

1 Revisorernas granskning

Riksdagens revisorer har granskat tillämpningen av skuldsaneringslagen, (SSL), som trädde i kraft den 1 juli 1994 (SFS 1994:334). Med skuldsanering menas att en fysisk person helt eller delvis befrias från betalningsansvaret för sina skulder, dvs. de skulder som omfattas av skuldsaneringen. Det huvudsakliga syftet med lagen är att personer som är mycket hårt skuldsatta ska få en chans till ett drägligare och mer samhällsnyttigt liv. Lagen ska tillämpas restriktivt och ska gynna såväl den skuldsatte som borgenärerna.

Den formella lagtillämpningen görs i samband med kronofogdemyndigheternas och domstolarnas prövning av en skuldsaneringsansökan. Innan en gäldenär kommit så långt måste han själv ha vidtagit flera åtgärder för att kunna komma i fråga för en skuldsanering. Gäldenären måste själv försöka träffa en uppgörelse med borgenärerna. Detta är en förutsättning för att han i ett senare skede ska kunna erhålla skuldsanering. I detta s.k. steg 1 har kommunerna fått en viktig roll. Kommunen ska enligt lagens 1 § bistå gäldenären genom att lämna råd och anvisningar.

Om gäldenären inte lyckas nå en uppgörelse kan kronofogdemyndigheten efter ansökan besluta om s.k. frivillig skuldsanering (steg 2). Myndigheten utarbetar då, tillsammans med gäldenären, ett förslag till skuldsanering som kan fastställas om det godkänns av samtliga borgenärer.

Om någon borgenär motsätter sig förslaget ska ärendet överlämnas till tingsrätten som kan besluta om tvingande skuldsanering (steg 3).

Revisorernas granskning har särskilt inriktats mot effektiviteten i handläggningen inom kommunerna och kronofogdemyndigheterna. I granskningen har också tingsrättens hantering ingått.

I granskningen behandlas de tre stegen i ärendehantering, kommunens arbete i steg 1 och kronofogdemyndighetens och tingsrättens prövning i steg 2 respektive steg 3.

De centrala myndigheternas uppföljning och stöd behandlas också. Centrala statliga myndigheter inom verksamhetsområdet är Riksskatteverket, Konsumentverket, Socialstyrelsen och Domstolsverket.

Revisorerna har därtill undersökt om de gäldenärer som gått igenom skuldsanering blivit skuldfria och rehabiliterade. I det arbetet medverkade professor Sten-Åke Stenberg, docent Örjan Hemström och fil. kand. Stefan

Englund vid Institutet för social forskning vid Stockholms universitet. Deras arbete har redovisats i en särskild rapport, *Skuldsaneringslagen ur ett gäldenärsperspektiv*.

Revisorernas överväganden och förslag har redovisats i rapporten (1999/2000:11) *Tillämpningen av skuldsaneringslagen* som har fogats till denna skrivelse som bilaga 1.

Rapporten har på sedvanligt sätt remitterats till myndigheter och organisationer för synpunkter. Yttranden har inkommit från Regeringskansliet (gemensamt yttrande från Justitiedepartementet och Finansdepartementet), Riksskatteverket, Konsumentverket, Domstolsverket, Socialstyrelsen, Finansinspektionen, Stockholms tingsrätt, Luleå tingsrätt, Kronofogdemyndigheten i Stockholm, Kronofogdemyndigheten i Malmö, Kronofogdemyndigheten i Karlstad, Kronofogdemyndigheten i Härnösand, Kronofogdemyndigheten i Gävle, Stockholms stad, Tyresö kommun, Göteborgs stad, Lunds kommun, Gällivare kommun, Svenska Kommunförbundet och Svenska Bankföreningen.

En sammanställning av remissyttrandena återfinns i bilaga 2.

2 Revisorernas överväganden

Revisorerna kan konstatera att i princip samtliga remissinstanser delar de iakttagelser som revisorerna gjort i granskningen. Det gäller i stort sett även revisorernas förslag till åtgärder för att komma till rätta med några av de kvarstående problemen i hanteringen. Revisorernas förslag gäller bl.a. metoder för att få till stånd en mer likartad information och hjälp till gäldenärerna. Det gäller också hur den administrativa processen kan effektiviseras i syfte att förkorta handläggningstider, motverka ”dubbelarbete” och klarlägga ansvarsförhållanden. I dessa avseenden tycks det råda en samstämmighet om hur det nuvarande systemet fungerar och i huvudsak också hur problemen bör hanteras.

En viktig iakttagelse i revisorernas granskning är att de gäldenärer som erhåller skuldsanering blir skuldfria och rehabiliterade. I den meningen uppfyller lagen sitt syfte. Däremot har skuldsaneringsärendena blivit mer komplicerade än vad som förutsågs när lagen kom till. I förarbetena till lagen framhölls vikten av att förfarandet skulle vara enkelt och flexibelt samt att detta skulle gälla för såväl den enskilde gäldenären som borgenärerna och de handläggande myndigheterna.¹ Det framhölls vidare att utredningen i ett skuldsaneringsärende skulle drivas resurssnålt. Den rättsfallspraxis som bildats under åren har underlättat kommunernas och myndigheternas hantering. Detta gäller däremot inte i sådana ärenden där gäldenären inte har något att erbjuda borgenärerna, de s.k. nollbudena. Här har praxis i stället lett till en mer komplicerad handläggning. Revisorerna återkommer till denna fråga i det följande.

¹ Prop.1993/94:123, sid.54

Rapporten

Antalet ansökningar om skuldsanering hos kronofogdemyndigheterna har blivit färre än vad som förväntades vid lagens tillkomst. Ansökningarna har därtill kontinuerligt minskat de senaste åren.

I rapporten framhåller revisorerna den kommunala budget- och skuldrådgivningens betydelse för ärendeutvecklingen. Det görs en icke obetydlig ”gallring” av ärenden i steg 1.

Revisorerna anser att det behövs mer information om lagen och skuldsattas möjlighet att få hjälp. Särskilt viktigt är att den information som ges blir mer likartad än i dag. Vissa kommuner undviker att ge information på grund av att de inte har resurser att hjälpa fler skuldsatta. Revisorerna konstaterar därtill att några kommuner inte ens tillhandahåller denna tjänst.

Trots att antalet ärenden blivit färre har handläggningstiderna vid flera kronofogdemyndigheter ökat. Riksskatteverket bör enligt revisorerna ge ut årliga riktlinjer till kronofogdemyndigheterna med målsättningen att förkorta handläggningstiderna.

Även kommunernas handläggningstid är ibland mycket lång. Konsumentverket bör verka för att kommunerna avsätter tillräckliga resurser för verksamheten.

Remissinstanserna

Riksskatteverket anser att det är uppenbart att kommunerna har en betydelsefull roll i hanteringen av skuldsaneringen. Verket anser det därför mer otillfredsställande att alla inte ens har tillgång till hjälp från kommunen och att den hjälp som finns att tillgå är av skiftande kvalitet. Verkets slutsats är att fler personer skulle söka skuldsanering om alla hade tillgång till likartad hjälp.

Liknande synpunkter framförs från andra remissinstanser. Flera av remissinstanserna instämmer i att det görs en icke oväsentlig gallring av skuldsaneringsärenden genom frivilliga uppgörelser i steg 1. Den hjälp som kommunerna ger i detta skede har även en stor betydelse för den fortsatta ärendehantering vid kronofogdemyndigheterna. En komplett ansökan underlättar myndighetens arbete och kan förkorta handläggningstiden i steg 2. Enligt flera remissinstanser är det därför oroande att det finns några kommuner som inte tillhandahåller hjälp och att kvaliteten på hjälpen är så skiftande.

De ibland mycket långa handläggningstiderna anser många remissinstanser vara ett problem som måste lösas. Det gäller främst hanteringen vid kronofogdemyndigheterna men även kommunernas handläggning. *Riksskatteverket* ser allvarligt på de långa handläggningstiderna, framför allt i steg 2. Verket har tillsammans med kronofogdemyndigheterna arbetat fram en rapport, ”Kronofogdemyndigheternas hantering av skuldsaneringsärenden - ändrade rutiner”, (rapport 2000:11). Rapporten är ett led för att uppnå kortare hand-

läggningstider. Verket bedömer att det är tiden fram till beslut att fastställa skuldsanering eller att överlämna ärendet till tingsrätten som behöver förkortas.

Några av kronofogdemyndigheterna ser också de nya handläggningsrutinerna som en metod att förkorta handläggningstiderna.

Konsumentverket anser däremot att Riksskatteverkets åtgärder bl.a. kommer att ställa högre krav på innehållet i gäldenärernas ansökan. Verket konstaterar därtill att kronofogdemyndigheternas kontroller föreslås minskas. *Konsumentverket* gör bedömningen att de nya rutinerna kommer att medföra att gäldenärerna behöver ännu mer hjälp av kommunerna för att kunna ansöka om skuldsanering. Vikten av ett nära samarbete mellan kronofogdemyndigheten och kommunen framhålls av några remissinstanser. En nära samverkan kan resultera i en ökad kompetens, vilket i sin tur kan leda till en ökad kvalitet på ansökningarna. Härigenom menar man att tiden fram till beslut om inledande av skuldsanering förkortas.

Även *Stockholms tingsrätt* har uppmärksammat den långa hanteringstiden hos kronofogdemyndigheterna och särskilt reagerat på att det i vissa fall kan ta mer än sex månader innan beslut fattas om att inleda skuldsanering eller avslå en ansökan om en sådan. I det sammanhanget påpekar tingsrätten bl.a. att kronofogdemyndigheterna i högre grad borde använda sig av möjligheten att träffa gäldenären personligen, vilket enligt deras erfarenhet underlättar frågans hantering.

Svenska Bankföreningen kritiserar i sitt yttrande kommunernas hantering. Föreningen anser att den ofta onödigt drar ut på tiden och att den borde kunna förkortas. Enligt bankföreningen har medlemmarna en restriktiv inställning till bifall i steg 1 bl.a. för att ansökningarna normalt grundas på gäldenärens egna, i regel overifierade uppgifter.

Kronofogdemyndigheten i Malmö redovisar i sitt yttrande några konkreta förslag hur kronofogdemyndighetens arbete kunde effektiviseras. Vidare föreslår myndigheten att kronofogdemyndigheten ska kunna ändra ett till borgenärerna utsänt förslag och då få tillämpa ett förenklat delgivningsförfarande. Myndigheten anser därtill att det bör införas en möjlighet för kronofogdemyndigheten att besluta om överlämnande av ärende till tingsrätt så fort någon borgenär ej accepterat förslaget.

Några kommuner och kronofogdemyndigheter noterar i sina remissvar att de den allra sista tiden sett en ökad ärendetillströmning. Den tidigare tendensen med allt färre ansökningar har nu brutits.

Revisorerna

De långa handläggningstiderna har länge varit ett uppmärksammat problem när det gäller skuldsaneringsärenden. Metoder för att nedbringa tiderna har saknats. Såväl kommunernas som kronofogdemyndigheternas handläggningstider har ansetts onödigt långa. Tingsrätternas hantering i steg 3 anses inte nämnvärt förlänga hanteringen men för skuldsatta som behöver gå igenom samtliga steg i processen upplevs den vara mycket tung och lång. Med långa handläggningstider förändras förutsättningarna i det enskilda ärendet,

vilket komplicerar utredningen och fördyrar processen samtidigt som den är besvärande för gäldenären.

Som tidigare nämnts är det viktigt att processen i sin helhet, från steg 1 till steg 3, fungerar enkelt och flexibelt. Det är därför enligt revisorerna viktigt att överväga alla förslag till förenklingar. Förslagen från Kronofogdemyndigheten i Malmö om ett förenklat delgivningsförfarande och om möjligheten att snabbare överlämna kronofogdemyndighetens ärenden till tingsrätten kan vara ett sådant exempel.

Det senaste året har Riksskatteverket tillsammans med kronofogdemyndigheterna gemensamt arbetat i ett projekt för att effektivisera hanteringen, bl.a. i syfte att förkorta handläggningstiderna. Riksskatteverket och några kronofogdemyndigheter hänvisar i sina remissyttranden till detta projekt som de menar också kommer att leda till en ärendehantering som är mer likartad och rationell vid myndigheterna. Kortare handläggningstider kan enligt förslaget nås genom att högre krav ställs på innehållet i gäldenärens ansökan. Därigenom kan kronofogdemyndigheternas kontroller minska.

Konsumentverket menar däremot att några av förslagen kommer att ställa ökade krav på kommunerna när det gäller att bistå gäldenären vid ansökningstillfället. Av Riksskatteverkets rapport framgår vidare att handläggaren vid kronofogdemyndigheten endast i undantagsfall behöver träffa gäldenären personligen.

Revisorerna ser positivt på att Riksskatteverket nu har tagit initiativ till att förkorta handläggningstiderna. Revisorerna anser dock att effekterna av Riksskatteverkets förslag nogga bör följas upp, bl.a. i fråga om hur de ändrade rutinerna påverkar kommunernas verksamhet och i vilken utsträckning handläggningstiden förkortas.

Revisorerna vill också peka på vikten av samverkan mellan myndigheterna i utvecklingsarbetet. Riksskatteverkets projekt är ett sådant exempel där det kunde ha varit intressant att låta även andra myndigheter delta. Av remissvaren framgår också att andra myndigheter har synpunkter på hur hanteringen vid kronofogdemyndigheterna kan bli effektivare. En mer ingående och fortlöpande dialog mellan myndigheterna är enligt revisorerna ett viktigt och nödvändigt inslag för att följa upp och utveckla verksamheten. Revisorerna anser att Riksskatteverket och Konsumentverket bör följa utvecklingen av ärendehantering och handläggningstiderna.

Revisorerna ser nu med oro på att ansökningar om skuldsanering ökar. Om tendensen står sig kommer det att ställas ytterligare krav på handlingsberedskap vid myndigheterna och en effektiv ärendehantering. I det följande redovisar revisorerna därtill ett förslag till en mer flexibel hantering i kommunerna som kan medföra ett ökat antal ärenden hos kronofogdemyndigheterna.

regeringen ger Riksskatteverket och Konsumentverket i uppdrag att följa upp utvecklingen av ärendehantering och handläggningstiderna i skuldsaneringsärenden hos kronofogdemyndigheterna och kommunerna. Myndigheterna bör årligen återrapportera utvecklingen till regeringen.

2.2 Information och stöd till gäldenärerna

Rapporten

Revisorernas granskning visar att de gäldenärer som fått skuldsanering i huvudsak blivit skuldfria och rehabiliterade. Undersökningen av dem som gått igenom skuldsanering visade också att endast några få fortfarande hade problem med sina skulder.

I rapporten framhåller revisorerna vikten av att alla skuldsatta får samma möjligheter till hjälp. Gäldenärerna i revisorernas undersökning ansåg att det behövdes mer information om vad som händer både under och efter skuldsaneringen. De är osäkra om de är fria från sina skulder. En betalningsanmärkning i ytterligare tre år efter skuldsaneringen upplevs mycket tung av de gäldenärer som levtt på existensminimum under skuldsaneringen.

Remissinstanserna

Flera remissinstanser delar revisorernas uppfattning att skuldsaneringslagen uppfyller sitt syfte med att rehabilitera svårt skuldsatta. Flera myndigheter framhåller samtidigt olika åtgärder som skulle kunna underlätta för gäldenärer som behöver gå igenom processen. Det gäller åtgärder före, under och efter skuldsaneringen.

Enligt *Riksskatteverket* är det exempelvis inte rimligt att människor som gått igenom en femårig betalningsplan ska ha kvar en betalningsanmärkning under ytterligare tre år. Även andra remissinstanser har ansett att betalningsanmärkningen drabbar gäldenärerna på ett orättvist sätt.

Många remissinstanser framhåller behovet av stöd till gäldenären och anser det oroande att hjälpen är så varierande i både omfattning och kvalitet. En gäldenärs utsikt att nå framgång i ett skuldsaneringsärende får enligt någon remissinstans inte vara beroende på var i landet denne bor.

Stockholms tingsrätt anser det önskvärt att information om skuldsanering blir mer tillgänglig. De som mest behöver skuldsanering är enligt myndigheten sannolikt de som har svårast att ta reda på denna möjlighet och hur man gör för att komma i åtnutjande av den.

Konsumentverket framhåller också kommunernas viktiga uppgift att hjälpa gäldenärerna med att ta fram tillräckligt underlag och att ge borgenärerna en fullständig bild av gäldenärens situation. Det är enligt verket också en självklar uppgift för rådgivarna att hjälpa gäldenärerna vid upprättandet av en ansökan. Däremot anser verket att det kan ifrågasättas om budgetrådgivarna ska ge fortsatt stöd när ärendet övergått till kronofogdemyndigheten, särskilt

med beaktande av att kronofogdemyndigheter på samma sätt som andra myndigheter har en serviceskyldighet enligt förvaltningslagen.

Kronofogdemyndigheten i Karlstad framhåller också betydelsen av hjälp under själva skuldsaneringen men anser till skillnad från Konsumentverket att kommunen bör stå för även detta stöd.

Stockholms stad pekar på gäldenärernas svårighet att fylla i en skuldsaneringsansökan utan biträde från kommunen. Utöver den svår genomträngliga ansökningsblanketten, kronofogdemyndighetens beslutstexter och kommunicering framhålls språkproblematiken i storstädernas förortsområden som ett särskilt problem för budget- och skuldrådgivare.

Tyresö kommun menar att okunskapen bland många beslutsfattare om en budget- och skuldrådgivares arbetsuppgifter är stor. Detta medför att gäldenärerna i olika kommuner och till och med i samma kommun, kan få stöd och hjälp i högst varierande omfattning.

Lunds kommun instämmer i uppfattningen att gäldenären behöver mer stöd under hela processen men anser att även kronofogdemyndigheten bör ge sådant stöd.

Stockholms tingsrätt tar upp gäldenärens problem att behöva använda sig av post eller bank vid inbetalningarna, vilket kan bli dyrt för denne. På grund av betalningsanmärkningen kan han inte använda sig av postgiro eller Internetinbetalning. Tingsrätten omnämner situationen i Danmark där överenskommelser kan träffas med bank för att fördela de medel som tillkommer borgenärerna en gång per halvår. Alternativt kunde en minsta gräns sättas för betalningssumman per betalningstillfälle.

Revisorerna

Remissutfallet stärker revisorerna i uppfattningen att det behövs ett stöd till den skuldsatte såväl före som under och efter skuldsaneringen. Likaså är informationen viktig samt hjälpen att klarlägga den många gånger komplicerade ekonomiska och sociala situationen. Rådgivarnas hjälp kan även ha betydelse för utgången av ett skuldsaneringsärende. Det är därför enligt revisorerna viktigt att budget- och skuldrådgivarna i alla kommuner har tillräcklig utbildning och kompetens för att ge sådant stöd.

Ett tydligt ansvar för Konsumentverket att följa verksamheten i kommunerna kan förbättra situationen på sikt. Det är dock enligt revisorerna viktigt att Riksskatteverket och Konsumentverket redan nu klarar ut frågan vilken roll kommunen respektive kronofogdemyndigheten bör ha för stödet till gäldenären samt därefter verka för att den mest ändamålsenliga ordningen kommer till stånd. Enligt revisorerna bör det vara självklart att den som fått skuldsanering också har någon att vända sig till med eventuella problem och få reda på vad som händer även under och omedelbart efter skuldsaneringsperioden.

Revisorerna anser därtill att de förslag som framförts i remissvaren för att underlätta processen för gäldenären bör prövas av Riksskatteverket och Konsumentverket. Det gäller frågan om lämplig form för gäldenärens inbetalningar. Det gäller också frågan om gäldenären även efter skuldsaneringsperioden behöver belastas med en betalningsanmärkning i ytterligare tre år.

regeringen uppdrar åt Riksskatteverket och Konsumentverket att tillsammans finna lämpliga former för information och stöd till gäldenärerna såväl före som under och efter skuldsaneringen.

2.3 Den administrativa hanteringen i tre steg

Rapporten

Revisorerna anser att kommunerna har en betydelsefull roll i hanteringen av skuldsaneringsärenden. Revisorerna konstaterar dock att kommunernas hjälp till gäldenärerna i steg 1 tenderar att allt oftare likna den utredning som kronofogdemyndigheterna gör vid den lagreglerade skuldsaneringen. Kommunerna gör juridiska bedömningar och presenterar utförliga utredningar för fordringsägarna.

Enligt rättsfallspraxis måste ett förslag till skuldsanering presenteras för samtliga fordringsägare innan det kan prövas hos kronofogdemyndigheten. Detta gäller även s.k nollbud dvs. där gäldenären inte har något att erbjuda borgenärerna. Processen förlängs och såväl kommunen som kronofogdemyndigheten får göra en omfattande utredning. Revisorerna anser att lagen bör ändras i detta avseende

Revisorerna finner i rapporten inga tillräckliga motiv för att ändra roll- och ansvarsfördelningen mellan kronofogdemyndigheterna och kommunerna. Däremot föreslår revisorerna att kommunernas stödjande roll i processen och kronofogdemyndigheternas huvudansvar för utredningsarbetet ska betonas mer.

Revisorerna har i granskningen inte heller funnit något som motiverar en omedelbar översyn av ansvarsfördelningen mellan tingsrätten och kronofogdemyndigheten.

Remissinstanserna

Flera av remissinstanserna kommenterar utförligt rollfördelningen och ger förslag på hur hanteringen kan bli effektivare. I stort sett samtliga instämmer i att kommunerna har en viktig roll i hanteringen, bl.a. för ”frivilliga” överenskommelser med borgenärerna. Flertalet instämmer också i att hanteringen i steg 1 bör vara mer flexibel än i dag och att vissa ärenden, bl.a. de s.k. nollbuden snabbare bör kunna överlämnas till kronofogdemyndigheternas prövning. Kronofogdemyndighetens roll som huvudansvarig för den juridiska prövningen av ett skuldsaneringsärende ifrågasätts inte. Några kommuner menar dock att även kronofogdemyndigheterna har ett ansvar för information och hjälp till de skuldsatta.

Enligt *Riksskatteverket* är problemet med de två första stegen i hanteringen att rollerna blivit för lika. Enligt verket görs mycket dubbelarbete samtidigt som kommunens handläggare på många sätt är bakbundna i sina försök att nå en överenskommelse med borgenärerna. Ansträngningar att nå en uppgörelse med borgenärerna bör enligt verket anpassas efter den enskilde gäldenärens förhållanden i större utsträckning.

Många av remissinstanserna har framfört liknande åsikter om hanteringen i steg 1 bl.a. kommunerna liksom *Konsumentverket*, *Domstolsverket*, *Stockholms tingsrätt* samt *kronofogdemyndigheterna i Stockholm, Karlstad och Malmö*.

Stockholms tingsrätt understryker lämpligheten av att undvika de s.k. noll-förslagen i det första steget. Enligt tingsrätten är det en onödigt och förlängande omgång att gäldenären ska försöka nå en uppgörelse med borgenärerna i sådana fall. Det är enligt tingsrätten uppenbart att borgenärerna i en sådan situation i stället för att avstå sin fordran vill ha stöd av en mer judiciell prövning.

Konsumentverket instämmer i revisorernas åsikt att den nuvarande ordningen med olika steg i hanteringen behövs och att ändringar i processen skulle medföra att kvaliteten i hanteringen riskerar att försämrats. *Svenska Bankföreningen* anser att kommunernas medverkan i skuldsaneringsförfarandet är betydelsefull, men menar att förfarandet skulle vinna på om deras roll begränsades till att vara kronofogdemyndigheterna behjälpliga med utredningar.

Kronofogdemyndigheten i Stockholm anser det vara ett steg i rätt riktning om kommunernas stödjande roll och kronofogdemyndigheternas huvudansvar för utredningsarbetet betonas mer. Myndigheten konstaterar att steg 1 olyckligtvis kommit att bli tämligen formalistiskt genom rättsfallspraxis och att detta är anledningen till det dubbelarbete som nu förekommer mellan de båda stegen. Kronofogdemyndighetens utredningsansvar bör framhållas och det bör betonas att det ankommer på kronofogdemyndigheten att tillämpa lagen och göra de juridiska bedömningarna. Kronofogdemyndigheten har rätt kompetens för detta och det är lättare att samordna verksamheten med färre kronofogdemyndigheter jämfört med det stora antalet kommuner i steg 1.

Kronofogdemyndigheten i Malmö lämnar ett konkret förslag till förtydligande av kommunens roll och ett förslag till lagändring i syfte att bl.a. förkorta handläggningstiden och undanröja det dubbelarbete som utförs mellan kommunen och kronofogdemyndigheten. Lagändringen gäller en förändring av kravet i 4 § tredje stycket skuldsaneringslagen att gäldenären på egen hand ska försöka nå en uppgörelse med sina borgenärer.

Kronofogdemyndigheten i Härnösand är den enda remissinstans som anser att steg 1 kan tas bort helt och hållet. Myndigheten menar att kommunernas budgetrådgivare endast ska ha uppgiften att biträda gäldenären vid upprättandet av ansökningen. Detta skulle enligt myndigheten medföra kortare handläggningstider, mindre dubbelarbete, mer kompletta ansökningar, enklare för gäldenärerna, bättre underlag för borgenärerna och bättre möjlighet till ledning samt styrning.

Tyresö kommun bemöter kritiken att det är i steg 1 som dubbelarbete sker. Kommunens uppfattning är att många handläggare på kronofogdemyndigheterna inte vågar ta risken att ett förslag till skuldsanering inte skulle hålla i högre instans och därför ställer minutiösa krav på gäldenären.

Tvingande skuldsanering

Frågan om tingsrätten även i fortsättningen bör besluta om tvingande skuldsanering framgår inte fullt lika entydigt av remissvaren. Tre remissinstanser, *Riksskatteverket och kronofogdemyndigheterna i Stockholm och i Härnösand* anser att tiden nu är mogen för att kronofogdemyndigheterna ska överta beslutanderätten från tingsrätterna. Majoriteten remissinstanser delar dock revisorernas uppfattning att den gällande ordningen inte bör ändras.

Flera remissinstanser instämmer därtill i revisorernas uppfattning att det behövs en bättre uppföljning av tingsrätternas ärendehantering.

Kronofogdemyndigheten i Stockholm anser att det finns tillräckligt gott underlag för att kronofogdemyndigheterna borde få befogenhet att besluta om tvingande skuldsanering. Bl.a. pekar myndigheten på utvecklingen att kronofogdemyndigheten fastställer alltfler beslut om frivillig skuldsanering, dvs. där borgenärerna ställer sig bakom myndighetens förslag. Möjligheten att överklaga beslut till tingsrätt är enligt myndigheten tillräckligt för att tillgodose rättssäkerhetsaspekten. De främsta skälet för en ändring är att minskningen av ett steg i processen skulle medföra en förenkling och en effektivisering av den nu gällande ordningen.

Riksskatteverket pekar också på att de flesta av kronofogdemyndigheternas beslut står sig vid en prövning av domstol. Om kronofogdemyndigheten kunde meddela tvingande beslut skulle det enligt verket innebära att den totala skuldsaneringsproceduren blev kortare och det skulle dessutom bespara tingsrätterna ett stort antal ärenden. Verket menar vidare att en sådan ordning inte skulle innebära något nämnvärt behov av resursförstärkning då myndigheterna redan besitter alla nödvändiga kunskaper. Riksskatteverket kommer att verka för att kronofogdemyndigheten får meddela tvingande beslut.

Kronofogdemyndigheten i Karlstad anser att man skulle vinna en mer enhetlig praxis med färre domstolar. I dag prövar endast tingsrätterna i länshuvudstäderna överklaganden i utmätningssmål. Med hänsyn till det ringa antalet mål skulle prövningen av skuldsaneringsärenden göras av dessa tingsrätter.

Kronofogdemyndigheten i Malmö anser i likhet med revisorerna att uppföljningen av tingsrätternas hantering är bristfällig och att den bör förbättras. Myndigheten menar också att det behövs mer underlag för att ta ställning i frågan om tvingande skuldsanering.

Revisorerna

Renodla kommunens och kronofogdemyndighetens roller. Se över lagen i fråga om gäldenärens försök till överenskommelse med borgenärerna i steg 1.

Remissinstansernas yttranden stärker revisorernas slutsatser och förslag från granskningen. Det är enligt revisorerna viktigt att renodla kommunernas och kronofogdemyndighetens roller. Revisorerna vill betona budget- och skuldrådgivarnas stödjande roll i steg 1, liksom kronofogdemyndigheternas huvudsakliga ansvar för utredningen av ett skuldsaneringsärende i steg 2.

Kommunernas långtgående försök till frivilliga lösningar har från några håll kritiserats då dessa anses utgöra en risk för dubbelarbete och att processen förlängs. Någon remissinstans pekar därtill på risken att "gallringen" i samband med kommunernas arbete medför att gäldenärer inte får sin sak prövad av de instanser som har att göra laglighetsprövningen.

Revisorerna anser att en hög kompetens hos handläggarna vid såväl kronofogdemyndigheterna som kommunerna är nödvändig. Även om man har olika roller finns det flera moment i ärendehantering som är likartad. Kunskap om lagen och dess tillämpning är enligt revisorerna nödvändig för att rådgivningen vid kommunerna över huvud taget ska kunna fylla sitt syfte. Kommunernas handläggare gav i revisorernas kommunenkät också uttryck för en utsatthet och att de saknade stöd i sin hantering.

Enligt revisorerna krävs en fortlöpande utbildning samtidigt med en ökad samverkan mellan kronofogdemyndigheternas och kommunernas handläggare. Härigenom kan insikten och förståelsen för varandras olika roller förbättras. Revisorerna såg i granskningen flera exempel på en sådan samverkan. Som revisorerna föreslagit ovan bör det ankomma på Riksskatteverket och Konsumentverket att verka för en fortsatt utveckling av ärendehantering.

Revisorerna anser att det också behövs en lagändring. Rättsfallspraxis har lett till att det i dag krävs omfattande försök till överenskommelser med borgenärerna i steg 1 innan ett skuldsaneringsärende kan överlämnas till kronofogdemyndighetens prövning. Detta gäller även sådana ärenden där utsikterna att nå någon överenskommelse närmast är obefintliga, bl.a. de s.k. nollbuden där gäldenären saknar betalningsförmåga. Det tycks råda en samstämmighet hos remissinstanserna om att nollbuden leder till ett omfattande och onödigt utredningsarbete vid kommunerna och en onödig förlängning av processen.

Lagstiftningen bör därför enligt revisorerna ses över i fråga om gäldenärens frivilliga försök till uppgörelser med borgenärerna i steg 1.

Revisorerna föreslår att

regeringen överväger en ändring i skuldsaneringslagen när det gäller kraven på gäldenärens försök till uppgörelse med borgenärerna i steg 1 innan en skuldsaneringsansökan lämnas in till kronofogdemyndigheten.

Revisorerna har i granskningen även berört tingsrätternas ärendehantering i steg 3 och deras befogenhet att besluta om tvingande skuldsanering. Enligt revisorernas uppfattning behövs dock ett mer omfattande beslutsunderlag för att kunna bedöma behovet av att ändra den nuvarande ordningen. Remissinstansernas yttranden ändrar dock inte revisorernas slutsats från granskningen, dvs. att det inte finns något behov av en omedelbar översyn av arbetsfördelningen mellan tingsrätten och kronofogdemyndigheten.

