



Riksrevisionens rapport om samhällets stöd till överskulsatta

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Utskottet ser positivt på de åtgärder som regeringen avser att vidta med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Regeringen avser bl.a. att föreslå ändrade skuldsaneringsregler, vidta åtgärder för att förtydliga vad budget- och skuldrådgivningen innebär samt ge ett uppdrag till Konsumentverket m.fl. myndigheter att ta fram rekommendationer när det gäller budget- och skuldrådgivning med syftet att bidra till utveckling och uppföljning av budget- och skuldrådgivningsverksamheten i kommunerna.

Behandlade förslag

Regeringens skrivelse 2015/16:66 Riksrevisionens rapport om samhällets stöd till överskulsatta.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Utskottets överväganden.....	5
Samhällets stöd till överskuldssatta	5
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	11
Skrivelsen.....	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Samhällets stöd till överskuldsatta

Riksdagen lägger skrivelse 2015/16:66 till handlingarna.

Stockholm den 25 februari 2016

På civilutskottets vägnar

Caroline Szyber

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Caroline Szyber (KD), Johan Löfstrand (S), Jessika Roswall (M), Lars Eriksson (S), Roger Hedlund (SD), Carl-Oskar Bohlin (M), Eva Sonidsson (S), Ola Johansson (C), Emma Hult (MP), Thomas Finnborg (M), Mikael Eskilandersson (SD), Robert Hannah (L), Nooshi Dadgostar (V), Johanna Haraldsson (S), Shadiye Heydari (S), Mats Green (M) och Maria Strömkvist (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlas regeringens skrivelse 2015/16:66 Riksrevisionens rapport om samhällets stöd till överskuldssatta. I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning när det gäller åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport.

Vid utskottets besök på Riksrevisionen den 12 november 2015 lämnades information om den ovan nämnda granskningsrapporten.

Inga motioner har väckts med anledning av skrivelsen.

Bakgrund

I enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. överlämnade Riksrevisionen i maj 2015 granskningsrapporten Överskuldssättning – hur fungerar samhällets stöd och insatser? (RiR 2015:14) till riksdagen. Syftet med granskningsrapporten har varit att granska effektiviteten i skuldsaneringsystemet.

I juni 2015 överlämnade riksdagen granskningsrapporten till regeringen och i december 2015 överlämnade regeringen skrivelsen Riksrevisionens rapport om samhällets stöd till överskuldssatta (skr. 2015/16:66) till riksdagen.

Utskottets överväganden

Samhällets stöd till överskuldssatta

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om samhällets stöd till överskuldssatta till handlingarna.

Riksrevisionens granskning

Syfte och revisionsfrågor

Riksrevisionen har granskat skuldsaneringsystemets effektivitet. Riksrevisionen konstaterar i sin granskning att det i skuldsaneringslagen (2006:548) regleras tre verksamheter som tillsammans syftar till att ha förebyggande och rehabiliterande effekt på överskuldssättning, nämligen Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsverksamhet, den kommunala budget- och skuldrådgivningen samt Konsumentverkets stöd till den kommunala verksamheten. Dessa tre verksamheter utgör tillsammans den verksamhet som Riksrevisionen kallar skuldsaneringsystemet. I sin rapport granskar Riksrevisionen de statliga åtgärderna inom detta system.

Den ursprungliga skuldsaneringslagen infördes 1994. Den har utvärderats flera gånger och ändringar har genomförts. Den nu gällande skuldsaneringslagen infördes 2007 och vissa ändringar gjordes så sent som 2011. Riksrevisionen konstaterar dock i sin förstudie att trots de ändringar som gjorts finns många av de problem inom skuldsaneringsystemet som varit kända under lång tid fortfarande kvar samtidigt som skuldsättningen ökar. I rapporten behandlas följande revisionsfrågor:

