

# Alla vill göra rätt för sig

Överskuldsettingens orsaker och  
konsekvenser



**Kronofogden**

## Förord

Uppdraget till denna undersökning kom ursprungligen från Skatteverkets Generaldirektör Mats Sjöstrand. Syftet med uppdraget var att öka kunskapen om överskuldsättning för att på så sätt kunna förebygga problem och mildra konsekvenserna.

I samband med att Kronofogden har separerats från Skatteverket har Rikskronofogden blivit uppdragsgivare istället. Arbetsgruppen har fortsatt sitt arbete men med en djupare förankring hos Kronofogden. Arbetsgruppen har bestått av Eugène Palmér, Ulla Kristina Wennergren, Michael Necke, Lennart Wittberg, Elisabeth Hellström, Ann U Olsson och Bassam Safar.

Det är min förhoppning att den kunskap som arbetsgruppen presenterar ska användas som underlag för diskussioner inom Kronofogden men även utanför vår organisation. Det är delvis ny kunskap, den är viktig, det går inte att förhålla sig oberörd till den och vi måste använda den. Överskuldsättning är ett problem som berör hela samhället och många aktörer är involverade. Kunskapen och diskussionerna bör leda till konkreta åtgärder och ett mera samlat agerande från samhällets sida.

Eva Lidström Adler  
Rikskronofogde

Solna i januari 2008

<b>SAMMANFATTNING .....</b>	<b>4</b>
<b>1 INLEDNING.....</b>	<b>7</b>
<b>2 UTGÅNGSPUNKT FÖR ARBETET.....</b>	<b>8</b>
2.1 KREDITSAMHÄLLET ÄR HÄR FÖR ATT STANNA .....	8
2.2 KREDITFÖRLUSTERNA ÄR OCKSÅ HÄR FÖR ATT STANNA.....	11
2.3 BETALNINGSVILJAN ÄR GOD .....	14
<b>3 SYNEN PÅ ÖVERSKULDSÄTTNING .....</b>	<b>16</b>
3.1 DEN ALLMÄNNA BILDEN AV DE ÖVERSKULDSATTA .....	16
3.2 OLIKA LÄNDERS SYNSÄTT NÄR DET GÄLLER SKULDSANERING.....	17
3.3 BORGENÄRERNAS SYN PÅ ÖVERSKULDSATTA .....	19
3.4 TVÅ BILDER .....	19
<b>4 ORSAKER TILL ÖVERSKULDSÄTTNING .....</b>	<b>21</b>
4.1 KONSUMENTVERKETS UNDERSÖKNING.....	21
4.2 ÖVERSKULDSÄTTNING I NORDEN, EN SAMNORDISK UNDERSÖKNING .....	23
4.3 FINANSINSPEKTIONEN .....	24
4.4 FÖRENINGEN INSOLVENS .....	25
4.5 TIDIGARE UNDERSÖKNINGAR HOS KRONOFOGDEN.....	25
4.6 EN RAPPORT TILL EUROPARÅDET 2006.....	25
4.7 ÖVERSKULDSÄTTNING INOM EU.....	26
4.8 VÅR EGEN UNDERSÖKNING .....	27
4.9 SLUTSATSER .....	32
4.10 ILLUSTRERANDE EXEMPEL.....	35
<b>5 STRUKTURELLA ORSAKER.....</b>	<b>37</b>
5.1 RISKSAMHÄLLET .....	37
5.2 DEN MODERNA FATTIGDOMEN .....	37
<b>6 KONSEKVENSER AV ÖVERSKULDSÄTTNING.....</b>	<b>41</b>
6.1 UTANFÖRSKAP .....	41
6.2 SKAM .....	43
6.3 HOT OCH STRESS .....	45
6.4 SJUKDOM.....	48
6.5 SLUTSATSER .....	49
<b>7 ANTAL ÖVERSKULDSATTA OCH SAMHÄLLSKOSTNADER.....</b>	<b>52</b>
7.1 BEGREPPET ÖVERSKULDSATT .....	52
7.2 ANTAL ÖVERSKULDSATTA.....	53
7.3 SAMHÄLLSEKONOMISKA KONSEKVENSER.....	56
<b>8 EXEMPEL FRÅN ANDRA LÄNDER.....</b>	<b>58</b>
8.1 STORBRIANNIEN .....	58
8.2 FINLAND.....	62
8.3 USA .....	64
<b>9 SAMLADE SLUTSATSER OCH FÖRSLAG PÅ ÅTGÄRDER.....</b>	<b>67</b>
9.1 SAMHÄLLET SYNSÄTT ÄR AVGÖRANDE.....	67
9.2 DET HANDLAR OM INCITAMENT .....	69
9.3 FÖRETAGEN OCH TILLVÄXTEN .....	74
9.4 ENAT AGERANDE FRÅN SAMHÄLLET OCH ÖKAD KUNSKAP BEHÖVS .....	76
9.5 ALLA VILL GÖRA RÄTT FÖR SIG .....	77
<b>REFERENSER OCH LITTERATUR.....</b>	<b>79</b>
<b>BILAGOR.....</b>	<b>83</b>

## Sammanfattning

En arbetsgrupp inom Kronofogden och Skatteverket fick under 2006 i uppdrag att öka kunskapen om överskuldsättning. Det som presenteras i denna rapport bygger på studier av forskning och undersökningar samt studiebesök i andra länder. Arbetsgruppen har också låtit genomföra en egen omfattande undersökning.

### Utgångspunkter för arbetet

Kreditsamhället är här för att stanna eftersom krediter gynnar tillväxten och ökar den enskildes möjligheter att konsumera när behov uppstår. Finns krediter kommer kreditförluster alltid att finnas i någon omfattning. Dagens kreditförluster är relativt små och den allmänna betalningsviljan mycket god. Krediter förekommer dock i mycket stor omfattning varför överskuldsättning ändå är ett allvarligt problem för de berörda individerna och samhället.

### Synen på de överskuldssatta

I det medeltida katolska Europa fördömde samhället bankiren eller *ockraren*. I vissa av de reformerta staterna var det tvärtom. Det var den skuldsatte som utsattes för olika former av sanktioner. Samhället ville inte uppmuntra till lättja. Därför erbjöd man stöd till fattiga endast på synnerligen förödmjukande villkor.

Än idag varierar synen på de överskuldssatta mellan olika länder. Det synsätt som dominerar i ett visst land påverkar lagstiftningen. Det framgår tydligt när man jämför olika staters skuldsaneringslagar. I Europa ser man överskuldssättning som ett socialt problem medan man i USA ser det som ett kreditmarknadsmisslyckande. Till skillnad från USA har de europeiska länderna betonat moralaspekterna, vilket återspeglar sig bland annat i villkoren för att kunna komma i fråga för en skuldsanering. Storbritannien och Irland har idag börjat närma sig USA.

Vilka bilder som finns i samhället avseende överskuldssatta är helt avgörande för vilka åtgärder man väljer att vidta och inte minst för de överskuldssattas bild av sin egen situation.

### Komplexa orsaker till överskuldssättning

Överskuldssättning är inte ett fattigdomsproblem. De flesta fattiga är inte överskuldssatta. De flesta överskuldssatta är inte fattiga. Men överskuldssatta hushåll har ofta små marginaler.

Utöver detta går det inte att hitta några gemensamma egenskaper hos överskuldssatta hushåll. Det finns egentligen inga särskilda kännetecken avseende exempelvis utbildningsnivå, familjesituation eller ålder. Alla typer av hushåll kan bli överskuldssatta.

Undersökningar visar att de flesta överskuldssatta har drabbats av en oförutsedd försämring av sin ekonomi. Oftast handlar det om arbetslöshet, sjukdom eller konkurs. Andra personliga bekymmer som skilsmässa och dödsfall i familjen har också betydelse. Samtidigt blir de flesta arbetslösa, sjuka och skilda personer inte överskuldssatta. En och samma typ av händelse kan få helt olika konsekvenser för olika hushåll. Förutom händelser och omständigheter har den egna förmågan och omgivningen betydelse. Sammanhanget blir därför lika viktigt som händelserna i sig.

Människor är bra på olika saker, vissa hanterar till exempel problematiska händelser bättre än andra. Det sociala nätverket kan bistå med råd och dåd alternativt utgöra en belastning. Om ett hushåll blir överskuldssatt eller inte beror i stor utsträckning på kombinationen av olika

*händelser*, den *egna förmågan* och *omgivningen*. Dessa tre delar behöver läggas ihop till en helhet för att kunna bedöma risken för överskuldssättning. Den som är sårbar i alla delar löper en större risk att bli överskuldssatt.

Det är därför inte meningsfullt att peka ut grupper av individer eller beteenden som ”typiska” när det gäller risken att hamna i överskuldssättning. Vem som helst kan hamna i en sådan situation och de som drabbas blir ofta överraskade. Överskuldssättning är resultatet av en komplex process med flera samverkande faktorer i en unik kontext.

### **Strukturella orsaker finns också**

Orsakerna till överskuldssättning kan inte endast sökas hos de överskuldssatta. Det kan även finnas strukturella orsaker. Ekonomins och samhällets utveckling utgör exempel på detta. Kreditförluster och överskuldssättning minskar inte i takt med att välståndet ökar. Tvärtom kan ökat välstånd leda till ökat ekonomiskt risktagande och därmed öka omfattningen av överskuldssättning.

Samhället har gått från att vara ett produktionssamhälle till att bli ett konsumtionssamhälle. I dagens samhälle värderar många människor konsumtion högre än arbete. Man lånar till så kallad ”positionell” konsumtion, vilket innebär att man vill förbättra sin livsstil och höja sin sociala status genom att konsumera varor som många åtrår och som fungerar som sociala markörer. Mycket tyder på att ”positionell” konsumtion återfinns i alla samhällen, men att den ökar med ökad välfärd.

### **Konsekvenser av överskuldssättning**

Det finns en tydlig koppling mellan upplevt *utanförskap* och överskuldssättning. Att leva på existensminimum under mycket lång tid upplever de allra flesta överskuldssatta som mycket påfrestande. Många drar sig undan socialt umgänge för att dölja sin situation. Nätverket utanför familjen tunnans därmed ut och nätverket inom familjen utsätts för påfrestningar.

Upplevelsen av att vara överskuldssatt i dagens Sverige handlar om att känna sig konstant hotad, jagad och bestraffad utan möjlighet att försvara sig. Skuldssättningen handlar om upplevelser av *skam*.

Risken för ett socialt utanförskap kombinerat med skamkänslor utgör ett starkt hot mot individens självkänsla. Detta leder i sin tur till att personen upplever *stress*. Stress som återkommer ofta, som är långvarig eller intensiv, är skadlig och kan ge upphov till *sjukdomar*.

Generellt sett har de överskuldssatta cirka 35 procent lägre hälsovärden än normalbefolkningen. Genomsnittligt är folksjukdomar som hjärt- och kärlproblem, högt blodtryck, diabetes, besvär från mag- och tarmkanalen, cancersjukdom, allergier, mentala och psykosomatiska problem cirka nio gånger vanligare bland de överskuldssatta jämfört med normalbefolkningen.

### **Överskuldssättningens omfattning och samhällsekonomiska konsekvenser**

För att kunna beräkna antalet överskuldssatta behöver begreppet definieras. Arbetsgruppen har valt följande definition:

*Överskuldssatt är den som själv upplever sig ha ständigt återkommande problem med att inte kunna betala alla sina räkningar*

Enligt arbetsgruppens beräkningar uppgår antalet överskuldssatta i Sverige till minst 400 000. Överskuldssättningen bedöms kosta samhället cirka 30-50 miljarder kronor per år.

### **Erfarenheter från andra länder**

I *Storbritannien* har regeringen "Välstånd åt alla" (Prosperity for all) som ett av sina övergripande mål. Med det perspektivet har överskuldssättningen definierats som ett allvarligt samhällsproblem. Man vill också skapa goda förutsättningar för företagande och entreprenörskap. Olika samhällsaktörer agerar gemensamt och det finns många olika sätt att lösa den överskuldssattes situation på.

Även i *Finland* har man sedan krisen på 90-talet tagit problemet på stort allvar. Man har genomfört flera åtgärder, till exempel olika former av sociala lån, rådgivning och lagändringar. Regeringen har insett att problemet är departementsöverskridande och har därför arbetat fram ett tiopunktsprogram för bekämpningen av överskuldssättningsproblemet.

I USA handlar det framför allt om att ge överskuldssatta personer en "fresh start". Idén att ge människor en ny start kan ofta ses som en del i den amerikanska identiteten och återkommer ständigt. Man menar att: "One of the main reasons the United States has had such a forgiving bankruptcy system is that a forgiving system supports capitalism, risk taking, and entrepreneurialism"

### **Fortsatt arbete**

Överskuldssättningsproblemet går inte att eliminera, men det går att minimera. Det betyder att det måste finnas mekanismer som dels försvårar att överskuldssättning uppkommer, dels lindrar konsekvenserna när en överskuldssättning väl har inträffat. Att människor hamnar i utanförskap och blir sjuka vinner ingen på. Det går inte att placera ansvaret för problemet endast hos de överskuldssatta. Ett annat synsätt behövs. Även borgenärer och samhället har ett ansvar. Åtgärderna bör ta sikte på att den överskuldssatte ska kunna komma tillbaka till ett värdigt och ekonomiskt aktivt liv. Det skapar bäst förutsättningar för att skulderna ska bli betalda.

Arbetsätt och regelverk behöver anpassas för att skapa incitament för den överskuldssatte att trots överskuldssättningen fortsätta vara ekonomiskt aktiv. Samhället och borgenärerna behöver också incitament för att uppmuntra och stödja detta.

Ett enat agerande från samhällets sida är nödvändigt. Problem kring överskuldssättning berör idag flera olika departement och flera olika myndigheter förutom en mängd privata aktörer. Gränsöverskridande arbete och ett sammanhållet ansvar är avgörande för framgång.

Kunskapen om orsakerna till överskuldssättning och dess konsekvenser är begränsad hos alla aktörer. Ökad kunskap och en fortlöpande bevakning av utvecklingen kan skapa förutsättningar för mer framgångsrika åtgärder.

Arbetsgruppens slutsats är att den enda rimliga ståndpunkten för såväl samhället som enskilda individer som på ett eller annat sätt kommer i kontakt med överskuldssatta personer är att utgå från att alla vill göra rätt för sig. Detta synsätt får konsekvenser för hur samhället väljer att agera. Det handlar om att förebygga att individer hamnar i överskuldssättning och underlätta för den överskuldssatte att göra rätt för sig. Detta leder till minskat lidande och samhällsekonomiska vinster.

Den som under lång tid inte kan betala alla sina räkningar är överskuldssatt. Är denne överskuldssatte person någon som har sig själv att skylla, driven av ett ekonomiskt lättsinne och bristande ansvar, eller är den överskuldssatte en strävsam person som haft otur? Det finns många uppfattningar om de överskuldssatta och orsakerna till överskuldssättning men inte tillräckligt med fakta. När kunskapen är begränsad ges större utrymme åt förutfattade meningar.

En arbetsgrupp inom Kronofogden och Skatteverket fick därför under 2006 ett uppdrag att öka kunskapen om överskuldssättning. Det främsta syftet var att ta reda på de bakomliggande orsakerna till att vissa betalar sina skulder och andra inte. Fokus för arbetet var att öka kunskapen för att på så sätt påverka existerande sätt att tänka.

Det finns olika metoder för att hantera överskuldssättning, till exempel förhindra överskuldssättning tidigt, rehabilitering genom råd och hjälp, begränsa kreditgivningen eller kompensera för överskuldssättningens konsekvenser. Val av metod beror delvis på vilken syn samhället har på överskuldssättning och vilka de egentliga orsakerna är.

Utgångspunkten för detta arbete har varit att ge ökad kunskap som i sin tur kan ge underlag för åtgärder som samtidigt förbättrar för gäldenärer, borgenärer och samhället. Det handlar inte om att förbättra för en part på bekostnad av någon annan. I gruppens uppdrag ingick dock inte att ta fram konkreta förslag på åtgärder utan mer peka på möjliga förbättringsområden.

I denna rapport sammanställs befintlig kunskap inom området och ny kunskap tillförs. En beskrivning görs av de komplexa faktorer som ligger bakom överskuldssättning. Även konsekvenser och omfattning av överskuldssättning behandlas.

Rapporten bygger på studier av forskning och undersökningar samt studiebesök i andra länder (Storbritannien och Finland). Arbetsgruppen har därutöver beställt en egen undersökning från undersökningsföretaget TNS Gallup. Det är en unik och mycket omfattande undersökning. Den har bestått av ett stort antal djupintervjuer med gäldenärer, borgenärer, inkassoföretag, budget- och skuldrådgivare samt tjänstemän vid Kronofogdemyndigheten. Utöver denna kvalitativa undersökning har en kvantitativ undersökning gjorts omfattande 4 455 personer.

Rapporten börjar med att en bakgrund presenteras som har använts som utgångspunkt för arbetet. Därefter beskrivs orsaker, följt av en redogörelse av överskuldssättningens konsekvenser. Som underlag för en kommande diskussion om åtgärder beskrivs också synsätt och arbetsmetoder i andra länder. Rapporten avslutas med samlade slutsatser och förslag på åtgärder på en övergripande nivå.

## 2 Utgångspunkt för arbetet

Nedan beskrivs den bakgrund som har använts som utgångspunkt för arbetet. Det handlar om att kreditsamhället är här för att stanna och att kreditförluster därmed är oundvikliga samt att betalningsviljan i Sverige är god.

### 2.1 Kreditsamhället är här för att stanna

Kreditsamhället har kommit för att stanna. Tillgången på krediter anses inte bara gynna den ekonomiska utvecklingen i stort utan också motverka inflationen. Hushållen kan konsumera allteftersom behoven uppstår och inte som tidigare först när de ekonomiska förutsättningarna fanns. Efterfrågan anses därmed bli jämnare fördelad över tiden, vilket i sin tur innebär att det är lättare att planera för en effektiv produktion av varor och tjänster.

#### Historien visar hur synsättet har förändrats

En historisk tillbakablick visar att synen på kreditgivning som företeelse har förändrats i grunden. Under medeltiden med den katolska kyrkans stora inflytande var utlåning av pengar något fult. Med tiden förändrades synen, antagligen under inflytande av protestantismen.

Kreditgivningen skedde fram till 1800-talet mestadels mellan två parter, där den ena parten lånade den andre partens egna pengar. Löftet att betala tillbaka de lånade pengarna var därför inte bara något affärsmässigt utan också personligt. Banker och andra kreditmarknadsinstitut som kunde fungera som mellanhänder växte fram först senare under 1800-talet.

På olika sätt gav samhället sitt stöd till den som hade pengar att kräva av någon annan. Olika bestraffningar kunde dömas ut vid utebliven betalning. Bland annat kunde den som inte betalade sin skuld sättas i gäldstuga som straff för sitt avtalsbrott. Den som inte betalar sina böter kan fortfarande dömas till fängelse.

#### Bankernas tillkomst skapade nya förutsättningar

Under 1800-talet började bankväsendet växa fram och kreditgivningen blev mindre personlig. Bankkrediter var dock normalt inte åtkomliga för privatpersoner eftersom bankerna var ålagda att skaffa sig säkerheter för sin utlåning. Däremot förekom det ofta att handlare sålde varor till privatpersoner på kredit.

Kring år 1890 skapade den industriella omvandlingen ett ökande kapitalbehov. Kapitalet hade tidigare varit koncentrerat till de gamla sektorerna som järnbruken, sågverken och textilfabrikerna. De nya tillväxtsektorerna som infrastruktur och privatkonsumtion hade ett ständigt ökat behov av kapital. Det var under samma tid som de allra första regleringarna kom till stånd. Framför allt handlade det om bestämmelser om administration och kapitaluppbyggnad för att säkra såväl in- som utlåningen. Lagstiftarna ville skapa ekonomiskt säkra banker som kunde garantera insättarnas kapital.

#### Regleringar infördes för att motverka kriser

Det var dock de internationella kriserna, 1920-talets deflations- och börs kris och 1930-talets Kreugerkris, som ledde till de stora stegen bort från den relativt fria kreditmarknaden. Den statliga styrningen ökade sedan successivt under mellankrigstiden. I första hand inriktades



åtgärderna på att motverka negativa effekter på den finansiella marknaden samt att förhindra uppkomsten av nya kriser<sup>1</sup>.

Efter andra världskriget stod Sverige inför en omfattande omvandling. Ännu arbetade nästan en tredjedel av befolkningen inom jordbrukssektorn. Den förväntade rationaliseringen av jordbruket förmodades skapa en storskalig urbanisering. Ett kraftigt ökat behov av bostäder i stadsområdena förutspåddes med åtföljande ökat behov av energi. Om kreditmarknaden skulle tillåtas att utvecklas fritt, ansågs det finnas en risk för att de nödvändiga investeringarna inte skulle kunna komma till stånd. Regleringarna ansågs nödvändiga också för att motverka framtida sådana kriser som man hade drabbats av under mellankrigsåren.

Därför ändrade Sverige de ekonomiska målen. Nu strävade man efter en hög investeringsnivå för de politiskt prioriterade områdena (bland annat infrastruktur, bostäder och energi). En förutsättning för det var att garantera en låg ränta, vilket skulle åstadkommas genom en strängt reglerad kreditmarknad. Den låga räntan tillsammans med hög inflation och ett skattesystem som gynnade låntagande, ledde till en realränta som ofta var nära noll eller negativ. Eftersom krediterna skulle förbehållas prioriterade investeringsområden blev resultatet en uppdämd efterfrågan på krediter från främst privatpersoner. Den låga realräntan skapade inte heller några incitament att spara och man kunde bevittna ett rekordlåg sparande hos hushållen.

Regleringarna medförde även minskad konkurrens mellan de olika kreditinstituten. Under regleringstiden ökade andra kreditinstitut än banker (till exempel finansbolag) sina marknadsandelar eftersom dessa inte direkt omfattades av kreditregleringarna.

### **Regleringarna avskaffades på 1980-talet**

När avregleringen av kreditmarknaden inleddes år 1983 var det framför allt ett resultat av den svenska ekonomins anpassning till omvärlden, men också ett tecken på att det inte längre var möjligt att politiskt stabilisera marknaden effektivt genom statliga åtgärder<sup>2</sup>. Bland annat tydde de återkommande devalveringarna på det. Avregleringen påskyndade strukturomvandlingen som ledde till en ökad bankkoncentration.

År 1985 var hela kreditmarknaden avreglerad. Bankerna kunde nu låna ut utan att Riksbanken la några hinder i vägen. Detta anses av många vara en vändpunkt i svensk ekonomisk politik. Efter avregleringen fanns det starka incitament för företag och hushåll att öka sin upplåning eftersom realräntan fortfarande låg nära noll för många placerare.

Avregleringen förändrade kreditmarknaden på flera sätt. Långivarna hamnade i en öppnare och mer aggressiv konkurrens om marknadsandelar, men de hamnade också i en marknad med ökad lönsamhet<sup>3</sup>. Långivarna anpassade sig genom att expandera kreditgivningen och låntagarna stod redo att ta på sig en ökad skuldsättning efter år av uppdämda behov. Följden blev att utbudet och efterfrågan av krediter ökade samtidigt. Den hårdnande konkurrensen om marknadsandelar ledde också till etableringen av allt mer specialiserade utlåningsinstitut. Bland annat var det under denna tid som kreditgivning via bostadsfinansieringsinstituten expanderade<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Mats Larsson, Aktörer, marknader och regleringar – Sveriges finansiella system under 1900-talet

<sup>2</sup> Mats Larsson, Aktörer, marknader och regleringar – Sveriges finansiella system under 1900-talet

<sup>3</sup> Fregert & Jonung, Makroekonomi – Teori, politik & institutioner

<sup>4</sup> Mats Larsson, Aktörer, marknader och regleringar – Sveriges finansiella system under 1900-talet Larsson

De ekonomiska målen med den statliga penningpolitiken ändrades i takt med avregleringen. Valutastabiliteten - det vill säga den fasta växelkursen – blev Riksbankens primära mål. De återkommande devalveringarna som hade präglat efterkrigsekonomin skulle inte längre accepteras. Men den fasta växelkursen innebar också att Riksbanken inte längre kunde påverka kreditmarknaden med räntan.

### **...vilket ledde till kraftigt ökad utlåning och finansiell bubbla**

Tiden efter avregleringen år 1985 präglades av en intensiv högkonjunktur med full sysselsättning och framtidsoptimism. Avregleringen hade lett till att bankernas utlåning ökade dramatiskt under åren 1986-1988 och upplåningen kanaliserades i betydande utsträckning till bostäder och värdepapper. På dessa marknader steg priserna åren 1985 - 1990 med 70 procent<sup>5</sup>. Privatpersoner hade tidigare i den reglerade kreditmarknaden haft svårt att komma åt krediter. Nu kunde de utnyttja det växande värdet på sina reallgångar som underlag för ytterligare belåning. Värdestegringen gjorde hushållen mer förmögna och som en följd började man konsumera mer och spara mindre.

Slutresultatet blev en finansiell bubbla. Den starka konsumtionen bidrog till att den svenska inflationen blev högre än i omvärlden. Därmed försämrades svensk konkurrenskraft och Sverige gled in i en kostnadskris vid sidan av den finansiella krisen. Den snabba inflationen undergrävde trovärdigheten för kronans fasta växelkurs och bidrog till envisa förväntningar om en ny devalvering av kronan.

Lågkonjunkturen utlöstes sannolikt av flera samverkande faktorer. Den främsta var den kraftiga och oväntade uppgången av realräntan. Höjningen berodde i sin tur på en oväntad kraftig nedgång i inflationstakten, men även av nominella ränteökningar till följd av Tysklands återförening och Riksbankens försvar av den fasta växelkursen. Kronan utsattes för en rad spekulativa attacker som återspeglade ett minskat förtroende för den fasta växelkursen<sup>6</sup>. Riksbanken tvingades försvara den fasta växelkursen med höga räntor, som högst 500 procent under september 1992. Dessutom genomfördes århundradets skattereform 1990-1991, vilken ytterligare fördyrade lånen. Bland annat sänktes värdet av ränteavdragen till dagens 30 procent.

Priserna på bostäder och värdepapper föll och hushållens förmögenheter krympte eller raderades ut. Hushållen började panikspara för att återställa det egna kapitalet och konsumerade därmed allt mindre. Nedgången blev precis som uppgången självförstärkande genom förväntningar om fortsatt prisfall på tillgångar. Från att ha varit väldigt generösa i sina kreditbedömningar under slutet av 1980-talet, blev bankerna mer restriktiva i samband med krisen i början av 1990-talet.

Den kraftigt ökade realräntan uppdagade den finansiella bubbla som hade byggts upp. Antalet konkurser blev rekordstort och arbetslösheten steg kraftigt; från cirka två procent 1989 till tio procent i mitten av 1990-talet. Hushållens låga sparande innebar att det ofta inte fanns någon ekonomisk buffert, vilket förvärrade situationen för hushållen. Bankerna gjorde åren 1990-1993 kreditförluster på tillsammans ungefär 180 miljarder kr. Staten ingrep – som man alltid gjort sedan 1857 års bankkris - i syfte att garantera sektorns existens.

### **...som i sin tur ledde till skuldsaneringslagarnas tillkomst**

---

5 Fregert & Jonung, Makroekonomi – Teori, politik & institutioner

6 Fregert & Jonung, Makroekonomi – Teori, politik & institutioner

De ekonomiska förutsättningarna för kredittagarna hade plötsligt och radikalt förändrats. Sysselsättningen sjönk och antalet socialbidragstagare ökade. Den svenska skuldsaneringslagen tillkom år 1994 för att möta de behov som uppstod efter bankkrisen<sup>7</sup>.

Som kuriosa kan tilläggas att Riksbankens kronförsvaret misslyckades. Trots 500 procent ränta och två krispaket bröt kronförsvaret samman i november 1992. Kronan fick en rörlig växelkurs, som ledde till att den snabbt sjönk i värde. Den akuta nedgången i Svensk ekonomi hävdades dock genom kronans försvagning. Samtidigt började den ekonomiska aktiviteten åter vända uppåt under år 1993. Samma år ändrades återigen Riksbankens ekonomiska mål. Nu var målet en stabil långsiktig inflation på 2 procent, ett mål som vi har kvar än i dag.

Bristen på stabiliseringspolitik i samband med avregleringen anses vara den främsta förklaringen till överhettningen, kostnadskrisen och de finansiella obalanserna. När de åtstramande åtgärderna väl kom i form av skattereformen och realräntehöjningen, var det för sent och vid sämsta tänkbara tidpunkt. Ansvar för krisen ansågs i första hand vila på de ansvariga för den ekonomiska politiken, inte på enskilda privatpersoner eller de företag som var verksamma inom det finansiella systemet. Det var Riksbanken och regeringen som bestämde den incitamentsstruktur som styrde den privata sektorns beteende<sup>8</sup>.

### **Kreditmarknaden anpassar sig till nya förutsättningar**

Under senare år har antalet aktörer på kreditmarknaden för privatpersoner ökat lavinartat, inte minst när det gäller konsumtionskrediter. Inom vissa branscher ligger ofta företagens vinster inte på försäljning av produkter som sådant utan på det faktum att den säljs på kredit. De traditionella bankerna har vuxit betydligt, blivit internationella och påtagligt centraliserade. Ett stort antal små nischbanker ingår också bland dagens aktörer. Kreditgivare av snabblån med skyhöga avgifter och utlåning till personer med betalningsanmärkningar är nya och växande företeelser som inte var tänkbara för några få år sedan.

Till skillnad mot tidigare förväntas kunden sköta samtliga bankaffärer i huvudsak utan att ha personlig kontakt med banken. Oavsett typ av kreditgivare sker så gott som all kreditbedömning och kreditgivning på maskinell väg. Kunden ansöker via nätet, kreditbedömningen görs med hjälp av samkörning av olika system och bedömningskriterier, och pengarna betalas ut genom insättning på konto. Gäller krediten köp av varor sker hela processen också maskinellt över disk.

Om en kredittagare får svårigheter att betala har hon eller han som regel ingen känd person att vända sig till för att reda ut sin situation. Påminnelseförfarandet sker maskinellt, den osäkra krediten förs över till en inkassoverksamhet, som ofta ligger hos någon annan aktör än kreditgivaren. Inte heller i detta led skapas några personliga relationer.

Den snabba maskinella och opersonliga hanteringen av krediter skapar nya förutsättningar både för kreditgivare och för kredittagare.

## **2.2 Kreditförlusterna är också här för att stanna**

---

7 SOU 2004:81, Ett steg mot ett enklare och snabbare skuldsaneringsförfarande

8 Fregert & Jonung, Makroekonomi – Teori, politik & institutioner

### 2.2.1 Krediter utan kreditförluster är inte möjligt

Om kreditsamhället är här för att stanna innebär det också att kreditförlusterna är här för att stanna. Krediter utan kreditförluster är inte möjligt. Frågan är dock om det finns någon optimal nivå för kreditförlusterna.