Tingsrätternas handläggning är förhållandevis kort, i regel någon månad. I den undersökning av gäldenärernas synpunkter som gjorts i granskningen framgår att inte heller de upplever att hanteringen tar lång tid. Det är enligt revisorerna också svårt att bedöma vilka kostnadseffekter en förändring av ansvaret för beslut om tvingande skuldsanering skulle få. Revisorernas förslag om en mer flexibel hantering av ärenden i steg 1 liksom iakttagelserna att antalet skuldsaneringsärenden nu ökar kommer med stor sannolikhet att innebära en ökad arbetsbelastning hos kronofogdemyndigheterna. Mot den bakgrunden och de nuvarande problemen med långa handläggningstider finner revisorerna inga skäl att förorda en ändring av tingsrätternas befogenheter att besluta om tvingande skuldsanering i steg 3.

Även rättssäkerhetsskäl talar enligt revisorerna för ett bibehållande av den nuvarande ordningen liksom gäldenärernas och borgenärernas förtroende för hanteringen. Enligt samstämmiga iakttagelser har borgenärskollektivet blivit mer positivt till skuldsaneringslagen. En majoritet av de gäldenärer som ingått i revisorernas undersökning anser inte att de nuvarande stränga kriterierna för att få skuldsanering behöver ändras.

Revisorerna anser emellertid att det finns ett behov av att följa upp tingsrätternas behandling av skuldsaneringsärenden bättre. Några remissinstanser har framfört att antalet tingsrätter som handlägger skuldsaneringsärenden bör begränsas i syfte att därigenom erhålla en mer enhetlig hantering. Man anser att domstolarnas ärenden är för få för att den specifika kompetensen ska kunna upprätthållas vid samtliga tingsrätter.

I det här sammanhanget vill dock revisorerna förtydliga att den förbättrade uppföljningen som revisorerna nu föreslår främst syftar till att kunna bedöma hur hanteringen kan effektiviseras. De olika tingsrätternas ärenderutiner kan därvid vara av intresse att studera. Inför eventuella beslut om tingsrättens och kronofogdemyndighetens befogenheter att besluta om skuldsanering behövs också en bättre kunskap om domstolarnas prövning. Enligt revisorerna bör Domstolsverket och Riksskatteverket gemensamt diskutera hur en uppföljning av tingsrättens prövning av skuldsaneringsärenden kan utformas.

Härutöver anser revisorerna att de centrala myndigheterna bör verka för att rättsfallspraxis sprids till dem som har att handlägga skuldsaneringsärenden. Härigenom kan enhetligheten i hanteringen främjas.

Revisorerna föreslår att

regeringen överväger lämpliga åtgärder för att följa upp tingsrätternas ärendehantering, bl.a. i syfte att få ett bättre underlag inför beslut om ändringar i hanteringen av skuldsaneringsärenden.

2.4 Konsumentverket bör få ansvar för stödet till kommunerna och det förebyggande arbetet behöver utvecklas

Rapporten

I rapporten konstaterar revisorerna att gränsdragningen mellan Konsumentverkets och Socialstyrelsens ansvar i fråga om kommunernas budget- och skuldrådgivning fortfarande är oklar. Revisorerna anser att Konsumentverket bör få ett eget övergripande ansvar för stödet till konsumenterna och uppföljningen av kommunernas verksamhet oavsett hur kommunen organiserat sig. Konsumentverket har kompetens och erfarenhet av skuldsaneringslagen och kan genom att få ett tydligt ansvar för att följa och stödja den kommunala budget- och skuldrådgivningen få kommunerna att prioritera verksamheten på ett mer likartat sätt än i dag.

Remissinstanserna

Samtliga remissinstanser som kommenterat frågan utom en ställer sig positiva till förslaget att Konsumentverket bör få det övergripande ansvaret att följa och stödja kommunernas verksamhet. Även *Konsumentverket* och *Socialstyrelsen* tillstyrker förslaget.

Konsumentverket instämmer i revisorernas uppfattning att det behövs en samlad uppföljning av hanteringen av skuldsaneringsärenden vid domstolarna. Myndigheten delar också revisorernas uppfattning att information om rättsutvecklingen till fordringsägare är en angelägen uppgift för de centrala myndigheterna. Med större kunskap om praxis kan fordringsägare lättare bedöma den troliga utgången av ett ärende.

Kronofogdemyndigheten i Härnösand har uppfattningen att huvudansvaret för skuldsanering i alla steg ska läggas på en central myndighet, *Riksskatteverket*. All styrning och ledning bör enligt myndigheten ske från Riksskatteverket och i samverkan med andra centrala myndigheter som Konsumentverket och Socialstyrelsen.

Riksskatteverket framhåller att man vill samarbeta med samtliga inblandade myndigheter. Verket anser det högst alarmerande att det är oklart vilken centralmyndighet som bör stå för stödet till budgetrådgivarna. Riksskatteverket ser framför sig ett utvidgat samarbete med Konsumentverket.

Revisorerna anser att det från rättssäkerhetssynpunkt är viktigt med en likartad information om lagen samt att de skuldsatta erbjuds samma hjälp oavsett var i landet de bor. Därför är det oroande att såväl informationen som hjälpen skiljer sig åt mellan kommunerna. Många remissinstanser delar revisorernas oro.

Den nuvarande situationen kan enligt revisorerna till viss del förklaras med att ingen central statlig myndighet har ett klart ansvar för kommunernas verksamhet. Gränsdragningen mellan Konsumentverket och Socialstyrelsen i fråga om ansvaret att följa budget- och skuldrådgivningen i kommunerna är fortfarande oklar.

Ett stort antal remissinstanser delar revisorernas förslag att Konsumentverket bör ha ansvaret för uppföljningen av och stödet till kommunerna. Samtliga remissinstanser som kommenterat frågan, inklusive Konsumentverket och Socialstyrelsen, delar denna synpunkt.

Revisorerna anser att Konsumentverket bör få ett eget och tydligt ansvar för stödet till kommunerna och uppföljningen av verksamheten. Som revisorerna tidigare konstaterat har Konsumentverket redan i dag viktiga uppgifter inom området och har byggt upp en kompetens och erfarenhet kring frågor om skuldsanering. Revisorerna menar att en sådan åtgärd kan bidra till en mer enhetlig hantering i kommunerna. Konsumentverket bör tillsammans med Riksskatteverket snarast utarbeta en strategi för hur ett sådant utvecklingsarbete kan bedrivas.

Även andra myndigheter och organisationer kan behöva komma till tals för att lösa de återstående problem som revisorerna uppmärksammat i granskningen. Företrädare för borgenärskollektivet och gäldenärerna bör inte heller glömmas bort i utvecklingsarbetet.

Revisorerna betonar i rapporten vikten av det förebyggande arbetet. Det här är en fråga som inte prioriterats tillräckligt vare sig av kommunerna eller av myndigheterna. Mot bakgrund av att såväl revisorerna som Konsumentverket redan i tidigare utvärderingar framhållit betydelsen av förebyggande åtgärder är detta otillfredsställande.

Revisorerna anser att det nu finns skäl att noga följa den fortsatta utvecklingen av hushållens skuldsättning. Myndigheterna och kommunföreträdare bör tillsammans diskutera hur deras verksamhet kan utvecklas för att förebygga behovet av skuldsanering. I ett sådant arbete bör utöver Riksskatteverket och Konsumentverket även Finansinspektionen ingå. Myndigheterna bör utreda vilka åtgärder som kan vidtas för att försöka förhindra att fler konsumenter överskuldsätter sig.

Revisorerna föreslår att

regeringen ger Konsumentverket det övergripande ansvaret för information och stöd till kommunernas budget- och skuldrådgivare. Vidare bör Riksskatteverket och Konsumentverket tillsammans med Finansinspektionen utveckla det förebyggande arbetet för att motverka en överskuldsättning hos hushållen.

Riksdagens revisorer föreslår

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anført i avsnitt 2.1 om *uppföljning av ärendeutvecklingen och handläggningstiderna*,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anført i avsnitt 2.2 om *information och stöd till gäldenärerna*,
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anført i avsnitt 2.3 om *den administrativa hanteringen i tre steg*,
4. att riksdagen ger regeringen till känna vad revisorerna anført i avsnitt 2.4 om *Konsumentverkets ansvar för uppföljning och stöd till kommunerna och det förebyggande arbetet*.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Per Rosengren (v), Bengt Silfverstrand (s), Anita Jönsson (s), Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Karl-Gösta Svenson (m), Agneta Lundberg (s), Ann-Marie Fagerström (s), Marie Engström (v), Ingvar Eriksson (m) och Gunilla Tjernberg (kd).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Margaretha Stålfors och revisionsdirektören Mats Midsander (föredragande).

Stockholm den 26 oktober 2000

Ingemar Josefsson

Mats Midsander



Rapport 1999/2000:11

Tillämpningen av skuldsaneringslagen

RIKSDAGENS REVISORER
100 12 STOCKHOLM

TEL 08-786 40 00
FAX 08-786 61 88

www.riksdagen.se/rr

Förord

Riksdagens revisorer presenterar härmed sin rapport om tillämpningen av skuldsaneringslagen. Beslut om att genomföra granskningen fattades av revisorerna i plenum den 25 november 1999.

Granskningen har bedrivits inom revisorernas första avdelning. I första avdelningen ingår Ingemar Josefsson (s), ordförande, Karl-Gösta Svenson (m), f.d. riksdagsledamot, vice ordförande, Ann-Marie Fagerström (s), Agneta Lundberg (s), Ingvar Eriksson (m), Gunilla Tjernberg (kd), Alice Åström (v) och Ronny Korsberg (mp), f.d. riksdagsledamot.

Inom revisorernas kansli har revisionsdirektör Mats Midsander haft ansvaret för granskningen. Även utredningschefen Margaretha Stålfors har deltagit i granskningsarbetet.

Rapporten sänds nu på remiss till ett antal myndigheter, kommuner och organisationer. Revisorernas slutliga ställningstagande och förslag till åtgärder utformas därefter i en skrivelse till riksdagen.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Sammanfattning

Revisorernas granskning av tillämpningen av skuldsaneringslagen har inriktats mot kommunernas och kronofogdemyndigheternas uppgifter och ansvar. Riksskatteverkets och tingsrätternas, Socialstyrelsens och Domstolsverkets roller i skuldsaneringsprocessen berörs också i rapporten. I granskningen redovisas de tre stegen i skuldsaneringen, kommunens arbete i steg 1 och kronofogdemyndighetens och tingsrättens prövning i steg 2 och steg 3. Revisorerna har också undersökt om de gäldenärer som gått igenom skuldsanering blivit skuldfria och rehabiliterade.

Antalet skuldsaneringsärenden minskar

Orsakerna till att det ges in allt färre ansökningar om skuldsanering till kronofogdemyndigheterna har inte undersökts tidigare. Ibland framhålls den förbättrade konjunkturen, andra gånger att myndigheterna tillämpar bestämmelserna alltför strängt eller att de skuldsatta känner till den svåra och tunga processen och därför avstår från att begära skuldsanering. Revisorerna pekar på några omständigheter som kan ha påverkat ärendeutvecklingen. Det gäller bl.a. kommunernas betydelse för rådgivningen i steg 1 och vilken kännedom skuldsatta har om möjligheten att få skuldsanering.

Betydelsen av kommunernas frivilliga uppgörelser med borgenärerna för ärendeutvecklingen hos kronofogdemyndigheterna är hittills inte klarlagd. Av den kommunenkät revisorerna genomfört framgår däremot att betydelsen tidigare kan ha varit underskattad. I en stor andel av de ansökningar om skuldsanering som inges till kronofogdemyndigheten har budgetrådgivarna spelat en viktig roll. Närmare 90–95% av ansökningarna har upprättats tillsammans med kommunen. Det har också gjorts ett stort antal ”frivilliga” uppgörelser i steg 1 som annars kunde ha kommit i fråga för formell prövning om skuldsanering i steg 2 och steg 3. Det görs en icke oväsentlig ”gallring” av ärenden i steg 1 och det är klart att kommunerna har en betydelsefull roll såväl för ärendeutvecklingen som för kronofogdemyndigheternas prövning av ärendet.

Konjunkturen kan också ha en betydelse för ärendeutvecklingen. Hushållens skuldsättning har ökat det senaste året. Totalt har ökningen av kreditinstitutens utlåning stigit med 5,6 % under de senaste 12 månaderna, varav hushållens del uppgår till ca 9 %. Den ökande skuldsättningen kan innebära en risk för att fler personer hamnar i ekonomiska svårigheter.

Samtidigt med den ökande skuldsättningen finns det uppgifter om att hushållens tillgångar ökat väsentligt och att risken därmed inte skulle vara så stor att problemen blir desamma som i början av 1990-talet.

Det förebyggande arbetet har inte prioriterats, något som revisorerna och Konsumentverket framhåller i sina tidigare uppföljningar. Revisorerna anser att myndigheterna tillsammans bör diskutera hur deras verksamhet kan utvecklas för att förebygga behovet av skuldsanering. Även kommuner, banker och andra långgivare har ett stort ansvar varför deras medverkan i det arbetet är viktigt.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Färre ärenden men längre handläggningstider

De långa handläggningstiderna för skuldsaneringsärenden har kritiserats länge. När handläggningstider diskuteras är det kronofogdemyndigheternas hantering som avses, och det är där som problemen varit störst. Ärendena har visserligen blivit färre och de har under åren kontinuerligt fortsatt att minska men de har också blivit mer komplicerade.

För de skuldsatta som behöver gå igenom samtliga steg blir det en lång och tung process. Även Riksskatteverket anser att handläggningstiderna är oacceptabla och har därför tillsammans med kronofogdemyndigheterna påbörjat ett arbete för att effektivisera ärendehantering hos myndigheterna, minska ärendebalanserna och förkorta hanteringen. Revisorerna anser att det är ett bra initiativ men att det borde ha kommit tidigare. Arbetet kan vara särskilt värdefullt för att få till stånd en mer enhetlig hantering. Det bör enligt revisorerna vara möjligt att effektivisera och påskynda hanteringen utan att syftet med lagen går förlorad eller att tillförlitligheten minskar.

Eftersom varje ärende är unikt och ett stort antal uppgifter måste inhämtas och utredas är utredningarna i princip lika omfattande oavsett hur rättsfallspraxis utvecklas. Det är därför inte troligt att rättsfallspraxis kan få någon större betydelse för handläggningstiderna. Som revisorerna ser det är det i stället genom ett målmedvetet arbete att få ned ärendebalanserna samtidigt med en intensifierad samverkan mellan myndigheterna som handläggningen kan göras mer effektiv. Äldre ärenden är enligt uppgift mer komplicerade att handlägga och de stora ärendebalanserna hos vissa myndigheter blir därför ett stort problem. Det kan behövas extra resurser hos vissa myndigheter för att arbeta av balanserna och det kan även behövas ett tillskott av resurser hos vissa myndigheter där arbetsbelastningen är stor.

Revisorerna anser att Riksskatteverket bör följa ärendeutvecklingen och vidta de åtgärder i fråga om resursfördelning som behövs för att skillnaderna i ärendehantering hos de olika kronofogdemyndigheterna ska jämnas ut.

Gäldenärernas situation

Kommunerna satsar fortfarande mycket olika på budgetrådgivningen. Alla kommuner har inte heller avsatt samma resurser för verksamheten. Förvånande är att det ännu finns kommuner som över huvud taget inte ger ekonomisk rådgivning trots deras skyldighet att tillhandahålla sådan hjälp.

Många kommuner informerar inte heller om den hjälp som man har en skyldighet att erbjuda. Lagstiftningen är visserligen menad att tillämpas restriktivt men revisorerna anser att alla bör ha samma möjligheter, dvs. kunna få information om att hjälpen över huvud taget finns.

Den hjälp som skuldsatta får i skuldsaneringsärenden varierar stort beroende på hur den enskilda kommunen prioriterar verksamheten. Det är enligt revisorerna viktigt att myndigheterna även här verkar för en enhetlig hantering. Likheten inför lagen är en grundläggande rättssäkerhetsprincip. Den oklara ansvarsfördelningen mellan Konsumentverket och Socialstyrelsen kan ha bidragit till att denna fråga inte prioriterats tillräckligt.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Revisorernas granskning visar att nästan alla gäldenärer som har ingått i undersökningen blivit skuldfria och att de inte har några betalningsproblem i dag.

Det oklara myndighetsansvaret

Revisorerna har inte kunnat se att det förekommer någon egentlig samordning mellan myndigheterna. Som framgått ovan har Riksskatteverket och kronofogdemyndigheterna ökat sitt samarbete det senaste året. Däremot tycks inte verket ha haft någon egentlig dialog i dessa frågor med övriga berörda myndigheter.

Det är i dag tio kronofogdemyndigheter som handlägger skuldsanerings- ärenden. Riksskatteverket bör genom koncentrationen till färre myndigheter ha fått bättre förutsättningar att följa utvecklingen och verka för en mer enhetlig tillämpning av lagen hos myndigheterna. Revisorerna ser också att verket det senaste året uppmärksammat detta mer än tidigare.

Gränsdragningen mellan Konsumentverkets och Socialstyrelsens ansvar i fråga om kommunernas budget- och skuldrådgivning är fortfarande oklar. Konsumentverket har dock ett huvudansvar för den statliga konsumentpolitiken och har det övergripande målet att ge hushållen – som det anges i instruktionen – goda möjligheter att utnyttja sina ekonomiska och andra resurser effektivt. Myndigheten ska särskilt inrikta sin verksamhet på bl.a. stöd till konsumentgrupper som är ekonomiskt eller socialt utsatta eller av andra skäl har behov av särskilt stöd.

Det är enligt revisorerna viktigt att det övergripande ansvaret för stödet till kommunernas budgetrådgivning klarläggs. Revisorerna föreslår att Konsumentverket får ansvaret för dessa uppgifter. Genom att *en* myndighet ges ansvaret för att följa och stödja den kommunala budgetrådgivningen kan kommunerna också ges incitament att prioritera verksamheten på ett mer likartat sätt än i dag. Det är viktigt inte minst för att ge alla dem som behöver hjälp samma förutsättningar oavsett var man bor i landet.

Kan förfarandet effektiviseras genom färre steg?

I granskningen har det framkommit flera förslag på åtgärder som skulle effektivisera förfarandet och ”minska krånglet”. Särskilt har de ”tre stegen” i den administrativa processen kritiserats. Samtidigt går åsikterna isär om betydelsen och lämpligheten av att ändra förfarandet, framför allt när det gäller rollfördelningen. Revisorerna bedömer att parterna har så olika roller i processen att sådana ändringar inte går att genomföra med mindre än att kvaliteten i hanteringen riskerar att försämrats.

Utvecklingen går mot att såväl kronofogdemyndigheternas handläggare som kommunernas budgetrådgivare blir kunnigare i lagen och tillämpningen av den. Det blir vanligare att budgetrådgivarna gör likartade utredningar som kronofogdemyndigheten gör i steg 2.

Den tid det tar före ett beslut om att inleda eller avslå skuldsaneringsansökan är mycket viktig. Uppgifterna i ett ärende blir snabbt inaktuella samtidigt som gäldenären drabbas av ökade räntekostnader för lånen.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Gäldenärernas försök att komma till överenskommelser med borgenärerna kan också leda till mer flexibla lösningar än vad som är möjligt genom den formella prövningen. Granskningen har visat att kommunerna tillsammans med gäldenären kommer fram till ett stort antal sådana överenskommelser. Flera av dessa skulle annars ha prövats i steg 2.

Kronofogdemyndigheterna har i dag en stor erfarenhet inom området och samtliga myndigheter har tillgång till juridisk kompetens, vilket det inte alltid finns i kommunerna. Flera skäl talar enligt revisorerna för att den nuvarande ordningen behålls men särskilt viktig är rättssäkerhetsaspekten.

Kommunernas stödjande roll i processen och kronofogdemyndighetens huvudansvar för utredningsarbetet av ett skuldsaneringsärende bör i stället betonas mer.

Revisorerna anser däremot att möjligheten till en mer flexibel hantering i steg 1 bör utredas av regeringen. Som rättsfallspraxis utvecklats sig behöver omfattande försök till överenskommelser med borgenärerna göras i steg 1 trots att det är uppenbart att förslagen inte kommer att leda till någon uppgörelse. I de s.k. nollbuden som utgör en stor andel av skuldsaneringsbesluten får detta till följd att omfattande utredningar behöver göras innan ärendet kommer till kronofogdemyndighetens prövning.

Uppföljningen av domstolarnas ärendehantering är bristfällig och behöver utvecklas. Det bör ankomma på Domstolsverket och Riksskatteverket att följa upp verksamheten bättre. För att kunna bedöma behovet av att ändra den nuvarande ordningen med att tingsrätterna beslutar om tvingande skuldsanering behövs dock ett mer omfattande underlag. Något som motive- rar en omedelbar översyn av arbetsfördelningen mellan tingsrätten och kronofogdemyndigheten har inte framkommit i granskningen.

1 Granskningens bakgrund och inriktning

Skuldsaneringslagen (1994:334), (SSL), trädde i kraft den 1 juli 1994. Med skuldsanering avses både sådan frivillig skuldsanering som fastställs av kronofogdemyndigheten och tvingande skuldsanering som beslutas av tingsrätten. Skuldsaneringen innebär att en skuldsatt person helt eller delvis befrias från ansvaret för betalningen av de skulder som omfattas av beslutet.

Riksdagens revisorer genomförde våren 1995 en granskning av tillämpningen av lagen. I oktober 1996 redovisade Konsumentverket ett regeringsuppdrag om utvärdering av skuldsaneringslagen. I rapporten Utvärdering av skuldsaneringslagen, rapport 1995/96:34, föreslog verket inga större förändringar i skuldsaneringsförfarandet men flera justeringar och förtydliganden som skulle effektivisera förfarandet.

Som ett led i beredningen av bl.a. Riksdagens revisorers förslag och de aktuella motionerna i ärendet anordnade lagutskottet den 3 december 1996 en offentlig utfrågning med företrädare för revisorerna, berörda departement, myndigheter, domstolar och organisationer. I betänkandet, 1996/97:LU6, Tillämpningen av skuldsaneringslagen, förordade utskottet i enlighet med

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

revisorernas förslag ett tillkännagivande om en ändring i skuldsaneringslagen i syfte att möjliggöra omprövning av ett skuldsaneringsbeslut såvitt avser det belopp som ska fördelas mellan borgenärerna. I övrigt avstyrkte utskottet revisorernas förslag i huvudsak med hänvisning till pågående berednings- och utredningsarbete. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag.

Omprövningsförfarandet har nu ändrats enligt riksdagens beslut. Även några andra lagändringar har härefter genomförts. Ändringarna redovisas kortfattat nedan i avsnitt 9.3.

Det har gått tre år sedan Konsumentverkets och Riksdagens revisorers utvärderingar presenterades. Någon utvärdering av lagen och tillämpningen av den har därefter ej gjorts. Mot bl.a. den bakgrunden beslöt revisorerna i plenum den 15 december 1999 att inleda en ny granskning av lagtillämpningen med särskild inriktning mot myndigheternas och kommunernas arbete. Revisorerna har i en enkät till samtliga kommuner efterfrågat hur de genomför skuld- och budgetrådgivningen samt hur de ser på det nuvarande regelverket. I det arbetet har Statistiska centralbyrån medverkat. Enkäten har lagts som en bilaga till rapporten, bilaga 1.

Mot bakgrund av att granskningen även gäller den administrativa processen redovisas lagreglerna samt myndigheternas roller och ansvar. Redovisningen är inte fullständig utan är framför allt avsedd att ge en bild av processen som sådan.

Några gäldenärer har nu gått igenom den femåriga skuldsaneringsprocessen. Revisorerna har anlitat konsulter, professor Sten-Åke Stenberg, docent Örjan Hemström och fil. kand. Stefan Englund vid Institutet för social forskning vid Stockholms universitet, för att studera om gäldenärerna blivit skuldfria och rehabiliterade. Intressant har också varit att höra hur gäldenärerna ser på processen som sådan och myndigheternas och kommunernas medverkan. Konsulterna har genomfört intervjuer med gäldenärer som fått skuldsanering under 1995 och gäldenärer som fått avslag på sin skuldsaneringsansökan 1997. Deras arbete har redovisats i en särskild rapport, Skuldsaneringslagen ur ett gäldenärspektiv. Rapporten refereras kortfattat i avsnitt 8 nedan.

Revisorerna har inhämtat fakta och synpunkter genom intervjuer med bl.a. tjänstemän från centrala myndigheter, kronofogdemyndigheter och kommuner samt företrädare för banker och inkassoföretag. En del av intervjuerna har genomförts per telefon.

2 Skuldsaneringslagen och myndigheterna

Med skuldsanering menas att en fysisk person helt eller delvis befrias från betalningsansvaret för sina skulder, dvs. de skulder som omfattas av skuldsaneringen. Det huvudsakliga syftet med lagen är att personer som är mycket hårt skuldsatta ska få en chans till ett drägligare och mer samhällsnyttigt liv. Lagen ska tillämpas restriktivt och ska vara gynnande såväl för den skuldsatte som för borgenärerna.

Den formella lagtillämpningen görs i samband med kronofogdemyndigheternas och domstolarnas prövning av en skuldsaneringsansökan. Innan en gäldenär kommit så långt måste han däremot själv ha vidtagit flera åtgärder

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

för att kunna komma i fråga för en sådan prövning. I den delen har kommunerna fått en viktig roll.

2.1 Skuldsanering förutsätter i dag ”prövning” i tre steg

Den administrativa processen

Skuldsaneringen bygger till stor del på frivillighet. Genom överenskommelser mellan borgenärer och gäldenärer ska parterna själva försöka hitta lösningar som båda parter kan acceptera. Om man inte kan komma överrens ingår även inslag av tvång. Av central betydelse i dag är skuldsaneringsförfarandets tre olika steg.

I *steg 1*, är det gäldenären som aktivt ska försöka träffa en uppgörelse med sina borgenärer, vilket är en förutsättning för att gäldenären senare ska kunna få skuldsanering. Det allmänna, genom kommunen eller kronofogdemyndigheten, ska vara behjälplig med information, vägledning och råd om gäldenären begär detta.

Misslyckas gäldenären att komma överens med sina fordringsägare kan den skuldsatte ansöka om frivillig skuldsanering hos kronofogdemyndigheten. I detta s.k. *steg 2* utarbetar myndigheten, tillsammans med gäldenären, ett förslag till skuldsanering. Förfarandet bygger på att gäldenären och kronofogdemyndigheten är överens om det förslag som presenteras för borgenärerna. Är man inte överens kan således inte den ena parten överlämna ett eget förslag.² Däremot står det gäldenären fritt att återkalla sin ansökan och själv försöka göra upp med borgenärerna.

Kommer man fram till ett gemensamt förslag och detta i övrigt uppfyller lagens förutsättningar ska förslaget fastställas genom ett beslut av kronofogdemyndigheten. Om någon borgenär motsätter sig den lösning som kronofogdemyndigheten presenterat ska ärendet överlämnas till tingsrätten, *steg 3*. Tingsrätten kan sedan fatta beslut om skuldsanering som blir tvingande för borgenärerna.

Steg 1

Den administrativa hanteringen med tre steg och flera myndigheter inblandade har ansetts som omständlig. Flera, främst kommunala handläggare, har framfört att det många gånger blir ett dubbelarbete då den utredning som kommunerna gör i steg 1 till stora delar behöver göras om i steg 2. Här bör återigen förtydligas att det i steg 1 är gäldenärens egna försök att lösa sin ekonomiska situation som avses. Kommunen kan hjälpa den sökande om han begär det men detta är inget krav.

Kommunen har å andra sidan en *skyldighet* att bistå gäldenären. Enligt 1 § SSL ska kommunen ”inom ramen för socialtjänsten eller på annat sätt lämna råd och anvisningar till skuldsatta personer”. I propositionen till lagen (prop. 1993/94:123) anges att kommunerna – inom ramen för socialtjänsten eller på

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

² Proposition 1993/94:123, s. 157

annat sätt – har en skyldighet att bistå enskilda som har skuldproblem med råd och anvisningar. Lagutskottet anförde i sitt betänkande (1993/94:LU26) att det fick anses uppenbart att det därmed inbegreps stöd till skuldsatta personer och att det inte fanns något behov av att uttryckligen ange detta i skuldsaneringslagen. I det sammanhanget underströk utskottet vidare vikten av att kommunerna i största möjliga utsträckning tillhandahöll budgetrådgivning men att det bör stå kommunen fritt att avgöra om socialnämnden, konsumentvägledare eller någon annan ska svara för denna uppgift. Utskottet utgick från att kommunerna inom ramen för befintliga resurser skulle komma att medverka till att budgetrådgivning verkligen kommer till stånd.

Hur kommunen organiserar sin rådgivning avgör kommunen således själv. Tanken är att steg 1 ska fungera som en första gallring av skuldsaneringsärenden.³ I det här steget bör också gäldenären få klart för sig om han över huvud taget kan komma i fråga för skuldsanering och få hjälp med att upprätta en ansökan.

Av förarbeten och kommentarer till lagstiftningen framgår således att kommunen har en viktig roll inför den lagreglerade hanteringen i steg 2 och steg 3. I dag ger i stort sett samtliga kommuner någon form av ekonomisk rådgivning men det finns stora skillnader när det gäller vad som ingår i rådgivningen. Det är också stora skillnader mellan kommunerna i fråga om organisation och de resurser som avsätts för verksamheten (se avsnitt 7).

Steg 2

Inför den prövning som kronofogdemyndigheten ska göra behövs flera uppgifter från gäldenären. I princip är det fråga om en fullständig kartläggning av personens ekonomiska och sociala situation. Komplexiteten i ärendet gör att gäldenären vanligtvis behöver hjälp med att upprätta ansökningen. Även själva ansökningsblanketten har ansetts vara svår att fylla i för den enskilde. Många behöver hjälp vid ifyllandet, och kommunerna har enligt lagen en skyldighet att ge gäldenären det stöd och den hjälp som han behöver. Enligt de förvaltningsrättsliga principerna⁴ har även andra myndigheter en skyldighet att hjälpa enskilda sökande med råd och vägledning i ärenden hos myndigheten, så också kronofogdemyndigheten.

Ansökningen som ska ges in till kronofogdemyndigheten ska vara skriftlig och undertecknad av gäldenären. Han ska ”på heder och samvete” intyga att de uppgifter som han lämnar är riktiga.”

De uppgifter som ansökningen ska innehålla anges i 10 § SSL:

- gäldenärens tillgångar och skulder med uppgift om varje borgenär,
- gäldenärens inkomster och utgifter,
- hur skulderna uppkommit,

³ ”Skuldsaneringslagen, En kommentar” Trygve Hellner Mikael Mellqvist s. 15–16

⁴ Förvaltningslagen (1986:223), 4 §

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

- vilka ansträngningar gäldenären gjort för att fullgöra sina förpliktelser och skälen till att dessa ansträngningar misslyckats bl.a. ansträngningarna att nå uppgörelser med borgenärerna,
- andra förhållanden av betydelse för den allmänna skälighetsbedömningen, t.ex. vilka utsikter en arbetslös gäldenär har att få ett nytt arbete,
- gäldenärens och hans familjs personliga och ekonomiska förhållanden i övrigt.

Om inte ansökan är fullständig ska kronofogdemyndigheten begära komplettering genom ett föreläggande. Om gäldenären inte följer föreläggandet och bristerna är sådana att ansökan inte kan läggas till grund för en prövning ska ansökan avvisas.

