

Hjälp till självhjälp

En analys av den kommunala
budget- och skuldrådgivningen

MISSIVDATUM
2025-03-27DIARIENR
2024/115-5ERT DATUM
2024-05-02ER BETECKNING
Fi2024/01064Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm**Uppdrag att analysera och bedöma den kommunala budget- och skuldrådgivningen**

Regeringen gav den 2 maj 2024 Statskontoret i uppdrag att analysera och bedöma den kommunala budget- och skuldrådgivningen.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Hjälp till självhjälp – en analys av den kommunala budget- och skuldrådgivningen (2025:5)*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg, utredare Susanna Honnér Regnstrand, utredare Allan Abdi och utredare Lisa Hörnström Bokerud var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Susanna Honnér Regnstrand

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Statskontorets uppdrag, slutsatser och förslag	11
1.1	Statskontorets uppdrag	11
1.2	Utgångspunkter för analysen	11
1.3	Våra bedömningsgrunder i korthet	13
1.4	Avgränsningar	15
1.5	Slutsatser och förslag	16
2	Kommunerna bestämmer förutsättningarna för budget- och skuldrådgivning	29
2.1	Sammanfattande iakttagelser	29
2.2	Kommunerna kan i hög grad själva utforma budget- och skuldrådgivningen	30
2.3	Det krävs behovsanalyser och anpassningar utifrån identifierade behov	32
2.4	Det finns både för- och nackdelar med olika sätt att organisera rådgivningen	36
2.5	Rådgivningen måste vara tillgänglig för att nå sitt syfte	39
3	Insatser för att hjälpa skuldsatta	45
3.1	Sammanfattande iakttagelser	45
3.2	Det kräver mycket tid och resurser att kartlägga skulder	46
3.3	Frivilliga uppgörelser är ett sätt för en person att själv komma ur sin skuld	48
3.4	Skuldsatta personer kan få stöd av budget- och skuldrådgivare även vid utmätning	51
3.5	Budget- och skuldrådgivare viktig del av skuldsaneringsprocessen	53
4	Aktörer i systemet	57
4.1	Sammanfattande iakttagelser	57
4.2	Konsumentverket stödjer genom utbildning, information och verksamhetsstöd	58

4.3	Konsumentverket anser att stödet behöver stå i proportion till mottagarkapaciteten	61
4.4	Rådgivarna uppskattar Konsumentverkets digitala stöd	62
4.5	Konsumentverkets rekommendationer bör hjälpa kommunerna att utforma verksamheten	64
4.6	Rådgivarna efterfrågar fördjupad kunskap och utbildning	68
4.7	IVO har begränsade förutsättningar att bedriva tillsyn över budget- och skuldrådgivningen	71
4.8	Genom samverkan kan olika perspektiv på överskudsättning komma fram	74
	Referenser	79

Bilagor

1.	Regeringsuppdraget	83
2.	Bakgrund och roller i systemet	87
3.	Hur vi har genomfört vårt uppdrag	95

Sammanfattning

Statskontoret har analyserat den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Inom ramen för vårt uppdrag har vi bedömt om syftet med den kommunala budget- och skuldrådgivningen uppnås och om systemet är effektivt. Vi har även analyserat rollerna för de aktörer som ingår i systemet för budget- och skuldrådgivning. Uppdraget omfattar i denna del kommunerna och de kommunala budget- och skuldrådgivarna, Konsumentverkets stödjande roll, Inspektionen för vård och omsorgs (IVO) tillsynsroll, och även det stöd som Kronofogdemyndigheten erbjuder budget- och skuldrådgivare.

Syftet med rådgivningen uppnås delvis

Vår första slutsats är att kommunernas budget- och skuldrådgivning delvis når sitt syfte, nämligen att ge ekonomisk rådgivning för att förebygga skuldproblem och hjälpa skuldsatta personer. Vi grundar denna bedömning på att alla kommuner numera erbjuder budget- och skuldrådgivning. Men vi ser att vissa kommuner jobbar aktivt med att planera och dimensionera sin verksamhet utifrån kommuninvånarnas behov medan andra kommuner inte gör det. Därför reflekterar utbudet inte alltid kommuninvånarnas behov, vilket vi anser är en förutsättning för att budget- och skuldrådgivningen ska nå sitt syfte.

Vi bedömer att vissa kommuner behöver arbeta mer med att göra behovsanalyser av målgrupperna för att bättre kunna planera och dimensionera sin verksamhet. Det är också viktigt att följa kommunernas utveckling exempelvis när det gäller tid för rådgivning, tid per skuldsatt person och väntetider. Vi anser därför att Konsumentverket bör fortsätta att följa upp kommunernas verksamhet.

Vi anser också att det är oklart för kommunerna i vilken utsträckning de ska genomföra förebyggande insatser och insatser för att öka allmänhetens kännedom om budget- och skuldrådgivningen. Kommunerna genomför olika förebyggande insatser och på olika sätt. Vår analys visar att kommunerna anser att det är ett viktigt arbete för att minska inflödet av skuldsatta personer.

Det är upp till kommunerna att själva bestämma över sin verksamhet och vi ser inte att det finns skäl för att föreslå närmare reglering av innehållet i budget- och skuldrådgivningen. Vi lämnar däremot förslag på hur myndigheterna och regeringen bättre kan stötta kommuner och budget- och skuldrådgivare i att uppnå syftet med verksamheten.

Systemet är i stort effektivt men kan förbättras

Vår andra slutsats är att systemet för att stödja den kommunala budget- och skuldrådgivningen i stort är effektivt, men att det finns vissa delar som kan förbättras. Vi grundar denna bedömning på att vi inte har identifierat några betydande brister i hur de olika myndigheterna utför sina respektive uppgifter. Men vi ser bland annat att samverkan och samordningen mellan aktörerna kan bli bättre för att det skulle kunna tillgodose kommunernas och rådgivarnas behov i större utsträckning. Vi menar också att IVO borde undersöka hur de kan bedriva tillsyn över budget- och skuldrådgivningen. Konsumentverkets stöd fungerar i stort bra, men vi anser att myndigheten borde följa upp hur kommunerna använder rekommendationerna.

Konsumentverkets stöd fungerar väl men myndigheten behöver samverka mer med Socialstyrelsen

Vi föreslår att Konsumentverket ska inleda samverkan med Socialstyrelsen i syfte att öka rådgivarnas kunskap om sociala problem. Det kan exempelvis ske genom att Socialstyrelsen håller i en del av budget- och skuldrådgivares utbildning eller genom att Socialstyrelsen svarar på rådgivarnas frågor via de kanaler som Konsumentverket har.

Vi bedömer att Konsumentverkets stöd i stort fungerar bra. Det ärendehanteringssystem som myndigheten erbjuder är uppskattat och användbart för kommunerna. Den statistik som Konsumentverket tar fram och tillhandahåller kan användas av både kommuner i deras planering av budget- och skuldrådgivningen och av Konsumentverket själva när de planerar sitt stöd. Även Konsumentverkets utbildningar riktade till budget- och skuldrådgivare och deras informationsinsatser riktade till kommunerna är uppskattade.

Men vi bedömer ändå att Konsumentverkets stöd kan bli mer effektivt om myndigheten ser till att bättre möta budget- och skuldrådgivarnas behov. Ett sätt är att förbättra myndighetens förutsättningar att stödja inom andra frågor än konsumentfrågor, vilket kräver att Konsumentverket samverkar med andra myndigheter. Vi ser exempelvis att Socialstyrelsens expertis kan komma att behövas. Det följer av att kommunerna kan behöva hjälp att anpassa budget- och rådgivningsverksamheten efter att den nya socialtjänstlagen träder i kraft samt att budget- och skuldrådgivare har efterfrågat kunskap när det gäller att hantera sociala problem.

Regeringen bör ge Konsumentverket i uppdrag att följa upp rekommendationerna till rådgivningen

Vi föreslår att regeringen ger Konsumentverket i uppdrag att följa upp och vid behov revidera rekommendationerna till budget- och skuldrådgivare.

På uppdrag av regeringen har Konsumentverket tagit fram rekommendationer för budget- och skuldrådgivningen. Efter den senaste revideringen av rekommendationerna 2024 framkom viss kritik från kommuner och rådgivare. Bland annat anser de att rekommendationerna inte fungerar lika väl som tidigare som utgångspunkt för att planera budget- och skuldrådgivningen. Vi bedömer därför att Konsumentverket behöver arbeta mer aktivt med rekommendationerna så att de både stärker budget- och skuldrådgivares roll och hjälper kommuner att utforma verksamheten.

IVO bör utreda hur de ska tillsyna budget- och skuldrådgivning

Inspektionen för vård- och omsorg (IVO) har aldrig utfört tillsyn av budget- och skuldrådgivningen eftersom myndigheten inte har identifierat verksamheten som ett prioriterat riskområde. IVO:s bristande tillsyn beror inte på brister i regleringen och lösningen är inte att reglera området ytterligare. Vi föreslår att IVO utreder förutsättningarna för att bedriva tillsyn över budget- och skuldrådgivningen. I det ingår också att undersöka om andra typer av granskning kan vara lämpliga, exempelvis kvalitetsgranskning.

Samverkan mellan relevanta aktörer behöver förstärkas för att systemet ska bli mer effektivt

Statskontoret föreslår att regeringen ger Konsumentverket i uppdrag att i samarbete med relevanta myndigheter och andra aktörer verka för en fördjupad samverkan i syfte att stödja kommunernas budget- och skuldrådgivning samt öka kännedomen om rådgivningen.

Statskontorets bedömning är att systemet kan fungera mer effektivt om myndigheter och andra relevanta aktörer samverkar med varandra på de områden där de bedömer att det är relevant. Eftersom Konsumentverket har i uppdrag att stödja budget- och skuldrådgivningen så bedömer vi att det är lämpligt att myndigheten får i uppdrag att tillsammans med andra myndigheter verka för en fördjupad samverkan.

1 Statskontorets uppdrag, slutsatser och förslag

1.1 Statskontorets uppdrag

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att analysera och utvärdera den kommunala budget- och skuldrådgivningen. I uppdraget har det ingått att bedöma om budget- och skuldrådgivningen uppfyller sitt syfte att genom ekonomisk rådgivning bidra till att förebygga att personer får skuldproblem och hjälpa skuldsatta personer.

Inom ramen för uppdraget ska Statskontoret analysera rollerna för de aktörer som ingår i systemet för budget- och skuldrådgivning. Uppdraget omfattar i denna del de kommunala budget- och skuldrådgivarna, Konsumentverkets stödjande roll, Inspektionen för vård och omsorgs (IVO) tillsynsroll och kommunernas ansvar gentemot kommuninvånarna. Även det stöd som till exempel Kronofogdemyndigheten erbjuder budget- och skuldrådgivare ska omfattas av analysen.

Baserat på vår analys och våra bedömningar får vi lämna förslag på ändringar i befintliga regelverk och andra åtgärder som kan göra budget- och skuldrådgivningen mer tillgänglig och som vi bedömer är ändamålsenliga och kostnadseffektiva. Om vi bedömer att förslagen får samhällsekonomiska eller statsfinansiella konsekvenser ska vi redovisa dessa. Om förslagen påverkar statens inkomster och utgifter ska Statskontoret lämna förslag till finansiering. Det ingår inte i uppdraget att lämna författningsförslag.

1.2 Utgångspunkter för analysen

I detta avsnitt redogör vi för våra analysfrågor och de uppgifter som kommuner och Konsumentverket har i enlighet med lag och förordning. I bilaga 2 beskriver vi mer ingående bakgrunden och vilka aktörer som ingår i systemet för den kommunala budget- och skuldrådgivningen.

1.2.1 Analysfrågor

Regeringen vill att vi analyserar och utvärderar den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Vi ska dels bedöma om budget- och skuldrådgivningen uppfyller sitt syfte att genom ekonomisk rådgivning bidra till att förebygga att individer får skuldproblem och att hjälpa skuldsatta personer. Vi ska även analysera rollerna för de aktörer som ingår i systemet för budget- och skuldrådgivningen. Vi tolkar den andra delen av uppdraget som att vi ska utvärdera effektiviteten i systemet för den kommunala budget- och skuldrådgivningen.

Vi har valt att formulera vår tolkning av uppdraget i två övergripande frågor:

1. Uppfyller den kommunala budget- och skuldrådgivningen sitt syfte att genom ekonomisk rådgivning bidra till att förebygga att individer får skuldproblem och att hjälpa skuldsatta personer?
2. Är systemet för budget- och skuldrådgivning effektivt?

Utifrån svaren på våra analysfrågor kommer vi att föreslå åtgärder som kan förbättra budget- och skuldrådgivningen.

1.2.2 Kommunerna ska tillhandahålla budget- och skuldrådgivning med stöd från Konsumentverket

Kommuner är skyldiga att enligt 5 kap 12 § i socialtjänstlagen (2001:453) lämna budget- och skuldrådgivning till skuldsatta personer. Skyldigheten gäller även under hela skuldsanereringen tills den är helt avslutad. Det är frivilligt för personer att vända sig till budget- och skuldrådgivningen och den är gratis för den som söker. Eftersom rådgivningen inte är myndighetsutövning så går det heller inte att överklaga den. Ansvar för rådgivningen regleras i socialtjänstlagen sedan 2016. Budget- och skuldrådgivning beskrivs som en fråga för just socialtjänst, oavsett var i kommunen verksamheten organiseras. Tidigare reglerades ansvaret i skuldsaneringslagen.

Konsumentverket är den myndighet som enligt socialtjänstlagen ska ge stöd och vägledning till den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Konsumentverket har haft uppgiften sedan 2007 men har gett stöd till kommunernas budget- och skuldrådgivning (tidigare hushållsekonomiska

rådgivningen) sedan 1970. Konsumentverket ska även enligt 3 § i myndighetens instruktion stödja konsumentverksamhet i kommunerna i frågor som rör konsumentskydd och konsumentlagstiftning samt budget- och skuldrådgivning. I detta ingår utbildning, information och verksamhetsstöd. Konsumentverket har också tagit fram rekommendationer för budget- och skuldrådgivningen.

1.3 Våra bedömningsgrunder i korthet

I detta avsnitt redogör vi för hur vi bedömt om den kommunala budget- och skuldrådgivningen uppnått sitt syfte och om systemet är effektivt. I bilaga 3 beskriver vi mer ingående hur vi har bedömt syftet och systemets effektivitet.

1.3.1 Sammanfattning av våra bedömningsgrunder för om rådgivningen uppnår sitt syfte

I Statskontorets analys av om budget- och skuldrådgivningen uppfyller syftet har vi huvudsakligen utgått ifrån regeringens tidigare uttalanden om syftet med rådgivningen, socialtjänstlagen (2001:453), förvaltningslagen (2017:900) och att rådgivarens insatser behöver vara anpassade efter individens behov. Med detta sagt bedömer vi att kommunerna uppnår syftet med budget- och skuldrådgivningen under följande förutsättningar:

- Kommunen erbjuder budget- och skuldrådgivning till de som söker den. Rådgivningen ska innehålla både budgetrådgivning, skuldrådgivning och stöd i skuldsaneringsprocessen. Rådgivningen ska ges utifrån individens behov.
- Kommunen gör budget- och skuldrådgivningen lättillgänglig för kommuninvånarna. Det bör vara lätt att få kontakt med rådgivningen och det är lätt för kommuninvånarna att få tillgång till rådgivning.
- Kommunen erbjuder hjälp i tid. Hur lång tid en person får vänta på att få rådgivning är ett mått som kan visa på om kommunen gör det. Hur lång tid en skuldsatt person i kommunen får rådgivning är ytterligare ett mått.
- Kommunen har insatser som gör budget- och skuldrådgivningen känd bland kommuninvånarna. Kommunen bör även genomföra förebyggande insatser för att hindra att personer blir mer skuldsatta.

- Kommunen möter kommuninvånarnas behov genom att analysera vilka möjliga målgrupper som kan vara föremål för rådgivning och planera verksamheten efter det.
- Kommunen ser till det finns god samverkan mellan budget- och skuldrådgivningen och andra verksamheter inom kommunen, exempelvis socialtjänsten, eller andra relevanta aktörer. Detta bland annat för att se till så att det blir ett effektivt resursutnyttjande och att kommunen kan erbjuda en budget- och skuldrådgivning som utgår från individens behov.

1.3.2 Sammanfattning av våra bedömningsgrunder för om systemet är effektivt

För att besvara vår andra uppdragsfråga analyserar vi hur effektivt det system är som ska bidra till att budget- och skuldrådgivningen uppnår sitt syfte. I systemet för budget- och skuldrådgivning ingår den kommunala budget- och skuldrådgivningen, kommunernas ansvar gentemot kommuninvånarna, Konsumentverkets stödande roll och IVO:s tillsynsroll. I systemet ingår även det stöd som Kronofogdemyndigheten erbjuder budget- och skuldrådgivare. Vi analyserar systemet genom att dels analysera hur myndigheterna utför sina respektive uppgifter, dels hur systemet som helhet fungerar. Vi baserar våra bedömningsgrunder om roller och ansvar på de lagar och förordningar som gäller för verksamheten, som socialtjänstlagen (2001:453), förvaltningslagen (2017:900) och myndighetsförordningen (2007:515). För att bedöma myndigheternas ansvar utgår vi från myndigheternas instruktionsenliga uppgifter och regeringens uttalanden om vilka roller och ansvar aktörerna har. Vi bedömer därför att ett effektivt system består av aktörer vars stöd är anpassat efter målgruppens behov.

Konsumentverkets stöd till kommuner och till budget- och skuldrådgivare är effektivt om myndigheten:

- ger utbildning som utgår ifrån rådgivarnas och kommunernas behov.
- tillhandahåller datasystem för informationssökning, handläggning och statistik.
- ökar kännedomen om budget- och skuldrådgivning hos allmänheten genom de kanaler som myndigheten har tillgång till.

- ser till att syftet med rekommendationerna uppfylls, genom att Konsumentverket ser till att rekommendationerna ger vägledning för verksamhetens innehåll, kvalitet och tillgänglighet.

Vi anser att systemet är effektivt om IVO:s tillsyn:

- bidrar till att kommunernas budget- och skuldrådgivning håller en god kvalitet och bedrivs i enlighet med lagar och andra föreskrifter.

Vi anser att Kronofogdemyndigheten kan stödja rådgivarna effektivt genom att:

- erbjuda utbildningar, ha kontakt i specifika ärenden och genom att svara på rådgivarnas frågor.
- öka kännedomen om budget- och skuldrådgivningen bland de skuldsatta som kommer i kontakt med Kronofogdemyndigheten.

1.4 Avgränsningar

Vi har analyserat både kommuner och statliga myndigheter när vi har analyserat och utvärderat systemet och den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Vi har analyserat kommunerna på ett övergripande sätt och vi har inte bedömt enskilda kommuners rådgivning eller hur enskilda kommuner styr budget- och skuldrådgivningen.

I analysen av systemet har vi framför allt riktat in vår analys på de myndigheter som regeringen tar upp i vårt uppdrag, vilka är Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten och IVO. I analysen av myndigheterna har vi avgränsat oss till de delar av myndigheternas verksamheter som har att göra med den kommunala budget- och skuldrådgivningen. När vi har analyserat myndigheterna har vi tittat på deras roll och deras ansvar i systemet för budget- och skuldrådgivning. Vi har samtidigt varit öppna för att det kan finnas ytterligare myndigheter, exempelvis Socialstyrelsen, som kan vara relevanta för att systemet för budget- och skuldrådgivning ska fungera effektivt.

1.5 Slutsatser och förslag

Vi har analyserat kommunernas budget- och skuldrådgivning och hur väl den når sina syften. Vi har även analyserat kommuninvånarnas behov av kommunernas budget- och skuldrådgivning, och rollerna för de aktörer som ingår i systemet för budget- och skuldrådgivning. Detta avsnitt innehåller slutsatser och förslag om vad vi anser att de olika aktörerna bör göra för att budget- och skuldrådgivningen ska nå sina syften och för att systemet ska bli mer effektivt.

1.5.1 Syftet med budget- och skuldrådgivningen uppnås delvis

Vår första analysfråga är om den kommunala budget- och skuldrådgivningen uppfyller sitt syfte att genom ekonomisk rådgivning bidra till att förebygga att kommunens invånare får skuldproblem och att hjälpa skuldsatta personer. Vår övergripande slutsats är att budget- och skuldrådgivningen delvis uppnår dessa syften. Vi grundar denna bedömning på att vissa kommuner jobbar aktivt med att planera och dimensionera sin verksamhet utifrån kommuninvånarnas behov. Detta gör de genom att analysera kommuninvånarnas behov och genom att arbeta för att verksamheten ska vara tillgänglig. Anledningen till att vi anser att verksamheten bara delvis uppfyller sina syften är att inte alla kommuner jobbar lika aktivt. Dessutom finns det delar i budget- och skuldrådgivningen där de flesta kommuner kan bli bättre. Det gäller exempelvis hur kommunerna ska bedriva förebyggande insatser samt hur de kan arbeta effektivt för att göra budget- och skuldrådgivningen mer känd bland kommuninvånarna.

Vi har inte sett att det finns någon anledning att lämna förslag på ändringar i regelverk som påverkar kommunernas möjlighet att själva bestämma hur de ska utforma budget- och skuldrådgivningen utifrån lokala förutsättningar och behov. Däremot lämnar vi vissa förslag i avsnitt 1.5.2 på hur myndigheter kan stötta kommuner och budget- och skuldrådgivare så att verksamheten bättre uppnår sina syften.

Alla kommuner erbjuder budget- och skuldrådgivning

Statskontoret bedömer att även om alla kommuner numera erbjuder budget- och skuldrådgivning så är det fortfarande stora skillnader i vad kommunerna faktiskt erbjuder och hur. Kommunerna är enligt

socialtjänstlagen (2001:453) skyldiga att tillhandahålla budget- och skuldrådgivning, och särskilt att tillhandahålla stöd i skuldsaneringsprocesser. Trots att kommunerna har haft denna skyldighet ett antal år så finns det kommuner som tidigare uppgett att de inte haft någon budget- och skuldrådgivning. Men från 2021 har alla kommuner uppgett att de erbjuder sina invånare budget- och skuldrådgivning. Vi ser också att antalet årsarbetskrafter som kommunerna lägger på budget- och skuldrådgivningen har ökat, och att även den tid som kommunerna ger rådgivning har ökat.

Utgångspunkten för budget- och skuldrådgivningen är att den ska vara anpassad efter individens behov. Beroende på den skuldsattes situation så ska kommunen kunna erbjuda både budgetrådgivning, skuldrådgivning och stöd under en skuldsaneringsprocess. Det finns ingen ytterligare reglering av vad rådgivningen ska innehålla. Det blir därför upp till kommunerna att tolka hur de ska utforma sin budget- och skuldrådgivning så att den når sina syften.

Inom ramen för det kommunala självstyret kan kommunerna anpassa verksamheten till det behov av rådgivning som kommunens invånare har, och till kommunens förutsättningar. Detta gör att utbudet av rådgivning blir olika i olika kommuner. Vi ser inget problem i detta, om kommunens utbud reflekterar ett behov och en efterfrågan som kommunen identifierat.

Men det är fortfarande stor spridning på hur mycket tid och resurser som kommunerna lägger på verksamheten

Statskontoret bedömer att även om kommunerna för varje år lägger mer tid och antalet resurser på budget- och skuldrådgivning ökar från tidigare år så ser vi att kommunerna kommer behöva stöd för att upprätthålla och vid behov öka detta.

Kommunernas totala rådgivningstid har ökat med 4 procent mellan 2021 och 2023. Även antalet totala årsarbetskrafter har ökat från 269 till 279 under samma period. Men det är en stor spridning i hur mycket rådgivningstid kommuner ger per skuldsatt invånare. Några av de kommuner som har högst andel skuldsatta är också bland de kommuner som ger allra minst rådgivningstid per skuldsatt invånare. Den kommun som 2023 gav allra minst rådgivningstid gav 1,7 minuter per år och skuldsatt. Den kommun som gav mest gav 506 minuter (8,4 timmar) per år och skuldsatt.

