skultsatta. Rapporten var särskilt inriktad på samverkan mellan kommunernas budget- och skuldrådgivning samt försörjningsstöd. Syftet med arbetet var att det skulle utgöra ett diskussionsunderlag för frågan om hur arbetet kan och bör bedrivas. Det har visat sig finnas goda exempel på kommuner med fungerande samverkan, men att samverkan också saknas i en del kommuner. En möjlig orsak till detta har angetts vara att budget- och skuldrådgivningen har vuxit fram inom konsumentrådgivningen men inte inom socialtjänsten, där ett fattigdomsperspektiv har dominerat i stället för skult- och utgiftsaspekter. Förutsättningarna för samverkan bedöms vara bättre om rådgivningsverksamheten prioriteras och bemanningen är tillräcklig.⁵

⁴ Se bl.a. Konsumentverkets rapport 2013:10, Kommunernas budget- och skuldrådgivning 2013 – en lägesrapport.

⁵ Se Konsumentverkets rapport 2010:6, Samverkan för en effektivare hjälp till skultsatta.

Konsumentverket har också lagt fram en rapport i fråga om dödsfall för gäldenärer under och efter skuldsanering. Det kunde då bl.a. konstateras en 30 gånger högre dödlighet bland dem som beviljats skuldsanering än bland befolkningen i övrigt.⁶

År 2011 presenterades också en rapport i syfte att beskriva arbetet i kommunal budget- och skuldrådgivning samt vilken roll Konsumentverket har för att stödja detta arbete. Rapporten utgör ett diskussionsunderlag för kommunerna i fråga om utveckling av rådgivningsverksamheten.⁷

4.4.2 Socialstyrelsen

Socialstyrelsen ansvarade till den 1 juni 2013 för tillsynen över kommunernas budget- och skuldrådgivning.⁸ Myndigheten har undersökt situationen för barn till överskuldsatta, vilket redovisats i en rapport som lämnats år 2013. I rapporten finns en redogörelse för kunskapsläget om barn till överskuldsatta föräldrar och vad som är känt om vilka konsekvenser överskuldssättning har för barn.⁹

⁶ Se Konsumentverkets rapport 2010:18, Dödsfall under och efter skuldsanering.

⁷ Se Konsumentverkets rapport 2011:11, Budgetrådgivning – en kortsiktig kommunal kostnad eller en lönsam social investering.

⁸ Tillsynsansvaret har därefter övertagits av IVO, Inspektionen för vård och omsorg (se avsnitt 12.5).

⁹ Se Socialstyrelsens rapport Barn till överskuldsatta – Underlagsrapport till Barns och ungas hälsa, vård och omsorg 2013.

5 Utgångspunkter för förslag till åtgärder

Utredningens arbete

Skuldsaneringsinstitutet har varit föremål för ett stort antal utvärderingar och reformer under årens lopp. Sedan lagens tillkomst har det i vissa avseenden blivit enklare att komma ifråga för skuldsanering. Egenförsökskravet har avskaffats och numera kan även aktiva näringsidkare och gäldenärer med färsk skuldsättning beviljas skuldsanering. Uppdraget för vår utredning är att föreslå ytterligare åtgärder som förbättrar möjligheterna för dem som har rätt till skuldsanering att också få det.

För att genomföra vårt uppdrag har vi valt att träffa ett stort antal myndigheter, organisationer och företag som i sin verksamhet berör frågor om skuldsanering. Kontakt har skett med företrädare för borgenärsgupper och sådana aktörer som i olika avseenden kommer i kontakt med överskuldsatta personer. Syftet har varit att utifrån olika perspektiv hämta in synpunkter på hur skuldsaneringsinstitutet fungerar i praktiken, för att kunna föreslå så ändamålsenliga och verksamma åtgärder som möjligt. Vid samråden har direktivens frågeställningar diskuterats och samrådsparternas synpunkter har därefter sammanställts.

Vi har även tagit del av den statistik som finns tillgänglig på området och då främst den som finns hos Kronofogdemyndigheten. En jämförelse har även skett med de skuldsaneringsinstitut som finns i andra länder och då främst de nordiska.

Behov av åtgärder på ett antal områden har identifierats

Skuldsaneringens huvudsakliga syfte är att den ska verka rehabiliterande. Detta är till nytta för den enskilde gäldenären, men ska även vara borgenärsgynnande. En skuldsanering ska ha en preventiv verkan, vara generell och alla fordringar ska behandlas lika. Förfarandet ska vara snabbt och enkelt. En skuldsanering ska även ha en definitiv verkan och får varken skada den allmänna betalningsmoralen eller framstå som stötande (se avsnitt 3.2). Med beaktande av de grundläggande principer som gäller för skuldsaneringsinstitutet har vi identifierat ett antal områden som betydelsefulla för att fler evighetsgäldenärer ska kunna få skuldsanering.

Vissa personer saknar överhuvudtaget kunskap om att möjligheten finns. En del gäldenärer kan också felaktigt förutsätta att de inte uppfyller kraven. En föreställning kan även vara att det är alltför komplicerat att ansöka och att det är svårt att genomföra en skuldsanering. Vissa gäldenärer saknar en komplett bild över sin skuldsituation. Det är inte heller ovanligt att personer som under lång tid har varit skuldsatta passiviserats och förlorar den initiativförmåga som krävs för att försöka lösa sin ekonomiska situation. Det förekommer också att sjukdom och missbruk utgör ett hinder. Av hänsyn till t.ex. borgensmän och andra gäldenärer som är solidariskt betalningsansvariga för skulden, förekommer det att gäldenärer undviker att ansöka om skuldsanering. Inte sällan finns det flera orsaker till varför en gäldenär avstår från att ansöka om skuldsanering. Det måste i sammanhanget även beaktas att skuldsanering inte är den bästa lösningen för alla överskuldsatta och att det kan finnas andra sätt att komma till rätta med den enskildes problematik.

Vi anser att den hjälp som det allmänna i dagsläget lämnar till överskuldsatta inte är tillräcklig och att större hänsyn måste tas till gäldenärens egna förutsättningar. Den kompetens som finns hos Kronofogdemyndigheten, budget- och skuldrådgivarna samt Konsumentverket måste utnyttjas bättre än den gör i dag. Även betydelsen av andra aktörer som kommer i kontakt med skuldsatta måste uppmärksammas.

En central del av vårt uppdrag är hur frågan om skuldsanering kan aktualiseras och hur gäldenären kan motiveras att ansöka. Vi anser att det finns ett stort behov av att öka medvetenheten och kunskapen om skuldsanering, vilket kan åstadkommas genom informations- och utbildningsinsatser på ett flertal områden. De uppgifter som Krono-

fogdemyndigheten genom sin verkställande verksamhet har om skuldsatta, bör också användas för att informera gäldenärer om möjligheten till skuldsanering.

För att motivera gäldenärer att ansöka om skuldsanering krävs även att skuldsaneringsinstitutet som sådant förenklas för gäldenären. Vår bedömning är att såväl ansökningsförfarandet som formerna för gäldenärens betalningar enligt en betalningsplan måste göras lättare för den enskilde. Åtgärder på dessa områden kan dessutom förbättra förutsättningarna för den enskilde att genomföra en skuldsanering.

Betalningsplanens längd är en fråga som utredningen ska överväga särskilt. Vi har bedömt att åtgärder på detta område kan göra skuldsaneringsförfarandet effektivare, vilket är till nytta för både gäldenär och borgenärer.

Frågan om kvalificerad insolvens är ytterligare en frågeställning som utredningen har övervägt särskilt, i ljuset av den praxis som har utvecklats på området. Gäldenärens möjlighet att få skuldsanering på nytt samt budget- och skuldrådgivarnas roll är två andra områden där vi bedömt att det finns behov av åtgärder, som kan bidra till att fler ansöker men också klarar av att genomföra en skuldsanering.

I det följande kommer vi att redogöra för våra slutsatser i dessa frågor och i vilka avseenden vi anser att det finns behov av åtgärder. Inledningsvis behandlas frågan om hur skuldsanering kan aktualiseras (kapitel 6). Därefter följer våra överväganden om ansökningsförfarandet (kapitel 7), kvalificerad insolvens (kapitel 8), betalningsplanens längd (kapitel 9), gäldenärens betalningar under skuldsaneringen (kapitel 10). Slutligen diskuteras frågan om möjligheten att få skuldsanering på nytt (kapitel 11) samt budget- och skuldrådgivarnas stöd till gäldenären (kapitel 12). Betänkandets motivering avslutas med överväganden i fråga om ikraftträdande och övergångsbestämmelser (kapitel 13) samt en kostnads- och konsekvensanalys (kapitel 14).

6 Hur kan frågan om skuldsanering aktualiseras?

6.1 Inledning

Skuldsaneringslagen utgår från att gäldenären själv måste ta initiativ att lösa sina ekonomiska problem och aktualisera frågan om skuldsanering. Men det kräver att gäldenärerna är medvetna om att skuldsaneringsinstitutet finns och även har viss kunskap om vad det innebär. Överskuldssatta som passiviserats till följd av långvariga ekonomiska problem saknar dessutom inte sällan den motivation och initiativförmåga som krävs för att ansöka.

I vårt uppdrag ligger att överväga hur frågan om skuldsanering kan aktualiseras och hur gäldenären kan motiveras att ansöka. Kronofogdemyndighetens roll i detta avseende ska särskilt uppmärksammas. Vi ska analysera de rättsliga och praktiska förutsättningarna för myndigheten att på eget initiativ aktualisera frågan om skuldsanering. Vi ska även överväga om den information som myndigheten får i sitt verkställighetsarbete om gäldenärens ekonomiska förhållanden kan användas i de fall där skuldsanering kan aktualiseras. I uppdraget ligger också att utreda om Kronofogdemyndigheten bör vara skyldig att informera gäldenären om möjligheten att ansöka om skuldsanering. Vi ska följa de projekt som myndigheten redan bedriver på området och analysera resultatet av dessa, för att bedöma om de åtgärder som vidtas är tillräckliga.

Behovet av ytterligare samverkan mellan Kronofogdemyndigheten och kommunerna ska också analyseras. En fråga som ska övervägas är om den utredningsrapport som upprättas efter en tillgångsundersökning bör skickas till kommunen och användas vid budget- och skuldrådgivningen där. I uppdraget ligger också att kartlägga vilka samarbetsformer som finns och analysera om myndigheten och kommunerna samverkar på ett sådant sätt att den erfarenhet och kompetens som finns utnyttjas på bästa sätt.

I detta kapitel kommer vi inledningsvis att presentera de synpunkter som har framkommit vid utredningens samråd vad gäller förutsättningarna att göra frågan om skuldsanering aktuell (avsnitt 6.2). Därefter följer våra överväganden i fråga om hur skuldsanering kan aktualiseras i större utsträckning än i dag och hur gäldenären kan motiveras att ansöka, utifrån de frågeställningar som anges i utredningsdirektiven (avsnitt 6.3).

6.2 Synpunkter vid samråd

Inledning

För att skuldsanering överhuvudtaget ska kunna aktualiseras för en gäldenär, på eget initiativ eller genom bistånd från någon annan, krävs att det finns tillräcklig kunskap om skuldsaneringsinstitutet. Vid våra samråd har diskuterats hur stora kunskaperna om skuldsanering är. I sammanhanget har samrådsparterna framfört önskemål om hur kunskapen och kompetensen bland aktörer på området bör förstärkas. Ytterligare en fråga som har behandlats är i vilken utsträckning överskuldsatta i dag informeras om skuldsaneringsinstitutet och på vilket sätt det är möjligt att bedriva uppsökande verksamhet. Kronofogdemyndighetens förutsättningar i detta avseende har diskuterats särskilt. Hur samverkan ser ut mellan myndigheter och organisationer har också behandlats samt frågan om hur denna samverkan kan utvecklas ytterligare.

Kunskaper om skuldsanering bland privatpersoner

Enligt *skuldsaneringsteam*en i Göteborg, Malmö, Kalmar och Östersund, *verkställighetsteam*et i Göteborg och Växjö, *Försäkringskassan*, *budget- och skuldrådgivarna* i Göteborg, Malmö, Umeå och Lund, *Riksförbundet Insolvens*, *Kredit-Inkasso*, *överförmyndarförvaltningen* i Umeå och *diakonerna* är allmänhetens kunskap om skuldsanering låg.

Budget- och skuldrådgivarna i Göteborg och Lund samt *diakonerna* har beskrivit att överskuldsatta ofta har begränsade kunskaper om vad som krävs för att få skuldsanering och hur en sådan fungerar. Enligt *diakonerna* och *arbetslöshetskassorna* är det vanligt att personer med språksvårigheter inte saknar kunskaper om att möjligheten finns. *Budget- och skuldrådgivarna* i Malmö har anfört

att överskuldsatta som lever ett välordnat liv i övrigt och som därför har en begränsad kontakt med myndigheter kan helt sakna kunskap om skuldsanering. Enligt *Kriminalvården* söker deras klienter normalt inte själva efter kunskap om skuldsanering. På anstalterna är det dessutom svårt att få information, eftersom där saknas tillgång till internet. Det är även vanligt att klienterna har läs- och skrivsvårigheter, vilket gör det särskilt svårt för dem att tillgodogöra sig information. *Riksförbundet Insolvens* har upplyst om att överskuldsatta inte sällan saknar dagstidning och därför kan ha svårt att nås av information om skuldsanering.

Skuldsaneringsteamet i Malmö och Östersund samt *diakonerna* har uppgett att det finns en föreställning om att det är väldigt svårt att beviljas skuldsanering. Enligt *KRIS i Umeå* tror vissa gäldenärer att det krävs en skuld av viss storlek. *Diakonerna* pekar på att vissa gäldenärer tycks tro att det är nödvändigt att kontakta budget- och skuldrådgivare för att få ansöka. En vanlig uppfattning enligt såväl *skuldsaneringsteamet* som *verkställighetsteamet i Göteborg* är att det inte skulle vara tillåtet att ansöka om skuldsanering vid fler än ett tillfälle och även att det är mycket svårt att genomföra en skuldsanering. Enligt *verkställighetsteamet i Helsingborg* tror många också att det inte är möjligt att få skuldsanering utan en betalningsplan och att gäldenärerna måste prestera mer än de gör i dagsläget.

Skuldsaneringsteamet i Östersund, *överförmyndarförvaltningen i Umeå*, *budget- och skuldrådgivningen i Umeå* samt *KRIS i Umeå* har framhållit vikten av att informera så att allmänheten blir medveten om att skuldsaneringsinstitutet finns och om vad det innebär. *Skuldsaneringsteamet i Kalmar* har pekat på att det bör finnas tillgång till både muntlig och skriftlig information om skuldsanering, eftersom gäldenärer sällan tar del av den post som skickas till dem.

I sammanhanget har även påtalats ett behov av information om budget- och skuldrådgivningen. De tillfrågade *arbetslöshetskassorna* menar att det är väldigt svårt att finna information om rådgivningsverksamheten. *Intrum Justitia*, *Försäkringskassan* samt *budget- och skuldrådgivarna i Umeå* har framhållit att rådgivningen bör marknadsföras bättre än vad som sker i dag. Enligt *budget- och skuldrådgivarna i Lund* kan det vara tveksamt att annonsera i de fall kötiderna är långa och gäldenären av detta skäl ändå kan behöva vänta länge på hjälp.

Kunskap och kompetens bland myndigheter och organisationer

Skuldsaneringsteamerna i Malmö och Kalmar samt Intrum Justitia har efterfrågat en kompetenshöjning hos budget- och skuldrådgivarna. *Riksförbundet Insolvens* och *Kredit-Inkasso* har påtalat en skiftande kvalitet bland budget- och skuldrådgivningen i landet. De anser att vissa rådgivare är mycket kunniga, medan andra inte alls är lika bra. Enligt *kuratorerna* saknar rådgivare ofta kunskap om den bakomliggande problematiken för den enskilde. *KRIS i Umeå* har efterfrågat en bättre kunskap bland rådgivarna om hur personer med erfarenhet av missbruk och kriminalitet fungerar. *Lisbeth Sandvall* menar att en komplicerande faktor är att budget- och skuldrådgivarna har så varierande utbildningsbakgrund och kunskaper.

Budget- och skuldrådgivarna har uppgett att Konsumentverket erbjuder dem en inledande grundutbildning om skuldsanering, men inte någon vidareutbildning. De har tillgång till Konsumentverkets informationsportal om skuldsanering, där rättsfall och andra nyheter presenteras. *Rådgivarna i Göteborg* upplever att de själva har tillräckliga kunskaper om skuldsanering. De anser att de har en fördel av att många rådgivare arbetar tillsammans, vilket ger dem goda förutsättningar till fortbildning och erfarenhetsutbyte. De uppskattar också att Kronofogdemyndigheten erbjudit dem informationsträffar. *Budget- och skuldrådgivarna i Umeå* anser att bakgrundskunskapen hos rådgivare varierar mycket och att det även skiljer sig åt en hel del hur mycket en rådgivare väljer att fördjupa sig i ämnet skuldsanering. De har också efterfrågat bättre kunskaper i beteendefrågor, för att förbättra deras kompetens att påverka gäldenärernas livsstil. *Budget- och skuldrådgivarna i Malmö* har efterfrågat en kontinuerlig fortbildning, med mer och bättre information om praxis. De anser att Konsumentverkets informationsportal inte är tillräckligt informativ.

Överförmyndarförvaltningen i Stockholm har uppgett att de själva endast har begränsade kunskaper om skuldsanering och önskar tillgång till mer information. *Överförmyndarförvaltningarna i Stockholm och Göteborg, budget- och skuldrådgivarna i Umeå* samt *kuratorerna* har vittnat om att gode män och förvaltare ofta saknar kunskap om skuldsanering. Även *Intrum Justitia* har efterfrågat en kompetenshöjning bland gode män och förvaltare. *Överförmyndarförvaltningen i Göteborg* har uppgett att de erbjuder information till gode män och förvaltare på sin hemsida samt ställer krav på att

gode män ska genomgå en grundutbildning, där viss information om skuldsanering lämnas.

Budget- och skuldrådgivarna i Göteborg anser att socialtjänsten bör ha bättre kunskap om skuldsanering än den har i dag och att skuldfrågor bör få en mer självklar roll i socionomutbildningen. Enligt *diakonerna* varierar deras egna kunskaper om skuldsanering.

Vid samråden har anförts att myndigheter och organisationer som kan komma i kontakt med överskuldssatta bör ha bättre kunskaper om skuldsanering för att kunna informera den enskilde. Som exempel har nämnts vårdcentraler, öppenvården, psykiatri och andra vårdinstanser samt behandlingshem och personliga ombud vid landstingen. Andra exempel som har lyfts fram är socialtjänsten, Kriminalvården, överförmyndarförvaltningen, bibliotek, fackliga organisationer, banker och kyrkan.

I vilken utsträckning uppmärksammas gäldenärer om skuldsanering?

Skuldsaneringsteamet i Sundbyberg, Malmö och Kalmar beskriver hur verkställighetsteamens inspektörer ibland brukar informera gäldenärer om skuldsanering och då även dela ut ansökningsblanketter. Enligt *skuldsaneringsteamet i Malmö* är detta inte alltid uppskattat av borgenärskollektivet. *Verkställighetsteamet i Göteborg* har uppgett att de tidigare skickade ut information om skuldsanering till gäldenärer, men att de har slutat med detta efter kritik från borgenärshåll. Enligt *verkställighetsteamet i Helsingborg* är det vanligare att man från myndigheten tar upp frågan om skuldsanering med gäldenären än att denne gör det. Ibland skickar man en ansökningsblankett till gäldenären. Vissa medarbetare vid *verkställighetsteamet i Växjö* har uppgett att en del av dem ofta väcker frågan om skuldsanering med gäldenärer, medan andra aldrig gör det. *Skuldsaneringsteamet i Östersund* uppmärksammar inte gäldenären på frågan om skuldsanering på eget initiativ, utan svarar enbart på hans eller hennes eventuella frågor. *Skuldsaneringsteamet i Malmö* har uppgett att myndighetens enhet för kundservice också informerar om skuldsanering i viss utsträckning. Enligt *verkställighetsteamet i Helsingborg och Göteborg* arbetar myndigheten bland annat med s.k. proaktiv telefondialog, där gäldenären erbjuds ett anpassat stöd i syfte att motverka överskuldssättning. Gäldenärer som blivit restförda första gången kontaktas per telefon och blir

informerade om vikten av att de betalar sin skuld. Skuldsanering diskuteras dock inte särskilt.

Överförmyndarförvaltningen i Göteborg har uppgett att det inte finns någon rutin för att aktualisera frågan om skuldsanering vid deras granskning av gode mäns och förvaltares årsräkningar. Om en huvudmans skulder ökar brukar de däremot diskutera detta med den gode mannen eller förvaltaren. Ibland kan förvaltare ta upp frågan om skuldsanering när de pratar med sin huvudman om ekonomin. Det har också hänt att Kronofogdemyndigheten uppmärksammat förvaltare på frågan om skuldsanering i de fall då det varit fråga om en mycket skuldsatt person. *Överförmyndarförvaltningen i Stockholm* har uppgett att man där endast undantagsvis tar kontakt med gode män och förvaltare om huvudmannens skulder.

Enligt *KRIS i Umeå* är det få i behandlande funktioner som tar upp frågan om skuldsanering. *Kriminalvården* har uppgett att de diskuterar skuldfrågor med sina klienter, men sällan uppmärksammar dem på frågan om skuldsanering. På anstalterna utreder de inte skulderna, om klienterna inte själva är insatta i sin skuldproblematik. Vid verksamhetsplanering och inför frigivning stöttas klienten att ta itu med sin ekonomi och försöka få en kontaktperson hos Kronofogdemyndigheten, men klienten får sköta allt arbete själv. Hos frivården hjälper klientens kontaktperson till med att ansöka om skuldsanering i de fall frågan kommer upp.

Förutsättningar för uppsökande verksamhet

Överförmyndarförvaltningen i Umeå anser att det borde bedrivas uppsökande verksamhet där överskuldssatta informeras om skuldsanering. *Budget- och skuldrådgivarna i Umeå* tror att det kan finnas risk för att gäldenärer som inte är redo för skuldsanering skulle känna sig pressade att ansöka, om rådgivarna själva skulle kontakta dem och väcka frågan om skuldsanering. *Budget- och skuldrådgivarna i Göteborg och Malmö* har uppgett att de själva saknar resurser att bedriva uppsökande verksamhet.

Enligt *budget- och skuldrådgivarna i Göteborg* är Kronofogdemyndigheten bättre lämpad än dem att skicka ut information om skuldsanering till gäldenärer. *Budget- och skuldrådgivarna i Malmö* anser att Kronofogdemyndigheten borde kunna ringa upp gäldenärer för att informera om skuldsanering. *Lisbeth Sandvall* anser att myndigheten bör arbeta mer med uppsökande verksamhet mot de

gäldenärer som finns i de egna registren. Hon har även poängterat vikten av att inte skynda på gäldenärer att ansöka innan de är redo för det. *Riksförbundet Insolvens* anser att Kronofogdemyndigheten gärna bör upplysa om att skuldsanering finns, men inte gå in på detaljer eller hjälpa gäldenären att fylla i blanketten.

Hos Kronofogdemyndigheten går åsikterna isär om förutsättningarna för myndigheten att själv bedriva uppsökande verksamhet. *Skuldsaneringsteamet i Sundbyberg* anser att Kronofogdemyndigheten borde kunna kontakta överskuldsatta, under förutsättning att opartiskheten inte påverkas. Såväl *skuldsaneringsteamet* som *verkställighetsteamet i Göteborg* tror att en uppsökande verksamhet kan äventyra myndighetens förtroende. Enligt *skuldsaneringsteamet i Kalmar* borde verkställighetsteamet kunna hjälpa gäldenären att ansöka om skuldsanering, men i första hand hänvisa till budget- och skuldrådgivare. *Skuldsaneringsteamet i Malmö* anser att verkställighetsteamet borde kunna lämna över en ansökningsblankett till gäldenären, men att de inte bör hjälpa till att fylla i den. *Verkställighetsteamet i Växjö* anser att det inte är helt oproblematiskt för dem att vara uppsökande i sin verksamhet. *Verkställighetsteamet i Helsingborg* anser att det inte är något problem för myndigheten att ta upp frågan om skuldsanering, men att en förutsättning är att det inte finns några utmätningsbara tillgångar hos gäldenären.

Från borgenärshåll har framförts viss tveksamhet till att Kronofogdemyndigheten ska bedriva uppsökande verksamhet. *Alektum Inkasso* anser att myndigheten främst bör ta vara på borgenärernas intressen. Man ställer sig ändå inte negativ till att myndigheten informerar allmänt om skuldsanering, under förutsättning att informationen inte kopplas till något visst ärende. Enligt *Kredit-Inkasso* bör Kronofogdemyndigheten inte aktivt söka upp evighetsgäldenärer och hjälpa dem att ansöka. Man anser att det är gäldenären själv som måste ta initiativet och ansvaret för att ansöka, men motsätter sig ändå inte att myndigheten informerar om skuldsanering. Särskilt har man understrukt vikten av opartiskhet. *Profact* ställer sig också tveksam till att myndigheten söker upp gäldenärer och uppmanar dem att ansöka om skuldsanering, då man anser att sådan verksamhet inte utgör en del av myndighetens uppdrag. De har också påtalat en risk för rättsosäkerhet om inte alla gäldenärer nås av informationen. *Intrum Justitia* anser inte att det är Kronofogdemyndighetens uppgift att informera om skuldsanering, utan att det är något som budget- och skuldrådgivarna i stället bör göra. Däremot är *arbetslöshetskassorna* av åsikten att Kronofogdemyndigheten bör söka upp

evighetsgäldenärer i större utsträckning än vad som sker i dag, både för att informera och uppmana gäldenärerna att ansöka. De har framhållit att partsförhållandet mellan gäldenär och borgenärer ofta är ojämnt, varför den skuldsatte kan vara i särskilt behov av hjälp.

Hur bör en uppsökande verksamhet genomföras?

Skuldsaneringsteamet i Göteborg och Malmö har framhållit att Kronofogdemyndighetens kundservice är den del av myndigheten som är lämpligast för en uppsökande verksamhet. Enligt *skuldsaneringsteamet i Östersund* borde förebyggandeteamet eller kundservice kunna uppsöka gäldenären. *Verkställighetsteamet i Växjö* har poängterat vikten av att det är en utpekad grupp inom myndigheten som har ansvar för en informationsinsats, för att försäkra att den verkligen genomförs. Enligt teamet bör den uppsökande verksamheten vara avgränsad från den verkställande, för att inte opartiskheten ska ifrågasättas.

Budget- och skuldrådgivarna i Lund anser att det är nödvändigt att etablera en personlig kontakt med gäldenären och att skriftlig information inte är tillräckligt. Deras egen erfarenhet är att hembesök är effektivt för att motivera den enskilde. Även *skuldsaneringsteamet i Sundbyberg* har framhållit betydelsen av hembesök och anför att det ofta kan bryta gäldenärernas passivitet. *KRIS i Umeå* har betonat vikten av ett stort stöd inför ansökan, men också under hela skuldsaneringsperioden, något som även *verkställighetsteamet i Växjö* har framhållit behovet av. *Skuldsaneringsteamet i Östersund* anser att eventuell skriftlig information bör följas upp av samtal med gäldenären. *Skuldsaneringsteamet i Malmö och Östersund* har poängterat vikten av att alla informerar på samma sätt och att gäldenären inte uppfattar informationen som ett löfte om att bli beviljad skuldsanering. Även *budget- och skuldrådgivarna i Göteborg* anser att det är viktigt att gäldenärerna inte invaggas i en falsk förhoppning om att de kommer att beviljas skuldsanering.

Kronofogdemyndigheten har inlett ett projekt för att identifiera evighetsgäldenärer och informera dem om skuldsanering (se kapitel 4). Detta projekt har vid samråden med Kronofogdemyndigheten nämnts som en möjlighet för myndigheten att kontakta gäldenärer i avsikt att uppmärksamma dem på skuldsanering, men även andra möjligheter har diskuterats. Enligt *skuldsaneringsteamet och verkställighetsteamet i Göteborg* skulle ett alternativ vara att ta upp

frågan om skuldsanering med gäldenärer vid den proaktiva telefon-dialog som myndigheten redan genomför. En annan lösning är att kontakta gäldenärer som har varit föremål för verkställighet under viss tid för att informera om skuldsanering. *Skuldsaneringsteamet i Östersund* har föreslagit att information skulle kunna skickas ut till personer med en stabil inkomstnivå samt viss skuldbörda och betalningsförmåga. *Verkställighetsteamet i Helsingborg* har uppgett att man skulle kunna fånga upp gäldenärer med löneutmätning när man gör en omräkning av förbehållsbeloppet varje år samt vid förändrade förhållanden. Där anser man att det skulle kunna vara möjligt att titta närmare främst på gäldenärer med ett flertal skulder och där inte mer än räntan och grundavgiften betalas genom verkställigheten.

Kriminalvården har uppgett att det borde vara möjligt att ålägga en person som är dömd till skyddstillsyn en föreskrift om att ta itu med sin ekonomi. Vidare har anförts att gäldenärer som dömts för brott borde motiveras att ansöka av sina övervakare.

Samverkan mellan myndigheter och organisationer i dag

Vid samråden har diskuterats i vilken utsträckning samverkan i fråga om skuldsättning och skuldsanering sker mellan myndigheter och organisationer. *Skuldsaneringsteamet i Sundbyberg* har uppgett att man där har visst samarbete med budget- och skuldrådgivarna, bl.a. genom informationsträffar. De bedriver också utbildningskampanjer inom skuldsaneringsverksamheten. Enligt *skuldsaneringsteamet i Malmö och Kalmar* har de av kostnadsskäl inte längre något formellt samarbete med budget- och skuldrådgivarna. *Skuldsaneringsteamet i Kalmar* har uppgett att budget- och skuldrådgivare sällan kommer på de informationsträffar som Konsumentverket ordnar, vilket man tror kan vara en resursfråga. Enligt *verkställighetsteamet i Helsingborg* hade man tidigare ett väl utvecklat samarbete med kommunen, men att den kontakten upphörde när egenförsöket avskaffades. Nu informerar de om skuldsanering enbart på begäran. Däremot genomförs i Landskrona kommun en gång i kvartalet välfungerande möten mellan bland annat Kronofogdemyndigheten, polisen och socialtjänsten. *Verkställighetsteamet i Växjö* har uppgett att man av kostnadsskäl inte längre informerar på skolor och kriminalvårdsanstalter.

Enligt *budget- och skuldrådgivarna i Lund* varierar samarbetet mellan rådgivningen och socialtjänsten mellan olika kommuner. De

upplever att deras eget samarbete med socialtjänsten är gott, men att det kan utvecklas ytterligare. De erbjuder även utbildning på området till kuratorer inom landstinget, diakoner i Svenska kyrkan och skolor. *Budget- och skuldrådgivarna i Malmö* har uppgett att de brukar föreläsa för bl.a. Kriminalvården, diakoner, arbetsförmedlingen, psykiatri och i viss mån på skolor. De försöker också sprida information om sin egen verksamhet genom att sätta upp affischer på medborgarkontor och bibliotek.

Diakonerna har upplyst om att de har kontakt med Kronofogdemyndigheten samt budget- och skuldrådgivare. De har ingått i ett projekt tillsammans med Kronofogdemyndigheten, då det bestämdes att diakonerna skulle erbjudas en utbildning för förebyggande av överskuldsättning. Själva ordnar de dessutom kurser för allmänheten i privatekonomi.

Behandlingshemmet Hatten har beskrivit att man träffar socialtjänsten varje månad och att de då diskuterar bl.a. patienternas skulder. Trots det, var det närmare 15 år sedan de senast fick någon information om skuldsanering. De skulle uppskatta en större kunskap på området, för att kunna hjälpa och stötta sina patienter i att ansöka.

Enligt *Kriminalvården* behandlas den enskildes ekonomiska situation inom deras samverkansmodell (Krami), som myndigheten har med arbetsförmedlingen och socialtjänsten. Klientens privatekonomi har också varit föremål för ett projekt mellan ett antal anstalter och Kronofogdemyndigheten, vilket har varit mycket uppskattat. Kriminalvården anser att Kronofogdemyndighetens insatser har stor betydelse för klienternas förutsättningar att ta sig ur en skuldproblematik.

Överförmyndarförvaltningen i Göteborg har uppgett att de har årliga informationsträffar där budget- och skuldrådgivningen ibland deltar.

Enligt *Riksförbundet Insolvens* finns det ett projekt i Gävle med uppsökande verksamhet som fungerar mycket bra. Det är ett samarbete mellan förbundet, kyrkan och Kronofogdemyndigheten, där någon av dem söker upp gäldenärer som blivit efter med hyran för att erbjuda dem hjälp.

Bör samverkan mellan myndigheter och organisationer utvecklas?

Diakonerna anser att alla myndigheter och organisationer som kommer i kontakt med överskuldsatta borde kunna samarbeta på ett bättre sätt än vad som sker i dag. Enligt dem innebär utebliven samverkan att den enskilde kan bli helt utan hjälp. *Förvaltare vid överförmyndarförvaltningen i Umeå* har efterfrågat ett samarbete med budget- och skuldrådgivningen. *Budget- och skuldrådgivarna i Malmö* anser att det skulle vara värdefullt att få information från Kronofogdemyndigheten om vilka i kommunen som kan uppfylla kraven på skuldsanering. *Budget- och skuldrådgivarna i Lund och Malmö* önskar information om hur många skuldsatta som finns i kommunen och vilka stadsdelar som är värst drabbade.

Budget- och skuldrådgivarna i Malmö och Göteborg, verkställighetsteamet i Helsingborg, överförmyndarförvaltningen i Göteborg och Riksförbundet Insolvens anser att det finns ett integritetsproblem med att utan gäldenärens medgivande lämna ut uppgifter till kommunen för en uppsökande verksamhet, t.ex. genom överlämnande av den utredningsrapport som upprättas vid en tillgångsundersökning. Vid samrådet med *skuldsaneringsteamet i Sundbyberg* var meningarna delade kring det lämpliga i ett sådant informationsutbyte. *Verkställighetsteamet i Växjö och Helsingborg* anser att de skulle kunna överlämna utredningsrapporten till budget- och skuldrådgivarna, under förutsättning att gäldenären själv ber om det. De har dock framhållit att rapporten i sig inte innehåller någon värdefull information för frågan om skuldsanering. Inte heller *budget- och skuldrådgivarna i Malmö* anser att en utredningsrapport innehåller några uppgifter av intresse för deras del. *Verkställighetsteamet i Helsingborg* tror att det är bättre om de i stället lämnar information till kommunerna om hur många invånare som är skuldsatta och hur stora skulderna är.

6.3 Överväganden

6.3.1 Inledning

Skuldsanering kan aktualiseras genom att den enskilde själv tar initiativ till en ansökan. Det kan också ske genom att myndigheter, organisationer och andra som kommer i kontakt med överskuld-satta uppmärksammar den enskilde om möjligheten till skuldsanering. För att det ska bli aktuellt med skuldsanering är det nödvändigt att det

finns tillräcklig kunskap i samhället om skuldsanering och om vad det innebär. Överskuldssatta ska vara medvetna om att möjligheten finns, men kunskap måste finnas även bland dem som kan utgöra ett stöd och motivera den enskilde att ansöka.

I det följande redogör vi för våra överväganden om hur kunskapen om skuldsanering kan förbättras, bland både allmänheten och de aktörer som kommer i kontakt med överskuldssatta. Därefter redovisar vi våra slutsatser vad gäller möjligheten för Kronofogdemyndigheten att uppmärksamma gäldenären på möjligheten till skuldsanering. Sedan diskuteras hur Kronofogdemyndigheten och kommunerna kan samverka för att uppmärksamma frågan om skuldsanering. Avsnittet avslutas med en sammanfattning av våra slutsatser.

6.3.2 En ökad kunskap om skuldsanering

Bedömning: Kunskapen om skuldsanering är generellt låg i samhället. Det allmänna bör därför bidra till att höja kunskapsnivån genom en upplysningsinsats inom flera områden.

Förslag: Kronofogdemyndigheten och Konsumentverket bör verka för att öka medvetenheten om att möjligheten till skuldsanering finns. Detta kan ske genom olika informationskanaler och genom att ta fram ett lättillgängligt upplysningsmaterial.

Kronofogdemyndigheten och Konsumentverket bör utveckla och driva en internetportal med information om skuldsanering för gäldenärer, fordringsägare och andra aktörer som kommer i kontakt med skuldssatta. Uppdraget bör utföras i samverkan med andra berörda myndigheter och organisationer.

Budget- och skuldrådgivare samt andra aktörer som i sin verksamhet kommer i kontakt med överskuldssatta bör erbjudas utbildning om skuldsanering och tillgång till regelbundet informations- och erfarenhetsutbyte på området.

Professionella aktörer bör uppmanas att uppmärksamma frågan om skuldsanering i sin kontakt med överskuldssatta.

Information om skuldsanering bör spridas genom Kronofogdemyndighetens budbärarverksamhet.

Inledning

Av utredningens samråd framgår tydligt att kunskapen om skuldsanering är begränsad, såväl bland privatpersoner som bland de myndigheter och organisationer som i sin verksamhet kommer i kontakt med överskuldsetta. Tidigare undersökningar har uppmärksammat att gäldenärer med bl.a. låg utbildning och bristande kunskap om den egna ekonomin är överrepresenterade bland dem med överskuldsettningsproblem.¹ Vid en studie bland kommunala budget- och skuldrådgivare angav rådgivarna bristande kunskap som en bidragande orsak till uppkomsten av gäldenärers skuldproblem.² Enligt vår uppfattning är det rimligt att anta att personer med liten kunskap om privatekonomi även har begränsad kunskap om skuldsanering. Bristande kunskaper angavs av 2007 års insolvensutredning som en orsak till att gäldenärer inte ansöker om skuldsanering.³ Enligt Konsumentverket kan kunskap bidra till handlingskraft när ekonomin är på väg att haverera.⁴

I dag finns tillgång till information om skuldsanering genom ett antal kanaler. Den främsta informationen står av naturliga skäl Kronofogdemyndigheten för, som första instans i skuldsaneringsprocessen. På myndighetens hemsida förklaras skuldsaneringsinstitutet kortfattat och det är även möjligt att ladda ned blanketter för såväl ansökan som begäran om omprövning. Viss del av denna information finns översatt till ett fåtal andra språk.⁵ Det finns även en upplysningsfilm på teckenspråk. Kronofogdemyndigheten har dessutom tagit fram en broschyr med begränsad information om ansökan och vad som krävs för att få skuldsanering, vilken även den går att ladda ned från myndighetens hemsida.⁶ Kronofogdemyndigheten sprider också information om skuldsanering genom vissa informationsträffar med professionella aktörer och utbildar s.k. budbärare för att förmedla information om myndighetens verksamhet.

På Konsumentverkets hemsida finns en mycket summarisk beskrivning av vad skuldsanering är och en hänvisning till Krono-

¹ Se bl.a. Konsumentverkets rapporter 1995/96:30, 1998:16 och 2003:04 samt RSV rapport 2002:8.

² Se Konsumentverkets rapport 2003:04 s. 16.

³ Se SOU 2008:82 s. 160 f.

⁴ Se Konsumentverkets rapport 2003:04 s. 16.

⁵ Nordsamiska, somaliska, engelska, finska, polska, arabiska och persiska.

⁶ Se www.kronofogden.se

fogdemyndighetens informationssida.⁷ Konsumentverket erbjuder även utbildning om skuldsanering för budget- och skuldrådgivare.

Kortfattad information om skuldsanering lämnas även på många kommuners hemsida, då med upplysning om den egna budget- och skuldrådgivningen.⁸ Även domstolarna erbjuder viss information på sina hemsidor.⁹ Det finns också ett antal andra aktörer som med varierande innehåll lämnar presentationer av skuldsaneringsinstitutet.¹⁰

Vid en utvärdering av skuldsaneringsinstitutet år 2002 föreslogs att skuldsanering skulle marknadsföras bättre genom dels riktad information till massmedia dels en ny internetportal för att ge skuldsatta stöd för att lösa sin ekonomiska situation. Den bakomliggande tanken med portalen var att informationen till gäldenärerna måste vara lätt att ändra, sprida och tillägna sig. Portalen skulle inte enbart innehålla information om skuldsanering utan också tillhandahålla användbara verktyg för att förbereda och genomföra en ansökan. Det föreslogs t.ex. att det skulle vara möjligt för en gäldenär att räkna ut sitt betalningsutrymme, upprätta en skuldförteckning, göra en prognos över sin betalningsförmåga och kontakta sina borgenärer. Gäldenären skulle även kunna arbeta med och lämna in sin ansökan via portalen, följa sitt skuldsaneringsärende och se sin betalningsplan. Enligt förslaget skulle budget- och skuldrådgivare, myndigheter och domstolar kunna använda portalen för sitt arbete med den skuldsatte, vilket förväntades förkorta handläggningstiderna. Riksskatteverket och Konsumentverket föreslogs ansvara för portalen och kostnaden beräknades uppgå till 7–10 miljoner kronor.¹¹ Det bedömdes senare som alltför kostsamt, varför projektet aldrig kom att genomföras. Någon informationskampanj i övrigt genomfördes inte heller.

Utredningen menar att det informationsunderskott som finns i fråga om skuldsanering är en viktig orsak till att evighetsgäldenärer inte ansöker om skuldsanering. En skuldsatt som saknar kännedom om möjligheten till skuldsanering kommer av naturliga skäl inte heller att ta initiativ till det. Men även gäldenärer som utgår från att det är alltför svårt att bli beviljad skuldsanering eller att genomföra en sådan kan sannolikt också avstå från att ansöka. Förutsättning-

⁷ Se www.konsumentverket.se

⁸ Se bl.a. www.uppsala.se, www.linkoping.se och www.umea.se

⁹ Se www.dom.se

¹⁰ Se bl.a. www.skuldsanering.info och www.skuldsanering.se

¹¹ Se Riksskatteverkets och Konsumentverkets Rapport från skuldsaneringsprojektet december 2001, RSV Rapport 2002:5.

arna begränsas ytterligare om dessutom myndigheter och andra aktörer, som i sin verksamhet bistår överskuldsatta, saknar tillräckliga kunskaper för att kunna uppmärksamma en gäldenär om möjligheten till skuldsanering. Enligt vår bedömning är den information som i dagsläget finns tillgänglig inte tillräcklig. Vi anser att det är nödvändigt att genomföra åtgärder som kan bidra till en ökad kunskapsnivå, för att fler evighetsgäldenärer ska bli föremål för skuldsanering. I det följande presenterar vi våra förslag till åtgärder på området.

Uppmärksamma på att möjligheten till skuldsanering finns

Det finns fortfarande individer som helt saknar vetskap om skuldsaneringsinstitutet eller som har mycket bristfälliga kunskaper om det. En första och mycket angelägen åtgärd är därför enligt vår uppfattning att öka medvetenheten bland allmänheten om att skuldsanering överhuvudtaget finns.

Det bör i detta syfte utvecklas ett kortfattat informationsmaterial av vilket framgår att svårt skuldsatta personer har möjlighet att bli skuldfria genom skuldsanering och vart de kan vända sig för ytterligare information, råd och stöd. Myndigheter och organisationer som i sin verksamhet kommer i kontakt med överskuldsatta ska ges tillgång till sådan information genom skriftliga trycksaker. Informationen bör även göras tillgänglig på internet och lämpligen även marknadsföras genom andra mediekkanaler. För att underlätta tillgängligheten bör informationen givetvis lämnas även på andra språk än svenska. Kronofogdemyndigheten och Konsumentverket bör kunna samverka kring en sådan informationsinsats.

Inrättande av en skuldsaneringsportal

Internet är numera en av de främsta informationskanalerna i samhället. Det är därför nödvändigt att det på internet också finns mer fullständig information om skuldsanering och vad det innebär. På Kronofogdemyndighetens hemsida presenteras visserligen skuldsaneringsinstitutets relevanta delar på ett förhållandevis lättfattligt och pedagogiskt sätt. Någon större möjlighet till fördjupning lämnas däremot inte. Det kan heller knappast förutsättas att personer utan eller med begränsad kunskap om skuldsanering väljer att söka

information hos just Kronofogdemyndigheten. Som myndighetens hemsida är utformad i dagsläget är det inte helt enkelt att navigera sig fram till informationen i fråga. Den är inte heller översatt till fler än en handfull andra språk, vilket också begränsar tillgängligheten.

Vår uppfattning är att den information som lämnas om skuldsanering på internet bör utvecklas ytterligare. En skuldsaneringsportal som tidigare föreslagits framstår som en lämplig lösning för detta. En portal bör syfta till att höja kunskapen om skuldsanering bland såväl gäldenärer som borgenärer. Den bör också bidra till att myndigheter, organisationer och andra som kommer i kontakt med skuldsatta kan fördjupa sig i frågan om skuldsanering, lämna relevant information och hänvisa den enskilde rätt.

Med hänsyn till våra övriga förslag om ett förenklat ansökningsförfarande (se kapitel 7) och underlättandet av gäldenärens betalningar (se kapitel 10) behöver portalen inte vara lika omfattande som den tidigare föreslagna. Det är exempelvis inte nödvändigt att tillhandahålla instrument för skuldsammanställningar, kontakt med borgenärer eller betalningsplaner.

Den information som lämnas på portalen bör inriktas mot i vart fall fyra huvudsakliga områden. *För det första* bör skuldsaneringsinstitutet som sådant förklaras kortfattat men med möjlighet till fördjupad information. I detta avseende är det angeläget att motverka vanliga missuppfattningar om skuldsanering, t.ex. att det är mycket svårt att beviljas och genomföra en skuldsanering, att det inte går att ansöka vid mer än ett tillfälle och att det kräver en skuldbörda av viss storlek. *För det andra* bör det finnas en interaktiv del där gäldenären kan ställa frågor och erbjudas ett snabbt svar. *För det tredje* bör det vara möjligt att på elektronisk väg ansöka om skuldsanering (jfr avsnitt 7.5.7) och ansöka om omprövning. En sådan tjänst bör senare även kunna vidareutvecklas så att gäldenären också kan följa sitt skuldsaneringsärende elektroniskt genom handläggningen. *För det fjärde* bör portalen även anpassas för professionella aktörer, som ett verktyg i deras arbete med överkuldsatta. Dessa aktörer bör ges en möjlighet att ställa frågor och utbyta erfarenheter samt ta del av nyheter och aktuell praxis inom skuldsanering. Det bör också vara möjligt att från portalen ladda ned informationsmaterial, t.ex. i form av broschyrer som professionella aktörer kan använda sig av för att själva sprida information om skuldsanering.

För att en informationsportal ska vara så tillgänglig som möjligt är det lämpligt att den får en mer självständig presentation på internet, som är enkel att navigera till. Den bör därför inte utgöra en del av någon enskild myndighets hemsida, även om myndigheter i sin tur kan hänvisa till den i sin egen information. Däremot framstår det som naturligt att Kronofogdemyndigheten även fortsättningsvis tillhandahåller huvuddelen av informationen samt går i god för att den är korrekt och regelbundet uppdateras. Även Konsumentverket bör samarbeta kring ett sådant uppdrag. Genom de olika perspektiv som myndigheterna har på skuldsaneringsområdet garanteras att den information som lämnas blir så heltäckande som möjligt.

En skuldsaneringsportal bör givetvis sträva efter ett så lättillgängligt tilltal och språk som möjligt. Den bör vidare innehålla information på teckenspråk och andra språk än svenska. Det är dessutom viktigt att portalen innehåller uppgifter om vart den enskilde och andra kan vända sig för en personlig kontakt.

Förbättrade möjligheter till utbildning

Budget- och skuldrådgivarna är för många överskuldsatta den första personliga kontakten för information om skuldsanering. För vissa gäldenärer är just stödet från en personlig kontakt nödvändigt för att den enskilde ska kunna motiveras att ansöka om skuldsanering. Rådgivarna har i detta avseende en viktig funktion för skuldsaneringsprocessen. I den tjänstebeskrivning som finns för budget- och skuldrådgivarna anges att en rådgivare behöver specialistkompetens inte enbart inom ekonomi och juridik, utan även i att möta människor i kris och att arbeta med motivationsarbete.¹² Vid våra samråd har framkommit att kunskapen och kompetensen bland budget- och skuldrådgivarna varierar. Om gäldenärer får felaktig eller på annat sätt bristfällig information kan det avhålla dem från att ansöka. Det är därför angeläget att tillförsäkra en hög kompetens inom rådgivningsverksamheten. Även andra professionella aktörer som informerar och bistår skuldsatta bör ha god kunskap om skuldsanering.

Enligt förarbetena till nuvarande skuldsaneringslag ska Konsumentverket tillhandahålla budget- och skuldrådgivningen bl.a. utbildning, handböcker, information samt datasystem för informationssök-

¹² Se Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare, Tjänstebeskrivning Budget- och skuldrådgivare 2013.

ning, handläggning och statistik. Inom ramen för Konsumentverkets samordnande funktion ingår även att följa upp, stödja och bidra till vidareutveckling av rådgivningsverksamheten.¹³

Konsumentverket anger att man erbjuder budget- och skuldrådgivare verksamhetsstöd i form av kostnadsfri grund- och påbyggnadsutbildning, enskilda seminarier, informationsmaterial och handböcker. Vidare tillhandahåller de ett datasystem för rådgivningsverksamheten (Boss) och en samlingsplats på internet (Portalen). Genom internetportalen kan rådgivarna ta del av checklistor, rapporter och nyhetsbevakning samt möjlighet att kommunicera med kollegor och ställa frågor. Konsumentverket stödjer även kommunerna genom att utforma nya arbetsmetoder (metodutveckling), samla in och analysera statistik från kommunerna samt kartlägga kommunernas arbete med budget- och skuldrådgivning.¹⁴ Konsumentverkets stöd till budget- och skuldrådgivningen sker genom samarbete med framför allt Kronofogdemyndigheten, men även t.ex. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Finansinspektionen, Datainspektionen och tidigare även Socialstyrelsen (som fram till 1 juni 2013 utövade tillsyn över budget- och skuldrådgivningen).¹⁵ Enligt Konsumentverket visar en årlig webbenkät att 83 procent av användarna är mycket nöjda eller nöjda med den information som publiceras på Portalen, och 94 procent anser sig ha nytta av Portalen i sitt dagliga arbete.¹⁶

Trots en till synes omfattande tillgång till utbildning och övrigt stöd, har budget- och skuldrådgivare påtalat ett behov av ytterligare information och vidareutbildning. Viss kritik har vid samråden riktats mot Konsumentverkets informationsportal, och ett större utbyte av erfarenheter och nyheter på området har efterfrågats. I sammanhanget måste beaktas att budget- och skuldrådgivarna har olika bakgrund och erfarenhet, varför utbildningsbehovet kan variera. Behovet påverkas också av i vilken utsträckning kommunerna prioriterar sin rådgivningsverksamhet. I en mindre kommun kan rådgivningen sakna stöd av en bastjänst och kollegor att utbyta erfarenheter med, vilket försämrar förutsättningarna att hålla sin kunskap uppdaterad samt bevara och utveckla sin kompetens.

¹³ Se prop. 2005/06:124 s. 39.

¹⁴ Se Konsumentverkets rapport 2011:7, Budget- och skuldrådgivning – beskrivning av en viktig verksamhet s. 11.

¹⁵ Se Konsumentverkets rapport 2011:7, Budget- och skuldrådgivning – beskrivning av en viktig verksamhet s. 12.

¹⁶ Se Konsumentverkets årsredovisning 2012, s. 40.

Detta kan även vara fallet i andra kommuner där arbetssituationen är ansträngd.

Genom vårt förslag om en internetportal med samlad och ständigt uppdaterad information om skuldsanering borde kvaliteten på den information som lämnas till budget- och skuldrådgivare förbättras. Med hänsyn till såväl utvecklingen på lagstiftningsområdet som den tilltagande praxisbildningen på området, anser vi att det dessutom är angeläget att rådgivarna erbjuds möjlighet till kontinuerlig vidareutbildning. Konsumentverket bör även fortsättningsvis vara ansvarigt för att så sker och att utbildningen håller den kvalitet som krävs.

På vissa håll anordnas informationsträffar där bland andra Konsumentverket och Kronofogdemyndigheten deltar. Sådana träffar bör ske regelbundet och över hela landet, så att samtliga budget- och skuldrådgivare får möjlighet att delta. Även andra aktörer som i sin verksamhet möter skuldsatta personer bör bjudas in till sådana informationsträffar. På så sätt kan både information och erfarenheter från olika områden utbytas, vilket är värdefullt. Vid våra samråd har vi uppmärksamrats på att inte alla inbjudna, vilket gäller bl.a. budget- och skuldrådgivare, deltar vid de informationsträffar som anordnas i dag och att ett skäl till detta förefaller vara begränsade resurser. Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten har de inbjudna vid något tillfälle erbjudits att närvara på videolänk från myndighetens lokala kontor i landet. Det är en möjlighet som borde utvecklas ytterligare, för att så många som möjligt ska beredas tillfälle att delta.

Information till professionella aktörer

Vid våra samråd har framkommit att många av de professionella aktörer som i sin verksamhet kommer i kontakt med överskuldsatta personer inte uppmärksammar den enskilde på frågan om skuldsanering. Önskemål har också framförts om att fler borde kunna informera om skuldsanering. I samråden har som exempel nämnts vården, behandlingshem, personliga ombud vid landstingen, socialtjänsten, Kriminalvården, överförmyndarförvaltningen, bibliotek, fackliga organisationer, banker och kyrkan. Det kan även finnas andra myndigheter och organisationer som borde kunna uppmärksamma frågan.

En viktig orsak till att många professionella aktörer inte informerar om skuldsanering är givetvis begränsad kunskap på området. Genom vårt förslag om en skuldsaneringsportal med ett utvecklat interaktivt stöd för professionella aktörer, bör förutsättningarna vara bättre för fler att kunna förmedla information om skuldsanering. Som nämnts bör även andra än budget- och skuldrådgivare vid behov erbjudas möjlighet till utbildning om skuldsanering. Enligt vår bedömning är det också nödvändigt att myndigheterna och organisationerna uppmärksammas särskilt på att möjligheten finns och ser det som ett reellt alternativ för att rehabilitera svårt skuldsatta personer. Det bör därför genomföras en informationsinsats som riktas mot professionella aktörer, för att uppmuntra dem att upplysa gäldenärer om skuldsaneringsinstitutet. Detta kan exempelvis ske genom direktutskick och annonsering i facktidskrifter. Samtidigt bör också hänvisas till var fördjupad information och utbildning om skuldsanering finns att tillgå.

Även denna insats bör bedrivas av Kronofogdemyndigheten och Konsumentverket i samverkan. Det är angeläget att insatsen sker regelbundet, för att åstadkomma en mer bestående medvetenhet bland berörda aktörer.

Information genom budbärare

Kronofogdemyndigheten arbetar särskilt med att utbilda s.k. budbärare. Syftet är att nå ut med information om sin verksamhet till enskilda genom frivilliga aktörer i samhället. Myndigheten erbjuder dessa en kortfattad utbildning i att handleda personer att själva ta kontroll över sin privatekonomi. Utbildningen är indelad i tre avsnitt och är inriktad mot kunskap om skuldsättning, motkrafter mot överskuldsättning och verktyg för att behålla balans i sin ekonomi. Under år 2012 utbildades t.ex. budbärare bland lärare, fackliga företrädare och medlemmar i Unga KRIS¹⁷ för att sprida information om privatekonomi.¹⁸ Eftersom skuldsanering utgör en begränsad del av den utbildning och det material som budbärarna kan ta del av, bör frågan få större utrymme i både utbildningspaketet och informationsmaterialet. På så sätt kan man sprida medvetenhet och kunskap om skuldsanering.

¹⁷ En organisation som arbetar för att minimera risken för återfall i brott bland ungdomar som vistats på institutioner som bedrivs av Statens institutionsstyrelse (SiS).

¹⁸ Se Årsredovisning 2011, Kronofogdemyndigheten, s. 37.

6.3.3 Bör Kronofogdemyndigheten uppmärksamma gäldenärer om skuldsanering?

Bedömning: Det är nödvändigt att Kronofogdemyndigheten även fortsättningsvis förhåller sig objektiv. Samtidigt bör myndigheten använda sig av den information om gäldenären som finns att tillgå inom myndigheten, för att kunna ta en mer aktiv roll när det gäller att uppmärksamma skuldsatta personer om möjligheten till skuldsanering.

Förslag: Kronofogdemyndigheten ska lämna upplysningar om skuldsanering till gäldenärer som under lång tid har varit föremål för utmätning av lön eller andra exekutiva åtgärder enligt utsökningsbalken. Därför bör lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet ändras så att det är möjligt att genomföra en sådan upplysningsverksamhet.

Inledning

Kronofogdemyndigheten har genom sin verkställande verksamhet kunskap om den ekonomiska situationen hos de gäldenärer som finns i dess register. Där har man således bra förutsättningar att bedöma om vissa gäldenärer kan komma i fråga för skuldsanering. Frågan är om det är möjligt och lämpligt att myndigheten använder sig av denna kunskap för att aktualisera frågan om skuldsanering för gäldenären. I det följande redovisar vi våra överväganden om förutsättningarna för Kronofogdemyndigheten att använda sig av den information som den får i sitt verkställighetsarbete samt om, och i så fall i vilken utsträckning, myndigheten bör vara skyldig att uppmärksamma gäldenärer på frågan om skuldsanering.

Kronofogdemyndighetens roll

Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) har Kronofogdemyndigheten en långtgående serviceskyldighet gentemot enskilda. Myndigheten ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpens ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den

enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. En särskild fråga är om denna serviceskyldighet även omfattar att uppmärksamma en gäldenär, som under lång tid har varit föremål för verkställighet hos myndigheten, på möjligheten till skuldsanering. En sådan gäldenär befinner sig många gånger i en utsatt position och kan ha ett uppenbart behov av hjälp.

Men i det sammanhanget är det nödvändigt att beakta det krav på opartiskhet som åligger myndigheten. I regeringsformen anges att den som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 §). Det är angeläget att Kronofogdemyndigheten uppfattas som opartisk i sin roll och inte särbehandlar någon. Frågan om opartiskhet uppkommer inte enbart inom ramen för skuldsaneringsförfarandet i sig, utan även vad gäller myndighetens olika roller som ansvarig både för indrivning av borgenärers fordringar inom verkställighetsverksamheten och för skuldsaneringsförfarandet. Kronofogdemyndighetens dubbla roller har varit föremål för diskussion i flera olika lagstiftningsärenden och särskilt vad gäller frågan om skuldsanering.¹⁹

Vid våra samråd har åsikterna gått isär om i vilken utsträckning Kronofogdemyndigheten själv bör ta initiativ till frågan om skuldsanering och uppmärksamma gäldenären om detta. Vissa samrådsparter har ställt sig positiva till det och anser att myndigheten i större utsträckning bör använda den information som man har tillgång till i sin verkställande verksamhet, för att medvetandegöra gäldenären om möjligheten till skuldsanering. Från borgenärshåll har å andra sidan vikten av opartiskhet betonats, och det har även framförts tveksamhet till att myndigheten bedriver uppsökande verksamhet. Inom Kronofogdemyndigheten går också åsikterna isär om lämpligheten av att myndigheten självmant ska aktualisera frågan om skuldsanering.

Som nämnts är det betydelsefullt att förtroendet för Kronofogdemyndighetens verksamhet bibehålls och att opartiskheten inte kan ifrågasättas. Men det måste beaktas att gäldenärerna ofta befinner sig i en utsatt position och kan ha ett kunskapsunderskott i förhållande till många borgenärer, som inte sällan företräds av professionella ombud. Vi anser därför att Kronofogdemyndigheten bör informera om skuldsanering utifrån den kunskap man där har om gäldenärerna genom uppgifter i de egna registren.

¹⁹ Se prop. 1993/94:123 s. 83, prop. 1997/98:65 s. 63 och prop. 2005/06:124 s. 33 f. Se även SOU 2003:97 s. 265 och SOU 2004:81 s. 216 ff.

Det projekt som myndigheten själv har genomfört för att i de egna databaserna identifiera gäldenärer som kan uppfylla kraven för skuldsanering, är avsett att fortsätta under detta och nästkommande år. De gäldenärer som identifieras kommer att kontaktas personligen av myndighetens enhet för kundservice och informeras om möjligheten till skuldsanering (se kapitel 4). Det återstår fortfarande att utvärdera effekterna av detta projekt. Vi bedömer det likväl som en framkomlig väg för att bland gäldenärer uppmärksamma frågan om skuldsanering. Av de olika lösningar som diskuterats i våra samråd framstår detta också som den lämpligaste, då det är fråga om väl avvägda kriterier och arbetsmetoder.

En invändning mot metoden är att alla överskudsatta inte återfinns i myndighetens register och därför inte kan nås. De kriterier som utarbetats kan inte heller identifiera alla potentiella skuldsaneringsgäldenärer. Tillsammans med de andra åtgärder som föreslås i detta kapitel anser vi att det trots allt finns goda förutsättningar att nå ut till en betydande del av evighetsgäldenärerna. Vår bedömning är att Kronofogdemyndighetens uppsökande verksamhet för skuldsanering bör begränsas till den arbetsmetod som utarbetats genom nu nämnda projekt.

Vi anser att den värdefulla information som Kronofogdemyndigheten har om skuldsatta personer, kommer till god nytta genom en sådan lösning. Det är dessutom möjligt att rikta information till just dem som behöver det. I förväg uppställda kriterier över vilka som ska kontaktas bidrar vidare till att gäldenärerna behandlas lika, så att det inte är upp till en enskild handläggare att avgöra om information ska lämnas till en gäldenär eller inte. En fördel med en uppsökande verksamhet i enlighet med det projekt som bedrivits är att en personlig kontakt söks med den enskilde. Det kan i flertalet fall vara mer verksamt för att motivera gäldenären än t.ex. skriftlig information, vilket är något som också har framförts vid våra samråd.

För att upprätthålla myndighetens opartiskhet är det viktigt att de borgenärer som anlitar Kronofogdemyndigheten för att driva in sin fordran inte uppfattar att myndigheten i sin exekutiva verksamhet samtidigt uppmanar gäldenärerna att ansöka om skuldsanering. Det framstår inte heller som lämpligt att skuldsaneringsenheten – som är beslutsfattare i skuldsaneringsförfarandet – utför en sådan uppgift. Om i stället myndighetens enhet för kundservice sköter informationen minskar risken för att rollerna sammanblandas med myndighetens övriga verksamheter.

Det är i sammanhanget även viktigt att en uppsökande verksamhet endast får handla om *information* om skuldsanering. Myndigheten ska inte mer aktivt förmå den enskilde att ansöka. Skuldsanering är alltså ett ur gäldenärens perspektiv frivilligt alternativ. Med hänsyn till de ingripande effekter det innebär för den enskilde måste det vara enbart gäldenären själv som väljer att ansöka och genomföra en skuldsanering.

Vi anser att det är angeläget att Kronofogdemyndighetens kunskap och kompetens på området tas till vara, för att upplysa gäldenärer om skuldsanering. Den uppsökande verksamheten bör vara en viktig del i Kronofogdemyndighetens verksamhet. Myndigheten ska därför åläggas att informera gäldenärer som under lång tid varit föremål för utmätning av lön eller andra exekutiva åtgärder enligt utsökningsbalken. De uppställda kriterierna kan då tjäna som en god utgångspunkt för vad som är att bedöma som lång tid.

Kronofogdemyndighetens register

Frågan är om nuvarande databaslagstiftning utgör något hinder för en uppsökande verksamhet att inhämta information om gäldenärer i myndighetens register. Rikskronofogden har i ett ställningstagande den 12 december 2011 slagit fast att nuvarande lagstiftning medger att en handläggare inom Kronofogdemyndigheten ges behörighet till databaser inom andra verksamhetsområden än det egna. Utgångspunkten för denna bedömning är att myndighetens verksamheter inte anses vara självständiga i tryckfrihetsförordningens och offentlighets- och sekretesslagens mening. Med ett sådant synsätt skulle en uppsökande verksamhet ha full behörighet till myndighetens databaser utan att det skulle innebära något behov av lagändringar.

Vi delar inte den bedömning som redovisas i ställningstagandet. Vår uppfattning är att en uppsökande verksamhet genom enheten för kundservice trots allt måste anses vara självständig i förhållande till övriga verksamheter inom myndigheten. Uppgifter i de andra databaserna får behandlas endast för de ändamål som anges i lagtexten. De nuvarande ändamålen kan enligt vår bedömning inte anses omfatta även information om skuldsanering. Uppgifter får visserligen användas för myndighetens egen verksamhet för t.ex. förebyggande av överskuldsättning. Vi anser emellertid inte att information om skuldsanering kan inrymmas inom detta ändamål.

För att Kundservice ska ha full tillgång till övriga register, anser vi att det i lagtexten måste anges att uppgifter i utsöknings- och indrivningsdatabasen samt databasen för betalningsföreläggande och handräckning får behandlas även för information om skuldsanering. Även databasen för konkurstillsyn anser vi bör omfattas. Någon tillgång till skuldsaneringsdatabasen bedömer vi däremot inte vara nödvändig. Vi föreslår därför att information om skuldsanering tillförs som ett nytt primärt ändamål för var och en av dessa databaser. Någon förändring av vilka uppgifter som får behandlas i databaserna anser vi inte behövs.

6.3.4 Samverkan mellan Kronofogdemyndigheten och kommunerna

Bedömning: Samarbetet mellan Kronofogdemyndigheten och kommunerna är begränsat och kan utvecklas ytterligare. Det är däremot inte lämpligt med något informationsutbyte avseende avskilda individer.

Förslag: Kronofogdemyndigheten bör fortsätta sin pågående informationsinsats om den generella skuldsituationen i respektive kommun och särskilt lyfta fram frågan om skuldsanering, för att budget- och skuldrådgivningens betydelse ska uppmärksammas och för att utgöra ett bättre underlag för rådgivningens verksamhet.

Inledning

I många fall kan det vara just en personlig kontakt som krävs för att en överskuldssatt person ska motiveras att ansöka om skuldsanering. Även om den enskilde är medveten om att möjligheten till skuldsanering finns och har kunskap om vad det innebär, är detta inte alltid tillräckligt. Vid våra samråd har understrukits behovet av ett aktivt stöd för den enskilde. För många gäldenärer är budget- och skuldrådgivarna den personliga kontakt som etableras för att lösa den enskildes ekonomiska situation. I sin roll kan de också erbjuda ett mer aktivt bistånd än Kronofogdemyndigheten har möjlighet till, eftersom de inte har samma krav på opartiskhet. Budget- och skuldrådgivare finns med några få undantag i varje

kommun, vilket innebär att de också har betydligt bättre förutsättningar att etablera en personlig kontakt med den enskilde än Kronofogdemyndigheten, som enbart finns representerad på ett fåtal orter.

En särskild fråga är om Kronofogdemyndighetens information om skuldsatta kan användas av budget- och skuldrådgivarna, och då främst för uppsökande verksamhet. I sammanhanget måste analyseras vilka samarbetsformer som i dagsläget finns mellan Kronofogdemyndigheten och kommunerna och om samverkan bör utvecklas på något sätt. I det följande redovisar vi våra slutsatser i dessa frågor.

Samarbetsformer mellan Kronofogdemyndigheten och kommunerna

Av skuldsaneringslagen framgår att Kronofogdemyndigheten prövar dels ärenden om skuldsanering dels ärenden om omprövning av ett beslut om skuldsanering. Inom ramen för socialtjänsten eller på annat sätt ska kommunerna i sin tur lämna råd och anvisningar i budget- och skuldfrågor till skuldsatta personer. Kommunernas skyldighet i detta avseende gäller även under skuldsaneringsförfarandet och under löptiden för en betalningsplan (2 § första och andra stycket). Någon samverkansskyldighet mellan Kronofogdemyndigheten och kommunerna är emellertid inte angiven i lagen. Däremot förutsätter deras respektive roller ett ansvar för de båda aktörerna att samverka, så att gäldenärerna får den hjälp och behandling av sitt ärende som de har rätt till.

Kronofogdemyndigheten och Konsumentverket, som bär det övergripande samordnande ansvaret för rådgivningens verksamhet, har tagit fram en arbetsrutin för samarbetet mellan Kronofogdemyndigheten och budget- och skuldrådgivarna i skuldsaneringsärenden. Syftet med dokumentet är att tydliggöra aktörernas olika roller, för att skapa enhetlig behandling och stöd åt den gäldenär som vill ansöka om skuldsanering. Det ska tillförsäkra gäldenärens rätt att få nödvändig hjälp och även undvika dubbelarbete.²⁰

I dokumentet anges aktörernas roller i förhållande till gäldenären inför en ansökan och under skuldsaneringsförfarandet samt vilka specifika uppgifter som ligger på respektive aktör. Det framgår där att budget- och skuldrådgivarna ska upplysa om den skuldsaneringsinformation som finns att tillgå hos Kronofogdemyndig-

²⁰ Se Samverkansdokumentet – Arbetsrutin för samarbete mellan Kronofogden och Budget- och skuldrådgivarna i skuldsaneringsärenden, Version 2 augusti 2011, s. 2.

heten, som i sin tur ska informera gäldenären om det stöd som rådgivningsverksamheten kan erbjuda. Kronofogdemyndigheten ska skicka samtliga skrivelser och beslut i skuldsaneringsärendet till gäldenärens budget- och skuldrådgivare, under förutsättning att den enskilde på ansökningsblanketten godkänt att så kan ske.

Av samråden framgår att samverkan mellan Kronofogdemyndigheten och kommunernas rådgivningsverksamhet varierar över landet. På vissa håll sker visst samarbete genom t.ex. informationsträffar. I Kronofogdemyndighetens förebyggande verksamhet pågår sedan år 2010 ett årligt återkommande projekt för att öka kommunpolitikernas kunskaper om överskuldsättningens konsekvenser och för att motivera kommunerna att arbeta förebyggande (den s.k. Kommunturnén). Inom ramen för det projektet har Kronofogdemyndigheten tillsammans med Konsumentverket och Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare besökt kommuner och stadsdelar där en hög andel av invånarna är skuldsatta eller där det är kö till budget- och skuldrådgivare. Kommunalpolitiker och tjänstemän informeras om antalet skuldsatta invånare som finns i myndighetens register, hur stora skulderna är och åldern på de skuldsatta. Det redovisas även hur många invånare som beviljats skuldsanering. Projektet har utvärderats årligen och år 2012 kunde konstateras att kunskaperna om överskuldsättning och dess konsekvenser hade ökat hos 89 procent av målgruppen, att 80 procent känner ett ökat engagemang samt ökad förståelse och acceptans i frågor som rör kommunens överskuldsättning. Av målgruppen säger sig 78 procent ha insett fördelarna med förebyggande arbete. Därtill har flera av kommunerna efter träffarna förstärkt sina resurser till budget- och skuldrådgivningen.²¹

Kronofogdemyndigheten presenterar också på sin hemsida en årlig sammanställning av antalet restförda fysiska personer och deras sammanlagda skuldbörda uppdelat på län och kommun. Vid samråden har också framkommit att myndigheten på förfrågan i vissa fall lämnat ut uppgifter om skuldsatta i kommunen till budget- och skuldrådgivningen.

²¹ Se Årsredovisning 2012, Kronofogdemyndigheten, s. 39 och Årsredovisning 2011, Kronofogdemyndigheten, s. 37.

Informationsutbyte kan vara ett sätt att nå ut till enskilda gäldenärer

Om budget- och skuldrådgivningen i respektive kommun skulle ha tillgång till Kronofogdemyndighetens uppgifter om skuldsatta kommuninvånare, kan rådgivarna på eget initiativ uppmärksamma gäldenärer om skuldsanering. Det skulle då finnas bättre förutsättningar än i dag att nå ut till de gäldenärer som kan komma ifråga för skuldsanering. Som nämnts har rådgivarna också helt andra möjligheter att lämna rådgivning och utgöra ett stöd för den enskilde.

Ett möjligt informationsutbyte är att Kronofogdemyndigheten – antingen genom att åläggas detta, efter förfrågan eller på eget initiativ – lämnar ut en lista till varje kommuns budget- och skuldrådgivning med uppgift om namn och adress på skuldsatta som finns i kommunen och som finns i myndighetens register. En annan lösning är att myndigheten sänder över den utredningsrapport som upprättas vid tillgångsundersökningar i utsökningsärenden. En sådan rapport upprättas endast i de fall där det framkommit att gäldenären saknar tillräckliga tillgångar för att betala den skuld för vilken utsökning har sökts (4 kap. 9 a § utsökningsbalken). Utöver uppgift om gäldenären innehåller en utredningsrapport även bl.a. uppgift om gäldenären bedömts ha utmätningsbara tillgångar.

Redan i dag lämnar Kronofogdemyndigheten över information om enskilda gäldenärer till kommunerna. När en ansökan om avhysning från en bostad har gjorts ska Kronofogdemyndigheten enligt utsökningsförfordningen (1981:981) underrätta socialnämnden i den kommun där bostaden finns (16 kap. 2 §). En liknande underrättelseskyldighet skulle kunna åläggas myndigheten i fråga om överskuldsatta individer.

Rättsliga förutsättningar för ett informationsutbyte

Till skillnad från privatpersoner och juridiska personer har myndigheter inte någon grundlagsskyddad rätt att ta del av allmänna handlingar. Men av 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) framgår att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Informationsskyldigheten avser statliga och kommunala myndig-

heter samt sådana med myndigheter jämställda organ. Bestämmelsen kan sägas vara en precisering av den allmänna samverkansskyldigheten mellan myndigheter som följer av 6 § förvaltningslagen. Skyldigheten att lämna information till andra myndigheter är mera vidsträckt än den som gäller gentemot allmänheten. Den omfattar varje uppgift som myndigheten förfogar över och inte enbart uppgifter ur allmänna handlingar.²²

Om det råder sekretess för en uppgift får den inte överlämnas till annan myndighet (8 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). Undantaget är om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § första stycket samma lag). Sekretessbelagda uppgifter kan också lämnas till en myndighet i de fall det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda (10 kap. 27 § samma lag).

I mål eller ärende om utsökning och indrivning gäller sekretess hos Kronofogdemyndigheten för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Sekretessen gäller däremot inte uppgift om förpliktelse i ett pågående mål. Inte heller gäller sekretess för uppgift om förpliktelse i ett avslutat mål, om verkställighet för någon annan förpliktelse söks inom två år eller om verkställighet tidigare sökts och uppgiften inte är äldre än två år. Dessutom är beslut i mål eller ärende undantagna från sekretess (34 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen).

Vilka uppgifter som avses med begreppet förpliktelse är inte preciserat i sekretesslagstiftningen. I förarbetena anges att uppgifter om t.ex. en fordrans storlek eller det belopp som ska drivas in alltid är offentligt.²³ Lagstiftaren har också uttalat att uppgifter i de olika handlingar som ligger till grund för verkställighet, t.ex. domar, i allmänhet är offentliga hos de myndigheter som har meddelat besluten i fråga och bör i princip vara offentliga även hos Kronofogdemyndigheten.²⁴ Genom att begreppet förpliktelse inte är närmare definierat, är det upp till tillämpande myndigheter och domstolar att avgöra begreppets närmare innehåll. Kronofogdemyndigheten har själv bedömt att det innefattar bl.a. namn och personnummer på parterna i målet, fordringsbelopp samt uppgift om vilken instans

²² Jfr kommentaren till paragrafen i Lenberg, E., Geijer, U. och Tansjö, A., Offentlighets- och sekretesslagen – En kommentar.

²³ Se prop. 1979/80:2 Del A s. 288 f.

²⁴ Se prop. 1979/80:2 Del A s. 287.

som meddelat exekutionstiteln, datum och ärende- eller målnummer.²⁵ Utredningen delar denna bedömning och anser att det sannolikt inte finns något hinder i sekretesslagstiftningen mot att till budget- och skuldrådgivare lämna ut uppgifter om gäldenärer och deras skulder. Däremot måste för adressuppgifter och andra kontaktuppgifter göras en prövning av om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men (34 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen).

I ett beslut ingår uppgift om parterna och de omständigheter som ligger till grund för beslutet. Den s.k. utredningsrapporten upprättas när beslut fattas om att avsluta en tillgångsundersökning avseende en gäldenär och innehåller alltså såväl beslutet som skälet för detta. Utredningsrapporten omfattas därför inte av sekretess och bör i sin helhet kunna lämnas ut till budget- och skuldrådgivare.

Det bör följaktligen inte finnas något generellt rättsligt hinder mot att överlämna uppgifter. Men frågan är om på vilket sätt informationen kan lämnas ut. För Kronofogdemyndighetens verksamhet gäller som nämnts lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet. Lagen begränsar endast formen för utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling till enskilda och när det gäller direktåtkomst²⁶ till Kronofogdemyndighetens databaser för myndigheter och enskilda (2 kap. 25 och 28 §§). I förarbetena till lagen har regeringen uttalat att det inte finns anledning att reglera när uppgifter får lämnas ut på medium för automatiserad behandling i informationsutbytet mellan myndigheter. Om en myndighet får eller ska lämna ut uppgifter till annan myndighet, bör det därför vara upp till myndigheterna att avgöra på vilket sätt det ska ske. Med myndighet avses, förutom statliga myndigheter på såväl central som lokal nivå, också länsstyrelserna, de allmänna försäkringskassorna samt kommunala nämnder av olika slag.²⁷ Enligt vår bedömning har därför Kronofogdemyndigheten möjlighet att på begäran lämna ut uppgifter till budget- och skuldrådgivare såväl skriftligen som elektroniskt.

²⁵ Se Kronofogdemyndighetens handledning avseende sekretess enligt 34 kap. 1–3 §§ offentlighets- och sekretesslagen, dnr. 808 7556-10/112, s. 11 ff.

²⁶ Med direktåtkomst avses att den som använder registret på egen hand kan söka i detta och få svar på frågor, dock utan att själv kunna bearbeta eller på annat sätt påverka innehållet. Se prop. 2000/01:33 s. 110. Se dock kritiken mot begreppsbildningen, prop. 2007/08:160 s. 58, jfr. prop. 2010/11:78 s. 11.

²⁷ Se prop. 2000/01:33 s. 112.

Vi bedömer emellertid inte att lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet i sin nuvarande utformning stöder en mer samordnad hantering för att regelmässigt lämna ut uppgifter till alla kommuner. I lagen anges i vilka syften uppgifter får behandlas i myndighetens utsöknings- och indrivningsdatabasen, databasen för betalningsföreläggande och handräckning samt databasen för konkurstillsyn (2 kap. 2 §, 2 kap. 8 § och 2 kap. 20 § lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet). Något lagstöd synes inte finnas för hantering av uppgifter för ett mer systematiskt överlämnande till kommunerna för att dessa ska kunna informera om skuldsanering. En lagändring skulle i så fall vara nödvändig för ett sådant informationsutbyte.

Praktiska förutsättningar för ett informationsutbyte

Enligt Kronofogdemyndigheten kan det utgöra stora praktiska problem att mer regelmässigt lämna ut uppgifter till kommunerna. En särskild fråga gäller att man kan behöva göra sekretessprövningar av gäldenärernas kontaktuppgifter i de enskilda fallen, om dessa ska lämnas ut. Det är dessutom fråga om mer än 400 000 personer som finns registrerade i myndighetens system. Om uppgifter beträffande dessa gäldenärer upprepade gånger ska förmedlas till budget- och skuldrådgivare i landets 290 kommuner kan det bli fråga om en tämligen omfattande arbetsinsats för myndigheten.

En annan fråga är hur budget- och skuldrådgivarna kan sortera denna information och välja ut vilka gäldenärer som bör kontaktas. En lista över gäldenärer och deras skulder eller en utredningsrapport ger inte någon närmare information om den enskilde kan uppfylla kraven på skuldsanering. Det kan därför bli mycket arbetskrävande för rådgivningsverksamheten att hantera detta informationsmaterial. Möjligheten att nå ut till överskuldssatta som faktiskt kan få skuldsanering måste dessutom bli mycket begränsad. Enligt vår bedömning finns det inte skäl att i stället föreslå att Kronofogdemyndigheten skulle lämna över information om enbart de gäldenärer som de identifierat med sina uppställda kriterier (se kapitel 4 och avsnitt 6.3.3). Det skulle visserligen underlätta rådgivarnas arbete, men i stället innebära omotiverad belastning för myndigheten.

Är det lämpligt att överlämna uppgifter om enskilda?

Den främsta frågan i sammanhanget är enligt vår bedömning om det överhuvudtaget är lämpligt att Kronofogdemyndigheten lämnar ut uppgifter om gäldenärer ur sina register, i syfte att budget- och skuldrådgivarna ska kontakta och informera dem om skuldsanering.

Många av samrådsparterna har pekat på det integritetsproblem det kan innebära, att utan gäldenärens medgivande överlämna sådan information. Utredningen delar denna uppfattning. Det måste beaktas att var och en genom grundlagen ska vara skyddad gentemot det allmänna från betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § regeringsformen). Ett regelbundet överlämnande av information mellan Kronofogdemyndigheten och kommunerna avseende ett stort antal personer som är skuldsatta ligger nära ett sådant integritetsintrång. En gäldenär kan av olika skäl ha ett befogat intresse av att inte vilja dela med sig av sådana uppgifter med tjänstemän i kommunen. Förutom det intrång som överlämnandet i sig innebär, kan även det efterföljande kontaktförsöket innebära ett ytterligare obehag för den enskilde. Detta kan dessutom förväntas begränsa de positiva effekterna av en sådan uppsökande verksamhet. Det är inte heller fråga om en lika akut situation som inför en förestående avhysning, som skulle kunna motivera åtgärden.

Även om skuldproblem kan ha en betydande inverkan på den enskilde, måste betonas att skuldsanering trots allt är ett frivilligt alternativ. En uppsökande verksamhet får därför inte drivas alltför långt. Kronofogdemyndigheten bör enligt vår bedömning inte åläggas att informera kommunernas budget- och skuldrådgivning om enskilda gäldenärs ekonomiska situation. Trots att det inte är fråga om sekretessbelagda uppgifter, anser vi att det inte heller utan gäldenärens godkännande är lämpligt att sådan information överlämnas till kommunerna.