En alltför strikt kreditgivning leder till att endast de som inte behöver låna får låna. Detta får negativa samhällsekonomiska konsekvenser eftersom fördelarna med kreditsamhället inte utnyttjas fullt ut.

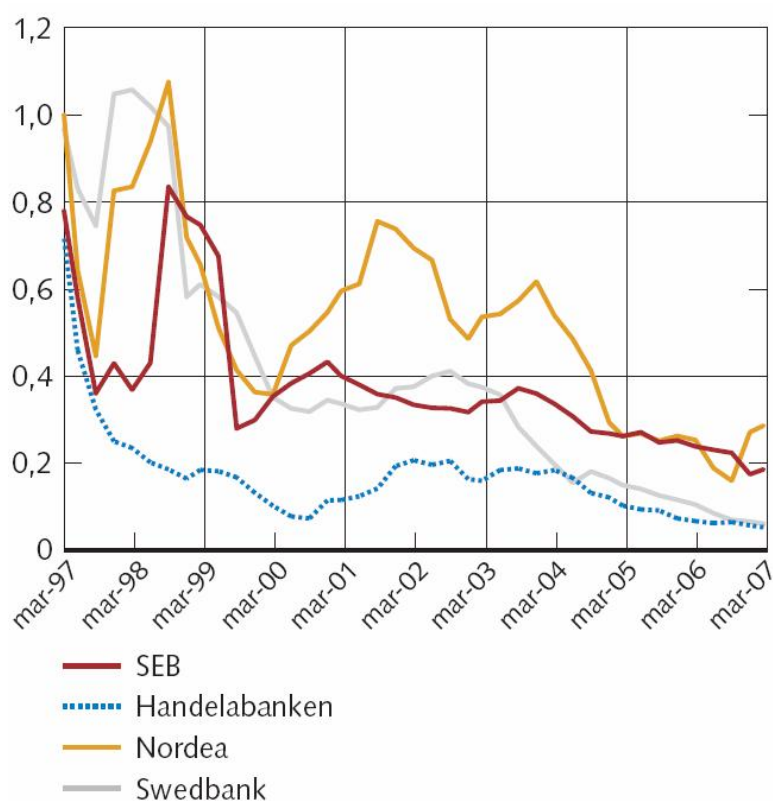
En alltför generös kreditgivning leder till större kreditförluster. Det leder till att fler hamnar i en överskuldssättning. Det innebär också att kostnaden för krediter ökar. En ökad kostnad innebär att personer som annars hade klarat sina åtaganden inte längre gör det. Detta leder till försämrad välfärd för dem som hade kunnat betala.

En ”lagom” nivå på kreditförlusterna lär därför vara det mest ekonomiskt effektiva. Förluster är oundvikliga, det är också något kreditgivarna tar hänsyn till när de sätter sina priser. Att ha en nollvision för kreditförluster är alltså inte endast orealistiskt, det är också olämpligt.

Hur stora är då kreditförlusterna i Sverige idag? Kreditförluster ser naturligtvis olika ut för olika sektorer av näringslivet och för olika företag. Det är därför svårt att få fram en samlad bild över hur stora kreditförlusterna är.

Statistik från Kronofogden kan ge en viss uppfattning. Skulder registrerade hos Kronofogden år 2006 uppgick till 27 miljarder kronor. 8,5 miljarder kronor betalades till Kronofogden under samma år. Eftersom alla skulder inte finns hos Kronofogden är de samlade kreditförlusterna dock större än mellanskillnaden mellan dessa belopp. Gälldenärerna i Kronofogdens register har ofta relativt små skulder. 82 procent av gälldenärerna har skulder under 100 000 kronor och 40 procent har skulder under 10 000 kronor.

För storbankernas del är kreditförlusterna idag relativt små vilket framgår av följande diagram.



Diagrammet visar reserveringar för konstaterade och befarade kreditförluster som andel av utlåning (procent).<sup>9</sup> För närvarande är kreditförlusterna mycket låga. Kreditförlust på mer än 0,5 procent anses negativt påverka bankernas trovärdighet, rykte och finansiella status.<sup>10</sup>

En statlig utredning konstaterar att i genomsnitt betalas runt hälften av alla fakturor som är avsända från små och medelstora företag till andra företag och offentlig sektor för sent. Den större delen av förseningarna är korta. Men undersökning indikerar att 16 procent av fakturorna betalas mer än en vecka efter förfallodagen. Resultaten visar inga tydliga tecken på att betalningsmoralen skiljer sig mellan företag som tillhör olika storleksklasser.<sup>11</sup>

Intrum Justitia redovisar i en undersökning att företagens kundförluster i genomsnitt uppgår till 1 procent (våren 2007). De flesta företag förväntar sig oförändrade eller minskade betalningsrisker.<sup>12</sup>

Skatteverkets kreditförluster avseende betalning av fastställda skatter uppgår till 0,3 procent vilket är mycket lågt i ett internationellt perspektiv.

Vad som är en ”lagom” nivå på kreditförluster går naturligtvis inte att fastställa exakt. Det siffrorna ovan visar är att kreditförlusterna i Sverige idag är relativt små. Det ekonomiska systemet klarar av att hantera dessa förluster.

9 Riksbanken, Finansiell stabilitet 2007:1

10 SOU 2007:71 En starkare företagsinteckning

11 SOU 2007:55 Betalningstider i näringslivet

12 Intrum Justitia Riskindex våren 2007

## 2.2.2 Kreditupplysningar behövs för att minimera kreditförlusterna

Så länge man har köpt och sålt varor och tjänster på kredit har det funnits ett intresse att bedöma motpartens ekonomiska förmåga. Det har också varit intressant att förmedla till andra om någon visat sig vara ”en dålig betalare”. Om en affärsman i romarriket inte kunde betala slog man sönder den bänk (bancus ruptus) utanför hans bostad på vilken man brukade sitta och göra affärer.

I dagens kreditsamhälle förmedlas majoriteten av varor och tjänster på kredit. Det gäller inte bara traditionella krediter i form av banklån, utan även telekomtjänster, elektricitet, vatten, sophämtning med mera som betalas i efterskott. Även annat köps också alltmer på kredit. Man ”betalar” med kreditkort och väljer sedan om hela eller delar av den konsumerade krediten ska regleras vid fakturamånadens slut.

Det finns således behov för kreditgivare att kunna bedöma kredittagarens betalningsförmåga för att undvika kreditförluster. Även för samhället som är en yttersta garant för en fungerande kreditmarknad är detta viktigt. Samtidigt har samhället också ansvar för att skydda individens integritet.

För att tillgodose behovet att kunna bedöma en privatpersons eller ett företags betalningsförmåga finns kreditupplysningsföretag. Det finns för närvarande 17 företag i Sverige med tillstånd från Datainspektionen. I praktiken domineras marknaden av en handfull bolag.

Den allmänt mest kända av kreditupplysningprodukterna är uppgift om huruvida någon har betalningsanmärkningar. En betalningsanmärknings uppgift är att tala om att en person eller ett företag varit försumligt med att betala en förfallen fordran i tid.

Betalningsanmärkningen finns normalt kvar i tre år om den avser privatpersoner och fem år om den avser bolag. Detta gäller oavsett hur stor eller liten skulden är och oavsett om skulden betalats efter det att den registrerats.

Reglerna för kreditupplysning och betalningsanmärkning ser olika ut i olika länder. Det beror naturligtvis till stor del på olika regler avseende offentlighetsprincipen och hur man reglerat kreditupplysningsmarknaden. I vissa länder, till exempel Danmark, kan den gäldenär som betalar skulden få betalningsanmärkningen borttagen. Denna ”morot” att göra rätt för sig finns inte i Sverige.

I dagens kreditsamhälle är det av stor betydelse, både för privatpersoner och för företag, att anses vara kreditvärdig. Om man inte bedöms vara kreditvärdig hamnar man utanför samhället med allt vad ett sådant utanförskap innebär. Rädslan för att få en betalningsanmärkning gör att många träffar ofördelaktiga uppgörelser med sina borgenärer eller till och med betalar fiktiva skulder. Exempel på det senare är att med bluffakturor och hot om ansökan om betalningsföreläggande förmå mindre och nystartade företag att betala påstådda skulder.

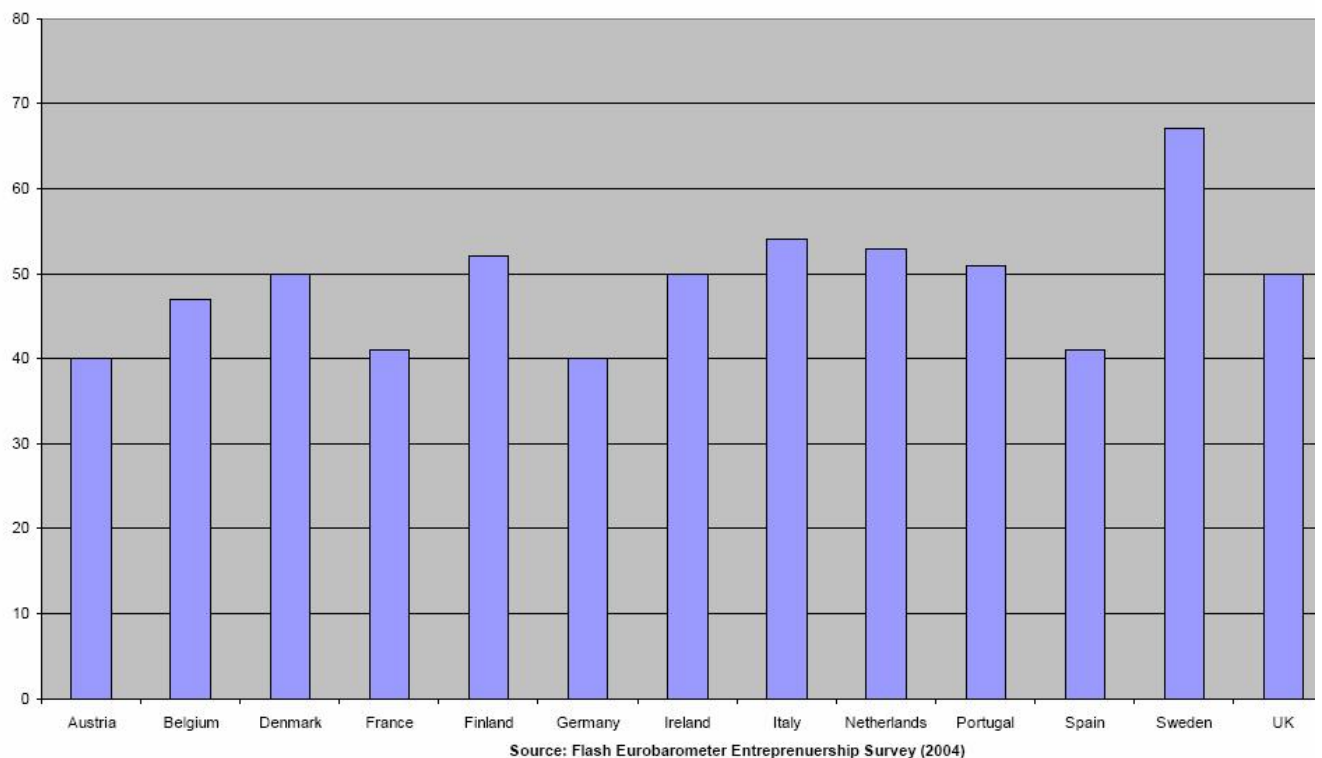
## 2.3 Betalningsviljan är god

Betalningsviljan i Sverige är god. Siffrorna ovan avseende kreditförluster bekräftar att så är fallet. Även det faktum att många obetalda skulder är relativt små bekräftar detta. Eftersom en betalningsanmärkning i dagens kreditsamhälle får kännbara konsekvenser för den berörde kan man utgå från att personen i fråga gjort stora ansträngningar för att undvika att hamna i en

sådan situation. Den som drar på sig en betalningsanmärkning för ett relativt litet belopp kan med största sannolikhet inte betala. Det är osannolikt att någon frivilligt drar på sig en betalningsanmärkning för ett litet belopp därför att man inte vill betala.

Det finns i alla samhällen en viss skam förknippad med att inte kunna betala sina skulder. Den som inte betalar riskerar att bli socialt stigmatiserad (detta utvecklas i avsnitt 6). Den som har ett finansiellt misslyckande bakom sig blir betraktad med misstänksamhet och som icke trovärdig. Synen på detta varierar dock mellan olika länder. Nedanstående diagram visar andelen enskilda företagare som säger sig inte vilja köpa varor från ett företag som tidigare har misslyckats.

Figure 1: % who would not order goods from a merchant who had previously failed



Sverige avviker här från övriga länder med en andel närmare 70 procent som säger sig inte vilja handla med en företagare som tidigare har misslyckats finansiellt. Liknande skillnader mellan länder framkommer i andra undersökningar som handlar om rätten till en ny start och graden av skambeläggande.<sup>13</sup>

Intrum Justitia redovisar i sin årliga undersökning av kreditrisker i Europa att Sverige tillsammans med Finland har de lägsta kreditriskerna. Av de tio starkaste ekonomierna i Europa minskar kreditrisken i samtliga länder förutom i Danmark och Italien.<sup>14</sup>

Allmänt sett bör därför betalningsviljan i Sverige anses vara god. Det finns heller inget som tyder på att den skulle försämrans inom överskådlig tid.

13 John Armour & Douglas Cumming, Bankruptcy Law and Entrepreneurship

14 Intrum Justitia Riskindex våren 2007

### 3 Synen på överskultsättning

*”De tycker sig ha rätten att bli omhändertagna. Trygghetsnarkomaner som kräver att samhället alltid i alla lägen ställer upp.”*

*”Dom flesta har nog tänkt sig att göra rätt för sig, men klarar inte av det.”*

Intervjuade företrädare för borgenärer och inkasso.<sup>15</sup>

Det är inte möjligt att undersöka ett ämne som överskultsättning utan att notera att det finns olika synsätt på överskultsättning och de överskultsatta. Det är ett område som är starkt förknippat med moral. Det synsätt som finns i ett visst land tenderar att påverka hur lagstiftningen utformas. Synsätten är ofta kulturellt betingade och har historiska förklaringar.

Nedan beskrivs de olika uppfattningarna från olika utgångspunkter. Avsnittet avslutas med en sammanfattande beskrivning av två helt olika bilder av de överskultsatta.

#### 3.1 Den allmänna bilden av de överskultsatta

I en rapport från Kronofogden konstateras att allmänheten har förståelse för att man kan hamna i Kronofogdens register, men man gör stor åtskillnad på dem som får problem på grund av slarv och de som har haft otur eller på annat sätt får problem utan egen förskyllan. Det finns ingen ursäkt för eller medlidande med dem som utnyttjar systemet på olika sätt.<sup>16</sup>

Det är viktigt för förståelsen av synen på skulder, hur denna fråga har uppfattats genom tiderna. I det medeltida katolska Europa var det inte den skuldsatte som var i fokus för samhällets fördömelse. Tvärtom var det bankiren, eller *ockraren*, som kyrkan föredrog att kalla denne, som utpekades som ”en onskans tjänare”.<sup>17</sup>

De som ägnade sig åt den verksamheten ansågs moraliskt förkastliga och benämndes i förklenande ordalag som ockrare eller procentare. Låntagarna sågs som offer som oförskyllt hade hamnat i den giriges garn. Shakespeares drama Köpmannen i Venedig ger en målande bild av den tidens syn på kreditgivare och kredittagare.

Den katolska kyrkans åsikter i denna fråga har genomsyrat många europeiska samhällens föreställningar om skultsättning ända fram till våra dagar, om än i uttunnad form. I vissa av de reformerta staterna som England, de nordtyska furstendömena, och de nordiska länderna, kom synen på skultsättning dock att vara ganska avvikande från den katolska uppfattningen. Den skuldsatte utsattes för olika former av sanktioner, ofta under reglerade stadfästa former. Dessa sanktioner exekverades i regel av kronans fögderi. Gustav Vasa och Elisabeth I (England) skapade speciella myndigheter för detta ändamål vid ungefär samma tidpunkt.<sup>18</sup>

De engelska fattigvårdslagarna spelade en roll för sättet att använda förödmjukelser för att avskräcka folk från att missbruka välfärden för att få sig ett gratismål. Tanken var att om man försåg folk med mat för dagen genom välgörenhet, så skulle det uppmuntra till lättja och icke

---

15 Kronofogden, Grundorsaker till att alla inte betalar sina räkningar, kvalitativ undersökning, TNS Gallup

16 Kronofogden, Vem vill bli gäldenär

17 Richard Ahlström, Ohälsa och marginalisering till följd av överskultsättning (Konsumentverket PM 2003:4)

18 Richard Ahlström, Ohälsa och marginalisering till följd av överskultsättning (Konsumentverket PM 2003:4)



önskvärt beroende av samhället. Sättet att avhålla lata personer från att be om hjälp var att erbjuda sådan hjälp på synnerligen förödmjukande villkor. Den som kunde acceptera dessa förnedrande villkor skulle alltså vara någon som inte hade något annat val. Misstänksamheten byggde på tron att de fattiga hade sig själva att skylla för sin situation. Man ansåg sig tvungen att skilja de bedrägliga fattiga, som faktiskt var arbetsförmögna från de värdiga fattiga, som inte kunde hjälpa att de var nödställda. Sättet att fastställa denna skillnad var att se om folk var villiga att bo på fattighus.<sup>19</sup>

I slutet av 1700-talet tvingades skuldsatta i England att bära en speciell, grönfärgad mössa, vilken alltså fyllde rollen av en för omgivningen tydlig och konkret form av betalningsanmärkning.<sup>20</sup>

Att stigmatiseringen av skuldsatta inte har upphört vittnar filosofen Avishai Margalit. Han skriver följande:

*”Misstänksamhet mot de låtsat fattiga, som bara är lata utsugare som sticker sina vampyrfingrar i allmänhetens fickor, ger fortfarande näring åt ett motstånd mot välfärdsstaten och de som är beroende av den. Önskan att sätta de behövande på förödmjukande prov beträffande deras rättigheter hör inte helt och hållet till det förflutna. --- [det] finns fortfarande en önskan att använda förödmjukande test som en avskräckningsmetod mot oberättigade krav och önskemål.”*<sup>21</sup>

### 3.2 Olika länders synsätt när det gäller skuldsanering

Att synen på överskuldsättning och de överskuldsatta varierar mellan olika länder blir tydligt när man studerar de olika skuldsaneringslagarna. Allmänt fokuserar skandinaviska länder mer på rehabilitering, kontinentala Europa mer på återbetalning av skulden och USA på den ekonomiska effektiviteten<sup>22</sup>. Storbritannien och Irland närmar sig idag USA i synen på överskuldsättning.

Europa fick sina skuldsaneringslagar ganska nyligen. Det var den djupa ekonomiska krisen under 1990-talets första hälft som blev Europas tankeställare. Till skillnad från USA har de europeiska länderna betonat moralaspekterna för villkoren för att kunna komma ifråga för en skuldsanering. I Europa ser man överskuldsättning som ett socialt problem medan Amerika ser det som ett kreditmarknadsmisslyckande. Den amerikanska filosofin kan beskrivas som en ”fresh start” där syftet är att bli fri från skulderna och snabbt komma tillbaka till ett ekonomiskt produktivt liv.<sup>23</sup>

I en EU-rapport beskrivs den europeiska modellen på följande sätt. Europeiska skuldsaneringslagar kräver att en *ny ekonomisk start förtjänas* genom en lång och krävande avbetalningsplan (normalt 5-7 år). Kraven förefaller mera vara en manifestation av vikten av en god betalningsmoral än det ekonomiska intresset hos borgenärerna. Betalningarna är i regel mycket blygsamma. I genomsnitt betalas 15 procent av skulderna. I många fall ska inget alls

---

19 Avishai Margalit, Det anständiga samhället

20 Richard Ahlström, Ohälsa och marginalisering till följd av överskuldsättning (Konsumtverket PM 2003:4)

21 Avishai Margalit, Det anständiga samhället

22 Johanna Niemi-Kiesiläinen, Consumer Bankruptcy in comparison: Do we cure a market failure or a social problem?

23 Johanna Niemi-Kiesiläinen, Consumer Bankruptcy in comparison: Do we cure a market failure or a social problem?

betalas. Eftersom dessa avbetalningsplaner kräver en hel del administrativt och juridiskt arbete kan deras ekonomiska rationalitet ifrågasättas. Detta gäller särskilt när planen är en så kallad nollplan (inget är tänkt att återbetalas).

Efter skuldsanering ska den skuldsatte ha återtagit kontrollen över sin ekonomi. Den underliggande tanken är att personen måste ändra sitt beteende för att inte återfalla i en skuldsituation. Det måste därför finnas inslag av *utbildning* i saneringsprocessen.

Det bästa sättet att beskriva syftet med europeiska lagar om skuldsanering är *rehabilitering*. Det övergripande syftet är att förändra den skuldsattes ekonomiska situation och ge personen kontrollen åter. Detta kan uppnås genom avbetalningsplaner, rådgivning och skuldavskrivning.

*Straff* är inte syftet med skuldsanering. Det finns emellertid inslag som ger en smak av social kontroll i många av skuldsaneringsprocesserna. Detta finns i skandinaviska lagar som reglerar åtkomsten till skuldsanering med moraliska attribut och utesluter vissa typer av skulder som beror på överdriven belåning. Detta har inslag av straffande karaktär.<sup>24</sup>

Forskaren Ian Ramsay delar in skuldsaneringsystemen i tre olika modeller<sup>25</sup>.

1. Skuldsanering som ett resultat av ett avvikande beteende
2. Skuldsanering som ett konsumentskydd
3. Skuldsanering utifrån ett välfärdsperspektiv

Ser man den skuldsatte som *avvikande* handlar skuldsanering om att lära ut lämpliga normer och kreditbeteende. Ramsey menar att det inte finns några empiriska bevis för att överskuldsatta agerar oansvarigt eller avvikande på annat sätt.

*Konsumentskydd* handlar om vem som har bäst förutsättningar att bära risken. För den enskilde blir överskuldsättning en överväldigande last. Kreditgivarna kan både absorbera och sprida ut riskerna bättre än kredittagarna.

Skuldsanering ur ett *välfärdsperspektiv* ser skuldsanering som ett socialt skydds nät och är mer kopplat till produktionsaspekter än konsumtionsaspekter. Överskuldsatta anses inte bli särskilt produktiva arbetare.

Den svenska skuldsaneringslagen lyfter särskilt fram vikten av att upprätthålla betalningsmoralen. Richard Ahlström säger följande<sup>26</sup>:

*"I den svenska skuldsaneringslagen åberopas vikten av att god betalningsmoral upprätthålls. Det är förvisso en viktig punkt, men man måste, handen på hjärtat, fråga sig varför just denna fråga tycks vara så viktig för den svenske lagstiftaren, att det i inte bara i själva lagtexten, utan även i andra parallella texter, upprepas gång på gång nästan som ett heligt mantra. Den finske juristen Johanna Niemi-Kiesiläinen har i en intressant artikel uppmärksammat just denna fråga ur ett internationellt perspektiv. Med stöd av det i ovan skrivna är*

---

24 Udo Reifner, Johanna Kiesiläinen, Nik Huls, Helga Springeneer, Consumer Overindebtedness and Consumer Law in the European Union

25 Ian Ramsay, Models of Consumer Bankruptcy: Implications for Research and Policy

26 Richard Ahlström, Ohälsa och marginalisering till följd av överskuldsättning (Konsumentverket PM 2003:4)

*det tydligt att synen på, och hanteringen, av skuldsättning i det moderna svenska samhället rymmer starka inslag av ideologiska och mentalitetsstyrande komponenter.”*

### 3.3 Borgenärernas syn på överskuldsatta

Kronofogdens intervjuundersökning visar att företrädare för borgenärer och inkassoföretag har olika syn på de överskuldsatta.<sup>27</sup>

Det framkommer två perspektiv avseende hur man ser på de överskuldsatta. Det ena synsättet har som utgångspunkt att de allra flesta överskuldsatta personerna vill göra rätt för sig, men att de har hamnat i en situation där det inte går. Det kan också röra sig om att den som är överskuldsatt har en ambition att ordna upp sin situation, men inte är insiktsfull nog att inse att det inte kommer att gå. Det vill säga den skuldsatte har viljan, men saknar kunskap och förmåga.

Ur det andra synsättet framträder uppfattningar om att de överskuldsatta i vissa fall saknar känsla för att de måste göra rätt för sig. Intervjupersonerna menar att dessa individer har fel grundvärderingar. Många av de överskuldsatta ses som ”slappa”, ”likgiltiga” och ”opålitliga” eftersom de inte bryr sig så mycket om att borgenärerna har fordringar på dem.

Kopplat till detta synsätt framkommer även farhågor för att gäldenärernas respekt för myndigheter urholkats, att privatpersoner inte längre är rädda för att ha obetalda skulder samt att många gäldenärer anser sig ha rätt till en viss levnadsstandard – en standard som myndigheterna är skyldiga att garantera. Flera intervjupersoner anser också att många överskuldsatta har svårt att stå emot frestelser och lever kortsiktigt.

### 3.4 Två bilder

Ovanstående pekar på att synen på överskuldsättning varierar. De olika bilder av den överskuldsatte som finns kan mycket förenklat sammanfattas som två helt olika bilder

Som en kortfattad karikatyr kan bilderna beskrivas på följande sätt:

#### **Bild 1, ”Slarvern”**

Den överskuldsatte kan inte betala sina skulder därför att han eller hon är ekonomiskt lättsinnig vilket grundar sig på en moralisk defekt. De ekonomiska problemen är den överskuldsattes eget fel. Personen har dålig karaktär. Man måste därför vara försiktig med att lätta på skuldbördan. Den överskuldsatte måste lära sig en läxa och förstå att man måste betala sina skulder. Åtgärder kan vara rehabilitering som skapar en moralisk medvetenhet och ekonomisk kunskap.

---

27 Kronofogden, Grundorsaker till att alla inte betalar sina räkningar, kvalitativ undersökning, TNS Gallup

**Bild 2, ”Den otursförföljde”**

Den överskuldssatte kan inte betala sina skulder därför att han eller hon haft otur. Det kan handla om oförutsedda händelser som sjukdom eller arbetslöshet. Personen är ekonomiskt ansvarstagande och kan inte lastas för sina problem. Personen har gjort allt man kan begära. Personen vill betala och mår dåligt av att inte kunna betala. Det finns därför inga risker med att lätta på skuldproblemen. Det handlar om att få upp personen på banan igen.

Bilderna utgör en medveten förenkling och polarisering. Det är inte så att det antingen är den ena eller den andra bilden som är den enda sanningen. Båda är sanna i någon utsträckning.

Vilka bilder som finns i samhället avseende överskuldssatta är helt avgörande för vilka åtgärder man väljer att vidta och inte minst för de överskuldssattas bild av sin egen situation.

I nästa avsnitt görs ett försök att på ett djupare plan beskriva de överskuldssatta och orsakerna till överskuldssättning.

## 4 Orsaker till överskuldssättning

*”Ohållbar ekonomisk situation när båda makarna, med 4 barn, blir arbetslösa. Leder till exekutiv försäljning, skilsmässa och sjukdom.”*

*”Mannen drabbades först av sjukdom (arbetsskada), sedan blev han arbetslös och skilsmässa följde därefter. Han och hans f.d. maka fick successiv nedtrappning på inkomster samtidigt som bankerna höjde räntorna.”*

*”Kraftig inkomstminskning i samband med sjukdom. Ej möjlighet att driva företaget, förlustförsäljning av villa blev följden av detta”*

*”Arbetslösheten i 2 omgångar, därefter sjukdom.”*

*”Arbetsskada som gjorde att den skuldsatte blev förtidspensionerad samt skilsmässa då den skuldsatte blev ensamstående med barn.”<sup>28</sup>*

Varför betalar vissa sina skulder och andra inte? Frågan utgår från tanken att om man känner till orsakerna till överskuldssättning kan man också minska överskuldssättningen genom att angripa orsakerna. En viktig del av arbetsgruppens uppdrag var att öka kunskapen om just denna fråga.

För att få fram kunskap har arbetsgruppen studerat forskning och undersökningar. Vi har även låtit genomföra en egen omfattande undersökning. Den sammantagna bilden som framträder är delvis samstämmig och delvis divergerande. Av den anledningen redovisas resultaten nedan per undersökning.

### 4.1 Konsumentverkets undersökning

Konsumentverket gjorde 2003 en omfattande undersökning av överskuldssättningens omfattning och orsaker. Man presenterade också en rad förslag till åtgärder. Man samarbetade med andra myndigheter och forskare och hämtade data från olika håll för att sammanställa till en samlad bild.<sup>29</sup>

Sammanfattningsvis konstaterar man att orsaken till överskuldssättning oftast inte är en enda företeelse. Det är ofta flera faktorer som samverkar. Skuldsituationer utgår ofta från individens och hushållets förutsättningar och val.

Orsaker till överskuldssättning beskrivs utifrån olika faktorer.

#### **Ekonomiska förutsättningar**

De hushåll som hamnar i skuldfällan saknar ofta nödvändiga ekonomiska marginaler. Hushåll med relativt goda inkomster, men som har krediter och lån har in-tecknat framtida inkomster och har också genom sitt sätt att konsumera minskat sina marginaler. Problemen med överskuldssättning är dock ofta en fråga om att hushållet har låga inkomster. Den låga inkomsten i förhållande till försörjningsbörda och nödvändiga levnadskostnader innebär ofta små möjligheter att betala även mindre skulder.

---

28 Citat från gäldenärer hämtade från Konsumentverket PM 2003:4

29 Konsumentverket PM 2003:4

## **Kunskap och strategi**

Individer med låg utbildning, låg inkomst och ointresse/okunskap angående den egna ekonomin är överrepresenterade bland dem med överskuldssättningsproblem.

Att ha kunskap och förmåga att planera sin egen ekonomi är viktigt för att undvika överskuldssättning. Kunskap kan också ge den handlingskraft som krävs när ekonomin är på väg att haverera. I en skuldssättningssituation visar det sig nämligen att väldigt många personer reagerar med passivitet och resignation, en strategi som försvårar deras situation.

Många skuldsatta känner uppgivenhet. Många skuldsatta menar att bättre information inte hade hjälpt. Däremot tror fler än hälften att de hade klarat sig bättre om de visste det de vet idag. Den information många uppgav hade kunnat förhindra deras överskuldssättning innebar dock att de behövt en kristallkula snarare än kunskap.

För dem med goda sociala nätverk är risken mindre att hamna i passivitet. Ett socialt nätverk kan stötta när den egna förmågan och handlingskraften går förlorad. I Konsumentverkets undersökning ingick en intervjustudie av evighetsgäldenärer som visar att de intervjuades sociala nätverk i stor utsträckning reducerats.