De flesta av kommunerna (263) hade en väntetid för ett första besök på under fyra veckor. Det är i linje med de rekommendationer för budget- och skuldrådgivningen som fanns 2017–2023. Kommuner och rådgivare som vi har talat med säger att detta kvantitativa mått var bra för kommunerna att utgå ifrån när de planerade och följde upp sin verksamhet. Men vi anser samtidigt att ett kvantitativt mått på väntetiden inte reflekterar kvaliteten i rådgivningen. De nya rekommendationerna som gäller från och med 2024 säger att ”rådgivningen behöver ges i tid”. Detta gör det tydligare att det är individens behov som ska vara utgångspunkten för när personen får tid för en rådgivning. Beroende på den skuldsattes situation kan det också vara nödvändigt att ta in vissa personer direkt på rådgivning, medan andra med mindre akuta situationer kan behöva vänta på rådgivning.

Utifrån detta tycker vi att det är viktigt att Konsumentverket fortsätter följa vad kommunerna gör när det gäller exempelvis tid som läggs på rådgivning, rådgivningstid per skuldsatt och hur långa väntetiderna är. Vi menar därför att Konsumentverket bör fortsätta att följa kommunernas verksamhet. Mer om detta i avsnitt 1.5.2.

Kommunerna utgår inte alltid från en behovsanalys i sin planering och dimensionering av rådgivningen

Statskontoret bedömer att kommuner behöver arbeta mer med att analysera vilka behov som målgrupperna faktiskt har, för att bättre kunna planera och dimensionera sin verksamhet. Samtidigt anser många rådgivare att det delvis är nya grupper som får skuldproblem jämfört med tidigare. Flera rådgivare som vi har intervjuat menar också att komplexiteten i ärendena har ökat och att varje ärende därför tar längre tid än de gjorde tidigare. Dessa målgrupper kan kräva en annan typ av insatser än vad budget- och skuldrådgivning hittills varit inriktad mot. Det gör att det blir ännu viktigare att kommunerna planerar och dimensionerar verksamheten utifrån kommuninvånarnas faktiska behov och efterfrågan.

Men alla kommuner analyserar inte alltid vilka behov av stöd som kommuninvånarna har när kommunen ska planera och dimensionera budget- och skuldrådgivningen. Samtidigt finns det kommuner som gör omfattande analyser av behovet i kommunen utifrån statistik från Kronofogdemyndigheten och Konsumentverket. Men vår slutsats är att kommunerna behöver mer stöd när det gäller att identifiera olika målgrupper. Både Konsumentverket och Kronofogdemyndigheten har relevant statistik om antal skuldsatta och hur skuldsättningen förändras som kommunerna kan använda. Mer om detta i avsnitt 1.5.2.

Kommunerna samverkar med andra kommuner för att kunna erbjuda rådgivning

Statskontoret bedömer att kommunernas samverkan när det gäller budget- och skuldrådgivning kan leda till att den blir mer tillgänglig och av högre kvalitet. En stor andel av kommunerna (cirka 70) köper tjänsten budget- och skuldrådgivning från en annan kommun. Vår bedömning är att det kan vara en bra lösning, och att det finns flera fördelar med att kommuner på detta sätt köper tjänster av en annan kommun. Det kan vara särskilt viktigt för små kommuner, som inte själva kan ha en person som jobbar på heltid med budget- och skuldrådgivningen, och för kommuner som inte kan rekrytera den kompetens som krävs. Det gör också att den kommun som säljer tjänsten kan nyttja sina resurser effektivare, och det kan vara kostnadseffektivt för den köpande kommunen eftersom de bara betalar för de timmar som deras kommuninvånare nyttjar.

Nackdelar med att en kommun köper rådgivning av en annan kommun kan vara att det inte blir lika lätt för den som söker råd att träffa en rådgivare fysiskt. Men vi har sett att kommunerna löst detta problem genom att rådgivare från kommunen som säljer tjänsten finns på plats i den kommun som köper tjänsten de dagar som de bokar in rådgivning. Ett annat exempel är en kommun som köper tjänsten som underlättar för den rådsökande genom att betala för resan till den säljande kommunen. Statskontoret anser att den här typen av samverkan mellan kommunerna bör uppmuntras eftersom det kan ge en budget- och skuldrådgivning som är mer tillgänglig och som kan möta individens behov i större utsträckning.

Oklart för många kommuner hur de ska arbeta förebyggande samt öka kännedomen om rådgivningen

Statskontoret bedömer att kommunerna har olika syn på i vilken utsträckning de ska genomföra insatser för att förebygga att kommuninvånare får skuldproblem eller för att öka kännedomen om att rådgivningen finns. Vår analys visar också att rådgivare sällan har möjlighet att prioritera det förebyggande och kännedomshöjande arbetet.

Vi bedömer att det i stora delar fattas stöd till kommunerna när det gäller det förebyggande arbetet. Det förebyggande arbetet nämns exempelvis inte i Konsumentverkets rekommendationer, även om det förebyggande arbetet är något som kommunerna tycker är viktigt för att minska antalet nya skuldsatta.

Vissa kommuner har insatser för att göra verksamheten mer känd bland kommuninvånarna genom att budget- och skuldrådgivningen på olika sätt och i olika sammanhang förklarar sitt uppdrag och vad de kan hjälpa till med. Det kan vara insatser som är riktade till specifika målgrupper, som exempelvis skolungdomar, pensionärer, barnfamiljer eller nyanlända. Samtidigt tycker vissa rådgivare att det är otydligt var gränsen för deras ansvar för att förebygga skuldproblem och för att öka kännedomen om verksamheten går i förhållande till det ansvar som andra aktörer i kommunen och på statlig nivå har.

I den nya socialtjänstlagen finns också ett större fokus på att kommunerna ska arbeta förebyggande, och nya formuleringar om att socialtjänsten ska vara tillgänglig. Det finns en rad initiativ från olika aktörer för att förbereda kommunerna på hur de ska tillämpa den nya lagen. Men vad vi kan se så handlar inte denna diskussion om hur insatser inom den kommunala budget- och skuldrådgivningen kommer att påverkas. Vi menar därför att detta skulle kunna ingå i Konsumentverkets stöd till kommunerna, där Konsumentverket bjuder in relevanta aktörer, som exempelvis Socialstyrelsen.

Kommunerna har ett stort ansvar för att samverka inom kommunen och med andra aktörer fungerar bra

Statskontoret bedömer att det är viktigt att budget- och skuldrådgivningen samverkar med andra aktörer för att fånga upp personer som är skuldsatta eller som riskerar att hamna i en ohållbar skuldsättning. Vår slutsats är

också att många kommuner har en god samverkan både med andra verksamheter inom kommunen och med andra relevanta aktörer, exempelvis psykiatrin och olika organisationer inom civilsamhället.

En bra samverkan inom kommunen, inte minst med socialtjänsten, kan också ge rådgivarna den kunskap och det stöd de behöver när det gäller de sociala problem som de rådsökande kan ha. Vår bedömning är att kommunerna har ett stort ansvar för att organisera sig så att samverkan inom kommunen fungerar och att rådgivarna får den kunskap de behöver för att kunna ge rådgivning utifrån individens behov. Vi anser att detta är särskilt viktigt i de kommuner som organiserar budget- och skuldrådgivningen i delar av kommunförvaltningen som har få kontaktytor mot socialtjänsten.

1.5.2 Systemet är i stort effektivt men kan förbättras i vissa delar

Vår andra analysfråga är om systemet för budget- och skuldrådgivning är effektivt. Vår övergripande slutsats är att systemet i stort är effektivt, men att det finns vissa delar som kan förbättras. Vi grundar denna bedömning på att vi inte har identifierat några större brister i hur de olika myndigheterna utför sina respektive uppgifter. Men vi ser bland annat att samverkan och samordning mellan aktörerna kan bli bättre för att kunna tillgodose kommunernas och rådgivarnas behov i större utsträckning. Vi menar också att IVO borde undersöka hur de kan bedriva tillsyn över budget- och skuldrådgivningen. Konsumentverkets stöd fungerar i stort bra, men vi anser att myndigheten borde följa upp hur kommunerna använder rekommendationerna.

Konsumentverkets stöd till budget- och skuldrådgivare fungerar i stora delar bra

Statskontoret bedömer att Konsumentverkets stöd till kommunerna genom att tillhandahålla verksamhetssystem är kostnadseffektiva och ändamålsenliga. Även Konsumentverkets utbildningar är uppskattade av rådgivarna. Vi menar därför att det är viktigt att Konsumentverket fortsätter att utveckla ärendehanteringssystemet Boss+, och undersöker möjligheterna att samordna systemet med annan relevant statistik, exempelvis från Kronofogdemyndigheten. Konsumentverket bör också fortsätta kartlägga budget- och skuldrådgivningen, så som myndigheten har gjort i

rapportserien Läget i landet, för att kunna följa kommunernas verksamhet. Kartläggningen ger ett bra underlag både för regeringen i sin styrning av Konsumentverket och för kommunerna när det gäller att kunna följa sin egen och andra kommuners verksamhet.

Konsumentverket behöver följa upp sina rekommendationer för budget- och skuldrådgivningen

Statskontorets föreslår att

- Regeringen ger Konsumentverket i uppdrag att följa upp och vid behov revidera rekommendationerna för budget- och skuldrådgivningen. Uppföljningen bör utgå från regeringens syfte med rekommendationerna som är att stärka verksamhetens roll, minska variationerna mellan kommunerna samt underlätta för IVO:s tillsyn.

Statskontoret bedömer att Konsumentverket behöver arbeta mer aktivt med rekommendationerna, så att de både stärker budget- och skuldrådgivares roll och hjälper kommuner att utforma verksamheten så att den möter kommuninvånarnas behov av rådgivning. Regeringens syfte med rekommendationerna var att göra det tydligare hur budget- och skuldrådgivningen är tänkt att fungera. Syftet var även att bidra till att stärka verksamhetens roll, minska variationerna mellan kommuner samt att underlätta för IVO att granska kommunernas verksamhet. Vår analys visar att rekommendationerna som de är skrivna nu har svårt att uppfylla regeringens syfte. De rådgivare och verksamhetsansvariga i kommuner som vi har pratat med anser bland annat att rekommendationerna inte är tydliga nog för att en kommun ska kunna planera verksamheten utifrån dem.

För att Konsumentverket ska kunna se till att syftet med rekommendationerna uppfylls anser vi att Konsumentverket kontinuerligt behöver följa upp rekommendationerna. Konsumentverket behöver också revidera rekommendationerna om det visar sig att det behövs för att de bättre ska möta kommunernas behov och för att uppfylla regeringens syfte med rekommendationerna.

Vi anser att det ingår i Konsumentverkets uppgifter att följa upp rekommendationerna och bedömer därför att uppdraget kan finansieras utan att myndigheten behöver extra medel.

Konsumentverket kan samverka mer aktivt med Socialstyrelsen för att möta rådgivarnas behov

Statskontoret föreslår att

- Konsumentverket samverkar med Socialstyrelsen inom ramen för Konsumentverkets stöd till budget- och skuldrådgivare. Syftet med samverkan är dels att ge rådgivarna kunskap om sociala problem och dels att ge kommunerna stöd i att anpassa budget- och skuldrådgivningen till kraven på tillgänglighet och mer förebyggande arbete i den nya socialtjänstlagen.

Kommunerna har ansvar för, och därmed kunskap om, socialtjänsten. De har därmed också ansvar för att den kunskapen kommer budget- och skuldrådgivningen till del. Samtidigt bedömer vi att Konsumentverkets stöd till budget- och skuldrådgivningen saknar aspekter som rör sociala frågor och socialtjänsten. Eftersom Konsumentverkets uppdrag utgår från konsumentlagstiftningen och deras expertis ligger inom konsumentfrågor, ser vi därför ett behov av att Konsumentverket samverkar mer aktivt med Socialstyrelsen i stödet till budget- och skuldrådgivarna. Det kan handla om att ta fram stöd inom ramen för att införa den nya socialtjänstlagen och även om rådgivarnas behov av kunskap om sociala problem. Socialstyrelsen har också i uppdrag att stödja kommunerna övergripande när det gäller genomförandet av den nya socialtjänstlagen.

Vi bedömer att samverkan får bäst genomslag om myndigheterna använder sig av de kanaler som Konsumentverket redan upprättat för att nå budget- och skuldrådgivare och som idag används av bland annat Kronofogdemyndigheten. När Socialstyrelsen delar sin kunskap och expertis kan det ske genom webbplatsen Portalen och funktionen Fråga experten eller via Konsumentverkets utbildningar riktade till budget- och skuldrådgivare.

IVO har inte utfört tillsyn eftersom myndigheten inte ser rådgivningen som ett prioriterat riskområde

Statskontoret föreslår att

- IVO utreder förutsättningarna för tillsyn av budget- och skuldrådgivningen. I det arbetet borde IVO också titta på andra kostnadseffektiva och ändamålsenliga sätt att bedriva tillsyn, exempelvis kvalitetsgranskning.

IVO har aldrig utfört tillsyn av budget- och skuldrådgivningen, trots att regleringen av budget- och skuldrådgivningen har flyttats till socialtjänstlagen bland annat för att göra IVO:s tillsynsansvar tydligare, och trots att Konsumentverket har tagit fram rekommendationer för att förtydliga ramarna för budget- och skuldrådgivningen. Orsaken till att IVO inte har genomfört någon tillsyn över budget- och skuldrådgivningen handlar inte främst om brister inom regleringen. Vår analys visar i stället på att den främsta orsaken till att IVO aldrig har genomfört någon tillsyn av budget- och skuldrådgivningen är att myndigheten inte har identifierat verksamheten som ett prioriterat riskområde.

Syftet med IVO:s tillsyn skulle vara att säkerställa en god kvalitet inom verksamheten. Vi anser därför att det kan vara motiverat att IVO utreder förutsättningarna för tillsyn eller annan typ av granskning av budget- och skuldrådgivningen. En tidigare utredning har exempelvis föreslagit att IVO och Socialstyrelsen tillsammans kan utreda förutsättningarna för att införa en kvalitetsgranskning inom bland annat socialtjänsten. Den utredningen bedömde att IVO bör ha möjlighet att göra kvalitetsgranskningar som ett komplement till tillsynen. Medan en tillsyn tar sikte på hur väl reglerna följs så kan en kvalitetsgranskning ta sikte på att öka kunskaperna i verksamheten i fråga och på att utveckla verksamheten. Socialstyrelsen och IVO fick i början av 2025 i uppdrag att utreda och lämna förslag på hur kvalitetsgranskning av socialtjänsten kan utformas. En kvalitetsgranskning kan lyfta fram frågor som vanligtvis inte lämpar sig för tillsyn, exempelvis frågor som rör en kommunal verksamhet som inte är närmare reglerad i lag, något som är särskilt aktuellt för den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Vi bedömer därför att IVO borde överväga om en

kvalitetsgranskning av den kommunala budget- och skuldrådgivningen skulle kunna vara ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt att bedriva granskning på.

Kronofogdemyndigheten bidrar till att systemet för budget- och skuldrådgivare blir effektivt

Kronofogdemyndigheten har ingen instruktionsenlig uppgift att stödja budget- och skuldrådgivare. Men vår bedömning är att Kronofogdemyndigheten trots detta ger ett stöd som bidrar till att systemet blir effektivt. Det gör myndigheten genom att delta i utbildningarna som Konsumentverket tillhandahåller, genom funktionen Fråga experten, och via den arbetsgrupp där skuldsanering diskuteras mellan tjänstepersoner från Konsumentverket och Kronofogdemyndigheten samt Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare. I Kronofogdemyndighetens regleringsbrev för budgetår 2025 fick myndigheten i uppdrag att stödja budget- och skuldrådgivare. Uppdraget handlar bland annat om att myndigheten ska utveckla insatserna för att stödja de kommunala budget- och skuldrådgivarna. Vi bedömer att det nya uppdraget tillsammans med redan etablerat stöd från Kronofogdemyndigheten kan bidra till att förtydliga myndighetens roll i systemet. Det gör att Kronofogdemyndigheten även i fortsättningen kan utveckla sitt stöd till rådgivarna.

Tidiga insatser behöver bli mer effektiva

Statskontoret bedömer att kommunerna behöver ha en bättre samverkan med inkassobolag och fordringsägare för att kommunens insatser ska bli mer effektiva. Kartläggning av skulder är en av de vanligaste och viktigaste åtgärderna som en budget- och skuldrådgivare kan hjälpa en skuldsatt med. Men insatsen tar mycket tid för rådgivarna idag, eftersom det inte finns ett samlat register över de skulder som finns hos inkassobolag och andra fordringsägare. En annan viktig insats som tar mycket tid i anspråk för rådgivarna är frivilliga uppgörelser med inkassobolag och fordringsägare.

Vi bedömer att det är kommunerna som har ansvaret för denna insats men vår analys visar att staten kan stödja hanteringen och kontakterna med inkassobolag och fordringsägare i större utsträckning. Konsumentverket skulle exempelvis kunna stötta kommunerna bättre i frågan genom att bjuda in budget- och skuldrådgivare och inkassobolag för att parterna ska få större förståelse för varandras roller och utgångspunkter.

En nationell vägledningstjänst är inte aktuell för att tillgängliggöra rådgivning

Statskontoret bedömer att det är viktigt att kommunerna erbjuder de som söker råd att fysiskt få träffa sin rådgivare. Skälet till detta är att de skuldsatta ofta befinner sig i en stressad situation som kan göra att de har svårt att ta till sig information digitalt eller över telefon.

Det har tidigare framförts förslag på att införa en nationell vägledningstjänst för att göra den kommunala budget- och skuldrådgivningen mer tillgänglig. Vi tror inte att det är ett kostnadseffektivt sätt att göra rådgivningen mer tillgänglig. Skälet till detta är att rådgivningen behöver utgå ifrån det behov som individen har, och det kommer visa sig först efter att rådgivaren haft ett första möte med individen. Däremot så kan en nationell vägledning handla om att ge allmän information och att visa på sätt att kontakta budget- och skuldrådgivningen i den kommun där man bor. Men där bedömer vi att det redan idag finns bra information och vägledning på Konsumentverkets, Kronofogdemyndighetens och Finansinspektionens hemsidor. Vi bedömer samtidigt att det finns ytterligare myndigheter, exempelvis Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan som kommer i kontakt med överskuldsatta personer som kan informera om budget- och skuldrådgivningen så att fler personer som behöver det söker sig till rådgivningen.

Samverkan mellan relevanta aktörer behöver förstärkas för att systemet ska bli mer effektivt

Statskontoret föreslår att

- Regeringen ger Konsumentverket i uppdrag att i samarbete med relevanta myndigheter och andra aktörer verka för en fördjupad samverkan i syfte att stödja kommunernas budget- och skuldrådgivning samt öka kännedomen om rådgivningen.

Statskontorets bedömning är att systemet kan fungera mer effektivt om myndigheter och andra relevanta aktörer samverkar med varandra på de områden där de bedömer att det är relevant. Eftersom Konsumentverket har i uppdrag att stödja budget- och skuldrådgivningen så bedömer vi att det är lämpligt att myndigheten får i uppdrag att tillsammans med andra

myndigheter verka för en fördjupad samverkan. Konsumentverket har tidigare haft ett liknande uppdrag om att verka för en fördjupad samverkan mot överskuldsättning.

Syftet med en fördjupad samverkan är dels att myndigheterna ska få kunskap och förståelse för varandras roller. Det handlar också om att olika myndigheter, exempelvis Socialstyrelsen kan få en tydligare roll. Det handlar dessutom om att koordinera de kunskapsstöd som riktar sig till budget- och skuldrådgivningen och att undvika dubbelarbete när det gäller olika typer av kunskapsstöd till kommunernas budget- och skuldrådgivare. Ett väl fungerande samarbete gör att resurserna används mer effektivt och gör också att den kommunala budget- och skuldrådgivningen både kan hitta och använda stödet på ett bättre sätt.

2 Kommunerna bestämmer förutsättningarna för budget- och skuldrådgivning

I detta kapitel presenterar vi vår analys av om den kommunala budget- och skuldrådgivningen uppnår sitt syfte. Vi utgår från det ansvar som kommuner har för att ge enskilda det stöd och den hjälp de behöver. Kommunerna har ansvar för att ge rätt förutsättningar för budget- och skuldrådgivningen, för att den ska vara tillgänglig och för att den ska möta de radsökandes behov och hålla god kvalitet. Samtidigt har kommunerna långtgående möjligheter att utforma budget- och skuldrådgivningen utifrån sina egna prioriteringar och de behov som finns i kommunen.

2.1 Sammanfattande iakttagelser

- Kommunerna kan utforma budget- och skuldrådgivningen utifrån lokala behov och förutsättningar. Kommunerna behöver också se till att enskilda personer får det stöd som de behöver.
- Kommunerna ansvarar för att budget- och skuldrådgivningen uppfyller sitt syfte. Det handlar om resurser, kompetens och vilka insatser som kommunen erbjuder de radsökande.
- Kommunerna anpassar inte alltid budget- och skuldrådgivningen till olika målgruppers behov.
- Kommunerna behöver mer systematiskt kartlägga nya målgrupper för att identifiera behov. Statistik från Kronofogdemyndigheten och Konsumentverket kan vara en hjälp i det arbetet.
- Konsumentverkets rekommendationer är viktig vägledning för vissa kommuner när de gäller hur de organiserar och dimensionerar sin verksamhet. Men för andra kommuner har rekommendationerna mindre betydelse.

- De enda insatserna som kommunerna måste erbjuda enligt lag är budget- och skuldrådgivning samt stöd till enskilda inför och under en ansökan om skuldsanering.
- Men syftet med budget- och skuldrådgivningen är bredare än vad de obligatoriska insatserna syftar till och rådgivarna anser själva att det förebyggande arbetet är viktigt. Men de har inte alltid tid att prioritera förebyggande insatser. Det är också oklart för kommunerna vilken typ av förebyggande insatser som de bör ha.
- I förslaget till ny socialtjänstlag finns tydligare krav på tillgänglighet och förebyggande arbete. Det kommer sannolikt också att påverka budget- och skuldrådgivningen och kommunerna kan behöva stöd i att utforma rådgivningen utifrån de nya kraven.
- Kommunerna behöver följa upp och utveckla kvaliteten i budget- och skuldrådgivningen.

2.2 Kommunerna kan i hög grad själva utforma budget- och skuldrådgivningen

Kommunerna är enligt socialtjänstlagen (2001:453) skyldiga att tillhandahålla budget- och skuldrådgivning och att stödja enskilda personer inför och under skuldsaneringsprocessen. I övrigt finns det ingen reglering av vad kommunernas budget- och skuldrådgivning ska innehålla och hur de ska utforma den. Kommunerna har därför ett stort tolkningsutrymme för hur de ska utforma budget- och skuldrådgivningen så att den uppnår syftet.

2.2.1 Många kommuner använder sig av rekommendationerna som vägledning för att utforma verksamheten

Sedan 2021 har samtliga kommuner budget- och skuldrådgivning. Det varierar stort hur mycket tid och resurser som kommunerna lägger på verksamheten. Detta eftersom kommunerna inom ramen för det kommunala självstyret ska kunna anpassa verksamheten till det lokala behovet av rådgivning och också till kommunens förutsättningar. Det gäller exempelvis ekonomiska förutsättningar och möjligheten att rekrytera personal med rätt kompetens. Dessa anpassningar behöver kommunen samtidigt väga mot alla invånares rätt till en tillgänglig rådgivning av god kvalitet.

I våra intervjuer framkommer att flera kommuner har använt sig av Konsumentverkets rekommendationer för att bedöma hur mycket resurser de ska avsätta för arbetet och hur de ska utforma verksamheten. Men det finns också kommuner som inte är lika beroende av rekommendationerna, eftersom de själva har tagit fram riktlinjer för verksamheten.