Generell information till kommunerna om skuldsättning

I dagsläget sker inte något mer formaliserat samarbete mellan Kronofogdemyndigheten och kommunerna i fråga om skuldsanering. Den informationsinsats som myndigheten påbörjat inom

ramen för sin förebyggande verksamhet genom den s.k. kommunturnén, bedömer vi kan vara till nytta för att uppmärksamma frågan om skuldsanering. Medvetandegörs kommunerna om antalet skuldsatta invånare och de kostnader det medför, förbättras sannolikt förutsättningarna för budget- och skuldrådgivningen att få mer fokus i kommunerna. Dessutom kan sådan information underlätta rådgivarnas planering och utformning av sin verksamhet. Vi anser därför att Kronofogdemyndigheten bör fortsätta med sin pågående informationsinsats riktad till kommunerna och inom ramen för denna även lyfta fram skuldsaneringsinstitutet. Budget- och skuldrådgivarna bör också få ta del av information om hur skuldsättningen generellt ser ut i kommunen, för att de ska kunna planera sin verksamhet, t.ex. genom att rikta informationsinsatser till vissa geografiska områden.

6.3.5 Sammanfattande slutsatser

Frågan om skuldsanering kan aktualiseras på ett flertal olika sätt. Gäldenären kan själv ta initiativ till att ansöka eller vända sig till en budget- och skuldrådgivare, där frågan om en ansökan eventuellt sedan väcks. Vid kontakt med Kronofogdemyndigheten kan också skuldsanering uppmärksammas. Många gäldenärer har kontakt med myndigheter av andra orsaker än sina skuldproblem, men skuldfrågan kan ändå aktualiseras av någon anledning. Detta kan ske vid kontakter med exempelvis olika vårdinstanser, socialtjänst eller försäkringskassa. Vissa av dessa gäldenärer kan vara så svårt skuldsatta att de uppfyller kraven på skuldsanering.

För att frågan om skuldsanering ska aktualiseras krävs dock att det finns tillräcklig kunskap om vad skuldsanering är och hur man kan komma i fråga för det. Även andra aktörer bör därför ha kunskap om skuldsaneringsinstitutet, så att också dessa kan väcka frågan samt informera och stötta den enskilde. Vi har konstaterat att kunskapen om skuldsanering är låg i samhället och föreslår därför ett antal åtgärder för att förbättra denna. Vi föreslår en informationsinsats i syfte att öka medvetenheten om att skuldsanering finns. Dessutom anser vi att det bör inrättas en skuldsaneringsportal, för att öka kunskapen bland både enskilda och sådana aktörer som kan hjälpa och stödja dem. Budget- och skuldrådgivarna bör få mer regelbunden utbildning och även andra aktörer bör ha tillgång till utbildning. Myndigheter som kommer i kontakt med

skuldsatta personer ska också uppmanas att väcka frågan om skuldsanering. Dessutom bör Kronofogdemyndighetens budbärarprojekt utvecklas i syfte att informera mer om skuldsanering.

Kronofogdemyndigheten har genom sin kunskap om skuldsatta personer goda förutsättningar att identifiera gäldenärer som kan komma i fråga för skuldsanering. Vi bedömer att det finns förutsättningar för myndigheten att på eget initiativ aktualisera frågan om skuldsanering. Det förutsätter emellertid att opartiskheten inte åsidosätts och att det enbart är fråga om upplysningsverksamhet. Det projekt som påbörjats på området bör enligt vår uppfattning fortsätta. Kronofogdemyndigheten ska vara skyldig att lämna upplysningar om skuldsanering till gäldenärer som under lång tid varit föremål för utmätning av lön eller andra exekutiva åtgärder enligt utsökningsbalken. Denna skyldighet ska framgå av lag. En lagändring krävs även för att myndighetens databaser ska kunna användas för nu föreslagen verksamhet.

Kronofogdemyndigheten och kommunerna samverkar inte med varandra i någon större omfattning och enligt vår bedömning bör ett större informationsutbyte ske. En lämplig form för detta är informationsträffar, där kunskap och erfarenheter kan utbytas. Däremot anser vi inte att det är lämpligt att Kronofogdemyndigheten överlämnar information om enskilda gäldenärer till kommunerna.

7 Ansökningsförfarandet

7.1 Inledning

För att avgöra om skuldsanering kan beviljas krävs att det finns tillräcklig information om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden. En väsentlig del av ansvaret för utredningen i skuldsaneringsärendet ligger på gäldenären själv, som i ansökan ska lämna en utförlig redogörelse för sin situation (11 §)¹

Enligt direktiven ska vi överväga kraven på gäldenären när det gäller upprättandet av ansökan om skuldsanering. Vi ska bedöma om kraven är för stränga och leder till att personer i onödan avstår från att ansöka. En fråga är om det är möjligt och lämpligt att utforma ansvaret för utredningen av de personliga och ekonomiska förhållandena på ett annat sätt. I detta ligger att bl.a. ta ställning till om borgenärerna bör vara skyldiga att anmäla fordringar mot gäldenären i ett tidigare skede av skuldsaneringsförfarandet och om budget- och skuldrådgivarna bör ha ett större ansvar för att ta fram de uppgifter som behövs.

I detta kapitel presenterar vi inledningsvis nuvarande reglering av ansökningsförfarandet (avsnitt 7.2). Därefter redogör vi för vilka synpunkter som har framkommit vid våra samrådsmöten (avsnitt 7.3) och den statistik som finns på området (avsnitt 7.4). Slutligen redovisar vi våra slutsatser kring behovet av förändring av ansökningsförfarandet (avsnitt 7.5).

¹ Se prop. 1993/94:123 s. 145 ff.

7.2 Nuvarande ordning

Gäldenärens ansvar

I en ansökan om skuldsanering ska gäldenären redogöra för sina personliga och ekonomiska förhållanden (11 §). För detta finns en detaljerad blankett som har utformats i enlighet med skuldsaneringslagens krav.

I blanketten ska gäldenären ange sina person- och kontaktuppgifter samt information om eventuella ombud och budget- och skuldrådgivare. Vidare ska gäldenären upplysa om skuldsanering har beviljats tidigare samt redogöra för sina bostads-, familje- och anställningsförhållanden. Utbildning, arbetslivserfarenhet och medlemskap i a-kassa ska också framgå av ansökan. Redovisningen av de ekonomiska förhållandena omfattar gäldenärens inkomster, kostnader, tillgångar, borgensåtaganden och en detaljerad skuldspecifikation. Ansökan ska slutligen innehålla en redogörelse för när och varför betalningsförmågan upphörde samt vad som har gjorts för att lösa den ekonomiska situationen.

Skuldredovisningen utgör en omfattande del av ansökan. För varje skuldpost efterfrågas fordringsägarens organisationsnummer och kontaktuppgifter samt information om eventuellt ombud (och dennes kontaktuppgifter). Skulden ska anges med referensnummer tillsammans med uppgift om kapitalskuld, ränteskuld och räntesats. Information ska även lämnas om det år då skulden uppkom och vad pengarna har använts till. Vidare ska anges kontaktuppgifter för eventuell borgensman samt om någon säkerhet har ställts för skulden. Gäldenären ska särskilt redovisa eventuella studieskulder – vilket år dessa togs, total studieskuld och hur mycket av dem som har förfallit till betalning men ännu inte betalats. Eventuella skatteskulder och ränta på dem samt vilka inkomstår de härrör från ska också anges. Slutligen ska gäldenären redovisa totalt skuldbelopp, dvs. sammanlagt belopp för studieskulder, skatteskulder och övriga skulder.

Uppgifterna i ansökan ska lämnas skriftligen. De undertecknas under straffansvar, på heder och samvete (10 och 11 §§). I förarbetena anges att det är angeläget att gäldenären ”fullständigt och sanningsenligt” bidrar till att i ansökan ge en riktig bild av sin ekonomiska situation. Att uppgifterna i ansökan lämnas under straffansvar är avsett att betona detta.² Av ansökningsblanketten

² Se prop. 1993/94:123 s. 145 ff.

framgår att om gäldenären inte lämnar fullständiga och korrekta uppgifter kan ansökan komma att avslås eller skuldsaneringsbeslutet upphävas. Det erinras även om att felaktiga eller utelämnade uppgifter kan leda till böter eller fängelse.

Det är gäldenären som i ansökan ska visa att förutsättningarna för skuldsanering är uppfyllda och därför ansvarar för eventuella brister i ansökan.³

Utöver de uppgifter som ska redovisas i ansökan har gäldenären en generell skyldighet att på ett aktivt sätt delta i utredningsarbetet. Om gäldenären inte inställer sig personligen till ett sammanträde eller i övrigt inte medverkar vid ärendets handläggning, kan ansökan avslås (13 § andra stycket 2, även 4 § tredje stycket).

Kronofogdemyndighetens ansvar

Ansökan om skuldsanering ska ges in till Kronofogdemyndigheten, som därefter ska bereda gäldenären möjlighet att komplettera eventuella brister. Myndigheten ska avvisa den ansökan som, trots föreläggande om komplettering, är så bristfällig att ärendet om skuldsanering inte kan avgöras i sak (10 och 12 §§).

När ansökan är komplett ska Kronofogdemyndigheten göra en första prövning, i syfte att gallra bort de ansökningar för vilka det står klart att skuldsanering inte kan beviljas. Bedömningen ska göras på den information som lämnats i ansökan och annan tillgänglig utredning (13 § första stycket).⁴ I den utsträckning det behövs ska Kronofogdemyndigheten inhämta upplysningar från andra myndigheter, vilka är skyldiga att på begäran lämna uppgifter av betydelse för ärendet. Om det finns särskilda skäl får även ett sammanträde hållas (14 § första stycket och 36 §). I detta skede har Kronofogdemyndigheten visserligen en skyldighet att verka för att direkta oklarheter undanröjs, men behöver inte aktivt sörja för att utredningen kompletteras med nya uppgifter.⁵ Ansökan ska avslås om förutsättningar att bevilja skuldsanering saknas. I annat fall ska Kronofogdemyndigheten snarast fatta beslut om att inleda skuldsanering (13 § första stycket och 14 § andra stycket).

Efter inledd skuldsanering får Kronofogdemyndigheten ett mer vidsträckt utredningsansvar än tidigare, med sikte på att ett förslag

³ Se prop. 1993/94:123 s. 213.

⁴ Se även rättsfallen NJA 1996 s. 543, 1997 s. 229 och 1999 s. 718.

⁵ Se Hellners, T. och Mellqvist, M., Skuldsaneringslagen. En kommentar till 2006 års lag (andra upplagan), s. 193.

till skuldsanering ska kunna läggas fram.⁶ Lagtexten anger att myndigheten ska se till att ärendet blir ”så utrett som dess beskaffenhet kräver” (16 §). Det ligger i linje med de allmänna förvaltningsrättsliga kraven på myndighets utredningsansvar (se 7 § förvaltningslagen).

I detta skede ska befintlig utredning kompletteras med det material som kan ha kommit in från borgenärerna i anledning av att inledandebeslutet har kungjorts. Myndigheten kan också på annat sätt ha fått tillgång till utredning, exempelvis genom gäldenärens budget- och skuldrådgivare.⁷ Om det är till fördel för utredningen ska ett sammanträde hållas (17 §). Myndigheter är alltså skyldiga att på begäran lämna uppgifter till Kronofogdemyndigheten om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden av betydelse för ärendet (36 §). Det utökade utredningsansvaret innebär inte enbart att ärendet tillförs ytterligare underlag, utan också att Kronofogdemyndigheten ska bearbeta och analysera det underlag som redan finns.⁸

Borgenärernas ansvar

Ett inledandebeslut ska kungöras, med uppmaning till dem som har fordringar mot gäldenären att anmäla dessa till Kronofogdemyndigheten. Anmälan ska vara skriftlig och som huvudregel ges in senast en månad från kungörelsen (15 §). Okända borgenärer som inte gör gällande sin fordran kommer att omfattas av ett eventuellt beslut om skuldsanering, men förlorar normalt sett sin rätt till utdelning (23 § första stycket 2).

Till ett eventuellt sammanträde i ärendet kan kallas borgenärer som kan bidra till utredningen (18 §).

Budget- och skuldrådgivarnas ansvar

Skuldsaneringslagen anger att kommunerna har en skyldighet att lämna skuldsatta personer råd och anvisningar i budget- och skuldfrågor. Denna rådgivningsskyldighet omfattar inte enbart hjälp att upprätta en ansökan om skuldsanering, utan även stöd såväl under

⁶ Se prop. 1993/94:123 s. 218.

⁷ Se Hellners, T. och Mellqvist, M., Skuldsaneringslagen. En kommentar till 2006 års lag (andra upplagan), s. 205.

⁸ Se prop. 1993/94:123 s. 218.

hela skuldsaneringsförfarandet som under löptiden för en eventuell betalningsplan (2 § andra stycket). I kommunerna är det normalt budget- och skuldrådgivarna som ansvarar för denna rådgivning.

Budget- och skuldrådgivarna har visserligen inte ålagts någon lagstadgad skyldighet att ansvara för någon del av utredningen i skuldsaneringsärenden, men genom att erbjuda råd och anvisningar fyller de en viktig funktion i detta avseende.

7.3 Synpunkter vid samråd

Inledning

En frågeställning vid våra samråd har varit om det finns några brister i ansökningsförfarandet som leder till att gäldenärer avstår från att ansöka eller inte klarar av att genomföra en ansökan. Vi har i detta sammanhang även efterfrågat förslag på förbättringar av ansökningsprocessen.

De tillfrågade har konstaterat att ansökningsförfarandet i sin nuvarande form kan upplevas som ett hinder för den enskilde gäldenären. I det följande kommer vi att redogöra för i vilka avseenden ansökan innebär svårigheter för gäldenären och om det är möjligt att något begränsa kraven på vad gäldenären ska ange i en ansökan. Vidare redovisar vi vad samrådsparterna har angett om förutsättningarna för att utforma ansvaret för utredningen på ett annat sätt, med utökade krav på Kronofogdemyndighet, borgenärer samt budget- och skuldrådgivare. Dessutom behandlas frågan om ett inledande beslut kan fattas på ett mer begränsat utredningsunderlag än som i dag sker. Slutligen redovisas övriga krav på förbättringar av ansökningsförfarandet.

Gäldenärens svårigheter med ansökningsförfarandet

Flera av de tillfrågade har påtalat att ansökningsblanketten upplevs som krånglig att fylla i, vilket särskilt har framhållits av *skuldsaneringsteamerna i Kalmar och Malmö, Kriminalvården, diakonerna, överförmyndarförvaltningarna i Stockholm och Umeå, budget- och skuldrådgivarna i Umeå* samt *kuratorerna*. Budget- och skuldrådgivarna i Lund menar att många av gäldenärerna generellt upplever svårigheter med blanketter. Budget- och skuldrådgivarna i Umeå har

pekat på att personer med dyslexi, dyskalkyli, olika neuropsykiatriska diagnoser och andra psykiska besvär ofta kan ha särskilda problem med att fylla i en ansökan. Enligt dem finns det ett behov av en språklig förenkling av blanketten och att fler kryssrutor vore att föredra. Även *KRIS i Umeå* har framhållit dyslektikers behov av en enkel blankett. Fler kryssrutor har också förordats av *skuldsaneringsteamet i Malmö*. *Diakonerna* har betonat att det inte sällan är personer med låg utbildningsnivå som ansöker och att också dessa kan ha särskilda problem med ansökningsblanketten. *Lisbeth Sandvall* har pekat på att skuldsaneringsgäldenärer ofta har en rädsla eller oförmåga att hantera papper som rör skuldproblematiken och att personer som inte har svenska som modersmål kan ha särskilda svårigheter med ansökan. Hon har framhållit vikten av att språket i blanketten är lättillgängligt, särskilt med tanke på att många gäldenärer inte är bekanta med terminologin. *Kuratorerna* har framhållit att alltför långa eller krångliga ansökningsprocesser minskar möjligheten för den enskilde att orka med att klara av att genomföra en ansökan.

Vid samråden har framkommit att redovisningen av gäldenärens skulder är den del av ansökan som upplevs som mest komplicerad. Svårigheterna omfattar redogörelsen för vilka som är borgenärer, vilka skulder som finns och bakgrunden till skuldsättningen.

Skuldsaneringsteamet i Göteborg och Östersund har pekat på att gäldenärerna sällan vet vilka borgenärer de har. Detta är något som även har uppmärksammats av *KRIS i Umeå*, *kuratorerna* samt *budget- och skuldrådgivarna i Umeå*. Man har pekat på att det förhållandet, att många borgenärer överlåter sina fordringar, gör detta ännu svårare för gäldenären.

Det stora flertalet av de tillfrågade, uppger att kravet på gäldenären att lämna en fullständig redogörelse för skulderna ofta kan upplevas som besvärligt. *Behandlingshemmet Hatten, överförmyndarförvaltningen i Stockholm* samt *budget- och skuldrådgivarna i Malmö* har anfört att det är svårt för gäldenären att få en överblick över skulderna och att det därför vore bra om det gick att hämta in samordnad information. *Budget- och skuldrådgivarna i Göteborg* har uppgett att gäldenärer som varit skuldsatta under lång tid har särskilda svårigheter och att det kan vara svårt för dem att redogöra för när en skuld har uppstått, inte minst när det gäller skatteskulder. Enligt *kuratorerna* är det inte ovanligt att personer med psykiska problem slutar att öppna sin post och att de under ett sjukdomsskov kan samla på sig ett stort antal skulder, som det tar

lång tid att sammanställa. De har beskrivit att det kan vara mycket jobbigt för patienter inom psykiatri att bli varse hur mycket de är skyldiga och att det för personer med ångest kan leda till ett förvärrat sjukdomstillstånd.

Budget- och skuldrådgivarna i Göteborg och Umeå, Riksförbundet Insolvens, överförmyndarförvaltningen i Umeå samt kuratorerna har omvittnat att just skuldrevisningen ibland kan vara besvärlig och tidsödande även för den som ska hjälpa gäldenären med detta. En *förvaltare i Umeå* har beskrivit att han därför brukar redovisa enbart namnen på borgenärerna och överlåter åt Kronofogdemyndigheten att ta reda på resten av uppgifterna.

Att redovisa bakgrunden och orsaken till skuldsättningen är något som kan upplevas besvärligt för många gäldenärer. Detta har påtalats av *budget- och skuldrådgivarna i Malmö och Umeå* samt *kuratorerna*. En person vid *KRIS i Umeå* har beskrivit att det kan vara tungt att tvingas nysta i sin jobbiga historia.

Skuldsaneringsteamet i Malmö samt *budget- och skuldrådgivarna i Göteborg* har pekat på att redovisningen av uppgifter om gäldenärens pensionssparande också kan innebära vissa svårigheter.

Förutsättningar att något lätta på kraven för vad som måste anges i en ansökan

En frågeställning vid våra samråd har varit om det är möjligt att sänka kraven på ansökans innehåll. De tillfrågade har förklarat sig vara generellt positiva till en mindre detaljerad blankett och att gäldenären bör kunna ange färre uppgifter i ansökan.

Intrum Justitia menar att det inte är nödvändigt med en lika omfattande ansökan som i dag, men att det måste säkerställas att den information som lämnas i den är korrekt. Deras erfarenhet är att gäldenärer ibland lämnar oriktiga uppgifter och att Kronofogdemyndigheten inte i tillräcklig utsträckning kontrollerar dessa mot tillgänglig information. Detta gäller t.ex. hur stort betalningsutrymme som funnits vid en eventuell tidigare löneutmätning eller om en gäldenär nyligen har haft skuldsanering. Denna synpunkt delas även av *Försäkringskassan*.

Vi har bland borgenärsaktörer gjort en särskild förfrågan om vilka uppgifter i ansökan som de anser att Kronofogdemyndigheten regelmässigt bör inhämta underlag för från gäldenären. Förutom *inkassobolagen*, *arbetslöshetskassorna* och *Försäkringskassan* har vi

ställt denna fråga till *Skatteverket, Brottsoffermyndigheten, banker anslutna till Svenska Bankföreningen, Trafikförsäkringsföreningen, Kammarkollegiet samt företagargorganisationerna Svenskt Näringsliv, Företagarförbundet och Företagarna*. Bland dem som svarat anser de flesta att underlag alltid bör inhämtas för gäldenärens uppgifter om inkomst och boendekostnad. Vissa har även framfört önskemål om att gäldenären bör styrka sina uppgifter om utgifter i övrigt, tillgångar, familjeförhållanden och skulder. Någon anser att samtliga väsentliga uppgifter bör styrkas. En borgenärsföreträdare önskar en löpande kontroll av mer betydande förändringar av inkomsterna.

Det har från vissa håll invänts att det inte får bli alltför enkelt för gäldenären att ansöka. *KRIS i Umeå* samt *budget- och skuldrådgivarna i Stockholm* har betonat att det måste krävas visst arbete med att ansöka för att gäldenären ska vara tillräckligt motiverad och ta ansökan på allvar. *Skuldsaneringsteamet i Kalmar* samt *budget- och skuldrådgivarna i Stockholm, Göteborg och Umeå* anser att gäldenären kan få en ökad insikt i sin skuldproblematik och lära sig hantera sin ekonomi, om han eller hon själv får ta fram uppgifter om sin ekonomi. *Arbetslöshetskassorna* har invänt att det trots allt ofta är budget- och skuldrådgivarna som sköter utredningen, varför det borde vara tillräckligt om gäldenären får kunskap om sina skulder åtminstone vid förslaget om skuldsanering.

Kronofogdemyndighetens utredningsansvar

En fråga vid samråden har varit om Kronofogdemyndigheten bör ha ett större ansvar för att ta fram de uppgifter som behövs för utredningen i ett skuldsaneringsärende. Det är ett önskemål som framförts från *överförmyndarförvaltningarna i Göteborg och Umeå, budget- och skuldrådgivarna i Umeå* samt *kuratorerna*, med hänvisning till att myndigheten har tillgång till många av de efterfrågade uppgifterna. *Intrum Justitia* har förklarat att de inte har något emot att Kronofogdemyndigheten, så långt det är möjligt, bistår gäldenärens ansökan med de uppgifter som finns i deras system.

Skuldsaneringsteamet hjälper gäldenären genom att svara på frågor om hur blanketten ska fyllas i och ger så långt som möjligt utrymme för kompletteringar. *Skuldsaneringsteamet i Malmö* har framhållit att de inte själva fyller i ansökan, men att de tar fram de uppgifter som de har tillgång till i myndighetens egna system.

Skuldsaneringsteamet i Östersund anser att det går bra att inhämta kompletteringar från gäldenären per telefon och menar att utredningen blir mycket bättre i de fall det etableras en personlig kontakt med gäldenären. Även *överförmyndarförvaltningen i Göteborg* beskriver att telefonkompletteringar fungerar mycket bra. *Diakonerna* har dock framhållit, att det finns många gäldenärer som tycker att det är besvärligt att tala i telefon och att de även kan ha begränsad tillgång till telefon. Enligt deras uppfattning vore det önskvärt att minska behovet av telefonkontakt i skuldsaneringsärenden.

Enligt *skuldsaneringsteamet i Kalmar och Östersund* finns det en risk för att myndighetens förtroende rubbas om de i alltför stor utsträckning bistår gäldenären med ansökan. De tror att gäldenären kan uppfatta sådan hjälp som att myndigheten redan tagit ställning för skuldsanering. Ett eventuellt avslagsbeslut kan i sådana fall vara svårt att förstå. *Skuldsaneringsteamet i Östersund* har även pekat på att det kan bli problematiskt att hantera invändningar från borgenären avseende uppgifter som de själva hjälpt till att ta fram. *Kuratorerna* har ifrågasatt om det kan vara så svårt för Kronofogdemyndigheten att både bistå vid ansökan och fatta beslut i skuldsaneringsärendet, och då hänvisat till att det fungerar väl i Försäkringskassans verksamhet.

Skuldsaneringsteamet i Östersund upplever att de inte har tillgång till så många uppgifter som är av nytta för utredningen. *Skuldsaneringsteamet i Malmö* har instämt i detta och förklarat att de har begränsad tillgång till verkställighetsenhetens databaser. De inhämtar regelmässigt uppgifter från Skattemyndigheten, men kan inte få ut uppgifter från t.ex. banker och pensionsinstitut.

Skuldsaneringsteamet i Kalmar har uppgett att man med nuvarande resurser har svårt att behandla ansökningarna tillräckligt snabbt och att ett ökat utredningsansvar skulle leda till ännu längre handläggningstider. Detta är något som även befaras av *budget- och skuldrådgivarna i Umeå*.

Borgenärernas utredningsansvar

En särskild fråga är möjligheten att låta borgenärerna få ett större ansvar för utredningen i ett skuldsaneringsärende, när det gäller de skulder som en gäldenär har. Vid våra samråd har flertalet tillfrågade ställt sig positiva till detta.

Det har diskuterats hur ett utökat ansvar för borgenärerna skulle kunna se ut. Ett alternativ är ett bibehållet ansvar för gäldenären att i sin ansökan redogöra för sina skulder, men med ett större bistånd från borgenärernas sida. En annan variant är att borgenärerna i huvudsak tar över ansvaret för redovisningen av sina respektive fordringar på gäldenären.

Om gäldenären även fortsättningsvis ska ange sina skulder i ansökan har frågan varit om det är önskvärt att Svensk Inkasso kan erbjuda gäldenären en skuldsammanställning. En sådan tjänst tillhandahåller inkassobranchen i Norge sina gäldenärer (se avsnitt 7.5.5). I princip samtliga tillfrågade har ställt sig positiva till en sådan tjänst, med motiveringen att det skulle underlätta gäldenärens ansökan. *Intrum Justitia* har inte tagit ställning i frågan. *Alektum Inkasso* har pekat på att det är viktigt att beakta att det finns borgenärer med inkassoverksamhet som inte är medlemmar i Svensk Inkasso.

Vid samråden har även diskuterats om gäldenären kan slippa redogöra för sina skulder i ansökan och att borgenärerna i stället ska uppmanas att ange dessa efter att ett inledandebeslut har kungjorts. *Samtliga skuldsaneringsteam* har generellt ställt sig positiva till en sådan lösning. *Skuldsaneringsteamet i Östersund* har förklarat att även om gäldenären redovisar sina skulder i ansökan, tillkommer ofta ytterligare några skulder efter att en skuldsanering har inletts. De har samtidigt pekat på att en sådan lösning skulle kunna innebära att borgenärer orsakas ett onödigt merarbete i de fall någon skuldsanering inte beviljas.

Skuldsaneringsteamet i Kalmar och Sundbyberg har angett att ett begränsat beslutsunderlag kan medföra att fler inledandebeslut kommer att fattas. Fler borgenärer kan genom detta påverkas av det utmätningsslopp som inträder i samband med ett inledandebeslut. Deras erfarenhet är att ett avslag kan vara svårt att acceptera för gäldenären, eftersom ett inledandebeslut inte sällan felaktigt uppfattas som ett beviljande av skuldsanering. Även *skuldsaneringsteamet i Sundbyberg* har uppmärksammat inledandeslutets konsekvenser

för borgenärerna. De har dessutom påtalat att fler inledandebeslut kan innebära ökade kungörelsekostnader för staten.

Intrum Justitia, Kredit-Inkasso, Profact och Alektum Inkasso, Trafikförsäkringsföreningen, Försäkringskassan, Skatteverket, Brottsoffermyndigheten och arbetslöshetskassorna har uppgett att de kan acceptera att gäldenären inte behöver redovisa sina skulder till dem i ansökningsförfarandet och att de själva i stället kan ansvara för att anmäla dem, efter att ett inledandebeslut har kungjorts. *Kammarkollegiet* har ställt sig negativ till detta. Bland *banker anslutna till Bankföreningen* finns både sådana som är positiva och negativa till en sådan lösning.

Enligt *Kredit-Inkasso, Alektum Inkasso, Intrum Justitia* och *Försäkringskassan* tvingas de själva ofta att redogöra för sina fordringar vid två tillfällen i processen. Detta sker dels på förfrågan från budget- och skuldrådgivare inför ansökan dels vid anmälan efter att ett inledandebeslut har kungjorts. *Alektum Inkasso* har uppgett att en begränsad uppgiftsskyldighet för gäldenären skulle vara smidigare och mer kostnadseffektiv för deras del. Enligt *Profact* och *Alektum Inkasso* kan det räcka med att gäldenären anger ungefärlig storlek på skulden och bakgrunden till denna. *Alektum Inkasso* har samtidigt framhållit att ett alltför enkelt ansökningsförfarande minskar det rehabiliterande värdet av en skuldsanering. De anser även att det ur ett borgenärsperspektiv kan framstå som märkligt att gäldenären inte behöver anstränga sig mer.

Intrum Justitia, Alektum Inkasso, skuldsaneringsteamet i Malmö samt *budget- och skuldrådgivarna i Lund*, har betonat att man inte kan förvänta sig att alla borgenärer nås av en kungörelse om skuldsanering. Enligt deras uppfattning är det därför nödvändigt att gäldenären även fortsättningsvis måste vara skyldig att ange sina skulder till privatpersoner och mindre företag utan ombud.

Vid samråden har diskuterats hur mycket utredning som behövs för att det ska vara möjligt att fatta ett inledandebeslut. *Samtliga skuldsaneringsteam* anser att det är nödvändigt att gäldenären ändå anger en ungefärlig skuldbörda, så att det är möjligt för Kronofogdemyndigheten att göra en bedömning av den kvalificerade insolvensen. *Skuldsaneringsteamet i Sundbyberg* anser att gäldenärens betalningsförmåga och det personliga brevet är viktig information. Bakgrunden till skulderna är något som *skuldsaneringsteamet i Malmö* har framhållit som värdefullt. *Skuldsaneringsteamet i Östersund* anser att information om skuldernas ålder är av betydelse i de fall skulderna härrör från kriminalitet. I övrigt har framkommit att det

som anses vara nödvändiga uppgifter varierar mellan olika yrkeskategorier inom Kronofogdemyndigheten.

Intrum Justitia och *Kredit-Inkasso* har i det sammanhanget pekat på den förlust som ett inledandebeslut innebär för borgenärerna, på grund av att fortsatt utmätning inte längre är tillåten. Man menar att det är särskilt negativt om handläggningen hos Kronofogdemyndigheten drar ut på tiden.

Budget- och skuldrådgivarnas utredningsansvar

En särskild fråga vid samråden har varit om budget- och skuldrådgivarna bör ha ett större ansvar för att ta fram de uppgifter som behövs för utredningen. Det har framkommit att rådgivarna ofta spelar en stor roll vid ansökningsförfarandet och att de inte sällan hjälper gäldenären att fylla i en ansökan. *Skuldsaneringsteamet i Kalmar* har exempelvis angett att ansökningarna blir mycket bättre om gäldenären har fått hjälp av en budget- och skuldrådgivare. Även *Kriminalvården, KRIS i Umeå* och *Lisbeth Sandvall* har lyft fram att budget- och skuldrådgivarna fyller en viktig roll för ansökningsförfarandet. Något utökat utredningsansvar för budget- och skuldrådgivarna har dock inte förordats vid något av samråden.

Övriga krav på förbättringar av ansökningsförfarandet

De tillfrågade har ansett att det bör finnas ett webbaserat ansökningsförfarande. Enligt *KRIS i Umeå* skulle det underlätta t.ex. för dem som har svårt att skriva för hand. *Skuldsaneringsteamet i Malmö* tycker att det är önskvärt om både gäldenärer och borgenärer kan lämna uppgifter i utredningen på ett sådant sätt. Samtidigt har *verkställighetsteamet i Växjö* betonat att många gäldenärer inte har tillgång till eller använder sig av internet. *Behandlingshemmet Hatten* tror att vissa kan ha svårt att underteckna en sådan ansökan i de fall de saknar tillgång till e-legitimation.

Överförmyndarförvaltningen i Göteborg har efterfrågat en möjlighet att även kunna skicka in ansökan per e-post.

7.4 Statistik m.m.

En ansökan om skuldsanering har i de flesta fall föregåtts av en kontakt med en budget- och skuldrådgivare. Rådgivningsverksamheten utgör med andra ord en central del av ansökningsprocessen. För att gäldenären ska få tillgång till ett snabbt och effektivt skuldsaneringsförfarande är det nödvändigt att den tid det tar för att komma i kontakt med en rådgivare inte är alltför lång. Även tiden det tar innan en ansökan om skuldsanering kan ges in är av betydelse i sammanhanget. I det följande redovisas statistik på detta område.

Kronofogdemyndighetens handläggningstid är också av intresse för ett effektivt skuldsaneringsförfarande, vilket också presenteras i detta avsnitt. I vilken utsträckning myndigheten kontrollerar en ansökan och i vilka avseenden kompletteringar brukar krävas redogörs också för.

7.4.1 Budget- och skuldrådgivning

I drygt sju av tio av de skuldsaneringsansökningar som ingavs år 2012 hade gäldenären fått hjälp av en budget- och skuldrådgivare.⁹ Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten hade 83 procent av dem som blivit beviljade skuldsanering under år 2012 fått ekonomisk rådgivning. Bland dem som fått ett negativt beslut på sin ansökan (avslag, avvísning eller avskrivning) hade 66 procent fått rådgivning.

Hur snabbt en gäldenär kan få hjälp av en budget- och skuldrådgivare kan ha betydelse för hur många som ansöker om skuldsanering. Av Konsumentverkets årliga genomgång av rådgivningsverksamheten framgår att väntetiden för att komma i kontakt med en budget- och skuldrådgivare varierar från ingen kö alls till 56 veckor. I 13 kommuner uppgår väntetiden till mer än ett halvår. I fyra kommuner får invånarna vänta i ett år eller mer. Den genomsnittliga väntetiden är nästan sex veckor.¹⁰

Det saknas samlad statistik över hur lång handläggningstiden är för de ärenden hos budget- och skuldrådgivarna som leder till ansökan om skuldsanering. Rådgivare i Skåne, Stockholm, Göte-

⁹ Se Konsumentverkets rapport 2013:10, Kommunernas budget- och skuldrådgivning 2013 – en lägesrapport, s. 32.

¹⁰ Se Konsumentverkets rapport 2013:10, Kommunernas budget- och skuldrådgivning 2013 – en lägesrapport, s. 25 ff.

borg och Umeå har bistått utredningen med uppgift om handläggningstiden i 280 ärenden under våren 2013. Det visade sig att den genomsnittliga handläggningstiden från gäldenärens första besök hos dem till dess att ansökan skickades in uppgick till 4,2 månader.¹¹ En beräkning visar att varje skuldsaneringsärende tar i genomsnitt 15 timmar.¹²

7.4.2 Kronofogdemyndigheten

Handläggningstiden hos Kronofogdemyndigheten

Under år 2012 beviljades 4 637 gäldenärer skuldsanering.¹³ Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten beviljades skuldsanering i 59 procent av dessa ärenden inom sex månader från det att ansökan kom in till myndigheten. Detta går att utläsa av tabell nedan (se tabell 7.1).

Tabell 7.1 Sammanlagd handläggningstid hos Kronofogdemyndigheten (från ansökan till slutligt beslut att bevilja skuldsanering)

Handläggningstid i månader	Andel ärenden
3	1 %
4	9 %
5	21 %
6	28 %
7	22 %
8	9 %
9	5 %
10	2 %
11	1 %
12	1 %
Fler än 12 månader	1 %

¹¹ Undersökningen avsåg 28 budget- och skuldrådgivares tio senaste ärenden under våren 2013.

¹² Beräknat utifrån uppgift om att kommunernas budget- och skuldrådgivning totalt uppgick till 230 årsarbetskrafter år 2012 samt att 37 procent av arbetstiden används till skuldsaneringsärenden, i förhållande till antalet ansökningar om skuldsanering år 2012 (9 068 stycken). Se Konsumentverkets rapport 2013:10, Kommunernas budget- och skuldrådgivning 2013 – en lägesrapport, s. 19 ff och Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2012, s. 28.

¹³ Se Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2012, s. 28.

Av nedanstående tabell (se tabell 7.2) framgår att för de flesta (59 procent) ärenden där gäldenären beviljades skuldsanering under år 2012 tog det minst två månader efter ansökan inkom till dess att ett inledandebeslut fattades.

Tabell 7.2 Tid från att ansökan inkommit till dess ett inledandebeslut fattats (år 2012)

Antal månader	Andel ärenden
<1	6 %
1	35 %
2	35 %
3	21 %
4	3 %

Efter inledandebeslutet tar det för den stora majoriteten (70 procent) mindre än fem månader till dess att skuldsanering beviljas (se tabell 7.3).

Tabell 7.3 Tid från inledandebeslut till dess ett beslut om beviljande av skuldsanering fattats (år 2012)

Antal månader	Andel ärenden
2	9 %
3	36 %
4	25 %
5	13 %
6	7 %
7	3 %
8	2 %
9	2 %
10	1 %
11	2 %

Kontroll av egna databaser och uppgifter från andra myndigheter

I ett skuldsaneringsärende hämtar Kronofogdemyndigheten in information från dels sina egna register dels andra myndigheter, för att undersöka om gäldenärens uppgifter i ansökan är riktiga. Inom Kronofogdemyndigheten finns förutom skuldsaneringsdatabasen

även utsöknings- och indrivningsdatabasen, databasen för betalningsföreläggande och handräckning samt databasen för konkurs-tillsyn.

I utsöknings- och indrivningsdatabasen (REX och Init Webb) kontrolleras uppgifter om skulder, vilka indrivningsåtgärder som har genomförts och vilket löneutmätningssbelopp som eventuellt har tillämpats. Dessutom kontrolleras uppgifter i databasen för betalningsföreläggande och handräckning (SUPRO) om vilka mål och beslut som finns för gäldenären.

Skuldsaneringsenhetens tillgång till Kronofogdemyndighetens övriga databaser varierar något beroende på om uppgifterna bedöms vara skyddade av sekretess. En skuldsaneringshandläggare kan i dag se uppgifter om beslut inom andra verksamhetsområden, men inte alltid beslutsunderlaget och innehållet i besluten. Löneutmätningssbeslut, utredningsrapporter och värderingar av t.ex. fastigheter som kan vara av intresse för utredningen i ett ärende får därför vid behov begäras ut från den verkställande enheten.

Utöver kontrollen i de egna registren kontrolleras även Skatteverkets databas för information om senast taxerad inkomst, arbetsgivare, eventuellt underskott på skattekontot eller över-skjutande skatt. Uppgifter om aktier, bankmedel, sambeskattnings och fåmansbolagssamband kontrolleras också. Detsamma gäller folkbokföringsregistret, bilregistret och Försäkringskassans register. Om ansökan ger skäl till det, kan sökningar också göras i Näringslivsregistret och Fastighetsfakta. Vid behov inhämtas dessutom information från t.ex. Arbetsförmedlingen och socialförvaltningen.

Komplettering av ansökan

Det finns inte någon statistik över i vilka avseenden Kronofogdemyndigheten begär att gäldenären ska komplettera sin ansökan med underlag eller närmare information. Enligt uppgift från myndigheten är det främst information om inkomst, utgifter och skulder som brukar behöva kompletteras.

En vanlig kompletteringsfråga är gäldenärens möjligheter och förutsättningar att kunna arbeta mer, i de fall som gäldenären arbetar deltid. Är gäldenären arbetslös ställs ofta frågor kring längden på arbetslösheten, om den skuldsatte är inskriven vid arbetsförmedlingen, möjligheterna att få ett arbete och hur arbetsförmedlingens handlingsplan ser ut. Om gäldenären eller den som

gäldenären bor tillsammans med kommer att gå i pension under skuldsaneringsperioden behövs uppgifter om framtida ålderspension och tjänstepension.

Vid sjukskrivning är det nödvändigt med läkarintyg och en läkares bedömning av gäldenärens möjlighet att återgå i arbete. Information behövs också om vad som kommer att hända efter sjukskrivningen samt tidigare sjukdomshistorik. Ansökan kan även behöva kompletteras när gäldenären har lämnat uppgift om ersättning för obekvämt arbetstid, extrainkomster eller utbetald ersättning från pensionsfonder. Ytterligare information kan dessutom behövas om det framkommer att gäldenären har sökt bostadsbidrag eller bostadstillägg. Komplettering begärs också om inkomsterna i ansökan inte stämmer med vad som framgår av skatteregistret. I förekommande fall kan även inhämtas uppgifter om gäldenärens make eller makas inkomster och tillgångar.

Kompletteringar behövs ofta för uppgifter om kostnader för barns fritidsverksamhet, tandvård, glasögon och försörjningskyldighet för barn. Då gäldenären har kostnader för egen fastighet, är en särskild fråga att utreda de ansträngningar han eller hon har gjort för att hitta ett billigare boende eller för att sälja sin fastighet. Andra uppgifter som brukar behöva kompletteras är om det är fråga om första- eller andrahandsboende, storlek och kostnad för boendet och vilka ansträngningar som gjorts för att hitta en billigare bostad.

Trots att skuldernas ålder inte längre ska beaktas särskilt, så behöver handläggare många gånger ändå veta mer om åldern på skulderna än vad som ibland framgår av ansökan. Vanliga frågor är även vad skulderna avser, varför de har uppkommit och orsaken till betalningssvårigheterna.

Slutligen kan kompletteringar även krävas avseende dels skulder till följd av kriminalitet dels uppgifter om tidigare näringsverksamhet. Om gäldenären har missbruksproblem kan det vara av intresse hur rehabiliteringsplanen ser ut och vilket stöd som kommunen bistår med i fråga om boende och försörjning.

7.5 Överväganden

7.5.1 Inledning

Utredningsunderlaget i ett skuldsaneringsärende utgörs till största delen av de uppgifter som gäldenären lämnar i sin ansökan. Vid våra samråd har tydligt framkommit att ansökningsförfarandet i sig kan utgöra ett hinder för gäldenärer att ansöka eller fullfölja en ansökan om skuldsanering. Det går inte att fastställa hur stor påverkan är, men vår bedömning är att åtgärder på området är betydelsefulla för att få fler att ansöka om skuldsanering.

I det följande presenterar vi våra slutsatser kring behovet av att något begränsa gäldenärens ansvar för utredningen i ett skuldsaneringsärende. Därefter redovisar vi vår uppfattning om vilka krav man bör kunna ställa på utredningen och om dessa krav bör förändras. Vidare behandlas frågan om ansvaret för utredningen kan fördelas på ett annat sätt mellan de inblandade aktörerna. Slutligen presenterar vi våra slutsatser om behovet av övriga åtgärder på området.

7.5.2 Behovet av ett minskat utredningsansvar för gäldenären

Bedömning: Kraven på ansökans innehåll är omfattande och leder sannolikt till att personer avstår från att ansöka om skuldsanering. Det finns ett behov av att minska gäldenärens utredningsansvar, i synnerhet vad gäller redovisningen av de egna skulderna.

Skuldsaneringsförfarandet utgår från att en väsentlig del av utredningsansvaret vilar på gäldenären själv. När skuldsaneringslagen infördes betonades att det bör ställas höga krav på innehållet i utredningen. Alla uppgifter som är relevanta för att bedöma gäldenärens tidigare, nuvarande och framtida ekonomiska förhållanden ska framgå av ansökan. Det uttalades särskilt att det allmänna kravet på gäldenärens medverkan i skuldsaneringsprocessen gör att gäldenären också bör vara ansvarig för utredningen.¹⁴

Ansökningsblanketten i ett skuldsaneringsärende är omfattande och kräver att gäldenären lämnar en utförlig redogörelse för sina

¹⁴ Se prop. 1993/94:123 s. 147.

personliga och ekonomiska förhållanden. Vid våra samråd har framkommit att detta kan vara betungande för den enskilde. I synnerhet är det skulderna som uppfattas som svåra att redogöra för.

Enligt vår uppfattning är det önskvärt om gäldenärens ansvar för utredningen i ett skuldsaneringsärende kan begränsas, inte minst vad gäller redovisningen av skulderna. Vi tror att det skulle ha en positiv inverkan på gäldenärens förutsättningar att ansöka om skuldsanering. Det kan med stor sannolikhet bidra till att fler dels orkar ta steget att ansöka om skuldsanering dels klarar av att fullfölja en ansökningsprocess.

7.5.3 Vilka krav bör ställas på utredningen?

Bedömning: Det bör även fortsättningsvis ställas höga krav på utredningen i ett skuldsaneringsärende. Det är därför inte möjligt att fatta beslut om skuldsanering på ett mer begränsat utredningsunderlag än vad som sker i dag.

Förslag: Kronofogdemyndighetens ansvar för att kontrollera att lämnade uppgifter i ansökan om skuldsanering är korrekta ska skärpas. Myndighetens utredningsansvar i lagtexten ska därför anges som en skyldighet att utreda om förutsättningarna för skuldsanering är uppfyllda. Skuldsaneringsverksamheten ska också ges ökad tillgång till myndighetens databaser.

Utredningsunderlaget kan inte begränsas

Frågan är om det är nödvändigt att utredningen i ett skuldsaneringsärende är så pass omfattande som i dag eller om det är möjligt att på ett mer begränsat underlag avgöra om skuldsanering kan beviljas. Lägre krav på utredningen skulle kunna innebära motsvarande lägre krav på gäldenären att ta fram relevanta uppgifter redan i ansökan.

Det är enligt vår uppfattning angeläget att skuldsaneringsförfarandet även fortsättningsvis har allmänhetens förtroende och att det inte utformas på ett sätt som gör att institutet som sådant kan ifrågasättas. Det är därför viktigt att utredningen är av sådan kvalitet och omfattning, att det står klart för var och en att skuldsanering beviljas enbart dem som uppfyller de högt uppställda krav

som anges i skuldsaneringslagen. Om utredningen i ett ärende innehåller mer begränsad information om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden finns en större risk för felbedömningar. Det är också möjligt att skuldsanering beviljas också för gäldenärer som egentligen inte har rätt till det. Att det ställs höga krav på utredningen har också betydelse för rättssäkerheten, så att lika fall kan behandlas lika. De krav på utredningen som skuldsaneringslagen anger bör därför inte sänkas. Det hindrar ändå inte att ansvaret för utredningen kan fördelas på ett annat sätt och att själva ansökningsblanketten blir mindre detaljerad än den är i dag (se avsnitt 7.5.4 – 7.5.6).

Kontrollen av uppgifter i ansökan ska förstärkas

Enligt nuvarande ordning har Kronofogdemyndigheten ett ansvar att se till att ett skuldsaneringsärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver (16 §). Utredningsskyldigheten är med andra ord relaterad till behoven i varje enskilt ärende. Det är myndigheten som i varje ärende har att bedöma hur långt utredningsansvaret i olika avseenden sträcker sig.¹⁵

Vid våra samråd har framkommit att borgenärer ifrågasätter tillförlitligheten i vissa skuldsaneringsutredningar. De har särskilt framhållit behovet av att gäldenärens uppgifter ska styrkas med underlag och även kontrolleras mot befintlig information i Kronofogdemyndighetens register. Med hänsyn till förtroendet för skuldsaneringsinstitutet anser vi att det är viktigt att fästa avseende vid sådana synpunkter. Vi bedömer därför att det finns behov av att skärpa Kronofogdemyndighetens ansvar för att kontrollera att uppgifter i ansökan om skuldsanering är korrekta. Myndighetens utredningsansvar ska därför ges en annan utformning.

Vi föreslår att det i lagtexten ska anges att Kronofogdemyndigheten ska utreda om förutsättningarna för skuldsanering är uppfyllda. Detta betonar myndighetens skyldighet att se till att utredningen är tillräcklig. Även fortsättningsvis har myndigheten att avgöra vilka åtgärder som ska vidtas, men i vissa avseenden måste alltid kontroller ske. Detta gäller dels inhämtande av underlag dels kontroll av uppgifter i de egna registren.

¹⁵ Se Hellners, T. och Mellqvist, M., Skuldsaneringslagen. En kommentar till 2006 års lag (andra upplagan), s. 295.

Vissa uppgifter ska alltid styrkas

Kronofogdemyndigheten bör alltid inhämta underlag för vissa av gäldenärens uppgifter i ansökan. Hänsyn måste givetvis tas till att handläggningen kan försvåras väsentligt av alltför långtgående krav på att gäldenären ska styrka sina uppgifter. Det är varken nödvändigt eller lämpligt att inhämta underlag för samtliga uppgifter i en ansökan. Vid våra samråd med borgenärerna har framkommit att underlag uppfattas som mest angeläget för inkomstuppgifter och boendekostnader, t.ex. i form av lönespecifikation och hyresavi. Vi anser att det kan vara rimligt att gäldenären alltid ska styrka detta. Underlag ska givetvis även fortsättningsvis inhämtas för andra uppgifter om utredningen visar att det finns behov av det.

Ökad kontroll mot uppgifter i myndighetens egna register

Gäldenärens uppgifter bör även regelmässigt kontrolleras mot den information som finns i Kronofogdemyndighetens egna register. Enligt myndigheten sker sådan kontroll i viss utsträckning redan i dag. Som nämnts har dock skuldsaneringshandläggarna inte tillgång till all information som finns i myndighetens övriga verksamheter (se avsnitt 7.4.2). Handläggaren kan se vilka beslut och åtgärder som har fattats i t.ex. ett verkställighetsärende, men inte beslutsunderlaget eller innehållet i besluten. Om det bedöms finnas behov av ytterligare uppgifter för ett skuldsaneringsärende, kan handläggaren begära ut dessa från övriga verksamheter med hjälp av den sekretessbrytande bestämmelsen i skuldsaneringslagen (36 §).

Frågan är om skuldsaneringsenheten bör ha obegränsad tillgång till uppgifter som behandlas i myndighetens övriga databaser. Vår uppfattning är att om handläggaren ges full tillgång till de övriga databaserna, ger det bättre förutsättningar för kontroll av en ansökan. Det kommer i sin tur att bidra till ett bättre utredningsunderlag. Detta är positivt inte minst för borgenärskollektivets förtroende för skuldsaneringsinstitutet. Om relevant och nödvändig information kan tillföras utredningen på ett snabbare och enklare sätt, kommer det också att innebära effektivitetsvinster för handläggningen. Det gynnar både parterna i skuldsaneringsärendet och myndighetens verksamhet. Vår bedömning är att en utökad tillgång till övriga databaser endast marginellt inverkar på den personliga integriteten för den enskilde gäldenären.

En ytterligare fråga är om det är nödvändigt med lagstiftningsåtgärder för att skuldsaneringsenheten ska få tillgång till de övriga databaserna. Som nämnts har rikskronofogden i ett ställningstagande den 12 december 2011¹⁶ slagit fast att nuvarande lagstiftning medger att en handläggare ges behörighet till databaser inom andra verksamhetsområden än det egna. Utgångspunkten för denna bedömning är att myndighetens verksamheter inte anses vara självständiga i tryckfrihetsförordningens och offentlighets- och sekretesslagens mening (se avsnitt 6.3.3). Med ett sådant synsätt skulle skuldsaneringsenheten kunna få full behörighet till övriga databaser utan att det skulle innebära något behov av lagändringar.

Vi delar inte den bedömning som redovisas i ställningstagandet. Vår uppfattning är skuldsaneringsverksamheten trots allt är självständig i förhållande till övriga verksamheter inom myndigheten. Uppgifter i de andra databaserna får behandlas endast för de ändamål som anges i lagtexten. De nuvarande ändamålen kan inte anses omfatta även handläggning av ärenden om skuldsanering. För att skuldsaneringsenheten ska ges full tillgång till övriga register, anser vi att det i lagtexten måste anges att uppgifter i databaserna får behandlas även för detta ändamål.

Vi föreslår därför att handläggning av skuldsaneringsärenden tillförs som ett nytt primärt ändamål för var och en av de tre övriga databaserna. Någon förändring av vilka uppgifter som får behandlas i databaserna anser vi inte vara nödvändig.

Hur Kronofogdemyndigheten ska utföra sin kontroll av ansökan mot uppgifter som finns hos myndigheten bör inte anges. Många av de uppgifter som finns registrerade i de övriga databaserna är sannolikt inte av betydelse för ett skuldsaneringsärende, och en kontroll mot samtliga uppgifter skulle kunna försvåra handläggningen väsentligt. Det måste därför även fortsättningsvis vara upp till Kronofogdemyndigheten att fastställa i vilka avseenden kontroller måste genomföras. Som nämnts kan det t.ex. vara fråga om information i löneutmättningsbeslut, utredningsrapporter och värderingar av tillgångar.

Med hänsyn till skuldsaneringens definitiva karaktär bör Kronofogdemyndigheten inte genomföra någon löpande kontroll av gäldenärens uppgifter när skuldsanering väl har beviljats. Eventuella förändringar av den skuldsattes förhållanden bör även fortsättningsvis hanteras inom ramen för omprövningsinstitutet.

¹⁶ Se Rikskronofogdens ställningstagande den 12 december 2011, nr 1/11, dnr 801 34611-11/121.

Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis är det vår bedömning att det saknas förutsättningar att låta utredningen i ett skuldsaneringsärende vara mindre omfattande än de krav som skuldsaneringslagen uppställer i dag.

Vi anser dessutom att det finns behov av att skärpa Kronofogdemyndighetens ansvar för att kontrollera att uppgifter i ansökan om skuldsanering är korrekta. Myndighetens utredningsansvar ska därför ges en annan utformning. I lagtexten ska anges att myndigheten ska utreda om förutsättningarna för skuldsanering är uppfyllda. Detta innebär bland annat att underlag regelmässigt ska inhämtas för gäldenärens uppgifter om inkomst och boendekostnad. Kronofogdemyndigheten bör också kontrollera gäldenärens uppgifter i ansökan mot relevant information i myndighetens databaser. För att möjliggöra detta ska ändring ske i lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

7.5.4 Möjligheten att utforma ansvaret för utredningen på annat sätt

Bedömning: Det är både lämpligt och möjligt att utforma ansvaret för utredningen i ett skuldsaneringsärende på ett annat sätt än i dag. Borgenärerna bör överta den största delen av ansvaret för redovisningen av gäldenärernas skulder. Något utökat utredningsansvar i den delen bör däremot inte lämnas till budget- och skuldrådgivarna eller Kronofogdemyndigheten.

I vårt uppdrag ligger även att utreda om det är möjligt och lämpligt att utforma ansvaret för utredningen i ett skuldsaneringsärende på ett annat sätt än i dag. Vi har i detta sammanhang övervägt om en del av gäldenärens utredningsansvar kan överlämnas till Kronofogdemyndigheten, borgenärerna eller budget- och skuldrådgivare samt i vilka avseenden det i så fall skulle kunna ske.

Kronofogdemyndighetens ansvar

Kronofogdemyndigheten har genom sina databaser tillgång till vissa uppgifter om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden. De har också möjlighet att inhämta uppgifter från andra myndigheter (36 §). Denna information ska myndigheten använda sig av för att kontrollera och i viss mån komplettera de uppgifter som gäldenären lämnar i sin ansökan (se avsnitt 7.5.3).

För att minska gäldenärens ansvar för utredningen är en möjlig lösning att uppgiftsskyldigheten i ansökan begränsas till den information som Kronofogdemyndigheten inte kan inhämta på egen hand. Myndigheten kan redan i dag söka viss information i de egna registren. Uppgifter kan också begäras in från andra myndigheter. Ett vidare utredningsansvar än så skulle dessutom vara möjligt exempelvis om gäldenären i ansökan kunde ge Kronofogdemyndigheten fullmakt att inhämta uppgifter, t.ex. från borgenärer, banker, pensionsinstitut och arbetsgivare. En sådan ordning skulle sannolikt innebära en betydande lättnad för gäldenärens del.

Det finns dock ett antal invändningar mot en sådan lösning. De uppgifter som finns i myndighetens databaser är trots allt begränsade. Inte alla skulder registreras hos myndigheten, varför det inte är möjligt att få en heltäckande bild av gäldenärens totala skuldbörda. Dessutom ska myndigheten fatta beslut på den utredning som inhämtas och bör därför förhålla sig objektiv så långt det är möjligt. Vid samråden har framhållits att ett för stort deltagande från myndighetens sida i ansökningsprocessen kan påverka förtroendet för beslutsfattaren, från både gäldenärernas och borgenärernas sida. En ytterligare invändning mot att överlåta ett alltför omfattande utredningskrav på myndigheten är enligt vår bedömning den ökade arbetsbelastning detta skulle innebära för skuldsaneringssteamerna. Vid våra samråd har framkommit att det redan i dag kan dröja upp till tre månader från det att ansökan ges in tills handläggningen påbörjas. För att förbättra möjligheterna för gäldenärer att snabbt bli rehabiliterade är det inte lämpligt att belasta myndigheten mer än nödvändigt. Annars är risken stor att handläggningstiden blir alltför lång.

Sammanfattningsvis bedömer vi att det inte är lämpligt att Kronofogdemyndighetens utredningsansvar utökas. Som redovisats ovan har myndigheten en viktig kontrollfunktion och bör därför främst använda sina befogenheter till att granska att utredningen är fullständig och att de uppgifter som lämnas är korrekta.

Budget- och skuldrådgivarnas ansvar

En av direktivens frågeställningar är om det är lämpligt att lägga ett större ansvar på budget- och skuldrådgivarna att ta fram nödvändiga uppgifter för ansökan.

Budget- och skuldrådgivarna har som tidigare nämnts en viktig roll för ansökningsprocessen. Gäldenärerna har i rådgivarna ofta värdefullt stöd och hjälp med att genomföra ansökan. Inte sällan inhämtar rådgivaren många av de uppgifter som behövs, vilket naturligtvis underlättar för gäldenärens del. Skuldsaneringssteamerna har också vittnat om att ansökningar som biståts av en budget- och skuldrådgivare inte behöver kompletteras i lika stor utsträckning som när gäldenären ansöker på egen hand. Rådgivarna tar alltså redan i dag en viktig del i ansökningsprocessen genom att hjälpa gäldenären med själva ansökan. Vi bedömer att det inte finns några effektivitetsvinster med att utöka deras ansvar i denna del. Inte heller i övrigt anser vi att det finns skäl att föreslå att rådgivarna bör få ett större ansvar för ansökan. Som vi konstaterar i kapitel 12 bör i stället deras uppdrag förtydligas, för att framhålla behovet av bistånd till gäldenären även under skuldsaneringsperioden.

Borgenärernas ansvar

Som vi redovisat ovan har genom samråden framkommit att det är just skuldredevisningen som upplevs som mest belastande för gäldenären i ansökningsförfarandet. Efter långvarig skuldsättning saknar många gäldenärer en samlad bild över sin ekonomi, och det beskrivs exempelvis att överskuldsatta ofta slutar att öppna sin post. Fordringar har många gånger sålts vidare till nya borgenärer, vilket gör att skuldbilden blir ännu svårare att överblicka. Däremot har borgenärerna generellt sett ofta bättre kontroll på sina fordringar. De fordringar som överlämnats till inkassobolag hanteras dessutom mer automatiserat. Det finns alltså redan inledningsvis skäl att överväga om borgenärerna bör ges ett större ansvar för redovisningen av en gäldenärs skulder i ett skuldsaneringsärende.

En farhåga som framförts är att ett ökat ansvar för borgenärerna kan leda till en omotiverad belastning för dem. Vid våra samråd har många borgenärer framhållit att en sådan ordning skulle kunna bli arbetsbesparande, eftersom det troligen innebär att de endast vid

ett tillfälle behöver redovisa sina fordringar. I dagsläget måste borgenärerna ofta besvara förfrågningar från gäldenärshåll inför en ansökan, samtidigt som de också måste anmäla sina fordringar när inledandebeslut har kungjorts.

Det kan även ifrågasättas om det är rimligt att betydande offentliga resurser läggs på att reda ut gäldenärens skuldsituation genom budget- och skuldrådgivarnas arbete att bistå gäldenären, när informationen finns betydligt mer lättillgänglig hos det stora flertalet borgenärer. Nuvarande ordning leder dessutom till att även Kronofogdemyndigheten får lägga ned ett omfattande arbete på att matcha bevakade skulder och borgenärer med de skulder som gäldenären har uppgett i sin ansökan.

En invändning har varit att lättnader i ansvaret för utredningen kan leda till att gäldenären inte tar skuldsaneringen på tillräckligt stort allvar. Vår uppfattning är att risken för detta är begränsad. Det kan visserligen ha ett visst pedagogiskt värde för gäldenären att själv reda ut sin skuldbörda och upprätta en förteckning över sina skulder. Ett sådant arbete kan erbjuda gäldenären en ytterligare insikt i omfattningen av sin skuldproblematik. Men vi menar att just detta moment i skuldsaneringsprocessen inte har sådan rehabiliterande verkan, att det i sig motiverar att redovisningsansvaret ligger kvar på gäldenären. I detta sammanhang ska även beaktas att många gäldenärer redan i dag tar stor hjälp av exempelvis budget- och skuldrådgivare för att reda ut sin skuldbild.

Sammanfattningsvis anser vi att det finns goda skäl att föreslå att borgenärerna ges ett större ansvar för att redogöra för sina fordringar i skuldsaneringsprocessen.

7.5.5 En ny ansökningsprocess

Förslag: Skuldsaneringslagen ändras på så sätt att gäldenärens ansvar för att redovisa sina skulder i ansökan begränsas. Gäldenären ska i ansökan ange en uppskattad total skuldbörda och bakgrunden till denna. Uppgifter ska även lämnas om skulder till privatpersoner och till näringsidkare som inte bedriver inkassoverksamhet enligt 2 § inkassolagen (1974:182) och inte heller företräds av någon som bedriver sådan verksamhet. I övrigt ska inte gäldenären behöva redogöra för sina skulder.

Kronofogdemyndigheten ska fatta beslut om inledande av skuldsanering på ett mer begränsat utredningsunderlag än tidigare.

En fullständig utredning om gäldenärens skulder inhämtas först i samband med att borgenärerna anmäler sina fordringar mot gäldenären. I lagtexten ska även föreskrivas att borgenärerna redan vid anmälan av sin skuld ska ange hur de vill ha betalt och beredas tillfälle att lämna synpunkter som kan vara av betydelse vid prövningen av en ansökan om skuldsanering. Skuldsaneringslagens sekretessbrytande bestämmelse kompletteras, för att myndigheter ska kunna lämna uppgifter redan vid skuld-anmälan.

Kronofogdemyndigheten ska ges större möjlighet att införa kungörelser i ortstidningar.

Inledning

Hur borgenärernas utökade ansvar för utredningen bör se ut är nästa fråga. Ett alternativ är att fordringsägarna åläggs att i större utsträckning bistå gäldenären, genom att redan vid ansökan redovisa vilka skulder som finns. En annan lösning är att borgenärerna själva tar över ansvaret för redovisningen av skulderna. I det följande redogör vi för våra slutsatser för dessa alternativ och hur vi anser att en lämplig lösning bör utformas.

Ett skuldregister eller annan sammanställning av skulderna?

I Norge kan en gäldenär få en sammanställning över sina skulder som finns registrerade hos inkassobolagen. Enligt uppgift från intresseorganisationen för den norska inkassobranchen, Norske Inkassobyråers Forening, erbjuder de en sådan kostnadsfri tjänst (gjeldsforespørsler). En privatperson kan, själv eller via ombud, göra en förfrågan till föreningen varefter en skuldsammanställning skickas till gäldenären, utan att sparas hos inkassobolagen. Tidigare var datahanteringen av tjänsten krypterad, men denna lösning fungerar inte i dagsläget. Varje dag hanteras omkring 15 förfrågningar och tjänsten har kostat drygt 500 000 norska kronor att utveckla. Dessutom tillkommer kostnader för den löpande hanteringen. Enligt uppgift från föreningen är erfarenheterna från

tjänsten mycket goda, men den är resurskrävande varför det planeras för en helautomatisk lösning som förväntas tas i bruk i slutet av år 2013.¹⁷

Det kan även nämnas att den norska regeringen planerar att föreslå ett statligt register över gäldenärernas skulder, som kreditgivare kan använda sig av för att göra bättre bedömningar i sin kreditgivning. Syftet är att förhindra att krediter ges till dem som inte har råd till det. Finansinstituten ska vara skyldiga att rapportera sina fordringar till registret. Det har inte angetts att lösningen är avsedd att även användas i skuldsaneringsprocessen.¹⁸

Vår uppfattning är att såväl en tjänst som erbjuder gäldenären en skuldsammanställning som ett nationellt skuldregister skulle utgöra ett välkommet stöd vid en ansökan om skuldsanering. Gäldenären skulle enkelt få en god överblick över sin skuldsituation, vilket kan vara pedagogiskt värdefullt. Svårigheterna att ange skulderna i en ansökan skulle dessutom minska betydligt. Men det finns invändningar mot båda dessa lösningar.

Redan i dag är det möjligt att inhämta information om en gäldenärs skuldsättning, genom olika kreditupplysningstjänster. De innehåller dock inte tillräcklig information om en gäldenärs skuldsituation. Ett nationellt skuldregister skulle däremot kunna ge en nästintill heltäckande bild över gäldenärens skulder. Ett sådant register skulle emellertid hantera uppgifter som omfattas av banksekretess och innebära ett betydande intrång i enskilda individers personliga integritet. Vi anser därför att det varken är lämpligt eller möjligt att föreslå ett sådant register.

Ett mer tilltalande alternativ är en tjänst likt den som Norske Inkassobyråers Forening erbjuder. En sådan lösning utgör inte något register där uppgifter om gäldenären sparas, utan enbart en sammanställning vid en viss tidpunkt som endast gäldenären kan ta del av. Däremot måste en sådan lösning vara frivillig och det kräver att samtliga borgenärer ansluter sig, vilket inte är en självklarhet. Enbart inkassobolagens uppgifter skulle inte heller ge en heltäckande bild av alla skulder, vilket innebär att gäldenären ändå är tvungen att leta reda på tänkbara andra skulder.

Vår främsta invändning mot en sammanställningstjänst är att borgenärerna ändå kan få redogöra för sina fordringar vid två tillfällen i processen. De måste dels rapportera sina fordringar i

¹⁷ Se vidare på www.inkasso.no.

¹⁸ Se pressmeddelande från den 26 april 2013, Offentlig gjeldsregister skal forhindre gjeldsproblemer.

samband med ansökan dels anmäla dem sedan ett inledandebeslut har kungjorts. Vi har gjort en särskild förfrågan bland borgenärsaktörer om hur stor deras arbetsinsats, och därmed förenade kostnader, är för båda dessa moment. Vi har tillfrågat *inkassobolagen, arbetslöshetskassorna, Försäkringskassan, Skatteverket, Brottsoffermyndigheten, banker anslutna till Svenska Bankföreningen, Trafikförsäkringsföreningen, Kammarkollegiet* samt *företagarorganisationerna Svenskt Näringsliv, Företagarförbundet och Företagarna*. Inte alla har svarat och de lämnade svaren har dessutom varierat mycket. Trots att hanteringen av förfrågningarna före en ansökan oftast utgör en mindre kostnad än kostnaderna i samband med bevakningsförfarandet, är det ändå många gånger fråga om en inte obetydlig kostnad. För vissa borgenärer medför arbetet med förfrågningar till och med en större insats än bevakningsförfarandet. En upplysningstjänst skulle alltså innebära att borgenärerna även fortsättningsvis måste redogöra för sina fordringar vid två tillfällen, samtidigt som gäldenären inte slipper ifrån att redovisa alla sina skulder i ansökan. En sådan lösning innebär inte en tillräcklig lättnad för gäldenärens del, varför vi inte heller anser att den är motiverad.

Borgenärer som kan förväntas bevaka kungörelser ges ett större ansvar

Enligt vår bedömning är en lämpligare lösning att borgenärerna till övervägande del tar ansvar för redovisningen av de fordringar som de har på gäldenären. På så sätt kan ansökningsprocessen underlättas betydligt för gäldenärens del. Budget- och skuldrådgivningen samt övriga som bistår vid en ansökan behöver inte heller belastas med detta arbete.

Enligt nuvarande ordning uppmanar Kronofogdemyndigheten borgenärerna att anmäla sina fordringar när ett inledandebeslut kungörs (15 §). Borgenärerna anmäler därefter fordringarna för att inte riskera att gå miste om betalning i skuldsaneringen. Vi anser att de allra flesta av gäldenärens borgenärer kan förväntas bevaka kungörelser i skuldsaneringsärenden. Det gäller främst myndigheter, men även näringsidkare som bedriver inkassoverksamhet eller som företräds av någon som gör det. Sådana borgenärer bör ha etablerade rutiner för sin fordringshantering och även för att bevaka kungörelser. Av detta skäl bör de kunna ta ett större ansvar för att redovisa sina fordringar mot gäldenären, med motsvarande ansvarslättning för den skuldsatte i ansökningsförfarandet.

Vi anser att det bör vara tillräckligt att gäldenärens uppgiftsskyldighet vad gäller skulderna begränsas till att ange ett seriöst uppskattat totalbelopp och en redogörelse för hur skulderna har uppkommit. Denna information är nödvändig för att Kronofogdemyndigheten ska få ett tillräckligt underlag för att bedöma om skuldsanering kan inledas. Vidare måste gäldenären även särskilt redovisa skulder till privatpersoner och mindre näringsidkare; en sådan kan definieras på så sätt att denne inte företräds av ett inkassobolag eller inte själv bedriver inkassoverksamhet.

En invändning mot förslaget kan vara att gäldenären ändå kan ha ett intresse av att redan inledningsvis få en överblick över sin skuldsituation genom att själv redogöra för samtliga skulder. Vissa budget- och skuldrådgivare har anfört att detta är angeläget, dels då det anses nödvändigt för att gäldenären ska kunna bli ekonomiskt rehabiliterad, dels för att gäldenären ska få möjlighet att överväga alternativa lösningar till en skuldsanering (se kapitel 12). Om gäldenären ändå behöver ta fram uppgifter om sina skulder kan därför nyttan av en nu avsedd ordning bli begränsad. Men vår bedömning är att det i de allra flesta fall saknas behov av en fullständig och detaljerad överblick över gäldenärens skuldsituation innan en ansökan kan ges in (jfr avsnitt 12.5.2). När alla skulder är anmälda får gäldenären ta del av dessa uppgifter inför det slutliga beslutet om skuldsanering.

Ett alternativ skulle kunna vara att gäldenären i ansökan enbart anger namnen på sina borgenärer. Det skulle begränsa uppgiftsskyldigheten i viss mån, och någon avgränsning skulle inte krävas för borgenärer som inte kan förväntas bevaka kungörelser. Samtidigt skulle det i många fall vara fråga om en omfattande arbetsinsats för gäldenären, vilket vi befarar skulle utgöra ett tillräckligt stort hinder för många att ansöka. I sammanhanget måste beaktas att många skulder överläts till andra borgenärer än den ursprungliga, varför utredningsarbetet för den enskilde kan bli betydande.

En ytterligare invändning mot förslaget är att det kan vara svårt för gäldenären att avgöra vilka skulder som fortfarande ska redovisas. Osäkerhet kan uppstå främst vad gäller avgränsningen till näringsidkare som varken själv bedriver inkassoverksamhet eller företräds av någon som gör det. Det måste i sammanhanget beaktas att avsikten främst är att erbjuda gäldenären en handlingsregel för att räkna upp skulder till sådana borgenärer som inte säkert kan förväntas bevaka kungörelser i skuldsaneringsärenden, i många fall mindre företagare. Budget- och skuldrådgivare samt Kronofogde-

myndigheten kan i förekommande fall hjälpa gäldenären vid förfrågningar om vilka borgenärer som avses. Gäldenären ska alltid ange en skuld i ansökan om det inte står fullständigt klart för honom eller henne att så inte ska ske.

Inledandebeslut kommer att fattas på ett mer begränsat underlag

Vi anser att borgenärerna kan lämna uppgifterna om sina fordringar efter att en skuldsanering har inletts. Kungörelsen av inledandebeslutet och uppmaningen om att anmäla sina fordringar är det enklaste sättet att uppmärksamma borgenärerna på skuldsaneringen. Om borgenärerna skulle kontaktas på annat sätt, t.ex. genom brev skulle det krävas att gäldenären även fortsättningsvis måste ange samtliga sina borgenärer i ansökan, vilket normalt är ett betydande arbete i sig.

Det kan diskuteras om det är lämpligt att utredningsunderlaget är mer begränsat när Kronofogdemyndigheten fattar sitt inledandebeslut. En risk är att kravet på kvalificerad insolvens inte bedöms vara uppfyllt för gäldenärer vars skuldbörda till största delen utgörs av förfallna räntor. En mer begränsad uppgift om skulderna kräver att Kronofogdemyndigheten i detta skede uppskattar en trolig räntenivå. Det kan även finnas behov av att i detta skede från gäldenären inhämta kompletterande uppgifter om skuldernas ålder. Den mer summariska värderingen kräver dessutom att myndigheten är något mer generös i sin bedömning av skuldbördans storlek.

Ett mer begränsat utredningsunderlag vid inledandebeslutet kan i sin tur medföra att skuldsanering inleds i något fler fall än i dag. Det kan innebära en något ökad arbetsbelastning för Kronofogdemyndighetens del. Nu föreslagna lösningar innebär samtidigt att myndigheten slipper en stor del av arbetet med att matcha bevakade skulder och borgenärer med de skulder som gäldenären har uppgett i sin ansökan. Det kan förväntas mer än väl uppväga den ökade belastning som något fler inledandebeslut innebär. Men det ska även beaktas att ett något större antal inledandebeslut som måste kungöras medför marginellt ökade kungörelsekostnader för Kronofogdemyndigheten.

Det kan även argumenteras för att fler inledandebeslut också innebär att fler borgenärer påverkas av det förbud mot exekutiva åtgärder som då inträder. Vårt förslag om att gäldenären ska påbörja

sina betalningar redan vid inledandebeslutet medför emellertid att denna rättsförlust minskar betydligt (se avsnitt 9.7.4).

Vår bedömning är att skälen för att inledandebesluten ska fattas på ett mer begränsat underlag överväger. Vi anser att ett minskat beslutsunderlag vid tidpunkten för inledandebeslutet inte heller riskerar förtroendet för skuldsaneringsinstitutet som sådant (jfr avsnitt 7.5.3), eftersom en fullständig utredning även i fortsättningen kommer att vara tillgänglig inför det slutliga beslutet.

Frågan om preklusion

För fordringar som av något skäl inte kommer till Kronofogdemyndighetens kännedom bortfaller borgenärens rätt till betalning helt och hållet genom ett skuldsaneringsbeslut, s.k. preklusion (se 26 §). Frågan är om vårt förslag om att merparten av borgenärerna ska ta över redovisningsskyldigheten för gäldenärens skulder, medför en ökad risk för att borgenärernas fordringar prekluderas och därmed inte får någon utdelning.

Vid 2006 års reform behandlade regeringen frågan med anledning av ett tidigare förslag om att samtliga borgenärer skulle vara skyldiga att anmäla sina fordringar för att överhuvudtaget beaktas i skuldsaneringen.¹⁹ Regeringen konstaterade då att det inte är ovanligt att borgenärer, särskilt privatpersoner och mindre företag, missar att anmäla sina fordringar inom angiven tid. För att inte riskera skuldsaneringsinstitutets borgenärsgynnande syfte och tilliten till systemet ansåg regeringen att nuvarande ordning inte skulle ändras.²⁰

Vårt förslag innebär ett ökat ansvar för skuldredovisningen enbart för de borgenärer som kan förväntas ha etablerade rutiner för sin fordringshantering och att bevaka kungörelser. Risken för att sådana borgenärer missar att anmäla en fordran i tid måste bedömas vara begränsad. I de fall det ändå sker finns det möjlighet att överklaga skuldsaneringsbeslutet.

Gäldenären, i sin tur, har starka incitament för att noggrant ange sina skulder i ansökan och inte utesluta någon som enligt föreslagen reglering ska anges. För det första utgör gäldenärens medverkan en särskild bedömningsgrund för om skuldsanering ska

¹⁹ Ett förslag från Riksskatteverket och Konsumentverket i en utvärdering av skuldsaneringslagen, se RSV Rapport 2002:5 s. 25.

²⁰ Se prop. 2005/06:124 s. 55 f.

beviljas (4 §). För det andra är det angeläget att skuldbördan är tillräckligt stor vid bedömningen av det kvalificerade insolvensrekvisitet, och det är därför i gäldenärens intresse att så många skulder som möjligt redovisas. För det tredje finns en överhängande risk för att skuldsaneringen upphävs om det visar sig att gäldenären medvetet lämnat oriktiga uppgifter till men för borgenären (24 § första stycket 2). För oriktiga uppgifter i ansökan finns även straffrättsliga konsekvenser.

Det kan dock finnas situationer då gäldenären inte medvetet underlåter att ange en skuld trots att så ska ske. I de flesta fall har sannolikt gäldenären god kontroll över sina skulder till privatpersoner och borgenärer som inte tagit hjälp av någon som bedriver inkassoverksamhet. Det kan vara fråga om ett rent förbiseende eller att gäldenären inte förstår att skulden ifråga ska redovisas. För att minska risken för att så sker bör Kronofogdemyndigheten utarbeta rutiner för att kontakta gäldenären och fråga om den har några sådana skulder. Vi anser också att myndigheten ska ges en utökad möjlighet att införa kungörelser i även andra tidningar än Post- och Inrikes Tidningar. I dagsläget får så ske endast om det finns särskilda skäl. Vi föreslår att kravet ändras till om det bedöms vara skäligt.

Vi har övervägt ytterligare en skyddsregel till skydd för borgenärer som inte hunnit anmäla sin fordran i tid. Sådana skulle genom omprövningsinstitutet kunna få möjlighet att anmäla sin fordran även viss tid efter att den ordinarie anmälningstiden löpt ut. Med hänsyn till en skuldsanerings definitiva karaktär och då en sådan regel sannolikt skulle medföra administrativa svårigheter för Kronofogdemyndigheten, anser vi inte att ett sådant förslag är lämpligt.

Om det visar sig finnas ett behov kan det övervägas om det är möjligt att åstadkomma en lösning där fordringsägare ges fortlöpande information från Kronofogdemyndigheten om de inledande beslut som fattas. Någon bevakning av kungörelser skulle då inte behövas. Redan i dag har inkassobolag och kreditupplysningsföretag möjlighet att hämta vissa uppgifter elektroniskt från utsöknings- och indrivningsdatabasen, vilket följer av förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

Det ska särskilt understrykas att borgenärer redan i dag måste anmäla sina fordringar i ett skuldsaneringsärende, för att vara helt säkra på att få betalt. Även enligt nuvarande ordning kan gäl-

denären missa att ange en skuld i ansökan, som därför kan drabbas av preklusionsverkan om någon anmälan inte sker. Det ligger därför i samtliga borgenärers intressen att utarbeta rutiner för att bevaka kungörelser om skuldsanering.

Vidare bör beaktas att en borgenär kan anmäla en fordran inte endast inom en månad från det att inledandebeslutet kungjordes utan under hela den tid då Kronofogdemyndigheten handlägger ärendet. Vi vet att det normalt tar flera månader. Dessutom kan en missad bevakning tas med även efter det slutliga beslutet om skuldsanering, vilket även det kungörs, genom att överklaga beslutet till tingsrätten inom tre veckor.

Sammantaget bedömer vi att det inte finns skäl att befara att fordringar kommer att prekluderas i större utsträckning genom vårt förslag än vad som sker i dag, i synnerhet med nu föreslagen skyddsregel. Förslaget utgör enligt vår mening inte något hot vare sig mot skuldsaneringsinstitutets borgenärsgynnande syfte eller mot tilliten till systemet som sådant.

En ökad uppgiftsskyldighet vid fordringsanmälan

Eftersom borgenärerna tar över ansvaret för redovisningen av skulderna bör de också ange fullständig information om dessa. Vid sin fordringsanmälan bör de alltså lämna uppgift om skuldens storlek och när den uppkommit samt upplupen ränta och räntesats. Vidare ska anges om någon är solidariskt betalningsansvarig för skulden eller om någon säkerhet har ställts för denna. Borgenärerna bör också uppge sina fullständiga kontaktuppgifter samt till vilket konto som de vill ha betalt.

Vi anser dessutom att det är angeläget att borgenärerna så tidigt som möjligt under skuldsaneringsprocessen lämnar även övrig information av betydelse för utredningen. På så sätt underlättas Kronofogdemyndighetens arbete och handläggningen påskyndas. Om det exempelvis finns uppenbara hinder för en skuldsanering, är det värdefullt om det framkommer tidigt. I skuldsaneringslagen ska därför anges att samtidigt som borgenärerna uppmanas att anmäla sina fordringar mot gäldenären, ska de lämna synpunkter som kan ha betydelse för om gäldenären ska få skuldsanering.

I dagsläget anser sig t.ex. Skatteverket på grund av sekretess förhindrad att lämna synpunkter av betydelse, förrän de beretts tillfälle att yttra sig över ett förslag till skuldsanering. För att myndig-

heter ska kunna lämna uppgifter i ett tidigare skede bör den sekretessbrytande bestämmelsen i 36 § skuldsaneringslagen kompletteras. I dagsläget ska myndigheter på begäran överlämna sådana uppgifter om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden som behövs för prövning av ett skuldsaneringsärende. Vi föreslår att det i lagrummet anges att sådana uppgifter också får lämnas av myndigheter som anmäler fordringar enligt 15 §.

Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis menar vi att gäldenärens uppgiftsskyldighet om sina skuldförhållanden i ansökan ska begränsas till ett seriöst uppskattat totalt skuldbelopp, bakgrunden till skulderna och redovisning av skulder till privatpersoner och till mindre näringsidkare, som vi valt att lagtekniskt identifiera till sådana som inte bedriver inkassoverksamhet och inte heller företräds av någon som bedriver sådan verksamhet.

Kronofogdemyndigheten kommer att fatta sina inledandebeslut på ett något mer begränsat underlag än tidigare. En fullständig redogörelse för gäldenärens skulder inhämtas först i samband med att borgenärerna anmäler sina fordringar mot gäldenären, efter att Kronofogdemyndigheten har kungjort inledandebeslutet. Myndigheten kommer att ha något utökade möjligheter att kungöra beslut om skuldsanering även i andra tidningar än Post- och Inrikes Tidningar. Borgenärerna får i sin tur en ökad uppgiftsskyldighet att redogöra för sina fordringar på gäldenären. Borgenärerna ges även möjlighet att tidigare i processen lämna synpunkter.