## **Förändrade förutsättningar**

Förändrade förutsättningar blir ofta ett dråpslag för hushåll med små inkomster, men kan även drabba hushåll med relativt goda inkomster. Det kan konstateras att för många överskuldssatta hushåll utgör små ekonomiska marginaler den grundläggande faktorn i överskuldssättningen.

Hushåll som hamnat i skuldproblem behöver inte vid exempelvis lånetillfället tagit ett uppenbart felaktigt beslut, men det har gjort deras ekonomi sårbar. När hushåll med små marginaler får förändrade förutsättningar att klara sina utgifter, till exempel vid skilsmässa, sjukdom och arbetslöshet, har de svårt att klara sina åtaganden. De vanligaste utlösande orsakerna till överskuldssättning är följaktligen förändringar i individers sociala eller arbetsmässiga situation.

En genomgång av 399 akter avseende skuldsanering 2002 visade att personliga omständigheter som sjukdom, skilsmässa och arbetslöshet förekommer i 63 procent av fallen.

En genomgång av 348 ärenden hos budget- och skuldrådgivare under 2002 visade att personliga omständigheter som sjukdom, skilsmässa och arbetslöshet förekommer i 89 procent av fallen.

Det kan vara svårt att ange en enda orsak till överskuldssättningen. Det visar sig att det ofta är ett antal samverkande faktorer eller händelser som förändras på ett sådant sätt att en individ hamnar i överskuldssättning.

## **Skulder efter näringsverksamhet**

En tydlig bild som framkommer är att många näringsidkare råkat illa ut. Före detta näringsidkare är överrepresenterade bland dem som söker skuldsanering och av dem som söker hjälp i den kommunala rådgivningen.

Anledningen till att före detta näringsidkare blir överskuldssatta är att verksamheten ofta drivs i enskild firma varför den egna personliga ekonomin sammanblandas med verksamhetens.

Näringsverksamhet har för många före detta näringsidkare visat sig vara en skuldfälla. Frågan är om de som startat sin näring varit medvetna om den risk som de utsatt sin egen och sin familjs ekonomi för.

### **Personliga kännetecken**

I en forskarrapport som bilagts Konsumentverkets rapport belyser Richard Ahlström frågan om det finns några psykologiska kännetecken hos överskulsatta. Han skriver:

Det har i vida kretsar varit en omhuldad tanke, att personlig överskulsättning skulle bero på någon form av psykisk defekt, till exempel oansvarigt tänkande, oförmåga att planera på sikt, ekonomisk hänsynslöshet etc. Förvisso har vi idag kunskap om att överskulsättning är något vanligare hos personer med mentalsjukdom. Dessa grupper är populationsmässigt dock mycket små och dessutom är antalet individer inom dessa grupper som agerat ekonomiskt oansvarigt mycket ringa, varför det i egentligen kan utmönstras som orsak. Dessa grupper är dessutom i princip skyddade av lagstiftningen på området. I anslutning till detta har man frågat sig om man med ledning av till exempel personlighetspsykologiska forskningsrön ändå inte skulle kunna komma fram till något av vad man skulle kunna kalla ”multiriskpersonlighet för ekonomiska problem/överskulsättning”.

Ett antal studier, från England, men också USA, har haft detta som fokus. Sammanfattningsvis har dessa studier dock inte kunnat peka ut någon eller några specifika personlighetsfaktorer som med tyngd skulle kunna förklara varför vissa personer blir skuldsatta men inte andra. Möjligen skulle man av dessa studier kunna utläsa en riskfaktor, nämligen *kortsiktighet* i de egna personliga, ekonomiska besluten. Kortsiktighet vad gäller de egna personliga ekonomiska besluten är dock som fenomen svårt att separera från sådana levnadsomständigheter som signalerar fattigdom eller låg inkomst. Det är i det fallet alltså inte fråga om en direkt personlighetsrelaterad faktor. Samtliga dessa studier, trots att de har ett psykologiskt upplägg, betonar att de viktigaste orsakerna till ekonomiskt obestånd/överskulsättning är att söka i strukturella faktorer som arbetslöshet, sjukdom samt olika former av finanskriser på samhällsnivå.<sup>30</sup>

### **4.2 Överskulsättning i Norden, en samnordisk undersökning**

Per Arne Tufte<sup>31</sup> utgår från en norsk undersökning och pekar på att man behöver skilja på grupper med låga inkomster och grupper med små marginaler. Det är två helt olika typer av ekonomiska problem. Endast 10 procent av hushåll med skuldproblem har också låg inkomst. De flesta fattiga är inte överskulsatta. De flesta överskulsatta är inte fattiga.

Hushåll med skuldproblem kännetecknas av att de har råkat ut för oförutsedda utgifter, arbetslöshet eller sjukdom och att de har högre skulder än genomsnittet för samtliga hushåll. Hushåll med låg inkomst har lägre utbildning, är ofta ensamstående med barn och är oftare permanent arbetslösa. Deras skuldbörda är lägre än genomsnittet för samtliga hushåll.

Tufte pekar särskilt på ensamstående föräldrar som är överrepresenterade både i gruppen med skuldproblem och i gruppen med låg inkomst.

---

30 Richard Ahlström, Ohälsa och marginalisering till följd av överskulsättning (Konsumentverket PM 2003:4)

31 Per Arne Tufte, Managing straitened circumstances (Hushållens överskulsättning i Norden)

Hushåll med skuldproblem är mer benägna att handla på avbetalning och ta större finansiella risker. Frågan är dock om denna riskbenägenhet är en orsak till överskuldsättningen eller en överlevnadsstrategi när man väl har blivit överskuldssatt.

Tufte sammanfattar sina iakttagelser på följande sätt:

1. Låg inkomst och skuldproblem är två skilda saker. Majoriteten av hushåll med låg inkomst har inte skuldproblem. Majoriteten av dem som har skuldproblem har inte låg inkomst.
2. Sociala indikatorer som utbildning och sysselsättning kännetecknar hushåll med låg inkomst. Hushåll med skuldproblem har inga särskilda sociala kännetecken som avviker från andra hushåll. Dessa hushåll har istället oftare råkat ut för dramatiska livshändelser som sjukdom, skilsmässa eller arbetslöshet (ofta i olika kombinationer).
3. Både gruppen med låg inkomst och gruppen med skuldproblem upplever att de har svårt att kontrollera sin ekonomi.
4. Hushåll med låg inkomst är inte mer benägna att låna än andra. Hushåll med skuldproblem är mer benägna att låna än andra.

#### **4.3 Finansinspektionen**

Under 2007 har Finansinspektionen genomfört en undersökning av hushållens ekonomiska förmåga genom en enkät till 1019 hushåll.<sup>32</sup>

Huvuddelen av de svenska hushållen har en stark ekonomi och sparar en hel del. Låginkomsttagare och äldre har bättre koll på sin ekonomi än andra. Hushåll med högre inkomst har lättare för att planera sin ekonomi.

Cirka 10 procent har svårt att få sin ekonomi att gå ihop. Alla dessa behöver dock inte vara överskuldssatta. Gruppen utmärker sig inte avseende hårda fakta som kön, civilstånd eller inkomst. Det som utmärker gruppen är istället mjuka fakta kopplade till hanteringen av sin privatekonomi. De som har dålig planering av sin ekonomi, de som har en liten eller ingen ekonomisk buffert, de som har en avvikande attityd (hellre slösa än spara) är överrepresenterade. Unga personer och medelålders har dock samma inställning till privatekonomin. Även sjukpensionärer, sjukskrivna och arbetslösa är överrepresenterade, vilket är naturligt eftersom dessa grupper sannolikt drabbats av en kraftig nedgång i sin ekonomi. Deras situation gör det vanligtvis svårt att få pengarna att räcka till. Men överrepresentationen är blygsam i jämförelse med de andra kriterierna. Ett viktigt resultat är att denna grupp använder kreditkort och lånar på annat sätt i mycket högre omfattning istället för att sänka sina utgifter eller jobba extra.

Med avvikande attityd menas att personerna själva uppger att de är mer slösare än sparare. Med dålig planering menas personer som anger att de har svårt att klara en oförutsedd utgift eller att de ofta handlar på kredit.

---

32 Finansinspektionen, Hushållens ekonomi, 2007-06-27



#### 4.4 Föreningen Insolvens

I samband med arbetet med denna rapport bad vi föreningen Insolvens om hjälp (föreningen försöker hjälpa överskuldssatta). De skickade en enkät till sina medlemmar. Följande utgör en kort sammanfattning av de 51 svaren.<sup>33</sup> Vanliga orsaker är sjukdom, skilsmässa och arbetslöshet, ofta i olika kombinationer med varandra eller i kombination med andra händelser. Sådana händelser kan vara konkurs, högre räntor eller försäljning av bostad med förlust. Sju av de svarande anger att det var Kronofogdens löneutmätning som var orsaken till de verkliga problemen.

Svaren kan delas in i två kategorier. Den första kategorin är de som kämpat länge med sina skulder och lyckats hålla näsan över vattenytan tills något inträffar som gör att det inte går längre. Denna kategori har haft skuldproblem länge. Den andra kategorin är de som inte haft problem med att betala sina skulder tills något oförutsett inträffat och helt plötsligt klarar de inte betalningarna längre. Denna kategori har inte haft skuldproblem under någon längre tid.

#### 4.5 Tidigare undersökningar hos Kronofogden

Kronofogden har 2001 i en kvalitativ undersökning med intervjuer med kreditgivare och privatpersoner kommit fram till att de vanligaste orsakerna till betalningsproblem är skilsmässa, sjukdom och arbetslöshet. En bild som både kreditgivare och gäldenärer delar.<sup>34</sup>

Av stor betydelse är också det faktum att den ekonomiska situationen ofta blir oviktig i en känslomässig krissituation och den enskilde ”stoppas huvudet i sanden” istället för att agera – med påföljden att den ekonomiska situationen snabbt försämras. Även om de flesta kreditgivare ställer sig välvilliga till olika uppgörelser när betalningssvårigheter uppstår, ligger initiativet till kontakt hos kunden.

#### 4.6 En rapport till Europarådet 2006

Forskarna Johanna Niemi-Kiesiläinen och Ann-Sofie Henrikson har beskrivit problemen med överskuldssättning från ett EU-perspektiv.<sup>35</sup> De menar att orsakerna dels kan ses från ett marknadsperspektiv och dels från ett sociologiskt perspektiv. Marknadsperspektivet innebär att överskuldssättning beror på överkonsumtion, det vill säga att individen konsumerat för mer än vad han/hon har råd med. Det kan även bero på oansvarig utlåning.

Det sociologiska perspektivet handlar om att hitta gemensamma egenskaper hos de överskuldssatta. Undersökningar visar tydligt att de flesta överskuldssatta har drabbats av en oförutsedd försämring av sin ekonomi. Oftast handlar det om arbetslöshet. Allvarliga skuldproblem har nästan alltid samband med en försämrad ekonomi. Andra personliga bekymmer som sjukdom och dödsfall i familjen har också betydelse.

De flesta arbetslösa blir dock inte överskuldssatta. Frågan är då vilka hushåll som har en förhöjd risk för överskuldssättning? Slutsatsen från flera studier är att överskuldssatta hushåll inte avviker från andra hushåll utan att vilket hushåll som helst kan drabbas av överskuldssättning. Överskuldssättning är inte ett tecken på eller en följd av fattigdom. Överskuldssättning är ett problem bland både låg- och medelinkomsttagare.

---

33 Bygger på en enkät till föreningen Insolvens medlemmar. 51 svar.

34 Kronofogden, Vem vill bli gäldenär?

35 Johanna Niemi-Kiesiläinen och Ann-Sofie Henrikson, Legal Solutions to Debt Problems in Credit Societies – A Report to the council of Europe

Det finns heller inget som tyder på att yngre människor skulle vara mer benägna att bli överskuldssatta än övriga. Det finns inget samband mellan ålder och skuldproblem. Däremot finns det samband mellan familjeform och skuldproblem. Ensamstående med barn löper störst risk att bli överskuldssatta. Skulder på grund av näringsverksamhet är också vanligt.

En vanlig åsikt är att den skuldsatte får skylla sig själv, särskilt när det gäller konsumtionsskulder. Det är emellertid svårt att avgöra om skulderna är resultatet av en dålig strategi eller om det handlar om ett desperat försök att komma igenom en svår tid. Ofta har den skuldsatte redan stora skulder när de svåra tiderna slår till. Konsumtionskrediter kan då vara ett sätt att försöka ta sig igenom en svår period. Om tiderna inte förbättras riskerar beteendet att leda till överskuldssättning.

Studier inom EU visar att många hushåll har problem med att betala sina skulder. Alla är dock inte överskuldssatta. En skillnad mellan överskuldssatta hushåll och andra hushåll som upplever problem är konsumtionskvoten, det vill säga andelen av inkomsten som används för konsumtion. Överskuldssatta hushåll använder en mindre andel av sin inkomst till konsumtion. Detta betyder att de reducerar konsumtionen för att försöka betala sina skulder. Detta bekräftas av intervjustudier i många länder. Överskuldssatta berättar om stora uppoffringar för att kunna betala sina skulder.

Resultaten sammanfattas i fyra punkter:

1. Överskuldssatta hushåll skiljer sig inte från andra hushåll
2. Ensamstående föräldrar löper större risk för att blir överskuldssatta
3. Överskuldssättning beror oftast på oförutsedda händelser i hushållet
4. Överskuldssatta kämpar hårt för att betala sina skulder

När dessa faktorer sätts i relation till hur utvecklad kreditmarknaden är i olika länder visar det sig att problem med krediter är mindre vanliga i länder med en väl utvecklad kreditmarknad. Detta betyder att en utvecklad kreditmarknad kan vara till nytta både för tillväxten och för den enskilde kredittagaren. Konsumentkrediter ska inte ses som något farligt. Det som har betydelse är hur de regleras och särskilt i fall av överskuldssättning.

#### **4.7 Överskuldssättning inom EU**

En brittisk undersökning har jämfört överskuldssättningens omfattning och karaktär i ett antal EU-länder.<sup>36</sup> Undersökningen har studerat orsaker till överskuldssättning utifrån hushållens socioekonomiska och sociodemografiska egenskaper. Dessutom har man undersökt om det finns olika orsaker till överskuldssättning i olika länder.

Det går inte att hitta en gemensam profil för överskuldssatta hushåll inom EU. Det varierar mellan länderna. Variationerna hänger ihop med de olika ländernas synsätt på överskuldssättning och de metoder som används för att hantera överskuldssättning. De skandinaviska länderna placeras i en grupp som i undersökningen kallas för sociodemokratisk. Arbetet med överskuldssättning är inriktat mot rehabilitering samtidigt som det finns relativt generösa välfärdssystem. I den sociodemokratiska gruppen finns inga egentliga kännetecken hos de överskuldssatta hushållen. Undersökningen pekar visserligen på att yngre personer är överrepresenterade men då menar man gruppen 18-49 år.

---

<sup>36</sup> Julia Gummy, Explaining Overindebtedness in the European Union

För andra grupperingar av länder, till exempel den liberala gruppen (som behandlar överskuldssättning ur ett marknadseffektivitetsperspektiv och där skuldsanering i sig utgör det sociala skyddsnetet) där Irland och Storbritannien ingår, är män, gifta och barnfamiljer överrepresenterade.

Överskuldssättning är inte i första hand kopplat till låg inkomst. Även hushåll med goda inkomster kan vara överskuldsatta. Däremot finns det ett samband mellan överskuldssättning och små ekonomiska marginaler liksom mellan överskuldssättning och plötsligt inkomstbortfall.

Det finns också ett samband mellan arbetsstatus och överskuldssättning. Att ha ett arbete minskar risken för att bli överskuldsatt. Undantag gäller dock för egna företagare, denna grupp löper större risk att bli överskuldsatt.

Överskuldssättning hänger alltså ihop med inkomstförändringar. Hushåll med instabila inkomster löper större risk att bli överskuldsatta.

Undersökningen pekar dock på att strukturella skillnader mellan länder troligen spelar större roll för att förklara överskuldssättning än vad hushållens egenskaper gör. Det handlar om andra skillnader mellan länder än val av välfärdssystem och modell för skuldsanering. Det handlar om egenskaper som har med makroekonomiska eller finansiella faktorer att göra. Detta indikerar att skuldproblem inte endast kan betraktas i ljuset av negativa livshändelser och inkomstvariationer.

#### **4.8 Vår egen undersökning**

Arbetsgruppen såg ett behov av att fördjupa våra kunskaper om grundorsaker till överskuldssättning och dess omfattning. Vi beställde därför en större undersökning från TNS Gallup. Den består av två delar, en kvalitativ studie med djupintervjuer av gäldenärer, företrädare för borgenärer och inkassoföretag, budget- och skuldrådgivare samt tjänstemän vid Kronofogden. Den andra delen var en kvantitativ studie bestående av enkätfrågor riktad till allmänheten.

Tanken med undersökningen var att börja med en kvalitativ studie baserad på djupintervjuerna. Genom intervjuerna räknade vi med att få fram ett antal grundorsaker. Vi bedömde att grundorsaker inte går att identifiera via normala enkätundersökningar. Ytliga undersökningar kan ge en uppfattning om orsaker men inte de bakomliggande grundorsakerna. För att gå på djupet krävs möjlighet till längre resonemang och möjlighet att ställa följdfrågor. Intervjuer bedömdes därför vara det bästa angreppssättet. Förutom att intervjua överskuldsatta valde vi att intervjua grupper som genom sin yrkesutövning kommer i kontakt med dessa frågor. Allt för att få en så bred och heltäckande bild som möjligt.

De grundorsaker som identifieras genom djupintervjuer pekar på vilka orsaker som finns men inte hur vanliga de är. Av den anledningen planerade vi att göra en kvantitativ undersökning för att få fram hur vanligt förekommande de olika orsakerna var.

De två delarna av undersökningen presenteras i korthet nedan. Den kompletta undersökningen finns som bilaga till denna rapport.

##### **4.8.1 Den kvalitativa studien**

## **Syfte, målgrupp och metod**

Undersökningens mål var att ge ökad kunskap, insikt och förståelse genom att studera borgenärers och gäldenärers uppfattning om grundorsakerna till varför man inte betalar alla sina räkningar och attityden till överskuldssatta.

Kvalitativa undersökningsmetoder används främst när det område som ska belysas är komplext, när djupare förståelse söks eller när tidigare kunskap om området saknas. Metoden ger möjlighet att följa upp intressanta reaktioner och synpunkter med hjälp av följdfrågor. Därigenom blir det möjligt att ingående penetrera de intervjuades tankar, känslor och sätt att resonera. En kvalitativ undersökning kan därför ge svar på varför vi tänker, känner eller agerar på ett visst sätt.

Målgruppen är bred och har omfattat gäldenärer, borgenärer, inkassoföretag, budget- och skuldrådgivare och tjänstemän vid Kronofogden. Totalt har 36 intervjuer genomförts med gäldenärer. Urvalet till undersökningen är baserat på kvinnor och män i åldern 18-70 år med spridning på olika hushållsstorlekar, typer av skulder samt antal skulder. Elva intervjuer har genomförts med borgenärer och inkassoföretag. Intervjupersonerna arbetar vid affärsbanker, vid banker som lånar ut till personer med betalningsanmärkningar, på företag som ger blancokrediter, företag som ger krediter till privatpersoner med postorderkonto, hos kreditgivare av små, snabba, korta blancokrediter eller på inkassoföretag. Åtta intervjuer har genomförts med tjänstemän vid Kronofogdemyndigheter på olika orter i Sverige som arbetar med summarisk process, skuldsanering eller indrivning. Därutöver har fyra intervjuer med budget- och skuldrådgivare genomförts.

Totalt har alltså 59 intervjuer genomförts. Det är ovanligt många för att vara en kvalitativ studie. Undersökningsföretaget menar att det i normalfallet räcker med 8-12 intervjuer för att få fram de fakta man söker efter. Efter ett visst antal intervjuer uppstår en mättnad i svaren. Det vill säga svaren närmar sig varandra innehållsmässigt på ett sätt så att ytterligare intervjuer inte tillför någon egentlig ny information utan endast bekräftar vad som framkommit tidigare. Vi valde att göra ett stort antal intervjuer för att få en bred täckning avseende olika kategorier av personer. Denna undersökning är unik avseende både djup och bredd.

Intervjuerna har genomförts med stöd av en validerad projektiv metod där man i personliga djupintervjuer når individens underliggande attityder, värderingar och drivkrafter. Metoden bygger på att den intervjuade får se bilder och foton som stöd och stimuli under intervjun. Detta underlättar för de intervjuade att öppna sig och berätta om sina uppfattningar och erfarenheter på ett djupare och mer nyanserat sätt. Jämfört med traditionell kvalitativa intervjumetoder får man en djupare och ”sannare” bild av vad personen tycker och känner.

## **Resultat**

Undersökningsföretaget berättar följande om resultatet.

Beroende på vem vi intervjuar får vi olika redogörelser för grundorsakerna till överskuldssättning. Redogörelserna varierar dels genom att de omfattar olika grundorsaker, dels genom det sammanhang som orsakerna sätts in i.

De överskuldssatta individerna ger starka emotionella beskrivningar av sin livssituation, men beskriver inte några enskilda orsaker. De beskriver processen som ledde fram till att de inte

kunde betala alla sina räkningar. Dessa processer består av ett flertal händelser och beteenden. Processerna slutar oftast i kaos, såväl ekonomiskt som sett till livssituationen i sin helhet.

I intervjumaterialet identifierar vi ett flertal faktorer som är viktiga förklaringar till varför individer inte betalar alla sina räkningar:

- *Traumatiska händelser*: Dödsfall i familjen, skilsmässa.
- *Systemet (skyddsnet och institutioner)*: Låga ersättningsnivåer, sena utbetalningar av ersättningar, att Försäkringskassan regelmässigt drar för låg preliminärskatt.
- *Individens kunskaper om ekonomi*: Bristande förståelse för innebörden av längre överenskommelser (abonnemang), bristande kunskap om vad som händer om lån inte betalas av i tid, bristande förståelse för räntekostnadernas omfattning.
- *Individens sociala nätverk*: Avsaknad av möjlighet att fråga någon hur en situation bör hanteras, eller att få ekonomiskt stöd eller låna pengar.
- *Individens ekonomi*: Avsaknad av marginaler för oförutsedda utgifter, utgifterna är större än inkomsterna.
- *Personlighet*: Att individen är godtrogen eller naiv.
- *Individens hälsotillstånd*: Ohälsa, sjukdom eller nedsatt förmåga.
- *Individens arbetsförmåga*: Saknar förmåga att förvärvsarbete eller att få nytt arbete.

Var och en av dessa faktorer leder inte automatiskt till överskuldsättning. Många individer drabbas av traumatiska händelser, men fortsätter ändå att betala sina räkningar. Det går också bra att klara en ekonomi utan att ha ett utvecklat socialt nätverk. Ibland är det dock så att flera av faktorerna samverkar eller försvagar varandra. Det är då det uppstår problem.

För den som själv är överskuldssatt är kopplingar mellan enskilda händelser kanske både självklar och tydlig. Det kan till exempel röra sig om en sjukdom som tillfälligt förändrat inkomsterna, men som på sikt medför att individen tvingas byta arbete och inte hinner ställa om ekonomin. När individen väl kommit efter med sina betalningar kan det vara mycket svårt att både komma ikapp, tillfriskna och samtidigt ställa om ekonomin. För den skuldsatte är det lätt att se hur detta förlopp hänger ihop och sammanhanget blir därför lika viktigt som händelserna i sig.

För en utomstående är dock sammanhanget osynligt. Utifrån syns endast separata händelser. Mellanrum mellan händelserna fyller utomstående med sådant de tror sig veta. Brist på kunskap ersätts på så sätt med förutfattade meningar och rationaliseringar. Endast genom att ställa frågor till den individ som inte betalat en räkning kan en utomstående förstå varför räkningen är obetald.

Skuldsättningsproblematiken är komplex. Det är inte meningsfullt att peka ut grupper av individer eller beteenden som 'typiska' när det gäller överskuldssättning. Vem som helst kan hamna i en sådan situation och de som drabbas blir ofta överraskade. Situationerna uppstår utan att de inblandade får någon förvarning.

### **Slutsats**

Arbetsgruppens slutsats av resultatet är att det inte går att peka på enskilda och tydliga grundorsaker som låter sig kvantifieras i en enkätundersökning. Det finns sällan en tydlig grundorsak. Överskuldssättning handlar om en komplex process där olika faktorer och orsaker samverkar med varandra. Det går inte att fråga de överskuldssatta om orsaken till just deras överskuldssättning är A, B eller C. Det är kombinationer i olika varianter som har betydelse

tillsammans med den kontext som de förekommer i. Detta understryks av att de överskuldsatta själva har svårt att förklara grundorsakerna till sin överskuldsättning.

Den kvantifiering som arbetsgruppen hade sett framför sig skulle alltså inte fungera. Arbetsgruppen valde ändå att göra en kvantitativ undersökning men med ett förändrat syfte och innehåll.

#### 4.8.2 Den kvantitativa studien

##### Syfte, målgrupp och metod

Syftet med undersökningen var att få en djupare kunskap om överskuldsättningens omfattning, karaktär och orsaker. Det var inte möjligt att kvantifiera utifrån grundorsaker som framkommit genom den kvalitativa studien men det var ändå möjligt att öppna fråga efter orsaker till överskuldsättning. Undersökningen skulle belysa följande frågeställningar.

- I vilken utsträckning har hushållen i Sverige problem med att få pengarna att räcka till räkningar, amorteringar och lån?
- Vilka orsaker ligger bakom att pengarna inte räcker till?
- Hur många är det som har obetalda skulder hos Kronofogden eller inkassobolag eller som har betalningsanmärkningar?

Frågorna kunde därmed inte riktas endast till redan överskuldsatta utan behövde avse ett genomsnitt av Sveriges befolkning.

Eftersom målgruppen är bred och det är en förhållandevis liten del av befolkningen som bedömdes vara berörda av dessa förhållande har ett stort antal intervjuer genomförts med hjälp av TNS Gallups Internetpanel. Totalt bjöd vi in 5 500 individer till undersökningen och 81 procent av dem har deltagit (4 455 personer).

Internetpanelen består av individer som läser eller skickar e-post minst en gång i veckan. Panelen är således representativ för det som normalt kallas onlinepopulationen (16-74 åringar som läser eller skickar e-post minst en gång i veckan). I Sverige består onlinepopulationen av knappt 4,5 miljoner individer. Totalt finns det cirka 6,6 miljoner individer i åldern 16-74 år i Sverige. I metodtester som genomförts i andra sammanhang (internetpanel i förhållande till telefonintervju) har endast små skillnader observerats mellan dessa metoder. Det faktum att intervjupersonerna kan besvara onlineundersökningar när det passar dem själva bäst, medför att man normalt får mer utförliga och detaljerade svar än när intervjun genomförs per telefon.

Val av metod innebär dock att de som inte har tillgång till e-post utestängs från undersökningen (liksom personer utan telefonabonnemang eller med hemligt nummer utestängs från telefonintervjuer). Eftersom resultatet av undersökningen visar på en något lägre andel individer med skulder hos Kronofogden än det faktiska antalet enligt Kronofogdens register, är det troligt att även de skattningar av andelar som har problem och bekymmer med ekonomin som redovisas nedan är något i underkant.

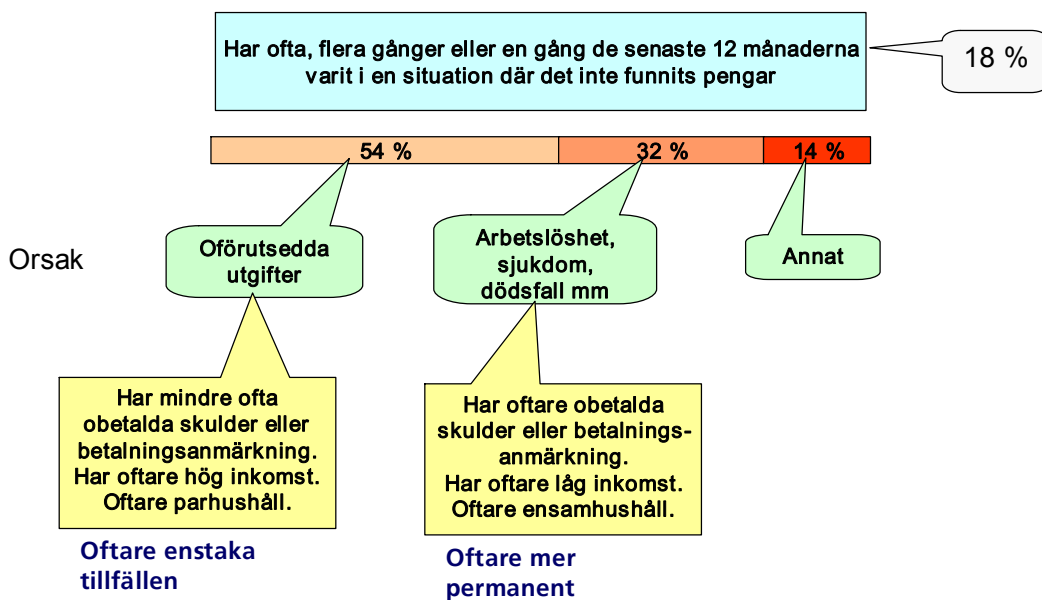
Intervjun inleddes med en fråga om insyn i och ansvar för hushållsekonomin. Respondenter med sådant ansvar fick därefter frågor om hushållsekonomi, följt av frågor som endast rörde personliga förhållanden. De som inte hade ansvar för sitt hushålls ekonomi fick endast de avslutande personliga frågorna.

## Resultat

Nedan beskrivs delar av resultatet. Fokus ligger här på orsaker till överskuldsättning. Hur många som är överskuldssatta utvecklas i avsnitt 7.

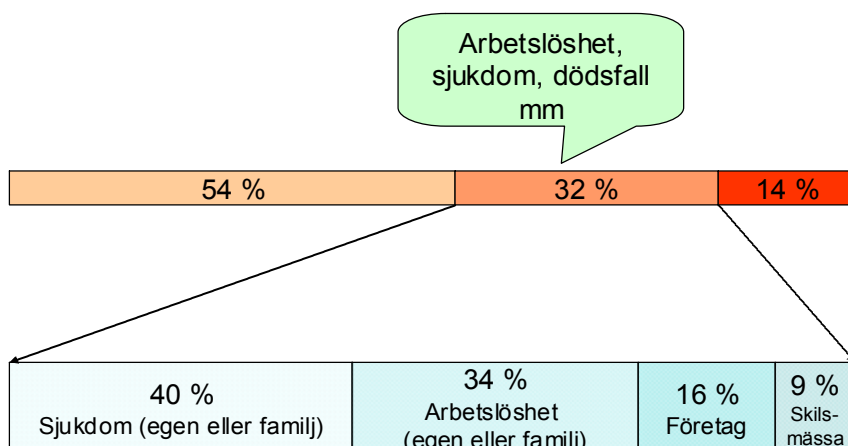
18 procent uppger att de ofta, flera gånger eller en gång varit i en situation de senaste 12 månaderna där det inte funnits pengar att betala alla räkningar. Alla dessa kan inte sägas vara överskuldssatta men de har haft betalningsproblem. På frågan om vad som var orsaken anger 54 procent oförutsedda utgifter, 32 procent omständigheter som sjukdom, arbetslöshet, dödsfall och liknande omständigheter och 14 procent anger en blandning av andra orsaker. Detta ger bilden av att oförutsedda utgifter är den vanligaste orsaken till överskuldssättning. En djupare granskning visar dock något annat.