Sociala nämnder och andra myndigheter har en skyldighet att överlämna uppgifter om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden om kronofogdemyndigheten begär detta. Myndigheten kan också avslå ansökan om gäldenären inte uppfyller de allmänna villkoren för skuldsanering eller om han inte medverkar vid handläggningen av ärendet.

Om kronofogdemyndigheten beslutar att inleda skuldsanering måste det dokumenteras skriftligen. Tidpunkten har bl.a. betydelse för vilka skulder som ska omfattas av skuldsaneringen. Myndigheten kan kalla såväl gäldenären som borgenären till sammanträde hos myndigheten.

I vissa fall kan kronofogdemyndigheten avskriva ärendet. Detta sker bl.a. i de fall gäldenären återkallar sin ansökan.

Ett beslut om skuldsanering ska härefter kungöras i Post- och Inrikes Tidningar.

I lagen anges också de olika bedömningsgrunder som kronofogdemyndigheten har att utgå från vid prövningen av ansökan. Tyngdpunkten i skuldsaneringsförfarandet ska ligga i det andra steget. Kronofogdemyndigheterna bör svara för huvuddelen av utredningen och de huvudsakliga borgenärskontakterna.⁵ Av de ansökningar som inlämnas till kronofogdemyndigheterna har de flesta upprättats tillsammans med kommunens rådgivare. Rådgivaren har då ofta gjort en ingående utredning av den skuldsattes situation och medverkat i försöken att få till stånd en frivillig lösning med borgenärerna.

Om det förslag som kronofogdemyndigheten upprättat inte accepteras av borgenärerna ska ärendet överlämnas till tingsrätten för avgörande. Det räcker om endast en borgenär avstyrker förslaget.

Ett beslut från kronofogdemyndigheten kan också genom överklagande gå till tingsrätten. Det kan gälla myndighetens beslut att avvisa eller avslå en ansökan om skuldsanering, inleda en skuldsanering, fastställa en skuldsanering, respektive avskriva ett skuldsaneringsärende från vidare handläggning.⁶ Såväl borgenär som gäldenär kan överklaga beslutet.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

⁵ Proposition 1993/94:123 s. 83

⁶ SSL 26 §

Steg 3

Det som skiljer steg 2 från steg 3 är att tingsrätten kan besluta om skuldsanering oberoende av hur borgenärerna ställer sig till förslaget. Vid tingsrättens handläggning ska alltid en lagfaren domare vara med och det är obligatoriskt med ett sammanträde med parterna innan ett ärende avgörs.

Det är inte meningen att tingsrätten ska behöva göra någon egen utredning utan den ska kunna fatta beslut utifrån det överlämnade materialet. Något hinder för tingsrätten att göra en egen utredning finns däremot inte.

Tingsrättens beslut kan i vissa fall överklagas till hovrätt. För att hovrätten ska ta upp fallet krävs prövningstillstånd, utom i vissa undantagsfall. Prövningstillstånd får meddelas endast om det är av vikt för ledningen av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt; om det förekommer anledning till ändring i tingsrättens beslut eller om det annars finns synnerliga skäl.

2.2 Myndigheternas uppgifter och ansvar

Kronofogdemyndigheterna, domstolarna och kommunerna har uppgifter som regleras i skuldsaneringslagen. Riksskatteverket, Konsumentverket, Domstolsverket och Socialstyrelsen är centrala myndigheter som på olika sätt berörs av verksamheten.

Riksdagens revisorer och Konsumentverket fann i sina utvärderingar 1995 respektive 1996 att rollfördelningen mellan de berörda myndigheterna behövde klargöras. Samtidigt framhölls vikten av en intensifierad samverkan mellan myndigheterna för att ge dem som genomför verksamheten nödvändigt stöd. Revisorerna pekade särskilt på att gränsdragningen mellan Konsumentverkets och Socialstyrelsens uppgifter i fråga om kommunernas budget- och skuldrådgivning var oklar och att den behövde förtydligas.

Riksskatteverket och exekutionsväsendet

Riksskatteverket svarar för ledningen av skatteförvaltningen och exekutionsväsendet. Med exekutionsväsendet avses Riksskatteverket och kronofogdemyndigheterna. Riksskatteverket som har sitt kontor i Solna, har ca 850 anställda. Antalet fast anställda inom de tio kronofogdemyndigheterna i landet uppgick vid utgången av år 1999 till 2 663.

Som chefsmyndighet har Riksskatteverket den övergripande uppgiften att leda kronofogdemyndigheterna. Verket ska bl.a. utfärda allmänna råd och göra uttalanden om rättstillämpningen samt följa upp och analysera verksamheten vid skatte- och kronofogdemyndigheterna. I uppgiften ingår att verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid rättstillämpningen.

I myndighetens uppgift ligger att genom utbildning och information sprida kunskap om lagens innebörd och utvecklingen av domstolspraxis.

Uppgiften att följa tillämpningen av skuldsaneringslagen ligger i dag på en person inom verket (en årsarbetare).

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Medelsfördelningen till kronofogdemyndigheterna

Riksskatteverket ansvarar för att de ekonomiska resurser som tilldelas förvaltningen i form av anslagen A1 Riksskatteverket, A2 Skattemyndigheterna respektive E1 Kronofogdemyndigheterna fördelas vidare till de regionala myndigheterna. För 2000 tilldelades Riksskatteverket 405 miljoner kronor och kronofogdemyndigheterna 1 342 miljoner kronor. Utgifterna för verksamhetsgrenen skuldsanering var 1999 drygt 30 miljoner kronor.

Riksskatteverket fördelar ramanslaget till kronofogdemyndigheterna. Fördelningen i det första skedet beräknas i samråd med kronofogdemyndigheten och avser den del av anslaget som ska åtgå för drift och utveckling av ADB-system. Vidare beräknas medel för lokalkostnader och särskilt tillägg till de två nordligaste myndigheterna (Härnösand och Umeå).

I skede 2 fördelas resterande medel efter de olika verksamhetsgrenarnas olika storlek i förhållande till varandra. Skuldsaneringen utgör ca 3 % av kronofogdemyndigheternas verksamhet uttryckt i resurstermer. Härefter fördelas medlen mellan de olika kronofogdemyndigheterna efter ett genomsnitt av de tre senaste årens volymer.⁷

Varje kronofogdemyndighet gör härefter själv prioriteringar inom det tilldelade ramanslaget. Modellen är inte avsedd att vara ett styrinstrument för verksamhetens inriktning. Som vägledning ger däremot Riksskatteverket ut riktlinjer i den verksamhetsplan för planeringsperioden som fastställs årligen. I verksamhetsplanen återges bl.a. regeringens mål för verksamheten samt koncerngemensamma mål och mål för exekutionsväsendet.

Kronofogdemyndigheterna

Kronofogdemyndigheterna är sedan den 1 januari 1997 indelade i tio myndigheter med sammanlagt 92 lokala kontor. Myndigheterna är lokaliserade till s.k. sätesorter i Stockholm, Eskilstuna, Jönköping, Kalmar, Malmö, Göteborg, Karlstad, Gävle, Härnösand och Umeå.

Regeringens effektmål för kronofogdemyndigheterna är att upprätthålla rättstrygghet och rättssäkerhet vad gäller betalningsförpliktelser och andra förpliktelser som kan verkställas av kronofogdemyndigheterna. Av effektmålet följer att Riksskatteverket och kronofogdemyndigheterna ska verka för en god betalningsmoral i samhället och för att alla gör rätt för sig. Detta innebär bl.a. att myndigheterna

- genom information och liknande förebyggande åtgärder ska underlätta för allmänheten att frivilligt göra rätt för sig,
- snabbt, enkelt och rättssäkert ska pröva och fastställa otvistiga anspråk,
- ska handlägga ärenden om skuldsanering på ett sätt som är rehabiliterande för gäldenären, gynnande för borgenären och preventivt för allmänheten.

⁷ Undantag är området Indrivning där fördelningen sker med ledning av antalet gäldenärer och med en viss annan viktning

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Kronofogdemyndigheternas verksamhet ska enligt regleringsbrevet för 2000 uppdelas på verksamhetsgrenarna förebyggande verksamhet, summarisk process, indrivning och annan verkställighet, exekutiv försäljning av fastigheter m.m., tillsyn i konkurs och skuldsanering. Skuldsaneringen är efter den förebyggande verksamheten den verksamhetsgren som är minst.

I regleringsbrevet anger regeringen inriktningen för verksamhetsgrenen skuldsanering. För år 1998 angavs som särskilt mål för verksamheten att balanserna av skuldsaneringsärenden hos kronofogdemyndigheterna skulle minska jämfört med 1997. De förslag som myndigheterna lägger fram skulle i ökad utsträckning leda till frivillig eller tvingande skuldsanering. Sådana mål för verksamheten har inte återkommit i de senare regleringsbreven. Riksskatteverket har däremot ett återrapporteringskrav att redovisa resultatet av verksamheten utifrån bl.a. jämförande tidsserier tre år tillbaka i tiden.

Konsumentverket ger stöd

Konsumentverket är central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor. Bland de övergripande målen ingår att ge hushållen möjligheter att utnyttja sina ekonomiska resurser effektivt. Verket ska särskilt inrikta sin verksamhet på stöd till konsumentgrupper som är ekonomiskt eller socialt utsatta eller av andra skäl har behov av särskilt stöd.

I regleringsbrevet för 2000 anges som ett av flera effektmål för Konsumentverket att ”ge hushållen goda möjligheter att utnyttja sina ekonomiska och andra resurser effektivt” samt att ”ge konsumenterna en stark ställning på marknaden”.

Några återrapporteringskrav är bl.a. att redovisa vilka insatser som gjorts för att öka konsumenternas kunskaper om finansiella tjänster samt redovisa resultatet av arbetet med att ta fram ett statistikprogram. Ett annat krav är att verket ska redovisa utvecklingen av rådgivningen till enskilda konsument i kommunerna.

I samband med skuldsaneringslagens tillkomst 1994 erhöll Konsumentverket 15 miljoner kronor som ett engångsanslag. Medlen skulle användas till att informera allmänheten och genomföra utbildningsinsatser rörande lagen.⁸ Verket tog fram broschyrer och informerade i TV och i tidningar. Härefter har myndigheten inte erhållit några särskilda resurser för denna verksamhet. Under åren 1997 och 1998 fick den offensiva verksamheten stå tillbaka på grund av sparkrav och omprioriteringar inom verket.⁹

Under år 2000 avsätter verket ca 1,25 personår och 250 000 kr för arbete som har direkt koppling till budgetrådgivning och skuldsanering.

Under år 1999 har man ökat sina stödinsatser något i förhållande till de två tidigare åren. Den broschyr som trycktes i samband med lagens tillkomst ska nytryckas. Det budget- och skuldsaneringsprogram (HEP) som verket uppdaterar årligen syftar till att underlätta för rådgivarna att göra budgetar och räkna på olika skuldsaneringsalternativ. Under år 1999 kompletterades pro-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

⁸ Proposition 1993/94:100, bil. 4

⁹ Ann-Marie Rydell KV

grammet med en statistikdel som syftar till att man årligen ska kunna få fram statistik över vilka hushåll som söker skuldsanering samt hur deras ekonomi och övriga situation ser ut. Uppgifterna kommer att kunna redovisas på kommunnivå men också för hela riket under nästa år (2001). För att kunna ge kommunerna tillräckligt stöd vad gäller statistikinsamlingen har verket planerat att utbilda rådgivare för att de ska kunna ge stöd i den egna regionen. Hittills har elva rådgivare anmält sig för denna uppgift.

När Konsumentverket tilldelades de extra resurserna framhölls vikten av utbildning för framför allt kommunernas budget- och skuldrådgivare. Under år 2000 tillhandahåller verket fyra olika kurser för budget/skuldrådgivare. En basutbildning för budget/skuldrådgivare ska ges vid två tillfällen under året. Kurserna är på tre dagar och sammanlagt 50 personer ges plats. Någon fortbildning för de rådgivare som tidigare gått kursen finns dock inte, något som flera rådgivare efterfrågat i kommunenkäten (avsnitt 6). Samtliga kurser är avgiftsbelagda.

Verket stöder även kommunerna genom att två till tre gånger per år delta vid de regionala nätverksträffar som kommunerna anordnar samt genom att finnas till hands om rådgivare vill diskutera enskilda ärenden.

Konsumentverket anser däremot inte att det ankommer på verket att förse kommunerna med rättsfall från hovrätter och Högsta domstolen. Den uppgiften anser man i stället bör ligga på Riksskatteverket eller Domstolsverket. Varken Riksskatteverket eller Domstolsverket ger dock en sådan service till kommunerna.

Sedan årsskiftet skickar Riksskatteverket också de rättsfall som sänds till kronofogdemyndigheterna till Konsumentverket.

Socialstyrelsen och länsstyrelserna

Socialstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör bl.a. socialtjänst i den utsträckning det inte är en uppgift för någon annan statlig myndighet att handlägga sådana ärenden.

Socialstyrelsen ska följa utvecklingen och utvärdera verksamheten samt därvid samverka med andra samhällsorgan i den utsträckning det behövs. Myndigheten ska vidare vaka över verksamheten vad gäller kvalitet och säkerhet samt den enskildes rättigheter.

I regleringsbrevet för 2000 anges de effektmål som gäller för verksamhetsområdena Hälsovård och sjukvård samt social omsorg. Ett av målen är att personer med sociala problem och försörjningssvårigheter får stöd, bistånd och god omsorg. Socialstyrelsens del av effektmålen är att genom tillsyn, uppföljning och utvärdering, metodutveckling samt kunskapsförmedling medverka till att kommuner, landsting och andra aktörer inom vård- och omsorgssektorn i ökad utsträckning vidtar åtgärder för att åstadkomma en god hälsa och social välfärd samt omsorg och vård av hög kvalitet på lika villkor för hela befolkningen.

Den statliga tillsynen över socialtjänsten utövas av Socialstyrelsen och länsstyrelserna. I skuldsaneringslagen anges att kommunen har att lämna råd och anvisningar till skuldsatta ”inom ramen för socialtjänsten eller på annat sätt.”

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Handläggare hos Socialstyrelsen ställer sig däremot tveksamma till om skrivningen i SSL gör att myndigheten ska anses ha något tillsynsansvar för kommunernas budgetrådgivning.

Socialstyrelsen har inte heller ansvar för den operativa tillsynen av kommunerna utan den åvilar *länsstyrelserna*. Hur tillsynen bör genomföras är inte reglerat utan de närmare formerna bestämmer länsstyrelserna själva. Det kan exempelvis ske genom särskilda "stickprov" eller vid besök i samtliga kommuner i regionen för att få en "ögonblicksbild" av hur verksamheten är ordnad. Det kan också ske i samband med att det görs någon annan verksamhetstillsyn i kommunen.

Initiativen kan komma från länsstyrelsen själv eller genom uppdrag i regeringsbrev m.m. Några sådana uppdrag när det gäller att följa upp budgetrådgivningen har inte lämnats. Vid de kontakter som tagits med länsstyrelserna i denna granskning har det framkommit att uppföljningen av kommunernas budgetrådgivning inom socialtjänsten inte varit någon prioriterad verksamhet. Det råder också en osäkerhet om detta verkligen är en uppgift för länsstyrelsen inom ramen för den tillsyn som de genomför enligt socialtjänstlagen. När kommunerna valt någon annan organisatorisk lösning för den ekonomiska rådgivningen bör det enligt länsstyrelserna inte vara en uppgift för dem.¹⁰ Vem som bör följa upp den verksamheten är man oklar över.

Myndigheten har tidigare gett ut allmänna råd (1993:1), Budget- och skuldrådgivning i socialt arbete vari bl.a. framhålls att budgetrådgivning är en uppgift för socialtjänsten. De allmänna råden upphävdes av myndigheten under 1999 då råden blivit inaktuella bl.a. genom ändring av socialtjänstlagen. Råden gavs ut före skuldsaneringslagens tillkomst.

Någon samverkan med Riksskatteverket eller Konsumentverket om kommunernas skyldighet att ge råd till skuldsatta enligt 1 § SSL har Socialstyrelsen inte haft under de senaste åren. I samband med Konsumentverkets utvärdering 1995 deltog däremot en representant från myndigheten i en referensgrupp.

Domstolsverket

Enligt *Domstolsverkets* instruktion ska myndigheten inom sitt verksamhetsområde i administrativt hänseende leda och samordna verksamheten, meddela föreskrifter och allmänna råd samt se till att verksamheten bedrivs effektivt.

Efter den utfrågning som anordnades av lagutskottet 1997 har inte Domstolsverket medverkat i någon samverkanaktivitet med övriga myndigheter när det gäller skuldsaneringslagens tillämpning.

Fram till 1997 skickade Riksskatteverket samtliga avgöranden från hovrätter och Högsta domstolen till Domstolsverket. Domstolsverket förmedlade

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

¹⁰ Telefonintervjuer med 6 länsstyrelser

sedan domarna vidare till samtliga hovrätter men inte till tingsrätterna. Även Domstolsverket upphörde med denna "tjänst" under 1997.

Sammanfattande iakttagelser

- Den administrativa hanteringen av ett skuldsaneringsärende är komplex och medför en omfattande utredning. Kronofogdemyndigheten och tingsrätten har uppgifter som är reglerade i lagen och det har även kommunen genom skyldigheten att bistå gäldenären med råd och anvisningar. Gäldenärens ekonomiska och sociala situation utreds därför ibland av flera instanser. Om inte kommunen bistår honom eller henne är det upp till gäldenären själv att ta fram alla uppgifter och förhandla med sina fordringsägare.
- Tyngdpunkten i utredningen ska ligga vid kronofogdemyndigheten. Det är också hos kronofogdemyndigheten som lagprövningen ska göras.
- Ansvar för att följa upp verksamheten delas i dag av flera myndigheter. Riksskatteverket har det övergripande ansvaret för tillämpningen av lagen och svarar även för råd och stöd till myndigheterna. Verket fördelar också resurser till de olika kronofogdemyndigheterna. Konsumentverket och Socialstyrelsen har ett mer oklart ansvar för den kommunala rådgivningsverksamheten inom området något som uppmärksammats tidigare av både Konsumentverket och revisorerna.

3 Tillämpningen av lagen

3.1 Vad krävs för att få skuldsanering?

I syfte att ge en översiktlig bild av den relativt omfattande utredning som behöver göras i ett skuldsaneringsärende följer här en kort beskrivning av de villkor som måste vara uppfyllda enligt lagen (4 § SSL).

Det ställs för det första vissa krav på de gäldenärer som kan komma i fråga. En skuldsanering ska framstå som skälig med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden.

Gäldenären måste vara en fysisk person med hemvist i Sverige. Han ska vara så insolvent och skuldsatt att han eller hon inte inom överskådlig tid kan betala sina skulder. Detta det s.k. kvalificerade *insolvenskriteriet* ska enligt förarbetena utgå ifrån en prognos så långt fram i tiden att det i princip inte ska gå att se att insolvensen någonsin kommer att upphöra. Hur stora skulderna måste vara är inte bestämt utan varje fall måste bedömas individuellt. Det är skuldbördan efter det att gäldenären har realiserat sådan egendom som han och hans familj inte är i oundgängligt behov av som avses.

Omständigheterna vid skuldernas tillkomst är också ett viktigt rekvisit. Gäldenären får t.ex. inte ha gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet, speciellt inte ekonomisk brottslighet.

Ett annat villkor är att den skuldsatte tydligt kan visa att hon eller han försökt uppnå en överenskommelse med borgenärerna. Gäldenären måste själv aktivt ha försökt att komma till rätta med sina ekonomiska problem för att

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

kunna beviljas skuldsanering. Tidigare fanns det en oklarhet i hur långt gäldenären behövde gå i fråga om att försöka träffa uppgörelser med borgenärerna innan en ansökan ingavs till kronofogdemyndigheten. Av den praxis som nu uppkommit genom ett hovrättsavgörande framgår att kraven är höga. I beslut RH 1996:93 anger hovrätten att

det anses vara ett rimligt krav att gäldenären har försökt att göra upp med samtliga sina borgenärer och därvid informerat dem alla om sin ekonomiska situation på sådant sätt att de kan få en klar bild av skuldsättningen respektive inkomster och tillgångar och därmed underlag för att bedöma det befogade i gäldenärens förslag till sanering av skulderna.

Det finns däremot inga avgöranden i den frågan från Högsta domstolen. Det krävs också att det vid en allmän bedömning framstår som skäligt att bevilja gäldenären skuldsanering. Det avgörande för om skuldsanering bör beviljas är utfallet av en totalbedömning, där samtliga omständigheter vägs samman.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

En huvudregel är därtill att skuldsanering ska kunna beviljas en person endast en gång.

- I beslutet om skuldsanering ska alla de skulder som ingår tas med. Alla fordringar ska som regel behandlas lika¹¹ men det är inte alla typer av skulder som får ingå i en skuldsanering (6 § SSL). Följande fordringar ingår aldrig:
 - fordran på familjerättsliga underhåll,
 - fordringar med panträtt,
 - fordringar där borgenär har annan förmånsrätt som inteckning i fast egendom,
 - fordran som inte är förfallen till betalning och som är beroende av att borgenären tillhandahåller en motprestation och
 - fordran som är tvistig.

För vissa fordringar får bestämmas att de inte ska omfattas av skuldsaneringen. Exempelvis lämnas regelmässigt studieskulder som inte förfallit till betalning utanför skuldsaneringen.¹²

Det belopp som ska fördelas omfattar gäldenärens samtliga tillgångar och inkomster efter avdrag för vad som ska förbehållas gäldenären för hans egen och familjens försörjning. Riksskatteverket har med utgångspunkt från ut-sökningsbalkens regler meddelat föreskrifter om förbehållsbeloppet. Systemet medger en viss flexibilitet vid beräkningen av det belopp som gäldenären ska få behålla i en skuldsanering. En viss marginal läggs normalt in för oförutsedda händelser under skuldsaneringsperioden. Flera handläggare vid kommunerna anser dock att det behövs bättre riktlinjer för bedömningen, och man menar att de olika kronofogdemyndigheterna inte har en enhetlig bedömning i fråga om det belopp som gäldenären får kvar att "leva på".

3.2 Omprövning

En skuldsanering är tänkt att innebära en slutlig lösning av gäldenärens skuldsituation. Detta skiljer skuldsaneringen från konkurs respektive ackordsförfarande.

Trots skuldsaneringsbeslutets definitiva karaktär har det ansetts nödvändigt att möjliggöra en omprövning av beslutet under vissa i lagen angivna förutsättningar. Omprövning handläggs alltid av domstol. Inträffar något under betalningsperioden som förändrar de förutsättningar som låg till grund för beslutet kan tingsrätten upphäva eller ändra det tidigare beslutet om skuldsanering. Detta kan ske på begäran av någon borgenär, t.ex. om gäldenären inte följer betalningsplanen eller om gäldenären efter beslutet fått väsentligen

¹¹ SSL 7 §, andra stycket

¹² SSL 6 §, andra stycket

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

förbättrade ekonomiska förhållanden. Även gäldenären kan begära omprövning om nya omständigheter tillstött av inte obetydligt slag.

Genom en ändring i skuldsaneringslagen 1998 kan numera även storleken på det skuldbelopp som ska betalas och fördelningen till borgenärerna omprövas av tingsrätten. Ändringen tillkom efter det att revisorerna och Konsumentverket föreslagit en sådan revidering.

Konsumentverket har nyligen, på eget initiativ, följt upp hur reglerna om omprövning tillämpas. Syftet var att kartlägga hur många omprövningar som har gjorts, orsaker till begäran av omprövning, innehåll i beslut samt hur ett antal gäldenärer upplevt skuldsaneringsperioden och omprövningen.

Studien omfattar 181 omprövningar under tiden 1995 till början av 1999. Undersökningen grundar sig på de beslut som domstolarna sänt in till Riksskatteverket, men det finns enligt Konsumentverket en viss osäkerhet om samtliga omprövningar är med i materialet. Verket menar att det skulle vara lätt att kontinuerligt samla in besluten och föra in och lagra dem i en central databas som någon myndighet sedan får ansvar för att följa upp.

Även om materialet inte är helt komplett är det flera intressanta iakttagelser som gjorts.

Av samtliga 181 ansökningar om omprövning kom 118 från gäldenärerna och 63 ansökningar från borgenärerna. Det vanligaste motivet för gäldenärens ansökan var att de ville få beloppet i avbetalningsplanen ändrat på grund av ökade boendekostnader eller sämre inkomstförhållanden till följd av sjukdom, arbetslöshet eller sjukpensionering.

För flertalet av de ansökningar som skickats in av borgenärerna gäller att borgenärerna önskat upphäva gäldenärens skuldsanering. Orsaken var i de flesta fall att gäldenären inte fullföljt betalningsplanen. I ett fåtal fall hade borgenären fått kännedom om att gäldenären fått förbättrade inkomstförhållanden.

En stor majoritet av ansökningarna om omprövning, ca 80 %, bifölls av tingsrätten

3.3 Borgenärsgynnande

Ett syfte med skuldsaneringslagen var att den också skulle vara borgenärsgynnande. Lagen skulle bl.a. medföra att åtminstone en del av skulderna till borgenärerna återbetalades. De ärenden där gäldenären inte har något att erbjuda, de s.k. nollbudena, utgör i dag ca 40 % av samtliga beslutade skuldsaneringar. Av borgenärernas fordringar avskrivs ca 87 %, dvs. de återfår drygt en tiondel av fordringsbeloppet.¹³

I början avslög några kronofogdemyndigheter de ärenden som inte gav några avbetalningar eftersom de inte ansågs borgenärsgynnande i lagens mening. Här har rättsfallspraxis fått betydelse. Meningen är inte att man ska tolka lagen så att varje enskilt ärende ska behöva vara borgenärsgynnande, utan det är borgenärskollektivet som sådant som avses.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

¹³ RSVs statistik

Borgenärernas tidigare oro för att lagen skulle komma att urholka betalningsmoralen hos allmänheten har inte infriats. Att antalet beviljade skuldsaner­ingar blivit betydligt färre än som förväntades när lagen infördes kan ha bidragit till detta.

Det finns däremot fortfarande borgenärer som av princip aldrig går med på frivilliga lösningar och som inte accepterar avsteg från kravet att återfå hela skuldbeloppet. Rutinmässigt driver de därför alla ärenden till avgöranden i domstolarna.¹⁴

Ofta är det vid prövningen av gäldenärernas insolvens som meningarna går isär. Borgenärerna anser att det skulle vara en större flexibilitet när det gäller betalningsplanerna bl.a. för mycket unga personer som överskuldsatt sig. Här kunde det vara motiverat att ha längre betalningsplaner än de på fem år som numera regelmässigt fastställs.

3.4 Enhetlighet i lagtillämpningen

Revisorerna framhöll i sin tidigare rapport vikten av enhetlighet i lagtillämp­ningen och föreslog att Riksskatteverket skulle samordna praxis så att lagen fick en mer likartad tillämpning över hela landet. En enhetlig tillämpning är viktig inte minst från rättssäkerhetssynpunkt. Det är inte bara Riksskattever­ket som bör verka för en enhetlighet utan samtliga myndigheter bör med­verka i detta arbete. Ytterst ligger ansvaret hos regeringen.

Revisorerna ansåg i sin rapport 1995 att Riksskatteverket borde ha en mer central roll när det gäller att samordna arbetsmetoder och lagtolkning vid tillämpningen av skuldsaneringslagen hos kronofogdemyndigheterna och skattemyndigheterna. Revisorerna föreslog att regeringen skulle granska hur Riksskatteverket fullgör dessa uppgifter och i samband därmed utvärdera om verket har de formella befogenheter som erfordras. Förslaget föranledde inget tillkännagivande i riksdagen.

Enhetlig tillämpning

Den slutsats som Konsumentverket drog i sin rapport 1996 var att myndig­heterna tillämpade bestämmelserna på ett relativt enhetligt sätt. Uppföljning­en visade på att rättssäkerheten varit hög i skuldsaneringsärendena och att lagen i stort sett tillämpats på ett likartat sätt över landet. Konsumentverkets bedömning gällde den formella lagtillämpningen i steg 2 och steg 3. Kom­munernas verksamhet i steg 1 ingick inte i bedömningen.

Några stora skillnader i hur olika gäldenärer behandlades kunde man inte finna. Även borgenärerna ansågs ha fått en likabehandling.

Enligt Konsumentverket fanns det ett behov av att på ett enklare och mer lättillgängligt sätt fortlöpande sprida information om lagtillämpningen, i första hand till borgenärerna, vilket skulle öka borgenärernas möjlighet att förutse utgången.

¹⁴ Curt Fredrikson IntrumJustitia, Anders Zorneson Föreningssparbanken, kommun­enkäten

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Några sådana initiativ har ännu inte tagits. De större fordringsägarna som banker och inkassoföretag följer däremot vanligtvis rättsfallsutvecklingen själva och har en kompetens inom området. Det är samtidigt en mycket heterogen grupp fordringsägare som skulle behöva informationen och det är svårt att se hur man praktiskt skulle genomföra den. För statliga och kommunala borgenärer är en sådan information möjlig och i dessa fall kan de centrala myndigheterna ha en angelägen uppgift.

Vissa skillnader i lagtillämpningen bland kronofogdemyndigheter och tingsrätter noterades bl.a. när det gäller förbehållsbeloppet. Det varierade hur mycket "luft" som läggs in i gäldenärens budget efter det att borgenärerna får sin del. Av intervjuerna i granskningen har framkommit att det fortfarande finns skillnader.

Som framgått ovan är handläggningstiderna hos kronofogdemyndigheterna ibland mycket långa. Det är dock stora skillnader mellan de olika myndigheterna. Riksskatteverket gav tidigare ut riktlinjer till myndigheterna att deras målsättning skulle vara att beslut om inledande av skuldsanering och avslag/avvisande skulle fattas inom en viss angiven tidsram. Sådana riktlinjer har inte getts ut de senaste åren.

Olikheter finns också hur kronofogdemyndigheter bedömer möjligheten till skuldsanering när det finns en pensionsförsäkring. Det är skattemyndigheten och försäkringsgivaren som utifrån skattereglerna avgör om pensionsförsäkringen ska få tas i anspråk för skulder och på så sätt ingå i de beräkningar kronofogdemyndigheten gör inför en eventuell skuldsanering.

Denna fråga har en längre tid diskuterats inom Regeringskansliet och Riksskatteverket. Flera motioner under våren 2000 tog också upp frågan. Riksdagen gav i maj i år regeringen i uppdrag att se över hur privat pensionsparande hanteras av myndigheterna.¹⁵

Vad anser kronofogdemyndigheterna om enhetligheten?

Den uppfattning som kronofogdemyndigheterna ger uttryck för är att enhetligheten i ärendehantering hos myndigheterna är större i dag. Även om det fortfarande finns olikheter i enskilda ärenden har den relativt omfattande rättsfallspraxisen nu fått betydelse. Någon fullständig enhetlighet är inte heller möjlig då varje skuldsaneringsärende är unikt.

Omorganisationen av kronofogdemyndigheterna till endast tio myndigheter bedöms ha förbättrat möjligheterna till en ökad enhetlighet i hanteringen. Samverkan och informationsutbytet med Riksskatteverket har enligt flera kronofogdemyndigheter också förbättrats de senaste åren. De återkommande "nätverksträffarna" med övriga kronofogdemyndigheter och Riksskatteverket är viktiga inslag för att utveckla ärendehantering. Kronofogdemyndigheterna får också genom Riksskatteverket del av de domar som verket anser särskilt viktiga.