7.5.6 Översyn av ansökningsblanketten

Förslag: En översyn bör ske av ansökningsblanketten så att endast nödvändiga uppgifter efterfrågas samt så att den språkliga och pedagogiska tillgängligheten ökar.

Vid våra samråd har framhållits att det är betydelsefullt att ansökningsblanketten är språkligt lättillgänglig eftersom många gäldenärer kan vara obekanta med den terminologi som används. De kan även i övrigt ha svårigheter som försämrar deras förutsättningar att genomföra en ansökan. Vid våra samråd har beskrivits att

långvarigt skuldsatta inte sällan utvecklar ett obehag inför hantering av papper och blanketter. Även utbildningsnivå och förekomst av dyslexi, dyskalkyli samt bristande språkkunskaper är sådana omständigheter som kan innebära svårigheter för gäldenären att ansöka.

Det bör vara en självklarhet att en ansökningsblankett är enkel att förstå för dem som ska använda den. Något klart stöd för att just skuldsaneringsgäldenärer i allmänhet skulle ha problem med att fylla i en blankett finns inte, men sådana svårigheter kan man förmodligen räkna med förekommer mer frekvent i denna grupp i jämförelse med befolkningen i stort. Med hänsyn till detta samt till det förhållandet att långvarigt skuldsatta inte sällan drabbas av passivitet inför sin situation, är det enligt vår uppfattning särskilt angeläget att just skuldsaneringsblanketten inte upplevs som komplicerad. En enklare utformad blankett kan åtminstone i viss mån förväntas bidra till att fler gäldenärer klarar av att ansöka om skuldsanering.

Vår uppfattning är att det finns behov av en översyn av nuvarande ansökningsblankett så att den språkliga och pedagogiska utformningen blir så lättillgänglig som möjligt. Fackord och svårbegripliga uttryck bör undvikas. Vid våra samråd har också efterfrågats ett större antal kryssfrågor i blanketten. Vi har tidigare konstaterat att de krav på utredningen som skuldsaneringslagen uppställer inte bör sänkas (se avsnitt 7.5.3). Samtidigt är det inte nödvändigt att blanketten i sig är så detaljerad som den är i dag. Många av uppgifterna i den är sådana som sällan aktualiseras för de flesta gäldenärer, t.ex. specifikationer av vissa tillgångar. En del uppgifter kan Kronofogdemyndigheten sannolikt vid behov inhämta enklare på egen hand. I samråd med Kronofogdemyndigheten har vi därför tagit fram ett förslag till ny blankett, där den information som efterfrågas är mer begränsad än den som används i dag (se bilaga 2).

7.5.7 Webbaserad ansökan

Förslag: Det ska vara möjligt att ansöka om skuldsanering genom ett webbaserat ansökningsförfarande. Kronofogdemyndigheten ska ges möjlighet att besluta om att en ansökan även får lämnas i
--

form av ett elektroniskt dokument och att kravet på egenhändigt undertecknande får uppfyllas med elektroniska medel.

Vid våra samråd har framförts önskemål om en webbaserad ansökan. Kronofogdemyndigheten har tidigare också lyft denna fråga. Det anfördes då att det bland både enskilda och näringsidkare efterfrågas en möjlighet att kunna kommunicera elektroniskt med myndigheten, genom att kunna ge in handlingar och följa sina ärenden i elektronisk form. Enligt den bedömning som Kronofogdemyndigheten gjorde borde en skuldsaneringsansökan kunna hanteras elektroniskt. En sådan ordning förväntades förenkla ansökningsförfarandet för gäldenären, eftersom hanteringen skulle bli mindre komplicerad och arbetskrävande. Risken för felaktigheter i ansökan ansågs också kunna minska. En elektronisk hantering förväntades även effektivisera myndighetens eget arbete, genom att vissa uppgifter i ansökan skulle kunna överföras direkt till det egna handläggningssystemet. Enligt myndigheten borde även det manuell arbetet med hantering av brevöversändelser och arkiveringsarbete kunna minska.²¹

Vi delar Kronofogdemyndighetens bedömning om fördelarna med en elektronisk ansökan i skuldsaneringsprocessen. Men det kan diskuteras om en sådan åtgärd får många fler överskuldssatta att ansöka om skuldsanering. Av våra samråd framgår att inte alla gäldenärer har tillgång till internet och därför inte kan dra nytta av en sådan lösning. Personer med betalningssvårigheter kan dessutom ha svårt att få tillgång till e-legitimation och andra elektroniska identifieringsmöjligheter.

Samtidigt har det generellt blivit allt viktigare i samhället att kunna kommunicera elektroniskt. Myndigheter blir i större utsträckning tillgängliga via internet och vissa har redan rutiner för olika e-tjänster. Att inte kunna ansöka om skuldsanering på elektronisk väg, måste anses som en brist i den service som medborgarna bör kunna förvänta sig av en modern myndighet. Det har sedan tidigare uttalats, att den statliga förvaltningen bör vara ett föredöme som aktiv användare av informationsteknik och att ansökningar till myndigheter ska kunna ges in och signeras elektroniskt.²² Genom den ökade användningen av elektroniska tjänster måste en webbaserad ansökan åtminstone i ett längre

²¹ Se Kronofogdemyndighetens hemställan till Justitiedepartementet den 13 april 2010 samt den 27 september 2010, Ju 2010/3635/L2.

²² Se prop. 1999/2000:86 s. 100 f.

perspektiv bidra till att fler skuldsatta ansöker om skuldsanering. Vi föreslår därför att det görs möjligt för gäldenärer att ansöka om skuldsanering elektroniskt.

Skuldsaneringslagens nuvarande utformning utgör emellertid ett hinder för en ansökan i elektronisk form, genom det uppställda kravet på skriftlighet (10 § första stycket). Kravet är absolut och enligt förarbetena får inga avsteg förekomma.²³ För att möjliggöra en webbaserad ansökan bör därför lagen kompletteras med en bestämmelse av vilken framgår att regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, får besluta att ansökan får ges in genom elektroniskt dokument och även meddela närmare föreskrifter om detta. Vad som förstås med ett elektroniskt dokument bör också förklaras.²⁴

Genom att ansökan får ges in genom ett elektroniskt dokument, godtas även att gäldenären undertecknar ansökan med en elektronisk signatur, vilket innebär att förfarandet uppfyller kraven på säkerhet. Det är nödvändigt för att förhindra att någon ansöker i annans namn, att obehöriga ger in handlingar eller att uppgifter förvanskas. En elektronisk signatur gör det möjligt att intyga vem sökanden är, men också t.ex. att låsa ansökan för ändringar och bekräfta inskickade dokument.

I dag är det Kronofogdemyndigheten som utarbetar den blankett på vilken en skuldsaneringsansökan ska göras (2 § skuldsaneringsförordningen [1994:34]). Vi anser att myndigheten även fortsättningsvis bör vara den som beslutar om hur ansökan ska se ut, t.ex. vad gäller det tekniska förfarandet för verifiering av sökandens behörighet och ansökans innehåll. Skuldsaneringsförordningen bör därför kompletteras med en bestämmelse som anger att Kronofogdemyndigheten får fatta beslut om att ansökan kan ges in elektroniskt.

Genom lagändring den 1 juli 2013 är det möjligt att straffrättsligt ingripa mot oriktiga uppgifter som lämnats elektroniskt inom skuldsaneringsförfarandet.²⁵ Vi bedömer därför att det saknas behov av ytterligare straffrättslig reglering.

²³ Se prop. 1993/94:123 s. 146 och 209 f.

²⁴ Jämför vad som gällde för ingivande av självdeklarationer och kontrolluppgifter i 4 kap. 3 och 4 §§ i den numera upphävda lagen (2001:1 227) om självdeklaration och kontrolluppgifter samt 3 kap. 3 § förordningen (2001:1244) om självdeklarationer och kontrolluppgifter. Se även angående ansökan om europeiskt betalningsföreläggande i Ds 2008:2 s. 32 och prop. 2007/08:158 s. 33 f.

²⁵ Se prop. 2012/13:74.

8 Kvalificerad insolvens

8.1 Inledning

Ett av de grundläggande kraven för att skuldsanering ska komma i fråga är att gäldenären bedöms vara kvalificerat insolvent. I lagtexten anges att detta krav är uppfyllt när en enskild gäldenär dels är på obestånd dels är så skuldsatt att han eller hon inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom överskådlig tid (4 § första stycket 1). Bedömningen av om detta krav är uppfyllt görs genom en långsiktig prognos över gäldenärens förutsättningar att betala sina skulder.

I vårt uppdrag ligger att analysera hur skuldsaneringslagens krav på kvalificerad insolvens tillämpas. Utifrån analysen ska vi överväga om det finns gäldenärer som inte beviljas skuldsanering, trots att det är motiverat utifrån de grundläggande syftena med institutet. Vi ska även uppmärksamma hur utformningen av insolvensprognosen påverkar vilka grupper av gäldenärer som skulle få rätt till skuldsanering och föreslå den ändring av prognosen som är motiverad utifrån syftena med institutet.

I detta kapitel redogör vi inledningsvis för nuvarande lagstiftning (avsnitt 8.2) och hur denna har tillämpats i praxis (avsnitt 8.3). Därefter följer en genomgång av de synpunkter som har lämnats vid våra samråd (avsnitt 8.4) och statistik av betydelse för frågan om kvalificerad insolvens (avsnitt 8.5). Sedan redogörs för hur insolvenskravet ser ut i övriga nordiska länder (avsnitt 8.6). Slutligen presenterar vi våra överväganden för frågan om kvalificerad insolvens, om det finns skäl för åtgärder och i så fall hur dessa bör utformas (avsnitt 8.7).

8.2 Nuvarande reglering

Det kvalificerade insolvensrekvisitet innehåller alltså dels ett krav på obestånd dels ett krav på att detta obestånd ska vara av viss varaktighet.

Obestånd (insolvens) enligt skuldsaneringslagen är detsamma som gäller enligt konkurslagen (1 kap. 2 § andra stycket). Definitionen är att gäldenären inte kan rätteligen betala sina skulder och att denna oförmåga inte är endast tillfällig. Detta innebär att gäldenären inte ska kunna betala sina skulder allteftersom de förfaller till betalning.¹ För att det ska vara fråga om kvalificerad insolvens krävs enligt skuldsaneringslagen dessutom att betalningsoförmågan kan antas bestå under längre tid. Denna tidsrymd benämns i lagtexten som *överskådlig tid*.²

Begreppet överskådlig tid

Bedömningen av insolvensens varaktighet görs genom en prognos över gäldenärens framtida situation. Med formuleringen överskådlig tid betonas att prognosen ska sträcka sig långt fram i tiden. Det ska i princip inte gå att se att betalningsoförmågan någonsin kommer att upphöra.³ Tidsperspektivet för prognosen ska inte förväxlas med det mått på gäldenärens betalningsprestation vid skuldsanering som bestäms vid en betalningsplan.⁴

Det är gäldenären som har bevisbördan för att det kvalificerade insolvensrekvisitet är uppfyllt.⁵ Vad gäller insolvensen som sådan, krävs att gäldenären presenterar fullständig utredning. För obeståndets varaktighet är kravet däremot något lägre, då det enbart behöver klargöras att gäldenären är så skuldsatt att han eller hon inte ”kan antas” ha förmåga att betala sina skulder inom överskådlig tid.⁶

Insolvensutredningen uttalade att betalningsoförmågan skulle antas vara – om än inte permanent – så bestående i ett längre tids-

¹ Se Hellners, T. och Mellqvist, M., Skuldsaneringslagen. En kommentar till 2006 års lag (andra upplagan), s. 68.

² Se prop. 1993/94:123 s. 92 f. samt s. 197. Jämför SOU 1990:74 s. 274 ff.

³ Se prop. 1993/94:123 s. 92.

⁴ Se Hellners, T. och Mellqvist, M., Skuldsaneringslagen. En kommentar till 2006 års lag (andra upplagan), s. 70.

⁵ Se prop. 1993/94:123 s. 213 och SOU 1990:74 s. 221.

⁶ Se Hellners, T. och Mellqvist, M., Skuldsaneringslagen. En kommentar till 2006 års lag (andra upplagan), s. 70 f.

perspektiv, och detta angavs av utredningen till fem–tio år.⁷ Regeringen upprepade detta uttalande i 1994 års proposition, men utan att ange tidsperspektivet i visst antal år. Däremot nämndes att det inte fanns skäl att avvika från den nordiska samsynen om att bedömningen ska avse ”de närmaste åren”.⁸

Hur många år framåt prognosen ska göras blir ytterst beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Gäldenärens ålder, skuldbörda och förväntade framtida inkomstmöjligheter är exempel på sådana omständigheter som påverkar bedömningen.⁹ I 1994 års proposition fastslogs att om det inte är möjligt, eller förenat med större svårigheter, att göra en någorlunda säker prognos ska skuldsanering inte beviljas.¹⁰

I syfte att underlätta för evighetsgäldenärer att ta sig ur sin överkuldsättning föreslog 2007 års insolvensutredning att det kvalificerade insolvensrekvisitet borde ta sikte på en mer kortsiktig prognos. I betänkandet föreslogs att begreppet överskådlig tid skulle ersättas med uttrycket ”närmaste åren”, och att detta i regel borde avse en tidsperiod om uppemot fem år.¹¹

Utredningens förslag ledde inte till någon lagändring. I propositionen angav regeringen att det saknades anledning att ifrågasätta utredningens bedömning att bl.a. föreslagen lättnad skulle vara positiv för många överskuldsatta gäldenärer. Men man konstaterade att skuldsanering innebär ett ingrepp i den civilrättsliga avtalsrelationen och att möjligheten därför bör reserveras för de fall då någon har avsevärda skuldproblem. Om ändringarna skulle genomföras, befarades risken öka för att ingångna förpliktelser inte fullföljs. Man pekade på att Kronofogdemyndigheten beräknat att förslaget skulle leda till ett flerfaldigande av antalet skuldsaneringsansökningar och att även de som med gällande ordning inte omfattas av regelverket skulle kunna beviljas skuldsanering. Regeringen ansåg också att det med den föreslagna lagändringen kan finnas en risk för att den allmänna betalningsmoralen påverkas negativt. Man resonerade även kring en risk för att kreditgivningen skulle påverkas negativt för företag som redan har svårt att få krediter. Regeringen ansåg att det fanns skäl att vidare utvärdera

⁷ Se SOU 1990:74 s. 275.

⁸ Se prop. 1993/94:123 s. 92 och s. 197 samt Hellners, T. och Mellqvist, M., Skuldsaneringslagen. En kommentar till 2006 års lag (andra upplagan), s. 70.

⁹ Se Hellners, T. och Mellqvist, M., Skuldsaneringslagen. En kommentar till 2006 års lag (andra upplagan), s. 70 samt Annina H Persson, Kvalificerad insolvent enligt skuldsaneringslagen? JT 2010-11, nr 4, s. 912 f.

¹⁰ Se prop. 1993/94:123 s. 92.

¹¹ Se SOU 2008:82 s. 129 f. och 263 f.

2006 års reform och studera konsekvenserna av utredningens förslag ytterligare. Någon ändring av rekvisitet genomfördes inte.¹²

Skuldbördans storlek

Bedömningen av den förväntade varaktigheten av gäldenärens insolvens måste ske i förhållande till storleken på gäldenärens skulder. Gäldenären ska alltså vara skuldsatt och inte enbart ha svårigheter att med tillgängliga medel betala sina löpande utgifter. Den skuld som ska beaktas är den s.k. *nettoskuldbörda*, vilket är återstående skulder efter realisering av all egendom som gäldenären och dennes familj inte är i absolut behov av.¹³

Regeringen har understrukt att bedömningen inte ska ske utifrån en viss beloppsgräns, utan angett att en individuell prövning måste göras för varje enskilt fall. Det som är en orimligt stor skuldbörda för en viss person behöver inte vara det för en annan.¹⁴ Med en sådan utgångspunkt undviks risken för att vissa gäldenärer skuldsätter sig ytterligare, enbart i syfte att uppnå kraven för skuldsanering.¹⁵ I 1994 års proposition betonades att för en person med fast och regelbunden arbetsinkomst torde normalt en nettoskuldbörda om ett par hundra tusen kronor vara för liten för att skuldsanering ska komma i fråga. Men för personer med mycket låg eller oregelbunden inkomst kan rekvisitet vara uppfyllt även vid en relativt låg nettoskuldssättning.¹⁶

Förväntade framtida inkomstmöjligheter

Vid prognosen måste även gäldenärens förmåga till framtida inkomster beaktas. Denna kan påverkas av ett antal olika omständigheter kring gäldenärens situation.

I 1994 års proposition angavs att konjunkturbetingad arbetslöshet är ett typexempel på när skuldsanering inte torde kunna beviljas. Skälet till detta är svårigheterna att prognosticera betalningsförmågan.¹⁷ En individuell bedömning måste alltid göras av den

¹² Se prop. 2010/11:31 s. 18.

¹³ Se prop. 1993/94:123 s. 93.

¹⁴ Se prop. 1993/94:123 s. 93.

¹⁵ Se SOU 1990:74 s. 220 f. och Hellners, T. och Mellqvist, M., Skuldsaneringslagen. En kommentar till 2006 års lag (andra upplagan), s. 72. Jfr. prop. 1993/94:123 s. 77 f.

¹⁶ Se prop. 1993/94:123 s. 93.

¹⁷ Se prop. 1993/94:123 s. 92 f.

enskildes förutsättningar att komma tillbaka till arbetslivet. Av betydelse kan då vara den arbetslöses ålder, yrke, utbildning och kön. Strukturell arbetslöshet, som inte påverkas av konjunkturläget, medför som regel inte samma svårigheter att bedöma insolvensens varaktighet.¹⁸

En ung gäldenärs framtida inkomstmöjligheter kan vara svåra att bedöma, då de är beroende av bl.a. den förväntade framtida arbetsförmågan och utbildning. För exempelvis en pensionär torde inkomsterna däremot sällan ändras i någon större utsträckning.¹⁹ Samtidigt kan en mycket hög ålder innebära en osäkerhet över hur länge gäldenären rent faktiskt kommer att kunna betala av på sin skuld.

Insolvensutredningen menade att det fanns ett antal typfall där inslaget av varaktighet i betalningsoförmågan klart framträder. Detta angavs vara fallet när gäldenären blivit förtidspensionerad samt vid långvarig sjukdom eller handikapp. Ett annat exempel som nämndes var en gäldenär som vid hög ålder blivit tvungen att upphöra med en näringsverksamhet på grund av vikande konjunkturer.²⁰

Insolvensutredningens uppfattning var att prognosen ska bygga på en inkomst motsvarande heltidsarbete. Endast om medicinska eller tungt vägande sociala skäl ger anledning till det kan bedömningen göras utifrån en lägre inkomst. En liknande situation är när gäldenären har valt ett annat arbete än vad han eller hon är utbildad för och därför har en lägre lön än vad som skulle vara möjligt. I ett sådant fall menade Insolvensutredningen att prognosen borde bygga på den inkomst som en anställning i nivå med utbildningen kan ge, särskilt för det fall studielån för den högre utbildningen ingår i gäldenärens skuldbörda.²¹

¹⁸ Se Hellners, T. och Mellqvist, M., Skuldsaneringslagen. En kommentar till 2006 års lag (andra upplagan), s. 76 f.

¹⁹ Se bl.a. SOU 1990:74 s. 275 och Hellners, T. och Mellqvist, M., Skuldsaneringslagen. En kommentar till 2006 års lag (andra upplagan), s. 74 f.

²⁰ Se SOU 1990:74 s. 275.

²¹ Se SOU 1990:74 s. 275 f.

8.3 Tillämpningen av rekvisitet för kvalificerad insolvens

Domstolarnas praxis

Den prognos som ska avgöra om det kvalificerade insolvensrekvisitet är uppfyllt är beroende av en värdering av omständigheterna i det enskilda fallet. Sedan skuldsaneringslagens tillkomst har en omfattande domstolspraxis bildats på området.

I tidiga hovrättsavgöranden fick förarbetsuttalandet om skuldbördans lägsta nivå ett stort genomslag, vilket medförde att det kvalificerade insolvensrekvisitet inte bedömdes vara uppfyllt när skuldnivåerna understeg ett par hundra tusen kronor (se bl.a. rättsfallen RH 1996:129, RH 1995:153 och RH 1996:57).

Högsta domstolen har intagit en mer nyanserad hållning till frågan om skuldbördans storlek. I rättsfallet NJA 1996 s. 548 uttalades att en nettoskuldbörda om drygt 174 000 kronor inte innebar ett hinder mot skuldsanering. Hänsyn togs till den 49-åriga gäldenärens begränsade inkomst som sjukpensionär, avsaknad av tillgångar samt hennes personliga och ekonomiska förhållanden i övrigt. I rättsfallet NJA 1997 s. 229 ansågs även en skuld om 108 000 kronor vara tillräcklig, trots att den 35-åriga gäldenären saknade särskild försörjningsbörda och hade fast inkomst om 10 000 kronor per månad före skatt. På grund av sjukdom hade gäldenären varaktigt nedsatt arbetsförmåga, varför hon bedömdes sakna möjligheter att betala sin skuld inom överskådlig tid.

Det förhållandet att det är svårt att ställa en någorlunda säker prognos när gäldenären är arbetslös har medfört att det kvalificerade insolvensrekvisitet ibland inte har ansetts vara uppfyllt. I hovrättsavgörandet RH 1996:72 fann domstolen att bl.a. svårigheterna att värdera de framtida inkomsterna för en 35-årig arbetslös gäldenär innebar hinder för skuldsanering. En liknande bedömning gjorde hovrätten i RH 1996:123.

Även frågan om gäldenärens förutsättningar att få en högre inkomst har fått viss betydelse i praxis. I hovrättsavgörandet RH 1996:129 arbetade gäldenären deltid och domstolen ansåg att det fanns anledning att räkna med att hon skulle kunna skaffa högre inkomster än dem hon för tillfället hade. Med hänsyn till bl.a. detta ansågs det kvalificerade insolvensrekvisitet inte vara uppfyllt. I rättsfallet NJA 2003 s. 437 diskuterade Högsta domstolen gäldenärens förutsättningar att få ett arbete med bättre karriärmöjligh-

heter och löneutveckling. Gälldenären var en 35-årig jurist med en skuldbörda om drygt två miljoner kronor och månadslön om knappt 17 000 kronor. Hennes förutsättningar att väsentligt kunna förbättra sina inkomstförhållanden bedömdes emellertid som mycket osäkra. Högsta domstolen fann därför att det kvalificerade insolvensrekvisitet var uppfyllt.²²

Det förhållandet att omständigheterna skiljer sig mycket åt i varje enskilt fall, har lett till att längden på prognosen av gälldenärens betalningsoförmåga har varierat i praxis. I ett hovrättsavgörande, RH 2005:33, ansågs kravet på kvalificerad insolvens inte vara uppfyllt för en 63-årig gälldenär som hade skulder med en beräknad återbetalningstid om drygt tolv år.

Första gången Högsta domstolen uttalade sig om en bestämd tidsrymd för bedömningen var i 2010 års rättsfall (jfr avsnitt 3.2). I målet var det fråga om en 47-årig gälldenär som saknade försörjningsbörda och som arbetade deltid (85 procent) med en månadslön om cirka 20 000 kronor. Enligt Kronofogdemyndighetens beslut hade hon varit överskuldssatt i nästan 20 år när hon ansökte om skuldsanering, och det främsta skälet till överskuldsättningen var arbetslöshet. Hennes förfallna skulder uppgick till cirka 350 000 kronor och hon hade dessutom drygt 280 000 kronor i studieskulder, som ännu inte hade förfallit till betalning. Tre fjärdedelar av det förfallna kapitalbeloppet bestod av räntor och avgifter. Kronofogdemyndigheten och tingsrätten hade beviljat henne skuldsanering. Fordringarna hade satts ned till närmare 88 procent och betalningsutrymmet bedömdes vara cirka 5 000 kronor per månad.

Hovrätten upphävde beslutet om skuldsanering, med hänvisning till att det kvalificerade insolvensrekvisitet inte var uppfyllt. Inte heller Högsta domstolen ansåg att gälldenären saknade förmåga att betala sina skulder inom överskådlig tid och fastställde därför hovrättens beslut. Enligt domstolen skulle gälldenären på längre sikt kunna arbeta heltid och skaffa sig en högre inkomst. Dessutom förväntades hon kunna arbeta fram till pensioneringen. Domstolen ansåg att det inte var omöjligt för gälldenären att, bortsett från studielånet, bli skuldfri på åtminstone 15 års sikt. Det konstaterades dessutom att hon inte skulle ha kvar några studieskulder om 20 år.

Högsta domstolen har senare utvecklat sitt resonemang om hur det kvalificerade insolvensrekvisitet ska bedömas, i rättsfallet NJA

²² Bedömningen är liknande den som görs vid fastställande av underhållsbidrag till barn, jfr bl.a. NJA 1985 s. 768, 1990 s. 495 och 1992 s. 550.

2013 s. 128. Målet gällde en 79-årig gäldenär som tillsammans med sin 66-åriga hustru hade ansökt om skuldsanering. Skulderna uppgick till cirka 296 000 kronor för gäldenären och cirka 292 000 kronor för hustrun. Av dessa belopp var makarna solidariskt ansvariga för drygt 216 000 kronor. Gäldenären saknade försörjningsbörda och hade fasta inkomster om cirka 18 000 kronor per månad. Hans månatliga betalningsutrymme uppgick till 3 876 kronor per månad. Båda makarna hade hälsoproblem. Hustruns ansökan om skuldsanering bifölls efter överklagande. Däremot bedömdes gäldenären inte uppfylla kravet på kvalificerad insolvens och fick avslag på sin ansökan.

Inte heller tingsrätten och hovrätten ansåg att det kvalificerade insolvensrekvisitet var uppfyllt och lämnade gäldenärens överklagande utan bifall. Däremot fann Högsta domstolen att gäldenären, med hänsyn till ålder, hälsotillstånd och ekonomiska förhållanden, uppfyllde kraven på kvalificerad insolvens och återförvisade målet till Kronofogdemyndigheten för fortsatt handläggning.

Högsta domstolen underströk att bedömningen av om en gäldenär uppfyller kraven för kvalificerad insolvens måste göras på ett nyanserat sätt med beaktande av alla relevanta omständigheter och att hänsyn tas till förhållandena i det enskilda fallet. Enligt domstolen kan vad som gäller för en yrkesverksam person med många år kvar i förvärvslivet inte överföras på ärenden som rör personer i en annan livssituation. Domstolen konstaterade att bedömningen av om skulderna kan betalas inom överskådlig tid kan påverkas av att gäldenären har betydande hälsoproblem. Detsamma anses gälla för en gammal person vars ekonomi inte kan förväntas genomgå någon beaktansvärd förändring. Enligt domstolen är det i sådana fall rimligt att göra bedömningen utifrån ett kortare tidsperspektiv. Domstolen konstaterade även att det vid prognosen av betalningsförmågan är nödvändigt att reservera ett högre belopp för gäldenärens egen försörjning än vad som gäller under de år som en skuldsanering normalt pågår. Av detta skäl ansåg domstolen att det kunde förväntas ta längre tid än de åtta år som gäldenären beräknat sig kunna bli skuldfri.

Kronofogdemyndighetens tolkning

Kronofogdemyndigheten utarbetade år 2008 ett s.k. ställningstagande om hur det kvalificerade insolvensrekvisitet skulle tolkas. Myndigheten beslutar om ställningstaganden i principiella frågor när rättsläget är oklart och för att åstadkomma enhetlig rättstillämpning inom myndigheten. Ställningstagandena ska efterföljas internt inom myndigheten, men är inte bindande för andra, t.ex. domstolar. Detta ställningstagande byggde på en bedömning av aktuell lagtext, förarbetsuttalanden, praxis och doktrin. Avsikten med ställningstagandet om kvalificerad insolvens var att uppnå en mer enhetlig tillämpning av rekvisitet, eftersom den bedömdes variera i alltför stor utsträckning i landet.²³

I ställningstagandet konstaterade man att den långsiktiga värderingen av gäldenärens betalningsförmåga ska utgå från rådande förhållanden vid tidpunkten för bedömningen, utifrån realistiska antaganden om inkomstutvecklingen i det enskilda fallet. Hänsyn skulle tas till allt som kunde påverka gäldenärens nuvarande och framtida ekonomi, t.ex. ålder, utbildning, hälsotillstånd, tidigare inkomstutveckling, försörjningsbörda och konjunkturbetingad arbetslöshet.

Det angavs i ställningstagandet att rekvisitet överskådlig tid inte är tidsbestämt till ett visst antal år, utan att det var förhållandena i det enskilda fallet som skulle vara avgörande. En prognos längre än 10–15 år bedömdes alltid vara så osäker att skuldsanering skulle vara utesluten och att perspektivet därför måste vara betydligt kortare än så. En betalningsförmåga som består 5–10 år ansågs vara tillräcklig för att uppfylla lagens kvalificerade insolvenskrav.

Några få dagar efter 2010 års rättsfall, den 29 oktober 2010, upphävde Kronofogdemyndigheten sitt ställningstagande utan att ersätta det med något nytt. Med hänsyn till Högsta domstolens uttalande i 2010 års rättsfall om en 15-årig prognos bedömde Kronofogdemyndigheten att det inte var lämpligt att förorda en prognostid om 5–10 år.

²³ Se Processägarens ställningstagande den 6 maj 2008, 14/08/SKUSAN, dnr 801 678-08/121 – Bedömning av kvalificerad insolvens.

8.4 Synpunkter vid samråd

Vid våra samråd har en frågeställning varit hur skuldsaneringslagens krav på kvalificerad insolvens tillämpas och om 2010 års rättsfall har inneburit någon förändring i detta avseende.

Kronofogdemyndighetens samtliga skuldsaneringsteam anser att 2010 års rättsfall har lett till att prognoserna av den kvalificerade insolvensen utgår från ett längre tidsperspektiv än tidigare och att en 15-årig prognos tillämpas mer regelmässigt. De är visserligen ense om att det fortfarande ska göras en individuell bedömning av förutsättningarna i det enskilda fallet. Men det uppfattas som enkla att utgå från en mer matematisk beräkning av betalningsförmågan, vilket leder till att en 15-årsprognos ändå ofta används. Enligt *skuldsaneringsteamet i Malmö* bidrar denna omständighet till att en del gäldenärer inte beviljas skuldsanering, trots att de egentligen borde få det.

Skuldsaneringsteamet i Sundbyberg upplever att det är svårt att göra en rättvisande prognos över en så lång tid som 15 år. *Skuldsaneringsteamet i Kalmar* anser att svårigheterna är som störst för gäldenärer yngre än 50 år. Enligt *skuldsaneringsteamet i Malmö* är det möjligt att tillämpa en kortare prognos om gäldenären är äldre. *Skuldsaneringsteamet i Göteborg* menar att en prognos över en längre tidrymd kräver en större buffert för oförutsedda händelser. Från *skuldsaneringsteamet* har framförts önskemål om att prognosen bör göras över en fem-tioårsperiod. *Skuldsaneringsteamet i Kalmar* upplever att bedömningarna av det kvalificerade insolvensrekvisitet skiljer sig åt mellan olika tingsrätter i landet.

Även *Försäkringskassan, överförmyndarförvaltningen i Umeå, Lisbeth Sandvall och Kredit-Inkasso samt budget- och skuldrådgivarna i Stockholm, Göteborg, Malmö, Lund och Umeå* anser att 2010 års rättsfall har inneburit en strängare bedömning av det kvalificerade insolvensrekvisitet och att det numera oftast är fråga om en 15-årig prognos. Även *Alektum Inkasso* anser att praxis har ändrats efter avgörandet. *Intrum Justitia* och *Riksförbundet Insolvens* noterade att antalet avslagsbeslut ökade markant efter avgörandet. Enligt *Intrum Justitia* har denna ökning nu avtagit. *Diakonerna* uppfattar att gäldenärer har fått svårare att beviljas skuldsanering efter 2010 års rättsfall.

Arbetslöshetskassorna och *Riksförbundet Insolvens* anser att 15 år är alltför lång tid för att betraktas som överskådlig, med hänsyn till allt som kan inträffa under en sådan tidsrymd. Även *Försäkrings-*

kassan anser att 15 år kan vara en för lång tid. *Budget- och skuldrådgivarna i Malmö* har framhållit att det är svårt att göra en bedömning över en så lång tid, medan *Kredit-Inkasso* har ifrågasatt att det finns någon sådan svårigheten. *Budget- och skuldrådgivarna i Umeå* samt *överförmyndarförvaltningen i Umeå* anser att en prognos om fem–tio år är lämplig. *Rådgivarna i Umeå* har efterfrågat ett i lagtexten uttryckligen angivet tidsperspektiv.

Budget- och skuldrådgivarna i Lund och Göteborg har uppgett att borgenärerna numera inte accepterar frivilliga överenskommelser i samma utsträckning som före 2010 års rättsfall. *Rådgivarna i Malmö och Göteborg* samt *skuldsaneringsteamet i Östersund* har påtalat att osäkerheten som följer med en 15-årig prognos leder till att de gäldenärer som anstränger sig för att göra rätt för sig, genom att skaffa sig en så hög inkomst som möjligt, har svårare att få skuldsanering än mer oansvariga gäldenärer.

Intrum Justitia anser att bedömningen av den kvalificerade insolvensen fortfarande är alltför generös, vilket de anser bidrar till att gäldenärer skaffar sig krediter som de inte har råd med. Enligt *Alektum Inkasso* kan det ifrågasättas om 2010 års rättsfall innebar annat än en principiell framgång för deras del, eftersom gäldenärer som inte klarar av att betala sina skulder ändå är en förlustaffär för deras del. *Kredit-Inkasso* har anført att det tidigare förekom prognoser som inte var längre än två–tre år och att man upplever att praxis är tydligare efter avgörandet. *Intrum Justitia* anser däremot att tolkningen av rekvisitet alltför är oklar. *Kredit-Inkasso* menar att man uppfattar att Kronofogdemyndigheten ibland höjer buffer-ten enbart i syfte att gäldenären ska uppfylla kravet på kvalificerad insolvens.

8.5 Statistik

Av statistik från Kronofogdemyndigheten framgår att andelen ärenden där skuldsanering inte har beviljats (beslut om avslag, avskrivning och avvisning), inte har ökat efter 2010 års rättsfall (se tabell 8.1). Dessa ligger fortfarande på strax under 40 procent av samtliga slutliga avgöranden. Men en större andel gäldenärer än tidigare nekas skuldsanering på grund av att de inte bedöms uppfylla kravet på kvalificerad insolvens (se tabell 8.2). År 2009 avslögs 24 procent av de inledda skuldsaneringarna på denna grund, medan motsvarande siffror för år 2012 var 35 procent. Enligt uppgift från

Kronofogdemyndigheten ökade andelen avslag på grund av att det kvalificerade insolvenskravet inte bedömdes vara uppfyllt främst under andra hälften av år 2010. Första halvåret år 2010 var andelen avslag med hänvisning till kvalificerad insolvens 29 procent och under andra halvåret var den 43 procent. Det är alltså fråga om en ökning med 14 procentenheter. Av statistiken framgår inte i vilken utsträckning gäldenärer avstår från att ansöka om skuldsanering före respektive efter 2010 års rättsfall.

Tabell 8.1 Typ av beslut i avgjorda skuldsaneringsärenden

	2009	2010	2011	2012
Antal avgjorda skuldsaneringsärenden	6 558	7 643	8 407	7 520
Andel beslut där skuldsanering beviljats	61 %	64 %	63 %	62 %
Andel beslut om avslag, avskrivning och avvisning ²⁴	39 %	36 %	37 %	38 %

Tabell 8.2 Skäl för avslagsbeslut

Skäl	2009	2010	2011	2012
Formella grunder	3 %	3 %	3 %	3 %
Ej kvalificerad insolvens	24 %	37 %	40 %	35 %
Oskälighet	73 %	60 %	57 %	62 %

Av tabell 8.3. framgår att ju äldre gäldenärerna är, desto fler beviljas skuldsanering. Någon tydlig förändring av åldersfördelningen efter 2010 års rättsfall kan dock inte noteras.

Tabell 8.3 Åldersfördelning bland gäldenärer som beviljats skuldsanering

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

Vid genomgång av den huvudsakliga inkomstkällan för skuldsaneringsgäldenärer under år 2012 kan konstateras att det är sällsynt att

²⁴ Under år 2012 var andelen avslag 82 procent och andelen beslut om avvisning och avskrivning 18 procent.

skuldsanering beviljas för personer med arbetslöshetsersättning och försörjningsstöd (se tabell 8.4). Betydligt vanligare är att gäldenärer med sjukersättning, inkomst av tjänst och ålderspension får skuldsanering. På grund av ändringar i Kronofogdemyndighetens datasystem saknas dock någon statistik på utvecklingen över tid.

Tabell 8.4 Huvudsaklig inkomstkälla för gäldenärer som beviljats skuldsanering under 2012

Inkomstkälla	Andel
A-kassa	5 %
Försörjningsstöd	7 %
Sjukersättning	32 %
Tjänst	27 %
Ålderspension	21 %
Annat	8 %

Av tabell 8.5 framgår att bland majoriteten av de gäldenärer vars ansökan om skuldsanering avslogs var under år 2012 den huvudsakliga inkomstkällan inkomst av tjänst.

Tabell 8.5 Huvudsaklig inkomstkälla för gäldenärer vars ansökan om skuldsanering avslogs under år 2012

Inkomstkälla	Andel
A-kassa	8 %
Försörjningsstöd	7 %
Sjukersättning	15 %
Tjänst	46 %
Ålderspension	9 %
Annat	15 %

8.6 Insolvenskravet i de nordiska länderna

Danmark

Den danska lagstiftningen innehåller ett krav på kvalificerad insolvens, där gäldenären har att visa att han eller hon inom de närmaste åren (*inden for de nærmeste år*) saknar förmåga att uppfylla sina skuld-förpliktelser.²⁵ I förarbetena har uttalats att begreppet inom de

²⁵ Se § 197 stk. 1 konkursloven.

närmaste åren i allmänhet avser tre–fem år.²⁶ Vid vårt samråd med det danska Justitsministeriet har konstaterats att prognosen ändå normalt görs över en fem–tioårsperiod, ofta med ett kortare tids-
spann om tre–sex år för ålderspensionärer. Kan gäldenären för-
väntas klara av att betala av hälften av sina skulder inom fem år
anses det vara en indikation på att det kvalificerade insolvensrekvi-
sitet inte är uppfyllt.

Norge

Enligt norsk rätt ska gäldenären vara varaktigt oförmögen (*varig ute av stand*) att uppfylla sina förpliktelser för att kunna komma ifråga för skuldsanering. Enligt lagtexten är detta insolvensrekvisit uppfyllt när det kan antas att gäldenären inte kan infria sina förpliktelser fullt ut inom en för gäldenären rimlig tidsrymd eller utan orimlig uppostring. Det är omständigheterna i det enskilda fallet som ska vara avgörande.²⁷

I förarbetena betonas att det inte är tillräckligt med enbart tillfälliga problem med att få sin ekonomi att gå ihop. Det ska vara fråga om betalningssvårigheter utan utsikt till förbättring. Enligt regeringen är det svårt att ange det antal år som ska tillämpas för prognosen, men bedömningen måste bygga på tydliga fakta och inte vaga antaganden.²⁸ I lagstiftningsarbetet uttalade Finanskommittén att det med begreppet bestående avses en överskådlig framtid.²⁹

Bedömningen av hur lång tid som prognosen bör sträcka sig varierar. I domstolarnas avgöranden har i vissa fall en tidperiod om tre–fem år ansetts som varaktig, medan i andra fall en tid om 10–15 år inte bedömts vara tillräcklig.³⁰ Med hänsyn till att omständigheterna i det enskilda fallet kan variera, har lagstiftaren tagit avstånd från att precisera något visst tidsspän för vad som ska uppfattas som varaktigt.³¹

²⁶ Se Konkursrådets betänkning nr. 1449/2004, s. 58.

²⁷ Se § 1–3 gjeldsordningsloven.

²⁸ Se den norska propositionen Ot.prp. nr. 81 (1991–92) Om lov om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner (gjeldsordningsloven), s. 53 och författningskommentaren till § 1–3.

²⁹ Se Innst. O. nr 90 (1991–92) Innstilling fra finanskomiteen om lov om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner (gjeldsordningsloven).

³⁰ Se t.ex. mål 93-1769K (Eidsivating) och mål 95-513K (Frostating).

³¹ Se den norska propositionen Ot.prp. nr. 99 (2001–2002) Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 99 om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner mv. (gjeldsordningsloven) s. 20 f.

Finland

Insolvenskravet enligt finsk skuldsaneringslagstiftning anges i tre led. För det första krävs att gäldenären är insolvent. För det andra ska någon av två alternativa förutsättningar vara uppfylld. Den ena gäller om den huvudsakliga orsaken till insolvensen är att gäldenärens betalningsförmåga har försvagats väsentligt på grund av sjukdom, arbetsoförmåga, arbetslöshet eller annan förändring i förhållandena, som i huvudsak inte beror på gäldenären själv. Den andra gäller om det i övrigt finns vägande skäl för en skuldsanering. För bedömningen av om det finns vägande skäl i övrigt ska beaktas såväl skuldbeloppet som de förpliktelser som ansluter sig till skulden i förhållande till gäldenärens betalningsförmåga. Slutligen krävs att gäldenären inte rimligen förmår förbättra sin betalningsförmåga för att klara av de utgifter som skulderna ger upphov till.³²

År 1997 infördes ett tillägg till insolvenskravet, där det närmare anges att skuldsanering inte kan beviljas om gäldenärens betalningsförmåga är övergående. Detsamma gäller om gäldenären på grund av tillfälligheter inte förmår betala sina vanliga skulder till ett belopp som inte ska anses vara obetydligt. Vid bedömningen av om orsaken är temporär och av storleken på betalningsmånen ska särskilt gäldenärens förvärvsmöjligheter beaktas.³³ Avsikten med tilläggsbestämmelsen är att skuldsanering ska beviljas först när gäldenärens ekonomiska ställning har stabiliserats. Med stöd av bestämmelsen kan skuldsanering förhindras, t.ex. när gäldenären är kortvarigt arbetslös till följd av konjunkturnedgångar.³⁴

8.7 Överväganden

8.7.1 Inledning

I det följande redogör vi för våra slutsatser över hur kravet på kvalificerad insolvens tillämpas och om det finns gäldenärer som inte beviljas skuldsanering trots att det är motiverat utifrån de grundläggande syftena med skuldsaneringsinstitutet. Vidare beaktas hur utformningen av insolvensprognosen påverkar olika gäldenärsgruppers möjlighet till skuldsanering. Vi presenterar därefter vår

³² Se 9 § lagen om skuldsanering för privatpersoner.

³³ Se 9 a § lagen om skuldsanering för privatpersoner.

³⁴ Se regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om skuldsanering för privatpersoner, prop. RP 98/2002 s. 5.

bedömning av om det finns behov av åtgärder och hur de i så fall bör vara utformade.

8.7.2 Hur tillämpas skuldsaneringslagens krav på kvalificerad insolvens?

Bedömning: 2010 års rättsfall har bidragit till en strängare tillämpning av det kvalificerade insolvensrekvisitet än tidigare. Efter det avgörandet har en 15-årig prognos mer regelmässigt kommit att användas vid bedömningen av gäldenärens betalningsförmåga. I ett senare rättsfall, NJA 2013 s. 128, har Högsta domstolen betonat vikten av en nyanserad bedömning.

Det kvalificerade insolvenskriteriet är allmänt hållet i både lagtext och förarbeten. Rekvisitets närmare innebörd har i stället överlåtits till domstolarna att klargöra.³⁵ Prognosen över gäldenärens betalningsförmåga måste göras utifrån antaganden om hur dennes inkomster vid en given tidpunkt kan komma att utvecklas, vilket i många fall kan vara en svår uppgift.³⁶ Hur många år framåt som prognosen kan bli gällande är ytterst beroende av omständigheterna i det enskilda fallet.³⁷

Det finns ett stort antal refererade rättsfall i frågan om kvalificerad insolvens, men få uttalanden om vad som är att betrakta som överskådlig tid. Det först refererade avgörandet som angav en bestämd tidsrymd för bedömningen, RH 2005:33, förefaller inte ha fått något större genomslag i praxis.³⁸ Kronofogdemyndigheten ansåg år 2008 att tillämpningen av rekvisitet varierade så mycket att det fanns skäl att utarbeta ett särskilt ställningstagande, i syfte att uppnå en mer enhetlig bedömning inom myndigheten. Det uttrycktes då att fem–tio år skulle betraktas som överskådlig tid. Ställningstagandet kom dock att upphävas några få dagar efter det att Högsta domstolen kom med sitt avgörande i 2010 års rättsfall. Skälet till

³⁵ Se Annina H. Persson, Ett nytt skuldsaneringsförfarande, JT 2006-07, nr 1, s. 90.

³⁶ Se Annina H. Persson, Kvalificerat insolvent enligt skuldsaneringslagen?, JT 2010-11, nr 4, s. 913 och 915 och Mikael Mellqvist, Rättsfallsöversikt – Praxis i skuldsaneringsärenden 1994–2006, SvJT 2007 s. 982 f.

³⁷ Se Hellners, T. och Mellqvist, M., Skuldsaneringslagen. En kommentar till 2006 års lag (andra upplagan), s. 70.

³⁸ Den tolvåriga prognos som tillämpades har också kritiserats i doktrinen som en alltför sträng bedömning av insolvensens varaktighet, se bl.a. Hellners, T. och Mellqvist, M., Skuldsaneringslagen. En kommentar till 2006 års lag (andra upplagan), s. 75 samt Mellqvist, M., Rättsfallsöversikt – Praxis i skuldsaneringsärenden, SvJT 2007, s. 983.

upphävandet var att ställningstagandet inte ansågs överensstämma med Högsta domstolens bedömning.

Från vissa håll har man anfört att 2010 års rättsfall har kommit att strama upp tolkningen av insolvenskriteriet och att det generellt ska vara fråga om en 15-årsprognos.³⁹ Med hänsyn till de särpräglade omständigheterna i fallet har andra diskuterat domens prejudicerande värde.⁴⁰

I rättsfallet var gäldenärens betalningsförmåga anmärkningsvärt god för att vara insolvent. Hon förväntades kunna återbetala så mycket som närmare 88 procent av sin skuldbörda enligt den femåriga betalningsplanen som föreslogs av Kronofogdemyndigheten och tingsrätten. Hennes betalningsutrymme uppgick till 5 000 kronor per månad. Bland dem som beviljas skuldsanering varje år har omkring 2/3 av gäldenärerna en betalningsförmåga som understiger 20 procent av den ursprungliga skuldbördan. Omkring 36 procent av gäldenärerna saknar dessutom helt betalningsutrymme. Det bör också tilläggas att det vid en strikt matematisk beräkning av gäldenärens betalningsförmåga framgår att gäldenären i 2010 års rättsfall sannolikt hade kunnat bli skuldfri redan efter knappt tio år.

Trots att det var fråga om speciella omständigheter i 2010 års rättsfall är det tydligt att detta fått en betydande inverkan för bedömningen av det kvalificerade insolvensrekvisitet. Vid våra samråd har anförts dels att Kronofogdemyndighetens bedömning blivit strängare efter avgörandet, dels att utgångspunkten för vad som ska betraktas som överskådlig tid numera regelmässigt utgår från ett 15-årsperspektiv. Av tillgänglig statistik framgår också att andelen avslag där skälet till beslutet varit att kravet på kvalificerad insolvens inte varit uppfyllt har ökat med omkring tio procentenheter efter 2010 års rättsfall. Högsta domstolens beslut meddelades under senare delen av andra halvåret år 2010, det halvår då andelen avslag med hänvisning till det kvalificerade insolvensrekvisitet ökade kraftigt. I den mån det påverkat skuldsattas uppfattning om att det blivit svårare att få skuldsanering, kan även antas att gäldenärer har avstått från att ansöka i större utsträckning efter avgörandet.

³⁹ Se t.ex. Striktare insolvensbedömning HD-dom i Svensk Inkassos branschtidning Säkra betalningar, nr 3, december 2010, s.20 f. Jfr. betänkande från riksdagens civilutskott, bet. 2010/11:CU9, rskr. 2010/11:208 s. 8 ff.

⁴⁰ Se Annina H Persson, Kvalificerad insolvent enligt skuldsaneringslagen? JT 2010-11, nr 4, s. 916 f, jfr Hellners, T. och Mellqvist, M., Skuldsaneringslagen. En kommentar till 2006 års lag (andra upplagan), s. 75 f.

Högsta domstolen har återigen uttalat sig i frågan om kvalificerad insolvens, i rättsfallet NJA 2013 s. 128. Domstolen betonade vikten av en nyanserad bedömning och framhöll att hänsyn måste tas till förhållandena i det enskilda fallet. Domstolen uttalade också att prognosen kan göras utifrån ett kortare tidsperspektiv om gäldenären har betydande hälsoproblem eller är gammal och vars ekonomi inte kan förväntas genomgå någon beaktansvärd förändring. Det är inte möjligt att redan i dag se vilket genomslag som avgörandet har fått i praxis.

8.7.3 Finns det gäldenärer som inte beviljas skuldsanering trots att det är motiverat enligt skuldsaneringslagens grundläggande syften?

Bedömning: Insolvensprognosen som den tillämpas i dag leder till att vissa gäldenärer inte beviljas skuldsanering, trots att det är motiverat utifrån de grundläggande syftena med institutet. Särskilt unga, arbetslösa och förvärvsarbetande har genom nuvarande tillämpning svårt att få skuldsanering.

Frågan är om den tillämpning som nu råder för bedömningen av det kvalificerade insolvensrekvisitet är lämplig eller om det finns gäldenärer som inte beviljas skuldsanering, trots att det är motiverat enligt skuldsaneringslagens grundläggande syften. I denna fråga ligger en bedömning av om utformningen av insolvensprognosen i sig har betydelse för vilka grupper som får skuldsanering.

Det huvudsakliga syftet med skuldsaneringsförfarandet är att det ska vara rehabiliterande, så att svårt skuldsatta gäldenärer erbjuds en möjlighet att lösa sina ekonomiska problem och därigenom får en chans till ett drägligare och mer samhällsnyttigt liv. Ett annat syfte är att systemet ska verka preventivt, på så sätt att färre människor hamnar i situationer med övermäktig skuldbelastning; det ska inte vara helt enkelt för en del personer att få krediter. Dessutom ska systemet gynna borgenärskollektivet på så sätt att gäldenären vanligen betalar mer genom skuldsaneringen än vad denne annars hade betalat.⁴¹

För att det rehabiliterande syftet ska uppfyllas måste skuldsaneringsinstitutet vara tillgängligt för de gäldenärer som är i behov

⁴¹ Se prop. 1993/94:123 s. 73.

av ekonomisk rehabilitering. Det innebär att de krav som uppställs inte får vara för strängt utformade. Samtidigt kan ett alltför generöst system motverka lagens preventiva syfte. Om skuldsanering upplevs vara en enkel väg ut ur en skuldsättningsproblematik kan den allmänna betalningsmoralen påverkas negativt. Följderna av detta kan bli en restriktivare kreditgivning, med kortare återbetalningstider och sämre finansieringsmöjligheter för potentiella låntagare, såväl privat som i näringslivet. Om skuldsaneringsinstitutet leder till att gäldenärer som klarar av att betala sina skulder får skuldavskrivning drabbar det givetvis även borgenärskollektivet negativt, eftersom deras intäkter minskar.

I 2010 års rättsfall hade gäldenären varit överskuldssatt i nästan 20 år innan hon ansökte om skuldsanering. Trots det berörde Högsta domstolen i domen inte lagens rehabiliterande syfte. I stället var det enbart det borgenärsgynnande perspektivet som domstolen lyfte fram särskilt. I kommentaren till skuldsaneringslagen har ifrågasatts om Högsta domstolen gav begreppet ”inom överskådlig tid” en vidare innebörd än vad lagstiftaren hade avsett. Författarna menar att en alltför långsiktig prognos kan komma i strid med skuldsaneringens rehabiliterande syfte.⁴²

Det kan diskuteras hur lång tid som egentligen är att betrakta som överskådlig. Som nämnts i doktrinen ska prognosen inte handla om något skådande in i en avlägsen framtid. Bedömningen ska ske utifrån realistiska, sannolika och konkreta antaganden om betalningsförmågan.⁴³ Det är inte enbart en fråga om en *matematisk beräkning* av hur lång tid det kan ta för gäldenären att betala tillbaka sina skulder utifrån kända uppgifter om inkomster, utgifter och skuldens storlek. Bedömningen ska med hänsyn till samtliga omständigheter även innehålla en *prognos* över hur rimligt det framstår för gäldenären att klara av att betala sin totala skuld på den beräknade tiden. Det är uppenbart att en sådan prognos blir allt svårare att göra ju längre tidsperiod det är fråga om. Svårigheterna i detta avseende är också något som framkommit vid våra samråd med Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsteam. Där har man vittnat om att detta leder till att bedömningen inte sällan stannar vid den matematiska uträkningen.

⁴² Se Hellners, T. och Mellqvist, M., Skuldsaneringslagen. En kommentar till 2006 års lag (andra upplagan), s. 75 f.

⁴³ Se Mikael Mellqvist, Rättsfallsöversikt – Praxis i skuldsaneringsärenden 1994–2006, SvJT 2007, s. 982 f.

Skuldsanering ska inte beviljas om det inte är möjligt, eller förenat med större svårigheter, att göra en någorlunda säker prognos.⁴⁴ Det finns inte någon entydig statistik som visar om det är någon grupp av gäldenärer som drabbas hårdare av svårigheterna att göra en prognos över gäldenärens betalningsförmåga. Men vid samråden har framkommit att prognosen är lättast att göra för de gäldenärer som har en låg och statisk inkomst, t.ex. pensionärer eller personer med inget eller litet betalningsutrymme och en avsevärd skuldbörda. Kronofogdemyndighetens statistik visar att en betydande andel är pensionärer bland dem som beviljas skuldsanering (se avsnitt 8.5). För yngre personer och arbetslösa är det avsevärt svårare att förutsäga den framtida betalningsförmågan. Nästan hälften av de ärenden som fick avslag under år 2012 utgörs av gäldenärer vars huvudsakliga inkomstkälla är inkomst av tjänst. Unga, arbetslösa och anställda drabbas sannolikt mest av det ökade osäkerhetsmoment som en prognos över en längre tidsperiod innebär. Samtidigt kan behovet av rehabilitering vara betydande även för dessa grupper. Vid våra samråd har också framkommit att gäldenärer som försöker göra rätt för sig och skaffa sig så goda förutsättningar som möjligt att betala av på skulder, missgynnas framför gäldenärer som anstränger sig mindre, något som torde få en negativ inverkan på betalningsmoralen.

Även i de övriga nordiska länderna ska alltid en individuell bedömning göras över gäldenärens förväntade betalningsförmåga. I såväl Danmark som i Norge – de länder där insolvenskravet är utformat på liknande sätt som i Sverige – synes praxis vara mer nyanserad och prognosen i normalfallet utgå från en kortare tidsrymd än den som efter 2010 års rättsfall har kommit att tillämpas här.

Vår bedömning är att det kvalificerade insolvensrekvisitet i dess nuvarande tillämpning medför att vissa gäldenärer som har behov av ekonomisk rehabilitering inte får möjlighet till detta. Den främsta anledningen är att det är svårt att göra en prognos över så lång tidsrymd som generellt sett tillämpas vid bedömningen. Det går inte att klart fastställa vilka grupper som drabbas mest av detta, men prognosen är svår att göra för yngre, arbetslösa och förvärvsarbetsande. Inom dessa grupper finns sannolikt personer som det är angeläget att rehabilitera till ett mer samhällsnyttigt liv.

⁴⁴ Se prop. 1993/94:123 s. 92.

8.7.4 Behov och utformning av lagstiftningsåtgärder

Bedömning: Vid tillämpningen av det kvalificerade insolvensrekvisitet är det inte tillräckligt att endast göra en matematisk beräkning av gäldenärens betalningsförmåga under ett visst antal år. En prognos måste även göras över den skuldsattes förutsättningar i det enskilda fallet, med beaktande av samtliga omständigheter. För att åstadkomma en mer nyanserad rättstillämpning är det nödvändigt med en författningsändring.

Förslag: Det kvalificerade insolvensrekvisitet ska föras in och definieras i lagtexten. Med kvalificerad insolvens ska avses att gäldenären inte kan rätteligen betala sina skulder och att denna oförmåga med hänsyn till samtliga omständigheter kan antas bestå under överskådlig tid.

Vi bedömer att det kvalificerade insolvensrekvisitet, på det sätt som det har kommit att tillämpas efter 2010 års rättsfall, leder till att vissa gäldenärer inte beviljas skuldsanering, trots att det är motiverat utifrån de grundläggande syftena med institutet. För att inte stänga ute gäldenärer med ett angeläget behov av ekonomisk rehabilitering anser vi därför att lagregeln bör få en tydligare utformning än den har i dag.

En ändring av insolvensprognosen och dess räckvidd föreslogs av 2007 års insolvensutredning. Det förslaget innebar att skuldsanering skulle kunna komma i fråga om gäldenären är på obestånd och så skuldsatt att han eller hon kan antas sakna förmåga att betala sina skulder *inom de närmaste åren*. Det skulle med andra ord vara fråga om en betydligt mer kortsiktig prognos än den som görs enligt gällande rätt. I betänkandet angavs att begreppet närmaste åren avsåg en tidsperiod om i regel uppemot fem år. Förslaget välkomnades av vissa remissinstanser som ansåg att en kortare tid skulle ge yngre personer och gäldenärer med utsikt till goda inkomster bättre förutsättningar till ekonomisk rehabilitering. En enklare och säkrare prognosbedömning anfördes också som en fördel med en kortare prognos. Från andra håll framfördes oro för att en så pass kort tid skulle leda till att även måttligt skuldsatta skulle kunna få skuldsanering. Man beförde att den föreslagna ändringen skulle kunna påverka den allmänna betalningsmoralen negativt och begränsa

tillgången till krediter. Regeringen delade dessa farhågor och gick därför inte vidare med förslaget i den efterföljande propositionen.⁴⁵

Vi har övervägt om den praxis som utvecklats efter 2010 års rättsfall ändå motiverar att prognosen begränsas till ett tidsperspektiv om uppemot fem år. En sådan ordning skulle sannolikt göra insolvensrekvisitet enklare att både förstå och tillämpa. Men en så pass kort tidsram riskerar att öppna upp skuldsaneringsinstitutet även för andra gäldenärer än dem med allvarliga skuldproblem och för gäldenärer med endast en övergående betalningsförmåga. Vi anser att skuldsanering även fortsättningsvis bör vara förbehållet enbart dem som är så svårt skuldsatta att de i princip aldrig kan förväntas klara av att betala sina skulder. Av detta skäl anser vi att det inte är lämpligt med en prognos som sträcker sig enbart över fem år.

Vid våra samråd har framförts önskemål om en återgång till den tillämpning av insolvensrekvisitet som rådde före 2010 års rättsfall. Vissa menar att prognosen då utgick från en fem–tioårsperiod. Det kan emellertid diskuteras i vilken utsträckning något tidsperspektiv överhuvudtaget var fastslagen i praxis, särskilt med tanke på uppgifterna om att bedömningarna tidigare varierade mycket. Vår uppfattning är trots allt, att den tidigare tillämpningen var mer nyanterad än den har kommit att bli i dag. Oaktat detta anser vi att prognosen bör vara inriktad på att göra en realistisk och hållbar värdering över gäldenärens livssituation. Som jämförelse kan nämnas Danmark och Norge med liknande insolvenskrav som vårt, där tidsramen generellt sett inte är alltför utsträckt.

Frågan är om det är lämpligt att precisera vilket tidsperspektiv som ska användas för prognosen av gäldenärens betalningsförmåga. Det skulle förenkla bedömningen för beslutsfattarna och det skulle även bli tydligare för gäldenärer och borgenärer hur lång tid som ska beaktas. En sådan ordning riskerar emellertid att minska utrymmet för en prognos som beaktar samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Skuldsaneringsteamerna har vittnat om att det numera fasta 15-årsperspektivet ofta leder till en mer matematisk uträkning av gäldenärens betalningsförmåga än den individuella bedömning som är avsedd att göras. Med hänsyn till att förhållandena i det enskilda fallet kan variera så mycket, anser vi därför att det inte är lämpligt att i lagtexten ange den tidsrymd som ska användas vid

⁴⁵ Se prop. 2010/11:31 s. 9 ff.

prognosen.⁴⁶ Ett ytterligare skäl är risken för att en specifik tidsgräns kan påverka gäldenären att öka sin skuldsättning i syfte att uppfylla kraven på kvalificerad insolvens. Detta är givetvis inte önskvärt och skulle kunna leda till en negativ inverkan på betalningsmoralen. Sådana farhågor har tidigare framförts i frågan om det är lämpligt att ange en specifik beloppsgräns för skuldbördan (se avsnitt 8.2). Någon fast tidsram för prognosen föreslås därför inte.

För att lägga tonvikten på andra omständigheter än den rent matematiska beräkningen bör lagtexten betona vikten av att samtliga omständigheter ska beaktas. Man kan därmed förvänta sig en mer nyanserad bedömning i varje enskilt fall. Det är visserligen något som alltid varit gällande och något som Högsta domstolen understrukit i sitt senaste avgörande om kvalificerad insolvens. För att åstadkomma en faktisk ändring av det tämligen fasta 15-årsperspektiv som etablerats vid Kronofogdemyndigheten anser vi att det är nödvändigt att förtydliga detta även i lagtexten. Det kan annars finnas risk för att ett 15-årsperspektiv bibehålls och att en kortare tid tillämpas enbart i fall då gäldenären är gammal eller sjuk.

Begreppet kvalificerad insolvens har använts i närmare 20 år inom hanteringen av skuldsaneringsärenden. Detta begrepp bör föras in som ett eget rekvisit i lagtexten och där definieras, på samma sätt som begreppet insolvens klargörs i konkurslagen (1 kap. 2 §). Det bör inte råda någon som helst tvekan om att det aldrig ska vara fråga om enbart en matematisk beräkning av betalningsförmågan, utan även en prognos över gäldenärens förutsättningar i det enskilda fallet. Bedömningen måste utgå från samtliga omständigheter. Hänsyn ska tas till om gäldenären är gammal eller har hälsoproblem, men även andra förhållanden av betydelse måste beaktas. Vi anser att det är fråga om kvalificerad insolvens när gäldenären inte kan rätteligen betala sina skulder och att denna oförmåga med hänsyn till *samtliga omständigheter* kan antas bestå under överskådlig tid. Hur lång tid det är fråga om kommer, på samma sätt som i dag, att variera från fall till fall.

Prognosen kommer att ställas över en tämligen lång tid, vilken å andra sidan inte ska vara längre än att den samtidigt är överskådlig. Den ska inte vara längre än att det i det enskilda fallet är möjligt att göra en realistisk prognos. I många fall kan det vara fråga om en kortare tid än där praxis har landat efter 2010 års rättsfall. Det är

⁴⁶ Det kan i sammanhanget konstateras att när frågan övervägdes i Norge kom lagstiftaren till samma slutsats (se avsnitt 8.6).

erkänt svårt att göra bedömningar långt fram i tiden. Till hjälp vid bedömningen kan det ibland vara lämpligt att använda sig av den danska utgångspunkten och vid bedömningen dela upp problemet i mindre stycken – hur ser prognosen ut för gäldenären om bedömningen skulle göras på halva den tid som initialt bedömts som lämplig tidshorisont i det aktuella fallet? Klarar gäldenären inte av att betala hälften av sina skulder på halva tiden, så kan rekvisitet sannolikt anses uppfyllt. Är det däremot inte möjligt att göra en någorlunda säker prognos ska skuldsanering inte beviljas.

Sammanfattningsvis föreslår vi alltså att lagtexten förtydligas i syfte att uppnå en mer nyanserad bedömning vid tillämpningen av det kvalificerade insolvensrekvisitet. Som ett led i detta förtydligande bör därför begreppet *kvalificerad insolvens* föras in som ett eget rekvisit i lagtexten. På samma sätt som insolvens definieras i konkurslagen, bör den med den lagen som förebild vidare förklaras genom en legaldefinition, uttryckt som att gäldenären inte kan rätteligen betala sina skulder och att denna oförmåga med hänsyn till samtliga omständigheter kan antas bestå under överskådlig tid.

9 Betalningsplanens längd

9.1 Inledning

Vid en skuldsanering upprättas en betalningsplan som visar när och hur gäldenären ska betala sina borgenärer. Denna betalningsplan löper som huvudregel under fem år, om det inte finns särskilda skäl att bestämma en kortare tid (9 §). Beslutet om skuldsanering får under vissa förutsättningar ändras, och då kan betalningsperioden förlängas till som längst sju år (26 §). Vid beslut om skuldsanering börjar betalningsplanen att löpa direkt, utan krav på att beslutet ska ha vunnit laga kraft (37 §).

Längden på betalningsplanen har betydelse för borgenärernas intresse av högsta möjliga betalning för sina fordringar. Betalningsplanens längd avgör hur mycket borgenärerna kan få betalt från skuldsaneringsgäldenären. Samtidigt måste beaktas att många gäldenärer har varit överskuldssatta under flera år innan de ansöker om skuldsanering. För dessa personer kan tiden som de måste leva under knappa ekonomiska förhållanden bli betydligt längre än de fem år som en skuldsanering pågår. Detta innebär en svår situation under lång tid för den enskilde och dennes anhöriga samt medför kostnader för samhället (se kapitel 2). Med hänvisning till skuldsaneringslagens rehabiliterande funktion har nuvarande längd på betalningsplanen kommit att ifrågasättas.¹ Av betydelse för när en gäldenär slutligen blir befriad från de skulder som omfattas av en skuldsanering är inte enbart längden på den betalningsplan som beslutas, utan även när denna plan börjar löpa.

I vårt uppdrag ligger att undersöka och redovisa hur lång tid som skuldsaneringsgäldenärer i allmänhet sammanlagt betalar av på sina skulder. Vi ska särskilt redovisa vilken effekt den nyligen gjorda lagändringen avseende skuldernas ålder har fått när det gäller

¹ Se bl.a. RSV Rapport 2002:5 s. 22, SOU 2008:82 s. 135 ff samt riksdagens motioner 2011/12:C350 och 2011/12:C369.

möjligheten att snabbare få skuldsanering. Utifrån detta ska vi ta ställning till hur lång en betalningsplan enligt skuldsaneringslagen lämpligen bör vara.

I detta kapitel kommer vi att inledningsvis presentera nuvarande reglering av betalningsplanens längd och hur frågan har behandlats i tidigare lagstiftningsarbete (avsnitt 9.2). Därefter följer en redogörelse för hur regleringen har tillämpats i praxis (avsnitt 9.3) och vilka synpunkter som har framkommit vid våra samråd (avsnitt 9.4). Vi redovisar även statistik av betydelse (avsnitt 9.5) och redogör för hur betalningsplanens längd är reglerad i övriga Europa (avsnitt 9.6). Slutligen presenterar vi våra överväganden, om det finns skäl för åtgärder och i så fall hur dessa bör utformas (avsnitt 9.7).

9.2 Nuvarande reglering

Betalningsplanens längd enligt beslutet om skuldsanering

Alltsedan skuldsaneringslagens tillkomst har betalningsplanen som huvudregel bestämts till fem år. Ursprungligen angav lagtexten en möjlighet att vid särskilda skäl bestämma inte enbart en kortare utan också en längre tid än så. I förarbetena till 1994 års lag uttalades dock att någon större avvikelse från huvudregeln aldrig borde förekomma, men att det var tänkbart att "avrunda" perioden så att den skulle löpa ut vid t.ex. ett halvårs- eller kvartalsskifte.² Men en avvikelse med flera år borde bli mycket sällsynt förekommande. Man gav som ett exempel på en situation där ett avsteg skulle kunna vara motiverat, att borgenärerna till en mycket stor skuldmassa gick med på en skuldsanering endast om betalningsplanen avsåg en längre tid, och detta var rimligt med hänsyn till gäldenärens förhållanden.³

Möjligheten att initialt bestämma betalningsplanen till längre tid än fem år avskaffades genom 2006 års reform. Regeringen uttalade att skälet till detta var att en alltför lång betalningsperiod kan motverka lagens rehabiliterande syften och att gäldenären ofta har levt en lång tid i en svår ekonomisk situation när en skuldsaneringsansökan aktualiseras. Det konstaterades även att möjligheten att bestämma längre betalningstider än fem år knappast utnyttjats alls i

² Se prop. 1993/94:123 s. 208.

³ Se prop. 1993/94:123 s. 108.

praktiken.⁴ I lagtexten infördes en möjlighet att i samband med omprövning av ett beslut om skuldsanering förlänga löptiden för betalningsplanen till som längst sju år (se 26 §).

Vid den utvärdering av skuldsaneringsprocessen som genomfördes av Riksskatteverket och Konsumentverket år 2002 föreslogs att betalningsplanen normalt borde löpa under tre år. Skälet till förslaget angavs vara att gäldenären ofta haft en svår situation under en lång tid före en skuldsanering och inte sällan varit föremål för löneutmätning. Dessutom antogs att en kortare tid skulle ge borgenärerna större incitament att i stället acceptera frivilliga uppgörelser.⁵

En förkortning av betalningsplanens längd diskuterades av Skuldsaneringsutredningen i det lagstiftningsarbete som föregick 2006 års reform. Det framhölls att systemets huvudsakliga syfte är att verka rehabiliterande och att det därför många gånger är bäst att betalningsperioden inte blir alltför lång. Men utredningen ansåg att fem år var en etablerad och accepterad period samt att en förkortning innebar en risk för ifrågasättande av skuldsaneringsinstitutet som sådant. Det underströks även att skuldsaneringslagen måste leva upp till kravet på att vara borgenärsgynnande. Utredningen bedömde därför att det var nödvändigt att huvudregeln även fortsättningsvis skulle vara fem år.⁶ Denna slutsats angavs också i den efterföljande propositionen.⁷

I det delbetänkande som lämnades av 2007 års Insolvensutredning föreslogs att betalningsplanens längd skulle begränsas till tre år. En kortare tid än så skulle vara möjlig endast vid synnerliga skäl. En förkortad tid bedömdes gynna nyföretagande genom att en näringsidkare som beviljats skuldsanering snabbare skulle kunna starta en ny verksamhet.⁸ I ett till betänkande fogat särskilt yttrande framfördes en farhåga om att en treårig betalningsplan för aktiva näringsidkare skulle kunna snedvrida konkurrensen, eftersom en sådan period avviker från de femåriga betalningsperioder som normalt förekommer i näringslivet för t.ex. rörelsefinansiering, leasing och avbetalning.⁹

I propositionen angav regeringen att det saknades anledning att ifrågasätta utredningens bedömning om att en kortare betalningsplan skulle kunna vara positiv för många överskuldsatta gäldenärer.

⁴ Se prop. 2005/06:124 s. 52.

⁵ Se RSV Rapport 2002:5 s. 22.

⁶ Se SOU 2004:81 s. 235 f.

⁷ Se prop. 2005/06:124 s. 52.

⁸ Se SOU 2008:82 s. 135 ff.

⁹ Se SOU 2008:82 s. 270 f.

Med hänvisning till att skuldsanering innebär ett ingrepp i den civilrättsliga avtalsrelationen konstaterades att möjligheten därför bör reserveras för de fall då någon har avsevärda skuldproblem. Om ändringarna skulle genomföras, befarades risken öka för att ingångna förpliktelser inte fullföljs. Regeringen hänvisade också till att Kronofogdemyndigheten beräknat att förslaget skulle flerfaldiga antalet skuldsaneringsansökningar. Dessutom menade regeringen att det med den föreslagna lagändringen fanns risk för att den allmänna betalningsmoralen skulle påverkas negativt. Man ansåg också att det fanns skäl att ytterligare utvärdera 2006 års reform och studera konsekvenserna av utredningens förslag. Vidare resonerade regeringen kring att en kortare betalningsplan skulle kunna påverka kreditgivningen negativt för företag som redan har svårt att få krediter. Regeringen valde att inte följa utredningens förslag om förkortad betalningsplan.¹⁰

Betalningsplanens början

När skuldsaneringslagen infördes började betalningsplanen löpa först efter det att beslutet om skuldsanering hade vunnit laga kraft. Gäldenären skulle därför inte betala enligt planen förrän tidigast tre veckor efter det att beslutet om skuldsanering hade fattats.¹¹ Enligt nu gällande ordning kan emellertid ett sådant beslut verkställas direkt (37 §).

Lagändringen genomfördes efter kritik från borgenärshåll mot att exekutiva åtgärder inte är tillåtna efter att skuldsanering har inletts. Borgenärerna menade att tiden mellan inledandebeslutet och det slutliga avgörandet ofta är lång och att i de fall gäldenären fått avslag på sin ansökan, hade borgenärerna under handläggnings-tiden gått miste om medel som annars skulle ha varit tillgängliga för utmätning.¹²

Skuldsaneringsutredningen ansåg att det borde införas en föreskrift om att betalningsplanen börjar löpa redan när skuldsaneringen inleds. Dessutom föreslogs att ett beslut om skuldsanering skulle gälla omedelbart. Utredningen ansåg att fördelarna med förslagen var att skuldsaneringen skulle komma igång snabbare och att förfarandet kunde effektiviseras. Alla gäldenärer skulle dessutom

¹⁰ Se prop. 2010/11:31 s. 14 f och 17 f. Samma resonemang anfördes för förslag om ändringar av det kvalificerade insolvensrekvisitet, jfr avsnitt 8.2.

¹¹ Se prop. 1993/94:123 s. 163 och s. 239 f. och jfr SOU 1990:74 s. 243 f. och 326.

¹² Se prop. 2005/06:124 s. 56 f samt även RSV Rapport 2002:5 s. 23.

behandlas lika, då betalningsplanens längd inte var beroende av handläggningstiden hos Kronofogdemyndigheten. Om beslutet var verkställbart direkt skulle borgenärerna inte heller gå miste om betalning under domstolens handläggning av ett eventuellt överklagande. En nackdel ansågs vara att gäldenären inte skulle ha samma möjlighet att utnyttja sitt eventuella betalningsutrymme under handläggningstiden från inledande beslut till slutligt avgörande, för exempelvis angelägen tandvård eller inköp av glasögon. Utredningen menade å andra sidan att detta borde kunna beaktas vid beräkningen av gäldenärens förbehållsbelopp.¹³

Regeringen gick inte vidare med utredningens förslag om att betalningsplanen skulle börja löpa redan när skuldsaneringen inleds. Däremot ändrades lagen så att ett beslut om skuldsanering får verkställas även om det inte har vunnit laga kraft. Regeringen konstaterade att en sådan ändring i huvudsak tillgodosåg den kritik från borgenärshåll som riktats mot den nuvarande ordningen. Det betonades även att förslaget skulle leda till att skuldsaneringen kan komma i gång tidigare och därför innebär en förkortning av den totala handläggningstiden.¹⁴

9.3 Betalningsplanens längd i praxis

Vid genomgång av praxis har framkommit att avvikelser från huvudregeln om en femårig betalningsplan sker mycket sällan. Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsteam har upplyst om att i de fall gäldenären bedöms ha betalningsförmåga bestämmer myndigheten i princip alltid att betalningsplanen ska löpa i fem år. Av de 4 637 beslut om skuldsanering som fattades under år 2012 hade en kortare tid bestämts i cirka 25–30 fall. Det är med andra ord en försvinnande liten andel av skuldsaneringsärendena där avsteg från huvudregeln sker. Allvarlig sjukdom eller hög ålder (över 70–80 år) är sådana omständigheter som ibland bedömts utgöra särskilda skäl för en kortare betalningsplan. Bland gäldenärer yngre än 40 år är betalningstiden i princip undantagslöst fem år. Av skuldsanerings-teamens uppgifter framgår att den klart vanligaste avvikelser från huvudregeln är en treårsplan, och vid något enstaka tillfälle har en ettårig plan beslutats.

¹³ Se SOU 2004:81 s. 230 f och 242.

¹⁴ Se prop. 2005/06:124 s. 50 och s. 56 f.

Bland domstolarnas praxis finns inte några vägledande avgöranden om vilka omständigheter som utgör särskilda skäl att bestämma en kortare betalningsplan än fem år. Högsta domstolen konstaterade i rättsfallet NJA 1998 s. 15 att det inte framkommit några särskilda skäl att bestämma en tvåårig betalningsplan, men uttalade sig inte heller om vad som skulle kunna utgöra särskilda skäl för en kortare tid. I ett beslut från Hovrätten för Övre Norrland (mål ÖÄ 270-05), vilket refereras i Skatteverkets referatsamling (RIC 36/05), diskuterades frågan om betalningsplanens längd. Med hänvisning till gäldenärens personliga förhållanden (82 år och vacklande hälsa) och ett mycket begränsat betalningsutrymme bestämdes betalningsperioden till tre år.

9.4 Synpunkter vid samråd

Behov av en kortare betalningsplan

Vid våra samråd har bekräftats att avvikelser från huvudregeln om en femårig betalningsplan sker mycket sällan. Vid samråden med *skuldsaneringsteam* i Sundbyberg och Kalmar angavs att ett skäl till detta är att kortare betalningsplaner ofta leder till invändningar från borgenärerna, med risk för en fördröjd handläggning.

Skuldsaneringsteam i Sundbyberg och Kalmar, överförmyndarförvaltningen i Göteborg, budget- och skuldrådgivarna i Stockholm, Riksförbundet Insolvens, behandlingshemmet Hatten, kuratorerna, arbetslöshetskassorna och Kriminalvården har uppgett att en femårig betalningsplan ofta kan upplevas som lång för den enskilde. Enligt KRIS i Umeå gäller det främst för gäldenärer som ännu inte ansökt om skuldsanering. Kriminalvården har beskrivit att deras klienter inte sällan tänker kortsiktigt och skjuter sina problem på framtiden, varför fem år för dem kan framstå som oöverstigligt. *Skuldsaneringsteam* i Kalmar har uppgett att även äldre gäldenärer eller sådana som stått under löneutmätning under lång tid anser att fem år är en lång tid. Enligt budget- och skuldrådgivarna i Stockholm lever många gäldenärer med en oro för att något ska hända under betalningsplanen, som gör att skuldsaneringen upphävs. KRIS i Umeå beskriver att denna oro leder till svårigheter att planera sin tillvaro, t.ex. om gäldenärens partner skulle vilja söka nytt jobb.

Skuldsaneringsteam i Kalmar och Östersund, budget- och skuldrådgivarna i Malmö och Umeå, kuratorerna samt överförmynd-

darförvaltningen i Umeå tror inte att betalningsplanens längd avhåller några gäldenärer från att ansöka om skuldsanering. Men *skuldsaneringsteamet i Malmö* anser att planens längd kan ha en sådan påverkan.

Enligt *skuldsaneringsteamet i Göteborg* samt *budget- och skuldrådgivarna i Göteborg* efterfrågas inte kortare betalningstider av gäldenärerna. *Skuldsaneringsteamet i Kalmar* har erfarenhet av att några få efterfrågat treåriga planer.

En generell förkortning av betalningsplanens längd

Kriminalvården och *Kronofogdemyndighetens verkställighetsteam i Växjö* har förespråkat en generell förkortning av betalningsplanens längd. Enligt *Kriminalvården* skulle det öka incitamentet för gäldenären att ansöka om skuldsanering. Övriga samrådsparter har inte förordat en kortare tid för alla situationer. Enligt *skuldsaneringsteamet i Östersund* skulle en sådan lösning kunna påverka skälighetsbedömningen och därmed bidra till att gäldenärer i stället utestängs från möjligheten till skuldsanering, t.ex. om de främst har färsk skuldsättning. *Överförmyndarförvaltningen i Stockholm* befarar att en kortare tid ökar risken för att gäldenären ska återfalla i överkuldsättning. Vid samråden med *överförmyndarförvaltningen i Umeå* och *Alektum Inkasso* framhölls också vikten av tillräcklig tid för att lära sig hantera sin ekonomi och bli ekonomiskt rehabiliterad.

En ökad flexibilitet

Vid samråden har av många efterlysts en större möjlighet till flexibilitet kring betalningsplanens längd. *Skuldsaneringsteamet i Sundbyberg* och *Östersund* har efterfrågat tydligare anvisningar om när det är möjligt att avvika från huvudregeln.

Samtliga *skuldsaneringsteam, verkställighetsteamet i Växjö, budget- och skuldrådgivarna i Stockholm, Malmö, Lund och Umeå, Riksförbundet Insolvens* samt *överförmyndarförvaltningarna i Stockholm och Umeå* anser att gäldenärerna borde kunna få en kortare betalningsplan om de har betalat av på sina skulder under lång tid genom löneutmätning eller avbetalningsplan. Men *Alektum Inkasso, Intrum Justitia* och *Riksförbundet Insolvens* har pekat på svårigheterna att utreda hur lång tid en gäldenär har betalat av på sina skul-

der före skuldsaneringen. Enligt dem kan detta påverka rättssäkerheten, eftersom det riskerar medföra att bedömningarna skiljer sig åt. *Budget- och skuldrådgivarna i Stockholm* har anfört att det kan upplevas som orättvist om en person som haft löneutmätning under lång tid får en kortare betalningsplan än en person som levt på lika små ekonomiska marginaler, men ändå inte blivit föremål för utmätning. Även *Lisbeth Sandvall* har framhållit svårigheterna att bedöma hur lång tid en gäldenär har betalat av på sina skulder. Hon har betonat vikten av ett tydligt regelverk där alla gäldenärer behandlas lika.

Försäkringskassan, budget- och skuldrådgivarna i Göteborg, Umeå och Lund samt *överförmyndarförvaltningarna i Göteborg och Umeå* har lyft fram äldre personer som en särskild grupp som bör kunna få kortare betalningsplaner. *Budget- och skuldrådgivarna i Göteborg och Umeå* samt *överförmyndarförvaltningen i Umeå* anser att svårt sjuka också bör få denna möjlighet.