2.2.2 Den nya socialtjänstlagen ställer tydligare krav på tillgänglighet och förebyggande arbete

Den nya socialtjänstlagen som träder i kraft 1 juli 2025 ställer högre krav på tillgänglighet och även större krav på förebyggande insatser. I förslaget till ny socialtjänstlagen förtydligas även att budget- och skuldrådgivningen ska erbjudas om en skuldsatt person behöver vägledning för att hitta långsiktiga lösningar på sina ekonomiska svårigheter. I den nya socialtjänstlagen är ett av de övergripande målen för socialtjänsten att den ska vara lättillgänglig, att den ska arbeta förebyggande och vara kunskapsbaserad.¹

Våra intervjuer med rådgivare och verksamhetsansvariga i kommunerna visar att de är osäkra på vilken betydelse den nya socialtjänstlagen kommer att ha för budget- och skuldrådgivningen. Men vi bedömer att de tydligare kraven kan komma att påverka hur kommunerna utformar budget- och skuldrådgivningen framöver eftersom rådgivningen är en del av socialtjänsten. Vi bedömer också att rådgivarna kan behöva mer stöd för att kunna anpassa rådgivningen till de nya kraven. Det stödet bör i första hand komma från den egna kommunen, men stödet kan också komma från Socialstyrelsen i samverkan med Konsumentverket. Socialstyrelsen fick i början av 2024 i uppdrag att fördela statsbidrag till kommunerna och planera nationella kompetenshöjande insatser för att stödja kommunerna i deras arbete med att ställa om till den nya socialtjänstlagen.² I början av 2025 fick Socialstyrelsen ytterligare ett uppdrag att tillsammans med ett antal andra myndigheter ge stöd till kommunerna i att ställa om.³

¹ Proposition 2024/25:89. *En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter*, s. 32, s. 205 och s. 215.

² Regeringsbeslut 2024-02-01. *Uppdrag att fördela statsbidrag för omställning till en långsiktigt hållbar, förebyggande och kunskapsbaserad socialtjänst*.

³ Regeringsbeslut 2025-01-23. *Uppdrag till stöd för socialtjänstens omställning*.

2.3 Det krävs behovsanalyser och anpassningar utifrån identifierade behov

För att kunna möta behoven hos de rådsökande behöver kommunerna också ha kunskap om de invånare i kommunen som kan behöva rådgivning. Vi bedömer därför att kommunerna behöver lägga resurser på att analysera behovet av rådgivning. Kommunerna behöver ha kunskap och statistik om målgrupperna för att kunna analysera behovet.

Vår analys visar att behovet av budget- och skuldrådgivning har ökat. Det beror på att den totala skuldsättningen hos befolkningen har ökat under senare år och att det är fler än tidigare som överskuldsätter sig. Det gäller exempelvis för personer över 64 år. En annan grupp där skuldsättningen ökar är unga och särskilt unga kvinnor. Andelen under 25 år som får budget- och skuldrådgivning har ökat något men från en låg nivå, från 1 procent 2020 till 4 procent år 2023.⁴

Det är betydligt fler män än kvinnor som skuldsätter sig och mäns skulder är också högre än kvinnors. År 2024 var det dubbelt så många män som kvinnor som var skuldsatta. Männen skulder är nästan tre gånger så höga som kvinnornas skulder.⁵ Samtidigt är det bara 20 procent fler män än kvinnor som får budget- och skuldrådgivning.⁶

För att kommunerna ska kunna planera sin verksamhet efter kommuninvånarnas behov behöver kommunerna undersöka vilka behov som finns. Men vi bedömer att kommunerna gör väldigt olika i detta. Vissa kommuner gör ingen behovsanalys utan dimensionerar sin verksamhet utifrån hur många som faktiskt efterfrågar rådgivning, andra kommuner gör omfattande analyser av behovet utifrån statistik från Kronofogdemyndigheten och Konsumentverket.

⁴ Konsumentverket. (2025). *Statistik från Boss+*. E-post 2025-02-03.

⁵ Kronofogdemyndigheten. (2025). *Statistik om utvecklingen av fysiska personers skuldbelopp hos Kronofogdemyndigheten*. Hämtad 2025-01-03.

⁶ Konsumentverket. (2025). *Statistik från Boss+*. E-post 2025-02-03.

2.3.1 En behovsanalys kan göra kommunens insatser mer träffsäkra

Vår analys visar att kommunerna använder sig av olika sätt för att identifiera och kartlägga målgrupperna för budget- och skuldrådgivningen. I våra intervjuer framkommer att några kommuner använder sig av statistik från Kronofogdemyndigheten och Konsumentverkets ärendehanteringssystem Boss+ för att kartlägga inflödet av rådeökande och även för att identifiera nya målgrupper. Med hjälp av Kronofogdemyndighetens webbplats är det möjligt att ta fram statistik för respektive kommun om exempelvis antal skuldsatta, skuldbelopp och skuldsättningen i olika åldersgrupper. Det är också möjligt att ta fram statistik om antal betalningsföreläggande, vräkningar samt statistik om skuldsanering.

Vår analys visar också exempel på kommuner som skickar ut brev om rådgivningen till personer i kommunen som har haft skulder hos Kronofogdemyndigheten under lång tid. Det initiativet har också lett till att fler i denna grupp har sökt stöd hos budget- och skuldrådgivningen.

Det kan samtidigt vara svårt för kommunerna att utgå från Kronofogdemyndighetens statistik, eftersom statistiken inte fångar upp den målgrupp som lever i ekonomisk problematik men som ännu inte har skulder hos Kronofogdemyndigheten. Rådgivning och förebyggande insatser till den grupp som ännu inte har hamnat hos Kronofogdemyndigheten kan hjälpa individer innan de har hunnit bli överskuldsatta. Men vi bedömer att kommunerna inte alltid kan prioritera att fokusera på den målgruppen eftersom det är en tidskrävande uppgift.

Vissa kommuner bedriver alltså ett systematiskt arbete med att identifiera behovet i kommunen. I våra intervjuer framkommer också att flera kommuner arbetar för att öka kännedomen om budget- och skuldrådgivning och på så sätt få fler av de som behöver det att söka rådgivning. I den enkät som Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare genomförde 2024 håller 6 av 10 rådgivare helt eller delvis med om att deras kommuner gör aktiva insatser för att öka kännedomen bland invånarna om budget- och skuldrådgivningen.⁷

⁷ Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare (2024). *Lägeskollen*. E-post 2024-09-12.

2.3.2 Budget- och skuldrådgivningen behöver anpassas till olika målgrupper

Kommunerna prioriterar inte alltid att jobba på ett sådant sätt att de anpassar budget- och skuldrådgivningen till de rådsökandens individuella behov. Vi bedömer att kommunerna behöver kunna möta de olika behov som finns för att rådgivningen ska vara effektiv.

Det kan kräva helt olika typer av rådgivning och stöd beroende på vilka orsaker som ligger bakom att en person har skuldsatt sig. De personer som vänder sig till den kommunala budget- och skuldrådgivningen kan vara personer som inte har en så djup skuldsättning och att det därför räcker med budgetrådgivning och kartläggning av skulder för att få till stånd avbetalningsplaner. Det kan vara personer som normalt har förhållandevis god inkomst som drabbas av oplanerade utgifter eller att de plötsligt får lägre inkomst. Det kan även vara unga personer som är nya i arbetslivet och som behöver kunskaper för att skapa en balanserad hushållsbudget. Det kan också ofta handla om personer som är skuldsatta på grund av missbruk eller psykisk ohälsa. Då kan andra och mer långvariga insatser från andra delar av kommunen krävas innan det blir aktuellt med budget- och skuldrådgivning.

Det är vanligt att personer som vänder sig till rådgivningen har varit i en ekonomisk utsatt situation under lång tid. De kan därför behöva större insatser. Det kan vara personer som har skuldsatt sig till följd av en allvarlig livshändelse såsom arbetslöshet eller långvarig sjukdom.⁸

I en enkätundersökning som Bodens kommun riktade till rådgivare i hela Sverige framkommer att skuldproblemen förändras över tid. Rådgivarna menade att de rådsökande har en annan typ av skulder 2022 jämfört med fem år tidigare. Rådgivarna uppger att främst konsumtionslån, snabblån/högekostnadskrediter och skulder kopplade till spelmissbruk hade ökat. Mer än hälften av budget- och skuldrådgivarna anser att komplexiteten i de rådsökandes situation hade ökat från 2017 till 2022 och att varje

⁸ Bodens kommun. (2022). *Budget- och skuldrådgivning. En viktig verksamhet - lägesbild oktober 2022*. E-post 2024-11-12.

ärende därför tog längre tid.⁹ Det framgår även i våra intervjuer med rådgivare att komplexiteten i ärendena har ökat.

2.3.3 Arbetet för att förebygga och öka kännedom är viktigt men inte alltid prioriterat

Att arbeta förebyggande och kunna hjälpa rådsökanden i ett tidigt skede är också viktigt för att möta de rådsökandes behov och därmed för att uppfylla syftet med rådgivningen. Den nya socialtjänstlagen fokuserar mer på förebyggande arbete vilket kommer att göra att kommunerna behöver fokusera mer på den typen av insatser.

De rådgivare som vi har intervjuat lyfter också fram att det förebyggande arbetet är viktigt för att det ska vara möjligt att agera tidigt och innan personer får alltför stora skuldproblem. Enligt rådgivarna kan de handla om insatser av många olika slag. Det gäller insatser för att öka kännedomen om skuldsättning på gymnasieskolor eller aktiviteter som riktar sig till pensionärer. Det kan också handla om att informera vissa målgrupper om budget- och skuldrådgivningen. Det gäller då grupper som kan vara särskilt i riskzonen för överskuldsättning. Det kan också handla om att andra delar av kommunen, framför allt socialtjänsten, identifierar personer som vid sidan av andra insatser också skulle behöva stöd av en budget- och skuldrådgivare.

I våra intervjuer framkommer att budget- och skuldrådgivarna inte alltid kan prioritera att genomföra insatser för att öka kännedomen och det förebyggande arbetet i den utsträckning som de skulle vilja. En av fyra rådgivare som har svarat på Yrkesföreningens enkät anser att deras kommuner inte arbetar aktivt med utåtriktade insatser för att göra budget- och skuldrådgivningen känd bland invånarna.¹⁰

I vissa fall tar rådgivarna egna initiativ genom att bjuda in sig till olika sammanhang för att informera om privatekonomi och om budget- och skuldrådgivningen, exempelvis till hemtjänsten, skolan och psykiatrin.

⁹ Bodens kommun. (2022). *Budget- och skuldrådgivning. En viktig verksamhet – lägesbild oktober 2022*. E-post 2024-11-12.

¹⁰ Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare. (2024). *Lägeskollen*. E-post 2024-09-12.

Samtidigt framkommer det i våra intervjuer med rådgivare att det kanske inte är budget- och skuldrådgivningens uppgift att delta i olika sammanhang för att informera om privatekonomi.

Våra intervjuer med rådgivare visar att även om rådgivarna kan och vill arbeta förebyggande på olika sätt, så anser de att det krävs en bättre samordning mellan nationella aktörer för att få till det förebyggande arbetet. Den nya socialtjänstlagen som träder i kraft 1 juli 2025 kommer ha betydligt större fokus på förebyggande arbete, vilket vi bedömer kan komma att påverka budget- och skuldrådgivningen.

2.4 Det finns både för- och nackdelar med olika sätt att organisera rådgivningen

Kommunerna har ansvar för att budget- och skuldrådgivningen håller en god kvalitet. Det ansvaret tar de genom att organisera och avsätta resurser till budget- och skuldrådgivningen så att den uppfyller syftet. Kommunerna kan fritt välja var i kommunförvaltningen som de placerar budget- och skuldrådgivningen. Men vi bedömer att det finns både risker och fördelar med att organisera budget- och skuldrådgivningen i en annan förvaltning än socialförvaltningen. Att inte organisera verksamheten inom socialförvaltningen kan göra att kopplingen till socialtjänsten blir svag. Det kan i sin tur påverka rådgivarnas möjlighet att ta del av kunskap som socialtjänsten har och som kan hjälpa rådgivarna i deras arbete.

I och med förslaget till ny socialtjänstlag föreslår regeringen att det ska stå att det specifikt är socialnämnden som ska ha ansvaret för budget- och skuldrådgivningen och att rådgivningen ska erbjudas om en skuldsatt person behöver vägledning för att lösa sina ekonomiska svårigheter på lång sikt. Enligt regeringen hindrar förslaget ändå inte kommunerna från att ge ansvaret för budget- och skuldrådgivningen till den nämnd som de finner lämpligt.¹¹

¹¹ Proposition 2024/25:89. *En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter*, s. 367.

Budget- och skuldrådgivningen tillhör inte alltid socialförvaltningen. I vissa kommuner är budget- och skuldrådgivningen organiserad tillsammans med annan rådgivning som riktar sig till medborgarna. Vi bedömer att om rådgivningen är placerad i socialförvaltningen kan det underlätta kontakter med socialtjänsten. Det kan i sin tur vara en förutsättning för att kunna hjälpa en enskild individ på bästa sätt. Samtidigt kan en placering av verksamheten tillsammans med annan typ av rådgivning sänka tröskeln för att ta kontakt. I våra intervjuer med budget- och skuldrådgivare och verksamhetsansvariga i kommunerna bedömer de att det kan vara mindre stigmatiserande att kontakta budget- och skuldrådgivningen om den är en del av annan rådgivning än om den är en del av socialtjänsten. Vi bedömer att det kan vara särskilt viktigt för de rådsökande som inte har haft kontakt med socialtjänsten tidigare. I våra intervjuer framkommer också att resurserna för budget- och skuldrådgivningen kan vara mer fredade om de inte är en del av socialtjänsten. Det följer av att socialtjänstens utgifter ofta styrs av yttre faktorer som antal personer som är i behov av och får ekonomiskt bistånd, vilket kan variera kraftigt över tid.

2.4.1 Budget- och skuldrådgivare samverkar framför allt med socialtjänsten

Det är vanligt att de rådsökande har olika typer av sociala problem, till exempel missbruk eller psykisk ohälsa. Därför kan det ofta vara nödvändigt för budget- och skuldrådgivare att ha kontakt med andra delar av socialtjänsten och med hälso- och sjukvården. Vår analys visar att många rådgivare har tät kontakt med olika delar av socialtjänsten. Vi bedömer att dessa kontakter är väsentliga för att hjälpa skuldsatta personer. Vår analys visar även att rådgivare efterfrågar mer kunskap om sociala problem.

På frågan om kommunernas budget- och skuldrådgivning samverkar med andra aktörer så svarar kommunerna att det är vanligast att samverka med socialsekreterare. 9 av 10 kommuner uppger att budget- och skuldrådgivningen samverkar med socialsekreterare. Ungefär hälften av kommunerna samverkar också med vårdaktörer, exempelvis vårdcentraler,

kuratorer, barnavårdscentraler eller rehab-koordinatorer.¹² I våra intervjuer framkommer också att många rådgivare besöker de övriga delarna av kommunförvaltningen för att informera om rådgivningen och för att initiera samverkan. Vi bedömer att det är väsentligt att se på rådgivningen som en form av ekonomisk rehabilitering, vilket innebär att kommunen kan hjälpa personen med grundproblemen till överskudsättningen för att förhindra att personen faller tillbaka i skuldsättning.

2.4.2 Rådgivarnas arbetssituation och förutsättningar varierar

För att kunna uppfylla syftet att stödja skuldsatta personer och förebygga överskudsättning är det också viktigt att rådgivarna har den kompetens och det kollegiala stöd som de behöver i sitt arbete. Men det finns inga bestämmelser om vilken kompetens som rådgivarna ska ha. Därför är det upp till varje kommun att avgöra vilken kompetens som behövs. Det kan i sin tur påverka kvaliteten i budget- och skuldrådgivningen. Vi bedömer också att det är upp till varje kommun att se till att rådgivarna får det stöd som de behöver, inte minst stöd till de rådgivare som arbetar som enda rådgivare i sin kommun.

Det skiljer sig åt mellan kommuner hur många budget- och skuldrådgivare de har. Dessutom varierar det när det gäller vilken kompetens och erfarenhet som rådgivarna har. Det kan i sin tur påverka innehållet och kvaliteten i verksamheten.

En av tre budget- och skuldrådgivare arbetar som enda budget- och skuldrådgivare i sin kommun.¹³ Bland de som vi har intervjuat finns det både rådgivare som arbetar ensamma i sin kommun och rådgivare som har en eller ett par kollegor. Våra intervjuer visar att de rådgivare som arbetar ensamma i sin kommun fortfarande kan ha det stöd de behöver för att tillhandahålla budget- och skuldrådgivning av god kvalitet och som möter de radsökandens behov. Det handlar då framför allt om att ha en stöttande

¹² Konsumentverket. (2023). *Läget i landet 2023. Budget- och skuldrådgivning*, s. 7.

¹³ Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare. (2024). *Lägeskollen*. E-post 2024-09-12.

chef och dessutom att samverka med kollegor inom till exempel socialtjänsten eller andra delar av kommunen. De rådgivare som saknar kollegor kan också ingå i ett nätverk av rådgivare som arbetar i andra kommuner. I vissa fall kan en budget- och skuldrådgivare också ha en rådgivare från en annan kommun som mentor.

De flesta budget- och skuldrådgivare är relativt erfarna. En av tre rådgivare som har besvarat den enkät som Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare har gjort anger att de har arbetat med budget- och skuldrådgivning i 10 år eller mer.¹⁴ Rådgivarnas professionella bakgrund varierar också. Bland de rådgivare som vi har pratat med finns både ekonomer med erfarenhet av att arbeta på bank, och socionomer som tidigare har arbetat med till exempel försörjningsstöd. En representant för en kommun som har både en ekonom och en socionom anställda som budget- och skuldrådgivare anser att det fungerar mycket bra eftersom rådgivarna då kompletterar varandra på ett bra sätt. Detta eftersom rådgivningen kräver olika kompetenser beroende på individens behov.

2.5 Rådgivningen måste vara tillgänglig för att nå sitt syfte

Personer som söker budget- och skuldrådgivning behöver ofta hjälp relativt fort. Rådgivningen bör ges utan onödigt dröjsmål i enlighet med förvaltningslagen (2017:900) för att ha bäst effekt och hjälpen ska vara anpassad till de radsökandes behov. Vi ser att kommunerna tillgängliggör budget- och skuldrådgivningen genom:

- tiden de lägger på rådgivning
- tiden som de radsökande får vänta på att få stöd
- olika kontaktvägar
- möjlighet till fysiska möten

¹⁴ Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare. (2024). *Lägeskollen*. E-post 2024-09-12.

Kommunerna kan fritt välja hur mycket resurser som de avsätter för budget- och skuldrådgivningen. Alla kommuner har inte någon egen budget- och skuldrådgivare anställd. Ett sjuttioal kommuner köper budget- och skuldrådgivning, antingen från en annan kommun eller i några få fall från en privat aktör. Det är framför allt små kommuner som köper tjänsten från en annan kommun.¹⁵ Vi kan också se att väntetiderna skiljer sig mycket mellan olika kommuner. De resurser som olika kommuner väljer att lägga på rådgivningen skiljer sig också mycket åt och även hur mycket rådgivningstid som de rådsökande får.

2.5.1 I majoriteten av kommunerna får den rådsökande vänta högst fyra veckor på ett första möte

Vår analys visar att de flesta (263 stycken) kommuner hade en väntetid för ett första besök som är kortare än fyra veckor. Men det behöver inte säga något om hur bra kommunen är på att möta behoven hos de rådsökanden. Det kan exempelvis innebära att kommunen tar in alla rådsökanden för ett första samtal för att sedan ställa den rådsökande i kö till ett andra samtal. Det kan räcka för dem som inte har akuta behov. Men för en person som har större behov kan det behövas uppföljande stöd och hjälp relativt snabbt.

Konsumentverkets rekommendationer från 2024 anger ingen högsta gräns för väntetid, utan pekar i stället på att rådgivningen behöver ges i tid.¹⁶ Det är en förändring eftersom tidigare rekommendationer angav att första mötet bör ges inom fyra veckor. Konsumentverket anser att förändringen borde leda till att kommunerna erbjuder ett första tillfälle som utgår ifrån den enskilde rådsökandes behov. En rådsökande som har mindre brådskande behov kan alltså behöva vänta på ett första besök om någon annan har mer akuta behov. Statskontoret instämmer i Konsumentverkets argument om väntetiden. Samtidigt gav regeringen Konsumentverket uppdraget om att ta fram rekommendationer för att minska variationerna mellan kommunerna och göra det lättare för IVO att granska kommunernas verksamhet.¹⁷

¹⁵ Konsumentverket. (2023). *Läget i landet 2023. Budget- och skuldrådgivning*.

¹⁶ Konsumentverket. (2024). *Konsumentverkets rekommendationer för den kommunala budget- och skuldrådgivningen*.

¹⁷ Proposition 2015/16:125. *Skuldsanering – förbättrade möjligheter för överskuldssatta att starta om på nytt*, s. 100.

Rekommendationerna syftade även till att tydliggöra för personen som är skuldsatt om vilken hjälp från kommunen som hen normalt kan förvänta sig. Därför anser vi att de nya rekommendationerna har svårare än de tidigare att svara mot regeringens syfte med rekommendationerna.

2.5.2 Tiden som kommunerna lägger på budget- och skuldrådgivning har över lag ökat

Andelen invånare som är skuldsatta skiljer sig kraftigt mellan olika kommuner och behovet kan i övrigt också se mycket olika ut i olika kommuner. Vi bedömer därför att det är rimligt att kommunerna lägger olika mycket tid på budget- och skuldrådgivningen. Vi ser också att kommunernas totala rådgivningstid ökade med ungefär 4 procent mellan 2021 och 2023. Även antalet totala årsarbetskrafter har ökat från 269 till 279 under 2021–2023.¹⁸

En stor andel av rådgivarna arbetar med budget- och skuldrådgivning som en del av sin tjänst. 10 procent av rådgivarna arbetar maximalt en arbetsdag per vecka med budget- och skuldrådgivning, 25 procent arbetar upp till en halvtidstjänst och 51 procent arbetar mer än 32 timmar per vecka.¹⁹

Det är också stora skillnader mellan kommunerna när det gäller hur mycket tid som de lägger per skuldsatt person. Den kommun som 2023 gav allra minst rådgivningstid gav 1,7 minuter per skuldsatt och år. Den kommun som gav allra mest tid gav 506 minuter (8,4 timmar) per skuldsatt och år.²⁰

2.5.3 Några av de kommuner som har högst andel skuldsatta ger också minst rådgivning per skuldsatt

Några av de kommuner som har hög andel skuldsatta invånare är också bland de kommuner som ger allra minst rådgivningstid per skuldsatt invånare.²¹ Vår analys visar att det finns exempel på kommuner som inte anpassar resurserna för budget- och skuldrådgivning utifrån antalet skuldsatta i kommunen. Vi bedömer att det kan finnas flera olika orsaker

¹⁸ Konsumentverket. (2023). *Läget i landet 2023. Budget- och skuldrådgivning*, s. 2.

¹⁹ *Ibid.*, s. 3.

²⁰ *Ibid.*, s. 5f.

²¹ *Ibid.*

till det. En orsak är att kommunerna inte i tillräckligt stor utsträckning kartlägger hur mycket rådgivning som de egentligen behöver ge och därför helt enkelt inte känner till hur stort behovet är. En annan orsak kan vara att verksamheten kommunicerar behovet till den ansvariga nämnden men att den politiska ledningen i kommunen inte vill eller kan prioritera budget- och skuldrådgivningen.

2.5.4 Kommunerna behöver göra det enkelt att ta kontakt med budget- och skuldrådgivningen

Vår analys visar att kommunerna har olika kontaktvägar till budget- och skuldrådgivningen. I våra intervjuer framkommer ett exempel på en kommun som har en gemensam telefontid några dagar i veckan för olika typer av rådgivning, däribland budget- och skuldrådgivningen. Till andra kommuner kan de rådsökande höra av sig när som helst under kontorstid. I våra intervjuer med rådgivare framgår också att det ofta är viktigt att kunna erbjuda fysiska besök. Det följer av att många rådsökande behöver mycket stöd och hjälp bara med att förstå olika dokument, exempelvis från Kronofogdemyndigheten. Vi bedömer att kommunerna behöver anpassa kontaktvägarna till de rådsökandes behov. Det kan till exempel vara viktigt för de rådsökande att kunna träffa en rådgivare fysiskt eftersom de rådsökande ofta befinner sig i en stressad situation och att hen därför kan ha svårt att ta till sig information via telefon eller e-post.