Kronofogdemyndigheterna anser att utvecklingen mot att allt fler "friviliga" förslag i steg 2 nu fastställs i tingsrätterna är en indikation på att hante-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

¹⁵ Betänkande 1999/2000:LU17

ringen är mer enhetlig. Fortfarande är det dock inte alla frivilliga beslut i steg 2 som fastställs av tingsrätten.

Kompetensen hos personalen vid kronofogdemyndigheterna är hög och flera handläggare har juridisk eller ekonomisk högskolebakgrund. De som arbetar med frågorna är engagerade och får genom de många ärendena en stor erfarenhet av lagtillämpningen, vilket bör bidra till en allt mer enhetlig hantering på sikt.

Enhetlig tillämpning i kommunerna?

Ett grundläggande krav är att alla ska ha samma möjligheter till skuldsanering oavsett var man bor i landet. När förutsättningarna för att erhålla skuldsanering är uppfyllda ska alla behandlas lika. Kommunerna har en skyldighet att ge råd och anvisningar enligt 1 § SSL. Hur långt denna skyldighet går är inte reglerat men om någon söker hjälp med att ansöka om skuldsanering ska han kunna få det. Kommunerna beslutar själva om omfattningen av stödet. Som framgått ovan har de centrala myndigheterna en viktig roll, nämligen att ge stöd, råd och anvisningar för kommunernas uppläggning av en sådan verksamhet

I stort sett samtliga kommuner tillhandahåller i dag ekonomisk rådgivning i någon form. Härigenom uppfyller de formellt kraven i 1 § SSL. Fortfarande finns det emellertid några kommuner som uppger att de inte ger någon ekonomisk rådgivning.

Det är tidigare känt att kommunernas engagemang skiljer sig åt beträffande omfattningen av service och rådgivning. Information om att kommunmedlemmarna erbjuds denna möjlighet är naturligtvis helt avgörande för att de ska söka skuldsanering. I vissa kommuner lämnas en förhållandevis omfattande information medan det på andra håll inte ges någon information alls. Flertalet kommuner biträder också med en "första prövning" av om rekvisiten för skuldsanering är uppfyllda. Några enstaka kommuner nöjer sig med att hänvisa till kronofogdemyndigheten.

Formellt är det gäldenären själv som ska vara aktiv och den som ska inge ansökan. Han intygar också "på heder och samvete" att de uppgifter som lämnats i ansökan är riktiga. Det anses svårt för den enskilde att själv upprätta och inge en ansökan om skuldsanering. Om inte ansökan är komplett kan kronofogdemyndigheten avvisa eller avslå framställningen.

Idag är det enligt budgetrådgivarna närmast en förutsättning att de biträder gäldenärerna på olika sätt inför kronofogdemyndighetens behandling av ärendet.

Sammanfattande iakttagelser

- Rättsfallspraxis har medfört en mer enhetlig tillämpning av lagen. Den har även medfört att det idag ställs höga krav på gäldenärens egna försök att nå uppgörelser med borgenärerna.
- Riksskatteverket har en samordnande roll för att få en likartad tillämpning av lagen. Verket utnyttjar inte den möjligheten fullt ut. Andra

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

myndigheter som kommer i kontakt med lagtillämpningen på olika sätt bl.a. Domstolsverket och Konsumentverket har inte deltagit i det arbetet.

- I stort sett samtliga kommuner uppfyller skyldigheten att tillhandahålla ekonomisk rådgivning. Olikheterna är dock stora i fråga om kvaliteten på rådgivningen och stödet till skuldsatta.
- Borgenärerna får ofta endast ut en begränsad del av sina fordringar i en skuldsanering. Trots detta tycks inställningen i dag vara mer positiv till lagen än när den infördes.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

4 Ärendeutvecklingen

4.1 Ansökningar om skuldsanering har minskat

Antalet ansökningar till kronofogdemyndigheterna har blivit färre än beräknat. Detta noterades också i Konsumentverkets utvärdering 1996. Av ärendeutvecklingen som presenteras i Riksskatteverkets årsredovisning till regeringen kan konstateras att antalet skuldsaneringsansökningar kontinuerligt har minskat efter år 1996. År 1996 inkom 5 264 ärenden. Under år 1999 inkom 3 196 ärenden. Under första kvartalet 2000 har dock de flesta kronofogdemyndigheterna noterat en ökad ärendetillströmning jämfört med samma period förra året. Vid Kronofogdemyndigheten i Härnösand ökade ärendena med 42 %. Någon förklaring till ökningen finns ännu inte men en hypotes som framförs är att massmedierna uppmärksammat frågan om skuldsanering och att ansökningarna ökat därefter.

I proposition 1993/94:123, Skuldsaneringslag, gjordes bedömningen att antalet ansökningar till kronofogdemyndigheterna skulle uppgå till 12 000. Av dessa ärenden bedömdes 1 000 gå till domstolarna. Samtidigt konstaterades att det krävdes en väl fungerande hantering i steg 1 för att inte ärendetillströmningen skulle bli ännu högre.

Den verkliga ärendetillströmningen till kronofogdemyndigheterna avviker således väsentligt från de beräkningar som gjordes i regeringens proposition. Det är något som konstaterats sedan länge men orsaken till denna utveckling har inte närmare diskuterats. Ärendena och ärendehanteringen har också blivit mer komplicerad än vad som förutsågs.

4.2 Frivilliga beslut om skuldsanering ökar

Tabell 1: Antal ärenden m.m. vid kronofogdemyndigheterna åren 1995-1999

År	Inkomna ärenden	Avslag Avvisade Avskrivna	Inledda ärenden	Beslut från KFM	Överlämn till tingsrätt	Utgående balans
1995	4 415	2 536	1 510	268	695	2 196
1996	5 265	3 278	1 660	578	965	2 784
1997	3 590	3 071	1 630	671	1 108	2 108
1998	3 410	1 845	1 701	828	1 024	2 279
1999	3 196	1 667	1 864	1 024	924	2 315

Bilaga 1

Källa: RSV:s årsredovisning 1999

Det första året inkom 4 415 ansökningar om skuldsanering till kronofogdemyndigheterna. Av tabellen ovan framgår att antalet inkomna ärenden efter en uppgång år 1996 kontinuerligt har minskat. För det första kvartalet 2000 har dock de flesta kronofogdemyndigheter noterat fler ansökningar än motsvarande period förra året.

I Riksskatteverkets prognoser för budgetåren 1998–2000 uppskattades volymen till ca 5 000–6 000 ärenden per år, och det fanns enligt myndigheten inga kända omständigheter som skulle tyda på någon betydande ökning eller minskning av volymen.¹⁶ I den fördjupade resursanalysen för åren 2000–2002 har prognosen ändrats och volymen kommer enligt verket att stabiliseras till 3 500–4 000 ärenden per år.

I Riksskatteverkets rapport 1998:9, Utvärdering av statistik avseende skuldsanering, anges att mycket tyder på att konsument/budgetrådgivarna i kommunen blivit ”duktigare”, vilket kan ha medfört att många ansökningar inte behöver ges in till kronofogdemyndigheterna. Hur många ärenden som kommunerna på detta sätt ”avlastar” kronofogdemyndigheterna har tidigare inte varit känt men den kommunenkät som gjorts i denna granskning pekar på att det är ett betydande antal ärenden. En fråga som inte heller studerats är om myndigheternas och kommunernas ”marknadsföring” kring möjligheten att erhålla skuldsanering har någon betydelse för ärendeutvecklingen. Denna fråga tas upp i avsnitt 8 nedan.

Ärendebalansen ökade vid kronofogdemyndigheterna det senaste året trots att antalet nya ärenden minskat. En förklaring till detta kan enligt Riksskatteverket vara den omorganisation som kronofogdemyndigheterna nyligen genomgått, vilken kan ha lett till störningar i verksamheten.

I Riksskatteverkets årsredovisning för 1999 anges att de ärenden som leder till beslut hos kronofogdemyndigheten ökar, dvs. det fattas fler beslut om frivillig skuldsanering. Samtidigt minskar antalet domar om tving-

¹⁶ RSV budgetunderlag för åren 1998–2000, s. 26

ande skuldsanering vid tingsrätterna. Enligt Riksskatteverket tyder detta bl.a. på att utvecklingen av rättspraxis kan ha medfört att borgenärerna i allt större utsträckning godtar de förslag som kronofogdemyndigheterna lägger fram. Förändringen mellan åren är dock liten, varför man enligt Riksskatteverket bör vara försiktig med att dra några mer långtgående slutsatser om den fortsatta utvecklingen.

Kronofogdemyndigheten i Stockholm uppger att borgenärerna under 1998 i 49 % av fallen accepterar förslagen till skuldsanering. Under åren 1995–1996 var det bara 20 % av borgenärerna som accepterade förslagen. Enligt Kronofogdemyndigheten i Stockholm har kvaliteten på ansökningarna höjts, vilket tyder på att de kommunala budgetrådgivarna gör ett bra arbete. En annan förklaring kan enligt Riksskatteverket vara att borgenärerna känner till att domstolarna i allt större utsträckning följer de förslag som kronofogdemyndigheterna upprättat. Borgenärerna skulle således inte ”tjäna” något på att låta tingsrätterna besluta om återbetalningsbelopp.

Enligt Riksskatteverket bedöms antalet ärenden som överlämnas till tingsrätterna att minska ytterligare i framtiden.¹⁷

4.3 Något om kostnaderna

I proposition 1993/94:123 fanns också beräkningar vilka kostnader för staten och kommunerna som skuldsaneringen skulle medföra. Ett resurstillskott på totalt 65 årsarbetskrafter till kronofogdemyndigheterna bedömdes som nödvändigt. För domstolarnas hantering uppskattades behovet vara tre rådmän, tre notarier och fyra biträden. De personella resurserna för myndigheterna bedömdes kosta sammanlagt 30 miljoner kronor. Därutöver tillkom kostnader för inventarier, datorstöd, utbildning, information, kungörelser m.m. Totalt beräknades 65 miljoner kronor behöva tillföras myndigheterna det första året och de följande åren 40 miljoner kronor per år. Riksdagen bestämde sedermera tillskottet till 36 miljoner kronor till kronofogdemyndigheterna för budgetåret 1994/95. Domstolarna erhöll 4 miljoner kronor.

Konsumentverket fick vid lagens ikraftträdande 15 miljoner kronor som ett engångsbelopp att fördela mellan kommunerna. Dessa pengar fick inte användas till löner utan endast till utbildning och utrustning. Konsumentverket genomförde också en sådan utbildning.

Några ytterligare öronmärkta medel för skuldsaneringsverksamheten har därefter inte lämnats till myndigheterna eller kommunerna.

Kommunernas kostnader

Kommunerna erbjöd redan före skuldsaneringslagen ekonomisk rådgivning.

I Konsumentverkets uppföljning 1996 beräknades kommunernas totala kostnader för budgetrådgivning, skuldrådgivning och skuldsanering vara ca

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

¹⁷ RSV:s årsredovisning 1998

105 miljoner kronor, varav ca 30 miljoner kronor direkt kunde hänföras till skuldsaneringslagen. Beräkningarna utgick från 300 årsarbetare. Någon samlad uppföljning av kommunernas kostnader för skuld- och budgetrådgivning har därefter inte gjorts.

I kommunenkäten gör 147 kommuner bedömningen att de har samma resurser i dag som de hade år 1995. I 58 kommuner hade resurserna ökat och i 47 kommuner minskat. Det totala antalet årsarbetare uppgick till 268. Avgörande för en ökning eller minskning av resurserna tycks däremot inte vara ärendeutvecklingen i första hand utan oftare är det andra faktorer som ligger bakom en omprioritering av resurserna.

Om de kommuner som inte svarat på enkäten (23 stycken) tas med i beräkningen torde det vara i stort sett samma personalresurser i dag som vid Konsumentverkets utvärdering 1996.

Kronofogdemyndigheternas kostnader

Kronofogdemyndigheternas verksamhet redovisas efter uppdelning i verksamhetsgrenar. Enligt regleringsbrevet ska resursförbrukningen för varje verksamhetsgren analyseras och kommenteras.

Kostnaden för verksamhetsgrenen skuldsanering var 27 miljoner kronor år 1995 för att under åren 1996 och 1997 öka till 37 miljoner kronor. Budgetåret 1998 minskade kostnaden till 31 miljoner kronor för att år 1999 öka till 33 miljoner kronor.

Av Riksskatteverkets resultatredovisning för budgetåret 1998 framgår också att verksamheten minskat mätt i antalet arbetade dagar mellan åren 1997 och 1999 med 3 100 dagar, från 14 600 dagar till 11 500 dagar. Av redovisningen framgår därtill att kostnaden per avslutat mål/ärende, den s.k. styckkostnaden, kontinuerligt ökat från 1995 till 1999, från 7 940 kronor till 9 994 kr.

Orsaken till kostnadsutvecklingen analyseras inte närmare i årsredovisningen. Regeringen kommenterar inte heller i budgetpropositionen för 2000 (1999/2000:1) specifikt utvecklingen inom verksamhetsgrenen skuldsanering.

I Riksskatteverkets fördjupade resursanalys för skatte- och kronofogdemyndigheterna inför åren 2000–2002¹⁸, konstateras att andelen inledda ärenden har ökat från 30 % 1996 till 50 % år 1998. Att inleda ett skuldsaneringsärende kräver ungefär tre gånger så mycket resurser som att avslå ett ärende. Enligt verket kan det därför förutsättas att arbetsbelastningen ökat även om antalet inkomna ansökningar minskat. För de kommande åren förväntas ärendevolymen stabiliseras under förutsättning att det inte sker några förändringar i lagstiftningen.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

¹⁸ Fördjupad resursanalys för skatte- och kronofogdemyndigheterna inför åren 2000–2002, rapport 1999:4, s. 34

Sammanfattande iakttagelser

- Ansökningar om skuldsanering har kontinuerligt minskat de senaste åren. Första kvartalet 2000 noterar samtliga kronofogdemyndigheter däremot en viss ökning jämfört med samma period föregående år. Åren-debalanserna vid myndigheterna är fortfarande höga.
- Andelen avslag på skuldsaneringsansökningar minskar vid kronofogdemyndigheterna. Samtidigt ökar andelen skuldsaneringsbeslut och beslut om inledande av skuldsanering.
- Tingsrätterna följer i allt större utsträckning de förslag till skuldsanering som kronofogdemyndigheten upprättat.
- Varken kronofogdemyndigheternas eller kommunernas kostnader för verksamheten tycks ha förändrats nämnvärt i förhållande till år 1995.
- Styckkostnaderna per avslutat mål/ärende har ökat vid kronofogdemyndigheterna.

5 Handläggningstiderna

Handläggningstiderna för skuldsaneringsärenden har kritiserats för att vara onödigt långa. Om ett ärende måste passera genom alla tre stegen uppgår handläggningstiderna oftast till mer än ett år. Problemet har varit uppmärksammat en längre tid.

Lagutskottet framförde i sitt betänkande 1996/97:LU6 bl.a. att det fanns anledning att anta att handläggningstiderna hos kronofogdemyndigheterna liksom i de övriga stegen av förfarandet skulle komma att minska i takt med att personalens erfarenhet av skuldsanering ökade och rättsläget klarnade. I betänkandet omnämndes också olika åtgärder som bl.a. Konsumentverket och Riksskatteverket föreslagit för att förenkla och påskynda handläggningen. En renodling av arbetsuppgifterna för rådgivare i steg 1 och handläggare vid kronofogdemyndigheterna utifrån varje yrkeskategoris kompetens framhöll Konsumentverket i sin rapport 1996 som en angelägen åtgärd för att effektivisera arbetet.

Riksskatteverket för regelbundet statistik över de gäldenärer som sökt skuldsanering vid kronofogdemyndigheterna och vilka beslut som fattas. Någon motsvarande statistik tas däremot inte fram för kommunernas budget- och skuldrådgivning. Det är dessutom betydligt svårare att följa upp kommunernas verksamhet då budget- och skuldrådgivningen omfattar betydligt mer än ”bara” skuldsaneringsärenden. Det är även svårt att avgöra när ett skuldsaneringsärende börjar och slutar i steg 1. Konsumentverkets statistikprogram som nu prövas kan förbättra uppföljningen.

Kronofogdemyndigheterna

I följande tabell redovisas kronofogdemyndigheternas handläggningstider åren 1996–1999.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Tabell 2: Fördelning av handläggningstid vid kronofogdemyndigheterna fram till dess beslut om avslag, avvisning, avskrivning eller beslut om fastställande meddelats åren 1996–1999.

År	1996	1997	1998
1999			
Tid			
1–3 mån	30 %	29 %	27 %
24 %			
3–6 mån	28 %	21 %	25 %
20 %			
6–9 mån	21 %	17 %	18 %
23 %			
9–12 mån	14 %	12 %	15 %
11 %			
12-mån och	18 %	18 %	18 %
9 %			
Däröver			
Totalt	100 %	100 %	100 %
100 %			

Källa: RSV:s årsredovisning 1999

Handläggningstiderna har under perioden blivit längre. Från 1996 till 1999 har andelen ärenden med en handläggningstid över 12 månader fördubblats, från 9 % till 18 %. Enligt Riksskatteverket kan detta bero på att kronofogdemyndigheterna börjat arbeta av de stora balanserna och således i större omfattning avgjort äldre mål. Även omorganisationen kan ha haft betydelse. En oroväckande utveckling är att andelen ärenden med en handläggningstid över 6 månader ökar samtidigt som andelen ärenden med en kortare handläggningstid minskar. Den förklaring som Riksskatteverket ger är att det för en större andel av ansökningarna numera fattas beslut om inledande av skuldsanering. Eftersom dessa ärenden är mycket tidskrävande är handläggningstiderna något längre trots att antalet inkomna ärenden minskat. Antal skuldsaneringsärenden i balans är oförändrat jämfört med år 1998.

I Riksskatteverkets utvärdering 1998 av statistiken¹⁹ framhölls att handläggningstiderna och slutprestationerna för flera kronofogdemyndigheter varit oacceptabelt långa. Den beredningsgrupp som myndigheten bildat tillsammans med kronofogdemyndigheterna har bl.a. fått i uppgift att redovisa förslag till förenklingar i hanteringen i syfte att korta handläggningstiderna men också för att få en enhetligare hantering vid de olika myndigheterna.

Handläggningstiderna för olika myndigheter varierar också stort. Vid kronofogdemyndigheten i Karlstad inleds eller avslås 92 % av ärendena inom 1–3 månader. Kronofogdemyndigheten i Stockholm klarade av att inleda eller avslå 10 % av ansökningarna inom samma tid.²⁰

¹⁹ RSV:s rapport 1998:9, Utvärdering av statistik avseende skuldsanering, s. 20

²⁰ RSV:s statistik för myndigheterna 1999

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

I Göteborg hade 46 % av ärendena en handläggningstid på över ett år medan motsvarande siffra för Stockholm var 8 %. Härnösands kronofogdemyndighet hade inget sådant ärende och där togs i 64 % av samtliga ärenden beslut inom en tremånadersperiod.

Skillnaderna kan inte förklaras med att ärendena i någon region är mer komplicerade än i andra utan tycks i stället bero på olika stora resurser. Revisorererna uppmärksammade problemet redan i sin tidigare utvärdering 1995 och menade att det bör ankomma på regeringen och Riksskatteverket att fördela resurserna till kronofogdemyndigheterna efter det behov som finns. Det var enligt revisorererna en viktig fråga att bevaka att gäldenärerna behandlas lika oavsett var man bor i landet och vilken kronofogdemyndighet som handhar hans ansökan.

Tingsrätterna

Tingsrättens handläggning i steg 3 är i regel kort, endast någon månad. Domstolen ska inte heller behöva göra någon egen utredning utan kunna besluta utifrån det inlämnade materialet. Något formellt hinder för att tingsrätten gör en egen utredning finns däremot inte. Av de förslag till skuldsanering som överlämnas till tingsrätten fastställs en stor majoritet i tingsrätten, och utvecklingen går emot att allt fler frivilliga beslut fastställs.

Inte heller gäldenärerna upplever att hanteringen i tingsrätten tar lång tid. I den undersökning av gäldenärernas synpunkter som gjorts i granskningen framgår istället att de anser att hanteringen varit kort.

Kommunernas hantering

I kommunenkäten frågades hur långa väntetider kommunerna har för enskilda att komma till budgetrådgivning. I samband med kommunbesöken ställdes också frågan om handläggningstiderna.

Tabell 3 Har er kommun idag "väntetid" för budgetrådgivning/skuldsanering?

Väntetider	Frekvens
Ja, mindre än en månad	40 %
Ja, en till högst två månader	30 %
Ja, mellan två och fyra månader	11 %
Ja, mer än fyra månader	8 %
Nej	10 %
Ej svar/ flera svar	1 %
TOTALT	100 %

Källa: SCB Kommunkät 2000

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Väntetiden för att komma till rådgivning är i 70 % av kommunerna högst två månader men stora variationer förekommer. 10 % hade ingen väntetid alls. Huvuddelen av dessa kommuner hade mindre än 20 000 invånare. 25–30 kommuner har fortfarande väntetider på över fyra månader.

Det är svårare att rättvisande ange någon genomsnittlig handläggningstid för kommunernas hantering av skuldsaneringsärenden. Skillnaderna mellan kommunerna är stora när det gäller omfattningen på den service som ges i sådana ärenden. Ibland slutar kommunens ärendehantering med endast budgetråd medan det i andra ärenden även innefattar stöd för att få till stånd en skuldsanering i steg 2.

Många kommuner följer ändå själva upp hur väntetider, handläggningstider m.m. utvecklas. Den senaste officiella statistiken är från 1995 och gjordes i samband med Konsumentverkets uppföljning. Även Kommunförbundet gjorde 1995 en uppföljning av handläggningstiderna. Beroende på typ av kommun bedömdes tiden för att få kontakt med en konsumentvägledare eller motsvarande i kommunen variera mellan 1 och 50 veckor. I genomsnitt var väntetiden ca fem 5 veckor. Enligt Kommunförbundets statistik tar det 4 och en halv månader från det att kommunen ger råd och anvisningar i steg 1 till det att ärendet avslutats eller går vidare till kronofogdemyndigheten.²¹

Stockholms stads skuldrådgivningsbyrå har i samarbete med budget- och skuldrådgivarna i stadsdelarna utformat ett statistikprogram. De senaste uppgifterna är från 1998. Där framgår bl.a. att väntetiden för att komma till en budget- och skuldrådgivare var två månader i medeltal. I en stadsdel var väntetiden över ett halvår. Uppskattad tidsåtgång i ett ärende var i medeltal tio timmar och antal besök per ärende i medeltal fyra timmar.

Kommunerna är olika och de har också olika resurser. En del mindre kommuner har bristande erfarenheter och begränsade möjligheter att hjälpa till. Större kommuner som bl.a. Stockholms stad har inrättat särskilda skuldsaneringsbyråer eller andra specialistfunktioner där kompetens inom området har samlats.

Sammanfattande iakttagelser

- Handläggningstiderna för skuldsaneringsärenden har inte förkortats. Vid flera kronofogdemyndigheter har de i stället blivit längre. Även kommunernas hantering tar många gånger lång tid, och det finns väntetider till budgetrådgivningen. Riksskatteverket har inom en beredningsgrupp med företrädare från kronofogdemyndigheterna bedrivit ett arbete för att komma till rätta med bl.a. detta problem. Tingsrätternas ärendehantering är förhållandevis kort.

²¹ Svenska Kommunförbundet Leif Klingensjö

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

- Skillnaderna i handläggningstiderna vid olika kronofogdemyndigheter och kommuner är stora, vilket gör att de skuldsatta inte får samma behandling beroende på vilken region de tillhör.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga 1

6 Kommunernas erfarenheter

För att få reda på hur kommunerna organiserat skuld- och budgetrådgivningen och vilken betydelse den har skickades i mars 2000 en enkät till samtliga kommuner. Revisorerna anlät SCB att genomföra enkäten som riktades till de i kommunen som svarade för skuld- och budgetrådgivning. Frågorna gällde bl.a. vilka resurser kommunen avsatt och vilken kompetens handläggarna hade. Frågorna gällde även handläggarnas erfarenheter av och synen på regelverket som sådant. En särskild fråga gällde hur många ärenden som lett till frivilliga uppgörelser i steg 1 och som man annars bedömde vara av sådan karaktär att de kunde bli föremål för en formell prövning för skuldsättning vid kronofogdemyndigheten. 267 kommuner besvarade enkäten, vilket innebär en svarsfrekvens på 92 %.

Nio kommuner har besökts för att närmare studera de lokala lösningarna. Syftet var också att mer ingående diskutera processen med handläggarna i kommunerna. De kommuner/städer som har besökts är Stockholm, Göteborg, Malmö, Lund, Karlstad, Kristinehamn och Degerfors. Härutöver gjordes några kommunintervjuer per telefon.

6.1 Organisationen och resurserna

Som framgått tidigare beslutar kommunerna själva vilka resurser som ska avsättas för ekonomisk rådgivning och hur den ska vara organiserad. I 1 § SSL anges endast att kommunen inom ramen för socialtjänsten eller på annat sätt ska ge råd och anvisningar till skuldsatta personer.

263 av kommunerna svarar att de tillhandahöll ekonomisk rådgivning under 1999. Sex kommuner svarade att de inte erbjöd någon ekonomisk rådgivning. Hur många av de kommuner som inte svarat på enkäten som inte heller ger rådgivning är oklart. De sex som svarat att de inte har någon rådgivning är mindre kommuner, under 30 000 invånare.

Av enkäten framgår att det även i kommuner med likartad struktur och storlek finns olikheter i fråga om organisation och resurser. Flertalet av de som svarat, drygt 150 kommuner, hade lagt ansvaret på socialförvaltningen. En annan vanlig lösning var att verksamheten sorterades under kommunstyrelsen eller under konsumentnämnden. Ca 70 kommuner hade valt en sådan organisation. I några andra kommuner ligger ansvaret på fritidsförvaltningen, miljöförvaltningen eller kulturförvaltningen. I någon kommun hade en överförmyndare ansvaret och några köper tjänsten av andra kommuner eller privat konsult.

Även de resurser som kommunerna lägger ned på verksamheten varierar.

Av samtliga svarande hade 84 % av kommunerna avsatt en eller två handläggare för denna uppgift. I 90 % av kommunerna uppgick inte resurserna till mer än två årsarbetare. Endast 3 % hade fyra eller fler årsarbetare för den ekonomiska rådgivningen.

I Göteborg och Stockholm är det vanligtvis en person som vid de olika stadsdelsnämnderna självständigt ansvarar för budget- och skuldrådgivning-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

en. Malmö stad liksom övriga kommuner har en central budgetrådgivning organisatoriskt tillhörig socialtjänsten, konsumentverksamheten eller annan verksamhet. I de större kommunerna är det flera som delar på uppgiften och i de mindre, under 30 000 invånare, är det oftast en eller högst två handläggare som arbetar självständigt med skuld- och budgetrådgivning samtidigt som de har andra arbetsuppgifter. De kan vara konsumentvägledare eller socialsekreterare som även ger socialbidrag.

6.2 Rådgivarnas kompetens är hög

Kommunerna erbjöd redan före skuldsaneringslagens tillkomst budgetrådgivning. Genom skuldsaneringslagens tillkomst gavs de även uppgiften att medverka i hanteringen av skuldsaneringsärenden genom information och rådgivning. En förutsättning för att kunna ge sådan hjälp är att budgetrådgivarna har kunskap om lagen. Avsikten var att kommunen tillsammans med den skuldsatte och borgenärerna i flertalet fall redan här skulle kunna lösa problemen. Han skulle också kunna få information om han uppfyllde kriterierna för skuldsanering enligt skuldsaneringslagen. Däremot var det inte meningen att kommunen skulle handha skuldsaneringsförfarandet i sin helhet då de saknade nödvändig juridisk kompetens och erfarenhet av insolvensrättsliga frågor.²²

I enkäten ställdes frågan vilken utbildning respektive handläggare hade samt hur långt kommunens prövning enligt skuldsaneringslagens bestämmelser gick.

Tabell 4 Vilken utbildning har de som arbetar med budgetrådgivning/skuldsanering?

Utbildning	Frekvens
Socionom	36 %
Ekonom	15 %
Juridisk utbildning	9 %
Övrig högskoleutbildning	19 %
Annan utbildning	21 %
TOTALT	100 %

Källa: SCB Kommunenkät 1999

Uppgifterna omfattar 457 handläggare. Av de svarande hade 79 % högskoleutbildning.

Tillgång till juridiskt utbildade handläggare fanns i 54 av de 284 svarande kommunerna/stadsdelsnämnderna. I 117 av kommunerna hade någon socio-
nomutbildning. 84 kommuner/stadsdelsnämnder hade tillgång till personal med ekonomisk högskoleutbildning.

En stor majoritet av kommunerna gör i dag en förhållandevis ingående prövning av om en gäldenär uppfyller kriterierna för att kunna få skuldsanering. Närmare 90% av kommunerna svarade att de förutom en prövning av

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

²² Proposition 1993/94:123 s. 81–82

de allmänna villkoren enligt 4 § SSL även prövar om det kvalificerade insolvenskriteriet är uppfyllt samt gör den allmänna skälighetsbedömningen.

Flera kommunala handläggare har framhållit att det är ett mycket omfattande arbete som behöver läggas ned i steg 1 för att kunna få en helhetsbild av gäldenärens ekonomiska och sociala situation. Den egentliga lagprövningen, dvs. huruvida insolvenskriteriet m.m. är uppfyllt, ligger formellt på kronofogdemyndigheten i steg 2. Det åligger samtidigt rådgivarna att kunna ge information om lagen och upplysa om en gäldenär kan komma i fråga för skuldsanering. Den delen av rådgivningen anser många vara ett mindre problem då kunskaperna ”sitter i ryggmärgen”. Mer arbetskrävande är kartläggningen av gäldenärernas samtliga skulder men särskilt kontakterna med borgenärerna.

Hos erfarna handläggare finns det ofta en god kunskap om lagen och rättsfallspraxis. Detta gäller dock inte alla, särskilt inte handläggare i de mindre kommunerna som har ett begränsat antal ärenden och därför får ”starta om” varje gång frågan aktualiseras. Man har ofta också andra arbetsuppgifter. Det skiljer dem från handläggarna vid kronofogdemyndigheterna som är specialiserade på skuldsaneringsärenden.

Små kommuner är också mer sårbara när någon slutar. Återbesättning av tjänster kan ibland ta mycket lång tid.

En vanlig och en mycket viktig åtgärd för att utveckla kompetensen är de kontaktnät som kommunerna byggt upp. Genom återkommande träffar med andra kommuner i regionen kan man diskutera aktuella problem och praxis m.m. Som framgått ovan deltar vid enstaka tillfällen Konsumentverket vid sådana tillfällen och mer återkommande företrädare från kronofogdemyndigheten. Samarbetet med kronofogdemyndigheterna tycks i flertalet av kommunerna fungera bra. Många anser att myndigheten har en stor kompetens inom området.

6.3 Stödet till kommunerna

Den grundutbildning för budget- och skuldrådgivare som Konsumentverket tillhandahåller är uppskattad i kommunerna. Tidigare tillhandahölls utbildningen gratis men nu måste kommunerna betala för utbildningen, något som inneburit att inte alla kommuner skickar sina rådgivare på kurserna.