Det visar sig att gruppen som anger oförutsedda utgifter som orsak avviker tydligt från gruppen som anger omständigheter som sjukdom, arbetslöshet, dödsfall och liknande omständigheter. Den förra gruppen har mindre ofta obetalda skulder och betalningsanmärkningar och har i regel också högre inkomster. Deras problem är sannolikt mer av övergående karaktär. Den senare gruppen har oftare obetalda skulder och betalningsanmärkningar och har i regel också lägre inkomster. Deras problem är sannolikt mer långvariga. Det hela kan illustreras med följande bild.



Alla 18 procent är inte överskuldssatta. De med tillfälliga betalningsproblem kan inte anses vara överskuldssatta. De med mer långvariga problem är i större utsträckning överskuldssatta. De som kan räknas som överskuldssatta finns därför till övervägande del i gruppen som anger arbetslöshet, sjukdom, dödsfall och liknande omständigheter som orsak.

Hur de olika orsakerna fördelas inom denna grupp framgår av nedanstående bild.



Utifrån detta resonemang är det tydligt att den kvantitativa undersökningen pekar på att sjukdom, dödsfall, arbetslöshet, konkurs och skilsmässa är vanliga orsaker till överskuldssättning.

#### 4.9 Slutsatser

Genom att jämföra och lägga ihop resultaten från de undersökningar som beskrivits ovan kan en rad slutsatser dras avseende grundorsaker till överskuldssättning som är kopplade till den överskuldssatte själv på något sätt. Sammantaget ger slutsatserna en god bild och förståelse av hur överskuldssättning kan uppkomma.

#### Dags att slå hål på myter

Flertalet undersökningar pekar på att överskuldssättning inte är något som i första hand drabbar fattiga. De flesta fattiga är inte överskuldssatta. De flesta överskuldssatta är inte fattiga. Överskuldssättning kan därmed inte avfärdas som ett fattigdomsproblem. Låga inkomster betyder dock ofta också små marginaler och därmed en ökad risk om något oförutsett inträffar.

Det går inte heller att hitta andra gemensamma drag för överskuldssatta hushåll som utbildningsnivå, familjesituation eller ålder. Det finns till exempel inget som säger att yngre personer skulle vara sämre på att sköta sin ekonomi än äldre. Däremot kan yngre vara utsatta för större risker genom att de ofta har lägre inkomster. Men alla typer av hushåll kan drabbas av överskuldssättning.

Ingenting tyder heller på att överskuldssatta skulle vara en särskild sorts människor, de har inga gemensamma drag när det gäller personliga eller psykologiska egenskaper. Detta bekräftar av flera undersökningar. Möjligen pekar Finansinspektionens undersökning i motsatt riktning. Personer som har svårt att få pengarna att räcka till anser sig själva vara mer slösaktiga än andra. Frågan är dock vad som är orsak och verkan. En person som har svårt att få pengarna att räcka till kan lätt börja se sig själv som slösaktig oavsett vad en objektiv granskning skulle visa. Frågan är om attityden i huvudsak är orsaken eller om den ibland också kan vara en följd av en situation som individen känner ett behov av att förklara.

I övrigt tyder flera undersökningar på att kortsiktighet i den ekonomiska planeringen och ett frekvent utnyttjande av krediter ofta kan vara en följd av överskuldssättning och inte en orsak.

#### Traditionella förklaringar räcker inte



I alla undersökningar om orsaker till överskuldsättning nämns faktorer som arbetslöshet, konkurs, skilsmässa, sjukdom och dödsfall. Det är faktorer som förekommer i samband med överskuldsättning därför att de ofta leder till plötsliga inkomstförsämringar. Samtidigt blir de flesta arbetslösa, sjuka och skilda personer inte överskuldssatta. Inkomstförsämringar räcker därför inte som förklaring.

Bilden behöver kompletteras med andra omständigheter som till exempel ekonomiska marginaler, konsumtionsmönster och hur stor del av inkomsten som är uppbunden till långsiktiga åtaganden som bostadslån. Storleken av buffertar och möjligheten till att förändra utgifter påverkar. De ekonomiska marginalerna och möjligheterna att påverka dessa har större betydelse än den absoluta inkomsten.

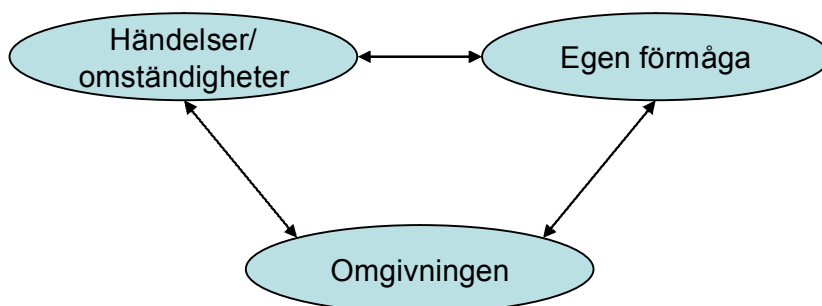
Detta är emellertid inte heller tillräckligt som förklaring. Allt handlar inte direkt om inkomster och utgifter. Arbetslöshet, sjukdom, dödsfall och skilsmässa handlar om mycket mera än ekonomi. Det rör händelser som de flesta människor upplever som jobbiga och ibland som mycket traumatiska. Jobbiga händelser kan leda till att man inte orkar ta tag i, eller inte bryr sig om, saker som pengar. Det hela förvärras av att flera olyckliga händelser kan komma efter varandra. Det handlar då inte endast om osedvanlig otur utan händelserna hänger ihop. Arbetslöshet kan vara påfrestande för en relation och följas av en skilsmässa eller vice versa. Sjukdom kan resultera i arbetslöshet.

Detta räcker fortfarande inte som en fullständig förklaring. Händelser som påverkar inkomsten måste sättas in i ett sammanhang.

### **Helheten, inte delarna, är avgörande**

När överskuldssättning inträffar går det oftast inte att ange en enskild faktor som en tydlig orsak. Det finns normalt flera orsaker som hänger ihop. Det går alltså inte att ange den sista droppen som orsak till att bägaren rinner över. Orsaken skulle lika gärna kunna vara den första droppen, men det är lika fel. I själva verket är det ingen av dom. Orsaken handlar om summan av det hela, för många droppar eller för liten bägare.

Sammanhanget, kontexten, är avgörande för att förstå hur händelser påverkar människor på olika sätt. Nedanstående bild illustrerar det hela.



Dessa tre dimensioner, omständigheter och händelser, omgivningen samt den egna förmågan kan tillsammans förklara varför vissa hamnar i överskuldssättning. Överskuldssättning kan inte förklaras genom att beskriva en av dessa dimensioner utan genom hur dessa tre dimensioner samspelar.

*Omständigheter och händelser* är oftast av negativ karaktär, de utgör någon form av livskriser eller påfrestningar. Exempel är sådant som tidigare har nämnts som arbetslöshet, sjukdom och skilsmässa. Hit räknas också externa omständigheter i form av till exempel ränteförändringar och förändringar inom bostadsmarknaden.

Den egna förmågan och omgivningen kan sedan fungera som dämpande motkrafter alternativt driva på den negativa effekten.

Den *egna förmågan* handlar om att vi människor är bra på olika saker. Vi är olika bra på att hantera till exempel stress, vi är olika bra på att hålla ordning och reda på papper, vi är i olika grad intresserade av pengar. Hur vi reagerar på livskriser är också olika, vissa förvandlas från tysta möss till rytande lejon medan andra reagerar precis tvärtom. Det handlar inte om att se vissa människor som sämre än andra. Det handlar om att vi är olika. När det gäller överskuldssättning har den egna förmågan vad gäller kunskap om ekonomi, långsiktig planering, ordning och reda samt hur man agerar i svåra situationer betydelse.

*Omgivningen* handlar om den sociala situationen. De sociala nätverken varierar i omfattning och karaktär. Detsamma gäller den närmaste familjen. Individer som har personer i sin omgivning som kan stötta både moraliskt och med råd och dåd klarar svåra påfrestningar bättre. En individ som har dåliga kunskaper om ekonomi kan få hjälp av någon annan som har bättre kunskaper. Direkt ekonomiskt stöd från omgivningen påverkar också. Men omgivningen kan också ha en negativ inverkan, genom att till exempel hetsa till ett mera riskfyllt beteende, utöva ett dåligt inflytande eller helt sakna förmåga att utgöra stöd i en svår situation. I andra fall saknar personen ett socialt nätverk helt och hållet.

De tre dimensionerna har också inverkan på varandra. En person som i normala fall är kunnig och ordningsam kan i samband med en livskris helt tappa fotfästet och agera som en okunnig slarvig person. Den egna förmågan påverkas också av omgivningen och vice versa. Den som hjälper andra kanske missköter sin egen situation. Att vara social och omhändertagande är positiva egenskaper som andra kan ha nytta av men det kan också leda till att personen själv hamnar i svårigheter. Det kan också handla om att livskriser inte drabbar individen själv utan drabbar någon i omgivningen som fungerat som ett stöd. Försvinner stödet får individen svårt att hantera sin situation.

För att bedöma risken för överskuldssättning behöver man lägga ihop samtliga tre dimensioner till en helhet. Den som är sårbar i alla dimensioner löper större risk att bli överskuldssatt. Den som är sårbar i endast en dimension och kan mobilisera motkrafter i de andra har goda chanser att klara sig undan överskuldssättning.

Ovanstående utgör en beskrivning över vad som gäller för de flesta fall av överskuldssättning. Men givetvis finns det individuella fall där grundorsaken är enkel att ange. Exempel på detta kan vara missbruk och psykisk sjukdom. Spelberoende och drogmissbruk nämns som orsaker till överskuldssättning i olika undersökningar. Detsamma gör tvångsmässig shopping (shopaholic) och olika typer av psykiska sjukdomar. Dessa orsaker förklarar dock en mycket liten del av överskuldssättningen.

En intressant aspekt, som sannolikt behöver undersökas närmare, är att det finns skillnader mellan länder när man försöker hitta orsaker till överskuldssättning. Detta stödjer tanken att det inte är tillräckligt att leta bland olika typer av hushåll eller personliga egenskaper för att hitta orsaker till överskuldssättning. Även omständigheter utanför individen själv har betydelse.

Förutom ekonomiska omvärldsfaktorer kan man inte utesluta att även faktorer som kultur och synsätt på överskuldssatta har betydelse.

### **Det rör sig om en komplex process**

Att räkna upp enskilda faktorer, oavsett vilka de är, kan aldrig utgöra en tillräcklig beskrivning av grundorsaker till överskuldssättning. En och samma händelse kan få helt olika konsekvenser för olika hushåll. Det finns inga enkla förklaringar till varför överskuldssättning uppkommer.

Den sammanfattande slutsatsen är att överskuldssättning är resultatet av en komplex process med flera samverkande faktorer i flera dimensioner i en unik kontext. I varje enskilt fall går det möjligen att få fram en bild över orsakerna och då handlar det om en kedja av händelser och omständigheter i en speciell situation.

Orsaker till överskuldssättning står att finna i förståelse av situationer, beteenden och skeenden. Det går att hitta gemensamma drag i olika skuldssattas situationer men i grund och botten har alla överskuldssatta sin unika historia.

En annan mycket viktig slutsats är att det som anges som orsaker lika ofta blir en effekt av överskuldssättningen. Arbetslöshet kan vara en orsak till överskuldssättning men det kan också bli följden av en överskuldssättning. Överskuldssättning kan leda till skilsmässa och vice versa. Samtliga faktorer som beskrivits ovan inklusive egna förmågor och omgivningens stöd eller brister kan också uppträda som en direkt följd av överskuldssättningen. Detta gör det än mer svårt att entydigt tala om enkla och klara orsaker till överskuldssättning.

När det handlar om att avgöra vilken av de bilder som målades upp i inledningen som är mest sann, ”slarvern” eller ”den otursförföljde”, ligger sanningen närmast den senare. Ingen av bilderna förmår dock på ett rättvisande sätt beskriva varför någon blir överskuldssatt eller gemensamma drag hos överskuldssatta. Sanningen är att verkligheten är så komplex att inga etiketter klistrade på de överskuldssatta kan karaktärisera överskuldssättningens orsaker. Den oundvikliga slutsatsen blir att ”vem som helst” utgör den bästa beskrivningen på en person som någon gång riskerar att bli överskuldssatt.

### **4.10 Illustrerande exempel**

Ett bra sätt att försöka förstå grundorsakerna till överskuldssättning kan vara att utgå från exempel. Nedan beskrivs kort historierna för några av de överskuldssatta som vi har intervjuat samt några lösryckta citat. Allas historier är unika men de är samtidigt typiska för hur det kan gå till.

#### Sven 59 år

Sven är ensamstående och sjukpensionär. Han har tidigare varit både egen företagare och chef i ett stort företag. Svens ekonomi har alltid varit stabil och baserats på mycket goda inkomster. För fem år sedan lämnad hans fru honom. För att inte behöva sälja deras gemensamma hus, löste Sven ut sin fru. Sven lånade också ut 400 000 kronor till en god vän. Vännen förolyckades sedan i en bilolycka. Eftersom de inte hade skrivit något skuldbrev fick Sven inte tillbaka sina pengar. För två år sedan fick Sven en stroke. Idag är Sven sjukpensionär och har stora skulder. Hans ersättning från Försäkringskassan är låg och han ser inga möjligheter att få någon ordning på sin ekonomi.

#### Lars 41 år

I början av 1990-talet var Lars gift, höll på att bygga hus och såg ljus på framtiden. Familjen bodde på en liten ort och Lars arbetade på ortens stora företag. När företaget drog ner på verksamheten blev Lars arbetslös. Han fick problem att betala lånen på huset och kände sig tvungen att sälja huset. Huspriserna hade dock gått ner markant och han sålde huset med förlust. De ekonomiska problemen ledde till skilsmässa. Skulderna har fortsatt att växa och Lars inser nu att han aldrig blir skuldfri.

#### Sabina 28 år

De ekonomiska problemen började när Sabinas dåvarande man handlade långt över deras tillgångar. Han köpte bilar. Han fick böter, som han inte betalade. Han beställde kläder och telefonabonnemang i Sabinas namn. Hon litade på honom och trodde att han skulle betala. Hon lämnade sin man för några år sedan. Hennes man lämnade henne med många obetalda skulder. Skulder som han hade tagit i hennes namn.

#### Bengt 55 år

Bengt var tidigare företagare och drev ett framgångsrikt företag med ett 30-tal anställda. I slutet av 1980-talet gick en av företagets absolut största kunder i konkurs. Bengt arbetade mycket hårt för att försöka rädda sitt företag. Han drabbades till slut av hjärtbesvär och blev allvarligt sjuk. Bengt svaga hälsa tvingade honom till en längre tids sjukskrivning och under den perioden gick företaget i konkurs med stora skulder. Skulderna hade Bengt gått i borgen för. När Bengt väl tillfrisknat upplevde han att konkursen och betalningsanmärkningar som följde av den, stängt alla dörrar för honom. Sedan dess har Bengt levt vid sidan av samhället och tagit en dag i taget. Den totala skuldbördan är nu så stor att Bengt inte ser någon möjlighet att betala den.

#### Lisbeth 57 år

När Lisbeth blev änka ärvde hon en verksamhet efter sin man. Maken var yrkesutbildad och hade drivit företaget i cirka 30 år. Lisbeth hade själv inte varit involverad i verksamheten och hade heller ingen tidigare vana av att driva företag. Lisbeths man gjorde stora investeringar strax innan han avled. Investeringarna finansierades med hjälp av lån, varför verksamheten har relativt stora skulder. Lisbeth har en bekant som sköter bokföring och två anställda som sköter den dagliga driften. Då Lisbeth inte kan vara delaktig i verksamheten, som hennes man var, blir ekonomin ansträngd. Verksamheten går nätt och jämnt ihop. Vissa månader får hon skjuta till eget kapital från sin lön som butiksbiträde.

Några citat från de intervjuade gäldenärerna är också illustrativa.

*”Utan min pappa vet jag inte hur det hade gått”*

*”Jag tog ett sånt där LO-lån på 15 000 kr för att köpa möbler och så, men det enda jag köpte var ett nattduksbord för 500 kr och sen så för jag till Mallorca med polarna”*

*”Det är inte så viktigt med pengar, det som är viktigt är att man liksom vill leva och känna att man kan ge andra”*

*”Några dagar före julafton lämnade han mig och barnen, sedan dess har han inte hjälpt till alls”*

*”Jag har varit naiv och alldeles för generös”*

## 5 Strukturella orsaker

I föregående avsnitt beskrevs orsaker till överskuldsättning kopplade till den överskuldssattes situation eller egenskaper. Men orsaker till överskuldssättning bör inte endast sökas hos den enskilde individens situation och beteende. Även strukturella orsaker bör sökas. I den forskning vi har studerat pekas på strukturella orsaker som har med samhällsomvandlingen att göra. De finansiella riskerna i samhället ökar och moderna samhällen är mera konsumtionssamhällen än produktionssamhällen. Dessa faktorer diskuteras nedan.

### 5.1 Risksamhället

I samband med globaliseringen avregleras allt fler marknader, det gäller även kreditmarknaden. Utvecklingen går mot öppna ekonomier med en stor grad av ekonomisk frihet. Denna frihet leder dock till större risker. Ett modernt samhälle innehåller andra risker än tidigare samhällen. Det som kännetecknar moderna samhällen är att medborgare måste fatta många flera beslut som innehåller ekonomiska risker. En ökad valfrihet leder alltså till att fler beslut måste fattas.

När kreditmarknaden var reglerad var det svårt att få låna men riskerna var mindre eftersom förutsättningarna var mer stabila. Idag är det lättare att få låna men riskerna är större avseende till exempel variationer av räntor och bostadspriser.

En familj behöver ofta låna till en bostad som i sin tur är nödvändig för att få en stabil bas för arbete och socialt liv. Genom lånet blir man dock mera beroende av en stabil inkomst. Paradoxen är att man lånar för att skapa stabilitet i sitt liv (skaffa en permanentbostad) vilket leder till ökade risker. Man kan inte se låntagande endast som ett riskbeteende då syftet kan vara att reducera andra risker.

Hushållens riske exponering beror på följande faktorer:

- Frihet i form av reellt disponibel inkomst, det vill säga, inkomst som inte är uppbunden av långvariga åtaganden (bostadslån).
- Förmåga och möjlighet till att skaffa sig en buffert och förutse den ekonomiska utvecklingen.
- Förändringstakt och omständigheter utanför hushållet av till exempel arbetsmarknad, bostadsmarknad och kreditmarknad.

Det är kombinationen av dessa faktorer som avgör hushållets riske exponering.<sup>37</sup>

### 5.2 Den moderna fattigdomen

De ökade ekonomiska riskerna i moderna samhällen hänger också ihop med förändrade konsumtionsmönster.

Traditionellt fattiga har låga inkomster. De som omfattas av den moderna fattigdomen har inte nödvändigtvis låga inkomster. De har däremot utgifter som överstiger inkomsterna vilket resulterar i skuldproblem. I varje samhälle finns det normer som anger vad som är en lämplig livsstil. En given livsstil och deltagande i sociala aktiviteter kräver en viss nivå av konsumtion. Vissa av våra behov som mat, kläder och skydd för väder och vind är absoluta

---

37 Per Arne Tufte, Managing Straitened Circumstances (Hushållens överskuldssättning i Norden)

men andra behov är kulturellt styrda. Avgörande för om vi kan leva vad som kallas ett normalt liv är i vilken grad dessa behov kan bli uppfyllda. Det finns alltså kulturellt definierade kvalitéer som kännetecknar ett normalt liv.<sup>38</sup>

Handlade konsumtion endast om basala grundläggande behov borde problem med överskuldssättning minska med ökat välstånd. Ökat välstånd verkar istället leda till ökade problem med överskuldssättning genom att den kulturellt betingade konsumtionen ökar.

Detta fenomen brukar kallas ”debt puzzle” och beskrivs i en amerikansk undersökning.<sup>39</sup> Mellan 1980 och 2000 var den ekonomiska tillväxten stark i USA. Samtidigt ökade hushållens belåning från 61 procent till 90 procent av den disponibla inkomsten och antalet personliga konkurser fyrdubblades.

Forskarna menar att orsaken står att finna i ökade inkomstskillnader. Även om alla har fått det bättre har de rika fått en större inkomstförbättring än de fattiga. Människor lånar för att försöka förbättra sin livsstil och för att de bryr sig om sin sociala status. Man lånar till så kallad ”positionell” konsumtion, det är varor som många åtrår och som fungerar som sociala markörer.<sup>40</sup> Människor bedömer vad som är ett korrekt beteende utifrån vad andra gör. Ju fler som gör något desto mer ”rätt” är det och desto viktigare blir det att själv göra detsamma.<sup>41</sup> De som fått lägre inkomstökningar lånar mer för att inte hamna efter. Denna kapplöpning förklarar också den ökade finansiella risken människor är beredda att ta.<sup>42</sup>

Resonemangen styrks av det faktum att sambandet mellan lån och inkomstjämligheter är starkare än sambandet mellan lån och ränta.

Mycket tyder på att ”positionell” konsumtion återfinns i alla samhällen, men att den ökar med ökad välfärd.

I en uppsats från Handelshögskolan i Stockholm beskrivs anledningen till att vi konsumerar med hjälp av fyra drivkrafter.<sup>43</sup>

Den *första drivkraften* handlar om nödvändig konsumtion och innefattar basala konsumtionsbehov såsom mat, kläder och bostad.

Den *andra drivkraften* handlar om människans behov av att tillhöra en gemenskap. En föreställning om vad som är normalt att ha, eller vad alla andra har framkallas lätt av marknadsföring och medier, och blir därför en typ av rättesnöre för många konsumenter. Att inte ha vissa produkter, eller att ha ”fel” produkter blir således en social markör.

Den *tredje drivkraften* utgörs av social distinktion. Denna drivkraft handlar om att visa vilken grupp man vill tillhöra. Om den andra drivkraften handlar om att tillhöra överhuvudtaget handlar denna om att välja grupp inom begreppet tillhöra.

---

38 Per Arne Tufte, *Managing Straitened Circumstances* (Hushållens överskuldssättning i Norden)

39 Ruskin M Morgan & Markus Christen, *Keeping up with the Joneses: The effect of income inequality on demand for consumer credit*

40 Ruskin M Morgan & Markus Christen, *Keeping up with the Joneses: The effect of income inequality on demand for consumer credit*

41 Robert B. Cialdini, *Influence – Science and Practice*

42 Ruskin M Morgan & Markus Christen, *Keeping up with the Joneses: The effect of income inequality on demand for consumer credit*

43 Lina Rörby & Hedda Ulfsson, *Fattigdomens slöja*

Den *sista drivkraften* handlar om konsumtionens betydelse för den personliga identiteten. Det handlar om vem man är inom den valda gruppen.

Med ökat välstånd får andra, tredje och fjärde drivkraften allt större betydelse. Incitamenten för att konsumera blir då mycket starka vilket kan förklara människors ökade riskbenägenhet när det gäller krediter. Dessutom är det ett mänskligt beteende att ju mer svåråtkomligt något är desto mer värdesätter vi det. Den som har gott om pengar bryr sig kanske inte så mycket om att erövra fler sociala markörer, de finns där ändå om individen vill ha det. Om man däremot är utestängd från möjligheten att köpa sina markörer blir de mycket mera åtråvärda. Detta gäller i särskilt hög grad om vi en gång haft något men numera inte kan få tag på det.<sup>44</sup>

Att inte leva upp till sina egna förväntningar på hur ens position i samhället uppfattas kan vara mycket skamfyllt. En nedgången man som möter en tidigare bekant skäms över ett hål på kavajärmen därför att hålet symboliserar hela mannen och hans livshistoria. Han upplever att hålet på kavajärmen kommer att forma den tidigare bekantes bild av honom på ett negativt sätt. Hålet på kavajen är då inte i den andres ögon enbart en tillfällighet utan något som ger information om hur illa det är ställt med personen ifråga. Människan har den förmågan att kunna bedöma sig själv från någon annans perspektiv och därmed skämmas för sig själv även om den andre inte är närvarande.<sup>45</sup>

Modern fattigdom kan definieras som *att vara utestängd från allt som uppfattas som «normalt liv»*. Detta leder till minskad självaktning, till känslor av skam och skuld.<sup>46</sup>

Människors inkomst påverkar deras livskvalitet inklusive deras fysiska och psykiska hälsa. Svenska och internationella studier<sup>47</sup> visar att människors hälsa förbättras med den individuella inkomsten upp till en viss inkomstnivå men att den positiva effekten sedan avtar. Även ett hushålls ekonomiska tillgångar är positiva för hälsan. En ekonomiskt utsatt situation, som inte bara är tillfällig, är däremot negativ för hälsan.

I välfärdsländer som Sverige har forskning visat att inkomsten påverkar hälsan även om det inte är fråga om fattigdom i egentlig mening. En persons hälsa kan även påverkas av personens inkomst i förhållande till medelinkomsten i en referensgrupp som personen jämför sig med. Referensgruppen kan bestå av personer på arbetsplatsen, i lokalsamhället eller i landet som helhet.

Konsumtionen blir ett verktyg för att passa in i samhället och därmed för att må bra.

Modern fattigdom är därför mer ett socialt och psykologiskt tillstånd än ett ekonomiskt. Detta beror på att individer som är fattiga inte har möjlighet att delta i de aktiviteter som anses vara socialt accepterade i dagens samhälle, nämligen konsumtion. Samhället har gått från att vara ett produktionssamhälle till att bli ett konsumtionssamhälle. I dagens samhälle skattas konsumtion högre än arbete, följaktligen är det viktigare vad en individ köper och äger än vad denne arbetar med. Att vara fattig i ett konsumtionssamhälle är således värre än att vara fattig i ett produktionssamhälle.

---

44 Robert B. Cialdini, *Influence – Science and Practice*

45 Bengt Starrin & Lars Dahlgren, *Emotioner, vardagsliv och samhälle – En introduktion till emotionssociologi*

46 Lina Rörby & Hedda Ulfsdotter, *Fattigdomens slöja*

47 Statens Folkhälsoinstitut

Denna otillräcklighet i konsumtionssamhället leder till social degradering och inre exil. Enda vägen ur denna förödmjukande situation är att övervinna konsumtionsotillräckligheten och på detta sätt återvända in i samhället.<sup>48</sup>

Konsumtion ses som ett sätt att undvika ett socialt utanförskap. Konsumtion kan dock leda till överskuldssättning. En tragisk ironi är att just denna överskuldssättning tenderar att skapa eller fördjupa det utanförskap som man till varje pris ville undvika.

---

48 Lina Rörby & Hedda Ulfsson, Fattigdomens slöja



## 6 Konsekvenser av överskuldssättning

Oavsett vilka orsaker som finns till överskuldssättning är det tydligt att överskuldssättning leder till allvarliga konsekvenser för de drabbade. Samtliga intervjuade gäldenärer i vår egen undersökning vittnar om lidande. De överskuldssatta upplever utanförskap, känner stark skam samt blir stressade och sjuka.

### 6.1 Utanförskap

Det finns en tydlig koppling mellan upplevt utanförskap och överskuldssättning. Rädslan för utanförskap kan leda till överskuldssättning genom en positionell eller kompensatorisk konsumtion. Men även överskuldssättningen i sig, när den väl är ett faktum, kan leda till utanförskap.

Att leva på existensminimum under mycket lång tid upplevs av de allra flesta överskuldssatta som mycket jobbigt. Problemet är i första hand inte ekonomiskt utan socialt. En viss nivå av konsumtion krävs för att upprätthålla en viss livsstil. Denna livsstil handlar om att upprätthålla ett socialt nätverk och göra enkla saker som att ge presenter till barnbarnen. Gäldenärerna vittnar om känslor av smärta och vanmakt.<sup>49</sup>

*Jag skulle så gärna vilja ge som tidigare. Det skulle stämma med mig som person. Att inte kunna göra det blir aldrig en vana, aldrig en accepterad vana. Lika tråkigt hela tiden; det känns lika tungt hela tiden. Denna obalans leder till en mycket besvärande och tärande tacksamhetsskuld. Jag kan inte leva i enlighet med min egentliga personlighet. Jag tvingas reducera mig själv hela tiden.*

Gåvoutbyte är en integrerande social mekanism för att bibehålla sociala relationer. Kan man inte delta i detta normala gåvoutbyte leder det till otillräcklighetskänslor som över tid utgör en avsevärd psykisk belastning för den drabbade.<sup>50</sup>

*Jag har förlorat väldigt mycket vänner. Otroligt mycket vänner. Det är bara familjeumgänget vi har kvar lite av. Släkten och vännerna har dragit sig undan, men det gäller också mig själv. Jag är så rädd för skulder, för skammen, för ekonomin. Jag hade och har inga pengar. Jag kan inte delta i socialt liv; i något som kostar något alls. På något sätt vill man inte ta i mig. Jag tror att de ser ned på mig, tycker att jag är en dålig människa. Så i båda ändar så började vi dra oss ifrån varandra.*

Detta kan även påverka relationerna inom en familj. När den ena maken inte längre kan bidra till försörjningen påverkar det relationen, även om ingen av parterna vill det.<sup>51</sup>

*Han är en klok person som sade ”Pengar skall väl inte förstöra vår relation”. Men det är verkligen inte så enkelt för jag kan inte bidra. Han blir indirekt mycket ekonomiskt belastad av mig. I svarta stunder då jag till exempel är väldigt trött kommer sådana här saker upp. Då kan jag känna mig bara som en ekonomisk belastning. Och det känns verkligen svårt... Det är en stor sorg. Det är en slags livssmärta, en själslig smärta som uppkommit ur de här händelserna och som alltid är närvarande”.*

Spänningar inom familjen tenderar att öka med minskad sammanhållning som följd. Mycket tyder även på att beslutsmakten ändras, så att den make som har de ekonomiska resurserna också får större beslutsmakt.

---

49 Bengt Jacobsson, Evighetsgäldenärer (Konsumentverket 2003:4)

50 Bengt Jacobsson, Evighetsgäldenärer (Konsumentverket 2003:4)

51 Bengt Jacobsson, Evighetsgäldenärer (Konsumentverket 2003:4)

Det sociala nätverket inom familjen utsätts för påfrestningar och det sociala nätverket utanför familjen tunnans ut. Genom att inte kunna delta i olika sociala aktiviteter blir personerna avskurna från många sociala sammanhang. De tappar i social interaktion och blir allt mer isolerade. Detta är en mycket stark upplevelse hos gäldenärerna.<sup>52</sup>

*Självförtroendet är så långt i botten som det någonsin kan komma. Jag kunde inte åka till Stenungs torg för jag kände att jag hade en enda stor blinkande skylt ovanför mig som talade om för alla hur situationen var. Det är mycket svårt att upprätthålla vad som för andra är en normal tillvaro. Utanförskapet upplevs mycket starkt.*

De överskudsatta vill vara socialt inkluderade. De är så kallade sociala ”push outs” och inte ”drop outs”. De har inte själva valt sitt utanförskap.

Människan är en social varelse och allt människan gör förutsätter samhället och det sociala. Att människors uppfattning av sig själva påverkas av till exempel relativ fattigdom har sin förklaring i just att människan i hög grad påverkas av sina samhälleliga relationer. Den enskilda individens position i samhället påverkar människans uppfattning om sig själv. Människor strävar efter att bibehålla sitt jag och en social bild av sig själva som kompetent och önskvärd.

Självkänslan är central för känslomässigt välmående. Fattigdom, social exklusion, segregation, familjeproblem, bristande nätverk och invandrarskap riskerar att leda till att den egna identiteten blir fylld av skam och bristande självkänsla. Det gör det svårt att bibehålla en bild av sig själv som kompetent och önskvärd.<sup>53</sup>

Att utanförskap upplevs som något mycket hotfullt är därför inget konstigt. Då är man också beredd att ta stora risker för att undvika detta. Man vill vara socialt inkluderad, men då räcker det inte med att kunna konsumera. Följande faktorer avgör graden av social inklusion:

1. *Konsumtion* det vill säga förmågan att köpa varor och tjänster samt möjlighet till personligt sparande.
2. *Produktion*, vilket innebär deltagande i ekonomiska eller socialt värdefulla aktiviteter.
3. *Social interaktion*, innebärande samvaro inom familjen, släkten, vänkretsen och samhället i övrigt.
4. *Engagemang*, som omfattar medverkan i politiskt beslutsfattande eller medlemskap i organisationer.

Det råder en ovanligt hög grad av konsensus bland forskarna när man bestämt hävdar att deltagande i *alla* dimensionerna betraktas som nödvändigt för social inklusion. Bristande deltagande i någon av ovanstående dimensioner är alltså tillräckligt för att fastslå att social utestängning föreligger.<sup>54</sup>

---

52 Bengt Jacobsson, Evighetsgäldenärer (Konsumentverket 2003:4)

53 Mikael Billing, Själens sociala ursprung

54 Bengt Jacobsson, Evighetsgäldenärer (Konsumentverket 2003:4)

Detta understryker det samband som finns mellan till exempel arbetslöshet och överskuldsättning. Att inte kunna delta i produktionen är i sig socialt exkluderande. Detta kan skapa ökat behov av att konsumera för att ändå påvisa innanförskap. Arbetslöshet kan på så sätt öka konsumtionsbehovet och då öka risken för överskuldsättning (minskade inkomster och ökade utgifter samtidigt). Arbetslöshet och även skilsmässa leder till minskad social interaktion vilket också spär på upplevelsen av utanförskap. Samtidigt är det så att överskuldsättning i sig försvårar möjligheter till social inklusion genom den åtföljande stigmatiseringen.

## 6.2 Skam

Forskaren Bengt Jacobsson har djupintervjuat ett antal gäldenärer som varit skuldsatta länge<sup>55</sup>. Nästan alla av de intervjuade upplever en social stigmatisering. De saknar social bekräftelse på att de är likvärdiga medlemmar i en social grupp. Den skuldsatte tillskrivs fläckar på den personliga karaktären; till exempel bristande hederlighet och viljesvaghet.

Detta gäller även om mycket få personer känner till den skuldsattes problem. Ofta berättar gäldenären för mycket få personer om sin situation. Detta mildrar dock inte den sociala stigmatiseringen. Individerna bär på ett stigma genom att han anser sig avvika på ett icke önskvärt sätt från vad han på oftast goda grunder tror är andra människors förväntningar.

Den skuldsatte har samma värderingar som övriga samhällsmedlemmar.

*”Det är oerhört slitande att alltid hålla fasaden. Det svär mot min grundläggande gedigenhet och djup. Detta ger livssmärta dagligen och stundligen. Man blir alltid påmind om det här. Man måste alltid vara beredd med vad vi kan kalla en förklaring, men som jag kallar en nödlögn. Man får förvandla sitt förhållningssätt, man får ljuga, vilket är mycket stressande och nedslitande. Detta medför att jag ofta är väldigt trött. Personligheten har förändrats som om man befinner sig i ett grått moln. Jag känner mig ofta bakbunden och insvept i ett grått moln. (kvinna, 54 år)”*

Richard Ahlström beskriver samma sak på följande sätt<sup>56</sup>. ”*Upplevelsen av att vara överskuldssatt i dagens Sverige handlar om att känna sig konstant hotad, jagad, bestraffad och utan möjlighet att försvara sig. Skuldsättningen handlar om upplevelser av skam.*”

Att skam är en stark och viktig känsla visar också undersökningar från Finland som pekar på ett tydligt samband mellan överskuldssättning och självmordstankar. Detsamma visar en studie från Tyskland som har kommit fram till ett klart samband mellan skuldsättning och självmord under den senaste hundraårsperioden. Även ett par studier från Japan visar på ett samband mellan självmord och spelskulder. I tredje världen, till exempel Indien, är självmord en ej ovanlig utväg för utplundrade fattigbönder.<sup>57</sup>

Varför känner man skam? Hur uppstår skamkänslor och vilka konsekvenser leder de till? Forskaren Valerie Braithwaite<sup>58</sup> menar att skamkänslor alltid påverkar vårt beteende, vare sig vi är medvetna om det eller inte. Skam får oss att må dåligt. Skamkänslor är därför något som vi förutser (och agerar därefter), undviker eller hanterar.

---

55 Bengt Jacobsson, Evighetsgäldenärer (Konsumtverket 2003:4)

56 Richard Ahlström, Ohälsa och marginalisering till följd av överskuldssättning (Konsumtverket PM 2003:4)

57 Richard Ahlström, Ohälsa och marginalisering till följd av överskuldssättning (Konsumtverket PM 2003:4)

58 Valerie Braithwaite, Reintegrative Shaming

Skam uppstår när vi inte lyckas leva upp till våra värderingar och normer. Skam är en känsla som uppstår eftersom vår etiska identitet är hotad. Skam signalerar att vi brutit mot våra egna värderingar och normer och att vi behöver göra något. Det är dock svårt eftersom skam är en mycket hotfull känsla och vi människor har en stark självbevaringsdrift.

Värderingar och normer är inte något man helt kan välja själv, de är formade genom en social process. Det finns också en skillnad mellan personliga normer och sociala normer. Personliga normer är egna övertygelser och värderingar, sociala normer är värderingar och övertygelser inom en social grupp. De personliga normerna har en direkt och stark inverkan på beteendet<sup>59</sup>. Men de personliga normerna är skapade och förändrade genom sociala interaktioner, främst inom grupper som individen identifierar sig med (significant others). Detta betyder att de sociala normer som finns hos en grupp individen identifierar sig med blir individens personliga normer. Normerna internaliseras hos individen. Detta handlar inte om hjärntvätt eller grupstryck, individen upplever starkt att de sociala normerna är rätt och därför blir de individens egna. Personliga normer styr beteendet direkt men det är de sociala normerna som påverkar de personliga normerna.

När vi bryter mot våra egna normer handlar det därför både om hur individen själv upplever det och hur individen upplever att andra ser på det. Hur vi ser på oss själva och hur vi upplever att andra ser på oss hänger ihop, det ena påverkar det andra. För att bedöma om vi gjort något fel eller inte behöver vi andras bedömning (även om vi gör den själva i våra egna huvuden utan att fråga någon annan).<sup>60</sup>

Många människor tänker knappast på att de innerst inne bryr sig om vad andra människor tycker om dem och vill till och med förneka, kanske med indignation, att en sådan tanke är viktig för vad de gör eller tänker göra. Men detta är en illusion. Om misslyckanden, vanära eller onåd uppstår, om man plötsligt känner att ansiktena hos andra människor visar kyla eller förakt istället för den vänlighet eller aktning som man är van vid kommer man att uppleva en känsla av att vara utstött, fördriven och hjälplös.<sup>61</sup>

Genom vår starka självbevaringsdrift vet vi att vi måste göra något för att minimera hotet mot vår självkänsla. I huvudsak har vi tre olika sätt att hantera skam på. Det första sättet innebär att man drar sig undan socialt för att på så sätt fly undan skammen. Det andra sättet innebär att man förnekar skammen genom att placera den på annan plats eller hos någon annan. Även detta innebär att man flyr undan skammen. Det tredje sättet går ut på att erkänna och konfrontera skammen. Flykt fungerar inte varför det är denna sista metod som är den enda som kan hjälpa personen att gå vidare. Men vi människor är obenägna att välja den lösningen.

Skam kan hanteras bättre om individen har ett *tryggt utrymme* där skammen kan erkännas av individen och andra samtidigt som det finns möjlighet att göra bot och bättring. Myndigheter skapar ofta situationer som är kontraproduktiva när det handlar om att erkänna skam. Om en person är beredd att erkänna sitt misstag, riskerar straffande mekanismer endast att leda till att personen ”stänger av”.

För myndigheter handlar det om att visa ogillande av handlingar och inte personer. Personen måste alltid ges en möjlighet att komma tillbaka med självrespekten i behåll.<sup>62</sup>

---

59 Michael Wenzel, Norms and Deterrence

60 Valerie Braithwaite, Reintegrative Shaming

61 Bengt Starrin & Lars Dahlgren, Emotioner, vardagsliv och samhälle – En introduktion till emotionssociologi

62 Valerie Braithwaite, Reintegrative Shaming

Såväl Konsumentverkets som Kronofogdens undersökningar pekar på att många överskuldssatta reagerar genom att bli passiva, de resignerar och drar sig tillbaka. De väljer alltså en strategi som inte är optimal. Galdenären Lisbeth vittnar om detta<sup>63</sup>:

Hon drar sig undan från släktingar och vänner. Hon har inga ekonomiska resurser att följa med sina vänner för att handla, resa eller gå på nöjen. Istället för att säga att hon inte har råd så hittar hon på undanflykter. Hon upplever att hon börjar bli mer och mer ensam. Hon har ingen väninna som hon kan prata med. Lisbeth är förtvivlad. Hon ser inga möjligheter till lösning.

*”Jag kan inte ens köpa presenter till mina barnbarn, jag vågar snart inte hälsa på dom”*

Varför reagerar många på det här sättet när det hade varit bättre att erkänna skammen och hitta en konstruktiv lösning? Svaret på denna fråga utvecklas i nästa avsnitt om hot och stress.

### 6.3 Hot och stress

En stressreaktion uppstår när vi människor upplever hot av något slag. Det kan vara olika typer av hot, både fysiska och psykiska. Om en människa uppfattar en situation som hotfull och stressframkallande beror på hur hjärnan tolkar upplevelsen. Tolkningen är olika för olika personer och beror bland annat på våra tidigare erfarenheter, utbildning, personlighetsdrag, och socialt stöd i vår omgivning. Det är alltså inte konstigt att vi klarar av olika mycket påfrestningar och reagerar olika starkt i stressade situationer.<sup>64</sup>

För en överskuldssatt finns en mängd olika hotfulla situationer. Det kan till exempel handla om hotet från att ha bristande materiella resurser eller om en vräkning. Det som möjligen uppfattas som ännu värre är hotet mot självkänslan (skammen) och risken för ett socialt utanförskap. Summan av att behöva berövas materiella tillgångar, socialt anseende och självkänslan kan upplevas som extremt hotfullt.

Stress har evolutionära överlevnadsvinster och härstammar från en tid helt olik den som moderna människor lever i. En grottmänniskas plötsliga möte med en sabeltandad tiger kan onekligen kallas för en hotfull situation. Tigern känner glädje över en potentiell middag medan grottmänniskan känner rädsla och stress. Stress är en automatisk respons på en hotfull situation som inte kan styras av viljan. Stress hjälper oss att hantera hot. När hjärnan registrerat tigern händer många saker i kroppen. Nervaktiviteten i det sympatiska nervsystemet och utsöndringen av stresshormoner i blodet ökar. Adrenalinet flödar. Man får förhöjda blodfetter, ökad puls och ökat blodtryck. Hjärtat börjar slå två till tre gånger snabbare än vanligt och skickar blod till större muskelgrupper i armar och ben. Mindre blodkärl nära huden stängs igen vilket leder till att ytliga sår blöder mindre. Binjuren ökar produktionen av kortisol i kroppen. Kortsiktigt får kroppen mer energi i form av blodsocker och fria fettsyror. Allt detta leder till att man kan springa snabbare, slå kraftigare, hoppa högre, höra bättre, tänka snabbare och även se bättre. Alla kroppsfunktioner som inte behövs stängs av. Matsmältningen avstannar, det gör även sexualfunktionen och immunsystemet. Kroppen gör sig också av med onödigt avfall för att bli lättare. Kroppen är bättre förberedd för att fly eller fäkta. Stress är därför till nytta. När man kommit undan tigern kan kroppen återgå till sitt normala tillstånd.<sup>65</sup>

---

63 Kronofogden, Grundorsaker till att alla inte betalar sina räkningar, kvalitativ undersökning, TNS Gallup

64 Sjukvårdsrådgivningen. Karolinska Universitetssjukhuset.

65 Fight or Flight: The Evolution of Stress, StressStop.com

Forskningen har länge pekat ut att människan har två olika strategier i en hotfull situation, man flyr eller fäktar. Idag börjar allt fler forskare peka på att dessa två strategier inte räcker för att förklara hur människor beter sig. Istället har man börjat förklara beteendet genom att visa på fyra olika stadier som stressbeteendet omfattar. Dessa kan förklaras på följande sätt.<sup>66</sup>

1. Första stadiet handlar om att man blir tillfälligt paralyserad. Det handlar om en ”stanna, se och lyssna” respons. Det finns överlevnadsvinster med att bedöma situationen innan man agerar. Det bygger också på att de flesta rovdjur i första hand ser rörelser istället för färger.
2. Det andra stadiet handlar om att fly. Flykt kommer före kamp. Det finns också överlevnadsvinster med detta. Det kan vara bättre att försöka komma undan istället för att ta upp en kamp med oviss utgång.
3. Tredje stadiet handlar om att fäkta. Misslyckas flykten tar man upp kampen mot det hotfulla.
4. Det fjärde och sista stadiet handlar om att spela död. När allt annat har misslyckats blir sista utvägen att stänga av och bli helt livlös. Det kan leda till att rovdjuret tappar intresset eller tillfälligt släpper sitt grepp vilket kan ge möjlighet till flykt.

Människor väljer alltså att fly i första hand istället för att fäkta. Om man ställs inför en mycket hotfull situation, som till exempel att förlora sin självkänsla, blir reaktionen ett försök till flykt. Detta är en automatisk reaktion och mycket svår att ändra på genom viljan. Det är möjligt att fly undan en sabeltandad tiger men att fly undan känslan av skam är svårare. Flykten blir att förneka skammen (packa in den i ett paket och gömma undan den). För att inte bli påmind om denna behöver man också dra sig undan från situationer och personer som drar uppmärksamhet till skammen.

Att förneka skammen är inte den bästa lösningen men det är den lösning som ligger närmast tillhands enligt våra automatiska responser. Här finns alltså en förklaring till varför många människor inte agerar på det mest optimala sättet i en stressframkallande överskuldssättningssituation. Det pekar på att människor kan behöva handfast hjälp för att på ett riktigt sätt hantera en situation som utgör ett hot mot självkänslan.

Den som befinner sig i en flyktsituation under mycket lång tid har förmodligen inte mycket energi eller förmåga till någon långvarig kamp i det tredje stadiet. Övergången till det fjärde stadiet kan då gå fort. Det fjärde stadiet handlar om att spela död. Kroppen stänger av som en sista åtgärd när flykt eller kamp inte har fungerat. Personer som drabbas av det som brukar kallas utbrändhet vittnar ibland om att de vaknar en morgon och inte kan ta sig ur sängen. Efter en långvarig period med ihållande stress väljer kroppen att stänga av.

I dagens samhälle är det ovanligt att man möter en sabeltandad tiger. Istället utgör hot i form av skam en allt större fara. Varje gång som civilisationen rycker fram blir den sociala rädslan eller skammen allt starkare och slutligen blir den jämfört med den fysiska rädslan allt mer dominerande. Om den fysiska rädslan var den typ av rädsla som dominerade på medeltiden så

---

66 Stefan Bracha et al, Does ”Fight or Flight” Need Updating?

Stefan Bracha, Freeze, Flight, Fight, Fright, Faint: Adaptationist Perspective on the Acute Stress Response Spectrum

är det den sociala rädslan eller skamrädslan som är den dominerande rädslan för oss moderna människor.<sup>67</sup>

Att skambelägga har ersatt det fysiska våldet som en rutinmässig form av bestraffning i moderna västerländska samhällen. Ett av samhällets stora tabun är rädslan för att misslyckas. Förhållanden som fattigdom och arbetslöshet kan upplevas som ett personligt nederlag. En följd av detta blir att skammen ökar.

Idag framträder skamgörandet i två former. Det framträder för det första som en offentlig ritual av förnedring. Klienter som socialbidragstagare måste gå med på att låta sina tillkortakommanden utvärderas för att bli kvalificerade för bistånd. För att få tillgång till materiella resurser måste till exempel den bidragssökande uppge det egna självvärdet, och möjligheterna att värja sig från det stigma som blir effekten av en förändrad status är begränsad. Men skamgörandet framträder för det andra också på ett mer informellt sätt som en subtil distinktion mellan de som är överlägsna och andra som underlägsna. Känslan av att vara underlägsen blir en källa till skam därför att idealbilden av personligheten baseras på överlägsenhet. Det är därför den starkaste negativa känslan av det egna värdet, nämligen skam i allt väsentligt, inte har moraliska utan sociala orsaker.<sup>68</sup>

Arbetslösa och bidragstagare är medvetna om sin sårbara situation och sitt sociala underläge. I en svensk studie framgår att en betydande andel av de arbetslösa tror att det är vanligt att allmänheten anser att de arbetslösa är lata, utnyttjar systemet, saknar framåtanda och har sig själva att skylla för sin arbetslöshet. Även flera skandinaviska studier visar att det är vanligt att känslor som förödmjukelse, förnedring och skam är förbundna med bidragstagande. Av sociologen Stefan Svallfors undersökning från mitten av 1990-talet, framgår att sju av tio helt eller delvis instämmer i påståendet att ”Många av dem som får socialbidrag är egentligen inte fattiga!”<sup>69</sup>

Hur andra människor ser på dem som är arbetslösa är betydelsefullt för hur den arbetslöse ser på sig själv. Bidragstagare utvecklar olika strategier för att handskas med omgivningens negativa attityder. Det mest uppenbara är att dölja det faktum att man tar emot bidrag. Om den döljande strategin är omöjlig är det vanligt att man endera försöker att minimera kontakten med allmänheten eller gör ett försök att fysiskt skilja sig från bilden av en typisk bidragsmottagare.<sup>70</sup>

Av ovanstående kan man dra slutsatsen att överskuldssättning är en hotfull situation. Främst handlar det om känslor av skam och hot mot självkänslan. De upplevda hoten leder till stress. Från detta är det inte långt till sjukdom. Eftersom det händer så mycket i kroppen vid stress är det inte konstigt att man blir sjuk om man är utsatt för stress en längre tid.

Stress som återkommer ofta, som är långvarig eller som är intensiv, är skadlig och kan ge upphov till sjukdomar. Det beror på att man har stresshormoner i kroppen och på att det sympatiska nervsystemet får arbeta för mycket. Exempel på stressrelaterade tillstånd är hormonstörningar som kan leda till övervikt och högt blodtryck, eller hjärt- och magproblem.<sup>71</sup>

---

67 Bengt Starrin & Lars Dahlgren, Emotioner, vardagsliv och samhälle – En introduktion till emotionssociologi

68 Bengt Starrin & Lars Dahlgren, Emotioner, vardagsliv och samhälle – En introduktion till emotionssociologi

69 Bengt Starrin & Lars Dahlgren, Emotioner, vardagsliv och samhälle – En introduktion till emotionssociologi

70 Bengt Starrin & Lars Dahlgren, Emotioner, vardagsliv och samhälle – En introduktion till emotionssociologi

71 Sjukvårdsrådgivningen

Människor som lider av kronisk oro löper dubbelt så stor risk att drabbas av en rad sjukdomar, däribland astma, ledbesvär, huvudvärk, magsår och hjärtsjukdomar. Forskarna konstaterade att negativa känslor, som oro, är en lika stor riskfaktor som till exempel rökning och högt kolesterolvärde är för hjärt- och kärlsjukdomar.<sup>72</sup>

#### 6.4 Sjukdom

Ovanstående visar att det inte är något konstigt med att överskulsatta ofta blir sjuka, något som flera undersökningar vittnar om.

I såväl det nationella som det internationella forskningsperspektivet har man sedan många år tillbaka kunnat etablera säkra samband mellan fattigdom, ekonomiska strukturförändringar till exempel innebärande långvarig arbetslöshet och ohälsa.<sup>73</sup>

Förutom en ökad mortalitet, är de vanligaste rapporterade ohälsotillstånden psykosomatiska symptom, samt olika former av psykisk ohälsa till exempel nedstämdhet och depressioner. När det gäller fysisk ohälsa, är effekter på cirkulationsorganen och mag-tarmkanalen frekvent rapporterade. Även tumörsjukdomar, ledbesvär och försämrad tandstatus är överrepresenterade bland personer som befinner sig i denna form av tärande stress. Det typiska är att dessa negativa effekter på hälsan debuterar först efter en viss tid, ofta två till fem år efter det att livsförändringen inträtt.

En mindre studie har genomförts i Sverige omfattande 230 svårt skuldsatta individer boende i 20 svenska kommuner. Denna studie är unik såtillvida att den mäter både fysisk och psykisk hälsa i perioden före och efter det överskulsättningen har blivit ett faktum för den drabbade individen. Studien är baserad på självrapporterad hälsa enligt det internationellt vedertagna hälsomätningformuläret SF-36. Detta mätförfarande gör det möjligt att jämföra målgruppens det vill säga de överskulsattas hälsovärden med normalbefolkningens. Resultaten från denna studie visar att de överskulsatta som grupp betraktad uppvisar mycket låga hälsovärden i samtliga de åtta dimensioner (allmän hälsa, vitalitet, psykisk hälsa, fysisk funktionsförmåga två stycken mått, psykisk funktionsförmåga, kroppslig smärta, och social funktionsförmåga) som ingår i SF-36 efter det att överskulsättningen är ett faktum.

Generellt sett har målgruppen, det vill säga de överskulsatta, cirka 35 procent lägre hälsovärden än normalbefolkningen. Sådana låga värden är sällsynta i normalbefolkningen, och där de påträffas finner vi dem nästan uteslutande bland åldringar (75+ år), eller personer med en enstaka eller flera samtidiga kroniska sjukdomar. Det är också så att de överskulsatta kvinnorna i målgruppen uppvisar lägre hälsovärden än de överskulsatta männen.

I anslutning till SF-36 formuläret, fick även respondenterna i målgruppen fylla i ett standardformulär om förekomsten av vanligt förekommande folksjukdomar som hjärt- och kärlproblem, högt blodtryck, diabetes, besvär från mag- och tarmkanalen, cancersjukdom, allergier, mentala och psykosomatiska problem, samt ytterligare ett formulär som specifikt inringar risken för hjärtinfarkt, benämnt VE - Vital exhaustion. Genomsnittligt visar målgruppens resultat, att frekvensen vanligt förekommande folksjukdomar är cirka nio gånger högre i målgruppen än vad fallet är i normalbefolkningen.

---

72 Bengt Starrin & Lars Dahlgren, Emotioner, vardagsliv och samhälle – En introduktion till emotionssociologi

73 Richard Ahlström, Ohälsa och marginalisering till följd av överskulsättning (Konsumentverket PM 2003:4)



Även om målgruppen tycks ha en något högre sjuklighet i perioden före det att överskuldssättningen tagit sin början, jämfört med normalbefolkningen, är ökningen i sjuklighet dock mest påtaglig i perioden *efter* det att överskuldssättningen är ett faktum. När det gäller risken för hjärtinfarkt visar resultaten att målgruppen ha cirka tre gånger högre risk för hjärtproblem jämfört med normalbefolkningen. Det är också så, att 17 av de 230 personerna i målgruppen har insjuknat i hjärtsjukdom och ytterligare 24 personer rapporterar högt blodtryck i perioden efter det att överskuldssättningen blivit ett faktum. Dessa förhållanden är anmärkningsvärda eftersom personerna i målgruppen är i fyrtiofemårsåldern, och därför relativt unga sett ur ett folkhälsoperspektiv.<sup>74</sup>

Liknande resultat har framkommit från en undersökning från Finland som studerade personer som väntade på skuldsanering och personer som fått skuldsanering.<sup>75</sup>

Undersökningen visade att 20 procent av dem som genomgick skuldsanering upplevde sig ha dålig hälsa. 17 procent av dem som väntade på skuldrådgivning upplevde att de hade dålig hälsa. Siffran för normalbefolkningen ligger på 7 procent. Den dåliga hälsan leder till en större andel förtidspensioneringar. 20 procent av dem som hade fått skuldsanering var pensionerade. Den mentala hälsan var bättre hos dem som fått skuldsanering än hos dem som ännu inte fått sanering. Men den mentala hälsan var ändå många gånger sämre än hos normalbefolkningen.

Det verkade också som att sociala problem och hälsoproblem påverkar varandra. De överskuldssatta som också hade problem med sina relationer (orsakade av de finansiella problemen eller av andra orsaker) hade hälsoproblem i större utsträckning än andra.

Undersökningen pekar tydligt på att endast skuldsanering inte löser de överskuldssattas problem. Skuldsaneringen är i sig positiv eftersom den innebär ett slut på en osäker tillvaro. Men själva väntan på skuldsanering skapar stress. Problemen i form av sämre hälsa och sämre social situation försvinner inte i och med en skuldsanering.<sup>76</sup>

## 6.5 Slutsatser

Alla blir inte stressade eller sjuka av överskuldssättning, men många blir det eller riskerar att bli det. Alla tycker dock att överskuldssättningen är jobbig, gäldenären Sabinas uttalande att *”skulderna tar alla ens krafter”* är illustrerande. Vilka som blir sjuka beror på individuella skillnader, omständigheterna i det enskilda fallet och hur länge överskuldssättningsituationen består.

En överskuldssättning uppstår normalt inte över en natt och det kan vara svårt att ange exakt när en person är att betrakta som överskuldssatt. Det går därför inte att ange i vilket skede av en överskuldssättningsituation som sjukdom uppstår. Sjukdom uppstår normalt två till fem år efter det att livsförändringen inträtt men ofta sker förändringen successivt.

Ofta är det så att personer har kämpat mycket länge innan de blir föremål för åtgärder från inkassoföretag eller Kronofogden. Risken är då att när dessa åtgärder blir aktuella så skickas

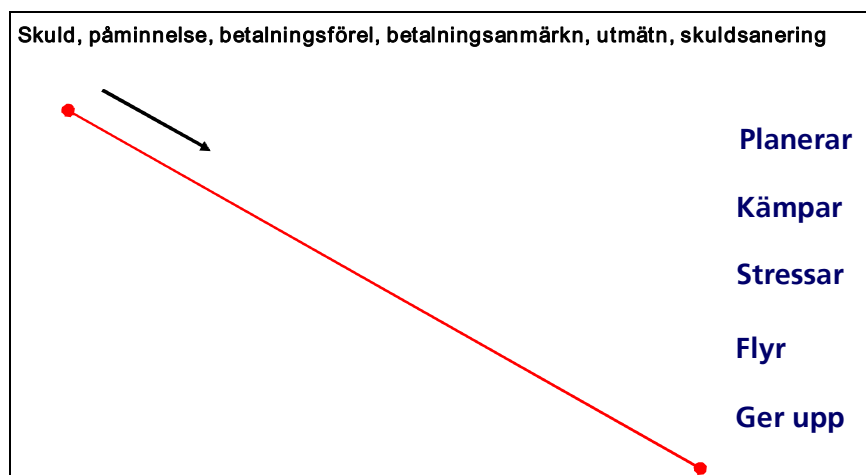
---

74 Richard Ahlström, Ohälsa och marginalisering till följd av överskuldssättning (Konsumentverket PM 2003:4)

75 Maija-Helena Nykänen, Osmo Kontula, Kirsti Palonen and Miikkael Liukkonen, From the pressure of economic recession to its aftermath (Överskuldssättning i Norden)

76 Maija-Helena Nykänen, Osmo Kontula, Kirsti Palonen and Miikkael Liukkonen, From the pressure of economic recession to its aftermath (Överskuldssättning i Norden)

den överskuldssatte utför ett sluttande plan genom att hoten och stressen blir värre. Kampen kan följa ett mönster som illustreras av nedanstående bild.



En faktaruta i slutet av detta avsnitt beskriver den mer formella gången.

Varje steg i processen innebär en ytterligare börda för den berörda personen. Stress, sjukdom och att man inte orkar kämpa längre kan inträffa när som helst under denna process. Stressen kan leda till att den överskuldssatte inte är kapabel att ta tag i sina problem på ett effektivt sätt. Det leder till att problemen blir värre än vad de hade behövt vara. Brist på agerande från den överskuldssatte är inte ovanligt och leder till att möjligheter till positiva åtgärder inte tas tillvara.

En person som känner sig hotad och flyr undan problemen genom att stoppa huvudet i sanden kommer att vara passiv genom denna process och inte agera på ett rationellt sätt. En sådan person kan dock troligen förmås att agera om personen får hjälp och stöd. Värre kan det vara i fall där det har gått mycket längre och personen har gett upp eller "stängt av" efter en lång kamp. En sådan person behöver mycket mera hjälp. Detta visar det faktum att det i vissa fall inte hjälper särskilt mycket med att personen beviljas skuldsanering. Personens hälsa är påverkad i sådan grad att personen inte kan komma tillbaka till ett normalt liv även om skulderna skrivs av.

Slutsatsen är att det är viktigt med åtgärder så tidigt som möjligt, innan den överskuldssatte hamnar i en situation där han eller hon inte har förmågan att själv ta tag i sin situation. Det betyder också att samhället kan behöva stötta olika personer på ett ganska handfast sätt om det ändå har gått för långt. Det sluttande planet nedåt behöver sandas samtidigt som det behöver finnas tydliga möjligheter för den skuldssatte att hitta en väg som leder upp igen.

## Faktaruta

En person som får betalningsproblem avseende privata skulder får ofta gå igenom ett händelseförlopp som ser ut på ungefär följande sätt.

1. Personen kan inte betala alla sina räkningar.
2. Personen får en betalningspåminnelse eller ett inkassokrav.
3. Om personen inte betalar händer något av följande:
  - a) En uppgörelse med borgenären eller inkassoföretaget, det vill säga en avbetalningsplan.
  - b) Personen antar ingen eller får ingen uppgörelse.
4. Borgenären eller inkassoföretaget skickar in en ansökan om betalningsföreläggande till Kronofogden.
5. Borgenären eller inkassoföretaget erbjuder en uppgörelse (igen). Följande kan hända:
  - a) Budet om en uppgörelse antas inför hotet om registrering hos Kronofogden.
  - b) När personen inte kan betala någonting, händer något av följande:
    - i. Ärendet läggs för bevakning hos borgenären eller inkassoföretaget, det vill säga ingen ytterligare åtgärd för tillfället
    - ii. Borgenären eller inkassoföretaget låter ansökan gå till utslag hos Kronofogden.
6. Utslag meddelas av Kronofogden och en betalningsanmärkning hos kreditupplysningsföretagen är ett faktum.
7. Borgenären eller inkassoföretaget kan välja att lämna ärendet till indrivning om det fortfarande inte är betalt. Något av följande händer:
  - a) Kronofogden fattar ett löneutmättningsbeslut.
  - b) Utrymme saknas för löneutmätning. Målet återredovisas till borgenären eller inkassoföretaget och läggs där på långtidsbevakning.

När det gäller allmänna mål (offentliga fordringar) kan en registrering hos Kronofogden med åtföljande betalningsanmärkning ske när som helst under processen.

## 7 Antal överskuldssatta och samhällskostnader

Överskuldssättningen får konsekvenser för de drabbade individerna men det innebär också kostnader för samhället. Nedan görs ett försök att beräkna antalet överskuldssatta personer i Sverige för att med detta som utgångspunkt bedöma de samhällsekonomiska konsekvenserna.

### 7.1 Begreppet överskuldssatt

För att kunna beräkna antalet överskuldssatta behöver man veta vilka som omfattas av begreppet. Någon entydig definition av begreppet överskuldssatt finns inte. Många personer och företag upplever någon gång att det är svårt att få pengarna att räcka till. Några enstaka sena betalningar innebär dock inte att man kan betraktas som överskuldssatt, även om det för den berörde kan upplevas som smärtsamt just då. Av Kronofogdens undersökning<sup>77</sup> framgår att 18 procent av den vuxna befolkningen haft betalningsproblem de senaste 12 månaderna. Alla dessa kan inte anses vara överskuldssatta eftersom problemen i många fall är tillfälliga. Begreppet överskuldssättning bör i stället förknippas med en mer långvarig betalningsoförmåga.

Detta hävdas också i en EU-rapport<sup>78</sup> där begreppet överskuldssättning definieras som att det är helt klart att en person inte kan klara av sina ekonomiska åtaganden. Det finns forskare som hävdar att en mer subjektiv beskrivning är den mest träffande. Dessa menar att det är gäldenärens egen upplevelse av situationen som bäst beskriver begreppet överskuldssättning.

Det finns också olika sätt att mäta antalet överskuldssatta. Vilken metod man väljer beror givetvis på vilken definition man utgår ifrån. Mätmetoderna brukar delas in i tre olika kategorier.<sup>79</sup>

Den *administrativa metoden* innebär att man utgår från vad som finns i officiella register över betalningsproblem, till exempel antalet betalningsanmärkningar, konkurser, ansökan om skuldsanering och liknande. Metoden innebär dock att många överskuldssatta inte kommer med i statistiken eftersom inte alla kommer i fråga för olika officiella skuldlösningsprocedurer. Vissa söker också frivilligt alternativa lösningar.

Den *objektiva metoden* utgår från att man beräknar hushållens skuldbörda i förhållande till dess inkomster och tillgångar. Metoden pekar på ett genomsnitt för samtliga hushåll. Den säger därmed inget om hur många enskilda hushåll som har problem eftersom skulder och inkomster/tillgångar är ojämnt fördelade.

Den *subjektiva metoden* går ut på att mäta antalet överskuldssatta utifrån hushållens egen uppfattning om sina möjligheter att betala sina skulder. Metoden har möjlighet att fånga in personer som faller utanför andra typer av mätningar.

Mot bakgrund av ovanstående har vi valt en definition baserad på den subjektiva mätmetoden. Vår definition lyder:

---

<sup>77</sup> Kronofogden, Grundorsaker till att alla inte betalar sina räkningar, kvantitativ undersökning, TNS Gallup

<sup>78</sup> Udo Reifner, Johanna Kiesiläinen, Nik Huls, Helga Springeneer, Consumer Overindebtedness and Consumer Law in the European Union

<sup>79</sup> Johanna Niemi-Kiesiläinen och Ann-Sofie Henrikson, Legal Solutions to Debt Problems in Credit Societies – A Report to the council of Europe

*Överskuldssatt är den som själv upplever sig ha ständigt återkommande problem med att inte kunna betala alla sina räkningar*

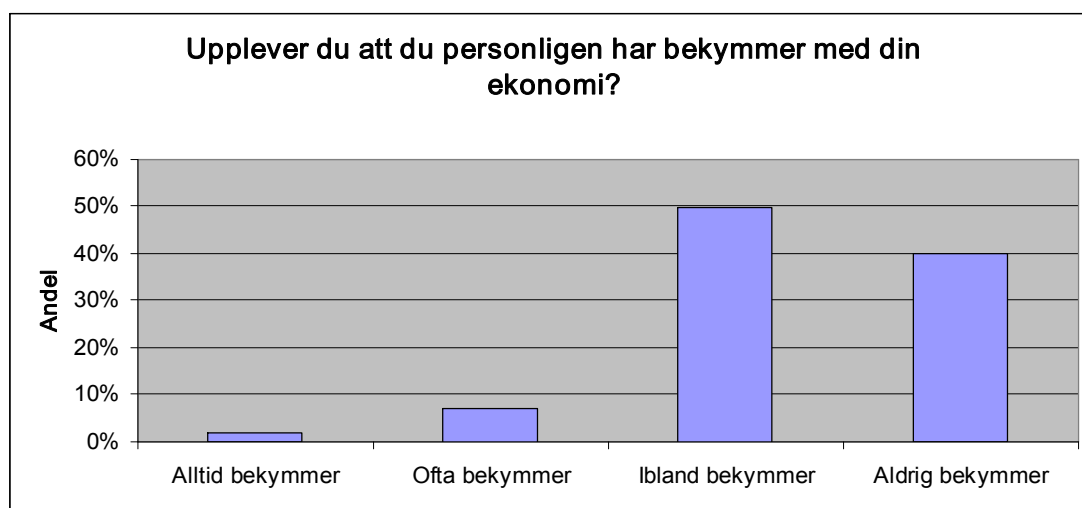
Definitionen beaktar inte alls den berördes faktiska ekonomiska situation utan tar sikte på den egna upplevelsen av att inte kunna betala. Men det räcker inte med att man upplever en oförmåga vid några enstaka tillfällen; problemen ska också vara ständigt återkommande. Den valda definitionen bör täcka in de allmänt förekommande beskrivningarna av begreppet överskuldssatt.

## 7.2 Antal överskuldssatta

Utifrån definition har vi valt att i första hand använda den subjektiva metoden för att beräkna antalet överskuldssatta. Den täcker även in överskuldssatta som inte syns i den officiella statistiken. Vi bedömer därför att den subjektiva metoden ger det mest rättvisande resultatet. Det finns också data från flera olika svenska och utländska undersökningar. Ett försök görs också att räkna på den administrativa metoden.

### 7.2.1 Den självupplevda överskuldssättningen

Uppgifter om den självupplevda överskuldssättningen kan hämtas från Kronofogdens kvantitativa undersökning. Intervjuerna genomfördes med hjälp av TNS Gallups internetpanel<sup>80</sup>. Till att börja med kan man konstatera att många upplever sig ha bekymmer med sin ekonomi.



Endast 40 procent har aldrig bekymmer medan nästan 60 procent ibland, ofta eller alltid har bekymmer. Att ha bekymmer ibland är dock inte detsamma som att vara överskuldssatt. Men finns många som anser sig vara i ett läge där risken att bli överskuldssatt är stor. 25 procent uppger nämligen att de inte har några marginaler, de kan betala sina räkningar men har inga pengar över.

Följande siffror ger en uppfattning över hur många de faktiskt överskuldssatta är.

- 6 procent (cirka 400 000 personer) uppger att det kommer att bli omöjligt eller svårt att betala räkningar, amorteringar och räntor under de närmaste två månaderna.

<sup>80</sup> Kronofogden, Grundorsaker till att alla inte betalar sina räkningar, kvantitativ undersökning, TNS Gallup

- 9 procent (cirka 585 000 personer) uppger att de ofta eller flera gånger varit i en situation där det inte funnits pengar att betala räkningar, amorteringar eller räntor på förfallodagen de senaste tolv månaderna.

Metoden att använda en internetpanel innebär att personer som saknar e-post inte kan delta. Det finns en risk att de svårast överskuldssatta inte svarar på den här typen av enkäter. Detta styrks av att antalet personer med skulder hos Kronofogden är underrepresenterade i undersökningen. Andelen personer som i undersökningen uppger att de finns i Kronofogdens register är lägre än det faktiska antalet. Inverkan på slutresultatet är sannolikt begränsad men det innebär att siffrorna avseende antal överskuldssatta sannolikt är underskattningar.

Hur förhåller sig då det resultatet till andra undersökningar? Finansinspektionen gjorde en undersökning under våren 2007<sup>81</sup>. Undersökningen konstaterade att en majoritet av de svenska hushållen, cirka 70 procent, har så gott som inga ekonomiska problem. Ytterligare 10-15 procent klarar sin ekonomi utan större problem men får kämpa för det. 10 procent av *hushållen* har svårt att få pengarna att räcka till, de har sällan eller aldrig några pengar över och de utnyttjar ofta krediter.

I Finland gjorde man en undersökning år 1997 som pekade på att 10 procent av *hushållen* upplevde sig vara överskuldssatta<sup>82</sup>. I en annan finsk undersökning visade det sig vara 6 procent av den vuxna *befolkningen* som upplevde sig vara överskuldssatta i förhållande till sin inkomst (excessive debts in relation to income)<sup>83</sup>.

En norsk undersökning från år 1996 visade att 10 procent av *hushållen* hade betalningsproblem och att drygt 5 procent hade allvarliga skuldproblem.<sup>84</sup>

I en EU-studie<sup>85</sup> visade det sig att i de flesta länder anser 11-16 procent av hushållen att de är överskuldssatta. Studien menar också att detta ”*confirms the conclusions of national studies, showing that over-indebtedness is a serious and wide-spread problem in Europe.*”

### 7.2.2 Den administrativa metoden

Den administrativa metoden går ut på att använda uppgifter från officiell statistik. Det som ligger närmast till hands är att utgå från antalet personer med betalningsanmärkningar. En person som inte sköter sina betalningar riskerar att få en betalningsanmärkning. Ordet betalningsanmärkning är kreditupplysningsföretagens samlingsnamn på ett stort antal uppgifter de samlar in från olika håll. Det vanligaste skälet till att få en betalningsanmärkning är att man har en skuld registrerad hos Kronofogden.

Det finns cirka 550 000 personer som har en eller flera betalningsanmärkningar<sup>86</sup>. Men alla dessa har inte betalningsproblem. Nedanstående diagram visar hur stor andel av de tillfrågade i vår undersökning som upplever att de alltid eller ofta har bekymmer med sin ekonomi.

---

81 Finansinspektionen rapport 2007-06-27, Hushållens ekonomiska förmåga

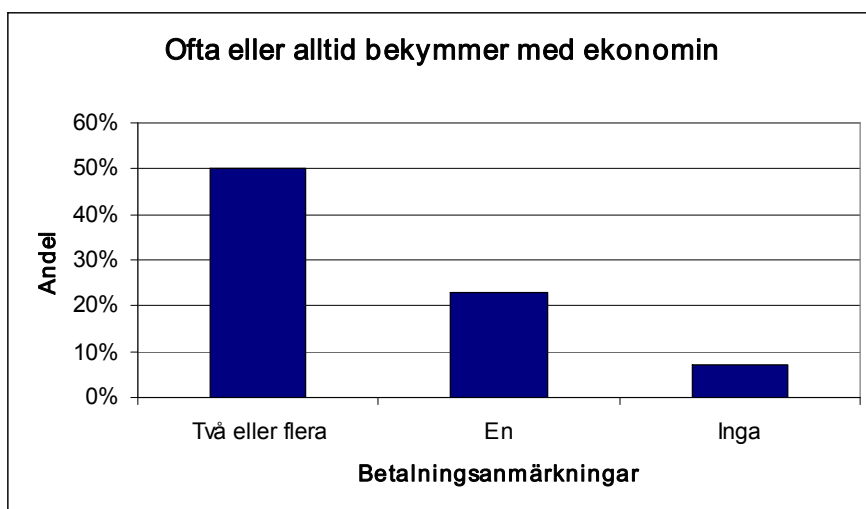
82 Regeringens proposition, Riksdagen 2000, RP 37

83 Vesa Muttillainen, Challenges in measuring debt problems (Hushållens överskuldssättning i Norden)

84 Per Arne Tufte, Managing Straitened Circumstances (Hushållens överskuldssättning i Norden)

85 Johanna Niemi-Kiesiläinen och Ann-Sofie Henrikson, Legal Solutions to Debt Problems in Credit Societies – A Report to the council of Europe

86 Upplysningscentralen AB, avser januari 2007



Tre grupper redovisas, de som har två eller flera betalningsanmärkningar, de som har en betalningsanmärkning och de som saknar betalningsanmärkningar.<sup>87</sup> I gruppen med två eller flera betalningsanmärkningar uppgav 50 procent att de alltid eller ofta har bekymmer med sin ekonomi. I gruppen med en betalningsanmärkning sjunker andelen till 23 procent. I gruppen med inga betalningsanmärkningar alls uppgav 7 procent att de alltid eller ofta har bekymmer med sin ekonomi.

Resultatet visar att antalet personer med betalningsanmärkningar inte utgör någon bra indikator på omfattningen av antalet överskuldssatta. Många med betalningsanmärkningar upplever inte att de alltid eller ofta har ekonomiska bekymmer. Det är cirka 110 000 personer som har en betalningsanmärkning och cirka 440 000 personer som har två eller flera betalningsanmärkningar<sup>88</sup>. Antalet av dessa som uppger sig ha ekonomiska bekymmer, alltid eller ofta, uppgår till cirka 245 000. Det är personer som sannolikt kan betraktas som överskuldssatta.

Men hela 7 procent av gruppen utan betalningsanmärkningar uppger att de ofta eller alltid upplever ekonomiska problem. Denna grupp uppgår till cirka 420 000 personer varav många kan vara överskuldssatta.

Detta visar att det inte är ovanligt att det finns överskuldssatta personer som inte syns i statistiken. Det är personer som föredrar att hantera sina betalningsproblem utanför de officiella systemen eller personer som ännu inte fått någon betalningsanmärkning.

Slutsatsen blir att antalet personer med betalningsanmärkningar inte ger någon rättvisande bild av antalet överskuldssatta.

Sammanfattningsvis har arbetsgruppen inte kunnat mäta omfattningen av antalet överskuldssatta med hjälp av den administrativa metoden. Däremot visar denna beräkning att den subjektiva metoden är bättre på att fånga in de faktiskt överskuldssatta. Det är inte rimligt att använda en objektiv metod som pekar ut personer som inte själva upplever att de har ekonomiska problem.

87 Kronofogden, Grundorsaker till att alla inte betalar sina räkningar, kvantitativ undersökning, TNS Gallup

88 Upplýsningscentralen AB, avser januari 2007

### 7.2.3 **Minst 400 000 överskulsatta**

Arbetsgruppens undersökning pekar på att mellan 400 000 och 600 000 individer, eller 6-9 procent av befolkningen, i Sverige är överskulsatta. En jämförelse med andra länder visar en liknande omfattning.

Metoden att utgå från en mer objektiv variabel för att mäta omfattningen som antal betalningsanmärkningar har inte visat sig tillämpbar.

### 7.3 **Samhällsekonomiska konsekvenser**

Om överskulsättning leder till sjukdom innebär det också kostnader för samhället i form av ökade sjukvårdskostnader och genom att färre personer deltar i produktionen. Nedan finns en beräkning över de ökade sjukvårdskostnaderna och ett resonemang kring de samhällsekonomiska konsekvenserna för detta produktionsbortfall. Beräkningarna bygger på att det finns 400 000 överskulsatta i Sverige.

Som tidigare har beskrivits har överskulsatta som grupp låga hälsovärden i en rad olika dimensioner efter det att överskulsättningen är ett faktum. Generellt sett har de överskulsatta omkring 35 procent lägre hälsovärden än normalbefolkningen. Sådana låga värden är sällsynta och påträffas nästan uteslutande bland åldringar, 75 år och äldre. För att få fram en sjukvårdskostnad för just de överskulsatta kan vi utgå från den genomsnittliga sjukvårdskostnaden för olika ålderskategorier.

Den genomsnittliga sjukvårdskostnaden för personer 75 år och äldre uppgår till 24 200 kr per år. Detta kan jämföras med den genomsnittliga sjukvårdskostnaden för personer i åldersgruppen 45-64 år som uppgår till 7 400 kr per år.<sup>89</sup> De beräknade vårdkostnaderna avser Skånes läns landsting men används här som rikssiffror.

Skillnaden mellan 24 200 kronor och 7 400 kronor kan rimligen antas spegla skillnaden mellan sjukvårdskostnaderna för gruppen överskulsatta och gruppen icke överskulsatta. Det handlar om genomsnittssiffror för de olika grupperna och inte kostnaden för de som faktiskt blir sjuka.

Den ökade sjukvårdskostnaden för de överskulsatta kan - utifrån ovanstående antaganden – beräknas uppgå till 7,6 miljarder kronor årligen  $((24\ 200 - 7\ 400) * 400\ 000)$ .

Det finns ingen undersökning som visar hur många som inte deltar i produktionen på grund av överskulsättning. Forskningen visar att överskulsatta blir sjuka i många fall. Bilden kompliceras av att sjukdom också kan vara en orsak till överskulsättning men i de flesta fall handlar det om en konsekvens av överskulsättningen.

Det är svårt att beräkna produktionsbortfallet på grund av överskulsättning men det finns otvetydigt en samhällsekonomisk konsekvens. Nedan förs ett resonemang som visar vilka möjliga belopp det kan röra sig om. Eftersom vi inte vet hur många som blir sjuka eller långtidsarbetslösa på grund av överskulsättning kan man istället inledningsvis beräkna produktionsbortfallet per person för dem som blir det.

För att beräkna produktionsbortfallet per person kan man utgå från bruttonationalprodukten per capita som uppgår till 280 000 kronor. Mer korrekt är dock att utgå ifrån

---

<sup>89</sup> Kostnader 2000 för hälso- och sjukvård för befolkningen i Skåne. Skånes läns landsting.



bruttonationalprodukten per sysselsatt person. Då får man varje sysselsatt persons genomsnittliga bidrag till produktionen. Den totala befolkningen uppgår till 9 miljoner och antalet sysselsatta uppgår till 4,3 miljoner.<sup>90</sup> Det innebär att bruttonationalprodukt per sysselsatt uppgår till  $((9 \text{ miljoner} / 4,3 \text{ miljoner}) * 280 \text{ 000 kronor}) = 560 \text{ 000 kronor}$ .

Detta är alltså bidraget till produktionen vilket inte ska förväxlas med personens inkomst. Möjligen kan man invända att personer som bidrar mycket till produktionen är överskuldssatta i mindre omfattning än genomsnittet. Det är svårt att hitta belägg för detta eftersom ingen vet hur mycket en person hade bidragit med till produktionen om personen inte fått nedsatt arbetsförmåga på grund av sin överskuldssättning. Vi tror därför att ett genomsnitt enligt ovan ger den mest rättvisande bilden.

De samhällsekonomiska konsekvenserna i form av produktionsbortfall får man sedan fram genom att multiplicera kostnaden (produktionen) per person med antalet som inte deltar i produktionen som en direkt följd av överskuldssättningen.

Om man antar att 10 procent av de överskuldssatta (det vill säga 40 000) inte deltar i produktionen på grund av sin överskuldssättning, blir samhällskostnaden 22 miljarder kronor. Om man antar att den andelen är 20 procent av de överskuldssatta blir samhällskostnaderna 44 miljarder kronor.

Ovanstående resonemang pekar på att de samhällsekonomiska konsekvenserna av överskuldssättningen är betydande. Resonemangen och bedömningarna är begränsade till två områden; ökade sjukvårdskostnader och produktionsbortfall.

Ökade sjukvårdskostnader på grund av överskuldssättning kan antas uppgå till cirka 8 miljarder kronor årligen. Kostnaden för produktionsbortfall låter sig inte fastställas utifrån tillgängliga data men ligger sannolikt någonstans mellan 20 och 40 miljarder kronor.

De sammanlagda kostnaderna för överskuldssättning utifrån ovanstående bedömningar kan därför beräknas hamna i ett intervall mellan 30 och 50 miljarder kronor. Denna bedömning bygger på att det finns 400 000 överskuldssatta personer i Sverige. Om antalet är 600 000 istället blir beloppen väsentligt högre.

I dessa siffror ingår inte kostnader i form av administration för myndigheter och borgenärer eller några andra samhällskostnader. Inte heller har vi beaktat att det ofta inte endast är den överskuldssatte själv som drabbas utan hela dennes familj.

I varje enskilt fall av överskuldssättning finns också ett omfattande mänskligt lidande för den berörde och dennes familj som inte går att mäta i pengar.

---

90 SCB:s statistikdatabas

## 8 Exempel från andra länder

Arbetsgruppen har gjort studiebesök i Storbritannien och Finland. Nedan redovisas delar av lärdomar därifrån. Utöver detta lämnas en redogörelse för hur skuldbefrielse går till i USA.

### 8.1 Storbritannien

Regeringen har ”Välstånd åt alla” (Prosperity for all) som ett av sina övergripande mål. Med det perspektivet har överskuldssättningen definierats som ett samhällsproblem av dignitet och frågan satts högst upp på den politiska dagordningen. Samhällets hantering av överskuldssatta har också satts i samband med ambitionerna att skapa goda förutsättningar för företagande och entreprenörskap.

Storbritannien visar vad som kan åstadkommas om samhällets samlade resurser och ambitioner mobiliseras för att åstadkomma förbättringar. Den systematik och uthållighet som präglar det här arbetet i Storbritannien imponerar.

Bekämpningen av överskuldssättningsproblemet har två övergripande mål:

1. Det förebyggande arbetet ska leda till att så få som möjligt hamnar i överskuldssättning.
2. Det rehabiliterande arbetet ska göra det så enkelt som möjligt för de överskuldssatta att ta sig ur sin situation.

#### Arbetets organisation

Arbetet startades av konsumentministern år 2000. Nu leds det av en *Ministerial Group* där bland annat en representant från Number 10 (premiärministerns kansli) deltar. Gruppens uppdrag är att övervaka implementeringen av regeringens politik för bekämpning av överskuldssättning. Detta görs med särskild inriktning på problemets koppling till fattigdom och socialt utanförskap.

The *Advisory Group* on Over-indebtedness består av regeringsföreträdare men också av representanter från finansmarknadssektorn och frivilligorganisationerna. Gruppen ger regeringen råd, utvecklar metoder och övervakar implementeringen av politiken samt genomför särskilda aktiviteter för att bekämpa överskuldssättningen.

The *Officials Group* består av representanter från en mängd olika statliga organ. Gruppen ska säkerställa en joined-up approach inom regeringskansliet, förhindra dubbelarbete och att nödvändiga resurser allokeras. Vidare ska gruppen uppmärksamma framgångsrika metoder och sprida information om sådana framgångar.

#### The Action Plan 2004

The Ministerial Group beslutade om the Action Plan 2004. I den redovisas såväl strategier som övergripande prioriteringar. Men framför allt redovisas alla de aktiviteter som ska genomföras med syftet att bekämpa överskuldssättningen. Aktiviteterna involverar en mängd olika aktörer; även privata från frivilligorganisationer och näringsliv.

Det finns två strategier:

*In order to minimise the costs of over-indebtedness, we seek to:*

1. *minimise the number of individuals who become over-indebted (prevention), and to*
2. *improve the support and processes for those who have fallen (rehabilitating)*

Följande aktiviteter finns under respektive strategi:

#### Prevention

- Förbättra allmänhetens kunskaper om ekonomi
- Förbättra tillgången till krediter på rimliga villkor
- Uppmuntra människor att spara
- Minska restföringen av hushållsskulder (gas, elektricitet, vatten, telefon mm)
- Förbättra möjligheterna till ansvarsfull utlåning

Dessutom föreslås att statens roll i dess egenskap av borgenär bör utvecklas så att den bättre anpassas till de enskildas behov.

#### Rehabilitering

- Öka tillgången på fri rådgivning
- Utveckla den juridiska processen
- Förenkla enskildas möjligheter att få skuldsanering

#### **Obeståndssystemet i Storbritannien**

Systemet präglas av en positiv grundsyn på den skuldsatte. Utmätning och andra tvingande verkställighetsåtgärder är avsedda endast för dem som inte frivilligt deltar i arbetet med att ordna upp konsekvenserna av en ekonomisk obeståndssituation och det är då fråga om ett försvinnande litet antal personer.

Genom att undvika tvångsinslag i processen bevaras den skuldsattes eget ansvar över skeendet. Mycket är förhandlingsbart och man föredrar rimliga och rättvisa lösningar framför bokstavstroga tolkningar av en oflexibel lagtext; dock naturligtvis inom ramen för det utrymme som lagen medger. På det här sättet uppmuntras den skuldsattes ansvar för den fortsatta processen.

Systemet innehåller ett flertal incitament för den skuldsatte att lojalt delta i hanteringen av obeståndssituationen. Det lönar sig att samarbeta och det kostar att försöka undandra sig sitt ansvar. Som exempel kan nämnas att den skuldsattes åsikter kan tillmätas betydelse när det gäller utformningen av och innehållet i olika uppgörelse. Som exempel på motsatsen kan nämnas att den skuldbefrielse som normalt följer med en personlig konkurs kan skjutas upp i många år, om den skuldsatte inte samarbetar med myndigheten.

#### **Aktörerna**

Inom systemet finns det ett antal olika funktioner:

1. *The Insolvency Service* är en myndighet som både har en operativ funktion och deltar i arbetet med att utveckla det obeståndsrättsliga systemet.
2. *The Official Receiver* är en funktion inom the Insolvency service. Official Receiver fungerar i praktiken som konkursförvaltare i privatpersonskonkurser.

3. *Insolvency Practitioners* är privatpraktiserande jurister som handlägger främst Individual Voluntary Arrangements, som motsvarar våra skuldsaneringar.
4. *Domstolen* fattar beslut främst om konkurs men också om Income Payment Orders (löneutmätning), Restriction Orders (uppskjuten skuldbefrielse) och Disqualification Order (näringsförbud) och fastställer Individual Voluntary Arrangements.

### **Allmänna utgångspunkter**

Den brittiska insolvensregimen har genomgått stora förändringar under senare tid. Detta har skett främst genom ändringar i the Enterprise Act.

De allmänna utgångspunkterna var att skapa en obeståndsregim som:

- är anpassad till dagens kreditsamhälle
- uppmuntrar entreprenörskap
- balanserar borgenärernas och gäldenärernas intressen
- maximerar rimliga betalningar till borgenärerna
- underlättar en snabb och tidig rehabilitering av gäldenärerna

### **Konkurs**

Endast fysiska personer kan bli föremål för ett konkursbeslut. Närmaste motsvarighet till konkurs för juridiska personer är compulsory liquidation. Domstolen beslutar då att bolaget ska avslutas (winding-up).

Konkursbeslutet fattas av domstol efter ansökan av antingen den skuldsatte själv eller av en borgenär.

Konkursgäldenären är utsatt för ungefär samma restriktioner under konkursen som i Sverige och är skyldig att samarbeta med Official Receiver under konkursen.

Official Receiver har ett år på sig att slutföra konkursen. Den genomsnittliga tiden lär för närvarande vara cirka sju månader. När konkursen är avslutad blir konkursgäldenären normalt sett befriad från skyldigheten att betala de skulder som ännu efter konkursen kvarstår obetalda. Om Official Receiver inte har lyckats avsluta konkursen inom ett år, inträder skuldbefrielsen ändå ett år efter konkursbeslutet, såvida inte Official Receiver dessförinnan hos rätten begär en interimistisk restriction order i avvaktan på att konkursutredningen slutförs.

### **Individual Voluntary Arrangement (IVA)**

Om en Insolvency Practitioner ställer sig bakom ett förslag till uppgörelse ansöker han hos rätten om att ett borgenärsmöte ska avhållas. Till mötet kallas alla kända borgenärer. Om borgenärer representerande minst 75 procent av de närvarande borgenärernas totala fordringar röstar för förslaget, betraktas det som accepterat och alla borgenärer blir bundna oberoende av om de deltog vid mötet.

Det finns långt framskridna planer på att förenkla proceduren bland annat genom att möjliggöra IVA utan formella möten inför domstolen. Understiger den sammanlagda skulden cirka 1 miljon kronor, ska det i framtiden räcka med enkel majoritet vid omröstningen.

### **Fast-Track Voluntary Arrangements (FTVA)**

FTVA har stora likheter med IVA. En FTVA förutsätter att den skuldsatte är försatt i konkurs. Official Receiver upprättar förslag till uppgörelse med borgenärerna och redovisar resultatet av sina efterforskningar. Om borgenärerna accepterar förslaget, fastställer domstolen FTVA varpå konkursen upphävs.

### **Administration Order (AO)**

En Administration Order är en avbetalningsplan som utfärdas av domstolen under förutsättning att det finns åtminstone ett domstolsutslag som innebär betalningsskyldighet för gäldenären. Den totala skuldsumman får inte överstiga cirka 75 000 SEK och det måste finnas inkomster som möjliggör en regelbunden avbetalning.

### **Income Payment Order (IPO)**

Under konkursen är det möjligt för rätten att på ansökan av Official Receiver besluta om en Income Payment Order; det vill säga en betalningsplan för skulderna. Planen bygger på att det finns ett utrymme i gäldenärens lön efter det att dennes normala levnadskostnader är betalda. Den lämpliga nivån diskuteras från fall till fall. Planen löper på tre år och kan förändras om förhållandena förändras. Sköts inte betalningarna kan Official Receiver vända sig direkt till arbetsgivaren och besluta om att del av lönen ska betalas direkt till Official Receiver. Skuldbefrielsen kan erhållas redan när konkursen avslutas, trots att IPO:n löper ytterligare tid.

### **Income Payment Agreement (IPA)**

Skillnaden mellan IPA och IPO är att domstolen inte dras in, utan betalningsskyldigheten vilar på en frivillig överenskommelse mellan Official Receiver och konkursgäldenären.

### **Debt Relief Order (DRO)**

Det här är en reform som för närvarande förbereds. Tanken är att den som har skulder men saknar tillgångar och överskott i sin lön ska enkelt kunna få en snabb skuldavskrivning. Reformen går under namnet NINA (no income – no assets).

Utredningen ska göras av en skuldrådgivare, som därefter ger in en elektronisk ansökan till Official Receiver om en Debt Relief Order. Official Receiver kontrollerar endast att utredningen är gjord av en behörig person. Berörda borgenärer underrättas och tillfrågas elektroniskt. Inkomna invändningar mot ansökan prövas men ingen ytterligare utredning görs av Official Receiver före beslut.

Om det visar sig att den skuldsatte har undanhållit relevant information eller lämnat andra falska uppgifter, undanröjs DRO-beslutet.

### **Några erfarenheter så här långt**

Antalet IVA har ökat betydligt de senare åren. Detsamma gäller antalet konkurser. Framförallt gäller det konkurser som den skuldsatte själv har ansökt om.

För 15 år sedan var fler än 60 procent av alla konkursförsatta personer egenföretagare. I dag har den siffran sjunkit till nästan 20 procent. Numera är alltså 80 procent av de konkursförsatta personerna konsumenter.

De lagändringar som har genomförts har primärt tagit sikte på entreprenörernas möjligheter att komma igen efter ett misslyckande, men det visar sig att det i stället är konsumenterna som i ökande utsträckning utnyttjar de nya möjligheter som lagen erbjuder. I likhet med vad som nyligen har inträffat i USA kan det möjligen dyka upp signaler som pekar på att utvecklingen

har gått för långt på konsumentkreditområdet och kräver en återgång till den gamla ordningen. Men än så länge har deras röster inte gjort sig hörda i den allmänna debatten i England.

## **8.2 Finland**

Sverige och Finland har haft en likartad utveckling i den finansiella sektorn och i konsumtionsmönstren. I Finland blev överskuldssättning och dess konsekvenser en uppmärksam fråga i den allmänna debatten. En följd av detta är att man arbetar aktivt med dessa frågor. Framför allt har Finland insett att välfärden och socialförsäkringssystemen inte är anpassade för att hjälpa överskuldssatta.

Den finska staten och andra organ har genomfört ett antal åtgärder. Olika former av sociala lån och rådgivning är exempel på det. Finland har insett att problemet är departementsöverskridande och har arbetat fram ett tiopunktsprogram mot överskuldssättning.

### **Skuldsanering**

Den finska lagen om skuldsanering för privatpersoner har betydande likheter med den svenska. För att kunna få skuldsanering i Finland måste gäldenären vara kvalificerat insolvent - i lagen uttrycks detta med att "...gäldenären är oförmögen att betala sina skulder när de förfaller till betalning och att denna oförmåga inte endast är tillfällig". Ett betalningsprogram under skuldsaneringen omfattar vanligtvis en sexårsperiod. För att komma på tal för skuldsanering finns en väntetid på två år från det att ansökan skickats in.

Skuldsaneringen startar med att den skuldsattes ekonomiska ställning - inklusive den skuldsattes hushåll - utreds. Detta sker ofta genom kommunala ekonomi- och skuldrådgivare. Därefter sker förhandling med borgenärerna. Om överenskommelse med borgenärerna inte nås kan ansökan om skuldsanering lämnas in till domstol.

Förutsättning för skuldsanering är att betalningsförmågan har försvagats på grund av väsentlig förändring av livssituationen, till exempel arbetslöshet, arbetsoförmåga eller sjukdom, som i huvudsak inte beror på gäldenären själv och att denna förändring kan anses stadigvarande. Skuldsanering kan också beviljas om det i övrigt finns skäl som ansluter sig till gäldenärens betalningsförmåga. Bestämmelsen omfattar således även fall där den skuldsattes eget handlande förorsakat insolvensen, till exempel genom att skulderna blivit för stora i förhållande till gäldenärens betalningsförmåga. I Finland finns, i betydligt större utsträckning än i Sverige, möjligheten för företagare att beviljas skuldsanering.

Den finska skuldsaneringslagen har ändrats vid ett flertal tillfällen. 1997 skärpte man reglerna för att 2003 lätta på dem igen. Till exempel uttalade man tydligt med 2003 års reform att minska de sociala olägenheter samt olägenheter för hälsan som överskuldssättning vållar en gäldenär och dennes familj.

År 2002 slöt flera ministerier, Finska Bankföreningen samt Garanti-Stiftelsen ett avtal där bankerna förband sig att försöka nå förlikningslösningar med överskuldssatta gäldenärer, vilkas skuldproblem fått sin början under depressionsåren 1990-1994. Uppgörelsen beräknas av bankerna omfatta omkring 60 000-70 000 personer.

### **Sociala krediter**

En kommunal försöksverksamhet pågick från och med år 1999 till och med år 2001 i åtta kommuner. Kommunerna skiljde sig från varandra bland annat vad gällde arbetslöshet,

omfattningen av socialbidrag och ekonomisk situation. Social kredit skulle ges till dem som inte kan få vanligt banklån. Lånen kunde till exempel användas för att finansiera möbler i ett hem, tandvård eller om tvättmaskinen går sönder.

Målet för försöksverksamheten var på samhällsnivå att främja medborgarnas likställdhet i deras deltagande i samhället och förhindra ekonomiskt utanförskap. På kommunnivå var målet att gynna den kommunala ekonomin och på individnivå att hjälpa dem som slagits ut från kreditmarknaden till en likvärdig ställning på finansmarknaden och arbetsmarknaden. Sociala krediter är inte ett alternativ till socialbidrag och sådana krediter ska inte beviljas personer, vilkas ekonomi ligger under de sociala bidragsnormerna.

Försöket med sociala krediter ansågs väldigt lyckat. Därför permanentades kreditgivningen med en lag som trädde i kraft den 1 januari 2003. I lagen uttalas att social kreditgivning skall vara en del av socialvården i kommunerna. Kommunernas uppgift är således lagstadgad men frivillig. I realiteten är det många kommuner som inte alls erbjuder dessa lån.

### **Garanti-Stiftelsen**

Verksamheten finansieras med medel från Penningautomatföreningen som närmast kan betecknas som ett offentligt ägt spelbolag.

Stiftelsen lämnar borgen till överskuldssatta privatpersoner för att de ska kunna samordna sina skulder till ett så kallat regleringslån i bank. Lämnas borgen ska gäldenären fullgöra sina förpliktelser gentemot banken. Om detta inte sker, inträder stiftelsens garantiåtagande. Borgen kan också beviljas så att kredittagaren med banklån kan finansiera sedvanlig utrustning, till exempel en tvättmaskin, till bostaden och andra större utgifter för hushållet. På detta sätt undviks kostnader för till exempel konsumtionskrediter med hög ränta eller obetalda räkningar. Målgruppen är inte de med allra svåraste skuldproblem – dessa hänvisas till skuldsanering. Skulderna får högst vara 300 000 kronor.

Förutsättningen för att garanti beviljas är, att sökanden är motiverad att självständigt sköta sina lån, att de har möjligheter att betala regleringslånet och att de inte har andra möjligheter att få garanti. Möjligheterna att sköta skulderna bestäms enligt samma grunder som i betalningsprogrammet enligt skuldsaneringslagen.

### **Kyrkans Diakonifond**

Kyrkans Diakonifond har under flera år som katastrofhjälp lämnat stöd för boendekostnader.

Under år 2001 startade fonden ett "Ackordfond-projekt" vars mål är att lösa upp personers överskuldssättning genom överenskommelse mellan borgenären, gäldenären och Kyrkans diakonifond. Målet är också att visa, att det är förmånligare för samhället att satsa ekonomiska resurser till att upplösa överskuldssättning, än att betala de sociala kostnader som förlängningar av överskuldssättning förorsakar.

### **Räntetak**

År 2002 infördes en tvingande bestämmelse avseende konsumtionskrediter och krediter för bostadsfinansiering som innebär att dröjsmålsräntan inte får överstiga Europeiska Centralbankens styrränta med ett tillägg på två procentenheter.

### **Absolut preskription av enskilda fordringar**

År 2004 infördes en lag om absolut preskription av enskilda fordringar. En obetalad skuld

preskriberas normalt 15 år efter att en lagakraftvunnen dom meddelats. Efter det får skulden inte längre drivas in.

### **Justitiedepartementets tiopunktsprogram**

År 2004 utformades ett skuldhanteringsprogram av det finska Justitieministeriet i samarbete med ett 30-tal andra organisationer och myndigheter. Målet var att hitta metoder som kan användas för att förhindra att skuldproblem uppstår och att problemen fördjupas samt för att insolvenssituationer ska kunna skötas smidigt och effektivt.

Programmet betonar att det centrala är att få gäldenärerna att i tid inse att deras ekonomiska situation håller på att försämrats och vid behov söka hjälp. Skuldproblem kan inte skötas med i huvudsak utomstående krafter, utan utgångspunkten är att gäldenären själv vill få ordning på sin situation.

Förslagen går bland annat ut på att samordna alla de olika myndigheterna som ger förebyggande ekonomisk upplysning, att ha med konsumentfostran i skolan, ge ekonomisk rådgivning och stöd vid omstart för företagare, införa social kreditgivning i samtliga kommuner, mm. Den fullständiga listan ser ut enligt följande:

1. Economic literacy of consumers and entrepreneurs
2. Financing of debt counselling services
3. Advisory committee for co-ordinating financial matters
4. Nation-wide system of social credits
5. Financial and debt affairs of young people
6. Advising and other support for small entrepreneurs
7. Voluntary solutions in debt relationships
8. Responsibility sharing in credit relationships
9. Final statute-limitation of a debt (= absolut preskription, har inte blivit lag ännu)
10. Regular system for monitoring debt problems

### **8.3 USA**

Nedan följer en redovisning av möjligheterna för fysiska personer att få skuldnedskrivning i USA.<sup>91</sup>

Syftet med *The Federal Bankruptcy Code* är "to relieve the honest debtor from the weight of oppressive indebtedness and permit him to start afresh free from the obligations and responsibilities consequent upon business misfortunes" (US Supreme Court, 1934). Trots att detta citat har många decennier på nacken anses det fortfarande bära giltighet och citeras ofta. En modernare variant är: "*To give an honest debtor a "fresh start" in life by relieving the debtor of most debts, and to repay creditors in an orderly manner to the extent that the debtor has property available for payment*".

Idén att ge människor en ny start kan ofta ses som en del i den amerikanska identiteten och återkommer ständigt i litteratur och rapportering om konkurser. Författarna till en av de mest sålda böckerna om konkurslagstiftning i USA skriver att: "One of the main reasons the United States has had such a forgiving bankruptcy system is that a forgiving system supports capitalism, risk taking, and entrepreneurialism"

---

91 ITPS, Rätten att misslyckas, A2006:010  
US Courts hemsida, [www.uscourts.gov](http://www.uscourts.gov)



*The Federal Bankruptcy Cod* är indelad i åtta kapitel, som har fått ge namn åt de olika insolvensrättsliga förfarandena. Den innehåller regler om konkurs, rekonstruktion och skuldsanering. Främst följande kapitel är av intresse nu.

Chapter 7 är en ”vanlig” konkurs avsedd för privatpersoner, aktiebolag (*corporations*) och *Partnerships*.

Chapter 11 innehåller regler som skyddar i första hand ett företag från konkursansökningar under en begränsad tid. Tiden används till att rekonstruera företaget

Chapter 13 ger möjlighet till skuldsanering för privatpersoner.

Dessa tre kapitel motsvarar till stora delar den svenska insolvensrättsliga lagstiftningen. Ett av särdragen är dess generösa beneficium (*exemptions*) för individer som går i konkurs. Det finns ett federalt beneficium men det står varje delstat fritt att följa det eller att utforma egna regler. Vissa delstater låter borgenärerna välja mellan de federala och delstatens regler. Det viktigaste beneficiet är *homestead exemption*. Det innebär att gäldenären inte ska behöva bli av med sin bostad vid en konkurs. Innebörden varierar dock mellan delstaterna. Utöver bostaden brukar personlig egendom och bil ingå i beneficiet.

Generellt sett är beneficiet generöst även om storleken på detta varierar mellan delstaterna. Studier visar att de delstater som har generöst beneficium har flest företagare. Samma studie visar också att de som bor i en delstat med generöst beneficium i högre utsträckning startar nya företag än de som bor i en delstat med ett mer begränsat beneficium. Skillnaderna mellan delstater med omfattande respektive mer begränsat beneficium är betydande och statistiskt signifikanta. Andra studier visar emellertid att delstater med omfattande beneficium har högre räntor och sämre tillgång på krediter än andra.

För att en ansökan om konkurs ska antas måste det ha passerat minst sex månader sedan en annan ansökan om konkurs från samme gäldenär avvisades på grund av att gäldenären inte uppfyllde sina åtaganden i det förfarandet. Gäldenären måste också visa att han inom de senaste sex månaderna har fått professionell skuldrådgivning – individuellt eller i grupp,

Före oktober 2005 kunde en individ i princip välja fritt om han eller hon ville ansöka om konkurs enligt Chapter 7 eller skuldnedskrivning enligt Chapter 13. Motiven till förändringen i konkurslagen, som gjorde det svårare att gå i personlig konkurs, var att alltför många ansågs ha missbrukat konkurssystemet. Detta uppgavs ha föranlett dyrare och mer svårtillgängliga krediter. Förändringen syftade till att öka tillgången på krediter, speciellt för låginkomsttagare.

Förändringen i konkursreglerna för privatpersoner har kritiserats för att göra det svårare för individer att få en *fresh start* och för att ha en negativ inverkan på viljan att starta företag. För att undvika detta gäller inte de nya reglerna för gäldenärer med företagsrelaterade skulder. Oavsett inkomst kan en individ som har företagsrelaterade skulder alltid få en Chapter 7-konkurs och denne behöver således inte upprätta en betalningsplan enligt Chapter 13.

Förfarandet avslutas med att domstolen tar ställning till frågan om skuldbefrielse. Sådan beviljas nästan alltid, men domstolen kan i vissa fall besluta om undantag. Det sker när gäldenären inte har aktivt medverkat i förfarandet och uppfyllt sina åtaganden. Ett villkor för skuldbefrielse är att gäldenären har slutfört en anvisad utbildning i finansiell management.

Skuldbefrielsen omfattar i princip alla gäldenärens skulder, men undantagen är trots det ganska omfattande. Underhållsskulder omfattas inte. Inte heller omfattas vissa skatteskulder, studieskulder eller skulder som hänför sig till skadestånd för gärningar som har begåtts genom brott eller då gäldenären varit berusad eller påverkad av andra droger. Gäldenären har också möjligheter att frivilligt åta sig betalningsansvar på nytt för gamla skulder i utbyte mot att han får behålla en tillgång som är föremål för pant för skulden.

## 9 Samlade slutsatser och förslag på åtgärder

*”Ge inga lån, och låna aldrig själv,  
ty snabbt förfaller både lån och vänskap,  
och skuld förlöar sparsamhetens egg.”*

Polonius, ur Hamlet

Såvida inte samhället lyckas med att avskaffa arbetslöshet, sjukdom, skilsmässor, dödsfall, bristande socialt stöd och möjligen vissa personliga egenheter som godtrogenhet eller ointresse för ekonomi, är överskuldssättning som fenomen här för att stanna. Kreditsamhället är här för att stanna men leder ibland till överskuldssättning. Detta betyder inte att överskuldssättningen inte kan begränsas, visst kan den det. Men det innebär att samhället måste kunna hantera den överskuldssättning som faktiskt förekommer. Att avfärda överskuldssättningen som ett problem för ett fåtal förlorade själar fungerar inte. Samhället har mycket att vinna på att erkänna de omfattande negativa konsekvenserna av överskuldssättning och att försöka mildra dess konsekvenser. Förutom att det minimerar det mänskliga lidandet för den överskuldssatte leder det till vinster för samhället och borgenärerna.

Nedan dras några slutsatser av det som framkommit från vårt arbete och en diskussion förs om åtgärder på en övergripande nivå.

### 9.1 Samhällets synsätt är avgörande

#### **Det anständiga samhället**

Ett anständigt samhälle är ett vars institutioner inte förödmjukar människor. Detta är den bärande tesen i Avishai Margalit's bok ”Det anständiga samhället”. Margalit för ett resonemang om fattigdom och förödmjukelse som kan överföras till överskuldssättning och förödmjukelse.

Frågan är inte om fattiga människor känner sig förödmjukade, utan om de har ett rimligt skäl att känna sig så. Förödmjukelse är inte nödvändigtvis följden av en avsikt att förödmjuka. Den kan vara följden av livsvillkor som åstadkommit av institutioner eller individer. Om förödmjukelse innebär att man skadar människors självaktning, är det klart att ett nödvändigt villkor för det rättvisa samhället är att det skall vara ett samhälle som inte förödmjukar sina medborgare.

Margalit menar att samhällets problem inte är hur man skall avskaffa förödmjukelser genom att avskaffa fattigdomen, utan hur man ska avlägsna förödmjukelsen från fattigdomen. Han fortsätter ”*Även om åsikten att fattigdomen är följden av en moralisk brist har förlorat något av sin styrka, så finns den fortfarande kvar och fungerar som en förgiftad pil i angreppen på välfärdsstaten. Den oförsvarbara ståndpunkten att fattigdom i allmänhet är följden av ett misslyckande från den fattiges sida är framför allt just en oförsvarbar ståndpunkt.*”

#### **Mentala modeller kan förändras**

De överskuldssatta skäms, blir stressade och sjuka. Detta vinner ingen på. Överskuldssatta kan möjligen ha gjort något som berättigar skamkänslor men rimligtvis inte något som rättfärdigar utanförskap och sjukdom. Överskuldssatta upplever att samhället ser ner på dem, de ser sig som utstötta och kastlösa. Huruvida det är sant eller inte påverkar inte konsekvenserna så

länge upplevelsen av att det är så är stark. Denna upplevelse driver personer till utanförskap, stress och sjukdom. För att ändra på detta behöver samhället ändra sitt sätt att tänka. Samhällets nuvarande behandling av överskuldssatta behöver inte vara en följd av ett genomtänkt och medvetet ställningstagande, det kan vara grundat på ett sätt att tänka som man inte är helt medveten om. Vi människor påverkas alltid av våra mentala modeller.

Mentala modeller är bilder eller föreställningar, antaganden och berättelser som vi bär med oss. Skillnader i mentala modeller förklarar hur det kommer sig att två människor som betraktar samma händelse beskriver den på olika sätt. Det är de mentala modellerna som bestämmer vad vi ser och hur vi tänker om det som sker i våra liv. Vi skulle inte klara oss utan dem samtidigt som de faktiskt begränsar oss i vårt tänkande.

Ny kunskap leder inte till några egentliga förändringar när de strider mot djupt rotade mentala bilder över hur världen fungerar. Dessa mentala bilder eller modeller fungerar begränsande och leder till "gamla" och välkända sätt att tänka och agera. Mentala modeller är i grunden något positivt eftersom de fungerar som en samling tumregler som underlättar vårt agerande i en komplex och föränderlig värld. De mentala modellerna är därför också med nödvändighet en förenkling av världen. Det som är styrkan hos de mentala modellerna kan alltså också vara deras svaghet.<sup>92</sup>

Ny kunskap kan leda till ett förändrat beteende om den leder till nya insikter som förändrar våra existerande mentala modeller. För att lyckas med detta behöver man medvetandegöra sina existerande mentala modeller och aktivt välja att tänka på ett nytt sätt.

Om ett nytt synsätt kan leda fram till att överskuldssattas utanförskap och sjukdomsrisk minskar leder det till att konsekvenserna av överskuldssättning mildras. Men det kan också minska omfattningen av överskuldssättning. Ett problem i samband med överskuldssättning är att de berörda inte tar tag i sin situation tillräckligt kraftfullt. De stoppar huvudet i sanden och blir passiva. Grunden för detta beteende är skammen och den starka stressen. Man flyr undan sina problem. Om problemen inte hade upplevts vara lika skamfyllda hade personen haft kraft att ta tag i problemen i tid och på så sätt minska både deras omfattning och konsekvenser.

Ett förändrat synsätt kan också leda fram till att samhället koordinerar sina insatser och faktiskt ger hjälp till dem som behöver hjälp. En person som stoppat huvudet i sanden kan behöva handfast hjälp för att ta sig ur sin situation, det räcker inte med några glada tillrop och ett välmenande "ryck upp dig!". Både samhället och borgenärerna tjänar på att tillhandahålla en enkel men handfast hjälp.

### **Synsättet visar sig i val av åtgärder**

Det är alltså viktigt att skam och stress ses som allvarliga problem i samband med överskuldssättning och att dessa hanteras på något sätt. Detta hindrar inte att personer alltid kommer att känna skam när de gjort något fel. Det är något positivt och leder till att människor försöker göra rätt eller reparera sina fel. Problemen uppstår när skamkänslorna antingen är helt obefogade eller så starka att de leder till handlingsförlamning istället för att signalera "nu är det dags att göra något".

Grunden är givetvis att den som på något sätt har en skuld ska betala denna. Frågan är hur borgenärer och samhället ska agera när en gäldenär får svårt att betala sin skuld. Svaret på den

---

92 Skatteverkets rapport 2006:6, Strategier och strategiskt tänkande

frågan måste ha sin utgångspunkt i svaret på en annan fråga; vad är syftet med borgenärernas och samhällets agerande visavi de som inte kan betala? Är syftet att borgenären ska få betalt inom en rimlig tid eller är syftet att markera ett ogillande och statuera exempel? Svaret på den frågan visar ett tydligt synsätt.

## 9.2 Det handlar om incitament

### Ekonomiskt aktiva betalar bättre

Utgångspunkten för arbetsgruppens arbete har varit att utifrån kunskap göra det möjligt att förbättra för gäldenären, borgenären och samhället samtidigt. Vi menar att det är möjligt. Produktiva medborgare mår bättre och betalar mer. Om syftet med samhällets och borgenärernas åtgärder är att skulderna ska betalas bör åtgärderna bidra till att gäldenären kan vara ekonomiskt aktiv. Endast genom ekonomisk aktivitet kan gäldenären betala sina skulder.

Det är viktigt att det finns incitament för den överskulsatte att vara ekonomiskt aktiv och att det finns incitament hos samhället och andra att stödja detta.

Den berömde amerikanske ekonomen Steven D. Levitt menar att incitament är en av de viktigaste hörnstenarna för att förstå ekonomi och mänskligt beteende i allmänhet. Alla människor påverkas av incitament, medvetet eller omedvetet. Incitament kan få människor att göra mer av bra saker och mindre av dåliga saker. Incitamenten är ofta ekonomiska, sociala eller moraliska. För att påverka ett beteende behöver man ofta använda alla tre samtidigt.<sup>93</sup>

### Den överskulsattes incitament

Åtgärder och regler för att motverka och lindra överskulsättning bör ge incitament för gäldenären att öka sina inkomster. Borgenären kommer att tjäna på det. Även samhället kommer att tjäna på det.

Detta stöds av vad som framkommit i analysen till Kronofogdens kvalitativa undersökning. Undersökningsföretaget berättar följande.

”De skuldsatta individer som vi kommit i kontakt med har alla varit starkt berörda av sin situation. Gemensamt för dem alla är att de vill göra rätt för sig. Alla vill bli skuldfria, men förutsättningarna att lyckas ser olika ut. Individernas uppfattningar om möjligheterna att bli skuldfria har stor betydelse för hur de upplever sin situation och för deras betalningsbeteende:

- De individer som ser ett slut på sin situation som överskulsatt är tydligt hoppfulla. De ser fram emot att kunna leva ett mer normalt liv och arbetar målmedvetet för att ta sig ur överskulsättningen. De betalar så mycket som möjligt, ofta enligt en överenskommen plan.
- De mer negativt berörda säger att de inte vågar ta reda på hur stora skulder de har (de vågar inte veta). Individer med den här inställningen skjuter överskulsättningsproblemet framför sig eller lämnar över problemet till någon annan, till exempel genom att låta alla krav gå via kronofogden. Individen betalar så gott hon kan.

---

93 Steven D. Levitt and Stephen J. Dubner, Freakonomics

- Dessutom finner vi individer som har kunskap om sina skulders omfattning och som inser att de aldrig kommer att kunna betala alla skulder. Dessa individer försöker inte ta sig ur överskuldsättningen och betalar därför inte om de kan undvika det. Svartarbete kan, i detta läge, bli en strategi för försörjningen.

Enligt de skuldsatta är främst två faktorer viktiga för att de ska se positivt på framtiden:

- Att de kan se att skuldbeloppet minskar vid delbetalning. Det ger incitament till fortsatt betalning och skapar tro på att skuldfrihet är möjligt att nå.
- Att de kan överblicka processen och se ett rimligt tidsperspektiv.<sup>94</sup>

Det vore till exempel inte orimligt om människor fick behålla en viss del av en inkomstökning (så är fallet bland annat i Storbritannien). Människor som känner att de aldrig kan bli skuldfria och aldrig får ut något extra oavsett hur hårt de jobbar kommer att tappa sugen och ge upp. Löneutmätningen enligt utsökningsbalken framstår vid en internationell jämförelse<sup>95</sup> som utomordentligt sträng mot gäldenären. Dels blir alla inkomster över visst belopp föremål för löneutmätning, dels kan löneutmätningen i princip pågå i oändlighet. Flertalet andra länder har begränsningar i båda dessa hänseenden. Det svenska systemet berövar gäldenären alla incitament att själv försöka påverka sin ekonomiska situation i positiv riktning.

Skuldsaneringslagen utgör också ett exempel på regler som inte alltid skapar gynnsamma incitament för gäldenären. Den svenska skuldsaneringslagen har dock nyligen ändrats för att göra det enklare för gäldenären att genomföra processen. Bland annat har det tidigare obligatoriska egenförsöket slopats. Betalningstiden, fem år, är vid en internationell jämförelse ganska normal. Begränsningen för företagsskulder begränsar dock lagens räckvidd.

Skuldsaneringslagen innehåller också krav på att skulderna måste ha en viss ålder och att det sammanlagda skuldbeloppet måste vara relativt stort. Här finns det utrymme för liberaliseringar för att skapa incitament för en överskuldssatt att snabbt ta tag i situationen och ansöka om skuldsaneringen i tid innan skuldsituationen har blivit honom övermäktig eller den långvariga stressen lett till nedsatta fysiska och mentala krafter.

Med tanke på det stora antalet skuldsaneringar där betalningsplanen utgörs av noll-planer kunde man också överväga ytterligare förenklingar i processen i de fall den skuldsatte saknar såväl tillgångar som inkomster.

### **Privata borgenärs incitament**

Borgenären har ett berättigat krav att få betalt för sin fordran, men borgenären har också en styrkeposition i förhållande till gäldenären. Borgenären har lättare för att bedöma riskerna och kan också fördela sina risker på ett stort antal krediter. Borgenärer kan ha olika strategier för sin utlåning. Forskaren Duncan Kennedy delar in långgivare i två grupper som han kallar *high road* och *low road*. High road långgivare satsar på att minimera förlusterna, de lånar bara ut om de känner sig rimligt säkra på att låntagaren kan betala. Om det blir betalningssvårigheter gör man sitt bästa för att få in så stor del av fordran som möjligt. Man har då höga kostnader för inkasso och indrivning men endast ett fåtal fall där det behövs. Low road långgivarna räknar med förluster redan från början och lånar ut även till osäkra betalare. Man räknar med att ha relativt många fall för indrivning men man försöker göra detta så billigt som möjligt (snabba

94 Kronofogden, Grundorsaker till att alla inte betalar sina räkningar, kvalitativ undersökning, TNS Gallup

95 Johanna Niemi-Kiesiläinen och Ann-Sofie Henrikson, Legal Solutions to Debt Problems in Credit Societies – A Report to the council of Europe, tabell 3.2

åtgärder, får man in något är det bra, annars blir det en förlust som man ändå räknat med). De ägnar sig mer åt aggressiv utlåning (predatory lending).

Kennedy försöker visa att regler som stärker gäldenärens position leder till att marknaden för low road långgivare blir mindre men att marknaden för high road långgivare i princip inte blir påverkad. Om fallen av betalningssvårigheter är få betyder inte en starkare gäldenärsroll så mycket, den betyder mer när betalningssvårigheter är vanligt. En förstärkt gäldenärsroll leder till högre priser för krediter, särskilt för low road långgivare. Detta innebär i sin tur att vissa låntagare inte har möjlighet att låna eftersom det blir för dyrt. Några av dessa hade kunnat låna och betala tillbaka om priset varit lägre, andra hade inte klarat återbetalningen och blivit föremål för indrivningsåtgärder. Detta leder till försämrad välfärd för dem som hade kunnat betala och räddar andra från att hamna i överskuldssättning. För high road långgivare blir prispåverkan minimal.

Två viktiga frågor är huruvida låntagare underskattar risken för betalningsproblem och huruvida svaga rättigheter för gäldenärer skapar incitament för aggressiv utlåning.<sup>96</sup>

Även borgenärerna agerar alltså utifrån de incitamentsstrukturer som finns. En förstärkt gäldenärsroll behöver inte leda till att långgivaren gör större förluster. Det leder istället till att långgivaren ändrar sitt beteende när det gäller prissättning och vilka man lånar ut till. En riskpremie ingår i priset när man lånar. Borgenären räknar med vissa förluster och tar betalt för detta. Betalningen anpassas efter risknivån. När risken inträffar vill borgenären ändå ha full kompensation för sin fordran. Det är ett naturligt beteende men frågan är vem som har störst ansvar för risken och vem som har störst möjlighet att hantera dessa risker, borgenären eller gäldenären?

Den svenska konsumentkreditlagen innehåller många regler som stärker konsumentens ställning i ett kreditförhållande. Såvitt är känt är den i många hänseenden ett föredöme för många andra länder med mindre väl utvecklad konsumentlagstiftning. Trots det finns det förbättringar som kan övervägas.

I Finland har man exempelvis infört en absolut högsta gräns för räntan i konsumentförhållanden.

Även preskriptionsreglerna kan behöva ses över. En fordran mot en konsument preskriberas normalt efter tre år. Genom att systematiskt utnyttja preskriptionslagens möjligheter till preskriptionsavbrott hålls många fordringar mot konsument trots det vid liv under lång tid. Enligt utsökningsbalken ska gäldenären göra invändning mot en fordran om fordringen har preskriberats. Många gäldenärer har svårt att veta huruvida en fordran är preskriberad eller inte. Reglerna är inte helt enkla ens för professionella bedömare.

Det borde övervägas om inte en yttersta absolut preskriptionsgräns för fordringar mot konsument borde införas. Ett alternativt kunde vara att begränsa borgenärens möjligheter att åstadkomma preskriptionsavbrott. I Finland har det införts en yttersta gräns. Där preskriberas fordringar på konsument alltid senast efter femton år.

### **Incitament för inkassoverksamheten**

---

96 Duncan Kennedy, Cost Benefit Analysis of Debtor Protection Rules in Subprime Market Default Situations

Dagens regler innebär att de betalningar som en överskuldssatt gör i första hand ska räknas av mot räntor och avgifter. Det innebär att skulden minskar mycket lite och i värsta fall inte alls. Det gynnar inte den överskuldssatte och det gynnar inte samhället heller att ha personer som aldrig blir skuldfria trots att de hela tiden betalar på sin skuld. Det gynnar egentligen inte borgenären heller eftersom borgenärens intresse är att få betalt för sin fordran. Det gynnar däremot inkassoverksamheten. Den bästa avbetalningsplanen ur ett inkassoperspektiv är en där beloppet precis täcker löpande avgifter och räntor men där skulden behålls oförändrad. Betalningarna kan då hålla på i evighet. Det intressanta är inte i vilken omfattning detta faktiskt förekommer, det vet vi inte. Det intressanta är varför det finns ett system och regelverk som skapar incitament för ett sådant beteende.

Just avgifter och dröjsmålsräntor utgör sådana incitament för den som för egen eller annans räkning driver in en fordran som kan bidra till att gäldenären får svårt att ta sig ur en överskuldssättning. Dröjsmålsräntan ska dels ersätta fordringsägaren för sena betalningar och dels vara ett påtryckningsmedel på gäldenären att betala i tid. Räntenivån är något som regleras i kreditavtalet. Finns inget avtal gäller räntelagens regler. Dröjsmålsräntan är enligt räntelagen referensräntan (fastställs av Riksbanken) plus åtta procentenheter. Det är inte ovanligt att kreditavtal, även i avtal mellan näringsidkare och konsument, innehåller villkor om en dröjsmålsränta som är betydligt högre än så. I Finland har det, som tidigare nämnts, i lag fastställts en högsta tillåten räntenivå för dröjsmålsräntan i konsumentavtal. Ett alternativ för att komma till rätta med det här incitamentet kunde vara att begränsa eller stoppa räntan under den tid som en fordran är föremål för handläggning vid Kronofogdemyndigheten.

Även andra regler skapar incitament för ett visst beteende. Den moderna tekniken har bidragit till att göra andrahandsmarknaden för obetalda fordringar lönsam. Handeln har ökat i omfattning. Det här innebär att det mer sällan är den ursprungliga fordringsägaren som gör en fordran gällande när det har gått en längre tid efter förfallodagen. Samtidigt har trycket på gäldenärerna ökat eftersom även gamla fordringar numera görs gällande i stor utsträckning. Detta innebär bland annat att frågorna om preskription i dag aktualiseras oftare än förr. De förslag på åtgärder som redovisas under föregående avsnitt om borgenärernas incitament skulle även begränsa lönsamheten för andrahandsmarknaden och därmed lindra gäldenärernas situation.

En fordringsägare är inte skyldig att skicka ut en betalningspåminnelse innan ett kravbrev går ut. Den högsta ersättningsgilla kostnaden för kravbrevet är 160 kr, medan samma högsta kostnad för påminnelsen är 50 kr. Detta har lett till att många fordringsägare skickar ett kravbrev direkt så snart en betalning inte har flutit in på utsatt tid. Ersättningen för kravbrevet bör vara ersättningsgillt endast om betalningspåminnelse har skickats till den betalningsskyldige. Inte heller borde det vara tillåtet att gottgöra sig arvode för ett betalningsföreläggande som avser endast ränta eller kostnader, om inte gäldenären dessförinnan har informerats om den förestående ansökan.

Dröjsmålsräntorna och avgifterna är svåra att förutse för gäldenärer i största allmänhet. Detta förstärker de överskuldssattas känsla av vanmakt och hopplöshet. Olika åtgärder för att begränsa dessa räntor och avgifter skulle innebära en bättre balans mellan fordringsägarens och gäldenärens ansvar för den obetalda skulden. Dessutom skulle åtgärderna underlätta för de överskuldssatta att skapa sig en bild av sitt ekonomiska läge; något som i sin tur kan bidra till att han eller hon återtar kontrollen över sin ekonomi.



## Samhällets incitament

Samhället har intresse av att medborgarna är friska och produktiva. Förutom att sjukdomar leder till kostnader och minskad produktion finns det också ett mänskligt lidande.

Samhället har därmed starka ekonomiska och sociala incitament för att mildra konsekvenserna av överskuldssättning. Kostnaderna och lidandet är omfattande. Som tidigare har nämnts kan också ett mildrande av konsekvenserna i sig minska förekomsten av överskuldssättning.

Starka incitament finns men ändå är åtgärderna bristfälliga. Detta kan bero på bristande kunskaper och insikter om de rådande förhållandena. Det kan också bero på en mycket stark önskan att upprätthålla betalningsmoralen. Det kan finnas en farhåga att ett mildrande av överskuldssättningens konsekvenser får negativa följder i form av en minskad vilja att göra rätt för sig. Moraliska incitament kan här ställas mot ekonomiska och sociala incitament. Samhällets intressen är inte endast ekonomiska. Det är viktigt att upprätthålla ett väl fungerande samhälle vilket bygger på människors vilja att följa lagar, regler och normer. Att upprätthålla denna vilja får kosta vilket innebär att det kan gå före rent ekonomiska intressen.

Här har statens roll som borgenär betydelse. Incitamenten för staten i sin borgenärsroll är, förutom att få betalt för sina fordringar, att hindra fortsatt skuldssättning samt att upprätthålla betalningsmoralen i samhället. Det som skiljer staten som borgenär från andra borgenärer är att man inte i förväg kan bestämma vilka som ska beviljas kredit, eftersom medborgare och företag genom att till exempel inte betala skatter och avgifter själva kan ta sig ”krediter”.

Men staten har vissa möjligheter att bestämma om och hur uppkomna skulder ska betalas. Enligt indrivningslagen kan uppskov eller avbetalning beviljas för en skuld. Enligt ackordslagen kan staten avstå från en del av sin fordran. I alla dessa fall ska besluten vara grundade på att det ska ”vara till fördel för det allmänna”. Att vara till fördel för det allmänna betyder i huvudsak att tre kriterier ska vara uppfyllda. I första hand ska det ge ett bättre ekonomiskt utfall än andra alternativ. Men därutöver, och här skiljer sig staten från andra borgenärer, har staten att överväga att ett företag inte får konkurrensfördelar gentemot andra företag genom att gäldenärsföretaget får uppskov, en avbetalningsuppgörelse eller reducering av sin skuld. Dessutom måste staten överväga att förekomsten av denna typ av uppgörelser eller reducering av skulder inte tas som intäkt av andra medborgare och företag att inte betala sina skulder till det allmänna i tid (betalningsmoralen).

Ett exempel på hur detta kan ta sig praktiska uttryck gäller gäldenären Axel<sup>97</sup>. Hans skulder uppgår till 680 000 kronor. Han går snart i pension med mycket liten ersättning. Han försöker få till stånd en uppgörelse med sina borgenärer. Han kan betala 35 procent av sin skuld. Samtliga borgenärer utom staten godkänner uppgörelsen. Staten genom Kronofogden konstaterar ”*Utfallet av exekutiva åtgärder torde i detta fall väntas bli något mindre än den erbjudna ackordslikviden*”. Men, framhåller man, det krävs särskilda skäl för att godkänna ackordet. Anledningen till det är att man vill ”*minimera den påverkan ett ackord har på den allmänna betalningsmoralen*”. Slutsatsen blir att ”*Vid en helhetsbedömning av ärendet där samtliga omständigheter sammanvägts, finner Kronofogdemyndigheten således att ett godkännande av ackordserbjudandet inte anses lämpligt från allmän synpunkt*”. I valet mellan att få 35 procent av sin fordran eller sannolikt få ett ännu lägre belopp valde man det

---

97 Exemplet härrör från ett beslut Kronofogden har fattat. Namnet är fingerat.

lägre beloppet. Motivet till detta är att en uppgörelse skulle få negativa konsekvenser för den allmänna betalningsmoralen.

Betalningsmoralen är också mycket hög vilket kan tas som intäkt för att agerandet är helt rätt. Frågan är dock om betalningsmoralen skulle försämrats om samhället agerade på ett sätt som underlättar för den överskuldssatte att göra rätt för sig istället för att i praktiken försvåra med hänvisning till att betalningsmoralen måste upprätthållas?

### 9.3 Företagen och tillväxten

Det har tidigare nämnts att företagare är överrepresenterade bland överskuldssatta. Ofta har de större skulder än andra överskuldssatta. Det innebär alltid ekonomiska risker att driva företag. Så länge det finns företag kommer vissa av dessa obönhörligen att gå under. Det går inte att undvika och det är inte heller önskvärt att alla företag ska överleva. Frågan är hur överskuldssättning till följd av misslyckat företagande ska hanteras mot bakgrund av att risktagande gynnar tillväxten.

Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) beskriver i sin rapport ”Rätten att misslyckas” hur insolvenslagstiftningen påverkar entreprenörskap och tillväxt.<sup>98</sup> En ekonomi som kännetecknas av en hög ekonomisk tillväxt kommer att ha ett stort inflöde av nya företag och även ha många företag som lämnar marknaden. En effektiv insolvenslagstiftning, det vill säga lagstiftning som rör konkurser, rekonstruktioner och skuldsanering, ska främja denna utveckling genom att inte verka avskräckande på potentiella entreprenörer och även ge entreprenörer en chans att starta om på nytt efter ett misslyckande.

Många länder i Sveriges omvärld ser insolvenslagstiftning som ett verktyg för att främja entreprenörskap och skapa en dynamisk ekonomi. Lagstiftningen i USA anses av många vara väl fungerande – åtminstone i vissa avseenden – och en av faktorerna bakom det entreprenöriella klimatet i USA. Behovet av en väl fungerande insolvenslagstiftning har också uppmärksamats på EU-nivå. I Lissabonstrategin ingår ett avsnitt om vikten av ett legalt ramverk som främjar entreprenörskap vilket inkluderar ändamålsenliga regler när det gäller företagsrekonstruktioner och konkurser. Behovet understryks även i den Europeiska Stadgan för småföretag och flera av EU:s medlemsländer har gjort förändringar i sin lagstiftning för att på ett bättre sätt kunna främja företagsamhet och minska de negativa effekter som ett ekonomiskt misslyckande kan medföra.

Ett ineffektivt konkurssystem låter antingen företag med överlevnadsförmåga gå i konkurs eller håller företag vid liv som borde gå i konkurs. Det förstnämnda innebär att nya företag med överlevnadsförmåga (ekonomiskt effektiva) sätts i konkurs i ”onödan”. Det senare alternativet innebär att resurser som kan användas i nya företag blir inlåsta i ineffektiva företag.

En aspekt som ofta diskuteras separerat från insolvensrätten är personlig konkurs och en efterföljande skuldsanering. Den forskning och teori som behandlar skuldsanering återfinns i regel inte på samma ställen som forskning kring företagskonkurser och insolvens. Skuldsanering brukar mer ses som ett socialpolitiskt verktyg. Men ser man insolvensrätten som en del i den ekonomiska dynamiken får skuldsanering en viktig roll. Ett väl fungerande system för personlig konkurs och en effektiv skuldsaneringslag möjliggör för individer att starta företag igen efter en konkurs.

---

98 ITPS, Rätten att misslyckas, A2006:010

I ett industriellt dynamiskt perspektiv är det minst lika intressant vad som händer efter konkursen. Ofta framförs konkursens stigmatiserande effekt som ett hinder för entreprenörskap. I Europa har detta diskuterats som en av orsakerna till den låga graden av entreprenörskap. Statistik visar att när stigmatiseringen vid personliga konkurser minskar ökar antalet ansökningar om konkurser. Detta är en indikation på att den sociala stigmatiseringen påverkar benägenhet att ansöka om konkurs.<sup>99</sup>

Det är rimligt att även näringsidkare omfattas av möjligheter till skuldsanering precis som ITPS föreslår. De skriver följande:

”Syftet med den svenska insolvenslagstiftningen behöver diskuteras och den bör utformas så att den:

- uppmuntrar eller åtminstone inte hindrar individer att starta företag
- underlättar för företagare att starta ett nytt företag efter en ärlig konkurs, samt
- möjliggör för insolventa företag att snabbt och till låg kostnad rekonstrueras, eller avvecklas så att resurserna kan överföras till en effektivare användning.

En insolvenslagstiftning ska fylla fler behov än de tillväxtpolitiska. Företagande är alltid ett risktagande och en insolvenslagstiftning måste hitta en balans mellan å ena sidan risktagande och ärliga misslyckanden och å andra sidan snedvriden konkurrens och oärlighet. Dock är det viktigt att klargöra vilka syften svensk insolvenslagstiftning ska ha och vilka eventuella målkonflikter som finns och hur dessa ska hanteras.

En billig och snabb ”felaktig” konkurs kan i många fall vara samhällsekonomiskt effektivare än en utdragen och dyr ”rätt” konkurs. I en dynamisk ekonomi måste produktionsresurserna ständigt vara i omdaning. Det är därför viktigt att en konkurs eller rekonstruktion går snabbt. Ett sätt att underlätta detta är att ha ett så tidigt varningssystem (*early-warning system*).

Reglerna kring skuldsanering berör direkt entreprenörers möjlighet att på nytt starta företag. Skuldsanering har i Sverige mest använts för att få konsumenter/individer på fötter efter att ha skuldsatt sig. I Sverige är det möjligt för individer att få skuldsanering för företagskulder endast med hänsyn till näringsverksamhetens ”ringa omfattning och enkla beskaffenhet”. Både i Nederländerna och i Danmark är det lättare att få skuldsanering för företagsrelaterade skulder än konsumtionsrelaterade skulder. I USA är personlig konkurs mer fördelaktig än skuldsanering och för att främja entreprenörskap har man i USA gjort det lättare att få en personlig konkurs om skulderna härrör från näringsverksamhet. Vi föreslår därför att möjligheterna till skuldsanering även för företagsrelaterade skulder övervägs.”

Även i andra avseenden skiljer sig svenska konkursregler från andra länders. Konkurslagen säger ingenting om ansvaret för de konkursfordringar som inte blir fullt betalda i ett konkursförfarande. Det här har ansetts innebära att gäldenären har kvar ansvaret för dessa obetalda konkursfordringar. I en juridisk persons konkurs innebär konkursen normalt sett att den juridiska personen anses upplöst när konkursen avslutas. Det finns därmed inget rättssubjekt kvar att rikta anspråket mot. Det finns det däremot efter en fysisk persons

---

99 ITPS, Rätten att misslyckas, A2006:010

konkurs. På den här punkten avviker den svenska konkurslagen från exempelvis konkurslagarna i Storbritannien och USA.

#### 9.4 Enat agerande från samhället och ökad kunskap behövs

Genom att mildra konsekvenserna av överskuldssättning kan samhället minska sina kostnader, förbättra tillväxten och förbättra förutsättningarna för ett antal medborgare att må bättre. Det finns därmed goda skäl för att vidta åtgärder.

En bidragande anledning till att mycket lite görs och att frågan inte uppmärksammas tillräckligt kan delvis bero på att inget offentligt organ har ett helhetsansvar för problem kring överskuldssättning. Frågan berör flera olika departement och flera olika myndigheter förutom olika privata aktörer. Exempel på aktörer som den överskuldssatte är berörd av är:



Varje enskild aktör har begränsade möjligheter att påverka problemen kring överskuldssättning. Ett samlat agerande med ett tydligt ansvar för någon eller några av aktörerna behövs för att det ska vara möjligt med åtgärder som går över dagens gränser mellan departement och myndigheter.

Samtidigt är kunskapen om överskuldssättning begränsad. Dessa svårigheter illustreras väl av Kronofogdens kvalitativa undersökning. Undersökningsföretaget berättar följande.

”Intervjumaterialet visar tydligt att problemet med överskuldssättning är stort, men ingen av de berörda har funderat på grundorsakerna. Bakgrunden till det bristande intresset för grundorsaker är följande:

- *Borgenärer och inkassoföretag* beskriver orsaker utifrån ett ytligt perspektiv eftersom de egentligen saknar kunskaper i frågan. De betraktar den skuldssatte individen utifrån ett lönsamhetsperspektiv och är ofta mer anklagande än förstående. Fokus ligger på att få betalt – de bryr sig inte om vad som ligger bakom den överskuldssattes situation. De förstår att vissa personer kan ha det mycket svårt, men ser det inte som sin uppgift att engagera sig i den enskilde skuldssattes livssituation. När borgenärer och inkassoföretag uppger att de är lösningsorienterade är det inte en lösning av den skuldssattes grundproblem som åsyftas. Det är lösningar av en viss kredit som avses. Ur den skuldssattes synvinkel

är det således snarare frågan om tillfällig 'symptomdämpning' eftersom orsakerna till överskuldssättningen varken diskuteras eller åtgärdas.

- *Tjänstemännen hos Kronofogden* uppger att de inte får eller bör engagera sig för djupt. De uppger att de ska bevaka borgenärens intressen och inte får ta parti för någon part. Att 'hålla sig neutral' är ett återkommande tema. Tjänstemännen har därför inte funderat på orsakerna, men kan uppge ett stort antal orsaker som de tror är grundorsaker.
- *Budget- och skuldrådgivarna* säger att de inte har någon möjlighet att engagera sig i den överskuldssattes livssituation. De ser som sin uppgift att hjälpa till med en översyn av ekonomin samt att upprätta en budget. De ser detta som en förberedelse inför en skuldsanering. Budget- och skuldrådgivarna går inte djupare in på orsakerna till att personen hamnat i sin situation.”<sup>100</sup>

Storbritannien lyckades få igång olika åtgärder när samhällets resurser samordnades. Överskuldssättning definieras som ett stort samhällsproblem och frågan har satts högt upp på den politiska dagordningen. Detta ingår som ett led i arbetet med att minska utanförskapet och skapa goda förutsättningar för företagande och entreprenörskap.

Förutom att agera mer samlat behöver samtliga aktörer mer kunskap om orsakerna till överskuldssättning och dess konsekvenser. Borgenärer och inkassoföretag skulle ha nytta av en ökad kunskap. De skulle förmodligen kunna öka sina chanser att få betalt om deras agerande byggde på en djupare kunskap om överskuldssättningens orsaker och konsekvenser.

Även ekonomisk utbildning av privatpersoner skulle minska omfattningen av överskuldssättningen eller i vart fall göra det lättare för drabbade personer att ta tag i sin situation.

### 9.5 Alla vill göra rätt för sig

Schablonbilden av de överskuldssatta är att det finns två kategorier, de som inte kan betala och de som inte vill betala. Med tanke på det som överskuldssatta vittnar om avseende utanförskap, fattigdom och sjukdom verkar det osannolikt att någon skulle välja en sådan tillvaro frivilligt. Om de överskuldssatta kunde betala skulle de göra det. Men varför har då åtminstone vissa satt sig i en situation där de uppenbart har konsumerat för mer pengar än vad de rimligen skulle kunna ha möjlighet att betala? Skälen har redovisats i denna rapport och den visar också att alla inte förstått konsekvenserna av sitt handlande. Dumt agerande? Mycket. Kortsiktighet i planeringen? Det också. Man kan klandra människor för att vara dumma och kortsiktiga men att påstå att de inte vill göra rätt för sig är något helt annat. De har hela tiden haft för avsikt att göra rätt för sig. När det inte går drabbas de av allvarliga skamkänslor.

Detta är anledningen till att det behövs åtgärder som kan motverka överskuldssättning tidigt och lindra dess konsekvenser. Samhället och borgenärerna har ett samlat ansvar för detta.

Att dela in människor i dimensioner av ”vill/vill inte” och ”kan/kan inte” blir en kraftig förenkling som inte beaktar hur kombinationen av avsikter, orsaker, och omständigheter påverkar en människas beteende under en lång tid. Indelningen blir därmed meningslös och bidrar mer till att underbygga vanföreställningar än något annat.

---

100 Kronofogden, Grundorsaker till att alla inte betalar sina räkningar, kvalitativ undersökning, TNS Gallup

Det finns naturligtvis också personer som i ett bedrägligt eller kriminellt syfte inte väljer att betala sina skulder. Men de kan inte räknas som överskuldssatta eftersom de har förmågan att betala. De är också mycket få.

Arbetsgruppens slutsats är att den enda rimliga ståndpunkten för såväl samhället som enskilda individer som på ett eller annat sätt kommer i kontakt med överskuldssatta personer är att utgå från att alla vill göra rätt för sig. Detta synsätt får konsekvenser för hur samhället väljer att agera. Det går inte att placera ansvaret för problemet endast hos de överskuldssatta. Även borgenärer och samhället har ett ansvar. Åtgärder behöver utgå från den skuldsattes situation varför ett samlat grepp är nödvändigt. Det handlar om att förebygga att individer hamnar i överskuldssättning och underlätta för den överskuldssatte att göra rätt för sig och kunna återgå till ett ekonomiskt och värdigt liv. Detta leder till ett minskat lidande och samhällsekonomiska vinster. Att människor hamnar i utanförskap och blir sjuka vinner ingen på.

## Referenser och litteratur

Ahlström, Richard, 2003, Ohälsa och marginalisering till följd av överskuldssättning, från Konsumentverkets PM 2003:4, Överskuldssättning – omfattning, orsaker och förslag till åtgärder.

Armour, John & Cumming, Douglas, 2005, Bankruptcy Law and Entrepreneurship, University of Cambridge Centre for Business Research Working Paper No. 300.

Atkinson, Adele & Kempson, Elaine, 2004, Young people, money management, borrowing and saving, Personal Finance Research Centre, UK.

Billing, Mikael, 2004, Själens sociala ursprung – Tankar om sociala orsaker till psykisk ohälsa hos barn och föräldrar, Lunds Universitet.

Bracha, Stefan H. & Ralston, Tyler C. & Matsukawa, Jennifer M. & Williams, Andrew E. & Bracha, Adam S., 2004, Does "Fight or Flight" Need Updating? The Academy of Psychosomatic Medicine, October 2004 (45:448-449).

Bracha, Stefan H., 2004, Freeze, Flight, Fight, Fright, Faint: Adaptionist Perspective on the Acute Stress Response Spectrum, CNS Spectrums, Volume 9 – Number 9.

Braithwaite, Valerie & Braithwaite, John & Ahmed, E., 2006 Reintegrative shaming, The Essential Criminology Reader. Westview Press, Cambridge, 286-295.

Cialdini, Robert B., 2001, Influence Science and practice, 4<sup>th</sup> ed, Allyn & Bacon, Boston.

Engström, Jenni & Josefsson, Malin & Ahlström, Richard, 2004, Krisbetingade känsloreaktioner hos överskuldssatta, från Hushållens överskuldssättning i Norden, 2004, Rapport från ett samnordiskt forskningsseminarium om orsakerna till och konsekvenserna av nordiska konsumenters överskuldssättning, TemaNord 2004:513, Nordic Council of Ministers, Copenhagen.

Eriksson, Malin, 2003, Socialt kapital – Teori, begrepp och mätning – en kunskapsöversikt med fokus på folkhälsa, CERUM Working Paper 60:2003.

Finansinspektionen, Hushållens ekonomiska förmåga, 2007-06-27.

Fregert, Klas & Jonung, Lars, 2003, Makroekonomi – Teori, politik & institutioner, Studentlitteratur.

Gumy, Julia, 1996, Explaining Overindebtedness in the European Union - An empirical comparative analysis in selected countries using the ECHP (1996), The Research Group, Cambridgeshire County Council.

Hushållens överskuldssättning i Norden, 2004, Rapport från ett samnordiskt forskningsseminarium om orsakerna till och konsekvenserna av nordiska konsumenters överskuldssättning, TemaNord 2004:513, Nordic Council of Ministers, Copenhagen.

Institutet för Tillväxtpolitiska Studier (ITPS), 2006, Rätten att misslyckas - En studie av insolvenslagstiftningar i EU och USA samt dess konsekvenser för entreprenörskap, A2006:010.

Intrum Justitia, Riskindex våren 2007.

Jacobsson, Bengt, 2003, Evighetsgäldenärer, från Konsumentverkets PM 2003:4, Överskudsättning – omfattning, orsaker och förslag till åtgärder.

Kempson, Elaine & Collard, Sharon, 2004, Managing multiple debts: experiences of County Court Administration Orders among debtors, creditors and advisers, University of Bristol.

Kempson, Elaine & McKay, Steve & Willitts, Maxine, 2004, Characteristics of families in debt and the nature of indebtedness, Department for Work and Pensions, UK.

Kennedy, Duncan, 2004, Cost Benefit Analysis of Debtor Protection Rules in Subprime Market Default Situations, Harvard University.

Konsumentverket, PM 2003:4, Överskudsättning – omfattning, orsaker och förslag till åtgärder.

Kronofogden, 2001, Vem vill bli gäldenär – vägen till överskudsättning, Kronofogden i Malmö.

Kronofogden, 2003, System- och samhällsrelaterade skuldfällor, från Konsumentverkets PM 2003:4, Överskudsättning – omfattning, orsaker och förslag till åtgärder.

Kronofogden, 2004, Så uppfattar gäldenärer och borgenärer skuldsaneringsprocessen, Rapport 2004:14.

Kronofogden, 2007, Grundorsaker till att personer inte betalar alla sina räkningar, kvalitativ undersökning, TNS Gallup.

Kronofogden, 2007, Grundorsaker till att personer inte betalar alla sina räkningar, kvantitativ undersökning, TNS Gallup.

Kronofogden, Susanne Eriksson, 2007, Enkät till föreningen Insolvens medlemmar mes hjälp av Ulrika Ring.

Larsson, Mats, 1993, Aktörer, marknader och regleringar – Sveriges finansiella system under 1900-talet, Report no 1, Uppsala Universitet.

Levitt, Steven D. & Dubner, Stephen J., 2006, Freakonomics – A rogue economist explores the hidden side of everything, Harper Collins, New York.

Margalit, Avishai, 1998, Det anständiga samhället – för en värdighetens politik, Daidalos.



Morgan, R. & Christen M., 2003, Keeping Up With the Joneses: The Effect of Income Inequality on Demand for Consumer Credit, INSEAD, University of Utah.

Mutttilainen, Vesa, 2004, Challenges in measuring debt problems, från Hushållens överskuldssättning i Norden, 2004, Rapport från ett samnordiskt forskningsseminarium om orsakerna till och konsekvenserna av nordiska konsumenters överskuldssättning, TemaNord 2004:513, Nordic Council of Ministers, Copenhagen.

Niemi-Kiesiläinen, Johanna & Henriksson, Ann-Sofie, 2006, Legal Solutions to Debt Problems in Credit Societies – A report to the Council of Europe, Juridiska Institutionen, Umeå Universitet.

Niemi-Kiesiläinen, Johanna, 1999, Consumer bankruptcy in comparison: do we cure a market failure or a social problem, University of Helsinki.

Nykänen, Maija-Helena & Kontula, Osmo & Palonen, Kirsti & Liukkonen, Mikkael, 2004, From the pressure of economic recession to its aftermath, från Hushållens överskuldssättning i Norden, 2004, Rapport från ett samnordiskt forskningsseminarium om orsakerna till och konsekvenserna av nordiska konsumenters överskuldssättning, TemaNord 2004:513, Nordic Council of Ministers, Copenhagen.

Ramsay, Iain, 1997, Models of Consumer Bankruptcy: Implications for Research and Policy, Journal of Consumer Policy, Kluwer Academic Publishers, Netherlands.

Regeringen, proposition, Riksdagen 2000, RP 37.

Reifner, Udo & Kiesiläinen, Johanna & Huls, Nik & Springeneer, Helga, 2003, Consumer Overindebtedness and Consumer Law in the European Union, Report to the Commission of the European Communities, Health and Consumer Protection Directorate-General Institute for financial services, Erasmus University Rotterdam/School of Law, University of Helsinki/Helsinki Collegium for Advanced Studies.

Riksbanken, Finansiell stabilitet 2007:1.

Rothstein, Bo, 2003, Sociala fällor och tillitens problem, SNS Förlag.

Rörby, Lina & Ulfsson, Hedda, 2006, Fattigdomens slöja – En studie i hur fattigdom påverkar konsumtionen, Handelshögskolan i Stockholm.

Sjukvårdsrådgivningen, 2007, Stress/vad är stress?, [www.sjukvardsradgivningen.se](http://www.sjukvardsradgivningen.se).

Skatteverket, Rapport 2006:6, Strategier och strategiskt tänkande.

Skånes läns landsting, Kostnader 2000 för hälso- och sjukvård för befolkningen i Skåne. [www.sos.se/fulltext/46/2002-46-1/02kap5.pdf](http://www.sos.se/fulltext/46/2002-46-1/02kap5.pdf)

SOU 2004:81, Ett steg mot ett enklare och snabbare skuldsaneringsförfarande.

SOU 2007:55, Betalningstider i näringslivet.

SOU 2007:71, En starkare företagsinteckning.

Starrin, Bengt & Dahlgren, Lars, 2004, Emotioner, vardagsliv och samhälle – En introduktion till emotionssociologi, Liber.

Statens Folkhälsoinstitut, 2005, Folkhälsans bestämningsfaktorer och indikatorer.

Statens Folkhälsoinstitut, Ekonomisk och social trygghet, [www.fhi.se](http://www.fhi.se).

StressStop.com catalog, 2007, Fight of Flight: The evolution of stress, [www.stressstop.com](http://www.stressstop.com).

The Insolvency Service, Attitudes to Bankruptcy, [www.insolvency.gov.uk](http://www.insolvency.gov.uk).

The office of the Deputy Prime Minister, 2004, The drivers of Social exclusion – Review of the literature for the social Exclusion Unit in the Breaking the Cycle Series, UK.

Tufte, Per Arne, 2004, Managing straitened circumstances, från Hushållens överskuldsättning i Norden, 2004, Rapport från ett samnordiskt forskningsseminarium om orsakerna till och konsekvenserna av nordiska konsumenters överskuldsättning, TemaNord 2004:513, Nordic Council of Ministers, Copenhagen.

Wenzel, Michael, The Social Side of Sanctions: Personal and Social Norms as Moderators of Deterrence, Australian National University, Canberra.

Wikipedia, 2007, Flight or fight response. [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com).

## **Bilagor**

### Bilaga 1

Grundorsaker till att personer inte betalar alla sina räkningar, kvalitativ undersökning, TNS Gallup.

### Bilaga 2

Grundorsaker till att personer inte betalar alla sina räkningar, kvantitativ undersökning, TNS Gallup.