Det är särskilt vanligt i de befolkningsmässigt små kommunerna att en anställd kan få arbeta med rådgivning som en liten del av sin tjänst. Vi bedömer att det kan göra det svårt att upparbeta tillräcklig erfarenhet av olika ärenden för att kunna utföra rådgivningen på ett bra sätt. Kommunen kan då i stället köpa tjänsten från en annan kommun som kan anställa flera rådgivare. Det kan gynna tillgängligheten eftersom det är fler rådgivare som kan dela på arbetet. Å andra sidan kan det också bli både svårare och dyrare för en rådsökande att ta sig till ett fysiskt rådgivningsbesök i en annan kommun. En av de kommuner som vi har pratat med och som säljer tjänsten till flera andra kommuner har förbättrat tillgängligheten genom att rådgivarna även finns på plats i de andra kommunerna regelbundet.

2.5.5 Kommunerna ska utveckla och följa upp kvaliteten i verksamheten

Alla kommuner ska ha ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete för att kunna säkerställa kvaliteten inom socialtjänsten generellt.²² Det krävs åtminstone att kommunerna följer upp budget- och skuldrådgivningen regelbundet. Det finns många sätt att följa upp kvaliteten i verksamheten. Norrköping är ett exempel på en kommun som har satt upp tydliga egna riktlinjer för rådgivningen och som också själva följer upp kvaliteten i budget- och skuldrådgivningen utifrån Socialstyrelsens ledningssystem. Brukarundersökningar kan vara ett sätt att följa upp kvaliteten i verksamheter. I Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivningens enkät svarar 13 procent av rådgivarna att deras kommuner regelbundet genomför brukarundersökningar riktade till klienter till budget- och skuldrådgivningen.²³

Vi bedömer att kommuner som anser att de behöver bli bättre på att säkerställa och följa upp kvaliteten i rådgivningen kan ta rygg på andra kommuner som har kommit längre och lära från dem. Även Konsumentverket kan hjälpa kommunerna i detta arbete genom att sätta samman goda exempel från kommuner som arbetat fram kvalitetsledningssystem.

²² SOSFS 2011:9. *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.*

²³ Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare. (2024). *Lägeskollen*. E-post 2024-09-12.

3 Insatser för att hjälpa skuldsatta

I detta kapitel bedömer vi både om syftet med att hjälpa skuldsatta personer uppnås, samt om de insatser som budget- och skuldrådgivare gör är effektiva. Vår analys visar att det finns en rad insatser som en budget- och skuldrådgivare kan använda för att hjälpa den skuldsatte att själv komma ur sin skuldsättning, såsom kartläggning och frivilliga uppgörelser med borgenären, d.v.s. den som den skuldsatte har en skuld till. Vi bedömer att dessa tidiga insatser är tidskrävande för budget- och skuldrådgivarna. Analysen visar också vilket stöd som budget- och skuldrådgivare kan ge när den skuldsatte personen är ålagd att betala sin skuld, som när Kronofogdemyndigheten beslutar om att utmäta den skuldsattes tillgångar. Vi anser att en budget- och skuldrådgivare kan stötta den skuldsatta personen med information och med att förklara myndighetsbeslut. Ett sådant stöd gör även Kronofogdemyndighetens arbete mer effektivt.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Kartläggningen av skulder är en viktig men tidskrävande insats eftersom det inte finns något samlat register över skulder hos inkassobolag.
- En frivillig uppgörelse mellan den skuldsatta personen och inkassobolagen eller fordringsägarna är ett sista frivilligt verktyg för att bli av med en skuld. Men få budget- och skuldrådgivare gör frivilliga överenskommelser eftersom det tar mycket tid att kontakta inkassobolag och att förhandla fram en lösning.
- En fokusgrupp med budget- och skuldrådgivare har försökt att systematisera kontakterna och hanteringen av frivilliga uppgörelser eftersom de anser att det finns en potential till effektivisering. Men fokusgruppen har ännu inte lyckats sluta någon överenskommelse.

- Det är Kronofogdemyndigheten som beslutar om att verkställa ett krav från en borgenär som vill ha sin skuld betald. Kronofogdemyndigheten ska vara en neutral part mellan borgenären och gäldenären, d.v.s. den som har en skuld till borgenären. Kronofogdemyndigheten tycker därför att det är bra att gäldenären har en budget- och skuldrådgivare som kan förklara myndighetens beslut samt se till att hantera gäldenärens ekonomiska situation så bra som möjligt.

3.2 Det kräver mycket tid och resurser att kartlägga skulder

En effektiv budget- och skuldrådgivning utgår ifrån individens behov. Beroende på den skuldsattas situation kan alltså olika åtgärder vara aktuella. Vi bedömer att det är viktigt för den som är skuldsatt att kartlägga skulderna. Men det är arbetskrävande att göra det eftersom det inte finns samlade uppgifter över skulder hos inkassobolag och fordringsägare. Om det skulle gå att effektivisera den processen skulle det kunna frigöra resurser och tid. Men vi bedömer att det i dagsläget inte finns någon statlig aktör som har det övergripande ansvaret att samordna kontakterna med inkassobolagen. Det innebär att varje budget- och skuldrådgivare själv behöver ordna med denna kontakt, vilket tar tid.

Kartläggningen av den rådsökandes skulder är en av de första och viktigaste insatserna som en rådgivare kan genomföra, enligt de budget- och skuldrådgivare som vi har pratat med. Syftet är framför allt att få en överblick över den rådsökandes ekonomiska situation för att sedan kunna gå vidare och stötta med att upprätta en budget och prioritera vilka skulder som ska betalas först. Samtidigt vittnar flera rådgivare om att de personer som uppsöker budget- och skuldrådgivning idag har en mer komplex skuldsättningssituation än tidigare. En rådgivare beskriver det som att det går fortare att sätta sig i skuld sig nuförtiden, och att de rådsökanden oftare har dålig koll på hur många fordringsägare som finns och vilka skulder de faktiskt har.

Konsumentverket har tillsammans med Kronofogdemyndigheten utvecklat funktionalitet i ärendehanteringssystemet Boss+ så att det enkelt går att hämta den rådsökandes alla skulder som finns fastställda hos Kronofogde-

myndigheten.²⁴ Den skuldsatta personen kan även inhämta uppgifter genom att själv logga in på Kronofogdemyndighetens webbplats. Att skulderna är samlade på det här viset gör att det är lätt för både en skuldsatt och en rådgivare att se vilka skulder som finns hos Kronofogdemyndigheten. Men rådgivarna uppger att det både tar mycket tid och är svårt att kartlägga den rådsökandes skulder som inte finns hos Kronofogdemyndigheten utan hos inkassobolag eller fordringsägare. Detta har även regeringen tidigare konstaterat.²⁵ De rådgivare som vi har pratat med anser att det beror på att det inte finns något samlat register över skulderna. Den skuldsatte personen behöver därför, med hjälp av rådgivaren, eftersöka eventuella skulder hos fordringsägare på egen hand.

En tidigare utredning har analyserat om det ska införas ett nationellt skuldregister som bland annat skulle göra det lättare för skuldsatta personer att få en översikt över sina skulder.²⁶ Bland annat har Konsumentverket fört fram att det är angeläget att införa ett sådant register.²⁷ Men regeringen bedömer att det inte är aktuellt i nuläget på grund av att frågan är så komplex.²⁸

²⁴ Konsumentverkets faktagranskning 2025-02-03.

²⁵ Proposition 2005/06:124. *Ett enklare och snabbare skuldsaneringsförfarande*, s. 30.

²⁶ SOU 2023:38. *Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning*.

²⁷ Konsumentverket. (2023). *Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning (SOU 2023:38)*. Remissyttrande. Dnr. KOV 2023/751.

²⁸ Proposition 2024/25:17. *Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning*.

Inkasso

Om en borgenär inte får betalt från gäldenären inom betalningstiden kan de välja mellan att själv driva in sina pengar eller att vända sig till ett inkassobolag som då hanterar indrivningen åt dem. Om borgenären väljer att anlita ett inkassobolag för att driva in skulden kan det öka sannolikheten för att skulden betalas, eftersom inkassobolag är specialiserade på att driva in skulder. Ett inkassokrav ger ingen betalningsanmärkning i kreditupplysningsföretagens register. Det totala skuldbeloppet hos svenska inkassobolag för 2023 var 112,9 miljarder kronor.

3.3 Frivilliga uppgörelser är ett sätt för en person att själv komma ur sin skuld

En frivillig uppgörelse mellan en skuldsatt person och fordringsägaren är det sista verktyget som den skuldsatte kan ta till för att själv komma ur sin skuldsättning innan skulden hamnar hos Kronofogdemyndigheten. Vi anser att en frivillig uppgörelse därmed kan vara ett effektivt sätt att hantera skuldsättning på ett tidigt stadium och därmed undvika att Kronofogdemyndigheten behöver driva in skulden med hjälp av tvångsåtgärder. Men budget- och skuldrådgivare uppger att arbetet tar lång tid att genomföra och det är mycket svårt för parterna att komma överens om uppgörelserna. Rådgivarna behöver därför väga tiden som krävs för att hjälpa en skuldsatt person på det här sättet mot att lägga samma tid på att hjälpa flera. Konsumentverket erbjuder praktiskt stöd till rådgivarna men de gör ändå mycket få uppgörelser per år.

3.3.1 Svårt att få till frivilliga uppgörelser

Konsumentverket stöttar budget- och skuldrådgivarna genom utbildning och digitala verktyg för att få till frivilliga uppgörelser med inkassobolag och fordringsägare. Men trots detta är det mycket ovanligt att rådgivare får igenom frivilliga uppgörelser. Förhandlingarna tar också mycket tid i anspråk. Bara under september 2024 upprättade skuldsatta personer totalt 60 000 nya avbetalningsplaner med inkassobolag, en ökning med

28 procent jämfört med föregående månad.²⁹ I jämförelse skickade budget- och skuldrådgivare 172 uppgörelser om avbetalningsplaner till fordringsägare och inkassobolag under hela 2024. Av dem godkändes 147 stycken.³⁰

Det finns fler sätt att upprätta frivilliga uppgörelser mellan gäldenärer och borgenärer, till exempel uppgörelse mellan den som ska betala och den som ska få betalt (ackord), omläggning av lån, minskning av räntesats, förändrad amorteringsplan eller betalningsplan med nedskrivning. Konsumentverket erbjuder utbildning där budget- och skuldrådgivare får reflektera kring olika ärenden och strategier för att nå en uppgörelse. Budget- och skuldrådgivarna får också lära sig mer om vilka faktorer som är viktiga att överväga och vilka steg som behöver tas för att skapa förutsättningar för en uppgörelse. Såväl erfarna rådgivare som företrädare för branschföreningen för inkassoverksamheter, Svensk inkasso medverkar som föreläsare.

Konsumentverket tillhandahåller även funktionalitet i Boss+ som stödjer arbetet med uppgörelse mellan den som ska betala och den som ska få betalt (ackord) och betalplan, samt en checklista på Portalen för arbetet att bistå vid en ackordsuppgörelse.³¹

En avbetalningsplan är ett exempel på en frivillig uppgörelse som främst används när skulderna inte är så omfattande. Om en avbetalningsplan upprättas mellan gäldenären och borgenären innebär det att skulden inte skickas vidare till Kronofogdemyndigheten för indrivning alternativt att borgenären drar tillbaka sin fordran hos Kronofogdemyndigheten. Det kan därmed göra att personen kommer ur sin skuldsättning. Men flera budget- och skuldrådgivare tycker att det är svårt och tidskrävande att få igenom en avbetalningsplan. I en enkät till budget- och skuldrådgivare svarade också 45 procent att de sällan och 61 procent att de aldrig får

²⁹ Svenska Dagbladet. 2024-10-22. *Vintern blir tuff – när fler har skulder*. Hämtad 2024-11-22.

³⁰ Konsumentverket. (2025). *Statistik från Boss+*. E-post 2025-02-03.

³¹ Konsumentverkets faktagranskning 2025-03-02.

avbetalningsplaner beviljade.³² Av de som väl blir beviljade uppger inkassobolag att bara cirka 10 procent fullföljs.³³

Budget- och skuldrådgivarna hjälper den rådsökande genom att räkna fram en hållbar avbetalningsplan, så att personen har en möjlighet att klara av betalningarna, med målet att bli skuldfri. Rådgivarna utgår från Kronofogdemyndighetens beräkningar eller egna beräkningar i Boss+ för att se vilket betalningsutrymme den rådsökande har. Sedan fördelar de den summan mellan personens skulder i ett totalförslag som presenteras för alla inkassobolagen och borgenärerna.³⁴ Men rådgivarna uppger att det är vanligt att fordringsägarna då kräver mer i avbetalning per månad. Om ärendet ska dras tillbaka från Kronofogdemyndigheten brukar inkassobolagen och fordringsägarna även kräva en större summa än det som föreslagits för att göra det. I de flesta fall har den skuldsatte inte ekonomiska möjligheter att betala av skulden på detta sätt. Av den anledningen är det ovanligt att avbetalningsplaner fungerar som en skuldlösning.³⁵ Ändå är det ett av de sista verktyg som rådgivarna kan använda för att hjälpa den skuldsatta personen att själv komma ur sin skuldsättning, innan skulden lämnas över för indrivning hos Kronofogden. Om fler skuldsatta personer skulle få till en avbetalningsplan kan detta alltså bidra till att minska inflödet av ärenden till Kronofogdemyndigheten.

3.3.2 Rådgivare har försökt att upprätta samverkan med inkassobolag för att få en smidigare process

I våra intervjuer med styrelsen för Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivning samt enskilda rådgivare lyfter de fram att det är viktigt att systematisera kontakterna mellan rådgivare och inkassobolagen. Det gäller inte minst för att få till en överenskommelse om avbetalningsplan. I dag är det i stället upp till budget- och skuldrådgivaren att göra en avvägning

³² Bodens kommun. (2022). *Budget- och skuldrådgivning. En viktig verksamhet – lägesbild oktober 2022*. E-post 2024-11-12.

³³ Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare. (2024). *Slutrapport – fokusgrupp frivilliga uppgörelser*. E-post 2024-11-12.

³⁴ Bodens kommun. (2022). *Budget- och skuldrådgivning. En viktig verksamhet – lägesbild oktober 2022*. E-post 2024-11-12.

³⁵ E-post från budget- och skuldrådgivare 2025-02-15.

mellan att lägga tid på att förhandla med enskilda inkassobolag och fordringsägare för en enskild persons räkning eller att kunna lägga den tiden på att hjälpa flera rådsökande.

Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare har uppmärksammat och utrett problemet med kontakterna mellan rådgivare och inkassobolagen. De har låtit en fokusgrupp försöka upprätta samverkan med inkassobolagen. Syftet var att betalningsplaner skulle kunna bli en mer framkomlig väg för att hjälpa skuldsatta tidigt i processen. Ingen statlig myndighet medverkade i fokusgruppens arbete utan den bestod endast av kommunala budget- och skuldrådgivare.³⁶

Men gruppen lyckades inte få till någon överenskommelse med inkassobolagen om standardiserade arbetssätt, exempelvis gemensamt ansökningsformulär. Samtidigt var många av de inkassobolag som fokusgruppen hade kontakt med positiva till att få till ett gemensamt underlag för ansökan. Fokusgruppen föreslår därför ett systematiskt arbetssätt på så sätt att inkassobolag ska hänvisa gäldenärer att ta kontakt med en budget- och skuldrådgivare, på ett liknande sätt som Kronofogdemyndigheten råder skuldsatta personer att göra.³⁷

Vi bedömer att även Konsumentverket skulle kunna stötta kommunerna bättre i frågan genom att bjuda in budget- och skuldrådgivare och inkassobolag för att parterna ska få större förståelse för varandras roller och utgångspunkter.

3.4 Skuldsatta personer kan få stöd av budget- och skuldrådgivare även vid utmätning

Inkassobolaget eller fordringsägaren kan välja att driva in sin skuld genom Kronofogdemyndigheten om det inte går att få till en frivillig uppgörelse med dem. I och med Kronofogdemyndighetens beslut om att driva in skulden så kan den skuldsatta inte längre välja om och hur skulden ska betalas. En utmätning pågår så länge skulden finns kvar, vilket kan

³⁶ Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare. (2024). *Slutrapport – fokusgrupp frivilliga uppgörelser*. E-post 2024-11-12.

³⁷ Ibid.

innebära att personens lön utmäts under flera år. Vår analys visar att budget- och skuldrådgivare kan ge viktigt stöd för den skuldsatta personen i kontakterna med Kronofogdemyndigheten, både när det gäller att förklara myndighetens beslut och för att ge råd om hur personen kan anpassa sitt liv. På detta sätt kan det både underlätta situationen för personen, samtidigt som deras stöd även gör Kronofogdemyndighetens arbete mer effektivt.

Om gäldenären inte betalar trots inkassoåtgärder kan borgenären antingen ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten eller ansöka om stämning i tingsrätten. Om tingsrätten dömer eller Kronofogdemyndigheten beslutar kan borgenären ta hjälp av Kronofogdemyndigheten att driva in skulden.

Utmätning innebär att myndigheten utreder om det finns tillgångar att driva in för att betala gäldenärens skulder. De som vi har intervjuat hos Kronofogdemyndigheten anser att rådgivarnas stöd då är viktigt eftersom Kronofogdemyndigheten ska vara en neutral part mellan gäldenären och borgenären.³⁸ En viktig del av budget- och skuldrådgivarnas arbete är att förklara myndighetens beslut.³⁹ En rådgivare kan också hjälpa den skuldsatta personen genom att se till så att uppgifterna om inkomster och utgifter stämmer. Rådgivarna kan även kontakta Kronofogdemyndigheten för att korrigera uppgifterna om det behövs. Detta påverkar beloppet som gäldenären får behålla av sin lön och kan därmed förbättra hans livssituation. På detta sätt kan rådgivaren stötta den skuldsatta personen att förstå sin skuldsituation och även hur personen ska anpassa sitt liv efter dessa omständigheter. Samtidigt underlättar budget- och skuldrådgivarna även Kronofogdemyndighetens verksamhet, genom att se till så att den skuldsatta personen förstår Kronofogdemyndighetens roll.

³⁸ Intervju med Kronofogdemyndigheten 2024-11-20.

³⁹ Ibid.

3.5 Budget- och skuldrådgivare viktig del av skuldsaneringsprocessen

Om en person inte kan betala sina skulder inom överskådlig tid kan Kronofogdemyndigheten bevilja skuldsanering. Eftersom alla kommuner ska erbjuda budget- och skuldrådgivning inför och under en skuldsanering är det en av de vanligaste insatserna. Vår analys visar att budget- och skuldrådgivare gör skillnad, inte bara för individen utan även för Kronofogdemyndighetens verksamhet. Samtidigt som antalet ansökningar har ökat mycket blir många nekade skuldsanering eftersom de inte uppfyller kraven. Detta tyder på att det finns grupper av skuldsatta som behöver stöd för att lösa sin skuldsituation på något annat sätt än genom skuldsanering. Men vi ser inte att de personerna fångas upp i systemet idag.

3.5.1 Mer effektivt med en budget- och skuldrådgivare under skuldsaneringen

Vår analys visar att budget- och skuldrådgivare har en viktig roll i att stödja skuldsatta personer som vill ansöka om skuldsanering. Detta är något som Kronofogdemyndigheten också konstaterar.⁴⁰ Under 2022 beviljades ungefär var fjärde ansökan (28 procent) om skuldsanering för de som inte hade fått stöd av en budget- och skuldrådgivare. Samma år beviljades nästan hälften (47 procent) av ansökningarna för de som hade fått rådgivning innan de ansökte.⁴¹

Kronofogdemyndigheten stödjer exempelvis genom att medverka i Konsumentverkets utbildningar för budget- och skuldrådgivare. I dessa utbildningar berättar Kronofogdemyndigheten om vilka kriterier som ställs upp för att bli beviljad en skuldsanering och hur de vanligen bedömer ansökningarna. Kronofogdemyndigheten svarar också på frågor i Konsumentverkets funktion Fråga experten och det finns även information på webbplatsen Portalen och en handbok för rådgivarna att ta stöd av. Dessutom finns en samverkansgrupp som diskuterar skuldsanering. Gruppen består av en representant från styrelsen för Yrkesföreningen för

⁴⁰ Kronofogdemyndigheten (2024). *Årsredovisning för 2023*, s. 34.

⁴¹ SOU 2023:38. *Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning*, s. 523.

budget- och skuldrådgivare, en från Konsumentverket och representanter från Kronofogdemyndigheten. Kronofogdemyndigheten uppger att de i sitt beslut skickar med information om att den som har ansökt kan få hjälp hos en budget- och skuldrådgivare.⁴²

Andelen beviljade skuldsaneringar har minskat

Det är Kronofogdemyndigheten som beslutar om skuldsanering och myndigheten gör en sammanvägd bedömning för varje ansökan. Budget- och skuldrådgivarna kan därmed inte med säkerhet säga att en person som de bedömer kan vara aktuell för skuldsanering faktiskt får sanering beviljad av Kronofogdemyndigheten. Några av de krav som skuldsaneringslagen ställer för att en person ska vara berättigad skuldsanering är att personen inte kan betala tillbaka sina skulder under mycket lång tid, att personen ska ha ansträngt sig för att betala tillbaka skulderna och att en skuldsanering är rimlig med hänsyn till hur skulderna har uppkommit.⁴³

Sedan 2019 har andelen beviljade skuldsaneringar minskat. År 2023 beviljades 35 procent av de som ansökte, jämfört med 52 procent 2019. Detta beror på att allt fler av de som ansöker inte uppfyller kriterierna för skuldsanering.⁴⁴

3.5.2 Markant ökning av antalet ansökningar

Flera av de rådgivare som vi pratat med säger att de ibland avråder personen från att söka skuldsanering, eftersom de inte uppfyller Kronofogdemyndighetens krav. Det kan också vara så att den skuldsatta personen har ett pågående missbruk som hen först behöver söka hjälp för. Men eftersom rådgivningen är frivillig kan den skuldsatta personen ändå välja att skicka in en ansökan, vilket rådgivaren då hjälper till med trots avrådan. Om personen då blir nekad kan en budget- och skuldrådgivare förklara Kronofogdemyndighetens beslut och hjälpa personen med en plan framöver. Det kan exempelvis vara att söka skuldsanering igen efter att

⁴² Intervju med Kronofogdemyndigheten. 2024-06-27.

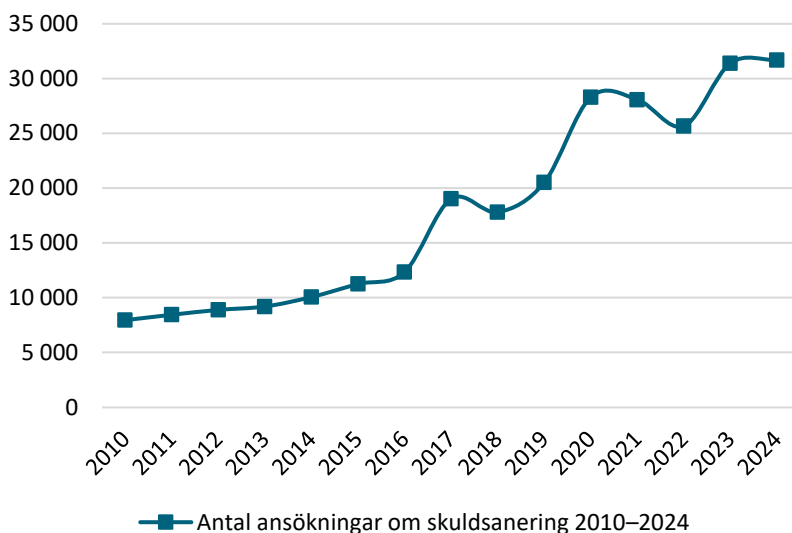
⁴³ Kronofogdemyndigheten. (2025). *Kronofogdemyndighetens skuldsaneringstest*. Hämtad 2025-01-20.

⁴⁴ Kronofogdemyndigheten (2024). *Nya skulder under skuldsanering*. Hämtad 2024-11-20.

den rådsökande gjort ytterligare åtgärder, som försök att förbättra sin inkomst för att visa på att hen inte har förmågan att betala sina skulder inom överskådlig tid.