Flera kommuner har i granskningen framfört ett behov av ökat stöd från de centrala myndigheterna. Enkäten visar samtidigt att det råder stor osäkerhet från vilken myndighet sådant stöd bör ges. Vidareutbildning samt service i fråga om att få del av rättsfallspraxis var ett vanligt önskemål hos handläggarna.

I enkäten fick kommunerna svara på vilken myndighet de trodde var huvudansvarig för stödet samt betygsätta hur myndigheterna klarat detta. De myndigheter som kommunerna fick välja mellan var Riksskatteverket, kronofogdemyndigheten, Konsumentverket, Domstolsverket och Kommunförbundet.

Bäst ansågs kronofogdemyndigheten ha varit. 81 % av handläggarna ansåg att kronofogdemyndigheten svarat för ett bra eller godkänt stöd. Härfter kom Konsumentverket med 70 % bra eller godkänt stöd samt Riksskattever-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

ket med 63 %. Sämst ansågs Domstolsverket, Socialstyrelsen och kommunförbundet ha varit.

Flest handläggare, cirka 42 %, ansåg det vara kronofogdemyndigheten som skulle ge det stödet. Härfter kom Konsumentverket med 18 %. Endast en kommun ansåg att Socialstyrelsen hade en sådan roll. Det bör noteras att frågan gällde vilken myndighet som de ansåg var huvudansvarig och som bör ge stöd och information om lagtillämpningen.

6.4 Kommunernas förslag till förenklingar av processen

En stor majoritet av de kommuner som haft synpunkter på regelverket har konstaterat att de s.k. nollbuden i steg 1 mer eller mindre regelmässigt får nej av borgenärerna. Det skulle spara mycket tid och resurser om sådana ärenden kunde överlämnas direkt till kronofogdemyndigheten. Samma föreslås för gäldenärer som har mycket stora skulder och där endast mindre belopp kan återbetalas till borgenärerna. Flera anser att kommunernas medverkan i sådana ärenden skulle kunna begränsas till att kartlägga skulderna och hjälpa gäldenären med att upprätta ansökningen.

Många uppmärksammar också den nuvarande ordningen att alla fordringsägare måste säga ja till ett förslag innan staten genom skattemyndigheten får acceptera detsamma.²³ Även om samtliga borgenärer utom en med en mycket liten fordran säger ja får inte staten godkänna förslaget.

6.5 Betydelsen av steg 1

Många av budgetrådgivarna framhåller betydelsen av sitt arbete i steg 1. Även granskningen har visat att rådgivningen är betydelsefull. Inte alla rådgivare anser det vara nödvändigt att bibehålla alla tre stegen i processen utan på den punkten finns det många olika synpunkter. Flera rådgivare i mindre kommuner har framfört att det arbete som görs i steg 1 lika gärna kan överföras till kronofogdemyndigheten. Andra rådgivare anser att det inte är möjligt för kronofogdemyndigheten att ta över deras arbete då myndigheten inte kan ge gäldenären det stöd och den närhet som kommunens rådgivare kan ge. Flera anser att kronofogdemyndigheten borde ta en personlig kontakt med de sökande vilket i dag är mycket ovanligt vid flera kronofogdemyndigheter.

Enligt Riksskatteverkets statistik inlämnades 3 200 ansökningar till kronofogdemyndigheterna under år 1999. Av enkäten framgår att kommunerna hjälpt 2 733 personer att upprätta och inlämna en sådan ansökan. Om de 23 kommuner och samtliga stadsdelsnämnder i Göteborg och Stockholm som inte besvarat enkäten togs med, kommer resultatet mycket nära det totala antalet ansökningar som inlämnades till kronofogdemyndigheterna under 1999. Kommunerna hjälper således det stora flertalet personer som söker skuldsanering. Resultatet överensstämmer med den bedömning som kronofogdemyndigheten i Karlstad gjort, nämligen att budgetrådgivarna medverkar i mellan 90 och 95 % av alla ansökningar till myndigheten.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

²³ Lagen (1998:195) om ackord rörande statliga fordringar, 5§.

Kommunerna fick också besvara frågan hur många som de hjälpt genom överenskommelser i steg 1 som annars skulle kunna komma i fråga för prövning av skuldsanering i steg 2 och steg 3. Rådgivarna bedömde att de träffat 3 315 sådana överenskommelser. Även om rådgivarna skulle ha överskattat antalet ärenden visar resultatet att kommunerna i mycket stor utsträckning avlastar kronofogdemyndigheterna från skuldsaneringsärenden. De förhoppningar som lagstiftaren uttryckt att överskuldsetta skulle kunna komma till rätta med sin situation redan i steg 1 tycks därmed uppfylla.

Enligt budgetrådgivarna är ansökningsblanketten alltför svår att fylla i för många vilket gör att de överlåter detta till rådgivarna. Det är också viktigt att den blir rätt ifylld annars kan ärendet ytterligare försenas genom krav på kompletteringar.

I och med att de inblandade parterna blir kunnigare i lagstiftningen kan uppgörelserna i steg 1 också alltmer likna de lösningar som föreskrivs i lagen. Borgenärerna, särskilt de offentliga, hänvisar ofta till bestämmelserna när förslag presenteras. På så sätt försvåras mer flexibla lösningar.

6.6 Informationen till allmänheten

En förutsättning för att överskuldsetta ska söka skuldsanering är att de känner till att denna möjlighet finns. Enkäten visar att informationen från kommunerna att de kan bistå med skuld- och budgetrådgivning är dålig. I nästan hälften av kommunerna, 135 stycken, gjordes inga som helst informationsinsatser.

Det vanligaste sättet att informera om sina tjänster var genom någon broschyr som fördelades till olika allmänna platser i kommunen. Andra sätt var att annonsera i lokaltidningar, informera i samband med studiebesök, i skolor m.m. Det börjar också bli vanligt att använda kommunens hemsida. I flera kommuner är det kolleger bl.a. socialsekreterarna, som förmedlar kontakten till skuldrådgivarna. Några enstaka kommuner arbetar mer aktivt och sätter upp olika målsättningar för informationsverksamheten som att ett antal gånger varje år finnas med i medierna, lokal-TV och i tidningar.

Sätten att informera är många men det samlade intrycket av enkätsvaren och kommunbesöken är ändå att det är en mycket begränsad information på de flesta håll. Ett mycket vanligt svar är att man inte vågar att informera. Man har inte resurser att ta emot den förväntade ökningen av hjälpbehovande. Vid de tillfällen TV och tidningar tagit upp frågan om skuldsanering blir det en ökad ärendetillströmning.

Några av rådgivarnas övriga synpunkter

Flera av rådgivarna utnyttjade möjligheten att i enkäten ge egna synpunkter på regelverket. Några menar att ärendehantering bör förenklas genom att steg 1 och steg 2 läggs samman och att endera parten, kommunen eller kronofogdemyndigheten, ges hela ansvaret för hanteringen. Andra framhåller vikten av de olika roller som parterna har i processen och föreslår olika åtgärder för att förenkla hanteringen och förkorta handläggningstiderna. Arbetet i steg 1 anses också av många behöva ta tid bl.a. för att reda upp det eko-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

nomiska och sociala kaos som gäldenären befinner sig i men också för att förbereda honom på vad en skuldsanering innebär.

Ett vanligt önskemål är också att hanteringen i steg 1 borde bli mer flexibel. I de s.k. nollbuden skulle kommunen snabbare föra över ärendet till kronofogdemyndigheten då förutsättningarna att nå framgång i steg 1 anses minimala. Den praxis som uppkommit ger nu inte kommunerna denna möjlighet vilket medför onödigt dubbelarbete och längre handläggningstider. Andelen ärenden som är s.k. nollbud är stort och det arbete kommunerna behöver lägga ned för att redovisa ett ”färdigt förslag” för fordringsägarna är omfattande.

Det personliga stöd som kommunerna kan ge gäldenären anser många viktigt för att lagen inte endast ska kunna komma i fråga för skuldsatta som har särskilda förutsättningar att klara sig igenom den svåra processen.

Citat ur enkätsvaren

Behövs det flera steg i processen?

- Jag ifrågasätter vitsen med steg 1. Det finns alltid fordringsägare som av princip avslår med hänvisning till prövningen i steg 2. Vid s.k 0-förslag ter sig hanteringen nästan löjlig.
- Det arbete som utförs i steg 1 kan enligt kommunens erfarenhet inte med samma bredd, service och tillmötesgående utföras i steg 2. KFM tror vi inte samtidigt kan inta rollen som objektiv informatör och vägledare, ge råd om personliga förhållningssätt i sakfrågan och sedan fatta beslut i själva rättssaken. Om så riskerar myndigheten att tappa i trovärdighet som objektiv beslutsfattare i ärendefasen.
- Jag tycker att uppdelningen på olika steg är bra. Det är viktigt att skilja på råd/stöd-fasen och myndighetsutövning.
- Egentligen behövs stegen ur rättssäkerhetssynpunkt.
- Om inte budgetrådgivare i steg 1 gör sitt arbete, kommer endast en viss typ av gäldenärer att få skuldsanering, nämligen de som har en hög utbildning med inriktning på juridik eller ekonomi. Tanken med skuldsaneringslagen var att den skulle leda till ekonomisk rehabilitering, dock inte bara för högutbildade.
- För små kommuners del vore det bra om KFM helt tog över handläggningen. Vi har ingen möjlighet att få en smidig och effektiv handläggning
- Måste steg 1 finnas? 90% av borgenärerna hänvisar ändå till steg 2.
- Beräkningar och skälighetsbedömningen bör ligga på steg 2.
- KFM bör kunna få besluta om tvingande skuldsanering och ärendet gå till tingsrätten vid överklagande.
- Som det nu fungerar, behövs mer resurser i steg 1 för att väntetiderna inte ska bli orimligt långa.
- Om inte steg 1 låg på kommunerna skulle många inte våga, orka, klara en skuldsanering.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Synpunkter på kronofogdemyndigheternas hantering:

- I dag har KFM regionaliserat sitt arbete med skuldsanering vilket innebär att avståndet mellan KFM och gäldenären har ökat. KFM träffar nästan aldrig gäldenären. Det arbetet ligger på kommunen.
- Mycket tungrodd handläggning i steg 2, de missar helhetsperspektivet för att de är så detaljfixerade.
- KFM borde söka rätt på skulderna när inte gäldenären har förmågan.
- KFM i steg 2 bör göra kompletteringar istället för i steg 1.
- KFM borde hjälpa gäldenären att betala enligt planen eller som i Danmark där man kommer överens med en bank som fördelar ut personens betalningsutrymme en gång i halvåret.

Övriga synpunkter:

- Domstolspraxis av gemensamt intresse skulle kunna distribueras till alla kommuner från centralt håll.
- Vågar inte informera om lagen eftersom de personella resurserna inte räcker till.
- Försäkringskassan och kommunerna har en dålig kunskap om SSL.
- Kravet på utskick till samtliga borgenärer borde tas bort i steg 1.
- Reglerna för underhållsstöd och bostadsbidrag bör ses över. De harmonierar inte med SSL.
- Det behövs en samlande instans för skuldrådgivnings- och skuldsaneringsarbetet i steg 1 enligt modell Stockholms Stads Skuldrådgivningsbyrå.
- Information om rättsläget borde gå ut till steg 1-handläggare automatiskt via Riksskatteverket eller någon annan. I det stora hela känner man sig ganska utlämnad. Kvaliteten och kompetensen skiljer sig väldigt mellan kommunerna vilket innebär att gäldenärerna får en väldigt olika behandling beroende på i vilken kommun man bor. Det borde finnas en minsta norm, utbildning, tid och liknande för varje kommun. Lagstiftningen är väldigt otydlig därvidlag.
- Det kunde behövas en auktorisation för skuldrådgivare.
- Konsumentverkets kurser är för dyra.
- Tolkningen vid tingsrätterna är olika vilket gör det viktigt att minska antalet tingsrätter som får besluta om skuldsanering.

6.7 Hur några kommuner arbetar

Budgetrådgivningen i Malmö stad

Före skuldsaneringslagens ikraftträdande var det socialbyråerna vid två stadsdelar som först utvecklade hushållsekonomisk rådgivning. Rådgivningen skildes från handläggningen av socialbidrag 1997/98 genom att särskild tid ägnades åt och erbjöds den som visat sig ha skuld- och betalningsproblem.

Rådgivningen bedrevs då av två personer på deltid. Rådgivarna var knutna till en arbetsgrupp med enbart servicefunktioner.

Från 1990, till följd av nedskärningar inom individ- och familjeomsorgen, gavs rådgivning inom ramen för en arbetsgrupp som även hanterade ekonomiska biståndsansökningar. Enligt uppgift från budgetrådgivningen ledde detta metodiskt till successivt försämrade förutsättningar för rådgivningsarbetet.

När lagen trädde i kraft 1994, fick en av de två socialbyråer som tidigare haft rådgivning kommunledningens uppdrag att ansvara för driften av en kommunövergripande budgetrådgivning i Malmö stad. Budgetrådgivningen förlades till centralt belägna lokaler i Malmö i vilka man fortfarande finns kvar.

Personalresurserna uppgår till sex heltidstjänster, varav en chef. Fyra är socionomer, en ekonom och en jurist. Fem rådgivare på heltid motsvarar idag en rådgivare per ca 50 000 invånare eller en per 25 000 hushåll i kommunen. Personalresurserna är desamma sedan 1994.

Väntetiden för att komma till rådgivning är en till högst två månader. Under år 1999 hjälpte man 130 sökande att inlämna sin ansökan till kronofogdemyndigheten. Kommunen bedömer att man gjorde 30 överenskommelser i steg 1 som annars kunde komma i fråga för formell skuldsanering.

Verksamheten har öppet hus 2,5 timmar varje onsdag då vem som helst kan få kontakt med en rådgivare. Sammanlagt har kommunen ca 800 sådana öppna besök per år. Under året behandlas mellan 200 och 300 budget/skuldsaneringsärenden.

Det förebyggande arbetet ligger i att informera om verksamheten i dagspress, lokalradio och regional TV. Man ger ut broschyrer, affischer samt anordnar information för olika grupper, bl.a. från skolor, och tar emot studiebesök.

Kostnaden för verksamheten uppgick till 2,5 miljoner kronor år 1999.

Budgetrådgivningen i Kristinehamns kommun

Budgetrådgivningen inom Kristinehamns kommun är organiserad under socialnämnden. Rådgivningen sköts av konsumentenheten som har två heltidsanställda tjänstemän, en budgetrådgivare som till 25 % även har andra uppgifter samt en konsumentvägledare/enhetschef som till stor del arbetar med budgetrådgivning och skuldsanering.

Tidigare var rådgivningen organiserad under konsumentnämnden. Den totala kostnaden för verksamheten var 731 000 kr men det är inte möjligt att specificera kostnaden för arbetet med budget- och skuldrådgivningen.

Under år 1999 gav enheten 82 hushåll budgetrådgivning, varav ca 16 utgjorde s.k. skuldsaneringsärenden.

Väntetiden för att få komma till budgetrådgivning är mindre än en månad. Den hjälp som enheten erbjuder gäldenären är en kontroll om skuldsaneringens kriterier för skuldsanering är uppfyllda och man förhandlar med borgenärerna. I ett skuldsaneringsärende hjälper man i förekommande fall till med att överklaga beslut och deltar vid en eventuell domstolsprövning.

Någon direkt information om sina tjänster inom budgetrådgivningen gavs inte under 1999.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

”I arbetet med budgetrådgivning, skuldsanering arbetar vi med helheten. Det innefattar att under de första besöken hjälpa den enskilde med att få ordning på det kaos som ofta råder i ekonomin. När den enskilde har kontroll på hushållsekonomin då först går vi vidare med att få till stånd någon form av ackordsuppgörelse med fordringsägarna.

Vi hjälper den enskilde med att skriva till samtliga fordringsägare för att erbjuda någon form av ackordsförslag eller annan uppgörelse. Om vi inte får igenom förslaget hjälper vi till med ansökan till kronofogdemyndigheten. Blir det avslag hjälper vi till att överklaga till domstol.

Vi medverkar vid besöket på kronofogdemyndighet och domstol som handläggare och medmänniska.

Efter att beslut fattas hjälper vi till med att praktiskt få inbetalningarna att fungera eftersom de flesta fordringsägare inte skickar ut inbetalningskort. Under de första månaderna efter beslut träffas vi en gång per månad för att sedan träffas med betydligt längre mellanrum.”

Sammanfattande iakttagelser

- Rådgivarna har en hög kompetens men rådgivarna efterfrågar mer utbildning och stöd i arbetet. Konsumentverkets kurser är för dyra anser flera rådgivare.
- Kommunerna prioriterar rådgivningen och stödet till skuldsatta olika. I många kommuner ”prövas” om kriterierna för att få skuldsanering är uppfyllda och man medverkar i förhandlingar med borgenärerna samt vid en eventuell domstolsprövning. I några kommuner informerar man om lagen och hänvisar till kronofogdemyndigheten.
- Informationen om att kommunen erbjuder hjälp ges inte i alla kommuner. När kommunen informerar eller om medierna tar upp frågan ökar ärendetillströmningen. En del kommuner undviker därför en sådan information.
- Kommunernas försök att genom information förebygga överskuldättning är mycket sällan en prioriterad verksamhet.
- Kommunerna har en stor betydelse för att avlasta kronofogdemyndigheterna fler skuldsaneringsärenden.
- Oklarhet råder om vilken central myndighet som bör stå för stödet till budgetrådgivarna i frågor kring lagen och tillämpningen.

7 Kronofogdemyndighetens utredning och kommunens försök till överenskommelser i steg 1

7.1 Även kommunerna ”prövar” kriterierna för skuldsanering

Det är vid kronofogdemyndigheten som det huvudsakliga utredningsarbetet i ett skuldsaneringsärende ska ligga. En fråga som revisorerna försökt besvara är om det förhåller sig på det viset eller om utvecklingen går mot att kom-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

munerna i allt större utsträckning gör ”samma” utredningar som kronofogdemyndigheten. Härom råder det delade meningar. Frågan ingick i enkäten till kommunerna och har ställts vid myndighetsbesöken och till borgenärerna.

Tabell 5 Vilken/vilka av följande åtgärder ingår vanligtvis när er kommun ska bistå en gäldenär vid bl.a. upprättande av en skuldsaneringsansökan?

Åtgärd	Frekvens
Information om skuldsaneringslagen med hänvisning till annan myndighet	58 %
Prövning av innehållet i en ansökan motsvarande 10 § SSL	86 %
Prövning av kriterier motsvarande 4 § 1 SSL angående insolvens	88 %
Prövning av kriterier motsvarande 4 § 2 SSL angående skälighet	84 %
Hjälp till kompletteringar och att överklaga beslut	43 %
Medverkan vid eventuell domstolsbehandling	21 %

Källa: SCB Kommunenkät 2000

Kommunen förväntas kunna ge en person besked om han kan bli föremål för skuldsanering. Kommunen har också förutsatts kunna göra en första ”gallring” av skuldsaneringsärenden och på så sätt avlasta kronofogdemyndigheterna. Lagen är svår att tolka och det är kommunerna själva som får göra bedömningen vilken skyldighet som ska anses åligga dem enligt 1 § SSL. Några allmänna råd eller föreskrifter för tillämpningen finns inte att tillgå. Inte heller tycks någon myndighet ha tagit på sig ansvaret att reda ut frågan vilket fått till följd att praxis fått styra utvecklingen.

Av resultatet ovan framgår att rådgivarna i mycket stor utsträckning gör juridiska bedömningar i steg 1. De förhandlar också med fordringsägare och som praxis nu utvecklats sig måste ett förslag ha presenterats för samtliga fordringsägare innan det kan bli föremål för prövning hos kronofogdemyndigheten. Skyldigheten för gäldenären att försöka att nå uppgörelse med borgenärerna har blivit långtgående. För att inte ytterligare fördröja hanteringen genom att riskera ”få tillbaka” ärendet för kompletteringar görs många gånger en ingående utredning i detta steg. Som framgått tidigare är det få gäldenärer som klarar detta själva, och kommunernas rådgivare har här fått en viktig roll.

7.2 Dubbelarbete?

Vad är det då som skiljer kommunernas utredning från den utredning som kronofogdemyndigheten gör i steg 2. Som framgått av den tidigare redovisningen finns det visserligen stora olikheter i det underlag som kommunerna

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

lämnar in till kronofogdemyndigheten. Samma gäller kvaliteten på de utredningar som görs i steg 1.

I granskningen ställdes därför frågan till både till handläggare vid kronofogdemyndigheter och till kommunens handläggare vad skillnaden i deras utredningar består i.

Som framgick av kommunenkäten gör en stor majoritet av kommunerna en bedömning om de olika kriterierna i 4 § SSL är uppfyllda. För att kunna göra den bedömningen krävs en ingående utredning av den skuldsattes sociala och ekonomiska situation vid det aktuella tillfället. Men det ingår även en undersökning av hur skulderna uppkommit och utsikterna till förändrade förhållanden i framtiden. Av enkätsvaren framgår också att kommunerna hjälper gäldenären att ta fram ett förslag till betalningsplan för samtliga borgenärer och även förhandla med dem.

Någon egentlig skillnad mot den utredning som kronofogdemyndigheten har att göra tycks inte finnas. Det som flera framfört är i stället kronofogdemyndighetens tillgång till olika register och myndighetens rätt att infordra de uppgifter som behövs från andra organ, socialnämnder m.fl. Härutöver framhålls skillnaderna i utbildning och kompetens mellan kommunerna och kronofogdemyndigheterna.

Det finns också hos vissa kronofogdemyndigheter en irritation över att kommunerna ibland går för långt i sin prövning. Man framhåller att kommunerna inte ska göra någon lagprövning. Ärendet riskerar att dra ut på tiden genom kommunernas försök med överenskommelser med borgenärerna. En mer flexibel handläggning av ärendena efterlyses.

I de fall kommunerna gör långtgående försök att i skuldsaneringslagens anda presentera ett förslag och nå överenskommelser med borgenärerna blir det således fråga om ett dubbelarbete. Avgörande för kommunerna att nå fram till frivilliga överenskommelser i steg 1 beror på borgenärernas förtroende för rådgivarna och om de tror att rådgivarna gör en opartisk och kvalificerad utredning. Ett formellt beslut i steg 2 eller steg 3 har också vissa rättsverkningar som vissa borgenärer anser särskilt viktiga, bl.a. rätten till omprövning om inte gäldenären följer betalningsplanen eller får utökade möjligheter att göra rätt för sig. Det gör att borgenärerna många gånger anser det viktigt att få ärendet prövat hos kronofogdemyndigheten.

På frågan i kommunenkäten om det fanns någon del av kommunens arbete i steg 1 som skulle kunna överlåtas till prövningen i steg 2 svarade 34 % av kommunerna ja. Ett vanligt svar var att kronofogdemyndigheterna i större utsträckning skulle hjälpa gäldenären vid ifyllandet av ansökningen, vid kompletteringar, överklagande och omprövningar. Som tidigare nämnts ansåg många att de s.k. nollbuden skulle kunna överföras snabbare till kronofogdemyndigheterna. Det skulle i de fallen räcka om kommunen hjälper till vid ifyllandet av ansökningen och sammanställer samtliga skulder.

En uppfattning som många handläggare återkommer till är att kronofogdemyndigheten inte har möjlighet att ge gäldenären det stöd som han behöver för att klara att gå igenom en skuldsanering.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

7.3 Hur några kronofogdemyndigheter har organiserat arbetet

Kronofogdemyndigheten i Skåne län

Kronofogdemyndigheten i Skåne län bildades genom en sammanslagning av kronofogdemyndigheterna i Malmöhus och Kristianstads län. Totalt har den enhet som arbetar med skuldsaneringsärenden 10 årsarbetskrafter. Resurserna har varit desamma sedan 1994. Utöver sju handläggare som är socio-nomer ingår en enhetschef, en jurist samt en kameral assistent.

På grund av personalomsättning har myndigheten fått en ökad ärendebalans under 1999. En bidragande orsak till ökningen är också att man fått en ökad ärendetillströmning det sista kvartalet 1999. Även under början av år 2000 ökar antalet skuldsaneringsärenden. Orsaken till denna ökning är ännu inte känd.

För att ta till vara den samlade kompetensen inom enheten föredrar alla handläggare sina ärenden för den övriga gruppen innan den slutliga bedömningen görs. På så sätt önskar man också erhålla en så enhetlig bedömning av ärendena som möjligt.

Myndigheten utnyttjar mer sällan möjligheten att kalla gäldenären till sammanträde enligt 16 § SSL. Oftare anser man en mer informell kontakt med gäldenären vara värdefull.

Ärendehandläggningen vid Kronofogdemyndigheten i Göteborg

Skuldsaneringssektionen vid Kronofogdemyndigheten i Göteborg består utöver sektionschefen av sju handläggare. Tre är jurister, två är ekonomer och två är kronoinspektörer.

Under år 1999 kom 540 ansökningar om skuldsanering in till myndigheten. I 352 fall beslutades att inleda skuldsanering. Myndigheten avslog 162 ansökningar och 38 ansökningar avvisades. Det är mer sällan som handläggarna får tid att träffa gäldenären personligen.

Under 1999 har sektionen arbetat med att utveckla enhetliga arbetsmetoder och rutiner. Man arbetar nu efter en ny modell som man kallar tvillingmodellen. Modellen fungerar så att handläggarna arbetar i par och att man använder varandra som bollplank. Man diskuterar vissa ärenden, läser varandras föreläggande och beslut m.m. Tvillingmodellen har ett rullande schema, vilket innebär att alla får vara "tvilling" med varandra. Syftet är att varje handläggare härigenom ska dela med sig av sina kunskaper och på så sätt öka den samlade kompetensen i gruppen. Man fann dock att den tidigare vinsten att samla och utnyttja kompetensen vid ett och samma tillfälle därmed kunde gå förlorad. Den gemensamma ärendedragningen för vissa svårbedömda ärenden kommer därför troligen att återinföras och tillämpas samtidigt med "tvillingmodellen".

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Skuldsaneringsenheten vid Kronofogdemyndigheten i Eskilstuna ingår som en funktion inom allmänna enheten vid myndigheten.

Enheten ska bestå av fem handläggare men för närvarande är man fyra, varav en nyanställd. Rekrytering ska påbörjas av ytterligare en person. Till gruppen har tillfälligt knutits en pensionerad handläggare som arbetar deltid (20 %).

En av handläggarna är ekonom. Övriga saknar akademisk examen. Vid behov finns juriststöd inom enheten.

Hela handläggargruppen samlas till möten varannan vecka där svårbedömda ärenden och principfrågor behandlas. I övriga ärenden fattar handläggaren beslut i samråd med en kollega. Juristen deltar som regel i ärendemötena.

Under 1999 inkom 291 ansökningar om skuldsanering. I 152 fall fattades beslut om att inleda skuldsanering.

Sammanfattande iakttagelser

- Kommunernas hjälp till gäldenärerna i steg 1 tenderar allt oftare att likna den utredning som kronofogdemyndigheten gör vid den lagreglerade prövningen. En ingående utredning behövs dock enligt flera budgetrådgivare för att ärendet inte ska komma tillbaka med krav på att gäldenären ska komplettera ansökan.
- De tio kronofogdemyndigheterna har stor erfarenhet av lagtillämpningen och har samtliga tillgång till juridisk kompetens. Myndigheterna arbetar tillsammans med Riksskatteverket för att få till stånd en enhetlig hantering av ärendena. Kronofogdemyndigheterna utnyttjar sällan möjligheten att träffa gäldenären personligen.
- Många tjänstemän hos kronofogdemyndigheterna anser att kommunerna snabbare borde föra över ett skuldsaneringsärende till myndigheten. Man efterfrågar en mer flexibel handläggning vid kommunerna.

8 Gäldenärerna och skuldsaneringen

Huvudsyftet med skuldsaneringslagen är att personer med en mycket svår överskudsättning ska få en möjlighet att komma ur sin situation och bli rehabiliterade. En positiv effekt av detta skulle även vara att gäldenärerna inte skulle behöva bli föremål för framtida indrivningsåtgärder vilket skulle medföra besparingar för statskassan. Även andra samhällsekonomiska vinster förväntades²⁴. Revisorerna har inte granskat de samhällsekonomiska konsekvenserna av lagen men däremot bl.a. studerat den viktiga frågan om lagen uppfyller huvudsyftet, nämligen att få särskilt svårt skuldsatta att bli rehabiliterade.

²⁴ Proposition 1993/94:123, s. 189

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Redovisningen i detta avsnitt bygger i huvudsak på uppgifter från den konsulttrappport Skuldsaneringslagen ur ett gäldenärsperspektiv, som professor Sten-Åke Stenberg, fil.dr Örjan Hemström och fil.kand Stefan Englund vid Institutet för Social Forskning vid Stockholms universitet inlämnat till revisorerna.

Urvalet i undersökningen gjordes från de gäldenärer som erhöll skuldsanering 1995 i fyra kronofogderegioner; Stockholm, Malmö/Kristianstad, Karlstad/Örebro och Härnösand. Som jämförelsegrupp togs de gäldenärer som fått avslag på sin ansökan om skuldsanering år 1997 i samma regioner.

Från ett urval på 300 personer genomfördes telefonintervjuer med 169 personer varav 89 hade erhållit skuldsanering och 80 hade fått avslag. Bortfallet i undersökningen blev relativt stort varför resultatet av undersökningen får tolkas med viss försiktighet. Den främsta orsaken har varit svårigheten att nå gäldenärerna.

Skuldsanering leder till skuldfrihet

En viktig fråga i undersökningen var om skuldsaneringen lett till skuldfrihet och hur de skuldsattas situation ser ut i dag.

Av de gäldenärer som erhöll skuldsanering hade 21 gått igenom skuldsaneringsperioden vid intervjutillfället (april 2000). Övriga kommer under året att ha avslutat densamma. Samtliga fick svara på frågan vilka skulder de har eller förväntas ha kvar när perioden är över. De flesta, 73 %, svarade att de är eller kommer att vara helt skuldfria. 17 % av gäldenärerna svarade således att de skulle ha skulder kvar. I huvudsak gällde de återstående skulderna studioskulder och skulder som inte fick ingå i saneringen. Ingen av dessa personer ansåg sig dock ha några betalningsproblem med dessa efter skuldsaneringen.

För dem som fick avslag på sin ansökan gäller att majoriteten fortfarande hade betalningsproblem. En så stor andel som 40 % svarade ändå att de inte hade några problem med skulderna. En förklaring som konsulten ger är att vissa kan ha nått frivilliga överenskommelser med borgenärerna efter avslaget på ansökan men hur många detta gäller har inte studerats närmare. Det kan ju också förhålla sig på det sättet att myndigheterna bedömt ansökan rätt, dvs. att insolvensen inte var bestående.

Intrycket från undersökningen är enligt konsulten att gäldenärerna också blivit rehabiliterade. Skuldsaneringen har inneburit att de fått tillbaka sitt människovärde. Många har påpekat att skuldsaneringen inte bara gäller den ekonomiska situationen utan även att de fått komma tillbaka till ett normalt liv. Skuldsaneringen beskrivs av flera som att de fått en ny chans i livet och att de aldrig mer kommer att skuldsätta sig.

