

Tilgjengelighet og kvalitet på økonomisk rådgivning i Nav-kontor

Sluttrapport

Kunnskap for et bedre samfunn

I Oxford Research utvikler vi kunnskap for et bedre samfunn ved å kombinere kompetansen vår innen forskning, strategi og kommunikasjon.

Vi gjennomfører undersøkelser, analyser og evalueringer på tvers av fagområder og på en rekke tematiske felt, inkludert nærings- og regionalutvikling, velferdsområdet, arbeidsmarkeds- og utdanningsområdet samt innen forsknings- og innovasjonssystemer.

Vi legger til rette for implementerings- og endringsprosesser basert på utfallet av utredningene og analysene våre.

Oxford Research AS ble etablert i Norge i 2004, og inngår i en rekke Oxford Research-selskaper. Selskapene har felles visjon og samarbeider der det gir merverdi for våre oppdragsgivere.

Vi er miljøfyrtårnsertifisert

Miljøfyrtårn er et anerkjent og effektivt verktøy for sertifisering og miljøledelse, og Norges mest brukte sertifikat for virksomheter som vil dokumentere sin miljøinnsats og vise samfunnsansvar. Som Miljøfyrtårn bidrar vi også til å oppnå flere av FNs bærekraftsmål.

Oxford Research AS

Østre Strandgate 12
4610 Kristiansand
Norge
(+47) 40 00 57 93
post@oxford.no www.oxford.no



The Venn-diagram is a stylistic representation of Oxford Research's efforts to combine competences in research, strategy and communication, in providing knowledge for a better society.

Oppdragsgiver

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Prosjektperiode

September 2023 – November 2024

Prosjektledelse

Sjefsanalytiker ph.d. Frode Bjørge
(prosjektleder)
Senioranalytiker André Olsen (ass.
prosjektleder)

Prosjektteam

Senioranalytiker Morten Grønås-Werring
Senioranalytiker Iselin Bøge Rom
Senioranalytiker Silje Hjelmeland
Analytiker Marte Birkedal Austenå

Kvalitetssikrer

Administrerende direktør Rune Stiberg-
Jamt

Ekspert

Professor Ellen Katrine Nyhus,
Universitetet i Agder
Jurist og kursholder Egil Rokhaug
Dosent ph.d. Asgeir Solstad, Nord
universitet



Forord

Oxford Research har på oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomført en kartlegging av tilgjengelighet og kvalitet på økonomisk rådgivning i Nav-kontorene.

Oppdraget er gjennomført av sjefsanalytiker (ph.d.) Frode Bjørgo, senioranalytiker André Olsen, senioranalytiker Morten Grønås-Werring, senioranalytiker Iselin Bøge Rom, senioranalytiker Silje Hjelmeland, analytiker Marte Birkedal Austenå og administrerende direktør Rune Stiberg-Jamt. Våre tilknyttede eksperter Egil Rokhaug, Asgeir Solstad og Ellen Kathrine Nyhus, har bidratt med gode innspill og viktige analytiske perspektiver på datamaterialet.

Vi vil takke alle våre informanter for at de har tatt seg tid til å dele kunnskap og erfaringer. Videre vil vi takke Arbeids- og velferdsdirektoratet for tett og god dialog. Takk også til en aktiv referansegruppe som har bidratt med mye kunnskap og gode diskusjoner i løpet av prosjektperioden.

Kristiansand, 03. desember 2024

Frode Bjørgo
Sjefsanalytiker og prosjektleder
Oxford Research AS

Sammendrag

Oppdragets formål:

Oxford Research har på oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet kartlagt tilgjengeligheten og kvaliteten på den økonomiske rådgivningstjenesten i Nav-kontor. Oppdraget har bestått av tre deler:

1. Kartlegging av tilbud om økonomisk rådgivning i ulike kommuner, herunder en undersøkelse av organisering, tilgjengelighet og ventetid på økonomisk rådgivning i et representativt utvalg av Nav-kontor.
2. Kartlegging av bruken av tjenesten, herunder omfang og utvikling i ulike typer saker, fra rådgivning og veiledning til mer omfattende gjeldsforhandlinger.
3. Kartlegging av økonomiske rådgiveres og brukeres erfaringer med tjenesten, herunder hvorvidt veilederne opplever tilgjengelige virkemidler som egnede, og om brukerne opplever tjenestene som relevante og tilstrekkelige.

Funnene fra prosjektet skal danne grunnlag for å styrke den faglige kompetansen til Nav-ansatte og kvaliteten på den økonomiske rådgivningen som tilbys. Oppdraget inngår i en større kartlegging av de sosiale tjenestene i Nav.

Metode:

Kartleggingen bygger på et bredt og komplementerende datamateriale, bestående av både kvantitative og kvalitative datakilder.

Vi har utført en omfattende dokumentanalyse av alle tilsynsrapporter fra statsforvalterne vedrørende den økonomiske rådgivningstjenesten, for perioden 2010-2023. Vi har også bedt alle embetene om innsyn i hendelsesbaserte tilsyn og klagesaker vedrørende økonomisk rådgivning tilbake til 2010. Videre har vi gjennomgått tildelingsbrevene og virksomhets- og økonomiinstruksene fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (og tidligere Arbeidsdepartement og Arbeids- og sosialdepartement) til fylkesmenn/statsforvaltere tilbake til 2010. Formålet med dette var å undersøke hvordan økonomisk rådgivning omtales, og om det har vært en utvikling i omtalen av tjenesten.

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot et klyngeutvalg av ansatte ved Nav-kontor som følger opp brukere. Vi mottok 1.337 besvarelser, hvorav 1.089 oppga at de har en brukerportefølje. En annen viktig del av vår datainnsamling er casestudier av Nav-kontor, herunder interkommunale samarbeid. Vi har gjennomført 12 casestudier, hvor vi har intervjuet Nav-leder, økonomiske rådgivere, Nav-veiledere og brukere av den økonomiske rådgivningstjenesten. Utover casestudiene har vi gjennomført intervjuer med direktoratet, fylkesleddet i Nav, statsforvaltere, ansvarlige for økonomi- og gjeldsrådgivningstelefonen for brukere og råd- og veiledningstelefonen for Nav-ansatte, samt representanter fra banker, kreditorer og bruker- og interesseorganisasjoner. Vi har

totalt gjennomført intervjuer med 86 personer, hvorav hovedandelen har bestått av individuelle intervju og en mindre andel gruppeintervju.

Undersøkelsen har vist at det i svært liten grad finnes tilgjengelig registerdata og statistikk knyttet til denne tjenesten på Nav-kontorene. På nasjonalt nivå har man kun et par relevante KOSTRA-indikatorer, og selv disse gir begrenset innsikt. Arbeids- og velferdsdirektoratet har ikke ytterligere tallmateriale for Nav-kontorene. I casestudiene etterspurte vi tilgjengelig statistikk (aggregerte tall) fra Nav-kontorene. Tilsendte tall har imidlertid vært mangelfulle eller for små til at de gir pålitelig informasjon, og tallene er heller ikke egnet til sammenligninger på tvers av Nav-kontor. Vi har imidlertid fått utlevert statistikk som årlig samles inn av Statsforvalteren i Oslo og Viken. I tillegg har vi fått tilgang til trafikk tall og ytterligere registrert informasjon om henvendelser til telefon tjenestene som tilbys på brukernivå og for Nav-ansatte.

I det følgende gis en oppsummering av oppdragets funn.

Organisering av tjenesten:

Vår undersøkelse viser at den økonomiske rådgivningstjenesten dekkes av både dedikerte økonomiske rådgivere og andre Nav-veiledere. Interkommunale samarbeid beskrives som en god og viktig løsning for å klare å tilby en forsvarlig økonomisk rådgivningstjeneste. Ingen av kontorene vi har intervjuet kjøper tjenester fra private gjeldsrådgivere.

Vår spørreundersøkelse viser at ventetiden på den økonomiske rådgivningstjenesten varierer mellom Nav-kontor. Det finnes imidlertid ikke sikre tall på dette, grunnet manglende rapporteringssystemer og ulik praksis med hensyn til hvordan ventetid måles.

Ifølge «Veileder for økonomisk rådgivning» anbefales det å ta utgangspunkt i tre nivåer; (1) enkel, grunnleggende informasjon og rådgivning uten tiltak på kreditorsiden, (2) enkel rådgivning, samt lette tiltak på kreditorsiden, uten tap for kreditorene og (3) omfattende rådgivning og tyngre kreditorforhandlinger. Det vises til at nivåkategoriseringen kan være nyttig med hensyn til organiseringen av arbeidet på Nav-kontoret, fordi sakstypen kan ha stor betydning for arbeidsomfanget i den enkelte sak.

Det er i all hovedsak de økonomiske rådgiverne som gir rådgivning og veiledning på nivå 2 og 3. Blant Nav-veiledere som oppgir å ha gitt enkel rådgivning og veiledning (nivå 1), arbeider et klart flertall av disse med kommunale tjenester.

Vi finner at økonomisk rådgivning og veiledning gjennomgående fungerer godt på nivå 3 – hvor tjenesten ytes av økonomisk rådgiver. Den vanligste utdanningsbakgrunnen til de økonomiske rådgiverne er innen økonomiske og administrative fag. Kurs- og nettverksdeltakelsen blant de økonomiske rådgiverne er høy, og slik deltakelse anses som svært viktig for å kunne levere en god tjeneste til brukerne. Det er få økonomiske rådgivere som savner virkemidler i sitt arbeid, og virkemidlene som benyttes er i stor

grad de samme på tvers av kontorer og regioner. I komplekse saker oppgis forhandlinger med kreditorer, bruk av gjeldsordning og frivillig forvaltning som de mest brukte virkemidlene.

Kartlegging og saksbehandling på nivå 1 og 2 er mer varierende og oppleves krevende. Vi finner store, individuelle variasjoner i Nav-veilederes kartleggingspraksis. Omtrent to tredjedeler av Nav-veiledere oppgir i spørreundersøkelsen at de har for vane å kartlegge brukers økonomi. I intervjuene kommer det frem at flere Nav-veiledere kvier seg for å snakke med brukere om økonomi. Dette skaper utfordringer for både tilgjengeligheten og kapasiteten i tjenesten. Nav-kontorene er klar over utfordringen, og undersøkelsen viser at flere jobber med å forbedre kartleggingsarbeidet. Manglende kompetanse og usikkerhet hos Nav-veiledere om hva som skal gjøres dersom bruker forteller om økonomiske problemer, beskrives som en vesentlig barriere.

Et tydelig funn i undersøkelsen er at den økonomiske rådgivningstjenesten bærer preg av lite struktur og system, og store kommunale og individuelle variasjoner. Dette gir seg for eksempel utslag i ulik forståelse og praktisering av de tre nivåene i direktoratets veileder for tjenesten, og få fattede vedtak om økonomisk rådgivning etter § 17. Flere av de økonomiske rådgiverne påpeker at stillingen er ensom, og ytrer ønske om mer styring og støtte både fra kommunal ledelse og fra direktoratet. IT-systemer som ikke tillater kommunikasjon på tvers av statlige og kommunale tjenester bemerkes som en særlig utfordring. Svakheter i fagsystemene skaper også utfordringer i kontorenes kartleggingsarbeid. Fagsystemene gir heller ikke Nav Kontaktsenter mulighet til å videreformidle opplysninger om brukernes behov for økonomisk rådgivning.

Sakstyper- og utvikling:

Omtrent to tredjedeler av de økonomiske rådgiverne mener at det har vært en økning i antall saker de siste tre årene. Litt over halvparten har i denne perioden opplevd en endring i brukere av tjenesten. Blant økonomiske rådgivere som forteller om en endring i sakstyper, handler dette om at flere «vanlige folk» har oppsøkt tjenesten. Dette beskrives typisk som mennesker som over tid har levd over evne og som følge av dyrtid ikke lengre klarer å håndtere økonomien sin.

Brukerne av den økonomiske rådgivningstjenesten er en variert og mangfoldig gruppe. Noen fellestrekk finner vi likevel. De økonomiske vanskene beskrives ofte som «toppen av isfjellet» og mange strever med sammensatte problemer og endringer i livssituasjon. Videre benytter mange av brukerne Navs tjenester fra før av. Et annet kjennetegn er at utfordringene ofte har gått langt før tjenesten oppsøkes. Økonomiske vansker beskrives som et tabu- og skambelagt tema, og mange finner det derfor krevende å be om hjelp. Fordi mange brukere oppsøker tjenesten først når den økonomiske situasjonen er ordentlig fastlåst, blir de økonomiske rådgivernes handlingsrom begrenset. Gjeldsordning beskrives ofte som eneste mulige virkemiddel.

På tross av komplekse brukerutfordringer finner vi få eksempler på henvendelser fra innbyggerne som berører problemstillinger utover det tjenesten kan løse. Enkelte økonomiske rådgivere uttrykker imidlertid frustrasjon over at brukerne tidvis har urealistiske forventninger til tjenesten. Noen Nav-ledere og økonomiske rådgivere peker også på uklare grenseganger mellom den økonomiske rådgivningstjenesten og andre tjenester, særlig frivillig forvaltning, som flere Nav-kontor bruker mye tid på.

Brukernes erfaringer:

Brukerne kommer inn i den økonomiske rådgivningstjenesten på ulike måter. Det vanligste er henvisninger internt i Nav, via sosiale tjenester. Mange blir også henvist fra andre kommunale tjenester eller oppsøker tjenesten på eget initiativ. Noen kontorer har tatt proaktive grep for å informere om tjenesten, som tilstedeværelse hos andre kommunale tjenester, drop-in-tilbud, annonsering og stands.

De fleste brukerne er fornøyde med den økonomiske rådgivningen de har fått. De fremhever særlig den psykiske støtten de har fått fra de økonomiske rådgiverne. Noen brukere har likevel savnet tettere oppfølging fra økonomisk rådgiver. Videre forteller representanter fra brukerorganisasjoner om saker hvor brukere har vært i kontakt med en økonomisk rådgiver i Nav tidligere, men hvor saken ikke har blitt løst, eller hvor brukere ikke har vært fornøyde med rådgivningen de fikk.

Det er varierende hvorvidt tjenesten bidrar til varig endring for brukerne. Flere brukere søker økonomisk rådgivning på nytt noen år etter at tjenesten er avsluttet. Alle de intervjuede brukerne svarer likevel at de tror tjenesten kan bidra til en varig endring, men enkelte har vansker med å forklare hvordan. Den enkeltes motivasjon beskrives som det viktigste for varig endring.

Avsluttende refleksjoner:

Vi har i kapittel 9 valgt å avslutte rapporten med noen overordnede refleksjoner om hvorvidt Nav tilbyr en helhetlig og fullstendig økonomisk rådgivningstjeneste.

Økonomisk rådgivning og veiledning er et komplekst fagområde som stiller krav til sosialfaglig, økonomisk og juridisk kompetanse. Gjennom kartleggingen har vi vært i kontakt med en rekke dedikerte fagpersoner på ulike nivå, med et sterkt engasjement for tjenesten. Disse gjør en forskjell for mange brukere.

Den økonomiske rådgivningstjenesten i Nav bærer preg av å ha vokst fram over tid gjennom samspill mellom flere aktører. Det er vanskelig å peke på hvem som har det overordnede ansvaret og styringen med tjenesten, ettersom både statsforvalterne, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Nav fylke, kommuner og Nav-kontor er involvert. Mangelen på styring og støtte skaper sårbarhet i tjenesten, og dette har konsekvenser for både Nav-ansatte og brukere, og påvirker både tilgjengelighet og kvalitet. På den annen side, og trolig som en konsekvens, tar statsforvalterne et utvidet ansvar for tjenesten.

Et eksempel på hvordan den økonomiske rådgivningstjenesten lider av mangel på klare beslutninger og struktur, er den nevnte forvirringen rundt nivåinndelingen av tjenesten. Den tredelte nivåinndelingen var i utgangspunktet ment som et hjelpemiddel til å kategorisere sakene etter vanskelighetsgrad. Vi finner på tross av dette at nivåinndelingen tolkes som en «standard» av Nav-kontorene, som oppleves krevende å etterleve. Uklarheten rundt hvorvidt frivillig forvaltning inngår i den økonomiske rådgivningstjenesten kan betraktes som en annen konsekvens av mangelfull styring.

Når Nav-veiledere vegrer seg for å kartlegge og gi økonomisk rådgivning og veiledning, skaper dette tre sentrale problemer. For det første fanges ikke brukere opp – enten ikke det hele tatt eller for sent. For det andre fører selve oversendelsen av saker internt i Nav til glippsoner og treghet i systemet. For det tredje blir for mange «enkle» saker sendt direkte til økonomisk rådgiver, noe som igjen utfordrer kapasiteten til økonomiske rådgivere. Alt i alt fører dette til økt ventetid. På denne måten vokser brukernes økonomiske problemer seg større og handlingsrommet i den enkelte sak blir redusert.

Økt formell kompetanse hos Nav-veiledere, knyttet til privat økonomi og gjeldende regelverk fremstår som et nødvendig, men ikke tilstrekkelig grep. Undersøkelsen viser nettopp betydningen av å kunne spille på erfaring og det å være del av et fagmiljø og nettverk hvor praktiske problemstillinger kan diskuteres. Et slikt fagmiljø eksisterer langt på vei for økonomiske rådgivere, men ofte utenfor eget Nav-kontor. Behovet for trygging og sparring hos Nav-veiledere er i mindre grad ivaretatt. Dersom kartlegging av økonomiske problemer og rådgivningstjenester på lavere nivå skal dekkes av alle Nav-veiledere, bør derfor Nav-kontorene sørge for tilstrekkelig tilgang på faglige ressurser og arenaer for erfaringsdeling og diskusjon.

Uansett innholdet i tjenesten, organisering, nivåinndeling eller kompetanseheving: Nav vil ikke kunne tilby en helhetlig og god økonomisk rådgivningstjeneste så lenge Nav-veiledere ikke fanger opp økonomiske utfordringer. Terskelen for å spørre brukere om økonomiske vansker, må derfor senkes.

Leseveiledning

Rapporten er strukturert som følger. I kapittel 1 beskriver vi oppdragets innhold nærmere, før vi i kapittel 2 gjengir bakgrunnen for oppdraget kort. I kapittel 3 redegjør vi for datainnhenting i oppdraget og vår vurdering av datamaterialet. Etter dette presenterer vi funn og analyser i kapittel 4-8, som knytter seg til oppdragets tre hoveddeler. I starten av disse kapitlene oppsummerer vi sentrale funn. I kapittel 9 presenterer vi noen overordnede refleksjoner, i lys av noen av de mest sentrale funnene fra kartleggingen.

Innholdsfortegnelse

1. Beskrivelse av oppdraget	1
2. Bakgrunn	3
2.1 Om den økonomiske rådgivningstjenesten	6
2.2 Endringer i gjeldsordningsloven	7
3. Metode	9
3.1 Dokumentanalyse av statsforvalternes tilsynsrapporter	9
3.2 Dokumentanalyse av styringsdokumenter og statsforvalternes årsrapporter ...	11
3.3 Spørreundersøkelse	11
3.4 Casestudier	13
3.5 Øvrige intervjuer	14
3.6 Metodiske betraktninger	14
Del 1: Organisering, kompetanse og tilgjengelighet	17
4. Organisering av tjenesten	17
4.1 Veiledende føringer for organiseringen	18
4.2 Hvem gir økonomisk rådgivning?	19
4.3 Interkommunale samarbeid	32
4.4 Bruk av private gjeldsrådgivere	35
5. Kompetanse	36
5.1 Kompetanse hos de økonomiske rådgiverne.....	37
5.2 Kompetanse hos Nav-veiledere	45
5.3 Veiledningstelefonen for Nav-ansatte	47
6. En helhetlig og fullstendig økonomisk rådgivningstjeneste?	52
6.1 Navs økonomi- og gjeldsrådgivningstelefon	55
6.2 Tilgjengelighet og ventetid	58
6.3 Vedtak	62
6.4 Ønske om mer styring og støtte ovenfra	65
6.5 Effektene av tilsyn	67
7. Del 2: Bruken av tjenesten	69
7.1 Sakstyper og utvikling i saker	70

7.2 Hvem initierer sakene?	73
7.3 Proaktivt arbeid	75
7.4 Hvem benytter tjenesten?	77
7.5 Brukerbehov utover økonomisk rådgivning.....	79
8. Del 3: Brukeres erfaringer med tjenesten.....	81
8.1 Brukernes inngang til tjenesten.....	81
8.2 Innholdet i tjenesten	82
8.3 Bidrar tjenesten til varig endring?.....	85
9. Avsluttende refleksjoner	87
10. Litteraturliste	91
11. Vedlegg	94
11.1 Vedlegg 1: Funn fra dokumentanalyse av tilsyn med den økonomiske rådgivningstjenesten	94
11.2 Vedlegg 2: Funn fra supplerende gjennomgang av klagesaker og hendelsesbaserte tilsyn	105
11.3 Vedlegg 3: Omtale av økonomisk rådgivning i styringsdokumenter og årsrapporter til statsforvalterne.....	106
11.4 Vedlegg 4: Oversikt over statsforvalternes kursrekke på økonomisk rådgivning i Nav	117
11.5 Vedlegg 5: Beskrivelse av utdanningstilbudene i økonomisk rådgivning	119

1. Beskrivelse av oppdraget

Formålet med oppdraget var å kartlegge den nåværende situasjonen for økonomisk rådgivning i Nav-kontoret. Spesifikt ønsket man å evaluere tilgjengeligheten, kvaliteten og bruken av tjenesten, samt å analysere utviklingen over tid. Funnene fra prosjektet skal danne grunnlag for å styrke både den faglige kompetansen til Nav-ansatte og kvaliteten på den økonomiske rådgivningen som tilbys. Oppdraget ses i sammenheng med at Stortinget har bedt om en undersøkelse som skal kartlegge dekningsgraden for gjeldsrådgivere, ventetidene for å få time og rådgivernes kompetanse innenfor relevante fagområder (Prop. 1 Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2023-2024)).

Med bakgrunn i dette har oppdraget bestått av tre deler:

Del 1: Kartlegging av tilbud om økonomisk rådgivning i ulike kommuner

Første del av oppdraget omfatter en undersøkelse av organisering, tilgjengelighet og ventetid på økonomisk rådgivning i et representativt utvalg av Nav-kontor. Utvalget omfatter små, mellomstore og store kontorer, både i sentrale strøk og i distriktskommuner. Det inkluderer også kommuner med henholdsvis lav og høy andel sosialhjelpsmottakere og innbyggere med lavinntekt.

Følgende problemstillinger besvares:

- Hvordan er tjenesten organisert ved Nav-kontorene?
 - Har Nav-kontoret dedikerte økonomiske rådgivere, eller fyller Nav-veiledere rollen ved siden av andre oppgaver?
- Hvordan fungerer interkommunale samarbeid, f.eks. i form av kompetansesentre?
- I hvilken grad kjøper Nav-kontoret tjenester fra private gjeldsrådgivere?
- Hvilken kompetanse har de økonomiske rådgiverne?
- Opplever rådgiverne at de har tilstrekkelig kompetanse til å veilede innbyggere i sakene de behandler?
 - Hvis ikke, gjelder dette spesielle saker eller generelt?
 - Savner de noen form for opplæring eller faglig støtte?
 - Har de kompetanse til å utføre mer krevende oppgaver – som gjeldsforhandlinger?
- Opplever rådgiverne at de har de rette virkemidlene til å få løst saker?
 - Hvis ikke, er det noen spesielle virkemidler de savner?
- Hvilken betydning har Navs økonomi- og gjeldsrådgivningstelefon for Nav-kontorets arbeid med økonomi og gjeldsrådgivning?
- Tilbyr Nav-kontorene en helhetlig og fullstendig økonomisk rådgivningstjeneste?
- Hva er vanlig ventetid for å få time hos økonomisk rådgiver?

Del 2: Bruken av tjenesten

Andre del av oppdraget belyser omfang og utvikling i ulike typer saker, fra rådgivning og veiledning til mer omfattende gjeldsforhandlinger. Denne delen av oppdraget gir også kunnskap om hvem som bruker tjenesten. Følgende problemstillinger besvares:

- Hvilke type saker er mest utbredt, og hvordan har utviklingen vært de siste årene?
- Hvem initierer sakene: I hvilken grad fanger Nav-veiledere opp at brukere har behov for økonomisk rådgivning, og sørger for at de får nødvendig bistand? I hvilken grad tar innbyggeren selv kontakt og ber om hjelp?
- I hvilken grad jobber Nav-kontoret proaktivt med økonomisk rådgivning, f.eks. ved å tilby rådgivning når brukere opplever inntektsendring ved langvarig sykdom, arbeidsledighet eller lignende?
- Hvem får tilbud om tjenesten, og når får de tilbud?
- Hva kjennetegner innbyggerne som benytter seg av ulike former for økonomisk rådgivning fra Nav-kontoret?
- Får Nav-kontoret henvendelser fra innbyggere som trenger bistand utover det tjenesten kan løse? Hvilke behov har i så fall disse innbyggerne?
- Hvilke virkemidler er tilgjengelige for Nav-ansatte som jobber med økonomisk rådgivning, og hvordan brukes de i ulike saker?
- Hvordan fungerer metodikk og virkemidler? Hvilke grep tas i møte med bruker?
- Er det mulig å identifisere manglende egnede virkemidler og/eller kompetanse?

Del 3: Brukernes erfaringer med tjenesten

Den tredje delen av oppdraget beskriver brukernes erfaringer med tjenesten.

- Opplever brukerne av tjenesten at de får relevant informasjon, rådgivning og veiledning?
- Får de bistanden de trenger for å løse sine utfordringer?
 - Hvis ikke, hva er vanlige årsaker til at brukernes utfordringer ikke blir løst?
- Bidrar tjenesten til varig endring, eller opplever mange at problemene kommer tilbake?

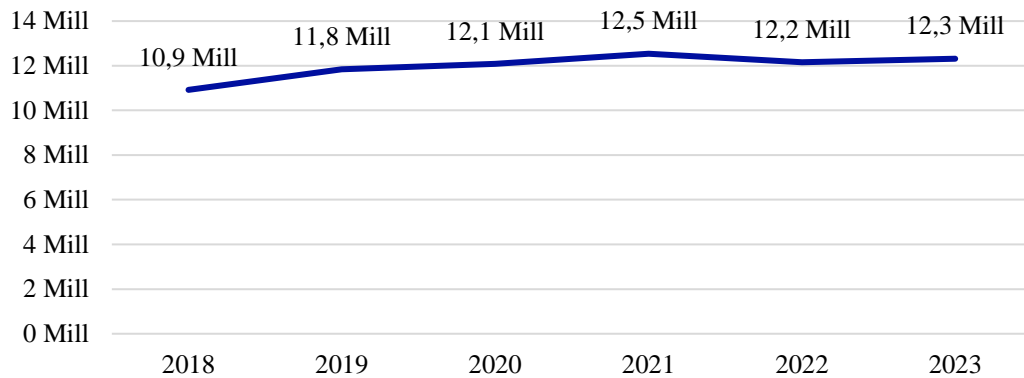
2. Bakgrunn

I 2022 tilhørte 10,6 prosent av norske barn en husholdning med vedvarende lavinntekt. Dette er den laveste andelen siden 2016 (Normann, 2024). Etter pandemien har Norge imidlertid opplevd renteøkninger og generell prisstigning. Dyrtiden kan gi økt pågang og press på Navs tjenester og utfordre Navs kapasitet til å tilby økonomisk rådgivning. Samtidig finner Poppe og Kempson (2023) i undersøkelsen Dyrtid III, at henvisninger til økonomisk rådgivning er sjelden. Videre viser undersøkelsen til at andelen hushold med økonomiske utfordringer har steget betydelig – fra sju prosent i 2021, til 18 prosent våren 2023. Økningen er tydeligst i andelen hushold som ligger etter med regninger og låneforpliktelser (fra 12 til 15 prosent siden sommeren 2022) (Poppe & Kempson, 2023). Aktører som Finanstilsynet, Gjeldsregisteret og Kredinor melder også om økninger i både kredittkortgjeld og inkassovolum (Asplin & Steen-Hansen, 2023; Ogre & Gussiås, 2023).

Solstad, Tufte og Poppe (2022) påpeker i sin bok «Penger til besvær» hvordan dagens kredittsamfunn byr på en betydelig risiko, særlig for såkalte kontanthusholdninger. Disse består av mennesker som ikke har tilstrekkelig inntekt og kapital til å låne penger til bolig, og som dermed henvises til dyr, usikret gjeld. Også de såkalte investeringshusholdene (majoriteten av befolkningen, med tilgang til lån) står som følge av prisstigningen i fare for å opparbeide gjeld de ikke er i stand til å betjene. Forfatterne av Dyrtid III poengterer at et økende økonomisk, sosialt og helsemessig skille er i ferd med å vokse fram i samfunnet. Den ene halvparten av befolkningen beskrives som økonomisk trygge, samtidig som en voksende andel på 18 prosent av norske husholdninger strever økonomisk (Poppe & Kempson, 2023).

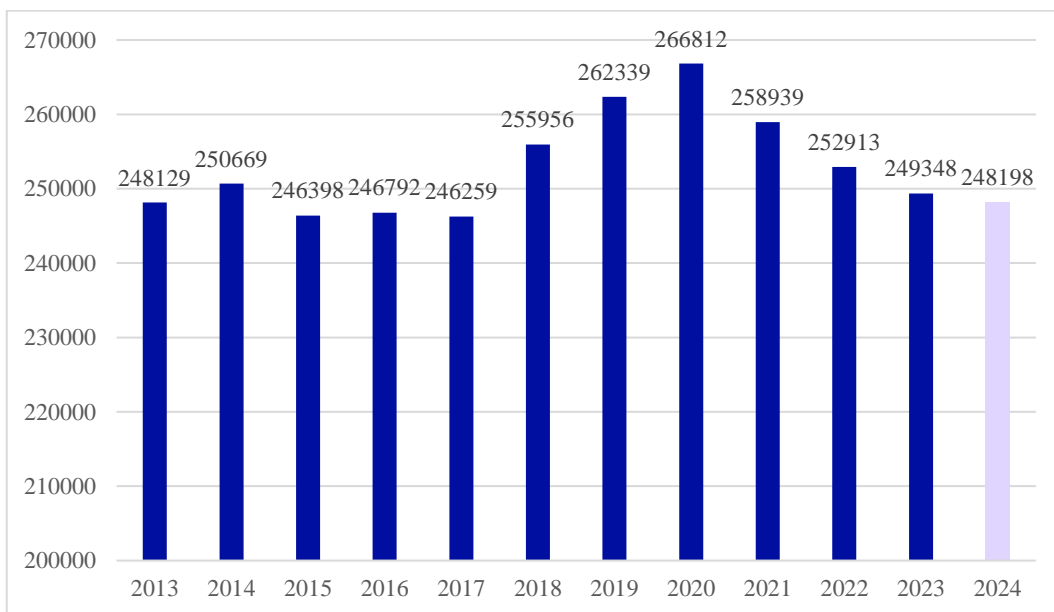
Samtidig viser statistikk (Figur 1-4) over antall personer med betalingsanmerkninger, antall inkassosaker under utførelse, antall søknader om gjeldsordning, samt personer under gjeldsordning, at det til tross for dyrtid foreløpig ikke har skjedd noen dramatisk utvikling innenfor disse kategoriene de siste årene. Man har altså foreløpig ikke sett en «inkassoboom» og spørsmålet er derfor fortsatt om en slik bølge likevel vil komme i nærmeste fremtid (Asplin & Steen-Hansen, 2023).

Figur 1: Antall inkassosaker under utførelse (forbrukere og selvstendig næringsdrivende)



Kilde: Finanstilsynet - Statistikk for inkasso.

Figur 2: Årlig gjennomsnitt av personer med betalingsanmerkninger hos Dun & Brandstreet 2013 - 6/2024¹

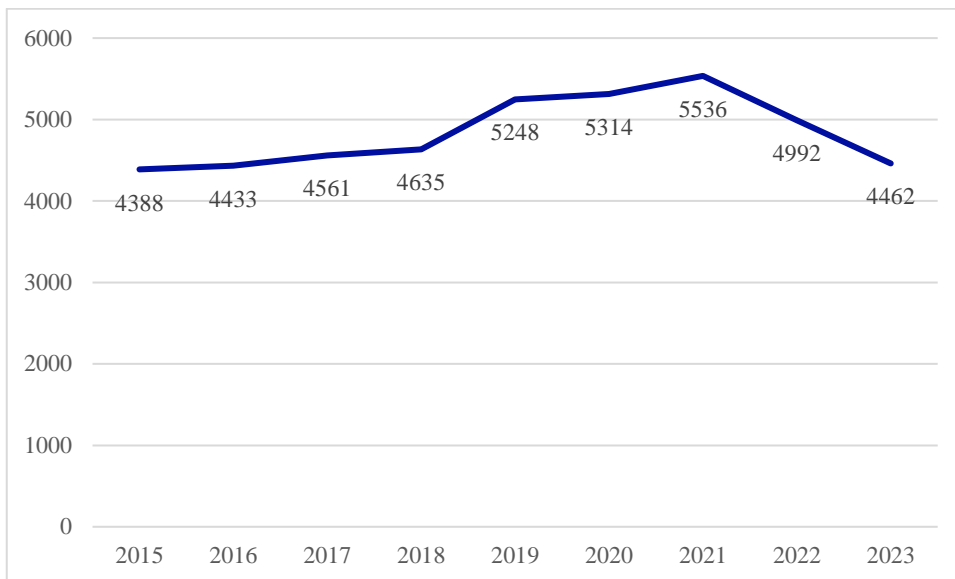


Kilde: Dun & Brandstreet inntatt i opplæringsmateriale av Egil Rokhaug²<https://www.dnb.com/no/kunnskap/tallfakta/puls.html>

¹ For 2023 mangler det tall for juni og årgjennomsnittet er beregnet for de resterende 11 månedene. For tallene fra 2024 er gjennomsnittet bare beregnet for perioden januar til juni. Det kan være litt overestimert, da det vanligvis er litt flere personer med betalingsanmerkninger i de første månedene av året.

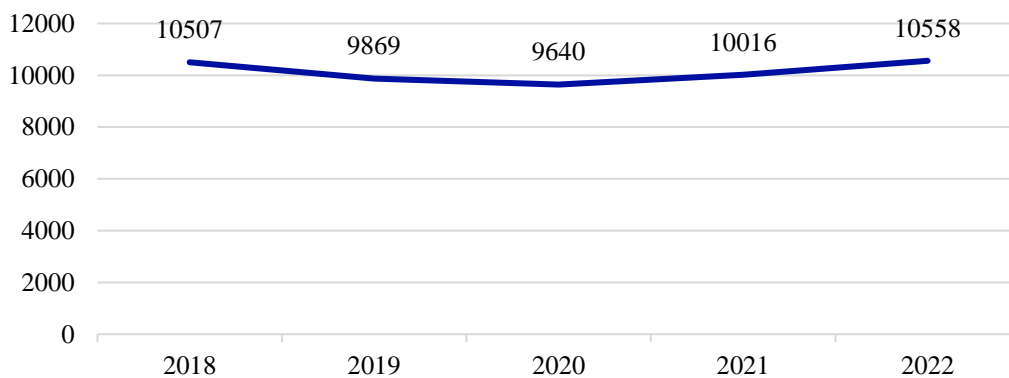
² Dun and Bradstreet på nettsiden PULS <https://www.dnb.com/no/kunnskap/tallfakta/puls.html> Tallene i figuren er hentet fra Egil Rokhaug sitt opplæringsmateriale.

Figur 3: Antall søknader om gjeldsordning 2015-2023



Kilde: Politidirektoratet inntatt i opplæringsmateriale av Egil Rokhaug

Figur 4: Antall personer under gjeldsordning ved utgangen av året (2018-2022)



Kilde: Innteks- og formuesstatistikk for husholdninger, Statistisk sentralbyrå.

Komplekse utfordringer

Solstad, Tuft og Poppe (2022) er en av flere undersøkelser som viser sammenhengen mellom lavinntekt og negative helseutfall (se for eksempel også Poppe & Kempson, 2023; Solstad, 2024, Normann, 2024 og Fløtten & Nielsen, 2020). Det beskrives som en faglig utfordring at brukere av den økonomiske rådgivningstjenesten ofte har behov for en bredere anlagt rådgivning enn det som retter seg mot konkrete økonomiske spørsmål (Solstad, Tuft & Poppe, 2022). Navs prosjekt «Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier» (HOLF) synliggjorde viktigheten av Navs evne og mulighet til å

hjelpere familier i komplekse og krevende livssituasjoner (Malmberg-Heimoen m.fl., 2019). Solstad, Tuft og Poppe (2022) påpeker at det er krevende for velferdsstaten å gripe an kompleksiteten i livsutfordringene som økonomiske vansker ofte representerer. Det vises til at økonomisk rådgivning har blitt en spesialisert tjeneste i forvaltningen, og at dette også medfører noen utfordringer – blant annet med å integrere arbeidet i helse- og sosialsektoren.

2.1 Om den økonomiske rådgivningstjenesten

Den økonomiske rådgivningstjenesten ble etter Nav-reformen en del av det kommunale tjenestetilbudet til Nav-kontor. Etter sosialtjenesteloven (sotjl.) § 17 skal Nav gi opplysning, rådgivning og veiledning (herunder økonomisk rådgivning) som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Formålet med økonomisk rådgivning er å bidra til at enkeltpersoner og familier med økonomiske problemer og gjeldsbyrder får kontroll og styring over egen økonomi. Tjenesten har i utgangspunktet alle kommunens innbyggere som målgruppe, men er også et virkemiddel for å unngå eller redusere behovet for økonomisk stønad (sosialhjelp) (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023). Rundskriv til sosialtjenesteloven R35 vektlegger at formålet med den økonomiske rådgivningen er tredelt: 1) å forebygge økonomiske problemer, 2) å søke å løse akutte økonomiske problemer, og 3) å bidra til å finne helhetlige og varige løsninger for tjenestemottaker med behov for økonomisk rehabilitering.

En undersøkelse fra 2019 estimerte den totale mengden av økonomiske rådgivningssaker i Nav til å ligge rundt 32.700 saker (Poppe, 2020). De vanligste utfallene av saksbehandlingen ble oppgitt å være midlertidige løsninger og ingen varig løsning. Når det gjaldt varige løsninger, inkludert utenrettslige gjeldsordninger, ble dette oppnådd i 21 prosent av sakene. Videre endte 14 prosent av sakene med oversendelse til namsmannen.

«Hjelp til selvhjelp» er et grunnleggende prinsipp for den økonomiske rådgivningstjenestens innhold. Tjenesten skal styrke den enkeltes mulighet til å mestre egen livssituasjon og baseres på aktiv involvering og deltakelse. Dette krever god avklaring av hjelpebehov, involvering av tjenestemottaker i hjelpeprosessen og helhetlige løsninger gjennom samarbeid med andre instanser. I Rundskriv til sosialtjenesteloven R35 (punkt 4.17.2.1), vises det til at sosiale problemer kan ha sammenheng med utfordringer på ulike livsområder. Nav-kontoret skal på bakgrunn av sin råd- og veiledningsplikt ha et helhetlig fokus på tjenestemottakerens livssituasjon på ulike områder, som arbeid og aktivitet, helse, fritid, hjemmesituasjon, omsorgsoppgaver, boligforhold, nettverk og økonomi.

Ut ifra det som kommer frem under kartleggingen av brukers situasjon, må Nav-kontoret vurdere på hvilket nivå rådgivningen skal gis. Nav-kontoret skal fatte et vedtak, som viser om tjenesten er innvilget eller avslått, hva som eventuelt er innvilget og begrunnelsen for

avgjørelsen (Rundskriv til sosialtjenesteloven R35 punkt 4.17.2.4; Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2014). Veilederen for den økonomiske rådgivningstjenesten skiller mellom tre nivåer for økonomisk rådgivning, etter alvorlighetsgrad i saken; (1) enkel, grunnleggende informasjon og rådgivning uten tiltak på kreditorsiden, (2) enkel rådgivning, samt lette tiltak på kreditorsiden, uten tap for kreditorene og (3) omfattende rådgivning og tyngre kreditorforhandlinger. Disse nivåene omtales nærmere i kapittel 4.1. Aktuelle tiltak kan være opplæring i økonomistyring og budsjettering, konkrete økonomiske råd, kontakt med kreditorer, herunder utarbeiding av utenrettslige gjeldsordninger (Sosialtjenesteloven § 42; Rundskriv til sosialtjenesteloven R35).

Videre skal tjenestene som ytes være forsvarlige (jf. sotjl. § 4). Der det foreligger alvorlige gjeldsproblemer, må tjenesten informere om gjeldsordning etter gjeldsordningsloven. Kravet til forsvarlig tjeneste innebærer blant annet at tjenestene er tilgjengelige for alle som har et hjelpebehov, herunder at tjenesten ytes i tide. Nav-kontoret må videre sørge for at alle som henvender seg til de får sine interesser ivaretatt. Dette innebærer at Nav-veileder har tilstrekkelig kunnskap og kompetanse til å gi informasjon og veiledning om tjenester, identifisere hjelpebehov og bistå med å søke (Rundskriv til sosialtjenesteloven R35 punkt 2.4.1).

2.2 Endringer i gjeldsordningsloven

Gjeldsordningsloven gir mulighet for betalingsutsettelse og gjeldsforhandlinger for personer med alvorlige gjeldsproblemer. Loven stiller vilkår om varig betalingsudyktighet. En gjeldsordning er en avtale om å betale mest mulig ned på gjeld i en avgrenset periode, som hovedregel fem år, mot å få slettet restgjelden (Barne- og familiedepartementet, 2021). Den skal legge forholdene til rette for at skyldnere med slike problemer etter søknad om gjeldsforhandling kan oppnå en gjeldsordning, enten ved avtale med fordringshaverne (frivillig gjeldsordning) eller ved stadfestelse av tingretten (tvungen gjeldsordning). En gjeldsordning skal dermed gi personer med alvorlige gjeldsproblemer en mulighet til å få kontroll over egen økonomi (§ 1-1).

Flere endringer ble vedtatt i gjeldsordningsloven 12.06.2024, med formål om å effektivisere og forenkle gjeldsordningsprosessen. Dette får dermed betydning for Nav-kontorenes arbeid med å hjelpe brukere til å sette i gang gjeldsforhandlinger og gjennomføre gjeldsordningen. Av relevante endringer trekkes følgende frem:

- Fjerning av kravet til egenforsøk før namsmannen kan ta en søknad til behandling
- Lettelser i forbudet om at skyldnere kan gis gjeldsordning flere ganger
- Oppmykning av hovedregelen for gjeldsordningsperiodens varighet (fem år) ved sosiale forhold som er særlig belastende for skyldneren
- Bortfall av etterperioden på to år etter gjeldsordningen er gjennomført

Vår datainnhenting ble utført før endringene i gjeldsordningsloven tredde i kraft. Hvilken betydning disse endringene faktisk får for Nav-kontorenes økonomiske råd- og veiledningstjeneste og oppfølging av brukerne, er derfor ikke undersøkt. Våre funn bør likevel ses i sammenheng med nevnte lovendringer.

I lovforarbeidene har Barne- og familiedepartementet gjort vurderinger av eventuelle økonomiske og administrative konsekvenser av lovendringene (Prop. 67 L (2023 – 2024), s. 52-53). Departementet viser til at skyldnere nå slipper å gjøre et eget forsøk på å få en avtale med sine kreditorer før de søker gjeldsordning hos namsmannen, og at de også slipper ventetid og lang saksbehandlingstid ved Nav-kontoret for å få hjelp til dette egenforsøket. Samtidig vises det til at det i praksis ikke lenger synes å være utbredt å gjennomføre slike egenforsøk, og at det derfor trolig er snakk om lokale besparelser for de Nav-kontorene som fremdeles utarbeider slike forslag for brukere. Departementet gir videre uttrykk for at *«oppfølging av skyldnere under gjeldsordningsperioden må sies å være en naturlig oppgave for de fleste økonomiske rådgivere, jf. funn i SIFO-rapport nr. 9/ 2020»*. Lovendringen om kortere gjeldsordningsperiode der det foreligger sosiale forhold som er særlig belastende for skyldneren, vil dermed gi et redusert oppfølgingsansvar for Nav-kontorene, ifølge departementet.

3. Metode

Kartleggingen bygger på et bredt datamateriale, bestående av både kvantitative og kvalitative datakilder. I dette kapittelet presenterer vi oppdragets datainnsamlingsmetoder. I påfølgende kapitler presenterer vi funn og analyser fra de ulike datakildene, strukturert etter oppdragets problemstillinger.