Mellan 2013 och 2024 tredubblades antalet ansökningar om skuldsanering (figur 1). En förklaring till det är att det 2016 infördes ett enklare sätt att ansöka.⁴⁵ De senaste två åren har antalet ansökningar återigen ökat markant. År 2024 blev ett rekordår med totalt 31 691 ansökningar till Kronofogdemyndigheten, en ökning med 21 procent sedan året innan.⁴⁶ I 40 procent av ansökningarna under 2024 hjälpte en budget- och skuldrådgivare till med ansökan.⁴⁷

Figur 1. Antal ansökningar om skuldsanering 2010–2024.



Källa: Kronofogdemyndigheten. (2025). *Statistik om antal fysiska personer som har sökt skuldsanering 2010–2014*. Hämtad 2025-02-03.

⁴⁵ Kronofogdemyndigheten (2024). *Nya skulder under skuldsanering*. Hämtad 2024-11-20.

⁴⁶ Kronofogdemyndigheten. (2024). *Årsredovisning 2023*.

⁴⁷ Konsumentverket (2025). *Statistik från Boss+*. E-post 2025-02-03.

Fler unga vuxna ansöker men många blir nekade

Inom gruppen unga vuxna har antalet ansökningar ökat mycket de senaste åren. Samtidigt beviljas deras ansökningar i låg grad. Det beror bland annat på att få unga uppfyller kriteriet att skulderna ska vara så stora att den sökande inte kan betala inom överskådlig tid.⁴⁸ Om den sökande är ung och har en låg inkomst anses det finnas möjlighet för personen att öka sin inkomst i kombination med att den kan leva på förbehållsbelopp (beskrivs även som existensminimum).⁴⁹ Det var också en stor andel av personerna under 35 år som gjorde en digital ansökan till Kronofogdemyndigheten. Av dem som ansökte digitalt var det färre som hade varit hos en budget- och skuldrådgivare innan och också färre som beviljades skuldsanering, enligt Kronofogdemyndigheten.⁵⁰

Under 2023 ansökte 4656 personer i åldern 18–30 år om skuldsanering.⁵¹ I jämförelse hjälpte budget- och skuldrådgivarna samma år 95 personer som var 25 år eller yngre att ansöka om skuldsanering.⁵² Det är alltså fortfarande mycket ovanligt att en budget- och skuldrådgivare hjälper unga vuxna med ansökan. Samtidigt ser vi att det stora antalet ansökningar från åldersgruppen visar att de behöver stöd och att de vill komma ur sin skuldsituation. Alternativet för de som nekas skuldsanering är att utmäta skulden. Utmätningen pågår då så länge som skulden finns. Det kan därmed dröja många år innan den unga personen har kommit ur sin skuldsättning.

⁴⁸ Kronofogdemyndigheten. (2024). *Årsredovisning 2023*, s. 34.

⁴⁹ Dagens Nyheter. 2025-01-17. *Fler behöver skuldrådgivning: "Man har kunnat låna fruktansvärt mycket pengar"*. Hämtad 2025-01-21.

⁵⁰ Kronofogdemyndigheten. (2024). *Årsredovisning 2023*, s. 33–34.

⁵¹ Kronofogdemyndigheten. (2024). *Statistik om antal fysiska personer som har sökt skuldsanering 2010–2024*. Hämtad 2025-02-03.

⁵² Konsumentverket. (2025). *Statistik från Boss+*. År 2024 var 237 kommuner anslutna till ärendehanteringssystemet. E-post 2025-02-03.

4 Aktörer i systemet

I detta kapitel presenterar vi vår analys av rollerna för de aktörer som ingår i systemet för budget- och skuldrådgivning på statlig nivå. Vi har analyserat Konsumentverket, Kronofogdemyndighetens stöd till budget- och skuldrådgivare och Inspektionen för vård och omsorgs (IVO) tillsynsroll och bedömt hur effektivt det statliga systemet för budget- och skuldrådgivning är.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Konsumentverket stödjer den kommunala budget- och skuldrådgivningen genom vägledning, stöd och utbildning. Konsumentverket bjuder även in experter från andra myndigheter och aktörer att medverka i exempelvis utbildning och informationsinsatser.
- Både kommunernas budget- och skuldrådgivare och myndigheter ser svårigheter med att Konsumentverkets nuvarande rekommendationer innehåller mindre detaljer än tidigare kring hur rådgivningen ska bedrivas. En av orsakerna till att Konsumentverket har kortat ner och minskat detaljerna i rekommendationerna är att ge kommunerna större möjlighet att själva utforma verksamheten.
- Konsumentverkets stöd genom digitala system som ärendehanteringssystemet Boss+ och webbsidan Portalen uppskattas av budget- och skuldrådgivare. Men vissa rådgivare saknar fysiska utbildningar och de efterfrågar kunskap om sociala problem.
- Främsta anledningen till att IVO inte har bedrivit någon tillsyn över budget- och skuldrådgivningen är att myndigheten inte identifierar rådgivningen som ett prioriterat riskområde.
- Fler aktörer än Konsumentverket stödjer budget- och skuldrådgivningen. Samtidigt har inte någon annan myndighet en instruktionsenlig uppgift att samordna stödet till budget- och skuldrådgivningen. Det riskerar att göra kunskapsstyrningen ineffektiv eftersom exempelvis flera aktörer stödjer rådgivarna med liknande kunskap.

- Konsumentverket och budget- och skuldrådgivare behöver öka kännedomen om budget- och skuldrådgivningen så att flera som behöver stöd söker rådgivning.

4.2 Konsumentverket stödjer genom utbildning, information och verksamhetsstöd

Konsumentverket har sedan 2006 en lagstadgad uppgift att stötta och ge vägledning till den kommunala budget- och skuldrådgivningen.⁵³

I Konsumentverkets instruktion står att myndigheten ska stödja konsumentverksamheten i kommunerna med bland annat utbildning och information i frågor som rör konsumentskydd och konsumentlagstiftning samt budget- och skuldrådgivning. Det betyder att myndigheten ska ge detta stöd med utgångspunkt i myndighetens grundupdrag.

Konsumentverkets stöd till kommunernas budget- och skuldrådgivning kan delas in i utbildning, information och verksamhetsstöd. Vi bedömer att stödet till stora delar möter rådgivarnas behov och bidrar till att rådgivarna kan ge de radsökande den hjälp som de behöver.

4.2.1 Konsumentverket är beroende av andra aktörer i sitt stöd- och utbildningsarbete

Konsumentverkets uppdrag utgår från konsumentlagstiftningen och deras kompetens handlar om konsumentfrågor. Företrädare för Konsumentverket anger att deras stödjande uppdrag går ut på att sammanföra andra aktörer som har expertkunskap i olika frågor. De säger också att de inte är experter på budget- och skuldrådgivning. Därför måste Konsumentverket samverka med andra aktörer när de stödjer och ger vägledning till budget- och skuldrådgivare. Vår analys bekräftar att Konsumentverket använder sig av erfarna budget- och skuldrådgivares kunskap och expertis, i de delar som berör rådgivarverksamheten. Konsumentverket samarbetar dessutom nära Kronofogdemyndigheten. Andra myndigheter som också är relevanta aktörer för att kunna ge ett heltäckande stöd till kommunernas budget- och skuldrådgivare är till exempel Finansinspektionen, Skatteverket, Försäkrings-

⁵³ Socialtjänstlagen (2001:453).

kassan och Centrala Studiestödsnämnden, CSN. Detsamma gäller även branschaktörer som Svensk inkasso och Bank- och finansbyrå.⁵⁴

Konsumentverket stödjer genom utbildning

Kärnan i Konsumentverkets stöd är att ge utbildning och information men stödet innefattar också visst verksamhetsstöd. Konsumentverkets utbildning är yrkesspecifik och består av grund- och fortbildning. Grundutbildningen täcker budget- och skuldrådgivning, inklusive verkställighet, skuldsanering och frivilliga uppgörelser. Deltagarna genomför självstudier och går på kursträffar med erfarna föreläsare. Fortbildningen fokuserar på aktuella ämnen som förändringar hos Kronofogdemyndigheten och lagändringar. Den erbjuds som webinarier, e-kurser och föreläsningar på årliga träffar för budget- och skuldrådgivare som Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare arrangerar tillsammans med Konsumentverket (BUS-dagarna).

Konsumentverket ger verksamhetsstöd

Genom webbplatsen Portalen låter Konsumentverket rådgivare ställa frågor till experter på bland annat Kronofogdemyndigheten genom verktyget Fråga experten. På Portalen erbjuder Konsumentverket också yrkesrelaterad information och nyheter. Konsumentverket erbjuder även ärendehanteringssystemet Boss+, statistik och insatser för att höja kännedomen om budget- och skuldrådgivningen. Konsumentverket bidrar också med vägledning till kommunerna via de rekommendationer som myndigheten har tagit fram på regeringens uppdrag.⁵⁵

Konsumentverket har informationsinsatser

Konsumentverket riktar sitt stöd till kommunerna genom olika informationsinsatser. Vi bedömer att det är ett effektivt sätt att nå ut till olika målgrupper. De senaste tre åren har Konsumentverket arrangerat en digital träff för verksamhetsansvariga för budget- och skuldrådgivningen. Verksamhetsansvariga kan vara chefer inom socialtjänsten men också chefer för andra kommunala verksamheter. Konsumentverket har även främjat samverkan lokalt mellan budget- och skuldrådgivningen och andra aktörer inom och utanför kommunen.⁵⁶ Myndigheten har även främjat

⁵⁴ Faktagranskning Konsumentverket 2025-02-03.

⁵⁵ Konsumentverket faktagranskning 2025-02-03.

⁵⁶ Ibid.

samverkan mellan rådgivare och andra aktörer som möter personer med ekonomiska problem, exempelvis diakoner och personal inom Kriminalvården.⁵⁷

Konsumentverket har även fått uppdrag som ligger nära budget- och skuldrådgivningen. Ett exempel är att sammanställa och sprida information om ekonomiskt våld till bland annat budget- och skuldrådgivare samt säkerställa att det finns välfungerande och kunskapsbaserade rutiner och arbetssätt för hur myndigheten kan hjälpa den som utsatts för sådant våld.⁵⁸

Utöver uppdraget att ge stöd till budget- och skuldrådgivare ger Konsumentverket information och utbildning till olika samhällsaktörer som möter personer som har problem med skulder eller riskerar att få det. Det kan exempelvis vara myndigheter, kommuner och andra organisationer som möter utsatta konsumentgrupper. Stödet syftar till att fler aktörer ska våga prata om privatekonomi för att på så sätt fånga upp personer som behöver hjälp och hänvisa dem vidare till budget- och skuldrådgivningen om det behövs. Diakoner, baspersonal inom Kriminalvården och socialsekreterare är exempel på yrkesgrupper som Konsumentverket bedömer har goda förutsättningar att ge stöd.⁵⁹ Detta eftersom dessa aktörer ofta möter personer med omfattande ekonomiska problem. Myndigheten har även genomfört webinarier för socialsekreterare om överskuldssättningens konsekvenser. Konsumentverket säger att deras uppföljningar visar att det stöd och den information som myndigheten ger till olika aktörer är uppskattad och används.⁶⁰

⁵⁷ Konsumentverket. (2024). *Förstärkt stöd till budget- och skuldrådgivningen*, s.4. 2024:2.

⁵⁸ Faktagranskning Konsumentverket 2025-02-03. Se även Regeringsbeslut 2024-05-30. *Uppdrag att sammanställa och sprida information om ekonomiska aspekter av våld i nära relation*. Dnr: A2024/00777.

⁵⁹ Faktagranskning Konsumentverket 2025-02-03.

⁶⁰ Konsumentverket. (2024). *Förstärkt stöd till budget- och skuldrådgivningen. Redovisningsrapport 2024:2*.

4.3 Konsumentverket anser att stödet behöver stå i proportion till mottagarkapaciteten

Konsumentverket säger att budget- och skuldrådgivare återkommer med önskemål om att få mer stöd från Konsumentverket och andra myndigheter. Men Konsumentverkets erfarenhet är att det är svårt för vissa kommuner att avsätta tid och resurser för att ta del av det stöd som erbjuds. De kommuner som ger budget- och skuldrådgivning under få timmar per vecka kan ha svårt att avsätta tid för annat än rådgivning. För 2023 uppgav 47 kommuner att de la mindre än en arbetsdag per vecka på rådgivning varav 26 kommuner gav rådgivning mindre än 4 timmar per vecka.⁶¹ Det är särskilt tydligt när rådgivare, som arbetar få timmar i veckan, ska tillgodogöra sig grundutbildningen som tar drygt 30 timmar att genomföra. Därför behöver omfattningen av myndighetens samlade stöd till budget- och skuldrådgivningen ställas i relation till kommunernas förutsättningar och kapacitet att ta till sig det, enligt Konsumentverket.⁶²

Konsumentverket har under 2022–2024 genomfört två insatser för att främja lokal samverkan, d.v.s. samverkan med andra aktörer inom och utanför kommunen. Deltagarna har fått sätta mål och upprätta en aktivitetsplan för den samverkan som de vill uppnå. De har också fått ta del av varandras erfarenheter av att närma sig andra samhällsaktörer.⁶³ Konsumentverket uppmärksammar att flera kommuner tycker att det är svårt att avsätta tid och resurser för att delta i aktiviteterna, exempelvis forumet för lokal samverkan.⁶⁴ Konsumentverket anser att myndigheten själv har tillräckliga resurser för att utföra sitt uppdrag som riktar sig till budget- och skuldrådgivning, men de bedömer att många kommuner inte har tillräcklig kapacitet att ta emot stödet.⁶⁵

⁶¹ Konsumentverket. (2023). *Läget i landet 2023*.

⁶² Faktagranskning Konsumentverket 2025-02-03.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Konsumentverket. (2024). *Förstärkt stöd till budget- och skuldrådgivningen. Redovisningsrapport 2024:2*.

⁶⁵ Intervju med Konsumentverket 2024-10-10.

Vi bedömer att ett sätt för framför allt mindre kommuner att kunna delta i aktiviteter och ta emot Konsumentverkets stöd på ett bättre sätt är att samverka med andra kommuner. De kommuner som köper budget- och skuldrådgivning från en annan kommun får tillgång till mer resurser och kompetens för rådgivningen än om de skulle ha skött rådgivningen själva.⁶⁶ Då kan en eller flera rådgivare jobba i flera kommuner i stället för att en rådgivare i en enskild kommun ska jobba en liten del av sin tjänst med budget- och skuldrådgivningen. Det gör också att det är fler rådgivare som jobbar heltid och som kan delta i de aktiviteter och utbildningar som Konsumentverket anordnar.

4.4 Rådgivarna uppskattar Konsumentverkets digitala stöd

Konsumentverket har sedan över 20 år tillbaka erbjudit stöd som innebär att rådgivarna kan hantera ärenden digitalt.⁶⁷ Enligt förarbeten till 2006 års skuldsaneringslag innebär Konsumentverkets uppdrag bland annat att myndigheten ska tillhandahålla datasystem för handläggning.⁶⁸ Konsumentverket ska också tillhandahålla forum för information och utbyte mellan rådgivarna. Vår analys visar att rådgivarna har stor hjälp i sitt dagliga arbete av Konsumentverkets stöd.

4.4.1 Rådgivarna har stor nytta av ärendehanteringssystemet Boss+

Konsumentverket erbjuder verktyget Boss+ som är ett ärendehanteringssystem för budget- och skuldrådgivare. De flesta kommuner har tillgång till Boss+. Vi bedömer att Boss+ är ett viktigt stöd för rådgivarna. Boss+ finansieras genom att kommunerna betalar en licens för användning av systemet.

⁶⁶ För mer information om på vilket sätt kommuner stärker sin mottagarkapacitet genom samverkan med andra kommuner, se Statskontoret. (2023). *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*. 2023:5.

⁶⁷ E-post Konsumentverket 2024-10-17.

⁶⁸ Proposition 2005/06:124. *Ett enklare och snabbare skuldsaneringsförfarande*, s. 39 och s. 69.

I programmet kan rådgivarna bland annat följa inkomna ärenden, föra anteckningar från samtal med rådsökande och dokumentera de åtgärder som görs. Kommuner kan även ta ut statistik ur verktyget.⁶⁹ Av våra intervjuer med rådgivare framgår att de har stor användning av Boss+ eftersom de registrerar och hanterar samtliga ärenden i systemet. Enligt Konsumentverkets uppföljning anger 87 procent av användarna att de har stor nytta av Boss+ i sitt arbete, vilket är en ökning jämfört med 2022 då 79 procent angav att de hade stor nytta av Boss+.⁷⁰ I Boss+ finns även mallar för vissa delar av rådgivningen, exempelvis beräkningsmodeller för att rådgivaren ska kunna hjälpa den skuldsatte personen att göra en budget.

De rådgivare som vi har pratat med säger att Konsumentverket varit lyhörda för rådgivarnas behov när de har utvecklat Boss+. Cirka 230 kommuner använder systemet. Men flera rådgivare arbetar för flera kommuner så Konsumentverket bedömer att de allra flesta kommuners ärenden ändå registreras i Boss+. Under 2024 registrerades drygt 35 900 ärenden i systemet.⁷¹

4.4.2 Portalen är ett effektivt sätt för Konsumentverket att nå ut till rådgivarna

Konsumentverket ska också tillhandahålla ett system för rättsinformation och nyhetstjänster samt ge rådgivarna möjlighet att kommunicera med varandra.⁷² Konsumentverket har därför satt upp webbplatsen Portalen för konsumentvägledare och kommunala budget- och skuldrådgivare. Vi bedömer att Portalen är viktigt för att Konsumentverket ska kunna tillhandahålla behovsanpassat stöd till budget- och skuldrådgivare.

Portalen har checklistor som beskriver olika arbetssätt för budget- och skuldrådgivning och brevmallar till fordringsägare. Där finns också forum för budget- och skuldrådgivare där de kan dela information, tipsa om utbildningar, ställa frågor till varandra och dela goda exempel från

⁶⁹ Faktagranskning Konsumentverket 2025-02-03.

⁷⁰ Konsumentverket. (2024). *Årsredovisning för 2023*, s. 45.

⁷¹ Faktagranskning Konsumentverket 2025-02-03.

⁷² Proposition 2005/06:124. *Ett enklare och snabbare skuldsaneringsförfarande*, s. 39 och s. 69.

förebyggande arbete.⁷³ Kommunernas vägledare och rådgivare kan även, via forumet Fråga experten, ställa frågor till experter på bland annat Konsumentverket och Kronofogdemyndigheten.

85 procent av budget- och skuldrådgivarna anser att Portalen är till nytta i deras yrkesroll.⁷⁴ Enligt Konsumentverket anger 70 procent av de som använder sig av Fråga experten att de har stor nytta av forumet.⁷⁵

Vår analys visar att de uppgifter som budget- och skuldrådgivare lämnar om sig själva i Portalen också är ett effektivt sätt för Konsumentverket att planera för sina stödinsatser. Det gäller uppgifter om hur länge rådgivarna arbetat och hur många timmar de arbetar per vecka (också uppdelat per kommun för de rådgivare som jobbar i flera kommuner). Konsumentverket kan använda uppgifterna för att anpassa sin utbildning och sina andra stöd. Konsumentverket kan även använda uppgifter i Portalen för att sammanställa antal årsarbetskrafter per kommun, och som myndigheten sedan kan redovisa i kartläggningen Läget i landet.⁷⁶ Vi bedömer att det är viktigt att Konsumentverket fortsätter att genomföra kartläggningen, inte minst för att den kan hjälpa kommuner både att utforma budget- och skuldrådgivningen och att avsätta lämpliga resurser till den.

4.5 Konsumentverkets rekommendationer bör hjälpa kommunerna att utforma verksamheten

Konsumentverket tog 2016 på uppdrag av regeringen fram rekommendationer för budget- och skuldrådgivningen. Rekommendationerna reviderades under 2024. Våra intervjuer med rådgivare och verksamhetsansvariga på kommunerna visar att många kommuner har använt rekommendationerna när de har utformat sin verksamhet. Vi bedömer därför att rekommendationerna kan fungera som en bra vägledning för kommunerna. Men både rådgivare, verksamhetsansvariga på kommunerna och även andra myndigheter säger att de nya reviderade rekommendationerna från 2024

⁷³ Faktagranskning Konsumentverket 2025-02-03.

⁷⁴ E-post från Konsumentverket 2025-02-14.

⁷⁵ Konsumentverket. (2024). *Årsredovisning för 2023*, s. 45.

⁷⁶ E-post från Konsumentverket 2024-10-17.

inte är tillräckligt utförliga för att ge bra vägledning till kommunerna. Vi bedömer därför att Konsumentverket behöver följa upp hur de nya rekommendationerna används.

4.5.1 Enhetliga rekommendationer för budget- och skuldrådgivningen stärker verksamhetens roll

Rekommendationerna syftar till att ge vägledning om budget- och skuldrådgivningens innehåll, kvalitet och tillgänglighet.⁷⁷ Regeringen anger i förarbetena till nya skuldsaneringslagen flera skäl till att det måste vara tydligt hur budget- och skuldrådgivningen är tänkt att fungera. Regeringen pekar i förarbetena på att enhetliga rekommendationer för rådgivningen kan stärka verksamhetens roll och minska variationerna mellan kommunerna.⁷⁸ Rekommendationerna är inte obligatoriska för kommunerna att följa men flertalet av de kommuner vi intervjuat har utgått från rekommendationerna när de har utformat sin verksamhet. Konsumentverket presenterade rekommendationer för den kommunala budget- och skuldrådgivningen för första gången vid årsskiftet 2016/2017.⁷⁹ På regeringens uppdrag undersökte Konsumentverket 2018 och 2021 i vilken grad som kommunerna följer rekommendationerna.⁸⁰

4.5.2 Rekommendationerna är vidare för att kommunerna ska kunna utforma verksamheten mer självständigt

År 2024 fick Konsumentverket i uppdrag av regeringen att se över rekommendationerna. Uppdraget var en del av Konsumentverkets uppdrag om förstärkt stöd till budget- och skuldrådgivningen.⁸¹ Konsumentverket skulle enligt uppdraget särskilt rikta insatserna till de verksamheter som

⁷⁷ Konsumentverket. (2024). *Konsumentverkets rekommendationer för den kommunala budget- och skuldrådgivningen*.

⁷⁸ Proposition 2015/16:125. *Skuldsanering – bättre möjligheter för överskuldssatta att starta om på nytt*, s. 100.

⁷⁹ Regeringsbeslut 2016-03-10. *Uppdrag till Konsumentverket att ta fram rekommendationer för budget- och skuldrådgivning*.

⁸⁰ Konsumentverket faktagranskning 2025-02-03.

⁸¹ Regeringsbeslut 2023-06-22. *Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Konsumentverket*.

har svårt att efterleva rekommendationerna. I det uppdraget ingick inte att följa upp i vilken utsträckning kommunerna följde rekommendationerna. Resultatet blev att Konsumentverket tog fram nya rekommendationer.

Konsumentverket säger i våra intervjuer att rekommendationerna från 2016 var för detaljerade, och inte tog tillräcklig hänsyn till det kommunala självstyret.⁸² Konsumentverket bedömer att kommuner ofta har svårt att avsätta tid och resurser för att omsätta myndighetens stöd. Konsumentverket anser att de reviderade rekommendationerna beskriver och tydliggör kommunernas ansvar att ge budget- och skuldrådgivning, men att de ger kommunerna större möjlighet att själva avgöra hur verksamheten ska organiseras och bedrivas. I stället för detaljerade anvisningar poängterar rekommendationerna bland annat att det är fråga om kvalificerad verksamhet och att rådgivarna behöver ha goda kunskaper inom angivna relevanta områden samt att stödet bör erbjudas inom rimlig tid, vara känt hos kommuninvånarna och anpassas efter den rådsökandes förmåga och förutsättningar.⁸³

4.5.3 Rådgivare och myndigheter ser risker med att de nya rekommendationerna inte är lika detaljerade

Våra intervjuer visar att de flesta rådgivare anser att de nya rekommendationerna ger sämre förutsättningar för kommunerna att uppfylla syftet med budget- och skuldrådgivningen än de tidigare rekommendationerna. Samtidigt finns det undantag. En kommun som vi har pratat med anser inte att det är ett problem att rekommendationerna är mer kortfattade eftersom den kommunen har upprättat egna styrdokument för sin budget- och skuldrådgivning. Konsumentverket har vid en träff med verksamhetsansvariga bara fått enstaka synpunkter på rekommendationerna.⁸⁴

Men vi har fått flera synpunkter på att de nya rekommendationerna skulle behöva vara mer konkreta, till exempel när de gäller väntetider och vilken kompetens rådgivarna behöver ha. Dessa synpunkter framförs i våra

⁸² Intervju med Konsumentverket 2024-10-10.