Osäkerhet hos gäldenären efter skuldsaneringen

En iakttagelse konsulten gör är att gäldenären efter skuldsaneringen är osäker på vad som gäller. Han får inget intyg på att skuldsaneringen är avslutad och vet inte hur borgenärerna kommer att agera. Flera har en oro att borgenärerna kommer med nya krav trots att saneringen är avslutad.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Många anser att de fått dålig information om vad som händer efteråt och saknar också stöd under betalningsperioden. När saneringen avslutats eller mycket sent under densamma har kronofogdemyndigheten eller rådgivaren informerat att man kommer att ha en betalningsanmärkning under ytterligare tre år. Tre år med betalningsanmärkning känns för många som ett tungt straff.

Även i kommunenkäten har detta problem tagits upp. Flera budgetrådgi- vare anser att de fem åren på existensminimum är tillräckligt tungt för gälde- nären och att detta bör ändras. Många framhåller barnfamiljerna som särskilt utsatta.

Synpunkter på kommunens medverkan

Två tredjedelar av gäldenärerna fick någon form av hjälp från kommunens rådgivare och de flesta var nöjda med hjälpen. 91 % av dem som fått skuldsanering ansåg också att rådgivaren var kompetent. Av dem som fått avslag på ansökan var det 68 % som ansåg rådgivaren kompetent.

En majoritet fick hjälp med att upprätta ansökan till kronofogdemyndig- heten och hjälp med att lägga upp en budget. Cirka hälften fick hjälp med att förhandla med borgenärerna. De som fick skuldsanering har fått hjälp i större utsträckning än de som fick avslag när det gäller råd och vägledning, att lägga upp budget och att förhandla med borgenärerna.

En klar majoritet anser att budgetrådgivaren kunde förklara gällande regler på ett bra sätt och har ett förtroende för denne.

Enligt konsulten får kommunerna ett relativt gott betyg för sin medverkan. Det gäller däremot inte alla. Några fick inte hjälp med ansökan och flera tyckte att de borde ha fått större hjälp vid förhandlingarna med borgenärerna. Framför allt är det i den delen som man anser det behövs mer stöd. Gälde- nären upplever sig ”liten” i förhållande till borgenärerna. Många efterfrågar också mer stöd under processens gång, inte bara med ifyllandet av ansökan.

Handläggningstiden

Tabell 6 Gäldenärernas uppfattning om handläggningstiden vid kommunen

Hanteringen hos rådgivaren tog:	Av de som fått avslag	Av de som fått skuldsanering
Mycket kort tid	20 %	16 %
Ganska kort tid	31 %	48 %
Varken lång eller kort tid	20 %	23 %
Ganska lång tid	14 %	7 %
Mycket lång tid	10 %	2 %
Vet ej	5 %	4 %
Totalt	100 %	100 %

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Något förvånande är att så få tyckte att hanteringen hos rådgivaren tog lång tid. Generellt tycker man att det tog ”varken lång eller kort tid” eller ”mycket kort tid”. Av dem som tyckte att det tog lång tid pekade många ut borgenärerna som orsaken. En annan orsak var att rådgivaren var överbelastad eller att rådgivaren inte var insatt i vilka regler som gällde.

Av dem som erhållit erhållit skuldsanering ansåg 66 % att rådgivaren hade prioriterat ärendet. Motsvarande siffra för dem som fått avslag var 42 %. Nästan en tredjedel av dem som fick skuldsanering ansåg däremot inte att rådgivaren hade prioriterat ärendet.

Tabell 7 Gälldenärernas upfattning om handläggningstiden vid KFM

Hanteringen hos KFM tog	Av de som fått avslag	Av de som fått skuldsanering
Mycket kort tid	10 %	6 %
Ganska kort tid	15 %	37 %
Varken lång eller kort tid	14 %	17 %
Ganska lång tid	25 %	25 %
Mycket lång tid	31 %	12 %
Vet ej	5 %	3 %
Totalt	100 %	100 %

Fler gälldenärer ansåg att handläggningstiden vid kronofogdemyndigheten varit längre än hos budgetrådgivarna. 37 % av dem som fått sin ansökan beviljad och 56 % av de som fått avslag ansåg att handläggningen tagit ganska lång eller mycket lång tid. Motsvarande för handläggningen vid kommunerna var 9 % respektive 24 %.

Många av de som fick skuldsanering, 67 %, tycker dock att kronofogdemyndigheten prioriterat deras ärende. Lika många av dem som fick avslag menar däremot att myndigheten inte prioriterade ärendet.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Tabell 8 Gälldenärernas uppfattning om handläggningstiden vid tingsrätten

Hanteringen hos tingsrätten tog	Av de som fått avslag	Av de som fått skuldsanering
Mycket kort tid	8 %	19 %
Ganska kort tid	36 %	47 %
Varken lång eller kort tid	8 %	14 %
Ganska lång tid	16 %	13 %
Mycket lång tid	12 %	3 %
Vet ej	20 %	4 %
Totalt	100 %	100 %

Hanteringen i tingsrätten gick fort, ansåg de flesta. I intervjuerna framkom att man i stort sett var positiv till tingsrättens hantering av ärendena. Många ansåg däremot att det varit en opersonlig hantering och några hade upplevt att de varit utsatta i förhandlingarna. De har ofta varit ensamma mot domaren och borgenärerna. I vissa fall har någon från kronofogdemyndigheten varit med men sällan budgetrådgivaren.

Av kommunenkäten, som beskriver situationen i dag, svarar 43 % av budgetrådgivarna att de medverkar vid domstolsförhandlingen. I Stockholm var det 12 av 17 rådgivare som svarade att de bistod gälldenären med den tjänsten.

Är kraven för hårda?

En kritik som riktats mot lagen är att det blivit alltför svårt att få skuldsanering och att detta skulle vara en förklaring till att så få söker skuldsanering.

I undersökningen frågades om gälldenären tyckte att kriterierna för att få skuldsanering behövde förändras och om han ansåg att det varit lätt att få skuldsanering.

När det gäller frågan om hur kriterierna behöver förändras visar resultatet att väldigt få, 2 %, vill att de ska bli strängare. Hela 53 % av dem som beviljats skuldsanering svarade att kriterierna inte behövde förändras och 27 % att de borde bli mindre stränga.

En klar majoritet tycker att det är mycket eller ganska svårt att få skuldsanering. 18 % av dem som fått skuldsanering ansåg att det varit ganska lätt. Inte överraskande anser de som fått avslag det vara svårt att få skuldsanering och att kriterierna var för stränga.

Uppfattningen hos en klar majoritet av gälldenärerna är att det är rätt att man ska leva på existensminimum under skuldsaneringen. Bara 17 % av dem som fått skuldsanering ansåg att det varit fel. Av de som fått avslag var det fler som tyckte att det var fel, 30 %.

I de synpunkter som kommit fram vid intervjuerna har kritik riktats mot att man inte tar hänsyn till om man har barn när man bestämmer förbehållsbeloppet. När frågan ställts om det är rätt att man ska leva på existensminimum har flera sagt att man måste se till individens situation när man avgör om det är rätt eller fel. Det är enligt dessa gälldenärer fel när det går ut över barnen. Det är dock ungefär lika stor andel av dem som har barn som dem som inte

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

har barn som tycker att det är rätt att leva på existensminimum under skuldsaneringen.

Informationen kommer från medierna

Kommunenkäten visade att informationen från kommunen var mycket olika. Ett intryck från enkäten var att informationen är mycket begränsad. I några kommuner undvek man att gå ut med sådan information, bl.a. på grund av att man inte hade resurser. I konsultundersökningen ställdes frågan hur gäldenären hade fått reda på att kommunen tillhandahåller budgetrådgivning.

Resultatet visar att det är vanligast att man får information genom massmedierna. Det gäller framför allt för dem som beviljades skuldsanering 1995. Här svarade 37 % att de fick informationen från massmedierna. Endast 5 % hade fått informationen genom kommunen/socialtjänsten. Även för dem som fick avslag 1997 var det vanligaste svaret "massmedierna" men lika stor andel svarade att de fått informationen från kommunen/socialtjänsten.

En förklaring till att en så stor andel av gäldenärerna fick sin information från media 1995 bör vara att lagen nyligen hade trätt i kraft och att uppmärksamheten då var stor i medierna.

Vem får skuldsanering?

Den genomsnittlige gäldenären i konsultens undersökning stämmer väl överens med den profil som Riksskatteverket tidigare tecknat från de uppgifter som handläggarna vid kronofogdemyndigheterna registrerade under tiden januari 1996 till maj 1997.

Av Riksskatteverkets undersökning framgår att det är i stort sett lika många män som kvinnor som ansökt om skuldsanering men det är fler kvinnor som fått en sådan. Av de registrerade gäldenärsuppgifterna var 323 män och 492 kvinnor. 533 personer var ensamstående, 329 personer hade anställning, 224 personer hade ett till tre barn och 27 personer fler än tre barn.

Den vanligaste skuldsaneringsgäldenären var en ensamstående kvinna, 40–49 år. Hennes inkomst uppgick till 10 000–20 000 per månad och hennes fordringsägare erhöll 0-5 % av fordringsbeloppet som i snitt var ca 500 000 kronor. Gäldenärsprofilen var i stort sett likartad i de flesta regioner.

Konsulten hade inför sin undersökning hypotesen att ekonomiskt mer sårbara grupper i större utsträckning skulle få sina ansökningar beviljade än andra. Kvinnor, ensamstående, låginkomsttagare och ej förvärvsarbete borde ha erhållit skuldsanering i större utsträckning än män, samboende, höginkomsttagare och heltidsarbetande.

Det var endast för kön som det konstaterades ett förväntat mönster i både Stockholm och i övriga regioner: män är överrepresenterade bland avslagsärenden och kvinnor är överrepresenterade bland beviljade ärenden. Medelåldern för avslagna respektive beviljade ärenden är i princip densamma, ca 50 år.

Det finns inga påtagliga skillnader i hushållsinkomst mellan dem som fått sina ansökningar beviljade och dem som fått sina ansökningar avslagna.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Låginkomsttagare är inte särskilt överrepresenterade bland de som får sin ansökan beviljad. Särskilt i Stockholm verkar det inte föreligga några skillnader alls mellan avslagna och beviljade ärenden med avseende på hushållsinkomst. Samma gäller för sysselsättningsstatus.

Antaganden om att sjuk- och förtidspensionärer möjligen i större utsträckning skulle få sina ansökningar beviljade tycks inte stämma. Inte i några regioner verkar den gruppen ha lättare att erhålla skuldsanering än andra.

Sammanfattande iakttagelser från konsultrapporten

- En stor majoritet av de gäldenärer som har erhållit skuldsanering blir skuldfria. De skulder som man har kvar är i huvudsak studieskulder och andra skulder som inte får ingå i en skuldsanering. Endast några enstaka uppgav att de hade problem med dessa återstående skulder. Nästan alla tycks rehabiliterade i den meningen att de fått återgå till ett ”normalt liv”.
- Gäldenärerna skulle vilja ha mer information om vad som händer både under och efter skuldsaneringen. De är osäkra om de är fria från skulderna. En betalningsanmärkning i ytterligare tre år efter saneringen upplevs mycket tungt. Mer stöd i förhandlingarna med borgenärerna efterfrågas.
- En majoritet av gäldenärerna anser att kriterierna för att få skuldsanering inte behöver ändras trots att de upplevde att det var svårt att få skuldsanering. En klar majoritet av gäldenärerna anser att det är rätt att leva på existensminimum under betalningsperioden.
- Vanligast är att gäldenären får informationen om att kunna söka skuldsanering från medierna.
- Fler upplever att handläggningstiden är längre hos kronofogdemyndigheterna än hos rådgivaren. Tingsrättens hantering tar kort tid anser de flesta.

9 Uppföljningen av verksamheten

9.1 Kronofogdemyndigheternas och kommunernas behov av stöd

Riksskatteverket har enligt instruktionen uppgiften att verka för en enhetlig rättstillämpning. Det ska bl.a. ske genom allmänna råd och uttalanden. I Konsumentverkets utvärdering framkom att handläggarna vid kronofogdemyndigheterna ofta gav uttryck för att de behöver fortlöpande utbildning och fler riktlinjer i arbetet. Många ansåg att Riksskatteverket gör för lite inom det området.

Handläggarna vid kronofogdemyndigheterna anser fortfarande att det finns mycket att göra. De återkommande träffarna med Riksskatteverket är en uppskattad form av erfarenhetsutbyte. Vid dessa tillfällen deltar däremot inte

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

samtliga handläggare utan oftast bara en person från varje kronofogdemyndighet.

Under år 1999 anordnade Riksskatteverket två kurser för handläggare. En riktade sig till handläggare som arbetat högst ett år. Kursen omfattade lagtillämpningen och processen som sådan. Den andra kursen riktade sig till samtliga handläggare och gällde bl.a. hur man kan komma till rätta med de långa handläggningstiderna och ärendebalanserna. En särskild beredningsgrupp med företrädare från kronofogdemyndigheterna och Riksskatteverket har härefter fortsatt arbetet och träffats vid flera tillfällen. Arbetet ska enligt uppgift resultera i en rapport som ska presenteras i juni i år. Rapporten kommer att ge förslag på ändrade handlägningsrutiner m.m. vid myndigheterna i syfte att göra ärendehantering snabbare och effektivare.

När Konsumentverket studerade frågan om myndigheternas enhetlighet i lagtillämpningen fanns ingen egentlig praxis att stödja sig på. Nu finns däremot ett stort antal domar från hovrätter och i några fall även från Högsta domstolen. Som tidigare nämnts bör det ankomma på Riksskatteverket att sprida kunskap om rättsfallspraxis till myndigheterna, framförallt kronofogdemyndigheterna. En sådan verksamhet bedrivs men borde enligt några kronofogdemyndigheter utvecklas ytterligare. Alla avgöranden skickas inte ut till myndigheterna utan det är endast Högsta domstolens domar och vissa rättsfall.

En uppfattning som många kommunala handläggare framförde i utvärderingen var att man trodde att det med tiden skulle bli lättare att få till stånd frivilliga uppgörelser med borgenärerna när lagen varit i kraft ytterligare en tid och praxis skapats. Granskningen har visat att det tycks förhålla sig på det sättet men att det fortfarande finns vissa ärenden där förutsättningarna att nå framgång fortfarande är i det närmaste obefintliga, de s.k nollbuden.

Bland de övergripande målen för Konsumentverket ingår att ge hushållen möjligheter att utnyttja sina ekonomiska resurser effektivt. I uppgifterna ingår också att ge information, stöd och utbildning bl.a. till personal inom kommunerna som sysslar med konsumentrådgivning m.m.

När den funktionen lagts under socialtjänsten i kommunen blir ansvarsfrågan mer oklar. Några större kommuner, bl.a. Stockholms stad, har själva inrättat specialistfunktioner som informerar rådgivarna i stadsdelsnämnderna om nyheter inom området vari också ingår domstolspraxis. Av kommunenkäten och kommunbesöken framgår att den typen av stöd efterfrågas av flera rådgivare.

En särskild förening, Föreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst, bedriver också en utvecklingsverksamhet för rådgivarna i kommunerna.

Inte heller Kommunförbundet har genomfört någon senare uppföljning av kommunernas verksamhet inom området. Enligt uppgift från Kommunförbundet planeras inte heller några särskilda sådana insatser bl.a. beroende på begränsade resurser.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

9.2 Myndighetssamverkan behöver utvecklas

I instruktionen för respektive myndighet och i regleringsbrevens fastställda ramar och mål samt ges uppdrag som syftar till att bl.a. utveckla verksamheten. Den utvärdering som Konsumentverket gjorde 1996 tillkom på uppdrag av regeringen. I utvärderingen föreslogs ett stort antal åtgärder just i detta syfte. En mycket viktig åtgärd ansågs vara en intensifierad samverkan mellan Konsumentverket, Domstolsverket, Riksskatteverket, Socialstyrelsen och Kommunförbundet. Det ansågs viktigt för att ge kommuner och kronofogdemyndigheter de nödvändiga stöd, råd, direktiv och anvisningar som är en förutsättning för att samtliga gäldenärer och borgenärer i landet ska få en likartad och rättssäker behandling.

Regeringen har inte gett myndigheterna något uppdrag att intensifiera sin samverkan i de frågor som rör skuldsaneringen.

Däremot finns exempel på att myndigheterna tar egna initiativ utan att dessförinnan närmare ha diskuterat frågorna med övriga myndigheter. Konsumentverket utvärderade nyligen tillämpningen av reglerna för omprövning av skuldsaneringsbeslut. Riksskatteverket bedriver nu ett arbete som syftar till att effektivisera kronofogdemyndigheternas ärendehantering. Socialstyrelsen beslutade att upphäva de allmänna råden för budgetrådgivare då de blivit inaktuella genom ändringar i socialtjänstlagen.²⁵

9.3 Regeringens uppföljning

Regeringen följer upp skuldsaneringsverksamheten bl.a. genom Riksskatteverkets och Konsumentverkets återrapportering. Det är i huvudsak i årsredovisningarna som regeringens uppdrag återredovisas. Under de senaste åren har inga särskilda uppdrag givits myndigheterna när det gäller tillämpningen av skuldsaneringslagen.

Konsumentverkets utvärdering av skuldsaneringslagen 1996 tillkom däremot genom ett särskilt regeringsbeslut. Några liknande uppdrag till Konsumentverket har därefter inte lämnats.

Konsumentverket redovisade i sin rapport 1996 flera förslag till åtgärder i syfte att effektivisera och förenkla förfarandet. Huvuddelen av förslagen har inte föranlett några vidare åtgärder från regeringen. Det gäller bl.a. det förslag till ändring av 4 § SSL som syftade till att det skulle ställas lägre krav på omfattningen av gäldenärens egna och – i förekommande fall – rådgivarens försök att träffa uppgörelser med borgenärerna. Som framgått tidigare har rättsfallspraxis nu i stället medfört att det ställs högre krav på gäldenären. Inte heller verkets förslag till en ökad samverkan mellan myndigheterna för att finna former att effektivisera processen och klarlägga roll- och ansvarsfördelningen mellan Konsumentverket och Socialstyrelsen har föranlett några initiativ från myndigheterna eller regeringen.

De departement som har direkta uppgifter som berör skuldsaneringsverksamheten är Justitie-, Finans- och Socialdepartementen. Enligt några företrä-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

²⁵ Allmänna råd (1993:1), Budget- och skuldrådgivare i socialt arbete upphävd 1999.

dare vid dessa departement utgör det delade ansvaret för skuldsaneringsfrågorna inte några problem. Situationen är inte ovanlig inom Regeringskansliet och det finns upparbetade samverkansformer mellan departementen. När det gäller uppföljningen av hur skuldsaneringslagen tillämpas har Justitiedepartementet det huvudsakliga ansvaret.

Sedan lagen infördes har tre mer betydelsefulla ändringar gjorts:

- Under våren 1998 beslutade riksdagen om ändringar i lagen (1993:892) om ackord rörande statliga fordringar m.m. Ändringen innebar bl.a. att kronofogdemyndigheten i stället för skattemyndigheterna numera har att avgöra om skatteskulder skall kunna ingå i skuldsaneringen, dvs. kronofogdemyndigheten har fått överta statens borgenärsroll från skattemyndigheten. Kronofogdemyndigheten får numera också godta förslag till frivillig skuldsanering även om det inte är ekonomiskt fördelaktigt för staten.
- Tingsrätten kan vid omprövning av gäldenärens betalningsförmåga även ändra det belopp som ska betalas till borgenärerna (27 och 28 §§ SSL).
- Även personer som är näringsidkare kan numera få skuldsanering om det finns särskilda skäl med hänsyn till näringsverksamhetens ringa omfattning och enkla beskaffenhet (4 a § SSL).

Justitiedepartementet arbetar sedan en tid med förslag till smärre regelförändringar. En PM med förslag på åtgärder i syfte att förenkla hanteringsprocessen har också utlovats under sommaren/hösten i år. I detta beredningsarbete och i samband med framtagande av regleringsbrev för de olika myndigheterna deltar enligt uppgift även övriga berörda departement.

Sammanfattande iakttagelser

- Handläggarna vid såväl kommunerna som kronofogdemyndigheterna efterfrågar mer vidareutbildning. Utbildningsstödet måste utvecklas. Det råder vid kommunerna en osäkerhet vilken myndighet som bör stå för stödet.
- Samverkan mellan Riksskatteverket, Konsumentverket, Domstolsverket, Socialstyrelsen har varit dålig och har inte intensifierats som föreslagits tidigare. Regeringen har inte heller varit aktiv för att utveckla samarbetet.

10 Konsumentpolitiska kommittén 2000

Kommittén för konsumentpolitiken inför ett nytt sekel inlämnade i april sitt betänkande (SOU 2000:29) till regeringen. Kommittén hade i uppdrag att lämna förslag om hur den framtida konsumentpolitiken ska kunna ge människor förutsättningar att känna sig trygga som konsumenter och få ett starkt inflytande över sin vardagssituation. I direktiven (Fi 1999:01) anges bl.a. att

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

kommittén skulle se över hur Konsumentverkets utrednings- och analysverksamhet kan utvecklas ytterligare för att stödja den lokala konsumentrådgivningen och verkets arbete med utbildnings- och informationsmaterial. Kommittén skulle föreslå hur konsumenternas rätt till lokal, objektiv och oberoende konsumentvägledning bäst kunde tas till vara. Särskilt viktigt var att kommittén analyserade hur arbetet med budgetrådgivning och skuldsanering kan förstärkas.

Kommitténs bedömning i fråga om budget- och skuldrådgivningen är att det är en angelägen kommunal uppgift som dock är av mycket varierande omfattning och kvalitet över landet. Väntetiderna för att få hjälp är på vissa håll oacceptabelt långa.

Kommittén föreslår i betänkandet bl.a. följande:

- En renodling av arbetsuppgifterna mellan kommunerna och kronofogdemyndigheterna bör ske.
- Konsumentverket bör i ökad utsträckning följa och utvärdera kommunernas verksamhet när det gäller budget- och skuldrådgivning.
- Konsumentverket, Riksskatteverket och Socialstyrelsen bör ges i uppdrag att föreslå hur budget- och skuldrådgivningen i kommunerna kan utvecklas och effektiviseras.
- Forskningsprojekt för att bl.a. analysera orsakerna till överskuldsättning samt effekterna av skuldrådgivning och skuldsanering bör initieras av Konsumentverket och Forskningsrådsnämnden.
- Med utgångspunkt bl.a. från faktorer som ligger bakom överskuldssättning bör Konsumentverket och övriga berörda myndigheter vidta åtgärder som syftar till att långsiktigt förebygga behovet av skuldsanering.

Regeringen har skickat kommitténs betänkande på remiss till ett stort antal myndigheter och organisationer: Yttrandena ska inges till Regeringskansliet senast den 15 juli 2000. Enligt den preliminära tidsplanen kan en eventuell proposition inges till riksdagen tidigast under senhösten 2000.

11 Revisorernas överväganden

Riksdagens revisorer genomförde 1995 en utvärdering av skuldsaneringsinstitutet och föreslog vissa åtgärder för att rationalisera och underlätta tillämpningen av lagen. Förslagen handlade om resursfördelningen mellan länen för handläggning av skuldsaneringsärenden, Riksskatteverkets styrfunktioner gentemot sina underliggande myndigheter samt vissa lagstiftningsfrågor. Härutöver framhölls vikten av den förebyggande verksamheten och en skärpt tillsyn över konsumentkreditlagen.

Året efter genomförde Konsumentverket på uppdrag av regeringen en bred uppföljning av lagen och tillämpningen av den. Myndigheten studerade främst skuldsaneringslagens tillämpning i steg 1 och steg 2, och flera förslag

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

till justeringar och förtydliganden i syfte att effektivisera förfarandet lämnades. Varken revisorerna eller Konsumentverket föreslog dock några förändringar av skuldsaneringsinsitutet som sådant.

Den granskning som revisorerna nu har genomfört har särskilt inriktats mot kommunernas och kronofogdemyndigheternas uppgifter och ansvar men även övriga myndigheters roller i skuldsaneringsprocessen, Riksskatteverkets, tingsrätternas, Socialstyrelsens och Domstolsverkets berörs i rapporten. Revisorerna har också studerat om lagen uppfyller sitt syfte, dvs. att få överskuldssatta att bli fria från sina skulder och bli rehabiliterade.

11.1 Varför minskar antalet skuldsaneringsärenden?

Orsakerna till att det ges in allt färre ansökningar om skuldsanering till kronofogdemyndigheterna har inte undersökts tidigare. Ibland framhålls den förbättrade konjunkturen, andra gånger att myndigheterna tillämpar bestämmelserna alltför strängt eller att de skuldsatta känner till den svåra och tunga processen och därför avstår från att begära skuldsanering. Revisorerna vill peka på några omständigheter som kan ha påverkat ärendeutvecklingen. Det gäller bl.a. kommunernas betydelse för rådgivningen i steg 1 och vilken kännedom skuldsatta har om möjligheten att få skuldsanering.

Många frivilliga överenskommelser i steg 1

Betydelsen av kommunernas frivilliga uppgörelser med borgenärerna för ärendeutvecklingen vid kronofogdemyndigheterna är hittills inte klarlagd. Av den kommunenkät revisorerna genomfört framgår däremot att betydelsen tidigare kan ha varit underskattad.

I en stor andel av de ansökningar om skuldsanering som inges till kronofogdemyndigheten har budgetrådgivarna spelat en viktig roll. Närmare 90–95 % av ansökningarna har upprättats tillsammans med kommunen. Det har också gjorts ett stort antal ”frivilliga” uppgörelser i steg 1 som annars kunde ha kommit i fråga för formell prövning om skuldsanering i steg 2 hos kronofogdemyndigheten och steg 3 hos tingsrätten. Även om inte alla de ca 3 000 – 3 500 sådana uppgörelser skulle ha lett till en formell ansökan om skuldsanering är det en stor andel ärenden som avlastas myndigheterna. Kommunernas medverkan att bistå gäldenären i steg 1 kan därför anses ha uppfyllt lagstiftarens intentioner att göra en första ”gallring” av ärenden i steg 1.

Kommunernas tjänstemän har underhand blivit mer erfarna, och borgenärerna förlitar sig i allt större utsträckning på deras utredning. Borgenärernas förtroende för kommunerna har stor betydelse för hur många frivilliga uppgörelser som kommer till stånd i det första steget. Det finns fortfarande hos flera borgenärer uppfattningen att kommunerna företräder gäldenären på ett annat sätt än kronofogdemyndigheten och att de därför inte gör en opartisk bedömning av ärendet. Det är svårt att bedöma om andelen frivilliga överenskommelser i steg 1 skulle kunna öka och på så sätt ytterligare bidra till ett minskat antal ansökningar till kronofogdemyndigheterna. Det är dock klart

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

att kommunerna har en betydelsefull roll för såväl ärendeutvecklingen som för kronofogdemyndigheternas prövning av ärendet.

En ökad information ger fler ärenden

I granskningen konstateras att ärendetillströmningen ökar om kommunerna eller myndigheterna aktivt informerar om möjligheten att erhålla skuldsanering. När medierna uppmärksammar frågan blir det också ett ökat antal ansökningar och förfrågningar.

Av kommunenkäten framgår att en stor andel av kommunerna undviker att gå ut med en information för att de saknar resurser att ta hand om fler sökanden. Hur många gäldenärer som i dag uppfyller kraven för att få skuldsanering men som på grund av brist på information inte söker sådan hjälp är oklart. Sannolikt skulle antalet ärenden öka hos såväl kommunerna som kronofogdemyndigheterna om också informationen förbättrades.

Hushållens skuldsättning

Konjunkturen har förmodligen också en stor betydelse för ärendeutvecklingen. Riksbanken varnade våren 2000 i sin rapport om stabiliteten i det statsfinansiella systemet för hushållens ökande skuldsättning. Totalt har ökningen av kreditinstitutens utlåning stigit med 5,6 % under de senaste 12 månaderna (mars 1999–mars 2000) varav hushållens del uppgår till ca 9 %. Kreditsektorns samlade utlåning till hushållen var den 31 mars i år 885 miljarder kronor. Hushållen lånar framför allt till bostäder men också till kapitalvaror som bilar, båtar och TV-apparater.

På Upplysningscentralen, UC, som gör kreditupplysningar ökar antalet förfrågningar om privatpersoner med cirka 4–5 procent om året.

600 000 personer har betalningsanmärkningar från de senaste tre och ett halvt åren och 431 000 personer har en oreglerad skuld hos kronofogdemyndigheten som fastställts i tingsrätten. Den ökande skuldsättningen kan innebära en risk för att fler personer hamnar i ekonomiska svårigheter.

Samtidigt med den ökande skuldsättningen finns det uppgifter om att hushållens tillgångar ökat väsentligt och att risken därmed inte skulle vara så stor att problemen blir desamma som i början av 1990-talet.

Förebyggande arbete och strängare kreditprövning

Den förebyggande verksamheten har inte prioriterats vare sig vid myndigheterna eller kommunerna, något som revisorerna och Konsumentverket framhöll i sina tidigare uppföljningar. Revisorerna anser att det finns skäl att noga följa den fortsatta utvecklingen av hushållens skuldsättning. De myndigheter som har uppgifter inom området bör tillsammans diskutera hur deras verksamhet kan utvecklas för att förebygga behovet av skuldsanering. Även kommuner, banker och andra långgivare har ett stort ansvar för att utveckla det förebyggande arbetet.

Konsumentpolitiska kommittén har förslagit att reglerna om konsumenternas kreditprövning ses över och skärps. Det har också revisorerna föreslagit tidigare. Revisorerna instämmer i kommitténs förslag att Finansinspektionen

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

och Konsumentverket i samråd bör utreda vilka åtgärder som kan vidtas för att försöka förhindra att fler konsumenter överskuldssätter sig.

Är kriterierna för stränga?

Kriterierna för att komma i fråga för skuldsanering är stränga. Det har också varit syftet med lagen. Skuldsanering ska komma i fråga i extraordinära fall.

I granskningen har flera budgetrådgivare framfört att kronofogdemyndigheterna i alltför stor utsträckning ser till detaljer vid lagprövningen och därför missar en helhetsbedömning av ärendet. De skulle därför vara mer restriktiva i tillämpningen än nödvändigt. De första åren efter lagens tillkomst var det en stor andel av ansökningarna som avslogs, över 50 %. Det kan inte uteslutas att allmänheten fått kännedom om att det är svårt att få skuldsanering och att detta bidragit till färre ansökningar. Utvecklingen de senaste åren är däremot att andelen inledda ärenden och beslutade skuldsaneringar ökar och att avslagen minskar. En trolig förklaring är att de ansökningar som kronofogdemyndigheterna nu får in är mer genomarbetade och kompletta än tidigare.

En intressant iakttagelse är att en majoritet av de gäldenärer som fått skuldsanering inte anser att kriterierna för att få skuldsanering är för stränga eller att de bör ändras.

11.2 Färre ärenden men längre handläggningstider

De långa handläggningstiderna för skuldsaneringsärenden har kritiserats länge. De bakomliggande orsakerna har diskuterats men det har hittills inte varit möjligt att finna metoder som förkortar tiderna. I stället har handläggningstiderna förlängts de senaste åren.

När handläggningstider diskuteras är det kronofogdemyndigheternas hantering som avses, och det är där som problemen varit störst. Det är också stora skillnader i handläggningstid vid de olika myndigheterna.

Ärendena har visserligen blivit färre och de har under åren kontinuerligt fortsatt att minska men de har också blivit mer komplicerade. Riksskatteverket räknar med en stabilisering av ärendevolymen under förutsättning att det inte sker några förändringar i lagstiftningen.