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

Granskningens resultat

Riksrevisionen anför att det råder brist på underlag som kan användas för att beräkna överskudsättningens samhällsekonomiska kostnader. Riksrevisionen har därför beställt en konsultrapport i syfte att få fram ett underlag för överskudsättningens kostnader i form av produktionsbortfall samt kostnader inom socialförsäkringssystemet och sjukvården. Utifrån detta underlag har en uppskattning gjorts av problemets storlek varvid antalet överskudsatta, utifrån en snäv definition, beräknas uppgå till 28 000 individer och kostnaden för sjukvård och produktionsbortfall till ca 6 miljarder kronor. Till detta kommer kostnader inom socialförsäkringssystemet och arbetslöshetsförsäkringen om drygt 2 miljarder kronor. Riksrevisionen har även undersökt kostnaderna för samhällets insatser inom skuldsaneringsystemet. Under 2013 uppgick dessa till 236 miljoner kronor. Riksrevisionen konstaterar att de samhällsekonomiska och statsfinansiella kostnaderna för överskudsättning sannolikt vida överstiger kostnaderna för samhällets insatser för att hantera problemet.

Riksrevisionen konstaterar att antalet skuldsaneringsansökningar har ökat kraftigt de senaste åtta åren (163 procent) och att under 2014 lämnades 10 083 ansökningar in, vilket är det högsta antalet ansökningar sedan skuldsaneringslagen infördes. Riksrevisionen konstaterar vidare att kostnaderna för verksamheten har ökat samtidigt som produktiviteten och kvaliteten i Kronofogdemyndighetens verksamhet har kunnat bibehållas. Dock har väntetiderna och antalet gamla ärenden ökat de senaste åren. Parallellt med denna utveckling har antalet svårt skuldsatta ökat.

Riksrevisionen konstaterar även att omfattningen av den kommunala budget- och skuldrådgivningen varierar stort mellan landets kommuner och att väntetiderna är fortsatt långa på flera håll. Vidare konstateras att det förebyggande arbetet inom budget- och skuldrådgivningen är begränsat. Vad gäller det stöd Konsumentverket lämnar till budget- och skuldrådgivningen konstaterar Riksrevisionen att det generellt sett är uppskattat, men att det finns synpunkter på bl.a. kursutbudet och it-stödet. Riksrevisionen noterar vidare att någon tillsyn inte utförs över verksamheten, vilket bl.a. tillskrivs avsaknaden av tydliga bedömningskriterier för verksamheten.

Enligt Riksrevisionens bedömning beror bristerna inom den kommunala budget- och skuldrådgivningen på att verksamheten inte inkluderar myndighetsutövning, att kommunens incitament att satsa på verksamheten i många fall är svag, att det saknas tydliga mål eller krav för verksamhetens omfattning eller kvalitet och att det inte utövas någon tillsyn. Den sammantagna slutsatsen är att myndigheternas stöd till budget- och skuldrådgivningen i huvudsak är behovsanpassat. Det är Riksrevisionens bedömning att dagens reglering har allvarliga brister när det gäller förutsättningarna att genom tillsyn säkerställa att kommuninvånarna får tillgång till en likvärdig tjänst.

Riksrevisionens rekommendationer

Granskningens resultat har föranlett Riksrevisionen att lämna följande rekommendationer:

- Regeringen bör vidta åtgärder för att höja kvaliteten på statistik rörande förekomsten av överskuldsättning i samhället och de kostnader som detta medför i form av minskat arbetskraftsdeltagande och ohälsa, för att bättre kunna utforma förebyggande och rehabiliterande insatser.
- Regeringen bör säkerställa att skuldsaneringsverksamheten hos Kronofogdemyndigheten har kapacitet att klara av det ökande ärendeflödet utan att väntetiderna blir för långa. Lång tid i skuldsättning är starkt förknippat med ohälsa. Att bibehålla eller öka Kronofogdemyndighetens kapacitet blir särskilt viktigt i ljuset av att regeringen planerar att vidta åtgärder som syftar till att fler ska ansöka om skuldsanering. De kostnader som uppstår skulle sannolikt kunna täckas av exempelvis minskade utgifter inom sjukvården till följd av minskad ohälsa bland överskuldssatta.
- Regeringen bör stödja Kronofogdemyndigheten i det fortsatta arbetet med att identifiera presumtiva skuldsaneringsgäldenärer i syfte att informera dem om möjligheterna till skuldsanering.
- Kronofogdemyndigheten bör fortsätta att utveckla arbetet med att identifiera presumtiva skuldsaneringsgäldenärer i syfte att informera om möjligheterna till skuldsanering. Inom ramarna för detta är det viktigt att fortsätta undersöka orsakerna till att antalet presumtiva skuldsaneringsgäldenärer ökar.
- Regeringen bör tydliggöra det regelverk som styr den statliga tillsynen över den kommunala budget- och skuldrådgivningen, för att på så sätt säkerställa att Inspektionen för vård och omsorg har förutsättningar att utföra tillsyn över verksamheten inom samtliga kommuner samt granska verksamhetens kvalitet.
- Regeringen bör ta fram tydliga grundkrav och mål för den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Dels för att möjliggöra ändamålsenlig tillsyn, dels för att stärka verksamhetens roll.
- Regeringen bör förstärka Konsumentverkets resurser för stöd till den kommunala budget- och skuldrådgivningen i syfte att bättre matcha de kommunala rådgivarnas behov inom t.ex. utbildning.
- Regeringen bör ta initiativ till att bilda ett nätverk mellan berörda myndigheter och aktörer vars syfte ska vara att samverka kring frågor som rör överskuldssatta och budget- och skuldrådgivning. Nätverket bör bestå av aktörer som på olika sätt kommer i kontakt med, och hänvisar till den kommunala budget- och skuldrådgivningen.