⁸³ Konsumentverket. (2024). *Förstärkt stöd till budget- och skuldrådgivningen*, 2024:2.

⁸⁴ Konsumentverket. (2024). *Utvärdering av träff för verksamhetsansvariga 2024*. E-post 2025-02-03.

intervjuer med rådgivare och Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivning samt i remissvar från olika myndigheter. I den reviderade versionen av rekommendationerna står det att rådgivningen ska erbjudas i tid men Konsumentverket har inte specificerat vad ”i tid” innebär. I samband med att ett utkast av de nya rekommendationerna skickades på remiss framförde Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivning och Finansinspektionen farhågor om att anvisningarna om väntetid för ett första besök hade tagits bort. Finansinspektionen underströk då bland annat att rådgivningen behöver ske skyndsamt eftersom de rådsökande behöver komma i kontakt med en rådgivare snart.⁸⁵ Yrkesföreningens styrelse lyfte också fram att de reviderade rekommendationerna skulle kunna ge kommunerna utrymme att minska verksamhetens resurser och sänka kvalitetskraven. Föreningen önskar ett mer detaljerat innehåll med tydliga och jämförbara indikatorer.⁸⁶ Det efterfrågar också Kronofogdemyndigheten i sitt remissvar på de nya rekommendationerna.⁸⁷

Statskontoret bedömer att Konsumentverket bör följa upp stödet till budget- och skuldrådgivare, i synnerhet de nya rekommendationerna. Vi bedömer att det ingår i Konsumentverkets grunduppdrag att följa upp och revidera rekommendationerna. Det gäller inte minst eftersom regeringen har angett att det ingår i myndighetens uppdrag att även följa upp, stödja och bidra till vidareutveckling av verksamheten.⁸⁸ Konsumentverket arbetar med att följa upp sitt stöd till rådgivarna kommer också att vara avgörande eftersom den nya socialtjänstlagen ställer tydligare krav på att socialtjänsten ska vara tillgänglig och förebyggande. Detta omfattar även budget- och skuldrådgivningen.

⁸⁵ Finansinspektionen. *Synpunkt kring Konsumentverkets rekommendationer för kommunal budget- och skuldrådgivning*. 2024-02-08. E-post 2024-06-20.

⁸⁶ Konsumentverket. (2024). *Förstärkt stöd till budget- och skuldrådgivningen*, 2024:2.

⁸⁷ Kronofogdemyndigheten. *Förslag till nya rekommendationer för budget- och skuldrådgivningen*. 2024-02-07. Dnr: KFM 23421–2023. E-post 2024-06-20.

⁸⁸ Proposition 2015/16:125. *Skuldsanering – bättre möjligheter för överskuldssatta att starta om på nytt*, s. 102.

Syftet med en uppföljning skulle kunna vara att undersöka i vilken utsträckning kommunerna lever upp till rekommendationerna och i vilken utsträckning rekommendationerna utgör vägledning för kommunernas verksamhet.

4.6 Rådgivarna efterfrågar fördjupad kunskap och utbildning

Vår analys visar att Konsumentverkets stöd till budget- och skuldrådgivningen i stor utsträckning är effektivt och ändamålsenligt. Men vi bedömer att Konsumentverket ändå behöver se över sitt stöd och förbättra det i vissa delar. Det gäller exempelvis hjälp till kommunerna att öka kännedomen om rådgivningen och att anpassa utbildningarna till rådgivarnas behov. Vi bedömer också att kommunerna kan behöva stöd för att identifiera hur den nya socialtjänstlagen kommer att påverka budget- och skuldrådgivningen.

4.6.1 Konsumentverket bör fortsätta med kännedomshöjande insatser

Vår analys visar att Konsumentverket genomför olika insatser för att öka kännedomen om budget- och skuldrådgivningen. Konsumentverket har information om budget- och skuldrådgivningen på sin webbplats och hänvisar även till samtliga kommuners budget- och skuldrådgivning. Konsumentverket informerar också genom sociala medier och genom sin egen vägledningsverksamhet. Konsumentverket har bland annat också initierat ett samarbete med Svenska bankföreningen för att bankkunder med betalningsproblem ska få information om att de kan vända sig till kommunernas budget- och skuldrådgivning.⁸⁹ Kronofogdemyndigheten och Finansinspektionen har också genomfört insatser för att höja kunskapen om budget- och skuldrådgivningen. De har bland annat producerat podd-avsnitt där de har bjudit in budget- och skuldrådgivare och andra personer med kunskap om skuldsättning eller privatekonomi.

⁸⁹ Konsumentverket. (2024). *Förstärkt stöd till budget- och skuldrådgivningen*, 2024:2.

Konsumentverket redovisade 2024 ett uppdrag om förstärkt stöd till budget- och skuldrådgivare som bland annat syftade till att öka allmänhetens kännedom om verksamheten.⁹⁰ Vi bedömer att Konsumentverket även fortsättningsvis bör arbeta med sådana insatser.

Det kan vara särskilt viktigt att Konsumentverket informerar om budget- och skuldrådgivningen för kommuner som inte själva har möjlighet att prioritera att genomföra insatser för att höja kännedomen om verksamheten. Om budget- och skuldrådgivningen blir mer känd så kan det leda till att fler som behöver det vänder sig till rådgivningen. I våra intervjuer med rådgivare framgår att det kan göra att kommunerna får större press på sig att utöka utbudet. Samtidigt anser vi att kommunerna inte kan slippa undan sin skyldighet att arbeta med kännedomshöjande insatser.

4.6.2 Flera rådgivare efterfrågar fysiska utbildningar

Vår analys visar att rådgivarna över lag är nöjda med de utbildningar som Konsumentverket har. Men många rådgivare vi intervjuat efterfrågar fler fysiska utbildningar. Yrkesföreningen arrangerar informationsdagarna BUS-dagarna varje år tillsammans med Konsumentverket. De är fysiska och vi bedömer att de fungerar som ett bra komplement till Konsumentverkets utbildningar. Men vi bedömer också att Konsumentverket behöver fortsätta identifiera vad rådgivarna behöver och anpassa sina utbildningar efter det.

Konsumentverket genomför varje termin en utbildning till nya kommunala budget- och skuldrådgivare. Grundutbildningen innehåller bland annat information om rollen som rådgivare.⁹¹ Erfarna budget- och skuldrådgivare håller i olika delar som berör rollen som rådgivare. Konsumentverkets utbildning behandlar tre lösningsalternativ för att bli skuldfri: utmätning via Kronofogdemyndigheten, skuldsanering eller olika former av frivilliga uppgörelser. Kronofogdemyndigheten deltar i grundutbildningen inom områden som utmätning och skuldsanering. Konsumentverkets uppföljning

⁹⁰ Konsumentverket. (2024). *Förstärkt stöd till budget- och skuldrådgivningen*, 2024:2.

⁹¹ Intervju med Konsumentverket 2024-06-19.

av sina utbildningar under 2023 och 2024 visar att deltagarna över lag är nöjda eller mycket nöjda med kurserna.⁹²

Sedan 2020 är ger Konsumentverket grund- och fortbildningen digitalt. Konsumentverket bedömer att detta ger alla samma förutsättningar att delta oavsett var i landet man arbetar.⁹³ Men det råder delade meningar bland rådgivarna om detta är en bra eller dålig utveckling. Vissa rådgivare anser att detta möjliggör att alla rådgivare faktiskt får gå utbildningen. En fysisk utbildning kostar både i tid och pengar och en kommun kan därför till och med behöva neka en rådgivare att åka. Andra rådgivare tycker att Konsumentverket borde gå tillbaka till fysiska utbildningar. De anser att det är viktigt att möta andra rådgivare fysiskt och att rådgivarna då också enklare kan fortsätta ha kontakt med dem som rådgivarna har träffat. Detta gäller i synnerhet för grundutbildningen för budget- och skuldrådgivare, när deltagarna är nya som rådgivare och i många fall också kommer från små kommuner där det inte finns andra som arbetar med samma frågor.

Rådgivarna lyfter också att det är viktigt att även träffa företrädare för myndigheter fysiskt, till exempel Kronofogdemyndigheten, för att göra det lättare för rådgivarna att ta kontakt med myndigheter i olika ärenden. Rådgivarna anser att det blir svårare att bygga en relation med myndigheter som Kronofogdemyndigheten när Konsumentverkets utbildningar blir alltmer digitala. Rådgivarna anser också att det är viktigt att innehållet i grundutbildningen håller rätt nivå och att det är högt i tak så att deltagarna vågar ställa frågor.

Vi bedömer att BUS-dagarna är en bra möjlighet för rådgivare från hela landet att träffas och inte minst att möta representanter från Kronofogdemyndigheten och Konsumentverket. Vi kan också se nyttan med att grundutbildningen är fysisk eftersom nya budget- och skuldrådgivare då får träffa andra nya rådgivare och myndigheterna för första gången.

⁹² E-post från Konsumentverket 2025-02-14.

⁹³ Konsumentverket. (2024). *Årsredovisning år 2023*, s. 44.

4.6.3 Rådgivarna efterfrågar mer kunskap om sociala problem

Vi har tidigare konstaterat att rådsökande ofta har sociala problem och vår analys visar att detta är ett område som rådgivarna efterfrågar mer kompetens inom. Några exempel är kompetens inom våld i nära relationer, spel- och drogmissbruk, olika neuropsykiatriska diagnoser och psykisk ohälsa. Rådgivarna behöver veta hur de ska bemöta människor som har olika svårigheter. Detta kan vara särskilt viktigt för rådgivare i kommuner som organiserar sin budget- och skuldrådgivning inom andra förvaltningar än socialförvaltningen. De rådgivarna kan inte lika enkelt ta hjälp av andra yrkesgrupper som har erfarenheter om sociala problem. De kan också ha svårare att få del av interna utbildningar om olika målgrupper som kan erbjudas av en socialförvaltning.

Vi bedömer att det inte är Konsumentverkets ansvar att utbilda budget- och skuldrådgivare inom sociala problem eftersom det inte är Konsumentverkets kompetensområde. Men vi anser att Konsumentverket har ansvar för att samverka med relevanta aktörer för att uppfylla sitt uppdrag om att stödja budget- och skuldrådgivare. Konsumentverket kan exempelvis samverka med Socialstyrelsen för att uppfylla rådgivarnas behov av kunskap om sociala problem. Vi bedömer att det är mest lämpligt att detta sker genom de befintliga kanaler som Konsumentverket använder för att nå ut till budget- och skuldrådgivare, som idag används av bland annat Kronofogdemyndigheten. Det kan exempelvis ske genom att Socialstyrelsen får besvara frågor från rådgivarna via funktionen Fråga experten i webbplatsen Portalen eller genom att Socialstyrelsen håller i delar av Konsumentverkets utbildningar till budget- och skuldrådgivare.

4.7 IVO har begränsade förutsättningar att bedriva tillsyn över budget- och skuldrådgivningen

I vårt uppdrag ingår även att analysera IVO:s roll som ansvarig tillsynsmyndighet. Syftet med den tillsyn som IVO har i uppdrag att utföra är att granska om budget- och skuldrådgivningen, liksom socialtjänsten i stort, är av god kvalitet och bedrivs i enlighet med de regelverk som finns för

verksamheterna.⁹⁴ IVO har tidigare uppgett att det är svårt att utöva tillsyn över budget- och skuldrådgivning eftersom det saknas krav och mål för verksamheten.⁹⁵ Det var bland annat därför som Konsumentverket 2016 fick i uppdrag att, i samråd med bland annat IVO, ta fram rekommendationer för budget- och skuldrådgivningen. Syftet med rekommendationerna är att ge tydligare vägledning för budget- och skuldrådgivningen samt att göra det lättare för IVO att utöva tillsyn över budget- och skuldrådgivningen.⁹⁶ Trots denna förändring har IVO aldrig initierat en tillsyn av någon kommuns budget- och skuldrådgivning.

Vår analys visar att det är svårt för IVO att prioritera tillsyn av budget- och skuldrådgivningen. Det beror främst på att myndigheten inte identifierat det som ett prioriterat område i sina riskanalyser eftersom antalet anmälningar och klagomål som direkt berör budget- och skuldrådgivningen har varit mycket få.

4.7.1 IVO anser inte att budget- och skuldrådgivningen är ett riskområde

Vår analys visar att den främsta anledningen till att IVO aldrig har bedrivit tillsyn över budget- och skuldrådgivning är att myndigheten inte har identifierat budget- och skuldrådgivningen som ett prioriterat riskområde i sina riskanalyser. Detta eftersom endast ett tjugotal anmälningar eller klagomål som direkt berör budget- och skuldrådgivningen har kommit in till IVO sedan början av 2015. IVO lägger resurser för egeninitierad tillsyn utifrån sina riskanalyser, det vill säga analyser av var behovet av tillsyn är som störst, och i bedömningar av var de allvarligaste kvalitetsproblemen finns. Detta gör IVO i enlighet med myndighetens instruktion. Företrädare för IVO uppger i intervju med oss att deras uppdrag som tillsynsmyndighet är stort och att myndigheten därför behöver prioritera vilken tillsyn som de ska genomföra.⁹⁷

⁹⁴ Se 2 § Förordning (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

⁹⁵ Se t.ex. Proposition 2015/16:125. *Skuldsanering – förbättrade möjligheter för överskuldssatta att starta om på nytt*, s. 100.

⁹⁶ Proposition 2015/16:125. *Skuldsanering – förbättrade möjligheter för överskuldssatta att starta om på nytt*.

⁹⁷ Intervju med IVO 2024-10-04.

4.7.2 IVO och rådgivarnas kunskap om varandra kan bidra till att fler anmälningar kommer in

Vi bedömer att IVO:s kunskap om budget- och skuldrådgivningen kan förbättras. Företrädare för IVO säger i intervju med oss att myndigheten har begränsade kunskaper om budget- och skuldrådgivning. Detta gäller både kunskap i sak och hur en tillsyn av budget- och skuldrådgivning på bästa sätt bör utformas. Myndigheten har aldrig bedrivit tillsyn av en liknande verksamhet vilket också försämrar möjligheterna ytterligare. Detta eftersom myndigheten inte har tidigare erfarenheter att dra lärdomar från inför tillsyn av budget- och skuldrådgivning.⁹⁸ Våra intervjuer med budget- och skuldrådgivare visar att det är oklart om, vad och hur en person kan anmäla eller tipsa om budget- och skuldrådgivningen till IVO. I vissa fall hänvisar rådgivarna till kommunens interna system för hantering av synpunkter och klagomål.

4.7.3 Osäkerhet på vilket sätt tillsynen kan bidra till att budget- och skuldrådgivningen förbättras

IVO har de senaste åren utvecklat den egeninitierade riskbaserade verksamhetstillsynen. Detta innebär att myndigheten har förflyttat alltmer av de resurser som går till egeninitierad tillsyn från regionalt prioriterade tillsyner till färre men större nationella tillsyner. Detta har lett till att antalet egeninitierade tillsynsärenden har minskat de senaste åren. Men IVO bedömer att de färre men större nationella tillsynerna har ökat enhetligheten och stärkt rättstillämpningen inom myndigheten.⁹⁹ Om det fortsätter att inkomma få klagomål eller andra anmälningar som gäller budget- och skuldrådgivningen så bedömer vi att IVO inte heller fortsättningsvis kommer att prioritera tillsyn av rådgivningen.

Våra intervjuer visar att både budget- och skuldrådgivare och de verksamhetsansvariga i kommunerna är mycket osäkra på vad IVO:s tillsyn skulle kunna bidra med. Rådgivarna framför ändå att IVO:s tillsyn exempelvis skulle kunna bidra till att identifiera kommuner som inte avsätter tillräckligt med resurser för att kunna uppnå syftet med budget- och skuldrådgivningen. Tillsynen skulle också kunna identifiera

⁹⁸ Intervju med IVO 2024-10-04.

⁹⁹ IVO. (2024). *Årsredovisning för 2023*, s. 21–22.

kommuner som har långa väntetider för att komma i kontakt med budget- och skuldrådgivningen. Men rådgivarna anser samtidigt att det är svårt att bedriva tillsyn på området eftersom det inte finns några mätbara kriterier när det gäller till exempel tillgänglighet till rådgivning, som IVO kan bedriva tillsyn mot. Enligt en kommun som vi har pratat med skulle IVO kunna bidra med att granska kommunernas dokumentation och om kommunerna följer sekretessregler.

Utredningen om en effektivare tillsyn över socialtjänsten visar att det finns skäl att införa kvalitetsgranskning som ett komplement till den tillsyn som IVO bedriver.¹⁰⁰ I början av 2025 gav regeringen i uppdrag till Socialstyrelsen och IVO att tillsammans utreda och lämna förslag till hur kvalitetsgranskning av socialtjänsten kan utformas.¹⁰¹ Kvalitetsgranskning skulle kunna vara särskilt värdefullt för att granska områden där det inte finns preciserade bestämmelser. Kvalitetsgranskning av socialtjänsten skulle till exempel kunna ge IVO möjlighet att bedöma hur långt kommuner kommit när det gäller att planera insatser och i att förutse kommande behov av insatser.¹⁰² Vi bedömer därför att kvalitetsgranskning skulle kunna vara ett alternativ för IVO att använda för granskning av budget- och skuldrådgivning. Detta eftersom budget- och skuldrådgivningens innehåll inte är reglerat i lag eller genom föreskrifter.

4.8 Genom samverkan kan olika perspektiv på överskultsättning komma fram

Vår analys visar att mer effektiv samverkan mellan olika myndigheter och aktörer kan förbättra stödet till den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Vi bedömer att det dels handlar om att fler myndigheter får en tydligare roll, främst Socialstyrelsen. Vi bedömer också att en bättre samverkan mellan aktörerna skulle leda till större samordning av de kunskapsunderlag som olika myndigheter tar fram och som rådgivare kan ha nytta av.

¹⁰⁰ SOU 2024:25. *En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten*, s. 371f.

¹⁰¹ Regeringsbeslut 2025-01-23. *Uppdrag till stöd för socialtjänstens omställning*.

¹⁰² SOU 2024:25. *En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten*, s. 371f.

4.8.1 Det har tidigare funnits samverkansråd med många olika aktörer

Konsumentverket fick 2016 i uppdrag att inrätta ett samverkansråd för budget- och skuldfrågor. I rådet ingick flera aktörer som även i dag arbetar inom området och som samverkar med Konsumentverket, exempelvis Kronofogdemyndigheten och Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare. I rådet fanns även representanter från Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten samt Sveriges Kommuner och Regioner, SKR (då SKL) som enligt vår bedömning i dagsläget inte samverkar med Konsumentverket om budget- och skuldrådgivningen.¹⁰³ Samverkansrådet hade forum för samverkan på nationell nivå och hanterade övergripande åtgärdsförslag. Konsumentverket bedömer att arbetet i rådet bidrog till att sätta överskuld-sättning på agendan på ett tydligare sätt än tidigare och att arbetet skapade en helhetsbild kring problemen med överskuld-sättning.¹⁰⁴ Samverkansrådet tydliggjorde också att skuldproblematik är ett tvärsektoriellt område.¹⁰⁵ Konsumentverket avrapporterade uppdraget om samverkansrådet 2019 och efter det upphörde samverkansrådet.

Kronofogdemyndigheten fick i sitt regleringsbrev för 2025 uppdrag att stödja budget- och skuldrådgivare.¹⁰⁶ Vår analys visar att det vid sidan av Konsumentverket och Kronofogdemyndigheten inte finns några myndigheter som har uppdrag att stödja den kommunala budget- och skuldrådgivningen i dag. Konsumentverket anser att de i dag inte har något uppdrag att samordna stödet. Men de anser att stödet till rådgivningen behöver samordnas för att uppnå ett ändamålsenligt, samlat och effektivt offentligt stöd. En effektiv samordning gör bland annat att det blir enklare för mottagarna att både hitta och tillgodogöra sig stödet, menar Konsument-

¹⁰³ Konsumentverket. (2019). *Tillsammans! Ett magasin med inspiration, information och reflektioner för alla som möter människor som lever i ekonomisk utsatthet*, s. 7–8.

¹⁰⁴ Konsumentverket. (2019). *Fördjupad samverkan mot överskuld-sättning*, 2019:6, s. 21–22.

¹⁰⁵ Konsumentverket. (2019). *Tillsammans! Ett magasin med inspiration, information och reflektioner för alla som möter människor som lever i ekonomisk utsatthet*, s. 7–8.

¹⁰⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Kronofogdemyndigheten.

verket.¹⁰⁷ Myndigheten anser också att de i sin samordning kan säkerställa att de inte gör samma insatser som andra aktörer. Samtidigt har viktiga myndigheter, såsom Försäkringskassan och Skatteverket, inte möjlighet att prioritera att genomföra gemensamma insatser med Konsumentverket. Det gäller till exempel att experter från dessa myndigheter deltar i att genomföra Konsumentverkets utbildningsverksamhet. Konsumentverket anser därför att regeringen behöver förtydliga hur myndigheterna ska samordna sig.¹⁰⁸

4.8.2 Det har funnits förslag om en nationell vägledningstjänst

Frågan om att inrätta en nationell vägledningstjänst för budget- och skuldrådgivning har kommit upp vid flera tillfällen.¹⁰⁹ Konsumentverket bedömer att en upplysningstjänst bör kunna erbjuda de rådsökande enklare rådgivning och på detta sätt komplettera den kommunala verksamheten.¹¹⁰ Enligt Konsumentverket skulle tjänsten kunna sänka tröskeln för personer att ta kontakt och be om hjälp.¹¹¹ Därmed skulle vägledningstjänsten kunna öka utrymmet för kommunernas budget- och skuldrådgivningsverksamhet att stödja de rådsökande som har större behov.¹¹²

Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare var i sitt remissvar på Överskudsättningsutredningen kritiska till att införa en nationell vägledningstjänst. De ansåg att det skulle kunna leda till att kommunerna

¹⁰⁷ Konsumentverket faktagranskning 2025-02-03.

¹⁰⁸ Intervju Konsumentverket 2024-10-10.

¹⁰⁹ Se t.ex. SOU 2013:78. *Överskudsättning i creditsamhället* och SOU 2023:38 *Förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskudsättning*.

¹¹⁰ Konsumentverket. (2023). *Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskudsättning (SOU 2023:38)*. Remissyttrande Dnr. KOV 2023/751.

¹¹¹ Konsumentverket. (2019). *Fördjupad samverkan mot överskudsättning*, 2019:6, s. 22.

¹¹² Konsumentverket. (2024). *Förstärkt stöd till budget- och skuldrådgivningen*, 2024:2.

drar ner på sin budget- och skuldrådgivning och att tjänstens rådgivning skulle bli yttlig och inte möta de rådsökandens behov.¹¹³

Vi bedömer att en nationell vägledningstjänst sannolikt inte är ett kostnads-effektivt sätt att öka tillgängligheten till budget- och skuldrådgivningen. Det beror på att rådgivningen behöver utgå från behovet i varje kommun och också utformas lokalt för att på ett effektivt sätt möta de behov som finns i kommunen. Om det handlar om att ge privatpersoner bättre och mer information om privatekonomi och om budget- och skuldrådgivning bedömer vi att de kanaler som Konsumentverket och andra myndigheter redan använder sig av idag är bättre lämpade. Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten och Finansinspektionen har redan idag bra information om privatekonomi och hur man kontaktar budget- och skuldrådgivningen på sina webbplatser. Men vi bedömer att det kan finnas fler myndigheter som kommer i kontakt med skuldsatta personer och som skulle kunna informera om budget- och skuldrådgivningen, exempelvis Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

4.8.3 Risk för dubbelarbete med kunskapsstyrning inom budget- och skuldförfrågor

Vår analys visar att en rad olika aktörer bedriver kunskapsstyrning av budget- och skuldrådgivningen. Vi har inte heller fått några tecken på att någon enskild aktör samordnar denna kunskap. Det leder till att aktörerna riskerar att dubbelarbeta och att de riskerar att säga olika saker om samma sak. Utöver Konsumentverket tar även Finansinspektionen, Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare samt Kronofogdemyndigheten fram kunskap. Även andra icke-statliga aktörer, t.ex. diakoner, tar fram kunskap. Kunskapen kan ibland rikta sig direkt till budget- och skuldrådgivare och ibland till allmänheten eller andra aktörer som kommer i kontakt med skuldsatta personer.

¹¹³ Konsumentverket. (2023). *Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning (SOU 2023:38)*. Remissyttrande Dnr. KOV 2023/751.

Vår analys visar som sagt att rådgivarna efterfrågar kunskap om sociala problem. Det finns redan ett visst kunskapsstöd via Socialstyrelsens verktyg Kunskapsguiden, men det handlar främst om vilken hjälp som människor med skuldproblem kan få, samt vilket uppdrag Kronofogdemyndigheten samt Konsumentverket har.

Vi bedömer att det finns ett behov av samordning och fördjupad samverkan i syfte att koordinera det kunskapsstöd som olika aktörer och myndigheter ger till den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Det gör att resurserna används på ett mer effektivt sätt och också att budget- och skuldrådgivarna lättare kan hitta och använda sig av det stöd som finns. Syftet med samverkan kan också vara att förtydliga de roller som olika myndigheter har. Det kan exempelvis handla om att Socialstyrelsen har en roll via Konsumentverket när det gäller att ge rådgivarna kunskap om sociala problem.

Referenser

Bodens kommun. (2022). *Budget- och skuldrådgivning. En viktig verksamhet – lägesbild oktober 2022*. E-post 2024-11-12.

Dagens Nyheter. 2025-01-17. *Fler behöver skuldrådgivning: ”Man har kunnat låna fruktansvärt mycket pengar”*. <https://www.dn.se/>
Hämtad 2025-01-21.

Finansinspektionen. (2024). *Synpunkt kring Konsumentverkets rekommendationer för kommunal budget- och skuldrådgivning*. 2024-02-08. E-post 2024-06-20.

Inspektionen för vård och omsorg. (2024). *Årsredovisning för 2023*.

Konsumentverket. (2025). *Statistik från Boss+*. E-post 2025-02-03.

Konsumentverket. (2024). *Förstärkt stöd till budget- och skuldrådgivningen, 2024:2*.

Konsumentverket. (2024). *Konsumentverkets rekommendationer för den kommunala budget- och skuldrådgivningen*.

Konsumentverket. (2024). *Stöd till samhällsaktörer*.
<https://www.konsumentverket.se/> Hämtad 2025-01-17.

Konsumentverket. (2024). *Utvärdering av träff för verksamhetsansvariga 2024*. E-post 2025-02-03.

Konsumentverket. (2023). *Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning (SOU 2023:38)*. Remissyttrande. Dnr. KOV 2023/751.

Konsumentverket. (2023). *Läget i landet 2023. Budget- och skuldrådgivning*.

- Konsumentverket. (2021). *Läget i landet 2021. Budget- och skuldrådgivning*.
- Konsumentverket. (2019). *Fördjupad samverkan mot överskuldsättning*, 2019:6.
- Konsumentverket. (2019). *Tillsammans! Ett magasin med inspiration, information och reflektioner för alla som möter människor som lever i ekonomisk utsatthet*.
- Konsumentverket. (2015). *Med väntan växer skulden*, 2015:8.
- Kronofogdemyndigheten. (2025). *Statistik om utvecklingen av fysiska personers skuldbelopp hos Kronofogdemyndigheten*.
<https://www.kronofogden.se/> Hämtad 2025-01-03.
- Kronofogdemyndigheten. (2025). *Kronofogdemyndighetens skuldsaneringstest*. <https://www.kronofogden.se/> Hämtad 2025-01-20.
- Kronofogdemyndigheten. (2024). *Nya skulder under skuldsanering*.
<https://www.kronofogden.se> Hämtad 2024-12-06.
- Kronofogdemyndigheten. (2025). *Statistik om utvecklingen av antal fysiska personer som ansökt skuldsanering*. <https://www.kronofogden.se>
Hämtad 2025-02-03.
- Kronofogdemyndigheten. (2024). *Förslag till nya rekommendationer för budget- och skuldrådgivningen*. 2024-02-07. Dnr: KFM 23421-2023.
E-post 2024-06-20.
- Kronofogdemyndigheten. (2024). *Årsredovisning för 2023*.
- Kronofogdemyndigheten. (2022). Pressmeddelande den 24 januari 2022.
Historiskt få skuldsatta – men rekordstort skuldberg.
<https://www.kronofogden.se> Hämtad 2024-08-15.
- Kronofogdemyndigheten. (2008). *Alla vill göra rätt för sig: Överskuldssättningens orsaker och konsekvenser*.
- Levinsson, H. et al. (2023). “Suicidal behaviour in over-indebted individuals: a cross-sectional study in” i *Nordic Journal of Psychiatry*. 2023, Vol. 77, No. 7, 669–675.

Proposition 2024/25:89. *En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter.*

Proposition 2024/25:17. *Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldsättning.*

Proposition 2015/16:125. *Skuldsanering – förbättrade möjligheter för överskuldssatta att starta om på nytt.*

Proposition 2005/06:124. *Ett enklare och snabbare skuldsaneringsförfarande.*

Regeringsbeslut 2025-01-23. *Uppdrag till stöd för socialtjänstens omställning. S2025/00116.*

Regeringsbeslut 2024-05-30. *Uppdrag att sammanställa och sprida information om ekonomiska aspekter av våld i nära relation.*
Dnr: A2024/00777.

Regeringsbeslut 2024-05-02. *Uppdrag till Statskontoret att analysera och utvärdera den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Fi2024/01064.*

Regeringsbeslut 2024-02-01. *Uppdrag att fördela statsbidrag för omställning till en långsiktigt hållbar, förebyggande och kunskapsbaserad socialtjänst. S2024/00196.*

Regeringsbeslut 2023-06-22. *Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Konsumentverket.*

Regeringsbeslut 2016-03-10. *Uppdrag till Konsumentverket att ta fram rekommendationer för budget- och skuldrådgivning. Fi2016/00957/KO.*

Socialstyrelsen. (2023). *Högre risk för psykisk ohälsa och suicid bland mottagare av ekonomiskt bistånd.*

SOSFS 2011:9. *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.*

SOU 2024:25. *En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten.*

SOU 2023:38. *Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning.*

Statskontoret. (2023). *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*. 2023:5.

Svenska Dagbladet. 2024-10-22. *Vintern blir tuff – när fler har skulder*. Hämtad 2024-11-22.

Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare. (2024). *Slutrapport – fokusgrupp frivilliga uppgörelser*. E-post 2024-11-12.

Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst. (2024). *Lägeskollen*. E-post 2024-09-12.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut

III 3

2024-05-02
FI2024/01064

Finansdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att analysera och utvärdera den kommunala budget- och skuldrådgivningen

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att analysera och utvärdera den kommunala budget- och skuldrådgivningen. I uppdraget ingår att bedöma om budget- och skuldrådgivningen uppfyller sitt syfte att genom ekonomisk rådgivning bidra till att förebygga skuldproblem och hjälpa skuldsatta personer.

Inom ramen för uppdraget ska Statskontoret analysera rollerna för de aktörer som ingår i systemet för budget- och skuldrådgivning. Uppdraget omfattar i denna del de kommunala budget- och skuldrådgivarna, Konsumentverkets stödjande roll, Inspektionens för vård och omsorgs (IVO) tillsynsroll och kommunernas ansvar gentemot kommuninvånarna. Även det stöd som t.ex. Kronofogdemyndigheten erbjuder budget- och skuldrådgivare ska omfattas av analysen. Analysen ska göras med beaktande av de förslag som lämnas i betänkandet Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning (SOU 2023:38) avseende förutsättningar för en mer likvärdig budget- och skuldrådgivning med hög kvalitet och som möter behovet av rådgivning i varje kommun.

Baserat på sin analys och sina bedömningar får Statskontoret lämna förslag på ändringar i befintliga regelverk eller andra åtgärder som kan förbättra tillgängligheten till budget- och skuldrådgivning som myndigheten bedömer som ändamålsenliga och kostnadseffektiva. Om förslagen bedöms få samhällsekonomiska eller statsfinansiella konsekvenser ska dessa redovisas. Om förslagen påverkar statens inkomster eller utgifter ska förslag till finansiering lämnas. Det ingår inte i uppdraget att lämna författningsförslag.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Jakobsgränd 24
E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

Statskontoret ska inhämta synpunkter från berörda aktörer, bl.a. kommuner, Sveriges Kommuner och Regioner och Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare. Vidare ska Statskontoret samråda med Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten och Finansinspektionen. Statskontoret ska löpande hålla Regeringskansliet (Finansdepartementet) informerat om hur arbetet med uppdraget fortskrider.

Statskontoret ska vid genomförandet av uppdraget beakta annat relevant arbete som pågår hos myndigheter och i Regeringskansliet, bl.a. Konsumentverkets uppdrag om ett förstärkt stöd till budget- och skuldrådgivning (Fi2023/02050).

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 31 mars 2025.

Bakgrund

Marknaden för konsumentkrediter har genomgått stora förändringar under de senaste decennierna. Utvecklingen har bl.a. lett till att konsumtionslånen har ökat kraftigt, inte minst genom att det har tillkommit fler möjligheter att ta lån eller skjuta upp betalningar. Därutöver har marknadsföringen av krediter ökat och i vissa avseenden blivit mer påträngande. Även kreditförmedling förekommer oftare och en växande e-handel har bidragit till ökad konsumtion på avbetalning.

En större tillgänglighet till krediter medför en ökad risk för att konsumenter lånar mer än de klarar av att betala tillbaka. Riskerna är särskilt stora för de som har små ekonomiska marginaler. Hushållens skulder har ökat hos såväl inkassobolagen som Kronofogdemyndigheten. Vid årsskiftet 2023/2024 var drygt 417 000 personer registrerade hos Kronofogdemyndigheten och skulderna uppgick sammanlagt till 119 miljarder kronor. De vanligast förekommande skulderna avsåg underhållsstöd, fordon, skatt och konsumtion, bl.a. blacolån.

Personer som har problem att betala sina skulder kan vända sig till kommunala budget- och skuldrådgivare. Kommunerna är enligt 5 kap. 12 § socialtjänstlagen (2001:453) skyldiga att erbjuda invånarna detta stöd. Några krav på tillgänglighet eller kvalitet uppställs inte i lagen. Budget- och skuldrådgivare ska genom olika former av ekonomisk rådgivning bidra till att förebygga skuldproblem och hjälpa skuldsatta personer. Det kan bl.a. handla

om att hjälpa den enskilde med att ingå en frivillig överenskommelse med sina fordringsägare. En viktig del av budget- och skuldrådgivarnas arbete är också att ge stöd åt skuldsatta personer inför, under och efter ett skuldsaneringsförfarande. I det förebyggande arbetet ingår även att förmedla information till kommuninvånarna och samverka med andra aktörer för att motverka överskuldsättning.

Enligt 5 kap. 12 § socialtjänstlagen ska Konsumentverket stödja och ge vägledning för den budget- och skuldrådgivning som kommunerna ska svara för och enligt 3 § förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket ska myndigheten stödja kommunernas konsumentverksamhet, dvs. deras konsumentvägledning och budget- och skuldrådgivning, med bl.a. utbildning och information. Konsumentverket genomför regelbundet kartläggningar av den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Av den senaste kartläggningen framgår att variationen i verksamheten är stor, inklusive vilka resurser som kommunerna lägger på budget- och skuldrådgivning (Läget i landet, budget- och skuldrådgivning, Konsumentverket 2023). Under 2016 gav regeringen Konsumentverket i uppdrag att ta fram rekommendationer för den kommunala budget- och skuldrådgivningen (Fi2016/00957). Dessa publicerades i januari 2017 och behandlar bl.a. verksamhetens innehåll och tillgänglighet. Rekommendationerna uppdaterades i april 2024 och är tillgängliga på konsumentverket.se.

Sedan 2013 har IVO tillsynsansvaret över socialtjänsten och därmed även budget- och skuldrådgivningsverksamheten i kommunerna. I Riksrevisionens rapport Överskuldssättning – hur fungerar samhällets stöd och insatser? (RiR 2015:14) anges att IVO anser att myndigheten inte har möjlighet att utöva tillsyn över kvaliteten på den budget- och skuldrådgivning som kommunerna erbjuder, eftersom det inte finns några tydliga bedömningskriterier för verksamheten. Efter rapporten har dock förtydliganden av regelverket skett efter förslag i propositionen Skuldsanering – förbättrade möjligheter för överskuldssatta att starta om på nytt (prop. 2015/2016:125) och genom rekommendationer från Konsumentverket. Detta bör ha förbättrat möjligheterna för IVO att utöva sin tillsyn.

Trots att alla kommuner erbjuder budget- och skuldrådgivning, varav många med en förhållandevis god tillgänglighet, är det ett stort antal skuldsatta som aldrig kommer i kontakt med den kommunala budget- och skuldrådgivningen, och alltför många skuldsatta som inte får den hjälp de

behöver. Överskudsättningsutredningen (Fi 2021:08) har haft i uppdrag att granska marknaden för konsumentkrediter och föreslå åtgärder som motverkar riskfylld kreditgivning och överskudsättning. I sitt betänkande Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskudsättning (SOU 2023:38) har utredningen föreslagit att Statskontoret ska få i uppdrag att analysera och utvärdera den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Remissinstanserna har i allmänhet ställt sig bakom förslaget och framhållit vikten av en väl fungerande budget- och skuldrådgivning.

På regeringens vägnar



Erik Slottner



Marita Axelsson

Kopia till

Justitiedepartementet/L2
Finansdepartementet/B, BA, K, och SFÖ
Socialdepartementet/SL
Civilutskottet
Finansinspektionen
Inspektionen för vård och omsorg
Konsumentverket
Kronofogdemyndigheten
Sveriges Kommuner och Regioner
Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare

Bilaga 2

Bakgrund och roller i systemet

I den här bilagan ger vi en bakgrund till överskudsättning och rollerna i systemet. Detta inkluderar en beskrivning av hur skulderna hos Kronofogden har utvecklats, överskudsättningens kostnader och de olika rollerna som vi har analyserat.

Utvecklingen av fysiska personers skulder hos Kronofogden

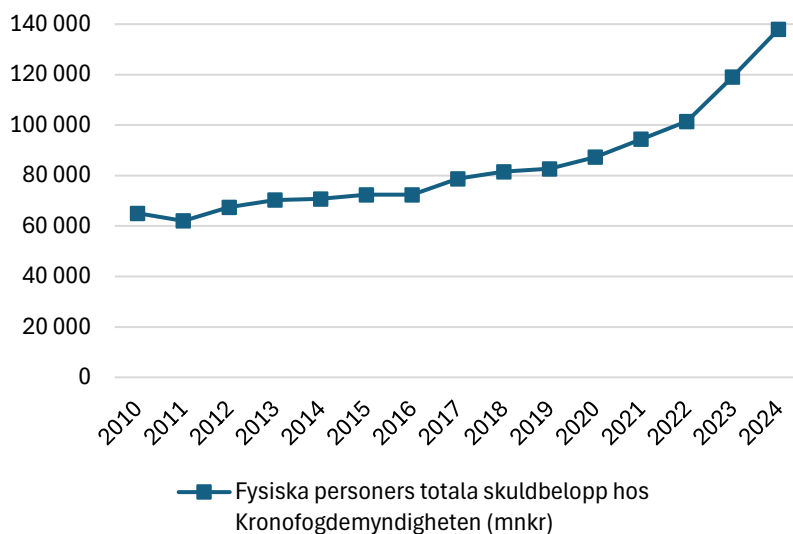
Under de senaste decennierna har det skett stora förändringar på kreditmarknaden. Förändringen har bland annat lett till att konsumtionslånen har ökat. Marknadsföringen av krediter har också ökat och en växande e-handel har bidragit till att fler konsumerar på avbetalning.¹¹⁴

Fysiska personers skulder hos Kronofogdemyndigheten uppgick 2024 till 138 miljarder kronor (figur B1). Hos inkassoföretagen uppgick fysiska personers skulder till drygt 102 miljarder kronor år 2023. Det är historiskt höga siffror.¹¹⁵

¹¹⁴ Regeringsbeslut 2024-05-02. *Uppdrag till Statskontoret att analysera och utvärdera den kommunala budget- och skuldrådgivningen*. Fi2024/01064.

¹¹⁵ SOU 2023:38. *Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskudsättning*, s. 24.

Figur B1. Utvecklingen av fysiska personers totala skuldbelopp hos Kronofogdemyndigheten (mnkr).



Källa: Kronofogdemyndigheten (2025). *Statistik om utvecklingen av fysiska personers skuldbelopp hos Kronofogdemyndigheten.*

Sedan 2010 har det totala skuldbeloppet hos Kronofogdemyndigheten fördubblats. Antalet fysiska personer med skulder hos Kronofogdemyndigheten har inte förändrats i samma utsträckning och har under perioden 2010–2024 som minst varit 391 000 och som mest 437 000.¹¹⁶ Enligt Kronofogdemyndigheten beror förändringen av skuldbeloppet till stor del på den ränta som tillkommer på en skuld. Men ökningen beror också på att storleken på de skulder som kommer in till Kronofogdemyndigheten är större i dag än tidigare.¹¹⁷

¹¹⁶ Kronofogdemyndigheten. (2024). *Statistik om utvecklingen av fysiska personers skuldbelopp hos Kronofogdemyndigheten.* Hämtad 2025-01-03.

¹¹⁷ Kronofogdemyndigheten. (2022). Pressmeddelande den 24 januari 2022 *Historiskt få skuldsatta – men rekordstort skuldberg.* Hämtad 2024-08-15.

Svårt skuldsatta personer har möjlighet att ansöka hos Kronofogde-myndigheten om skuldsanering. Om en persons ansökan om skuldsanering blir beviljad innebär det att den skuldsatta personen helt eller delvis befrias från skyldigheten att betala sina skulder. Sedan 2016 har antalet ansökningar om skuldsanering ökat med cirka 250 procent.¹¹⁸

Överskuldsättning medför kostnader för individen och för samhället

Överskuldsättning innebär stora negativa konsekvenser för individerna och också stora kostnader för samhället. Kommunernas ansvar att tillhandahålla budget- och skuldrådgivning tillkom just för att förebygga överskuldsättning och stödja individer som befinner sig i en svår ekonomisk situation. Om kommunernas budget- och skuldrådgivning fungerar som det är tänkt innebär det att dessa individer kan ta sig ur sin situation och att samhället sparar pengar.

Psykisk ohälsa kan leda till ekonomiska svårigheter, men överskuldsättning kan också omvänt försämra en persons psykiska hälsa. Socialstyrelsen visar exempelvis i en studie från 2023 att det finns ett tydligt samband mellan ekonomisk utsatthet, psykisk ohälsa och en förhöjd risk för självmord.¹¹⁹ En forskningsstudie från Lunds universitet visar att en av fem personer med stora skulder har försökt begå självmord en eller flera gånger.¹²⁰ Budget- och skuldrådgivare som vi har talat med anser att personer med exempelvis spelproblematik, självmordstankar eller annan akut psykisk ohälsa behöver få hjälp med detta först för att rådgivningen ska fungera. Därför är det i vissa fall en förutsättning att rådgivaren samverkar med socialtjänst eller hälso- och sjukvården för att rådgivaren ska kunna stödja den rådsökande så att personen kan lösa sina problem.

¹¹⁸ Kronofogdemyndigheten. (2024). *Statistik om utvecklingen av antal personer som ansökt skuldsanering 2010–2024*. Hämtad 2024-08-15.

¹¹⁹ Socialstyrelsen. (2023). *Högre risk för psykisk ohälsa och suicid bland mottagare av ekonomiskt bistånd*.

¹²⁰ Levinsson, H. et al. (2023). "Suicidal behaviour in over-indebted individuals: a cross-sectional study in" i *Nordic Journal of Psychiatry*. 2023, Vol. 77, No. 7, s. 669–675.

Men överskudsättning kostar även samhället i form av exempelvis sjukvårdskostnader, minskad arbetsförmåga, arbetslöshetsersättning, sjukskrivning och sjukersättning. Det är ingen som regelbundet beräknar hur mycket överskudsättningen kostar. Kronofogdemyndigheten uppskattade 2008 kostnaden till 30–50 miljarder kronor per år. Den beräkningen inkluderar bland annat sjukvård, produktionsbortfall och insatser mot arbetslöshet.¹²¹

Kommunala budget- och skuldrådgivare ska hjälpa kommuninvånare

Den kommunala budget- och skuldrådgivningen är ett viktigt stöd för en individ som har det ekonomiskt svårt. Kommuner är skyldiga att enligt 5 kap 12 § i socialtjänstlagen (2001:453) lämna budget- och skuldrådgivning till skuldsatta personer. Skyldigheten gäller även under hela eventuell skuldsanering tills den är helt avslutad. Rådgivarna har tystnadsplikt och det råder sekretess.

Under 2024 sökte nästan 36 000 personer hjälp av en kommunal budget- och skuldrådgivare.¹²² Det är frivilligt för personer att vända sig till budget- och skuldrådgivningen och den är gratis för den som söker. Målet med rådgivningen är att hjälpa den skuldsatta att själv ta sig ur sin situation. Det finns därför inga tvingande åtgärder i rådgivningen. Eftersom rådgivningen inte är myndighetsutövning så går det heller inte att överklaga den. Kommunerna har antingen rådgivning i egen regi eller så köper de budget- och skuldrådgivning från en annan kommun eller från en privat aktör.

Budget- och skuldrådgivning har sedan den första socialtjänstlagen (1980:620) började gälla beskrivits som en fråga för just socialtjänst, oavsett var i kommunen verksamheten organiseras. Ansvaret för rådgivningen regleras i socialtjänstlagen (2001:453) sedan 2016. I propositionen till den nya socialtjänstlagen, som planeras träda i kraft den 1 juli 2025 så föreslås regleringen av verksamheten göras tydligare så att det står att det är

¹²¹ Kronofogdemyndigheten. (2008). *Alla vill göra rätt för sig:*

Överskudsättningens orsaker och konsekvenser, s. 6.

¹²² Konsumentverket (2025). *Statistik från Boss+*. E-post 2025-02-03.

socialnämnden som ska erbjuda budget- och skuldrådgivning. Ett syfte med omformuleringen är att ge bestämmelserna som reglerar insatser inom socialnämnden en mer enhetlig utformning. I förslaget förtydligas även att socialnämnden ska erbjuda en skuldsatt person rådgivning om hen behöver vägledning för att hitta långsiktiga lösningar på sina ekonomiska svårigheter.¹²³

Konsumentverket ska ge stöd till kommunernas budget- och skuldrådgivning

Konsumentverkets uppdrag regleras i socialtjänstlagen (2001:453) där det framgår att myndigheten ska ge stöd och vägledning till den budget- och skuldrådgivning som finns i kommunerna (5 kap. 12 §). Från och med 1 juli 2025 kommer Konsumentverkets uppdrag regleras i den nya socialtjänstlagens 13 kap. 3 §, men uppdraget förändras inte i sak.¹²⁴ Konsumentverket har sedan 2007 enligt lag varit skyldig att ge stöd till kommunernas budget- och skuldrådgivning, men Konsumentverket har gett stöd till kommunernas hushållsekonomiska rådgivning sedan 1970-talet.¹²⁵ Sedan skuldsaneringslagen infördes 1994 har enbart begreppet budget- och skuldrådgivning använts.¹²⁶

Konsumentverket ska även enligt 3 § i myndighetens instruktion stödja konsumentverksamhet i kommunerna i frågor som rör konsumentskydd och konsumentlagstiftning samt budget- och skuldrådgivning. Det stödet ska bland annat bestå av utbildning och information. Konsumentverket ger även kommunernas budget- och skuldrådgivning verksamhetsstöd. Konsumentverket tillhandahåller även utbildningar och information för budget- och skuldrådgivare och konsumentvägledare via den lösenord-skyddade webbplatsen Portalen. På Portalen finns även forum för frågor och erfarenhetsutbyte liksom checklistor för specifika arbetsuppgifter. Ärendehanteringssystemet Boss+ är ett annat stöd som Konsumentverket

¹²³ Proposition 2024/25:89. *En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter*, s. 678.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ Skuldsaneringslagen (2006:548).