3.1 Dokumentanalyse av statsforvalternes tilsynsrapporter

For å utnytte eksisterende kunnskapsgrunnlag har vi gjennomgått tilsynsrapporter fra statsforvalternes tilsyn med den økonomiske rådgivningstjenesten i Nav-kontor. Tilsynene er utført av erfarne ansatte i statsforvalterembetene, og gir solid innsikt i tilgjengeligheten og kvaliteten på tjenesten ulike steder i landet. Oss bekjent er det ikke tidligere foretatt en slik systematisk gjennomgang av tilsynsrapporter på området. Innsikten fra tilsynene ble også benyttet til utformingen av datainnsamlingsverktøy.

I første omgang benyttet vi oss av arkivet til Helsetilsynet for å få oversikt over og tilgang til rapportene. Totalt har vi gjennomgått 69 tilsynsrapporter fra perioden 2010-2023.³ Gjennomgangen omfatter alle rapporter indeksert med «økonomisk rådgivning» som hovedtema, både i hovedweb og i arkivet. Det må bemerkes at eventuelle tilsynsrapporter fra 2017 ikke er tilgjengelige på Helsetilsynet, og at disse dermed ikke er inkludert i vår gjennomgang.

Tilsynene på området økonomisk rådgivning er i stor grad gjennomført som planlagte tilsyn. Statens helsetilsyn velger hvert år ut områder for landsomfattende tilsyn, der tilsynene i hovedsak utføres over samme lest i hele landet. I samme tidsperiode er det også gjennomført egeninitierte og hendelsesbaserte tilsyn på det økonomiske rådgivningsområdet i de ulike embetene. Disse blir ikke publisert på Helsetilsynets nettsider. I desember 2023 ba vi derfor om innsyn i egeninitierte og hendelsesbaserte tilsyn i alle embeter tilbake til 2010 (se kapittel 3.1.1).

De 69 rapportene på Helsetilsynets nettside ble i første omgang kontrollert med søkeordene «økonomisk rådgivning» og «gjeldsrådgivning». Der søket ikke gav treff, ble rapportene i tillegg raskt gjennomgått for å forsikre at temaet ikke var omtalt, og deretter ekskludert fra listen. For rapporter hvor søket gav treff, men hvor ingen av tilsynets funn eller bemerkninger i realiteten var knyttet til økonomisk rådgivning, ble rapportene også tatt ut av den endelige listen. Økonomisk rådgivning omtales i slike tilfeller typisk kun i

³ Søket gav 71 treff totalt, men to av tilsynene i 2010 kommer dobbelt opp. Disse er derfor telt som 2, og ikke 4 (= 69 rapporter totalt).

forbindelse med regelverksgrunnlaget for tilsynet (som del av sosialtjenesteområdet), men omhandler i hovedsak andre sosialtjenesteområder som barnevern, psykisk helse og rusfeltet. Totalt 38 rapporter ble tatt ut av listen etter denne gjennomgangen. Vi satt da igjen med 31 rapporter knyttet til tilsyn med økonomisk rådgivning, fra perioden 2010-2022.

25 av disse 31 tilsynene har tilsyn med økonomisk rådgivningstjeneste i tittelen. De seks resterende er tilsyn med de sosiale tjenestene, mens ett av dem omhandler tjenester til rusmisbrukere. Økonomisk rådgivning er likevel omtalt.

10 av de 31 tilsynene som omhandler økonomisk rådgivning er uten avvik⁴ fra tilsynsmyndigheten, og seks av disse ti er også uten bemerkninger⁵. Analysen kan leses i sin helhet i vedlegg 1. Vedlegget redegjør også for hvilket regelverk det er ført tilsyn med.

3.1.1 Supplerende analyse av hendelsesbaserte tilsyn og klagesaker

Statsforvalter har ikke plikt til å gjennomføre tilsyn på bakgrunn av en henvendelse og vurderer selv om det er grunn til å undersøke Nav-kontorets håndtering av saken. Statsforvalteren kan imidlertid be om lokal behandling av henvendelsen eller vurdere om det er grunnlag for å opprette tilsynssak (jf. kommuneloven § 30-2).

For å få en fullstendig oversikt over situasjonen på det økonomiske rådgivningsområdet har vi bedt alle statsforvalterembetene om innsyn i hendelsesbaserte tilsyn og klagesaker vedrørende økonomisk rådgivning tilbake til 2010. Vi sendte innsynsbegjæringer til alle statsforvalterembetene i desember 2023. Dokumentene vi har fått tilsendt berører perioden 2012-2023 og fordeler seg slik mellom embetene:

Tabell 1: Klage- og tilsynssaker fordelt på fylker

Fylke	Klagesaker	Tilsynssaker
Agder	3	4
Innlandet	2	10
Nordland	0	0
Oslo og Viken	0	22
Rogaland	11	1
Troms og Finnmark	1	0

⁴ Forhold som *må* rettes opp.

⁵ Forhold som *bør* rettes opp.

Trøndelag	0	4
Vestfold og Telemark	1	8
Vestland	1	98
Totalt	19	147

Det må imidlertid bemerkes at et flertall av disse sakene berører det sosiale tjenesteområdet i stort, og ikke den økonomiske rådgivningstjenesten spesifikt. Tilsynene som er igangsatt på bakgrunn av klager og enkelthendelser har lite avvik og merknader. Likevel har denne supplerende analysen gitt nyttig innsikt og bidratt til et unikt og omfattende datamateriale. Analysen kan leses i vedlegg 2.

3.2 Dokumentanalyse av styringsdokumenter og statsforvalternes årsrapporter

For å sikre et fullverdig bilde av statsforvalters aktivitet på området økonomisk rådgivning har vi også gjennomgått tildelingsbrevene og virksomhets- og økonomiinstruksene fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (og tidligere Arbeidsdepartement og Arbeids- og sosialdepartement) til fylkesmenn/statsforvaltere i perioden 2010-2024. Formålet var å undersøke hvordan økonomisk rådgivning omtales, og om det har vært en utvikling i omtalen. For å se hvordan målsettingene og rapporteringskravene følges opp har vi gjennomgått årsrapportene til alle fylkesmenn/statsforvaltere i perioden 2010-2023. Den samlede gjennomgangen kan leses i vedlegg 3.

3.3 Spørreundersøkelse

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot et klyngeutvalg av ansatte ved Nav-kontor som følger opp brukere. For å trekke ut et representativt utvalg av Nav-kontor, kombinerte vi data fra SSB og Nav. Nav-kontor ble koblet til kommuner, med spesialhåndtering for vertskommunesamarbeid, der vi dupliserte data og tildelte sentralitetsklasse⁶ basert på den mest sentrale kommunen. Etter koblingen beregnet vi summerte verdier for vertskommunesamarbeidene. Deretter grupperte vi Nav-kontorene i strata basert på sentralitetsgruppe og kontorstørrelse, og trakk et proporsjonalt stratifisert utvalg på 80 kontorer. Til slutt sammenlignet vi utvalget med hele populasjonen for å

⁶ For mer informasjon om sentralitetsindeksen, se: <https://www.ssb.no/befolkning/folketall/artikler/sentralitetsindeksen>

sikre representativitet, spesielt for nøkkelvariabler som andel sosialhjelpstilfeller, andel lavinntektsgrupper og antall årsverk for økonomisk rådgivning (se Tabell 2).

Tabell 2: Sammenligning av deskriptiv statistikk mellom populasjon og utvalg av Nav-kontor

Variabel	Datasett	Min	1. kvartil	Median	Snitt	3. kvartil	Maks
Andel sosialhjelp	Utvalg	1,10 %	2,10 %	2,50 %	2,50 %	2,90 %	5,80 %
Andel sosialhjelp	Populasjon	0,90 %	2,10 %	2,50 %	2,60 %	2,90 %	5,80 %
Andel lavinntekt	Utvalg	4,70 %	7,40 %	8,80 %	8,90 %	10,20 %	14,80 %
Andel lavinntekt	Populasjon	4,40 %	7,20 %	8,40 %	8,70 %	9,80 %	14,80 %
Sum årsverk	Utvalg	1,5	9,9	26,1	45,4	61,5	240,2
Sum årsverk	Populasjon	0,6	10	26,8	47,5	63,6	282,6
Årsverk rådgivning	Utvalg	0,1	0,7	1,3	2,52	2,4	27,5
Årsverk rådgivning	Populasjon	0	0,9	1,3	3,56	3	27,5

Spørreskjemaet ble utviklet i samarbeid med en seniorrådgiver ved resultatseksjonen i Arbeids- og velferdsdirektoratet, og terminologi er harmonisert med Nav-interne spørreundersøkelser. Etter innspill fra direktoratet, har vi bedt respondenten om å oppgi sine viktigste stillinger/roller, med følgende svaralternativer:

- Veileder (Inkl. sosialkonsulent)
- Veileder i Kvalifiseringsprogrammet
- Programrådgiver i Introduksjonsprogrammet
- Jobbspesialist
- Teamleder / teamkoordinator
- Gjeldsrådgiver / Økonomisk rådgiver
- Annen rolle (f. eks markedskontakt, fagansvarlig, boligkonsulent)

I omtalen av svarfrekvenser, bruker vi likevel «Nav-veileder» for å omtale respondentgruppen som ikke er økonomiske rådgivere. Denne forenklingen gjør vi for lesbarhetens skyld. Det er altså viktig å merke seg at merkelappen dekker hele bredden i stillingstitler som er involvert med brukeropfølging.

Direktoratet stod for selve utsendelsen og innsamlingen av svar. Bruttoutvalget bestod av 4 023 Nav-medarbeidere og vi mottok 1 337 besvarelser, hvorav 1 089 oppga at de har en brukerportefølje. Vi endte dermed med en svarandel på 33 prosent. Etter at undersøkelsen var avsluttet, fikk vi oversendt et aidentifisert datasett. Vi presenterer resultatene fortløpende i forbindelse med de tematiske kapitlene. I gradsspørsmål har vi gjennomgående benyttet fempunktsskalaer, men i presentasjonen av resultatene har vi

slått sammen de to laveste og de to høyeste kategoriene. Statistiske analyser er gjennomført ved hjelp av programvaren R.⁷

Gjennomgående har vi brukt Welch's to-halet t-test for å teste statistisk signifikans i differanser mellom gjennomsnitt for undergrupper av utvalget. Welch's t-test er noe mer robust enn ordinær Students t-test, når variansen i gruppene er forskjellig. Den hensyntar altså eventuell heteroskedastisitet, som kan øke faren for både falske positive (type I-feil) og falske negative (type II-feil), avhengig av omstendighetene. Der vi har benyttet lineær regresjonsanalyse (OLS), har vi brukt robuste standardfeil.

3.4 Casestudier

Vi har gjennomført totalt 12 casestudier av Nav-kontor, hvorav flere er del av interkommunale samarbeid. I hver case har vi snakket med minst to ansatte i Nav. Unntaket er én case hvor vi ikke lyktes med å skaffe flere informanter.

Vi har også intervjuet brukere av den økonomiske rådgivningstjenesten, tilknyttet åtte casestudier. Det varierer om vi har gjennomført intervjuene med økonomiske rådgivere og øvrige Nav-ansatte som gruppeintervjuer eller individuelle intervjuer. Totalt antall intervjuer og intervjuede personer per case fordeler seg slik:

Tabell 3: Oversikt over totalt antall intervjuer per case

Case	Antall intervjuede personer på Nav-kontor	Antall intervjuede brukere
Case 1	3	0
Case 2	3	4
Case 3	2	0
Case 4	4	2
Case 5	4	4
Case 6	1	1
Case 7	5	1
Case 8	3	0
Case 9	3	1
Case 10	5	1
Case 11	4	0
Case 12	2	3
Totalt	39	17

⁷ Se <https://www.r-project.org/about.html> for nærmere omtale.

3.4.1 Utvalgskriterier

Tre av casene ble direkte valgt ut fordi de er organisert som interkommunale samarbeid. De resterende ni casene ble valgt ut etter andre forhåndsdefinerte kriterier (omtalt under), men flere av disse viste seg også å være del av interkommunale samarbeid. Det medførte at kun tre av casene ikke er organisert som interkommunale samarbeid i en eller annen form.

De forhåndsdefinerte kriteriene som de øvrige ni casene ble valgt ut fra, besto av følgende: Tre etter tips fra statsforvalter, hvorav det ene kontoret hadde rutiner for å kartlegge økonomien til alle brukere, det andre har hatt mye utfordringer knyttet til tjenesten og det tredje er et lite kontor med høyt press på tjenesten. Videre tipset direktoratet om to kontorer. Det ene kontoret jobber med å følge opp brukere med gjeldsordning, mens det andre ble valgt med bakgrunn i at mange innbyggere i kommunen har høy kredittgjeld. Vi har også inkludert et større kontor med gjeldsrådgivere på tvers av bydeler, ett kontor med høy andel innvandring i kommunen og to kontorer med høy andel sosialhjelpsmottakere i kommunen.

Blant casene var det også flere Nav-kontor hvor statsforvalteren hadde gjennomført tilsyn.

3.5 Øvrige intervjuer

Vi har utover casestudiene gjennomført totalt 18 øvrige intervjuer:

- 1 innledende intervju med direktoratet
- 6 intervjuer/gruppeintervjuer med fylkesnivået i Nav
- 5 intervjuer/gruppeintervjuer med statsforvaltere
- 1 intervju med en informant fra økonomi- og gjeldsrådgivningstelefonen
- 1 intervju med en informant fra råd- og veiledningstelefonen for Nav-ansatte
- 1 intervju med en bank
- 1 intervju med en kreditor
- 2 intervjuer med brukerorganisasjoner

3.6 Metodiske betraktninger

3.6.1 Tilsyn

Vi vil bemerke at vi ikke har innsikt i hvordan de enkelte tilsynsobjektene er valgt ut av statsforvalter. Gjennom vår kjennskap til embetene vet vi imidlertid at tilsyn kan komme i kjølvannet av eksempelvis identifisert risiko og tidligere historikk ved kontoret.

Tilsynene representerer derfor ikke et representativt utvalg av Nav-kontor. Samtidig skal det sies at flere av tilsynene er uten avvik og bemerkninger.

3.6.2 Brukerintervjuer

Utvalget av brukere er gjort av de økonomiske rådgiverne selv. Vi har på slutten av alle intervjuer med økonomiske rådgivere spurt om de kan sette oss i kontakt med brukere de tenker kan egne seg for et kort telefonintervju. De økonomiske rådgiverne har først sendt aktuelle brukere relevant informasjon (utformet av oss), og dersom bruker har stilt seg villig til intervju, har vi fått deres kontaktinformasjon fra økonomisk rådgiver og avtalt intervjutidspunkt. Vi har i starten av alle intervjuer innhentet samtykke og informert om våre rutiner for å sikre anonymitet og frivillig deltakelse, og poengtert at deltakelse eller ikke-deltakelse ikke vil ha betydning for tjenesten bruker mottar nå og i fremtiden.

Vi har til de økonomiske rådgiverne uttrykt ønske om å få intervju brukere fra alle de tre nivåene innenfor økonomisk rådgivning. Det har imidlertid vært krevende å få brukere til å stille til intervju, og vi har derfor intervjuet de brukerne som har sagt seg villige til å delta – uavhengig av nivå. Et klart flertall av brukerne vi har snakket med representerer tunge saker (flestepartsvarende nivå 3, noen på nivå 2). Vi har altså intervjuet få brukere som utelukkende har mottatt økonomisk rådgivning og veiledning på nivå 1. En slik rekrutteringsteknikk kan også føre til at vi intervjuer brukere som enten er veldig fornøyd eller veldig misfornøyd med tjenesten fra Nav-kontoret, ettersom at slike brukere kan være mer motivert til å delta i intervju. Risikoen er også til stede for at de økonomiske rådgiverne kun spør brukere de vet er godt fornøyd med tjenesten, eller brukere de har god kontakt med og har fulgt over lengre tid. Vi har ikke grunnlag for å tro at dette er tilfelle i denne undersøkelsen.

3.6.3 Spørreundersøkelse

Når det gjelder spørreundersøkelsens representativitet, har vi best kontroll på eventuelle utvalgsskjevheter for kontorene opp mot populasjonen av Nav-kontor. Ettersom vi, av personvern hensyn (risiko for reidentifisering), ikke har fått utlevert data som gjør det mulig å koble svar til spesifikke kontorer, har vi ikke presis oversikt over svarfordelingen innad i og mellom de enkelte kontorene. Imidlertid har vi fått opplyst fra vår samarbeidspartner i resultatseksjonen at det ikke er betydelige forskjeller i svarprosent mellom kontorene som er inkludert i undersøkelsen. Det er imidlertid ikke gjennomført noen formell frafallsanalyse på dette nivået. Vi har likevel vurdert det som at behovet for å korrigere eventuelle utvalgsskjevheter ikke har vært til stede.

3.6.4 Registerdata

Et annet metodisk forhold som er verdt å bemerke, er at det har vært krevende å få oversikt over registerdata for bruk av den økonomiske råd- og veiledningstjenesten.

Direktoratet har ikke tall på nasjonalt nivå. KOSTRA-tallene for denne tjenesten begrenser seg til to forhold som vi har benyttet i rapporten (se delkapittel 4.2 og 7.1).

I casestudiene etterspurte vi om Nav-kontorene hadde tilgjengelig statistikk (aggregerte tall) som vi kunne få tilsendt. Kun for noen case har vi fått utlevert et tallmateriale. Tallene er imidlertid enten for mangelfulle eller for små til at de gir pålitelig informasjon, og er heller ikke egnet til sammenligninger på tvers av Nav-kontor. Flere av Nav-kontorene fører dessuten kun generell oversikt over antall § 17-vedtak (sosialtjenesteloven). Dette er dermed ikke statistikk over vedtak på den økonomiske rådgivningstjenesten alene, men vedtak på hele sosialtjenesteområdet. De aktuelle dataene fra casestudiene har derfor ikke tilført relevant og valid informasjon. Følgelig er de heller ikke gjengitt i rapporten.

Vi har imidlertid inkludert en rekke spørsmål om sakstyper og utvikling i saker i vår spørreundersøkelse til Nav-ansatte. I tillegg har vi fått utlevert statistikk over den økonomiske rådgivningstjenesten som årlig samles inn av Statsforvalteren i Oslo og Viken. Statistikken fra dette embetet har også svakheter i form av manglende rapportering fra bydeler/kommuner fra ett år til det neste, men er vist til på overordnet nivå (se delkapittel 7.1).

3.6.5 Anonymitet og begrepsbruk

Alle informanter er anonymisert, og det fremkommer ikke hvilke kontorer og regioner de representerer. For å ytterligere sikre anonymiteten framkommer det heller ikke hvilket kjønn informantene representerer. «Han» og «hun» er tilfeldig brukt.

I rapporten veksler vi mellom bruk av «økonomisk rådgiver» og «gjeldsrådgiver» for språklig variasjon. Betegnelsene har ikke ulikt meningsinnhold og gjelder altså personer på Nav-kontoret som jobber dedikert med økonomi og gjeldsrådgivning (heltid eller deltid). Disse personene skal i utgangspunktet ha kompetanse til å håndtere de tyngre sakene innenfor tjenesten.

Når det gjelder alle andre ansatte på Nav-kontorene med brukerkontakt (brukerportefølje) og som ikke er dedikerte økonomiske rådgivere, bruker vi betegnelsen «Nav-veileder». Dette favner bredden av ulike stillingstitler på Nav-ansatte med brukerkontakt i Nav-kontorene, jamfør delkapittel 3.3.

Del 1: Organisering, kompetanse og tilgjengelighet

Første del av oppdraget omfatter en undersøkelse av organiseringen av tjenesten på Nav-kontorene, kompetansen til økonomiske rådgivere og Nav-veiledere, samt tilgjengelighet, ventetid og vedtakspraksis knyttet til økonomisk rådgivning i et representativt utvalg av Nav-kontor.

4. Organisering av tjenesten

Kapittel 4 viser at:

- Tjenesten økonomisk rådgivning og veiledning dekkes av både dedikerte økonomiske rådgivere og øvrige Nav-veiledere. Arbeidsfordelingen er i stor grad knyttet opp til de tre nivåene som tar utgangspunkt i sakens vanskelighetsgrad.
- De tre nivåene i direktoratets veileder forstås og praktiseres ulikt blant Nav-kontorene. Nivåforvirring viser seg blant annet i at langt færre Nav-veiledere oppgir å ha utført oppgaver på nivå 1, sammenlignet med andelen som oppgir å ha utført konkrete rådgivningsaktiviteter som faller inn under dette nivået
- Det er i all hovedsak de økonomiske rådgiverne som gir rådgivning og veiledning på nivå 2 og 3.
- Et fellestrekk for kontorene er at økonomisk rådgivning og veiledning fungerer godt på nivå 3, men at kartlegging og saksbehandling på nivå 1 og 2 er varierende og oppleves krevende å få til.
- Omtrent 2/3 av Nav-veiledere oppgir i spørreundersøkelsen at de har for vane å kartlegge brukers økonomi.
- Selv om Nav-kontorene er klar over at alle Nav-veiledere skal kartlegge og fange opp brukers behov for tjenesten, gjøres dette i varierende grad. Vi finner store, individuelle variasjoner i Nav-veilederes praksis med kartlegging.
- Nav-kontorene jobber med å få alle Nav-veiledere til å gi enkel rådgivning og veiledning, men finner dette utfordrende.
- 71 prosent av ordinære Nav-ansatte oppgir i spørreundersøkelsen at de har gitt enkel økonomisk rådgivning (nivå 1). Et klart flertall av disse arbeider med kommunale tjenester.
- Interkommunale samarbeid beskrives som en god løsning for å tilby en forsvarlig økonomisk rådgivningstjeneste. Den største utfordringen er store, fysiske avstander.
- Ingen av kontorene vi har intervjuet kjøper tjenester fra private gjeldsrådgivere.

4.1 Veiledende føringer for organiseringen

I det følgende besvares problemstillingen om hvorvidt Nav-kontoret har dedikerte økonomiske rådgivere, eller om Nav-veiledere fyller rollen ved siden av andre oppgaver. Alle i Nav har en generell veiledningsplikt (jf. forvaltningsloven § 11). Utover dette varierer det hvorvidt veilederne i Nav har generalist- eller spesialistkompetanse knyttet til tjenesten. For å kunne tilby økonomisk rådgivning på et forsvarlig nivå, skal Nav-kontoret samlet sett ha generell økonomisk kompetanse, så vel som spisskompetanse knyttet til mer krevende saker og problemstillinger.

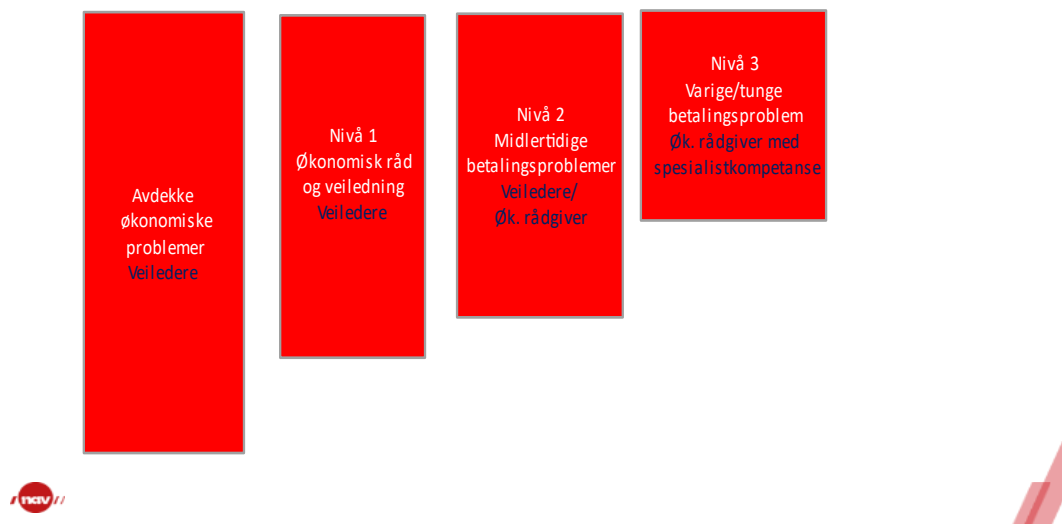
Ifølge veileder for økonomisk rådgivning anbefales det å ta utgangspunkt i tre nivåer; (1) enkel, grunnleggende informasjon og rådgivning uten tiltak på kreditorsiden, (2) enkel rådgivning, samt lette tiltak på kreditorsiden, uten tap for kreditorene og (3) omfattende rådgivning og tyngre kreditorforhandlinger. Det blir vist til at nivåkategoriseringen kan være nyttig med hensyn til organiseringen av arbeidet på Nav-kontoret, fordi sakstypen kan ha stor betydning for arbeidsomfanget i den enkelte sak.

Veilederen inneholder en egen veiledningsmodul som gir en detaljert gjennomgang av metodikken for veiledning og oppfølging av brukere.⁸ I denne modulen gis et eksempel på en fordeling av arbeidsoppgavene mellom Nav-veiledere og økonomiske rådgivere, slik det også fremgår av kravspesifikasjonen til dette oppdraget:

⁸ Opplæringsmodulen finnes her:

<https://www.statsforvalteren.no/contentassets/1e638c2cfdc94be79dd995a4f72294ce/2019.05.21-22-brukere-med-okonomiske-problemer-pdf.pdf>

Grensesnitt for økonomisk råd - og veiledning på veiledernivå



Kilde: Kravspesifikasjonen til utlysning av FoU-oppdraget

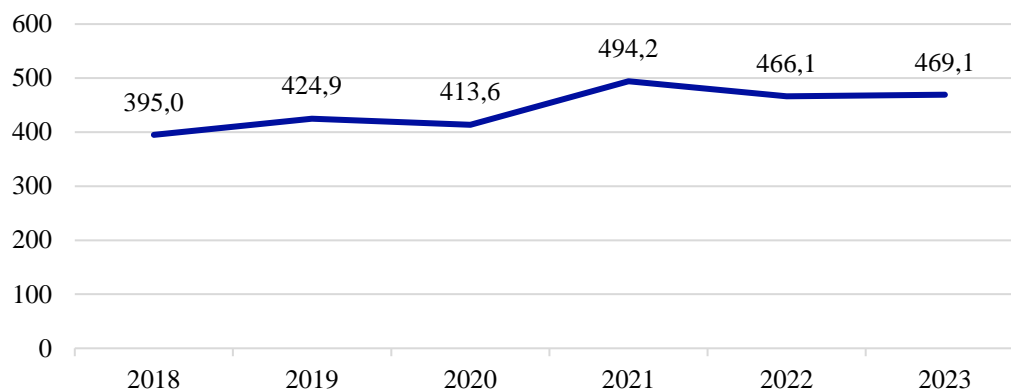
I veilederen for økonomisk rådgivning sies det imidlertid også at økonomisk rådgivning er en spesialistoppgave innenfor sosialfaglig arbeid. De mer krevende sakene på nivå 3, som for eksempel involverer mange kreditorer, uoversiktlig/uklar økonomi og krevende kreditorforhandlinger, forutsettes å bli dekket av økonomisk rådgivere med spesialistkompetanse. Nivåfordelingen viser også at økonomiske rådgivere kan behandle saker på nivå 2.

Spesialkompetansen *kan* for øvrig også dekkes utenfor Nav-kontoret, f.eks. ved innkjøp av tjenester fra private gjeldsrådgivere, men Nav har fortsatt ansvaret for tjenesten. Den økonomiske rådgivningstjenesten kan videre organiseres og dekkes gjennom et interkommunalt samarbeid.

4.2 Hvem gir økonomisk rådgivning?

Figur 5 viser utviklingen i antall årsverk som benyttes til økonomisk rådgivning på nivå 2 og 3 på landsbasis. Vi ser at det er ca. hundre årsverk i differanse mellom bunnåret 2018 (395) og toppåret 2019 (494,2), og at antallet årsverk ved siste målepunkt var 469,1.

Figur 5: Årsverk til økonomisk rådgivning på nivå II og III per 31.12 (2018-2023)



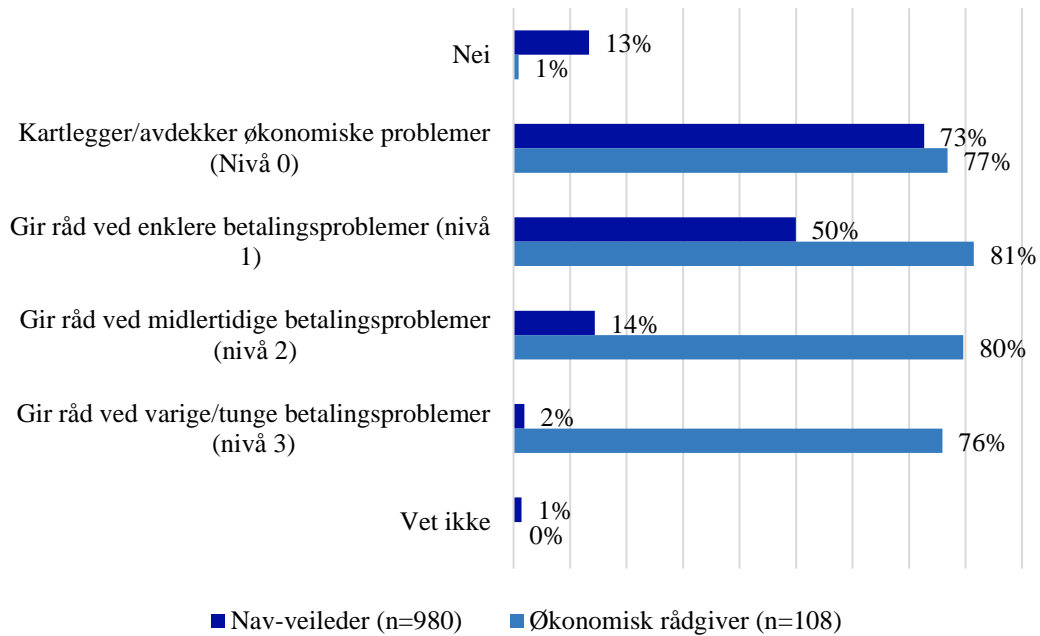
Kilde: Tabell 12221: Sosiale tjenester i NAV etter region, statistikkvariabel og år, Statistisk sentralbyrå

I spørreundersøkelsen har vi bedt respondentene oppgi om de har økonomisk rådgivning/gjeldsrådgivning blant sine viktigste oppgaver. Gjennomgående viser vi forskjeller i svarfordeling mellom økonomiske rådgivere og Nav-veiledere, der det er relevant.

Figur 6 viser svarfordelingen blant respondentene på spørsmål om de gir økonomisk rådgivning og veiledning til brukere, med utgangspunkt i nivåene. Mange har svart at de gir økonomisk rådgivning og veiledning på flere nivåer. Det store flertallet av de økonomiske rådgiverne oppgir at de gir rådgivning og veiledning på alle nivåer. Tre av fire økonomiske rådgivere jobber med de mest komplekse sakene innenfor økonomisk rådgivning. Svarene synes samtidig å indikere at mange økonomiske rådgivere også gir økonomisk rådgivning og veiledning på lavere nivåer. Det står i kontrast til det som er foreslått i direktoratets veiledningsmateriale (kapittel 4.1). Samtidig må det bemerkes at disse svarene ikke angir arbeidsfordelingen på de ulike saksnivåene. I lys av det kvalitative datamateriale som det vises til under, er inntrykket nokså klart med hensyn til at økonomiske rådgivere i stor grad jobber med vanskeligere saker (nivå 2 og 3).

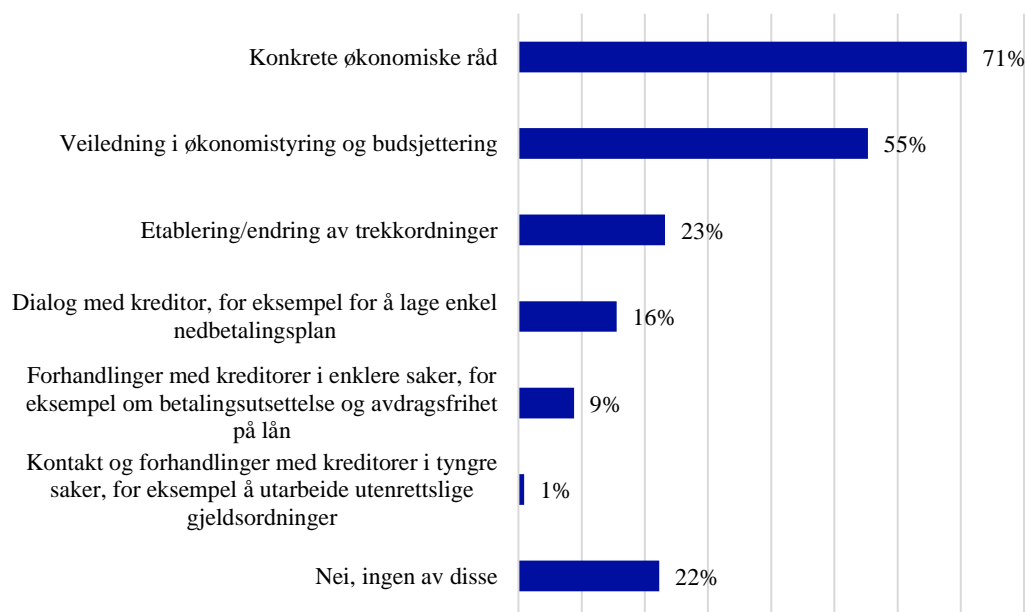
Et klart flertall av Nav-veiledere har i sitt arbeid utført kartlegging/avdekking av økonomiske problemer (73 prosent). Halvparten (50 prosent) oppgir å ha gitt økonomisk rådgivning og veiledning på nivå 1. Noen gir også økonomisk rådgivning og veiledning opptil nivå 2 (14 prosent). Noe overraskende oppgir 19 Nav-veiledere at de gir økonomisk rådgivning og veiledning opptil nivå 3 (2 prosent). Det må imidlertid igjen bemerkes at disse svarene kun viser at det er gjort arbeid på disse nivåene, ikke hvor ofte dette skjer.

Figur 6: Gir du økonomisk rådgivning og veiledning til brukere i forbindelse med ditt arbeid? (n=1088)



Videre har vi spurt Nav-veiledere om de i løpet av det siste året har hjulpet brukere med ulike oppgaver innenfor økonomisk rådgivning (se Figur 7). Som figuren viser, har de fleste Nav-veiledere, gitt en eller annen form for økonomisk rådgivning: Et stort flertall (71 prosent) har gitt konkrete økonomiske råd og et flertall (55 prosent) har gitt veiledning i økonomistyring og budsjettering, begge deler oppgaver som befinner seg på nivå 1. Mange har også bistått brukere med rådgivningsaktiviteter på nivå 2, som å etablere eller endre trekkordninger (23 prosent), gå i dialog med kreditorer rundt enkle nedbetalingsplaner (16 prosent) eller forhandling med kreditorer (9 prosent). Et fåtall respondenter oppgir også at de kontakter og forhandler med kreditorer i tyngre saker, for eksempel ved å utarbeide utenomrettslige gjeldsordninger (1 prosent). Det er for øvrig verdt å legge merke til at nesten en fjerdedel av Nav-veiledere oppgir at de ikke har gjort noen økonomiske rådgivnings- og veiledningsaktiviteter det siste året.

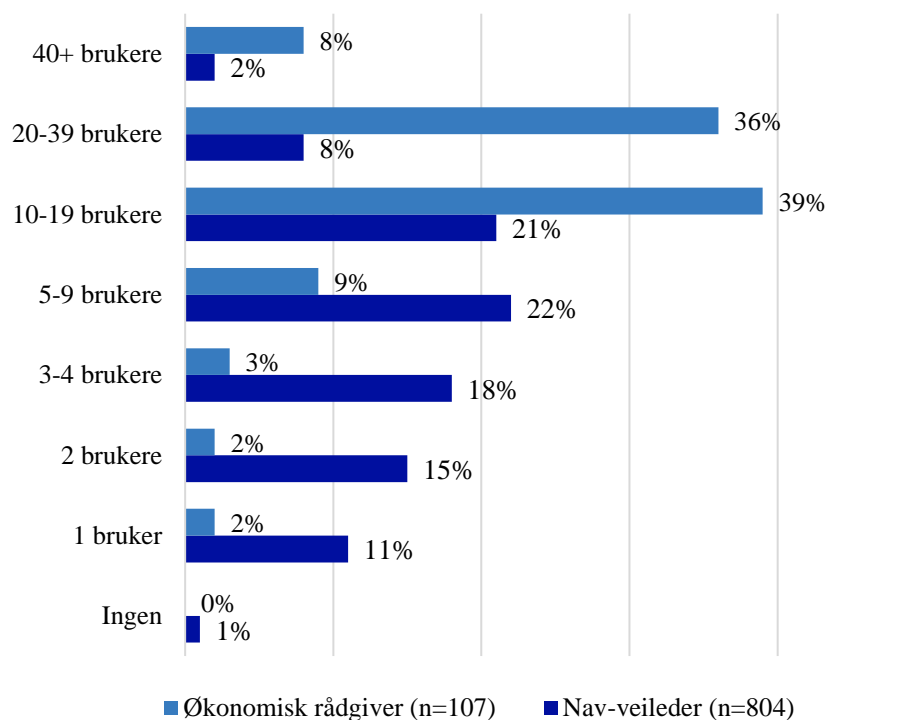
Figur 7: Har du [som Nav-veileder] hjulpet bruker med følgende, i løpet av de siste 12 månedene? Flere valg er mulig. (n = 978)



Vi merker oss at færre av Nav-veilederne oppgir å gi økonomisk rådgivning og veiledning på nivå 1, enn de som oppgir å ha gitt brukere konkrete, økonomiske råd. Det viser at Nav-veiledere trolig har begrenset forståelse av nivåinndelingen som er laget i veilederen for å differensiere tjenesten. Mange ser dermed ut til å utføre økonomisk rådgivning uten å definere det som dette. Manglende bevissthet rundt hva som regnes som økonomisk rådgivning kan også bidra til å forklare at det fattes få vedtak (se delkapittel 6.3).

Figur 8 viser at det blant både økonomisk rådgivere og Nav-veiledere er mange som gir økonomisk rådgivning og veiledning i et betydelig omfang. Det er likevel tydelig at de økonomiske rådgiverne håndterer de fleste sakene. Samtidig viser det seg at nesten en tredjedel av Nav-veiledere gir økonomisk rådgivning og veiledning til ti brukere eller flere i løpet av en gjennomsnittlig måned.

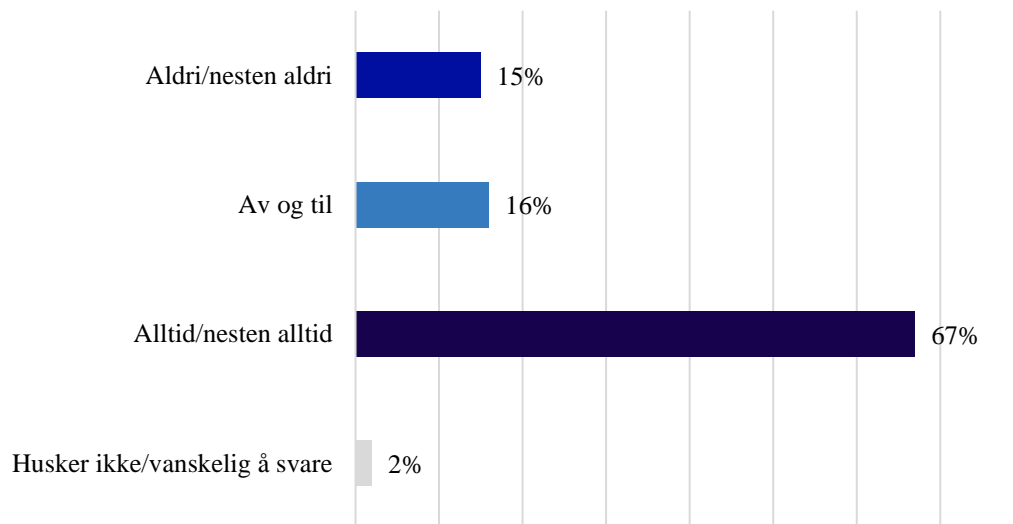
Figur 8: Anslå hvor mange brukere du gir økonomisk rådgivning og veiledning en gjennomsnittlig måned (tallfelt) (n=911)



4.2.1 Nærmere om kartlegging av brukere

Figur 9 gir en oversikt over hvorvidt Nav-veiledere kartlegger brukers personlige økonomi. 67 prosent av respondentene svarer at de alltid eller nesten alltid gjør en slik kartlegging. Svarene her er interessante fordi de viser hyppigheten av kartleggingen, i motsetning til svarene i Figur 6 og Figur 7, som ikke gir svar på hvor ofte de ulike rådgivnings- og veiledningsaktivitetene har blitt utført.

Figur 9: Når du [som Nav-veileder] er i kontakt med brukere (uavhengig av type ytelse), er brukers personlige økonomi vanligvis et tema du tar opp når du skal bli kjent med dem? (n = 978)



Hvis vi sammenligner ansatte som utelukkende jobber med statlige arbeidsoppgaver med dem som jobber kun med kommunale eller begge deler, ser vi en vesentlig forskjell i hvor ofte de tar opp brukers personlige økonomi når de skal bli kjent med dem: I snitt ligger Nav-veilederne med statlige arbeidsoppgaver på 3,67 (på en skala fra 1-5) mens de med kommunale oppgaver ligger på 4,38. Dette er en statistisk signifikant forskjell (p-verdi <0,001).

Vi har videre spurt om kontoret har *rutiner* for kartlegging, vurdering og/eller tildeling av økonomisk rådgivning. I et oppfølgingsspørsmål har vi spurt om kontoret har et *standardisert skjema* for å kartlegge behov for økonomisk rådgivning. I en kryssanalyse har vi undersøkt hvorvidt dette har betydning for hvor ofte Nav-veiledere tar opp brukers økonomi i innledende samtaler. Analysen viser forholdsvis små forskjeller, men at den største differansen er mellom de som svarer «ja» (at de har rutiner/skjema) og de som svarer «vet ikke». De som har lav kjennskap til hvordan kontoret arbeider med økonomisk rådgivning er altså mindre tilbøyelige til å ta opp temaet med brukere.

Den kvalitative datainnsamlingen viser svakheter i flere av Nav-kontorenes arbeid med å fange opp brukere med behov for økonomisk rådgivning. Det varierer mellom Nav-veilederne om man husker på dette og om man føler seg komfortabel med å snakke med bruker om økonomi. Alle Nav-veiledere vi har intervjuet, er klar over at hele kontoret skal kartlegge økonomi for å fange opp brukere med behov for tjenesten. Likevel finner vi at dette i praksis ikke gjøres av mange Nav-veiledere, eller at det gjøres i liten grad. Det ser ut til å være lite forskjell mellom kontorer/interkommunale samarbeid, men i større grad individuelle variasjoner, samt variasjoner avhengig av om de ansatte jobber

med statlige eller kommunale tjenester. Sitatene under er fra intervjudeltakere med ulike roller og beskriver varierende praksis:

Veilederne skal kartlegge økonomien, men det varierer i hvor stor grad de gjør det.

- Økonomisk rådgiver

Vi jobber med at alle på kontoret skal være bevisste på tjenesten. Det er en viss forskjell mellom ansatte som jobber med sosiale tjenester og statlige oppgaver, men målet er at det ikke skal være det.

- Nav-leder

Det er veldig personavhengig om folk kartlegger økonomi eller ei.

- Nav-veileder

De som jobber med sosiale tjenester, identifiserer lettere økonomiske utfordringer. De som jobber med sykefraværsoppfølging og kun det – for dem er det vanskelig. Jeg kjenner ikke helt deres rutiner.

- Økonomisk rådgiver

Samtidig er flertallet av intervjudeltakerne klar over utfordringene rundt manglende kartlegging. Mange forteller om grep som er tatt og som skal tas, for å sikre at flere med behov for tjenesten fanges opp. Blant disse grepene er utvikling av kartleggingsskjema. Flere forteller imidlertid at dette har varierende effekt. Ett kontor forteller at de med hell har jobbet for å øke kjennskapen og kunnskapen til tjenesten de siste årene. Nav-lederen ved kontoret opplever at kontoret nå har oppnådd en aksept blant de ansatte om at økonomisk rådgivning er noe alle skal drive med. Blant grepene som er tatt, er en «Luksusfelle-tavle» med sedler for å hjelpe brukerne med å få oversikt over egen økonomi. Flere NAV-veiledere ved Nav-kontoret bruker denne. Kontoret har også utarbeidet en rutine for å snakke med alle brukere om økonomi, og de ansatte har jevnlig kontormøter hvor de økonomiske rådgiverne bidrar med påminnelser og faglig påfyll. På tross av disse grepene viser også Nav-lederen til at det er personavhengig hvorvidt verktøyene og kunnskapen faktisk brukes:

Vi kommer med påminnelser og opplæringstilbud, men det er personavhengig. Noen synes det er lettere å snakke om økonomi enn andre. Vi har stor spredning i alder. De yngste må kanskje ha mer kompetanseheving innen budsjett. Når du er 26 år og skal gi råd til en på 50, så er det ikke så lett å være trygg og tøff.