Utöver dessa rekommendationer uppmanar Riksrevisionen regeringen att närmare undersöka alternativa sätt att finansiera budget- och skuldrådgivningen.

Regeringens skrivelse

I skrivelsen välkomnar regeringen Riksrevisionens granskning av effektiviteten i skuldsaneringssystemet. En väl fungerande och effektiv skuldsaneringsverksamhet är enligt regeringen viktig för att förebygga och motverka en överskuldssättning som medför stort personligt lidande för den drabbade och anhöriga liksom betydande kostnader för samhället. Som också framhålls i granskningsrapporten pågår på regeringens initiativ ett antal utvecklingsarbeten inom området. Regeringen konstaterar att den granskning som Riksrevisionen nu har genomfört bidrar till att ytterligare sätta ljuset på frågan och möjliga åtgärder. I regeringens strategi mot överskuldssättning (prop. 2015/16:1 utg.omr. 18) har regeringen presenterat ett flertal åtgärder som tar sikte på att motverka att enskilda får ekonomiska problem och att hjälpa dem som fått problem med skulder att på ett rimligt sätt ta sig ur en sådan situation. I detta arbete har regeringen bl.a. tagit hänsyn till Riksrevisionens iakttagelser och föreslår följande åtgärder med anledning av dessa:

Rekommendation om överskuldssättningens kostnader

Regeringen konstaterar att statistik kring skuldsättning på såväl individ- som samhälls nivå finns att tillgå, men delar Riksrevisionens bedömning att statistiken inte ger en heltäckande bild av problemets omfattning. Det är därför angeläget att berörda aktörer fortsätter att utveckla och använda olika former av statistik och beslutsunderlag avseende överskuldssättning i sitt fortsatta arbete, t.ex. inom ramen för de uppdrag som Konsumentverket ges att dels ta fram rekommendationer för den kommunala budget- och skuldrådgivningen, dels medverka till att ett strukturellt samarbete kommer till stånd mellan aktörer som möter skuldsatta personer.

Rekommendation om skuldsaneringsverksamhetens utveckling

Regeringens bedömning är, i likhet med Riksrevisionens, att skuldsanerings-systemets effektivitet behöver förbättras. Det är angeläget att fler svårt skuldsatta ansöker om och genomgår skuldsanering. Regeringen anser, i likhet med Riksrevisionen, att det är av stor vikt att väntetiderna i Kronofogdemyndighetens handläggning inte blir för långa. Regeringen avser därför att föreslå ändrade skuldsaneringsregler som syftar till att fler svårt skuldsatta ska ansöka om och genomgå skuldsanering. För att detta inte ska leda till längre väntetider i handläggningen har regeringen också aviserat att ytterligare medel kommer att tillskjutas Kronofogdemyndigheten.

Rekommendation om budget- och skuldrådgivningens förutsättningar

Regeringen anser, i likhet med Riksrevisionen, att en budget- och skuldrådgivning anpassad efter de behov som finns i respektive kommun är en viktig verksamhet för att förebygga och motverka överskuldssättning.

I den kommande propositionen om ändrade skuldsaneringsregler avser regeringen att lämna förslag som syftar bl.a. till att tydliggöra vad budget- och skuldrådgivningen innebär och underlätta tillsynsinsatser. Regeringen har även aviserat ett uppdrag till Konsumentverket m.fl. myndigheter att ta fram rekommendationer när det gäller budget- och skuldrådgivning med syftet att bidra till utveckling och uppföljning av budget- och skuldrådgivningsverksamheten i kommunerna.

Övriga åtgärder

Regeringen konstaterar att Riksrevisionen har uppmanat regeringen att närmare undersöka alternativa sätt att finansiera budget- och skuldrådgivningen, dock utan att lämna någon rekommendation.

Regeringen har studerat den finansieringsmodell som används i Storbritannien och som Riksrevisionen hänvisar till. En väsentlig skillnad mellan Storbritannien och Sverige är dock att i Sverige är budget- och skuldrådgivning en kommunal angelägenhet, medan den i Storbritannien bedrivs av privata aktörer som upphandlas via en statlig aktör. Frågan om skuldsaneringsystemets finansiering behandlades även i betänkandet Överskudsättning i kreditsamhället? (SOU 2013:78). Utredningen föreslog en modell där kreditmarknadens aktörer i högre utsträckning står för finansieringen genom en höjning av den avgift som tas ut av de aktörer som finansierar Finansinspektionens tillsynsverksamhet.

Det är för närvarande inte aktuellt att ändra principerna för finansieringen av de insatser som görs inom systemet, dvs. kommunal finansiering av budget- och skuldrådgivning (och andra insatser på kommunal nivå med relevans för hushållens ekonomiska situation) och statlig finansiering av Kronofogdemyndighetens (fr.o.m. 2016 förstärkt) och Konsumentverkets verksamheter. Det är viktigt att även beakta de insatser med betydelse för kreditmarknaden som görs av bl.a. Finansinspektionen och Datainspektionen samt de omfattande insatser som sker inom det civila samhället.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att en väl fungerande och effektiv skuldsaneringsverksamhet är viktig för att förebygga och motverka en överskudsättning som medför stort personligt lidande för den drabbade och anhöriga liksom betydande kostnader för samhället. Utskottet välkomnar därför Riksrevisionens granskning av effektiviteten i skuldsaneringsystemet. Den granskning som Riksrevisionen har genomfört bidrar till att ytterligare sätta ljuset på frågan och möjliga åtgärder. Hösten 2015 presenterade regeringen en strategi mot överskudsättning som syftar till att motverka att enskilda får ekonomiska problem och att hjälpa dem som fått problem med skulder att på ett rimligt sätt ta sig ur en sådan situation. I strategin har regeringen bl.a. tagit hänsyn till Riksrevisionens iakttagelser (prop. 2015/16:1 utg.omr. 18 avsnitt 4.5).

Utskottet ser positivt på de åtgärder som regeringen har vidtagit och avser att vidta med anledning av Riksrevisionens iakttagelser, bl.a. att föreslå ändrade skuldsaneringsregler som syftar till att fler svårt skuldsatta ska kunna ansöka om och genomgå skuldsanering, utan att detta ska leda till längre väntetider i Kronofogdemyndighetens handläggning. En proposition är aviserad till den 15 mars 2016. Vidare har Kronofogdemyndigheten tillskjutits ytterligare medel eftersom ändrade skuldsaneringsregler kommer att innebära utökade arbetsuppgifter och krav på myndigheten. Förstärkningen sker med 10 000 000 kronor 2016, 10 000 000 kronor 2017, 15 000 000 kronor 2018 och 15 000 000 kronor varaktigt fr.o.m. 2019. Därutöver avser regeringen att vidta åtgärder för att förtydliga vad budget- och skuldrådgivningen innebär samt ge ett uppdrag till Konsumentverket m.fl. myndigheter att ta fram rekommendationer när det gäller budget- och skuldrådgivning med syftet att bidra till utveckling och uppföljning av budget- och skuldrådgivningsverksamheten i kommunerna.

Med detta föreslår utskottet att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2015/16:66 Riksrevisionens rapport om samhällets stöd till överskuldsetta