¹²⁶ Konsumentverket. (2015). *Med väntan växer skulden*. 2015:8, s. 4.

tillhandahåller. De allra flesta budget- och skuldrådgivare använder Portalen och Boss+.¹²⁷

På uppdrag av regeringen har Konsumentverket även tagit fram rekommendationer för den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Konsumentverket tog fram rekommendationer första gången 2016, och reviderade sedan dessa 2024. Rekommendationerna ger vägledning om budget- och skuldrådgivarverksamhetens innehåll, kvalitet och tillgänglighet, och är i första hand ett stöd för verksamhetsansvariga i kommunerna.¹²⁸

Konsumentverket kartlägger också budget- och skuldrådgivningen. Kartläggningen visar bland annat hur många årsarbetskrafter och hur mycket tid kommuner lägger på verksamheten. Den senaste kartläggningen gjorde Konsumentverket 2023.¹²⁹

Kronofogdemyndigheten stöttar genom kunskap

Kronofogdemyndigheten är också en central aktör i systemet för budget- och skuldrådgivning eftersom de enligt 1 § i sin instruktion ansvarar för bland annat driva in skulder (verkställighet) åt organisationer och privatpersoner och handlägga ansökningar om skuldsanering från juridiska personer och privatpersoner. Det stöd som Kronofogdemyndigheten ger till budget- och skuldrådgivare ges inom ramen för 2 § i myndighetens instruktion, som säger att myndigheten ska verka för att en god betalningsvilja upprätthålls i samhället och att motverka överskuldsättning. Men det finns ingen samverkan direkt mellan Kronofogdemyndigheten och kommunerna i deras budget- och skuldrådgivning.¹³⁰

Kronofogdemyndigheten samverkar med Konsumentverket när det gäller webbplatsen Portalen, som Konsumentverket tillhandahåller till budget- och skuldrådgivare. Tillsammans erbjuder myndigheterna en möjlighet för rådgivarna att ställa frågor genom Fråga experten, där bland annat

¹²⁷ Konsumentverkets faktagranskning 2025-02-03.

¹²⁸ Konsumentverket. (2024). *Rekommendationer för den kommunala budget- och skuldrådgivningen*.

¹²⁹ Konsumentverket. (2024). *Stöd till samhällsaktörer*. Hämtad 2025-01-17.

¹³⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Kronofogdemyndigheten.

Kronofogdemyndigheten besvarar komplicerade frågor från rådgivarna om deras ärenden. Kronofogdemyndigheten har även statistik på skuldsättning som är användbar för kommuner eftersom den går att få på läns- och kommunnivå. Kronofogdemyndigheten fick i myndighetens regleringsbrev för 2025 ett uppdrag att stödja budget- och skuldrådgivare. I uppdraget ingår det att utveckla insatserna för att stödja budget- och skuldrådgivare i deras arbete genom att testa nya former för informationsinsatser. Kronofogdemyndigheten ska också utreda hur myndigheten kan öka tillgängligheten för budget- och skuldrådgivare.¹³¹

Skuldsanering

Kommunerna ska i enlighet med 5 kap 12 § i socialtjänstlagen (2001:453) erbjuda hjälp till skuldsatta under hela skuldsaneringsprocessen, från ansökan till avslut. Kommunen ska då se skuldsanering som en sista väg ur överskuldättning. När personen är klar med sin skuldsanering har borgenärerna inte längre rätt att kräva betalning för skulderna som ingått i skuldsaneringen. En person kan i regel bara få skuldsanering en gång i livet. Det går bara att få skuldsanering en gång till om den personen har särskilda skäl. Det är därför viktigt att personer som beviljas skuldsanering har de förutsättningar som krävs för att klara av det. Skuldsaneringen kan bara vara långsiktigt effektiv om den skuldsatta personen får hjälp med att ändra beteenden och får kunskap om hur hen kan undvika överskuldättning i framtiden. Där är en budget- och skuldrådgivare en viktig hjälp.

Skuldsaneringslagen tillkom 1994 efter fastighetskrisen när många dragit på sig stora lån utan att kunna betala dem. Därefter har reglerna ändrats flera gånger, inte minst när den senaste skuldsaneringslagen (2016:675) infördes. Då blev det enklare att ansöka och krav på vem som ska räknas som *kvalificerad insolvent* förtydligades.

Enligt 7 § i skuldsaneringslagen får skuldsanering beviljas om gäldenären är oförmögen att betala (kvalificerat insolvent) och så skuldsatt att hen med hänsyn till samtliga omständigheter inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom överskådlig tid. Det måste även enligt 9 § vara skäligt med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden. Vid skälighetsbedömningen ska Kronofogdemyndigheten

¹³¹ Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Kronofogdemyndigheten.

särskild ta hänsyn till omständigheterna när skulderna uppkom, de ansträngningar som gäldenären har gjort för att fullgöra sina förpliktelser och hur gäldenären har medverkat under handläggningen av ärendet om skuldsanering. Genom att ha genomgått budget- och skuldrådgivning kan den skuldsatta personen visa att hen har försökt att påverka och avhjälpa sin situation själv.

En skuldsanering innebär att en skuldsatt person befrias, helt eller delvis, från skyldigheten att betala sina skulder. Om en person beviljas skuldsanering kommer hen att betala en del av sina skulder under ett visst antal år, oftast fem år, om personen kan det. Betalplanen kan förkortas, men bara om det finns beaktansvärda skäl. En person som inte kan betala alls, kan få skuldsanering utan betalningsplan. Oavsett om personen har betalningsplan eller inte så pågår skuldsaneringen under 5 år för fysiska personer. Det innebär att personen har en betalningsanmärkning under hela skuldsaneringen. Under de senaste åren har Kronofogdemyndigheten beslutat om skuldsanering med en återbetalningsprocent på cirka 15 procent av gäldenärens skuld gentemot borgenären. Detta innebär att gäldenären slipper ansvar för att betala tillbaka resterande 85 procent av skulden. Men borgenärens ekonomiska situation kan förändras och därmed den återbetalningsprocent som fastställs i samband med beslut om skuldsanering. Men detta har de senaste åren skett i en mindre del av skuldsaneringsärendena.¹³²

IVO har tillsynsansvar över budget- och skuldrådgivningen

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har enligt myndighetens instruktion ansvar för att utöva tillsyn inom hälso- och sjukvården och jämförliga verksamheter, socialtjänst samt verksamheter enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). IVO har sedan myndigheten skapades 2013 inte inlett någon tillsyn av någon kommunal budget- och skuldrådgivning. Det beror i första hand på IVO inte har identifierat budget- och skuldrådgivningen som ett prioriterat riskområde i de riskanalyser som IVO genomför. IVO har därför prioriterat att utöva tillsyn inom andra områden.

¹³² E-post från Kronofogdemyndigheten 2024-12-13.

Bilaga 3

Hur vi har genomfört vårt uppdrag

I den här bilagan beskriver vi hur vi har genomfört uppdrag. Det inkluderar en mer ingående beskrivning av våra bedömningsgrunder och analysens metod samt material.

Våra bedömningsgrunder för om rådgivningen uppnår sitt syfte

Vår analys utgår från syftet med budget- och skuldrådgivning, det vill säga att den genom ekonomisk rådgivning ska bidra till att förebygga att individer får skuldproblem och att hjälpa skuldsatta personer.¹³³ För att nå syftet behöver kommunerna utgå ifrån socialtjänstlagen (2001:453), som reglerar budget- och skuldrådgivningen. Enligt socialtjänstlagen ska kommunen ”lämna budget- och skuldrådgivning till skuldsatta personer. Denna skyldighet gäller även under ett skuldsaneringsförfarande och till dess att en beviljad skuldsanering eller F-skuldsanering är helt avslutad.”

Rådgivningsinsatser utifrån individens behov

För att rådgivningen ska uppfylla sitt syfte behöver insatserna som rådgivarna erbjuder vara anpassade efter individens behov. Det innebär att rådgivningen behöver anpassas efter individens ekonomiska situation och egen förmåga att ta till sig rådgivningen. Det är i grund och botten frivilligt för den skuldsatta att söka råd från budget- och skuldrådgivningen. Rådgivningen finns för att ge kommuninvånare kunskaper och hjälp till att själva hantera sin ekonomiska situation. Det handlar alltså om hjälp till självhjälp. Samtidigt är det upp till den skuldsatte att själv genomföra de åtgärder som krävs för att ta sig ur situationen.

¹³³ Proposition 2015/16:125. *Skuldsanering – förbättrade möjligheter för överskuldsatta att starta om på nytt*, s. 98; Regeringsbeslut 2024-05-02. *Uppdrag till Statskontoret att analysera och utvärdera den kommunala budget- och skuldrådgivningen*. Fi2024/01064.

Budget- och skuldrådgivningen ska hålla en god kvalitet

Enligt 3 kap. 3 § i socialtjänstlagen (2001:453) ska insatser inom socialtjänsten vara av *god kvalitet*. Kommunen ska systematiskt och kontinuerligt utveckla kvaliteten i verksamheten och se till att den är tillräckligt hög.

Det finns ingen ytterligare reglering eller något ytterligare förtydligande när det gäller vad som är god kvalitet i budget- och skuldrådgivningen. Eftersom det är frivilligt för individen att såväl kontakta rådgivningen som att följa rådgivningen, är god kvalitet inte detsamma som goda resultat i form av minskad skuldsättning. Det gör att vi i denna analys inte fullt ut kan avgöra om den kommunala budget- och skuldrådgivningen håller en god kvalitet genom att till exempel mäta andelen skuldsatta i kommunen eller i vilken utsträckning de skuldsatta kommer till rätta med sina problem. Däremot kan vi undersöka vilka förutsättningar kommunerna skapar för att budget- och skuldrådgivningen ska nå sådana resultat.

Det är kommunerna som har ansvar för att enskilda får det stöd och den hjälp de behöver. Samtidigt har kommunerna stora möjligheter att själva utforma budget- och skuldrådgivningen utifrån sina egna prioriteringar och de behov som finns i kommunen. För att se till att rådgivningen bidrar till att förebygga att individer får skuldproblem och att den hjälper skuldsatta personer så ska rådgivningen också ges utan onödigt dröjsmål och vara tillgänglig.¹³⁴

En förutsättning för att en person ska söka rådgivning är att kommuninvånarna känner till budget- och skuldrådgivares verksamhet. Ju längre en överskuldsättning pågår, desto allvarigare konsekvenser kan det bli för den skuldsatte. Genom förebyggande insatser och insatser som gör att kommuninvånarna känner till budget- och skuldrådgivares verksamhet kan personer få information och kunskap som kan hjälpa dem att undvika att få ekonomiska problem. Vi ser därför att det både är bättre för den skuldsatte samt mer kostnadseffektivt för kommunen och för staten att insatser sätts in så tidigt som möjligt och att de anpassas efter den sökandes behov.

¹³⁴ Förvaltningslag (2017:900), 6 § och 7 §.

Utifrån den beskrivning vi lämnat ovan bedömer vi att kommunerna uppnår syftet med budget- och skuldrådgivningen under följande förutsättningar:

- Kommunen erbjuder budget- och skuldrådgivning till de som söker den. Rådgivningen ska innehålla både budgetrådgivning, skuldrådgivning och stöd i skuldsaneringsprocessen. Rådgivningen ska ges utifrån individens behov.
- Kommunen gör budget- och skuldrådgivningen lättillgänglig för kommuninvånare. Det bör vara lätt att få kontakt med rådgivningen och att det är lätt för kommuninvånarna att få tillgång till rådgivning.
- Kommunen erbjuder hjälp i tid. Hur lång tid en person får vänta på att få rådgivning är ett mått som kan visa på om kommunen gör det. Under hur lång tid en skuldsatt person i kommunen får rådgivning är ytterligare ett mått.
- Kommunen har insatser som gör budget- och skuldrådgivningen känd bland kommuninvånare. Kommunen bör även genomföra förebyggande insatser för att hindra att personer blir skuldsatta.
- Kommunen möter kommuninvånarnas behov genom att analysera vilka möjliga målgrupper som kan vara föremål för rådgivning och planera verksamheten efter det.
- Kommunen ser till det finns god samverkan mellan budget- och skuldrådgivningen och andra verksamheter inom kommunen, exempelvis socialtjänsten, eller andra relevanta aktörer. Detta bland annat för att se till så att det blir ett effektivt resursutnyttjande och att kommunen kan erbjuda en budget- och skuldrådgivning som utgår från individens behov.

Våra bedömningsgrunder för om systemet är effektivt

För att besvara vår andra uppdragsfråga så analyserar vi hur effektivt det system är, som ska bidra till att budget- och skuldrådgivningen uppnår sitt syfte. I systemet för budget- och skuldrådgivning ingår den kommunala budget- och skuldrådgivningen, kommunernas ansvar gentemot kommuninvånarna, Konsumentverket, Inspektionen för vård- och omsorg (IVO)

och Kronofogdemyndigheten. Vi analyserar systemet genom att dels analysera hur myndigheterna utför sina respektive uppgifter, dels hur systemet som helhet fungerar. Vi baserar våra bedömningsgrunder om roller och ansvar på de lagar och förordningar som gäller för verksamheten, som socialtjänstlagen (2001:453), förvaltningslagen (2017:900) och myndighetsförordningen (2007:515). För att bedöma myndigheternas ansvar utgår vi från myndigheternas instruktionsenliga uppgifter och regeringens uttalanden om vilka roller och ansvar aktörerna har.

Ett effektivt system består av aktörer vars stöd är behovsanpassat

För att systemet ska anses effektivt behöver relevanta aktörer bidra till att syftet uppnås, utifrån sina specifika uppgifter och uppdrag. Genom att det finns ett effektivt system av aktörer som stöttar kommunerna och rådgivarna med det stöd och utbildningar de behöver så kan insatserna som sätts in till de rådsökande bli mer verkningsfulla. Myndigheterna har både ett gemensamt och ett eget ansvar för att skapa förutsättningar för att de ska nå syftet med budget- och skuldrådgivningen. Varje myndighetsledning ansvarar bland annat för att den egna verksamheten bedrivs effektivt i enlighet med 3 § i myndighetsförordningen (2007:515).

Samverkan göra budget- och skuldrådgivningen mer synlig

För att ta till vara de potentiella vinsterna för enskilda och för staten så ska även myndigheter samarbeta i enlighet med 6 § i myndighetsförordningen (2007:515). När vi analyserar samverkan utgår vi ifrån detta samt det behov av analys som togs fram i utredningen Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning (SOU 2023:38). Utredningen tar också upp ett behov av att analysera om en nationell vägledningstjänst kan bidra till att göra budget- och rådgivningen mer tillgänglig. Enligt utredningen är samverkan effektivt om relevanta myndigheter, organisationer och kommuner bidrar till att göra budget- och skuldrådgivningen mer synlig och känd, och även till att sprida goda exempel på hur rådgivningsverksamheten kan bedrivas.

Som sagt bör de insatser som kommunerna erbjuder komma tidigt och vara effektiva. Förutom att analysera rollerna och aktörerna kommer vi därför också undersöka effektiviteten i de insatser som budget- och skuldrådgivarna ger till de personer som söker rådgivning. Det handlar exempelvis om att:

- kartlägga de skulder som personen har hos olika fordringsägare, som förts vidare till inkassobolag.
- hjälpa den skuldsatta personen att förhandla om en frivillig uppgörelse med inkassobolag eller fordringsägare.
- ge stöd till en skuldsatta person som genomgår en utmätning av lön eller tillgångar hos Kronofogdemyndigheten.
- ge stöd till en skuldsatt person när hen ansöker om skuldsanering hos Kronofogdemyndigheten. Enligt lag ska budget- och skuldrådgivaren även stötta personen tills skuldsaneringsprocessen är avslutad.¹³⁵

Konsumentverket ska stödja och vägleda budget- och skuldrådgivare

Konsumentverket har ansvar för att stötta och vägleda den kommunala budget- och skuldrådgivningen i enlighet med socialtjänstlagen (2001:453) och myndighetens instruktion. Regeringen har vid ett antal tillfällen genom åren förtydligat Konsumentverkets ansvar och roll. Bland annat ingår det i myndighetens uppdrag att följa upp, stödja och bidra till att budget- och skuldrådgivningen fortsätter att utvecklas. Konsumentverket ska kontinuerligt utveckla och anpassa sitt stöd efter de behov som finns för tillfället.¹³⁶ Utredningen Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning (SOU 2023:38) menar att det borde utvärderas om Konsumentverkets rekommendationer för den kommunala budget- och skuldrådgivningen är tillräckliga för att kommunerna ska kunna genomföra sitt uppdrag när de gäller budget- och skuldrådgivningen på ett bra sätt.

¹³⁵ Skuldsaneringslagen (2006:548); Socialtjänstlagen (2001:453).

¹³⁶ Se Socialtjänstlagen (2001:453); Förordning (2009:607) med instruktion för Konsumentverket; Proposition 2005/06:124. *Ett enklare och snabbare skuldsaneringsförfarande.*

Baserat på detta tycker vi att Konsumentverkets stöd till kommuner och till budget- och skuldrådgivare är effektivt om myndigheten:

- ger utbildning som utgår ifrån rådgivarnas och kommunernas behov.
- tillhandahåller datasystem för informationssökning, handläggning och statistik.
- ökar kännedomen om budget- och skuldrådgivning hos allmänheten genom de kanaler som myndigheten har tillgång till.
- ser till att syftet med rekommendationerna uppfylls, genom att Konsumentverket ser till att rekommendationerna ger vägledning för verksamhetens innehåll, kvalitet och tillgänglighet.

IVO ska granska budget- och skuldrådgivningen

För att systemet för budget- och skuldrådgivning ska bedömas som effektivt behöver det ske tillsyn. Tillsynen ska säkerställa att befolkningen får vård och omsorg som är säker, har god kvalitet och bedrivs i enlighet med lagar och andra föreskrifter.¹³⁷ IVO har i uppgift att tillsyna bland annat socialtjänst, där budget- och skuldrådgivning ingår. IVO ska enligt 2 § i myndighetens instruktion planera och genomföra tillsyn med utgångspunkt i egna riskanalyser om inte lag, förordning eller särskilda beslut av regeringen säger något annat. Utredningen Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldsättning (SOU 2023:38) har föreslagit att Statskontoret borde utvärdera den tillsyn som IVO ska bedriva över den kommunala budget- och skuldrådgivningen och föreslå nödvändiga förändringar.

Sammanfattningsvis innebär det att vi anser att systemet är effektivt om IVO:s tillsyn:

- bidrar till att kommunernas budget- och skuldrådgivning håller en god kvalitet och bedrivs i enlighet med lagar och andra föreskrifter.

¹³⁷ 2 § Förordning (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndigheten har nyligen fått i uppdrag att stödja budget- och skuldrådgivningen. Vi menar att Kronofogdemyndighetens främsta stöd till rådgivarna är i skuldsaneringsprocessen och utmätningsärenden. Men vi menar att de även kan stödja rådgivarna effektivt genom att:

- erbjuda utbildningar, ha kontakt i specifika ärenden och genom att svara på rådgivarnas frågor.
- öka kännedomen om budget- och skuldrådgivningen bland de skuldsatta som kommer i kontakt med Kronofogdemyndigheten.

Metod och material

För att svara på våra analysfrågor och göra bedömningar utifrån bedömningsgrunderna har vi använt oss av olika typer av material.

Vår bedömning om syftet med budget- och skuldrådgivningen uppfylls baseras främst på intervjuer med rådgivare och verksamhetsansvariga på kommuner. Vi har genomfört intervjuer med rådgivare och verksamhetsansvariga på 14 kommuner. Alla utom en av de kommuner vi har intervjuat har budget- och skuldrådgivning i egen regi. Några av de kommuner vi har intervjuat säljer också tjänsten till en eller flera andra kommuner. Det innebär att vi genom våra intervjuer täcker in verksamheten i 25 kommuner. Vi har även fått in skriftliga underlag från ytterligare fem budget- och skuldrådgivare.

För att bedöma syftet har vi också använt oss av resultat från tre olika enkäter:

- Läget i landet som Konsumentverket genomförde 2021 och 2023 för att kartlägga omfattningen av budget- och skuldrådgivning.
- Lägeskollen som Yrkesföreningen för budget- och skuldsanering som riktade sig till budget- och skuldrådgivare och som genomfördes 2023.
- Enkät riktad till budget- och skuldrådgivare i hela landet som Bodens kommun skickade ut 2022 på uppdrag av utredningen Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldsättning (SOU 2023:38).

För att bedöma om systemet är effektivt och för att genomföra analysen av rollerna för de olika aktörer som ingår i budget- och skuldrådgivningen har vi främst intervjuat företrädare för relevanta myndigheter. Vi har genomfört intervjuer med personer som är ansvariga för att ge stöd till budget- och skuldrådgivningen på Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten (skuldsanering, verkställighet, förebyggande) och IVO (utredare på GD-staben, inspektör och jurist). Vi har träffat och pratat med styrelsen för Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare vid två tillfällen.

Vi har dessutom genomfört en intervju med ansvariga för ekonomiskt bistånd och budget- och skuldrådgivning på Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Vi har också genomfört en intervju med två företrädare för Finansinspektionen.

Vi har även intervjuat forskare vid Mälardalens högskola som forskar bland annat om hur män och kvinnors skuldsituation konstrueras och vilka konsekvenser detta har för vilket stöd som män och kvinnor erbjuds. Vi har även intervjuat en forskare vid Uppsala universitet som forskar om hur budget- och skuldrådgivare kan nå barnfamiljer som upplever ekonomiska svårigheter via barnavårdscentraler.

Förutom intervjuer så har vi använt oss av statistik från Kronofogdemyndigheten och från Boss+, som är ett ärendehanteringssystem för budget- och skuldrådgivare som Konsumentverket tillhandahåller.

Hur vi har hanterat möjligheten att lämna förslag på regeländringar

Enligt vårt uppdrag har vi också haft möjlighet att lämna förslag på ändringar i befintliga regelverk eller andra åtgärder som kan förbättra tillgängligheten till budget- och skuldrådgivningen. Vi har bedömt att ändringar i regelverk inte är ändamålsenliga för att uppfylla syftet med budget- och skuldrådgivningen utan att det i alltför stor utsträckning skulle inskränka kommunernas rätt att själva utforma och avsätta resurser till rådgivningen utifrån lokala förutsättningar och behov. Vi har inte heller sett att det har varit lämpligt att föreslå ändringar i andra regelverk, exempelvis instruktionsändringar. Vi bedömer att de förslag som vi lämnar ryms inom myndigheternas befintliga uppgifter och lämnar därför inga förslag till förändringar i myndigheternas instruktioner.

Det är också ett stort antal lagändringar och förändringar i regelverk som är på gång och som kan komma att påverka kommunernas budget- och skuldrådgivning. Det handlar både om förändringar som syftar till att motverka överskuldsättning och förändringar som handlar om att förbättra kommunernas och myndigheters möjlighet att stödja fler som behöver hjälp med sin ekonomi. Vi bedömer att det är svårt att föreslå ytterligare förändringar i regelverk innan de olika förändringar och förslag som är på gång har genomförts och utvärderats.

Den nya socialtjänstlagen som har större fokus på tillgänglighet och förebyggande arbete träder i kraft 1 juli 2025 och vi bedömer att den sannolikt kommer att påverka budget- och skuldrådgivningen. Socialstyrelsen och ett antal andra myndigheter har dessutom fått i uppdrag att ge stöd till kommunerna i omställningen mot en ny socialtjänstlag. I det uppdraget ingår också att Socialstyrelsen och IVO ska analysera behovet av att införa kvalitetsgranskning som ett komplement till tillsyn inom socialtjänsten. En annan förändring som kan komma att ha få betydelse för budget- och skuldrådgivningen är det uppdrag som Kronofogdemyndigheten fick i början av 2025 om att stödja budget- och skuldrådgivningen.