Två betalningsfria månader

Vid samråden har diskuterats om betalningsplanen skulle kunna innehålla två betalningsfria månader per år. *Samtliga budget- och skuldrådgivare, kuratorerna, diakonerna, Riksförbudet Insolvens, KRIS i Umeå, Kriminalvården, Profact, Alektum Inkasso, Försäkringskassan, arbetslöshetskassorna, Skatteverket, Brottsoffermyndigheten* och *överförmyndarförvaltningen i Umeå* har ställt sig positiva till en sådan lösning. Bland *skuldsaneringsteam* anser de i *Göteborg, Malmö och Östersund* att det är en bra idé, medan det råder delade meningar om detta i *Sundbyberg* och *Kalmar*. *Kredit-Inkasso* och *Trafikförsäkringsföreningen* har helt motsatt sig betalningsfria månader och även *Intrum Justitia* ställer sig tveksam till en sådan reform. *Banker anslutna till Svenska Bankföreningen* har också tillfrågats, av vilka de flesta som uttalat sig om frågan ställt sig negativa. En bank anser att det skulle kunna vara möjligt i vissa fall, t.ex. om gäldenären har barn, men att det borde finnas en gräns för hur mycket pengar gäldenären skulle få behålla under en betalningsfri månad. *Kammarkollegiet* har inte någon uppfattning i sak, men befarar att det skulle kunna leda till merarbete för deras handläggare.

Skuldsaneringsteam i *Göteborg och Malmö, budget- och skuldrådgivarna i Göteborg, Lund och Umeå, överförmyndarförvaltningen i Stockholm och Umeå, behandlingshemmet Hatten, Riksförbudet*

Insolvens, kuratorerna, diakonerna och Alektum Inkasso anser att betalningsfria månader skulle utgöra en välkommen lättnad i tillvaron för skuldsaneringsgäldenärerna och att det skulle förbättra förutsättningarna för dem att lyckas genomföra skuldsaneringen. *Skuldsaneringsteamet i Sundbyberg, Kalmar och Östersund* tror att det skulle kunna leda till mer hållbara beslut. *Budget- och skuldrådgivarna i Stockholm* och *överförmyndarförvaltningen i Stockholm* anser att barnen till gäldenärerna skulle gynnas särskilt, då deras föräldrar skulle kunna få ett ökat utrymme för exempelvis sommaraktiviteter och julklappar. Barnperspektivet har även framhållits av *skuldsaneringsteamet i Sundbyberg, Göteborg och Östersund. Arbetslöshetskassorna* anser också att det kan gynna barnfamiljer särskilt och poängterat att en femårig plan för många innebär en stor del av barndomen. *Försäkringskassan* anser att en sådan lösning gör skuldsaneringsinstitutet mer humant. *Diakonerna* har nämnt att ett uppehåll i betalningarna eventuellt skulle kunna medföra en viss risk för att gäldenären tappar motivationen att genomföra betalningsplanen. *Kredit-Inkasso* tror att åtgärden skulle göra det svårare för gäldenären att hålla reda på sina betalningar. Inom *skuldsaneringsteamet i Sundbyberg och Kalmar* har framförts farhågor om att det kan medföra praktiska svårigheter för parterna och myndigheten.

Skuldsaneringsteamet i Malmö, överförmyndarförvaltningen i Stockholm, budget- och skuldrådgivarna i Lund, Kriminalvården och Riksförbudet Insolvens anser att betalningsfria månader skulle vara ett incitament för gäldenärer att ansöka om skuldsanering. Vid samrådet med *budget- och skuldrådgivarna i Göteborg* anfördes att betalningsfria månader skulle utgöra ett attraktivt alternativ till löneutmätning, medan andra inte trodde att det skulle påverka gäldenärerna att söka skuldsanering. Även *kuratorerna* och *KRIS i Umeå* är tveksamma till att en sådan lösning skulle få fler gäldenärer att ansöka. *Lisbeth Sandvall* anser att betalningsfria månader sannolikt skulle kunna utgöra ett incitament att såväl ansöka om skuldsanering som att klara av att genomföra betalningsplanen.

Budget- och skuldrådgivarna i Göteborg har ställt sig tveksamma till att gäldenären skulle föredra betalningsfria månader framför en kortare betalningsplan. *Diakonerna* har uttryckt en motsatt uppfattning. I *skuldsaneringsteamet i Sundbyberg* finns bland vissa en åsikt om att det kan vara en bättre åtgärd att höja buffertens storlek.

Enligt *Alektum Inkasso* och *Profact* är en förutsättning för betalningsfria månader att den buffert som används för beräkningen av vad gäldenären ska betala varje månad begränsas eller avskaffas helt. De anser även att en reform med betalningsfria månader kräver att betalningsplanen fortfarande ska vara fem år eller att den förlängs. Enligt *Profact* får betalningsfria månader inte leda till att det totala belopp som betalas till borgenärerna blir mindre än i dag. *Skuldsaneringsteamet i Göteborg, Malmö och Kalmar* har å sin sida framhållit vikten av att betalningsfria månader inte påverkar storleken på bufferten.

Vad gäller frågan om buffertens storlek har *skuldsaneringsteamet* angett att de generellt tillämpar en buffert om 500 kronor per månad, men att det inte är ovanligt med en buffert på 600–700 kronor. I vissa fall kan bufferten överstiga 1 000 kronor. *KRIS i Umeå, diakonerna, överförmyndarförvaltningen i Göteborg och Umeå* samt *budget- och skuldrådgivarna i Malmö och Umeå* anser att bufferten normalt är alltför liten. *KRIS i Umeå* och *överförmyndarförvaltningen i Göteborg* har påpekat att detta är särskilt bekymmersamt när gäldenären har barn. Enligt *överförmyndarförvaltningen i Umeå* samt *budget- och skuldrådgivarna i Malmö och Umeå* räcker det ofta med endast en eller två dagar av sjukdom eller vård av sjukt barn per månad för att skuldsaneringen ska riskera att haverera.

Skuldsaneringsteamet i Sundbyberg, budget- och skuldrådgivarna i Lund och Umeå, överförmyndarförvaltningen i Umeå och *Kredit-Inkasso* har pekat på att betalningsfria månader enbart skulle gynna skuldsaneringsgäldenärer med betalningsutrymme, men inte dem som fått ett s.k. nollbeslut. *KRIS i Umeå* har anfört att resultatet av betalningsfria månader är beroende av hur mycket gäldenären betalar varje månad. Enligt *skuldsaneringsteamet i Östersund* blir effekterna mycket marginella för personer med betalningsutrymme under 1 000 kronor per månad.

Skuldsaneringsteamet i Sundbyberg och Östersund befarar att lösningen kan komplicera omprövningsärendena. De tror att det kan uppstå diskussioner om gäldenären har missat en betalning eller om det är fråga om en betalningsfri månad.

Budget- och skuldrådgivarna i Malmö anser att gäldenären borde få bestämma när de betalningsfria månaderna ska förläggas, medan *skuldsaneringsteamet i Sundbyberg, Malmö, Alektum Inkasso* och *Kredit-Inkasso* befarar att det skulle medföra administrativa svårigheter och att fastslagna månader är att föredra. *Skuldsaneringsteamet i Kalmar* har pekat på att reformen kräver ett fungerande datastöd.

9.5 Statistik

För att kunna ta ställning till frågan om betalningsplanens längd, måste beaktas att skuldsaneringsinstitutet ska vara både rehabiliterande för gäldenären och gynna borgenärskollektivet. För frågan om skuldsaneringslagens rehabiliterande syfte uppfylls, har vi i uppdrag att ta reda på hur lång tid som skuldsaneringsgäldenärer i allmänhet sammanlagt betalar av på sina skulder. Dessutom ska vi undersöka vilken effekt den nyligen gjorda lagändringen avseende skuldernas ålder har fått när det gäller möjligheten att snabbare få skuldsanering. Eftersom skuldsaneringsinstitutet samtidigt ska vara borgenärsgynnande är det nödvändigt att klargöra de ekonomiska konsekvenserna av ändringar i betalningsplanens längd. I det följande presenterar vi tillgänglig statistik på detta område.

9.5.1 Längden på den sammanlagda avbetalningstiden

För frågan om hur länge skuldsaneringsgäldenärer i allmänhet sammanlagt betalar av på sina skulder, måste rimligen vara av intresse den avbetalningstid som följer efter att gäldenären blivit överskuldssatt och inte längre klarar av att betala sina löpande räkningar. Det är först då den ekonomiska situationen blir påtagligt belastande för den enskilde. För tiden dessförinnan har det knappast funnits behov av sådan rehabilitering som skuldsaneringslagen åsyftar. Frågan är om det är möjligt att fastställa en bestämd tidpunkt för när överskuldsättningen inträffar.

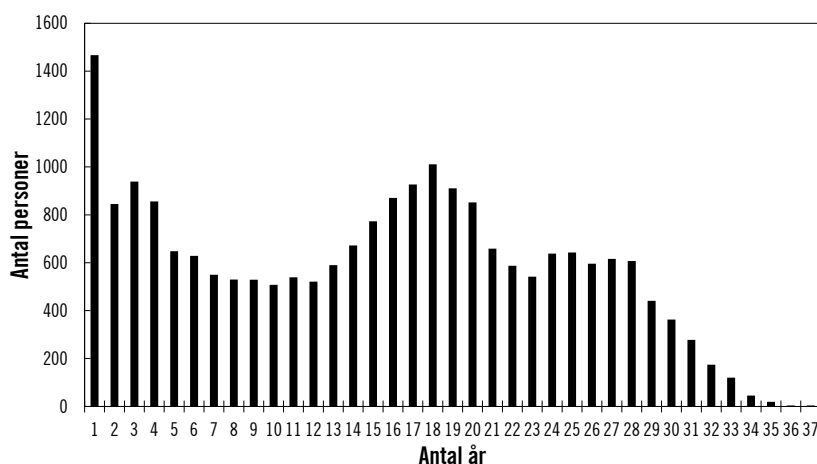
I sin ansökan om skuldsanering ska gäldenären redogöra för när han eller hon inte längre klarade av att betala sina skulder. En genomgång av ett antal ansökningar med fokus på denna information, skulle kunna ge upplysning om överskuldsättningstidpunkten. Men enligt Kronofogdemyndigheten är de subjektiva uppgifter som gäldenärerna lämnar i detta avseende mycket varierande. Det är därför svårt att dra några generella slutsatser från ett sådant material. Utredningen har bedömt att någon större klarhet i frågan sannolikt inte heller kan nås vid exempelvis en enkätundersökning eller intervjuer med ett antal skuldsaneringsgäldenärer.

En uppgift om när en gäldenär för första gången blir restförd i Kronofogdemyndighetens utsöknings- och indrivningsdatabas kan sprida visst ljus över frågan om när den enskildes ekonomiska situation blivit alltför problematisk. I det sammanhanget måste

beaktas att det finns svårt skuldsatta personer som under lång tid haft ekonomiska svårigheter, utan att detta – av varierande orsaker – kommit till Kronofogdemyndighetens kännedom, t.ex. genom att gäldenären har betalat direkt till borgenärerna enligt olika avbetalningsplaner. Dessutom kan inte uteslutas att personer som en gång blivit restförlorade under perioder, en tid därefter återfått kontrollen över sin skuldsituation. Restförloringsdatumet ger för dessa personer inte en rättvisande bild av hur lång tid överskuldssättningen pågått. Vi bedömer dock att för majoriteten av skuldsaneringsgäldenärerna måste uppgiften om första tidpunkt för restförlor i Kronofogdemyndighetens register ändå förutsättas ge vägledning om när överskuldssättningen inträffat.

Kronofogdemyndighetens statistik visar att för de 21 504 gäldenärer som beviljades skuldsanering under åren 2007–2012 hade majoriteten blivit restförlorade första gången många år före beslutet om skuldsanering (se diagram 9.1 nedan). Anmärkningsvärt är att 644 personer registrerades första gången minst 30 år innan de beviljades skuldsanering. Knappt hälften av gäldenärerna (42 procent) restförlorades 2–15 år före beslutet om skuldsanering och drygt hälften (51 procent) registrerades 16–37 år före skuldsaneringsbeslutet. Resterande 7 procent restförlorades i samband med eller kort före (<1 år) beslutet om skuldsanering.

Diagram 9.1 Antal år mellan första restförloringsdatum och beviljande av skuldsanering



Källa: Kronofogdemyndigheten.

Hos Kronofogdemyndigheten saknas statistik om och i vilken utsträckning gäldenärerna betalat av på sina skulder efter första restföringstidpunkten. Utredningen har bedömt att tillförlitlig information om detta inte heller går att hämta in på annat sätt. Det förefaller däremot sannolikt att de flesta skuldsaneringsgäldenärer efter första restföringen har haft en besvärlig finansiell situation och därför levt under knappa ekonomiska förhållanden.

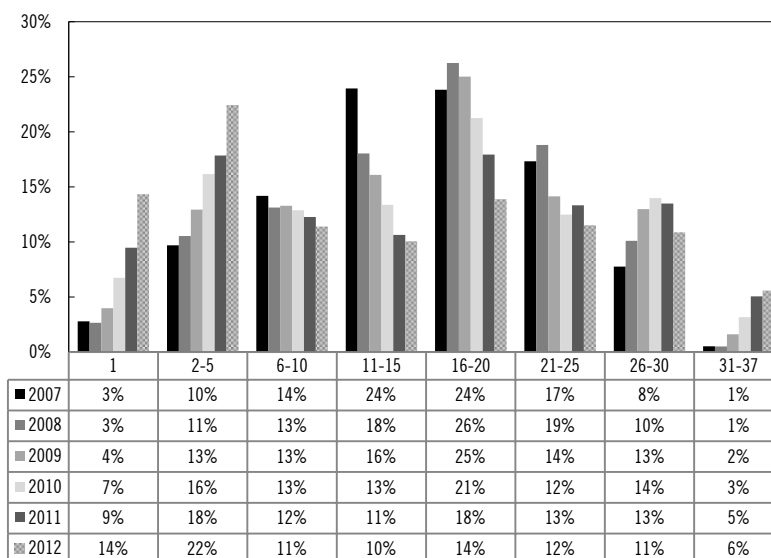
9.5.2 Effekten av lagändringen om skuldernas ålder

En särskild fråga, när det gäller skuldsaneringslagens rehabiliterande syfte, är vilken effekt den nya lagändringen om skuldernas ålder har fått för möjligheten att snabbare få skuldsanering. För att besvara denna fråga har vi jämfört tidsintervallet mellan gäldenärens första restföringstidpunkt och beslutet om skuldsanering, både före och efter lagändringen år 2011 om skuldernas ålder.

Eftersom andelen skuldsaneringsgäldenärer som varit restförda kortare tid än tolv månader har fördubblats de senaste två åren, har det skett en tydlig förändring när det gäller antalet ”nya” gäldenärer (se diagram 9.2 nedan). Av samtliga gäldenärer som fick ett skuldsaneringsbeslut år 2012 hade 36 procent restförts för första gången under de senaste fem åren före skuldsaneringsbeslutet. År 2007 hade tre fjärdedelar av dem som beviljades skuldsanering varit restförda längre tid än tio år. Enligt Kronofogdemyndigheten hamnade också många av de gäldenärer som varit restförda kortare tid än ett år i myndighetens register först i samband med att beslutet om skuldsanering fattades. Antalet gäldenärer med kortare tid mellan restföring och beslut om skuldsanering har med andra ord ökat under den senaste sexårsperioden. Samtidigt har antalet personer med längre intervaller mellan dessa tidpunkter minskat.¹⁵

Utredningen menar att Kronofogdemyndighetens statistik ger stöd för att den senaste lagändringen avseende skuldernas ålder har fått ett visst genomslag när det gäller möjligheten att snabbare få skuldsanering. Samtidigt har den stora majoriteten av skuldsaneringsgäldenärerna fortfarande många år mellan första restföringsdatum och beslutet om skuldsanering.

¹⁵ Se Kronofogdemyndighetens rapport 2013-02-26, Verksamhetsanalys – Omprövningar inom skuldsaneringsprocessen, s. 12 f.

Diagram 9.2 Antal år mellan första restföringsdatum och beslut om skuldsanering

Källa: Kronofogdemyndigheten.

9.5.3 Skuldsaneringsgäldenärernas betalningsförmåga

För att tillförsäkra att skuldsaneringslagen även uppfyller kravet på att vara borgenärsgynnande är det nödvändigt att beakta vilken effekt en ändring av betalningsplanens längd får på borgenärernas rätt till betalning. Kronofogdemyndigheten har uppskattat att borgenärerna får omkring 88 miljoner kronor varje år enligt de skuldsaneringar som beviljades för år 2012. Varje år som betalningsplanerna enligt skuldsaneringslagen förkortas skulle det alltså kosta borgenärerna närmare 88 miljoner kronor. Under ett år löper det normalt planer som beslutats under fem olika kalenderår. Och om vi antar att det varje år flyter in lika mycket som under år 2012 från de betalningsplaner som beslutats under en femårscykel, så kommer det varje år in cirka 440 miljoner kronor. Om två betalningsfria månader införs kan man anta att det årliga tappet uppgår till cirka 73 miljoner kronor ($440/12 \times 2$).

Här kan en jämförelse göras med att betalningarna enbart till Svensk Inkassos medlemmar år 2012 uppgick till 24,4 miljarder kronor.¹⁶

¹⁶ Se Svensk Inkassos sammanställning av branschstatistik för år 2012.

9.6 Betalningsplanens längd i andra europeiska länder

Danmark

I Danmark är betalningsplanen normalt fem år från skuldsaneringsbeslutet. Om det finns särskilda skäl kan en plan vara både längre eller kortare än så.¹⁷ Enligt uppgift från det danska Justitsministeriet sker avvikelser från huvudregeln främst om gäldenären närmar sig ålderspension, då en treårig betalningsplan kan tillämpas. För näringsidkare som i samband med konkurs ansöker om skuldsanering ska betalningsplanen som huvudregel alltid vara tre år.¹⁸ Enligt Justitsministeriet får det stora flertalet av skuldsaneringsgäldenärerna en betalningsplan. Endast i de fall där gäldenären är en ålderspensionär kan nollbeslut meddelas.

När beslut fattas om att inleda skuldsanering börjar gäldenären att betala in sitt beräknade betalningsutrymme till ett särskilt bankkonto. Efter det att gäldenären beviljats skuldsanering överförs de sparade pengarna till ett uppsamlingskonto. Pengarna räknas sedan av från den beslutade betalningsperioden. Antalet månader förkortas i den utsträckning inbetalda medel täcker det månatliga belopp som det är bestämt att gäldenären ska betala. Om ansökan om skuldsanering avslås betalas inbetalda medel tillbaka till gäldenären.¹⁹

Finland

Tidigare var betalningsplanerna i Finland som huvudregel fem år, men förkortades från och med år 2010 till tre år.²⁰ Har gäldenären beviljats skuldsanering på grund av att det finns särskilda skäl till det ska betalningsplanen som regel vara fem år.²¹ Om gäldenären ska behålla äganderätten till sin bostad kan planen förlängas till som mest tio år.²² Ett överskridande av dessa tidsrymder med upp till två ytterligare år kan dessutom aktualiseras på begäran av borgenärer som är privatpersoner.²³ Betalningsplanen kan dessutom även förlängas med upp till fyra månader för betalning av arvodet för

¹⁷ 2 § första stycket i den danska gäldssaneringsbekendtgörelsen.

¹⁸ Se reglerna i 29 kap. konkursloven och 2 § första stycket gäldssaneringsbekendtgörelsen.

¹⁹ Se 2 § andra stycket gäldssaneringsbekendtgörelsen och SOU 2004:81 s. 87.

²⁰ Se 30 § andra stycket lagen om skuldsanering för privatpersoner.

²¹ Se 30 § fjärde stycket lagen om skuldsanering för privatpersoner.

²² Se 30 § tredje stycket lagen om skuldsanering för privatpersoner.

²³ Se 31 a § lagen om skuldsanering för privatpersoner.

den utredare som förordnats av domstol att bistå i skuldsaneringsärendet.²⁴

Enligt uppgift från det finska Justitieministeriet drevs reformen om en treårig betalningsplan fram av starka krafter bland näringsidkarna. Diskussionen om betalningsplanens längd fortsätter och det har även framställts krav på en huvudregel om två år, men enligt uppgift planeras inte någon ändring av nuvarande ordning i dagsläget.

Enligt Justitieministeriet bedöms gäldenären i omkring 30 procent av skuldsaneringsärendena ha ett alltför litet betalningsutrymme för att kunna betala något överhuvudtaget, och det blir därför aldrig fråga om någon betalningsplan. I dessa fall ska skuldsaneringen som huvudregel alltid löpa under fem år. Om gäldenären på grund av sjukdom, ålder eller annan motsvarande orsak saknar betalningsförmåga kan den tiden förkortas.²⁵

Norge

I Norge är betalningsplanens längd som huvudregel fem år för tvingande beslut om skuldsanering. Om det finns tungt vägande skäl kan en annan tid bestämmas, som längst tio år. Betalningsplaner över åtta år kan endast beslutas i mycket speciella fall.²⁶

För bedömningen av om en kortare betalningsplan ska tillämpas ska beaktas om en femårig plan skulle innebära särskilda svårigheter för gäldenären eller dennes familj.²⁷ Bedömningen påverkas även av om en betydande del av gäldenärens skulder utgörs av borgensåtaganden. Dessutom ska beaktas om gäldenären har betalat av på sina skulder under lång tid enligt en frivillig betalningsplan.²⁸

Det förhållandet att gäldenären har studielån av betydande storlek kan medföra att betalningsplanen bestäms till en längre tid än fem år. Detsamma gäller om gäldenären ska behålla äganderätten till sin bostad och den är pantsatt till ett väsentligt mindre belopp än bostaden är värderad till. För bedömningen av om en längre tid blir aktuell, ska även beaktas om skuldsaneringen framstår som oskälig i förhållande till personer som är solidariskt betalningsskyld-

²⁴ Se 30 § femte stycket lagen om skuldsanering för privatpersoner.

²⁵ Se 30 § fjärde stycket lagen om skuldsanering för privatpersoner.

²⁶ Se § 5-2, första stycket gjeldsordningsloven (tvingande beslut), samt § 4-2 för frivilliga uppgörelser.

²⁷ I lagtexten anges detta som "ekstraordinære belastninger eller uvanlig oppofrelse".

²⁸ Se § 5-2, andra stycket gjeldsordningsloven.

diga för någon av gäldenärens skulder. Bedömningen påverkas också av om en stor andel av betalningen går till bl.a. skulder på grund av brott.²⁹

I Norge uppskattas omkring 80 procent av alla skuldsaneringsgäldenärer sakna betalningsutrymme. För att kunna ta större hänsyn till deras situation har regeringen övervägt att föreslå mer flexibla bestämmelser kring gäldenärens betalningar och betalningsplanens längd. I propositionen har dock konstaterats att nuvarande lagstiftning är tillräcklig i det avseendet och att det inte finns skäl för lagändringar.³⁰

Betalningsplanens längd i övriga Europa

Även i övriga Europa är betalningsplanens längd en fråga som är föremål för ständig debatt. Den normala betalningsplanens längd varierar mellan två och åtta år i några av de EU-länder som erbjuder en skuldsaneringslagstiftning. Det har konstaterats att det i många länder finns utrymme för flexibilitet vid bestämmandet av planens längd, men att denna möjlighet liksom i Sverige mycket sällan tillämpas i praktiken. Vid en jämförelse som presenterades i augusti 2010 noterades en gradvis förkortning av betalningsplanens längd i de europeiska ländernas respektive lagstiftningar. Vid denna tidpunkt var en femårig plan vanligast, medan det kunde konstateras att länder med ny skuldsaneringslagstiftning många gånger valt en kortare tid än så (jfr Tjeckien, Slovenien, Polen, Grekland, Lettland och Slovakien).³¹

²⁹ § 5-2, tredje stycket gjeldsordningsloven.

³⁰ Se den norska propositionen prop. 155 L 2012–2013 Endringer i gjeldsordningsloven og dekningsloven mv., s. 52 ff.

³¹ Se Jason J. Kilborn, Expert Recommendations and the Evolution of European Best Practices for the Treatment of Overindebtedness, 1984–2010, s. 32 ff samt Study on means to protect consumers in financial difficulty: Personal bankruptcy, datio in solutum of mortgages, and restrictions on debt collection abusive practices, Final Report Contract № MARKT/2011/023/B2/ST/FC, London Economics, December 2012.

Tabell 9.1 **Betalningsplanens längd som huvudregel i 16 av EU:s medlemsstater**

Land	Antal år	Undantag
Frankrike	8 (upp till)	
Österrike	7	Möjlig förlängning med som längst ytterligare tre år, för att uppnå kravet på betalning om minst 10 procent av ursprungsskulden.
Luxemburg	7 (upp till)	
Tyskland	6	Beräknas från handläggningens början.
Tjeckien	5 (upp till)	Minsta betalning är 30 % av ursprungsskulden.
Estland	5	
Portugal	5	
Belgien	3–5	Med möjlighet till förlängning,
Slovenien	2–5	Beräknas från handläggningens början.
Polen	5 (upp till)	
Grekland	4	Beräknas från tiden för ansökan.
Lettland	3,5	
Slovakien	3	
Nederländerna	3	Med möjlighet till 5 år.
Storbritannien (England och Wales)	3 (upp till)	
Irland	5	

9.7 Överväganden

9.7.1 Inledning

Betalningsplanens längd har diskuterats sedan skuldsaneringsinstitutet infördes i svensk lagstiftning. Hur länge gäldenären ska betala av på sina skulder är även en fråga som fortlöpande övervägs av de andra europeiska länder som erbjuder liknande möjligheter till skuldavskrivning. För att bestämma vad som utgör en lämplig betalningstid måste såväl gäldenärens som borgenärernas intressen iakttas, men givetvis även de övriga samhällsekonomiska effekter som regleringen kan komma att innebära.

I det följande redogör vi för våra slutsatser om vilken påverkan betalningsplanens längd har samt om och i så fall hur den bör ändras. Vi redovisar även våra synpunkter i fråga om när gäldenären ska påbörja sina betalningar och om det är lämpligt att föreslå betalningsfria månader.

9.7.2 Betalningsplanens längd har stor betydelse

Överskuldsättning har en nedbrytande verkan för den enskilde och dennes familj, i synnerhet då skuldsättningen är långvarig (se redovisning i avsnitt 2.3).

I de fall en gäldenär beviljas skuldsanering kvarstår många negativa effekter också under den tid som betalningsplanen löper. I intervjuundersökningar har gäldenärer beskrivit att de lever med en ständig rädsla för att något ska hända under betalningsperioden, vilket i sin tur kan äventyra skuldsaneringen.³² Detta kan få till följd att gäldenärerna blir än mer passiviserade och t.ex. inte vågar förändra sin arbetssituation, öka sin inkomst eller byta bostad. Det är känt att personer som lever under överskuldsättning har sämre hälsovärden än den genomsnittlige invånaren. Bland dem som beviljats skuldsanering har dessutom konstaterats en dödlighet som är 30 gånger så hög som bland den övriga befolkningen.³³ Vid våra samråd har också påpekats att betalningsplanens längd har betydelse för gäldenärens förutsättningar att genomföra en skuldsanering.

Gäldenärens svåra situation och samhällets kostnader för överskuldsättningen är bakgrunden till det rehabiliterande syftet med skuldsaneringslagen. Avsikten är att överskuldssatta ska få en chans att lösa sina ekonomiska problem och därigenom erbjudas ett drägligare och mer samhällsnyttigt liv. Den tid som det tar för en gäldenär att ta sig ur sina ekonomiska svårigheter är betydelsefull för att minska såväl påverkan på den enskilde som de samhällsekonomiska effekterna. I den forskning som bedrivs på området har betonats att det därför är viktigt att de betalningsplaner som bestäms i ett skuldsaneringsförfarande inte blir alltför utsträckta. Vikten av att det finns ett betydande mått av flexibilitet vid bestämmandet av planens längd har också poängterats.³⁴

Utredningen visar att den senaste ändringen av skuldsaneringslagen avseende skuldernas ålder har medfört att andelen gäldenärer som varit långvarigt skuldsatta när de beviljas skuldsanering har minskat något. Samtidigt har en påfallande majoritet även fortsättningsvis en lång historia av betalningssvårigheter (se avsnitt 9.5.1–

³² Se dels Lisbeth Sandvalls doktorsavhandling, *Överskuldssättningens ansikten. En studie av vägar in i och ut ur ekonomiska svårigheter*, 2011, s. 68 och 74 dels Jane Petterssons mastersuppsats *Förklara skulden – Sanera skammen. En analys av överskuldssattas berättelser*, s. 41.

³³ Se Konsumentverkets rapport 2010:18, *Dödsfall under och efter skuldsanering*, s. 8 ff.

³⁴ Se Jason J. Kilborn genomgång i *Expert Recommendations and the Evolution of European Best Practices for the Treatment of Overindebtedness, 1984–2010*, s. 2 ff.

9.5.2). För denna grupp framstår behovet av en snar ekonomisk rehabilitering som särskilt angelägen.

Även borgenärskollektivet gynnas av att gäldenären så snart som möjligt får en fungerande ekonomi. Samtidigt är det viktigt att skuldsaneringsinstitutet tillgodoser borgenärernas befogade intresse av att faktiskt få betalt för sina fordringar. Som visat kan betalningar enligt fastslagna betalningsplaner som beviljats under 2012 uppskattas till närmare 88 miljoner per år (se avsnitt 9.5.3). För varje år som betalningsplanen förkortas påverkas alltså borgenärernas möjligheter till intäkter i motsvarande mån. Av detta skäl är det alltså nödvändigt att betalningsplanen inte heller blir alltför kort.

Gäldenärens behov av tillräcklig tid för att lära sig att ta hand om sin ekonomi är ett argument som förts fram för att betalningsplanen inte bör förkortas. Detta kan vara angeläget inte minst för de skuldsaneringsgäldenärer som har en mer färsk skuldsättning, vilket är en grupp som ökar. Betalningsplanens längd torde också ha viss betydelse för den allmänna betalningsmoralen, varför det även ur detta perspektiv är viktigt att betalningstiden inte begränsas i alltför stor utsträckning. Det har ännu inte påvisats några tecken på att betalningsmoralen har påverkats negativt under de snart 20 år som skuldsaneringsinstitutet har funnits.³⁵ Och vi ser det som angeläget att inte genomföra reformer som gör att skuldsanering som sådan ifrågasätts, utan regleringen måste utformas på ett sådant sätt att den har ett fortsatt högt förtroende bland allmänheten.

9.7.3 Ingen generell förkortning av betalningsplanen, men flexiblare planer

Förslag: Det saknas skäl att ändra huvudregeln om betalningsplanens längd. Den ska däremot vara mer flexibel än i dag. Lagens krav på *särskilda skäl* ska därför ändras så att en kortare tid kan bestämmas om det *är skäligt*.

Vid våra samråd har inte framkommit att det finns någon större efterfrågan på en generell förkortning av betalningsplanens längd. Samtidigt som man alltså ur ett internationellt perspektiv ser en

³⁵ Intrum Justitias årliga European Payment Index för år 2012 visar t.ex. att det antal dagar som privatpersoner i Sverige är sena med sina betalningar fortfarande är lågt internationellt sett, i genomsnitt sex dagar. Se European Payment Index 2012, s. 43.

utveckling mot kortare planer än femåriga, förefaller det inte finnas något uttalat inhemskt behov av kortare tider. Mot en kortare tid ska som nämnts vägas betydelsen av att begränsa borgenärernas förlust samt att betalningsmoralen och förtroendet för skuldsaneringsinstitutet bibehålls. Det måste också beaktas att en alltför kort betalningstid skulle kunna förhindra att vissa gäldenärer beviljas skuldsanering på grund av att det skulle framstå som oskäligt. För en del gäldenärer kan en femårig betalningsplan också vara nödvändig för att få tillräcklig tid att komma till rätta med sin ekonomiska situation. Vi anser därför att det inte finns tillräckliga skäl att föreslå att huvudregeln om betalningsplanens längd ska förkortas från de fem år som gäller i dag.

Samtidigt är det viktigt att det finns utrymme att anpassa betalningsplanerna efter omständigheterna i det enskilda fallet. Denna möjlighet erbjuds redan genom den nuvarande lagstiftningen, men praxis visar tydligt på att avvikelser från huvudregeln sker anmärkningsvärt sällan. Trots allt krävs för ett undantag inte mer än särskilda skäl, och sådana torde förekomma i större omfattning än vad man för närvarande kan utläsa ur praxis. Vi anser att avsteg från huvudregeln bör vara vanligare än de är i dag. För att så ska ske krävs att undantagsregeln får en annan utformning. Lagen bör därför ändras på så sätt att en kortare tid än fem år är möjlig redan om det är *skäligt* att bestämma en kortare tid.

I vissa typfall kan det finnas ett särskilt behov av en ökad flexibilitet. Vi anser att exempelvis gäldenärer som nått ålderspension mer regelmässigt bör få kortare betalningsplaner. Detta gäller även svårt sjuka personer. I vissa fall kan barnperspektivet också motivera en kortare tid.

En grupp som lyfts fram i detta sammanhang är personer som har varit överskuldsetta länge. Samtidigt som det är en tilltalande tanke att korta betalningstiderna särskilt för dem, har det visat sig vara svårt att klarlägga hur lång tid en gäldenär har varit överskuldset (jfr avsnitt 9.5.1). Hur lång tid en löneutmätning har pågått kan vara en måttstock, men det finns också gäldenärer som länge kämpat med sin ekonomi utan att hamna i Kronofogdemyndighetens register. För dem kan det bli svårt att visa hur länge de levt under så svåra ekonomiska förhållanden att de bör komma i fråga för en kortare betalningsplan. Osäkerheten i detta avseende kan påverka rättssäkerheten negativt. Det kan också ifrågasättas om gäldenärer som under en tid valt att inte ta itu med sin ekonomi, skulle få en fördelaktigare situation än en person som ser till att

ansöka om skuldsanering så snart det är möjligt. Lagstiftningen bör inte innehålla incitament till att avstå från att ansöka. Vi anser sammantaget att det inte är lämpligt att särskilt ange att gäldenärer med långvarig skuldsättning bör erbjudas en kortare betalningsplan. Med det sagt kan det ändå finnas situationer där behovet av ekonomisk rehabilitering motiverar en kortare tid även i dessa fall.

I vilka situationer ett avsteg från huvudregeln kan förekomma anser vi inte bör uttryckas i lagtexten, då det riskerar att tillämpningen begränsas till enbart de exempel som anges där. Även fortsättningsvis ska en individuell bedömning göras av längden på betalningsplanen.

9.7.4 Betalningarna ska påbörjas redan vid inledandebeslutet

Förslag: Gäldenären ska påbörja sina skuldsaneringsbetalningar redan från inledandebeslutet. Vid ett inledandebeslut ska därför också fattas ett beslut om månatlig betalning. Detta beslut kan ändras fram till dess att ett slutligt beslut i skuldsaneringsärendet har fattats. Beslutet får överklagas.

Gäldenärens betalningar ska ske utan hinder av att beslutet om betalning inte har vunnit laga kraft.

Om skuldsanering beviljas ska inbetalda medel fördelas mellan de borgenärer vars fordringar omfattas av skuldsanereringen.

Avslås, avskrivs eller avvisas en ansökan ska inbetalda medel återbetalas till gäldenären, när beslutet har vunnit laga kraft. Om en pågående utmätning har avbrutits vid inledandebeslutet ska i stället medlen fördelas på de fordringar för vilka utmätningen pågick.

När skuldsanering beviljas ska längden på en betalningsplan förkortas med det antal månader som förflutit sedan inledandebeslutet meddelades, under förutsättning att gäldenären har fullgjort sina förpliktelser enligt beslutet.

Övriga rättsverkningar av en skuldsanering ska räknas från dagen för inledandebeslutet.

Beslut om betalning i samband med inledandebeslut

Enligt nuvarande ordning ska gäldenären inte påbörja sina betalningar förrän ett slutligt beslut om skuldsanering har fattats och det alltså finns en betalningsplan. Kronofogdemyndighetens handläggningstid påverkar därför möjligheterna för gäldenären till en snar rehabilitering och borgenärernas chans till snabb betalning. Av de skuldsaneringar som beviljas är handläggningstiden från inledandebeslut till slutligt beslut upp till tre månader i 45 procent av ärendena. Det finns också anledning beakta att 17 procent av ärendena tar ett halvår eller mer att avgöra.

Om gäldenären får möjlighet att påbörja sina betalningar redan vid inledandebeslutet kan skuldsaneringen komma igång snabbare och förfarandet bli mer effektivt. Betalningsplanen kan då avslutas tidigare, vilket också ger gäldenären en chans att rehabiliteras snabbare. Ett sådant förslag motverkar dessutom ansökningar från de eventuella gäldenärer som kan befaras ansöka enbart i syfte att få ett uppehåll i sin löneutmätning. Hur gäldenären sköter sina betalningar före ett slutligt beslut, ger dessutom en god indikation på hur motiverad gäldenären är att genomföra en skuldsanering.

Vi anser att det finns goda skäl att föreslå att gäldenären ska påbörja sina skuldsaneringsbetalningar redan från inledandebeslutet.³⁶ Kronofogdemyndigheten bör därför i samband med inledandebeslutet även fatta ett interimistiskt beslut om betalning. Om gäldenären bedöms ha ett betalningsutrymme, ska bestämmas ett belopp som ska erläggas varje månad till den betalningsförmedling som inrättas (se kapitel 10). Om betalningsutrymme saknas ska i stället beslutas att någon betalning inte ska ske. Det månatliga beloppet ska bestämmas enligt samma regler som gäller för betalningsutrymmet i övrigt. På grund av att utredningsunderlaget kan vara mer begränsat i detta skede av handläggningen, bör viss försiktighet iakttagas vid bestämmande av beloppets storlek.

Av beslutet ska framgå när betalningarna ska påbörjas, vilket av effektivitetsskäl bör vara så snart som möjligt. Betalning ska av detta skäl också påbörjas även innan beslutet har vunnit laga kraft. Beslutet kan ändras när som helst under handläggningen, på eget initiativ av Kronofogdemyndigheten eller efter begäran av part. Beslutet gäller till dess skuldsaneringsärendet slutligt avgörs.

Beslut under handläggning brukar normalt inte få överklagas annat än i samband med det slutliga avgörandet. Detta följer av all-

³⁶ På samma sätt som i Danmark, se avsnitt 9.6.

männa förvaltningsrättsliga grundsatser. Samma bedömning gjordes vid tillkomsten av skuldsaneringslagen.³⁷ Trots att ett interimistiskt beslut om betalning fattas under handläggningen av ett skuldsaneringsärende, bedömer vi att det kan få långtgående rättsverkningar för den enskilde (se nedan). Vi anser att det därför ska vara möjligt att överklaga, på samma sätt som det i dag går att överklaga ett inledandebeslut.

Hantering av inbetalda medel om skuldsanering beviljas

Gäldenärens betalningsförmåga kan av olika skäl variera över tid. Det är alltså möjligt att gäldenären inledningsvis bedöms ha ett betalningsutrymme och av detta skäl inledningsvis påbörjar sina skuldsaneringsbetalningar. Vid tidpunkten för skuldsaneringsbeslutet kan situationen vara en annan, t.ex. på grund av att gäldenären förlorat sitt jobb och därmed fått en mycket lägre inkomst. I ett sådant fall kan gäldenären bedömas sakna betalningsförmåga.

Betalningar som sker innan skuldsanering beviljas är preliminärt avsedda för de borgenärer vars fordringar omfattas av skuldsaneringen. I samband med skuldsaneringsbeslutet ska sådana medel avskiljas för dessa borgenärers räkning (se avsnitt 10.6.4). Bestäms en betalningsplan ska i den anges hur inbetalda medel ska fördelas mellan borgenärerna. Det gäller alltså både medel som betalats in före skuldsaneringsbeslutet och medel från framtida betalningar.

Om betalningsförmåga skulle saknas vid skuldsaneringsbeslutet ska någon betalningsplan inte bestämmas. Eventuellt inbetalda medel ska i sådana fall ändå fördelas och betalas ut till borgenärerna, efter samma principer som gäller enligt en betalningsplan.

Hantering av inbetalda medel om skuldsanering inte beviljas

I de fall skuldsanering inte beviljas, men gäldenären dessförinnan har genomfört betalningar ska pengarna återbetalas till gäldenären. Eftersom ingen skuldsanering har kommit till stånd framstår det inte som skäligt att medlen ska tillkomma skuldsaneringsborgenärerna. Dessutom ska beaktas att t.ex. ett avslagsbeslut kan fattas när som helst under handläggningstiden (se 13 § andra stycket). Det är

³⁷ Se prop. 1993/94:123 s. 166.

därför inte säkert att det vid avslagsbeslutet finns tillräcklig utredning om samtliga borgenärer för att en fördelning ska kunna ske.

Utbetalning till gäldenären ska ske först när beslutet om avslag, avskrivning eller avvisning har vunnit laga kraft. Då finns pengarna alltså kvar om gäldenären överklagar beslutet och kan användas om skuldsanering senare beviljas i en högre instans. Det är givetvis inget som hindrar en borgenär att begära utmätning i medlen så snart de betalas ut.

Om en tidigare utmätning har avbrutits på grund av inledandebeslutet (jfr 22 §) ska i stället de inbetalda medlen fördelas på de fordringar för vilka utmätningen pågick. Eventuellt överskott återgår till gäldenären. Genom en sådan ordning drabbas inte borgenärerna lika negativt av att gäldenären är fredad från utmätning under handläggningstiden, vilket är en kritik som framförts vid våra samråd. Även en sådan utbetalning ska ske först sedan beslutet om avslag, avskrivning eller avvisning har vunnit laga kraft.

Avräkning från betalningsplanens längd

Den betalningsplan som fastställs när en skuldsanering beviljas ska som nämnts även fortsättningsvis normalt löpa under fem år, räknat från tiden för det slutliga beslutet. Vi anser att det är rimligt att gäldenären från betalningsplanens längd ska få avräkna det antal månader som förflutit sedan ett beslut om betalning meddelats, normalt i anslutning till inledandebeslutet.

En förutsättning för att avräkning ska kunna ske är att gäldenären kan anses ha uppfyllt sina förpliktelser och i övrigt har medverkat i ärendet. För de gäldenärer som förpliktats att betala ett månatligt belopp innebär detta att de måste genomföra betalningarna på det sätt som anges i beslutet. I annat fall kan inte någon avräkning ske. För enkelhetens skull bör tidsavräkning även vara möjlig även för gäldenärer som saknat betalningsförmåga och därför inte ålagts att betala något före skuldsaneringsbeslutet. Dessa gäldenärer skulle annars hamna i ett mer ofördelaktigt läge än sådana som har kunnat betala. För gäldenärer utan betalningsförmåga är det tillräckligt att de i övrigt medverkar i ärendet, för att avräkning ska få ske.

Om skuldsanering inte beviljas upphör betalningsskyldigheten i samband med beslutet om avslag, avvisning eller avskrivning. Någon avräkning för tid efter denna tidpunkt kan inte ske, efter-

som en sådan ordning skulle vara svår att administrera och kontrollera.

Genom möjligheten till avräkning kan skuldsaneringsförfarandet bli väsentligt effektivare än det är i dag. Handläggningstiden hos Kronofogdemyndigheten efter inledandebeslutet kommer att sakna betydelse för den tid det tar för gäldenären att bli skuldfri. I vissa fall kan det komma att innebära att betalningsplanen kan avslutas långt tidigare än enligt nuvarande ordning – dock utan att kraven på gäldenären sänks.

Någon förlust för skuldsaneringsborgenärerna bedömer vi inte att avräkningsmöjligheten kommer att medföra. I vissa fall kommer gäldenären att betala mer inledningsvis och i andra fall kommer betalningarnas storlek att öka från och med skuldsaneringsbeslutet.

Vi har också övervägt andra utformningar av denna lösning. Avräkning skulle exempelvis kunna ske med det *belopp* som hittills betalats in vid tidpunkten för skuldsaneringsbeslutet. Men det skulle bli en långt mer komplicerad ordning och dessutom skulle gäldenärer drabbas onödigt hårt om de inledningsvis saknar betalningsutrymme. För många gäldenärer skulle det inte innebära ett effektivare förfarande, vilket vi anser är angeläget. Ett annat alternativ hade varit att påbörja betalningsplanen redan från inledandebeslutet. Även det skulle kunna komplicera förfarandet onödigt mycket, bl.a. om de inbetalda medlen skulle fördelas mellan borgenärerna vid ett avslagsbeslut.

Sammanfattningsvis anser vi att bestämmelsen bör utformas så att gäldenären från betalningsplanens längd ska få avräkna det antal månader som förflutit sedan beslutet om förtida betalning meddelades. Förutsättningen är givetvis, som nämnts, att gäldenären skött sina åtaganden.

Hur gäldenären sköter sina betalningar efter inledandebeslutet kan dessutom ge en fingervisning om hur motiverad gäldenären är att genomföra en skuldsanering. Detta bör också i viss mån påverka skälighetsbedömningen av om skuldsanering ska beslutas. Samtidigt måste man alltid beakta orsaken till eventuell misskötsamhet. Gäldenären har kanske inte förstått beslutets innebörd eller så kan ett för högt månatligt belopp ha bestämts.

Övriga rättsverkningar räknas från inledandebeslutet

Enligt nuvarande ordning har en borgenär rätt att begära omprövning av skuldsaneringen inom fem år från skuldsaneringsbeslutet (24 § första stycket 5). Gälldenärens betalningsanmärkning med anledning av skuldsaneringen försvinner inte heller förrän fem år efter den dag då skuldsaneringen beviljades eller, om en betalningsplan löper under längre tid, senast den dag då planen löper ut (8 § kreditupplysningslagen).

En risk för omprövning kan verka hämmande för den skuldsatte. Av rädsla för att skuldsaneringen ska upphävas kan gälldenären undvika att förändra sin arbetssituation, öka sin inkomst eller byta bostad (jfr avsnitt 9.7.2). Med en betalningsanmärkning blir det också betydligt svårare att påbörja ett nytt liv, att få ett hyreskontrakt eller ett telefonabonnemang. Det är först när skuldsaneringen och dess rättsverkningar är helt avslutade som gälldenären kan anses vara helt rehabiliterad och ha förutsättningar till ett ekonomiskt bättre liv. Starka skäl talar därför för att skuldsaneringen bör kunna avslutas så snart som möjligt.

Genom vårt förslag om möjlighet till avräkning kan en betalningsplan avslutas tidigare än i dag. De nuvarande tidsrymderna för omprövning och betalningsanmärkning korresponderar inte med dessa bestämmelser. Vi bedömer att en effektivare skuldsaneringsprocess kan åstadkommas om dessa rättsverkningar räknas från inledandebeslutet.

En sådan lösning innebär att gälldenären alltid behåller sin betalningsanmärkning i fem år från inledandebeslutet. Samma tidsfrist gäller för borgenärens möjlighet att begära omprövning på grund av att gälldenärens ekonomiska förhållanden väsentligen förbättrats. Om en betalningsplan avslutas senare än så upphör rättsverkningarna senast den dag då planen löper ut.

9.7.5 Två betalningsfria månader

Förslag: Gälldenären ska ha rätt till två betalningsfria månader varje år, vilka ska infalla i juni och december.

Inledning

Ytterligare en åtgärd som vi har övervägt för att förbättra gälldenärens förutsättningar att genomföra en skuldsanering, är införandet av betalningsfria månader. Förutom att underlätta gälldenärens pressade situation, kan en sådan ventil i betalningsperioden även bidra till att göra skuldsaneringsinstitutet mer attraktivt för gälldenären.

Tidigare lagstiftningsärenden

Betalningsfria månader är inte ett främmande inslag i den svenska lagstiftningen. Tidigare genomfördes löneutmätning under högst sex månader per kalenderår, medan övriga månader var betalningsfria. Efter en översyn av löneexekutionssystemet kom detta att ändras år 1995. Inför lagändringen framfördes farhågor om att ett system utan tidsbegränsningar kunde bli för betungande för gälldenärerna.³⁸ Det diskuterades om det i stället var möjligt att införa ett system med s.k. fasta frimånader under det att löneutmätning inte fick ske, t.ex. i juli och december. Men ett sådant system bedömdes kunna uppmuntra till manipulationer. Regeringen ansåg att den enda möjligheten till ett effektivt och lättillämpat system var att all löneutmätning skulle fortgå i princip utan tidsbegränsningar. Det betonades att rimliga förbehållsbelopp och möjligheter till anstånd skulle säkerställa att systemet inte blev för betungande för gälldenären.³⁹

Mot bakgrund av att den säkerhetsventil som anståndsmöjligheten skulle utgöra inte tillämpades på ett korrekt sätt, återupptog Riksskatteverket senare diskussionen om betalningsfria månader i löneutmättningsförfarandet. Verkets slutsats blev ändå att det inte var lämpligt att införa betalningsfria månader. Som främsta skäl till slutsatsen angavs påverkan på indrivningsresultatet. En annan

³⁸ Se prop. 1994/95:49 s. 58 ff.

³⁹ Se RSV Rapport 1992:1 s. 123 ff. och prop. 1994/95:49 s. 58 ff.

anledning var återigen den befarade risken för manipulation. Man ansåg att det inte gick att bortse från att gäldenär och arbetsgivare skulle kunna komma överens om att t.ex. övertidsersättning skulle betalas ut vid just de tillfällen som frimånaderna inföll. I stället utgick Riksskatteverket från att en generösare tillämpning av anståndsreglerna skulle ge gäldenärer med långvarig löneutmätning tillräcklig lättnad och förordade alltså inte några fria månader.⁴⁰

Betalningsfria månader har även övervägts av Kronofogdemyndigheten i förslaget om ett schabloniserat löneutmätningsförfarande. Myndigheten kom i detta avseende till samma slutsats som Riksskatteverket tidigare gjort. Det poängterades att farhågan om illojala överenskommelser mellan gäldenärer och arbetsgivare inte borde överdrivas, men att de ändå måste beaktas – i synnerhet när gäldenären är anställd i ett eget eller en nära anhörigs företag.

Betalningsfria månader bör införas

Vår uppfattning är att betalningsfria månader skulle innebära en välkommen ventil under den tid som gäldenären genomför sina skuldsaneringsbetalningar. Detta gäller såväl under de inledande betalningarna som enligt en betalningsplan, efter att skuldsanering har beviljats. Det kan förbättra förutsättningarna för gäldenären att klara av skuldsaneringen och bli rehabiliterad, vilket också är något som har framförts vid ett flertal av våra samråd. En gäldenär som kommit efter med någon enstaka skuldsaneringsbetalning på grund av en tillfällig betalningssvårighet, kan med en sådan lösning också få möjlighet att betala ifatt.

Med tanke på att närmare 40 procent av skuldsaneringsgäldenärerna har hemmavarande barn, är det även värdefullt ur ett barnperspektiv om livssituationen under betalningsperioden kan underlättas något för gäldenären. Detta är något som framhållits särskilt vid våra samråd.

Betalningsfria månader kan sannolikt också bidra till att fler som i dag står under löneutmätning i stället ansöker om skuldsanering. Det är särskilt angeläget med hänsyn till uppgifterna om att vissa evighetsgäldenärer i dag upplever det fördelaktigare att kvarstå under löneutmätning under obegränsad tid, än att ansöka om skuldsanering. Löneutmätningensinstitutet är mer flexibelt än en skuldsanering, med större möjlighet att ändra det belopp som arbetsgivaren ska dra av

⁴⁰ Se RSV Rapport 2000:6 s. 89 f.

från lönen vid förändrade förhållanden för gäldenären. En skuldsanering ska – enligt de grundläggande förutsättningarna för institutet – vara definitiv och kan därför inte ändras på samma sätt. Mot den bakgrunden skulle två betalningsfria månader per år göra skuldsaneringen mer attraktiv än den är i dag, i synnerhet i förhållande till en under överskådlig tid pågående löneutmätning.

En invändning mot betalningsfria månader är den förlust det kommer att innebära för borgenärerna. Med utgångspunkt i tidigare beräkningar (se avsnitt 9.5.3) kan två betalningsfria månader per år förväntas kosta skuldsaneringsborgenärerna totalt 73 miljoner kronor per år. Det är mindre än vad en ettårig minskning av betalningsplanens längd skulle innebära.

Vi bedömer att risken för att gäldenären skulle missbruka systemet som mycket liten. Ett sådant agerande kan dessutom angripas genom möjligheten till omprövning. Inte heller befärar vi att lösningen försvårar för gäldenären att klara av sina betalningar, särskilt som månaderna är bestämda på förhand och betalningarna sker till den betalningsförmedling som vi föreslår (se kapitel 10). Om det varje år är fråga om samma månader innebär det inte heller något betydande merarbete för övriga aktörer. Någon ökning av omprövningsärenden på grund av att gäldenären inte klarar av sina betalningar behöver då inte heller befaras, eftersom det är tydligt för alla när betalning ska ske.

De farhågor som tidigare framförts när det gäller manipulation i samband med frimånader vid löneutmätning saknar dessutom relevans när det kommer till skuldsanering, eftersom det i sådana ärenden redan från början är bestämt vilket belopp som gäldenären ska betala varje månad.

Som ovan nämnts har ett skuldsaneringsteam argumenterat emot de två frimånaderna på den grunden att effekterna skulle bli mycket marginella för personer med ett betalningsutrymme under 1 000 kronor. Vi delar inte den uppfattningen av två skäl. Det ena är att våra samråd i övrigt gett stöd för att den person som varje månad lever på det som till vardags kallas existensminimum, mycket väl kan uppskatta att en månad få även ett litet belopp över för att få vardagens ekonomi att gå ihop eller att möjligen kunna ge familjen en aning guldkant i tillvaron. Det andra är att med ett sådant resonemang, skulle det för en person med ett litet månatligt betalningsutrymme sakna betydelse hur många år betalningsplanen löper på.

Två skuldsaneringsteam har, vilket också framgår ovan, befarat att det kan uppstå problem angående om gäldenären kan ha missat en betalning eller om det är fråga om en betalningsfri månad. Vi menar att det inte borde kunna uppstå några sådana problem, eftersom de betalningsfria månaderna varje år alltid är juni och december för samtliga gäldenärer. Om det mot slutet av ett år av betalningsplanen visar sig att gäldenären betalat det månatliga beloppet under tio månader, så finns de medel som bestämts i beslutet om skuldsanering till fördelning mellan borgenärerna. Det saknar då betydelse om gäldenären erlagt den betalningen i juni i stället för juli eller någon annan månad. Det väsentliga är att de medel som ska fördelas mellan borgenärerna, finns på kontot hos Kronofogdemyndigheten när det är dags att fördela dessa mellan borgenärerna.

Bufferten bör inte påverkas

En synpunkt som framförts är att förslaget skulle kunna genomföras under förutsättning att gäldenärens buffert samtidigt minskas, för att borgenärernas förlust inte ska bli alltför stor. Vi menar att det inte är en lämplig lösning. Buffertens funktion är av annat slag än de betalningsfria månaderna. En buffert är nödvändig för att vid beräkningen av gäldenärens betalningsutrymme ta höjd för de oförutsedda kostnader som kan uppstå under en skuldsanering. Vid en analys av omprövningsärendena har konstaterats att det dessutom sker relativt stora förändringar i gäldenärens liv under en skuldsanering.⁴¹

De betalningsfria månaderna har ett annat syfte än bufferten, nämligen att bidra till en återkommande lättnad under den pressade livssituation som gäldenären befinner sig i under en skuldsanering. På så sätt förväntas gäldenärens motivation att genomföra skuldsaneringen öka. Enligt vår uppfattning är det viktigt att buffertens nuvarande utformning kvarstår och att de betalningsfria månaderna utgör ett komplement till denna.

⁴¹ Se Kronofogdemyndighetens rapport 2013-02-26 – Verksamhetsanalys, Omprövningar inom skuldsaneringsprocessen, s. 3.

Sammanfattande slutsatser

Sammantaget anser vi att fördelarna med betalningsfria månader överväger. Visserligen innebär det en viss kostnad för borgenärerna, men i jämförelse med generellt förkortade betalningsplaner om ett eller möjligen två år, innebär vårt förslag en väsentligt mindre påverkan för borgenärerna än varje sådant alternativ.

Vi föreslår därför att det ska införas två betalningsfria månader per år under hela perioden som gäldenären betalar. För enkelhetens skull ska de alltid vara förlagda till juni och december. De ska av samma skäl gälla för betalningar både före och efter skuldsanering har beviljats.

10 Gäldenärens betalningar

10.1 Inledning

Den betalningsplan som upprättas vid en skuldsanering ska ange när och hur gäldenären ska betala sina borgenärer (9 § första stycket 4). Det är gäldenärens ansvar att betala enligt betalningsplanen och det är inte särskilt lagreglerat hur dessa betalningar ska ske. Det finns inte heller någon offentlig kontroll och uppföljning av att betalningsplanen följs. Det är därför upp till gäldenären att sköta inbetalningarna efter bästa förmåga. Om betalningar uteblir får borgenärerna reagera och begära att betalningsplanen ändras eller upphävs (24 § första stycket 4). Alla fordringar ska som huvudregel behandlas lika och ingen skuld ska därför betalas före någon annan. Men undantag får ske om det är fråga om ett mindre belopp som ska fördelas till borgenären och det är skäligt med hänsyn till omfattningen av skulderna och övriga omständigheter (8 §).

I vårt uppdrag ligger att ta ställning till om det finns utrymme för ett större hänsynstagande till gäldenärens egna förutsättningar. Vi ska också analysera om den hjälp som det allmänna lämnar är tillräcklig.

Hur betalning ska ske under en skuldsaneringsperiod, påverkar i hög grad gäldenärens förutsättningar att slutföra skuldsaneringen. Det är därför angeläget att bestämmelserna kring gäldenärens betalningar, har sådan utformning att de inte i sig försämrar gäldenärens utsikter. Ett så enkelt betalningsförfarande som möjligt är även betydelsefullt för att fler ska kunna ta steget att ansöka om skuldsanering. I sammanhanget ska också beaktas behovet av att borgenärernas förlust minimeras. Vi har av detta skäl undersökt nuvarande betalningsplaner och regleringen kring gäldenärens betalningar. Vi har övervägt om det finns anledning att i detta sammanhang ta större hänsyn till gäldenärens förutsättningar och om det finns behov av åtgärder på området.

I detta kapitel kommer vi att inledningsvis presentera vad som gäller för gäldenärens betalningar under skuldsaneringsperioden och hur frågan har behandlats i tidigare lagstiftningsarbete (avsnitt 10.2). Därefter följer en redogörelse för vilka synpunkter som har framkommit vid våra samråd (avsnitt 10.3). Sedan redovisar vi hur gäldenären betalar enligt skuldsaneringsinstitutet i några andra länder (avsnitt 10.4). Vi redogör också för förutsättningarna att låta skuldsaneringsbetalningarna hanteras av en betalningsförmedling i offentlig alternativt privat regi (avsnitt 10.5). Slutligen presenterar vi våra överväganden för frågan om gäldenärens betalningar vid en skuldsanering samt om det finns skäl för åtgärder och i så fall hur dessa bör utformas (avsnitt 10.6).

10.2 Nuvarande ordning

Gäldenärens betalningar

I dag är det inte någon myndighet eller annan institution som administrerar skuldsaneringsbetalningar eller kontrollerar att gäldenären uppfyller sina skyldigheter enligt betalningsplanen. Det är i första hand gäldenärens och de inblandade borgenärernas sak att bestämma hur betalningarna enligt planen ska ske.¹

När skuldsaneringsinstitutet infördes uttalade departementschefen att aktörerna så långt som möjligt borde ha fria händer att besluta kring gäldenärens betalningar enligt betalningsplanen på ett sätt som var anpassat till det enskilda fallet. Omständigheter som ansågs kunna påverka bedömningen var exempelvis antalet borgenärer, hur stora belopp i absoluta tal som skulle betalas och hur gäldenärens inkomster var periodiserade. Det bedömdes inte finnas skäl att närmare reglera när och hur gäldenären skulle betala. Det väsentliga ansågs vara att dessa frågor tydligt framgick av betalningsplanen. Departementschefen förklarade att denna ordning också innebar att det inte borde finnas någon offentlig kontroll av att gäldenären betalar i enlighet med betalningsplanen. Det ansågs vara en sak för varje enskild borgenär att bevaka att denne får betalt och agera om gäldenären inte sköter betalningarna.²

Den efterföljande Skuldsaneringsutredningen utredde hur betalningsplanerna kommit att tillämpas i praktiken och konstaterade

¹ Se prop. 1993/94:123 s. 208 f.

² Se prop. 1993/94:123 s. 108 f.

att de utformades med många småbetalningar, ofta till samtliga borgenärer varje månad under fem år. I de fall man i stället valt att låta gäldenären under olika månader betala endast till vissa borgenärer, hade det många gånger lett till att gäldenären fått svårt att hålla reda på till vem och när betalning skulle ske. Utredningen lyfte även fram borgenärernas betydande kostnader att ta emot månatliga betalningar.³

Skuldsaneringsutredningen bedömde det som angeläget att ändra utformningen av betalningsplanen och föreslog ett uppsamlingskonto i enlighet med det danska skuldsaneringssystemet (se avsnitt 10.4). En sådan lösning bedömdes gynna såväl gäldenären som dennes borgenärer. Gäldenären skulle enligt denna modell öppna ett särskilt bankkonto i samband med inledandebeslutet. Till detta skulle gäldenären sedan betala ett visst belopp varje månad, och pengarna skulle därefter fördelas till borgenärerna en gång per år. Om gäldenären endast hade ett par borgenärer ansåg utredningen att betalningarna i stället skulle kunna ske direkt till dem. Detsamma skulle kunna gälla om gäldenären endast hade ett engångsbelopp att betala. Kostnaden för kontot skulle gäldenären få förbehålla sig i skuldsaneringen.⁴

En fråga som särskilt övervägdes av Skuldsaneringsutredningen var vem som skulle fördela de inbetalda medlen mellan borgenärerna. Enligt utredningen vore det önskvärt om detta liksom i Danmark kunde skötas av en bank bland gäldenärens fordringsägare. Bankföreningen motsatte sig detta, med hänvisning till att det skulle vara alltför kostsamt. Utredningen föreslog därför att gäldenären själv skulle sköta den årliga fördelningen till borgenärerna. Med hänvisning till skuldsaneringens rehabiliterande syfte ansågs gäldenären kunna ges förtroendet att disponera kontot, men det konstaterades samtidigt att detta skulle ställa större krav på gäldenären. Kontot skulle inte heller vara fredat från utmätning och vikten av att gäldenären inte skuldsatte sig på nytt poängterades. En nackdel med årsvisa betalningar angavs vara att borgenärerna först efter ett år skulle kunna reagera på en utebliven betalning. Fördelarna med årliga betalningar bedömdes dock överväga. Svårigheten att beviljas skuldsanering mer än en gång i livet ansågs också utgöra ett starkt incitament för gäldenären att sköta sina betalningar. Vidare framhölls

³ Se SOU 2004:81 s. 231 f.

⁴ Se SOU 2004:81 s. 231 ff.

budget- och skuldrådgivarnas uppgift att stötta gäldenären under betalningsplanen.⁵

Regeringen ansåg att utredningens förslag skulle kunna underlätta den praktiska hanteringen för gäldenären och minska de administrativa kostnaderna. Men regeringen såg en fara i att gäldenären skulle ha fri dispositionsrätt till uppsamlingskontot. Det ansågs kunna fresta gäldenären att under året "låna av sig själv", utan möjlighet att återställa behållningen på kontot i tid till den årliga fördelningen. Detta befarades i sin tur leda till ett ökat antal omprövningsärenden och upphävida skuldsaneringar. Regeringen invände även mot att medlen på kontot inte skulle vara skyddade från utmätning, vilket skulle kunna leda till att pengarna utmättes för nya skulder trots att de var avsedda för skuldsaneringsborgenärerna. Regeringen ansåg att det därför fanns behov av dels regler som begränsade gäldenärens förfoganderätt till medlen på kontot, dels regler om att pengarna inte skulle kunna utmätas. En sådan ordning bedömdes dock kräva en aktör som skulle sköta den årliga fördelningen till borgenärerna.⁶

Regeringen hade undersökt förutsättningarna för Kronofogdemyndigheten att åta sig ett uppdrag som betalningsförmedlande organ. Det bedömdes dock kräva ett omfattande regelverk, med hänsyn till att det skulle vara fråga om en myndighets hantering av enskildas medel. Preliminära beräkningar visade också att det skulle bli kostsamt för det allmänna om Kronofogdemyndigheten skulle hantera betalningarna. Även vid en hantering med avgiftsfinansiering, skulle en avgift belasta gäldenärens betalningsutrymme och alltså minska utdelningen till borgenärerna. Det förhållandet att gäldenären skulle förlora den direkta kontakten med borgenärerna och ansvaret för betalningarna ansågs också minska det rehabiliterande inslaget i skuldsaneringen. Regeringen ansåg därför att utredningens förslag inte skulle genomföras. Däremot erinrades om att betalningsplanerna borde anpassas efter förhållandena i det enskilda fallet på ett sådant sätt att administrativa kostnader för betalning m.m. kunde hållas nere till nytta för både gäldenären och borgenärerna.⁷

⁵ Se SOU 2004:81 s. 231 f.

⁶ Se prop. 2005/06:124 s. 49 ff.

⁷ Se prop. 2005/06:124 s. 51.

Små fordringar

En grundtanke i skuldsaneringslagen är att alla fordringar som omfattas av en skuldsanering har lika rätt. När lagen infördes kunde dock en borgenär vars fordran uppgick till ett mindre belopp ges full utdelning till skillnad från övriga borgenärer, vars fordringar skrevs ned. I propositionen påpekades att det skulle vara fråga om verkligt små fordringar och då främst sådana som understeg 1 000 kronor. Bakgrunden till att bestämmelsen infördes var att man i Danmark, där någon sådan regel inte fanns, framhållit att betalningshanteringen för sådana småbelopp många gånger blev oproportionerligt kostsam och tidsödande.⁸

Skuldsaneringsutredningen ansåg att bestämmelsen kunde bidra till en orättvis fördelning mellan borgenärerna. Man konstaterade dessutom att den inte användes i någon större omfattning. I stället brukade borgenärer med relativt liten utdelning få betalt i början av betalningsplanen. Med hänsyn till förslaget om årsvisa utbetalningar, ansåg utredningen att de problem som befarades med hanteringen av små belopp inte längre aktualiserades. Utredningen föreslog därför att småbeloppsundantaget skulle utmönstras ur skuldsaneringslagen.⁹

Regeringen, som valde att inte gå vidare med utredningens förslag om uppsamlingskonto med årsvisa utbetalningar, ansåg att det ändå fanns ett behov av åtgärder för regleringen av små fordringar. Man föreslog därför att förtur i betalningsplanen skulle ges till borgenärer vars fordringar efter nedsättning endast uppgick till mindre belopp.¹⁰

10.3 Synpunkter vid samråd

Betalningsplanernas utformning

Inte någon av våra samrådsparter har ansett att nuvarande utformning av betalningsplanerna är tillfredsställande. Enligt *skuldsaneringssteamerna i Sundbyberg, Östersund och Kalmar* begränsar myndighetens datastöd förutsättningarna att ta fram betalningsplaner som innehåller tillräcklig information och som är enkla att avläsa. *Försäkringskassan, KRIS i Umeå, kuratorerna, Intrum Justitia, över-*

⁸ Se prop. 1993/94:123 s. 141 f.

⁹ Se SOU 2004:81 s. 228.

¹⁰ Se prop. 2005/06:124 s. 46 f.

förmyndarförvaltningarna i Umeå och Göteborg samt budget- och skuldrådgivarna i Malmö och Umeå har beskrivit planerna som röriga och svåra att förstå för både gäldenärer och borgenärer. Enligt *Intrum Justitia* drabbas många gäldenärer av detta, framförallt de som har svårt att hantera papper. *Överförmyndarförvaltningen i Umeå* samt *budget- och skuldrådgivarna i Umeå* har i detta sammanhang även lyft fram gäldenärer med dyslexi. Enligt *Kredit-Inkasso* torde främst de gäldenärer som har ett stort antal betalningar varje månad ha störst svårigheter. De har sett gäldenärer med uppemot 360 skulder att hantera inom en betalningsplan.

Skuldsaneringsteamet i Kalmar och Malmö har beskrivit att gäldenärens svårigheter att förstå hur de ska betala medför att vissa av dem hamnar i omprövningssituationer. Enligt *kuratorerna* och *KRIS i Umeå* är gäldenärerna också ofta rädda för att de ska missa betalningar. Gäldenärens oro i detta avseende är något som även *Lisbeth Sandvall* har kunnat iaktta vid sina djupintervjuer.

Enligt *diakonerna, KRIS i Umeå, överförmyndarförvaltningen i Göteborg samt budget- och skuldrådgivarna i Malmö* är det i betalningsplanerna ofta fråga om mycket små belopp som gäldenärerna ska betala. En person vid *KRIS i Umeå* har gett exempel på planer där betalningsutrymmet är 500 kronor per månad och där vissa betalningar ibland inte är större än en krona. Dessa iakttagelser har även gjorts av såväl experter i utredningen som av den särskilde utredaren själv. *Skuldsaneringsteamet i Östersund och Kalmar* anser att det vore bra om det gick att undanta de minsta betalningarna från betalningsplanen.

Skuldsaneringsteamet i Malmö, budget- och skuldrådgivarna i Malmö, KRIS i Umeå samt överförmyndarförvaltningarna i Göteborg och Umeå har beskrivit att det är svårt att få besked från borgenärerna om hur de vill ha betalt och att de inte sällan ändrar bankgiro och OCR-nummer under betalningsplanens gång. Enligt *budget- och skuldrådgivarna i Malmö, KRIS i Umeå* och *överförmyndarförvaltningen i Umeå* krävs det ofta ett betydande arbete för att få tag på de nya uppgifterna. *Överförmyndarförvaltningen i Göteborg* har poängterat att gäldenärerna inte sällan saknar tillräcklig tillgång till telefon och internet för att ta fram dessa uppgifter på egen hand. Enligt *skuldsaneringsteamet i Malmö och Sundbyberg* samt *budget- och skuldrådgivarna i Malmö* varierar det bland borgenärerna ifall de aviserar betalningarna eller inte, vilket kan bli förvirrande för gäldenären. Enligt *skuldsaneringsteamet i Sundbyberg* och *överförmyndarförvaltningen i Göteborg* kan det leda

till att gäldenären missar betalningar. *KRIS i Umeå* anser också att det är besvärligt för gäldenären att borgenärerna ofta vill ha betalt olika dagar i månaden.

Skuldsaneringsteamet i Kalmar har beskrivit att många gäldenärer inte har förstått att de måste sköta alla inbetalningar själva, till skillnad från vad som gäller vid löneutmätning. *Budget- och skuldrådgivarna i Stockholm, Göteborg, Malmö och Lund samt Riksförbundet Insolvens* har anfört att de får hjälpa gäldenärer som inte vet hur de ska betala enligt planen. Även *överförmyndarförvaltningen i Göteborg* har beskrivit gäldenärernas behov av stöd under betalningsperioden. Enligt dem är det sällan möjligt att lägga in automatiska betalningar, eftersom det ofta är fråga om olika referensnummer och olika belopp som ska betalas varje månad. *Riksförbundet Insolvens* har också pekat på att gäldenären ofta nekas tillgång till internetbank och autogiro.

Skuldsaneringsteamet i Kalmar anser att beslutet om skuldsanering borde innehålla en särskild skuldförteckning, för att göra det mer överskådligt för alla aktörer. Enligt *budget- och skuldrådgivarna i Malmö* borde gäldenären med beslutet också få tillräcklig information om hur de ska betala. *Budget- och skuldrådgivarna i Göteborg och Umeå* anser att det borde krävas att borgenärerna aviserar och även bekräftar att betalning har skett. *Skuldsanerings-teamet i Sundbyberg* samt *budget- och skuldrådgivarna i Umeå* anser att borgenärerna inför skuldsaneringsbeslutet borde ge tillräcklig information om hur de vill få betalt, t.ex. vilket bankgiro och OCR-nummer som ska användas.

Betalningsplanens rehabiliterande funktion

Budget- och skuldrådgivarna i Umeå, KRIS i Umeå och *Kredit-Inkasso* anser att det finns ett pedagogiskt värde i att gäldenären själv får sköta betalningarna till borgenärerna. Enligt *Intrum Justitia* är det oftast de gäldenärer som får nollbeslut som misslyckas med sin skuldsanering eller skuldsätter sig på nytt. *Intrum Justitia, Alektum Inkasso* samt *budget- och skuldrådgivarna i Göteborg* anser att oavsett betalningsförmåga borde alla gäldenärer betala ett minimibelopp för att det rehabiliterande syftet ska uppnås. Däremot har *skuldsaneringsteamet i Malmö, diakonerna, budget- och skuldrådgivarna i Lund* samt *Riksförbundet Insolvens* ifrågasatt om betalningarna i sig påverkar rehabiliteringen av den enskilde, i synnerhet

när det är fråga om en stor mängd småbelopp varje månad. *Skuldsaneringssteamerna i Malmö och Kalmar* samt *budget- och skuldrådgivarna i Lund* anser att det viktigaste i rehabiliteringen är att gäldenären lär sig leva på existensminimum. Enligt *Riksförbundet Insolvens* är det den omständigheten, att gäldenären tar steget att ansöka och därmed söker få ordning på sin ekonomi, som har störst betydelse för rehabiliteringen. *Budget- och skuldrådgivarna i Lund* och *överförmyndarförvaltningen i Umeå* har pekat på att det inte finns något pedagogiskt värde med en betalningsplan om någon annan än gäldenären sköter betalningarna, vilket sker t.ex. när gäldenären har förvaltare eller får hjälp med betalningen av budget- och skuldrådgivare.

Kostnader för att ta emot betalningar enligt en betalningsplan

Vid våra samråd har vi tillfrågat borgenärerna vilka kostnader det innebär för dem att ta emot en betalning enligt en betalningsplan. Bland dem som svarat framgår att kostnaderna varierar mycket – allt från någon krona till 200 kronor per betalning. Kostnadsuppgifterna ligger främst inom två intervaller, dels cirka 2–8 kronor dels 50–200 kronor. Skillnaderna beror givetvis på vilka kostnader för hanteringen som räknas in i beloppet. De påverkas även av om det är fråga om manuell eller automatisk hantering.

För att uppskatta hur mycket hanteringen av skuldsaneringsbetalningar kostar borgenärskollektivet varje år har vi antagit att varje gäldenär i genomsnitt genomför tio betalningar per månad. Om hälften av dessa kostar två kronor styck och resterande kostar 50 kronor styck, blir borgenärernas månadskostnad för betalningsplanen 260 kronor ($[5 \times 2] + [5 \times 50]$). Genom vårt förslag om att gäldenären ska ha två betalningsfria månader per år (se avsnitt 9.7.5) blir den årliga kostnaden för hanteringen av betalningsplanen 2 600 kronor. Utgår man från något högre styckkostnader, exempelvis åtta kronor respektive 100 kronor, blir årskostnaden för nämnda betalningsplan i stället 5 400 kronor.

Av de 4 637 skuldsaneringar som beviljades år 2012 fick knappt 3 000 en betalningsplan (64 procent). Under ett år blir det uppskattningsvis 15 000 pågående betalningsplaner ($3\,000 \times 5$). Utgår man från den lägre kostnaden för en betalningsplan innebär det att borgenärskollektivet har kostnader om 39 miljoner kronor årligen för sin hantering av skuldsaneringsbetalningar. Beräknad med den

högre kostnaden per betalningsplan blir totalbeloppet 81 miljoner kronor. Dessa kostnader bör ställas i relation till de 88 miljoner kronor som borgenärerna beräknas få in genom betalningsplanerna varje år (se avsnitt 9.5.3).

Betalningsförmedling

Överförmyndarförvaltningen i Umeå samt *budget- och skuldrådgivarna i Umeå* anser att betalningarna enligt betalningsplanen borde gå att samordna, så att gäldenären t.ex. enbart betalar till borgenärernas ombud. Enligt *budget- och skuldrådgivarna i Stockholm* och *KRIS i Umeå* vore det enklare om gäldenären enbart behövde betala ett enda belopp till ett angivet konto varje månad. *Riksförbundet Insolvens, Kriminalvården* och *överförmyndarförvaltningen i Umeå* anser att det vore en bra ordning om ett belopp drogs varje månad från gäldenärens konto, för vidarebefordran till borgenärerna. Enligt *överförmyndarförvaltningen i Umeå* skulle ett alternativ vara att gäldenären själv betalar en viss summa till ett konto, från vilket medlen därefter fördelas mellan borgenärerna. *Intrum Justitia, Försäkringskassan, arbetslöshetskassorna* samt *budget- och skuldrådgivarna i Göteborg* anser att det skulle vara bra om det fanns någon form av betalningsförmedling. Enligt *budget- och skuldrådgivarna i Stockholm* skulle de våga hjälpa fler gäldenärer att ansöka om skuldsanering, om det fanns en sådan lösning. *Alektum Inkasso, Kredit-Inkasso* och *Intrum Justitia* har anfört att det för deras del vore positivt med en betalningsförmedling där de får betalt en gång per år, eftersom det är kostsamt för dem att hantera många små betalningar.

Skuldsaneringsteamet i Sundbyberg har menat att man bör beakta att betalning via en betalningsförmedling inte torde blir rehabiliterande för gäldenären. *Skuldsaneringsteamet i Malmö* har poängterat att gäldenären alltid kommer att vara skyldig att betala löpande utgifter vid sidan av skuldsanering och därför ändå lär sig hantera sin ekonomi. *Budget- och skuldrådgivarna i Göteborg* samt *Kredit-Inkasso* har anfört att en betalningsförmedling kräver tydliga regler för vad som gäller om en gäldenär betalar för litet en månad. *Riksförbundet Insolvens* och *Alektum Inkasso* har betonat vikten av att det sker en snar reaktion på en utebliven betalning, t.ex. genom kvartalsvis avstämning. *Intrum Justitia* har anfört att det är viktigt att de medel som gäldenären betalar in inte går att utmäta. *Kredit-*

Inkasso har inväntat att om gäldenären betalar månatligen till en betalningsförmedling och borgenärerna i sin tur får betalt en gång per år, skulle det vara svårt att avgöra hur betalningarna ska avräknas mot en skuld för vilken det finns någon ytterligare gäldenär som är solidariskt betalningsskyldig för samma fordran. En annan frågeställning som de fört fram är vad som händer om en solidariskt betalningsskyldig vill lösa skulden under betalningsplanen.

Alektum Inkasso, *Kredit-Inkasso*, *Intrum Justitia*, *arbetslöshetskassorna* och *Riksförbundet Insolvens* anser att det vore bättre om en myndighet förmedlade gäldenärens betalningar, i stället för ett privat företag samt att Kronofogdemyndigheten är den myndighet som är lämpligast för ett sådant uppdrag. *Alektum Inkasso* anser att om en betalningsförmedling sköts av ett företag är det nödvändigt med ett sakrättsligt skydd för inbetalda medel, t.ex. vid en konkurs för det betalningsförmedlande organet. *Alektum Inkasso* och *Kredit-Inkasso* förväntar sig att en myndighet kan agera snabbare vid utebliven betalning än vad en privat aktör skulle göra. *Alektum Inkasso* tror även att gäldenären tar en påminnelse från Kronofogdemyndigheten på större allvar än om den kommer från ett företag. Enligt *Riksförbundet Insolvens* torde gäldenären ha större förtroende för Kronofogdemyndigheten än för en enskild aktör. *Intrum Justitia* har anfört att det kan vara känsligt ur konkurrenssynpunkt för borgenärerna att lämna ut information till en privat betalningsförmedling. *Kredit-Inkasso* anser att det finns risker med att låta ett företag med vinstintresse hantera inbetalda medel.

10.4 Gäldenärens betalningar i andra länder

Danmark

När det i Danmark har bestämts en betalningsplan hänvisas i skuld-saneringsbeslutet om att ett visst månatligt belopp ska sättas in på ett konto i en bank. Gäldenären ska därför öppna ett särskilt bankkonto, från vilket banken fördelar inbetalda medel till borgenärerna en gång per år i enlighet med vad som framgår av betalningsplanen. För att en fordringsägare ska få betalt enligt planen krävs att den sammanlagda utbetalningen enligt betalningsplanen överstiger 500 danska kronor (300 danska kronor om det är en treårig plan).¹¹

¹¹ Se § 216 konkursloven samt 2, 3 och 14 §§ gäldssaneringsbekendtgörelsen. Se även den danska propositionen, Betänkning om Gældssanering afgivet af det af justitsministeriet den

Tidigare öppnade gäldenären bankkontot redan i samband med att inledandebeslutet fattades, för att redan i detta skede påbörja betalning enligt en eventuell framtida betalningsplan. Enligt uppgift från Justitsministeriet är det numera vanligare att gäldenären betalar direkt till rättens medhjälpare under tiden fram till slutligt beslut. Bankkontot bygger på ett civilrättsligt avtal mellan gäldenären och banken. Gäldenären, som har fullständig dispositionsrätt över kontot, ansvarar själv för att sköta inbetalningarna. Banken har ingen skyldighet att underrätta borgenärerna om gäldenären inte betalar enligt planen. Fordringsägarna får därför inte veta om gäldenären missköter betalningarna förrän i samband med den årliga fördelningen.

Kostnaden för kontot tas upp som en post i betalningsplanen. Justitsministeriet har upplyst om att bankerna på senare år blivit alltmer restriktiva med att erbjuda skuldsaneringsgäldenärer ett bankkonto. Vissa gäldenärer har blivit tvungna att hitta andra lösningar, och har exempelvis fått sköta betalningarna med hjälp av en släktings konto. Några banker har dessutom börjat begära mer betalt för sina tjänster. En vanlig avgift enbart för tillhandahållandet av ett bankkonto uppgår till 500 danska kronor per år. Därutöver kan varje utbetalning kosta 30–50 danska kronor.

På grund av bankernas ökade motvilja att bistå gäldenären med ett konto har Justitsministeriet bedömt att det är nödvändigt att hitta en alternativ lösning. Med hänsyn till att gäldenärerna är en utsatt grupp anses de generellt sakna förutsättningar att klara av att betala direkt till borgenärerna enligt svensk modell. Justitsministeriet har övervägt om staten ska svara för en betalningsförmedling, men detta har hittills inte ansetts lämpligt med hänsyn till de kostnader som detta förväntas innebära.

Norge

Det norska skuldsaneringssystemet är i stort överensstämmande med det svenska, vad beträffar gäldenärens betalningar. Det finns alltså inte något betalningsförmedlande organ likt det i Danmark. Gäldenären sköter betalningarna till respektive borgenär enligt betalningsplanen. Det finns inte heller någon offentlig kontroll av att betalningsplanen sköts, utan det är upp till borgenärerna att ge

20 januari 1977 nedsatte udvalg s. 160 och 170 samt Konkursrådets betænkning om gældssanering 1449–2004 s. 305 f. Jfr SOU 1990:74 s. 126 och SOU 2004:82 s. 87.

akt på om så inte sker. Det har liksom i Sverige konstaterats att gäldenären inte sällan behöver betydande hjälp med att klara av att betala alla skuldbelopp enligt betalningsplanen.¹² Det finns en särskild bestämmelse om full betalning för småbelopp (uppemot 1 000 norska kronor), likt det som tidigare gällde i svensk rätt, men inte någon begränsning om minsta belopp för utbetalning.¹³

Finland

I Finland ska gäldenären själv betala till varje borgenär enligt den tidtabell som anges i betalningsplanen. Men det är möjligt att i beslutet ange att betalning helt eller delvis ska ske till utmätningsmannen (kronofogden), som i sin tur fördelar medlen till borgenärerna. Utmätningsmannen kan även besluta om löneutmätning för skuldsaneringsbetalningarna.¹⁴ Om det belopp som borgenären ska ha enligt betalningsplanen är ”obetydligt”, är det möjligt att låta betalningen få förtur. Understiger beloppet dessutom en i förordning viss angiven nivå kan det också undantas från utbetalning.¹⁵ Enligt uppgift från Justitieministeriet är betalning genom utmätningsman inte någon lösning som regelmässigt tillämpas.

Storbritannien

I Storbritannien finns det olika typer av betalningsförmedlingar beroende på vilken form av skuldsanering det är fråga om. Det vanligaste är att gäldenären betalar en summa varje månad till en privat konkursförvaltare som i sin tur distribuerar pengarna regelbundet till borgenärerna. I Storbritannien finns en stor marknad för privata betalningsförmedlare. Ofta är det en revisor som sköter uppdraget och det krävs licens för sådan verksamhet. Är det fråga om en gäldenär som gått i konkurs och blivit ålagd en betalningsplan under tre år, sker betalningarna i stället till en statlig myndighet som sedan fördelar medlen till borgenärerna.¹⁶

¹² Se propositionen Ot.prp. nr. 99 (2001–2002) Om lov om endringer i lov 17 juli 1992 nr. 99 om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner mv. (gjeldsordningsloven) s. 123.

¹³ Se § 4–8 (e) gjeldsordningsloven samt Innst. O. nr 90, Innstilling fra finanskomiteen om lov om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner (gjeldsordningsloven) s. 28 f.

¹⁴ Se 41 § första stycket lagen om skuldsanering för privatpersoner.

¹⁵ Se 31 § fjärde stycket lagen om skuldsanering för privatpersoner.

¹⁶ Se Insolvency Act 1986 del VIII samt section 310 och 310 A.

För tjänsten betalas en avgift som avräknas från de månatliga betalningarna. Borgenärerna kan motsätta sig avgiftens storlek. Enligt uppgift uppgår de genomsnittliga avgifterna för en betalningsplan till ungefär £ 2 500. Frågan om avgifternas storlek är kontroversiell och för närvarande pågår en översyn av dessa.¹⁷ Om en myndighet ansvarar för betalningsförmedlingen låter de en advokatbyrå sköta arbetet, för en avgift om fem procent av inbetalt belopp.

10.5 Förutsättningar för en betalningsförmedling

Inledning

En förmedling av skuldsaneringsbetalningar skulle kunna bedrivas antingen i offentlig eller privat regi. Utredningen har undersökt förutsättningarna för de båda alternativen, genom samråd dels med Kronofogdemyndigheten dels med ett privat företag som verkar inom inkassobranschen.

Betalningsförmedling i offentlig regi

Vi bedömer att det inte är ekonomiskt försvarbart att inrätta ett helt nytt organ för en betalningsförmedling i offentlig regi. Ett uppdrag bör gå till en myndighet som genom sin organisation har förutsättningar att administrera en förmedlingsverksamhet. Ett antal olika myndigheter kan övervägas för ett sådant uppdrag. Kammarkollegiet kan redan i dag tillhandahålla bland annat ekonomisk och administrativ service samt fordringsbevakning för statliga myndigheter, varför en betalningsförmedling inte framstår som helt främmande för verksamheten.¹⁸ Konsumentverket är en annan myndighet som med sin erfarenhet av skuldsaneringsfrågor är ett annat tänkbart alternativ. Men enligt utredningens bedömning är Kronofogdemyndigheten den myndighet som ligger närmast till hands att administrera ett sådant uppdrag, främst med hänsyn till att den övriga delen av skuldsaneringsprocessen hanteras där. Där finns även en gedigen erfarenhet av fordringshantering.

Vid samråd med Kronofogdemyndigheten har framkommit att det finns förutsättningar att hantera en betalningsförmedling inom

¹⁷ Se avgörandet *Mond and another v MBNA Europe Bank Ltd* Chancery Division[2010] EWHC 1710 (Ch) [2011] Bus. L.R. 513 som betraktas som branschpraxis på området,

¹⁸ Se 7 § förordning (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet.

den egna verksamheten. Inom myndigheten finns en oro för att ett sådant uppdrag skulle påverka förtroendet negativt, i synnerhet för den verkställande verksamheten. Nödvändigheten av att uppdraget och dess bakomliggande syfte är tydligt och väl motiverat har därför framhållits. Enligt myndigheten är det viktigt att veta vad som förväntas, på vems uppdrag betalningarna sköts och hur informationen ska kunna hanteras på opartiskt sätt.

Myndigheten kommer sannolikt inte att kunna använda sig av sina befintliga system för en betalningsförmedling. Ett nytt system för betalningar utvecklas för närvarande inom den verkställande verksamheten, vilket också skulle kunna användas för en förmedlingsverksamhet. Förhoppningen är att hanteringen av alla enskilda mål ska ske inom ramen för det nya systemet under hösten 2014. Ett annat alternativ vore att administrera betalningarna genom ett helt frikopplat datasystem. I sådant fall skulle synergieffekterna visserligen bli mindre, men det skulle samtidigt bli lättare att utveckla en för ändamålet anpassad lösning.

Kronofogdemyndigheten har uppskattat kostnaderna till omkring tio miljoner kronor för att utveckla en betalningsförmedling genom integrering till det betalningssystem som nu utvecklas inom myndigheten. Den årliga förvaltningskostnaden förväntas uppgå till cirka en miljon kronor.

Ett privat alternativ

För att undersöka förutsättningarna för en betalningsförmedling i privat regi har utredningen samrått med ett företag som i dag erbjuder tekniska lösningar och andra servicetjänster åt inkassobolag. Företaget är intresserat av att fungera som en betalningsförmedlare för samtliga skuldsaneringar och har utvecklat ett tekniskt system som förväntas klara av att hantera detta.

Den tekniska lösningen gör det möjligt för gäldenären att manuellt eller via autogiro betala ett belopp varje månad till företagets klientmedelskonto. Medlen fördelas därefter till separata konton för varje enskild borgenär, varefter utbetalning sker exempelvis en gång per år. Om gäldenären skulle missa en betalning ska systemet reagera direkt, varefter det är möjligt att både påminna gäldenären om betalning och uppmärksamma borgenärerna.

En privat betalningsförmedling skulle kunna finansieras på olika sätt. Ett alternativ skulle vara att ta ut en fast provision tillsammans

med en viss procent för varje betalning. Räntan på inbetalda medel skulle också kunna utgöra en del av betalningen. Om en fast avgift per inbetalning och borgenär tillämpas har det tillfrågade företaget beräknat att varje betalning skulle kosta 2–3 kronor per månad, beroende på hur många utbetalningar som ska göras per år. För en skuldsaneringsgäldenär med 15 borgenärer som enligt betalningsplanen ska betala 1 000 kronor per månad, skulle företaget debitera 30 kronor per månad för utbetalning till borgenärerna en gång per år och 45 kronor per månad om det skulle vara fråga om fler utbetalningar. I detta pris ingår kostnad för it-system samt administration av inbetalningar, inkommande telefonsamtal, påminnelser vid uteblivna betalningar och felinbetalningar. Förutsättningen för denna prisbild har angetts vara att samtliga borgenärer i skuldsaneringen inkluderas i lösningen.

10.6 Överväganden

10.6.1 Utformningen av betalningsplanerna

Bedömning: Betalningsplanerna i dess nuvarande utformning är svåra att avläsa och tillämpa, vilket försämrar förutsättningarna för gäldenären att genomföra skuldsaneringen. I många fall bidrar detta även till omotiverade kostnader för borgenärerna. Betalningsplanernas utformning medför också samhälls-ekonomiska kostnader i övrigt.

Vid de samråd som utredningen genomfört har framkommit att de betalningsplaner som bestäms vid en skuldsanering är opedagogiska och svåra att avläsa, vilket medför att de också blir svåra att tillämpa. Planernas svårtillgänglighet synes främst bero på att gäldenären ofta har ett stort antal skulder, som dessutom är fördelade på en mängd småbelopp. Vid en undersökning av ett antal skuldsaneringsbeslut hade exempelvis en av gäldenärerna 278 skulder till över 30 borgenärer. De betalningar som denna gäldenär skulle betala under en viss månad löpte över tio sidor i betalningsplanen.¹⁹ Kronofogdemyndighetens datasystem medger inte heller att planerna innehåller all den information som behövs, t.ex. uppdaterade

¹⁹ Se Kronofogdemyndighetens rapport 2013-02-26, Verksamhetsanalys – Omprövningar inom skuldsaneringsprocessen, s. 27.

betalningsuppgifter för samtliga borgenärer. Ett exempel på hur en del av en betalningsplan kan se ut finns i bilaga 3.

Informationen från borgenärerna om hur gäldenären ska betala är också varierande. Det händer dessutom att borgenärer ändrar post- eller bankgiro och OCR-nummer under betalningsplanens gång, och enbart vissa av dem skickar ut betalningsavier.

Vid samråden har framkommit att osäkerheten kring betalningsplanerna skapar en oro hos gäldenärerna över att missa en betalning och att vissa betalningar även förbises av detta skäl. En undersökning som Kronofogdemyndigheten genomfört år 2012 visar att närmare 27 procent av omprövningsansökningarna på grund av uteblivna betalningar var på ena eller andra sättet relaterade till svårigheter med betalningsplanen.²⁰ Av samråden framgår vidare att gäldenären kan tvingas lägga ned betydande möda på att ta reda på de uppgifter som krävs för att kunna betala. Detta kan vara särskilt besvärligt för de gäldenärer som har begränsad tillgång till telefon och internet. Det har dessutom visat sig att många gäldenärer nekas tillgång till internetbank och autogiro, vilket gör hanteringen än mer tidskrävande och kostsam för den enskilde. Betalningsplanernas utformning kan dessutom förväntas drabba de gäldenärer som lider av dyslexi eller har svårigheter att hantera papper särskilt hårt. Nu nämnda svårigheter för gäldenären kan sannolikt påverka antalet gäldenärer som ansöker om skuldsanering, men givetvis också det antal som klarar av att genomföra dem.

Utredningen har upplysts om att betalningsplanernas utformning leder till att gäldenärerna många gånger behöver hjälp med att klara av sina betalningar. Detta belastar inte minst budget- och skuldrådgivarnas verksamhet, vilket i sig är en kostnad för samhället. Även Kronofogdemyndigheten bistår i viss mån gäldenären med hjälp i detta avseende. Myndigheten drabbas dessutom av ökade kostnader för de omprövningsärenden som beror på betalningsplanernas utformning.

Även borgenärerna påverkas av att betalningsplanerna inte är utformade på ett tillfredsställande sätt. Svårigheterna att avläsa planerna medför merarbete vid hanteringen av skuldsaneringsfordringarna. Det förhållandet att betalningarna ofta är uppdelade på många mindre belopp är dessutom mer kostsamt för borgenären än om det hade varit fråga om färre antal betalningar.

²⁰ Se Kronofogdemyndighetens rapport 2013-02-26, Verksamhetsanalys – Omprövningar inom skuldsaneringsprocessen, s. 20 ff.

Sammanfattningsvis anser vi att betalningsplanerna i dess nuvarande utformning försämrar förutsättningarna för gäldenären att genomföra skuldsaneringen. Planerna är både svåra att avläsa och tillämpa. I många fall bidrar detta även till omotiverade kostnader för borgenärerna. Betalningsplanernas utformning medför också samhällsekonomiska kostnader i övrigt.

10.6.2 Betalning ska ske genom en betalningsförmedling

Bedömning: Det är nödvändigt att gäldenären vid ett skuldsaneringsbeslut erbjuds fullständig och lättillgänglig information om hur betalning ska ske enligt en betalningsplan.

Den mest verksamma åtgärden för att förenkla gäldenärens betalningar är inrättandet av en betalningsförmedling.

Förslag: I betalningsplanen ska anges att gäldenären ska betala ett visst månatligt belopp till ett betalningsförmedlande organ, om det inte finns särskilda skäl att betala direkt till borgenären.

Gäldenärens betalningar ska ske utan hinder av att beslutet om betalning inte har vunnit laga kraft.

Tillräcklig information vid skuldsaneringsbeslutet

Vid samråden har efterfrågats tydligare information i betalningsplanerna, med en skuldförteckning och tillräckliga uppgifter om hur gäldenären ska betala till borgenärerna. I detta krav ligger också ett önskemål om att borgenärerna i ett tidigt skede ska ange hur de vill ha betalt. Det har också föreslagits att borgenärerna alltid borde avisera i enlighet med betalningsplanen. En betalningsförmedling och avskaffandet av mindre betalningar har också nämnts som tänkbara åtgärder.

Det är utredningens uppfattning att ett grundläggande krav bör vara att det till skuldsaneringsbeslutet bifogas uttömmande information om hur gäldenären ska gå till väga för att betala. Vi anser också att beslutet bör följas upp efter en viss tid och att gäldenären bör erbjudas stöd under skuldsaneringen (se kapitel 12). Med hänsyn till kostnaderna det skulle innebära, bedömer vi däremot att det inte kan ställas något krav på borgenärerna att avisera varje betalning. Även om Kronofogdemyndighetens nuvarande system har

begränsningar kan betalningsplanerna sannolikt utformas på ett mer pedagogiskt sätt än i dag.

En annan fördelning av betalningarna

Ett alternativ som vi övervägt för att underlätta hanteringen av skuldsaneringsbetalningarna är att fördela dem enbart på borgenärernas ombud. Vi anser emellertid inte att det är en lämplig åtgärd, främst med hänsyn till att lättnaden sannolikt skulle bli högst begränsad. Vid en undersökning av ett antal skuldsaneringsärenden har det stått klart att i de flesta fall skulle gäldenären trots en sådan åtgärd fortfarande ha ett stort antal betalningar att administrera. Vinsten för borgenärerna skulle sannolikt också vara liten.

Vi förordar inte heller att betalning ska ske till olika borgenärer, olika månader. En sådan lösning har tidigare konstaterats leda till svårigheter för gäldenären att hålla reda på till vem och när betalning ska ske.²¹ Det kan dessutom medföra problem i omprövningsärenden. Om betalningsplanerna är svåra att hantera kan det innebära svårigheter i bedömningen av om gäldenären har uppfyllt sina skyldigheter enligt planen.

Små betalningar

En annan tänkbar åtgärd för att förenkla betalningsplanerna, är att i likhet med den danska ordningen undanta mindre betalningar från betalningsplanen och fördela detta belopp på övriga borgenärer. Det förekommer inte sällan att en gäldenär har en eller flera borgenärer vars totala utdelning enligt betalningsplanen uppgår till ett mycket begränsat belopp. I skuldsaneringsbeslutet bestäms ofta att dessa borgenärer får hela sin betalning under de första månaderna av betalningsplanen. Detta marginella avsteg från likabehandlingsprincipen syftar till att undvika en oproportionerligt kostsam och tidsödande betalningshantering. Trots detta är det inte ovanligt att betalningsplanen ändå innehåller ett stort antal småbetalningar. Som framgått vid våra samråd kan dessa vara besvärliga för gäldenären att hålla reda på, och kostnaden för borgenären att ta emot sådana små betalningar överstiger inte sällan värdet av inbetalt

²¹ Se SOU 2004:81 s. 232.

belopp. Småbetalningarna komplicerar även för handläggaren hos Kronofogdemyndigheten som ska utarbeta betalningsplanen.

Att undanta små betalningar är inte ett okänt inslag i svensk lagstiftning. Vid utdelning i konkurs utbetalas inte belopp som understiger 100 kronor (11 kap. 13 a § konkurslagen [1987:672]). En sådan ordning skulle emellertid innebära ett avsteg från den grundläggande princip som gäller för skuldsaneringsprocessen om att alla fordringar ska behandlas lika. Borgenärer som har rätt till ett mindre belopp skulle drabbas till förmån för fordringsägare med större utdelning. Det är principiellt otillfredsställande, särskilt i sådana fall där borgenärens verksamhet är sådan att fordringarna normalt uppgår endast till små belopp. Trots att det kan innebära en vinst för borgenärskollektivet i stort att slippa hantera så små betalningar, anser vi att det inte finns tillräckligt vägande skäl att införa ett undantag för små betalningar.

Betalningsförmedling

Den åtgärd som vi bedömer vara mest verksam för att förenkla betalningshanteringen till nytta för både gäldenärer och borgenärer, är att inrätta en betalningsförmedling. Vid våra samråd har många ställt sig positiva till ett förslag om att gäldenären ska betala ett belopp varje månad till någon form av förmedlingsverksamhet, varefter medlen årsvis fördelas till respektive borgenär. I exempelvis Danmark och Storbritannien genomförs skuldsaneringsbetalningar på sådant vis.

Förespråkarna för en betalningsförmedling har fört fram att en sådan lösning skulle förbättra förutsättningarna för gäldenären att genomföra skuldsaneringen. Andra menar att om gäldenären förlorar den direkta kontakten med sina borgenärer och ansvaret för varje enskild betalning, blir skuldsaneringen mindre rehabiliterande. Det förväntas i sin tur öka risken för återfall i överskuldsättning. Vi kan konstatera att det finns ett visst värde i att gäldenären själv sköter sina månatliga betalningar. Men man bör då inte glömma bort att en gäldenär under en skuldsanering även fortsättningsvis ska ansvara för betalningen av övriga löpande kostnader, t.ex. hyra. Därför är det rehabiliterande inslaget i att dessutom betala ett stort antal småbelopp enligt en betalningsplan sannolikt mycket begränsat. Det kan dessutom ifrågasättas vilken rehabilitering själva betalningarna innebär, i de fall gäldenären får hjälp med dessa av exempelvis en budget- och skuldrådgivare, förvaltare eller kurator. Vi

delar uppfattningen att det rehabiliterande i skuldsaneringen främst ligger i att gäldenären får kontroll över sin ekonomi och lär sig leva på sin inkomst. Gäldenären ska fokusera på att det varje månad finns pengar till månadsbetalningen enligt betalningsplanen och slippa att behöva oroa sig för det rent praktiska kring betalningen varje månad.

En betalningsförmedling kan bidra till att de administrativa kostnaderna minskar för både gäldenärer och borgenärer. För att åtgärden ska bli fullt verksam krävs däremot att utbetalningarna till borgenärerna begränsas till en gång per år. Bland de borgenärer som vi tillfrågat vid våra samråd har det inte funnits något motstånd till årsvisa utbetalningar.

Vi anser att gäldenärens betalningar bör ske med ett visst belopp varje månad, med undantag för juni och december varje år (se avsnitt 9.7.5). Månadsbetalningen ska motsvaras av gäldenärens betalningsutrymme, som räknas ut på samma sätt som tidigare. Av den betalningsplan som bestäms när skuldsanering beviljas ska framgå hur mycket gäldenären ska betala varje månad. På samma sätt som betalningsutrymmet kan vara olika stort under skuldsaneringen, kan även månadsbeloppet variera under olika delar av betalningsplanen.

Av betalningsplanen ska också framgå när den första betalningen ska ske, vilket bör vara så snart som möjligt. Med hänsyn till förslaget om att gäldenären ska påbörja sina betalningar redan från inledandebeslutet, bör det inte bli något uppehåll i betalningarna genom betalningsplanen. Betalningarna ska av effektivitetsskäl genomföras oberoende av om beslutet om skuldsanering har vunnit laga kraft. Med hänsyn till att gäldenären kommer att betala genom en förmedling, där borgenärerna har rätt att få betalt endast en gång per år, kan borgenären inte längre kunna begära verkställighet av beslutet redan när det fattas. Det bör i stället vara möjligt först när utbetalning av medlen ska ske (se 10.6.5).

Hur lång tid gäldenären ska betala ska också anges i betalningsplanen. Som föreslås i kapitel 9 ska den normala betalningsplanen även fortsättningsvis löpa under fem år. Men den tid under vilken gäldenären ska betala efter skuldsaneringsbeslutet kan vara kortare än fem år, som en följd av möjligheten till avräkning för tid efter inledandebeslutet. Däremot ska tydligt framgå av beslutet att skuldsaneringen i sig inte är helt avslutad förrän efter fem år räknat från inledandebeslutet eller, om betalningsplanen löper under längre tid, när den är avslutad. Det är först då betalningsanmärk-

ningen för skuldsaneringen försvinner och borgenären inte längre kan begära omprövning för att gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligen har förbättrats (se avsnitt 9.7.4).

Om det finns särskilda skäl till det kan en gäldenär även fortsättningsvis ha möjlighet att betala direkt till borgenärerna, utan att behöva gå genom betalningsförmedlingen. Ett sådant särskilt skäl kan vara att gäldenären endast har en eller två borgenärer. I så fall ska detta framgå av betalningsplanen. I annat fall ska alla betalningar ske via betalningsförmedlingen. Förmedlingen är med andra ord inte avsedd att vara något frivilligt alternativ. Om gäldenären av någon anledning ändå betalar direkt till en borgenär ska sådan betalning inte återgå, utan får anses som ett led i fullgörande av betalningsplanen. Vi bedömer att det inte finns någon risk för att så sker i någon större utsträckning, men det är trots allt nödvändigt att gäldenären får tillräcklig information om hur betalning ska ske.

10.6.3 Kronofogdemyndigheten ska vara betalningsförmedlande organ

Förslag: Kronofogdemyndigheten ska agera som betalningsförmedlare för skuldsaneringsbetalningarna.

Regleringen kring Kronofogdemyndighetens register ska ändras, så att det blir möjligt att i skuldsaneringsdatabasen även hantera uppgifter om beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder vad gäller gäldenärens betalningar.

Kronofogdemyndigheten bör kvartalsvis kontrollera och informera parterna om hur betalningsplanen efterföljs.

Kronofogdemyndigheten ska för finansieringen av förmedlingsverksamheten ta ut en årlig avgift, som belastar gäldenärens betalningsutrymme.

Betalningsförmedling genom privat aktör eller i offentlig regi?

Frågan är till vem gäldenären lämpligen bör betala – om betalningsförmedlingen ska ske i offentlig eller privat regi. En fördel med en privat aktör är att det redan nu finns ett företag som är villigt att åta sig detta och som har ett utarbetat system för ändamålet. En sådan lösning skulle enligt uppgift kunna driftsättas omgående. De kostnader som beräknats för ett privat alternativ framstår inte

heller som omotiverat höga. En privat lösning skulle kunna avlasta Kronofogdemyndigheten, genom att förmedlaren får hantera de frågor som parterna kan komma att ställa under betalningsplanens gång.

Däremot måste möjligheten att lagstifta kring ett privat alternativ anses vara begränsad, varför det i så fall främst bör vara fråga om ett frivilligt arrangemang. En sådan lösning finns i Danmark. För att åtgärden ska få avsedd effekt är en förutsättning att samtliga borgenärer accepterar att betalningarna sköts i privat regi. För detta krävs att företaget i fråga har övriga aktörers förtroende. Förmedlingsorganet kan komma att hantera en stor mängd information om borgenärskollektivet, vilket för vissa företag kan uppfattas som känsligt ur konkurrenssynpunkt. En ytterligare frågeställning är hur inbetalda medel ska kunna skyddas från t.ex. obehörig hantering från företaget eller vid en konkurs. Vid våra samråd har de flesta borgenärerna varit tveksamma eller negativa till en betalningsförmedling som hanteras av ett enskilt privat organ, varför mycket talar för att en sådan lösning är svår att genomföra.

Kronofogdemyndigheten förefaller ha ett större förtroende från borgenärernas sida att sköta en förmedlingsverksamhet. För myndigheten finns redan en fullt utvecklad lagstiftning för fördelning av medel till borgenärer. Det är också fråga om den myndighet i samhället som redan har stor kunskap om gäldenärerna och skuldsaneringsinstitutet. I jämförelse med andra myndigheter (t.ex. Kammarkollegiet eller Konsumentverket) framstår därför Kronofogdemyndigheten som den mest lämpade aktören för uppdraget.

En invändning mot att Kronofogdemyndigheten ska sköta betalningsförmedlingen är de svårigheter som följer av att myndigheten måste hantera olika roller.

En betalningsförmedling till vilken gäldenären betalar frivilligt kan framstå som verksamhetsfrämmande från den övriga exekutiva hanteringen inom myndigheten, där det främst är fråga om tvingande åtgärder. Det kan vidare finnas motstående intressen för betalningsförmedlingen å ena sidan och verkställighetens verksamhet å andra sidan. Det är därför viktigt att klargöra hur förmedlingsverksamheten förhåller sig till övrig verksamhet. Vi bedömer dock att det är lämpligast att Kronofogdemyndigheten ansvarar för en betalningsförmedling och föreslår därför att det är till myndigheten som gäldenären ska betala varje månad.

Tillgång till information

Betalningsförmedlingen bör ingå som en del av skuldsaneringsenhetens verksamhet. För hanteringen av uppgifter med hjälp av automatiserad databehandling inom betalningsförmedlingen krävs att lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet kompletteras. Det bör införas en bestämmelse som gör det tillåtet att i skuldsaneringsdatabasen även hantera uppgifter om beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder vad gäller gäldenärens inbetalningar till förmedlingsverksamheten.

Vi anser vidare att nuvarande reglering i lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet utgör ett hinder för övriga delar av myndigheten – då främst den verkställande verksamheten – från att regelmässigt ta del av information om gäldenärens betalningar. Lagen medger inte att uppgifter i skuldsaneringsdatabasen får behandlas för sådana ändamål (2 kap. 14 §). För att bibehålla förtroendet för myndigheten är det nödvändigt att någon ändring inte sker i detta avseende. Det skulle kunna tänkas att en handläggare inom den verkställande verksamheten kan vara intresserad av uppgifter om när ett skuldsaneringsbeslut förväntas avgöras. Detta för att veta när de medel som gäldenären betalat in till myndigheten vid exempelvis ett avslagsbeslut kan återbetalas till gäldenären, och därmed vara tillgängliga för utmätning (se avsnitt 9.7.4). En vanlig sekretessprövning måste då ske i det enskilda fallet, i fråga om det är möjligt att lämna ut uppgifterna. Inte ens i en sådan situation kommer den verkställande verksamheten att få något omotiverat försteg till information, med hänsyn till att inbetalda medel inte återbetalas förrän ett avslagsbeslut vunnit laga kraft.

Serviceskyldighet

En fråga är vilka skyldigheter som Kronofogdemyndigheten bör ha att agera vid sen, utebliven eller delvis betalning. I detta ligger också frågan i vilken utsträckning gäldenären ska påminnas samt om och när borgenären bör uppmärksammas.

Om det inte finns någon bevakning av gäldenärens betalningar uppmärksammas inte borgenären förrän i samband med den årliga utbetalningen. Det kan upplevas som otillfredsställande om det dessförinnan saknas möjlighet att agera, t.ex. genom att begära omprövning. Även gäldenären drabbas av detta, då risken för att

skuldsaneringen upphävs vid en omprövning ökar om gäldenären inte skött sina betalningar under längre tid. Det är därför angeläget att det sker en löpande kontroll över hur betalningarna genomförs. Vi anser också att både gäldenär och borgenärer bör uppmärksammas vid misskötsamhet eller andra brister i betalningen. Information som lämnas till gäldenären ska även förmedlas till budget- och skuldrådgivaren om gäldenären i sin ansökan godkänt att så kan ske. För att undvika att belasta Kronofogdemyndighetens verksamhet i alltför stor utsträckning, är det emellertid inte nödvändigt med en kontroll oftare än kvartalsvis. Av praxis framgår också att det normalt krävs att gäldenären missat fler än tre månadsbetalningar för att skuldsaneringen ska kunna upphävas.

Genom rätten till partsinsyn måste både gäldenär och borgenärer ha möjlighet att på begäran få tillgång till information om betalningar har skett i enlighet med betalningsplanen. Vid utveckling av betalningsförmedlingens tekniska lösning bör övervägas en möjlighet för parterna att elektroniskt få direkttillgång till kontot, för att själva kunna kontrollera att betalningsplanen efterföljs. En sådan ordning skulle underlätta myndighetens administration och även erbjuda parterna en god service. Det förutsätter dock att lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet ändras även i detta avseende, så att sådan tillgång kan ges. Trots det anser vi att det inte är nödvändigt att redan vid inrättandet av en betalningsförmedling utveckla en sådan lösning, varför vi inte lämnar något förslag i denna del.

Kostnader och finansiering

Betalningsförmedlingen kommer att innebära en kostnad för Kronofogdemyndigheten, dels för utveckling av system, dels för hantering av verksamheten. Kostnaden för förmedlingen bör i viss mån finansieras av en avgift. Detta kommer att minska betalningsutrymmet, vilket i slutändan drabbar borgenärskollektivet. Samtidigt kommer denna tjänst dem till del, genom att de slipper en stor del av hanteringen av skuldsaneringsbetalningarna, t.ex. för fakturering och kontroll av om betalning har skett. Denna avgift bör uppgå till förslagsvis 500 kronor per år, vilket bör framgå av förordning. Kontot bör även vara räntebärande och den upplupna räntan ska tillfalla borgenärerna.

Om gäldenären under något år av betalningsplanen betalar in ett mindre sammanlagt belopp än avgiften uppgår till, eller inte betalar något alls, bör Kronofogdemyndigheten inte avkräva avgiften på annat sätt. En sådan situation leder med största sannolikhet till att skuldsaneringen upphävs och det är inte försvarbart att förvärpa gäldenärens skuldsituation med ytterligare en utgiftspost, när någon förmedlingsverksamhet ändå inte har ägt rum.

10.6.4 Skyddet för inbetalda medel

Förslag: I och med att betalning sker förlorar gäldenären rådhetsen över medlen.

Inbetalda medel ska inte kunna utmätas.

När skuldsanering har beviljats tillkommer de inbetalda medlen de borgenärer vars fordringar omfattas av förfarandet. Kronofogdemyndigheten ska utan dröjsmål avskilja medlen på särskilt räntebärande konto för borgenärernas räkning.

När ett uppsamlingskonto tidigare övervägdes av Skuldsaneringsutredningen föreslogs att gäldenären skulle ha fri dispositionsrätt till medlen på kontot. Detta befarades dock kunna leda till att gäldenären frestades att använda pengarna själv och därmed riskera skuldsaneringen. Om gäldenären betalar direkt till Kronofogdemyndigheten kommer gäldenären naturligt att beskäras från möjlighet att disponera över medlen i och med att betalning sker. Detta gäller betalningar som sker såväl före som efter att skuldsanering beviljas.

När gäldenären väl har betalat är det även viktigt att medlen som finns hos Kronofogdemyndigheten är skyddade från utmätning. I annat fall kan borgenärer vars skulder inte omfattas av skuldsaneringen få tillgång till de pengar som är avsedda för skuldsaneringsborgenärerna. Utmätning skulle kunna ske för helt nytillkomna skulder eller t.ex. skulder för löpande underhåll och studieskulder som förfallit till betalning. Detta kan i sin tur leda till att skuldsaneringen går om intet. Vi anser därför att det som gäldenären betalar in från och med inledandebeslutet och under hela skuldsaneringsperioden ska vara skyddade mot utmätning från det de betalas in till Kronofogdemyndigheten. Utmätningsförbudet gäller sedan till dess att utbetalning sker.

Betalningar som sker innan skuldsanering beviljas är preliminärt avsedda för de borgenärer vars fordringar omfattas av skuldsaneringen. Men det är först när ärendet om skuldsanering avgörs, som det står klart vem som i slutändan ska ha inbetalda medel. Dessförinnan förvarar Kronofogdemyndigheten enbart pengarna i avvaktan på slutligt beslut. Om skuldsanering beviljas ska inbetalda medel utan dröjsmål avskiljas på särskilt räntebärande konto, för skuldsaneringsborgenärernas räkning. Dessa pengar blir härigenom skyddade redovisningsmedel (se avsnitt 10.6.5). Räntan kommer att tillfalla skuldsaneringsborgenärerna. Vid beslut om avslag, avvisning eller avskrivning ska i stället återbetalning av inbetalt belopp ske till gäldenären. Om utmätning pågick när inledande beslut meddelades ska medlen i stället tillfalla utmätningsborgenärerna (se avsnitt 9.7.4).

En fråga är vad som händer med inbetalda medel om gäldenären går i konkurs. Om konkursen inträffar innan skuldsanering har beviljats framgår av lagtexten att ansökan förfaller (32 §). Då avskrivs ansökan och medlen ska som huvudregel återbetalas till gäldenären. Om tidigare pågående exekutiva åtgärder avbrutits ska i stället pengarna fördelas på de fordringar för vilka åtgärderna pågick. För en konkurs som inträffar efter att en skuldsanering beviljats, normalt på grund av nya skulder som tillkommit efter skuldsaneringen inletts, torde enligt allmänna konkursrättsliga regler normalt gälla att skuldsaneringen upphävs till följd av konkursen. Men medel som vid konkursen betalats in är avskilda för de borgenärer som är beviljade betalning enligt skuldsaneringsbeslutet och ska därmed tillfalla dem. Nu nämnda slutsatser gäller oavsett om konkursen avser gäldenären som privatperson eller enskild näringsidkare.

10.6.5 Fördelning och utbetalning till borgenärerna

Förslag: När skuldsanering beviljas ska bestämmas det belopp som ska fördelas mellan borgenärerna, vilket innefattar medel som gäldenären betalar in såväl före som efter skuldsaneringsbeslutet.

Inbetalda medel och ränta på dessa ska utbetalas till skuldsaneringsborgenärerna en gång om året.

Den första utbetalningen bör ske först efter skuldsaneringsbeslutet har vunnit laga kraft.

I betalningsplanen ska förbehållas medel för betalning av den årliga avgift som Kronofogdemyndigheten ska ta ut för tillhandahållande av betalningsförmedlingen. Avgiften ska tas ut innan betalning till borgenärerna kan ske.

Först när utbetalning ska ske till borgenärerna har de möjlighet att begära verkställighet av skuldsaneringsbeslutet.

Fördelning av inbetalda medel

Om gäldenären har ett betalningsutrymme när skuldsanering beviljas, ska enligt nuvarande ordning en betalningsplan bestämmas för gäldenärens framtida betalningar. Genom att gäldenären enligt vårt förslag ska betala genom en betalningsförmedling ska i planen anges ett enda månatligt belopp (vars storlek givetvis kan variera under betalningsplanens löptid). Precis som tidigare ska anges när och hur betalning ska se. I planen ska även anges betalningsskyldighet för avgift för Kronofogdemyndighetens fördelningsverksamhet. Saknas betalningsförmåga vid skuldsaneringsbeslutet kommer någon betalningsplan givetvis inte att bestämmas, eftersom gäldenären då inte bedöms ha förmåga att framgent betala något.

På samma sätt som i dag ska i samband med skuldsaneringsbeslutet bestämmas vilket sammanlagt belopp som ska fördelas mellan de borgenärer vars fordringar omfattas av skuldsaneringen. Genom vårt förslag om att betalning ska påbörjas redan från inledande beslutet omfattar beloppet inte enbart eventuella framtida betalningar enligt en betalningsplan, utan även eventuella medel som betalats in före skuldsaneringsbeslutet. I beloppet ska även inräknas den ränta som vi föreslår ska utgå på inbetalda medel från det att Kronofogdemyndigheten överfört dem till ett räntebärande konto. Har gäldenären saknat betalningsförmåga såväl före som vid tidpunkten för skuldsaneringsbeslutet ska något belopp givetvis inte bestämmas.

När skuldsanering beviljas måste även bestämmas hur fördelningen av beloppet ska ske mellan de betalningsberättigade borgenärerna, det vill säga hur mycket var och en av borgenärerna totalt sett får betalt. Fördelningen utgår på samma sätt som nu enligt den procentsats som anger hur mycket av skuldsaneringsfordringarnas belopp som ska kvarstå (se 9 § tredje stycket).

Utbetalning av medel

Bestäms ingen betalningsplan ska eventuellt redan inbetalda medel betalas ut till skuldsaneringsborgenärerna vid en engångsutbetalning. Det kan ske först när skuldsaneringsbeslutet har vunnit laga kraft.

Om gäldenären får en betalningsplan ska utbetalning till borgenärerna ske en gång varje år, efter vad Kronofogdemyndigheten närmare beslutar. Första utbetalningen bör inledas ett år efter beslutet om skuldsanering, men inte innan beslutet har vunnit laga kraft. Hur mycket varje borgenär ska få betalt vid varje tillfälle och när utbetalning ska ske ska anges i beslutet.

Visar det sig att gäldenären har betalat mindre än vad betalningsplanen anger, ska utbetalningen till borgenärerna i enlighet med den rådande likabehandlingsprincipen nedsättas med lika stor andel för samtliga betalningsberättigade borgenärer. Utbetalningarna ska alltså också i dessa fall utgå från den procentsats som bestämts för nedsättningen av fordringarna. Ett sådant fall lär sannolikt leda till en omprövningssituation.

Om det inför den årsvisa utbetalningen i stället konstateras att gäldenären av något skäl betalat för mycket, ska återbetalning av överskottet ske till gäldenären. Gäldenären kan alltså inte under ett år förskottsbeta för framtida år, eftersom det skulle kunna vara ett sätt för honom eller henne att undandra sig utmätning för eventuellt nya skulder. När medlen är utbetalda finns givetvis inte längre något hinder mot utmätning av dessa.

I samråden har något inkassobolag invänt att det med en betalningsförmedling och årliga utbetalningar kan medföra vissa problem vid avräkning, då någon annan gäldenär är solidariskt betalningsskyldig. Eftersom betalning enligt betalningsplanen ska äga rum en gång per år, har vi svårt att se att det kan vara några problem. Det är ju just i samband med att borgenären erhåller sin årliga betalning som en avräkning mot en medgäldenär kan aktualiseras. Skulle medgäldenären då ha slutbetalt skulden, torde borgenären vara skyldig att återbeta det överskjutande beloppet. Fråga har även väckts om vad som händer om en solidariskt betalningsskyldig vill lösa skulden under betalningsplanen. Enligt vår uppfattning skulle följden bli att den solidariskt betalningsskyldige med sin regressfordran träder in i borgenärens ställe.

Skuldsaneringsbeslutets verkställbarhet

Enligt nuvarande ordning får ett beslut om skuldsanering verkställas utan hinder av att det inte har vunnit laga kraft (37 §). Bestämmelsen är utformad för att effektivisera skuldsaneringsförfarandet.²²

Vi anser att en sådan ordning inte är lämplig när gäldenären ska betala genom en betalningsförmedling, från vilken borgenärerna får årsvis betalt. Gäldenären ska visserligen även fortsättningsvis genomföra sina betalningar omedelbart, utan att invänta laga kraft. Detta gäller såväl det interimistiska beslutet om betalning från inledandebeslutet och betalningar enligt en betalningsplan. Genom att utbetalning från Kronofogdemyndigheten ska ske årsvis – är borgenärerna däremot inte berättigade till betalning förrän utbetalningstidpunkten. Beslutet om betalning måste också ha vunnit laga kraft för att utbetalning ska kunna ske. Dessförinnan bör borgenären inte ha möjlighet att begära verkställighet av skuldsaneringsbeslutet.

Om det uppmärksammas att en gäldenär under en betalningsplan missköter sina inbetalningar, är borgenären hänvisad till att begära omprövning av skuldsaneringsbeslutet. Först när borgenären har rätt att få betalt enligt skuldsaneringsbeslutet är det möjligt att söka verkställighet hos gäldenären.

10.6.6 Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis anser vi att det sätt på vilket gäldenären måste betala enligt ett skuldsaneringsbeslut försämrar förutsättningarna att klara av skuldsaneringen. Betalningsplanerna är ofta svåra att avläsa och tillämpa. Gäldenären behöver därför ibland hjälp med planerna, t.ex. av en budget- och skuldrådgivare, varför planernas utformning även orsakar samhällsekonomiska kostnader. Borgenärerna drabbas också kostnader för hanteringen av betalningarna.

Vi anser åtgärder på området är angelägna. Det tror vi kan bidra till att fler tar steget att ansöka om skuldsanering, men också att fler klarar av att genomföra en sådan. Det kan sannolikt även medföra att gäldenärens pressade situation under skuldsaneringstiden förbättras.

²² Se prop. 2005/06:124 s. 56 f. och s. 88.

Den mest verksamma åtgärden för att förenkla gäldenärens betalningar anser vi är att inrätta en betalningsförmedling. Vi föreslår därför att det i betalningsplanen ska anges att gäldenären ska betala ett visst månatligt belopp till ett betalningsförmedlande organ, om det inte finns särskilda skäl att betala direkt till borgenären. Gäldenärens betalningar ska ske utan hinder av att beslutet om betalning inte har vunnit laga kraft.

Vi bedömer att Kronofogdemyndigheten har bäst förutsättningar att ta hand om denna betalningsförmedling. För hanteringen av betalningar är det nödvändigt med ändringar i regleringen kring behandlingen av uppgifter i Kronofogdemyndighetens databaser. Kronofogdemyndigheten bör kvartalsvis kontrollera och informera parterna om hur gäldenären sköter sina betalningar. För finansieringen av förmedlingsverksamheten bör myndigheten ta ut en årlig avgift, som ska belasta gäldenärens betalningsutrymme.

I och med att betalning sker till myndigheten förlorar gäldenären råddigheten över medlen. Inbetalda medel ska inte kunna utmätas så länge de finns hos Kronofogdemyndigheten. Först när skuldsanering har beviljats tillkommer inbetalda medel de borgenärer vars fordringar omfattas av förfarandet. Kronofogdemyndigheten ska då utan dröjsmål avskilja medlen till särskilt räntebärande konto för borgenärernas räkning.

När skuldsanering beviljas ska bestämmas det belopp som ska fördelas mellan borgenärerna, vilket innefattar medel som gäldenären betalar in såväl före som efter skuldsaneringsbeslutet. Bestäms en betalningsplan för gäldenärens framtida betalningar ska inbetalda medel och ränta på dessa utbetalas till skuldsaneringsborgenärerna en gång om året. Den första utbetalningen ska ske först efter skuldsaneringsbeslutet har vunnit laga kraft. Om någon plan inte bestäms ska eventuellt inbetalda medel fördelas mellan de betalningsberättigade borgenärerna genom ett engångsbelopp, efter att skuldsaneringsbeslutet vunnit laga kraft.

I en betalningsplan ska förbehållas medel för betalning av den årliga avgift som Kronofogdemyndigheten ska ta ut för tillhandahållande av betalningsförmedlingen. Avgiften ska tas ut innan betalning till borgenärerna kan ske.

Först när utbetalning ska ske till borgenärerna har de möjlighet att begära verkställighet av skuldsaneringsbeslutet hos gäldenären.

11 Möjlighet att beviljas skuldsanering på nytt

11.1 Inledning

Den som tidigare har fått skuldsanering kan som huvudregel inte beviljas det en andra gång, om det inte finns synnerliga skäl (6 § andra meningen). Frågan är dock om denna regel leder till att över-skuldsatta i alltför stor utsträckning avhålls från att ansöka om skuldsanering. På grund av detta och våra förslag i övrigt anser vi att det är nödvändigt att göra en översyn av bestämmelsen om att det alltid krävs synnerliga skäl för att beviljas skuldsanering på nytt.

I det följande kommer vi att redogöra för nuvarande ordning (avsnitt 11.2) och den statistik och domstolspraxis som finns på området (avsnitt 11.3). Därefter presenterar vi de synpunkter som har framkommit vid våra samråd (avsnitt 11.4) och hur lagstiftningen ser ut i övriga nordiska länder (avsnitt 11.5). Slutligen redogör vi för våra överväganden i denna fråga (avsnitt 11.6).

11.2 Nuvarande ordning

Av lagtexten följer att en gäldenär som tidigare har fått skuldsanering inte får beviljas det på nytt, om det inte finns synnerliga skäl för det (6 § andra meningen). Den bakomliggande tanken är att skuldsanering ska vara något som en person normalt sett kan få möjlighet till endast en gång i livet. När skuldsaneringslagen infördes uttalades dock att regeln inte bör vara helt undantagslös och att det kan finnas speciella situationer där det kan vara godtagbart att en gäldenär får en andra chans. Det betonades dock att det skulle röra sig om sällsynta undantagsfall och att tillämpningen bör vara mycket restriktiv. Som exempel på synnerliga skäl angavs en gäldenär som i yngre år fått skuldsanering och långt senare, i en helt

annan livssituation, återigen hamnar på obestånd, t.ex. på grund av allvarlig sjukdom, förtidspensionering eller långvarig arbetslöshet.¹ Bestämmelsen omfattar såväl gäldenärer som tidigare genomfört en skuldsanering och skuldsatt sig på nytt, som dem som av någon anledning fått sin skuldsanering upphävd.² I förarbetena har understrukits att det vid bedömningen ska läggas särskild vikt vid om gäldenären uppfyllt sina förpliktelser enligt det tidigare skuldsaneringsbeslutet.³

11.3 Statistik och domstolspraxis

Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten har uppskattningsvis 15 gäldenärer beviljats skuldsanering en andra gång sedan skuldsaneringslagens tillkomst år 1994. Det kan jämföras med de drygt 47 000 skuldsaneringar som beviljats under samma tid. Bland gäldenärerna återfinns både de som har fått sin tidigare skuldsanering upphävd och de som har skuldsatt sig på nytt efter genomförd skuldsanering.

Domstolspraxis är mycket sparsam i frågan om vad som kan utgöra synnerliga skäl för skuldsanering en andra gång. I hovrättsavgörandet RH 2011:41 var det fråga om en gäldenär som beviljades skuldsanering år 1995. Beslutet upphävdes samma år på grund av att han inte hade skött sin betalningsplan. Han ansökte på nytt om skuldsanering år 2001, men ansökan avslogs. I april 2009 ansökte han ytterligare en gång. Kronofogdemyndigheten bedömde då att det inte förelåg synnerliga skäl för att bevilja skuldsanering en andra gång och avslog ansökan. Tingsrätten beslutade dock att inleda skuldsanering och återförvisade ärendet till Kronofogdemyndigheten. Domstolen framhöll i sitt beslut att gäldenären hade en komplex sjukdomsbild. Det konstaterades att den tidigare skuldsaneringen upphävts bland annat på grund av oväntat höga kostnader för hemtjänst och problem med betalningsrutinerna, vilket ansågs ha sammanfallit med en rehabiliteringsperiod efter en hjärtoperation. Kronofogdemyndigheten biföll slutligen ansökan om skuldsanering, med hänvisning till att tingsrätten bedömt att kravet på synnerliga skäl var uppfyllt. Tingsrätten avslog ett överklagande

¹ Se prop. 1993/94:123 s. 91 och 198.

² Se Hellners, T. och Mellqvist, M., Skuldsaneringslagen. En kommentar till 2006 års lag (andra upplagan), s. 113.

³ Se prop. 1993/94:123 s. 198.

av beslutet, men hovrätten upphävde i sin tur skuldsaneringen. Hovrätten hänvisade till att möjligheten till en andra chans är begränsad till endast sällsynta fall och att det vid bedömningen ska läggas särskild vikt vid om gäldenären uppfyllt sina förpliktelser enligt det tidigare skuldsaneringsbeslutet. Med hänsyn till att gäldenärens tidigare skuldsanering upphävts på grund av bristande betalning ansåg hovrätten att kravet på synnerliga skäl inte var uppfyllt. Det betonades att merparten av de skulder som nu var aktuella även ingick i den första skuldsaneringen.

Högsta domstolen har också behandlat frågan om synnerliga skäl i ett mål som avgjordes den 28 juni 2013 (målnummer Ö 3320-12). Det var då fråga om en gäldenär som med hjälp av sin gode man ansökt och beviljats skuldsanering i december 2005. Betalningsplanen skulle löpa under fem år, fram till och med december 2010. I juli 2007 upphörde förordnandet om god man. Gäldenären hade en omfattande psykiatrisk problematik, vilken försämrades under hösten 2007. Gäldenären kom att missköta sin betalningsplan från oktober 2007 till mars 2009, då den upphävdes med hänvisning till att gäldenären uteblivit med flera betalningar utan att lämna någon förklaring till detta.

Läkarintyg visade att gäldenären var inlagd på psykiatrisk klinik vid nio tillfällen under åren 2009–2010. I september 2010 fick gäldenären en förvaltare. Gäldenären medicinerade och mådde bättre än tidigare. Hon hade ett ordnat boende med regelbundet stöd från kommunen. Med hjälp av sin förvaltare ansökte hon på nytt om skuldsanering i juni 2011. I ansökan anförde hon att skälet till att hon misslyckats med sin förra skuldsanering var att hon då befann sig i dåligt psykiskt skick.

Kronofogdemyndigheten ansåg att det inte fanns synnerliga skäl att bevilja gäldenären skuldsanering, vilket var en bedömning som även delades av tingsrätten. Hovrätten fastställde tingsrättens beslut och framhöll särskilt att tiden var kort mellan beviljandet av den förra skuldsaneringen och den nya ansökan. Det konstaterades även att gäldenären hade misskött den förra skuldsaneringen under lång tid. Hovrätten hänvisade också till att de exempel på synnerliga skäl som anges i förarbetena till skuldsaneringslagen inte rör förhållanden som liknade gäldenärens situation, med ett långvarigt pågående sjukdomstillstånd. Hovrätten tog även fasta på att det i förarbetena betonas att skuldsanering kan beviljas på nytt endast i sällsynta undantagsfall.

Högsta domstolen ansåg däremot att det förelåg synnerliga skäl för skuldsanering. Domstolen konstaterade att gäldenären inte gjort något för att fullgöra sina förpliktelser under den period då hon var utan god man eller förvaltare, men att hon ansträngt sig och medverkat alltsedan förvaltare förordnats. Domstolen beaktade att beslutet att godmanskapet skulle upphöra inte var gäldenärens eget och att hon, under tiden som hon misskötte sina betalningar, var allvarligt psykiskt sjuk. Enligt domstolen fanns ett klart tidsmässigt samband mellan det att godmanskapet upphörde och att gäldenärens misskötsamhet med betalningarna började. Domstolen ansåg att misskötsamheten inte kunde läggas gäldenären till last, eftersom det fanns anledning anta att det första skuldsaneringsbeslutet inte hade behövt upphävas om gäldenären hade haft kvar sin gode man. Vid en samlad bedömning av gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden bedömde domstolen det som i hög grad skäligt att skuldsanering beviljades på nytt. Högsta domstolen återförvisade ärendet till Kronofogdemyndigheten för fortsatt handläggning.

11.4 Synpunkter vid samråd

Vid våra samrådsmöten har vi diskuterat förutsättningarna för att beviljas skuldsanering en andra gång. *Skuldsaneringsteamet i Kalmar* har anfört att det bör finnas ett visst utrymme för en andra chans, men att tillämpningen även fortsättningsvis bör vara restriktiv. *Skuldsaneringsteamet i Sundbyberg, Göteborg och Malmö, verkställighetsteamet i Göteborg och Växjö, budget- och skuldrådgivningen i Malmö och Lund, överförmyndarförvaltningen i Umeå, kuratorerna, Kredit-Inkasso, Profact, Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna* har alla framhållit att det i vissa fall bör bli lättare att få skuldsanering en andra gång. Enligt *skuldsaneringsteamet i Sundbyberg och Malmö, verkställighetsteamet i Växjö, budget- och skuldrådgivarna i Malmö, Stockholm, Lund och Umeå, överförmyndarförvaltningen i Umeå, Profact, Kredit-Inkasso, Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna* borde det bli enklare för de gäldenärer som misslyckats med sin tidigare skuldsanering, jämfört med dem som genomgått skuldsanering helt men därefter överskuldats sig på nytt. *Intrum Justitia* anser att det inte får bli för enkelt att få skuldsanering ytterligare en gång för de gäldenärer som genomfört en skuldsanering. Det är

något som även har framförts av *Kredit-Inkasso*, som befarar att det annars kan påverka betalningsmoralen negativt.

Skuldsaneringsteamet i Sundbyberg har efterfrågat exempel på vad som kan vara skäl till att få skuldsanering en andra gång. Enligt *Riksförbundet Insolvens* är det nödvändigt att beakta anledningen till att den förra skuldsaneringen misslyckades. *Verkställighetsteamet i Växjö*, *Alektum* och *Profact* har i stället framhållit vikten av att klargöra orsaken till varför gäldenären återigen hamnat i ekonomiska svårigheter och i vilken utsträckning det beror på gäldenärens eget agerande. Enligt *skuldsaneringsteamet i Göteborg* samt *verkställighetsteamet i Göteborg och Växjö* bör gäldenärer kunna få en mildare bedömning om de tidigare misslyckats, men därefter förbättrat sin situation, t.ex. genom ett anordnat förvaltarskap. *Budget- och skuldrådgivarna i Malmö* anser att de som misslyckats på grund av att de inte har förstått hur en skuldsanering fungerar borde kunna få en andra chans. *Kuratorerna* har fört fram att en psykiatrisk problematik hos gäldenären bör vara en omständighet som ger större möjlighet till en andra chans.

Skuldsaneringsteamet i Malmö har betonat vikten av att den som tidigare misslyckats med en skuldsanering är redo att genomgå det på nytt. *Budget- och skuldrådgivarna i Stockholm* har anført att de ofta är oroliga för att gäldenärerna inte ska vara tillräckligt förberedda på att klara av en skuldsanering och att deras enda chans till skuldsanering går om intet vid ett misslyckande. Liknande farhågor har framförts av *budget- och skuldrådgivarna i Göteborg, Umeå och Lund*. De har förklarat att detta påverkar deras rådgivning, så att de i vissa fall avråder gäldenärer från att ansöka, om de inte uppfattar att de är redo för skuldsanering (jfr. avsnitt 12.3).

11.5 En andra chans i de övriga nordiska länderna

Finland

Den finska skuldsaneringslagen anger ett antal uttryckliga hinder för att en gäldenär ska kunna få skuldsanering och ett av dessa är om gäldenären tidigare blivit beviljad skuldsanering.⁴ Om det finns *vägande skäl* är det dock möjligt att göra undantag från denna bestämmelse. Precis som vid övriga uttryckliga hinder för skuldsanering ska vid bedömningen hänsyn tas till den tid som förflutit

⁴ 10 § 10 p. lagen om skuldsanering för privatpersoner.

sedan gäldenären skuldsatte sig, gäldenärens åtgärder för betalning av sina skulder och gäldenärens övriga förhållanden samt skuldsaneringens betydelse för gäldenären och borgenärerna.⁵

I förarbetena till lagrummet har betonats att huvudregeln är att skuldsanering kan beviljas endast en gång. Om gäldenären tidigare misskött en betalningsplan men det funnits en godtagbar orsak till detta, ska det vara möjligt att bevilja skuldsanering även kort efter det att den förra skuldsaneringen upphävts. Har gäldenären däremot visat uppenbar likgiltighet att följa sin tidigare betalningsplan kan skuldsanering aktualiseras först efter en längre tid. I det fallet ska gäldenärens ansträngningar att betala sina skulder beaktas särskilt. Om gäldenären genomfört en skuldsanering ska hänsyn tas till den tid som förflutit sedan gäldenären skuldsatte sig och gäldenärens förmåga och vilja att sköta sina skulder.⁶ Enligt uppgift från det finska Justitieministeriet är det ovanligt att gäldenärer ansöker om skuldsanering en andra gång.

Norge

Även i den norska lagstiftningen anges ett uttryckligt hinder mot att bevilja en gäldenär skuldsanering mer än vid ett tillfälle. Genom en lagändring år 2003 infördes en möjlighet till undantag vid *särskilda skäl*.⁷ Lagstiftaren uttalade att skuldsanering endast ska vara möjlig att få en gång, men att det kan förekomma situationer där det vore orimligt att inte ge gäldenären en andra chans. Som exempel angavs att gäldenären oförskyllt drabbats av att skuldsaneringen upphävts, på grund av att skulder inte räknats med i beslutet eller att andra medgäldenärer agerat felaktigt. En förutsättning för att inleda skuldsanering på nytt angavs vara att gäldenären inte kan klandras nämnvärt för att den tidigare skuldsaneringen upphävts.⁸

⁵ 10 a § lagen om skuldsanering för privatpersoner.

⁶ Se den finska propositionen 98–2002, med förslag till lagar om ändring av lagen om skuldsanering för privatpersoner samt 88 § lagen om beskattningsförfarande, s. 53.

⁷ Se § 1–4 tredje stycket stycke 3 gjeldsordningsloven.

⁸ Se den norska propositionen, Ot.prp. nr. 99 (2001–2002) Om lov om endringer i lov 17 juli 1992 nr. 99 om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner mv. (gjeldsordningsloven), s. 33.

Danmark

I de danska reglerna om skuldsanering för näringsidkare i konkurs uppställs ett hinder mot att beviljas skuldsanering på nytt om skuldsanering enligt dessa regler tidigare har beviljats de senaste tio åren.⁹ I övrigt anger inte den danska lagstiftningen några begränsningar för att få skuldsanering en andra gång eller någon tidsgräns för när det är möjligt att ansöka på nytt.

När skuldsanering infördes i dansk rätt övervägde lagstiftaren en begränsningsregel. Det konstaterades då att skuldsanering i allmänhet bör ses som en engångsföreteelse, men att det ändå kan finnas situationer som motiverar att gäldenären får en andra chans. Som exempel på ett sådant fall angavs om gäldenären uppfyllt sina skyldigheter enligt den första skuldsaneringen och därefter helt utan egen förskyllan återigen hamnat i överskuldsättning. Det bedömdes därför inte vara lämpligt att införa någon bestämmelse som begränsade gäldenärens möjligheter att beviljas skuldsanering på nytt.¹⁰

11.6 Överväganden

Förslag: En gäldenär som tidigare har misslyckats med sin skuldsanering och fått den upphävd, ska utan några begränsningar kunna beviljas skuldsanering igen. För gäldenärer som har genomgått en skuldsanering och skuldsatt sig på nytt bör dock möjligheten vara fortsatt begränsad till om det bedöms finnas synnerliga skäl. Lagtexten ska därför ändras på så sätt att det anges att en gäldenär som *tidigare har fullgjort en skuldsanering* kan beviljas skuldsanering på nytt endast om det finns synnerliga skäl för detta.

Skuldsanering är ett extraordinärt institut med långtgående konsekvenser för både gäldenär och borgenärer. Grundtanken är därför att en gäldenär normalt sett inte ska ha möjlighet att genomgå en skuldsanering vid mer än ett tillfälle i livet. I lagen anges att skuldsanering inte kan beviljas en gäldenär som tidigare har fått en sådan, annat än om det finns synnerliga skäl. Detta rekvisit anger att

⁹ Se 29 kap. § 231 a. stycke 6 konkursloven.

¹⁰ Se den danska propositionen, Betänkning om Gældssanering afgivet af det af justitsministeriet den 20 januar 1977 nedsatte udvalg, s. 128 f.

utrymmet för avsteg från huvudregeln är mycket begränsat. I förarbetena har också betonats att det inte kan komma ifråga annat än i sällsynta undantagsfall. Därtill framgår av uppgifterna från Kronofogdemyndigheten att det endast är ett fåtal gäldenärer som har beviljats skuldsanering en andra gång. Den praxis som finns refererad från domstolarna visar också på en restriktiv hållning i frågan, även om Högsta domstolens senaste avgörande markerar en mer nyanserad bedömning.

Vi anser att utrymmet för skuldsanering en andra gång måste vara begränsat. Det är viktigt att skuldsaneringsinstitutet inte upplevs som stötande och att det inte påverkar den allmänna betalningsmoralen negativt. Skuldsanering ska därför även fortsättningsvis vara något som en överskuldssatt gäldenär som huvudregel kan få möjlighet till endast en gång i livet. Samtidigt får lagstiftningen inte leda till inlåsnings effekter, så att lagens utformning i sig bidrar till att överskuldssatta personer avhålls från att försöka lösa sin ekonomiska problematik genom att avstå ifrån att ansöka om skuldsanering. Vid våra samråd har tydligt framgått att budget- och skuldrådgivare på grund av lagens utformning avråder gäldenären från att ansöka, om de bedömer att den skuldsatte kommer att klara av en femårig avbetalningsplan. Ett sådant förhållningssätt kan bidra till att gäldenärens skuldsanering fördröjs i onödan, men också att vissa gäldenärer aldrig kommer ifråga för en ansökan om de avråds från detta.

I sammanhanget måste också beaktas att andelen upphävida skuldsaneringar kan komma att öka. Den senaste lagändringen om skulder nas ålder har lett till att skuldsanering beviljats även dem som inte tidigare varit föremål för löneutmätning eller i övrigt levt med begränsade ekonomiska ramar under längre tid. Dessa personer kan tänkas vara mindre förberedda på den pressade ekonomiska situation som en skuldsanering innebär. Därmed finns en ökad risk för att skuldsaneringen kan komma att upphävas. Även vårt förslag om ett förenklat ansökningsförfarande kan bidra till att skuldsanering beviljas för något fler gäldenärer som inte är tillräckligt förberedda. Med hänsyn till detta finns det skäl att överväga ett mildare förhållningssätt i frågan om en andra chans för dem som misslyckats.

Det finns även situationer där gäldenären inte är den främsta anledningen till att en skuldsanering upphävs. Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten beror t.ex. drygt tio procent av deras omprövningsärenden på felaktigheter som begåtts av myndigheten

under handläggningen av skuldsaneringsärendet.¹¹ Även i övrigt kan det finnas orsaker till att en skuldsanering upphävs, som inte främst beror på gäldenärens eget agerande. I sådana fall framstår det som särskilt angeläget att den skuldsatte får möjlighet till en ny chans.

I skuldsaneringslagen görs inte någon åtskillnad mellan de gäldenärer som söker på nytt efter att tidigare ha beviljats skuldsanering. Det krävs alltså synnerliga skäl för både den som har fullgjort en tidigare skuldsanering och den som fått sin skuldsanering upphävd, t.ex. på grund av att han eller hon inte klarat av att följa betalningsplanen. Med hänsyn till förarbetsuttalandet om att vikt ska läggas vid hur gäldenären skött sin tidigare skuldsanering har likväl den gäldenär som klarat av att genomföra en skuldsanering bättre möjligheter till en andra chans.

Det kan ifrågasättas om det är rimligt att en gäldenär som inte klarat av att genomföra sin skuldsanering ska vara förhindrad att beviljas en sådan på nytt. Den gäldenären befinner sig fortfarande i sin ursprungliga skuldproblematik. De gamla skulderna finns kvar och någon ekonomisk rehabilitering har inte skett. Borgenärerna har i sin tur kvar sina fordringar på gäldenären som om någon skuldsanering aldrig hade ägt rum. En påbörjad skuldsanering kan därför inte sägas ha inneburit någon påtaglig rättsförlust för borgenärernas del. Visserligen har gäldenären i samband med den misslyckade skuldsaneringen tagit i anspråk både borgenärernas och samhällets resurser, men det bör enligt vår mening inte få till följd att han eller hon ska förhindras från att ansöka på nytt. Det är tvärtom angeläget att denna grupp gäldenärer uppmuntras till ett nytt försök.

Högsta domstolen har i sitt senaste avgörande i frågan om synnerliga skäl öppnat upp för en något mer generös bedömning avseende de situationer då gäldenären tidigare har misslyckats med en skuldsanering. Trots det anser vi att det finns anledning att ytterligare förändra reglerna, så att fler gäldenärer ska våga ta steget att ansöka. Det är också angeläget att underlätta för budget- och skuldrådgivarnas arbete, så att de inte känner sig tvungna att inta en lika restriktiv hållning som i dag inför att råda gäldenärer att ansöka om skuldsanering. Våra samråd visar också att det finns stöd för en sådan reform.

¹¹ Se Se Kronofogdemyndighetens rapport 2013-02-26, Verksamhetsanalys – Omprövningar inom skuldsaneringsprocessen, s. 27.

Vi föreslår därför att en gäldenär som av någon anledning har misslyckats med sin skuldsanering, oftast på grund av att betalningsplanen inte följts, och därför har fått den upphävd, bör kunna beviljas skuldsanering på nytt utan att det ska krävas synnerliga skäl för detta. Vid den allmänna skälighetsbedömningen får i stället beaktas de omständigheter som ledde fram till att den tidigare skuldsaneringen upphävdes. Det bör inte finnas någon egentlig begränsning i antalet gånger en gäldenär kan beviljas skuldsanering på nytt. Inte heller bör det finnas något krav på att viss tid ska ha förflutit efter den senaste skuldsaneringen. Omständigheterna i det enskilda fallet måste beaktas vid bedömningen.

För gäldenärer som genomgått en skuldsanering och därigenom blivit skuldfria men återigen skuldsatt sig bör däremot möjligheterna vara fortsatt begränsade. Lagen bör därför ändras genom att i lagtexten ange, att en gäldenär som tidigare har fullgjort en skuldsanering kan beviljas skuldsanering på nytt endast om det finns synnerliga skäl för detta.

12 Budget- och skuldrådgivarnas stöd till gäldenären

12.1 Inledning

För att en gäldenär ska klara av att ansöka men även genomföra en skuldsanering är det nödvändigt att samhället erbjuder ett tillräckligt stöd för detta. Det främsta stödet under skuldsaneringsprocessen erbjuds genom kommunernas budget- och skuldrådgivning. Enligt skuldsaneringslagen är kommunerna skyldiga att inom ramen för socialtjänsten eller på annat sätt lämna råd och anvisningar i budget- och skuldfrågor till skuldsatta personer. Det anges särskilt att skyldigheten gäller även under skuldsaneringsförfarandet och under löptiden för en betalningsplan (2 § andra stycket).

I vårt uppdrag ligger att analysera om den hjälp som det allmänna lämnar är tillräcklig. För att förbättra möjligheterna för de gäldenärer som uppfyller skuldsaneringslagens krav med att ansöka och genomföra en skuldsanering är det nödvändigt att utreda budget- och skuldrådgivarnas roll. Våra förslag om ett nytt ansökningsförfarande (kapitel 7) och ändrade former för gäldenärens betalningar (kapitel 9–10) aktualiserar denna fråga särskilt.

I detta kapitel kommer vi inledningsvis att redogöra för lagregleringen kring budget- och skuldrådgivarnas verksamhet och hur frågan har behandlats vid tidigare lagstiftningsarbete (avsnitt 12.2). Därefter följer en redovisning av de synpunkter som har framkommit vid våra samråd (avsnitt 12.3) och för den statistik som finns på området (avsnitt 12.4). Slutligen presenterar vi våra överväganden i frågan om budget- och skuldrådgivarnas stöd till gäldenären under skuldsaneringsprocessen, om det finns skäl för åtgärder och i så fall hur dessa bör utformas (avsnitt 12.5).

12.2 Nuvarande ordning och dess bakgrund

När skuldsaneringslagen infördes angavs i lagtexten att kommunen inom ramen för socialtjänsten eller på annat sätt var skyldig att lämna råd och anvisningar till skuldsatta personer.¹ Det uttalades att detta var en precisering av kommunernas generella ansvar enligt socialtjänstlagen, att se till att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver.² Avsikten med den ekonomiska rådgivningsverksamheten var att förebygga överskuldsättning genom att på ett tidigt stadium hjälpa gäldenärer att hitta en lösning på sina problem. Den skulle dessutom aktivt medverka till att aktualisera frågan om skuldsanering och bistå vid en ansökan om detta.³ Av skuldsaneringslagen framgick däremot inte närmare hur kommunerna skulle organisera sin rådgivningsverksamhet.⁴

Vid genomförandet av 2006 års lag, då det första steget i skuldsaneringsprocessen (egenförsöket) avskaffades, konstaterade regeringen att en stor del av rådgivarnas arbete går åt till att motivera, stödja och vägleda gäldenären i dennes försök att få ordning på sin ekonomiska situation. Att gäldenärerna lyckas med detta ansågs vara en viktig förutsättning för att de ska klara av en skuldsanering och bli ekonomiskt rehabiliterade. Rådgivningsverksamheten bedömdes även fylla en mycket viktig funktion för dem som inte kommer ifråga för skuldsanering.⁵

Regeringen menade att avskaffandet av egenförsöket inte skulle minska gäldenärens stödbehov i någon nämnvärd utsträckning, men att det skulle kunna leda till en något ändrad inriktning för de kommunala insatserna. Gäldenärens skyldigheter att fylla i ansökan och i övrigt aktivt medverka under skuldsaneringsförfarandet ansågs även fortsättningsvis kräva stöd från kommunerna.⁶

I propositionen betonades särskilt stödet till gäldenären under en pågående betalningsplan. En professionell vägledning från den första rådgivningskontakten till betalningsplanens slut förväntades öka möjligheterna att skuldsaneringen skulle innebära en verklig rehabilitering för fler gäldenärer. I lagtexten klargjordes därför att kommunens rådgivningsskyldighet skulle gälla under såväl skuldsaneringsförfarandet som löptiden för en betalningsplan. Det

¹ Se 1 § skuldsaneringslagen (1994:334) i dess lydelse mellan 1 juli 1994 och 1 juli 2006.

² Se prop. 1993/94:123, s. 193.

³ Se prop. 1993/94:123, s. 81 f.

⁴ Se prop. 1993/94:123, s. 193.

⁵ Se prop. 2005/06:124, s. 36.

⁶ Se prop. 2005/06:124, s. 36 f.

ansågs inte finnas något behov av att särskilt lagreglera hur kommunerna skulle organisera sin verksamhet.⁷

12.3 Synpunkter vid samråd

Behovet av stöd vid ansökan och under skuldsaneringen

Flera samrådsparter framhåller budget- och skuldrådgivarnas betydelse under skuldsaneringsprocessen. *Skuldsaneringsteamet i Malmö, Kalmar och Östersund* anser att ansökan blir mycket bättre om gäldenären har biståtts av en rådgivare. *Skuldsaneringsteamet i Östersund* konstaterar att gäldenärer som har haft kontakt med en budget- och skuldrådgivare ofta lyckas bryta sin skuldsättning, så att antalet skulder inte ökar. De anser att det är först då som gäldenären har förutsättningar att genomföra en skuldsanering och leva på existensminimum.

Enligt *KRIS i Umeå* är det sällan tillräckligt att enbart informera gäldenären utan att det även krävs ett mer aktivt stöd, t.ex. för att fylla i ansökan. Där beskriver man skuldsaneringen som en ofta känslomässig påfrestning för gäldenären och att det därför är viktigt med ett personligt stöd under skuldsaneringen, som kan motivera när det känns svårt. Även *Riksförbundet Insolvens* framhåller gäldenärernas kurativa behov, t.ex. för att prata av sig.

Enligt *Lisbeth Sandvall* är det viktigt att det finns ett starkt stöd från budget- och skuldrådgivarna, inte enbart i samband med ansökningsförfarandet utan också för att den enskilde ska klara av sin betalningsplan, och ha kontroll över sin ekonomi. Hon anser att det är viktigt att gäldenären får rådgivning för att undvika att hamna i en liknande skuldsituation. Även *skuldsaneringsteamet i Göteborg och Kalmar, verkställighetsteamet i Göteborg, Försäkringskassan, Intrum Justitia, Alektum Inkasso, Riksförbundet Insolvens* och *KRIS i Umeå* betonar behovet av ett starkt stöd under hela skuldsaneringsperioden.

Intrum Justitia, Alektum Inkasso och *Kredit-Inkasso* uttrycker en oro över att skuldsaneringsgäldenärer skuldsätter sig på nytt och att det rehabiliterande syftet med skuldsaneringen därmed inte uppfylls. De har noterat att vissa skuldsaneringsgäldenärer får nya skulder som de inte klarar av att betala, vilket inte alltid kommer till Kronofogdemyndighetens kännedom. Enligt *Alektum Inkasso*

⁷ Se prop. 2005/06:124, s. 36 f.

gäller detta minst 20 procent av gäldenärerna. *Intrum Justitia* anger att gäldenärer som fått ett s.k. nollbeslut oftare återfaller i skuldsättning än de som betalar enligt en betalningsplan. De föreslår att gäldenärer med nollbeslut årligen bör träffa en budget- och skuldrådgivare under hela skuldsaneringsperioden, för samråd om sin ekonomiska situation. *Intrum Justitia* anser därför att det vid ett sådant tillfälle borde göras en kreditprövning för att kontrollera att inte någon ny skuldsättning tillkommit. Enligt *Alektum Inkasso* bör rådgivningen vara inriktad mot en mer stödjande roll efter beviljad skuldsanering, i syfte att undvika återskuldsättning. *Kredit-Inkasso* anser att rådgivarna mot slutet av skuldsaneringsperioden borde hålla uppföljande samtal med gäldenären.

Intrum Justitia, *Alektum Inkasso* och *Kredit-Inkasso* förordar att det i beslutet om skuldsanering hänvisas till en budget- och skuldrådgivare, som kan fungera som en kontaktperson för fortsatt stöd under skuldsaneringsperioden. *Riksförbundet Insolvens* delar denna uppfattning, men betonar att det bör vara frivilligt för gäldenären att ta kontakt. Frivilligheten framhålls också av *budget- och skuldrådgivarna i Göteborg*, som inte heller tycker att det bör hänvisas till en viss person. *Skuldsaneringsteamet i Kalmar* tycker däremot att det vore bra om det föreskrivs att gäldenären ska ha kontakt med en budget- och skuldrådgivare under skuldsaneringen.

Tillgänglighet

Skuldsaneringsteamet i Göteborg, Kalmar och Östersund, verkställighetsteamet i Göteborg, överförmyndarförvalningen i Göteborg, budget- och skuldrådgivarna i Umeå, arbetslöshetskassorna, behandlingshemmet Hatten, diakonerna och Intrum Justitia beskriver långa köer till vissa budget- och skuldrådgivare. *Skuldsaneringsteamet i Östersund* anser att det är stora skillnader mellan olika kommuner, beroende på hur mycket resurser som läggs på rådgivningsverksamheten. *Diakonerna* pekar på att verksamheten påverkas mycket av vilken del av kommunen som är uppdragsgivare. Enligt *budget- och skuldrådgivarna i Umeå* leder långa kötider till att många gäldenärer inte orkar vänta på hjälp och därför inte så sällan tappar motivationen. *Diakonerna* ger uttryck för att de långa väntetiderna drabbar särskilt hårt i de områden där det är vanligt med låg utbildningsnivå, begränsade kunskaper om att sköta sin ekonomi och ett dåligt socialt skyddsnät.

Enligt *Intrum Justitia* har rådgivningens lokaler ibland en olycklig geografisk placering, som begränsar tillgängligheten för gäldenärerna. *Budget- och skuldrådgivarna i Göteborg* och *kuratorerna* pekar på att personer med psykiska handikapp kan ha svårt att ta sig till en budget- och skuldrådgivare.

Diakonerna anser att det är bra om rådgivningen kan erbjuda öppen mottagning, eftersom det gör det möjligt för dem att följa med den enskilde och på så sätt hjälpa till att sätta igång skuldsaneringsprocessen.

De *budget- och skuldrådgivare* som vi har träffat har organiserat sin verksamhet på olika sätt. I *Malmö* hålls en öppen mottagning varje vecka, vid vilken alla gäldenärer som kommer erbjuds ett första rådgivande samtal. Därefter bokas gäldenären in på en andra träff inom två–tre veckor. Där finns inte någon kötid.⁸ Gäldenärer som kontakter *budget- och skuldrådgivarna i Lund* brukar bokas till ett första möte inom två–tre veckor. Kötiden är en vecka.⁹ I *Stockholm* skiljer sig verksamheten åt mellan de olika stadsdelarna, men på senare år har en större samsyn eftersträfvats. Det finns t.ex. ett krav på att alla rådgivare ska erbjuda öppen mottagning men det varierar hur den är utformad. I en stadsdel krävs t.ex. att gäldenären bokar tid till den öppna mottagningen! I vissa fall kan det också dröja innan gäldenären därefter erbjuds ett andra möte. Kötiden i hela Stockholms kommun är sex veckor.¹⁰ *Budget- och skuldrådgivningen i Göteborg* erbjuder öppen mottagning en dag i veckan och telefonrådgivning fyra halvdagar i veckan. Där har man i dagsläget inte någon kötid.¹¹ Man bistår även bl.a. Öckerö kommuns invånare med rådgivning, som emellertid kräver att socialtjänsten först meddelat ett biståndsbeslut för att en gäldenär ska få tillgång till budget- och skuldrådgivare. I *Umeå* finns ingen öppen mottagning eller fasta telefontider för rådgivning. Där erbjuds ett informationsbesök inom tre veckor efter första kontakt, varefter gäldenären ställs i kö för ytterligare möte. För närvarande är kötiden åtta veckor.¹² På grund av direktiv från kommunen att ta extra hänsyn

⁸ Se Konsumentverkets rapport 2013:10, Kommunernas budget- och skuldrådgivning 2013 – en lägesrapport, bilaga 3, s. 4.

⁹ Se Konsumentverkets rapport 2013:10, Kommunernas budget- och skuldrådgivning 2013 – en lägesrapport, bilaga 3, s. 4.

¹⁰ Se Konsumentverkets rapport 2013:10, Kommunernas budget- och skuldrådgivning 2013 – en lägesrapport, bilaga 3, s. 1.

¹¹ Se Konsumentverkets rapport 2013:10, Kommunernas budget- och skuldrådgivning 2013 – en lägesrapport, bilaga 3, s. 5.

¹² Se Konsumentverkets rapport 2013:10, Kommunernas budget- och skuldrådgivning 2013 – en lägesrapport, bilaga 3, s. 9.

till barn erbjuds barnfamiljer i Umeå förtur framför evighetsgäldenärer som vill ansöka om skuldsanering.

Bemötande

Enligt *Lisbeth Sandvall* visar hennes forskning att det sätt på vilket gäldenären blir bemött av bl.a. budget- och skuldrådgivarna får betydelse för motivationen att ta sig ur sin skuldproblematik. *Riksförbundet Insolvens* menar att bemötandet varierar mellan olika rådgivare, men att majoriteten av dem har ett gott bemötande. Även *KRIS i Umeå* har goda erfarenheter i det avseendet. Samtidigt uppger *skuldsaneringsteamet och verkställighetsteamet i Göteborg* att gäldenärer berättat om att budget- och skuldrådgivare inte sällan är mästrande och uppfostrande i sitt tilltal till gäldenären. Detta är något som även *kuratorerna* har omvitnat. *Skuldsaneringsteamet i Kalmar* och *behandlingshemmet Hatten* har lämnat uppgifter om gäldenärer som upplevt sig ha blivit dåligt behandlade vid rådgivningen.

Budget- och skuldrådgivningens roll inför en ansökan

Skuldsaneringsteamet i Göteborg, Kalmar, Malmö, Östersund, verkställighetsteamet i Göteborg och Helsingborg, överförmyndarförvaltningen i Göteborg och *vissa av diakonerna* uppger att budget- och skuldrådgivarna gör egna bedömningar av gäldenärens förutsättningar att få skuldsanering. Det har framkommit att de ibland avråder gäldenärer från att ansöka och att andra har fått besked om att de kommer att beviljas skuldsanering. Enligt *skuldsaneringsteamet i Malmö* har vissa rådgivare även försökt hindra gäldenären från att ansöka eller vägrat att hjälpa till med en ansökan. *Verkställighetsteamet i Växjö* och *skuldsaneringsteamet i Malmö* har också uppmärksammat att vissa rådgivare har lämnat felaktiga råd. *Skuldsaneringsteamet i Göteborg, Malmö, Östersund och Kalmar* samt *verkställighetsteamet i Göteborg och Helsingborg* anser att rådgivarna inte ska göra egna bedömningar. Enligt *skuldsaneringsteamet i Östersund* kan en uppmaning till en gäldenär att avvakta med att ansöka bidra till att den enskilde inte ansöker alls. Men man har betonat att det samtidigt är viktigt att gäldenären får en realistisk bild av förutsättningarna att få skuldsanering.

Intrum Justitia har invänt mot att vissa budget- och skuldrådgivare ser skuldsanering som enda lösningen och inte i tillräcklig omfattning undersöker andra alternativ, som t.ex. privata överenskommelser eller ackord.

Budget- och skuldrådgivarna i Stockholm uppger att de brukar utreda om kraven enligt skuldsaneringslagen är uppfyllda och om så inte är fallet förespråkar de inte heller någon skuldsanering. Vissa rådgivare hjälper inte heller till med att ansöka i de fall gäldenären inte är tillräckligt överskuldssatt. Rådgivarna anser att det även är nödvändigt att gäldenären är redo att genomgå en skuldsanering. Vissa kan därför bromsa en gäldenär i syfte att denne ska få insikt i vad som gått snett och vad som måste åtgärdas. Man uppmuntrar inte heller till en ansökan förrän hushållsekonomin bedöms vara i ordning. De anser också att det är viktigt att göra en prognos över betalningsförmågan, för att gäldenären ska förstå sin ekonomiska situation och inte skuldsätta sig på nytt. De skulle våga hjälpa fler att ansöka om det fanns en betalningsförmedling som underlättade för gäldenären att klara av en betalningsplan.