- Nav-leder

Informantene har delte meninger om hvorvidt det er rimelig og realistisk å forvente at alle skal kunne kartlegge brukers økonomi og gi enkel rådgivning og veiledning. Mens noen

mener at det er for mye forlangt, vektlegger andre at man faktisk ikke trenger særlig med økonomiske kunnskaper for å kartlegge og fange opp behov. Andre mener kravene er for høye og at terskelen burde senkes. Ved et av de interkommunale samarbeidene har de derfor senket kravet fra nivå 1 og 2, til det de omtaler som «nivå 0» – altså skal Nav-veiledere kun kartlegge. Informantene mener denne endringen har gjort det lettere for ansatte å spørre om økonomiske forhold, og at det viktigste tross alt er at noen spør. Motsatt vil for strenge krav til hva ansatte skal kunne, heve terskelen for å ta opp økonomi.

Økonomisk bakgrunn og fartstid i Nav ser ut til å spille en rolle for hvorvidt Nav-veilederne er komfortable med å snakke med bruker om økonomi eller ikke. Flere bemerker imidlertid at det særlig er praktisk trening som trengs og at erfaring til en viss grad trumfer formell kompetanse.

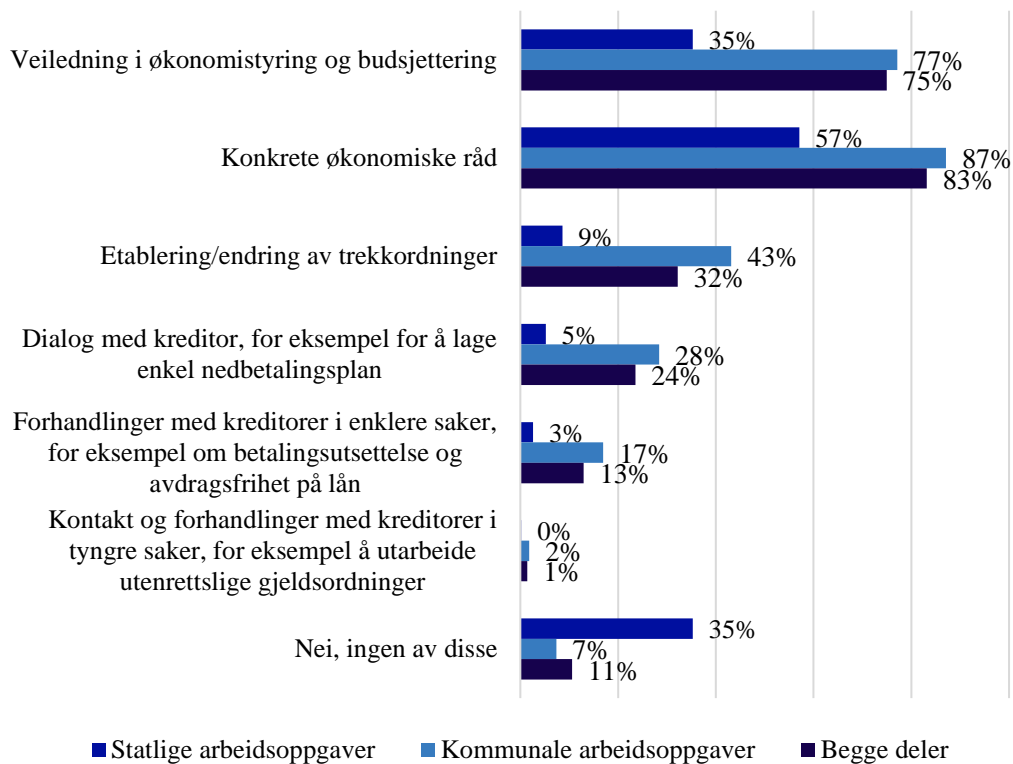
Det er et klart funn i tilsynsrapportene at individuelle behov knyttet til den økonomiske rådgivningen kartlegges for dårlig. Tjenesten beskrives i flere tilfeller som personavhengig, og det er ikke enhetlig praksis knyttet til å kartlegge brukers situasjon.⁹ Det hender også at kartlagte personer med behov for tjenesten, ikke blir tilbudt tjenesten. Videre er det flere steder ikke nyansert mellom ulike brukergrupper og behov for tjenesten, altså at det ikke skilles mellom lettere og tyngre saker, og hva de ulike rutinene innebærer.

4.2.2 Forskjell mellom Nav-veiledere som jobber med kommunale og statlige oppgaver

Figur 10 viser store forskjeller mellom Nav-veiledere som jobber med statlige og kommunale arbeidsoppgaver, når det gjelder økonomiske rådgivningsaktiviteter. Gjennomgående gir langt færre av de som jobber med statlige oppgaver økonomisk rådgivning på nivå 1 og 2.

⁹ Se vedlegg 1 og 2 for ytterligere detaljer og henvisninger til publiserte tilsynsrapporter.

Figur 10: Økonomiske rådgivningsaktiviteter fordelt på om Nav-veiledere vanligvis arbeider med kommunale eller statlige arbeidsoppgaver (n = 978)



I og med at Nav-veiledere som oppgir å arbeide med både statlige og kommunale arbeidsoppgaver i liten grad skiller seg fra de som kun jobber med statlige, har vi valgt å behandle disse samlet i kryssanalysen – det gir også et bedre tallgrunnlag bak hver kategori. T-tester bekrefter det visuelle inntrykket fra figuren og viser at alle forskjellene er statistisk signifikante, og dermed høyst sannsynlig ikke er et resultat av tilfeldige utvalgsskjevheter.

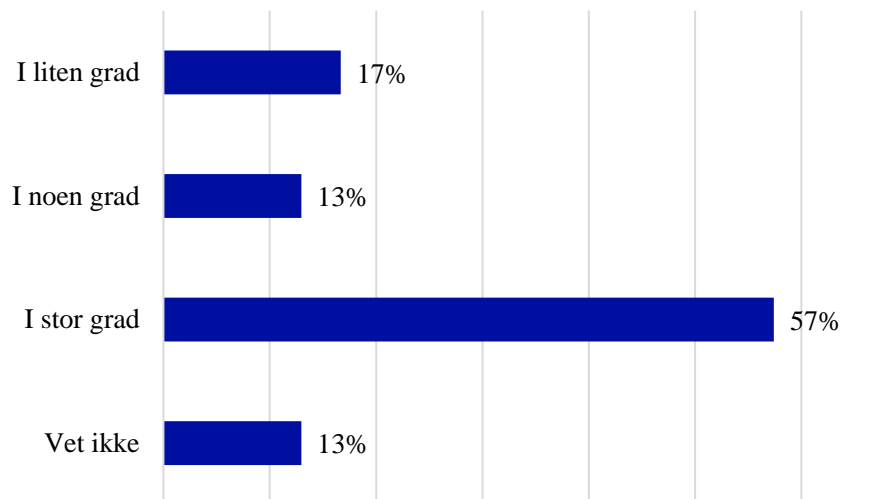
Tabell 4: T-tester statlige og kommunale arbeidsoppgaver

Rådgivningstype	Statlige arbeidsoppgaver	Kommunale arbeidsoppgaver	Differanse	t-verdi	p-verdi
Veiledning i økonomistyring og budsjettering (n=541)	0,353 (n=176)	0,762 (n=365)	-0,409	-14,140	<0,001***
Konkrete økonomiske råd (n=694)	0,571 (n=285)	0,854 (n=409)	-0,283	-10,304	<0,001***
Etablering/endring av trekkordninger (n=227)	0,086 (n=43)	0,384 (n=184)	-0,298	-11,660	<0,001***
Dialog med kreditor for enkel nedbetalingsplan (n=152)	0,052 (n=26)	0,263 (n=126)	-0,211	-9,389	<0,001***
Forhandlinger med kreditorer i enklere saker (n=86)	0,026 (n=13)	0,152 (n=73)	-0,126	-7,050	<0,001***
Kontakt og forhandlinger i tyngre saker (n=9)	0,002 (n=1)	0,017 (n=8)	-0,015	-2,373	0,018 *
Nei, ingen av disse (n=218)	0,353 (n=176)	0,088 (n=42)	0,265	10,594	<0,001***

4.2.3 Saksfordelingen mellom økonomiske rådgivere og Nav-veiledere

Figur 11 viser at økonomiske rådgivere mener de mottar mange saker som kunne blitt løst av en Nav-veileder, dersom man forholder seg til Navs nivåinndeling av tjenesten. Svarene tyder på at det skjer en vesentlig forskyvning i oppgaver mot gjeldsrådgivere, som etter Navs nivåinndeling kunne vært håndtert av flere enn de økonomiske rådgiverne. De økonomiske rådgiverne får dermed mindre tid til å prioritere de komplekse og langvarige sakene (nivå 3). Denne overføringen av «lettere» rådgivningsoppgaver må ses i sammenheng med Nav-veilederes opplevde kompetanse (se delkapittel 5.2)

Figur 11: I hvilken grad opplever du [som økonomisk rådgiver] at brukere blir henvist til deg, selv om problemomfanget tilsier at de kunne fått veiledning av en Nav-veileder (på nivå 1 eller 2)? (n=108)



Intervjuene våre viser også at det i all hovedsak er de økonomiske rådgiverne som gir rådgivning og veiledning på nivå 2 og 3. Nav-veiledere gir i hovedsak rådgivning og veiledning på nivå 1. Informantene forteller gjennomgående at de jobber med å få alle Nav-veiledere til å gi rådgivning og veiledning på nivå 1, og på noen kontorer nivå 2, men at de finner dette utfordrende. Informantene viser til at tjenesten fungerer godt på nivå 3. Alle kontorer har dedikerte økonomiske rådgivere som håndterer disse sakene. Utfordringene knytter seg til å klare å fange opp brukerbehov, og tilby rådgivning og veiledning på nivå 1 og 2. Særlig nivå 2 oppleves krevende, fordi den berører en grensegang mellom lette og tyngre saker, som kan være vanskelig å definere. Samtidig vises det til at saker på nivå 2 krever en del kompetanse, som flere Nav-veiledere ikke innehar. Det vises derfor til flere grep for å øke kjennskap til og kunnskap om tjenesten. Det fortelles om kurs og intern opplæring, oppfordringer om å gå på statsforvalters kurs og gjennomføre videreutdanning, samt utarbeidelse av rutiner og kartleggingsskjema som hjelpemidler.

Noen kontorer viser til at slike grep har fungert godt. Ved ett kontor forteller en av de økonomiske rådgiverne at de fleste veilederne klarer å løse de enkleste sakene selv, og at det kun er de tyngste sakene som havner hos henne. Også ved et annet kontor forteller Nav-veiledere og økonomiske rådgivere at veilederne gir økonomisk rådgivning og veiledning på nivå 1 og 2, og at veilederne må søke om å få overføre de komplekse sakene til de økonomiske rådgiverne. Et annet Nav-kontor har to gjeldsrådgivere som jobber i avdelingen for sosiale tjenester, hvorav den ene snart går av med pensjon. Rådgiveren skal imidlertid ikke erstattes, fordi kontoret arbeider med at alle på teamet «Sosiale tjenester» skal kunne tilby økonomisk rådgivning og veiledning på nivå 1 og 2. Som ledd i dette tilbys veilederne videreutdanning innen økonomisk rådgivning. Hittil har

6 av 14 Nav-veiledere ved avdelingen gjennomført utdanningen. Disse veilederne omtales likevel ikke som økonomiske rådgivere. Dette handler om at de på tross av fullført utdanning ikke vil jobbe spesialisert med tjenesten, men arbeide innenfor alle de sosiale tjenestene. De to gjeldsrådgiverne behandler sakene på nivå 3. Fem av veilederne innenfor Sosiale tjenester skriver imidlertid § 17-vedtak som omhandler økonomisk rådgivning.

Ved et flertall av Nav-kontorene vi har intervjuet, er slike rutiner for en helhetlig økonomisk rådgivningstjeneste ikke innarbeidet. Flere av Nav-lederne og de økonomiske rådgiverne beskriver det som veldig individuelt hvorvidt de andre Nav-veiledere kjenner til og gir økonomisk rådgivning på nivå 1 og 2. Ett av disse kontorene har nylig igangsatt et internt prosjekt for å sette arbeidet i system. Prosjektet innebærer opplæring om den økonomiske rådgivningstjenesten til alle ansatte med brukerkontakt. Målet er at alle skal kunne gi rådgivning og veiledning til og med nivå 2, men leder finner dette krevende:

Jeg tror vi skal klare å gi god rådgivning på nivå 1 og 3. Så tror jeg vi kan slite med å gi god nok rådgivning på nivå 2. Det handler om at det krever mye ressurser. Vi opplever det litt som et hull i tjenesten. Vi vet ikke helt hvordan vi skal klare å tilby dette.

- Nav-leder

Det bemerkes særlig at det er vanskelig å få de statlig ansatte til å rette oppmerksomhet om tjenesten:

På statlige tjenester vet de nesten ikke hva det er snakk om. Økonomisk rådgivning er en kommunal tjeneste. Hvis bruker sier noe om økonomi i møtet, så kan de ikke skrive det ned i referatet. Brukeren vet ikke hva som er statlig og hva som er kommunalt. Når du er bruker forventer du at den du snakker med om saken, kan det. Halve referatet må legges i statlige Modia og halve referatet må i et annet system.

- Nav-leder

Grunnet manglende oppmerksomhet om tjenesten hos andre Nav-ansatte enn økonomiske rådgivere, og grunnet systemiske barrierer (som sitatet over påpeker) forteller flere av de økonomiske rådgiverne at de får saker rett til seg. Dette til tross for at flere av sakene oppfattes som enkle (på nivå 1). En økonomisk rådgiver tror mange Nav-veiledere er redde for å nærme seg temaet fordi de ikke føler seg sikre og kunnskapsrike nok til å snakke med brukere om økonomi:

«De tør ikke nærme seg problemet. Hvis du spør noen og er redd for svaret – hvordan skal du da håndtere problemet? Veilederne vet ikke hva de skal svare. Man vil ikke ha noen som forteller om et problem man ikke kan noe om. I stedet kommer de til meg med

det, både på nivå 1 og 2».

- Økonomisk rådgiver

Den økonomiske rådgiveren forteller at kontorene har forsøkt både interne rutiner, kartleggingsskjema og tilbud om grunnkurs til alle Nav-veiledere, men at man likevel ikke har lyktes. Hun ser også dette i lys av at de statlige veilederne har fått signaler ovenfra om å fokusere på arbeid, ikke økonomi. «De skal ikke gå lenger enn å kartlegge».

Det er imidlertid noen individuelle variasjoner. Én Nav-veileder ved kontoret forteller at hun, grunnet sin lange fartstid i Nav, føler seg komfortabel med å snakke om økonomi med brukere. Hun er også utdannet økonom. Selv gir hun derfor helt enkle økonomiske råd, som for eksempel å sjekke at lønna til bruker ikke har blitt trukket for mye, og hjelpe med å lage budsjett. Hun forteller videre at det er veilederne som jobber med sosialhjelp som fatter § 17-vedtak, (selv om økonomisk rådgiver opplever at hun fatter de fleste vedtak). En annen informant forteller at hun selv bruker kontorets interne rutiner for å snakke om økonomi og at hun selv gir enkel rådgivning og veiledning. Likevel oppleves det tidvis som vanskelig å strekke til:

Jeg synes aldri jeg har god nok kompetanse. Når det begynner å bli avansert, må jeg ty til økonomisk rådgiver. Enkel økonomisk råd og veiledning håndterer jeg, men når det blir større og mer uoversiktlig, så strekker jeg ikke til. Jeg har deltatt på kursene til statsforvalteren, men det er nok nyttigere å bruke kolleger. Hvis ikke jeg jobber med det hele tiden, så glipper det litt. Derfor er jeg opptatt av å få oppdatering fortløpende av kolleger.

- Nav-veileder

Vi finner ingen analytiske skiller i vårt kvalitative datamateriale knyttet til om kontorene er organisert gjennom interkommunale samarbeid eller ikke. Alle har dedikerte økonomiske rådgivere og utfordringene beskrives å være de samme. De økonomiske rådgiverne er kompetente og erfarne, men flere peker på et behov for mer ressurser til tjenesten. Flere av lederne ønsker seg flere økonomiske rådgivere grunnet stor pågang på tjenesten, men har fått nei fra politisk hold grunnet lite budsjettmidler. Ved et mindre interkommunalt samarbeid har én økonomisk rådgiver ansvar for seks kommuner (tilsvarende 15-20.000 innbyggere). Vedkommende økonomisk rådgiver opplever å ha tilstrekkelig arbeidskapasitet, men leder ønsker seg en økonomisk rådgiver til for å redusere sårbarheten i tjenesten.

4.3 Interkommunale samarbeid

I det følgende besvares oppdragets problemstilling om organisering av interkommunale samarbeid og hvordan de fungerer. Vi har gjennom oppdraget funnet at en stor andel Nav-kontor organiserer den økonomiske rådgivningstjenesten gjennom interkommunale samarbeid. Dette viser også gjennomgangen av statsforvalternes årsrapporter (se vedlegg 3). Blant de økonomiske rådgiverne som har besvart spørreundersøkelsen er 25 prosent ansatt i et vertskommunesamarbeid. I oktober 2021 var det 286 Nav-kontor i landet. Per 15. november 2022 var det 58 vertskommunesamarbeid i Nav som dekket 173 kommuner (Legard, m.fl., 2022). I spørreundersøkelsen oppgir en fjerdedel av økonomiske rådgiverne å være ansatt i et interkommunalt samarbeid.

I det følgende beskrives tre former for interkommunale samarbeid fra våre casestudier og hvordan disse har organisert sitt arbeid med tjenesten.

I den ene regionen er det etablert en tjeneste ved et av Nav-kontorene som andre kontorer i området kan kjøpe seg inn i. Tjenesten dekker i dag omtrent 15 kommuner. Lederen av tjenesten omtaler imidlertid ikke dette selv som et formelt interkommunalt samarbeid. Samarbeidet fungerer slik at kommunene betaler en kontingent til de ansatte, som dekker opplæring, nettverkssamlinger og én sak per år. Dersom kommunene har behov for tjenester utover dette, må de betale ekstra. Tjenesten består av to (snart tre) personer i fulle stillinger, som dekker hele sosialtjenesteområdet. De ansatte reiser rundt mellom kontorene og arbeider fysisk fra de ulike lokasjonene.

I den samme regionen ble det for omtrent 10 år siden også etablert et interkommunalt samarbeid for Nav-tjenestene i stort, bestående av fem kommuner. Samarbeidet har to økonomiske rådgivere, hvorav disse håndterer saker i den kommunen de er lokalisert i og innehar stillinger på henholdsvis 70 og 100 prosent. Disse to økonomiske rådgiverne behandler saker på nivå 2 og 3. I tillegg benytter dette interkommunale samarbeidet den omtalte tjenesten for økonomisk rådgivning som finnes i regionen, for å dekke behovet for tjenesten i de kommunene som ikke har en av de to lokaliserte økonomiske rådgiverne. Dette skjer i form av at de har kjøpt inn rådgivningstjenester tilsvarende en 20 prosent stilling. Her har man altså et interkommunalt samarbeid som dels dekker inn rådgivningstjenesten gjennom annet interkommunalt samarbeid/tjeneste i samme region.

De to lokaliserte gjeldsrådgiverne benytter seg i liten grad av tjenesten som er kjøpt inn i tillegg. Den ene gjeldsrådgiveren forteller imidlertid at han deltar på arbeidsverksteder med dem en gang annenhver uke, og at han ringer dersom han trenger å sparre om vanskelige saker. Den andre gjeldsrådgiveren benytter seg ikke av tjenesten i det hele tatt. Dette bildet bekreftes av de økonomiske rådgiverne ved den større tjenesten i regionen, som viser til at tjenestene deres benyttes ulikt mellom kommunene. For eksempel sender en kommune dem alle sosialtjenestesaker, mens en annen leier dem inn for faste dager.

Informantene fra tjenesten beskriver seg selv som en «reserveløsning», og «en forsikring for tjenesten», for eksempel ved sykdom eller andre uforutsette hendelser ved kontorene.

Også i en annen region ble det etablert et interkommunalt samarbeid for økonomisk rådgivning for omtrent 10 år siden. Det interkommunale samarbeidet består av fem kontorer og har to erfarne gjeldsrådgivere. I tillegg har de en veileder (som de omtaler som økonomisk rådgiver) som håndterer saker på nivå 2 og hovedmengden av sakene med tvungen forvaltning¹⁰. Disse tre arbeider sammen i en «støtteavdeling». For øvrige er det ansatte i et velferdsteam som arbeider med økonomisk sosialhjelp, som håndterer sakene på nivå 1. Informantene forteller at de ønsker seg én økonomisk rådgiver til, i 50 prosent stilling, men vet ikke om de får dette innvilget. Gjeldsrådgiverne reiser rundt og arbeider fra ulike lokasjoner. Slik kan de blant annet tilby «drop-in»-tjeneste.

En tredje region i vår undersøkelse etablerte et vertskommunesamarbeid for ca. fem år siden. Samarbeidet består av seks kommuner og utgjør omtrent 14.000 innbyggere. Det interkommunale samarbeidet har én økonomisk rådgiver i 60 prosent stilling. Rådgiveren forteller at hun håndterer stort sett alle saker (på alle nivåer), selv. Den økonomiske rådgiveren reiser rundt mellom kommunene etter egen turnus (de største kommunene tre dager i uken, de minste én dag og ellers etter behov). Én person i stillingen oppleves langt fra tilstrekkelig, og den økonomiske rådgiveren forteller at hun føler seg utkjørt og sliten. Lederen for det interkommunale samarbeidet forteller at de jobber for å skaffe flere ressurser. De har som følge av dette fått inn en treårig prosjektstilling/ekstra stilling (100 prosent) innen økonomi, som de ønsker skal bli fast.

4.3.1 Hvordan fungerer interkommunale samarbeid?

Som vist til i metodekapittelet 3.4, har flertallet av casestudiene våre bestått av interkommunale samarbeid i ulike former og størrelser. Informantene på tvers av disse samarbeidene fremhever flere fordeler ved å organisere tjenesten gjennom denne typen samarbeid. Interkommunalt samarbeid beskrives av alle informantgrupper som en god løsning for å tilby en forsvarlig økonomisk rådgivningstjeneste. Det oppleves positivt at man som små kommuner blir bedre rustet og mindre sårbare som følge av samarbeidet, og at fagmiljøet og fleksibiliteten blir større.

Noen ulemper og utfordringer trekkes også fram. Flere nevner store avstander og fysisk adskillelse mellom de ansatte som utfordringer. Gjeldsrådgiverne ved det ene interkommunale samarbeidet forteller at de opplever å miste kontakt seg imellom når de sitter fysisk på ulike steder. Videre forteller de at de har lite kjennskap til de ansatte ved

¹⁰ «Dersom en person ikke er i stand til å disponere ytelsen selv på grunn av sinnslidelse, psykisk utviklingshemning, alvorlig mental svekkelse, hjerneskade, eller misbruk av berusende eller bedøvende midler, kan ytelsen utbetales til en annen person eller til et Nav-kontor. Det samme gjelder når en person åpenbart bruker sine trygdeytelser til skade for seg selv eller en person som han eller hun forsørger eller plikter å forsørge» (jf. Folketryktdloven § 22-6).

den omtalte tilleggs-tjenesten. Også gjeldsrådgiverne i et annet interkommunalt samarbeid finner det krevende å skulle være til stede ved alle kontor-lokasjonene, kombinert med at Nav mottakssenter reduserer sine åpningstider. Dette angår særlig de minste kontorene, som kun har åpent en gang i måneden, når gjeldsrådgiverne er til stede. Gjeldsrådgiverne beskriver fysisk tilstedeværelse og mulighet for drop-in som helt avgjørende for å kunne tilby en god og tilgjengelig tjeneste. De har forsøkt å bøte på disse utfordringene ved å ha faste kontordager de ulike stedene og at de har sine direkte-telefonnumre ute på nettsiden. Dette beskrives som gode grep.

Lederen av det ene interkommunale samarbeidet opplever i hovedsak samarbeidsmodellen som god. Samtidig beskriver hun medlemsordningen som det interkommunale samarbeidet benytter, og størrelsen på kontingenten, som en utfordring for enkelte kommuner (alle betaler det samme, uavhengig av kommunestørrelse). Noen kommuner har som følge av prisen trukket seg ut av samarbeidet.

Ved et annet interkommunalt samarbeid trekkes det fram som positivt at man som eneste gjeldsrådgiver opparbeider seg en solid erfaring, kombinert med at ordningen er relativt rimelig for kommunene som inngår i samarbeidet (en 60 prosent stilling delt på seks kommuner). På motsatt side blir presset og sårbarheten i tjenesten desto større.

Jeg har vært min egen herre hele tiden. De har gitt meg stor grad av selvstendighet. Minusene er at det er veldig stort press. Seks psykiske helser, seks barnevern, seks flyktningetjenester og seks vidt forskjellige kulturer. Ingen er egentlig interessert. De vil bare at jobben skal gjøres. I starten sendte jeg ut halvårsrapportene til rådmennene. De årene jeg gjorde det fikk jeg bare én tilbakemelding. Så lenge ingen klager, så er det ikke noen som bryr seg.

- Økonomisk rådgiver

Vi har gjennom spørreundersøkelsen undersøkt om det er forskjeller mellom Nav-ansatte i interkommunale samarbeid og selvstendige kontorer, med hensyn til i hvilken grad respondenten opplever sin kompetanse innen økonomisk rådgivning som tilstrekkelig.¹¹ Vi finner ingen statistisk signifikante forskjeller i opplevd kompetanse mellom Nav-veiledere som er ansatt i IKS kontra selvstendige kontorer, og heller ikke for økonomiske rådgivere. Økonomiske rådgivere deltar også i opplæring og nettverksarbeid i omtrent samme omfang og har like stort utbytte av nettverksdeltakelsen (jf. kapittel 5.1.1). Videre har vi ikke funnet noen statistisk signifikant forskjell når det gjelder hvilke nivåer de gir rådgivning på og hvilken type rådgivning de gir (jf. kapittel 4.2).

¹¹ I kryssanalysen har vi kun sammenlignet kommuner med lavere sentralitet (på nivå 4-6 i SSBs sentralitetsindeks), fordi kontorer i sentrale strøk sjeldnere inngår i interkommunale samarbeid. Hvis vi ikke hensyntar denne forskjellen, kunne vi risikere å tilskrive eventuelle forskjeller vi observerer til det interkommunale samarbeidet, når de egentlig kan skyldes ulik sentralitet.

4.4 Bruk av private gjeldsrådgivere

Kommunen skal gi opplysning, rådgivning og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Dersom kommunen ikke selv kan gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det (jf. sotjl. § 17). I denne forbindelse kan private gjeldsrådgivere benyttes.

Ingen av kontorene vi har intervjuet kjøper tjenester fra private gjeldsrådgivere. Flere understreker også at det er lenge siden de har hørt om Nav-kontor som kjøper tjenester, men at dette tidvis forekom tidligere. En informant fra en bank forteller at de aldri henviser kunder til private gjeldsrådgivere, i hovedsak fordi de skal ha veldig mye betalt. Heller ikke andre banker, kreditorer og inkassoselskaper hun kjenner til benytter seg av private gjeldsrådgivere.

En informant fra en arbeidsgiver- og næringsorganisasjon for finansnæringen kjenner til at private gjeldsrådgivere tidvis benyttes. Han viser imidlertid til at de private gjeldsrådgiverne tar seg så godt betalt at brukers økonomiske situasjon ofte blir verre. Han kobler bruken av private gjeldsrådgivere til Navs lange ventetid, som gjør at noen blir desperate og «prøver lykken hos de private», som oftest uten hell.

5. Kompetanse

Kommunen skal sikre opplæring og kompetanseheving ut fra den ansattes individuelle og aktuelle behov (sotjl. § 6). Statsforvalter skal i tillegg sikre kompetansehevende tiltak innenfor økonomisk rådgivning. I mål- og disponeringsbrev (2023) oppfordres Nav fylke/region til dialog og samarbeid med statsforvalterne om økonomisk rådgivning, for å legge til rette for at tjenesten tilbys alle med behov. Videre skal de samarbeide om en felles kompetanseplan på fylkes-/regionsnivå for Nav-kontorene. I brevet for 2024 blir Nav-kontorene bedt om å være oppmerksomme på personer som kan trenge økonomisk rådgivning for å forebygge gjeldsproblemer, enten de mottar statlige ytelser eller stønader etter sosialtjenesteloven.

Kapittel 5 viser at:

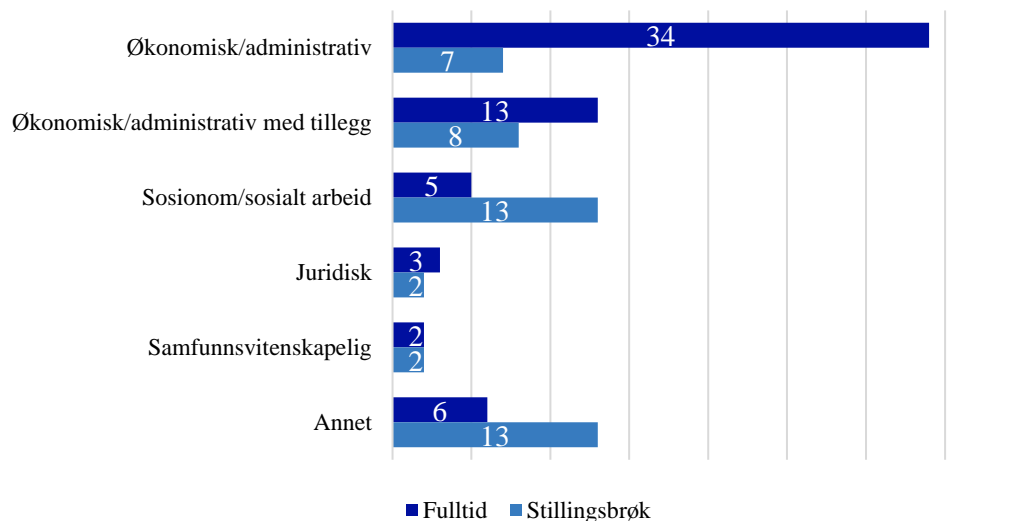
- Den vanligste utdanningsbakgrunnen til økonomiske rådgivere er økonomiske og administrative fag.
- Kursdeltakelsen og nettverksaktiviteten blant de økonomiske rådgiverne er høy. Deltakelse på disse anses å ha stor betydning for de økonomiske rådgivernes evne til å yte god økonomisk rådgivning.
- Et klart flertall av de økonomiske rådgiverne opplever i stor grad å ha tilstrekkelig kompetanse i forbindelse med økonomisk rådgivning. Dette står i motsetning til Nav-veiledere, som opplever seg kompetente i langt mindre grad.
- Det er få økonomiske rådgivere som savner virkemidler i sitt arbeid.
- Det er lite variasjon i bruk av virkemidler hos de økonomiske rådgiverne og Nav-veilederne på tvers av kontorer og regioner.
- Virkemidler som benyttes er kartleggingsskjema og bruk av inkasso- og gjeldsregister, budsjettverktøy, kontooppsett, utforming av nedbetalingsavtaler, refinansieringer, forhandling med kreditorer og gjeldsordning, samt frivillig forvaltning. De tre sist nevnte omtales i mer komplekse saker, hvor de her er flittig brukte virkemidler.
- Fordi mange brukere oppsøker tjenesten først når den økonomiske situasjonen er ordentlig fastlåst, blir de økonomiske rådgivernes handlingsrom begrenset. Gjeldsordning beskrives ofte som eneste mulige virkemiddel.
- Det er gjennomgående lav bruk av veiledningstelefonen for Nav-ansatte med kjennskap til tilbudet, men trenden er økende.
 - Det er store fylkesvise variasjoner i bruken.
 - Økonomiske rådgivere tar i langt større grad kontakt med veiledningstelefonen, enn Nav-veiledere.
 - Det er fortsatt en stor andel Nav-veiledere som ikke kjenner til veiledningstelefonen.

5.1 Kompetanse hos de økonomiske rådgiverne

I denne delen tar vi for oss problemstillingene knyttet til de økonomiske rådgivernes formelle kompetanse, hvordan de opplever egen kompetanse og hvorvidt denne er tilstrekkelig, også til å utføre mer krevende oppgaver som gjeldsforhandlinger, og hva slags kompetanse og opplæring/faglige støtte de eventuelt savner.

Figur 12 viser hvilke utdanningsbakgrunner de økonomiske rådgiverne oppgir at de har i surveyen, fordelt på om vedkommende arbeider med økonomisk rådgivning på fulltid eller fyller rollen i en stillingsbrøk ved siden av andre oppgaver.

Figur 12: Utdanningsbakgrunner blant økonomiske rådgivere (n=108)



Figuren viser at økonomisk/administrativ utdanning (evt. med tilleggsutdanning innenfor andre fagretninger) er klart vanligst blant de som arbeider fulltid med økonomisk rådgivning (n=47). Deretter kommer sosionom/sosialt arbeid (n=5), juss (n=3) og samfunnsvitenskap (n=2). Seks personer oppgir andre utdanninger. Her må det bemerkes at svarfrekvensen blir svært lavt når vi bryter ned svarene på så finmaskede underkategorier, og at de derfor ikke gir grunnlag for generalisering.

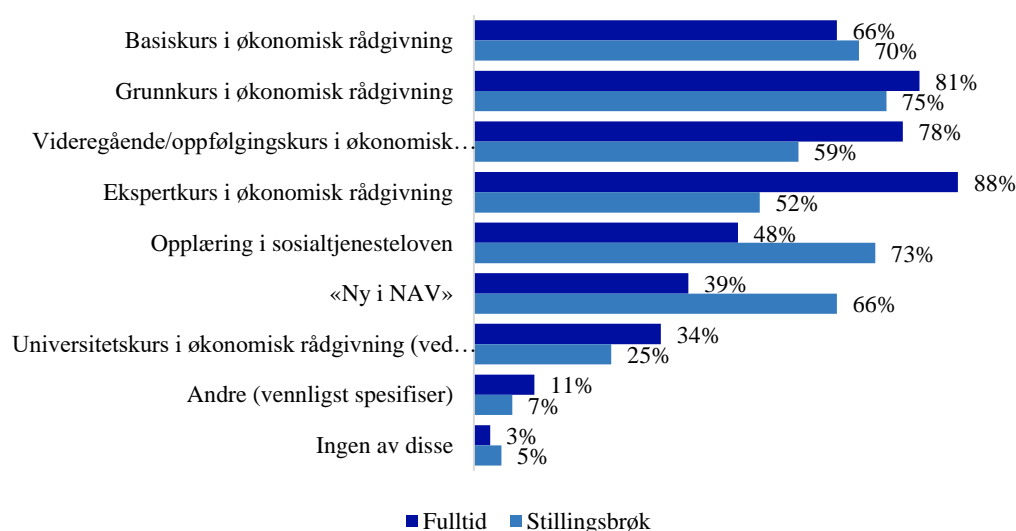
Blant dem som driver med økonomisk rådgivning i en lavere stillingsbrøk er rekkefølgen lik, men det er et betraktelig mindre gap fra økonomi/administrativt (n=15) ned til sosionom/sosialt arbeid (n=13). Det er også en god del flere med andre utdanninger. Utdanningsbakgrunnene blant de økonomiske rådgiverne vi har intervjuet speiler denne fordelingen godt, og inkluderer jurister, sosionomer og personer med utdanning innenfor økonomi/administrasjon.

5.1.1 Kompetanseutvikling og erfaringsutveksling

Årsrapportene til statsforvalterne omtaler opplærings- og dialogbaserte aktiviteter knyttet til økonomisk rådgivning helt tilbake til 2010. Embetene viser alle år til gjennomførte grunnkurs, basiskurs og videregående/oppfølgingskurs i økonomisk rådgivning.¹² Årsrapportene viser også til andre former for opplærings- og kompetansehevingstiltak, som arbeidsverksteder, fagmøter, fagsamlinger, nettverkssamlinger, forum og spørretimer, hvor økonomisk rådgivning er tema.¹³

Figur 13 viser hvilken opplæring de som gir økonomiske rådgiverne har gjennomført, fordelt på dem som arbeider med økonomisk rådgivning på fulltid eller i en stillingsbrøk.

Figur 13: Hvilken opplæring har du som økonomisk rådgiver gjennomført? (n = 108)



Generelt ser det ut til at de økonomiske rådgiverne er godt skolerte, særlig blant dem som arbeider med fagområdet på fulltid. De fleste har gjennomført ulike, spesifikke kurs i økonomisk rådgivning, og en del har også gjennomført universitetskurs.¹⁴

Erfarings- og kompetanseutveksling

83 prosent av de spurte økonomiske rådgiverne svarer at de deltar i fagnettverk eller samhandlingsarenaer knyttet til økonomisk rådgivning. Figur 14 viser at det store flertallet som deltar i slikt nettverksarbeid opplever det som viktig for deres evne til å yte god økonomisk rådgivning.

¹² For en nærmere beskrivelse av innhold og læringsutbytte statsforvalternes kurs innhold og læringsutbytte, se vedlegg 4.

¹³ Gjennomgang av årsrapporter, vedlegg 3.

¹⁴ For en nærmere beskrivelse av universitetskursenes innhold og læringsutbytte, se vedlegg 5.

Figur 14: Hvor viktig er nettverksarbeid for din evne til å yte god økonomisk rådgivning? (n=88)



Statsforvalternes kurs og de regionale og nasjonale nettverkene på området får også god omtale i intervjuene:

Vi har et godt forhold til statsforvalteren, og de setter opp kurs og fagsamlinger. Vi passer på å sende folk støtt og stadig. Vi har en god inngangsport til dem, så vi kan spørre dem i komplekse saker.

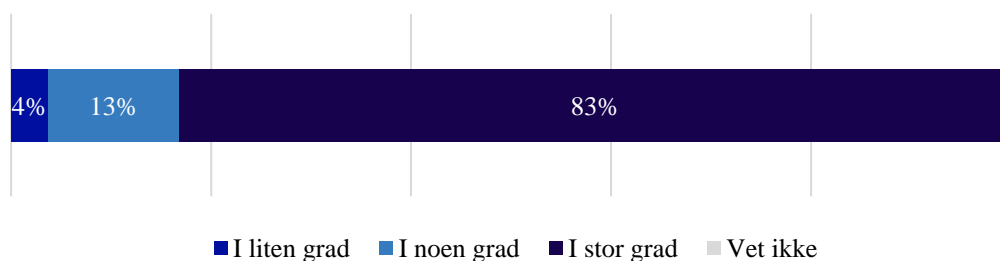
- Nav-leder

Vi har en egen gruppe på Teams og møter med Namsfogden eller andre instanser 3-4 ganger pr år. Vi har også en arbeidsgruppe hvor vi snakker med statsforvalteren om fagområdet. Jeg synes det er veldig nyttig.

- Økonomisk rådgiver

Surveyen vår viser at de økonomiske rådgiverne i stor grad opplever å ha tilstrekkelig kompetanse til å utføre sitt arbeid (se Figur 15).

Figur 15: Opplever du [som økonomisk rådgiver] å ha tilstrekkelig kompetanse om økonomisk rådgivning i ditt arbeid? (n = 107)



Hele 83 prosent av de økonomiske rådgiverne opplever i stor grad å ha tilstrekkelig kompetanse om økonomisk rådgivning i sitt arbeid, mens kun fire prosent opplever at de i liten grad har det. Til dem som oppgir å i liten eller noen grad ha tilstrekkelig kompetanse, har vi spurt om hva de opplever å mangle kompetanse på. De økonomiske rådgiverne oppgir i fritekstsvarene i surveyen «(det juridiske på) gjeldsrådgivning» og «fremdrift, gjeldsordning».

I Tabell 5 har vi framstilt hvordan gjennomsnittsskåren på opplevd kompetanse skiller seg mellom økonomiske rådgivere som har gjennomført ulike typer opplæring. Som tabellen viser, er det en statistisk signifikant høyere opplevd kompetanse blant de som har gjennomført videregående kurs, ekspertkurs og universitetskurs, kontra dem som ikke har gjennomført disse. Forskjellen blant dem som har gjennomført ekspertkurs og ikke er på nesten en hel skalaenhet.

Tabell 5: Gjennomsnittlig grad av opplevd kompetanse blant økonomiske rådgivere som har gjennomført ulike typer opplæring og ikke (n=106)

Opplæringstype	Gjennomført	Ikke gjennomført	Differanse	t-verdi	p-verdi
Basiskurs	4,444 (n=72)	4,324 (n=34)	0,121	-0,656	0,514
Grunnkurs	4,488 (n=84)	4,091 (n=22)	0,397	-1,683	0,103
Videregående kurs	4,573 (n=75)	4,000 (n=31)	0,573	-2,727	0,009 ***
Ekspertkurs	4,667 (n=78)	3,679 (n=28)	0,988	-4,320	< 0,001 ***
Opplæring i sosialtjenesteloven	4,435 (n=62)	4,364 (n=44)	0,072	-0,397	0,692
Ny i Nav	4,340 (n=53)	4,472 (n=53)	-0,132	0,761	0,449
Universitetskurs	4,667 (n=33)	4,288 (n=73)	0,379	-2,138	0,036 *
Andre	4,500 (n=10)	4,396 (n=96)	0,104	-0,430	0,675
Ingen	4,750 (n=4)	4,392 (n=102)	0,358	-1,348	0,252

Våre intervjudata bekrefter disse funnene. Samtidig poengterer flere av de økonomiske rådgiverne gjennom intervjuene at økonomisk rådgivning er et felt hvor man aldri blir «ferdig utlært», særlig fordi sakene, som nevnt, ofte er komplekse. Dette bemerkes også i fritekstsvarene i surveyen – at kompleksiteten i sakene gjør det krevende å utarbeide «én riktig framgangsmåte». Rådgivningen må dermed tilpasses hver enkelt sak.

Noen økonomiske rådgivere etterlyser mer dybdekunnskap og utdanning, og peker på at universitetskursene er for generelle. Ekspertkursene hos statsforvalter omtales i all hovedsak som gode. Aller mest verdifullt opplever de økonomiske rådgiverne imidlertid kunnskapen man opparbeider seg gjennom praktisk erfaring og den løpende dialogen med andre økonomiske rådgivere. Dette knytter seg også til ensomheten mange av de økonomiske rådgiverne opplever i hverdagen, som særlig bemerkes av de som sitter alene i stillingen ved sitt kontor/område.

Man blir aldri utlært – det er noe nytt hele tida! Hadde jeg ikke hatt nettverket, hadde jeg ikke klart det. Det kommer vanskelige saker hele tida. Det å sparre med andre er viktigst,

mens kurs er viktige for nye og for å danne nettverk.

- Økonomisk rådgiver

Jeg er med på alt mulig. Jeg er innimellom på grunnkursene for å se på utviklingen. Jeg er på spørretimene til statsforvalteren og var på ekspertkurs i går. Statsforvalteren har en samling en gang i året. Hvis ikke hadde jeg vært helt alene her i verden.

- Økonomisk rådgiver

Et funn i undersøkelsen er at det ikke virker å være manglende kompetanse som er den største utfordringen til de økonomiske rådgiverne. Utfordringen er manglende tid og ressurser grunnet høyt trykk på tjenesten.

Det er mangel på tid som er problemet. Vi får faglig påfyll.

- Økonomisk rådgiver

5.1.2 Metodikk og virkemidler i arbeidet

I det følgende besvares problemstillingene knyttet til metodikk og virkemidler i Nav-veilederes arbeid med økonomisk rådgivning. Dette inkluderer en beskrivelse av tilgjengelige virkemidler i arbeidet og opplevelser av disse, herunder om Nav-veilederne opplever å mangle noen virkemidler eller kompetanse i sitt arbeid.

Etter at brukers økonomiske situasjon er kartlagt, skal Nav-veiledere vurdere på hvilket nivå rådgivningen og veiledningen skal gis, slik at tjenesten tilpasses den enkeltes forutsetninger og behov. Aktuelle tiltak kan være opplæring i økonomistyring og budsjettering, konkrete økonomiske råd, kontakt med kreditorer i enklere saker og tyngre rådgivningsoppgaver, herunder å utarbeide utenrettslige gjeldsordninger (jf. Navs rundskriv til sosialtjenesteloven R35).

Det er lite variasjon i bruk av virkemidler hos de økonomiske rådgiverne på tvers av kontorer og regioner. Virkemidler som benyttes er kartleggingsskjema og bruk av inkasso- og gjeldsregister (for å få oversikt over brukers økonomi), budsjettverktøy, kontooppsett, utforming av nedbetalingsavtaler, refinansieringer, forhandling med kreditorer og gjeldsordning. De to sistnevnte omtales i mer komplekse saker, hvor de her er mye brukte virkemidler. Gjennom våre brukerintervjuer er det særlig disse to virkemidlene som omtales (forhandling med kreditorer og gjeldsordning). Brukerne virker i stor grad fornøyd med oppfølgingen og vektlegger også verdien av å ha fått oversikt over egen økonomi, samt nytten av betalingsplaner. At gjeldsordning og forhandling med kreditorer er effektive verktøy, forteller også informantene fra brukerorganisasjonene.

Gjennom at jeg har fått hjelp til å få oversikt over økonomien og hvordan man skal få tilbakebetalt ting, kjenner jeg at jeg har en mulig utvei.

- Bruker

Gjeldsrådgiverne forteller at de innledningsvis bruker mye tid på å få oversikt over brukers økonomiske situasjon. De forteller at mange som oppsøker hjelp hos dem ikke har åpnet regninger på lang tid. Mange har en rekke ulike lån, inkassovarsler og kredittkortgjeld som det er viktig å få oversikt over. Flere av rådgiverne framhever i denne sammenheng inkasso- og gjeldsregister som et nyttig verktøy. Tidligere måtte de økonomiske rådgiverne inn på hver enkelt kreditor og offentlige innkrevingsentraler (som namsmann og Nav) for å få oversikt. Nå kan de bruke registeret til å få en samlet oversikt over brukers inkassosaker. Bruker må samtykke til dette, men det er ifølge intervjudeltakerne sjelden et problem.

Inkassoregisert bruker vi flittig. Det bør veiledere informere brukere om at de kan ta i bruk. Jeg er veldig tilfreds med det verktøyet.

- Økonomisk rådgiver

Fordi mange brukere oppsøker tjenesten først når den økonomiske situasjonen er ordentlig dårlig (bruker har eksempelvis allerede fast trekk av lønn eller fått huset begjæret for tvangs salg), blir de økonomiske rådgivernes handlingsrom begrenset.

Intervjuer: Gjeldsforhandlinger – gjør du det?

Ikke ofte. Det er dessverre sånn at når de kommer, så kommer de sent og da er det mer sannsynlig at de får gjeldsordning.

- Økonomisk rådgiver

Refinansieringer og frivillige nedbetalingsplaner brukes i liten grad i de mest krevende sakene, fordi bruker i disse tilfellene sjeldent er i stand til å betjene gjelden. En rådgiver som arbeider fast med nivå 2-saker forteller imidlertid at nedbetalingsavtaler er et fint verktøy i saker hvor det er realistisk at bruker kan klare å betale ned gjelden i løpet av fire til seks år, og hvor gjelden ikke faller under gjeldsordningsloven. I slike tilfeller forteller rådgiveren at de utarbeider en konkret betalingsplan med et budsjett og kontooppsett. Ofte får gjeldsrådgiver tilsendt brukers kontoutskrifter for å følge med på at planen overholdes. De økonomiske rådgiverne forteller at en stor del av jobben også er å motivere bruker til å få orden på økonomien og overholde betalingsplaner og budsjetter.

I tyngre saker er bruk av gjeldsordning og forhandling med kreditorer (brukt for nivå 3-saker) ofte nevnte virkemidler. Rådgiverne ved et interkommunalt samarbeid anslår at

gjeldsordning benyttes i halvparten av sakene. Gjeldsordninger går over flere år, og krever ofte oppfølging av bruker i hele denne perioden. En bruker forteller at hun har blitt fulgt opp av økonomisk rådgiver gjennom hele perioden med forarbeid og gjennomføring av gjeldsordning, til sammen åtte år. De økonomiske rådgiverne viser også til slike forløp.

Jeg har jobbet sammen med bruker i ett eller to år før de får gjeldsordning. Og så følger jeg de gjennom fem års gjeldsordning. De vil gjerne følges opp gjennom gjeldsordningen og etterpå.

- Økonomisk rådgiver

I denne forbindelse forteller rådgiverne ved et interkommunalt samarbeid at de nylig har etablert en ny tjeneste om oppfølging underveis i gjeldsordning. Bakgrunnen for tjenesten er at mange brukere synes det er krevende å overholde gjeldsordningen på egen hånd. Dette bekreftes i intervjuer med brukerorganisasjoner. Også andre økonomiske rådgivere forteller at de komplekse sakene er ressurs- og tidkrevende og at man ofte bruker mye tid per bruker. En interesseorganisasjon bekrefter viktigheten av å følge brukere med gjeldsordning opp gjennom perioden, og at flere tidligere brukere av den økonomiske rådgivningstjenesten som organisasjonen har vært i kontakt med, ønsket seg mer oppfølging fra økonomisk rådgiver. Risikoen er at gjeldsordningene blir opphevet grunnet mislighold og det er en høy terskel for å få innvilget gjeldsordning mer enn én gang.

Det er delte meninger blant de økonomiske rådgiverne om hvor lett det er å forhandle med kreditorer og få på plass gjeldsordning. Det varierer også hvorvidt rådgiverne opplever andre instanser – som Skatteetaten, kreditorer, banker og Namsmann – som tilgjengelige. Noen av de økonomiske rådgiverne opplever at det er mer krevende å få på plass gjeldsordninger nå enn før. Mange omtaler også forhandling med kreditorer som utfordrende. Noen beskriver imidlertid at dette har blitt enklere den siste tiden, herunder at det er lettere å få på plass utenomrettslige avtaler.

Forhandling med kreditorer er en gøy del av jobben. I en periode var det veldig vanskelig når de hadde fått inn trekk, men nå har det blitt et paradigmeskifte hos kreditorene.

- Økonomisk rådgiver

Variasjonen i oppfatninger om gjeldsordning kan henge sammen med ulik praktisering av gjeldsordningsloven mellom regioner, som en interesseorganisasjon påpeker. Informanten viser for eksempel til at noen brukere får beskjed om at de ikke kan søke om gjeldsordning hvis de ikke har fast inntekt. Hva som regnes som inntekt (eksempelvis om ytelser fra Nav inngår her) tolkes etter informantens oppfatning ulikt mellom regioner.

Noen av gjeldsrådgiverne ønsker seg tettere samarbeid med andre instanser. Det virker i flere tilfeller varierende og personavhengig hvorvidt økonomisk rådgiver har direkte kontakt med enkeltpersoner i andre instanser, slik sitatet under illustrerer:

Før kunne jeg ringe rett til Skatteetaten. Jeg hadde min egen mann i Skatteetaten før han gikk av med pensjon. Nå er jeg i en kø. Det blir vanskeligere og vanskeligere å få tak i folk.

- Økonomisk rådgiver

Informanten fra bank, med tidligere erfaring fra kreditor og namsmann, forteller at hun ofte har arbeidet sammen med Nav om enkeltsaker, hvor man sammen har forsøkt å finne løsninger for brukere. I likhet med de økonomiske rådgiverne poengterer hun imidlertid at handlingsrommet ofte er begrenset. Dette gjelder typisk der brukere ikke har egen bolig og/eller der det er mange inkassosaker. I slike tilfeller kan ikke refinansiering brukes som virkemiddel, og gjeldsordning og frivillig gjeldsordning er de eneste mulighetene. Videre legger informanten til at hun ser sammenhenger mellom hvordan de økonomiske rådgiverne jobber og om saken løses eller ikke. En suksessfaktor hun har merket seg, som også bemerkes gjennom brukerintervjuer og intervjuer med brukerorganisasjoner, er der økonomisk rådgiver styrer brukers økonomi, og følger bruker tett opp.

Det var en ung gutt nå som hadde rota det skikkelig til. Han havnet hos en eldre gjeldsrådgiver som var skikkelig streng med han, fulgte han godt opp og stilte krav. Det er veldig bra. Gjengangeren er at de som finner løsninger tør å stille krav.

- Økonomisk rådgiver

Utover dette nevnes få konkrete savn knyttet til virkemidler. Ett kontor nevner at de skulle ønske det var enklere å etablere husleietrekk, da dette anses som et effektivt virkemiddel. Husleietrekk kan ikke etableres med private utleiere.

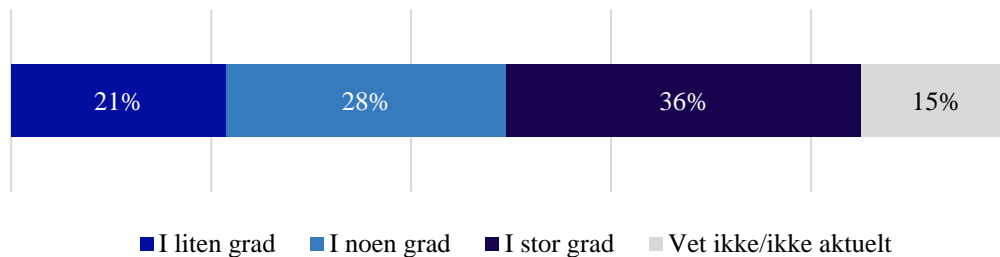
Som tidligere nevnt er frivillig og tvungen forvaltning, samt vergemål, tiltak økonomiske rådgivere tidvis benytter og bruker mye ressurser på. Det er imidlertid uklart om dette ligger til den økonomiske rådgivningstjenesten (jf. kapittel 7.5). Verken tvungen eller frivillig forvaltning, eller vergemål, er omtalt i Navs veileder for økonomisk rådgivning.¹⁵

I spørreundersøkelsen har vi også spurt de økonomiske rådgiverne hvordan de opplever veiledningsmateriell om økonomisk rådgivning som er tilgjengelig på Navs intranett,

¹⁵ I henhold til sosialtjenestelovens § 1, har kommunen eller Nav kontoret en lovfestet plikt til å forebygge og løse sosiale problemer. Dersom Nav-kontoret inngår en avtale om frivillig offentlig forvaltning, opptrer det imidlertid innenfor det privatrettslige området, ettersom det ikke foreligger plikt til tilby dette tiltaket ([veiledningsrutiner-for-forvaltning-av-personlig-okonomi-Nav.pdf \(statsforvalteren.no\)](#)). Tvungen forvaltning av ytelser etter folketrygdloven er hjemlet i dens § 22-6 og terskelen er høy (store mentale lidelser/svekkelse og/eller rusproblematikk).

kjent som «Navet» (Figur 16). De fleste opplever materialet som nyttig (36 prosent), mens en del opplever det som lite nyttig (21 prosent). En betydelig andel oppgir at det ikke er aktuelt eller at de ikke vet (15 prosent).

Figur 16: I hvilken grad opplever du [som Nav-veileder] at veiledningsmateriell på Navet om økonomisk rådgivning er nyttig? (n=107)

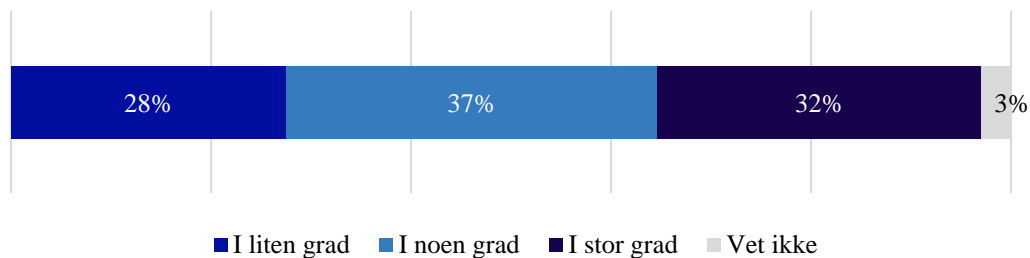


Noen økonomiske rådgivere etterlyser mer spesifikt og dyptgående veiledningsmateriell som er lett tilgjengelig og praktisk anvendbart. Flere nevner at dagens materiell er for generelt og overfladisk til å være nyttig for økonomiske rådgivere. Noen etterlyser mer praktisk og juridisk veiledning, med case-eksempler og løsningsforslag, samt kompetansedeling rundt konkrete saker. Én økonomisk rådgiver oppgir at hun drøfter saker med statsforvalter, men at hun opplever dette som feil instans for Nav-interne vurderinger. Vedkommende savner en juridisk fagansvarlig i Nav for sosiale tjenester. Flere informanter etterspør bedre verktøy for gjeldshåndtering, som felles maler for gjeldskartlegging og brevmalen for stans av utlegg. En annen økonomisk rådgiver etterlyser flere kontaktpersoner inn mot Skatteetaten og mener den statlige delen av Nav bør støtte kommuner som vil abonnere på inkassoregisteret. En annen ønsker lettere tilgjengelig og bedre tilpasset veiledningsmateriell rundt Sosialtjenesteloven § 17 for alle som er pliktige til å gi veiledning på nivå 1, og at særlig statlig ansatte Nav-veiledere skal ha bedre tilgjengelig informasjon rundt dette regelverket.

5.2 Kompetanse hos Nav-veiledere

Nav-veiledere er langt mer delte i vurderingene av sin egen kompetanse om økonomisk rådgivning (Figur 17).

Figur 17: Opplever du du [som Nav-veileder] å ha tilstrekkelig kompetanse om økonomisk rådgivning i ditt arbeid? (n = 981)



Blant fritekstsvarene framkommer også et mer sammensatt utfordringsbilde. Mange av disse Nav-veilederne oppgir manglende kompetanse på «alt» innen økonomisk rådgivning. En god del utdyper at de er usikre på å bistå med budsjettering, mangler kunnskap om rettigheter og ytelser, samt regelverk knyttet til økonomisk rådgivning. Mange uttrykker også usikkerhet på grunn av lite erfaring og fravær av formell opplæring, og flere etterlyser bedre pedagogiske verktøy for å kommunisere økonomiske råd til brukere med svak språkforståelse eller økonomisk innsikt. Flere savner kompetanse rundt samarbeid med eksterne instanser, som kreditorer og namsmyndigheter, Helfo, Husbanken og ressurser i kommunen, samt konkrete verktøy for å håndtere komplekse økonomiske saker.

Tabell 6 viser vesentlige forskjeller med hensyn til i hvilken grad Nav-veiledere opplever kompetansen sin som tilstrekkelig (på en skala fra 1-5), basert på om de har gjennomført ulike typer opplæring. For eksempel ser vi at de som har gjennomført «ingen» opplæring i gjennomsnitt skårer seg lavest av alle på 2,67, og de som ikke har valgt dette alternativet, skårer seg på 3,13. Det er statistisk signifikante forskjeller for alle typer opplæring, bortsett fra blant dem som har gjennomført «Andre». Også her ser vi størst differanse for videregående kurs (0,88), ekspertkurs (0,96) og universitetskurs (1,14). Den eneste opplæringstypen som har en negativ sammenheng med opplevd grad av kompetanse er «Ny i Nav», som vi antar henger sammen med fartstid i Nav.

Tabell 6: Gjennomsnittlig grad av opplevd kompetanse (skala: 1-5) blant Nav-veiledere som har gjennomført ulike typer opplæring og ikke (n=948).

Opplæringstype	Gjennomført	Ikke gjennomført	Differanse	t-verdi	p-verdi
Basiskurs	3,33 (n=437)	2,85 (n=511)	0,48	-6,65	< 0,001 ***
Grunnkurs	3,59 (n=268)	2,87 (n=680)	0,72	-9,6	< 0,001 ***
Videregående kurs	3,88 (n=77)	3,00 (n=871)	0,88	-7,54	< 0,001 ***
Ekspertkurs	4,00 (n=27)	3,04 (n=921)	0,96	-4,06	< 0,001 ***
Ny i Nav	2,94 (n=489)	3,21 (n=459)	-0,26	3,59	< 0,001 ***
Opplæring i sosialtjenesteloven	3,42 (n=380)	2,84 (n=568)	0,59	-8,2	< 0,001 ***
Universitetskurs	4,18 (n=22)	3,04 (n=926)	1,14	-5,48	< 0,001 ***
Andre	3,30 (n=73)	3,05 (n=875)	0,25	-1,82	0,072
Ingen av disse	2,67 (n=123)	3,13 (n=825)	-0,46	4,04	< 0,001 ***

I intervjuene trekker noen av informantene fram basiskurset i økonomisk rådgivning som lite oppdatert og pedagogisk. En informant hos en statsforvalter mener kurset med fordel kunne vært enklere, og tror dette kunne bidratt til at flere Nav-veiledere og ansatte i andre kommunale instanser våget å kartlegge brukers økonomi. Informanten opplever også at det er en del unødvendig komplisert stoff i kurset, eksempelvis om endringer i gjeldsordningslov. Informanten mener kurset burde fokusert utelukkende på forhold som Nav-veiledere trenger for å kunne kartlegge og gi enkel økonomisk rådgivning. Kurset burde være mer praktisk orientert og tilpasset ansatte uten juridisk kompetanse. Det er i denne forbindelse interessant å merke seg at veiledningstelefonen, som er ment som et praksisnært tilbud, i liten grad benyttes av Nav-veiledere sammenlignet med økonomiske rådgivere, jf. delkapittel 5.3.

5.3 Veiledningstelefonen for Nav-ansatte

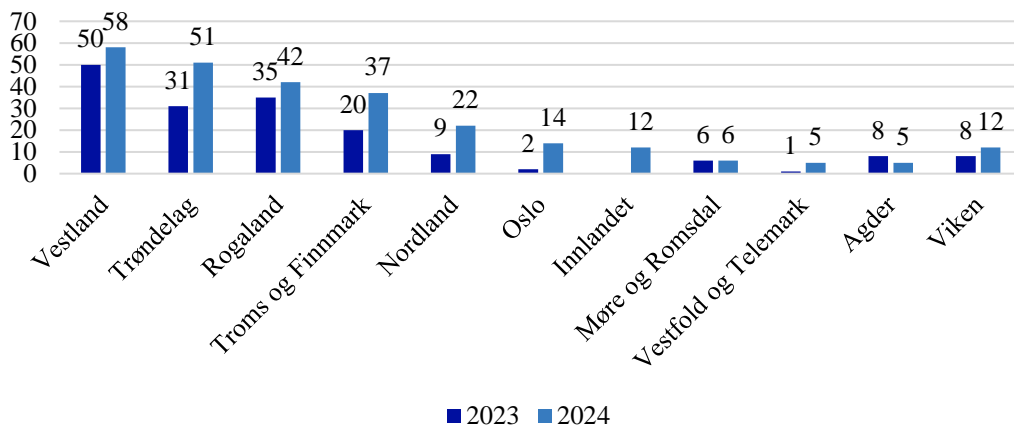
Kompetansesenteret for gjeldsrådgiving i Trøndelag ble opprettet sommeren 2021, og er en nasjonal telefontjeneste som Nav-ansatte kan benytte for å få bistand i spørsmål om gjeldsrådgiving. Vi har i vår spørreundersøkelse inkludert et spørsmål om bruk av veiledningstelefonen for Nav-ansatte innen økonomisk rådgivning. Det er videre gjennomført intervju med en informant som har et sentralt ansvar i koordineringen av telefontjenesten, og vi har fått oversendt tall som omhandler bruken av tjenesten.

Informanten viser til at formålet med telefontjenesten er at den enkelte Nav-ansatte skal kunne ringe inn for å få generell veiledning eller drøfte en sak sammen med en erfaren

gjeldsrådgiver. Telefontjenesten er åpen alle arbeidsdager mellom kl. 09-14:30 og dekkes av de tre gjeldsrådgivere som jobber i kompetansesenteret. Ifølge informanten har tjenesten per i dag god kapasitet og innringerne kommer stort sett gjennom umiddelbart.

Kompetansesenterets oversikt (Figur 18) viser at antall henvendelser har ligget på omtrent 250 årlige henvendelser i årene 2022 og 2023, mens tallene for 2024 ligger an til en betydelig økning (56 % økning per august 2024 sammenlignet med samme periode 2023). En markant økning finner man også i antallet ulike (unike) kontorer som kontakter telefontjenesten (67 ulike kontor per august 2023, mot 95 ulike kontorer per midten august 2024). Fordelingen på landsbasis viser videre at henvendelsene på fylkesnivå er delt i to grupper, med hensyn til bruken.¹⁶ Fylkene med høyest bruk er Vestland, Trøndelag, Rogaland, Nordland samt Troms og Finnmark. Øvrige fylker har en langt lavere bruk av telefontjenesten.

Figur 18: Henvendelser til veiledningstelefonen for Nav-ansatte fordelt på fylke (Jan-aug. 2023 sammenlignet med jan-aug. 2024)

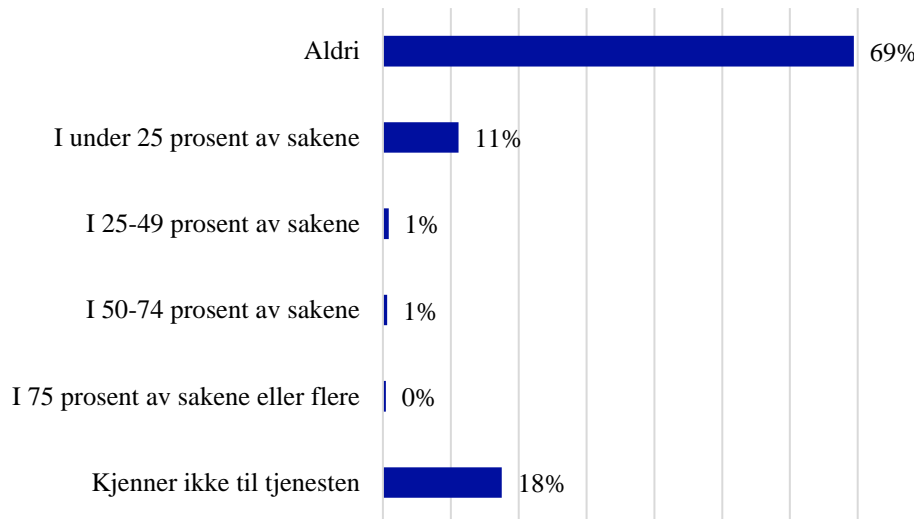


Kilde: Kompetansesenteret i Trøndelag

I vår spørreundersøkelse ble både økonomiske rådgivere og øvrige Nav-veiledere spurt om hvor ofte de benytter telefontjenesten levert av Kompetansesenteret i Trøndelag (Figur 19).

¹⁶ Med fylkesdelingen som trådte i kraft 01.10.2024 fikk Norge 15 fylker – før dette var antallet 11 fylker. Av hensyn til leservennligheten, er fylkesinndelingen med 11 fylker beholdt i framstillingen.

Figur 19: Hvor ofte benytter du veiledningstelefonen for Nav-ansatte innen økonomisk rådgivning? (n=941)



Spørreundersøkelsen viser at telefontjenesten for Nav-ansatte er relativt godt kjent blant Nav-kontorene, men at den i beskjedne grad tas i bruk. Tallene for økonomiske rådgivere og andre Nav-veiledere samlet sett, viser at omtrent 16 prosent av Nav-ansatte med kjennskap til telefontjenesten benytter seg av denne. Blant disse er det et klart flertall som oppgir en bruk i under 25 prosent av sakene sine. Det imidlertid slik at de aller fleste Nav-ansatte med kjennskap til telefontjenesten, ca. 84 prosent, ikke benytter seg av denne muligheten til å få informasjon og veiledning.

I intervju påpeker informanten at det er utfordrende og tar tid å gjøre tjenesten kjent:

Av og til sier vi at dette er Navs største hemmelighet. Vi vet at alle sånne nye metodikker bruker veldig lang tid på å bli innarbeidet. Det ser vi også her.

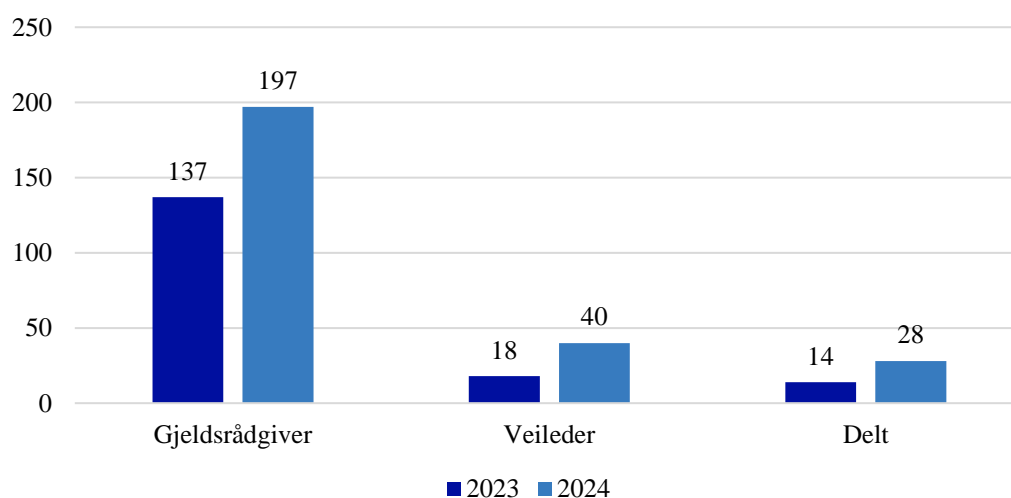
-Informant telefontjenesten for Nav-ansatte

Informanten vet ikke hvorfor noen fylker nærmest ikke benytter seg av telefontjenesten, men er tydelig på at man må gi telefontjenesten tid og viser til den positive utviklingen med hensyn til både antall henvendelser i volum og ulike kontorer som tar kontakt. Informanten viser til at informasjon om telefontjenesten formidles jevnlig gjennom ukesbrevne som går ut til Nav-ansatte. Kompetansesenteret har videre opprettet et fagforum som møtes digitalt én time uka. Forumet består av et større fagnettverk av gjeldsrådgivere og andre Nav-ansatte med interesse for fagområdet. På møtene er det deltakelse fra statsforvalter og tematiske innslag, f.eks. fra namsmannen. Nettverket

omfatter omtrent 250 personer, med deltakelse på mellom 100-120 personer per møte. I innkallinger og på møtet informeres det om telefontjenesten.

Spørreundersøkelsen viser at de økonomiske rådgiverne i større grad bruker tjenesten, sammenlignet med andre Nav-veiledere. Dette skillet fremkommer enda mer tydelig i telefontjenestens egne registreringer (Figur 20).

Figur 20: Hvem tar kontakt? (Jan-aug. 2023 sammenlignet med jan-aug. 2024)



Kilde: Kompetansesenteret for gjeldsrådgiving i Trøndelag

Innholdet i veiledningstjenesten er spredt på ulike økonomiske rådgivningstema, men med en overvekt av gjeldssaker av mer kompleks karakter, f.eks. tilknyttet gjeldsordning og utenrettslige forhandlinger med kreditorer. Informanten viser til varierende kompetanse hos innringerne. Mange ønsker trygging og avklaring på at de tenker riktig – en «second opinion». Til tross for en økning i antall henvendelser, mener informanten at antallet burde vært mye større, også med tanke på dyrtid og økningen i antall sosialhjelpssaker. Han viser også til at Nav-ansatte på tilbakemeldingsskjemaer oppgir at de er svært fornøyde med tjenesten.

Informanter fra statsforvalterne har gjort oppmerksom på en aktuell problemstilling relatert til telefontjenesten. Problemstillingen tar utgangspunkt i at direktoratet finansierer telefontjenesten, men at driften skjer via et interkommunalt samarbeid hvor telefonveilederne er kommunalt ansatte på et Nav-kontor. Siden kompetansesenteret selv arbeider med egne gjeldssaker i Trøndelag, er kontoret også gjenstand for tilsyn fra statsforvalteren. Informantene mener dette kan utløse uavklarte problemstillinger dersom et tilsyn med tjenesten i framtiden skulle avdekke avvik ved kompetansesenterets behandling av gjeldssaker. I realiteten vil dette kunne medføre en situasjon hvor feil

rettsforståelse og praksis på et Nav-kontor, er blitt videreformidlet til andre Nav-kontor gjennom en «nasjonal» telefontjeneste.

6. En helhetlig og fullstendig økonomisk rådgivningstjeneste?

En sentral problemstilling i oppdraget er om Nav-kontorene tilbyr en helhetlig og fullstendig økonomisk rådgivningstjeneste. I dette kapitlet gjør vi rede for sentrale funn som belyser denne problemstillingen. Problemstillingen drøftes også avslutningsvis i kapittel 9.

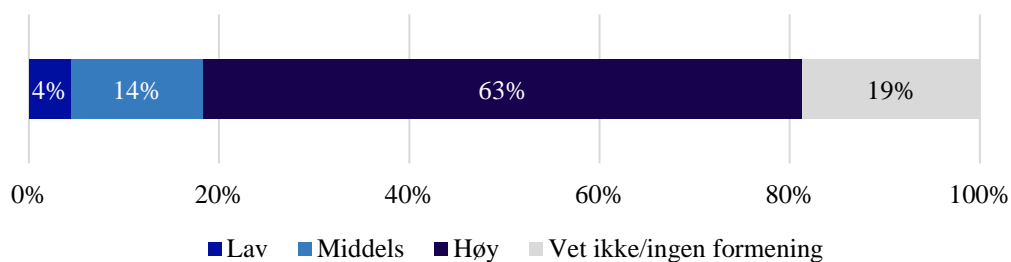
Kapittel 6 viser at:

- Navs økonomi- og gjeldsrådgivningstelefon opplever en økning i antall henvendelser. Dagens fagsystemer gir ikke NKS mulighet til å videreformidle opplysninger om brukernes behov for økonomisk rådgivning og veiledning. Det forekommer også jevnlig at brukere «glipper» mellom henvisning fra NKS til lokalt Nav-kontor.
- Ventetid på den økonomiske rådgivningstjenesten varierer mellom Nav-kontorer. Det finnes imidlertid ikke sikre tall på dette, grunnet manglende rapporteringssystemer og ulik praksis med hensyn til hvordan ventetid måles.
- Det er store variasjoner i hvorvidt økonomiske rådgivere opplever at de får saker henvist til seg i tide.
- Det fattes få vedtak om økonomisk rådgivning etter § 17 og det er ulike syn på hvilket tidspunkt det er hensiktsmessig å fatte vedtak. Der det fattes vedtak, gjøres dette som regel av økonomisk rådgiver.
- Nesten halvparten av de økonomiske rådgiverne opplever at de har for liten tid til å følge opp brukere med vedtak om rett på økonomisk rådgivning.
- Et tydelig funn i undersøkelsen er at den økonomiske rådgivningstjenesten bærer preg av lite struktur og system og store kommunale og individuelle variasjoner. Flere av de økonomiske rådgiverne påpeker at stillingen er ensom, og ytrer ønske om mer styring og støtte både fra kommunal ledelse og fra direktoratet.
- IT-systemer som ikke tillater kommunikasjon på tvers av statlige og kommunale tjenester bemerkes som en utfordring på Nav-kontorene.
- Et gjennomgående funn i undersøkelsen er at gjennomførte/planlagte tilsyn har en tydelig, positiv effekt på kontorenes orientering om den økonomiske rådgivningstjenesten.

Spørreundersøkelsen inkluderer et spørsmål som ber respondenten om å helhetlig vurdere kvaliteten på den økonomiske rådgivningstjenesten. Svarfordelingen i Figur 21 viser at de fleste mener kvaliteten på tjenesten er høy (63 prosent), men ganske mange har ingen formening (19 prosent). De aller færreste (4 prosent) vurderer kvaliteten som lav. Blant

de økonomiske rådgiverne er det færre som svarer «vet ikke» og flere som vurderer kvaliteten som høy enn blant de som ikke er økonomiske rådgivere, men ellers er svarfordelingen tilnærmet lik. Selv om det ofte er nyttig med spørsmål som ber respondenten ta alt i betraktning og gjøre en helhetsbedømming, kan det også være vanskelig å vite hva respondentene har lagt vekt på når de har svart. Respondentene kan også ha tolket spørsmålet ulikt, ved at noen har vurdert kvaliteten ut fra tjenesteleveransene til de økonomiske rådgiverne, og andre har tenkt på kartlegging og rådgivning på nivå 0-2 som gis av Nav-veiledere.

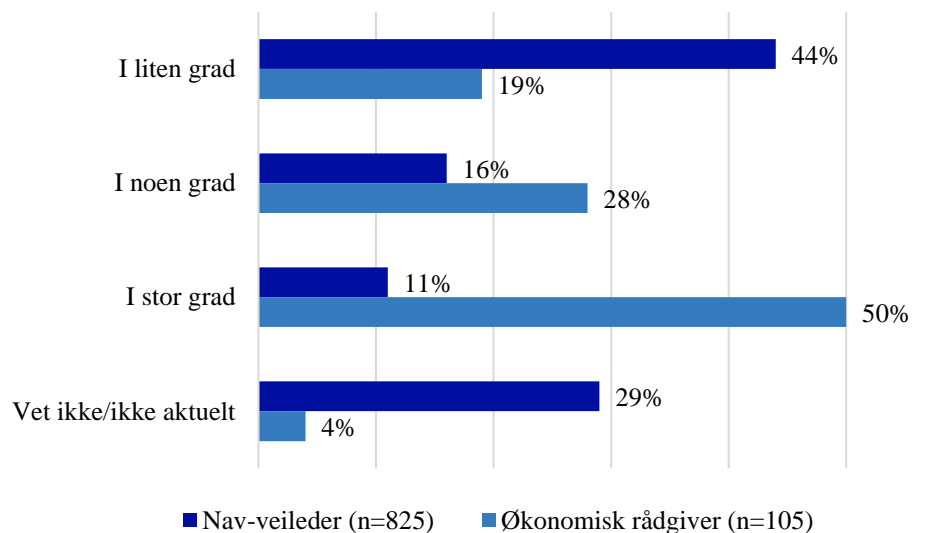
Figur 21: Hvordan vurderer du kvaliteten på økonomisk rådgivning ved ditt Nav-kontor? (n=1089)



Når vi har spurt om i hvilken grad respondenten opplever å ha tilstrekkelig tid til oppfølging av brukere med vedtak om økonomisk rådgivning etter sosialtjenestelovens § 17, framkommer det vesentlige forskjeller mellom økonomiske rådgivere og Nav-veiledere (Figur 22). Halvparten av de økonomiske rådgiverne oppgir at de i stor grad har nok tid til å følge opp sine brukere. Motsatt svarer nesten halvparten av de som ikke er økonomiske rådgivere at de i liten grad har tilstrekkelig med tid. Mange Nav-veiledere

oppgir også at oppfølging av brukere med vedtak om økonomisk rådgivning ikke er en aktuell arbeidsoppgave for dem.

Figur 22: I hvilken grad opplever du å ha tilstrekkelig tid til oppfølging av brukere med vedtak om økonomisk rådgivning (etter §17)? (n=930)



Fra statsforvalternes tilsyn med Nav-kontorene ser vi at avvikene og bemerkningene gjennomgående omhandler manglende forståelse og/eller manglende kjennskap til den økonomiske rådgivningstjenesten. «Manglende helhetlig rådgivningstjeneste» er en betegnelse som går igjen. Risikoen er i de fleste tilfeller beskrevet som at personer som etter lovkravet skulle fått tilbud om økonomisk rådgivning, ikke fanges opp. Det beskrives i flere tilfeller som tilfeldig hvorvidt en person tilbys økonomisk rådgivning eller ikke. En annen gjenganger er mangel på helhetlig styring og internkontroll, herunder mangel på rutiner, retningslinjer og metodikk for kartlegging og vurdering av brukerbehov, mangler i dokumentasjon og svak kompetanse om tjenesten. Funnene kan kategoriseres og oppsummeres som følger:

- Lav kjennskap til tjenesten i kommunene
- Manglende tilgang til tjenesten
- Mangelfull dokumentasjon i vedtak og saksgang
- Dårlig internkontroll
- Mangel på kompetanse

Jevnt over beskrives situasjonen noe bedre de senere årene, enn hva som var tilfelle i årene mellom 2010 og 2020. Dette gir seg utslag i flere konklusjoner om forsvarlig økonomisk rådgivningstjeneste, særlig etter 2020. Det er imidlertid flere forbedringspunkter også de senere år, særlig knyttet til behovet for økt informasjon om tjenesten og bedre rutiner for kartlegging og vedtak. De senere år er det mer

oppmerksomhet om den økonomiske rådgivningen i et større bilde, opp mot flere sektorer og fagområder, som bolig og helse. Brukermedvirkning omtales også i større grad etter 2020. Det samme gjelder omtalen av de tre trinnene i den økonomiske rådgivningen, og kompetansebehovet i den sammenheng.

6.1 Navs økonomi- og gjeldsrådgivningstelefon

Navs økonomi- og gjeldsrådgivningstelefon er et lavterskeltilbud for personer som har økonomiske problemer, med åpningstid på hverdager mellom kl. 09-15. Gjennom telefontjenesten kan innbyggere få veiledning om privatøkonomien og stille spørsmål om inkasso, tvangssalg av bolig, lønnstrekk og gjeldsordning, eller bestille time hos økonomi- og gjeldsrådgiver på Nav-kontoret. Tjenesten tilhører Nav Kontaktsenter (NKS), som er Navs faglige førstelinje på telefon og chatbot/chat. NKS består av tolv kontaktsenter fordelt på hele landet, med om lag 1000 medarbeidere (Nav, u. å.). Vår informant i NKS forteller at det på intervjuetidspunktet (november 2023) er ca. 260 veiledere i NKS som svarer på sosiale tjenester i stort. Videre er det i underkant av 30 veiledere som svarer på økonomi og gjeld, fordelt på seks av NKS-enhetene. Antallet veiledere er økt betraktelig den siste tiden, fra opprinnelig 5-6 veiledere. Informanten forteller at det kun brukes erfarne telefonveiledere innenfor tjenesten økonomi og gjeld. Det er tatt grep for å øke grunnbemanningen fremover for å kunne disponere flere veiledere, og det gjennomføres også en revidering av opplæringsmaterialet.

Informanten forteller at NKS opplever en økning i antall henvendelser om økonomi og gjeldsrådgivning. Oversendte tall over innkomne og besvarte anrop fra innbyggerne til gjeldsrådgivningstelefonen bekrefter dette. I hele 2023 besvarte NKS 38 526 anrop og 1841 manuelle chatter, mens det allerede per august 2024 er blitt besvart 33 459 anrop og 1096 manuelle chatter. Et viktig forbehold som bemerkes av NKS, er imidlertid at flere av de registrerte henvendelsene omhandlet andre temaer enn økonomi og gjeld.

Økningen i antallet telefonhenvendelser forklares delvis med at Nav har gjort en endring på telefonnummeret innbyggere kan bruke for å komme i kontakt med Nav. Informanten viser til at flertallet av innbyggerne som ringer inn til Nav, bruker Navs hovednummer. Endringen innebærer at økonomi og gjeldsrådgivning har blitt et eget tastevalg når innbyggerne tar kontakt med Nav via hovednummeret. Informanten påpeker at dette har gjort Navs økonomi- og gjeldsrådgivningstelefon mer tilgjengelig. En annen forklaring på økningen i antall henvendelser, kan være dyrtiden som fører til at flere har økonomiske bekymringer. Informanten viser til at veilederne hører om økonomiske bekymringer også gjennom andre tjenester i NKS. Til tross for en økning i antallet innbyggere som kontakt med Navs økonomi- og gjeldsrådgivningstelefon, er det ifølge informanten fortsatt

kortere ventetid for å få økonomi- og gjeldsrådgivning, sammenlignet med andre tjenester i NKS.

Uten at jeg kan slå det fast i tall, har jeg inntrykk av at det er mindre kø på økonomi- og gjeldsrådgivningstelefonen enn på de andre områdene våre.

- Informant i NKS

Informanten forteller at flere av innbyggerne som tar kontakt med Navs økonomi- og gjeldsrådgivningstelefon, ikke har vært i kontakt med Nav tidligere om økonomiske utordringer. Dette ser informanten i sammenheng med at denne tjenesten på Nav-kontorene er for dårlig kjent, og videre at det er vanskelig for innbyggere å ta steget med å kontakte Nav. Telefonveilederne er derfor opptatt av å anerkjenne at brukeren tar kontakt, og gjøre brukeren trygg på at det er riktig å kontakte Nav. Samtalen starter gjerne med at brukerne presenterer et behov, og ifølge informanten er det veiledernes ansvar å hjelpe dem med å sette ord på hva de trenger hjelp til, og henvise dem videre til riktig instans.

Dette er ting vi øver på, for det er ikke enkelt. Vi må spørre oss om hva vi kan få gjort noe med, og hva andre må hjelpe brukerne med. Vi må lytte til hva det gjelder, men det er også vårt ansvar å ta styring i samtalen og for eksempel si at «det du forteller nå er veldig leit å høre, men det er ikke noe vi kan hjelpe deg med nå. Det jeg kan gjøre er (for eksempel) å sette deg i kontakt med ditt Nav-kontor».

- Informant i NKS

Formålet med tjenesten er å gi generell informasjon og veiledning, som holder seg innenfor forvaltningslovens rammer, ikke konkret rådgivning og veiledning som faller inn under sosialtjenesteloven § 17 (Nav, 2024). Veilederne bruker også Navs nettressurser i samtaler med brukerne, for eksempel Nav.no/økonomi. Informanten viser til at Nav de senere årene har bygd opp kunnskapsbasen med artikler som fungerer som faglige støtteverktøy i samtaler med brukerne, i tillegg til informasjonen som finnes på Nav.no. Ifølge informanten er bistanden fra veilederne i noen tilfeller så enkel som å forklare brukerne gangen i et pengekrav, andre har generelle spørsmål om gjeldsordning, mens mange saker dreier seg om mer krevende økonomiske problemer som gjør at brukerne henvises til Nav-kontoret. Ifølge informanten er det ikke en helt tydelig grense mellom hvilke spørsmål veilederne i NKS skal besvare og hva som bør sendes videre til lokalt Nav-kontor. Samtidig opplever informanten at telefontjenesten har lav terskel for å sette brukerne i kontakt med lokalt Nav-kontor, og i overkant av halvparten av de som tar kontakt med Navs økonomi- og gjeldsrådgivningstelefon må henvises til Nav-kontorene.

Vi må heller være dørråpneren for tjenesten i Nav. Etter mitt skjønn er det altfor lite kommunisert ut at Nav har en økonomisk rådgivningstjeneste.

- Informant i NKS

Dersom det er aktuelt å sette brukeren i kontakt med lokalt Nav-kontor, benytter veilederne i økonomi- og gjeldsrådgivningstelefonen tilgangen til å søke opp ansatte med kompetanse på gjeldsrådgivning. Dette kan gjøres allerede i telefonsamtalen mellom veileder i telefontjenesten og bruker, ved å ringe opp lokal veileder og forespørre om vedkommende har mulighet til å snakke med brukeren. Dersom Nav-veileder ikke er tilgjengelig, eller det er førstegangskontakt, kan veileder i NKS sende en oppgave i systemet til Nav-kontoret. Kravet er at Nav lokalt skal kontakte bruker i løpet av to arbeidsdager. Ifølge informanten skal også veiledere i NKS strekke seg langt for å få kontakt med Nav-kontoret dersom saken haster.

I intervjuet trekkes det videre frem at veiledere i økonomi- og gjeldsrådgivningstelefonen kun kan formidle begrenset informasjon til Nav-kontoret. Det er i dag ikke et system for å formidle i klartekst at bruker har behov for gjeldsrådgivning, verken overordnet eller med saksopplysninger. Informanten viser til at dette skyldes at Nav ikke har en databehandleravtale som regulerer bruk av statlige systemer til informasjon om kommunale brukere. Det som er tillatt, er at veileder i NKS kan sende en oppgave innenfor temaet kommunale tjenester hvor det står at «bruker trenger timeavtale for rådgivning». Ifølge informanten, forstår lokale Nav-veiledere ut ifra denne informasjonen, at saken dreier seg om økonomi og gjeldsrådgivning. Veilederne i NKS kunne imidlertid ønske seg at nødvendige avklaringer i fagsystemene kom på plass, slik at de kan sende samtalereferat til Nav-kontoret med mer utfyllende beskrivelser av brukernes situasjon og behov.

Navs økonomi- og gjeldsrådgivningstelefon er en øyeblikkstjeneste, og veilederne som jobber i telefontjenesten mister oversikt over hva som skjer med brukerne etter samtalen. Imidlertid trekkes det frem i intervjuet at veilederne ofte opplever at brukere ringer tilbake og forteller at de ikke har fått time hos lokalt Nav-kontor før noen måneder fram i tid. Da er det en risiko for at brukerne ikke blir ivaretatt i mellomtiden. Informanten forteller også at det ukentlig er henvendelser fra innbyggere som har blitt videreformidlet til Nav-kontor, men hvor lokalt Nav-kontor ikke har tatt kontakt med vedkommende innenfor den lovpålagte fristen på to dager.

Videre pekes det på at det er forskjeller mellom kommunene. Noen kommuner har etablert gjeldsrådgivningstjeneste utenfor Nav-kontoret, og bruker telefontjenesten for å løse brukere direkte dit. Arbeids- og velferdsdirektoratet har i 2023 tydeliggjort overfor Nav-kontorene at kommunikasjon med Nav-kontoret som omhandler økonomisk

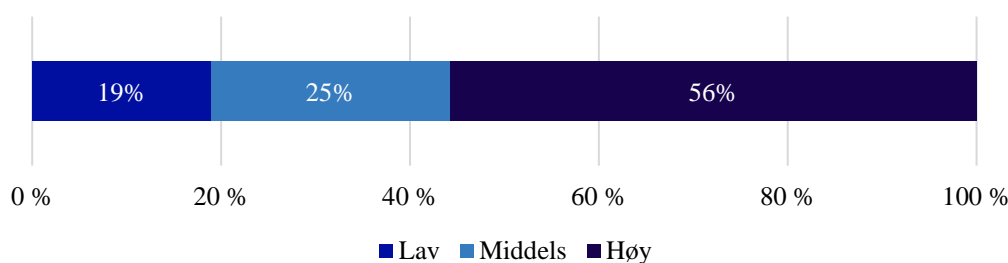
rådgivning, skal foregå mellom NKS og innbyggernes Nav-kontor (Nav, 2023). Det innebærer i praksis at NKS sender alle saker videre til lokalt Nav-kontor, og at det er opp til Nav-kontoret å løse sakene videre til en eventuell en enhet som dekker tjenesten for flere kommuner (interkommunalt samarbeid).

Vi har spurt intervjudeltakere fra Nav-kontorene om hvorvidt de oppfatter telefonen som en nyttig del av den økonomiske rådgivningstjenesten. Enkelte viser til at de mottar nye brukere som først har vært i kontakt med brukertelefonen, men det er generelt få synspunkter på hvordan telefontjenesten fungerer. Mange informanter har lite kjennskap til og erfaring med telefonen.

6.2 Tilgjengelighet og ventetid

Et viktig moment i oppdraget er tilgjengeligheten til den økonomiske rådgivningstjenesten. Vi har stilt respondentene et oppsummerende spørsmål til slutt i spørreundersøkelsen angående hvordan de vurderer brukernes tilgjengelighet til økonomisk rådgivning ved sitt kontor. Figur 23 viser at en majoritet opplever tilgjengeligheten som høy, mens ca. 1 av 5 opplever den som lav.

Figur 23: Hvordan vurderer du brukernes tilgjengelighet til økonomisk rådgivning ved ditt Nav-kontor? (n=974)



Vi har undersøkt hvordan tilgjengeligheten til tjenesten varierer med hensyn til sentralitet for kommunen¹⁷ som Nav-kontoret tilhører: Er tjenesten mer tilgjengelig i sentrale strøk eller i distriktene? Vi finner en statistisk signifikant sammenheng mellom sentralitet og vurdert tilgjengelighet: I gjennomsnitt øker den vurderte tilgjengeligheten med 0,1 skalaenhet for hvert trinns nedgang i sentralitet – og sammenhengen er statistisk signifikant ($p < 0,001$). Det vil si at ansatte ved Nav-kontor i de mindre sentrale kommunene ser ut til å vurdere tilgjengeligheten som bedre enn i de mer sentrale kommunene. Samtidig viser justert R^2 at modellen kun forklarer 1 prosent av variansen i den avhengige variabelen, slik at den praktiske betydningen av dette er begrenset: Det er

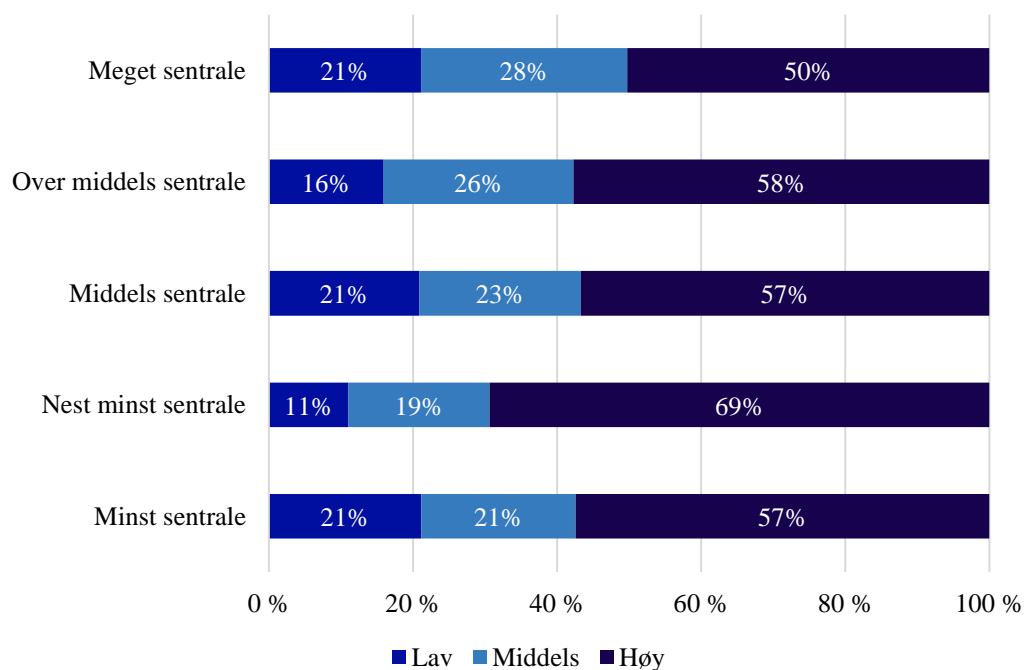
¹⁷ For vertskommunesamarbeid har vi tatt utgangspunkt i den mest sentrale kommunen, jf. metodebeskrivelsen.

andre faktorer som kan ventes å ha større betydning for den opplevde tilgjengeligheten enn sentralitet.

Vi finner også en signifikant, bivariat sammenheng mellom kontorstørrelse og tilgjengelighet, der de større kontorene kommer dårligere ut. Imidlertid forsvinner denne sammenhengen når vi kontrollerer for sentralitet. Det henger sammen med at kontorstørrelse og sentralitet er sterkt korrelert. Dermed er det ikke mulig å fastslå om fellesvariansen mellom kontorstørrelse, sentralitet og vurdert tilgjengelighet kan tilskrives den ene eller den andre faktoren. I sammenligninger mellom modelltilpasning, kommer den bivariate modellen best ut, og det er derfor denne vi rapporterer resultater for.

Ser vi på fordelingene for hvordan tilgjengeligheten vurderes blant respondenter som tilhører Nav-kontor i kommuner med ulik sentralitet i Figur 24, er det de nest minst sentrale som skiller seg mest ut i positiv forstand.

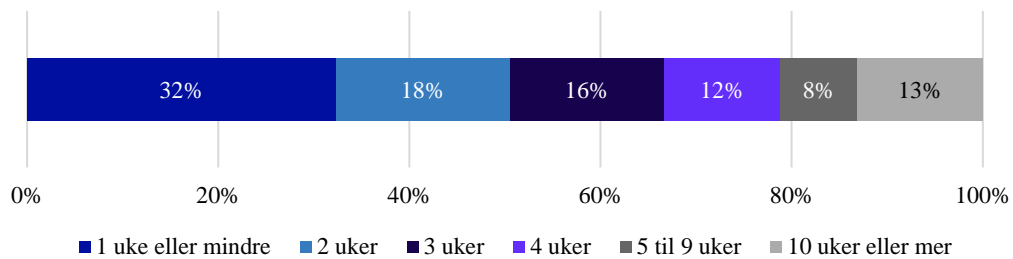
Figur 24: Hvordan vurderer du tilgjengelighet til økonomisk rådgivning ved ditt Nav-kontor? Brutt ned på sentralitet (n = 974)



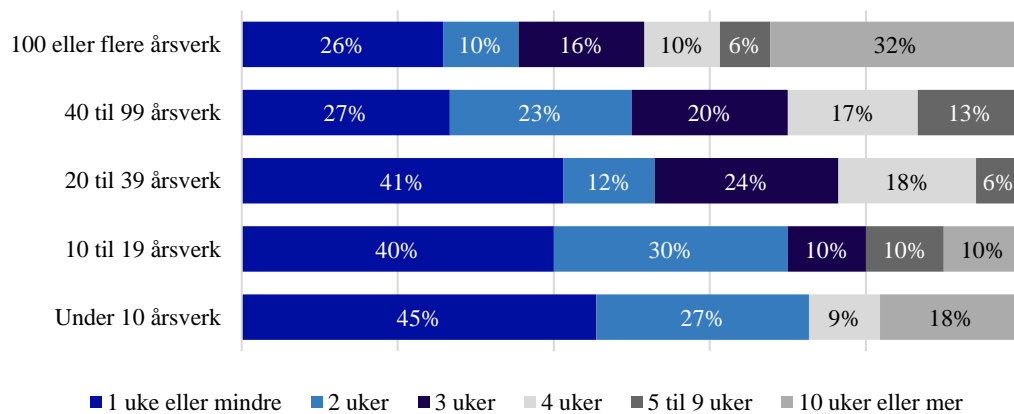
Vi forstår ventetid som et sentralt aspekt for tilgjengelighet, og har derfor stilt spørsmål til de økonomiske rådgiverne om ventetid i vår spørreundersøkelse. De økonomiske rådgiverne skal i utgangspunktet håndtere tyngre saker (jf. nivå 2 og 3). Som vist tidligere, er det likevel variasjoner mellom Nav-kontor i hvilke saker som behandles av økonomisk rådgivere. Vi kan derfor ikke si med sikkerhet at de økonomiske rådgiverne i følgende survey-spørsmål har svart utelukkende relatert til tyngre saker. Det er også

viktig å presisere at funnene vi har om ventetid baserer seg på de økonomiske rådgivernes egne svar – ikke rapportering/registerdata (Figur 25 og Figur 26). Det gir noe usikkerhet i datamaterialet.

Figur 25: Hva har vært gjennomsnittlig ventetid for å få time hos deg de siste seks månedene? (n=99)



Figur 26: Ventetid brutt ned på kontorstørrelse (n=99)

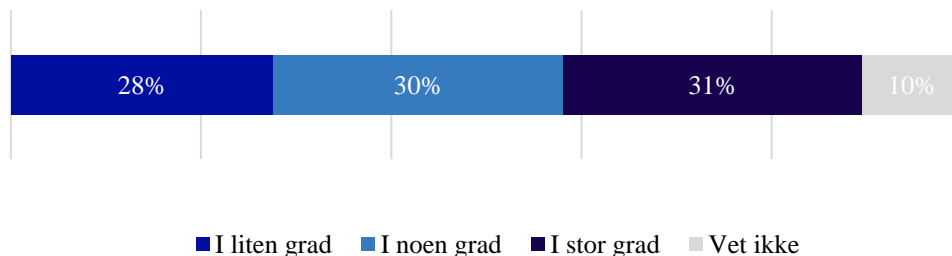


Gjennomgangen av tilsynsrapportene fra statsforvalterne viser flere eksempler på at økonomisk rådgivning ikke tilbys innen rimelig tid.¹⁸

På spørsmål om i hvilken grad økonomiske rådgivere opplever at saker blir henvist til dem i tide, er oppfatningene delte. Figur 27²⁷ viser nesten symmetrisk spredning rundt middelalternativet, slik at rundt tretti prosent mener de i liten grad, i noen grad og i stor grad blir henvist tidsnok.

¹⁸ Se for eksempel Fylkesmannen og Helsetilsynet i Rogaland (2010); Fylkesmannen i Østfold (2016) og Fylkesmannen i Agder (2019).

Figur 27: I hvilken grad opplever du at saker om økonomisk rådgivning blir henvist til deg i tide? (n=105)



I vurderingen av ventetiden for brukere kan man i realiteten ikke bare vurdere økonomiske rådgiveres angitte ventetid når de har fått saken. Man må også ta hensyn til at flere saker blir liggende for lenge hos andre ansatte på Nav-kontoret før en sak blir opprettet/overført. For øvrig er ventetiden også beheftet med usikkerhet knyttet til ulike rutiner og faktisk oppfølging av brukere etter første time hos en økonomisk rådgiver. I noen tilfeller gjennomføres et første møte med bruker før det fattes et formelt vedtak. Likevel kan den reelle oppfølgingen rent faktisk først tilbys lengre frem i tid (etter at vedtaket er fattet). I flere tilfeller fattes det ikke vedtak om økonomisk rådgivning i det hele tatt (jf. delkapittel 6.3). Det er altså en rekke forhold som kan spille inn på respondentenes forståelse av ventetid og hvordan disse svarene kan fortolkes.

Når vi har spurt om vanlig ventetid for å få time hos økonomisk rådgiver i intervjuer, har vi fått ulike svar. Et fåtall svarer at de som regel ikke har ventetid, mens tre kontorer oppgir at ventetid varierer, og at dette er vanskelig å anslå. Utover dette varierer ventetid fra tre uker til et halvt år. Brukerorganisasjonene viser til at mange av brukerne de har vært i kontakt med har ventet altfor lenge på tjenesten. Brukere av den økonomiske rådgivningstjenesten svarer ulikt på spørsmål om ventetid – noen synes ikke ventetiden har vært lang, mens andre peker på at ting har tatt tid. Tidvis skyldes dette vel og merke andre forhold, som at kreditorer bruker lang tid, og at de skulle ønske de fikk hjelp fra økonomisk rådgiver tidligere. En sentral utfordring, i lys av tilgjengelighet og ventetid, sett fra både Nav-ansattes og brukeres perspektiv, er å få personer inn i tjenesten før problemene vokser seg for store.

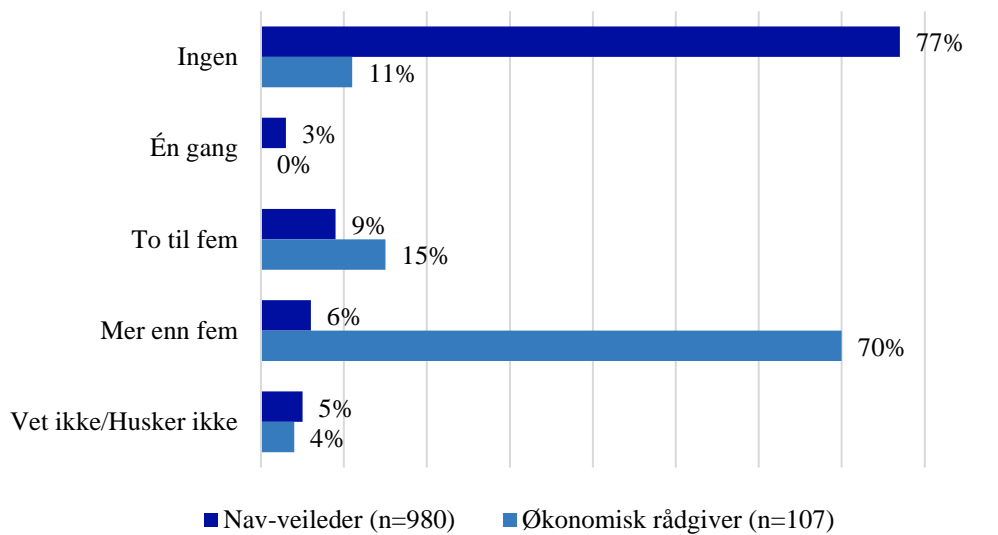
Utfordringene er å få dem til meg tidsnok. Jeg skal til Husbanken snart for å hjelpe en enslig mor med flere begjæringer om tvangssalg.

- Økonomisk rådgiver

6.3 Vedtak

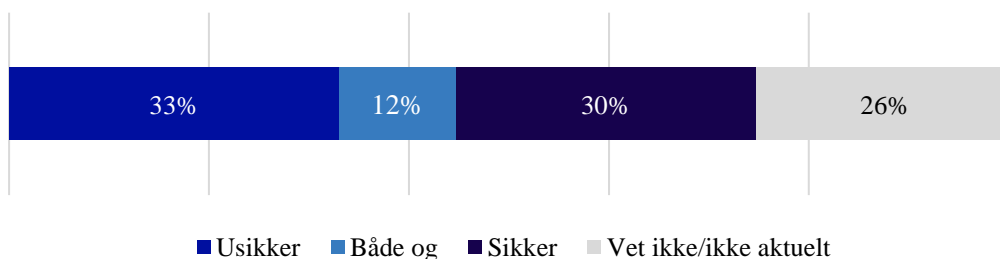
I likhet med funn fra vår gjennomgang av tilsynsrapporter og intervju med statsforvaltere, finner vi også i intervjuene med Nav-kontorene store svakheter i vedtakspraksis etter § 17. Der det fattes vedtak, er det i hovedsak økonomisk rådgiver som gjør dette. Funn fra spørreundersøkelsen viser også dette tydelig, se Figur 28. Det er imidlertid også en viss andel av Nav-veiledere som har fattet vedtak i løpet av det siste året (til sammen 18 prosent).

Figur 28: Anslå hvor mange ganger du i løpet av de siste 12 månedene har fattet vedtak om økonomisk rådgivning (n=1087)



Spørreundersøkelsen bekrefter videre at mange Nav-veiledere (33 prosent) er usikre på når det skal fattes vedtak (se Figur 29).

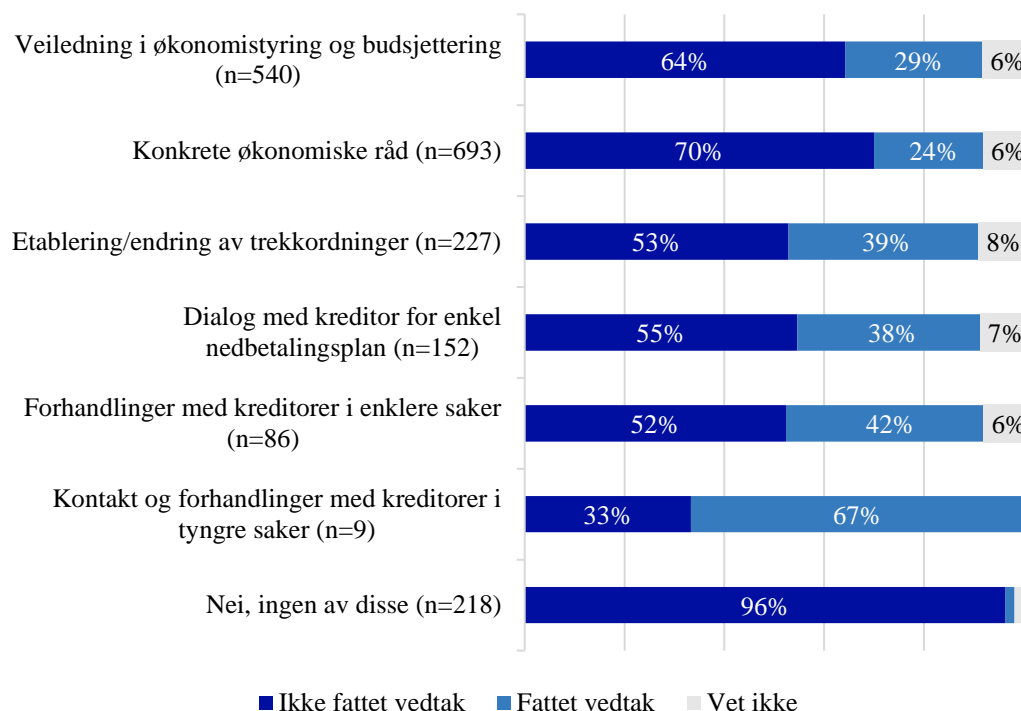
Figur 29: I hvilken grad er du sikker på når det skal fattes vedtak om økonomisk rådgivning etter § 17? (n = 1089)



Denne usikkerheten kommer også til uttrykk når vi ser vedtakspraksis i sammenheng med hva slags økonomisk rådgivning og veiledning respondentene har utført. Figur 30 viser at de fleste Nav-veiledere som har gitt økonomisk rådgivning til brukerne sine i løpet av det

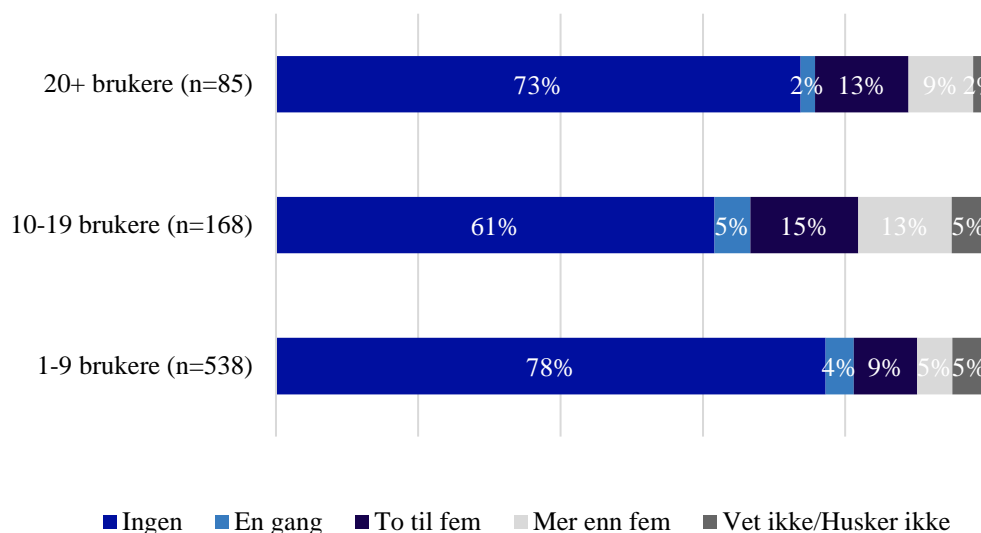
siste året, ikke har fattet vedtak etter § 17 i samme tidsrom. Dette gjelder for nesten alle typer økonomisk rådgivning som er listet opp, med unntak av kontakt og forhandlinger med kreditor i tyngre saker. Det er imidlertid kun et fåtall som oppgir å ha gitt slik bistand (på nivå 3, jf. kapittel 4.2). Blant de som sier at de ikke har utført noen typer økonomisk rådgivning er det, på den annen side, noen få respondenter som oppgir å ha fattet vedtak.

Figur 30: Fattet vedtak [som Nav-veileder] etter § 17 og hjulpet brukere med økonomisk rådgivning og veiledning i løpet av siste 12 måneder (n=977)



Figur 31 viser antall vedtak som er fattet av Nav-veiledere, i forhold til hvor mange brukere de vanligvis gir økonomisk rådgivning og veiledning i løpet av en måned. Figuren viser at selv Nav-veiledere som har gitt økonomisk rådgivning og veiledning til mange brukere i liten grad har fattet vedtak. Det er altså ikke kun Nav-veiledere som arbeider lite med tjenesten som ikke fatter vedtak – dette gjelder også Nav-veiledere som har et betydelig saksomfang innen denne tjenesten. Dette funnet samsvarer med statsforvalternes tilsynsrapporter, som påpeker manglende vedtak etter sotjl. § 17.

Figur 31: Antall fattede vedtak om økonomisk rådgivning siste 12 måneder, fordelt på antall brukere den Nav-ansatte gir økonomisk rådgivning til i løpet av en gjennomsnittlig måned, blant Nav-veiledere (n=791)



I tolkningen av Figur 30 og Figur 31 må vi imidlertid ta to forbehold. Det er mulig at respondenter som oppgir å ha gitt økonomisk rådgivning og veiledning, og tilsynelatende ikke har fattet vedtak, i realiteten har fattet et slikt vedtak for *mer enn* ett år siden. Det er også mulig at andre enn respondenten har fattet selve vedtaket. Vår spørreundersøkelse tar ikke høyde for disse feilkildene.

Blant de økonomiske rådgiverne ser vi at det fattes vedtak i langt større grad – men på grunn av at vi har en skala for vedtak som stopper på «mer enn fem», gir det liten mening å se deres store brukerporteføljer i sammenheng med vedtakspraksis.

I intervjuene våre har det kommet frem ulike synspunkter blant våre informanter med hensyn til *når* det er gunstig og riktig å fatte vedtak. På dette området finner vi i flere tilfeller også ulike oppfatninger mellom statsforvalterne og Nav-kontorene. Mens statsforvalterne tar utgangspunkt i rettssikkerheten og konsekvensene for den enkelte tar kontorene i større grad til orde for en mer sosialfaglig forståelse av hva som er det beste for brukeren. Noen økonomiske rådgivere mener det er bedre å avvente vedtaket til de har hentet inn mer informasjon om brukers situasjon – selv om de vet at vedtaket etter loven skal fattes med en gang.

Andre mener vedtaket kan «skremme vekk» brukeren fordi samtalen/tjenesten da oppfattes for formell og fordi bruker da får stempel som «Nav-klient». Dette knytter seg til utfordringer rundt skam og tabu (se kapittel 7.2). En økonomisk rådgiver poengterer at det viktigste er at brukeren faktisk får hjelp – ikke om det fattes vedtak eller ikke. To gjeldsrådgivere, ved ulike kontorer, forteller at de kun fatter vedtak for nivå 3-saker. Kontoret skal nå jobbe for å få flere enn økonomisk rådgiver til å fatte vedtak. En Nav-

leder forteller at de sjelden fatter vedtak om økonomisk rådgivning alene, men at dette forekommer i vedtak om andre tjenester.

Informantene forklarer de manglende vedtakene om tjenesten med at det er uklarheter hos Nav-veilederne om når det skal fattes vedtak og ikke. En annen forklaring er at man i Nav-kontorene har hovedfokus på vedtak som gjelder penger. Vedtak om økonomisk rådgivning er derfor lavere prioritert.

Også tilsynsgjennomgangen vår viser at Nav-kontorene ofte er usikre på når det er riktig å fatte vedtak etter sosialtjenestelovens § 17.¹⁹ Ved et tilsyn gjennomført i 2022 ble det avdekket manglende vedtak i nærmere 1 av 3 saker der det er gitt økonomisk rådgivning. Ved et annet Nav-kontor finner ikke statsforvalter en eneste skriftlig søknad om økonomisk rådgivning. Dette skyldes i hovedsak praksis med muntlige søknader, hvor samtalene ikke er journalført. Tilsynene viser også at flere Nav-kontor opplever at det er uklart hvordan vedtak om økonomisk rådgivning skal dokumenteres.

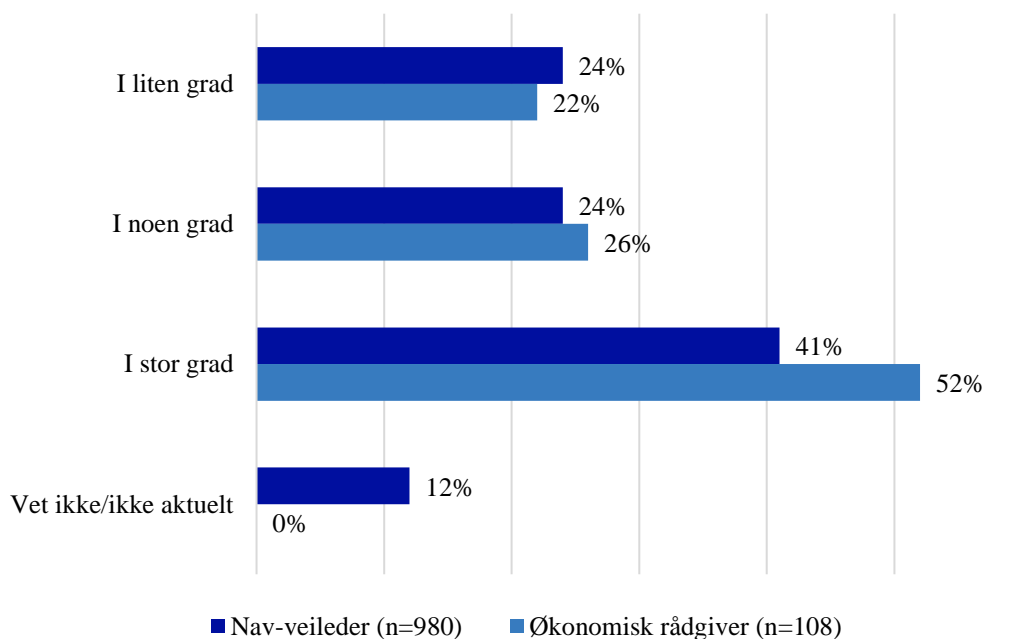
6.4 Ønske om mer styring og støtte ovenfra

Ledelsesfokus og styring er avgjørende for at oppgaver får oppmerksomhet og prioritet i arbeidshverdagen på Nav-kontoret, noe vi også har sett i andre kartlegginger av tjenester i Nav (se f.eks. Oxford Research, 2022). I spørreundersøkelsen har vi derfor spurt om ledelsesfokus både indirekte og direkte. For det første har vi spurt om hvorvidt økonomisk rådgivning har blitt tatt opp som tema i personalmøter eller andre felles fora på kontoret i løpet av siste halvår. Et betydelig flertall (71 prosent) oppgir at økonomisk rådgivning har vært tema, men ganske mange (10 prosent) svarer «vet ikke». Det er verd å merke seg at spørsmålet ikke gir noen videre informasjon om hvordan og hvor inngående temaet er behandlet.

Vi har også bedt respondentene direkte om å vurdere i hvilken grad ledelsen sørger for at tjenesten får nok fokus eller oppmerksomhet (Figur 32). Blant økonomiske rådgivere mener ca. halvparten at ledelsen i stor grad sørger for å holde fokus på tjenesten, men andelen er noe lavere blant Nav-veiledere. Det er samtidig 22-24 prosent som opplever at ledelsen gjør dette i liten grad.

¹⁹ Se vedlegg 1 og 2 for ytterligere detaljer og henvisninger til publiserte tilsynsrapporter

Figur 32: I hvilken grad opplever du at ledelsen ved ditt kontor sørger for at økonomisk rådgivning får nok fokus/oppmerksomhet? (n=1088)



Svarene fra spørreundersøkelsen indikerer at ledelsen ved Nav-kontor har et visst fokus på den økonomiske rådgivningstjenesten. På den annen side er det et tydelig funn i det kvalitative datamaterialet at den økonomiske rådgivningstjenesten bærer preg av lite struktur og system. Som brukerorganisasjoner, banker og kreditorer poengterer, kjennetegnes tjenesten av store kommunale og individuelle variasjoner. Flere av de økonomiske rådgiverne påpeker selv at stillingen er ensom, og ytrer ønske om mer styring og støtte både fra kommunal ledelse og direktoratet. Flere etterspør for eksempel en felles idébank/portal, for samlede råd om for eksempel innsyn og gjeldsordninger, felles verktøy som kartleggingskjema og datasystemer, noe som ville gjøre det enklere å samhandle på tvers av statlige og kommunale tjenester. Dårlige fag- og IT-systemer nevnes av flere som en utfordring:

Vi har veldig dårlig fagsystem. Kanskje det dårligste i hele Nav (Visma Velferd). Vi har problemer med å kommunisere med kreditorer for eksempel. Og vi har ikke en sikker mail, slik som politiet.

- Økonomisk rådgiver

Det hadde vært en fordel om staten i større grad hadde tatt ansvar for datasystemer i Nav. Vi er så få i dette landet, og så sitter hver kommune med sine dataprogrammer.

-Nav-leder

System hadde vært nyttig. Det er en av tingene som det er størst frustrasjon rundt. De systemene og måtene vi er rigget på gjør at vi ikke kan bruke Modia for dialog med

brukerne. Brukerne skjønner ikke så mye av det, for de er Nav, Nav. Et felles system hadde gjort ting mye lettere. Systemet er likt som da jeg startet. Det er kontinuerlig utvikling i de statlige systemene. Vi bruker masse tid på å tilfredsstille systembehov. Hadde dette funket, så hadde vi ikke nødvendigvis trengt mer ressurser. Det blir tydeligere for hvert år.

- Nav-leder

Styringssignaler er tilnærmet fraværende, men jeg er glad for at tjenesten for første gang (så vidt jeg vet) er synliggjort i mål- og disponeringsbrev.

- Nav-leder

Én Nav-leder, som har arbeidet ved flere kontorer og hatt dialog med ulike økonomiske rådgivere, mener at nivå 3 (de tyngste sakene) burde vært skilt ut som en egen, spesialisert tjeneste. Dette begrunner han med at mange kontorer ikke har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å tilby en god tjeneste på dette nivået. Noen kunne også ønske at den økonomiske rådgivningstjenesten ble en statlig tjeneste, for høyere prioritet og bedre struktur.

Kompetanse om den økonomiske rådgivningstjenesten hos ledere har vist seg å spille en viktig rolle. Viktigheten av kompetanse om tjenesten hos leder bemerkes også i flere av de gjennomgåtte tilsynsrapportene (se vedlegg 1). Informanter viser også til at det er store variasjoner i hvorvidt ledere i Nav kjenner til den kommunale delen av Nav. Informantene bemerker at god ledelse av de kommunale tjenestene krever en bestemt kompetanse, som skiller seg fra de statlige tjenestene hvor signaler i mye større grad kommer ovenfra. En slik kompetanse knytter seg for eksempel til å løfte kontorets behov til lokale politikere. I lys av behovene for kompetanse om tjenesten på ledernivå, utvikler Statsforvalteren i Oslo og Viken nå lederkurs- og støtte.

6.5 Effektene av tilsyn

Et gjennomgående funn i undersøkelsen er at gjennomførte/planlagte tilsyn har en tydelig, positiv effekt på kontorenes orientering om den økonomiske rådgivningstjenesten. Flere kontorer har i forbindelse med tilsyn tatt konkrete grep for å formalisere og forbedre tjenesten. Nav-kontorene selv er positive til tilsynene og opplever dem i det store og hele som hjelpsomme og konstruktive. En erfaren Nav-leder beskriver også at karakteren på tilsyn har endret seg fra å tidligere være preget av en ren kontrollfunksjon til nå å være mer orientert mot samarbeid og dialog, for økt kvalitet på tjenesten.

Å få noen utenfra til å påpeke dette, gir et styrket mandat for lederen til å jobbe med oppmerksomheten om tjenesten hos de ansatte.

- Nav-leder

Det samme kontoret økte som følge av tilsynet antallet økonomiske rådgivere fra tre til fem, og etter tilsynet oppleves det mer innarbeidet på kontoret å snakke med brukere om økonomi. Det samme forteller informantene ved to andre kontorer. Blant annet snakker de ved det ene kontoret nå om økonomisk rådgivning i teammøter hver annen uke. Noen ganger drøftes også konkrete saker i disse møtene.

Nå er alle klar over at man må snakke med sine brukere om økonomi. Man snakket ikke om det tidligere. Det har også blitt igangsatt mer opplæring etter tilsynet. Det er veldig positivt.

- Økonomisk rådgiver

Andre kontor viser også til at arbeidet med økonomisk rådgivning har blitt mer systematisert etter tilsyn. Det er blant annet blitt lavere terskel for at alle Nav-veiledere kan gå på statsforvalters kurs. Ifølge informantene har ledelsen også blitt mer oppmerksomme på tjenesten. Samtidig vises det til at terskelen for å få lukket et tilsyn oppfattes som for streng og arbeidskrevende.

Ett av kontorene i våre casestudier skal snart gjennom tilsyn. Informanter fra kontoret forteller at dette er bakgrunnen for at de nå har igangsatt et prosjekt for å sette økonomisk rådgivning på agendaen. Kontoret skal sette ned en arbeidsgruppe for å utarbeide en rutine, som blant annet skal inneholde beskrivelser av nivåene, maler for å lage budsjett og en oppskrift på å lage trekkordning.

7. Del 2: Bruken av tjenesten

Andre del av oppdraget skal belyse omfang og utvikling i ulike typer saker, fra rådgivning og veiledning til mer omfattende gjeldsforhandlinger. Denne delen av oppdraget skal også gi kunnskap om hvem som bruker tjenesten.

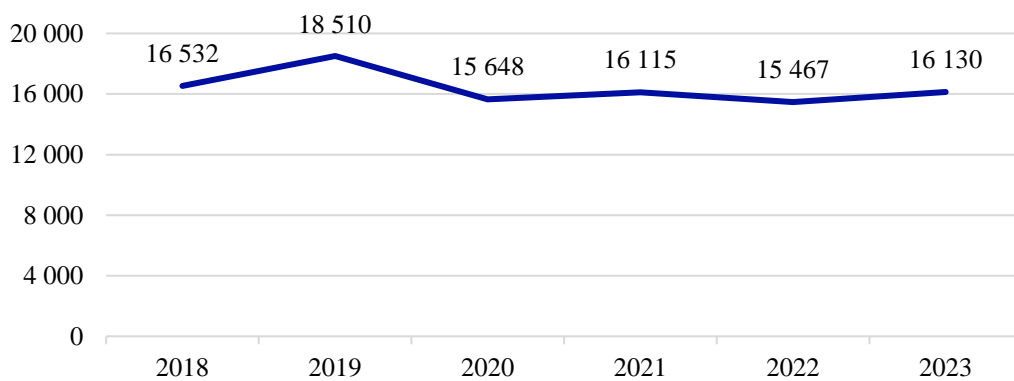
Del 2 viser at:

- På tross av delte meninger, opplever omtrent to tredjedeler av de økonomiske rådgiverne en økning i antall saker de siste tre årene. Litt over halvparten har i denne perioden opplevd en endring i type brukere av tjenesten.
- Blant økonomiske rådgivere som forteller om en endring i sakstyper, handler dette om at flere «vanlige folk» har oppsøkt tjenesten. De beskriver dette typisk som mennesker som over tid har levd over evne, og som følge av dyrtid ikke lengre evner å håndtere økonomien.
- Brukerne kommer inn i den økonomiske rådgivningstjenesten på ulike måter. Det vanligste er henvisninger internt i Nav, via sosiale tjenester. Mange blir også henvist fra andre kommunale tjenester, eller oppsøker tjenesten på eget initiativ, for eksempel gjennom direkte kontakt med økonomisk rådgiver, eller gjennom brukertelefonen (NKS).
- Noen kontorer har tatt proaktive grep for å informere om tjenesten, som tilstedeværelse hos andre kommunale tjenester, drop-in-tilbud, annonsering og stands.
- Brukerne av den økonomiske rådgivningstjenesten er en variert og mangfoldig gruppe. Noen fellestrekk finner vi likevel: De økonomiske vanskene beskrives ofte som «toppen av isfjellet» og mange strever med sammensatte problemer og endringer i livssituasjon. Videre har utfordringene ofte gått langt før tjenesten oppsøkes. Mange av brukerne benytter også Navs tjenester fra før av.
- Blant brukerne er økonomiske problemer sterkt forbundet med tabu og skam. Mange opplever det som krevende å be om hjelp.
- Vi finner få eksempler på henvendelser fra innbyggerne som går utover det tjenesten kan løse. Enkelte økonomiske rådgivere uttrykker imidlertid frustrasjon over at brukerne tidvis har urealistiske forventninger til tjenesten.
- Noen peker på uklare grenseganger mellom den økonomiske rådgivningstjenesten og andre tjenester, særlig tvungen og frivillig forvaltning, som flere Nav-kontor bruker mye tid på.

7.1 Sakstyper og utvikling i saker

En gjennomgående utfordring i prosjektet har vært manglende statistikk og dokumentasjon om den økonomiske rådgivningstjenesten. Gjennom KOSTRA finnes det offentlig statistikk som viser utvikling i antall saker med økonomisk rådgivning, men denne inkluderer kun personer som ikke mottar økonomisk sosialhjelp. Figur 33 viser en forholdsvis stabil trend fra 2018 til 2023.

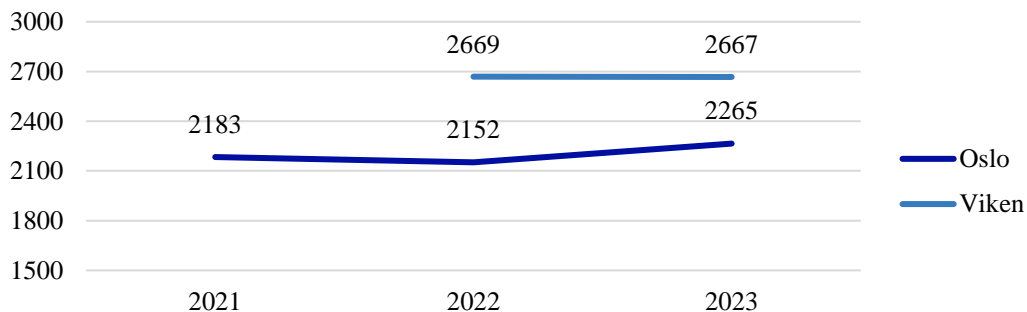
Figur 33: Antall saker med økonomisk rådgivning til personer som ikke mottar økonomisk sosialhjelp (2018-2023)



Kilde: Tabell 12221: Sosiale tjenester i NAV etter region, statistikkvariabel og år, Statistisk sentralbyrå

På bakgrunn av saksutviklingsstatistikk vi har fått tilsendt fra Statsforvalteren i Oslo og Viken, har vi i Figur 34 framstilt utvikling i sakstilfang (antall nye saker) blant kommuner og bydeler vi har en fullstendig tidsserie for: I Oslo gjelder det 13 av 15 bydeler og i Viken gjelder det 22 av 39 kommuner. Figuren viser en forholdsvis flat trend gjennom de siste årene.

Figur 34: Sakstilfang i Oslo og Viken 2021-2023

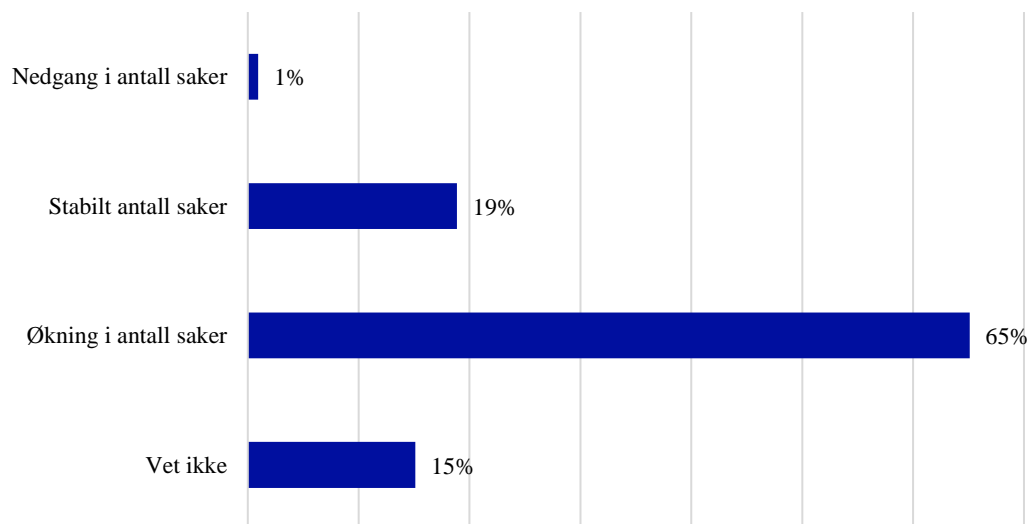


Kilde: Statsforvalteren i Oslo og Viken

Gjennom spørreundersøkelsen har vi bedt de økonomiske rådgiverne om å dele sine vurderinger knyttet til utvikling i saksmengde og sammensetning (Figur 35). Formålet har

vært å besvare problemstillingen om hvilke type saker som er mest utbredt og hvordan utviklingen har vært de siste årene.

Figur 35: Hvordan opplever du at saksmengden i økonomiske rådgivningssaker har utviklet seg de siste tre årene (n = 106)



Figuren viser at omtrent to tredjedeler av de økonomiske rådgiverne mener det har vært en økning i antall saker de siste tre årene. Det er så å si ingen som mener det har vært en nedgang, men en del er usikre. På spørsmål om de opplever en endring i sammensetning av typer saker eller brukere, oppgir litt over halvparten at de har opplevd endringer. Rådgiverne rapporterer gjennom fritekstsvar i surveyen om flere saker med personer som har eid bolig, personer med god inntekt som likevel har høye utgifter, samt en økning i saker som omhandler psykiske problemer. Statsforvalterne beskriver gjennom intervjuer også et økt press på den økonomiske rådgivningstjenesten i Nav, og det vises til at stadig flere «vanlige folk» ber om økonomisk rådgivning og veiledning.

Intervjuene med de økonomiske rådgiverne nyanserer surveyfunnene og funnene fra statsforvalter-intervjuene noe. Det varierer hvorvidt de økonomiske rådgiverne har opplevd en endring i pågang på tjenesten de siste årene. Noen har opplevd endringer i både sakstyper og i pågang på tjenesten, andre bare i pågangen (og ikke i sakstyper), mens atter andre ikke har opplevd særlige endringer overhodet. Gjennomgående opplever ikke de økonomiske rådgiverne vi har intervjuet store endringer i type saker – men heller en større pågang på tjenesten generelt, selv om heller ikke denne beskrives som markant.

Vi var forberedt på en økning etter korona og dyrtid, men vi har konkludert med at økningen for økonomisk rådgivning ikke har vært betydelig.

- Økonomisk rådgiver

Noen økonomiske rådgivere forteller om økt pågang på tjenesten den siste tiden. Det vises ikke til store endringer de senere år, men heller de siste månedene/innværende år, som ettervirkninger av pandemi og rentehevinger. En økonomisk rådgiver forteller at det har vært et merkbart større press fra våren 2024. Han opplever imidlertid ikke en endring i sakstyper:

Jeg vil ikke si det er endring på brukerne. Det er bare større volum.

- Økonomisk rådgiver

Informantene fra banker/kreditorer og bruker- og interesseorganisasjoner har samme oppfatning: Det har ikke vært vesentlige endringer i saksomfang og brukertyper. De siste månedene har det likevel vært en merkbar økning, og framover forventes større pågang. Slik to av informantene fra en bank og interesseorganisasjon ser det, er de som nå strever, mennesker som tidligere har levd på kanten og klart å holde hodet over vann, men som nå sliter med å klare seg som følge av økte priser og renter. Informanten som arbeider i en bank forteller at det er flere «vanlige folk», typisk med mellom 600-800.000 i årsinntekt, som tar kontakt. Tidligere var det flest lavtlønnede og personer som allerede mottok stønad fra Nav. Gruppen som mottar økonomisk rådgivning beskrives nå som mer variert og mangfoldig.

En informant fra en arbeidsgiver- og næringsorganisasjon for finansnæringen bekrefter bildet om at flere med god økonomi har strevd den siste tiden. Deres organisasjons inntrykk er imidlertid ikke at det har skjedd noen eksplosjon i andelen som strever økonomisk. Tallene har vært relativt stabile, og som følge av pandemien fikk mange bedre økonomi enn vanlig, bemerker han. Informanten viser til klare indikasjoner på at mye av statistikken rundt andel av befolkningen med inkassokrav og økonomiske vansker, er feilaktig. Dette skyldes at statistikken ikke alltid baserer seg på reelle inkassokrav, men på fakturasaker og purringer. Det medfører et tidvis uriktig bilde av folks økonomiske vansker, fordi personer som har mottatt purringer havner i inkassokategorien.

Også blant økonomiske rådgivere som forteller om en endring i sakstyper, handler dette om at flere «vanlige folk» oppsøker tjenesten. Gruppen beskrives som mer variert enn før. Dette viser også fritekstsvarene i surveyen. Eksempler som går igjen er unge som i løpet av de siste årene har kjøpt sin første bolig, og som nå har blitt rammet av høyere rente og dermed sliter med å betjene lånet sitt. Andre eksempler er familier med gode inntekter og bolig. Disse familiene har blitt rammet av økte renter og høye strøm- og matpriser. Flere trekker fram at det er krevende for mange, særlig unge som aldri tidligere har opplevd høye renter, å måtte revurdere forbruket sitt og endre innstilling til pengebruk. En økonomisk rådgiver forteller at det den siste tiden har vært mange flere saker om

tvangssalg av boliger enn tidligere. Informanten vi har intervjuet fra Navs økonomi- og gjeldsrådgivningstelefon forteller at det nå også er flere eldre som tar kontakt.

En del av informantene vi har snakket mener at behovet for tjenesten er større enn tilbudet. Den reelle saksutviklingen gjenspeiler derfor ikke nødvendigvis de faktiske behovene. Dette kan handle om at befolkningen ikke kjenner til tjenesten, som flere bemerker. Det må også tas i betraktning at flere potensielle brukere av den økonomiske rådgivningstjenesten kan få hjelp via andre kanaler, eksempelvis interesseorganisasjoner som Gjeldsofferalliansen. En informant fra en brukerorganisasjon forteller for eksempel at mange av brukerne de er i kontakt med får hjelp fra pårørende, i stedet for å ta kontakt med økonomisk rådgiver i Nav.

7.2 Hvem initierer sakene?

Dette delkapitlet besvarer problemstillingen som tar for seg i hvilken grad Nav-veiledere fanger opp at brukere har behov for økonomisk rådgivning og sørger for at de får nødvendig bistand, og i hvilken grad innbyggeren selv tar kontakt og ber om hjelp.

Intervjuene med både økonomiske rådgivere, brukere og brukerorganisasjoner viser at brukerne kommer inn i den økonomiske rådgivningstjenesten på ulike måter. Det vanligste er at brukere blir henvist internt i Nav-systemet, som oftest via ansatte som arbeider med sosiale tjenester. Disse har typisk fanget opp brukers behov for tjenesten gjennom at de får innvilget økonomisk sosialhjelp. Brukere kommer også inn via brukertelefonen (jf. kapittel 6.1), som flere av de økonomiske rådgiverne beskriver som velfungerende. Videre er det flere innbyggere som selv melder et behov til Nav via det lokale kontaktsenteret/mottaket, eller gjennom egne søknader på Nav.no. Noen av brukerne forteller også at de har fått høre om tjenesten gjennom venner og bekjente.

De økonomiske rådgiverne får utover dette henvist brukere fra kanaler utenfor Nav. Eksempler er Namsmannen, ulike helseinstanser i kommunen, som oftest psykisk helse og rus, boligkontoret og lokale banker. To av brukerne vi har intervjuet forteller at de ble tipset om tjenesten via psykisk helsetjeneste i kommunen og gjennom barnevernstjenesten. Bruker- og interesseorganisasjoner vi har intervjuet forteller at de ofte tipser menneskene de er i kontakt med om å henvende seg til Nav for økonomisk rådgivning. Noen ganger kontakter organisasjonene Nav for dem.

Det er veldig vanskelig for disse menneskene å få tilgang til tjenestene de har behov for. Mange orker ikke mer og skaffer penger på andre måter. Vi henviser ofte folk til Nav. De setter pris på det og har ofte behov for hjelp og støtte på vei inn.

- Informant fra en bruker- og interesseorganisasjon

En informant med erfaring fra bank, inkassobyrå og Namsmann, forteller at hun hos alle instansene har vært mye i kontakt med Nav. Hun har både henvist personer til Nav og samarbeidet med økonomiske rådgivere om enkeltsaker. Det estimeres at hver andre telefon hun hadde hos inkassobyrådet var med personer som hadde vært i kontakt med Nav.

Informanten opplever at det er en lang vei å gå når det gjelder å få helseinstanser til å bli oppmerksomme på tjenesten. Dette gjelder særlig fastlegene, som hun mener må bli tøffere med hensyn til å spørre om økonomi når folk forteller at de ikke har det bra. Hun vektlegger hvor skadelig det er for helsen når folk går med økonomiske problemer over tid.

Folk trenger hjelp. Jeg snakker ofte med folk som forteller om selvmordstanker grunnet økonomiske problemer. De føler det er skamfullt å ta kontakt med Nav. Sånn bør det ikke være.

- Informant fra bank

I mål- og disponeringsbrevet til Nav fylke/region viser direktoratet til potensialet for tettere samarbeid om den økonomiske rådgivningstjenesten mellom tjenestene ved Nav-kontoret og de øvrige kommunale tjenestene (Avidir, 2024). Også statsforvaltere bemerker at kommunene har en vei å gå når det gjelder å se økonomisk rådgivning i sammenheng med andre kommunale tjenester. I årsrapportene for 2023 er det, sammenlignet med tidligere år, mer fokus på viktigheten av å se tjenesten i sammenheng med andre tjenester.²⁰ For eksempel skriver Statsforvalteren i Rogaland (2023) om viktigheten av at primær- og spesialisthelsetjeneste arbeider sammen med de økonomiske rådgiverne for å sikre en helhetlig helseoppfølging, og at økonomisk rådgivning i større grad bør ses i sammenheng med Husbankens virkemidler. Statsforvalteren i Vestland (2023) skriver at de der har jobbet med å se risikoen for selvmord mer i sammenheng med økonomiske problemer. Statsforvalteren i Trøndelag (2023) viser til en økning i påmeldinger til basiskurs fra tjenester utenfor Nav. I 2023 var det over 270 deltakere. Av disse jobber cirka 100 i Nav. Resten jobber i tjenester som flyktningetjenesten, helse- og omsorgstjenesten, barnevernet, skole- og barnehagesektoren, boligkontor og tannhelsetjenesten.

Rådgivere med offentlig tilgjengelig kontaktinformasjon får også mange direktehenvendelser gjennom epost og telefon. En av disse rådgiverne forteller at om lag halvparten av sakene kommer via slike direktehenvendelser. Dette kontoret har vært aktive med å informere om tjenesten utad. En annen økonomisk rådgiver forteller om

²⁰ Se vedlegg 3 for ytterligere detaljer og henvisninger til statsforvalternes årsrapporter.

mange henvendelser fra andre offentlige etater. Han tror dette kan handle om at mange kjenner ham etter lang fartstid i yrket.

7.3 Proaktivt arbeid

Et spørsmål i oppdraget er i hvilken grad Nav jobber proaktivt med økonomisk rådgivning, for eksempel ved å tilby rådgivning når brukere opplever inntektsendring ved langvarig sykdom, arbeidsledighet eller lignende. Våre casestudier viser som nevnt at de fleste brukere av den økonomiske rådgivningstjenesten fanges opp gjennom ordinær kartlegging, som oftest i forbindelse med sosiale tjenester. Flere brukere bemerker i intervjuer at de er fornøyde med tjenesten, men at de skulle ønske de kom i kontakt med økonomisk rådgiver tidligere. Grunnen til at det i varierende grad jobbes proaktivt med informering om tjenesten i Nav, er manglende tid og ressurser. De økonomiske rådgiverne er få, og mange sier de er overarbeidet og presset på tid. Det samme gjelder for Nav-veiledere, slik en informant bemerker:

Vi kunne vært mer på offensiven, informert og vært rundt. Men det har vi ikke ressurser til.

- Nav-veileder

En annen forklaring er at brukere ofte ikke er mottakelige for informasjon og hjelp før situasjonen er kritisk. Mange innbyggere har svært høy terskel for å be om økonomisk rådgivning, og flere takker nei til rådgivning og veiledning selv om de har åpenbare behov:

Går det helt skeis og de får kniven på strupen, da kommer de. Noen kommer ikke før strømmen er stengt eller de står med brevet fra namsmannen i hånda.

- Nav-leder

Som tidligere nevnt oppleves det gjennomgående enklere å jobbe proaktivt og fange opp brukerbehov innenfor de sosiale tjenestene, enn de statlige. Sykepenger og AAP trekkes i flere sammenhenger frem som vanskelig.

Noen eksempler på proaktive grep for å fange opp brukere finner vi likevel. Noen økonomiske rådgivere forteller at de selv er proaktive og fanger opp brukere, for eksempel gjennom startlånsøknader og låneportaler. Ved ett av de interkommunale samarbeidene har det vært arrangert økonomikurs i forbindelse med AMO-kurs til ungdom og flyktninger. Et annet kontor forteller at de informerer om tjenesten hos en rus- og behandlingsinstitusjon, og at de har mye kontakt med meglere som arbeider med

tvangssalg, og med namsmannen. Videre opplever de å ha et godt samarbeid med andre kommunale tjenester.

Et annet interkommunalt samarbeid har gjort flere grep for å spre informasjon om tjenesten. Her understreker de økonomiske rådgiverne viktigheten av å senke terskelen for å henvende seg for økonomisk rådgivning. Kontorene er derfor opptatt av å tilby drop-in-tilbud og har tatt flere utadrettede grep de siste tre årene, for å øke tilgjengeligheten for publikum. Disse grepene inkluderer blant annet kveldsåpen og lørdagsåpen drop-in ved kontorlokasjonene, artikler i lokalavisen, stand på kjøpesenter og innslag på lokalradio. Grepene har ført til økt etterspørsel etter tjenestene.

En utfordring med den utadrettede virksomheten er imidlertid at de økonomiske rådgiverne har fått inn mange brukere «bakveien», uten at søknader og avtaler blir formalisert. Dette har blant annet gjort at det fattes færre vedtak. Rådgiverne har likevel tatt et bevisst valg om at lavere grad av formalisering av tjenesten er greit, gitt at de klarer å hjelpe flere. De trekker fram at mange av brukerne er redde for at noen skal oppdage at de søker hjelp, og at prosessen med søknad og vedtak «skremmer bort» mange.

Vi vet jo at når folk tar kontakt, kan de ha tenkt på dette i årevis. Da har ikke vi lyst til å si at du må søke og få svar om 3 måneder. Det er utradisjonelt å ikke tenke vedtak først, men vi følte at vi måtte endre på dette med skjemaer og hva de skulle ha med seg, så de faktisk møter opp. En må gjøre det enklere å komme inn, for det er mye skam og tabu. Folk er nedbrutt.

- Økonomisk rådgiver

Også lederen av det interkommunale samarbeidet stiller seg positiv til den utadrettede virksomheten og forteller at de økonomiske rådgiverne oppfordres til å vise seg utenfor kontorene. Tjenesten ses i sammenheng med kommunal rus- og psykiatritjeneste, hvor rådgiverne har startet «Nav på sykehus» og ukentlige besøk på rusklinikken. Videre samarbeider de økonomiske rådgiverne tett med rådgivere for startlån gjennom felles kontorlokasjon og ukentlige møter. Rådgiverne opplever dette som gunstig fordi det gir dem mulighet til å se innbyggers inkassokrav og gjeld. Slik fanges flere brukere opp.

Også et annet interkommunalt samarbeid forteller at de arbeider for å se økonomisk rådgivning i sammenheng med andre kommunale tjenester. De er spesielt opptatt av grenseflaten mot helsetjenester. Rådgiverne forteller at de sjekker om brukere får oppfølging fra eksempelvis fastlege eller psykolog. De oppfordrer også tidvis brukere til å kontakte aktuelle helseinstanser.

Ja, vi har jo personer som har økonomiske problemer som toppen av isfjellet. Der synes jeg at vi merker en vesentlig endring. Før var økonomi i en bås og helse var noe helt

annet. Nå får vi til et bedre samarbeid og ser hele brukeren.

- Økonomisk rådgiver

7.4 Hvem benytter tjenesten?

I dette delkapittelet tar vi for oss problemstillingene om hva som kjennetegner innbyggerne som benytter seg av økonomisk rådgivning, og hvem som får tilbud om tjenesten og når. De økonomiske rådgiverne og de andre informantgruppene er klare på at gruppen som benytter seg av den økonomiske rådgivningstjenesten er mangfoldig. Med dette menes at brukerne varierer med tanke på både alder, kjønn, bakgrunn, utdanning, lønn og livssituasjon.

Selv om brukerne av tjenesten beskrives som varierte, merker vi oss noen beskrivelser som går igjen i datamaterialet. En gjenganger i intervjuene er at brukerne av den økonomiske rådgivningstjenesten strever med utfordringer utover økonomiske problemer. De økonomiske problemene omtales ofte som «toppen av isfjellet». Dette gjør seg synlig gjennom brukerintervjuene og intervjuene med bruker- og interesseorganisasjoner, hvor flere forteller om livskriser og andre utfordringer som i sin tur har gitt økonomiske problemer. Et annet kjennetegn er at de økonomiske vanskelighetene ofte har vokst seg store før folk oppsøker hjelp. Sakene er derfor ofte krevende. Dette bildet bekreftes gjennom intervjuer med brukere og brukerorganisasjoner, hvor flere forteller om skam og unngåelsesatferd før de har tatt kontakt med økonomisk rådgivning. De har deretter fått beskjed om at sakene hadde vært mindre komplekse om de hadde oppsøkt hjelp tidligere.

En informant med bred erfaring er tydelig på at alle typer mennesker har gjeldsproblemer – millionærer som lavtlønnede. Det som likevel går igjen er endringer i livssituasjon, eksempelvis sykdom, tap av arbeid og samlivsbrudd. En arbeidsgiver- og næringsorganisasjon for finansnæringen bekrefter dette bildet. Kjennetegnene på personene som havner i økonomiske vansker er uforutsette livshendelser og sammensatte problemer. Også statsforvalterne beskriver sakene som stadig mer komplekse, i form av at de er knyttet til mer enn bare økonomiske problemer. Typisk har personene som oppsøker Nav også utfordringer knyttet til eksempelvis helse, og/eller står ovenfor andre former for livskriser.

Flere informanter understreker på bakgrunn av dette viktigheten av å behandle de økonomiske utfordringene som mer enn bare pengeproblemer. For å klare å hjelpe brukerne med økonomien, må det også tas tak i brukernes øvrige utfordringer. En informant fra en interesseorganisasjon forteller at de ofte forteller sine brukere at de først må gå i behandling for underliggende problemer dersom gjeldsordning skal være noe poeng.

Det er mye psykiske utfordringer.

- Økonomisk rådgiver

Ofte er det en depresjon eller annet i bunn. Vi har mye uhelse hos oss.

- Nav-leder

Særlig når ting har gått dårlig, så er det mye psykiske og andre utfordringer. Her er man både økonomisk rådgiver, veileder og psykolog – og til tider kan det være veldig vanskelig å si noe som kan trøste. Det er noen brukere som har alvorlige psykiske lidelser og er langtidssyke. Det er veldig tøffe samtaler.

- Økonomisk rådgiver

Det var ei som sa på spørretime med statsforvalteren at vi er 50 prosent økonomiske rådgivere og 50 prosent psykologer.

- Økonomisk rådgiver

At de økonomiske rådgiverne fyller en større rolle enn å gi økonomisk rådgivning og veiledning, og at dette har en viktig verdi, bekreftes av brukerne:

Du blitt hørt på en annen måte. Og den moralske støtten i det er uvurderlig.

- Bruker

Hun har vært tilgjengelig og ærlig og møtt meg på en god måte siden det er et så skambelagt tema.

- Bruker

Han var flink til å roe meg ned og fortelle meg at det går bra.

- Bruker

Videre forteller informantene at mange av brukerne av tjenesten allerede er inne i Nav-systemet. Noen forteller at sosialhjelpsmottakere utmerker seg, mens andre opplever en spredning på tvers av ytelser – både kommunale og statlige. En «brukertype» som mange trekker frem er personer som har god økonomi i utgangspunktet, men som over tid har levd over evne, opparbeidet seg kredittkortgjeld og tatt opp forbrukslån. Også her dreier dette seg ofte om endringer i livssituasjon, som samlivsbrudd og tap av arbeid.

Overforbruk er et sentralt kjennetegn. Brukerne har ikke kontroll på budsjettet sitt. Kredittkort blir fort brukt i stedet.

- Økonomisk rådgiver

Vi begynner å få inn folk som er i jobb og som har brukt kreditten i bank. Det er nok en skjult gruppe som er helt på kanten.

- Nav-leder

De har hatt økonomiske gjeldsproblemer i årevis. Rotete økonomi. De tjener ofte godt. Overforbruk.

- Økonomisk rådgiver

Flere tar opp forbrukslån og kredittkort for å klare seg i en periode, og så går det ikke videre. Vi har brukere som har millioninntekt også.

- Økonomisk rådgiver

Intervjuene viser at de økonomiske rådgiverne på tvers av Nav-kontor gjør en tydelig prioritering av barnefamilier og unge. Videre prioriteres oppfølging av saker med høy alvorlighetsgrad og/eller et akutt preg, hvorav tvangssalg av bolig blir vist til flere ganger.

7.5 Brukerbehov utover økonomisk rådgivning

Selv om brukerne av økonomiske rådgivning er preget av komplekse utfordringer har vi få empiriske eksempler på henvendelser fra innbyggerne som går utover det tjenesten kan løse. Enkelte uttrykker imidlertid frustrasjon over at brukerne tidvis har urealistiske forventninger til tjenesten.

Noen tror økonomisk rådgivning skal fikse alt med en gang. Det er lite forståelse for at det er et samarbeid og at bruker må medvirke.

- Økonomisk rådgiver

En annen økonomisk rådgiver forteller at brukerne noen ganger har behov som økonomisk rådgiver ikke kan imøtekomme. Dette gjelder saker av juridisk karakter. Eksempler på slike er saker relatert til skifte, overdragelse av leiligheter og klage og opphevelse av gjeldsordning. Den økonomiske rådgiveren forteller at de i slike saker forsøker å kontakte andre instanser, herunder Juss-Buss.

Videre opplever flere økonomiske rådgivere at grensegangene mellom den økonomiske rådgivningstjenesten og andre tjenester er uklare, for eksempel når brukerne har store psykiske utfordringer (jf. kapittel 7.4). Da kan det være krevende å slippe til for å hjelpe, forteller rådgiverne.

Når du informerer om den hjelpen du kan gi, men det ikke er nok for personen – og så får du høre at han eller hun vurderer å ta livet sitt ... Da burde det kanskje vært

helseinstanser involvert.

- Økonomisk rådgiver

Brukerne av den økonomiske rådgivningstjenesten har ofte store og sammensatte bistandsbehov. I denne sammenheng uttrykker flere usikkerhet rundt grensegangene til tvungen og frivillig forvaltning (at Nav etter inngått skriftlig kontrakt styrer brukers økonomi) og vergeordning. Også gjennom vår tilsynsgjennomgang fremkommer det at skillet mellom økonomisk rådgivning og frivillig forvaltning er uklart. Selv om disse tjenestene ikke inngår i tjenesten økonomisk opplysning, rådgivning og veiledning etter sosialtjenestelovens § 17, er det uklart for Nav-kontorene hva som egentlig inngår i deres ansvarsområde og hva som forventes. En informant opplever vurderingen av hva som er lovpålagt og ikke som et dilemma. Nav-lederen poengterer at for å komme til tvungen forvaltning, som er lovpålagt, så må frivillig forvaltning være utprøvd først. Frivillig forvaltning er imidlertid ikke lovpålagt.

Flere økonomiske rådgivere beskriver frivillig forvaltning som et viktig verktøy. Det oppleves likevel å være litt på siden av den økonomiske rådgivningstjenesten. En av informantene vi har intervjuet mener at frivillig og tvungen forvaltning, i likhet med vergemål, burde ligge et annet sted enn i den økonomiske rådgivningstjenesten. Det samme poengteres av en annen Nav-leder, som også viser til at kontoret bruker mye tid og ressurser på disse sakene. En tredje Nav-leder oppgir at de bruker hele fem veilederstillinger på frivillig forvaltning. Informanten viser til at flere brukere med gjentakende økonomiske utfordringer, burde hatt vergemål. Dette er det imidlertid statsforvalter som fatter vedtak om (jf. vgml. § 4) og terskelen for vergemål oppfattes som for stor av Nav-kontoret.

Disse funnene er for øvrig interessante sett opp imot surveyen, som viser at 36 prosent av de økonomiske rådgiverne oppgir at de inngår tverrfaglige team med andre kommunale tjenester. På oppfølgingsspørsmål der respondentene blir bedt om å utdype, viser svarene at mange samarbeider med tjenester som psykisk helse, rusomsorg, boligsosialt arbeid og andre kommunale avdelinger. Samarbeid inkluderer ofte tjenester som DPS, barnevern, og sosialtjenester, og flere nevner også samarbeid med eksterne aktører som namsmannen og banker. Det tverrfaglige arbeidet framstår som en integrert del av mange rådgiveres arbeid, selv om graden av formalisert samarbeid kan variere. Samarbeidet er ofte behovsstyrt og bidrar, ifølge respondentene, til helhetlig oppfølging av brukerne.

8. Del 3: Brukeres erfaringer med tjenesten

I denne delen presenteres brukernes erfaringer med tjenesten. Opplever brukerne at tjenesten imøtekommer deres behov, får de den bistanden de trenger, og hvis ikke: Hva er vanlige årsaker til dette?

Del 3 viser at:

- De fleste brukerne er fornøyde med den økonomiske rådgivningen de har fått. De fremhever særlig den psykiske støtten de har fått fra de økonomiske rådgiverne som positiv.
- Brukerne har blant annet fått bistand til å få oversikt over egen økonomi, lage budsjetter, kontakte og forhandle med kreditorer, søknad om og oppfølging av frivillig forvaltningsavtale, gjeldsordning og bistand for bruk av Husbankens ordninger.
- Tett oppfølging fra økonomisk rådgiver bemerkes som et suksesskriterium. Noen brukere peker på at de kunne ønske seg enda tettere oppfølging fra økonomisk rådgiver.
- Representanter fra brukerorganisasjoner forteller om saker hvor brukere har vært i kontakt med økonomisk rådgiver i Nav tidligere, men at saken ikke har blitt løst og/eller at de ikke har vært fornøyde med rådgivningen de fikk. Dette knyttes tidvis til urealistiske forventninger hos bruker og manglende forståelse for økonomisk rådgivers handlingsrom.
- Hvorvidt tjenesten bidrar til varig endring for brukerne varierer, ifølge de økonomiske rådgiverne. En del brukere kommer tilbake noen år etter at tjenesten er avsluttet. De økonomiske rådgiverne trekker frem motivasjon til endring som det viktigste for varig endring hos bruker.
- Alle de intervjuede brukerne gir uttrykk for at de tror at bistanden kan bidra til en varig endring, men enkelte har vansker med å forklare hvordan.

8.1 Brukernes inngang til tjenesten

De fleste av brukerne som er intervjuet har tyngre saker (nivå 2 og 3). Noen av brukerne vi har intervjuet har fått økonomisk rådgivning over flere år, mens andre kun hadde hatt sin første samtale med økonomisk rådgiver på intervjuetidspunktet. Det varierer også hvorvidt brukerne mottar ytelser fra Nav eller er i full jobb. Flere av de intervjuede brukerne har sammensatte problemer, og enkelte sliter med psykisk uhelse og/eller ulike avhengigheter.

Det er ulike grunner til at brukerne har hatt behov for økonomisk rådgivning. Noen forteller at de har trengt hjelp med å mestre hverdagsøkonomien og å sette opp budsjetter.

Andre har trengt hjelp til å håndtere gjeld de har tatt opp over lang tid, eller hjelp til håndtering av økonomiske problemer som har oppstått som følge av livskriser eller inntektsnedgang. Varigheten på oppfølgingen fra den økonomiske rådgivningstjenesten i Nav varierer ut i fra brukernes behov. Enkelte av brukerne har mottatt økonomisk rådgivning fra Nav i flere omganger, og andre brukere forteller at de har mottatt økonomisk rådgivning over flere år.

Brukerne har fått vite om den økonomiske rådgivningstjenesten gjennom ulike kanaler, noe som også bekreftes av de økonomiske rådgiverne (se kapittel 7.2). Noen av brukerne har fått tips om å ta kontakt med økonomisk rådgiver fra Nav-veiledere etter at de har fått en inntektsreduksjon, for eksempel i sammenheng med overgang fra sykepenges til arbeidsavklaringspenger. Samtidig er det brukere som har fått vite om den økonomiske rådgivningstjenesten fra andre kommunale tjenester, venner og bekjente, gjennom Nav.no eller gjennom Nav kontaktsenter.

Det er flere brukere som forteller at de har fått økonomiske problemer som følge av en inntektsnedgang, for eksempel ved overgang til ytelser som arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd. En bruker forteller at hans økonomiske utfordringer ble forverret av at han ikke fikk beskjed om å søke om arbeidsavklaringspenger før sykepengeperioden var over. Det førte til at brukeren ikke fikk innvilget søknaden om arbeidsavklaringspenger før det hadde gått flere uker, og vedkommende betalte derfor mat og regninger med kredittkort i denne perioden. Kredittkortregningen ble deretter krevende å tilbakebetale da brukeren fikk redusert inntekt med overgang til arbeidsavklaringspenger. Brukeren fikk tips om den økonomiske rådgivningstjenesten gjennom en kommunal tjeneste utenfor Nav.

Enkelte brukere forteller at de har hatt økonomiske utfordringer gjennom flere år, men at de ikke fikk økonomisk rådgivning før de økonomiske problemene vokste seg store. Dette samsvarer med hva de økonomiske rådgiverne forteller – at mange kommer sent inn i tjenesten. I intervjuer begrunner brukere dette med at det er tabubelagt å snakke om økonomiske problemer og at det har vært vanskelig for dem å be om hjelp til å ta tak i problemene.

8.2 Innholdet i tjenesten

Brukerne forteller om ulikt innhold i den økonomiske rådgivningstjenesten. Bistanden spenner fra enkle budsjetter og tips og triks for hvordan man kan spare penger i hverdagen, til kompliserte gjeldssaker med mange kreditorer. Flere viser til at de har fått hjelp til å sette opp budsjetter og tips til å håndtere hverdagsøkonomien sin, slik én bruker beskriver:

Håndtering av penger generelt. Tips til å kunne få ned forbruket på mat for eksempel. Jeg hadde en periode når jeg var langt nede. Jeg avskrev alt til [økonomisk rådgiver] mens

jeg kom meg på beina. Jeg fikk konkrete småtips om hvordan man ikke har overforbruk og å ha impuls kontroll.

- Bruker

Det er også andre brukere som forteller at de har fått hjelp til å forbedre økonomien sin gjennom enkle tiltak de har lært av økonomisk rådgiver. En bruker forteller at han har lært av den økonomiske rådgiveren sin at det koster penger å ha kredittkort, og at dersom han skal på en ferie, så må ferien betales på forhånd. En annen bruker har lært hvordan hun betaler regninger med avtalegiro.

I kompliserte saker som krever for eksempel frivillig forvaltning, gjeldsordning, eller noen av Husbankens ordninger, forteller brukerne at de har fått oppfølging mens de er i ordningene. En bruker som hadde gjeldsordning før hun fikk tilbud om økonomisk rådgivning, forteller i denne sammenheng at hun har fått hjelp av den økonomiske rådgiveren til å forstå gjeldsordningen sin:

[Økonomisk rådgiver] har hjulpet med å forstå gjeldsordningen. Hadde jeg hatt henne før, så hadde jeg ikke hatt gjeldsordning [...] Jeg skjønnte ikke hva jeg sa ja til.

- Bruker

I intervjuene trekker flere av brukerne frem at det har vært verdifullt for dem å ha en økonomisk rådgiver som støttet dem psykisk i å ordne opp i de økonomiske problemene. Dette samsvarer med de økonomiske rådgivernes opplevelse av å være vel så mye «psykologer» som gjeldsrådgivere. En bruker fremhever at det har vært viktig å få hjelp til å håndtere økonomien av noen som ikke står vedkommende nær privat, noe brukeren begrunner med at det er tabubelagt å ha økonomiske utfordringer. En annen bruker peker på at det har vært viktig å vite at man ikke er alene om å ha en økonomisk krevende situasjon:

Økonomi er ikke noe man har lyst til å snakke med så mange folk om. Så kan man snakke med henne [økonomisk rådgiver] og få luft, og få tilbakemelding på at man ikke er alene i situasjonen. Så det har vært veldig bra, og så får man hjelp til å se muligheter og få en løsning.

- Bruker

Noen brukere trekker frem det at det er noen fra Nav som tar kontakt er verdifullt i møte med andre instanser, særlig i forbindelse med forhandlinger med kreditorer:

Det veier ofte litt tyngre når en mail eller et brev kommer fra Nav enn når det kommer fra en privatperson. Du blir hørt på en annen måte.

- Bruker

Brukerne forteller om ulike forventninger til hva det å motta økonomisk rådgivning innebærer, og hva de forventer at den økonomiske rådgiveren kan gjøre for dem. En bruker forteller i intervju at det har vært viktig for han å ordne opp i sin egen økonomiske situasjon, og at den økonomiske rådgiveren har fungert som en støtte i denne prosessen:

Jeg har hatt et behov for å eie min egen sak. Jeg ville stå i det selv. Jeg og arbeidsgiver har gjort alt sammen selv, men økonomisk rådgiver har kommet med tips og råd.

- Bruker

De økonomiske rådgiverne forteller gjennom intervjuer at brukere i stor grad opplever å få relevant informasjon, rådgivning og veiledning. Denne oppfatningen er noe de fleste av brukerne som er intervjuet stiller seg bak. Ifølge de økonomiske rådgiverne har ofte brukerne som i mindre grad er fornøyde med oppfølgingen, urealistiske forventninger til tjenesten og/eller er ikke motivert nok til å ta tak i egne problemer (jf. kapittel 7.5).

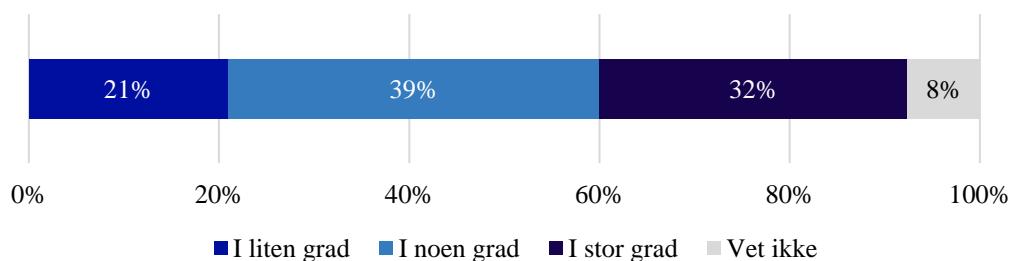
De brukerne som er mindre fornøyde med den økonomiske rådgivningstjenesten forteller at de skulle ønske de fikk mer oppfølging fra økonomisk rådgiver enn de har fått. De skulle også ønske at det gikk raskere å ordne opp i de økonomiske utfordringene. Enkelte brukere viser også til at det blir lagt opp til at bruker selv skal ringe til kreditorene, selv om bruker har gitt fullmakt til at den økonomiske rådgiveren kan gjøre det. Dette oppleves krevende for enkelte. Andre brukere virker å slite med å forstå hva handlingsrommet til en økonomisk rådgiver er, og er misfornøyde med at Nav ikke kan låne dem penger for å betale ned gjeld.

Informantene både fra brukerorganisasjoner og banker/kreditorer peker på at flere av brukerne de er i kontakt med, i mindre grad opplever å ha fått god hjelp fra økonomisk rådgiver, og at de derfor henvender seg for hjelp via andre kanaler. Der brukerne ikke har vært fornøyde, handler dette ofte om at de hadde behov for enda tettere oppfølging, særlig ved bruk av gjeldsordning. En informant fra en brukerorganisasjon viser til eksempler der frivillig forvaltning-kontraktene ikke har blitt godt nok fulgt opp. Et eksempel er at brukers inntekt ikke har blitt satt direkte på etablert servicekonto, men gått via brukers ordinære konto, og/eller at det ikke er etablert faste trekk/autogiro.

8.3 Bidrar tjenesten til varig endring?

En del brukere som tidligere har mottatt økonomisk rådgivning kommer tilbake på et senere tidspunkt. I spørreundersøkelsen oppgir et stort flertall økonomiske rådgivere at dette i noen eller i stor grad skjer (jf. Figur 36). Typiske situasjoner, som oppgis i utdypende fritekstsvar, som fører til at brukerne søker ny hjelp, er lønnstrekk fra namsmannen, samlivsbrudd, endringer i gjeldsordning, og utfordringer med å følge opp tidligere betalingsplaner. Flere opplever også at brukere med sammensatte problemer, som rus eller psykiske helseutfordringer, ofte vender tilbake for ytterligere bistand.

Figur 36: Opplever du at mange brukere som har fått økonomisk rådgivning tidligere, kommer tilbake for å få bistand? (n=105)



I intervjuene er de økonomiske rådgiverne tydelige på at det varierer hvorvidt tjenesten bidrar til varig endring eller ikke. Flere av sakene krever tid og kontinuerlig oppfølging. Dersom brukerne ikke følges opp lenge nok, hender det at de kommer tilbake fordi de eksempelvis har opparbeidet seg ny gjeld. Igjen bemerker de økonomiske rådgiverne at vilje og evne hos bruker er det viktigste for om man lykkes med varig endring.

Hovedmengden kommer ikke tilbake – men noen er gjengangere og kommer tilbake etter noen år.

- Økonomisk rådgiver

Informanter fra banker og interesseorganisasjoner viser til at flere av menneskene de er i kontakt med har vært inne i den økonomiske rådgivningstjenesten i Nav tidligere, men at saken ikke har blitt løst og/eller at de ikke har vært fornøyde med rådgivningen de fikk. Ofte er dette personer som har hatt for stor gjeld og som har forsøkt refinansiering, men hvor dette ikke har fungert. Andre har for eksempel ikke kvalifisert til en gjeldsordning. I noen tilfeller mener en informant fra bank at refinansiering ikke egentlig er et alternativ, grunnet brukers økonomiske situasjon, og at gjeldsordning burde vært forsøkt. Hun opplever noen ganger at økonomisk rådgiver synes det er enklere å henvise brukere videre, enn å fortelle ærlig hvordan situasjonen er.

De sier for eksempel at de kan refinansiere så lenge man har bolig, men så er det kanskje ikke så lett i praksis, og da må vi ta jobben med å forklare hvordan det faktisk fungerer.

- Informant fra bank

Informanten fra en arbeidsgiver- og næringsorganisasjon for finansnæringen opplever en viss frustrasjon fra inkassoselskapene rundt kvaliteten på den økonomiske rådgivningstjenesten. Dette skyldes at mange brukere noen ganger får det han beskriver som «totalt urealistiske avtaler» fra økonomisk rådgiver, som i ettertid avsløres av inkassoselskapene.

Alle de intervjuede brukerne svarer at de tror den økonomiske rådgivningen de har mottatt, eller mottar, kan bidra til en varig endring, men enkelte sliter med å forklare hvordan. Samtidig er det viktig å understreke at alle brukerne som er intervjuet enten inntil nylig har mottatt eller fortsatt mottar tjenesten. Dette kan indikere at det å få hjelp og bli fulgt opp i seg selv skaper en optimisme hos bruker.

Særlig brukere med høy gjeld tror at å få hjelp til å nedbetale gjelden og etter hvert bli gjeldfri vil gi en varig positiv endring for dem. Noen av brukerne forteller at de allerede før de har avsluttet tjenesten merker en positiv endring:

Jeg er veldig fornøyd. Hverdagen er enklere. Tidligere var jeg veldig mye stresset og kunne ikke slappe av med alle regninger og alt som hopet seg opp. Nå er det orden i sakene og da har jeg det bedre.

- Bruker

En annen bruker forteller at han, etter å ha mottatt økonomisk rådgivning, har brukt det han har lært til å hjelpe kolleger med økonomiske utfordringer:

Det gir varige endringer privat fordi jeg ikke vil tilbake dit [...] Jeg hjelper to på jobb. Det er mer vanlig enn man tror.

- Bruker

De intervjuede brukerne er stort sett fornøyd med tjenesten, og har en positiv holdning til at tjenesten kan føre til en varig endring i deres liv. Flere brukere opplever en endring allerede før tjenesten er avsluttet, mens andre sliter med å sette ord på hvordan den økonomiske rådgivningstjenesten kan bidra til en varig positiv endring for dem. Samtidig trekker mange av brukerne frem at de aldri vil tilbake til den økonomiske situasjonen de var i før de fikk innvilget økonomisk rådgivning.

9. Avsluttende refleksjoner

Selv om Oxford Research ikke har blitt bedt om å komme med anbefalinger, avslutter vi likevel med noen overordnede refleksjoner. Disse er basert på analysemøter og diskusjoner med ekspertene i teamet. I sum utdyper disse refleksjonene spørsmålet om hvorvidt Nav tilbyr en helhetlig og fullstendig økonomisk rådgivningstjeneste.

Økonomisk rådgivning og veiledning er et komplekst fagområde som stiller krav til sosialfaglig, økonomisk og juridisk kompetanse. Gjennom kartleggingen har vi kommet i kontakt med en rekke dedikerte fagpersoner på ulike nivå. Flere av disse har jobbet med fagfeltet i mange år, har et sterkt engasjement for tjenesten og gjør en viktig forskjell for mange brukere.

Den økonomiske rådgivningstjenesten i Nav bærer preg av å ha vokst fram over tid gjennom samspill mellom flere aktører. Det er vanskelig å peke hvem som har det overordnede ansvaret og styringen med tjenesten, ettersom både statsforvalterne, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Nav fylke, kommuner og Nav-kontor er involvert. Partnerskapet i Nav forklarer deler av denne noe fragmenterte styringskjeden, og sammenlignet med andre sosiale tjenester, framstår kommunal ledelse og direktoratet som mindre synlig. Dette gir seg blant annet utslag i manglende rapporteringskrav for tjenesten, samt gjennom mangelfulle fagsystemer. Begrenset styring og støtte skaper sårbarhet i tjenesten. Dette har konsekvenser for både Nav-ansatte og brukere, og påvirker både tilgjengelighet og kvalitet. På den annen side, og trolig som en konsekvens, tar statsforvalterne et utvidet ansvar for tjenesten. Omfattende opplæringsarbeid, erfaringsutveksling gjennom nettverk og en tilsynsvirksomhet med stort innslag av konstruktiv veiledning og støtte, er uttrykk for statsforvalters sentrale rolle.

Et eksempel på hvordan den økonomiske rådgivningstjenesten lider av mangel på klare beslutninger og struktur, er forvirringen rundt nivåinndelingen av tjenesten. Den tredelte nivåinndelingen var i utgangspunktet ment som et hjelpemiddel til å kategorisere sakene etter vanskelighetsgrad. I Navs hovedveileder for økonomisk rådgivning vises det imidlertid også til at nivåene kan brukes til organisering av tjenesten. I veilederen lenkes det videre til en opplæringsmodul som eksemplifiserer hvordan nivåfordelingen kan brukes til å styre saksfordelingen mellom Nav-veiledere og økonomiske rådgivere. Selv om nivåinndelingen strengt tatt kun et forslag, viser vår undersøkelse at dette oppfattes som styrende for organiseringen av tjenesten. Bildet kompliseres ytterligere ved at nivåene forstås ulikt og at Nav-kontorene opplever det krevende å utforme en tjeneste i tråd med disse nivåene.

For å illustrere: Gjennom hele kartleggingsoppdraget har vi lett etter eksplisitt dokumentasjon på at nivåinndelingen skal være styrende for tjenesten. Vårt første møte med nivåinndelingen var gjennom kravspesifikasjonen for oppdraget. Her blir

nivåinndelingen omtalt som en anbefaling for organiseringen av tjenesten. Videre peker veilederen på at «*Formålet med inndelingen er å bidra til mer enhetlig praksis og å lette organiseringen av arbeidet. Inndelingen vil i stor grad sammenfalle med sakens faglige vanskelighetsgrad, og hvor lett det er å få til en løsning [...]. En Nav-veileder bør kunne mestre rådgivning og veiledning på nivå 1 og 2*».

I de første intervjuene ble det tidlig klart at Nav-kontorene har vansker med å levere tjenesten etter veilederens forslag – spesielt med hensyn til at alle Nav-veiledere skal kunne levere tjenesten på nivå 1 og potensielt 2. Samtidig som vi intervjuet en rekke Nav-ansatte gjennomførte vi også en omfattende dokumentanalyse av statsforvalternes tilsynsrapporter og intervjuer med erfarne fagpersoner i embetene. Her kommer det tydelig fram at statsforvalter forholder seg til at Nav-kontoret som helhet skal levere en forsvarlig tjeneste, men ikke har ytterligere føringer for hvem som gir veiledning på nivå 1 og 2.

I neste steg analyserte vi surveydataene fra mer enn 1000 respondenter. Surveyen viste at mange Nav-veiledere gir enkel økonomisk rådgivning og veiledning, og at tjenesten ikke utelukkende utføres av økonomiske rådgivere. Samtidig viser surveyen at Nav-veilederes egen angivelse av nivået de jobber på, ikke alltid samsvarer med oppgavene de faktisk utfører; Nav-veiledere angir i mindre grad at de jobber på de ulike nivåene, sammenlignet med konkrete arbeidsoppgaver som faller inn under disse.

Nivåforvirringen utgjør også en metodisk utfordring når man undersøker Nav-kontorenes arbeid med tjenesten, relatert til nivåene. Ulik forståelse knyttet til nivåene gjør det vanskelig å sammenligne svar mellom enheter og tidsperioder. Med mindre Nav-kontorene får en mer felles forståelse av hvordan rådgivning skal kategoriseres, vil det det være vanskelig å skaffe god statistikk for økonomisk rådgivning.

Vi har drøftet denne uklarheten rundt nivåene med prosjektteamets eksperter, som har inngående kjennskap til utformingen av nivåinndelingen. Ekspertene påpeker at det aldri var intensjonen at nivåinndelingen skulle omfatte alle Nav-veiledere. På den annen side ble det argumentert for at den økonomiske rådgivningstjenesten først kan fungere tilfredsstillende dersom alle Nav-veiledere har en viss basiskompetanse og i det minste kan levere tjenesten på nivå 1. Den opprinnelige intensjonen med nivåene og nivåforvirringen som er avdekket i praksis, tydeliggjør et behov for at nivåene må utredes og presenteres for Nav-kontorene i en klarere form.

Innblikket i vårt praktiske kartleggingsarbeid synliggjør ikke bare konsekvenser av begrenset styring, men viser også hvordan praktisering av nivåene får direkte konsekvenser for Nav-kontorenes kompetansebehov. Nav-ansattes kompetanse er grunnleggende for kvaliteten på den økonomiske rådgivningstjenesten. Vår undersøkelse viser at kvaliteten i tjenesten ofte er god når det gjelder tyngre saker. De økonomiske

rådgiverne er kompetente, og nettverks- og kursaktiviteten er høy. Utfordringen knytter seg til kartleggingsarbeidet og sakene på nivå 1 og 2. Dette skaper utfordringer for både tilgjengeligheten og kapasiteten. Tilgjengeligheten svekkes ved at Nav-veiledere kvier seg for å snakke med brukere om økonomi. Årsakene til dette knytter seg dels til manglende kapasitet og tabu rundt økonomiske vansker.

Manglende kompetanse og usikkerhet hos Nav-veiledere med hensyn til hva som skal gjøres dersom en bruker forteller om økonomiske problemer, er imidlertid en vesentlig barriere. Som en av intervjudeltakerne formulerer det: «*Hvis du spør noen og er redd for svaret – hvordan skal du da håndtere problemet?*». Her bemerker vi forskjellen som undersøkelsen har vist når det gjelder kartleggingspraksis og graden av økonomiske råd- og veiledningsaktiviteter, knyttet til hvorvidt Nav-veilederen arbeider med kommunale eller statlige tjenester/ytelser. Det viser seg å være mer nærliggende for kommunalt ansatte å spørre brukerne om deres økonomiske situasjon og å gi konkret rådgivning og veiledning. En stor andel brukere som mottar statlige ytelser og oppfølging vil imidlertid kunne ha samme behov for økonomisk rådgivning og veiledning. Et eksempel kan være brukere som får en betydelig inntektsreduksjon ved overgangen fra sykepengene til arbeidsavklaringspenger.

Når Nav-veiledere vegrer seg for å kartlegge økonomi og gi enkel økonomisk rådgivning og veiledning, skaper dette tre sentrale problemer. For det første fører det til at brukere ikke fanges opp overhodet – eller at de fanges opp for sent. For det andre fører selve oversendelsen av saker internt i Nav til potensielle glippsoner og treghet i systemet. For det tredje blir for mange «enkle» saker sendt direkte til økonomisk rådgiver. Dette utfordrer kapasiteten til økonomiske rådgivere. Alt i alt fører dette til økt ventetid. Dermed vokser brukernes økonomiske problemer seg større og handlingsrommet i den enkelte sak blir redusert.

Økt formell kompetanse hos Nav-veiledere knyttet til privat økonomi og gjeldende regelverk er et nærliggende og nødvendig grep, men ser ikke ut til å være nok i seg selv. Vår undersøkelse understreker betydningen av å kunne spille på erfaring og samtidig et sterkt behov for å kunne søke støtte i et fagmiljø og nettverk som sammen kan diskutere problemstillinger som dukker opp i praksis. Et slikt fagmiljø eksisterer langt på vei for de økonomiske rådgivere, men dette foregår i stor grad utenfor det Nav-kontoret de selv tilhører. Økonomiske rådgivere finner sine likesinnede på andre Nav-kontor, støttet av statsforvaltnernes og kompetanse-/ressursentrenes innsats for å tilby arenaer for opplæring og drøfting.

Behovet for trygging og sparring hos Nav-veiledere, er imidlertid i mindre grad ivaretatt. Dersom kartlegging av økonomiske problemer og rådgivningstjenester på lavere nivå skal dekkes av alle Nav-veiledere, bør derfor Nav-kontorene sørge for at ansatte også får

tilstrekkelig tilgang på faglige ressurser. I denne sammenheng trekker vi her frem at interkommunale samarbeid har vist seg som en god løsning for flere småkommuner.

For å samle trådene: Uansett innholdet i tjenesten, organisering, nivåinndeling eller kompetanseheving vil ikke Nav kunne tilby en helhetlig og god økonomisk rådgivningstjeneste så lenge Nav-veiledere ikke fanger opp økonomiske utfordringer. Terskelen for å spørre brukere om økonomiske vansker, må derfor senkes.

10. Litteraturliste

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2023). *Prop. 1 S (2023–2024): For budsjettåret 2024 under Arbeids- og inkluderingsdepartementet.*

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20232024/id2997854/>

Arbeids- og velferdsdirektoratet. (u.å.). *Råd og veiledning av brukere med økonomiske problemer.* Hentet 16. oktober 2024 fra

<https://www.statsforvalteren.no/contentassets/1e638c2cfdc94be79dd995a4f72294ce/2019.05.21-22-brukere-med-okonomiske-problemer-pdf.pdf>

Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2011). *Landsdekkende veiledningsrutiner for frivillig offentlig forvaltning av enkeltpersoners økonomi.*

<https://www.statsforvalteren.no/contentassets/a92a40eea3504a3bac57ce44f8740e5c/veiledningsrutiner-for-forvaltning-av-personlig-okonomi-Nav.pdf>

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2014). *Veileder til sosialtjenesteloven § 17: Hvordan fatte vedtak på tjenesten opplysning, råd og veiledning?*

https://www.Nav.no/_attachment/inline/cb7cf144-4462-4df6-82cb-2fbff6919597:e4219ab8b5b4501e99d7a0c49811820319ccfc67/veileder-sosialtjenesteloven-17-om-opplysning-rad-og-veiledning.pdf

Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2023). *Mål- og disponeringsbrev 2023 til Nav Fylke/Region.*

<https://www.ks.no/contentassets/eb3b47c0ab0a48b1a19e6094551ba19e/Vedlegg-Mal-og-disponeringsbrev-2023-til-fylkene.pdf>

Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2024). *Mål- og disponeringsbrev 2024 til Nav Fylke/Region.*

<https://www.ks.no/contentassets/eb3b47c0ab0a48b1a19e6094551ba19e/MDbrev2024Fylkene.pdf>

Arbeids- og velferdsetaten (2024). *Rundskriv til lov om sosiale tjenester i Nav.* R35.

[Rundskriv]. <https://lovdata.no/Nav/rundskriv/r35-00>

Asplin, R. & Steen-Hansen, C. (2023). *Kreditor Innsikt Q3 2023: Hvem må plukke opp regningen?* [https://www.kreditor.no/app/uploads/2023/11/Kreditor-Innsikt-Q3-](https://www.kreditor.no/app/uploads/2023/11/Kreditor-Innsikt-Q3-2023_rapport-END-1.pdf)

[2023_rapport-END-1.pdf](https://www.kreditor.no/app/uploads/2023/11/Kreditor-Innsikt-Q3-2023_rapport-END-1.pdf)

Barne- og familiedepartementet. (2021, 1. juli). *Gjeldsordning.*

<https://www.regjeringen.no/no/tema/forbruker/gjeldsordning/id670299/>

- DFØ. (2022, 13. september). *Hvordan etablere internkontroll?*
https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/internkontroll/veiledning-til-internkontroll/veileder-i-internkontroll/hvordan-etablere-internkontroll#anchorTOC_3.2.3_Dokumentasjon_av_internkontrollen_7
- Dun and Bradstreet (2024). *PULS*. <https://www.dnb.com/no/kunnskap/tallfakta/puls.html>
- Finanstilsynet. (2024). Statistikk for inkasso. <https://www.finanstilsynet.no/analyser-og-statistikk/statistikk-for-inkasso/>
- Fløtten, T., & Nielsen, R. A. (2020). *Barnefattigdom – en kunnskapsoppsummering. Vedlegg til Like muligheter i oppveksten. Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020–2023)*. <https://fafo.no/zoo-publikasjoner/eksterne-rapporter/barnefattigdom-en-kunnskapsoppsummering-2>
- Folketryktdloven. (1997). *Lov om folketrygd*. (LOV-1997-02-28-19). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19>
- Forvaltningsloven (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker*. (LOV-1967-02-10). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>
- Gjeldsordningsloven. (1992). *Lov om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner*. (LOV-1992-07-17-99). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-99>
- Kommuneloven. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner*. (LOV-2018-06-22-83). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>
- Legard, S., Vestøl, G. M., Staalesen, P. D., Berg, H., Fossestøl, K. (2022). *Vertskommunesamarbeid om Nav-kontor*. AFI-rapport; 2022: 10
<https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3037726>
- Malmberg-Heimonen, I., Tøge, A. G., Rugkåsa, M., Fossestøl, K., Liodden, T., Bergheim, B., Gyüre, K. & Buzungu, H. F. (2019). *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier (HOLF-prosjektet)*.
<https://www.oslomet.no/forskning/forskningsprosjekter/holf-prosjektet>
- Nav. (u. å.). Nav Kontaktsenter. Hentet 17. oktober 2024 fra
<https://www.Nav.no/no/lokalt/ost-viken/brukermedvirkning/brukermedvirkning-i-Nav-ost-viken/Sak%204%20Brukerutvalg%20080324%20KS%C3%98st-Viken.pdf>
- Nav. (2021). *Veileder for økonomisk rådgivning: standard for arbeid med utenrettslige gjeldsordninger i Nav*. <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-innlandet/04-helse->

[omsorg-og-sosialtjenester/sosialtjenesteloven/veileder-for-okonomisk-radgivning-for-selvstendignaringsdrivende-og-frilansere-1.pdf](#)

Normann, T. M. (2024, 18. januar). *Barn i lavinnteksthusholdninger: Færre barn lever i familier med lavinntekt*. SSB. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/faerre-barn-lever-i-familier-med-lavinntekt>

Orge, M & Gussiås, D. N. (2023, 2. mai). *Flere bruker kredittkort for å betale kredittkortgjeld: – Erstatte ett onde med et annet*. E24. <https://e24.no/norsk-oekonomi/i/2BXeX4/flere-bruker-kredittkort-for-aa-betale-kredittkortgjeld-erstatte-ett-onde-med-et-annet>

Poppe, C. (2020). *Økonomiske rådgivningssaker i Nav 2019*. SIFO RAPPORT 9-2020. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/10642/9055/SIFO%20Rapport%209-2020%20%C3%98konomiske%20ra%CC%8Adgivningssaker%20i%20Nav%202019.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Poppe, C. & Kempson, E. (2023). *Dyrtid III: Husholdenes økonomiske trygghet i mars 2023*. SIFO Rapport. <https://hdl.handle.net/11250/3072155>

Prop. 67 L. (2023-2024). *Endringer i gjeldsordningsloven mv. (effektivisering og forenkling av gjeldsordningsprosessen)*. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-67-l-20232024/id3031103/>

Solstad, A., (2024) *Pengene og livet: økonomisk rådgivning i sosialt arbeid*. 4. utg. Universitetsforlaget.

Solstad, A., Tufte, P. A. & Poppe, C. (2022). *Penger til besvær*. Universitetsforlaget.

Sosialtjenesteloven. (2009). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* (LOV-2009-12-18-131). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>

Vergemålsloven. (2010). *Lov om vergemål*. (LOV-2010-03-26-9). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-03-26-9>

11. Vedlegg

11.1 Vedlegg 1: Funn fra dokumentanalyse av tilsyn med den økonomiske rådgivningstjenesten

11.1.1 Regelverk det er ført tilsyn med

Statsforvalterne er gitt myndighet til å føre tilsyn med sosiale tjenester i Nav, jf. sosialtjenestelovens § 9. Et tilsyn er en kontroll av om virksomheten er i samsvar med lov- og forskriftsbestemmelser. Tilsynet skal bidra til at tjenesten (i dette tilfellet økonomisk rådgivning) blir drevet på en faglig forsvarlig måte, at svikt i tjenesteytingen forebygges og at ressursene i tjenestene blir brukt på en forsvarlig og effektiv måte. Slik skal tilsyn medvirke til at befolkningens behov for tjenesten, blir ivaretatt.

Det mest sentrale regelverket for tilsynene med økonomisk rådgivningstjeneste er sosialtjenesteloven. Kommunen skal etter lov om sosiale tjenester i Nav § 17, gi opplysning, rådgivning og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Lovens §§ 18 og 19 gir innbyggere retten til økonomisk stønad. Videre skal tjenestene som ytes være forsvarlige (jf. sosialtjenesteloven § 4). Sosialtjenestelovens § 5 viser til kommunelovens § 25-1 om internkontroll. Internkontroll viser til en virksomhets egenkontroll. Det er en kvalitetssikring på at virksomheten har systemer og rutiner som fungerer, eksempelvis kontroll- og dokumentasjonssystemer og retningslinjer som fanger opp problemer og utfordringer i tide. Dette skal bidra til oppfyllelse av krav fastsatt i lov og forskrift (DFØ, 2022).

Videre er det generelle saksbehandlingsregelverket (forvaltningsloven) relevant for tilsynene, særlig knyttet til kvaliteten i vedtak. Av annet regelverk omtales Nav-loven og *Forskrift om rammer for delegering mellom stat og kommune om oppgaveutførelsen i de felles lokale kontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen*. Sistnevnte vises særlig til i de senere år, i forbindelse med den økonomiske rådgivningens rolle inn i andre sosiale tjenester.

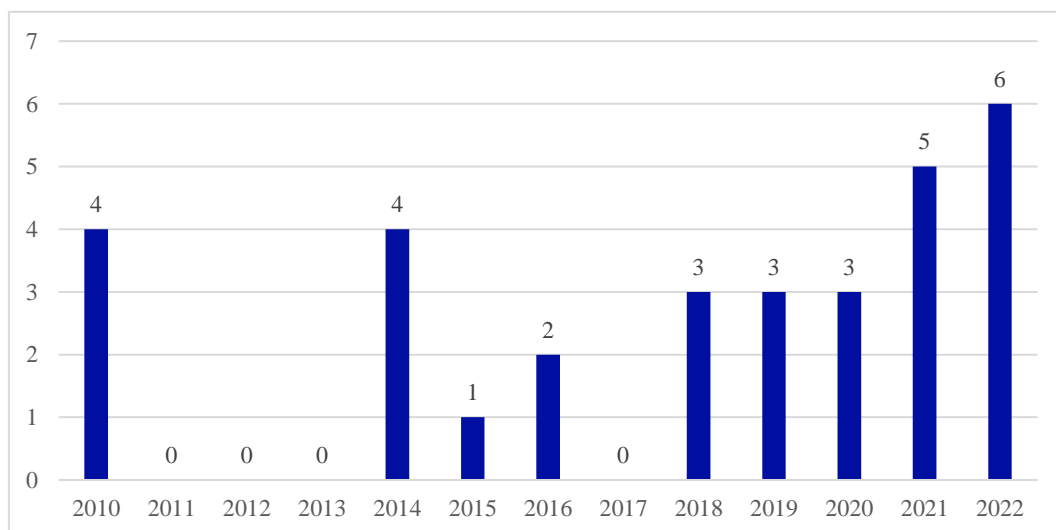
Rundskriv er sentrale verktøy som forklarer nærmere hvordan overordnet myndighet forstår regelverket og hvordan forvaltningen skal følge opp regelverket i praksis. Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv H35 til sosialtjenesteloven, tolker sosialtjenesteloven. Arbeids- og sosialdepartementet har videre gitt rundskriv til statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad for 2018 i rundskriv A-1/17. Disse refereres til i tilsynene.

Tilsynene strekker seg over et tidsrom på 12 år. På disse årene har det skjedd regelverksendringer og det har tilkommet nytt veiledningsmateriell. Regelverket for internkontroll har blitt flyttet fra særlov (sosialtjenesteloven og forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen) til kommunelovens § 25-1. Fra januar 2013 ble økonomisk rådgivning og veiledning en av flere vedtakspliktige kommunale tjenester i Nav, etter § 17 i sosialtjenesteloven. I 2017 kom *Veileder til bruk ved økonomisk rådgivning*. Det er videre utgitt en ny rutine for internkontroll i september 2022. Det substansielle innholdet i regelverket er imidlertid ikke endret i særlig grad, og det er de samme temaene som går igjen i tilsynene gjennom perioden.

11.1.2 Hovedfunn

Tilsynene hvor økonomisk rådgivning er omtalt (alle 31, med og uten avvik/bemerkninger) fordeler seg slik mellom årene:

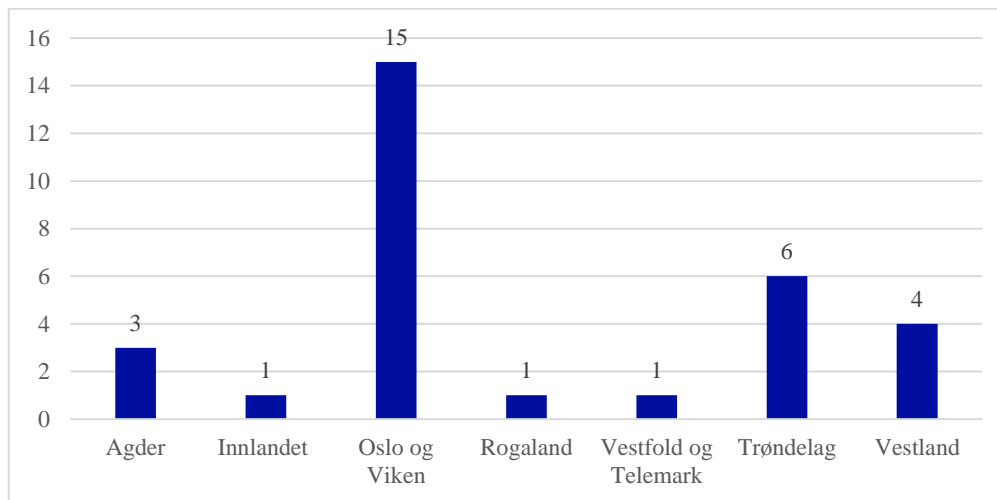
Figur 37: Antall gjennomførte tilsyn per år



Det ble som figuren viser, gjennomført flest tilsyn med økonomisk rådgivning i 2021 og 2022. Mellom 2011-2013 ble det ikke gjennomført noen tilsyn med tjenesten.

Mellom statsforvaltere, inndelt etter nåværende regioner, fordeler tilsynene seg slik Figur 38 viser.

Figur 38: Fordeling av tilsyn etter region



Det er gjennomført klart flest tilsyn med økonomisk rådgivning i Oslo og Viken, deretter i Trøndelag. Dette representerer dermed en mulig svekket representativitet i dataene.

Gjennomgående omhandler avvikene og bemerkningene i tilsynene av økonomisk rådgivning, manglende forståelse og/eller manglende kjennskap til den økonomiske rådgivningstjenesten. «Manglende helhetlig rådgivningstjeneste» er en betegnelse som går igjen. Risikoen er i de fleste tilfeller beskrevet som at personer som etter lovkravet skulle fått tilbud om økonomisk rådgivning, ikke fanges opp. Det beskrives i flere tilfeller som tilfeldig hvorvidt en person tilbys økonomisk rådgivning eller ikke. En annen gjenganger er mangel på helhetlig styring og internkontroll, herunder mangel på rutiner, retningslinjer og metodikk for kartlegging og vurdering av brukerbehov, mangler i dokumentasjon og svak kompetanse om tjenesten. Funnene kan kategoriseres og oppsummeres som følger:

- Lav kjennskap til tjenesten i kommunene
- Manglende tilgang til tjenesten
- Mangelfull dokumentasjon i vedtak og saksgang
- Dårlig internkontroll
- Mangel på kompetanse

Jevnt over beskrives situasjonen noe bedre de senere årene, enn hva som var tilfellet i årene før 2020, og tilbake til 2010. Dette gir seg utslag i flere konklusjoner om forsvarlig økonomisk rådgivningstjeneste, særlig etter 2020. Det er imidlertid flere forbedringspunkter også de senere år, særlig knyttet til behovet for økt informasjon om tjenesten og bedre rutiner for kartlegging og vedtak. De senere år er det mer oppmerksomhet om den økonomiske rådgivningen i et større bilde, opp mot flere sektorer og fagområder, som bolig og helse. Brukermedvirkning omtales også i større grad etter

2020. Det samme gjelder omtalen av de tre trinnene (generalist versus spesialist) i den økonomiske rådgivningen, og kompetansebehovet i den sammenheng.

11.1.3 Nærmere beskrivelser av funn

I det følgende utdypes funnene, strukturert etter den punktvis oppsummeringen. Det må bemerkes at gjennomgangen vektlegger avvik, merknader og forbedringspotensial – ikke hva som fungerer godt i tjenesten.

I tilsynene som omhandler økonomisk rådgivning, men hvor det ikke er avvik eller bemerkninger, er det i hovedsak ikke gitt beskrivelser av situasjonen ved kontorene. Det oppgis kun informasjon om lovkravene og bestemmelsene det er gjort tilsyn med, og målsettingene med tilsynet. Ut av dette kan man lese at Nav-kontorene uten avvik og bemerkninger sikrer en tilgjengelig og forsvarlig rådgivningstjeneste. Dette sikres blant annet gjennom opplæring, oversikt hos leder over rutiner og ansvarlige personer, retningslinjer og god internkontroll. I disse kommunene overholdes tidsfrister, og kartleggingene, vurderingene og tildelingene av økonomisk rådgivning regnes som forsvarlig. Hos kontorene hvor det gis nærmere beskrivelser kommer det fram at en suksessfaktor er kjennskap til tjenesten hos alle på kontoret, og en omforent forståelse om at alle er ansvarlige for å fange opp behov for tjenesten.²¹

I ett av tilsynene får det aktuelle kontoret skryt for at det ligger informasjon om tjenesten på kommunens nettside, herunder at tjenesten er gratis og for alle, samt direktenummer til spesialistene. I den samme kommunen trekkes det fram som positivt at det er utnevnt spesialister for tjenesten som de ansatte kan rådføre seg med.²²

Lav kjennskap til tjenesten i kommunene

Tilsynene beskriver gjennomgående lav kjennskap til tjenesten økonomisk rådgivning og hva som inngår i tjenesten, både hos ledelsen og blant de ansatte ved Nav-kontorene. Det kommenteres i flere av tilsynene at den generelle kjennskapen til tjenesten ved Nav-kontoret er for lav og at det er varierende forståelse for hva tjenesten økonomisk rådgivning faktisk er.²³ Ledere og veiledere har ofte ulike oppfatninger om hvor ansvaret for tjenesten er plassert. I tillegg er tjenesten lite integrert ved flere kontorer. Dette beskrives for eksempel ved at dokumenter i forbindelse med gjeldsrådgivning ikke er

²¹ Se for eksempel Fylkesmannen i Oppland (2018) *Tilsyn med økonomisk rådgivning i Vestre Toten kommune 2018* og Statsforvalteren i Agder (2022) *Rapport fra tilsyn med tjenesten økonomisk rådgivning i Birkenes kommune 2022*.

²² Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021) *Tilsyn med tjenesten økonomisk rådgivning i Nav Vestby kommune 2021*.

²³ Se for eksempel Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2016) *Rapport fra tilsyn med kommunens plikt til å tilby forsvarlige tjenester innen økonomisk rådgivning ved Enebakk kommune 2016*.

tilgjengelige for øvrige saksbehandlere, og at fagområdet er lite diskutert i felles forum ved kontorene.²⁴

I enkelte kommuner fremkommer det også at økonomisk rådgivning forveksles med frivillig forvaltning – altså at Nav etter inngått skriftlig kontrakt styrer brukers økonomi. I en av kommunene fremstår det for statsforvalter som at frivillig forvaltning er det eneste tiltaket som blir tilbudt brukere med økonomiske problemer. Dette kan henge sammen med at kommuneledelsen i den aktuelle kommunen satte som mål å få flere brukere på frivillig forvaltning for å få ned utgiftene til sosialhjelp. Det henger trolig også sammen med at personene som håndterer sakene om frivillig forvaltning er de samme som arbeider med økonomisk rådgivning.²⁵

Ved andre kontorer forveksles den økonomiske rådgivningen med økonomisk sosialhjelp, på den måten at økonomisk rådgivning ikke betraktes som en selvstendig tjeneste.²⁶ Det anbefales i disse tilfellene systematisk opplæring om tjenesten, med mål om å skape en felles forståelse for innholdet i tjenesten og bruken av felles verktøy og hjelpemidler.²⁷

Manglende tilgang til tjenesten

Den lave kjennskapen til tjenesten internt i kontorene gir seg utslag i manglende informasjon utad, for eksempel på kommunens nettsider. I enkelte tilfeller er ikke tjenesten omtalt på de kommunale nettsidene eller i skriftlige brosjyrer i det hele tatt.²⁸ Flere tilsyn finner derfor at brukere som har behov for økonomisk rådgivning, kan ha vansker med å få tilgang til tjenesten. Dette gjelder særlig for brukere som ikke har en etablert relasjon til en Nav-veileder.

Dersom kommunen ikke har informasjon om tjenesten på sine nettsider, må bruker ringe den statlige økonomitelefonen.²⁹ Det understrekes i flere tilsyn at telefonen kun gir generell rådgivning, og verken skal eller kan erstatte kommunens plikt til å gi individuell

²⁴ Se for eksempel Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2015) *Rapport fra tilsyn med kommunens plikt til å tilby forsvarlige tjenester innen økonomisk rådgivning ved Oslo kommune, bydel Grorud 2015*; Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2016) *Rapport fra tilsyn med kommunens plikt til å tilby forsvarlige tjenester innen økonomisk rådgivning ved Enebakk kommune 2016*.

²⁵ Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2016) *Rapport fra tilsyn med kommunens plikt til å tilby forsvarlige tjenester innen økonomisk rådgivning ved Enebakk kommune 2016*.

²⁶ Se for eksempel Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2018) *Rapport fra tilsyn med tjenesten økonomisk rådgivning ved Nav St. Hanshaugen 2017*.

²⁷ Se for eksempel Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2014) *Endelig rapport fra tilsyn med kommunens plikt til å tilby forsvarlige tjenester innen økonomisk rådgivning ved Sørums kommun 2014*.

²⁸ Se for eksempel Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021) *Rapport fra tilsyn med kommunens plikt til å gi tjenesten økonomisk rådgivning etter sosialtjenesteloven ved Nav Ullern 2020*.

²⁹ Fylkesmannen i Oslo og Viken (2019) *Rapport fra tilsyn med kommunens plikt til å gi tjenesten økonomisk rådgivning etter sosialtjenesteloven ved Nav Drammen 2019*.

rådgivning. Når brukere tvinges til å bruke telefonen, gjør dette at mange ikke får nødvendig hjelp, eller de lar være å søke hjelp fordi veien dit oppleves for lang.³⁰

Et tilsyn viser at det i hovedsak er når bruker selv tar opp problemer med økonomi og ber om hjelp, at tjenestebehovet blir fanget opp og tilbudt. Flere kontorer mangler rutiner for håndtering av henvendelser fra nye brukere om behov for økonomisk rådgivning.³¹ Ved to tilsyn finner statsforvalterne at ulike henvisningsskjema til økonomisk rådgivning brukes ved kontorene, og at det er uklart hvilke skjema som er gjeldende. Det er også usikkerhet rundt hva som kan regnes som en søknad om tjenesten,³² og hvilke opplysninger som er nødvendige ved kartlegging for at tjenesten økonomisk rådgivning kan tilbys.³³

Det er et klart funn at individuelle behov knyttet til den økonomiske rådgivningen kartlegges for dårlig. Tjenesten beskrives i flere tilfeller som personNavavhengig, og det er ikke enhetlig praksis knyttet til å kartlegge brukers situasjon.³⁴ Det hender også at personer som har fått kartlagt sine behov, ikke blir tilbudt tjenesten, selv om kartleggingen viser behov. Videre er det flere steder ikke nyansert mellom ulike brukergrupper og behov for tjenesten, altså at det ikke skilles mellom lettere og tyngre saker, og hva de ulike rutinene innebærer.³⁵ Ved ett kontor fant statsforvalter mangler i kartleggingen ved 11 av 21 saker.³⁶

Videre finnes det flere eksempler på at økonomisk rådgivning ikke tilbys innen rimelig tid.³⁷ I den ene kommunen sto 21 av 33 saker på vent da tilsynet ble gjennomført. Noen av sakene hadde opp mot ett års ventetid.³⁸ Ved et annet kontor var det på

³⁰ Se for eksempel Fylkesmannen i Oslo og Viken (2019) *Rapport fra tilsyn med kommunens plikt til å gi tjenesten økonomisk rådgivning etter sosialtjenesteloven ved Nav Drammen 2019*; Fylkesmannen i Trøndelag (2020) *Rapport fra tilsyn med kommunale tjenester i Nav-kontoret i Stjørdal kommune 2020 - tjenesten økonomisk rådgivning*.

³¹ Se for eksempel Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021) *Rapport fra tilsyn med tjenesten økonomisk rådgivning i Modum kommune v/Nav Midt-Buskerud 2021*.

³² Se for eksempel Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2018) *Rapport fra tilsyn med tjenesten økonomisk rådgivning ved Nav St. Hanshaugen 2017*.

³³ Se for eksempel Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2015) *Rapport fra tilsyn med kommunens plikt til å tilby forsvarlige tjenester innen økonomisk rådgivning ved Oslo kommune, bydel Grorud 2015*.

³⁴ Se for eksempel Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2018) *Rapport fra tilsyn med tjenesten økonomisk rådgivning ved Nav St. Hanshaugen 2017*; Fylkesmannen i Oslo og Viken (2019) *Rapport fra tilsyn med kommunens plikt til å gi tjenesten økonomisk rådgivning etter sosialtjenesteloven ved Nav Drammen 2019*.

³⁵ Se for eksempel Fylkesmannen i Vestfold (2014) *Rapport fra tilsyn med økonomisk rådgivning ved Sandefjord kommune 2014*.

³⁶ Fylkesmannen i Østfold (2018) *Rapport etter tilsyn med sosiale tjenester i Våler kommune 2018*.

³⁷ Se for eksempel Fylkesmannen i Agder (2019) *Rapport fra tilsyn med Evje og Hornnes kommunes plikt til å gi forsvarlig økonomisk rådgivning etter sosialtjenesteloven*.

³⁸ Fylkesmannen og Helsetilsynet i Rogaland (2010) *Rapport fra tilsyn med helse- og sosiale tjenester til rusmiddelmissbrukere som har gjennomført behandling i institusjon for sitt rusmiddelmissbruk eller som løslates fra soning i fengsel ved Tysvær kommune 2010*.

tilsynstidspunktet fem søkere på venteliste med ca. fire måneders ventetid. Disse var ikke informert om at saksbehandlingstiden var oversteget fristen på fire uker.³⁹

Mangelfull dokumentasjon i vedtak og saksgang

Basert på informasjon som kommer frem av kartleggingen, skal Nav-kontoret vurdere på hvilket nivå rådgivningen skal gis, slik at tjenesten tilpasses den enkeltes forutsetninger og behov. Aktuelle tiltak kan være opplæring i økonomistyring og budsjettering, konkrete økonomiske råd, kontakt med kreditorer i enklere saker og tyngre rådgivningsoppgaver, herunder å utarbeide utenrettslige gjeldsordninger (sotjl. § 17).

Avgjørelsen om økonomisk rådgivning skal fattes i et enkeltvedtak som viser om tjenesten er innvilget eller avslått, hva som eventuelt er innvilget og begrunnelsen for avgjørelsen. Vedtak om innvilgelse skal inneholde tidspunkt for oppstart av tjenesten, i form av konkret timeavtale eller frist for når første samtale skal være avholdt. Vedtaket og begrunnelsen vil danne grunnlag for å vurdere om det er gitt en forsvarlig tjeneste.

Det er usikkerhet ved flere Nav-kontor om når det er riktig å fatte vedtak etter sosialtjenestelovens § 17, og ikke.⁴⁰ Ved ett tilsyn gjennomført i 2022 ble det avdekket at det mangler vedtak i nærmere 1 av 3 saker der det er gitt økonomisk rådgivning.⁴¹ Ved ett annet Nav-kontor finner ikke statsforvalter en eneste skriftlig søknad om økonomisk rådgivning. Dette skyldes praksis med muntlige søknader, hvor samtalen ikke er journalført.⁴² Under gjengis en typisk beskrivelse av funn knyttet til manglende rutine for vedtak:

*«Det eksisterer ikke et system for å kartlegge, vurdere og beslutte om tjenesten økonomisk rådgivning skal tilbys. Tjenesten økonomisk rådgivning er ikke definert. Det er ingen felles forståelse for hva tjenesten økonomisk rådgivning inneholder, og dermed blir det vanskelig å vite når det skal fattes vedtak om å yte tjenesten. Konsekvensen av at kommunen ikke har noe system for når det skal fattes vedtak, kan være at brukere som kan ha rett til tjenesten ikke får denne».*⁴³

³⁹ Fylkesmannen i Østfold (2016) *Rapport fra tilsyn med økonomisk rådgivning i Hobøl kommune ved Nav Hobøl Spydeberg 2016*.

⁴⁰ Se for eksempel Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2016) *Rapport fra tilsyn med kommunens plikt til å tilby forsvarlige tjenester innen økonomisk rådgivning ved Enebakk kommune 2016*; Fylkesmannen i Trøndelag (2020) *Rapport fra tilsyn med kommunale tjenester i Nav-kontoret i Stjørdal kommune 2020 - tjenesten økonomisk rådgivning*.

⁴¹ Statsforvalteren i Trøndelag (2022) *Rapport fra tilsyn med økonomisk rådgivning ved Namsos kommune 2022*.

⁴² Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021) *Rapport fra tilsyn med tjenesten økonomisk rådgivning i Modum kommune v/Nav Midt-Buskerud 2021*.

⁴³ Se for eksempel Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2016) *Rapport fra tilsyn med kommunens plikt til å tilby forsvarlige tjenester innen økonomisk rådgivning ved Enebakk kommune 2016*.

Det er videre uklart hvordan vedtak om økonomisk rådgivning skal dokumenteres.⁴⁴ Ved et tilsyn fra 2021 fremkommer det at ikke alle saker blir registrert i det digitale saksbehandlingssystemet. Det er ingen rutine for når saker skal registreres der.⁴⁵

En annen utfordring som påpekes i flere tilsyn er at vedtak er fattet etter at tjenesten er igangsatt. Vedtak som blir skrevet etter at rådgivningen har kommet i gang, fratrar rådsøkeren muligheten til å klage på for lang ventetid.⁴⁶ Ved ett kontor er over halvparten av vedtakene fattet etter at rådgivningen har kommet i gang.⁴⁷ Uklarhet rundt når det ble søkt om økonomisk rådgivning, grunnet mangelfull dokumentasjon, er et problem som vises til også de senere år. Statsforvalteren fant ved et kontor i 2021 at Nav-kontoret ikke nedtegner den første henvendelsen fra bruker som en muntlig søknad.⁴⁸ Tidspunkt for oppstart av tjenesten eller tidsfrist for når tjenesten skal oppfylles, og når saken er avsluttet, fremgår heller ikke i alle sakene hvor det er fattet vedtak.⁴⁹ Når Nav-kontoret ikke fatter vedtak ved avslutning blir risikoen for at tjenestemottaker ikke blir kjent med avgjørelsen og sin klagerett etter sosialtjenesteloven § 17, høy.⁵⁰

Andre typiske mangler i vedtakene gjelder dårlig beskrivelse av begrunnelsene og vurderingene om å tilby tjenesten.⁵¹ En illustrerende beskrivelse av mangelfulle vedtak gjengis i sitatet under:

«Flere vedtak har formelle mangler, og mangler tidspunktet for iverksettelse av retten til tjenesten, og/eller begrunnelse for tidspunktet for oppstart. Søknadstidspunktet er i de fleste saker ikke oppgitt, og det blir da vanskelig å kontrollere om brukeren får tjenestene

⁴⁴ Se for eksempel Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2014) *Rapport fra tilsyn med kommunens plikt til å tilby forsvarlige tjenester innen økonomisk rådgivning ved Oppegård kommune 2013*; Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2015) *Rapport fra tilsyn med kommunens plikt til å tilby forsvarlige tjenester innen økonomisk rådgivning ved Oslo kommune, bydel Grorud 2015*.

⁴⁵ Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021) *Rapport fra tilsyn med kommunens plikt til å gi tjenesten økonomisk rådgivning etter sosialtjenesteloven ved Nav Ullern 2020*.

⁴⁶ Statsforvalteren i Trøndelag (2022) *Rapport fra tilsyn med økonomisk rådgivning ved Namsos kommune 2022*.

⁴⁷ Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021) *Rapport fra tilsyn med tjenesten økonomisk rådgivning i Modum kommune v/Nav Midt-Buskerud 2021*.

⁴⁸ Statsforvalteren i Trøndelag (2021) *Rapport fra tilsyn med kommunale tjenester i Nav-kontoret i Oppdal kommune - tjenesten økonomisk rådgivning 2021*.

⁴⁹ Se for eksempel Fylkesmannen i Trøndelag (2019) *Rapport fra tilsyn med kommunale tjenester i Nav-kontoret i Flatanger kommune tjenesten økonomisk rådgivning 2019*; Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2015) *Rapport fra tilsyn med kommunens plikt til å tilby forsvarlige tjenester innen økonomisk rådgivning ved Oslo kommune, bydel Grorud 2015*.

⁵⁰ Se for eksempel Fylkesmannen i Agder (2019) *Rapport fra tilsyn med Evje og Hornnes kommunes plikt til å gi forsvarlig økonomisk rådgivning etter sosialtjenesteloven*.

⁵¹ Se for eksempel Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2015) *Rapport fra tilsyn med kommunens plikt til å tilby forsvarlige tjenester innen økonomisk rådgivning ved Oslo kommune, bydel Grorud 2015*.

*på et forsvarlig tidspunkt. Det samme gjelder perioden mellom vedtakstidspunktet og iverksetting av tjenesten. Klageinstansen er i de fleste vedtakene ikke oppgitt».*⁵²

Dårlig kvalitet i dokumentasjonen av saken beskrives også i mange tilsyn. Fremdrift i sakene fremkommer ikke alltid. Videre mangler det dokumentasjon knyttet til rådgivningen som er gitt, og beskrivelser om brukers helhetlige situasjon beskrives som mangelfulle.⁵³

Dårlig internkontroll

I sosialtjenesteloven § 5 vises det til at kommunen skal ha internkontroll etter reglene i kommuneloven § 25-1. Styringssystemet skal tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold, og ha det omfang som er nødvendig. Dette innebærer blant annet oversikt over mål, oppgaver og organisering, tydelig ansvarsfordeling, rutiner og retningslinjer (jf. kml. § 25-1). Styringen skal sikre at økonomisk rådgivning er tilgjengelig for alle kommunens innbyggere og at innholdet og kompetansen i utførelsen av tjenesten er forsvarlig (sotjl. § 17).

Mangel på en helhetlig økonomisk rådgivningstjeneste og manglende internkontroll er et avvik som går igjen i tilsynene. Avviket bygger typisk på manglende ansvarsfordeling, mangel på rutiner og retningslinjer for kartlegging og vurdering av tjenestebehov og svak ledelsesforankring.

Det finnes flere eksempler på ledelsen ikke har utviklet rutiner og prosedyrer, for å sikre forsvarlig gjennomføring av tjenesten. I andre tilfeller eksisterer det en intern rutine/veileder, uten at denne er oppdatert i tråd med gjeldende regelverk og/eller at rutinen er i bruk.⁵⁴ Ved ett Nav-kontor er det for eksempel utarbeidet et eget rutineskriv for hvordan tjenesten økonomisk rådgivning skal gis. Ledelsen ved Nav-kontoret har imidlertid ikke innarbeidet dette som en praksis i kontoret.⁵⁵

Mange av de beskrevne svakhetene i organisering handler om at ledelsen ikke styrer tjenesten i tilstrekkelig grad.⁵⁶ Mangel på kvalitetssikring og oppfølging av svikt i gjennomføringsprosessen beskrives mange steder.⁵⁷ Dette skyldes som oftest at ledelsen

⁵² Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2016) *Rapport fra tilsyn med kommunens plikt til å tilby forsvarlige tjenester innen økonomisk rådgivning ved Enebakk kommune 2016.*

⁵³ Se for eksempel Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2015) *Rapport fra tilsyn med kommunens plikt til å tilby forsvarlige tjenester innen økonomisk rådgivning ved Oslo kommune, bydel Grorud 2015.*

⁵⁴ Se for eksempel Fylkesmannen i Agder (2019) *Rapport fra tilsyn med Evje og Hornnes kommunes plikt til å gi forsvarlig økonomisk rådgivning etter sosialtjenesteloven.*

⁵⁵ Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021) *Rapport fra tilsyn med kommunens plikt til å gi tjenesten økonomisk rådgivning etter sosialtjenesteloven ved Nav Ullern 2020.*

⁵⁶ Se for eksempel Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2015) *Rapport fra tilsyn med kommunens plikt til å tilby forsvarlige tjenester innen økonomisk rådgivning ved Oslo kommune, bydel Grorud 2015.*

⁵⁷ Se for eksempel Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2016) *Rapport fra tilsyn med kommunens plikt til å tilby forsvarlige tjenester innen økonomisk rådgivning ved Enebakk kommune 2016.*

mangler kunnskap og oversikt over tjenesten, noe som gjør det vanskelig å iverksette nødvendige styringstiltak. For eksempel foreligger det ved ett kontor ingen beskrivelser av hva som kreves for forsvarlig tildeling av økonomisk rådgivning. Videre mangler det ansvarlige personer for sakene.⁵⁸ I andre tilfeller er det ikke planer for hvordan informasjonsplikten skal ivaretas, slik at rett målgruppe får riktig informasjon.⁵⁹

Ved flere kontorer påpekes det at det ikke gjøres systematisk bruk av tilbakemeldinger og erfaringer fra tjenestemottakere.⁶⁰ Flere kommuner mangler også avvikssystem og systemer for kontroll av vedtak.⁶¹ Ved en kommune finnes det et slikt system for avvik, men systemet er ikke kjent, og at de ansatte ikke har fått opplæring i bruken av det.⁶²

Mangel på kompetanse

Kommunen skal sikre opplæring og kompetanseheving ut fra den ansattes individuelle og aktuelle behov (sotjl. § 6). For å kunne tilby økonomisk rådgivning på forsvarlig nivå skal saksbehandlerne ha generell økonomisk kompetanse så vel som spisskompetanse knyttet til mer krevende saker og problemstillinger.

Det er gjennomgående mangler knyttet til den økonomiske og juridiske kompetansen for å yte en forsvarlig økonomisk rådgivningstjeneste. Ved et Nav-kontor er det utpekt 12 personer med ansvar for å yte økonomisk rådgivning. Seks av saksbehandlere har ikke grunnkurs i økonomisk rådgivning og heller ingen videregående kurs.⁶³ Ved et annet kontor beskrives kunnskapen om økonomisk rådgivning som grunnleggende mangelfull. Manglende opplæring er en annen gjenganger i tilsynene.⁶⁴ Ved ett kontor tilbys det opplæring, men opplæringen ledelsen tilbyr er i all hovedsak frivillig.⁶⁵

Ifølge rutinen for økonomisk rådgivning skal spesialistene (økonomisk rådgiver/gjeldsrådgiver) ha kunnskap på alle tre trinn, men skal i hovedsak utføre oppgaver på trinn 3. Rutinen beskriver at saker som skal til spesialist, først skal overføres fra trinn 2 når de har bistått med den rådgivning og veiledningen som trinn 2 innebærer.

⁵⁸ Fylkesmannen i Hordaland (2010) *Tilsyn med økonomisk rådgjeving Os kommune (2010)*.

⁵⁹ Se for eksempel Fylkesmannen i Østfold (2016) *Rapport fra tilsyn med økonomisk rådgivning i Hobøl kommune ved Nav Hobøl Spydeberg 2016*.

⁶⁰ Se for eksempel Fylkesmannen i Østfold (2016) *Rapport fra tilsyn med økonomisk rådgivning i Hobøl kommune ved Nav Hobøl Spydeberg 2016*; Fylkesmannen i Østfold (2018) *Rapport etter tilsyn med sosiale tjenester i Våler kommune 2018*.

⁶¹ Se for eksempel Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021) *Rapport fra tilsyn med kommunens plikt til å gi tjenesten økonomisk rådgivning etter sosialtjenesteloven ved Nav Ullern 2020*; Fylkesmannen i Oslo og Viken (2019) *Rapport fra tilsyn med kommunens plikt til å gi tjenesten økonomisk rådgivning etter sosialtjenesteloven ved Nav Drammen 2019*.

⁶² Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2016) *Rapport fra tilsyn med kommunens plikt til å tilby forsvarlige tjenester innen økonomisk rådgivning ved Enebakk kommune 2016*.

⁶³ Fylkesmannen i Hordaland (2010) *Tilsyn med økonomisk rådgjeving Os kommune (2010)*.

⁶⁴ Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2018) *Rapport fra tilsyn med tjenesten økonomisk rådgivning ved Nav St. Hanshaugen 2017*.

⁶⁵ Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021) *Rapport fra tilsyn med kommunens plikt til å gi tjenesten økonomisk rådgivning etter sosialtjenesteloven ved Nav Ullern 2020*

Ved flere kontorer går det igjen at det ikke er klart hva som er skillet mellom det alle Nav-veiledere skal gjøre (generalister), og det den økonomiske rådgiveren (spesialisten) skal gjøre.⁶⁶ Ett av kontorene har rutineskriv der grensene er definert, men dette er lite kjent.⁶⁷ Dermed behandler spesialist flere saker enn spesialistsaker (saker som skulle vært løst på nivå 1 og 2).⁶⁸ Motsatt er det flere saker på nivå 3, som ikke blir oversendt spesialist. Ved ett kontor mangler det ansatte som kan veilede på nivå 3.⁶⁹

Det fremkommer videre at ledelsen ofte mangler oversikt over de ansattes kompetanse, og hvorvidt denne er tilstrekkelig for å løse oppgaver de har ved tildeling og gjennomføring av tjenesten.⁷⁰ Det foreligger ofte heller ingen oversikt over hva slags kompetanse som kreves for å gi økonomisk rådgivning i saksbehandlingsprosessen (kartlegging, vurdering og beslutning). Dette medfører en risiko for at tjenesten som tilbys ikke står i stil med kravene.⁷¹

⁶⁶ Se for eksempel Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2018) *Rapport fra tilsyn med tjenesten økonomisk rådgivning ved Nav St. Hanshaugen 2017*.

⁶⁷ Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021) *Rapport fra tilsyn med kommunens plikt til å gi tjenesten økonomisk rådgivning etter sosialtjenesteloven ved Nav Ullern 2020*.

⁶⁸ Se for eksempel Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021) *Rapport fra tilsyn med tjenesten økonomisk rådgivning i Modum kommune v/Nav Midt-Buskerud 2021*.

⁶⁹ Statsforvalteren i Oslo og Viken (2022) *Rapport fra tilsyn med kommunens plikt til å yte tjenesten økonomisk rådgivning etter sosialtjenesteloven i Hurdal kommune v/ Nav Hurdal 2021*.

⁷⁰ Se for eksempel Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2018) *Rapport fra tilsyn med tjenesten økonomisk rådgivning ved Nav St. Hanshaugen 2017*.

⁷¹ Se for eksempel Fylkesmannen i Oslo og Viken (2019) *Rapport fra tilsyn med kommunens plikt til å gi tjenesten økonomisk rådgivning etter sosialtjenesteloven ved Nav Drammen 2019*.

11.2 Vedlegg 2: Funn fra supplerende gjennomgang av klagesaker og hendelsesbaserte tilsyn

Av de avvikene som bemerkes angår nesten samtlige manglende vedtak om økonomisk rådgivning, eventuelt at vedtak er fattet for sent eller at innholdet i vedtakene er mangelfullt.⁷² Dette handler typisk om manglende begrunnelse for innvilgelse av tjenesten og for tidspunkt for oppstart av rådgivningen og veiledningen, samt manglende dokumentasjon av den generelle dialogen med bruker i saken.

Andre avvik og merknader omhandler dårlig tilgjengelighet til tjenesten, for eksempel i form av lite informasjon utad,⁷³ og at den økonomiske rådgivningen er for dårlig og ikke tilstrekkelig tilpasset individuelle behov.⁷⁴ Dette handler for eksempel om mangler i kartlegging av brukers økonomiske situasjon og manglende kartlegging av de bakenforliggende årsakene til problemene. I ett tilsyn eksemplifiseres konsekvensene av dette gjennom at økonomisk rådgiver utarbeidet et feilaktig budsjett (opp mot brukers faktiske inntekster og utgifter).⁷⁵ I et annet tilsyn fant statsforvalteren at det ikke ble utarbeidet en tilstrekkelig oversikt over aktuelle kreditorer med tilhørende betalingskrav. Dette svekket kvaliteten og treffsikkerheten i bistanden som ble gitt.⁷⁶

Ellers omhandler avvik og merknader manglende rutiner og internkontroll av den økonomiske rådgivningstjenesten⁷⁷, manglende ansvarsfordeling og uklarhet rundt hva tjenesten faktisk innebærer, herunder manglede rutiner på når det skal fattes vedtak. Det vises også i noen tilsyn til manglede kompetanse på kontoret.⁷⁸ Noen tilsyn bemerker også treghet i tilbud om tjenesten.⁷⁹

⁷² Se for eksempel Statsforvalteren i Oslo og Viken, 2020; Tilsyn med Lillesand kommune, 2016; Tilsyn med Østre Toten, 2018 og Tilsyn med Vestre Toten, 2018; Tilsyn fra Statsforvalter i Rogaland med Nav Hillevåg og Hinna, 2022 og Tilsyn fra Statsforvalter i Vestfold og Telemark: Tilsyn med Nav Nøtterøy, 2017.

⁷³ Se for eksempel tilsyn med Østre Toten, 2018.

⁷⁴ Se for eksempel tilsyn fra Statsforvalteren i Oslo og Viken med Nav Nesodden, 2023; Nav Nes, 2021 og Nav Indre Østfold, 2021.

⁷⁵ Tilsyn med Nav Nøtterøy, 2017.

⁷⁶ Fylkesmannen i Agder, 2019, vurdering om gjennomføring av tilsyn etter klage.

⁷⁷ Se for eksempel Tilsyn fra Statsforvalteren i Rogaland med Nav Hillevåg og Hinna, 2022.

⁷⁸ Se for eksempel Fylkesmannen i Innlandet, 2014.

⁷⁹ Se for eksempel tilsyn med Nav Halden, 2019 og Tilsyn med Nav Sandefjord, 2014.

11.3 Vedlegg 3: Omtale av økonomisk rådgivning i styringsdokumenter og årsrapporter til statsforvalterne

Vi har gjennomgått tildelingsbrevene og virksomhets- og økonomiinstruksene fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (og tidligere Arbeidsdepartement og Arbeids- og sosialdepartement) til statsforvaltere/fylkesmenn i perioden 2010-2024. Fylkesmannen endret navn til Statsforvalteren i 2021, og i det følgende bruker vi det gjeldende embetsnavnet «Statsforvalteren» for perioden både før og etter 2021. Unntaket er ved direkte sitater og i fotnoter, hvor originalt dokumentnavn vises til. Formålet med å gjennom disse styringsdokumentene var å undersøke hvordan økonomisk rådgivning omtales, og om det har vært en utvikling i omtalen. For å se hvordan målsettingene og rapporteringskravene følges opp har vi videre gjennomgått årsrapportene til alle statsforvaltere for perioden 2010-2023. Funnene redegjøres for i det følgende.

11.3.1 Rapporteringskrav

I det følgende oppsummeres mål- og rapporteringskravene til statsforvalterne for perioden 2010-2024. Vi har undersøkt rapporteringskrav hvor økonomisk rådgivning/gjeldsrådgivning er omtalt eksplisitt. Det må understrekes at tildelingsbrevene og instruksene også inneholder rapporteringskrav på sosialtjenesteområdet i stort. For eksempel i tildelingsbrevet fra 2016, skulle det rapporteres på statsforvalternes arbeid for å sikre «økt kunnskap om sosialtjenesteloven». Resultatmålet var at «alle Nav-kontorene skal ha mottatt tilbud om opplæring». Vi har forholdt oss til de tilfellene hvor økonomisk rådgivning er omtalt.

Fra 2016 og utover står kravene ikke i tildelingsbrev, men i virksomhets- og økonomiinstruks. I pandemiårene (2020 og 2021), ble det imidlertid satt særskilte krav til prioritet av økonomisk rådgivning i tildelingsbrevene. Det ble her pekt på at pandemien medfører et økt behov for økonomisk rådgivning, grunnet et vedvarende svekket arbeidsmarked. Viktigheten av tilgjengeligheten til tjenesten ble derfor vektlagt, og tjenesten skulle prioriteres i 2020 og 2021.

Vår gjennomgang viser at målsettingene og kravene til statsforvalterne om økonomisk rådgivning var mer presise og utfyllende før, nærmere bestemt mellom 2010-2016. Omtalen er mindre konkret og omfattende fra 2016 og utover, da tematikken ble flyttet fra tildelingsbrev til virksomhets- og økonomiinstruks. Substansielt er det likevel de samme forholdene som går igjen i perioden. Det har i hovedsak vært mål- og rapporteringskrav knyttet til opplæring og kompetanseheving rettet mot kommunene, og at statsforvalteren skal være pådriver for etablering av faglige nettverk, fora og andre former for faglig samarbeid for kommunene på det økonomiske rådgivningsområdet.

De konkrete rapporteringskravene ble mindre presise allerede fra 2014. Fram til dette skulle det rapporteres på antall gjennomførte kurs og aktiviteter, antall deltakere og antall etablerte fora. Etter dette har rapporteringskravene endret seg i formen, fra å være flere og konkrete, til ett sammensatt og overordnet krav. Som eksempel skulle statsforvalteren i 2022 «redegjøre for kompetansehevende tiltak innenfor økonomisk rådgiving som er gjennomført overfor kommunene og sitt øvrige arbeid med økonomisk rådgiving». I 2023 skulle statsforvalteren «redegjøre for hvilken effekt kompetansehevende tiltak overfor kommunene innenfor økonomisk rådgiving har, og sitt øvrige arbeid med økonomisk rådgiving. Statsforvalteren må identifisere hvilke fagfelt i Nav og øvrige tjenester i kommunen som deltar på kursene».

Tilsyn med tjenesten er ikke omtalt i de gjennomgåtte styringsdokumentene, med unntak av tildelingsbrevet for 2024, hvor det fremkommer at statsforvalterne innen 31.12.2024 skal føre tilsyn med Nav-kontorenes ansvar for å tilby tjenesten økonomisk rådgiving (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2024).

Krav om opplæring og kompetanseheving, i ulike formuleringer, går igjen som instruks til embetene alle år. I perioden 2010-2016 skulle regionkontaktene hos statsforvalter i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomføre oppfølgingskurs, videregående kurs og grunnkurs i utenrettslig økonomisk rådgiving. Krav om oppfølgingskurs var tatt ut i 2013 og 2014. Fra 2016 ble det tatt helt ut. Fra 2016 er kravene til opplæring og kompetanse noe rundere formulert. Fra dette året står det at embetet skal «tilby opplærings- og kompetansetiltak innen økonomisk rådgiving». Det var fra 2017 at kravet om å utarbeide felles kompetanseplan sammen med Nav region på de sosiale tjenestene, kom inn.

Fra 2010 til i dag har det stått i tildelingsbrev/instrukser at embetene i Oslo- og Akershus, Hordaland og Sør-Trøndelag (senere Oslo og Viken, Vestland og Trøndelag) er tilført stillingsressurser med formål om å bistå embeter med kompetansehevende tiltak. Til og med 2019 skulle embetene også «bistå Arbeids- og velferdsdirektoratet i å utarbeide og oppdatere kursmaterieell og vedlikehold av en pool for forelesere, samt delta i sentral arbeidsgruppe med formål å videreutvikle arbeidet med økonomisk rådgiving i kommunene».

Av interessante tidligere mål- og rapporteringskrav, kan nevnes at embetene mellom 2010-2013 skulle bidra til å forankre kommunenes ansvar for utenrettslig økonomisk rådgiving hos politisk og administrativ ledelse i kommunen, og bidra til at kommunene hadde god informasjon til publikum om tjenesten. Mellom 2011-2015 skulle embetene gi rådgiving til sentrale myndigheter om utviklingstrekk i tjenestefeltet og sørge for oppdatert status om kommunenes arbeid med økonomisk rådgiving. Embetene skulle være en aktiv pådriver for at den daværende økonomirådgivningstelefonen «800-GJELD» ble gjort kjent for ansatte i Nav-kontorene og andre aktuelle kommunale tjenester. I 2016

skulle årsrapporteringen beskrive kommuner med særlige utfordringer, og hvilken innsats statsforvalteren kunne gjøre for å bedre disse forholdene.

Fram til 2015 skulle embetene gi rådgivning til og sørge for at kommuner som kunne ha nytte av interkommunalt samarbeidet om økonomisk rådgivning fikk nødvendig bistand til dette. Etter dette er ikke interkommunalt samarbeid omtalt i styringsdokumentene.

11.3.2 Omtale i årsrapporter

I det følgende oppsummeres statsforvalternes omtale av økonomisk rådgivning i årsrapportene for perioden 2010-2023.

Manglende omtale i flere årsrapporter

Et interessant forhold er at flere statsforvaltere ikke omtaler økonomisk rådgivning i det hele tatt, enkelte år. For noen mangler det omtale av tematikken en rekke år. Dette gjelder:

- Aust- og Vest-Agder: 2014-2017
- Hedmark: 2013-2016 og 2018
- Oppland: 2014-2015
- Møre og Romsdal: 2015-2017
- Rogaland: 2014-2015
- Nordland: 2014-2015
- Buskerud: 2014-2016
- Østfold: 2014-2015 og 2018
- Oslo og Akershus: 2015
- Vestfold og Telemark: 2014-2015.
- Finnmark: 2012 og 2014-2015
- Troms: 2014-2015
- Nord-Trøndelag: 2012 og 2014-2017
- Sør-Trøndelag: 2010 og 2015-2017
- Hordaland: 2014-2015
- Sogn og Fjordane: 2014-2015

Det er klart flest årsrapporter som mangler omtale av økonomisk rådgivning i 2014 og 2015 (14 i 2014 og 16 i 2015). I disse tilfellene, hvor økonomisk rådgivning ikke er eksplisitt omtalt, skriver embetene typisk under overskrift i årsrapportene «økt kunnskap om sosialtjenesteloven» at «alle kommunene har fått tilbud om opplæring i sosialtjenesteloven». Dette kan muligens forklares med at det i årene før, mellom 2010-2013, var mer eksplisitte krav om rapportering på antall deltakere, kurs, o.l., og at kravene fra 2014 ble noe vagere. Fra 2014 er det i styringsdokumentene listet opp beskrivelser av embetenes oppdrag og resultatkrav (hvor økonomisk rådgivning omtales), men selve rapporteringskravet omtaler ikke økonomisk rådgivning spesifikt: «Gjennom årsrapporteringen skal det redegjøres for hvordan oppdraget er gjennomført, om hvilke

kommuner som har særlige utfordringer og hvilken innsats fylkesmannen gjør for å bedre forholdene».

Økt omtale som følge av pandemi og dyrtid

Det er en utvikling i hvordan økonomisk rådgivning omtales i årsrapportene gjennom perioden. Tematikken omtales mer fra 2020 og utover, hvor flere peker på pandemien og dyrtiden som forklarende årsaker til tjenestens økende relevans. Flere embeter viser til et økt behov for og økt pågang etter den økonomiske rådgivningstjenesten etter 2020 (enn før).⁸⁰ Statsforvalteren i Troms og Finnmark (2023) skriver for eksempel at økonomisk rådgivning har vært tema i alle ledermøter med Nav, og at flere kontorer har meldt om økning i antall saker eller krevende saker i hele 2023. Mange embeter har som følge av den økte pågangen etter tjenesten økt hyppigheten i opplæringsaktiviteter og satt økonomisk rådgivning mer på agendaen.⁸¹

Årsrapporten til Statsforvalteren i Agder for 2022 viser til at embetet har styrket kapasiteten (tilført midler) til den økonomiske rådgivningstjenesten ut fra forventet økt behov for tjenesten framover. Statsforvalteren i Rogaland viser samme år til behov for økt oppmerksomhet på økonomisk rådgivning som følge av sterk prisvekst. Aktiviteten på økonomisk rådgivning fra statsforvalternes side ble derfor trappet opp. De skriver at de anser det som avgjørende at økonomiske problemer blir identifisert på et tidligere tidspunkt enn slik situasjonen er nå. Statsforvalteren i Vestland skriver i 2022 at de i møte med Nav-ledere har informert om Dyrtid-rapporten og forberedt dem på at mange flere trolig vil trenge økonomisk rådgivning i tiden framover.

Årsrapportene for 2023 har mest omtale av den økonomiske rådgivningstjenesten, hvor mye av dette kobles til dyrtiden. Statsforvalteren i Trøndelag skriver at de i 2023 har holdt høyt fokus på konsekvenser av dyrtida. Dette ses i lys av den generelle veksten i sosialhjelpssøknader- og mottakere. Statsforvalteren i Innlandet viser til at det i større grad enn før er fokus på å gi rådgivning og veiledning om økonomisk rådgivning på nivå 1 og 2, og at tjenesten i større grad enn tidligere er ledelsesforankret på Nav-kontorene.⁸² Rogaland skriver at behovet for oppmerksomhet om den økonomiske rådgivningstjenester har vært særlig viktig som følge av tiden med sterk prisvekst. Dette har resultert i flere ansatte med spisskompetanse på tjenesten, og at Namsfogden har oppbemannet betydelig.⁸³

Også pandemien vises etter 2020 til som en medvirkende faktor til økt behov for tjenesten. Statsforvalteren i Møre og Romsdal viste i 2020 til et ekstra behov for opplæring som følge av pandemien, og i Nordland (2020) fikk fire kommuner innvilget

⁸⁰ Se for eksempel Agder (2020)

⁸¹ Se for eksempel Oslo og Viken (2020), Rogaland (2020 og 2021), Trøndelag (2020) og Vestland (2021).

⁸² Statsforvalteren i Innlandet (2023)

⁸³ Statsforvalteren i Rogaland (2024)

tilskudd til sosiale tjenester for å utvikle den økonomiske rådgivningstjenesten som følge av pandemien. Det ble også etablert en regional kanal for informasjon og dialog om tjenesten. I tillegg sendte embetet i Nordland dette året et forslag til Arbeids- og velferdsdirektoratet om en nasjonal rapporteringsordning på fagområdet. Embetet i Trøndelag (2020) økte hyppigheten av nettverkssamlinger om økonomisk rådgivning gjennom pandemien. Økonomisk rådgivning var i tillegg et gjennomgående tema i møtene mellom Statsforvalteren i Trøndelag og Nav-lederne gjennom pandemien.

Økonomisk rådgivning i et større bilde

Gjennomgående er det også i årsrapportene for 2023 mer fokus på viktigheten av å se tjenesten i sammenheng med andre tjenester, for å fange opp brukerbehovene for tjenesten og for å putte de økonomiske utfordringene i en større sammenheng. For eksempel skriver Statsforvalteren i Rogaland (2023) om viktigheten av at primær- og spesialisthelsetjeneste arbeider sammen med de økonomiske rådgiverne for å sikre en helhetlig helseoppfølging, og at økonomisk rådgivning i større grad bør ses i sammenheng med Husbankens virkemidler. Statsforvalteren i Vestland skriver at de der har jobbet med å se risikoen for selvmord mer i sammenheng med økonomiske problemer.⁸⁴

Statsforvalteren i Trøndelag (2023) viser til en økning i antall påmeldte på basiskurs, også fra tjenester utenfor Nav. I 2023 var det over 270 deltakere. Av disse jobber cirka 100 i Nav. Resten jobber i andre velferdstjenester, som flyktningetjenesten, helse- og omsorgstjenesten, barnevernet, skole- og barnehagesektoren, boligkontor og tannhelsetjenesten. Statsforvalter i Troms og Finnmark (2023) viser til deres nettverk for gjeldsrådgivere i fylket, som i 2023 ble utvidet til å omfatte flere i Nav (enn de økonomiske rådgiverne) som jobber med de mest krevende sakene. De fire møtene som ble gjennomført i 2023 beskrives å ha gitt et kompetanseløft som Statsforvalteren mener har hatt god effekt for arbeidet med de mest kompliserte sakene.

Opplærings- og kompetansehevingstiltak

Årsrapportene til statsforvalterne omtaler i hovedsak opplærings- og dialogbaserte aktiviteter knyttet til økonomisk rådgivning. Helt tilbake til 2010 viser embetene til gjennomførte grunnkurs, basiskurs og videregående/oppfølgingskurs i økonomisk rådgivning. Sistnevnte omtales også etter 2016, selv om videregående/oppfølgingskurs ikke omtales i styringssignalene etter dette. Opplæring i sosialtjenesteloven er en annen opplæringsaktivitet som går igjen hele perioden. De aller fleste embetene begynner å omtale «Ny i Nav» fra 2018. Statsforvalteren i Vestfold og Telemark omtaler det i rapporten for 2017. Resten nevner «Ny i Nav» først fra 2019 eller 2020. Kun Statsforvalteren i Oppland omtaler denne opplæringen tidligere – allerede i 2012. De skriver at økonomisk rådgivning fra 2012 har vært en del av «Ny i Nav».

⁸⁴ Statsforvalteren i Vestland (2023)

Utover dette viser årsrapportene til andre former for opplærings- og kompetansehevingstiltak, som arbeidsverksteder, fagmøter, fagsamlinger, nettverkssamlinger, forum og spørretimer, hvor økonomisk rådgivning er tema. Aktivitetene arrangeres typisk av statsforvalterne, noen ganger i samarbeid med direktoratet og/eller andre offentlige instanser, Nav fylke eller fagpersoner, eksempelvis Egil Rokhaug. Eksempler på samarbeidspartnere er Namsfogden, Namsmannen, Husbanken, ulike økonomiske rådgivere, Røde Kors, Lindorff og andre kommunale tjenester.

Fagsamlingene foregår typisk over noen dager, mens de øvrige samarbeidsforaene arrangeres som møter på noen timer. Det vises gjennomgående til godt oppmøte på alle samlinger og fora. Antall deltakere gjengis i rapportene i tråd med rapporteringskravene, men noen fortsetter å gjengi deltakerantall også etter at disse kravene ble fjernet.

Opplærings- og kompetansehevingstiltakene går igjen alle årene. Utviklingen går på andelen digitale kurs og møter, som øker i omfang fra 2020. Før dette foregikk det meste fysisk. De digitale treffpunktene beskrives ofte som vellykkede og populære, og det trekkes fram at oppmøte ofte er godt, grunnet lavere terskel for deltakelse. For eksempel viser Statsforvalteren i Rogaland i 2021 til et digitalt basiskurs i økonomisk rådgivning, som ble arrangert i samarbeid med Namsfogden i Sør-Vest politidistrikt. 120 deltakere deltok på kurset.

Det varierer mellom embetene hva som er temaene for treffpunktene og kursene knyttet til økonomisk rådgivning (utenom den obligatoriske opplæringen). For eksempel arrangerte Statsforvalteren i Innlandet i 2020 «*Opplæring i hverdagsøkonomi § 17 v/Arman Vestad for nyansatte midlertidige stillinger som skal jobbe med permitterte*». Statsforvalteren i Trøndelag er en av de få som har sett økonomisk rådgivning opp mot andre kommunale tjenester i sin kursing. Dette gir seg eksempelvis utslag i kurset «*Økonomisk rådgivning for enhet for rustjenester i Trondheim kommune*». Statsforvalteren i Nordland viser i 2016 til kurs om arbeidsmetodikk i gjeldsforhandlinger og kurs om spilleavhengighet, og i 2010 ble det arrangert et to-dagers kurs i metodejobbing. Det gikk i hovedsak på hvordan man jobber med brukerne, og hvordan kurse dem i privatøkonomi. Embetet i Troms hadde i 2018 et kurs knyttet til økonomisk rådgivning i forhold til ulike brukergrupper, med søkelys på veilederrollen. Undertema for kurset var forskning og tjenstedesign.

Noen embeter reflekterer i årsrapportene over bakgrunnen for opprettelsen av ulike kurs, og knytter dette til innspilte behov. For eksempel viser Troms i 2012 til at embetet årlig vurderer hvilke kurs som skal gjennomføres, og på ulike nivå. Dette gjøres i tett samarbeid med Nav-lederne på de ulike kontorene og Nav Troms. Statsforvalteren i Innlandet viser i rapporten for 2021 til at de dette året fikk tilbakemeldinger fra flere Nav-

veiledere om at det oppleves vanskelig å snakke med brukerne om økonomi. Derfor gjennomførte Innlandet et tre-dagers webinar med fokus på hverdagsøkonomi og hvordan snakke med brukerne om økonomi.

Samarbeid og erfaringsutveksling

Det vises gjennomgående til mye samarbeid om opplæring og kursing, og om generell erfaringsutveksling, typisk i form av regionale nettverk, som går mange år tilbake. Embetene viser også til stadig mer løpende dialog seg imellom, vedrørende tjenesten. Embetet i Nordland (2010 og 2012) peker eksempelvis på sine fire regionale nettverk som viktige for å utvikle samhandling over kommunegrensene, for å informere om ulike forhold, opplyse om endringer i regelverk på området, og for fagutvikling. Embetet i Vestfold (2012) viser til at det ble arrangert en to-dagers fagdag i samarbeid med embetene i Oslo og Akershus og Telemark, med deltakere fra Nav-kontor i Telemark.

Ved embetet i Vestland (2020) var grunn- og videregående kurs felles for alle Nav-kontor i Troms og Finnmark, Nordland, Trøndelag, Møre og Romsdal, Vestland og Rogaland. I Agder (2020) deltok økonomiske rådgivere på Nav-kontor på opplæring i regi av regionkontakt Viken. Også Statsforvalteren i Troms og Finnmark (2021) gir kurs i økonomisk rådgivning i samarbeid med embetene i Trøndelag og Vestland.

Statsforvalterens info- og spørretime for økonomiske rådgivere i Innlandet, Viken, Oslo, Vestfold og Telemark og Agder, trekkes fram av flere. Info- og spørretimen beskrives som en fin arena for erfaringsutveksling (Statsforvalteren i Agder, 2021), som arrangeres to ganger i måneden (Statsforvalteren i Innlandet, 2022). Statsforvalteren i Innlandet (2023) viser til at de får tilbakemelding om at info- og spørretimen bidrar til å øke kvaliteten på økonomisk rådgivning i Nav-kontorene. Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021) viser til at de som regionalt kompetansesenter for økonomisk rådgivning har regelmessig kontakt med de økonomiske rådgiverne i kommunene. Info- og spørretimene beskrives som viktige for å utveksle erfaringer, stille spørsmål og få informasjon om hva som skjer på feltet.

Statsforvalteren i Møre og Romsdal (2021/2022) viser til at de har knyttet til seg tre gjeldsrådgivere i Nav-kontor med frikjøp (med ansvar for hvert sitt bykontor). Disse skal bistå Statsforvalteren med veiledning og kompetanseheving i de andre kontorene i fylket. Ordningen beskrives som god, og styrkes inn i 2022. De tre gjeldsrådgiverne driver hvert sitt regionale nettverk hvor det er månedlige møter. Det er også etablert et fylkesnettverk som møtes fire ganger i året.

Samarbeid med Nav fylke

Kravet om å utarbeide felles kompetanseplan sammen med Nav region på de sosiale tjenestene, kom inn i de statlige styringssignalene i 2017. Samarbeidet med Nav fylke knyttet til økonomisk rådgivning er beskjedent omtalt i årsrapportene fra 2017 (også før).

Embetene beskriver mest samarbeid knyttet til sosiale tjenester i stort, og/eller de andre sosiale tjenestene, særlig KVP.

Der samarbeid om økonomisk rådgivning er eksplisitt omtalt, vises stort sett til samarbeid om «Ny i Nav», og/eller at embetet har innlegg eller deltar på enhetsledermøter i Nav. Under følger et typisk eksempel på hvordan samarbeidet med Nav fylke om økonomisk rådgivning omtales:

«Vi har deltatt sammen med fylkesleddet i Nav på opplæringen «Ny i Nav». Vi deltar på møter med Nav-lederne, både rådgivende ledermøte med Nav-lederne i tjenesteområdene og to årlige møter med alle Nav-lederne. Vi hatt videre hatt fagdager og kurs om økonomisk rådgivning og vi fasiliterer nettverk i økonomisk rådgivning» (Årsrapporten til Statsforvalteren i Nordland, 2018).

Svært få årsrapporter utdyper dette samarbeidet. Ett unntak er Møre og Romsdal, som i 2013 skriver at: *«Fylkesmannen har eit særst godt samarbeid med Nav Møre og Romsdal og samarbeidsavtalen blir revidert årleg».*

Interkommunale samarbeid

Det vises til mange initiativer om etablering av interkommunale samarbeid (utover den økonomiske rådgivningstjenesten) i årsrapportene. Det henvises til rapporteringskravet om interkommunale samarbeid som var gjeldende fram til 2015, og de aller fleste omtalene av tematikken finner sted mellom 2010-2015. 14 av fylkene omtaler interkommunalt samarbeid minst én gang i sine årsrapporter i denne perioden.

Interkommunalt samarbeid er kun omtalt i årsrapportene til embetene i Innlandet og Agder etter dette (i 2019 og 2022). Innlandet viser til et interkommunalt prosjekt som omfatter kommunene Ringsaker, Hamar, Stange og Løten. Samarbeidet har helhetlige tjenester, internkontroll, ROS-analyse, samt sosialtjenesteloven §§ 17 og 20a som fokusområder. Statsforvalteren i Agder (2022) viser til sitt interkommunale ressurscenter, som skal bistå Nav-kontor ved fravær og manglende kompetanse om økonomisk rådgivning i kontoret.

Om tilsyn

Det har ikke vært stilt særskilte rapporteringskrav om embetenes tilsyn med økonomisk rådgivning. Likevel omtales tilsynsaktiviteten i flere årsrapporter. I mange tilfeller er det imidlertid kun gjengitt tilsyn med det sosiale tjenesteområdet. Det fremkommer ikke alltid om det er gjort tilsyn med økonomisk rådgivning spesifikt. Som regel utdyper årsrapportene heller ikke hva tilsynet konkret har handlet om (utover hvilken tjeneste det er snakk om). Eventuelle avvik og/eller bemerkninger gjengis heller ikke. Typisk omtales tilsyn med økonomisk rådgivning slik: *«Vi har gjennomført tre undersøkelser av tilgjengelighet ved Nav-kontor som omfatter fire kommuner og vi har gjennomført tilsyn med økonomisk rådgivning i én kommune» (Statsforvalteren i Rogaland, 2021).*

I noen tilfeller gis det imidlertid mer detaljerte beskrivelser, for eksempel:

«Det er i tillegg gjennomført to tilsyn med tjenesten økonomisk rådgivning. Det ble påpekt lovbrudd i en kommune. Kommunen har hatt en god prosess for å rette lovbruddet i samarbeid med Fylkesmannen, og tilsynet er nå avsluttet. Tilsynet med tjenesten økonomisk rådgivning videreføres i 2020 i tre kommuner. Vi vil evaluere tilsynet mot slutten av året for å se på om erfaringene kan brukes inn mot kommunene og de som arbeider med økonomisk rådgivning gjennom nettverk og fagdager. Fylkesmannen erfarer fra tilsyn at flere Nav-kontor i fylket ikke tilbyr tjenesten innenfor den rammen loven trekker opp. Kontorene yter økonomisk rådgivning, men vi ser få spor av vedtak om tjenesten på andre livsområder enn økonomi» (Årsrapporten til Fylkesmannen i Trøndelag, 2019).

Trøndelag er det embetet som gjennomgående gir mest detaljerte beskrivelser av tilsynsvirksomheten. Årsrapportene for 2023 er imidlertid et unntak, da flere av disse henviser til Helsetilsynets landsomfattende tilsyn med tjenesten for 2024.

Beskrivelser av utfordringer

I noen årsrapporter pekes på kartlagte utfordringer ved den økonomiske rådgivningstjenesten, og hvordan det skal arbeides for å imøtekomme disse. Embetet i Vestfold pekte for eksempel i 2011 og 2012 på utfordringer i kontorene knyttet til stort arbeidspress, manglende kapasitet og manglende kompetanse, samt store variasjoner mellom kommunene. Statsforvalteren i Rogaland vurderer i 2022 at det gjenstår en del arbeid for å komme i posisjon til å gi hjelp på et tidligere tidspunkt i gjeldssakene. De opplever at det fremdeles er behov for å øke kompetansen på økonomisk rådgivning i Nav-kontorene og kommunen ellers. Økt behov for kompetanse om tjenesten vises også til i årsrapporten til Statsforvalteren i Rogaland fra 2023. Gjennom klagesaksbehandling og henvendelser finner Statsforvalteren i Troms og Finnmark (2023) at enkelte brukere ikke har fått tilbud om økonomiske rådgivning i alle tilfeller de burde.

Statsforvalteren i Trøndelag (og tidligere Nord- og Sør-Trøndelag) er det embetet som i størst grad gir slike beskrivelser i sine årsrapporter. De viser eksempelvis til funn i sin klagesaksbehandling rettet mot den økonomiske rådgivningstjenesten. Dette går typisk på manglende kompetanse hos Nav-veiledere og manglende tilgjengelighet til tjenesten blant brukere. Det vises også til at Nav-kontor selv har uttrykt bekymringer for manglende kvalitet i tjenesten (Nord- og Sør-Trøndelag, 2010). På bakgrunn av dette økte embetet i Nord-Trøndelag i 2010, potten til økonomisk rådgivning med nesten 300.000 kroner. Pengene skulle gå til økt innsats i oppfølgingen av Nav-kontorene. I rapporten for 2013 reflekteres det rundt virkningen av de økte midlene. Midlene antas å ha gitt resultater i form av et mer tilgjengelig tjenestetilbud og bedre kompetanse til rådgivningen.

I Statsforvalteren i Trøndelag sin årsrapport for 2022 vises det til at økonomisk rådgivning og personlig økonomi har vært tematisert jevnlig i dialogmøter med kommunene, i de månedlige Nav-ledermøtene samt på «Fredagsprat med Statsforvalteren» i lys av økningen i levekostnader. Betydningen av at tjenesten tilbys alle aktuelle brukere, og tidlig nok, har vært et gjennomgående tema. Statsforvalteren skriver at de har oppfordret Nav-kontorene til å være proaktive i arbeidet med å gjøre økonomisk rådgivning bedre kjent.

Også Statsforvalteren i Troms og Finnmark viser til flere betraktninger rundt tjenesten. I 2021 skriver de at økonomisk rådgivning har vært tema i alle ledermøter med Nav, og at flere kontor har meldt om økning i antall saker eller krevende saker. Disse kontorene har fått tilbud om ekstra oppfølging og veiledning fra Statsforvalteren. Det vises også til klagesaksbehandlingen, hvor det kommer frem at enkelte brukere ikke er tilbudt tjenesten etter lovens § 17. Statsforvalteren i Troms og Finnmark har derfor fulgt opp dette, blant annet ved å oppfordre brukerne til å søke om denne tjenesten.

Andre grep for en bedre og mer tilgjengelig økonomisk rådgivningstjeneste

Noen årsrapporter peker på andre grep som er tatt for å styrke den økonomiske rådgivningstjenesten. Med dette menes andre tiltak enn den klassiske opplæringen og kompetansehevingen i form av nettverk og arenaer for kompetanse- og erfaringsutveksling. Dette kan eksempelvis være utforming av egne veiledere, utsendelse av informasjon, gjennomførte kartlegginger i regionen knyttet til eksempelvis status på tjenesten ved kontorene eller kartlegging av opplæringsbehov. Sistnevnte er gjeldende for embetene Innlandet (2020) og Oslo og Viken (2020). Embetet i Oslo og Viken skriver videre at de tilpasser sin opplæring til det som registreres via klagesaker, tilsynssaker og spørsmål fra kontorene, samt henvendelser via deres telefonvakt for Nav-veiledere på sosialtjenesteområdet.

Noen statsforvaltere viser til at de jevnlig sender ut relevant informasjon per e-post til ansatte i kommunene som arbeider med økonomisk rådgivning.⁸⁵ Dette kan være statistikk, nyheter i lovverket, informasjon fra direktorat og annet fagstoff. Embetet i Oppland skriver i 2013 at det årlig samles inn statistikk over arbeidet som blir gjort på økonomisk rådgivning i den enkelte kommune. Statistikken blir presentert på den årlige fagsamlingen slik at de ulike kommunen får se hvordan de ligger an i sitt fylke.

Embetet i Sør-Trøndelag skriver at de i 2011 kjøpte inn boken «Gjeldsrådgivning» (av Torleif Kahrs) til alle de kommunalt ansatte. Formålet var å styrke de ansattes faglige kunnskap om økonomisk rådgivning. Også Østfold (2010) kjøpte inn relevant faglitteratur til Nav-kontorene om økonomisk rådgivning. Som et annet grep tilbød Statsforvalteren i Nord-Trøndelag i 2013 motiverende intervjuer med økonomisk rådgivning som tema, til alle Nav-veilederne i fylket. I Sogn og Fjordane leide

⁸⁵ Se for eksempel Fylkesmannen Sør-Trøndelag (2011), Vestfold (2012) og Møre og Romsdal (2019).

Statsforvalteren en ekstern konsulent som alle Nav-kontorene kunne benytte seg av for veiledning i økonomiske rådgivningssaker (Sogn og Fjordane, 2010). I 2012 viser rapporten til at konsulenten arbeidet 125 timer det året.

Embetet i Vestfold og Telemark omtaler i 2020 et fylkeskommunalt tilskudd til utvikling av sosiale tjenester i Nav-kontoret. Prosjektene som fikk støtte dette året hadde som mål å støtte familier i lavinntekt, med tiltak som eksempelvis økonomisk rådgivning. Og i 2021 ble det gitt tilskudd fra fylkeskommunen til flere kommunale prosjekter med mål om å forbedre tilbudet og tilgjengeligheten til tjenesten økonomisk rådgivning.

Statsforvalteren i Rogaland skriver i 2021 at de har støttet opp om og innvilget kompetansemidler til tiltaket «Smart pengebruk», som ble utviklet av to Nav-kontor i Rogaland. Smart pengebruk er digital, økonomisk gruppeveiledning til personer som er i risiko for å utvikle økonomiske problemer. En av gruppene er arbeidsledige med inntekt i form av dagpenger. Målet var at dette tilbudet skulle gjøres tilgjengelig for alle Nav-kontor i Rogaland i løpet av 2022. (Det fremkommer ikke i rapporten for 2022 om målet er nådd).

11.4 Vedlegg 4: Oversikt over statsforvalternes kursrekke på økonomisk rådgivning i Nav⁸⁶

Basiskurs program:

- Perspektiver på økonomiske problemer
- Risikofaktorer, konsekvenser og avdekking av økonomiske problemer
- Om retten til og innholdet i tjenesten økonomisk rådgivning
- Hvordan kan vi hjelpe best mulig

Hva skal du sitte igjen med etter endt basiskurs?

- Å kunne forebygge økonomiske problemer
- Å ha tilstrekkelig kunnskap for å kunne avdekke brukere som har økonomiske bekymringer eller problemer.
- Økt bevissthet om hva økonomiske problemer kan medføre.
- Å ha tilstrekkelig kunnskap om hvor brukere skal få økonomisk rådgivning.
- Bistå i henvendelser til Namsmannen om utleggstrekk.

Grunnkurs program:

- Retten til og innholdet i tjenesten økonomisk rådgivning
- Personlig økonomi
- Kreditors sikring av kravet
- Økonomisk rådgivning roller
- Dekningsloven
- Foreldelse
- Helhetlig løsning av gjelden

Hva skal du sitte igjen med etter endt grunnkurs?

- Når bruker skal få tjenesten økonomisk rådgivning
- Økt bevissthet om rollen som økonomisk rådgiver
- Kunnskap om de ulike nivå for rådgivningen
- Kunnskap om hvordan hjelpe brukeren med personlig økonomi
- Kjennskap til helhetlig løsning av brukerens gjeldssituasjon
- Bistå i henvendelser til Namsmannen om utleggstrekk og utleggspant
- Kjennskap til pengekrav, mislighold og foreldelse

⁸⁶ Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Videregående kurs program:

- Hvem eier hva?
- Hvordan sikrer kreditor seg?
- Økonomisk rådgiver – rolleforståelse og sentrale ferdigheter
- Privatpersoner og næringsvirksomhet
- Utenrettslig gjeldsordning
- Gjeldsordning

Hva skal du sitte igjen med etter endt kurs?

- Kunnskap om roller og ferdigheter i møte med brukere som har økonomiske problemer
- kunnskap om hvordan du kan hjelpe mennesker med stor og uoversiktlig gjeldssituasjon
- kunnskap om ulike eieformer
- kunnskap om ulike måter kreditorer sikrer kravene sine på

I tillegg gjennomføres inntil fire årlige **ekspertkurs**, med dagsaktuelle temaer.

11.5 Vedlegg 5: Beskrivelse av utdanningstilbudene i økonomisk rådgivning

Universitetet i Agder

Ved Universitetet i Agder har det i mer enn 10 år vært undervist i økonomisk rådgivning. Kurset *Gjeldsrådgivning for privatpersoner* retter seg mot økonomiske rådgivere ved Nav-kontor, namsmenn, innkrevingsmyndigheter, ansatte i bank og inkassovirksomheter og andre som kommer i kontakt med personer som har økonomiske problemer. Det tar sikte på å dekke kompetansebehovet for å kunne drive privatøkonomisk rådgivning både i offentlig og privat virksomhet. Undervisninger basert både på forelesninger og oppgaveløsning, herunder en obligatorisk innleveringsoppgave i tillegg til eksamen.

Kurset er basert på tre årlige samlinger over to dager med etterfølgende eksamen og gir 10 studiepoeng.

Det faglige innholdet er i stor utstrekning rettet mot å gi kompetanse innenfor de juridiske spørsmålene som oppstår ved økonomisk rådgivning, men også andre emner som klientbehandling, sosiale rettigheter og gjeldsrådgiverferdigheter er viktige temaer. Ved utarbeidelse av læreplanen er det tatt utgangspunkt i de problemstillinger økonomiske rådgivere erfaringsmessig møter hos de rådsøkende. Sentralt står økonomisk styring, skaffe oversikt, samt å foreslå og forhandle om løsninger. Det gis også grundig opplæring i gjeldsordningsloven med tilhørende forskrifter.

Etter gjennomført kurs skal deltakerne ha tilstrekkelige kunnskaper til å kunne gjennomføre en fullstendig rådgivningsprosess. Dette innebærer bl.a. følgende elementer:

- Kartlegging av den rådsøkendes økonomiske situasjon ved innhenting og kvalitetssikring økonomisk informasjon om den rådsøkende
- Analyse av informasjonen, og identifisering av aktuelle problemstillinger
- Vurdering av ulike tiltak, og konsekvensene av disse
- Kunne forholde seg profesjonelt overfor offentlige myndigheter og kreditorer
- Gjennomføre gjeldsforhandlinger og utforme realistiske løsningsforslag
- Veilede om gjennomføringen av betalingsavtaler og forebygge nye problemer

Nord universitet og OsloMet

Høsten 2018 startet en 30 stp. utdanning i økonomisk rådgivning ved Nord universitet. Utdanningen ble formet gjennom samarbeid med Christian Poppe ved SIFO og Nav ved

Tommy Grav, samt kolleger ved Nord universitet. Det første studieåret ble den kjørt for Nord universitets regning og risiko. Det ble uteksaminert ca. 20 kandidater, noe Nord universitet mente var for lite til å være regningssvarende. Studiet ble derfor stoppet ved Nord universitet før høsten 2019. Samme høst startet OsloMet en utdanning basert på samme modell som utdanningen i Bodø med støtte fra Nav. Før høsten 2020 etablerte Nord universitet og OsloMet et samarbeid som førte til at utdanningen ble gitt med samme innhold, pensum og forelesere i Bodø og Oslo – denne gang med finansiering for begge studiene fra Nav. Dette har siden vært løsningen for utdanningen, som har gitt ca. 50 uteksaminerte kandidater pr. studieår. Etter noen studieår finansiert med årlige bevilgninger fra Nav, fikk man fra studieåret 2024 på plass en treårig samarbeidsavtale med Nav, slik utdanningen har en trygg finansiering fram til 2027. En slags «spinoff» av denne utdanningen er produksjonen av boka «Penger til besvær. Privatøkonomiske utfordringer og økonomisk rådgivning i kredittsamfunnet», som ble utgitt på Universitetsforlaget i 2022. De fleste av bidragsyterne i denne boka har gitt undervisning ved disse utdanningene.

Utdanningen består av to kurs, hvert på 15 stp. Det første kurset handler om feltet økonomisk rådgivning foregår i. Her belyses sosialpolitiske rammefaktorer, penger som sosialt fenomen, betalingsproblemer, fattigdom/knapphet og deres årsaker. Videre har gjeldsordning, psykiske helseaspekter knyttet til gjeldsutfordringer og psykologi omkring forbruk og pengebruk plass i dette kurset. Det neste kurset handler om rammer for økonomisk rådgivning, og hvordan denne kan utføres i ulike kontekster.

Hvert av kursene består av tre samlinger av tre dagers varighet, noe som gir ca. 54 undervisningstimer pr. kurs. I tillegg kommer gruppearbeider studentene gjennomfører mellom samlingene.

Det er ellers store innholdsmessige likheter mellom deler av denne utdanningen, og kurset «Gjeldsrådgivning for privatpersoner» som gis ved Universitetet i Agder. Egil Rokhaug, som er ansvarlig for utdanningen i Agder er også en sentral person i utdanningene ved OsloMet og Nord universitet.