Kronofogdemyndigheterna och tingsrätterna svarar för den formella skuldsaneringsprövningen men granskningen har visat att även kommunerna gör ett omfattande arbete när man hjälper den skuldsatte i steg 1. Även kommunens arbete tar ofta lång tid. Flera kommuner har därtill långa väntetider för att komma till budget- och skuldrådgivning.

För de skuldsatta som behöver gå igenom samtliga steg blir det en lång och tung process. Även Riksskatteverket anser att handläggningstiderna är oacceptabla och har därför tillsammans med kronofogdemyndigheterna påbörjat ett arbete för att hitta metoder att effektivisera ärendehantering hos myndigheterna, minska ärendebalanserna och förkorta hanteringen. Revisorerna anser att det är ett bra initiativ men att det borde ha kommit tidigare. Arbetet kan vara särskilt värdefullt för att göra ärendehantering vid myndigheterna så likartad som möjligt. Det bör enligt revisorerna vara möjligt att effektivisera

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

sera och påskynda arbetet utan att syftet med lagen går förlorad eller att tillförlitligheten minskar.

Med långa handläggningstider förändras förutsättningarna vilket ytterligare komplicerar utredningen och fördyrar processen. För gäldenären är också en lång väntan på besked besvärande. Revisorerna anser det därför särskilt viktigt att kronofogdemyndigheterna snabbt beslutar om inledande av skuldsanering eller avslag/avvisande av en ansökan. Revisorerna anser att Riksskatteverket bör överväga att återigen ge ut riktlinjer till kronofogdemyndigheterna där en längsta tid för sådana beslut anges som målsättning.

Eftersom varje ärende är unikt och ett stort antal uppgifter måste inhämtas och utredas är utredningarna i princip lika omfattande oavsett hur rättsfallspraxis utvecklas. Det är därför inte troligt att rättsfallspraxis kan få någon större betydelse för handläggningstiderna. Som revisorerna ser det är det i stället genom ett målmedvetet arbete att få ned ärendebalanserna samtidigt med en intensifierad samverkan mellan myndigheterna som handläggningen kan göras mer effektiv. Äldre ärenden är enligt uppgift mer komplicerade att handlägga och de stora ärendebalanserna hos vissa myndigheter blir därför ett stort problem. Det kan behövas extra resurser hos vissa myndigheter för att arbeta av balanserna och det kan även behövas ett permanent tillskott av resurser hos vissa myndigheter där arbetsbelastningen är stor.

Revisorerna anser att Riksskatteverket bör följa ärendeutvecklingen och vidta de åtgärder i fråga om resursfördelning som behövs för att skillnaderna i ärendehantering hos de olika kronofogdemyndigheterna ska jämnas ut.

11.3 Gäldenärernas situation

Revisorerna har studerat om lagen uppfyller sitt syfte, nämligen att ge personer med en mycket svår överskuldssättning en möjlighet att komma ur sin situation och bli rehabiliterade.

Av konsultrapporten framgår att en stor majoritet av de gäldenärer som har fått skuldsanering blir skuldfria. De skulder som man har kvar är studieskulder och andra skulder som inte får ingå i en skuldsanering. Endast några enstaka personer uppgav att de hade betalningsproblem med återstående skulder. Nästan alla tycks rehabiliterade i den meningen att de fått återgå till ett "normalt liv". Revisorerna konstaterar att lagen därmed tycks uppfylla sitt syfte.

Kommunerna satsar fortfarande mycket olika på budgetrådgivningen. Förvånande är att det ännu finns kommuner som över huvud taget inte ger ekonomisk rådgivning trots deras skyldighet att tillhandahålla sådan hjälp.

Som framgått ovan informerar många kommuner inte heller om den hjälp som man har en skyldighet att erbjuda. Lagstiftningen är visserligen menad att tillämpas restriktivt. Väsentliga kriterier måste uppfyllas och gäldenärerna ska visa att de varit aktiva för att klara ut sin situation. Det är knappast troligt att lagstiftaren med detta menade att gäldenären även skulle behöva vara aktiv för att få reda på *möjligheten* till skuldsanering. I det avseendet bör alla ha samma möjligheter till hjälp, dvs. kunna få information om att hjälpen över huvud taget finns.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Den hjälp som skuldsatta får i skuldsaneringsärenden varierar stort beroende på hur den enskilda kommunen prioriterar verksamheten. I kommuner med små resurser krävs därför mer av gäldenären själv. Personer med sämre förutsättningar att klara av ansökningsförfarandet riskerar då också att få svårare att erhålla skuldsanering. Det är omvittnat svårt att upprätta en ansökan vilket gör att personer i de kommuner som vare sig ger information om den hjälp som finns eller medverkar i steg 1 kan få svårare att få skuldsanering än i kommuner som ger sådan hjälp. Vissa skuldsatta kan på det sättet ges fördelar före andra.

Det är enligt revisorerna viktigt att myndigheterna även här verkar för en enhetlig hantering. Likheten inför lagen är en grundläggande rättssäkerhetsprincip. Den oklara ansvarsfördelningen mellan Konsumentverket och Socialstyrelsen kan ha bidragit till att denna fråga inte prioriterats tillräckligt.

11.4 Det oklara myndighetsansvaret

Revisorerna ansåg i sin tidigare rapport att arbetsmetoder och lagtolkningar behövde samordnas.

Revisorerna har inte kunnat se att det förekommer någon egentlig samordning mellan myndigheterna. Som framgått ovan har Riksskatteverket och kronofogdemyndigheterna ökat sitt samarbete det senaste året. Däremot tycks inte verket ha haft någon egentlig dialog i dessa frågor med övriga berörda myndigheter. Inte heller regeringen har tagit några sådana initiativ.

Det finns nu ett stort antal domar från överrätterna. Flera bedömare anser att rättsfallen lett till en mer enhetlig tillämpning hos kronofogdemyndigheterna och domstolarna. Det har däremot inte gjorts någon uppföljning om det finns olikheter i tillämpningen som kvarstår och om de behöver rättas till. Uppenbarligen råder det fortfarande en viss oklarhet mellan myndigheterna ifråga om ansvaret för att verka för en sådan ökad enhetlighet.

Det är i dag tio kronofogdemyndigheter som handlägger skuldsaneringsärenden. Riksskatteverket bör genom koncentrationen till färre myndigheter ha fått bättre förutsättningar att följa utvecklingen och verka för en mer enhetlig tillämpning av lagen hos myndigheterna. Revisorerna ser också att verket det senaste året uppmärksammat detta mer än tidigare.

Svårare är det att följa de 95 tingsrätternas ärendehantering. I granskningen har det framförts att de olika tingsrätterna inte alltid gör samma bedömning i likartade ärenden varför några kronofogdemyndigheter och kommuner föreslagit att sådana ärenden borde koncentreras till färre tingsrätter. Flera tingsrätter har mycket få skuldsaneringsärenden vilket gör att de kan ha svårt att uppbygga erfarenhet inom området. Någon samlad uppföljning av hanteringen av skuldsaneringsärenden vid domstolarna liknande den Riksskatteverket gör vid kronofogdemyndigheterna görs inte. Revisorerna anser att en sådan kunde vara värdefull och anser att Riksskatteverket och Domstolsverket bör diskutera hur uppföljningen kan utvecklas.

Gränsdragningen mellan Konsumentverkets och Socialstyrelsens ansvar i fråga om kommunernas budget- och skuldrådgivning är fortfarande oklar. Konsumentverket har ett huvudansvar för den statliga konsumentpolitiken och har det övergripande målet att ge hushållen – som det anges i instrukt-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

ionen, goda möjligheter att utnyttja sina ekonomiska och andra resurser effektivt. Myndigheten ska särskilt inrikta sin verksamhet på stöd till konsumentgrupper som är ekonomiskt eller socialt utsatta eller av andra skäl har behov av särskilt stöd. Socialstyrelsen har en mer otydlig roll och det kan vara formuleringen i 1 § SSL, vari socialtjänsten omnämns, som har medverkat till oklarhet i fråga om myndigheternas roll och ansvar inom det här specifika området.

Det är enligt revisorerna viktigt att det övergripande ansvaret för stödet till kommunerna nu tydliggörs. Revisorerna anser att Konsumentverket bör få ett eget övergripande ansvar för stödet till konsumenterna och uppföljningen av budget- och skuldrådgivningen i kommunerna oavsett hur kommunen organiserat sig. Myndigheten har också sedan tidigare getts viktiga uppgifter inom området samt har byggt upp en kompetens och erfarenhet av lagen. Genom att *en* myndighet ges ett tydligt ansvar för att följa och stödja den kommunala budget- och skuldrådgivningen kan kommunerna också komma att prioritera verksamheten på ett mer likartat sätt än i dag. Den oklarhet som i dag råder kan enligt revisorerna ha bidragit till att verksamheten inte prioriterats tillräckligt på alla håll. Det är viktigt att ge alla dem som behöver hjälp samma förutsättningar oavsett var man bor i landet.

11.5 Kan förfarandet effektiviseras genom färre steg?

Revisorerna har i granskningen beskrivit olika problem med den nuvarande tillämpningen av skuldsaneringslagen. Bl.a. att vägen till skuldsanering ibland är mycket lång och att det inte är acceptabelt att skuldsatta ska behöva vänta så länge på besked från myndigheterna. Särskilt har de ”tre stegen” i den administrativa processen kritiserats länge.

I granskningen har det framkommit flera förslag på åtgärder som skulle effektivisera förfarandet och ”minska krånglet”. En iakttagelse revisorerna gör är samtidigt att åsikterna går isär om betydelsen och lämpligheten av att ändra förfarandet, framför allt när det gäller rollfördelningen. Även gäldenärerna tycks ha delade meningar om hur besvärlig den administrativa processen varit och om de blivit rättvist behandlade.

Den fråga som revisorerna ställt är om det finns motiv för att behålla samtliga steg i hanteringen eller om ansvaret i någon del kan överflyttas till endera kommunen, kronofogdemyndigheten eller tingsrätten.

Lagstiftningen är komplex och handläggarna, oavsett om de är budgetrådgivare i kommunerna eller handläggare vid myndigheterna, har en svår juridik att förstå och tillämpa. Den berör flera lagstiftningsområden och flera myndigheter ska tillämpa samma lag i samma ärende. Detta talar visserligen för att antalet instanser eller steg i hanteringen bör begränsas men revisorerna bedömer att parterna har så olika roller i processen att sådana ändringar inte går att genomföra med mindre än att kvaliteten i hanteringen riskerar att försämrats.

Utvecklingen går mot att såväl kronofogdemyndigheternas handläggare som kommunernas budgetrådgivare blir kunnigare i lagen. Tillämpningen av

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

lagen åvilar kronofogdemyndigheten men det blir vanligare att budgetrådgi-
varna gör likartade utredningar som kronofogdemyndigheten gör i steg 2.

För kronofogdemyndighetens handläggning kan en noggrann utredning i
steg 1 vara värdefull. Några kronofogdemyndigheter menar att kommunerna
ibland överarbetar försöken att komma fram till frivilliga uppgörelser med
borgenärerna. Kronofogdemyndigheten måste ändå göra en egen ingående
utredning och kontrollera de uppgifter som lämnats. Härigenom görs ett
dubbelarbete vilket förlänger och fördyrar processen.

Granskningen har visat att gäldenärerna anser att de behöver mer stöd inte
bara i samband med ansökan utan under hela skuldsaneringsprocessen. Som
framgått utgör inte huvuddelen av budgetrådgivarnas arbete specifikt
skuldsaneringsärenden. Arbetet med att klara ut den skuldsattes ekonomiska
och sociala situation tar tid och det är inte alltid klart om den skuldsatte kan
och vill bli föremål för skuldsanering. Kommunerna anser att det sociala
stödet till gäldenärerna har glöms bort i hanteringen.

Avsikten är att gäldenärernas försök att komma till överenskommelser med
borgenärerna ska kunna leda till mer flexibla lösningar än vad som är möjligt
genom den formella skuldsaneringen. Granskningen har visat att kommuner-
na tillsammans med gäldenären träffar ett stort antal överenskommelser med
borgenärerna. Flera av dessa skulle annars ha kommit i fråga för prövning i
steg 2.

Flera faktorer talar också emot att kommunerna i stället för kronofogde-
myndigheten skulle besluta om frivillig skuldsanering. Revisorerna vill sär-
skilt framhålla rättssäkerhetsaspekten. Även om någon statlig myndighet
utses att få det övergripande ansvaret för stödet till kommunerna blir det
betydligt svårare att få till stånd en enhetlig hantering i 289 kommuner än i
tio kronofogdemyndigheter.

Som tidigare framgått arbetar Riksskatteverket och kronofogdemyndighet-
erna med att effektivisera förfarandet. En fråga som diskuteras är om myn-
digheterna i större utsträckning ska förlita sig på den utredning som kommu-
nen/gäldenären gör.

Kronofogdemyndigheterna har i dag en stor erfarenhet inom området och
samtliga myndigheter har tillgång till juridisk kompetens, vilket det inte
alltid finns i kommunerna. Flera skäl talar enligt revisorerna för att den nuva-
rande ordningen behålls men särskilt viktig är rättssäkerhetsaspekten.

Revisorerna föreslår därför inga ändringar i kommunernas och kronofog-
demyndigheternas roll och ansvar. Kommunernas stödjande roll i processen
och kronofogdemyndighetens huvudansvar för utredningsarbetet av ett
skuldsaneringsärende bör i stället betonas mer.

Revisorerna anser däremot att möjligheten till en mer flexibel hantering i
steg 1 bör utredas. Som rättsfallspraxis utvecklats behöver omfattande
försök till överenskommelser med borgenärerna göras trots att det är uppen-
bart att förslagen inte kommer att leda till någon uppgörelse. När det gäller
de s.k. nollbuden som utgör en stor andel av skuldsaneringsbesluten får detta
till följd att omfattande utredningar behöver göras innan ärendet kommer till
kronofogdemyndighetens prövning.

Uppföljningen av tingsrätternas ärendehantering är bristfällig och behöver
utvecklas. Det bör ankomma på Domstolsverket och Riksskatteverket att

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

följa upp verksamheten bättre. För att kunna bedöma behovet av att ändra den nuvarande ordningen med att tingsrätterna beslutar om tvingande skuldsanering behövs dock ett mer omfattande underlag. Något som motiverar en omedelbar översyn av arbetsfördelningen mellan tingsrätten och kronofogdemyndigheten har inte framkommit i granskningen.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

12 Referenser

- Prop. 1993/94:123
- Prop. 1993/94:100, bil. 3
- Insolvensutredningens delbetänkande Skuldsaneringslag SOU 1990:74
- Lagutskottets betänkande 1996/97:LU6 m.fl.
- Hellner/Mellqvist Skuldsaneringslagen – en kommentar
- Riksdagens revisorers rapport 1995/96:RR9, Tillämpningen av skuldsaneringslagen
- Konsumentverkets rapport 1995/96:28 Utvärdering av skuldsaneringslagen
- Skuldsaneringslagen ur ett gäldenärsperspektiv, Sten-Åke Stenberg, Örjan Hemström och Stefan Englund, Institutet för social forskning i Stockholm
- SOU 2000:29, Konsumentpolitiska kommittén Konsumentpolitiken inför ett nytt sekel
- RSV Rapport 1999:4 Fördjupad resursanalys för skatte- och kronofogdemyndigheterna åren 2000–2002
- RSV Rapport 1998:9 Utvärdering av statistik avseende skuldsanering
- Poppe Christian 1995 Gjeldsrådgivning i kommunene 1. Fase 1: En kvalitativ studie av 6 socialkontor. Lysaker: Statens institutt for forbruksforskning
- Poppe Christian 1995 Gjeldsrådgivning i kommunene 1. Fase 2: En kvantitativ analyse av tilbudene på landsbasis. Lysaker: Statens institutt for forbruksforskning.
- Hur tillämpas och efterlevs skuldsaneringslagen i Karlstads kommun Examensarbete 60 p i rättsvetenskap, Maria Berg
- Från kreditavtal till skuldsanering, En studie av handläggning och praktisk tillämpning, Krister Sundin Högskolan i Karlstad
- Budget- och Skuldrådgivning i Stockholms Stad, Statistik över aktuella ärenden 1998 – likheter och skillnader i de olika stadsdelarna. Skuldrådgivningsbyrån i Stockholm
- Birgitta Clemensson 1996, En kvantitativ uppföljning av skuldsaneringslagen avseende omfattningen och organisationen av budgetrådgivningsverksamheten i kommunerna samt de hjälpsökande hushållens situation
- Skuldfri? 5 år med skuldsaneringslagen, En studie om skuldsaneringslagens tillämpning i 6 kommuner, Anette Björnberg, Yvonne Fällström, Annika Sundh, Annemarie Tullsson

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Underbilaga

Stockholm

2000-03-15



Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Underbilaga

Kommunernas erfarenheter av skuldsaneringslagen

Riksdagens revisorer genomför för närvarande en granskning av tillämpningen av skuldsaneringslagen. Revisorema ska bl.a. följa upp hur de centrala statliga myndigheterna tar sitt ansvar inom området och hur de arbetar för en enhetlig tillämpning av av lagen och om de skuldsatta får en likartad behandling. Även det förebyggande arbetet ska studeras.

Granskningen ska även belysa kommunernas verksamhet och den betydelse som kommunernas arbete i steg 1 har för den fortsatta hanteringen av skuldsaneringsärenden vid kronofogdemyndigheterna och tingsrätterna.

Ett viktigt underlag för granskningen blir därför bifogade enkät, som vi hoppas att kommunen vill besvara. Vi har ställt enkäten till kommunstyrelsen med förhoppningen att ni snarast vidarebefordrar den till den förvaltning/handläggare som har ansvaret för dessa frågor i er kommun.

Riksdagens revisorer har gett Statistiska centralbyrån (SCB) i uppdrag att sända ut och samla in denna enkät.

Vi är tacksamma om ni sänder in ert svar så snart som möjligt, men senast den 31 mars till SCB i bifogat svarskuvert. Ber samtidigt om överseende med den korta svarstiden som dessvärre är nödvändig för att vi ska ha möjlighet att ta tillvara era svar och analysera resultatet. Tidplanen för revisoremas granskningsrapport är månadsskiftet maj/juni.

Om ni har några frågor om enkäten får ni gärna höra av er till:

Revisionsdirektör Mats Midsander, tfn 08-7864992, fax 08-7866188, e-post mats.midsander@riksdagen.se

Med vänlig hälsning

Åke Dahlberg
Kanslichef

POSTADRESS
100 12 STOCKHOLM

Besöksadress:
STORKYRKOBRINKEN 7

Telefon: 08 - 786 4 0 00
Telefax: 08 - 786 61 88
e-mail: riksdagensrevisoren@riksdagen.se

Kommun.....

Nämnd/Förvaltning.....

Kontaktperson.....

Telefon.....

1 Erbjud er kommun ekonomisk rådgivning under 1999?

1 Ja
2 Nej → Inga fler frågor skall besvaras.
Var vänlig återsänd blanketten till SCB.

2 Hur många anställda arbetar med kommunens ekonomiska rådgivning?

..... personer
..... årsarbetare (dvs antalet personer omräknat till heltidstjänster)

3 Vilken utbildning har de anställda som arbetar med budgetrådgivning/skuldsanering?

	Juridisk	Ekonomisk	Socionom	Annan högskole-utbildning	Övrig utbildning	Vet ej
	1	2	3	4	5	0
Person 1	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Person 2	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Person 3	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Person 4	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Person 5	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Person 6	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Person 7	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Person 8	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4 Hur är era personella resurser för budgetrådgivning/skuldsanering idag i förhållande till resurserna år 1995?

1 De har ökat
2 De är oförändrade
3 De har minskat → Ange orsaken:
.....
4 Vet ej

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Underbilaga

<p>5 Omfattar er rådgivning även information om skuldsaneringslagen?</p> <p>1 <input type="checkbox"/> Ja 2 <input type="checkbox"/> Nej</p>
<p>6 Hur många personer har kommunen hjälpt att upprätta och inlämna skuldsaneringsansökan till kronofogdemyndigheten under 1999?</p> <p>..... personer</p>
<p>7 Hur många personer bedömer ni att kommunen under 1999 hjälpt genom överenskommelser i steg 1 som annars skulle kunna komma i fråga för prövning av skuldsanering i steg 2 eller steg 3?</p> <p>..... personer</p>
<p>8 Har er kommun idag "väntetid" för budgetrådgivning/skuldsanering?</p> <p>1 <input type="checkbox"/> Ja, mindre än 1 månad 2 <input type="checkbox"/> Ja, 1 till högst 2 månader 3 <input type="checkbox"/> Ja, mellan 2 och 4 månader 4 <input type="checkbox"/> Ja, mer än 4 månader 5 <input type="checkbox"/> Nej</p>
<p>9a Anser du att det finns någon del av kommunens arbete i steg 1 som skulle kunna överlätas till kronofogdemyndigheten och den formella prövningen av en skuldsaneringsansökan i steg 2?</p> <p>1 <input type="checkbox"/> Ja 2 <input type="checkbox"/> Nej</p> <p>9b Om ja, ange kortfattat vad som bör hanteras i steg 2.</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>
<p>10 Ange vilket/vilka av följande alternativ som vanligtvis ingår när er kommun ska bistå en gäldenär vid bl.a. upprättandet av en skuldsaneringsansökan.</p> <p>1 <input type="checkbox"/> Information om skuldsaneringslagen med hänvisning till annan myndighet 1 <input type="checkbox"/> Prövning av innehållet i en ansökan motsvarande 10 § SkL 1 <input type="checkbox"/> Prövning av kriterier motsvarande 4 § punkt 1 SkL angående insolvens 1 <input type="checkbox"/> Prövning av kriterier motsvarande 4 § punkt 2 SkL angående skälighet 1 <input type="checkbox"/> Hjälpt till kompletteringar och att överklaga beslut 1 <input type="checkbox"/> Medverkan vid eventuell domstolsbehandling</p>

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Underbilaga

Tack för hjälpen!

Sänd in svaret till SCB i bifogat svarskuvert eller till
SCB, Vivi-Anne Hård af Segerstad, 701 89 ÖREBRO.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

•
Underbilaga

Sammanfattning av remissyttranden över rapport 1999/2000:11, Tillämpningen av skuldsaneringslagen

Följande remissinstanser har yttrat sig:

Regeringskansliet (gemensamt yttrande från Justitiedepartementet och Finansdepartementet), Riksskatteverket, Konsumentverket, Domstolsverket, Socialstyrelsen, Finansinspektionen, Stockholms tingsrätt, Luleå tingsrätt, Kronofogdemyndigheten i Stockholm, Kronofogdemyndigheten i Malmö, Kronofogdemyndigheten i Karlstad, Kronofogdemyndigheten i Härnösand, Kronofogdemyndigheten i Gävle, Stockholms stad, Tyresö kommun, Göteborgs stad, Lunds kommun, Gällivare kommun, Svenska Kommunförbundet och Svenska Bankföreningen.

Följande remissinstanser har inte yttrat sig:

Intrum Justitia har beretts tillfälle att yttra sig men avstått.

Härutöver har Föreningen för Budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst inlämnat yttrande över rapporten.

1 Allmänna synpunkter

Remissinstanserna instämmer i allt väsentligt med revisorernas iakttagelser och överväganden i rapporten. Flera välkomnar särskilt revisorernas undersökning av kronofogdemyndighetens och kommunernas olika roller och uppgifter i processen. Riksskatteverket och några av kronofogdemyndigheterna har dock en annan synpunkt i frågan om domstolen även i fortsättningen ska besluta om tvingande skuldsanering.

Inget av yttrandena innehåller invändningar mot skuldsaneringslagen som sådan. Flera remissinstanser kommenterar däremot mer ingående specifika lagregler och hur hanteringen kan effektiviseras. Så långt möjligt har dessa tagits med i den följande sammanställningen.

Regeringskansliet anför att man med intresse tagit del av rapporten och att inte minst belysningen av kommunernas roll i skuldsaneringsprocessen är värdefull för det fortsatta reformarbetet. En översyn av skuldsaneringslagen pågår för närvarande inom Regeringskansliet men tidpunkt för när en departementspromemoria kan remitteras kan ännu inte anges.

Riksskatteverket instämmer i allt väsentligt i revisorernas iakttagelser. Verket delar också revisorernas uppfattning att lagen uppfyller sitt huvudsakliga syfte att rehabilitera svårt skuldsatta människor. *Konsumentverket* välkomnar revisorernas utförliga rapport och instämmer i att kommunerna behöver mer stöd från centrala myndigheter för att kunna ge de skuldsatta rådgivning av god kvalitet. *Domstolsverket* som främst granskat rapporten utifrån domstolarnas synvinkel har i stort inget att erinra mot det som före-

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

·
Bilaga 2

slås. Inte heller *Socialstyrelsen* har något att invända mot förslagen och tillstyrker således förslaget att Konsumentverket får det övergripande ansvaret att följa och stödja den kommunala budget- och skuldrådgivningen. *Finansinspektionen* instämmer i att det finns skäl att noga följa den fortsatta utvecklingen av hushållens skuldsättning och hänvisar i övrigt till vad man anfört i sitt yttrande över Konsumentpolitiska kommitténs förslag i denna del. *Stockholms tingsrätt* anser att revisorernas rapport i allt väsentligt bekräftar tingsrättens erfarenhet. Tingsrättens uppfattning är att myndigheternas hantering av skuldsaneringsärenden uppnått en stabil och god kvalitet och en viss enhetlighet. *Luleå tingsrätt* lämnar för sin del rapporten utan erinringar.

Kronofogdemyndigheten i Stockholm anför att den i mycket delar de synpunkter som Riksdagens revisorer framfört. *Kronofogdemyndigheten i Malmö* redovisar flera förslag till förändringar av skuldsaneringsförfarandet och föreslår också specifika ändringar av skuldsaneringslagen. Några av förslagen återges närmare i den följande sammanställningen.

Göteborgs stad anser att rapporten belyser det granskade området bra och instämmer i de slutsatser revisorerna drar. Även *Stockholms stad*, *Lunds-*, *Tyresö och Gällivare kommuner* delar rapportens beskrivning och huvudsakliga slutsatser. *Svenska Kommunförbundet* anser att flera av rapportens förslag är viktiga och nödvändiga för att skuldrådgivningen ska fungera bättre. *Svenska Bankföreningens* erfarenheter av skuldsaneringslagen är i huvudsak goda. *Föreningen för Budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst* anför att revisorerna med denna rapport uppmärksammat arbetet inom den kommunala budget- och skuldrådgivningen på ett sätt som inte gjorts tidigare.

2 Skuldsaneringsärendena minskar

- Revisorerna redovisar i rapporten sina iakttagelser i fråga om utvecklingen av antalet skuldsaneringsärenden och ger exempel på olika orsaker till att antalet minskat vid kronofogdemyndigheterna de senaste åren. Bl.a. menar revisorerna att informationen om möjligheten att få skuldsanering behöver förbättras. Särskilt oroväckande anser revisorerna det vara att informationen är så ojämn i olika delar av landet. Revisorerna pekar också på kommunernas betydelse i steg 1 av ärendehantering. Genom frivilliga överenskommelser i ett tidigt skede avlastas kronofogdemyndigheterna ett stort antal ärenden, vilket också varit syftet med den nuvarande ordningen.

Vikten av en korrekt information om skuldsaneringslagen framhålls av flera remissinstanser. Även kommunernas roll i steg 1 anges vara betydelsefull för ärendeutvecklingen. Likaså framhålls den negativa bild som skuldsatta kan ha fått genom media om möjligheten att få skuldsanering.

Riksskatteverket anser att det är uppenbart att kommunerna har en betydelsefull roll i hanteringen av skuldsaneringen. Verket anser det därför mer otillfredsställande att alla inte ens har tillgång till hjälp från kommunen och att den hjälp som finns att tillgå är av skiftande kvalitet. Den slutsats som verket drar är att fler personer skulle söka skuldsanering om alla hade till-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

.
Bilaga 2

gång till hjälp. Riksskatteverket konstaterar att antalet ansökningar har minskat de senaste åren men att det har skett en förändring under innevarande år då antalet ansökningar i riket t.o.m. juli ökat med 11 % jämfört med samma tid förra året. Kronofogdemyndigheterna i Stockholm och Malmö noterar också i sina yttranden att antalet ärenden nu ökar.

Konsumentverket anser att mycket talar för att kommunernas budgetrådgivning är av stor betydelse för ärendeutvecklingen hos kronofogdemyndigheterna. Verket framhåller vidare att det är viktigt att genomföra projekt för att utveckla arbetet med frivilliga överenskommelser i steg 1. Verket instämmer i att de skuldsatta bristande kännedom om lagen och alltför negativ information i medierna, kan vara bidragande orsaker till att antalet ärenden periodvis minskar. Det är därför viktigt att kommunerna informerar om sin verksamhet och verket anger att det kan medverka till att informationsmaterial tas fram.

Kronofogdemyndigheten i Stockholm understryker att information kring lagen är av stor betydelse för ärendeinflödet. Enligt myndigheten bör budgetrådgivare i steg 1 ha ett särskilt ansvar för att korrekt information om lagen ges medborgarna. Kronofogdemyndigheten menar att det är viktigt att hitta rätt vägar att nå ut till rätt personer och att alla inblandade myndigheter har ett ansvar för att rätt och riktig information når ut. Särskilt lämpliga för uppgiften borde budgetrådgivarna vara eftersom det ankommer på dem att lämna råd och upplysningar om skuldsanering. Kronofogdemyndigheten meddelar sig djupt oroad över att vissa kommuner undviker att ge sådan information.

Kronofogdemyndigheten i Karlstad anser att brister i informationen till kommuninnevånarna om möjligheten till skuldsanering måste förbättras. Tillgång till rådgivning måste också kunna fås oavsett var den skuldsatte bor. Även *Kronofogdemyndigheten i Gävle* är inne på att antalet ärenden blivit färre på grund av att kommunerna satsat mindre på verksamheten än som var tänkt. Restriktiviteten i prövningarna har också haft betydelse.

Lunds kommun instämmer i att det görs en icke oväsentlig gallring av skuldsaneringsärenden genom frivilliga uppgörelser i steg 1. Kommunen har också de senaste tre åren noterat att antalet frivilliga uppgörelser ökar och tror att detta beror på att borgenärerna i dag vet mer om skuldsanering och att budgetrådgivarnas kompetens har ökat. *Gällivare kommun* har också konstaterat att antalet nya hjälpsökande i steg 1 kontinuerligt ökat men flertalet av dem kan aldrig komma i fråga för skuldsanering i steg 2 då de ej uppfyller kravkriterierna.

Även *Föreningen för Budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst* menar att kommunernas alltmer framgångsrika medverkan till att frivilliga uppgörelser nås i steg 1 haft betydelse för ärendeutvecklingen. Föreningen tror att ökningen av ärendetillströmningen det senaste året kan bero på högkonjunkturen men också på att flera av de gäldenärer som tidigare fått avslag på sina ansökningar återkommer för att få hjälp med en förnyad ansökan. Människor kommer ut i arbete och därmed ökar avsevärt motivationen att reda ut den ekonomiska situationen.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

3 Handläggningstiderna ökar

- Revisorerna konstaterar i rapporten att handläggningstiderna för ett skuldsaneringsärende ökat. Problemet är störst vid kronofogdemyndigheterna. Med långa handläggningstider förändras förutsättningarna, vilket ytterligare komplicerar utredningen och fördröjer processen samtidigt som den blir besvärande för gäldenären. Riksskatteverket bör enligt revisorerna ge ut årliga riktlinjer till kronofogdemyndigheterna med målsättningen att nedbringa handläggningstiderna, bl.a. genom att ange längsta tid för beslut om inledande eller avslag/avvisande av en ansökan. RSV bör vidare vidta de åtgärder som behövs i fråga om resursfördelning så att skillnaderna i ärendehantering hos de olika kronofogdemyndigheterna jämnas ut. Det kan enligt revisorerna behövas ett permanent tillskott av resurser hos myndigheter där arbetsbelastningen är stor.