Budget- och skuldrådgivarna i Göteborg menar att det inte är deras uppgift att bedöma om gäldenären har förutsättningar att få skuldsanering och att de därför alltid hjälper till om en gäldenär vill ansöka. Men de har som rutin att informera om vilka alternativa lösningar som finns. De samtalar även om vilka svårigheterna är att bli beviljad skuldsanering, vilka löpande utgifter som finns och betydelsen av en fungerande vardagsekonomi.

Enligt *budget- och skuldrådgivarna i Umeå* brukar de betona att de själva inte fattar några beslut. Däremot brukar de uppmäna gäldenären att avvakta med sin ansökan om det finns kända faktorer som kan påverka prognosen, t.ex. om en fråga om sjukersättning inte är avgjord, om gäldenären inte har en fast adress eller nyligen har avslutat en behandling för missbruk. De framhåller vikten av att gäldenären är redo att genomföra en skuldsanering. De hindrar inte någon att ansöka, men brukar vara tydliga med att peka på riskerna med en ansökan om gäldenärens situation inte är stabil. De brukar också informera om svårigheterna och möjligheterna att få en ansökan beviljad.

Budget- och skuldrådgivarna i Lund brukar göra en beräkning av om det är möjligt för gäldenären att få skuldsanering. De anser att deras uppgift är att hitta en lösning för gäldenären och att denna nödvändigtvis inte är skuldsanering. De presenterar därför de valmöjligheter som finns. Enligt dem har gäldenärerna ofta med sig en

ansökningsblankett till sitt första möte, men den brukar de lägga åt sidan om gäldenärens ekonomi inte är i balans. I stället brukar de göra en budget över gäldenärens ekonomi och låta förfarandet få ta tid, vilket de menar gör en eventuell framtida ansökan mindre besvärlig. De betonar att de aldrig hindrar gäldenärer från att ansöka, men att det för vissa av gäldenärerna får ta längre tid. För dem är det viktigt att det finns lösningar även för de gäldenärer som inte beviljas skuldsanering.

Enligt *budget- och skuldrådgivarna i Malmö* uppmuntrar de i princip alltid gäldenären att ansöka om skuldsanering. Undantaget är om gäldenären är aktiv missbrukare, då hjälper de till med en ansökan först sedan gäldenären genomgått en behandling. De stöttar även gäldenärer med begränsade utsikter att få bifall till sin ansökan. De förespråkar alltid skuldsanering om gäldenären därigenom kan bli skuldfri på kortare tid än genom en frivillig uppgörelse. De uppfattar att deras uppdrag förändrats väsentligt sedan egenförsöket avskaffades. Av dem de hjälper att ansöka beviljas skuldsanering i cirka 70 procent av fallen.

Stöd efter att skuldsanering har beviljats

Skuldsaneringsteamet i Malmö uppger att de brukar hänvisa gäldenärerna till budget- och skuldrådgivarna för hjälp under betalningsplanen, men att många gäldenärer ändå vill klara sig på egen hand. Enligt *budget- och skuldrådgivarna i Umeå* brukar gäldenären erbjudas att träffa dem när de får beslut om skuldsanering. På grund av begränsade resurser kontakter de inte själva gäldenären under skuldsaneringsperioden. *Budget- och skuldrådgivarna i Göteborg* uppger att de brukar erbjuda gäldenärerna stöd under skuldsaneringen, men att det är ovanligt att någon utnyttjar detta. Det stöd som efterfrågas är hjälp med de första betalningarna. Även i *Stockholm, Malmö* och *Lund* brukar rådgivarna ibland hjälpa gäldenärerna under betalningsplanen. Enligt *budget- och skuldrådgivarna i Stockholm* saknar de resurser att bistå alla gäldenärer under skuldsaneringstiden.

12.4 Statistik

12.4.1 Inledning

För bedömningen av hur stödet till gäldenären bör vara utformat har vi undersökt den statistisk som finns om hur budget- och skuldrådgivningen bedrivs i dag och hur gäldenärernas tillgång till verksamheten ser ut. Dessutom har vi undersökt den statistik som finns om omprövningsärenden, för att se efter i vilken utsträckning skuldsaneringsgäldenärer klarar av att genomföra en skuldsanering och hur stort behovet av stödet är.

12.4.2 Budget- och skuldrådgivningens verksamhet

Konsumentverkets årliga utvärdering visar att uppskattningsvis 44 000 personer kontaktade kommunernas budget- och skuldrådgivning under år 2012. Budget- och skuldrådgivarna är delaktiga i drygt sju av tio ansökningar om skuldsanering.¹³

Under år 2012 erbjöd 287 av landets 290 kommuner budget- och skuldrådgivning till sina invånare. Trots att rådgivningsskyldigheten är lagstadgad saknades alltså rådgivning i tre kommuner: Laholm, Vadstena och Vindeln. Av landets kommuner bedriver 22 procent inte någon rådgivning i egen regi, utan köper in den från andra kommuner eller konsulter.¹⁴

I vissa kommuner är rådgivningsverksamheten mycket begränsad; i tolv kommuner erbjuds inte mer än 0,5–1,5 timmar per vecka. Detta är företrädesvis kommuner med färre än 13 000 invånare. I 21 procent av kommunerna är det fråga om högst åtta timmar per vecka. Samtidigt lägger fler kommuner mer tid per vecka på sin rådgivningsverksamhet än tidigare. Alla kommuner med minst 80 000 invånare har åtminstone en heltidstjänst med budget- och skuldrådgivning. I 13 kommuner är det fråga om fler än tre heltidstjänster. Den genomsnittliga tid som erbjuds de invånare som har tillgång till budget- och skuldrådgivning är 3,4 minuter per invånare och år.¹⁵

¹³ Se Konsumentverkets rapport 2013:10, Kommunernas budget- och skuldrådgivning 2013 – en lägesrapport, s. 25 ff.

¹⁴ Se Konsumentverkets rapport 2013:10, Kommunernas budget- och skuldrådgivning 2013 – en lägesrapport, s. 5 och 13 ff.

¹⁵ Se Konsumentverkets rapport 2013:10, Kommunernas budget- och skuldrådgivning 2013 – en lägesrapport, s. 14 ff.

Sammanlagt arbetar 350 personer som budget- och skuldrådgivare i landet, vilket innebär att det går en rådgivare på drygt 40 000 invånare. Budget- och skuldrådgivarnas sammanlagda arbetstid motsvarar 230 årsarbetskrafter. I genomsnitt är 37 procent av arbetstiden inriktad på de allra mest skuldsatta, i form av hjälp med skuldsanering. I 59 procent av kommunerna har rådgivaren även andra arbetsuppgifter, t.ex. ansvar för konsumentvägledning, ekonomiskt bistånd, överförmyndarförvaltning och bibliotek. Det varierar vilken del av kommunen som rådgivningen är inordnad under. Det vanligaste är att socialnämnden ansvarar för verksamheten, men även t.ex. kommunstyrelsen och andra nämnder kan vara uppdragsgivare.¹⁶

Väntetiden för att komma i kontakt med budget- och skuldrådgivning varierar från ingen kö alls till som mest 56 veckor. I 13 kommuner uppgår väntetiden till mer än ett halvår och i fyra kommuner får invånarna vänta i ett år eller mer. Den genomsnittliga väntetiden är nästan sex veckor. Konsumentverket rekommenderar att kommunen ska kunna ta emot en hjälpsökande inom en månad, vilket drygt 76 procent av kommunerna också lyckas med. Det förhållandet att vissa kommuner köper in budget- och skuldrådgivning verkar inte nämnvärt påverka kötiderna.¹⁷

En undersökning visar att den genomsnittliga handläggningstiden från gäldenärens första besök hos budget- och skuldrådgivare till dess att ansökan skickas in uppgår till 4,2 månader. En beräkning visar att varje skuldsaneringsärende tar i genomsnitt 15 timmar (jfr avsnitt 7.4.1).

Knappt 19 procent av kommunerna erbjuder någon form av öppen mottagning, dvs. besökstid som inte kräver förhandsbokning.¹⁸

12.4.3 Omprövningsärenden

Omprövningarna ökar

Vid en undersökning av skuldsaneringsprocessens omprövningsärenden framgår att *antalet* gäldenärer som blir föremål för ansökan om omprövning har ökat under åren 2007–2012 (se tabell 12.1).

¹⁶ Se Konsumentverkets rapport 2013:10, Kommunernas budget- och skuldrådgivning 2013 – en lägesrapport, s. 19 ff.

¹⁷ Se Konsumentverkets rapport 2013:10, Kommunernas budget- och skuldrådgivning 2013 – en lägesrapport, s. 25.

¹⁸ Se Konsumentverkets rapport 2013:10, Kommunernas budget- och skuldrådgivning 2013 – en lägesrapport, s. 28.

Under år 2012 aktualiserades omprövning för 2 126 gäldenärer, vilket kan jämföras med 686 gäldenärer år 2007.¹⁹ I sammanhanget måste beaktas att antalet pågående skuldsaneringsärenden mer än fördubblades under samma tid. Sex procent av gäldenärerna aktualiserades för omprövning år 2007, medan motsvarande siffra hade ökat till nio procent år 2012.²⁰

Tabell 12.1 Inkomna ansökningar om omprövning i förhållande till pågående skuldsaneringar

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Antal pågående skuldsaneringar	10 740	12 668	14 752	17 341	20 535	22 540
Antal gäldenärer som blivit föremål för ansökan om omprövning	686	819	1 098	1 353	1 838	2 126
Andel gäldenärer som blivit föremål för ansökan om omprövning	6 %	6 %	7 %	8 %	9 %	9 %

Orsak till ansökan om omprövning

Skälen till en ansökan om omprövning varierar beroende på om det är gäldenären eller borgenärerna som ansöker, vilket framgår av tabell 12.2. Den främsta orsaken till en gäldenärs ansökan om omprövning är försämrad ekonomi, medan borgenärerna oftast anger att betalningsplanen inte har följts.²¹

¹⁹ Se Kronofogdemyndighetens rapport 2013-02-26, Verksamhetsanalys – Omprövningar inom skuldsaneringsprocessen, s. 15 f. Siffran kan jämföras med det totala antalet *ansökningar* om omprövningar, som under samma tidsperiod var 2 842 stycken, se Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2012, s. 28.

²⁰ Se Kronofogdemyndighetens rapport 2013-02-26, Verksamhetsanalys – Omprövningar inom skuldsaneringsprocessen, s. 10 ff.

²¹ Se Kronofogdemyndighetens rapport 2013-02-26, Verksamhetsanalys – Omprövningar inom skuldsaneringsprocessen, s. 17.

Tabell 12.2 Skäl till ansökan om omprövning (år 2007–2012)

Grund borgenär	Andel omprövningsansökningar (gäldenärer)
Betalningsplanen följs inte	30 %
Förbättrad ekonomi	5 %
Övrigt	6 %
Grund gäldenär	
Förbättrad ekonomi	12 %
Försämrade ekonomi	45 %
Övrigt	2 %
Summa	100 %

Tidpunkt för omprövning

En dryg tredjedel av ansökningarna om omprövning kommer in till Kronofogdemyndigheten redan under det första året efter skuldsaneringsbeslutet (se tabell 12.3). Det är tydligt att den första delen av skuldsaneringsperioden är den mest kritiska. Har gäldenären väl klarat sig igenom den första halvan av den (normalt) femåriga skuldsaneringsperioden förefaller risken för omprövning tydligt minska.²²

Tabell 12.3 Period mellan skuldsaneringsbeslut och inkommen ansökan om omprövning

	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8
Antal	2 127	1 708	1 099	630	292	32	8	1
Andel	36 %	29 %	18 %	11 %	5 %	1 %	<1 %	<1 %

Omprövningar som leder till ändring eller upphävande

Cirka 16 procent av gäldenärerna som beviljades skuldsanering år 2007 fick sitt beslut ändrat någon gång under skuldsaneringsperioden, medan 70 procent aldrig blev föremål för omprövning överhuvudtaget. En viss begränsad ökning av andelen ändrade skuldsaneringar kan noteras år 2012 (49 procent) jämfört med år 2007 (46 procent).²³

²² Se Kronofogdemyndighetens rapport 2013-02-26, Verksamhetsanalys – Omprövningar inom skuldsaneringsprocessen, s. 17 ff.

²³ Se Kronofogdemyndighetens rapport 2013-02-26, Verksamhetsanalys – Omprövningar inom skuldsaneringsprocessen, s. 15 ff.

Kronofogdemyndigheten har upphävt sammanlagt 708 skuldsaneringsärenden under perioden 2007–2012, vilket framgår av tabell 12.4. Det motsvarar knappt tio procent av de gäldenärer som blivit föremål för omprövning. Men andelen gäldenärer som har fått sin skuldsanering upphävd är inte högre än tre procent av de ärenden som kunnat följas under hela skuldsaneringsperioden. Med andra ord klarade 97 procent av samtliga skuldsaneringsgäldenärer att genomföra skuldsaneringen, inräknat även dem som inte haft någon betalningsplan. Som en jämförelse kan nämnas att andelen skuldsaneringsbeslut som upphävts två år efter beslutsåret uppgick till tre procent år 2012 (för beslut fattade under år 2010). Motsvarande siffra för år 2011 var 2,2 procent (för beslut fattade under år 2009). Andelen upphävda skuldsaneringar har ökat med två procentenheter från år 2007 till år 2012.²⁴

Tabell 12.4 Omprövningar (antal gäldenärer) 2007–2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Inkomna omprövningar (gäldenärer)	686	819	1 098	1 353	1 838	2 126
Avslutade omprövningar (gäldenärer)	546	819	1 159	1 208	1 714	2 043
- varav ändringar	252	351	572	655	918	1 000
- varav upphävande	51	56	96	111	173	221
- varav avslag, avvisning, avskrivning	243	412	491	442	623	822
Andel ändrade	46 %	43 %	49 %	54 %	54 %	49 %
Andel upphävda	9 %	7 %	8 %	9 %	10 %	11 %

Betalningsförmågans samband med andelen omprövningar

Vid en analys som Kronofogdemyndigheten genomfört undersöktes 150 omprövningsärenden särskilt (se tabell 12.5). Det kunde då noteras ett samband mellan gäldenärens betalningsförmåga och sannolikheten för omprövning. I samtliga undersökta omprövningsärenden där gäldenären inte hade någon betalningsplan (nollbeslut), avslogs ansökan om omprövning. De flesta gäldenärer som blir föremål för omprövning har en sammanlagd betalningsförmåga som överstiger 100 000 kronor. Risken för att gäldenären ska bli föremål för omprövning synes alltså öka ju högre belopp som ska betalas under skuldsaneringen. Under perioden år 2010–2012 fattades nollbeslut för 37 procent av de gäldenärer som beviljades skuld-

²⁴ Se Kronofogdemyndighetens rapport 2013-02-26, Verksamhetsanalys – Omprövningar inom skuldsaneringsprocessen, s. 15 ff.

sanering. Av naturliga skäl har de inte varit särskilt exponerade för omprövningar.²⁵

Tabell 12.5 Andel omprövningar i förhållande till gäldenärens betalningsförmåga

Belopp att betala	Andel
0–100 000 kr	43 %
100 001–250 000 kr	33 %
250 001–500 000 kr	22 %
> 500 000 kr	1 %
Summa:	100 %

12.5 Överväganden

Förslag: Budget- och skuldrådgivningens verksamhet ska vara inriktad på att hjälpa så många gäldenärer som möjligt att ansöka om skuldsanering och erbjuda ett aktivt stöd under skuldsaneringen. I skuldsaneringslagen ska anges att kommunen ska lämna budget- och skuldrådgivning till skuldsatta personer. Det ska förtydligas att denna skyldighet gäller under skuldsaneringsförfarandet till dess att skuldsaneringen är helt avslutad.

Tillsynsansvaret över kommunernas budget- och skuldrådgivning bör förtydligas.

12.5.1 Stödet till gäldenären i dag

Skuldsaneringsgäldenärerna har ett stort behov av stöd

En överskuldssatt person befinner sig i en utsatt situation och det är ofta en mycket krävande process att försöka ta itu med sina ekonomiska problem. För att ansöka om och genomföra en skuldsanering kan behovet av information, stöd och hjälp vara stort. Våra samrådsparter vittnar också om att de uppfattar att gäldenärerna har ett omfattande stödbehov. Det ska också beaktas att det efter den senaste lagändringen har blivit vanligare att skuldsaneringsgäldenärer har färskare skulder än tidigare (se avsnitt 9.5.2). En gäldenär som inte har en lång historia av överskuldsättning och t.ex. aldrig

²⁵ Se Kronofogdemyndighetens rapport 2013-02-26, Verksamhetsanalys – Omprövningar inom skuldsaneringsprocessen, s. 19 ff.

varit föremål för löneutmätning, kan i vissa fall vara ovan vid de knappa ekonomiska ramar som det innebär att leva med en skuldsanering. Sådana personer kan därför ha ett särskilt behov av stöd under skuldsaneringsperioden.

Vi förväntar oss att stödbehovet kommer att förändras något genom våra förslag om ändringar i skuldsaneringsprocessen. Ansökningsförfarandet kommer att bli enklare att hantera för den enskilde (se kapitel 7) och något fler gäldenärer kan sannolikt klara av att ansöka på egen hand. Det kommer även att bli enklare för dem som hjälper gäldenären med ansökan. Samtidigt kan det förväntas att en stor andel gäldenärer även fortsättningsvis har ett behov av information och annat stöd innan en ansökan kan ges in. Genom vårt förslag om att betalningar ska påbörjas redan vid inledandebeslutet (se kapitel 9) blir hjälpbehovet under själva skuldsaneringstiden än mer angeläget. Den föreslagna betalningsförmedlingen (se kapitel 10) kommer å andra sidan att minska behovet av hjälp för gäldenären att genomföra sina betalningar varje månad.

Budget- och skuldrådgivningen – det främsta stödet till gäldenären

Kommunernas budget- och skuldrådgivning har sedan skuldsaneringslagen infördes haft det främsta ansvaret för stöd och rådgivning till gäldenärerna, såväl före ansökan som under själva skuldsaneringen. Detta ansvar anges i skuldsaneringslagen genom en uttrycklig skyldighet för kommunerna att lämna råd och anvisningar i budget- och skuldfrågor till skuldsatta personer. Den gäller också under skuldsaneringsförfarandet och under löptiden för en betalningsplan. Av förarbetena framgår att grundidén är att de kommunala rådgivarna genom olika former av ekonomisk rådgivning ska dels bidra till att förebygga överskuldsättning dels hjälpa skuldsatta personer att finna en lösning på sina problem. Där anges vidare att rådgivarna även ska ge råd till och verka för olika former av frivilliga uppgörelser för gäldenärer som av en eller annan anledning inte kan eller vill komma i fråga för en skuldsanering enligt lagen.²⁶

Genom den serviceskyldighet som anges i förvaltningslagen har även Kronofogdemyndigheten ett ansvar mot gäldenären att svara på frågor och reda ut oklarheter. Därutöver finns det frivilligorganisationer, kuratorer och diakoner med flera som bistår gäldenärer på

²⁶ Se prop. 2005/06:124 s. 73.

olika sätt. Men budget- och skuldrådgivarna utgör trots allt – generellt sett – det mest centrala stödet för den enskilde under skuldsaneringsprocessen. Våra samråd har också visat hur betydelsefulla de är i denna roll.

Rådgivningen sker i dag till största del före ansökan om skuldsanering

När kravet på ett egenförsök avskaffades genom 2006 års reform förändrades budget- och skuldrådgivarnas roll. Vikten av att stödja gäldenären med budgetrådgivning under en pågående betalningsplan betonades. En professionell vägledning från gäldenärens första kontakt med en rådgivare till dess att skuldsaneringen är helt avslutad ansågs öka möjligheterna för fler gäldenärer att bli ekonomiskt rehabiliterade.²⁷

Trots att 2006 års reform underströk vikten av stöd under hela skuldsaneringsperioden, visar våra samråd att budget- och skuldrådgivarnas bistånd främst är hänförligt till tiden före ansökan. Kontakten med gäldenärerna efter beviljad skuldsanering är däremot mycket begränsad. En orsak till detta kan givetvis vara att gäldenären inte önskar något ytterligare stöd. Å andra sidan har våra samråd gett oss information om att budget- och skuldrådgivarna inte heller själva är särskilt aktiva för att initiera någon regelbunden uppföljning och budgetrådgivning.

En stor del av budget- och skuldrådgivarnas arbete är inriktat mot att reda ut gäldenärens ekonomiska situation och enbart 37 procent av arbetstiden avser skuldsanering. Vid våra samråd har framkommit att många budget- och skuldrådgivare anser att det är nödvändigt att gäldenären först får insikt i sin ekonomiska situation och lär sig hantera denna innan skuldsanering ska aktualiseras. De har framhållit vikten av att gäldenären har förutsättningar att klara av betalningsplanen och menar att det annars är stor risk för att gäldenären misslyckas med sin skuldsanering. Det har dessutom nämnts för oss att budget- och skuldrådgivare gör en bedömning av om gäldenären uppfyller kraven enligt skuldsaneringslagen. Om gäldenären inte anses vara redo eller inte bedöms uppfylla lagens krav finns det vissa rådgivare som avråder gäldenären från att ansöka.

Vikten av att överväga och pröva alternativa lösningar har också betonats av budget- och skuldrådgivarna. En del av arbetet utgörs av

²⁷ Se prop. 2005/06:124 s. 36.

försök att få till stånd frivilliga överenskommelser med borgenärerna. En synpunkt som framförts från rådgivarna är att förutsättningarna för sådana uppgörelser omöjliggörs om gäldenären dessförinnan fått ett avslag på en ansökan om skuldsanering. De anser därför att möjliga alternativ bör undersökas innan frågan om skuldsanering aktualiseras.

12.5.2 Förslag till åtgärder

Rådgivningsverksamheten bör inte fördröja ansökan

För närvarande är väntetiden till budget- och skuldrådgivningen i landet i genomsnitt sex veckor. Därefter följer en genomsnittlig handläggningstid på drygt fyra månader. För de flesta gäldenärer dröjer det därför närmare ett halvår innan en ansökan om skuldsanering kan lämnas in, i vissa fall kan det bli fråga om mycket längre tid än så. Handläggningstidens längd är ibland beroende av omständigheter utanför rådgivarens kontroll, t.ex. att gäldenären inte kommer in med de uppgifter som krävs eller att nödvändiga beslut från myndigheter dröjer. Vår bedömning är att rådgivningsverksamheten i viss mån bör kunna bedrivas på ett annat sätt än som sker i dag, för att förkorta det arbete som föregår en ansökan. På så sätt riskerar inte skuldsaneringsprocessen att fördröjas, och gäldenärerna kan snabbare komma ur sin ekonomiskt besvärliga situation.

Vårt förslag om att ansökningsförfarandet ska förenklas innebär att ansökan inte längre behöver innehålla en utförlig redogörelse för gäldenärens skulder (se avsnitt 7.5.5). Eftersom det är viktigt att ange de skulder som gäldenären fortfarande är skyldig att ta med i sin ansökan kan det finnas anledning att ta kontakt med en budget- och skuldrådgivare för att få hjälp i den delen. Genom att de uppgifter som rådgivarna behöver hjälpa gäldenärerna med ändå blir begränsade, kan det bidra till att handläggningstiden förkortas.

En synpunkt som förts fram av budget- och skuldrådgivare är att de ändå måste utreda skuldförhållandena för att bedöma om gäldenären uppfyller kraven enligt skuldsaneringslagen. Mot bakgrund av de synpunkter som lämnats måste betonas att budget- och skuldrådgivarna aldrig ska göra någon egen bedömning. Det är uteslutande Kronofogdemyndigheten som i första instans har att avgöra om förutsättningarna enligt skuldsaneringslagen är uppfyllda. Rådgivarna bör givetvis informera om de generella förutsättningarna

för ett beviljande och vilka svårigheter som kan finnas. Men de måste avhålla sig från konkreta värderingar i det enskilda fallet.

Många budget- och skuldrådgivare har framhållit vikten av att gäldenären har en tillräcklig insikt om sin ekonomi innan en ansökan görs. I den tjänstebeskrivning som utarbetats för deras verksamhet anges att budgetrådgivning framförallt behöver vara inriktad mot att ge gäldenären en översikt över sin skuldsituation och kontroll över sin vardagsekonomi. Det anges vidare att skuldrådgivningsarbetet är en process som kan ta allt från några veckor till åtskilliga månader eller till och med år i anspråk.²⁸ Utredningen anser att det givetvis är en värdefull del i rehabiliteringen att gäldenären får en överblick över sin skuldsituation. Det är emellertid inte nödvändigt att gäldenären har en fullständig information om alla sina skulder och borgenärer innan en ansökan kan ges in. Gäldenären kan ta del av dessa uppgifter när alla skulder är anmälda, inför det slutliga beslutet om skuldsanering. Det är därför inte heller i det avseendet nödvändigt att budget- och skuldrådgivarna lägger alltför mycket kraft på just kartläggningen av gäldenärens ekonomiska situation.

Budget- och skuldrådgivarna använder en del av sitt arbete till att undersöka andra alternativ till skuldsanering, vilket i vissa fall kan vara motiverat. Samtidigt innebär det ett merarbete som kan leda till att en skuldsaneringsansökan fördröjs i onödan. Enligt vår uppfattning är risken för att borgenärerna motsätter sig en framtida avbetalningsplan inte ett tillräckligt skäl för att avvakta med en ansökan till förmån för utredningsarbetet med alternativa lösningar. Endast i de fall en frivillig överenskommelse skulle vara att föredra för gäldenären bör budget- och skuldrådgivaren prioritera detta. I annat fall bör arbetet redan inledningsvis inriktas mot en ansökan om skuldsanering, om inte den enskilde önskar annat.

Vikten av att gäldenären är tillräckligt förberedd inför en ansökan om skuldsanering är något som anförts vid våra samråd. Om någon sådan beredskap inte bedömts finnas hos gäldenären, har vissa budget- och skuldrådgivare avrått denne från att ansöka. Det är naturligtvis alltid en subjektiv bedömning att ta ställning till om gäldenären i varje enskilt fall är redo, något som enligt vår mening inte kan anses vara budget- och skuldrådgivarnas uppgift. Även om vissa gäldenärer har ett stort stödbehov är det dessutom viktigt att de får ta ett eget ansvar för sin situation. Behovet att av detta skäl

²⁸ Se Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare, Tjänstebeskrivning Budget- och skuldrådgivare 2013, s. 2.

avråda gäldenärer från att ansöka minskar också betydligt genom våra förslag om en betalningsförmedling (avsnitt 10) och en utökad möjlighet att ansöka på nytt (se avsnitt 11).

Sammanfattningsvis anser vi att budget- och skuldrådgivare inte bör avråda eller förhindra någon att ansöka om skuldsanering och således inte heller underlåta att hjälpa till med en sådan ansökan. Kartläggningen av gäldenärens ekonomiska situation kan också vara mer begränsad än den är i dag. En ansökan ska i stället ges in så snart som möjligt efter gäldenärens första kontakt med en rådgivare. Den för gäldenärens rehabilitering så viktiga budgetrådgivningen kan rimligen ske parallellt med att ansökan ges in och där efter under tiden som en skuldsanering pågår. På så sätt kan gäldenären snabbare få hjälp med att komma ur sin skuldsituation.

Ökat stöd efter inledandebeslut

För att undvika onödig fördröjning av skuldsaneringsprocessen anser vi att budgetrådgivningen i huvudsak bör förläggas till tiden efter det att en ansökan har lämnats in. Genom vårt förslag att gäldenären ska påbörja betalningar redan från inledandebeslutet blir behovet av rådgivning särskilt angeläget från denna tidpunkt. Kronofogdemyndighetens statistik visar också att risken för omprövning är störst den första tiden efter att skuldsaneringen har beviljats, varför gäldenären rimligen måste vara som mest sårbar under den första betalningstiden. Vi anser att det därför är nödvändigt att alla gäldenärer som får ett inledandebeslut samtidigt också ges tillgång till en budget- och skuldrådgivare, som kan bistå med professionell hjälp fram till dess att en senare beviljad skuldsanering blir slutförd.

För att betona vikten av ett kontinuerligt stöd och tillgång till budgetrådgivning anser vi att det kan vara lämpligt att inledandebeslutet innehåller en hänvisning till kommunens budget- och skuldrådgivning. Någon särskild rådgivare behöver inte anges men väl tydliga uppgifter om vart gäldenären kan vända sig. Vi menar däremot inte att gäldenären ska åläggas någon skyldighet att genomgå rådgivning, utan kontakten ska vara helt frivillig. En lyckosam rehabilitering skapas knappast genom tvång, och det är viktigt att lagstiftningen inte i några avseenden agerar så att den enskilde fräntas sitt eget ansvar.

Från borgenärshåll har framförts att det finns oroväckande många skuldsaneringsgäldenärer som återigen hamnar hos inkasso-

bolag med anledning av nya skulder som inte betalats i tid. Man anser att skuldsaneringen i dessa fall inte har den rehabiliterande verkan som krävs. Vi anser att nya obetalda skulder i vissa fall kan tyda på att gäldenären inte klarar av att hantera sin ekonomiska situation. Det är därför lämpligt att gäldenärerna erbjuds en kontinuerlig uppföljning och budgetrådgivning under skuldsanerings-tiden, just för att motverka att återskuldsättningen leder till allvarliga konsekvenser för den enskilde. Men med hänsyn till den överväldigande majoritet som klarar av att genomföra sin skuldsanering måste rehabiliteringsnivån generellt sett ändå anses vara mycket god.

Vissa borgenärer har framhållit att det främst är gäldenärer med nollbeslut som återfaller i skuldsättning och att de därför är mest utsatta. Kronofogdemyndighetens analys ger emellertid inte stöd för någon sådan slutsats. Samtidigt anser vi att det är angeläget att även denna grupp bör få tillgång till det stöd som budget- och skuldrådgivarna erbjuder. Dessa gäldenärer bör också ges möjlighet till regelbunden budgetrådgivning och uppföljning av sin ekonomiska situation så länge som skuldsaneringen löper.

Sammanfattningsvis anser vi att budget- och skuldrådgivningen bör vara mer aktiv i sin kontakt med gäldenären under hela skuldsaneringen. Regelbunden uppföljning och kontakt bör erbjudas. Rådgivningen ska vara inriktad mot att ge gäldenären en fördjupad insikt i sin ekonomi, en fråga som enligt nuvarande ordning ofta avhandlas före en ansökan. Utrymmet för detta kommer dessutom att bli större, eftersom gäldenärerna enligt vårt förslag om betalningsförmedling (se kapitel 10) inte längre behöver hantera betalningar enligt svårtydda betalningsplaner. Något behov av att detaljreglera budget- och skuldrådgivarnas verksamhet anser vi däremot inte är vare sig nödvändigt eller önskvärt.

Kommunerna måste prioritera budget- och skuldrådgivningen

En förutsättning för att överskuldsatta ska ansöka om skuldsanering och även klara av att genomföra en sådan är att det finns en professionell rådgivning som kan lämna information och stöd till den enskilde. Kommunerna har också en skyldighet att tillhandahålla budget- och skuldrådgivning till sina invånare, men trots detta uppfyller inte alla kommuner detta krav. Som vi redogjort för ovan

är det dessutom många kommuner som endast erbjuder en mycket begränsad verksamhet.

De förslag vi lämnar innebär ett förtydligt krav på kommunerna att erbjuda sina invånare budget- och skuldrådgivning. Samtliga kommuner måste se till att det finns en professionell rådgivningsverksamhet. Genom vårt förslag om att gäldenären ska påbörja sina betalningar så snart ett inledande beslut fattats finns ett angeläget behov av rådgivning senast vid denna tidpunkt. Den kommunala rådgivningen måste därför vara dimensionerad för att svara upp mot detta behov. Samtliga gäldenärer ska erbjudas en aktiv och kontinuerlig budgetrådgivning under hela skuldsaneringsperioden.

Rådgivarna har olika bakgrund och utbildning och samtidigt som många uppfattar dem som kvalificerade och duktiga, efterfrågas en högre kompetens hos en del av dem. Det varierar även hur stort utbyte de har med varandra och vilket utrymme de har att fördjupa sig i ämnet. Vi har därför föreslagit att rådgivarnas kompetens bör förstärkas (se avsnitt 6.3.2). För att kunna erbjuda en verksamhet med kvalitet måste det även finnas en bastjänst i varje kommun eller tillsammans med annan kommun, av sådan omfattning att rådgivarna ges möjlighet att hålla sig uppdaterade inom området samt till att bevara och utveckla sin kompetens.²⁹

Tillsyn över budget- och skuldrådgivningen

Tillsynen över budget- och skuldrådgivarnas verksamhet utövas sedan den 1 juni 2013 av Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Tidigare var Socialstyrelsen och länsstyrelsen ansvarig för denna tillsyn. Ansvar var inte uttryckligen angivet i lag utan framgick av förarbetena till 2006 års skuldsaneringslag. Där angavs att uppgiften att lämna budget- och skuldrådgivning utgör "socialtjänst i vid mening" och att Socialstyrelsen och länsstyrelsen enligt dåvarande socialtjänstlag (13 kap. 1 och 2 §§) ansvarade för tillsynen över socialtjänsten.³⁰

Enligt uppgift från IVO har Socialstyrelsen aldrig bedrivit någon tillsyn av budget- och skuldrådgivarnas verksamhet. Skälet till detta har angetts vara bristande resurser, på grund av organisatoriska förändringar och ett kraftigt utökat tillsynsansvar. Någon kompetens att granska och bedöma budget- och skuldrådgivningens kvalitet

²⁹ Jfr. Konsumentverkets rapport 2013:10, Kommunernas budget- och skuldrådgivning 2013 – en lägesrapport, s. 36.

³⁰ Se prop. 2005/06:124 s. 38 ff.

har inte heller bedömts finnas. Socialstyrelsen ansåg därför att det saknats förutsättningar att prioritera tillsynen av rådgivningsverksamheten. Enligt uppgift har inte heller länsstyrelserna bedrivit någon tillsyn. IVO kommer att ta upp frågan om tillsynen av kommunernas budget- och skuldrådgivning inför planeringen av verksamheten för år 2014. Myndigheten har i detta sammanhang efterfrågat ett tydligare angivet tillsynsansvar.

Utredningen anser att det är anmärkningsvärt att det hittills inte utövats någon tillsyn över budget- och skuldrådgivningen. Denna brist kan sannolikt påverka kvaliteten på den rådgivning som erbjuds. Det kan även förväntas utgöra en bidragande orsak till att vissa kommuner i sin tur inte prioriterar sin rådgivningsverksamhet. Inför 2006 års lag uttalade regeringen att tillsynsverksamheten framgick av befintliga föreskrifter och att något behov av ytterligare lagreglering därför inte fanns. Mot bakgrund av uppgifterna om att någon tillsyn överhuvudtaget inte bedrivits anser utredningen att det dock kan vara lämpligt att tillsynsansvaret förtydligas i det regleringsbrev som lämnas för IVO.

Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis anser vi att budget- och skuldrådgivningens verksamhet bör vara inriktad på att hjälpa så många gäldenärer som möjligt med att ansöka om skuldsanering. Rådgivarna bör följaktligen normalt avhålla sig från att själva göra bedömningar om gäldenärens förutsättningar att få skuldsanering. Frågan om skuldsanering ska aktualiseras tidigt i rådgivningsverksamheten, och övrig rådgivning ska inte utgöra något hinder för att ansöka. Senast vid Kronofogdemyndighetens inledandebeslut måste alla gäldenärer ha tillgång till en budget- och skuldrådgivare som ska ges möjlighet att aktivt bistå under hela skuldsaneringsperioden. I skuldsaneringslagen ska därför anges att kommunen, inom ramen för socialtjänsten eller på annat sätt, ska lämna budget- och skuldrådgivning till skuldsatta personer. Det ska vidare anges att denna skyldighet även gäller under skuldsaneringsförfarandet och till dess att skuldsaneringen är helt avslutad. Tillsynsansvaret över kommunernas budget- och skuldrådgivning bör också förtydligas, för att betona vikten av en väl fungerande rådgivningsverksamhet i varje kommun. Detta kan t.ex. särskilt anges i regeringens regleringsbrev för IVO.

13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Ändringarna i lag och förordningar ska träda i kraft den 1 januari 2015.

Äldre bestämmelser i 11 och 15 §§ skuldsaneringslagen ska gälla en ansökan om skuldsanering som kommit in före ikraftträdandet.

De nya bestämmelserna i 14 a §, 9 § fjärde stycket andra meningen och 24 § skuldsaneringslagen samt 8 § kreditupplysningslagen ska inte gälla ett ärende där ett inledandebeslut har fattats före ikraftträdandet, men ärendet ännu inte slutligt avgjorts med ett lagakraftvunnet beslut.

I övrigt ska de nya bestämmelserna tillämpas även på ärenden om ansökan om skuldsanering som kommit in före ikraftträdandet, men ännu inte slutligt avgjorts med ett lagakraftvunnet beslut.

Äldre bestämmelser ska gälla för skuldsaneringsbeslut som har vunnit laga kraft före ikraftträdandet.

För att fler gäldenärer ska komma i fråga för skuldsanering är det angeläget att förslagen träder i kraft så snart som möjligt. Hänsyn måste i sammanhanget tas till att förslagen medför att Kronofogdemyndigheten måste anpassa sin verksamhet i vissa avseenden. Det är nödvändigt att utveckla myndighetens datastöd, och särskilt arbete krävs för inrättandet av en betalningsförmedling. Bestämmelserna kan av detta skäl inte träda i kraft tidigare än den 1 januari 2015.

Utgångspunkten bör vara att den nya ordningen ska gälla för samtliga skuldsaneringsärenden som ännu inte slutligt avgjorts med ett lagakraftvunnet beslut. Detta bör gälla för bestämmelser av både materiell och processuell innebörd. Med en sådan ordning säker-

ställs både att regleringen blir klar och enkel. Hanteringen blir mer rättssäker om alla ärenden behandlas lika. De nya bestämmelserna får också ett snabbare genomslag såväl i materiellt som processuellt hänseende.

För vissa situationer kan det ändå finnas ett vägande behov av en särskild övergångsreglering. I de fall en gäldenär har ansökt före ikraftträdandet ska de ursprungliga kraven på ansökan gälla. Gäldenären har i dessa situationer alltjämt ett ansvar att uttömma redogöra för sina skulder. För dessa ärenden får borgenärerna följaktligen inte heller något utökat redovisningsansvar för sina fordringar. Vi bedömer att handläggningen skulle försvåras och att det även finns en viss risk för osäkerhet kring vilka krav som kan ställas på parterna i ett skuldsaneringsärende.

Vi anser vidare att övergångsregler krävs för de nya bestämmelserna om att gäldenären ska påbörja betalningar före det slutliga skuldsaneringsbeslutet, möjligheten till avräkning på betalningsplanen samt för de nya reglerna om hur tidsfristen för omprövning och betalningsanmärkning ska beräknas. I annat fall befarar vi att handläggningen kan försvåras väsentligt, eftersom det skulle innebära att Kronofogdemyndigheten måste gå igenom samtliga ärenden för att fatta särskilda beslut om betalning. Frågan om hur avräkning ska få ske i sådana situationer skulle sannolikt medföra betydande bedömningssvårigheter. Vi anser därför att de nya bestämmelserna om betalning före skuldsaneringsbeslutet och om avräkning inte ska gälla för de skuldsaneringsärenden där inledandebeslut redan fattats, men ärendet ännu inte slutligt avgjorts med ett lagakraftvunnet beslut. För att åstadkomma en rättvis tillämpning krävs även att detsamma gäller för de nya bestämmelserna om hur tidsfristen för omprövning och betalningsanmärkning ska beräknas.

I övrigt ska de nya bestämmelserna tillämpas även på ärenden om ansökan om skuldsanering som kommit in före ikraftträdandet, men ännu inte slutligt avgjorts med ett lagakraftvunnet beslut.

Äldre bestämmelser ska gälla för skuldsaneringsbeslut som har vunnit laga kraft före ikraftträdandet.

14 Konsekvensbeskrivning

14.1 Uppdraget

Vårt uppdrag är att föreslå åtgärder som förbättrar möjligheterna för dem som har rätt till skuldsanering att också få det. I uppdraget ligger att överväga om skuldsaneringsinstitutets krav på gäldenären, borgenärerna och det allmänna i fråga om skuldsanering är lämpliga eller om kraven bör se ut på annat sätt än i dag. Dessutom ska frågorna om kvalificerad insolvens och betalningsplanens längd utredas. Vi ska föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som det finns anledning till.

14.2 Utredningens förslag och alternativa lösningar

Inledning

I vårt utredningsarbete har vi identifierat ett antal områden som vi bedömt har betydelse för att få skuldsatta personer som har rätt till skuldsanering att också få det. Det gäller hur medvetenheten och kunskapen om skuldsanering kan förbättras, ansökningsförfarandets utformning och det kvalificerade insolvensrekvisitet. Betalningsplanens längd och hur gäldenären ska betala är andra två viktiga områden. Vi anser också att det är betydelsefullt att en gäldenär som tidigare har misslyckats med en skuldsanering, har en faktisk möjlighet till en andra chans. Budget- och skuldrådgivarnas stöd till gäldenären och hur detta är utformat bedömer vi också vara en viktig fråga. På nu nämnda områden har utredningen lämnat ett antal förslag på åtgärder.

De åtgärder som föreslås utgår från de bakomliggande syften och principer som gäller för skuldsaneringsinstitutet. En skuldsanering ska alltså vara rehabiliterande för gäldenären, men också borgenärsgynnande. Den ska ha en preventiv verkan. Skuldsane-

ringen ska dessutom vara generell, så att den omfattar gäldenärens samtliga skulder. Alla fordringar ska också behandlas lika. Förfarandet ska vara snabbt och enkelt. Skuldsaneringen är vidare tänkt att ha en definitiv verkan på så sätt att ett skuldsaneringsbeslut inte utan vidare ska kunna rivas upp. Institutet får inte heller framstå som stötande eller skada den allmänna betalningsmoralen (jfr avsnitt 3.2).

Vi bedömer att förslagen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till den Europeiska unionen.

Information, uppsökande verksamhet och samverkan

Utredningen har kunnat konstatera att kunskapen om skuldsanering är låg i samhället. Många skuldsatta vet dessutom inte om att de har möjlighet att få skuldsanering, och behöver inte sällan ett aktivt stöd för att ansöka. Vi ser även ett behov av att öka kunskapen om skuldsanering bland aktörer som i sin verksamhet kommer i kontakt med skuldsatta, för att kunna aktualisera frågan och informera om skuldsanering. Vi lämnar därför ett antal förslag som syftar till att öka kunskapen om skuldsanering, både bland allmänheten och professionella aktörer.

Ett av våra förslag är att en skuldsaneringsportal ska inrättas. Genom portalen ska det vara möjligt att ta del av aktuell kunskap på området, men också att ansöka elektroniskt. Vi anser att Kronofogdemyndigheten och Konsumentverket bör ansvara för informationsåtgärderna (se avsnitt 6.3.2).

Vi föreslår vidare att Kronofogdemyndigheten och Konsumentverket även ska utarbeta informationsmaterial och genomföra upplysningsinsatser mot allmänheten, kommuner och olika aktörer som kan komma i kontakt med överskuldsatta. De bör också erbjuda professionella aktörer utbildning på området (se avsnitt 6.3.2).

Vidare föreslår vi att Kronofogdemyndigheten ska ha en lagstadgad skyldighet att lämna information om skuldsanering till gäldenärer som finns registrerade hos myndigheten. Uppställda kriterier för vilka gäldenärer som ska kontaktas ska garantera att de skuldsatta behandlas lika. Verksamheten ska även vara avskild från myndighetens övriga verksamheter, för att inte påverka objektiviteten och förtroendet för myndigheten. Av detta skäl ska kontakten med gäldenärerna även begränsas till enbart information. Någon mer aktiv påverkan för att förmå den enskilde att ansöka eller hjälpa till med ansökan ska inte ske. För att möjliggöra att myn-

dighetens databaser kan användas för en uppsökande verksamhet föreslås också en lagändring (se avsnitt 6.3.3).

Vi har övervägt om det är lämpligt att Kronofogdemyndigheten överlämnar information om enskildas skuldsituation till kommunerna, bl.a. i form av den utredningsrapport som upprättas i den verkställande verksamheten. Informationen skulle budget- och skuldrådgivare i sin tur kunna använda för att söka upp gäldenärer och uppmuntra dem att ansöka om skuldsanering. Vi har dock bedömt att sådant informationsutbyte inte är lämpligt, på grund av det integritetsintrång som det skulle innebära för gäldenärerna (se avsnitt 6.3.4).

Sammanfattningsvis anser vi att en grundläggande förutsättning för att få evighetsgäldenärer att ansöka om skuldsanering är att de vet om att möjligheten finns. Utan nu föreslagna åtgärder om information och uppsökande verksamhet befarar vi att det kommer att finnas många skuldsatta som aldrig ansöker. Om någon utbildning av professionella aktörer inte kommer till stånd, är dessutom risken stor att gäldenärerna inte får det stöd de behöver för att orka ansöka och genomföra en skuldsanering.

Ett nytt ansökningsförfarande

Utredningen har bedömt att det är angeläget att vidta åtgärder som underlättar ansökningsförfarandet för gäldenären. Ansökan uppfattas som betungande och då särskilt redogörelsen för gäldenärens skulder. Om kraven inte sänks i detta avseende bedömer vi att många gäldenärer inte kommer att ansöka, oavsett vad vi i övrigt föreslår. Nuvarande ordning är dessutom kostsam för det allmänna, eftersom budget- och skuldrådgivarna måste lägga ned mycket arbete på att reda ut gäldenärens skuldsituation (se avsnitt 7.5.2).

Vi har övervägt att sänka kraven på utredningen i ett skuldsaneringsärende, men har bedömt att det inte är en möjlig åtgärd. Vi föreslår att skuldsaneringslagens krav på Kronofogdemyndigheten att kontrollera uppgifterna i ansökan i stället ska skärpas. Vi anser att det är nödvändigt för att bibehålla borgenärernas förtroende, eftersom det visat sig att de ibland ifrågasätter utredningen i skuldsaneringsärendena. Det skärpta kravet innebär att Kronofogdemyndigheten regelmässigt ska inhämta underlag för vissa uppgifter i ansökan, samt kontrollera dem mot tillgänglig information hos myndigheten. I detta syfte föreslår vi även att uppgifter i Kronofogdemyndighetens databaser ska kunna användas för kontroll av ansökan. Vi har även

övervägt om myndigheten bör bedriva någon löpande kontroll under pågående skuldsanering, men kommit fram till att inte föreslå någon sådan ordning (se avsnitt 7.5.3).

För att underlätta ansökningsprocessen för gäldenären föreslår vi att ansvaret för utredningen bör fördelas på annat sätt än i dag. Vi har övervägt att utöka Kronofogdemyndighetens eller budget- och skuldrådgivarnas ansvar för att inhämta uppgifter till utredningen, men inte ansett att det är lämpligt. I stället föreslås att borgenärerna ges ett större ansvar att redogöra för sina fordringar mot gäldenären (se avsnitt 7.5.4).

Redovisningen av fordringar skulle t.ex. kunna ske genom ett nationellt skuldregister eller en upplysningstjänst om gäldenärens skulder hos inkassobolagen. Dessa lösningar har dock av flera skäl inte bedömts som lämpliga. Vi föreslår i stället att flertalet borgenärer ska överta gäldenärens ansvar för att redogöra för skulderna. Det är sådana borgenärer som kan förväntas bevaka kungörelser om skuldsanering (se avsnitt 7.5.5).

Enligt vårt förslag ska gäldenärens skuldredovisning i sin tur begränsas till dels en uppgift om uppskattad total skuldbörda och bakgrunden till denna dels uppgift om skulder till privatpersoner och till mindre näringsidkare, varvid vi avser företag som inte företräds av ett inkassobolag eller inte själv bedriver inkassoverksamhet (se avsnitt 7.5.5).

De borgenärer som gäldenären fortfarande måste ange befaras kunna drabbas alltför hårt om de skulle behöva överta ansvaret för skuldredovisningen. En borgenär förlorar normalt sett sin rätt till betalning om fordran inte anges i ansökan, anmäls av borgenären eller i övrigt kommer till Kronofogdemyndighetens kännedom. För att minska risken för att dessa borgenärer inte får information om en skuldsanering föreslås även att myndigheten ska få en utökad möjlighet att införa kungörelser även i ortstidningar (se avsnitt 7.5.5.).

Vi föreslår vidare att en fullständig utredning om gäldenärens skulder ska inhämtas först i samband med att borgenärerna anmäler sina fordringar mot gäldenären, efter att ett inledande beslut har kungjorts. Vi föreslår även att borgenärerna redan vid anmälan av sin fordran ska ange hur de vill ha betalt och beredas tillfälle att lämna synpunkter på skuldsaneringen (se avsnitt 7.5.5.).

En översyn av ansökningsblanketten föreslås även. Den bör förenklas och renodlas så att endast nödvändiga uppgifter efterfrågas. Det bör dessutom vara möjligt att ansöka elektroniskt (se avsnitt 7.5.6 och 7.5.7).

Kravet på kvalificerad insolvens

Högsta domstolen avgjorde för tre år sedan en fråga om skuldsaneringslagens insolvenskrav, det kvalificerade insolvensrekvisitet (rättsfallet NJA 2010 s. 496). Därefter har praxis utvecklats så att en 15-årig prognos regelmässigt kommit att användas vid bedömningen av gäldenärens betalningsförmåga. Högsta domstolen har under våren 2013 återigen uttalat sig i frågan om kvalificerad insolvens. I det avgörandet (NJA 2013 s. 128) betonades vikten av en nyanserad bedömning och att en kortare prognos kan tillämpas för äldre och personer med betydande hälsoproblem (se avsnitt 8.7.2).

Utredningen anser att tillämpningen av insolvensprognosen efter 2010 års rättsfall lett till att vissa gäldenärer inte beviljas skuldsanering, trots att det är motiverat utifrån de grundläggande syftena med institutet. Särskilt unga, arbetslösa och förvärvsarbetande har genom nuvarande praxis svårt att få skuldsanering, trots att de många gånger har ett stort rehabiliteringsbehov (se avsnitt 8.7.3).

Effekterna av Högsta domstolens senaste avgörande har inte kunnat utvärderas. För att helt kunna frånga den så etablerade 15-årsprognosen och åstadkomma en mer nyanserad rättstillämpning i alla skuldsaneringsärenden anser vi att det är nödvändigt med lagstiftningsåtgärder. Endast på så sätt bedömer vi att de gäldenärer som nu utestängs från möjligheten till skuldsanering kan få en chans till ekonomisk rehabilitering (se avsnitt 8.7.4).

Vi har övervägt om prognosen generellt bör utgå från en väsentligt kortare tid än i dag. Vi befarar att skuldsanering då skulle kunna komma i fråga även för andra gäldenärer än dem med allvarliga skuldproblem och för gäldenärer med endast en tillfällig betalningsoförmåga. Vi har även övervägt om en tidsram för prognosen bör preciseras, men inte heller funnit att det är lämpligt. En sådan ordning kan minska utrymmet för att beakta samtliga omständigheter i det enskilda fallet (se avsnitt 8.7.4).

Vid prognosen måste hänsyn tas till samtliga omständigheter och inte enbart utgå från en matematisk beräkning av gäldenärens betalningsförmåga. För att betona detta föreslår vi att begreppet kvalificerad insolvens förs in i lagtexten och där definieras, på samma sätt som insolvens definieras i konkurslagen. Med kvalificerad insolvens ska avses att gäldenären inte kan rätteligen betala sina skulder och att denna oförmåga med hänsyn till samtliga omständigheter kan antas bestå under överskådlig tid (se avsnitt 8.7.4).

Betalningsplanens längd

Vid en skuldsanering bestäms att gäldenären ska betala av på sina skulder enligt en betalningsplan, som i normalfallet löper under fem år. Under betalningsplanen ska gäldenären leva på existensminimum, vilket kan vara betungande. Vi har övervägt, men bedömt att det inte finns skäl att föreslå en generellt kortare betalningsplan. Någon egentlig efterfrågan har inte kunnat konstateras och det skulle innebära en förlust för borgenärskollektivet. En kortare tid kan också påverka förtroendet för skuldsaneringsinstitutet. Det kan dessutom medföra att en skuldsanering bedöms vara oskälig, vilket kan utestänga gäldenärer från möjligheten till skuldsanering. För vissa gäldenärer kan en femårig betalningsplan också anses vara nödvändig för att få ordning på deras ekonomi (se avsnitt 9.7.3).

Vi bedömer dock att det finns ett behov av större flexibilitet vid bestämmandet av betalningsplanens längd, för att på så sätt ta hänsyn till gäldenärens specifika situation. Vi förväntar oss att en ökad flexibilitet kan påverka både hur många som ansöker och antalet gäldenärer som klarar av att genomföra en skuldsanering. Vi föreslår därför att skuldsaneringslagens krav på *särskilda skäl* för en kortare plan än fem år ska ändras till ett krav på att det ska vara *skäligt* att medge ett undantag. Vi anser inte att det är lämpligt att i lagtexten precisera för vilka fall som undantag får ske, utan att det bör överlämnas till rättstillämpningen att bedöma. Inte heller förordar vi att långvarigt överskuldsatta generellt bör få möjlighet till en kortare plan (se avsnitt 9.7.3).

För att åstadkomma ett effektivare skuldsaneringsförfarande föreslår vi att det vid varje inledandebeslut ska undersökas om gäldenären har betalningsförmåga. Om det finns en sådan förmåga ska gäldenären redan då påbörja sina skuldsaneringsbetalningar. När skuldsanering beviljas ska längden på en betalningsplan förkortas med det antal månader som har förflutit sedan inledandebeslutet meddelades. För att ordningen ska bli enkel och rättvis att hantera ska avräkning kunna ske oberoende av om gäldenären inledningsvis bedömts ha något betalningsutrymme eller ej. Förutsättningen är att gäldenären har medverkat under handläggningen. Vi har också övervägt andra möjliga avräkningsmodeller, men inte bedömt att de är lika lämpliga som det förslag som nu lämnas (se avsnitt 9.7.4).

Om skuldsanering inte beviljas ska inbetalda medel betalas tillbaka till gäldenären när beslutet har vunnit laga kraft. Har gäldenären däremot varit föremål för utmätning och denna har

avbrutits genom inledandebeslutet, ska i stället inbetalda medel fördelas på de fordringar för vilket åtgärderna pågick. Bestämmelsen gynnar både gäldenär och borgenärer (se avsnitt 9.7.4).

Som ett alternativ till att förkorta betalningsplanens längd föreslår vi att gäldenären ska ha rätt till två betalningsfria månader varje år. Vi bedömer att åtgärden är angelägen för att fler gäldenärer ska se skuldsanering som ett alternativ till att fortsätta med löneutmätning. Det ger gäldenären dessutom bättre förutsättningar att klara av att genomföra en betalningsplan. Vi har övervägt men inte ansett det vara lämpligt att de betalningsfria månaderna ska påverka storleken på den buffert som används för att bestämma gäldenärens betalningsutrymme. För att systemet ska vara enkelt att överblicka ska de betalningsfria månaderna alltid infalla i juni och december (se avsnitt 9.7.5).

Gäldenärens skuldsaneringsbetalningar ska underlättas

Betalningsplanen upplevs av många som svår att förstå och hantera, främst för att den inte sällan innehåller ett stort antal betalningar till olika borgenärer varje månad. Vi föreslår att gäldenärens månatliga skuldsaneringsbetalningar i stället ska hanteras inom ramen för en betalningsförmedling, med årliga utbetalningar till borgenärerna. Åtgärden bedömer vi vara betydelsefull för att få fler gäldenärer att ansöka, men också för att öka antalet som klarar av att genomföra en betalningsplan (se avsnitt 10.6.1–10.6.2).

Ett alternativ till en betalningsförmedling hade varit att undanta betalningar under ett visst belopp från rätten till utdelning. En annan lösning skulle kunna vara att gäldenären i stället betalar till borgenärernas ombud. Inte något av dessa alternativ har emellertid bedömts bidra till tillräckliga effektivitetsvinster (se avsnitt 10.6.2).

Vi föreslår att Kronofogdemyndigheten ska agera som betalningsförmedlande organ. I detta sammanhang har vi övervägt både ett privat och ett offentligt alternativ. Främst med hänsyn till förtroendet för institutet har vi bedömt att ett offentligt alternativ är att föredra. I jämförelse med andra myndigheter har Kronofogdemyndigheten framstått som den mest lämpade för uppdraget. Regleringen kring myndighetens databaser ska ändras, så att det blir möjligt att i skuldsaneringsdatabasen även hantera uppgifter om gäldenärens skuldsaneringsbetalningar (se avsnitt 10.6.3).

I betalningsplanen ska anges att gäldenären ska betala ett visst månatligt belopp till ett konto hos Kronofogdemyndigheten. När gäldenären har betalat förlorar denne råddigheten över medlen. Inbetalda medel ska inte kunna utmätas och de ska utbetalas till borgenärerna en gång om året, tillsammans med ränta. Den första utbetalningen enligt betalningsplanen ska ske först sedan skuldsaneringsbeslutet har vunnit laga kraft. Utan nu nämnda bestämmelser som begränsar hur inbetalda medel får hanteras, skulle pengarna t.ex. kunna utmätas för andra skulder än de som omfattas av skuldsaneringen. Det skulle motverka skuldsaneringens syfte och riskera att skuldsaneringen inte kan genomföras (se avsnitt 10.6.4–10.6.5).

I betalningsplanen ska förbehållas medel för betalning av den årliga avgift som Kronofogdemyndigheten ska ta ut för förmedlingsverksamheten. Avgiften, som är nödvändig för att finansiera verksamheten, ska tas ut innan betalning till borgenärerna kan ske (se avsnitt 10.6.5).

Möjligheten att få skuldsanering en andra gång

Vi föreslår att det inte längre ska vara något hinder för att få skuldsanering om man tidigare blivit beviljad skuldsanering, men misslyckats och beslutet upphävt. Vi bedömer att utan en sådan åtgärd kommer vissa gäldenärer att avhålla sig ifrån att ansöka, av rädsla för att de ska misslyckas. Däremot anser vi att gäldenärer som tidigare genomfört en skuldsanering och blivit helt skuldfria, inte ska ges samma möjligheter till en andra chans. För dessa gäldenärer bör förutsättningarna fortsatt vara begränsade till om det bedöms finnas synnerliga skäl för en andra chans (se avsnitt 11.6).

Budget- och skuldrådgivarnas stöd till gäldenären

Budget- och skuldrådgivningen utgör en central del av skuldsaneringsförfarandet. Det är viktigt att rådgivningen är inriktad på att hjälpa så många gäldenärer som möjligt att ansöka om skuldsanering och att den även kan erbjuda ett aktivt stöd under skuldsaneringen. Vi föreslår att kommunernas ansvar för budget- och skuldrådgivningen förtydligas. Det ska betonas att skyldigheten även gäller under skuldsaneringsförfarandet till dess att skuldsaneringen

är helt avslutad. På så sätt framgår att fokus på rådgivningen inte ska ligga enbart före ansökan, vilket vi förväntar oss bidrar till att gäldenärer snabbare kan komma i fråga för skuldsanering. Ändringen är också nödvändig för att alla gäldenärer ska få tillräckligt stöd under hela skuldsaneringen, oavsett om någon betalningsplan har bestämts eller ej (se avsnitt 12.5).

14.1 Vilka berörs av förslagen?

Utredningens förslag påverkar i första hand gäldenärer och borgenärer som på olika sätt kommer i kontakt med skuldsaneringsinstitutet. Även gäldenärernas familjer och inte minst deras barn kan i vissa delar beröras av lagändringarna.

Borgenärerna utgörs av privatpersoner, företag och organisationer. Även det allmänna som stat, kommun och landsting samt övriga offentliga organ kan vara borgenärer.

Förslagen kan också få betydelse för andra aktörer som i sin verksamhet kommer i kontakt med skuldsatta, t.ex. olika vårdgivare, kuratorer, diakoner och förvaltare.

När det gäller de offentliga finanserna kan förslagen förväntas påverka främst Kronofogdemyndigheten och i viss mån också Konsumentverket. Kommunernas budget- och skuldrådgivning berörs av förslagen, men även andra offentliga aktörer som på olika sätt kommer i kontakt med skuldsatta. Stat, kommun, landsting och andra offentliga organ påverkas också när de befinner sig i borgenärsrollen. Sveriges domstolar kan också i viss mån beröras av den nya reglering som föreslås.

14.2 Samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser för de offentliga finanserna

Bedömning: Förslagen kommer totalt sett att få en positiv samhällsekonomisk effekt genom att de kan förväntas minska antalet evighetsgäldenärer. De kostnader som överskuldsättningen medför kommer i sin tur att minska.

Förslagen medför både engångsvisa kostnader och årliga kostnadsökningar för Kronofogdemyndigheten och Konsumentverket.

Sveriges Domstolar kan komma att påverkas endast marginellt.

Kommunernas kostnader beräknas inte öka till följd av utredningens förslag och någon ekonomisk påverkan förväntas inte heller för andra offentliga aktörer.

14.2.1 Antalet evighetsgäldenärer förväntas minska

Utredningens huvudsakliga uppdrag är att föreslå åtgärder som förbättrar möjligheterna för dem som har rätt till skuldsanering att också få det. Vi har bedömt att det är nödvändigt att vidta ett antal olika åtgärder för att fler gäldenärer ska komma ifråga för skuldsaneringsinstitutet. De förslag vi lämnar förväntar vi oss sammantaget ska innebära en positiv inverkan på antalet evighetsgäldenärer som ansöker och klarar av att genomföra en skuldsanering.

Under år 2012 ansökte 9 068 personer om skuldsanering. Under samma tid avslutades 7 520 skuldsaneringsärenden, och i 4 637 av dessa beviljades skuldsanering.¹ I det projekt som Kronofogdemyndigheten genomfört för att i de egna databaserna identifiera gäldenärer som kan komma i fråga för skuldsanering kunde konstateras att cirka 25 000 skuldsatta uppfyllde de kriterier som uppställdes (se avsnitt 4.3.2). Metoden kan emellertid inte identifiera alla evighetsgäldenärer som finns i myndighetens register. Det finns dessutom gäldenärer som överhuvudtaget inte är registrerade hos Kronofogdemyndigheten, men ändå är så skuldsatta att de uppfyller skuldsaneringslagens krav. Hur många det kan röra sig om går inte att fastställa, men det är inte orimligt att anta att det finns lika många evighetsgäldenärer som inte kan nås med Kronofogdemyndighetens identifieringsmetod. Det skulle därför vara fråga om ungefär 50 000 stycken utöver de gäldenärer som i dag beviljas skuldsanering.

Samtidigt som våra förslag underlättar för gäldenärer att ansöka och genomföra en skuldsanering, finns det alltid skuldsatta som av olika skäl ändå inte kommer att ansöka. Vissa vill undvika det av lojalitetsskäl mot t.ex. borgensmän. Andra kan ha skaffat sig obeskattade inkomster och önskar sig därför inte någon närmare granskning av sin ekonomi. Missbruk och sjukdom kan för några utgöra oöverstigliga hinder för att ansöka. Ett inte orimligt antagande är att det

¹ Se Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2012, s. 28.

ändå bör vara möjligt att åtminstone hälften av evighetsgäldenärerna kan förmås att ansöka till följd av nu föreslagna åtgärder, dvs. 25 000 stycken.

Statistiken visar att många av de överskuldsatta har haft ekonomiska problem under många år. De skuldsatta vi hoppas nå med nu föreslagna åtgärder utgörs av en grupp som ackumulerats under en tid. Utgår man från att dessa kan ansöka och beviljas skuldsanering inom en femårsperiod, blir det under dessa år en ökning med 5 000 skuldsaneringar årligen. Därefter kan förväntas ett visst tillskott varje år, men sannolikt inte mer än 1 500 fler än vad som i dag beviljas skuldsanering.

Enligt Konsumentverkets beräkning kan en överskuldssatt person förväntas kosta samhället omkring 650 000 kronor per år i form av finansiella kostnader, förlorade produktionsvärden och andra välfärdskostnader.² Om 5 000 fler gäldenärer än i dag blir ekonomiskt rehabiliterade skulle det, utifrån dessa siffror, innebära en besparing för det allmänna med 3,25 miljarder kronor årligen under en femårsperiod. Totalt blir besparingen 16,25 miljarder kronor under denna tid. Om antalet skuldsaneringar därefter blir 1 500 fler per år än nuvarande antal, skulle besparingen sedan uppgå till cirka 975 miljoner kronor årligen.

En annan utgångspunkt kan vara Kronofogdemyndighetens beräkning att överskuldssättningen bland 400 000 gäldenärer orsakar samhället kostnader för sjukvård och produktionsbortfall med 30–50 miljarder kronor per år. Det motsvarar en kostnad per gäldenär med minst 75 000 kronor årligen. En minskning av 5 000 evighetsgäldenärer per år, skulle utifrån dessa siffror ge en besparing om 375 miljoner kronor årligen under en femårsperiod, totalt omkring 1,88 miljarder kronor. Om nivån sedan ligger på 1 500 fler skuldsaneringar per år, skulle det medföra en årlig besparing om cirka 112,5 miljoner.

Det måste betonas att de bedömningar som gjorts av vad överskuldssättningen kostar samhället inte är annat än uppskattningar och att de inrymmer ett stort mått av osäkerhet. Dessutom kan inte förväntas att samtliga kostnader upphör för alla de gäldenärer som blivit ekonomiskt rehabiliterade. Den enskilde kan t.ex. fortfarande vara sjukskriven eller arbetslös en kortare eller längre tid efter skuldbefrielsen. Ett stort mått av försiktighet är därför nödvändigt vid värderingen av åtgärdernas genomslag. Men en sam-

² Se Konsumentverkets rapport 2011:11, Budgetrådgivning – en kortsiktig kommunal kostnad eller en lönsam social investering, s. 23.

hållsekonomisk besparing om en miljard kronor under en femårsperiod och därefter 80 miljoner kronor årligen framstår inte som helt osannolik till följd av nu föreslagna åtgärder.

14.2.2 Konsekvenser för Kronofogdemyndigheten

Ökat antal ärenden

Kronofogdemyndigheten är den myndighet som främst kommer att beröras av utredningens förslag och det kommer att bli fråga om ökade kostnader i vissa avseenden. Den förväntade ökningen av antalet skuldsaneringsärenden kommer att utgöra den största påverkan för kostnaderna.

År 2012 inkom 9 068 ansökningar om skuldsanering till myndigheten. Om 25 000 extra skuldsaneringar förväntas bli beviljade under en femårsperiod, kan samtidigt förväntas ett årligt tillskott om åtminstone 5 000 ansökningar per år. Om det efter denna femårsperiod kommer att vara fråga om 1 500 fler skuldsaneringar per år, kan också antas att ansökningarna kommer att vara minst lika många.

Ett ökat antal skuldsaneringar skulle i sin tur kunna bidra till fler ansökningar om omprövning, vilka för år 2012 uppgick till 2 842 stycken.³ Det är alltså knappt 25 procent av totalt inkomna ärenden till skuldsaneringsenheten. Här bör man emellertid beakta att många omprövningar är orsakade av att gäldenären inte följt betalningsplanen. Det beror inte så sällan på att han eller hon inte har haft klart för sig till vem betalning ska ske och det hänger i flertalet fall ihop med oklarheter kopplade till just den snåriga betalningen av olika månatliga belopp till många borgenärer. Med hänsyn till vårt förslag om en betalningsförmedling bedömer vi därför att antalet omprövningar ändå inte kommer att öka, trots ett större antal skuldsaneringar.

År 2012 uppgick myndighetens kostnader för skuldsaneringsverksamheten till drygt 109 miljoner kronor.⁴ Utslaget på totalt antal ansökningar om skuldsanering och omprövning innebär det en styckkostnad på cirka 9 150 kronor per ansökan. En årlig ökning med 5 000 ansökningar de första fem åren innebär en årlig kostnadsökning med cirka 46 miljoner kronor – totalt knappt 229

³ Se Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2012, s. 28.

⁴ Se Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2012, s. 52.

miljoner kronor under en femårsperiod. Om antalet ansökningar därefter ligger på 1 500 fler per år än nuvarande nivå, leder det till en merkostnad om knappt 14 miljoner kronor varje år.

Kungörelser

Kronofogdemyndigheten är enligt skuldsaneringslagen skyldig att kungöra sina beslut om att inleda skuldsanering och bevilja skuldsanering (se 15 § och 21 § andra stycket). Myndighetens kostnad för sådana kungörelser år 2012 uppgick enligt uppgift till cirka 400 000 kronor. Ett ökat antal skuldsaneringar kommer att bidra till ett behov av fler kungörelser. Dessutom kan andelen inledandebeslut förväntas att öka något, vilket innebär ännu fler kungörelser. Ökningen beror på att inledandebeslut kommer att fattas på ett något mer begränsat underlag än tidigare, till följd av att merparten av skuldredovisningen med vårt förslag kommer in först efter inledandebeslutet. I vilken utsträckning andelen inledandebeslut kommer att öka går inte att förutsäga. Ett antagande kan vara att det rör sig om ytterligare 200 inledandebeslut per år, där skuldsanering inte kommer att beviljas.

Den ökade andelen inledandebeslut tillsammans med 5 000 fler skuldsaneringar per år leder till omkring 10 200 fler kungörelser under de första fem åren efter föreslagna åtgärder har genomförts. Utifrån antagandet antalet skuldsaneringar därefter kommer att ligga på en nivå om 1 500 fler än i dag, kommer kungörelserna efter femårsperioden vara 3 200 fler. Detta leder till en uppskattad merkostnad om cirka 400 000 kronor årligen de första fem åren eller totalt två miljoner kronor för femårsperioden. Därefter är ökningen knappt 130 000 kronor årligen.⁵ Därtill kan vi räkna med något fler kungörelser i ortstidningar i de fall det finns anledning anta att gäldenären i sin ansökan missat att ta med någon borgenär som är privatperson eller mindre företagare, vilka inte kan förväntas bevaka kungjorda inledandebeslut i Post- och Inrikes tidningar.

⁵ Utifrån ett antagande om att varje kungörelse kostar cirka 40 kronor.

Betalningsförmedling

Kronofogdemyndigheten har gjort en uppskattning av kostnaden för att utveckla en tjänst för en betalningsförmedling. Bedömningen utgår från att myndighetens nuvarande lösning för medelshantering används och att datastödet (Fenix) levererar en elektronisk betalningsplan. Kostnaden för att utveckla förmedlingstjänsten, inklusive kravställningsarbete, förväntas till omkring tio miljoner kronor. Den årliga driften av tjänsten beräknas sedan uppgå till en miljon kronor.

Enligt förslaget ska Kronofogdemyndigheten få ta ut en avgift för förmedlingsverksamheten med 500 kronor. Föreslagna åtgärder kan förväntas innebära dels att ytterligare 25 000 gäldenärer beviljas skuldsanering under en femårsperiod, dels att antalet skuldsaneringar därefter kommer att ligga på en nivå som är 1 500 fler än i dag. Cirka 65 procent av alla gäldenärer som beviljas skuldsanering får en betalningsplan, och det är endast dessa som ska betala en avgift för betalningsförmedlingen. Det kommer över tid att innebära i genomsnitt ungefär 20 000 pågående skuldsaneringar där gäldenären har en betalningsplan (jfr uträkning i avsnitt 10.3). Som framgår av kapitel 13 kommer betalningsförmedlingen att användas endast på skuldsaneringar som beviljas den 1 januari 2015 och därefter. Beräknat på dessa förutsättningar kommer en avgift om 500 kronor på sikt att innebära en ungefärlig intäkt för Kronofogdemyndigheten om tio miljoner kronor årligen.

Utbildning och information

Förslaget om att Kronofogdemyndigheten, tillsammans med Konsumentverket, ska genomföra informationsinsatser riktade till både allmänheten och professionella aktörer kommer också att innebära kostnader. Ett informationsmaterial ska utarbetas och information ska spridas genom olika kanaler, t.ex. genom media och direktutskick till professionella aktörer. Det bör vara fråga om en återkommande information som lämnas. Omfattningen av informationsinsatsen påverkar givetvis kostnaden för densamma. Vår bedömning är att kostnaden för att ta fram ett informationsmaterial kan uppskattas till 200 000 kronor. En utökad informationsinsats kan därutöver innebära en kostnad om en miljon kronor årligen. Båda kostnaderna bör Kronofogdemyndigheten och Konsumentverket dela på.

När en informationsportal tidigare föreslogs (se avsnitt 6.3.2) beräknades kostnaden uppgå till 7–10 miljoner kronor. Det var då fråga om en mer omfattande lösning än vad som nu föreslås, med bl.a. möjlighet för gäldenären att hantera sin skuldförteckning. Försäkringskassan har en interaktiv webbplats av ett liknande slag som nu beskrivs. Utifrån egna erfarenheter har Försäkringskassan uppskattat att en ren informationsportal utan interaktiva tjänster skulle kosta minst tio miljoner kronor att utveckla, med ett tillägg om fem miljoner för varje interaktiv e-tjänst. Utifrån dessa beräkningar bedömer vi att den portal som föreslås skulle medföra en engångskostnad om 20 miljoner kronor, vilket innefattar även en möjlighet till elektronisk ansökningsblankett. Den årliga driftskostnaden kan förväntas uppgå till en miljon kronor. Samtliga kostnader bör Kronofogdemyndigheten dela lika med Konsumentverket. I sammanhanget ska beaktas att portalen kan bidra till minskade kostnader för Kronofogdemyndigheten till följd av färre förfrågningar och bättre underbyggda ansökningar. En elektronisk ansökan kan i sin tur leda till en effektivare och mer flexibel användning av uppgifter inom myndigheten, vilket i sin tur medför ekonomiska besparingar.

Utredningen föreslår även förstärkt utbildning av professionella aktörer. En ökad årlig kostnad om två miljoner kronor kan förväntas, om professionella aktörer ska kunna erbjudas tillräcklig utbildning och regelbunden fortbildning på området. Även denna kostnad bör delas lika mellan Kronofogdemyndigheten och Konsumentverket, som gemensamt ansvariga för utbildningen.

Kronofogdemyndigheten ska enligt förslagen även vara skyldig att informera sina gäldenärer om möjligheten till skuldsanering. Det bör genomföras på det sätt som föreslås i myndighetens projekt för att identifiera skuldsaneringsgäldenärer (se avsnitt 4.3.2). För att nå ut till dessa gäldenärer uppstår kostnader för porto, arbete för att leta kontaktuppgifter till gäldenärer, hantera utskick och samtal med gäldenärer. Kostnaden för detta kan uppskattas till 200 000 kronor årligen. Samtidigt måste beaktas att belastningen för verkställighetens verksamhet kommer att minska till följd av att antalet gäldenärer som finns i systemen kommer att minska. Någon uppskattning av vilka besparingar detta kan komma att medföra har inte varit möjligt att göra.

Ändrade regler för hantering av skuldsaneringsärenden

Förslaget om att Kronofogdemyndigheten ska förstärka sin kontroll av gäldenärens uppgifter i ansökan kan komma att bidra till viss ökad arbetsbelastning för myndighetens handläggare. Samtidigt kommer arbetet med att kontrollera gäldenärens skuldredovisning att minska, eftersom majoriteten av skulderna kommer att redovisas av borgenärerna när de anmäler sina fordringar.

Kronofogdemyndigheten har uppskattat kostnaden för att bygga om datastödet Fenix till följd av utredningens förslag till cirka en miljon kronor.

De bestämmelser som föreslås kommer även att innebära visst behov av internutbildning. Detta kan förväntas innebära en engångskostnad för myndigheten om 500 000 kronor.

Tabell 14.1 Engångskostnader för Kronofogdemyndigheten till följd av utredningens förslag

Åtgärd	tKr
Utveckling av informationsmaterial (tillsammans med Konsumentverket)	- 100
Utveckling av informationsportal (tillsammans med Konsumentverket)	- 10 000
Utveckling av betalningsförmedling	- 10 000
Internutbildning	- 500
Utveckling av datastöd (Fenix)	- 1 000
Tillfälligt ökat antal kungörelser (fem år)	- 2 000
Tillfälligt ökad ärendetillströmning (fem år)	- 229 000
Totalt:	- 252 600

Tabell 14.2 Årlig kostnadsökning för Kronofogdemyndigheten till följd av utredningens förslag

Åtgärd	tKr
Information till allmänhet och professionella aktörer (tillsammans m Konsumentverket)	- 500
Utbildning av professionella aktörer (tillsammans med Konsumentverket)	- 1 000
Uppsökande verksamhet riktad till myndighetens gäldenärer	- 200
Drift av informationsportal (tillsammans med Konsumentverket)	- 500
Ökat antal kungörelser	- 130
Ökad ärendetillströmning	- 14 000
Drift av betalningsförmedling	- 1 000
Intäkt avgift för betalningsförmedling	+10 000
Totalt:	- 7 330

Sammanfattningsvis kan utredningens förslag för Kronofogdemyndighetens del leda till en engångskostnad om drygt 252 miljoner kronor och därefter en årlig merkostnad om drygt sju miljoner kronor.

14.2.3 Konsumentverket

Konsumentverkets kostnader för insatser i syfte att öka kunskapen hos konsumentvägledare, budget- och skuldrådgivare samt hos företrädare för relevanta frivilligorganisationer uppgick år 2012 till drygt 17,4 miljoner kronor.⁶

Utredningens förslag om att Konsumentverket tillsammans med Kronofogdemyndigheten bör arbeta för att öka kunskapen om skuldsanering i samhället kommer att innebära en kostnad för myndigheten. Som redovisats under avsnitt 14.4.2 förväntas engångskostnaderna för utveckling av informationsmaterial uppgå till sammanlagt 200 000 kronor och årlig informationsinsats (till allmänheten och professionella aktörer) förväntas kosta en miljon kronor. Merkostnaden för utbildning av professionella aktörer har bedömts till två miljoner kronor. Kostnaden för att utveckla en informations-

⁶ Se Konsumentverkets årsredovisning 2012, s. 39.

portal har uppskattats till 20 miljoner kronor och den årliga driften av densamma till en miljon kronor. Kostnaderna för samtliga insatser bör delas lika mellan myndigheterna. Detta innebär för Konsumentverket en engångskostnad om 10,1 miljoner kronor och en årlig merkostnad om två miljoner kronor.

14.2.4 Sveriges domstolar

De nya reglerna kommer, liksom övrig lagstiftning, att behöva beaktas när skuldsaneringsärenden överklagas till domstol. Beslutet om gäldenärens betalningar från inledandebeslutet kommer enligt förslaget att kunna överklagas, vilket i sig kan innebära viss ärendetillströmning. Hanteringen av sådana interimistiska beslut förväntas dock främst hanteras genom förnyad prövning hos Kronofogdemyndigheten, varför effekten för domstolsväsendet bör bli högst begränsad. Ett ökat antal skuldsaneringsärenden kan också medföra något fler överklaganden i övrigt. Sammantaget förväntar vi oss emellertid inte att förslagen kommer att leda till mer än marginella kostnadsökningar för Sveriges domstolar.

14.2.5 Kommunerna

Vårt förslag angående kommunernas budget- och skuldrådgivning syftar till att ytterligare förtydliga behovet av stöd under hela skuldsaneringen, vilket är något som betonades redan vid 2006 års reform. Det kan ändå för många kommuner innebära en annan inriktning på rådgivningsverksamheten än den har i dag. Vi anser att fler gäldenärer bör få hjälp att ansöka om skuldsanering och att rådgivningsverksamheten till största delen bör förläggas till tiden *efter* en ansökan. Gäldenärerna ska erbjudas ett regelbundet stöd under skuldsaneringsförfarandet och till dess en beviljad skuldsanering är helt avslutad, även för gäldenärer utan betalningsplan.

Budget- och skuldrådgivarnas arbete kan genom vårt förslag bli mer omfattande i vissa avseenden. Om fler gäldenärer ansöker om skuldsanering, blir det också fler som har behov av hjälp under förfarandet. Det totala behovet av stöd under skuldsaneringen lär rimligen också öka om fler gäldenärer beviljas skuldsanering. Med beaktande av vårt förslag om att skulderna inte längre behöver redovisas lika utförligt i ansökan, kan samtidigt förväntas att behovet

av hjälp med att reda ut gäldenärens skuldsituation kommer att minska betydligt. Många gäldenärer kommer genom det förenklade ansökningsförfarandet att kunna ansöka själva. Behovet av hjälp med betalningar enligt en betalningsplan kommer också att minska, till följd av vårt förslag om en betalningsförmedling.

Budget- och skuldrådgivarnas sammanlagda arbetstid har bedömts motsvara 230 årsarbetskrafter. Med en medianlön på 28 000 kronor i månaden medför detta en total årskostnad för kommunerna om drygt 135 miljoner.⁷ Det innebär i sin tur en timkostnad om 367 kronor.⁸ Varje rådgivningsärende tar i snitt 15 timmar (se avsnitt 12.3), vilket enligt denna uträkning innebär en kostnad om cirka 5 500 kronor per ansökan. I dagsläget är budget- och skuldrådgivarna delaktiga i drygt sju av tio ansökningar om skuldsanering. Om vi antar att så även fortsättningsvis är fallet skulle en ökning av antalet skuldsaneringar inledningsvis med 5 000 innebära att rådgivarna skulle få arbeta med ytterligare 3 500 gäldenärer per år under en femårsperiod. Ökningen över tid skulle därefter bli 1 050 gäldenärer. Det skulle inledningsvis innebära en merkostnad för kommunerna med omkring 19 miljoner kronor årligen under en femårsperiod och därefter knappt sex miljoner kronor årligen.

De kommuner som i dag inte erbjuder någon rådgivning och kommuner med långa väntetider kommer naturligt att orsakas högre kostnader för att uppfylla skuldsaneringslagens krav. En sådan kostnadsökning kan dock inte tillskrivas nu lämnade förslag, då kravet på rådgivning inte är nytt. Alltsedan 2006 års lag genomfördes har betonats att kravet gäller under hela skuldsaneringsförfarandet och under löptiden för en betalningsplan. Det förhållandet att även gäldenärer utan betalningsplan ska ha rätt till rådgivning under skuldsaneringen bör i sammanhanget inte innebära någon egentlig kostnadsökning.

Om budget- och skuldrådgivningen ska vara effektiv krävs att den är personalmässigt dimensionerad för att svara upp mot detta behov. Det krävs också att rådgivarna ges utrymme till fortbildning och erfarenhetsutbyte. Detta kan medföra att vissa kommuner behöver förstärka resurserna för sin rådgivningsverksamhet. Inte heller i detta avseende kommer emellertid skuldsaneringslagens krav att förändras genom våra förslag.

⁷ Räknat på en månadslön med overheadkostnad om 25 procent och lönekostnadspåslag om 40 procent under 12 månader.

⁸ Med utgångspunkt i att en årsarbetskraft är 1 600 timmar och det totala antalet arbetstimmar på ett år således uppgår till 368 000.

Med utgångspunkt i Konsumentverkets beräkning kostar varje överskuldssatt person kommunerna 88 000 kronor per år.⁹ Därför kan 25 000 överskuldssatta individer uppskattas kosta kommunerna 2,2 miljarder kronor per år. I detta perspektiv är kostnaden för rådgivning försumbar. Det borde dessutom framstå som mer attraktivt för kommunerna att satsa på sådan verksamhet, då det uppenbart skulle kunna bidra till att förbättra kommunernas ekonomi att fler av dess invånare blir ekonomiskt rehabiliterade. De beräknade merkostnaderna till följd av fler skuldsaneringar kan sammantaget inte innebära någon kostnadsökning för kommunerna totalt sett. Färre överskuldssatta kommer sannolikt i stället bidra till betydande kostnadsminskningar.

Det nuvarande skuldsaneringsförfarandet bygger på att det allmänna på olika sätt bistår skuldsatta personer med att komma till rätta med sina ekonomiska problem samt att verka för frivilliga uppgörelser där skuldsaneringslagen inte är tillämplig. Utredningens förslag innebär inga förändringar i denna del. Kommunerna ska även i framtiden vara det offentliga organ som ska lämna budget- och skuldrådgivning till dessa personer.

Sammanfattningsvis bedömer vi att kommunernas kostnader inte kommer att öka till följd av utredningens förslag

14.3 Konsekvenser för företagen

Bedömning: Förslagen kommer att innebära ett antal positiva effekter för företag i borgenärskollektivet. De administrativa kostnaderna kan förväntas minska till följd av förslagen om en skuldsaneringsportal, inrättandet av en betalningsförmedling och ett förenklat ansökningsförfarande. Intäkterna kan komma att öka genom förslagen om att gäldenären ska betala redan från inledandebeslutet.

Förslaget om betalningsfria månader och ökad flexibilitet vid bestämmandet av betalningsplanens längd kan å andra sidan medföra en minskad intäkt för borgenärerna.

⁹ Se Konsumentverkets rapport 2011:11, Budgetrådgivning – en kortsiktig kommunal kostnad eller en lönsam social investering, s. 23.

Inledning

Enligt SCB:s företagsregister fanns det år 2013 drygt 1,1 miljoner företag i Sverige. De förslag som utredningen lämnar får betydelse för samtliga företag, i den mån de som borgenärer kommer i kontakt med skuldsaneringsinstitutet. Detta gäller oavsett bransch eller storlek på företaget. Förslagen som får betydelse är främst de som rör ansökningsförfarandet, betalningsplanens längd och inrättandet av en betalningsförmedling.

Företagens administrativa kostnader förväntas minska

De förslag som utredningen lämnar syftar bland annat till att åstadkomma ett effektivare skuldsaneringsinstitut, vilket kommer även företagen till del.

Åtgärder i syfte att förbättra kunskaperna om skuldsanering är betydelsefullt för företagen. För att tillvarata sin rätt som borgenär i skuldsaneringsförfarandet är det värdefullt att ha tillräckliga kunskaper. Den skuldsaneringsportal som föreslås kan utgöra ett värdefullt verktyg även för företagen, för att leta reda på nödvändig information. På detta sätt kan t.ex. behovet av konsultstöd minska något.

Förslaget om ett minskat ansvar för gäldenären att redogöra för sina skulder i ansökan förväntas få en positiv påverkan även för borgenärskollektivet. Nuvarande ordning leder till att gäldenären – eller den som hjälper gäldenären med ansökan – måste lägga ned ett stort arbete med att reda ut sin skuldsituation. Det leder i sin tur till att många företag får upprepade förfrågningar om de har fordringar på gäldenärer som ansöker om skuldsanering. För vissa företag kan hanteringen av dessa förfrågningar innebära ett betydande merarbete. Genom att gäldenärerna slipper ange dessa skulder förväntas belastningen minska för företagen, vilket medför att deras administrativa kostnader kan minska i motsvarande mån.

Vissa av borgenärerna kommer enligt förslaget att överta ansvaret för att redogöra för gäldenärens skulder till dem. Någon ökad belastning bedömer vi emellertid inte att det ska innebära för dessa företag. De företag som berörs är sådana som rimligen kan förväntas ha etablerade rutiner för sin fordringshantering och som redan i dag bevakar kungörelser om skuldsanering. Endast de före-

tag som av något skäl inte har sådana rutiner kan behöva anpassa sin verksamhet till de nya bestämmelserna.

En betydande påverkan för företagens situation är förslaget om att samtliga skuldsaneringsbetalningar ska hanteras inom ramen för en betalningsförmedling. Kronofogdemyndigheten ska svara för denna förmedling och utbetalning till borgenärerna ska ske en gång per år. Detta innebär att företag i borgenärsrollen inte behöver hantera besvärliga betalningsplaner. Inte heller behöver de ta emot uppemot tolv betalningar årligen under en femårsperiod, utan får betalt en gång per år. Det blir inte längre nödvändigt att fakturera och någon bevakning av om betalning har skett behöver inte göras på samma sätt som i dag. Detta kommer att få stor betydelse för de administrativa kostnaderna i företag som hanterar skuldsaneringsfordringar. Vi har uppskattat att borgenärskollektivets administrativa kostnader för betalningshanteringen kan ligga mellan 40 och 80 miljoner kronor per år (se avsnitt 10.3). Om borgenärerna slipper avisera dessa betalningar, kontrollera att betalning kommit in och dessutom inte längre behöver hantera en mängd småbetalningar varje år kommer dessa kostnader att minska betydligt.

Vi bedömer att skuldsaneringsförfarandets administrativa kostnader kommer att minska betydligt för företag i borgenärsrollen. En skuldsaneringsportal kan bidra till att behovet av konsulttjänster minskar. Förslaget om ett förenklat ansökningsförfarande kommer att leda till färre förfrågningar hos borgenärerna om vilka skulder en gäldenär har. Hur stor besparing det innebär går dock inte att uppskatta. Störst påverkan bedöms inrättandet av en betalningsförmedling få.

Särskilt om förslagets påverkan för små företag

Förslagen om åtgärder för att öka kunskapen om skuldsanering är särskilt betydelsefulla för små företag, eftersom begränsade kunskaper kan leda till en sämre konkurrenskraft. Små företag kan sakna resurser att inhämta information och hålla sig uppdaterad om aktuell lagstiftning. En skuldsaneringsportal kan därför vara av särskild vikt för små företag och bidra till att deras administrativa kostnader kan minska.

Utredningen har vid utformningen av regleringen tagit särskild hänsyn till bl.a. små företags situation i ett avseende. Det gäller för-

slaget om gäldenärens minskade ansvar för att redogöra för sina skulder i ansökan. Gäldenären är enligt förslaget fortfarande skyldig att redogöra för skulder till privatpersoner och mindre näringsidkare, varvid avses företag som inte företräds av ett inkassobolag eller inte själv bedriver inkassoverksamhet. Genom detta undantag begränsas risken för att små företag ska förlora sin rätt till betalning i en skuldsanering, eftersom det inte kan förväntas att de bevakar kungörelser i Post- och Inrikes Tidningar. Vi har av samma skäl infört en utökad möjlighet för Kronofogdemyndigheten att kungöra i lokaltidningar.

Vi anser att förslaget om en betalningsförmedling kan få särskild betydelse för små företag i borgenärsrollen. Gäldenärens betalningar enligt nuvarande betalningsplaner innebär inte sällan en omotiverad arbetsbelastning för borgenärerna. Små företag har till skillnad från många större företag inte alltid samma rutiner och stöd för sin fordringshantering. För dessa kommer en betalningsförmedling att innebära en särskild lättnad.

I övrigt bedömer vi att förslagen inte kommer att påverka de mindre företagens villkor i något avseende.

Företagens intäkter

Utredningens förslag bedöms påverka företagens intäkter i vissa avseenden.

Det kan argumenteras att en förväntad ökning av antalet skuldsaneringar kan innebära en minskad intäkt för borgenärskollektivet i de fall den skuldsatte bedöms ha viss betalningsförmåga. Samtidigt leder en lyckosam ekonomisk rehabilitering inte enbart till att det allmännas utgifter för gäldenären minskar, men också att den enskilde kan leva ett mer samhällsnyttigt liv. Det innebär inte sällan en möjlighet till en högre inkomst, ett större betalningsutrymme och bättre köpkraft. Detta kommer givetvis även företagen till del. Vi bedömer därför inte att ett ökat antal skuldsaneringar leder till minskade intäkter för företagen, utan i stället förbättrade intäktsmöjligheter.

Förslaget om en större flexibilitet vid bestämmandet av betalningsplanens längd kan sannolikt leda till avsteg från huvudregeln om fem år i något större omfattning än i dag. Det är uppenbart att företag som i egenskap av borgenärer har rätt till betalning enligt en skuldsanering får mindre betalt om planen blir kortare än fem

år. Det går inte att göra någon bedömning av hur ofta kortare planer kommer att bestämmas, varför det är svårt att beräkna de ekonomiska effekterna. Det ska i sammanhanget också beaktas att en kortare plan bidrar till att gäldenären blir ekonomiskt rehabiliterad tidigare, vilket alltså kommer företagen till del.

Utredningens förslag om att gäldenärerna inte ska behöva genomföra några skuldsaneringsbetalningar under två månader per år beräknas medföra en minskad intäkt för borgenärskollektivet med 73 miljoner kronor per år beräknat utifrån dagens antal skuldsaneringsringar (se avsnitt 9.7.5). Detta ska jämföras med kostnaden för en ett år kortare betalningsplan, som skulle kosta 88 miljoner kronor. Betalningsfria månader förväntas leda till en hållbarare betalningsplan, vilket är till nytta även för borgenärerna. Av detta skäl föreslår vi inte en samtidig minskning av gäldenärens buffert.

Förslaget om att gäldenären ska påbörja sina betalningar redan från inledandebeslutet leder till att många gäldenärer blir skuldfria tidigare, i de fall som skuldsanering beviljas. Företagen påverkas också positivt av att gäldenärerna blir ekonomiskt rehabiliterade på kortare tid och därmed får en ökad köpkraft.

Borgenärerna kan också få del av inbetalda medel även i de fall skuldsanering inte beviljas. Enligt nuvarande ordning avbryts löneutmätning och andra exekutiva åtgärder i och med att Kronofogdemyndigheten meddelar ett inledandebeslut. Detta innebär att borgenären inte får några pengar och gäldenären i stället får tillgodogöra sig ett eventuellt betalningsutrymme fram tills skuldsaneringsärendet avgörs. Vi föreslår nu att de medel som gäldenären betalar från och med inledandebeslutet ska betalas till de borgenärer vars verkställighetsåtgärder avbrutits, om skuldsanering inte beviljas. De negativa ekonomiska effekterna av ett inledandebeslut undviks därför, vilket kommer företag i borgenärrollen till del. Detta gäller särskilt i de fall Kronofogdemyndighetens handläggningstid drar ut på tiden och då gäldenärens betalningsutrymme är stort. Hur stor påverkan detta sammantaget får är dock inte möjligt att uppskatta.

Genom betalningsförmedlingen kommer borgenärerna att få betalt endast en gång per år. Så snart skuldsanering beviljas ska de medel som gäldenären betalar sättas in på ett räntebärande konto och räntan ska tillfalla borgenärerna. Det innebär att företag i borgenärrollen inte orsakas någon förlust av att de inte genast får direkt tillgång till inbetalda medel.

För Kronofogdemyndighetens förmedlingsverksamhet föreslås att det för varje betalningsplan ska tas ut en årlig avgift om 500 kronor. Sammanlagt kan uppskattas att avgifterna tillsammans kommer att uppgå till tio miljoner årligen (se avsnitt 14.4.2). Det belastar borgenärskollektivet eftersom de medel som ska fördelas minskar i motsvarande mån. Detta måste dock jämföras med de betydande kostnader som borgenärskollektivet i dagsläget har för hanteringen av skuldsaneringsbetalningar.

Sammanfattningsvis bedömer vi att intäkterna för företagen kommer att minska något till följd av förslagen om flexibla betalningsplaner och betalningsfria månader. Förslagen om att gäldenären ska påbörja sina betalningar tidigare, ett förenklat ansökningsförfarande och inrättandet av en betalningsförmedling kommer dock sammanlagt att innebära positiva ekonomiska effekter för företagen.

Förslagen förväntas inte få några effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Någon särskild hänsyn till tidpunkten för ikraftträdande behöver inte tas.

14.4 Konsekvenser för enskilda personer

Bedömning: Förslagen underlättar för gäldenärer att ansöka om skuldsanering. De skuldsatta ges också bättre förutsättningar att klara av en skuldsanering och kan bli rehabiliterade snabbare än vad som i dag sker.

Möjligheten till snabbare rehabilitering kommer att vara betydelsefullt för barn till skuldsatta, som ofta drabbas hårt av föräldrarnas skuldsituation. Förslaget om betalningsfria månader kommer att innebära en lättnad för de barn vars föräldrar beviljats skuldsanering med betalningsplan.

För borgenärer som är privatpersoner kan intäkterna komma att öka genom förslagen om att gäldenären ska betala redan från inledande beslutet och inrättandet av en betalningsförmedling. Förslaget om betalningsfria månader och ökad flexibilitet vid bestämmandet av betalningsplanens längd kan å andra sidan medföra en minskad intäkt för borgenärerna.

Förslagen förväntas inte leda till några ökade kostnader för enskilda personer.

14.4.1 Gälldenärer

Förutsättningar att ansöka och klara av en skuldsanering

De åtgärder som föreslås kommer att få positiva effekter för gälldenärerna i flera avseenden. Ökade kunskaper och bättre tillgång till information kan förväntas bidra till att fler gälldenärer ansöker om skuldsanering. Informations- och utbildningsinsatser mot professionella aktörer kan dessutom erbjuda gälldenärerna ett bättre stöd under ansökningsförfarandet, skuldsaneringsförfarandet och under hela skuldsaneringen.

I dag är den genomsnittliga kötiden till budget- och skuldrådgivare sex veckor. Det har uppskattats att det därefter tar i genomsnitt 4,2 månader innan en skuldsaneringsansökan ges in (se avsnitt 12.4). Förhoppningen är att ett förenklat ansökningsförfarande och ett annat arbetssätt hos budget- och skuldrådgivare bidrar till att det går snabbare att ansöka.

Vi tror att en mer nyanserad bedömning av det kvalificerade insolvensrekvisitet kommer att leda till att vissa svårt skuldsatta kan få skuldsanering, från att tidigare ha varit utestängda från den möjligheten.

Gälldenären kommer i många fall att kunna bli ekonomiskt rehabiliterad snabbare än vad som sker enligt nuvarande ordning. För det första ska gälldenären i normalfallet påbörja sina betalningar redan vid inledandebeslutet och har möjlighet att göra avräkning på löptiden för en betalningsplan. För det andra kan tidsfristen för övriga rättsverkningar till följd av en skuldsanering – betalningsanmärkning och möjlighet att begära omprövning – påbörjas vid inledandebeslutet och inte först vid skuldsaneringsbeslutet. På så sätt saknar det i detta sammanhang betydelse om Kronofogdemyndighetens handläggning drar ut på tiden. För det tredje blir utrymmet större för att i vissa fall bestämma en kortare betalningsplan.

Utrymme för flexibla betalningsplaner och betalningsfria månader kommer att motivera fler att ansöka men också att underlätta förutsättningarna för en gälldenär att klara av en betalningsplan. Den föreslagna betalningsförmedlingen kan förväntas leda dels till att fler vågar ansöka dels till att fler klarar av att genomföra skuldsaneringen. En utökad möjlighet att få skuldsanering även om man tidigare misslyckats förväntas också leda till att fler ansöker. Ett stöd från budget- och skuldrådgivare under hela skuldsaneringen

bidrar till att fler lyckas genomföra den, men också bli ekonomiskt rehabiliterade.

Utredningen har inte bedömt att särskilda hänsyn behöver tas till tidpunkten för ikraftträdande vad gäller gäldenärernas situation.

Påverkan på gäldenärens kostnader

Ett inledandebeslut innebär att pågående utmätning och andra verkställighetsåtgärder upphör. Det eventuella betalningsutrymme som då uppstår får gäldenären enligt nuvarande ordning tillgoda-göra sig för egen del. Genom förslaget att skuldsaneringsbetalningarna ska påbörjas redan vid inledandebeslutet är detta inte längre möjligt. Men eftersom avräkning samtidigt kan förkorta en framtida betalningsplan innebär förslaget inte någon kostnad för gäldenärens del.

De betalningsfria månaderna minskar kostnaderna för de gäldenärer som har beviljats skuldsanering med betalningsplan. Under två månader per år behöver gäldenären inte göra några skuldsaneringsbetalningar, vilket innebär en förbättrad ekonomisk situation under dessa månader.

I övrigt påverkas inte gäldenärens kostnader och intäkter i något avseende.

Barnperspektivet

Enligt direktiven ska vi särskilt redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas får för barn. De barn som kan beröras av utredningens förslag är främst barn till evighetsgäldenärer.

Vi bedömer att under en femårsperiod kommer 25 000 fler gäldenärer att kunna få skuldsanering. Av dessa kan förväntas att 10 000 har hemmavarande barn (jfr. avsnitt 9.7.5). Om det i varje familj finns två barn skulle det innebära att 20 000 barn inledningsvis berörs. Efter femårsperioden förväntar vi oss 1 500 fler skuldsaneringar årligen än i dag. Utifrån samma antaganden skulle det på sikt innebära att 1 200 fler barn årligen påverkas av förslagen.

De gäldenärer som får skuldsanering och blir ekonomiskt rehabiliterade får möjlighet till en helt annan ekonomisk situation, vilket givetvis påverkar även deras barn. Det ekonomiska utrymmet blir större, och det bidrar till bättre förutsättningar att uppfylla

familjens materiella behov. Även de negativa effekter som överskuldsättningen bidrar till kan minska, t.ex. socialt utanförskap och ohälsa.

För barn kan dessutom möjligheten för gäldenären till en snabbare rehabilitering vara särskilt betydelsefull, eftersom barn lever under helt andra tidsmässiga perspektiv. Familjens ekonomiska svårigheter kan pågå under en betydande del av barnets uppväxt. Ur ett barnperspektiv är det därför särskilt angeläget att skuldsaneringen inte blir alltför utsträckt. Det kan därför i vissa fall vara motiverat med en kortare betalningsplan, för att ta hänsyn till barnens behov.

Den kanske viktigaste åtgärden för att underlätta för barn till skuldsaneringsgäldenärer är förslaget om betalningsfria månader. Under löptiden för en betalningsplan lever gäldenären och dennes familj under mycket begränsade ekonomiska ramar. Förslaget om betalningsfria månader syftar till att utgöra en ventil i en annars pressad tillvaro, vilket kan vara till stor nytta för familjer som har barn. Månaderna är förlagda till juni och december, av hänsyn till att de ekonomiska kraven kan vara som störst inför sommar- och juledigheter.

Sammanfattningsvis anser vi att de förslag som lämnas leder till att skuldsanering, som yttersta utväg för ekonomiskt pressade gäldenärer, uppfattas som mer human och bättre anpassad till barnfamiljernas och i synnerhet barnens situation.

14.4.2 Borgenärer

Enskilda personer som är borgenärer och av något skäl kommer i kontakt med skuldsaneringsinstitutet påverkas av utredningens förslag på liknande sätt som företag i borgenärsrollen (jfr avsnitt 14.5). Personer som är berättigade till skadestånd, som har sålt något på kredit utan att få betalt eller som har lånat ut pengar är exempel på sådana enskilda personer som kan befinna sig i borgenärsrollen.

I likhet med mindre företag kan många privatpersoner ha begränsade kunskaper om skuldsanering och därför vara i behov av tillgång till information. Av detta skäl är den föreslagna skuldsaneringsportalen betydelsefull även för privatpersoner, eftersom den är avsedd att tillhandahålla information på ett lättillgängligt sätt.

Särskild hänsyn har tagits till privatpersoner i borgenärsrollen vid utformningen av bestämmelsen om vilka borgenärer som ges ett utökat ansvar för att redogöra för sina fordringar. På samma sätt som mindre företag som inte företräds av inkassobolag kan privatpersoner inte förväntas bevaka kungörelser om skuldsanering. Gälldenären är därför även fortsättningsvis skyldig att redogöra för sina fordringar till privatpersoner, för att undvika att dessa förlorar sin rätt till betalning genom skuldsaneringsbeslutet. Kronofogdemyndigheten har därför också fått en utökad möjlighet till kungörelser i lokaltidningar.

Förslaget om en betalningsförmedling förväntas underlätta för privatpersoner som har fordringar på skuldsaneringsgälldenärer. Genom förmedlingsverksamheten minskar hanteringen av skuldsaneringsbetalningarna betydligt. Borgenärerna lider ingen förlust av att utbetalning kommer att ske endast en gång per år, eftersom inbetalda medel kommer att utbetalas med ränta. Förslaget om en avgift för förmedlingsverksamheten innebär dock att betalningsutrymmet som ska fördelas mellan borgenärerna minskar något.

En förväntad ökning av antalet skuldsaneringar medför att fler privatpersoner med fordringar omfattas av skuldsaneringsbeslut, och därmed kan få sin fordran nedsatt.

Utredningens förslag om större flexibilitet vid bestämmandet av betalningsplanens längd och betalningsfria månader kommer att minska utdelningen även till borgenärer som är privatpersoner.

Privatpersoner i borgenärsrollen kommer också att gynnas av förslaget om att de medel som gälldenären betalar in före en skuldsanering kan komma borgenärerna till del om skuldsanering inte beviljas, i de fall pågående utmätning har avbrutits.

Sammanfattningsvis bedömer vi att intäkterna för privatpersoner som är borgenärer kan minska något till följd av förslagen om flexiblare betalningsplaner och betalningsfria månader. Förslagen om informationsinsatser, att gälldenären ska påbörja sina betalningar tidigare och betalningsförmedlingen kommer dock att innebära positiva effekter.

14.5 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Bedömning: Utredningens förslag påverkar inte den kommunala självstyrelsen.

Av 2 kap. 1 § socialtjänstlagen framgår att varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Regeringen har tidigare konstaterat att uppgiften att lämna budget- och skuldrådgivning hör till socialtjänstens område.¹⁰ Utredningens förslag om budget- och skuldrådgivning innebär inte att kommunerna ges någon utvidgad skyldighet än vad som idag följer av socialtjänstlagen, utan enbart en precisering av kommunens generella ansvar.¹¹ Precis som tidigare ställer inte lagstiftningen några krav på hur kommunen internt ska organisera verksamheten.¹² Utredningen föreslår att regeringen bör förtydliga tillsynsmyndighetens ansvar för tillsyn över budget- och skuldrådgivningen. Det förhållandet att tillsyn ska bedrivas över rådgivningsverksamheten kan dock inte anses utgöra någon förändring jämfört med vad som gällt alltsedan skuldsaneringslagens tillkomst. Sammanfattningsvis påverkar utredningens förslag inte den kommunala självstyrelsen i något avseende.

¹⁰ Se prop. 2005/06:124 s. 38 ff.

¹¹ Jfr. prop. 1993/94:123 s. 81 f och SOU 2004:81 s. 261.

¹² Se prop. 2005/06:124 s. 38 och SOU 2004:81 s. 261.

15 Författningskommentar

15.1 Förslaget till lag om ändring i skuldsaneringslagen (2006:548)

2 §

Kronofogdemyndigheten prövar ärenden om skuldsanering och ärenden om omprövning av ett beslut om skuldsanering.

Kronofogdemyndigheten ska lämna upplysningar om skuldsanering till gäldenärer som under lång tid har varit föremål för utmätning av lön eller andra exekutiva åtgärder enligt utsökningsbalken.

Kommunen ska inom ramen för socialtjänsten eller på annat sätt lämna budget- och skuldrådgivning till skuldsatta personer. Denna skyldighet gäller även under skuldsaneringsförfarandet och till dess att en beviljad skuldsanering är helt avslutad.

Konsumentverket ska stödja och ge vägledning för den budget- och skuldrådgivning som kommunerna ska svara för.

Av paragrafen framgår vilka myndigheter som är närmast inblandade i skuldsaneringsförfarandet och vilka deras huvudsakliga uppgifter inom förfarandet är. Övervägandena för våra förslag till ändringar finns i avsnitt 6.3 och 12.5.

I första stycket, som är oförändrat, anges Kronofogdemyndighetens uppgift som beslutsfattare i skuldsaneringsförfarandet.

Lagrummet har fått ett nytt *andra stycke* av vilket framgår att Kronofogdemyndigheten även har en skyldighet att gå ut med riktad upplysning om skuldsanering till enskilda gäldenärer. Avsikten är att myndigheten ska använda sig av den kunskap som finns om skuldsatta i de egna databaserna, för att nå ut till dem som inte ansöker om skuldsanering trots att de är svårt skuldsatta. Genom förslag om ändring i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet (2 kap. 2, 8 och 20 §§) är det möjligt för myndigheten att för detta ändamål använda uppgifter i

utsökning- och indrivningsdatabasen, betalningsföreläggande- och handräkningsdatabasen samt konkurstillsynsdatabasen.

Någon närmare anvisning om vilken del av Kronofogdemyndigheten som ska stå för denna uppgift anges inte i lagtexten, utan myndigheten kan själv välja hur den ska vara organiserad. I sammanhanget ska beaktas vikten av att förtroendet för myndighetens verksamhet i övrigt inte påverkas negativt. Av detta skäl bör upplysningsinsatsen vara fristående från myndighetens verksamhet för verkställighet och skuldsanering. På så sätt undviks en sammanblandning med myndighetens övriga roller.

För att myndighetens opartiskhet inte ska ifrågasättas är det även viktigt att gäldenärerna endast lämnas *upplysningar* om skuldsanering, vilket innefattar information om att skuldsanering finns och vad en sådan innebär. Däremot ska något försök att påverka gäldenären att ansöka om skuldsanering inte förekomma.

I vilken form informationen ska lämnas anges inte heller i lagtexten. Det kan vara fråga om både skriftlig och muntlig information. Muntliga upplysningar kan lämnas både per telefon och vid t.ex. hembesök. En personlig kontakt kan sannolikt förväntas bidra till att åtgärden blir mer verksam.

I paragrafen anges att informationen ska lämnas till gäldenärer, vilket avser skuldsatta fysiska personer. Kretsen är dessutom avgränsad till dem som finns i myndighetens egna register med anledning av att de varit föremål för verkställighet. Det gäller främst löneutmätning, men även dem som t.ex. varit föremål för upprepade verkställighetsförsök. Det krävs dessutom att åtgärderna ska ha pågått under lång tid. Vilken tidsrymd som avses anges inte närmare i lagtexten, men syftet ska vara att nå ut till dem som faktiskt skulle kunna beviljas skuldsanering. Myndigheten får själv utarbeta kriterier för vilka gäldenärer som ska kontaktas, men det är viktigt att säkerställa att alla skuldsatta i samma situation nås av enhetlig information.

Tredje stycket motsvarar paragrafens nuvarande andra stycke. Kommunerna har redan nu en skyldighet att genom olika former av ekonomisk rådgivning dels bidra till att förebygga överskuldsättning dels hjälpa skuldsatta att hitta en lösning på sina problem. I nuvarande lagtext anges att kommunen inom ramen för socialtjänsten eller på annat sätt ska lämna råd och anvisningar i budget- och skuldfrågor.

Rådgivningsskyldigheten formuleras nu om och anges mer kortfattat som ett krav på kommunen att lämna budget- och skuldrådgivning till skuldsatta personer. Det ska understrykas att det inte står kommunerna fritt att välja om sådan rådgivning ska erbjudas invå-

narna, utan det är fråga om en lagstadgad skyldighet för samtliga kommuner att uppfylla detta krav. Med rekvisitet budget- och skuldrådgivning avses tillgång till kvalificerad rådgivningsverksamhet, där rådgivarna har tillräckligt hög kunskap och kompetens för att kunna bistå skuldsatta. Kommunerna måste därför förvissa sig om att rådgivarna har den utbildning och erfarenhet som krävs för uppdraget samt att de ges möjlighet till regelbunden fortbildning.

Kommunerna måste även se till att rådgivningsverksamheten har sådan kapacitet att en hjälpsökande kan få bistånd utan oskäligt dröjsmål. En gäldenär måste snabbt få hjälp att ansöka om skuldsanering eller på annat sätt erbjudas stöd för att lösa sina ekonomiska problem. Från och med att ett inledandebeslut har meddelats, är det dessutom angeläget att den enskilde erbjuds regelbundet stöd för att inte riskera att misslyckas med sin skuldsanering. I samband med inledandebeslutet kan gäldenären nämligen åläggas en skyldighet att påbörja betalningar enligt skuldsaneringen (se 14 a §). Hur gäldenären klarar av att sköta dessa betalningar har bl.a. betydelse för möjligheten att sedan beviljas skuldsanering.

Kommunernas skyldighet gäller, på samma sätt som nu, under hela skuldsaneringsförfarandet och under löptiden för en betalningsplan. Det förtydligas dessutom att rådgivning ska lämnas till dess att en beviljad skuldsanering är helt avslutad. På så sätt betonas att även de gäldenärer som beviljats skuldsanering utan betalningsplan, s.k. nollbeslut, har rätt till rådgivning.

Skuldsanering behöver inte vara en lämplig lösning för alla överkuldsatta personers ekonomiska svårigheter. Trots detta bör frågan om skuldsanering alltid väckas tidigt under rådgivningen, för att en ansökan snabbt ska kunna ges in. En budget- och skuldrådgivare ska inte göra någon egen bedömning av förutsättningarna för gäldenären att beviljas skuldsanering. Inte heller behöver gäldenärens skuldsituation vara utredd när en ansökan ges in. Genom förslaget att borgenärerna ska överta det huvudsakliga ansvaret för redovisningen av skulderna i en skuldsanering (se 11, 15 och 15 a §§) utgör inte detta heller någon huvudsaklig uppgift för rådgivaren.

Andra åtgärder för att komma till rätta med gäldenärens ekonomi och regelbunden budgetrådgivning bör främst förläggas till tiden efter att en ansökan om skuldsanering har getts in. Om inledandebeslut inte meddelas eller skuldsanering inte beviljas kan rådgivningen inriktas mot andra tänkbara lösningar på gäldenärens situation. Under ett skuldsaneringsförfarande och till dess att en skuldsanering är avslutad ska budget- och skuldrådgivarna vara aktiva

i sin kontakt med gäldenären. Rådgivningen ska vara inriktad mot att ge gäldenären en fördjupad insikt i sin ekonomi.

För att lyfta fram budget- och skuldrådgivningens betydelse bör Kronofogdemyndigheten hänvisa till kommunens rådgivare i samtliga beslut om skuldsanering som myndigheten fattar.

Fjärde stycket motsvarar paragrafens nuvarande tredje stycke och är till sitt innehåll oförändrat.

4 §

Skuldsanering får beviljas en gäldenär med hemvist i Sverige som är fysisk person, om

1. gäldenären är *kvalificerat insolvent* och
2. det är skäligt med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden att skuldsanering beviljas honom eller henne.

Den som är folkbokförd i Sverige ska vid tillämpningen av första stycket anses ha hemvist i Sverige.

Med kvalificerad insolvens avses att gäldenären inte kan rätteligen betala sina skulder och att denna oförmåga med hänsyn till samtliga omständigheter kan antas bestå under överskådlig tid.

Vid tillämpningen av första stycket 2 ska särskilt beaktas omständigheterna vid skuldernas tillkomst, de ansträngningar gäldenären har gjort för att fullgöra sina förpliktelser och det sätt på vilket gäldenären har medverkat under handläggningen av ärendet om skuldsanering.

Är gäldenären näringsidkare, får skuldsanering beviljas endast om de ekonomiska förhållandena i näringsverksamheten är enkla att utreda.

Paragrafen anger de grundläggande förutsättningarna för att skuldsanering ska kunna beviljas. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.

I *första stycket 1* förs begreppet kvalificerad insolvens in som ett rekvisit i lagtexten. Det kompletteras med en legaldefinition i paragrafens *tredje stycke*, av vilken framgår att med kvalificerad insolvens avses att gäldenären inte kan rätteligen betala sina skulder och att denna oförmåga med hänsyn till samtliga omständigheter kan antas bestå under överskådlig tid.

I nuvarande lagtext uttrycks det kvalificerade insolvenskravet som att gäldenären är på obestånd och så skuldsatt att han eller hon inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom överskådlig tid. Legaldefinitionen för obestånd, eller insolvens, anges i 1 kap. 2 § konkurslagen (1987:672) som de fall då gäldenären inte kan rätteligen betala sina skulder och denna oförmåga inte är endast tillfällig. Insolvensdefinitionen får enligt förslaget utgöra en del av det kvalificerade insolvensrekvisitet i skuldsaneringslagen. Samma tidsperspektiv anges – överskådlig tid – men det förtydligas att bedömningen ska göras med hänsyn till samtliga omständigheter.

Med ändringen betonas kravet på en nyanserad bedömning. Kravet har funnits sedan skuldsaneringslagens tillkomst och även framhållits av Högsta domstolen (se NJA 2013 s. 128). Med den nya formuleringen poängteras särskilt att det inte ska vara fråga om enbart en matematisk beräkning av hur lång tid det tar för en gäldenär med en viss inkomstnivå att betala sina skulder. Beräkningen måste också följas av en realistisk prognos över gäldenärens förutsättningar, där samtliga kända omständigheter ska beaktas. Sjukdom, handikapp och hög ålder är sådant som kan påverka prognosen, men det kan även finnas andra förhållanden av betydelse. Vid bedömningen är det viktigt att också ta hänsyn till lagens rehabiliterande syfte. Även exempelvis yngre, förvärvsarbetande ska kunna komma i fråga för skuldsanering. Vad som utgör överskådlig tid kan variera betydligt mellan olika gäldenärer, och det är angeläget att någon statisk tidsgräns inte tillämpas.

Det nuvarande tredje och fjärde stycket får en ny placering som lagrummets *fjärde och femte stycke*. I övrigt är lagrummet oförändrat.

6 §

En gäldenär som är ålagd näringsförbud enligt lagen (1986:436) om näringsförbud får inte beviljas skuldsanering. Detsamma gäller en gäldenär som tidigare *har fullgjort en* skuldsanering, om det inte finns synnerliga skäl för skuldsanering.

Paragrafen innehåller dels ett förbud mot skuldsanering för den som är ålagd näringsförbud (första meningen), dels en regel som kraftigt inskränker möjligheten att erhålla skuldsanering för den som redan tidigare har beviljats skuldsanering (andra meningen). Övervägandena finns i avsnitt 11.6.

Bestämmelsen i *första meningen* är oförändrad.

Begränsningen av möjligheten till skuldsanering en andra gång i *andra meningen* gäller enligt nuvarande ordning samtliga personer som har beviljats skuldsanering. Men genom föreslagen lagändring kan en gäldenär som tidigare misslyckats med sin skuldsanering och fått den upphävd beviljas skuldsanering på nytt utan att det ska krävas synnerliga skäl. En sådan gäldenär har fortfarande kvar sina gamla skulder och är inte ekonomiskt rehabiliterad. Borgenärerna har i sin tur kvar sina fordringar på gäldenären som om någon skuldsanering aldrig hade ägt rum. Det är angeläget att en sådan gäldenär får möjlighet till snar rehabilitering, och det uppställs därför inte några egentliga begränsningar för att beviljas skuldsanering på nytt.

För att en gäldenär vars tidigare skuldsanering blivit upphävd måste det ändå finnas utsikter för den skuldsatte att klara av en ny skuldsanering. Det finns inte något bestämt antal tillfällen som en gäldenär kan beviljas skuldsanering på nytt, men den enskildes förutsättningar att genomföra en skuldsanering kan sannolikt bedömas vara högst begränsad efter ett flertal upphävanden. Vid den allmänna skälighetsbedömningen ska hänsyn tas till de omständigheter som ledde fram till att den tidigare skuldsaneringen kom att upphävas. Det måste beaktas i vilken utsträckning gäldenären själv kan hållas ansvarig för detta och inte minst i vilken mån förutsättningarna har förbättrats för gäldenären att fullfölja en skuldsanering (jfr Högsta domstolens avgörande den 28 juni 2013 i mål Ö 3320-12).

För gäldenärer som har fullgjort en skuldsanering och skuldsatt sig på nytt finns alltså ett krav på synnerliga skäl för att kunna beviljas skuldsanering på nytt. För dessa personer ska det fortfarande röra sig om sällsynta undantagsfall för att få möjlighet till en andra chans (se prop. 1993/94:123 s. 91). I tidigare förarbeten har som exempel på ett sådant fall angetts vara om en person i yngre år har beviljats skuldsanering och sedan efter lång tid på nytt hamnar i en långvarig obeståndssituation, t.ex. på grund av allvarlig sjukdom, förtidspensionering eller långvarig arbetslöshet (se prop. 1993/94:123 s. 198).

7 §

En skuldsanering omfattar, om inte annat föreskrivs i denna lag, alla fordringar på pengar mot gäldenären som har uppkommit före den dag då beslut meddelas enligt 14 § andra stycket att inleda skuldsanering (*inledandebeslut*). Skuldsanering medför att rätten

till ränta eller dröjsmålsavgift på en sådan fordran bortfaller för tiden efter nämnda dag.

Vid skuldsaneringen får det bestämmas att en fordran som avses i första stycket och som är beroende av villkor, inte är till beloppet fastställd eller inte är förfallen till betalning, inte ska omfattas av skuldsaneringen. I fråga om en sådan fordran får borgenären utan hinder av föreskrifter i annan författning bevilja anstånd med betalningen under den tid betalningsplanen enligt 9 § löper.

En skuldsanering omfattar inte

1. en fordran på familjerättsliga underhåll,
2. en fordran för vilken borgenären har panträtt eller annan förmånsrätt enligt 6 eller 7 § förmånsrättslagen (1970:979) eller retentionsrätt, till den del säkerheten räcker till för betalning av fordran,
3. en fordran för vilken borgenären, innan *inledandebeslut* har meddelats, har fått förmånsrätt enligt 8 § förmånsrättslagen, när det gäller egendom som har tagits i anspråk vid verkställigheten,
4. en fordran som inte är förfallen till betalning och som är beroende av att borgenären tillhandahåller en motprestation, eller
5. en fordran som är tvistig.

Bestämmelsen i tredje stycket 1 gäller inte när Försäkringskassan eller ett utländskt offentligt organ inträtt i den underhållsberättigades rätt till underhållsbidrag.

I paragrafen har endast genomförts redaktionella förändringar, då formuleringen beslut enligt 14 § att inleda skuldsanering har definierats som det nu vedertagna begreppet *inledandebeslut*. Någon betydelsemässig ändring är inte avsedd.

9 §

Vid en skuldsanering *ska* bestämmas

1. vilka fordringar som enligt 7 § *ska* omfattas av skuldsaneringen,
2. vad som enligt 8 § *ska* gälla för dem,
3. vilket belopp som *ska* fördelas mellan borgenärerna,

4. en betalningsplan som *anger avgift enligt 10 § skuldsaneringsförordningen (1994:347), det månatliga belopp som gäldenären ska betala, när och hur betalning ska ske samt*
5. *när och hur borgenärerna ska få betalt.*

Det belopp som *ska* fördelas mellan borgenärerna *ska* bestämmas så att skuldsaneringen tar i anspråk gäldenärens samtliga tillgångar och inkomster efter avdrag för vad som *ska* förbehållas gäldenären för dennes och dennes familjs försörjning. Därvid *ska* bestämmelserna i 7 kap. 4 och 5 §§ utsökningsbalken om förbehållsbelopp vara vägledande. Det får bestämmas vid skuldsaneringen att förbehåll även *ska* göras för betalning av en fordran som, enligt 7 § tredje stycket eller beslut som fattas med stöd av 7 § andra stycket, inte omfattas av skuldsaneringen.

Av fördelningen enligt första stycket 3 *ska* det framgå hur stor procentandel av fordringarnas belopp som *ska* kvarstå.

Den betalningsplan som *ska* bestämmas enligt första stycket 4 *ska* löpa under fem år, om det inte *är skäligt* att bestämma en kortare tid. *Från betalningsplanens längd ska avräkning göras med det antal månader som förflutit sedan inledandebeslutet meddelades.*

Paragrafen innehåller regler om vad som *ska* bestämmas vid en skuldsanering i fråga om de fordringar som omfattas av denna. Övervägandena finns i 9.7 och 10.6.

Första stycket innehåller några redaktionella förändringar i *första, andra och tredje punkten*.

Den *fjärde punkten* i samma stycke har ändrats som en följd av förslaget att gäldenären ska betala till Kronofogdemyndigheten som betalningsförmedlande organ (se 9 a §), i stället för som enligt nuvarande ordning direkt till varje borgenär. Den betalningsplan som bestäms ska endast innehålla information om gäldenärens framtida inbetalningar. Bedömer Kronofogdemyndigheten att gäldenären kommer att ha ett betalningsutrymme ska därför enligt denna punkt bestämmas en betalningsplan. I annat fall beviljas skuldsanering utan betalningsplan (s.k. nollbeslut).

I planen ska anges den avgift som gäldenären är skyldig att betala för förmedlingsverksamheten. Beloppets storlek framgår av 10 § skuldsaneringsförordningen, vilken föreslås uppgå till 500 kronor per år.

Av planen ska vidare framgå vilket belopp som gäldenären ska betala varje månad. Beloppet utgörs av gäldenärens betalningsutrymme, vilket är vad som kvarstår av gäldenärens framtida inkomst varje månad. Hur betalningsutrymmet beräknas framgår av paragrafens andra stycke. På samma sätt som betalningsutrymmet kan vara olika stort under skuldsaneringen kan även månadsbeloppet variera under olika delar av betalningsplanen.

I betalningsplanen ska dessutom anges när och hur gäldenären ska utföra sina betalningar. Det ska alltså framgå när gäldenären ska börja betala enligt planen och vid vilket datum under resterande månader som betalning ska ske. Juni och december är genom förslaget i 9 a § betalningsfria. Betalningarna ska inledas så snart som möjligt efter att beslutet om skuldsanering har fattats. I de fall gäldenären redan har påbörjat sina betalningar (se 14 a §), bör planen utformas så att något uppehåll inte uppstår i de månatliga betalningarna. Vid bestämmandet av betalningsplanen är det dessutom nödvändigt att ta hänsyn till eventuell avräkning enligt fjärde stycket andra meningen.

Det konto till vilket gäldenären ska betala måste anges i planen. I planen bör lämpligen hänvisas till kommunens budget- och skuldrådgivare (se kommentaren till 2 §).

En ny *femte punkt* har införts i första stycket. Av bestämmelsen framgår att det vid skuldsaneringsbeslutet även ska bestämmas när och hur borgenärerna ska få betalt. Enligt nuvarande ordning är detta sådan information som ska framgå av betalningsplanen. På grund av förslaget om att betalning ska ske genom en betalningsförmedling utgör utbetalningen till borgenärerna inte längre en del av planen, utan ska bestämmas särskilt.

För beslut om betalning till borgenärerna måste Kronofogdemyndigheten först ha fastställt vilket totalbelopp som ska fördelas mellan borgenärerna, vilket liksom tidigare framgår av tredje punkten. Det belopp som ska fördelas utgörs av dels de medel som gäldenären redan kan ha betalat in till myndigheten före skuldsaneringsbeslutet enligt 14 a § dels vad gäldenären förväntas kunna betala enligt en betalningsplan. Med hänsyn till att inbetalda medel ska sättas in på ett räntebärande konto vid skuldsaneringsbeslutet (se 22 a §) ska vid bestämmande av totalbeloppet även hänsyn tas till sådan upplupen ränta. Med hänsyn till bestämmelsen i 7 § första stycket andra meningen, ska däremot någon ränta i övrigt inte räknas med. I övrigt torde gäldenären inte ha några andra tillgångar att fördela, eftersom de redan bör vara realiserade när gäldenären ansöker om skuldsanering (se prop. 1993/94:123 s. 206). Innan fördelning mellan borgenärerna

sker ska avdrag göras för den avgift som gäldenären är skyldig att betala för förmedlingsverksamheten.

Det totalbelopp som bestäms enligt punkten 3 ska fördelas mellan borgenärerna enligt den likabehandlingsprincip som råder för skuldsaneringsförfarandet. Av fördelningen ska det framgå hur stor procentandel av fordringarnas belopp som ska kvarstå, vilket följer av tredje stycket. Det ska med andra ord bestämmas hur mycket som gäldenären totalt ska betala av varje fordran som omfattas av skuldsaneringen (se prop. 1993/94:123 s. 207 f).

Utifrån den procentsats som fastställs för fördelningen av totalbeloppet ska sedan bestämmas hur stor årlig utbetalning som varje borgenär ska få och när detta ska ske. Genom att en betalningsplan normalt löper under fem år kommer det för de flesta borgenärer bli fråga om fem årliga utbetalningar. Om ett nollbeslut fattas i samband med skuldsaneringsbeslutet, men gäldenären dessförinnan genomfört betalningar enligt 14 a §, blir det i stället fråga om en engångsutbetalning, vilken bör kunna äga rum så snart beslutet om skuldsanering har vunnit laga kraft.

Enligt nuvarande ordning får ett beslut om skuldsanering verkställas utan hinder av att det inte har vunnit laga kraft (37 §). Denna bestämmelse föreslår vi ska utmönstrats ur lagen, med hänsyn till att borgenären inte längre ska ha rätt att få betalt i samband med att gäldenären ska betala, utan först en gång per år. Någon verkställighet kan därför inte begäras förrän tidigast vid det bestämda utbetalningstillfället. Det krävs dessutom att beslutet om betalning ska ha vunnit laga kraft (se 9 a § andra stycket). Gäldenären är emellertid fortfarande skyldig att påbörja sina betalningar dessförinnan. En borgenär som uppmärksammar att gäldenären missköter sina betalningar är före utbetalningstillfället hänvisad till att begära omprövning.

Andra och tredje stycket innehåller endast redaktionella ändringar.

Av *fjärde stycket första meningen* framgår att den betalningsplan som bestäms, som huvudregel ska löpa under fem år. Avvikelse från huvudregeln är möjlig om det bedöms vara skäligt att bestämma en kortare tid. Genom ändringen från det nuvarande kravet på särskilda skäl är avsikten att utrymmet för undantag ska öka. Trots att huvudregeln fortfarande ska vara en femårig betalningsplan bör planens längd anpassas efter omständigheterna i det enskilda fallet.

För en ålderspensionär kan en femårig plan framstå som tämligen lång. Detsamma gäller personer som lider av livshotande sjuk-

domar. Det kan också finnas situationer där det finns behov av att ta större hänsyn till barnperspektivet och av detta skäl bestämma en kortare tid, t.ex. om gäldenären har många barn och det finns sjukdom i familjen. I något fall kan ett särskilt angeläget behov av snar ekonomisk rehabilitering utgöra en anledning till en större flexibilitet, t.ex. för en företagare att komma igång med sin verksamhet. Däremot bör undantag från huvudregeln ske mycket sparsamt när det gäller gäldenärer med färsk skuldsättning.

Fjärde stycket har kompletterats med en bestämmelse i dess *andra mening* som anger att avräkning från betalningsplanens längd ska göras med det antal månader som förflutit sedan inledandebeslutet meddelades. Bestämmelsen föranleds av förslaget om att gäldenären ska påbörja betalningar redan när skuldsanering inleds. Vid ett inledandebeslut ska Kronofogdemyndigheten alltid bedöma om gäldenären har något betalningsutrymme. Om så är fallet ska samtidigt fattas ett beslut om att gäldenären då ska påbörja betalning. Saknas betalningsförmåga ska i stället beslutas att någon betalning inte ska ske (se 14 a §).

Sköter gäldenären sina förpliktelser och i övrigt medverkar under skuldsaneringen kan avräkning ske med det antal månader som förflutit sedan inledandebeslutet. Har vid inledandebeslutet bestämts att gäldenären ska börja betala, har gäldenären att efterfölja detta beslut för att någon avräkning ska ske. Om något beslut om betalning inte har fattats ska avräkning också medges på samma sätt, under förutsättning att gäldenären i övrigt kan anses ha medverkat under tiden fram till skuldsaneringsbeslutet. Sköter gäldenären sig endast delvis, t.ex. genom att betala endast några av de ålagda betalningarna, får avräkning förstås endast ske för de antal månader som gäldenären bedöms ha skött sina åtaganden. En underlåtenhet att betala kan dock medföra att gäldenären inte uppfyller det allmänna skälighetsrekvisitet för att skuldsanering ska beviljas (se kommentaren till 14 a §).

Betalningsskyldigheten enligt 14 a § upphör om skuldsanering inte beviljas. Skulle ärendet överklagas och skuldsanering beviljas i högre instans, kan någon avräkning inte ske för tiden efter avslagsbeslutet.

Genom att betalningsplanen kan slutföras tidigare ska den femåriga tidsfristen för omprövning och betalningsanmärkning beräknas från inledandebeslutet i stället för från beslutet om skuldsanering (jfr 24 § första stycket 5 p skuldsaneringslagen och 8 § tredje stycket kreditupplysningslagen [1973:1173]). Om en betalningsplan avslutas senare än så, upphör rättsverkningarna i båda fallen senast

den dag då planen löper ut. Skuldsaneringen avslutas alltså aldrig tidigare än fem år från inledandebeslutet. Detta måste tydligt anges i skuldsaneringsbeslutet.

Följande exempel kan illustrera vad som avses.

Exempel 1.

Kronofogdemyndigheten beslutar att skuldsanering ska inledas den 1 januari 2014. I samband med detta fattas ett beslut om att gäldenären ska betala ett månatligt belopp. När skuldsanering beviljas sex månader senare, den 1 juli 2014, bestäms en femårig betalningsplan. Om gäldenären efterföljt beslutet om betalning och i övrigt kan anses ha medverkat, får avräkning ske med de sex månader som förflutit från inledandebeslutet. Betalningsplanen kan därför avslutas redan den 1 januari 2019, vilket är ett halvår tidigare än enligt nuvarande ordning. Gäldenären kommer att betala under lika lång tid som enligt nuvarande ordning, dvs. fem år (sex månader före beslutet och fyra år och sex månader efter beslutet).

Övriga tidsfrister räknas fem år från inledandebeslutet. Tiden för omprövning och betalningsanmärkningen löper också ut den 1 januari 2019, vilket också i detta avseende är ett halvår tidigare än enligt nuvarande ordning.

Exempel 2.

Kronofogdemyndigheten beslutar att skuldsanering ska inledas den 1 januari 2014. Gäldenären bedöms inte ha något betalningsutrymme, varför det beslutas att någon betalning inte ska ske. När skuldsanering beviljas sex månader senare, den 1 juli 2014, har gäldenärens ekonomi förbättrats något och en betalningsplan bestäms. Under förutsättning att gäldenären har medverkat under handläggningstiden är det möjligt att avräkna sex månader även från denna betalningsplan. Planen upphör då ett halvår tidigare än vad som hade varit möjligt enligt nuvarande ordning, dvs. den 1 januari 2019.

Gäldenären kommer i detta fall att betala endast under fyra år och sex månader, vilket innebär att borgenärerna får betalt under färre månader än i dag. De övriga rättsverkningarna upphör också ett halvår tidigare, dvs. den 1 januari 2019.

Exempel 3.

Kronofogdemyndigheten beslutar att skuldsanering ska inledas den 1 januari 2014. I samband med detta fattas ett beslut om att gäldenären ska betala ett månatligt belopp, vilket också sker till dess att

skuldsanering beviljas den 1 juli 2014. Gälldenären har vid skuldsaneringsbeslutet förlorat sitt arbete och bedöms därför inte ha något betalningsutrymme. Någon betalningsplan bestäms därför inte. Inbetalda medel fördelas ändå mellan skuldsaneringsborgenärerna enligt 9 a §, dock utan avdrag för avgift till Kronofogdemyndigheten. I detta fall får borgenärerna betalt under fler månader än de skulle få i dag, eftersom de får betalt trots att någon betalningsplan inte bestäms.

Övriga tidsfrister (för omprövning och betalningsanmärkning) räknas alltså fem år från inledandebeslutet. Tiden för dessa löper därför ut den 1 januari 2019, vilket också i detta avseende är ett halvår tidigare än enligt nuvarande ordning.

Exempel 4.

Kronofogdemyndigheten beslutar att skuldsanering ska inledas den 1 januari 2014. I samband med detta fattas ett beslut om att gälldenären ska betala ett månatligt belopp. När skuldsaneringsärendet sex månader senare, den 1 juli 2014, ska avgöras visar det sig att gälldenären endast betalat under tre av de sex månader som förflutit från inledandebeslutet. Då underlåtelsen visar sig vara ursäktlig, bedöms den inte utgöra något hinder för att bevilja skuldsanering. Beslut om skuldsanering fattas och en femårig betalningsplan bestäms. Avräkning medges med de tre månader som gälldenären har betalat. Betalningsplanen kan därför avslutas med sista betalning den 1 mars 2019, vilket alltså är tre månader tidigare än enligt nuvarande ordning. Gälldenären kommer att betala under lika lång tid som enligt nuvarande ordning, dvs. fem år (tre månader före beslutet och fyra år och nio månader efter beslutet).

Övriga tidsfrister avslutas i samband med betalningsplanen. I detta fall avslutas alltså planen senare än fem år från inledandebeslutet. Betalningsplanen – och skuldsaneringens rättsverkningar – upphör dock tre månader tidigare än enligt gällande ordning.

Exempel 5.

Kronofogdemyndigheten beslutar att skuldsanering ska inledas den 1 januari 2014. Gälldenären bedöms inte ha något betalningsutrymme, varför det beslutas att någon betalning inte ska ske. När skuldsanering beviljas sex månader senare, den 1 juli 2014, är de ekonomiska förhållandena oförändrade, varför någon betalningsplan inte bestäms. Vid utgången av tidsfristerna för de övriga rättsverkningarna blir skuldsaneringen helt avslutad den 1 januari 2019, vilket alltså är ett halvår tidigare än enligt nuvarande ordning.

Exempel 6.

Kronofogdemyndigheten beslutar att skuldsanering ska inledas den 1 januari 2014. Gälldenären bedöms inte ha något betalningsutrymme, varför det beslutas att någon betalning inte ska ske. Under handläggningen visar det sig att det trots allt finns möjlighet för gälldenären att betala. Ett nytt beslut om betalning fattas därmed den 1 april 2014. Gälldenären åläggs då att betala ett visst belopp varje månad, vilket också sker. När skuldsanering beviljas den 1 juli 2014 bestäms en betalningsplan. Det är då möjligt att avräkna sex månader från planen, eftersom gälldenären måste anses ha skött sina åtaganden under hela tiden dessförinnan. Betalningsplanen upphör sex månader tidigare än vad som hade varit möjligt enligt nuvarande ordning, dvs. den 1 januari 2019. Gälldenären kommer i detta fall att betala under fyra år och nio månader, vilket är kortare tid än i dag. De övriga rättsverkningarna upphör samtidigt som betalningsplanen.

9 a §

Gälldenärens betalningar enligt vad som har bestämts i 14 a § och i en betalningsplan ska genomföras utan hinder av att beslutet om betalning inte har vunnit laga kraft. Betalning ska ske till Kronofogdemyndigheten, om det inte finns särskilda skäl att betala direkt till borgenären. Gälldenären ska betala en gång i månaden, med undantag för juni och december månader som är betalningsfria.

Inbetalda medel och ränta ska Kronofogdemyndigheten betala ut till borgenärerna en gång om året. Utbetalning ska ske först efter det att beslutet om skuldsanering har vunnit laga kraft.

Vid beslut om avslag, avvisning eller avskrivning ska inbetalda medel enligt 14 a § återbetalas till gälldenären när beslutet har vunnit laga kraft. Om pågående utmätning har avbrutits i enlighet med 22 § ska i stället inbetalda medel fördelas på de fordringar för vilka utmätningen pågick.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om hur gälldenären ska betala och hur inbetalda medel får betalas ut. Övervägandena finns i avsnitt 9.7 och 10.6.

Av första styckets första mening framgår att gälldenären ska påbörja sina betalningar utan hinder av att beslutet om betalning har vunnit laga kraft. Detta gäller både beslut enligt 14 a § om betalning under

handläggningstiden och beslut om betalning enligt en betalningsplan när skuldsanering har beviljats. Så är fallet även enligt nuvarande ordning, då det i 37 § föreskrivs att ett beslut om skuldsanering får verkställas utan hinder av att det vunnit laga kraft. Bestämmelsen förs nu i stället in som en del av detta lagrum. Bakgrunden är att borgenären inte längre ska ha rätt att få betalt i samband med att gäldenären ska betala, utan först en gång per år. Någon verkställighet kan därför inte begäras förrän tidigast vid det bestämda utbetalningstillfället. Dessutom krävs enligt andra stycket att beslutet om betalning ska ha vunnit laga kraft. Gäldenären är dock alltså fortfarande skyldig att påbörja sina betalningar omedelbart och har inte möjlighet att invänta att beslutet har vunnit laga kraft. Om gäldenären inte gör det kan borgenären begära omprövning och – så snart utbetalning ska ske – även begära verkställighet av skuldsaneringsbeslutet (jfr kommentaren till 9 §).

I *första styckets andra mening* anges att gäldenärens betalningar enligt skuldsaneringsförfarandet ska ske till Kronofogdemyndigheten i stället för till borgenärerna, som nu är fallet. Myndigheten fungerar som en betalningsförmedling, i syfte att förenkla hanteringen kring skuldsaneringsbetalningarna. Det gäller såväl betalningar under handläggningen (14 a §) som enligt en betalningsplan. Avsikten är inte att betalningsförmedlingen ska vara ett frivilligt alternativ, och endast om det bedöms finnas särskilda skäl kan gäldenären få möjlighet att betala direkt till borgenärerna i stället. En sådan situation kan typiskt sett vara om gäldenären endast har ett fåtal borgenärer. Det krävs dock att det fattas ett särskilt beslut om detta.

Det kan finnas situationer då gäldenären av misstag eller av annat skäl betalar direkt till en borgenär, trots att något beslut inte har fattats om att tillåta detta. En sådan betalning ska trots det inte återgå, utan får anses som ett led i fullgörande av betalningsskyldigheten. En borgenär som får betalning på detta sätt måste underrätta Kronofogdemyndigheten om detta.

Av *första stycket tredje meningen* framgår att gäldenären varje månad ska betala ett visst belopp. Undantaget är juni och december, som är betalningsfria månader. Även detta gäller både för betalningar under handläggningen (14 a §) och enligt en betalningsplan. Har inledningsvis beslutats att gäldenären ska betala ett visst belopp, men ansökan om skuldsanering senare avslås upphör givetvis betalningsskyldigheten.

Beloppets storlek – som motsvaras av gäldenärens betalningsutrymme – anges först i det interimistiska beslutet om betalning

som fattas när skuldsanering inleds (14 a §) och därefter i betalningsplanen (9 §).

I samma stund som beloppet betalas in till Kronofogdemyndigheten förlorar också gäldenären rådigheten över medlen. Detta följer av de bestämmelser som uttömmande reglerar hur inbetalda medel kan hanteras och utbetalas. Det saknas alltså möjlighet att ångra en redan gjord betalning. Enligt vad som framgår av 22 a § får medlen inte heller utmätas.

Kronofogdemyndigheten måste löpande kontrollera att gäldenären genomför sina betalningar enligt vad som anges i betalningsplanen. Sådan kontroll bör lämpligtvis ske åtminstone en gång i kvartalet. Om gäldenären inte betalar eller betalar för litet måste det uppmärksammas. Påminnelse bör gå ut till gäldenären, och borgenärerna bör i sin tur informeras om att gäldenären brustit i sin betalning. Om gäldenären godkänt att dennes budget- och skuldrådgivare ska få ta del av information i ärendet, ska även rådgivaren uppmärksammas på misskötsamheten.

Genom rätten till partsinsyn har både gäldenär och borgenärer möjlighet att på egen begäran få tillgång till information om betalningar har skett i enlighet med betalningsplanen.

Av *andra stycket* framgår att Kronofogdemyndigheten i sin tur ska betala ut inbetalda medel till borgenärerna en gång per år. Det gäller medel som betalats in både under handläggningen och enligt en betalningsplan. Genom att inbetalda medel efter skuldsaneringsbeslutet ska förvaras på ett räntebärande konto ska även betalas ut eventuellt upplupen ränta. Hur och när betalningarna ska ske bestäms i samband med skuldsaneringsbeslutet (se 9 § första stycket 5). Om en betalningsplan har bestämts ska utbetalning ske först efter avdrag för avgift enligt 10 § skuldsaneringsförordningen. Denna avgift anges i betalningsplanen (se 9 § första stycket 4).

Första utbetalningen till borgenärerna bör äga rum ett år efter beslutet om skuldsanering, men inte innan detta har vunnit laga kraft. För att kunna få betalt måste borgenären vid sin skuldanmälan (se 15 a §) ha angett till vilket konto som utbetalning ska ske. Borgenären är också skyldig att till Kronofogdemyndigheten anmäla förändringar i detta avseende. Det ankommer alltså inte på myndigheten att ta reda på dessa uppgifter.

Har ingen betalningsplan bestämts vid skuldsaneringsbeslutet, utan gäldenären i stället fått ett s.k. nollbeslut, ska medel som eventuellt betalats in dessförinnan betalas ut till borgenärerna som en engångsbetalning. Någon avgift ska i sådant fall inte tas ut.

Om gäldenären har betalat in mindre än vad betalningsplanen anger ska utbetalningen till borgenärerna nedsättas med lika stor andel för samtliga betalningsberättigade borgenärer, vilket är i överensstämmelse med den rådande likabehandlingsprincipen. Däremot ska kostnaden enligt 10 § skuldsaneringsförordningen först täckas helt av inbetalda medel.

Tredje stycket anger vad som gäller för inbetalda medel vid beslut om avslag, avvisning eller avskrivning. I *första meningen* anges huvudregeln om att dessa ska återbetalas till gäldenären så snart beslutet har vunnit laga kraft. Om gäldenären överklagar finns pengarna kvar för eventuell avräkning om skuldsanering senare beviljas i en högre instans. Av *andra meningen* framgår att undantag från denna bestämmelse ska ske för det fall inledandebeslutet lett till att pågående utmätning avbrutits i enlighet med 22 §. I så fall ska medlen i stället fördelas på de fordringar för vilka utmätningen pågick. Detta ska ske vid samma tidpunkt, dvs. när beslutet har vunnit laga kraft. Bestämmelserna om fördelningen av medel i tredje stycket gäller även för det fall att gäldenären går i konkurs.

10 §

En ansökan om skuldsanering ska göras skriftligen hos Kronofogdemyndigheten.

Ansökan ska vara egenhändigt undertecknad av gäldenären.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att ansökan får lämnas i form av elektroniskt dokument.

Med ett elektroniskt dokument avses en upptagning som har gjorts med hjälp av automatiserad databehandling och vars innehåll och utställare kan verifieras genom ett visst tekniskt förfarande. I så fall får kravet på egenhändigt undertecknande uppfyllas med elektroniska medel.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om elektroniska dokument.

Paragrafen innehåller regler om ansökans form och var den ska lämnas. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

Lagrummets *första och andra stycke* har endast ändrats redaktionellt.

Paragrafen kompletteras med tre nya stycken som behandlar frågan om ett elektroniskt ansökningsförfarande. Huvudregeln är att ansökan ska göras i skriftlig form. Genom det *tredje stycket* ges

dock en möjlighet för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att även meddela föreskrifter om att ansökan får lämnas genom ett elektroniskt dokument. Syftet är att möjliggöra även en webbaserad ansökan. Jämför med vad som gällde för ingivande av självdeklarationer och kontrolluppgifter i 4 kap. 3 och 4 §§ i den numera upphävda lagen (2001:1 227) om självdeklaration och kontrolluppgifter samt 3 kap. 3 § förordningen (2001:1244) om självdeklarationer och kontrolluppgifter. Se även angående ansökan om europeiskt betalningsföreläggande i Ds 2008:2 s. 32 och prop. 2007/08:158 s. 33 f.

I *fjärde stycket* beskrivs närmare vad ett elektroniskt dokument är. Där anges även att ett egenhändigt undertecknande får göras i elektronisk form, dvs. med en elektronisk signatur.

Av *femte stycket* framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska lämna närmare föreskrifter om vad som ska gälla för en elektronisk ansökan.

11 §

Ansökan *ska* innehålla *uppgifter om*

1. gäldenären *enligt vad* som anges i 33 kap. 1 § första och andra styckena rättegångsbalken samt uppgift som visar att gäldenären har hemvist i Sverige,
2. *gäldenärens inkomster, tillgångar och utgifter.*
3. *gäldenärens totala skuld,*
4. *gäldenärens skulder till privatpersoner och till näringsidkare som inte bedriver inkassoverksamhet enligt 2 § inkassolagen (1974:182) och inte heller företräds av någon som bedriver sådan verksamhet, med angivande av skuldens storlek, borgenärens namn, adress och telefon,*
5. förhållanden som avses i 4 § *fjärde stycket* och
6. gäldenärens och dennes familjs personliga och ekonomiska förhållanden som i övrigt är av betydelse för prövning av frågan om skuldsanering *ska* inledas.

Uppgifterna enligt första stycket *ska* lämnas av gäldenären på heder och samvete.

I paragrafen finns de grundläggande reglerna om vad en ansökan om skuldsanering ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

I *första stycket* räknas upp vad en ansökan måste innehålla enligt sex punkter. *Första punkten* har ändrats endast redaktionellt.

Av *andra punkten* framgår att gäldenären måste ange sina inkomster, tillgångar och utgifter. Gäldenären har redan i dag en sådan skyldighet, men rekvisiten har fått en annan placering i lagrummet. Någon innehållsmässig ändring av ansvaret avses inte.

De uppgifter som lämnas ska vara sanningsenliga och fullständiga. Dessa uppgifter kommer att ligga till grund för Kronofogdemyndighetens senare bedömning av om skuldsanering kan beviljas. Det är samtidigt viktigt att ansökningsblanketten inte efterfrågar alltför detaljerade uppgifter i detta avseende, utan endast sådan information som är nödvändig för utredningen. I de fall det bedöms finnas skäl till det kan Kronofogdemyndigheten inhämta mer specificerad information från gäldenären.

Kronofogdemyndigheten ska kontrollera att uppgifterna är korrekta, genom att begära in underlag och inhämta information på annat sätt, t.ex. uppgifter i myndighetens egna databaser (se kommentaren till 16 §).

I *tredje och fjärde punkten* anges att gäldenären i ansökan även ska uppge dels sin totala skuld dels redovisa sina skulder till privatpersoner och till näringsidkare som inte bedriver inkassoverksamhet enligt 2 § inkassolagen och inte heller företräds av någon som bedriver sådan verksamhet. Ändringen innebär att gäldenärens nuvarande skyldighet att lämna en omfattande redogörelse för sina skuldförhållanden har begränsats väsentligt.

Det finns inte något krav på att den totala skuld som ska anges ska vara exakt, utan det är tillräckligt att gäldenären uppskattar ett ungefärligt belopp. Det ligger däremot i den skuldsattes intresse att beloppet ligger så nära verkligheten som möjligt. Risken för att gäldenären inte bedöms uppfylla kravet på kvalificerad insolvens ökar om beloppet är lågt. Om det å andra sidan skulle uppenbaras att gäldenären medvetet uppgett ett alldeles för högt belopp kan det möjligen ge en antydning om att gäldenären inte i tillräcklig mån medverkat till utredningen (4 § fjärde stycket). Oriktiga uppgifter kan också leda till att skuldsaneringen ändras eller upphävs. Det finns även straffrättsliga konsekvenser för oriktiga uppgifter i ansökan.

Skuldbeloppet ska omfatta samtliga skulder som gäldenären har. Det inbegriper även de skulder som ska redovisas särskilt enligt fjärde punkten. Den mer specificerade skuldredovisningen gäller

skulder till borgenärer som *inte* kan förväntas bevaka kungörelser om skuldsanering i Post- och Inrikes Tidningar. Det är här fråga om såväl privatpersoner som mindre näringsidkare; en sådan kan definieras på så sätt att denne inte företräds av ett inkassobolag eller inte själv bedriver inkassoverksamhet. För sådana borgenärer ska i ansökan anges borgenärens namn, skuldens storlek inklusive ränta och kontaktuppgifter. Om sådana borgenärer inte uppmärksammar en kungörelse om skuldsanering kan de gå miste om rätt till eventuell betalning i en senare beviljad skuldsanering. Eftersom gäldenären även fortsättningsvis ska lämna utförliga uppgifter om skulder till dessa borgenärer minskar risken för att deras fordringar prekluderas.

Det lär inte vålla några bekymmer för gäldenären att avgöra vilka borgenärer som är privatpersoner. Det kan däremot vara svårare att bedöma vilka näringsidkare som inte bedriver inkassoverksamhet enligt 2 § inkassolagen och inte heller företräds av någon som bedriver sådan verksamhet. Avgränsningen innebär att gäldenären inte ska ange skulder till sedvanliga inkassobolag. Om en skuld har överlåtit till ett sådant bolag ska den inte redovisas. Detsamma gäller om ett inkassobolag företräder borgenären som ombud. En skuld till en näringsidkare, där det saknas uppgift om ombud, bör däremot redovisas. I samtliga fall där osäkerhet råder ligger det i gäldenärens intresse att ändå ange skulden ifråga, av samma skäl som det är viktigt att uppgift om totalskuld är så riktig som möjlig. Syftet med denna bestämmelse är främst att skapa en handlingsregel för gäldenären att redovisa fordringar till sådana borgenärer som inte kan förväntas bevaka kungörelser.

Om gäldenären i ansökan inte har angett någon gäldenär överhuvudtaget, kan det finnas anledning för Kronofogdemyndigheten att kontakta gäldenären i syfte att ta reda på hur det förhåller sig med eventuella privata borgenärer som typiskt sett inte bevakar Post- och Inrikes tidningar. Det kan i sådana fall bedömas vara skäligt att överväga att föra in kungörelsen även i en ortstidning enligt 15 § andra stycket 1 p.

Skulle gäldenären av något skäl inte ange en skuld som ska redovisas finns som sagt en risk för att skulden prekluderas. Så blir fallet om den inte heller anmäls eller i övrigt kommer till Kronofogdemyndighetens kännedom. Det ska understrykas att det är något som kan inträffa redan enligt nuvarande ordning. Det ligger därför även i borgenärernas intressen att utarbeta rutiner för att bevaka kungörelser om skuldsanering.

Genom att merparten av skulderna kommer att redovisas först efter att de anmälts, kommer ett inledandebeslut att fattas på ett mer begränsat underlag. Kronofogdemyndigheten måste därför t.ex. göra en uppskattning av upplupen ränta. Myndigheten kan också få vägledning om skulderna genom den redogörelse som gäldenären fortfarande ska lämna för omständigheterna vid skuldernas tillkomst (se femte punkten). Fullständig utredning om gäldenärens skuldsituation kommer att vara tillgänglig först i samband med att borgenärerna anmäler sina fordringar mot gäldenären, efter att Kronofogdemyndigheten enligt 15 § har kungjort beslut om inledande av skuldsanering.

Första stycket femte och sjätte punkten har fått en annan placering i lagrummet. Någon betydelsemässig ändring är inte avsedd.

Andra stycket har ändrats endast redaktionellt.

13 §

Om det framgår av ansökan om skuldsanering eller annan tillgänglig utredning att gäldenären inte uppfyller villkoren enligt 4 § eller inte får beviljas skuldsanering på grund av 6 §, ska Kronofogdemyndigheten avslå ansökan.

Om det *efter inledandebeslutet* framkommer att förutsättningarna för skuldsanering enligt denna lag inte är uppfyllda, ska Kronofogdemyndigheten avslå ansökan. Ansökan får också avslås, om gäldenären inte inställer sig personligen vid ett sammanträde eller om gäldenären i övrigt inte medverkar vid ärendets handläggning.

I paragrafen har endast genomförts en redaktionell förändring, då formuleringen beslut enligt 14 § andra stycket om att inleda skuldsanering har ändrats till det nu vedertagna begreppet *inledandebeslut*. Någon betydelsemässig ändring är inte avsedd.

14 §

Kronofogdemyndigheten *ska* i den utsträckning det behövs inhämta upplysningar om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden från andra myndigheter. Kronofogdemyndigheten får också, om det finns särskilda skäl, hålla ett sammanträde enligt 17 § för att avgöra om skuldsanering *ska* inledas.

Om Kronofogdemyndigheten inte enligt 12 § avvisar eller enligt 13 § första stycket avslår en ansökan om skuldsanering, *ska myndigheten snarast fatta ett inledandebeslut.*

I paragrafen har endast genomförts en redaktionell förändring, då formuleringen om att beslut om skuldsanering skall inledas har ändrats till det nu vedertagna begreppet *inledandebeslut*. Någon betydelsemässig ändring är inte avsedd.

14 a §

Vid inledandebeslutet ska, för tiden till dess att frågan om skuldsanering slutligt har avgjorts eller annat beslutats, bestämmas ett månatligt belopp som gäldenären ska betala samt när och hur denna betalning ska ske.

Beloppet ska bestämmas utifrån vad som föreskrivs i 9 § andra stycket.

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 9.7.

Enligt nuvarande ordning ska gäldenären påbörja sina skuldsaneringsbetalningar först när beslut om skuldsanering fattas. Genom detta lagrum föreslås att gäldenären ska påbörja sina betalningar redan från inledandebeslutet och alltså pågå även under handläggningen, fram till dess ärendet avgörs. Vid ett inledandebeslut ska därför Kronofogdemyndigheten alltid bedöma om gäldenären har något betalningsutrymme. Om så är fallet ska samtidigt fattas ett interimistiskt beslut om att gäldenären ska påbörja månatliga betalningar.

I beslutet ska beloppets storlek anges och när betalning ska ske. I normalfallet bör anges att första betalning ska ske vid nästkommande månadsskifte. Gäldenären har ingen möjlighet att vänta till dess beslutet har vunnit laga kraft, utan är skyldig att påbörja sina betalningar direkt. Betalning ska ske till Kronofogdemyndigheten, som ska agera betalningsförmedling. I överensstämmelse med vad som gäller för en betalningsplan ska juni och december månader vara betalningsfria (se 9 a § första stycket).

Om gäldenären vid inledandebeslutet i stället bedöms sakna betalningsutrymme, ska Kronofogdemyndigheten i stället besluta att gäldenären inte ska påbörja några betalningar. Visar det sig senare under handläggningen att det trots allt finns betalningsförmåga kan ytterligare beslut om betalning fattas.

Beloppets storlek ska bestämmas enligt samma regler som gäller för betalningsutrymmet i övrigt (se 9 § andra stycket). På grund av att utredningsunderlaget kan vara mer begränsat i detta skede av handläggningen bör viss försiktighet iakttas vid bedömningen.

Sköter gäldenären sina förpliktelser enligt beslutet om betalning och i övrigt medverkar under skuldsaneringen kan avräkning ske med det antal månader som förflutit från inledandebeslutet (se kommentaren till 9 § fjärde stycket).

Hur gäldenären sköter sina betalningar kan även påverka den allmänna skälighetsbedömningen av om skuldsanering ska beviljas enligt 4 § fjärde stycket, eftersom det där föreskrivs att det särskilt ska beaktas de ansträngningar gäldenären har gjort för att fullgöra sina förpliktelser och det sätt på vilket gäldenären har medverkat under handläggningen av ärendet om skuldsanering. Att gäldenären sköter sina betalningar enligt 14 a § innebär att man fullgör sina förpliktelser och medverkar under handläggningen.

Vid bedömningen måste hänsyn tas till gäldenärens förutsättningar att påbörja sina betalningar. Kronofogdemyndigheten ska vid inledandebeslutet informera om vilka skyldigheter gäldenären har. Gäldenären ska också ha tillgång till en budget- och skuldrådgivare för råd och stöd under denna period. Brister i information och stöd måste naturligtvis beaktas vid bedömningen. Hänsyn måste också tas till att det vid beslutet kan ha funnits ett begränsat utredningsunderlag och att det belopp som bestämts kan ha blivit för stort för gäldenären att betala.

Beslutet om betalning gäller till dess att frågan om skuldsanering slutligt har avgjorts eller annat beslutats. Det innebär att beslutet om betalning kan ändras under handläggningstidens gång, på begäran av någon av parterna eller ex officio av myndigheten själv. Betalnings-skyldigheten upphör alltid i samband med ett beslut om avslag, avvisning eller avskrivning. Skulle ärendet överklagas och skuldsanering beviljas i högre instans, kan därför någon avräkning inte ske för tiden efter avslagsbeslutet.

I samma stund som gäldenären betalar till Kronofogdemyndigheten förlorar han eller hon rådigheten över medlen. Detta följer av de bestämmelser i 9 a § andra och tredje stycket som uttömmande reglerar hur inbetalda medel kan hanteras och utbetalas. Det saknas alltså möjlighet för gäldenären att ångra en redan gjord betalning. Av 22 a § följer att medlen även är skyddade mot utmätning.

Det interimistiska beslutet om betalning går enligt 29 § att överklaga.

15 §

När ett *inledandebeslut* har meddelats ska Kronofogdemyndigheten genast kungöra detta i *Post- och Inrikes Tidningar*.

I kungörelsen ska var och en som har en fordran mot gäldenären uppmanas att inom en månad från dagen för kungörelsens införande skriftligen

1. *anmäla sina fordringar mot gäldenären och*
2. *lämna synpunkter av betydelse för ansökan om skuldsanering.*

Om det är skäligt, kan Kronofogdemyndigheten införa kungörelsen även i en eller flera ortstidningar. Kronofogdemyndigheten kan också förlänga fristen i andra stycket till två månader, om det finns särskilda skäl.

Paragrafen innehåller regler om kungörande av Kronofogdemyndighetens beslut om att inleda skuldsanering. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

Den nuvarande lagtexten i paragrafen har delats upp i tre olika stycken och kompletterats med en uppgift om att kungörelse även ska innehålla en uppmaning till borgenärerna om att lämna synpunkter. Möjligheten att införa kungörelsen i ortstidningar har också utökats.

Första stycket är endast redaktionellt förändrat. Av stycket framgår att Kronofogdemyndigheten genast ska kungöra ett inledandebeslut i *Post- och Inrikes Tidningar*. Den nuvarande formuleringen *beslut om att inleda skuldsanering* har ändrats till det nu vedertagna begreppet *inledandebeslut*. Någon betydelsemässig ändring är inte avsedd.

I *andra stycket* redogörs för vad kungörelsen ska innehålla. Borgenärerna ska uppmanas att dels anmäla sina fordringar mot gäldenären dels lämna synpunkter. Fordringsanmälan har fått en ökad betydelse genom gäldenärens numera något begränsade skyldighet enligt 11 § att redogöra för sina skulder. Gäldenären ska själv endast ange de skulder som han eller hon har till privatpersoner och till mindre näringsidkare. Det är därför viktigt att borgenärerna lämnar en mer fullständig redogörelse för sina fordringar på gäldenären. Kraven på denna redogörelse anges i 15 a §. Okända borgenärer som inte gör gällande sin fordran kommer att omfattas av ett eventuellt beslut om skuldsanering men förlorar normalt sett sin

rätt till utdelning (se 23 § andra stycket). Kungörelsen ska även innehålla de uppgifter som framgår av 4 § skuldsaneringsförordningen.

För att effektivisera handläggningen är det viktigt att borgenärerna så tidigt som möjligt under skuldsaneringsprocessen lämnar även övriga upplysningar som kan vara till nytta för utredningen. I kungörelsen ska därför borgenärerna också uppmanas att lämna synpunkter av betydelse för ansökan, så att Kronofogdemyndigheten så tidigt som möjligt kan beakta dessa. Skuldsaneringslagens sekretessbrytande bestämmelse i 36 § kompletteras, för att myndigheter redan i detta skede ska kunna yttra sig.

Tidsfristen är liksom nu normalt en månad från dagen för kungörelsens införande. Det yttrande som lämnas ska även fortsättningsvis vara skriftligt.

Tredje stycket anger att Kronofogdemyndigheten har en möjlighet att införa kungörelsen även i ortstidningar. Det nuvarande kravet på att det ska finnas särskilda skäl för detta har ändrats till att det endast behöver vara skäligt. Avsikten är att öka möjligheten att nå ut med information om att skuldsanering har inletts till borgenärer som typiskt sett inte bevakar Post- och Inrikes Tidningar. Det kan då vara skäligt att införa kungörelsen i andra tidningar, t.ex. om gäldenären inte angett någon skuld alls i sin ansökan och inte heller på förfrågan lämnat någon sådan uppgift. I övrigt har inte några innehållsmässiga ändringar genomförts av bestämmelsen i tredje stycket.

15 a §

I anmälan enligt 15 § ska anges

1. *fordringens storlek, när fordringen uppkommit, upplupen ränta och räntesats,*
2. *uppgift om någon är solidariskt betalningsskyldig eller säkerhet har ställts för fordran,*
3. *borgenärens namn, person- eller organisationsnummer, adress och telefon samt*
4. *till vilket konto som betalning ska ske.*

Paragrafen är ny. Övervägandena återfinns i avsnitt 7.5.

Enligt nuvarande ordning har gäldenären en långtgående skyldighet att i ansökan redogöra för sina skulder. Genom den föreslagna utformningen av 11 § har redovisningsskyldigheten begränsats till att endast omfatta skulder till borgenärer som inte kan förväntas bevaka kungörelser i Post- och Inrikes tidningar. Borgenärerna har därmed tagit över ett stort ansvar för att anmäla sina fordringar. Om de inte bevakar sin fordran kan de riskera att förlora sin rätt till utdelning i skuldsaneringen (23 § andra stycket).

Av lagrummet framgår vad borgenären måste ange i sin fordringsanmälan. Uppgift ska lämnas om fordringens storlek, när den uppkom, upplupen ränta och räntesats. Vidare måste anges om någon är solidariskt betalningsskyldig eller om säkerhet har ställts för fordran. Dessutom ska närmare information om borgenären lämnas. För att underlätta hanteringen för utbetalning enligt en eventuell betalningsplan måste borgenären även ange till vilket konto som betalning ska ske. Borgenären är även ansvarig för att anmäla senare inträffade förändringar i detta avseende.

Kraven på anmälan måste framgå av Kronofogdemyndighetens kungörelse av ett beslut om att inleda skuldsanering, tillsammans med övrig information enligt 4 § skuldsaneringsförordningen.

16 §

Har skuldsanering inletts ska Kronofogdemyndigheten utreda om förutsättningarna för skuldsanering är uppfyllda.

Paragrafen innehåller en allmän regel om Kronofogdemyndighetens utredningsansvar. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

Gäldenären har ansvar för största delen av utredningen i ett skuldsaneringsärende och lämnar sina uppgifter i ansökan under straffansvar. Även en stor del av borgenärerna lämnas en långtgående skyldighet att bidra till utredningen i ärendet (se 11, 15 och 15 a §). Kronofogdemyndigheten har i sin tur till uppgift att se till att utredningsunderlaget är tillräckligt för att det ska vara möjligt att ta ställning till förutsättningarna att upprätta ett förslag om skuldsanering (jfr 19 §). Myndigheten måste granska ansökan i syfte att identifiera oklarheter och ofullständiga uppgifter. Genom allmänna förvaltningsrättsliga regler (se 4 § förvaltningslagen) har myndigheten en skyldighet att vägleda gäldenären och uppmärksamma denne på behov av kompletteringar. Myndigheten måste även själv kontrollera

de uppgifter som lämnats, t.ex. genom kontakt med berörda myndigheter.

Kronofogdemyndighetens utredningsansvar efter ett inledandebeslut uttrycks nu som en skyldighet att se till att ärendet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Genom förslaget ska formuleringen ändras till att myndigheten ska utreda om förutsättningarna för skuldsanering är uppfyllda. Ändringen avser att betona myndighetens ansvar att fullt ut ta ansvar för att utredningen i ärendet är tillräcklig. Syftet är att tillförsäkra ett utredningsunderlag som har parternas förtroende och som inte bidrar till ett ifrågasättande av skuldsaneringsinstitutet.

För vissa av gäldenärens uppgifter bör underlag regelmässigt inhämtas från den enskilde. Det är varken nödvändigt eller lämpligt att styrka samtliga uppgifter som lämnas i ansökan. För generellt betydelsefull information bör dock Kronofogdemyndigheten begära in underlag, t.ex. vad gäller uppgifter om inkomst och boendekostnader. Detta kan styrkas med exempelvis lönespecifikation och hyresavi. Myndigheten bör också begära att gäldenären styrker alla uppgifter vars tillförlitlighet kan ifrågasättas i något avseende.

Kronofogdemyndigheten måste även ha rutiner för att regelmässigt kontrollera gäldenärens uppgifter i ansökan mot övrig tillgänglig information. Det gäller bland annat de uppgifter som finns att tillgå i myndighetens egna register. Kronofogdemyndigheten måste därför även i detta avseende ha rutiner för en sådan kontrollfunktion.

För att skuldsaneringshandläggarna ska ha full tillgång till myndighetens övriga databaser föreslås också ändringar i lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

22 §

Efter Kronofogdemyndighetens *inledandebeslut* får utmätning för fordringar som uppkommit dessförinnan inte äga rum innan frågan om skuldsanering är avgjord, om inte, efter överklagande, rätten på begäran av en borgenär bestämmer annat. Om utmätning ändå sker, är åtgärden utan verkan.

Första stycket gäller inte fordringar som enligt 7 § tredje stycket inte omfattas av skuldsaneringen.

Det som sägs i denna paragraf tillämpas även i fråga om beslut om betalningssäkring och verkställighet av ett sådant beslut.

I paragrafen har endast genomförts en redaktionell förändring, då formuleringen beslut om att inleda skuldsanering ändrats till det nu vedertagna begreppet *inledandebeslut*. Någon betydelsemässig ändring är inte avsedd.

22 a §

Vad gäldenären har betalat in till Kronofogdemyndigheten i enlighet med 9 § första stycket 4 och 14 a § får inte utmätas.

När skuldsanering har beviljats tillkommer de medel som gäldenären betalat in till Kronofogdemyndigheten enligt 9 § första stycket 4 och 14 a § de borgenärer vars fordringar omfattas av förfarandet. Kronofogdemyndigheten ska utan dröjsmål avskilja medlen på särskilt räntebärande konto för borgenärernas räkning.

Paragrafen är ny och reglerar skyddet av de medel som en skuldsaneringsgäldenär betalar in till Kronofogdemyndigheten enligt 9 a § och 14 a §. Övervägandena finns i avsnitt 10.6.

Om gäldenären bedöms ha ett betalningsutrymme ska Kronofogdemyndigheten i samband med inledandebeslutet även bestämma ett belopp som den enskilde ska betala varje månad fram dess ett slutligt avgörande fattas i ärendet (14 a §). Vid ett slutligt skuldsaneringsbeslut ska myndigheten också klargöra vilket månatligt belopp som gäldenären ska betala enligt den betalningsplan som fastställs (9 §). I samtliga fall ska gäldenären betala direkt till Kronofogdemyndigheten, och denne förlorar i samband med betalningen rådighet över medlen. Någon möjlighet för gäldenären att efter inbetalning förfoga över vad som betalats in finns därmed inte (se kommentaren till 9 a §).

I lagrummets *första stycke* anges att de medel som gäldenären betalat in till kontot hos Kronofogdemyndigheten inte får utmätas. Detta gäller för betalningar som skett både före och efter ett skuldsaneringsbeslut. Syftet är att skydda medlen från borgenärer vars skulder inte omfattas av skuldsaneringen, dvs. nytillkomna skulder och skulder enligt 7 § andra och tredje stycket. Borgenärer med skulder som inte omfattas skulle annars få tillgång till medel som är avsedda för skuldsaneringsborgenärerna. Detta skulle i sin tur kunna leda till att skuldsaneringen går om intet.

Utmätningsförbudet gäller endast så länge medlen finns hos Kronofogdemyndigheten. Så snart de betalas ut enligt bestämmelserna i 9 a § är de åter tillgängliga för utmätning.

Av *andra stycket* framgår att när skuldsanering har beviljats knyts inbetalda medel till de borgenärer vars fordringar omfattas av förfarandet. Kronofogdemyndigheten är då skyldig att omedelbart avskilja pengarna som därefter är skyddade redovisningsmedel (jfr lagen [1944:181] om redovisningsmedel). Före ett skuldsaneringsbeslut har gäldenären visserligen förlorat rådigheten över medlen, men Kronofogdemyndigheten hanterar dem endast i avvaktan på att handläggningen ska avslutas. Medlen kan fortfarande återbetalas till gäldenären vid ett beslut om avslag, avvisning eller avskrivning. Om gäldenären före inledandebeslutet varit föremål för utmätning och sådan avbrutits enligt 22 § ska de i stället fördelas på de fordringar för vilka utmätningen pågick (9 a § tredje stycket). Först när skuldsanering beviljas tillkommer alltså medlen de borgenärer vars fordringar omfattas av skuldsaneringsförfarandet.

Vid avskiljandet ska Kronofogdemyndigheten föra över medlen till ett räntebärande konto för borgenärernas räkning. För den tid som löper fram till dess utbetalning sker har borgenärerna alltså rätt till ränta. Upplupen ränta ingår i det belopp som ska fördelas mellan borgenärerna enligt 9 § första stycket 3. Avsikten är att någon förlust inte ska orsakas borgenärskollektivet på grund av att utbetalning kan se först vid lagakraftvunnet beslut och endast en gång per år (se 9 a § andra stycket). Borgenärerna har i övrigt inte någon rätt till ränta efter inledandebeslutet, vilket följer av 7 § första stycket andra meningen.

24 §

På ansökan av en borgenär vars fordran omfattas av ett beslut om skuldsanering kan Kronofogdemyndigheten upphäva beslutet eller, i fall som avses i 4 och 5, ändra det som har bestämts i en fråga som avses i 9 § första stycket 2–4, om

1. gäldenären
 - a. har gjort sig skyldig till oredlighet mot borgenärer,
 - b. har gjort sig skyldig till uppsåtligt försvårande av konkurs eller exekutiv förrättning, eller
 - c. i hemlighet har gynnat någon borgenär för att inverka på skuldsaneringsfrågans avgörande,

2. gäldenären i sin ansökan om skuldsanering eller annars under ärendets handläggning medvetet har lämnat oriktiga uppgifter till men för borgenären,
3. gäldenären har lämnat oriktig uppgift till ledning för myndighets beslut i fråga om skatt eller avgift som omfattas av skuldsaneringen eller underlåtit att lämna uppgift trots att gäldenären är uppgiftsskyldig och den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten medfört att ett beslut blivit felaktigt eller inte fattats,
4. gäldenären inte följer betalningsplanen, såvida avvikelserna inte är ringa, eller
5. gäldenärens ekonomiska förhållanden har väsentligen förbättrats efter beslutet om skuldsanering och detta beror på omständigheter som inte kunnat förutses vid beslutet.

I fall som avses i första stycket 5 ska ansökan ges in inom fem år från dagen för *inledandebeslutet* eller, om en *betalningsplan avslutas senare*, senast den dag då planen löper ut.

Upphävs ett beslut om skuldsanering, blir en borgen eller annan säkerhet som tredje man har ställt för betalning av belopp som avses i 9 § första stycket 3 ogiltig, om inte tredje mannen kände till eller borde känt till de omständigheter som anges i första stycket 1 eller medverkade till att gäldenären åsidosatt sina förpliktelser enligt första stycket 2.

Paragrafen behandlar möjligheten till ändring och upphävande av ett skuldsaneringsbeslut. Övervägandena finns i avsnitt 9.7.

Första stycket är oförändrat.

I paragrafens *andra stycke* har en innehållsmässig ändring genomförts. Borgenärens rätt att begära omprövning av skuldsaneringen på grund av förbättrade ekonomiska förhållanden för gäldenären ska numera ske inom fem år från dagen för *inledandebeslutet*, eller om en *betalningsplan avslutas senare*, senast den dag då planen löper ut. Samma tidsfrist gäller för gäldenärens betalningsanmärkning med anledning av skuldsaneringen (8 § kreditupplysningslagen). Tidsperioden ska alltså inte som nu påbörjas först vid beslutet om att bevilja skuldsanering utan i stället redan från *inledandebeslutet*.

Ändringen föranleds av införandet av 14 a §, om att gäldenären ska påbörja sina skuldsaneringsbetalningar redan vid *inledandebeslutet*. Avsikten är att bestämmelsen bättre ska korrespondera

med betalningsplanens längd. För exempel på hur bestämmelsen är avsedd att tillämpas, se kommentaren till 9 §.

Tredje stycket är oförändrat.

29 §

Kronofogdemyndighetens slutliga beslut får överklagas till tingsrätten i den ort där gäldenären är bosatt. Detsamma gäller Kronofogdemyndighetens *inledandebeslut och beslut enligt 14 a §*. Om gäldenären inte är bosatt i Sverige, får beslutet överklagas till Stockholms tingsrätt. Överklagandet *ska* ges in till Kronofogdemyndigheten inom tre veckor från dagen för beslutet. Vid överklagande gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden, om inte annat följer av denna lag. Kronofogdemyndigheten *ska* inte vara part i domstolen.

Ett beslut varigenom en ansökan om skuldsanering förklaras vilande får inte överklagas.

Paragrafen innehåller regler om överklagande av Kronofogdemyndighetens avgöranden. Övervägandena finns i avsnitt 9.7.

Första stycket första meningen är oförändrad. Bestämmelsen anger att Kronofogdemyndighetens slutliga beslut får överklagas. Detta innefattar beslut om att bevilja skuldsanering (21 §), men också beslut om avslag (13 §), avvisning (12 §) och avskrivning (33 §). I omprövningsärenden är beslut om att både avslå en ansökan och att bifalla den samt beslut att ändra eller upphäva skuldsaneringen, samtliga slutliga och kan alltså överklagas.

I *första styckets andra mening* har en redaktionell förändring genomförts, då formuleringen beslut att inleda skuldsanering har ändrats till det nu vedertagna begreppet inledandebeslut. Någon betydelsemässig ändring är inte avsedd med detta. Dessutom har införts en möjlighet att överklaga ett sådant interimistiskt beslut om gäldenären ska påbörja betalning under handläggningen innan skuldsanering är beviljad (14 a §). Ett sådant beslut innebär antingen att gäldenären ska betala eller att någon betalning inte ska ske, beroende på om gäldenären bedöms ha något betalningsutrymme eller inte. Möjligheten att överklaga avser såväl beslutet om betalning som beloppets storlek.

Rätten att överklaga införs med hänsyn till de rättsverkningar som är knutna till ett sådant beslut. Hur gäldenären sköter sina betalningar har betydelse för möjligheten att förkorta betalningsplanens längd (se kommentaren till 9 §). Det kan även påverka

skälighetsbedömningen för om skuldsanering ska beviljas (se kommentaren till 14 a §). Eftersom beslutet när som helst kan ändras under handläggningens gång är det sannolikt många gånger enklare att begära att Kronofogdemyndigheten fattar ett nytt beslut.

Lagrummet har i övrigt genomgått endast redaktionella ändringar.

36 §

Socialnämnder och andra myndigheter *ska* till Kronofogdemyndigheten eller domstol som handlägger ett ärende om skuldsanering enligt denna lag på begäran överlämna sådana uppgifter om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden som behövs för prövning av ärendet. *Sådana uppgifter får också lämnas av myndigheter som anmäler fordringar enligt 15 §.*

Lagrummet föreskriver att myndigheter i allmänhet är skyldiga att lämna över behövliga uppgifter om en gäldenärs personliga och ekonomiska förhållanden till Kronofogdemyndigheten eller rätten. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

Första meningen är oförändrad.

Paragrafen har fått en *andra mening*, där det anges att uppgifter om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden som behövs för prövning av ärendet får lämnas av myndigheter som anmäler fordringar enligt 15 §.

Enligt nuvarande ordning kan myndigheter på grund av sekretess vara förhindrade att lämna synpunkter av betydelse, fram till dess de beretts tillfälle att yttra sig över ett förslag till skuldsanering. Av effektivitetsskäl är det angeläget att synpunkter av betydelse lämnas så tidigt som möjligt i processen. Nu infört tillägg möjliggör för myndigheter att lämna uppgifter redan då de anmäler sina fordringar sedan ett inledande beslut har kungjorts.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.
2. Äldre bestämmelser i 11 och 15 §§ ska gälla en ansökan om skuldsanering som har kommit in före ikraftträdandet.
3. De nya bestämmelserna i 14 a §, 9 § fjärde stycket andra meningen och 24 § ska inte gälla ett ärende där ett inledandebeslut har fattats före ikraftträdandet, men ärendet ännu inte slutligt avgjorts med ett lagakraftvunnet beslut.
4. I övrigt ska de nya bestämmelserna tillämpas även på ärenden om ansökan om skuldsanering som kommit in före ikraftträdandet, men ännu inte slutligt avgjorts med ett lagakraftvunnet beslut.
5. Äldre bestämmelser ska gälla för skuldsaneringsbeslut som har vunnit laga kraft före ikraftträdandet.

Ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2015. I huvudsak ska den nya ordningen gälla för samtliga skuldsaneringsärenden som ännu inte slutligt har avgjorts med ett lagakraftvunnet beslut.

I de fall gäldenären har ansökt före ikraftträdandet ska de ursprungliga kraven på ansökan gälla. Gäldenären har i dessa situationer fortfarande ett ansvar att uttömmande redogöra för sina skulder. Borgenärerna har i sin tur inte något utökat redovisningsansvar för sina fordringar.

De nya bestämmelserna om betalning under handläggningen och avräkning ska inte gälla för de skuldsaneringsärenden där inledandebeslut fattats, men ärendet ännu inte slutligt avgjorts med ett lagakraftvunnet beslut. Detsamma gäller även för den nya bestämmelsen om hur tidsfristen för omprövning ska beräknas.

I övrigt ska de nya bestämmelserna tillämpas även på ärenden om ansökan om skuldsanering som kommit in före ikraftträdandet, men som ännu inte slutligt avgjorts med ett lagakraftvunnet beslut.

Äldre bestämmelser ska gälla för skuldsaneringsbeslut som har vunnit laga kraft före ikraftträdandet.

15.2 Förslag till förordning om ändring i skuldsaneringsförordningen (1994:347)

2 §

Ansökan om skuldsanering *ska* göras på blankett som fastställs av Kronofogdemyndigheten.

Kronofogdemyndigheten får besluta att ansökan får lämnas i form av ett elektroniskt dokument.

Paragrafen reglerar formen för en ansökan om skuldsanering. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

Första stycket har ändrats endast redaktionellt. Lagrummet anger att ansökan om skuldsanering ska göras på en blankett, som Kronofogdemyndigheten har att bestämma den närmare utformningen av.

I syfte att möjliggöra ett webbaserat ansökningsförfarande har lagrummet kompletterats med ett nytt *andra stycke*. Av bestämmelsen framgår att Kronofogdemyndigheten får besluta om att en ansökan, vid sidan av det skriftliga förfarandet, får lämnas i form av ett elektroniskt dokument. Detta föranleds av att det i 10 § skuldsaneringslagen införts en möjlighet för regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att besluta om att ansökan får ges in genom elektroniskt dokument och även meddela närmare föreskrifter om detta.

Tanken är att Kronofogdemyndigheten enligt nu införd bestämmelse ska kunna meddela närmare föreskrifter om elektroniska dokument, där föreskrifterna främst kommer att avse det tekniska förfarandet för verifiering av uppgifter i ansökan. Föreskrifter ska även kunna meddelas om hur en elektronisk ansökan närmare ska utformas, t.ex. vilka blanketter som ska användas och hur dessa ska se ut.

4 §

En kungörelse enligt 15 § skuldsaneringslagen (2006:548) *ska* innehålla uppgift om gäldenärens namn, personnummer och adress, ansökningsdag samt adressen till det kontor vid Kronofogdemyndigheten där handlingarna i ärendet finns tillgängliga. Kungörelsen *ska* dessutom innehålla uppgift om dagen för *inledandebeslutet* och sista dag för

anmälan av fordringar mot gäldenären samt en upplysning om att gäldenärens betalningsansvar för en fordran som inte anmäls kan komma att falla bort. Kungörelsen får innehålla även andra upplysningar.

Paragrafen anger vad en kungörelse om skuldsanering enligt 15 § skuldsaneringslagen måste innehålla. Kronofogdemyndigheten kungör alltid ett beslut om att inleda skuldsanering. Syftet är att uppmärksamma borgenärer på beslutet samt för att uppmana dem att anmäla sina fordringar mot gäldenären och lämna synpunkter på ansökan. Vad en anmälan närmare ska innehålla framgår av den nya 15 a § skuldsaneringslagen, vilket givetvis även ska anges i kungörelsen.

I lagrummet har endast genomförts redaktionella förändringar. Formuleringen beslutet att inleda skuldsanering har ändrats till det nu vedertagna begreppet inledandebeslutet. Någon betydelsemässig ändring är inte avsedd.

9 §

Underrättelse om domstolens slutliga beslut, *beslut enligt 14 a § eller 22 § skuldsaneringslagen (2006:548) ska* av domstolen lämnas till Kronofogdemyndigheten.

Paragrafen anger vilka domstolsbeslut som Kronofogdemyndigheten ska underrättas om. Redan nu omfattar underrättelseskyldigheten slutliga beslut och domstolsbeslut enligt 22 §. Ett interimistiskt beslut enligt 14 a § skuldsaneringslagen om att gäldenären ska påbörja betalningar innan skuldsanering är beviljad går också att överklaga till domstol. När en sådan fråga har avgjorts av domstolen är det nödvändigt att Kronofogdemyndigheten omgående upplyses om detta, vilket anges genom ett tillägg i paragrafen. Lagrummet är i övrigt oförändrat.

10 §

En gäldenär som har beviljats skuldsanering med en betalningsplan ska, för fördelningen av inbetalda medel, betala en avgift om 500 kronor varje år som betalningsplanen löper.

Lagrummet är nytt. Övervägandena finns i avsnitt 10.6.

För finansieringen av Kronofogdemyndighetens betalningsförmedling av skuldsaneringsbetalningar (se 9 a § skuldsaneringslagen) ska den gäldenär som ska följa en betalningsplan även utge en avgift om 500 kronor för varje år som betalningsplanen löper. I betalningsplanen ska därför denna årliga avgift anges (9 § första stycket 4 skuldsaneringslagen). Gäldenärens betalningsutrymme tas alltså i anspråk för detta, vilket i slutändan i viss mån påverkar borgenärskollektivet. Samtidigt kommer denna tjänst dem till del, genom att de slipper en stor del av hanteringen av skuldsaneringsbetalningarna, t.ex. för fakturering och kontroll av om betalning har skett.

Avgiften tas ut före någon utbetalning kan ske till borgenärerna, men endast i den mån inbetalda medel räcker till detta. Om gäldenären upphör med sina betalningar så att mindre än 500 kronor har betalats in vid årets slut, ska någon verkställighetsåtgärd inte genomföras i syfte att driva in avgiften i dess helhet.

15.3 Förslag till lag om ändring av lag (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet

2 kap.

2 §

Uppgifter får behandlas i databasen för tillhandahållande av information som behövs i Kronofogdemyndighetens och Skatteverkets verksamhet för

1. verkställighet eller annan åtgärd som särskilt åligger Kronofogdemyndigheten enligt utsökningsbalken eller annan författning,
2. indrivning av statliga fordringar m.m.,
3. avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter,
4. ansökan om och tillsyn över näringsförbud,
5. förebyggande av överskuldsättning *samt information om och handläggning av ärenden om skuldsanering*,
6. fullgörande av ett åliggande som följer av ett för Sverige bindande internationellt åtagande, och
7. tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten.

Paragrafen anger vilka uppgifter som får behandlas i Kronofogdemyndighetens utsöknings- och indrivningsdatabas. Övervägandena finns i avsnitt 6.3. och 7.5.

I lagrummets *femte punkt* har ett tillägg gjorts för dels information om skuldsanering dels handläggning av ärenden om skuldsanering.

Den ökade möjligheten att behandla uppgifter i informations-syfte föranleds av den skyldighet för Kronofogdemyndigheten som införts i 2 § andra stycket skuldsaneringslagen om att ge riktad information om skuldsanering. Myndigheten ska lämna upplysningar om skuldsanering till gäldenärer som under lång tid varit föremål för utmätning av lön eller andra exekutiva åtgärder enligt utsökningsbalken.

För att identifiera de gäldenärer som under lång tid varit föremål för exekutiva åtgärder krävs tillgång till den information som finns i utsöknings- och indrivningsdatabasen. Bland dessa gäldenärer ska

sedan ett urval göras, så information lämnas endast till dem som rimligen kan förväntas komma i fråga för skuldsanering.

Möjligheten att behandla uppgifterna för handläggningen av skuldsaneringsärenden har tillkommit på grund av det förstärkta ansvaret för Kronofogdemyndigheten att kontrollera gäldenärens uppgifter i ansökan. Av 16 § skuldsaneringslagen följer att om skuldsanering har inletts ska myndigheten utreda om förutsättningarna för skuldsanering är uppfyllda. Detta innefattar även kontroll av information i de egna databaserna, däribland utsöknings- och indrivningsdatabasen. Lagrummet är i övrigt oförändrat.

2 kap.

8 §

Uppgifter får behandlas i databasen för tillhandahållande av information som behövs i Kronofogdemyndighetens verksamhet för

1. handläggningen av mål om betalningsföreläggande, handräckning eller europeiskt betalningsföreläggande,
2. tillhandahållande av utslag i mål om betalningsföreläggande och handräckning samt verkställighetsförklaring i mål om europeiskt betalningsföreläggande,
3. förebyggande av överskuldsättning *samt information om och handläggning av ärenden om skuldsanering*, och
4. tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten.

Paragrafen anger vilka uppgifter som får behandlas i Kronofogdemyndighetens betalningsföreläggande- och handräckningsdatabas. Övervägandena finns i avsnitt 6.3 och 7.5.

I lagrummets *tredje punkt* har ett tillägg gjorts för dels information om skuldsanering, dels handläggning av ärenden om skuldsanering. Bakgrunden till detta återfinns i kommentaren till 2 kap. 2 §. Lagrummet är i övrigt oförändrat.

2 kap.

17 §

För de ändamål som anges i 14 § får följande uppgifter behandlas i databasen:

1. en fysisk persons identitet, bosättning och familjeförhållanden,
2. en juridisk persons identitet, säte och företrädare,
3. en enskilds ekonomiska förhållanden,
4. yrkanden och grunder i ett ärende,
5. beslut samt övriga åtgärder i ett ärende, och
6. lagöverträdelser som innefattar brott eller domar i brottmål, om uppgifterna utgör grund för en fordran i ett ärende, *samt*
7. *beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder som rör gäldenärens betalningar enligt skuldsaneringslagen (2006:548).*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i databasen enligt första stycket.

Paragrafen anger vilka uppgifter som får behandlas i Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsdatabas. Övervägandena finns i avsnitt 10.6.

Ett tillägg har gjorts till paragrafen, som har fått en *sjunde punkt*. Där anges att i databasen även får behandlas uppgifter om beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder som rör gäldenärens betalningar enligt skuldsaneringslagen. Bestämmelsen föranleds av att det inom Kronofogdemyndigheten enligt vårt förslag ska finnas ett betalningsförmedlande organ i samband med skuldsanering. Gäldenären ska alltså erlägga sina betalningar direkt till myndigheten i stället för, som nu, till varje enskild borgenär. Detta innebär att Kronofogdemyndigheten måste hantera information om betalningarna i sin databas för skuldsanering. I 4 § förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet preciseras närmare vilka personuppgifter som får behandlas.

Lagrummet är i övrigt oförändrat.

2 kap.**20 §**

Uppgifter får behandlas i databasen för tillhandahållande av information som behövs i Kronofogdemyndighetens verksamhet för

1. handläggningen av konkurstillsynsärenden och mål enligt lönegarantilagen (1992:497),
2. förebyggande av överskuldsättning *samt information om och handläggning av ärenden om skuldsanering*, och
3. tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten.

Paragrafen anger vilka uppgifter som får behandlas i Kronofogdemyndighetens konkurstillsynsdatabas. Övervägandena finns i avsnitt 6.3 och 7.5.

I lagrummets *andra punkt* har ett tillägg gjorts för dels information om skuldsanering dels handläggning av ärenden om skuldsanering. Bakgrunden till detta återfinns i kommentaren till 2 kap. 2 §. Lagrummet är i övrigt oförändrat.

15.4 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet

4 §

Beträffande personer som avses i 2 kap. 16 § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet får i skuldsaneringsdatabasen behandlas uppgifter om

1. yrke och anställning,
2. telefonnummer,
3. skulder, dock endast uppgift om skuldbelopp, uppkomsttag, ställda säkerheter och villkor i övrigt,
4. delgivning och frister, samt
5. *konto och övriga uppgifter för hantering av inbetalda medel och annan redovisning.*

Paragrafen anger vilka personuppgifter som får behandlas i Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsdatabas. Övervägandena finns i avsnitt 10.6.

Ett tillägg har gjorts till paragrafen, som har fått en *femte punkt*. Där anges att i databasen även får behandlas kontouppgifter och övriga uppgifter för hantering av inbetalda medel och annan redovisning.

Kronofogdemyndigheten kommer enligt förslaget att inrymma ett betalningsförmedlande organ i samband med skuldsanering. Gäldenären ska alltså erlägga sina betalningar direkt till myndigheten i stället för, som nu, till varje enskild borgenär. Detta innebär att Kronofogdemyndigheten måste hantera information om betalningarna i sin databas för skuldsanering. I denna paragraf anges uttömmande vilka uppgifter som får hanteras om personer. För en betalningsförmedlings verksamhet krävs information om t.ex. borgenärs konto, om betalning har skett och till vilket belopp. Sådan information får genom nu införd ändring hanteras i databasen. Paragrafen är i övrigt oförändrad.

15.5 Förslag till lag om ändring av kreditupplysningslagen (1973:1173)

8 §

En uppgift om en fysisk person ska gallras när det inte längre är nödvändigt att bevara uppgiften med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

En uppgift om en fysisk person som inte är näringsidkare ska, om uppgiften inte gäller skuldsanering, gallras senast tre år efter den dag då den omständighet inträffade eller det förhållande upphörde som uppgiften avser. Rör uppgiften en begäran om eller ett utlämnande av en kreditupplysning, ska den dock gallras senast ett år efter den dag då begäran framställdes.

En uppgift om skuldsanering ska gallras senast fem år efter *från dagen för inledandebeslutet* eller, om en betalningsplan enligt skuldsaneringslagen (2006:548) *avslutas senare*, senast den dag då planen löper ut.

En uppgift som har inhämtats från Kronofogdemyndigheten i dess verksamhet med indrivning och utsökning ska gallras när den inte omfattas av undantaget från sekretess i 34 kap. 1 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). En uppgift som har inhämtats från Kronofogdemyndigheten ska också gallras när den har blockerats av Kronofogdemyndigheten med stöd av 3 kap. 3 a § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

Paragrafen behandlar frågan om när en uppgift om en privatperson ska gallras.

Första och andra stycket är oförändrade.

I *tredje stycket* har tidsfristen ändrats för när en betalningsanmärkning med anledning av skuldsanering ska gallras. Övervägandena finns i avsnitt 9.7.

Tidsperioden ska genom lagändringen påbörjas från tidpunkten för inledandebeslutet eller om en betalningsplan avslutas senare, senast den dag då planen löper ut. Samma tidsfrist gäller för borgenärens rätt att begära omprövning av skuldsaneringen på grund av förbättrade ekonomiska förhållanden för gäldenären (24 § skuldsaneringslagen). Tidsperioden inleds alltså inte, som enligt nuvarande ordning, vid beslutet att bevilja skuldsanering utan från inledandebeslutet (jfr kommentar för 24 § skuldsaneringslagen).

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av

Claes Månsson, Ulrika Hansson och Anders Thorstensson

Kvalificerad insolvens

Utredningen föreslår att begreppet ”kvalificerad insolvens” förs in i 4 § skuldsaneringslagen och ges en definition enligt vilken det klargörs att alla omständigheter i det enskilda fallet ska beaktas. En lagändring kan inte anses motiverad.

Till stöd för ändringsförslaget anføres att tillämpningen av insolvensrekvisitet ändrats efter 2010 års rättsfall i HD, i vilket domstolen uttalat att gäldenären kunde beräknas betala sina skulder på i vart fall femton år. Det anges att praxis har blivit strängare efter 2010 års rättsfall.

Utredningens egen slutsats är att gällande rätt redan innefattar att begreppet kvalificerat insolvent ska bedömas i ljuset av alla omständigheter i det enskilda fallet. Detta har gällt sedan lagens ikraftträdande och framgår i lagens förarbeten och i praktiskt taget samtliga rättsfall på området, liksom i doktrinen. Praxis från Högsta domstolen är också entydig på den punkten. Varför bör detta fastställas i lagtext?

År 2008 beslutade den myndighet som handlägger ärenden om skuldsanering, Kronofogdemyndigheten, KFM, att utfärda ett så kallat ”rättsligt ställningstagande” om myndighetens syn på hur begreppet kvalificerad insolvens ska tillämpas. Ett sådant uttalande ska följas internt men saknar rättslig betydelse utom myndigheten. Ställningstagandet fick naturligtvis genomslagskraft i praktiken emedan de flesta ärenden aldrig prövas i annan instans. KFM ansåg enligt ställningstagandet att gäldenärens betalningsförmåga, alltså

den oförmåga som ska kvalificera insolvensen, ska bestå i 5–10 år när prognosen görs.

I 2010 års rättsfall nämner HD att ”det [inte] torde vara omöjligt för henne att, bortsett från studielånet, var skuldfri på åtminstone 15 års sikt”. Härefter har Högsta domstolen avgjort ytterligare ett ärende, (2013 års rättsfall), där HD särskilt framhåller att tidsperioden för insolvensprognosen kan variera och att omständigheterna i det enskilda fallet är avgörande, (här diskuterades en period längre än åtta år).

Situationen är alltså den att såväl lagstiftningen som rättsutvecklingen i domstolarna är entydig – omständigheterna i det enskilda fallet är avgörande för insolvensprognosen. Mellan KFM:s ställningstagande 2008 och HD:s avgörande 2010 uppkom en olycklig situation där bestämda tidsgränser tillämpades av KFM vid prövning av kvalificerad insolvens. Därefter har HD i de två avgörandena tydliggjort rättsläget – insolvensprognosen ska avgöras från fall till fall. Den tillämpning av begreppet kvalificerad insolvens som fått spridning under åren 2008–2010 var felaktig.

Om en förändrad tillämpning kan anses ha uppkommit efter 2010 års rättsfall beror det på att rättsfallet övertolkas vad avser tidsperioden och att allt för stor vikt läggs vid de femton år som nämns i en bisats i domen. Lika lite som det är korrekt att prövningen ska göras på 5–10 år, lika fel är det att tro att prövningen alltid ska göras på femton år. Detta framgår också tydligt av 2013 års rättsfall. Om insolvensrekvisitets utformning och tillämpning trots detta ställer till problem är det en utbildnings- snarare än en lagstiftningsfråga.

Betalningsplanens längd – betalningsfria månader?

Betalningsplanens längd diskuteras i enlighet med utredningsdirektiven ingående i betänkandetexten. De uppfattningar som framkommit i samrådsprocessen pekar i olika riktningar. Det går inte att utläsa någon samstämmighet om att betalningsplanen borde vara kortare än fem år.

Frågan om införande av betalningsfria månader berörs inte i utredningsdirektiven. Samrådsprocessen ger inte stöd för införande av flexibla avbetalningsplaner med två betalningsfria månader. Betalningsfria månader tycks inte tillämpas någonstans i Europa. Två betalningsfria månader enligt utredningens förslag, utan justering

av gäldenärens beräknade buffertutrymme, skulle kosta borgenärerna beräknade 73 miljoner kronor årligen.

Invändningarna i samrådsprocessen mot betalningsfria månader är många, av varierande slag. Praktiska och administrativa skäl talar emot, tveksamheter framhålls om en ändring verkligen är av sådant slag att fler gäldenärer kommer att ansöka om skuldsanering. För ett stort antal gäldenärer, t.ex. sådana med noll-beslut och för gäldenärer med mycket litet betalningsutrymme (sammanlagt mer än hälften av alla beviljade skuldsaneringar) kommer en ändring inte att ha någon betydelse alls. Därtill bör noteras att när regering och riksdag senast tog ställning till förekomsten av betalningsfria månader – då gällande löneutmätninginstitutet – framhölls att samma för gäldenären mildrande effekt kan åstadkommas med rimliga förbehållsbelopp. Utredningens nu framlagda förslag avvisar utan vägande skäl att gäldenärens buffertbelopp vid skuldsaneringsbeslut borde påverkas, trots att detta innebär dubbla lättnadsbestämmelser.

Den föreslagna ändringen kan inte motiveras med tillräcklig styrka; motiven är vagt tecknade och samrådsinstanserna spretar i frågan. Kostnaderna ökar för borgenärerna utan att nyttan, på det sätt som avses i direktiven, för gäldenärerna kan motivera detta.

Särskilt yttrande av Ulrika Hansson

Allmänt

2012 års skuldsaneringsutredning har gjort en viktig kartläggning av skuldsaneringsinstitutets funktionssätt och utvärdering av tillämpningen av reglerna i skuldsaneringslagen i praktiken, mot bakgrund av praxis hos myndigheter och domstolar. Jag stöder helhjärtat utredningens förslag att stärka och effektivisera kommunernas roll som budget- och skuldsaneringsrådgivare och att förbättra informationen kring skuldsanering samt att underlätta ansöknings- och betalförfarandet. Det är viktigt att få personer som under långa tider ligger på löneutmätning att i stället inleda ett skuldsaneringsförfarande för att kunna råda bot på sin situation och börja om på nytt. Jag anser dock att huvudinriktningen på åtgärder mot överkuldsättning ska vara av förebyggande slag och att skuldsanering ska vara en slutlig åtgärd som ska stå till buds i särskilda situationer och på restriktiva villkor.

Förenklat ansökningsförfarande

Enligt utredningens bedömning bör borgenärerna överta den största delen av ansvaret för redovisningen av gäldenärernas skulder. Utredningens förslag innebär således att ett större utredningsansvar för gäldenärens skulder läggs på borgenärskollektivet för att underlätta för gäldenären och kommunernas budget- och skuldrådgivare. Utredningen föreslår att ansökningsförfarandet förenklas i syfte att avlasta budget- och skuldsanerarnas initiala insatser och för att snabbt komma vidare i processen. Utredningen föreslår därför att Skuldsaneringslagen ändras på så sätt att gäldenärens ansvar för att redovisa sina skulder i ansökan begränsas. Gäldenären ska ange en [ungefärlig] total skuldbörda och bakgrunden till denna. Uppgifter ska lämnas om gäldenärens samtliga skulder till de borgenärer som är privatpersoner samt till dem som är näringsidkare och inte bedriver tillståndspliktig inkassoverksamhet enligt inkassolagen (1974:182) eller företräds av sådant tillståndspliktigt företag, med angivande av skuldens storlek, borgenärens namn, adress och telefon.

Utredningens samråd visar att många upplever att ansökningsförfarandet är komplicerat och man efterlyser en förenklad ansökningsblankett. Flera samråd invänder dock också att det inte får bli alltför enkelt för gäldenären att ansöka (se närmare redogörelsen i kapitel 7). Jag välkomnar att blanketten förenklas men invänder mot att innehållet ändras på det sätt som föreslås.

Jag anser att det bör vara ett krav i lagen att samtliga borgenärer ska anges i ansökan på sätt som krävs i dag. Det är en viktig del av skuldsaneringens rehabiliterande syfte att gäldenären själv bidrar till att kartlägga sin skuldsituation och genom denna kartläggning får en tydligare bild av sin ekonomi. Jag ifrågasätter också om den reglering som föreslås verkligen underlättar för gäldenären. Idag gäller att samtliga skulder med uppgift om borgenärens namn etc. ska anges i ansökan. Med de skrivningar som föreslås skapas enligt min bedömning nya gränssnitt för gäldenären som nu måste ta ställning till om borgenären i juridisk mening är en tillståndspliktig inkassoverksamhet eller ett företag som står under Finansinspektionens tillsyn. Vidare ökar risken att fler borgenärer kommer att missas på grund av att samtliga borgenärer inte behöver anges i ansökan. KFM:s utredningar baseras idag i hög grad på gäldenärens ansökan. En förenkling kan eventuellt uppnås genom att lätta på kraven att ange exakta skuldbelopp.

Särskilt yttrande av Anders Thorstensson

Kronofogdemyndighetens informationsskyldighet

Allmänt sett är det förstås lämpligt att gäldenärer erhåller kunskap om sina rättigheter.

Det bör dock inte i lag bestämmas en skyldighet för Kronofogdemyndigheten att upplysa gäldenärer om skuldsanering. Myndigheten har redan i dagsläget att företräda olika intressen i samband med skuldsanering och det framstår därför som olämpligt att tillägga ytterligare en uppgift vilken skulle kunna komma att påverka förtroendet för myndighetens verksamhet.

Ansökningsförfarandet

Utredningen har inte visat att det finns tillräckliga skäl för att ge avkall på att gäldenären i princip skall reda ut sin skuldbörda och upprätta en förteckning över sina skulder. Ett sådant ansvar för utredningen i den inledande delen av skuldsaneringsprocessen kan ha både ett pedagogiskt värde och en rehabiliterande betydelse. Även rättsföljden för borgenärerna av ett beslut om skuldsanering talar för att behålla nuvarande ordning.

Kommittédirektiv 2012:30

Skuldsanering för evighetsgäldenärer

Beslut vid regeringssammanträde den 12 april 2012

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå åtgärder som förbättrar möjligheterna för dem som har rätt till skuldsanering att också få det. I det sammanhanget ska kravet på kvalificerad insolvens och längden på betalningsplanen utredas. Utredaren ska föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som det finns anledning till.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2013.

Behovet av en utredning

En enskild som är på obestånd och så skuldsatt att han eller hon inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom en överskådlig framtid (s.k. kvalificerad insolvens) kan helt eller delvis befrias från ansvar för betalningen. För att någon ska beviljas skuldsanering krävs att det med hänsyn till de personliga och ekonomiska förhållandena är skäligt att skuldsanering beviljas. Vid skuldsaneringen ska det bestämmas en betalningsplan. Den ska löpa under fem år, om det inte finns särskilda skäl att bestämma en kortare tid.

Ett syfte med möjligheten till skuldsanering är att de svårast skuldsatta gäldenärerna ska rehabiliteras ekonomiskt och återkomma till ett mera normalt samhällsliv. En annan grundtanke är att skuldsaneringen ska omfatta sådana skulder som bedöms ändå inte kunna bli betalda (jfr prop. 1993/94:123 s. 73, 92 f. och 197).

Skuldsaneringslagen (2006:548) trädde i kraft den 1 januari 2007 och ersatte då 1994 års skuldsaneringslag. Genom den nya lagen

förbättrades förutsättningarna för att få skuldsanering. Kravet på gäldenären att först på egen hand försöka nå en uppgörelse med sina borgenärer, det s.k. egenförsökskravet, togs bort. Det ledde på kort tid till en fördubbling av antalet ansökningar om skuldsanering. Vidare koncentrerades handläggningen till Kronofogdemyndigheten, vilket ytterligare förenklade och effektiviserade skuldsaneringsförfarandet. Det klargjordes att kommunens skyldighet att lämna råd och vägledning i budget- och skuldfrågor gäller även under ett skuldsaneringsförfarande och under löptiden för betalningsplanen.

År 2007 tillkallade regeringen en särskild utredare som fick i uppdrag att undersöka varför det fortfarande, mer än tio år efter tillkomsten av skuldsaneringsinstitutet, förekom s.k. evighetsgäldenärer, dvs. privatpersoner som är så skuldsatta att de uppfyller kravet på kvalificerad insolvens. Utredaren skulle, beroende på vad undersökningen visade, föreslå åtgärder som underlättade för evighetsgäldenärerna att ta sig ur överskuldssättningen (dir. 2007:29).

2007 års insolvensutredning föreslog i delbetänkandet Vägen tillbaka för överskuldsatta (SOU 2008:82) huvudsakligen tre ytterligare ändringar av lagstiftningen: skuldernas ålder skulle inte längre beaktas särskilt vid bedömningen av om det är skäligt att bevilja skuldsanering, gäldenären skulle anses kvalificerat insolvent om han eller hon inte kunde betala sina skulder de närmaste åren och betalningsplanen skulle som huvudregel vara tre år.

I propositionen Bättre möjlighet till skuldsanering (prop. 2010/11:31) lämnade regeringen förslag till ändring avseende skuldernas ålder i enlighet med utredningens förslag. Skuldsanering kan nu beviljas också i de fall då merparten av skulderna är relativt nya. Vidare konstaterade regeringen att man i större utsträckning borde försöka nå ut till de överskuldsatta genom bättre informationsinsatser och rådgivning. Kommunerna och Konsumentverket förstärktes därför med ytterligare resurser, som skulle användas för att öka insatserna från de kommunala budget- och skuldrådgivarnas sida.

Medan propositionen behandlades i riksdagen avgjorde Högsta domstolen ett mål om skuldsanering som gällde frågan om det förelåg kvalificerad insolvens (rättsfallet NJA 2010 s. 496).

Riksdagen biföll regeringens förslag till lagändringar, vilka trädde i kraft den 1 juli 2011 (bet. 2010/11:CU9, rskr. 2010/11:208). Samtidigt uttalade riksdagen i ett tillkännagivande att regeringen bör återkomma med lagförslag som innebär att kravet på kvalificerad

insolvens ändras i enlighet med förslaget från 2007 års insolvensutredning. Riksdagen uttalade att det genom Högsta domstolens avgörande har klarlagts hur rekvisitet om kvalificerad insolvens i skuldsaneringslagen ska tolkas. Enligt riksdagen är risken stor att endast gäldenärer med mycket stora skulder utan betalningsförmåga kommer att beviljas skuldsanering. Riksdagen framhöll att det är angeläget att fler – inte färre – svårt skuldsatta gäldenärer kan komma i fråga för skuldsanering. Riksdagen avslog motioner om en kortare betalningsplan med hänvisning till att regeringen uttalat att den avsåg att följa utvecklingen på området.

Hösten 2011 väcktes flera motioner som gäller ändringar i skuldsaneringslagen i riksdagen (se t.ex. 2011/12:C275, 2011/12:C350 och 2011/12:C369).

Den kanske viktigaste förklaringen till att det fortfarande finns många överskuldsatta är att ett stort antal gäldenärer inte ansöker om skuldsanering. Enligt Kronofogdemyndigheten finns det tusentals gäldenärer som skulle kunna komma i fråga för skuldsanering om de bara ansökte om det men som alltså inte gör det. Det handlar om gäldenärer som har varit föremål för upprepade verkställighetsåtgärder och saknar utmätningsbara tillgångar eller som har gått igenom löneutmätning i många år och kanske passiviserats. Grundproblemet i de fallen är alltså att skuldsaneringslagen inte kommer till användning.

Kronofogdemyndigheten har inlett ett arbete med att se över möjligheterna att motivera evighetsgäldenärer att ansöka om skuldsanering. Myndigheten har också påbörjat ett arbete med att i övrigt ge bättre råd och ökat stöd till gäldenärerna.

Mot denna bakgrund bör det utses en särskild utredare, som ges följande uppdrag.

Utredningsuppdraget

Från verkställighet till skuldsanering

Skuldsaneringslagen utgår i dag från att gäldenären själv måste vara aktiv; det är gäldenären som förutsätts ta initiativ till att lösa sina ekonomiska problem (se prop. 1993/94:123 s. 73 f. och 98 och prop. 2005/06:124 s. 29). Det är tveksamt om denna utgångspunkt håller fullt ut i praktiken. Gäldenärer som i och för sig uppfyller kraven för skuldsanering har inte alltid den motivation, kunskap

eller initiativförmåga som krävs. Många har passiviserats efter lång tid med höga skulder och ekonomiska problem. Egenförsökskravet avskaffades just för att det visade sig att det ofta var en kommunal tjänsteman som fick utreda gäldenärens ekonomiska förhållanden och kontakta borgenärerna.

Utredaren ska överväga om de avvägningar som gjordes i samband med skuldsaneringslagens tillkomst mellan, å ena sidan, kraven på eget agerande och, å andra sidan, bistånd från det allmänna och medverkan från borgenärerna fortfarande är lämpliga. Utredaren ska därvid ta ställning till om det finns utrymme för ett större hänsynstagande till gäldenärens egna förutsättningar. I detta ligger att analysera i vilka avseenden det är motiverat och ändamålsenligt att ställa de krav på agerande från gäldenären som görs i dag. Det ska också analyseras om den hjälp som det allmänna lämnar är tillräcklig.

En central del vid dessa överväganden är hur frågan om skuldsanering kan aktualiseras och hur gäldenären kan motiveras att lämna in en ansökan om skuldsanering. En del personer känner kanske inte till att det finns möjlighet till skuldsanering eller att de kan få hjälp av kommunen att ansöka om detta. Det kan också förekomma att gäldenärer väljer att betala av på sina skulder via verkställighetsförfarandet i stället för att ansöka om skuldsanering, trots att verkställigheten i praktiken skulle tidsbegränsas om de fick skuldsanering.

Utredaren ska särskilt uppmärksamma Kronofogdemyndighetens roll i sammanhanget. Utredaren ska analysera de rättsliga och praktiska förutsättningarna för myndigheten att på eget initiativ aktualisera frågan om skuldsanering. Kronofogdemyndigheten får i sitt verkställighetsarbete ofta tillgång till uppgifter som indikerar om en gäldenär är överskuldssatt eller inte. Utredaren ska överväga om denna information om gäldenärens ekonomiska förhållanden kan användas i de fall där skuldsanering bör aktualiseras. En annan fråga är om myndigheten bör vara skyldig att informera gäldenären om möjligheten att ansöka om skuldsanering. Utredaren ska följa de projekt som Kronofogdemyndigheten redan bedriver på området och analysera resultatet av dessa. Utredaren ska bedöma om de åtgärder som myndigheten vidtar är tillräckliga eller om det är lämpligt med ytterligare åtgärder från myndighetens sida.

Även kraven på gäldenären när det gäller upprättandet av ansökan om skuldsanering ska övervägas. Kraven på ansökans innehåll innebär att en väsentlig del av utredningsansvaret vilar på gäldenä-

ren själv (prop. 1993/94:123 s. 145 f.). Utredaren ska bedöma om kraven är för stränga och leder till att personer i onödan avstår från att ansöka. Utredaren ska överväga om det är möjligt och lämpligt att utforma ansvaret för utredningen av de personliga och ekonomiska förhållandena på ett annat sätt. I detta ligger att bl.a. ta ställning till om borgenärerna bör vara skyldiga att anmäla fordringar mot gäldenären i ett tidigare skede av skuldsaneringsförfarandet och om budget- och skuldrådgivarna bör ha ett större ansvar för att ta fram de uppgifter som behövs.

Behovet av ytterligare samverkan mellan Kronofogdemyndigheten och kommunerna ska analyseras. En fråga som ska övervägas är om den utredningsrapport som upprättas efter en tillgångsundersökning bör skickas till kommunen och kunna användas vid budget- och skuldrådgivningen där. Utredaren ska kartlägga vilka samarbetsformer som finns och analysera om myndigheten och kommunerna samverkar på ett sådant sätt att den erfarenhet och kompetens som finns utnyttjas på bästa sätt.

Kravet på kvalificerad insolvens

Utredaren ska analysera hur skuldsaneringslagens krav på kvalificerad insolvens tillämpas. Utifrån analysen ska utredaren överväga om det är så att det finns gäldenärer som inte beviljas skuldsanering, trots att det är motiverat utifrån de grundläggande syftena med institutet.

Utredaren ska uppmärksamma hur utformningen av insolvensprognosen påverkar vilka grupper av gäldenärer som skulle få rätt till skuldsanering och föreslå den ändring av insolvensprognosen som är motiverad utifrån syftena med institutet.

Betalningsplanens längd

I de fall då gäldenären har förmåga att betala av på sina skulder bestäms betalningsplanen vid skuldsanering till fem år. Undantag från denna huvudregel görs i princip bara om gäldenären lider av en livshotande sjukdom eller är relativt gammal. Betalningsplanen bestäms då till en kortare tid, i regel tre år.

Kritiken mot den femåriga betalningsplanen handlar främst om att vissa gäldenärer, när de väl ansöker om skuldsanering, redan har varit överskuldssatta under flera år och under den tiden levt under

knappa ekonomiska förhållanden; de hade kunnat bli befriade från skulderna långt tidigare om de då bara ansökt om skuldsanering. Den totala avbetalningsperioden blir till följd av detta alltså längre än fem år, ibland betydligt längre. Utredaren ska undersöka och redovisa hur lång tid som skuldsaneringsgäldenärer i allmänhet sammanlagt betalar av på sina skulder. Utredaren ska särskilt redovisa vilken effekt den nyligen gjorda lagändringen avseende skuldernas ålder har fått när det gäller möjligheten att snabbare få skuldsanering.

Utredaren ska utifrån redovisningen ta ställning till hur lång betalningsplanen enligt skuldsaneringslagen lämpligen bör vara. Därvid ska utredaren beakta de förväntade konsekvenserna av de ändringar som i övrigt föreslås. Även här ska de förslag som utredaren lägger fram tillgodose de redovisade grundtankarna med skuldsaneringsinstitutet.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska lägga fram de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som det finns anledning till.

Utredaren ska i den utsträckning som det är nödvändigt inhämta synpunkter från berörda myndigheter och organisationer.

Utredaren ska följa och beakta det arbete som pågår inom ramen för den utredning som har i uppdrag att föreslå en strategi för att motverka överskuldsättning (dir. 2012:31).

De ekonomiska konsekvenserna för borgenärer, gäldenärer och det allmänna av de förslag som lämnas ska redovisas. Om förslagen leder till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas får för barn.

Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret, ska dess konsekvenser och de särskilda avvägningar som föranlett förslagen särskilt redovisas (14 kap. 3 § regeringsformen).

Vid den konsekvensanalys av små företags villkor som ska göras enligt 15 § kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren ha kontakt med Näringslivets Regelnämnd (NNR).

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2013.

(Justitiedepartementet)

ANSÖKAN OM SKULDSANERING

PERSONUPPGIFTER (bifoga personbevis)

Namn	Personnummer
Adress	Telefonnummer
E-postadress	
Har du tidigare beviljats skuldsanering? ¹ Om ja, ange hos vilken kronofogdemyndighet eller domstol	Datum
☐ Ja ☐ Nej	

OMBUD

Namn och adress	Telefonnummer
-----------------	---------------

BUDGET- OCH SKULDRÅDGIVARE

Har du fått råd och stöd hos budget- och skuldrådgivare?	Namn	Telefonnummer
☐ Ja ☐ Nej	Kommun	
Vill du att skrivelser och beslut i ärendet som du får också ska skickas till din budget- och skuldrådgivare? ☐ Ja ☐ Nej		

BOSTADSFÖRHÅLLANDEN

☐ Hyr bostad ☐ Bor i egen fastighet ☐ Bor i egen bostadsrätt ☐ Annat	Antal rum	Bostadsyta
--	-----------	------------

FAMILJEFÖRHÅLLANDEN

☐ Ensamstående	Sammanbor med ☐ make/maka ☐ sambo
Sammanboendes namn	Personnummer
Namn på barn som bor hos dig	Personnummer
Namn på barn som inte bor hos dig men som du betalar underhåll för	Personnummer
Namn på andra som ingår i hushållet	Personnummer

ANSTÄLLNINGSFÖRHÅLLANDEN

☐ Anställd	fr.o.m.	Omfattning %	Yrke
Arbetsgivarens namn, adress och telefonnummer			
☐ Arbetslös	fr.o.m.	Omfattning %	Arbetsförmedling (handledarens namn)
Arbetsförmedlingens adress och telefonnummer			
☐ Annat	t.ex. sjukskriven eller sjukpension		fr.o.m. Omfattning %
☐ Driver enskild firma. Bifoga årsbokslut!		☐ Har tidigare drivit ett företag. Se broschyren!	

UTBILDNING OCH ARBETSLIVSERFARENHET (behöver ej anges om du har ålderspension)

Ange din högsta utbildning		
☐ Grundskola	☐ Gymnasium	☐ Högskola/universitet
ange utbildning		
☐ Annat		
Arbetslivserfarenhet		

INKOMSTER

	Egna kr/månad	Makes eller sambos kr/månad
Inkomst av anställning eller enskild firma Ska styrkas, bifoga därför lönebesked eller liknande		
Arbetslöshetsersättning		
Pension, sjuk- och aktivitetsersättning		
Bostadsbidrag, bostadstillägg		
Underhållsbidrag, underhållsstöd, barnpension		
Barnbidrag, studiebidrag		
Naturaförmåner, t.ex. bilförmån, fri kost och fritt boende		
Övriga inkomster (ange vilka)		
Summa inkomster	Kr	Kr

KOSTNADER

	Egna kr/månad	Makes eller sambos kr/månad
Preliminär skatt		
Hyra Ska styrkas, bifoga därför hyresavi eller liknande		
Boende i egen fastighet eller bostadsrätt.		
Resekostnad med kollektivtrafik		
Bilresor till och från arbetet.		
Kostnad för barnomsorg		
Underhållsbidrag och underhållsstöd		
Avgift till Centrala Studiestödsnämnden (CSN) (omräknat per månad)		
Kostnader på grund av sjukdom upp till högkostnadsskyddet		
Kostnader på grund av sjukdom utöver högkostnadsskyddet		
Övriga kostnader (ange vilka)		
Summa kostnader	Kr	Kr

TILLGÅNGAR

Samtliga tillgångar ska styrkas med kontobesked, värdebevis eller liknande

☐ Jag/make/sambo saknar tillgångar			
☐ Jag/make/sambo har tillgångar (ange nedan vilka tillgångar du/ni har)			
Pengar i kontanter och på bankkonto		Egna, kr	Makes eller sambos, kr
Fordon Fabrikat, typ	Årsmo dell	Värde, kr	Värde, kr
Fastighet Fastighetsbeteckning		Marknadsvärde, kr	Marknadsvärde, kr
Bostadsrätt Föreningens namn		Marknadsvärde, kr	Marknadsvärde, kr
Egen pensionsförsäkring Bolagets namn		Kursvärde, kr	Kursvärde, kr
Fördringar (andra personer eller företag som har skulder till dig/er)		Kr	Kr
Övriga tillgångar Tex. båt, fonder, aktier, obligationer, pengar på bankkonto eller tillgångar utomlands.		Kr	Kr
		Kr	Kr
		Kr	Kr
		Kr	Kr
Summa tillgångar			

BORGENSÅTAGANDE

Har du gått i borgen för någon annans skuld?	
☐ Ja	☐ Nej
Namn på den person som du har gått i borgen för	Datum då borgen tecknades
Långgivare	Belopp, kr

SKULDER**Total skuldbörda**

Du ska uppskatta hur stor din totala skuld är, vid en sammanräkning av alla dina skulder *inklusive* skulder till dem som specificeras särskilt nedan.

Hur stor är din totala skuld (uppskattat belopp, kr, inklusive räntor)?

Fordringsägare

Om fordringsägarna (dem du är skyldig pengar) är privatpersoner eller företag som inte företräds av inkassobolag måste du ange vilka de är.

Du behöver inte ange de fordringsägare som är det allmänna (stat, kommun eller landsting) eller till företag som är ett inkassobolag eller som har överlåtit din skuld till ett inkassobolag. Dessa uppgifter kommer Kronofogdemyndigheten ta reda på.

Namn, adress och telefonnummer
Namn, adress och telefonnummer
Namn, adress och telefonnummer
Namn, adress och telefonnummer

UPPGIFTER TILL GRUND FÖR BEDÖMNINGEN

Redogör närmare för **hur/varför** dina skulder har uppkommit, dvs. vad du har använt pengarna till.

Redogör för **när** du inte längre kunde betala dina skulder och varför.

Vad var den/de främsta orsakerna till att du inte längre kunde betala dina skulder? (kryssa i ett eller flera alternativ)

Arbetslöshet	Sjukdom	Separation	Skadestånd på grund av brott	Missbruk	Konkurs	Annat, vad
--------------	---------	------------	------------------------------	----------	---------	------------

Redogör för vad du har gjort för att försöka lösa din ekonomiska situation och betala skulderna (t.ex. sålt bilen, bytt bostad)

Redogör för annat som du anser har betydelse för prövningen av din ansökan

Jag försäkrar på heder och samvete att de uppgifter jag har lämnat är sanningsenliga och fullständiga.

Underskrift

Datum	Namnteckning
-------	--------------

Obs! Det är mycket viktigt att du lämnar fullständiga och korrekta uppgifter. I annat fall riskerar du att din ansökan avslås eller att ditt skuldsaneringsbeslut upphävs. En person som lämnar felaktiga uppgifter eller förtiger något kan dömas till böter eller fängelse.



Handläggare

Telefonnummer

E-postadress

Gäldenärsuppgifter
19621228

Anna Andersson

Betalningsplan

Datum

2013-09-03

Diarienummer

S-00033-13

7 (16)

Betalningsplan 2013

Borgenär/Ombud	okt-13	nov-13	dec-13	Totalt 2013
002 Ombud 1	0	168	0	168
003 Ombud 1	97	0	0	97
004 Ombud 1	0	0	198	198
005 Ombud 1	133	0	0	133
006 Ombud 1	0	167	0	167
007 Ombud 1	136	0	0	136
008 Ombud 1	132	0	0	132
009 Ombud 1	0	165	0	165
010 Ombud 1	98	0	0	98
011 Ombud 1	0	151	0	151
012 Ombud 1	0	149	0	149
015 Ombud 1	127	0	0	127
019 Ombud 1	0	173	0	173
020 Ombud 1	0	152	0	152
021 Ombud 1	135	0	0	135
022 Ombud 1	0	170	0	170
023 Ombud 1	94	0	0	94
024 Ombud 1	0	0	189	189

KFM 9113 LA utgåva 1 09-03



Handläggare
Telefonnummer
E-postadress
Gäldenärsuppgifter
19621228-
Anna Andersson

8 (16)

Betalningsplan
Datum
2013-09-03
Dokumentnummer
S-00033-13

Betalningsplan 2013

Borgenär/Ombud	okt-13	nov-13	dec-13	Totalt 2013
027 Ombud 1	0	0	181	181
028 Ombud 1	0	155	0	155
030 Ombud 2	93	0	0	93
031 Ombud 2	137	0	0	137
032 Ombud 2	137	0	0	137
033 Ombud 2	99	0	0	99
034 Ombud 2	88	0	0	88
036 Ombud 2	95	0	0	95
039 Ombud 3	0	162	0	162
043 Ombud 3	0	0	221	221
044 Ombud 3	0	133	44	177
045 Ombud 3	0	154	0	154
046 Ombud 3	0	0	201	201
050 Ombud 4	0	0	188	188
052 Ombud 5	54	0	0	54
055 Ombud 5	0	0	197	197
061 Ombud 5	0	0	221	221
062 Ombud 5	0	0	203	203

KRM 9113 LA Måttva 1 09 03



Handläggare
Telefonnummer
E-postadress
Gäldenärsuppgifter
19621228-
Anna Andersson

9 (16)

Betalningsplan
Datum
2013-09-03
Dokument
S-00033-13

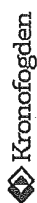
Betalningsplan 2013

Borgenär/Ombud	okt-13	nov-13	dec-13	Totalt 2013
066 Ombud 5	0	154	0	154
073 Ombud 6	0	0	177	177
074 Ombud 6	88	0	0	88
075 Ombud 6	122	0	0	122
076 Ombud 6	0	0	209	209
077 Ombud 6	121	0	0	121
081 Ombud 7	93	0	0	93
082 Ombud 7	0	160	0	160
083 Ombud 7	0	157	0	157
084 Ombud 7	0	146	0	146
087 Ombud 7	87	0	0	87
088 Ombud 7	131	11	0	142
089 Ombud 7	0	0	94	94
090 Ombud 7	133	0	0	133
093 Ombud 7	0	0	204	204
097 Staten	97	0	0	97
Totalt, kr	2 527	2 527	2 527	7 581

Betalningsplan 2014

Borgenär/Ombud	jan-14	feb-14	mar-14	apr-14	maj-14	juni-14	juli-14	aug-14	sep-14	okt-14	nov-14	dec-14	Totalt 2014

KRM 9113 LA utgåva 1 09-03



Handläggare
Telefonnummer
E-postadress
Gäldenärsuppgifter
19621228-
Anna Andersson

Betalningsplan

Datum
2013-09-03

Darfenummer
S-00033-13

10 (16)

Betalningsplan 2014

Borgenär/Ombud	jan-14	feb-14	mar-14	apr-14	maj-14	jun-14	jul-14	aug-14	sep-14	okt-14	nov-14	dec-14	Totalt 2014
001 Kommun X	0	0	0	0	0	0	0	0	0	147	199	199	545
013 Ombud 1	0	304	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	304
014 Ombud 1	0	303	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	303
016 Ombud 1	0	297	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	297
017 Ombud 1	24	270	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	294
018 Ombud 1	273	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	273
025 Ombud 1	0	0	398	0	0	0	0	0	0	0	0	0	398
026 Ombud 1	277	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	277
029 Ombud 1	0	0	320	124	0	0	0	0	0	0	0	0	444
035 Ombud 2	0	0	0	0	0	0	706	1 139	0	0	0	0	1 845
037 Ombud 3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	99	134	134	367
038 Ombud 3	0	0	373	0	0	0	0	0	0	0	0	0	373
040 Ombud 3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	111	151	151	413
041 Ombud 3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	151	205	205	561
042 Ombud 3	0	0	0	502	0	0	0	0	0	0	0	0	502
047 Ombud 3	0	0	0	411	241	0	0	0	0	0	0	0	652
048 Ombud 4	255	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	255
049 Ombud 4	255	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	255

KM 9113 LA ingåva 1 09-03



Handläggare
Telefonnummer
E-postadress
Gäldenärsuppgifter
19621228-
Anna Andersson

Betalningsplan

Datum
2013-09-03

Disåsenummer

S-00033-13

11 (16)

Betalningsplan 2014

Borgensår/Ombud	jan-14	feb-14	mar-14	apr-14	maj-14	juni-14	juli-14	aug-14	sep-14	okt-14	nov-14	dec-14	Totalt 2014
051 Ombud 5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	337	458	458	1 253
053 Ombud 5	0	0	0	446	0	0	0	0	0	0	0	0	446
054 Ombud 5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	69	94	94	257
056 Ombud 5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	365	496	496	1 357
057 Ombud 5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	204	277	277	758
058 Ombud 5	285	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	285
059 Ombud 5	238	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	238
060 Ombud 5	275	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	275
063 Ombud 5	0	304	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	304
064 Ombud 5	0	0	412	0	0	0	0	0	0	0	0	0	412
065 Ombud 5	265	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	265
067 Ombud 5	0	0	0	0	0	1 170	0	0	0	0	0	0	1 170
068 Ombud 6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	209	283	283	775
069 Ombud 6	0	0	0	0	0	0	0	1 388	872	0	0	0	2 260
070 Ombud 6	0	0	0	0	0	0	0	0	1 655	667	0	0	2 322
071 Ombud 6	0	0	0	582	0	0	0	0	0	0	0	0	582
072 Ombud 6	0	134	203	0	0	0	0	0	0	0	0	0	337
078 Ombud 7	0	0	0	0	638	416	0	0	0	0	0	0	1 054

KFM 9113 1A utgåva 1 09-03



Handläggare
Telefonnummer
E-postadress
Gäldenärsuppgifter
19621228-
Anna Andersson

12 (16)

Betalningsplan

Dokumentnummer
S-00033-13

Datum
2013-09-03

Betalningsplan 2014

Borgenär/Ombud	jan-14	feb-14	mar-14	apr-14	maj-14	jun-14	jul-14	aug-14	sep-14	okt-14	nov-14	dec-14	Totalt 2014
079 Ombud 7	0	0	0	462	0	0	0	0	0	0	0	0	462
080 Ombud 7	0	0	0	0	0	941	342	0	0	0	0	0	1 283
085 Ombud 7	0	310	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	310
086 Ombud 7	0	308	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	308
089 Ombud 7	135	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	135
091 Ombud 7	245	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	245
092 Ombud 7	0	0	426	0	0	0	0	0	0	0	0	0	426
094 Ombud 8	0	0	0	0	875	0	0	0	0	0	0	0	875
095 Ombud 8	0	0	395	0	0	0	0	0	0	0	0	0	395
096 Ombud 8	0	297	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	297
098 Staten	0	0	0	0	0	0	1 479	0	0	0	0	0	1 479
099 Staten	0	0	0	0	773	0	0	0	0	0	0	0	773
100 Staten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	90	122	122	334
101 Trafikföretagen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	78	106	106	290
Totalt, kr	2 527	2 527	2 527	2 527	2 527	2 527	2 527	2 527	2 527	2 527	2 525	2 525	30 320

Betalningsplan 2015

Borgenär/Ombud	jan-15	feb-15	mar-15	apr-15	maj-15	jun-15	jul-15	aug-15	sep-15	okt-15	nov-15	dec-15	Totalt 2015
----------------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	-------------

KRM 9113 LA utgåva 1 09-03



Handläggare
Telefonnummer
E-postadress
Gäldenärsuppgifter
19621228-
Anna Andersson

Betalningsplan

Dokument
2013-09-03
S-00033-13

13 (16)

Betalningsplan 2015

Borgenär/Ombud	jan-15	feb-15	mar-15	apr-15	maj-15	juni-15	juli-15	aug-15	sep-15	okt-15	nov-15	dec-15	Totalt 2015
001 Kommun X	199	199	199	199	199	199	199	199	199	199	103	103	2 100
037 Ombud 3	134	134	134	134	134	134	134	134	134	134	69	69	1 413
040 Ombud 3	151	151	151	151	151	151	151	151	151	151	78	78	1 593
041 Ombud 3	205	205	205	205	205	205	205	205	205	205	106	106	2 163
051 Ombud 5	458	458	458	458	458	458	458	458	458	458	236	236	4 830
054 Ombud 5	94	94	94	94	94	94	94	94	94	94	0	0	943
056 Ombud 5	496	496	496	496	496	496	496	496	496	496	256	256	5 232
057 Ombud 5	277	277	277	277	277	277	277	277	277	277	143	143	2 922
068 Ombud 6	283	283	283	283	283	283	283	283	283	283	146	146	2 985
100 Staten	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122	63	63	1 287
101 Trafikföreningen	106	106	106	106	106	106	106	106	106	106	54	54	1 116
Totalt, kr	2 525	2 525	2 525	2 525	2 525	2 525	2 525	2 525	2 525	1 254	1 351	1 254	26 384

Betalningsplan 2016

Borgenär/Ombud	jan-16	feb-16	mar-16	apr-16	maj-16	juni-16	juli-16	aug-16	sep-16	okt-16	nov-16	dec-16	Totalt 2016
001 Kommun X	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	1 236
037 Ombud 3	69	69	69	69	69	69	69	69	69	69	69	69	828
040 Ombud 3	78	78	78	78	78	78	78	78	78	78	78	78	936

RFM 9113 LA utgåva 1 09-03



Handläggare
Telefonnummer
E-postadress
Gäldenärsuppgifter
19621228-
Anna Andersson

Betalningsplan

Datum
2013-09-03
Dokumentnr
S-00033-13

14 (16)

Betalningsplan 2016

Borgenär/Ombud	jan-16	feb-16	mar-16	apr-16	maj-16	juni-16	juli-16	aug-16	sep-16	okt-16	nov-16	dec-16	Totalt 2016
041 Ombud 3	106	106	106	106	106	106	106	106	106	106	106	106	1 272
051 Ombud 5	236	236	236	236	236	236	236	236	236	236	236	236	2 832
054 Ombud 5	97	0	97	0	97	0	97	0	97	0	97	0	582
056 Ombud 5	256	256	256	256	256	256	256	256	256	256	256	256	3 072
057 Ombud 5	143	143	143	143	143	143	143	143	143	143	143	143	1 716
068 Ombud 6	146	146	146	146	146	146	146	146	146	146	146	146	1 752
100 Staten	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	756
101 Trafikförsäkringen	54	54	54	54	54	54	54	54	54	54	54	54	648
Totalt, kr	1 351	1 254	1 351	1 254	1 351	1 254	1 351	1 254	1 351	1 254	1 351	1 254	15 630

Betalningsplan 2017

Borgenär/Ombud	jan-17	feb-17	mar-17	apr-17	maj-17	juni-17	juli-17	aug-17	sep-17	okt-17	nov-17	dec-17	Totalt 2017
001 Kommunen X	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	1 236
037 Ombud 3	69	69	69	69	69	69	69	69	69	69	69	69	828
040 Ombud 3	78	78	78	78	78	78	78	78	78	78	78	78	936
041 Ombud 3	106	106	106	106	106	106	106	106	106	106	106	106	1 272
051 Ombud 5	236	236	236	236	236	236	236	236	236	236	236	236	2 832
054 Ombud 5	97	0	97	0	97	0	97	0	97	0	97	0	582

KFM 9113 LA utgåva 1 09-03



Handläggare
Telefonnummer
E-postadress
Gäldenärsuppgifter
19621228-
Anna Andersson

Betalningsplan

Datum
2013-09-03
Charlottenmål
S-00033-13

15 (16)

Betalningsplan 2017

Borgenär/Ombud	jan-17	feb-17	mar-17	apr-17	maj-17	juni-17	juli-17	aug-17	sep-17	okt-17	nov-17	dec-17	Totalt 2017
056 Ombud 5	256	256	256	256	256	256	256	256	256	256	256	256	3 072
057 Ombud 5	143	143	143	143	143	143	143	143	143	143	143	143	1 716
068 Ombud 6	146	146	146	146	146	146	146	146	146	146	146	146	1 752
100 Staten	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	756
101 Trafikföreningen	54	54	54	54	54	54	54	54	54	54	54	54	648
Totalt, kr	1 351	1 254	1 351	1 254	1 351	1 254	1 351	1 254	1 351	1 254	1 351	1 254	15 630

Betalningsplan 2018

Borgenär/Ombud	jan-18	feb-18	mar-18	apr-18	maj-18	juni-18	juli-18	aug-18	sep-18	Totalt 2018
001 Kommun X	121	121	121	121	121	121	121	121	120	1 088
037 Ombud 3	81	81	81	81	81	81	81	81	81	729
040 Ombud 3	91	91	91	91	91	91	91	91	91	819
041 Ombud 3	124	124	124	124	124	124	124	124	124	1 116
051 Ombud 5	277	277	277	277	277	277	277	277	276	2 492
054 Ombud 5	106	57	57	57	57	57	57	57	57	562
056 Ombud 5	300	300	300	300	300	300	300	300	299	2 699
057 Ombud 5	167	167	167	167	167	167	167	167	167	1 503
068 Ombud 6	171	171	171	171	171	171	171	171	171	1 539

KPM 9113 LA utgåva 1 09 03

 **Kronofogden**
Handläggare
Telefonnummer
E-postadress
Gäldenärsuppgifter
19621228-
Anna Andersson

16 (16)

Betalningsplan
Datum 2013-09-03
Diarienummer S-00033-13

Betalningsplan 2018												Totalt 2018
Borgenär/Ombud	jan-18	feb-18	mar-18	apr-18	maj-18	juni-18	juli-18	aug-18	sep-18			
100 Staten	74	74	74	74	74	74	74	74	74			666
101 Trafikföreningen	64	64	64	64	64	64	64	64	64			576
Totalt, kr	1 576	1 527	1 527	1 527	1 527	1 527	1 527	1 527	1 524			13 789

Statens offentliga utredningar 2013

Kronologisk förteckning

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljö
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens
finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet
2013. Slutförvarsansökan under
prövning: kompletteringskrav
och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar,
offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för
att förebygga och begränsa följderna av
allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa –
en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÄ. Fö.
19. Mera glädje för pengarna. Ku.
20. Kommunal vuxenutbildning på
grundläggande nivå – en översyn för ökad
individanpassning och effektivitet. U.
21. Internationell straffverkställighet. Ju.
22. Så enkelt som möjligt för så många
som möjligt
– samordning och digital samverkan. N.
23. Ersättning vid läkemedelsskador och
miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. S.
24. E-röstning och andra valfrågor. Ju.
25. Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst
+ Daisy. S.
26. Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade
säkerhet i förskolan. U.
27. Vissa frågor om gode män och förvaltare.
Ju.
28. Försäkring på transportområdet i krig
och kris. Fi.
29. Det svenska medborgarskapet. A.
30. Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer. U.
31. En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess
aktörer och drivkrafter. N.
32. Budgetramverket
– uppfyller det EU:s direktiv? Fi.
33. En myndighet för alarmering. Fö.
34. En effektivare plan- och bygglovsprocess.
S.
35. En ny lag om personnamn. Ju.
36. Disciplinansvar i ett reformerat försvar. Fö.
37. Begripliga beslut på migrationsområdet. Ju.
38. Vad bör straffas? Del 1 och 2. Ju.
39. Europarådets konvention om it-relaterad
brottslighet. Ju.
40. Att tänka nytt för att göra nytta
– om perspektivskiften i offentlig
verksamhet. S.
41. Förskolegaranti. U.
42. Tillsyn över polisen. Ju.
43. Långsiktigt hållbar markanvändning
– del 1. M.
44. Ansvarsfull hälso- och sjukvård. S.

45. Rätt information
– Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. S.
46. Beskattning av mikroproducerad el m.m. Fi.
47. Effektivare bredbandsstöd. N.
48. Patentlagen och det enhetliga europeiska patentsystemet. Ju.
49. Nämndemannauppdraget
– breddad rekrytering och kvalificerad medverkan. Ju.
50. En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak. S.
51. Skydd för geografisk information. Fö.
52. Moderniserad studiehjälp. U.
53. Privata utförare – kontroll och insyn. Fi.
54. Tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser och kriser. S.
55. Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden. S.
56. Friskolorna i samhället. U.
57. Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet. S.
58. Lättläst. + Lättläst version + Daisy. Ku.
59. Ersättning vid rådighetsinskränkningar
– vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas? M.
60. Åtgärder för samexistens mellan människa och varg. M.
61. Försvarsfastigheter i framtiden. S.
62. Förbudet mot dubbla förfaranden och andra rättssäkerhetsfrågor i skatteförfarandet. Fi.
63. Verkställighet av utländska domar och beslut – en ny Bryssel I-förordning m.m. Ju.
64. Pensionärers och förtroendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen. S.
65. Förstärkta kapitaltäckningsregler. Fi.
66. Översyn av det statliga stödet till dagspressen. Ku.
67. Flygbuller och bostadsbyggande. S.
68. Synliggöra värdet av ekosystemtjänster
– Åtgärder för välfärd genom biologisk mångfald och ekosystemtjänster. M.
69. Ny tid ny prövning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. M.
70. Säker utveckling!
– Nationell handlingsplan för säker användning och hantering av nanomaterial. M.
71. Viltmyndigheten
– jakt och viltförvaltning i en ny tid. L.
72. Ut ur skuldfällan. Ju.

Statens offentliga utredningar 2013

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Tillstånd och medling. [4]
Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]
Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. [17]
Internationell straffverkställighet. [21]
E-röstning och andra valfrågor. [24]
Vissa frågor om gode män och förvaltare. [27]
En ny lag om personnamn. [35]
Begripliga beslut på migrationsområdet. [37]
Vad bör straffas? Del 1 och 2. [38]
Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. [39]
Tillsyn över polisen. [42]
Patentlagen och det enhetliga europeiska patentsystemet. [48]
Nämndemannauppgiftet
– breddad rekrytering och kvalificerad medverkan. [49]
Verkställighet av utländska domar och beslut
– en ny Bryssel I-förordning m.m. [63]
Ut ur skuldfällan. [72]

Försvarsdepartementet

Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. [8]
En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. [14]
Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÄ. [18]
En myndighet för alarmering. [33]
Disciplinansvar i ett reformerat försvar. [36]
Skydd för geografisk information. [51]

Socialdepartementet

Patientlag. [2]
Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. [10]

Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmåner. [23]
Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. [25]
En effektivare plan- och bygglovsprocess. [34]
Att tänka nytt för att göra nytta
– om perspektivskiften i offentlig verksamhet. [40]
Ansvarsfull hälso- och sjukvård. [44]
Rätt information
– Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. [45]
En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak. [50]
Tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser och kriser. [54]
Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden. [55]
Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet. [57]
Försvarsfastigheter i framtiden. [61]
Pensionärers och förtroendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen. [64]
Flygbuller och bostadsbyggande. [67]

Finansdepartementet

Förändrad hantering av importmoms. [1]
Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. [3]
Att förebygga och hantera finansiella kriser. [6]
Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. [9]
Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. [12]
Försäkring på transportområdet i krig och kris. [28]
Budgetramverket
– uppfyller det EU:s direktiv? [32]
Beskattning av mikroproducerad el m.m. [46]
Privata utförare – kontroll och insyn. [53]

Förbudet mot dubbla förfaranden och andra
rättsäkerhetsfrågor i skatteförfarandet. [62]
Förstärkta kapitaltäckningsregler. [65]

Utbildningsdepartementet

Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligat ansvar för stat och
kommun. [13]
För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning.
[15]
Kommunal vuxenutbildning på
grundläggande nivå – en översyn för ökad
individ Anpassning och effektivitet. [20]
Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade
säkerhet i förskolan. [26]
Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer.
[30]
Förskolegaranti. [41]
Moderniserad studiehjälp. [52]
Friskolorna i samhället. [56]

Landsbygdsdepartementet

Djurhållning och miljö
– hantering av risker och möjligheter med
stallgödsel. [5]
Viltmyndigheten
– jakt och viltförvaltning i en ny tid. [71]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013.
Slutförvarsansökan under prövning;
kompletteringskrav och framtidsalternativ.
[11]
Långsiktigt hållbar markanvändning
– del 1. [43]
Ersättning vid rådhetsinskränkningar
– vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje
stycket regeringsformen och när ska
ersättning lämnas? [59]
Åtgärder för samexistens mellan människa och
varg. [60]
Synliggöra värdet av ekosystemtjänster
– Åtgärder för välfärd genom
biologisk mångfald och ekosystemtjänster.
[68]
Ny tid ny prövning – förslag till ändrade
vattenrättsliga regler. [69]

Säker utveckling!
– Nationell handlingsplan för säker
användning och hantering av nanomaterial.
[70]

Näringsdepartementet

Effektivare konkurrenstillsyn. [16]
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– samordning och digital samverkan. [22]
En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer
och drivkrafter. [31]
Effektivare bredbandsstöd. [47]

Kulturdepartementet

Mera glädje för pengarna. [19]
Lättläst. + Lättläst version + Daisy. [58]
Översyn av det statliga stödet till dagspressen.
[66]

Arbetsmarknadsdepartementet

Det svenska medborgarskapet. [29]