De remissinstanser som berört frågan instämmer i att de långa handläggningstiderna är ett problem som måste lösas. Det gäller främst hanteringen vid kronofogdemyndigheterna men även vid kommunerna.

Regeringskansliet förutsätter att man kommer att ta upp frågan hur förfarandet kan effektiviseras i den departementspromemoria som för närvarande är under utarbetande. *Riksskatteverket* anför att man ser allvarligt på de långa handläggningstiderna, framför allt i steg 2. Verket har tillsammans med kronofogdemyndigheterna arbetat fram en rapport, rapport 2000:11, Kronofogdemyndigheternas hantering av skuldsaneringsärenden — ändrade rutiner, vilken är ett led att uppnå kortare handläggningstider. Verket gör bedömningen att det är tiden fram till beslut att fastställa skuldsanering eller att överlämna ärendet till tingsrätten som är den viktigaste, inte tiden till beslut om att inleda eller avslå en ansökan. Med den utgångspunkten har Riksskatteverket i sin koncernplan för åren 2001—2003 beslutat målformuleringen att 60 % av de inkomna ärendena ska avslutas genom beslut inom fyra månader och 90 % inom sex månader inför utgången av år 2001. Vidare framför verket sin ambition att verka för att den totala handläggningstiden i steg 1-3 ska förkortas, och verket har för avsikt att se över regelverket och snarast lämna förslag på sådana ändringar som kan leda till förenklingar av förfarandet.

Några av kronofogdemyndigheterna hänvisar i sina remissvar också till de nyligen antagna ändrade handläggningsrutinerna som ett sätt att försöka nedbringa handläggningstiderna.

Konsumentverket konstaterar att Riksskatteverket i sin rapport för att korta handläggningstiderna bl.a. kommer att ställa högre krav på innehållet i gäldenärernas ansökan och att kronofogdemyndigheternas kontroller minskas. Enligt verket kommer de nya rutinerna att innebära att gäldenärerna behöver ännu mer hjälp av kommunerna för att kunna ansöka om skuldsanering. Verket pekar på de stora krav som skuldsaneringslagen ställer på gäldenärens medverkan och uppgiftslämning samt svårigheten att upprätta en ansökan. Verket framhåller också svårigheten för den skuldsatte att känna till vilka uppgifter om ekonomin och övriga förhållanden som ska lämnas som un-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

derlag. Om väsentliga uppgifter utelämnas riskerar gäldenären att få felaktigt förbehållsbelopp. Verket anser att effekterna såväl för gäldenärerna som för kommunerna av kronofogdemyndigheternas nya rutiner bör följas upp i fråga om huruvida handläggningstiderna förkortas och om kommunernas arbetsbelastning ökar.

Även *Stockholms tingsrätt* har uppmärksammat den långa hanteringstiden hos kronofogdemyndigheterna och särskilt reagerat på att det i vissa fall kan ta mer än sex månader innan beslut fattas om att inleda skuldsanering eller avslå en ansökan om en sådan. Med tanke på hur påfrestande situationen är för många av gäldenärerna bör åtgärder enligt verket vidtas för att en kortare handläggningstid ska bli verklighet. I det sammanhanget påpekar tingsrätten också att kronofogdemyndigheterna i högre grad borde använda sig av möjligheten att träffa gäldenären personligen vilket underlättar frågans hantering.

Svenska Bankföreningen anser att kommunernas hantering ofta onödigt drar ut på tiden och därför borde kunna förkortas. Föreningens medlemmar har en restriktiv inställning till bifall i steg 1 även av den anledningen att ansökningarna normalt grundas enbart på gäldenärens egna, i regel överifierade uppgifter.

Kronofogdemyndigheten i Karlstad anger att det nära samarbetet som myndigheten har med kommunernas budgetrådgivare bl.a. resulterat i en ökad kompetens, vilket i sin tur lett till att kvaliteten på ansökningarna ökat. På detta sätt har tiden fram till beslut om inledande kunnat förkortas.

Gällivare kommun konstaterar att antalet nya hjälpsökande kontinuerligt ökat.

4 Kommunernas roll samt myndighetsansvaret

- Revisorerna kritiserar i rapporten bristen på samverkan mellan de inblandade myndigheterna. Det behövs enligt revisorerna en bättre uppföljning av verksamheten bl.a. i syfte att få till stånd en så enhetlig tillämpning av reglerna som möjligt. I rapporten konstaterar revisorerna vidare att gränsdragningen mellan Konsumentverkets och Socialstyrelsens ansvar i fråga om kommunernas budget- och skuldrådgivning fortfarande är oklar. Revisorerna anser att Konsumentverket bör få ett eget övergripande ansvar för stödet till konsumenterna och uppföljningen av kommunernas verksamhet oavsett hur kommunen organiserat sig. Konsumentverket har kompetens och erfarenhet av skuldsaneringslagen och kan genom att få ett tydligt ansvar för att följa och stödja den kommunala budget- och skuldrådgivningen få kommunerna att prioritera verksamheten på ett mer likartat sätt än i dag.

Samtliga remissinstanser som kommenterat frågan utom en ställer sig positiva till förslaget att Konsumentverket får det övergripande ansvaret att följa kommunernas verksamhet. Även *Konsumentverket* tillstyrker att verket ska få det övergripande ansvaret för att följa och stödja den kommunala verksamheten. Beträffande Konsumentpolitiska kommitténs betänkande SOU 2000:29, vari föreslås att Konsumentverket ska tillhandahålla materialservice, kursutbud och övrigt stöd utan kostnad för kommunerna, yttrade sig

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

verket positivt till förslaget under förutsättning att verket tillförs resurser. Verket instämmer i revisorernas uppfattning att det behövs en samlad uppföljning av hanteringen av skuldsaneringsärenden vid domstolarna. Myndigheten delar också revisorernas uppfattning att information om rättsutvecklingen till fordringsägare är en angelägen uppgift för de centrala myndigheterna. Med större kunskap om praxis kan fordringsägare lättare bedöma den troliga utgången av ett ärende.

Socialstyrelsen tillstyrker också förslaget och menar att det därmed ges större möjligheter att verka för en enhetlighet, vilket är angeläget ur rättssäkerhetssynpunkt.

Kronofogdemyndigheten i Härnösand har uppfattningen att gränsdragningsproblemet bör undanröjas genom att huvudansvaret för skuldsanering i alla steg läggs på en central myndighet, Riksskatteverket. All styrning och ledning bör enligt myndigheten ske från Riksskatteverket och i samverkan med andra centrala myndigheter som Konsumentverket och Socialstyrelsen.

Riksskatteverket meddelar sig öppet för att samarbeta med samtliga inblandade myndigheter. Verket anser det högst alarmerande att det är oklart vilken centralmyndighet som bör stå för stödet till budgetrådgivarna i frågor kring lagen och tillämpningen, vilket är något som måste klargöras. Riksskatteverket informerar att man ska ha ett möte med Konsumentverket där kronofogdemyndigheternas nya ärenderutiner ska diskuteras. Verkets avsikt är att detta ska bilda utgångspunkten för ett utvidgat samarbete med Konsumentverket.

Kronofogdemyndigheten i Gävle välkomnar att Riksskatteverket arbetar mer aktivt för att öka enhetligheten i handläggningen och handläggningstiderna. Myndigheten konstaterar att Riksskatteverket ökat sina insatser på detta område.

Domstolsverket påpekar, beträffande uppgiften i rapporten att det är svårt att följa tingsrätternas hantering samt att olika tingsrätter inte alltid gör samma bedömning i likartade ärenden, att domstolarna äger att självständigt avgöra hur de ska döma i det enskilda fallet. Domstolsverket har mot bakgrund härav och med beaktande av den instruktion som gäller för verket mycket små möjligheter att verka för en enhetlig rättstillämpning, något som dessutom enligt verket ter sig tveksamt ur principiell synpunkt.

5 Gäldenärerna och skuldsaneringen

- Revisorerna finner i rapporten att de gäldenärer som fått skuldsanering blivit skuldfria. Endast några enstaka menade att de fortfarande hade problem med sina skulder. I huvudsak gällde detta studieskulder som inte får ingå i en skuldsanering. I rapporten framhåller revisorerna vikten av att alla skuldsatta får samma möjligheter till hjälp. Gäldenärerna ansåg särskilt att det behövdes mer information om vad som händer både under och efter skuldsaneringen. De är osäkra om de är fria från sina skulder. En betalningsanmärkning i ytterligare tre år efter skuldsaneringen upplevs mycket tung av de gäldenärer som levt på existensmi-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

nimum under skuldsaneringen. Mer stöd i förhandlingarna med borgenärerna efterfrågas av gäldenärerna.

Riksskatteverket delar uppfattningen att lagen uppfyller sitt syfte att rehabilitera svårt skuldsatta människor. Enligt Riksskatteverket är det emellertid inte rimligt att människor som gått igenom en femårig betalningsplan ska ha kvar en betalningsanmärkning under ytterligare tre år. Verket delar revisorernas åsikt att det är viktigt och nödvändigt att verka för en enhetlig hantering vid kommunerna. Det får inte vara så att stödet i kommunerna är så varierande i omfattning och kvalitet att en gäldenärs utsikt att nå framgång i ett skuldsaneringsärende kan vara beroende på var i landet denne bor.

Stockholms tingsrätt instämmer i att det vore önskvärt att information om skuldsanering lättare fanns tillgänglig. De som mest behöver skuldsanering är enligt myndigheten sannolikt de som har svårast att ta reda på denna möjlighet och hur man gör för att komma i åtnjutande av den.

Konsumentverket framhåller också kommunernas viktiga roll att hjälpa gäldenärerna med att ta fram tillräckligt underlag och ge borgenärerna en fullständig bild av gäldenärens situation. Det är också en självklar uppgift för rådgivarna att hjälpa gäldenärerna vid upprättandet av en ansökan men det kan däremot ifrågasättas om budgetrådgivarna ska ge fortsatt stöd när ärendet övergått till kronofogdemyndigheten, särskilt med beaktande av att kronofogdemyndigheter på samma sätt som andra myndigheter har en service-skyldighet enligt förvaltningslagen.

Kronofogdemyndigheten i Karlstad hänvisar till en undersökning om omprövningsinstitutet som visar att gäldenären behöver stöd särskilt under de första sex månaderna efter ett skuldsaneringsbeslut. Det bör enligt myndigheten vara kommunen som ger sådant stöd.

Stockholms stad pekar på svårigheterna gäldenärerna har fylla i en skuldsaneringsansökan utan biträde från kommunen. Utöver den svårgenomträngliga ansökningsblanketten, kronofogdemyndighetens beslutstexter och kommunikering framhålls språkproblematiken i storstädernas förortsområden som ett särskilt problem för budget- och skuldrådgivare i steg 1.

Tyresö kommun anser att myndigheterna måste verka för en mer enhetlig hantering av arbetet med budget- och skuldrådgivning. Det är gäldenärerna som drabbas av de högst varierande satsningar som kommunerna gör på rådgivningen. Kommunen menar också att okunskapen bland många beslutsfattare om en budget- och skuldrådgivares arbetsuppgifter är stor, vilket ger till följd att gäldenärerna i olika kommuner och till och med i samma kommun kan få stöd och hjälp i högst varierande omfattning.

Lunds kommun instämmer i att gäldenärerna behöver ytterligare information och stöd under hela processen. Kommunen anser därvid att det även behövs ytterligare information i steg 2.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 2

6 Kronofogdemyndigheternas utredning och kommunernas försök till överenskommelser i steg 1

- Revisorerna anser i rapporten att kommunerna har en betydelsefull roll i hanteringen. Revisorerna fann dock att kommunernas hjälp till gäldenärerna i steg 1 allt oftare tenderar att likna den utredning som kronofogdemyndigheterna gör vid den lagreglerade skuldsaneringen. Även kommunerna gör juridiska bedömningar i det s.k. steg 1 och presenterar utförliga utredningar för fordringsägarna. De stora krav som ställs på gäldenärerna i ansökningsskedet nödvändiggör också ofta denna hjälp från kommunernas skuldrådgivare. Som praxis har utvecklats måste ett förslag till skuldsanering presenteras för samtliga fordringsägare innan det kan bli föremål för prövning hos kronofogdemyndigheten. Detta gäller även s.k. nollbud dvs. där gäldenären inte har något att erbjuda borgenärerna. Processen förlängs och såväl kommunen som kronofogdemyndigheten får göra en omfattande utredning. Revisorerna redovisar i rapporten flera skäl till att nuvarande roll- och ansvarsfördelning mellan kronofogdemyndigheterna och kommunerna inte bör ändras. Däremot föreslår revisorerna att kommunernas stödjande roll i processen och kronofogdemyndigheternas huvudansvar för utredningsarbetet ska betonas mer. En mer flexibel hantering i steg 1 bör enligt revisorerna utredas bl.a. när det gäller de s.k. nollbud.

Flera av remissinstanserna kommenterar utförligt rollfördelningen mellan kommunerna och kronofogdemyndigheten och ger olika förslag på hur rollfördelningen bör se ut och hur hanteringen kan bli effektivare. Samtliga instämmer i att kommunerna har en viktig roll i hanteringen, framför allt som stöd och hjälp till gäldenärerna. Flertalet instämmer också i att hanteringen i steg 1 bör vara mer flexibel än i dag. Bl.a. bör de s.k. nollbud snabbare kunna överlämnas till kronofogdemyndigheternas prövning i steg 2.

Riksskatteverket anför att problemet med de två första stegen i hanteringen är att rollerna blivit för lika. Det sker mycket dubbelarbete och kommunens handläggare är på många sätt bakbundna i sina försök att nå en överenskommelse med borgenärerna. De krav som ställs på de ansträngningar gäldenären gjort för att nå en uppgörelse med borgenärerna bör enligt verket anpassas efter den enskilde gäldenärens förhållanden i större utsträckning än vad praxis hittills har gjort. I vart fall bör sådana fall som uppenbart inte kommer att leda till någon uppgörelse i steg 1, såsom då gäldenären saknar betalningsförmåga (nollbud) eller då den störste borgenären säger nej till ett förslag, direkt överlämnas för prövning i steg 2. Vidare bör de gäldenärer som är föremål för löpande lönexekution vara fria från kravet att nå en uppgörelse med sina borgenärer. Verket menar också att en lösning för att åstadkomma bättre förutsättningar att få till stånd uppgörelser i steg 1 skulle kunna vara om staten gavs större möjligheter att ingå frivilliga uppgörelser. Detta skulle lämpligen kunna ske genom att den nuvarande bestämmelsen om statens möjlighet att besluta om nedsättning av fordran och godta en

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

frivillig skuldsanering togs bort ur lagen (1993:892) om ackord rörande statliga fordringar m.m.

Konsumentverket instämmer i revisorernas åsikt att den nuvarande ordningen med olika steg i hanteringen behövs och att ändringar i processen skulle medföra att kvaliteten i hanteringen riskerar att försämrats. Verket menar vidare att det är viktigt att kommunerna har tillräckliga resurser så att den skuldsatte får snabb hjälp. Om kommunerna har för små resurser medför det också längre väntetider innan rådgivningen påbörjas. Verket framhåller budgetrådgivarens viktiga roll i processen.

Domstolsverket delar också bedömningen att den nuvarande ordningen bör behållas och instämmer i att det kan vara lämpligt att utreda möjligheten till en mer flexibel hantering i det s.k. steg 1.

Även *Stockholms tingsrätt* understryker lämpligheten av att undvika de s.k. nollförslagen i det första steget. Det förefaller tingsrätten vara en onödig och förlängande omgång att gäldenären ska försöka nå en uppgörelse med borgenärerna om detta. Det är enligt tingsrätten uppenbart att borgenärerna i en sådan situation för att avstå från att hävda sin fordran vill ha stöd av en mer judiciell prövning.

Svenska Bankföreningen anser att kommunernas medverkan i skuldsaneringsförfarandet är betydelsefull men menar att förfarandet skulle vinna på om deras roll begränsades till att vara kronofogdemyndigheterna behjälpliga med utredningar.

Kronofogdemyndigheten i Stockholm anser det vara ett steg i rätt riktning om kommunernas stödjande roll och kronofogdemyndigheternas huvudansvar för utredningsarbetet betonas mer. Myndigheten konstaterar att steg 1 olyckligtvis kommit att bli tämligen formalistiskt genom rättsfallspraxis och att det är anledningen till det dubbelarbete som nu sker mellan de båda stegen. Kronofogdemyndigheten finner att budgetrådgivarna mer bör inrikta sitt arbete på att förbereda ansökningarna och vara ett stöd för gäldenären under hela skuldsaneringsprocessen. Kronofogdemyndighetens utredningsansvar bör framhållas och det bör betonas att det ankommer på kronofogdemyndigheten att tillämpa lagen och göra de juridiska bedömningarna. Kronofogdemyndigheten har rätt kompetens för detta, och det är lättare att samordna verksamheten med färre kronofogdemyndigheter jämfört med det stora antalet kommuner i steg 1. Kronofogdemyndigheten instämmer i att prövningen i steg 1 kan göras mer flexibel såtillvida att de s.k. nollbuden förbereds i steg 1 för att härefter utredas och prövas av kronofogdemyndigheten.

Kronofogdemyndigheten i Malmö har också uppfattningen att kommunen och dess rådgivning har en viktig roll, inte minst före, under och efter ett skuldsaneringsförfarande. Myndigheten lämnar också ett förslag till förtydligande av kommunens roll och ett förslag till lagändring i syfte att bl.a. förkorta handläggningstiden och undanröja synpunkter på att det utförs ett dubbelarbete mellan steg 1 och steg 2 i processen. Lagändringen gäller kravet i 4 § tredje stycket skuldsaneringslagen att gäldenären på egen hand ska försöka nå en uppgörelse med sina borgenärer, vilket föreslås tas bort. Kronofogdemyndigheten pekar därtill på risken för ”gallring” av gäldenärer som önskar komma i fråga för skuldsanering. Det är enligt myndigheten en rättssäker-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

hetsfråga för den enskilde att få sin sak prövad av de instanser som har att tillämpa lagstiftningen.

Kronofogdemyndigheten i Härnösand menar att steg 1 kan tas bort och kommunernas budgetrådgivare ges i uppgift att biträda gäldenären vid upp-rättandet av ansökningen till kronofogdemyndigheten. Detta skulle enligt myndigheten medföra kortare handläggningstider, mindre dubbelarbete, komplettere ansökningar, enklare för gäldenärerna, bättre underlag för borgenärerna och bättre möjlighet till ledning samt styrning.

Lunds kommun pekar på problemen med att inte alla kommuner satsar lika mycket på budgetrådgivningen. Det borde enligt kommunen eventuellt ut-formas vissa minimikrav som generellt borde ingå i en kommuns budgetråd-givning. Kommunen framhåller också vikten av att gäldenärer/kommunen inte skulle behöva förhandla med borgenärerna i de fall gäldenärerna inte har något att erbjuda de s.k. nollbudet.

Tyresö kommun vill bemöta kritiken att det är i steg 1 som dubbelarbete sker. Kommunens uppfattning är att många handläggare på kronofogdemyn-digheterna inte vågar ta risken att ett förslag till skuldsanering inte skulle hålla i högre instans och därför ställer minutiösa krav på gäldenären.

7 Beslut om tvingande skuldsanering

- Revisorerna har i granskningen inte funnit något som motiverar en ome-delbar översyn av arbetsfördelningen mellan tingsrätten och kronofog-demyndigheten. För att kunna bedöma behovet av att ändra den nuva-rande ordningen med att tingsrätterna beslutar om tvingande skuldsane-ring behövs det enligt revisorerna ett mer omfattande beslutsunderlag. I rapporten konstateras att tingsrätternas hantering är förhållandevis snabb. Revisorerna menar att uppföljningen av tingsrätternas ärendehan-tering är bristfällig och behöver utvecklas. Det bör ankomma på Dom-stolsverket och Riksskatteverket att följa upp verksamheten bättre.

Av remissvaren framgår att det råder delade meningar i frågan om tingsrät-ten även i fortsättningen ska besluta om tvingande skuldsanering. Flertalet instämmer dock i revisorernas uppfattning att den nuvarande ordningen bör behållas. Flera remissinstanser instämmer därtill i revisorernas uppfattning att uppföljningen av tingsrätternas ärendehantering bör utvecklas.

Stockholms tingsrätt menar att den nuvarande ordningen med tre steg är viktig av rättssäkerhetsskäl.

Domstolsverket gör också bedömningen att den nuvarande ordningen bör behållas.

Kronofogdemyndigheten i Stockholm anser att det finns tillräckligt gott un-derlag för att kronofogdemyndigheterna borde få befogenhet att besluta om tvingande skuldsanering. Bl.a. pekar myndigheten på utvecklingen att krono-fogdemyndigheten fastställer alltfler beslut om frivillig skuldsanering, dvs. där borgenärerna ställer sig bakom myndighetens förslag. Av de förslag myndigheten lades fram 1999 fastställdes 58 %. Av de förslag som myndig-heten överlämnade till tingsrätten står sig i 97 %. Möjligheten att överklaga beslut till tingsrätt är enligt myndigheten tillräckligt för att tillgodose rättssä-kerhetsaspekten. De främsta skälet för en ändring är att minskningen av ett

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

steg i processen skulle medföra en förenkling och en effektivisering av den nu gällande ordningen.

Riksskatteverket pekar också på att de flesta av kronofogdemyndigheternas beslut står sig vid en prövning av domstol. Om kronofogdemyndigheten kunde meddela tvingande beslut skulle det enligt verket innebära att den totala skuldsaneringsproceduren blev kortare, och det skulle dessutom bespara tingsrätterna ett stort antal ärenden. Verket menar vidare att en sådan ordning inte heller skulle innebära något nämnvärt behov av resursförstärkning då myndigheterna redan besitter alla nödvändiga kunskaper. Riksskatteverket meddelar sig komma att verka för att kronofogdemyndigheten får meddela tvingande beslut.

Även *Kronofogdemyndigheten i Härnösand* föreslår att kronofogdemyndigheterna ges behörigheten att besluta om tvingande skuldsanering.

Kronofogdemyndigheten i Karlstad anser att man skulle vinna en mer enhetlig praxis med färre domstolar. På samma sätt som i dag endast tingsrätterna i länshuvudstäderna prövar överklaganden i utmätningssmål skulle prövningen i steg 3 - med hänsyn till det ringa antalet mål - kunna göras av dessa tingsrätter.

Kronofogdemyndigheten i Gävle delar däremot revisorernas bedömning att det saknas anledning att ta bort något av stegen skuldsaneringsförfarandet. *Kronofogdemyndigheten i Malmö* anser i likhet med revisorerna att uppföljningen av tingsrätternas hantering är bristfällig och bör förbättras. Myndigheten menar också att det behövs mer underlag för att ta ställning i frågan om tvingande skuldsanering. Genom en förbättrad uppföljning av tingsrätternas ärendehantering kan det bli möjligt att mera noggrant utvärdera eventuella skillnader/brister mellan steg 2 och steg 3. Resultatet av en sådan utvärdering kan då utgöra ett underlag för ett framtida ställningstagande beträffande nuvarande ordning med att tingsrätterna beslutar om tvingande skuldsanering, alternativt antalet tingsrätter i landet som ska handlägga skuldsaneringsärenden.

8 Övriga synpunkter och förslag

Några remissinstanser tar upp frågan om ersättning till kommunerna för de uppgifter som tillkommit i anledning av skuldsaneringslagen. I revisorernas rapport görs bedömningen att kommunerna avsätter i stort sett samma personalresurser som 1996 då Konsumentverket gjorde sin utvärdering av skuldsaneringslagen. Verket beräknade vid det tillfället att kommunernas årliga kostnader för hanteringen uppgick till ca 30 miljoner kronor.

Kommunförbundet, Stockholms och Göteborgs stad anser att kommunerna likväl som statliga myndigheter ska erhålla statliga medel för att kunna vidmakthålla en hög nivå på rådgivningen och utveckla skuldsaneringsverksamheten. Stockholms stad informerar revisorerna att man avser att inlämna en sådan begäran till regeringen. *Gällivare kommun* har liknande synpunkter och anser att staten bör stå för de utökade resurser som behövs om likhet inför lagen samt kvalitet och långsiktighet i den ekonomiska rehabiliteringen ska bibehållas. *Stockholms stad* meddelar sig i yttrandet ha för avsikt att göra en särskild framställan till regeringen om erhållande av statliga medel för

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

verksamheten, bl.a. med hänvisning till att kommunerna avlastar kronofogdemyndigheterna skuldsaneringsärenden.

Härunder för remissinstanserna fram andra synpunkter och förslag som inte kommenterats under ovan angivna rubriker.

Konsumentverket befarar att den ökande skuldsättningen för med sig att alltfler personer blir överskuldsatta. Enligt verket är det angeläget att hushållens skuldsättning fortlöpande följs upp. I sitt yttrande över Konsumentpolitiska kommitténs betänkande SOU 2000:29, Starka konsumenter i en gränslös värld, har Konsumentverket tillstyrkt kommitténs förslag att ge verket i uppdrag att närmare analysera orsakerna till uppkomsten av s.k. skuldfällor samt föreslå lämpliga åtgärder att komma till rätta med problemen.

Stockholms tingsrätt anser att revisorernas exempel från Danmark där det förekommer att överenskommelser träffas med bank för att fördela de medel som tillkommer borgenärerna en gång per halvår är värd att ta fasta på. De personer som får skuldsanering har som regel, på grund av betalningsanmärkningarna, inte möjlighet att använda sig av postgiro, än mindre av Internetbetalningar. Det medför att gäldenären för att verkställa sina inbetalningar måste betala tunga avgifter hos bank samtidigt som det ibland är fråga om mycket små belopp. Tingsrätten anser att det borde finnas en minimiregel i skuldsaneringslagen för betalningssumman per betalningstillfälle.

Kronofogdemyndigheten i Malmö föreslår att en förändring sker som gör det möjligt att överlämna ett ärende till tingsrätt så fort någon borgenär ej accepterar utsänt förslag. Vidare föreslår myndigheten att övervägande görs innebärande att kronofogdemyndigheten ska kunna ändra ett till borgenärerna utsänt förslag och då kunna tillämpa ett förenklat delgivningsförfarande i enlighet med bestämmelserna i delgivningslagens 3 a §. Myndigheten anser därtill att det bör införas en möjlighet för kronofogdemyndigheten att besluta om överlämnande av ärende till tingsrätt så fort någon borgenär ej accepterat förslaget.

Svenska Bankföreningen anser att de nuvarande skattereglerna som gäller i fråga om skuldsanering av lån hos gäldenärens arbetsgivare bör klarläggas. Vidare är föreningen oklar på hur bankerna ska se på kapitaliserade räntekrav som avbetalas inom ramen för en skuldsanering. Det behöver enligt föreningen klarläggas om en sådan avbetalning utgör avdragsgill ränta för gäldenären som ska rapporteras av bankerna till skattemyndigheterna.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 2

Innehållsförteckning

1 Revisorernas granskning.....	1
2 Revisorernas överväganden	2
2.1 Uppföljning av ärendeutvecklingen och handläggningstiderna	3
2.2 Information och stöd till gäldenärerna	6
2.3 Den administrativa hanteringen i tre steg.....	8
2.4 Konsumentverket bör få ansvar för stödet till kommunerna och det förebyggande arbetet behöver utvecklas	13
Förslag.....	15
<i>Bilaga 1</i>	
Tillämpningen av skuldsaneringslagen.....	17
Förord.....	19
Sammanfattning.....	20
Antalet skuldsaneringsärenden minskar	20
Färre ärenden men längre handläggningstider.....	21
Gäldenärernas situation	21
Det oklara myndighetsansvaret	22
Kan förfarandet effektiviseras genom färre steg?.....	22
1 Granskningens bakgrund och inriktning	23
2 Skuldsaneringslagen och myndigheterna.....	24
2.1 Skuldsanering förutsätter i dag ”prövning” i tre steg	25
2.2 Myndigheternas uppgifter och ansvar	28
Sammanfattande iakttagelser.....	33
3 Tillämpningen av lagen	33
3.1 Vad krävs för att få skuldsanering?	33
3.2 Omprövning	35
3.3 Borgenärsgynnande.....	36
3.4 Enhetlighet i lagtillämpningen	37
Sammanfattande iakttagelser.....	39
4 Ärendeutvecklingen.....	40
4.1 Ansökningar om skuldsanering har minskat	40
4.2 Frivilliga beslut om skuldsanering ökar	41
4.3 Något om kostnaderna.....	42
Sammanfattande iakttagelser.....	44
5 Handläggningstiderna	44
Sammanfattande iakttagelser.....	47
6 Kommunernas erfarenheter.....	48
6.1 Organisationen och resurserna	48
6.2 Rådgivarnas kompetens är hög.....	49
6.3 Stödet till kommunerna	50
6.4 Kommunernas förslag till förenklingar av processen.....	51
6.5 Betydelsen av steg 1	51
6.6 Informationen till allmänheten	52
6.7 Hur några kommuner arbetar.....	54
Sammanfattande iakttagelser.....	56

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

7 Kronofogdemyndighetens utredning och kommunens försök till överenskommelser i steg 1.....	56
7.1 Även kommunerna ”prövar” kriterierna för skuldsanering	56
7.2 Dubbelarbete?	57
7.3 Hur några kronofogdemyndigheter har organiserat arbetet	59
Sammanfattande iakttagelser.....	60
8 Gälldenärerna och skuldsaneringen	60
Sammanfattande iakttagelser från konsultrapporten	66
9 Uppföljningen av verksamheten	66
9.1 Kronofogdemyndigheternas och kommunernas behov av stöd.....	66
9.2 Myndighetssamverkan behöver utvecklas	68
9.3 Regeringens uppföljning	68
Sammanfattande iakttagelser.....	69
10 Konsumentpolitiska kommittén 2000	69
11 Revisorernas överväganden	70
11.1 Varför minskar antalet skuldsaneringsärenden?	71
11.2 Färre ärenden men längre handläggningstider.....	73
11.3 Gälldenärernas situation	74
11.4 Det oklara myndighetsansvaret	75
11.5 Kan förfarandet effektiviseras genom färre steg?	76
12 Referenser.....	79
<i>Underbilaga.....</i>	80
<i>Bilaga 2</i>	
Sammanfattning av remissyttranden över rapport 1999/2000:11, Tillämpningen av skuldsaneringslagen.....	84
1 Allmänna synpunkter.....	84
2 Skuldsaneringsärendena minskar.....	85
3 Handläggningstiderna ökar	87
4 Kommunernas roll samt myndighetsansvaret	88
5 Gälldenärerna och skuldsaneringen	89
6 Kronofogdemyndigheternas utredning och kommunernas försök till överenskommelser i steg 1.....	91
7 Beslut om tvingande skuldsanering	93
8 Övriga synpunkter och förslag.....	94

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .