



Prosjektnotat nr.5-2007

Christian Poppe og Per Arne Tufte

## Økonomisk rådgivning på sosialkontorene.

Gjeldssaker

**SIFO**

© SIFO 2007  
Prosjektnotat nr.5 – 2007

STATENS INSTITUTT FOR FORBRUKSFORSKNING  
Sandakerveien 24 C, Bygg B  
Postboks 4682 Nydalen  
0405 Oslo  
[www.sifo.no](http://www.sifo.no)

Det må ikke kopieres fra denne rapporten i strid med åndsverksloven. Rapporten er lagt ut på internett for lesing på skjerm og utskrift til eget bruk. Enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring utover dette må avtales med SIFO. Utnyttelse i strid med lov eller avtale, medfører erstatningsansvar.

## Økonomisk rådgivning på sosialkontorene. Gjeldssaker

Christian Poppe og Per Arne Tufte, SIFO

---

### Prosjektets målsettinger:

1. Dokumentere arbeidsmengde: Hvor stort er omfanget av gjeldssaker på sosialkontorene?
2. Dokumentere behov for videre satsning: Hva kjennetegner rådgivernes ressursituasjon?
3. Dokumentere tjenestens betydning: I hvilken utstrekning bidrar sosialkontorenes innsats til at klientenes økonomiske situasjon blir varig forbedret?

Pkt 3 er en oppfølgingsundersøkelse som skulle vært basert på intervjuer med klientene, dette er ikke blitt gjort pga problemer med å få dekket opp data vedrørende pkt 1 og 2.

### Data:

Sosialkontorene ble bedt om å telle sakene de hadde i 2006 og legge inn svarene på et web-spørreskjema. Der ble også en del andre spørsmål stilt, bl.a. om ressursituasjonen ved kontorene. De som ikke besvarte undersøkelsen ble ringt opp på telefon hvor de fikk anledning til å svare på spørsmålene om ressurser og ellers oppgi hovedgrunnene til at de ikke deltok i den opprinnelige undersøkelsen. Av de som ble oppringt var det en del som ikke besvarte henvendelsen, eller likevel ikke var tilgjengelig på avtalt tidspunkt. Dette gir følgende 3 utvalg:

- Samtlige kontorer (populasjon): 453
- Full deltakelse: 283 dvs. 62,5%
- Kun telefon: 104 dvs. 23%
- Ikke tilgjengelig: 66 dvs. 14,5%

Pga. frafallet predikeres enkelte nøkkeltall for landet som helhet. I disse prediksjonene tas det hensyn til fylke og kommunestørrelse. Dette er grove, men konservative anslag. Finberegninger kan eventuelt gjøres på et senere tidspunkt. Predikerte tall er angitt i rødt.

I 1994 ble det gjennomført en landsomfattende spørreundersøkelse blant sosialkontorer, boligkontorer og gjeldsrådgivningskontorer. Selv om metoden er annerledes i den foreliggende undersøkelsen enn i 1994, kan sammenligning av resultatene gi et inntrykk av hvilken retning utviklingen har gått. I 1994-undersøkelsen var svarprosenten 94%.

#### Definisjoner:

*Store kontorer:* Betjener et innbyggertall på enten mellom 10.000 og 20.000 innbyggere, eller over 20.000 innbyggere.

*Mellomstore kontorer:* Betjener et innbyggertall på mellom 5.000 og 10.000 innbyggere.

*Små kontorer:* betjener et innbyggertall på mellom 2.000 og 5.000 innbyggere, eller under 2.000 innbyggere.

### **Hovedfunn: Saksmengde**

Undersøkelsen gjelder saker hvor gjeld inngår som et hovedproblem og som behandles av økonomiske rådgivere/ den eller de på sosialkontoret som har ansvar for økonomisk rådgivning og gjeldssaker

- Antall nye saker i 2006 ved de 283 kontorene som har besvart undersøkelsen: **11.595**.
- Predikert antall nye saker i 2006 for hele landet: **18.103**

De fleste av de nye sakene kommer fra egen etat/NAV. Dvs. at mottaket har sendt klienten videre til spesialist på gjeldssaker. Mange henvender seg også på egen hånd til etaten med ønske om gjeldsrådgivning og får direkte avtale med gjeldsrådgiver. Et mindretall kommer via andre kommunale etater (A-etat, Trygdeetat) eller fra namsfogd, barnevern, psykiatri, eller lege.

- Antall avsluttede saker i 2006 ved de 283 kontorene som har besvart undersøkelsen: **10.059**.
- Predikert antall avsluttede saker i 2006 for hele landet: **15.742**

Av disse sakene er omtrent 24% avsluttet fordi klienten ikke har medvirket til løsning eller fordi det av andre grunner ikke har vært mulig å finne løsninger. På den annen side er 14% av sakene avsluttet uten at kreditor trengtes å trekkes inn i prosessen; 2/3 av disse sakene ansees å være permanent løst. I 62% av de avsluttede sakene er kreditor trukket inn i løsningsprosessen. Her går altså den økonomiske rådgiveren inn i forhandlinger på vegne av klienten.

Hvis vi ser nærmere på andelen av de avsluttede sakene som gjøres til gjenstand for kreditorforhandlinger kan følgende nøkkeltall framheves:

- Antall forhandlingssaker i 2006 de 283 kontorene som har besvart undersøkelsen: **6.212**

- Predikert antall forhandlingssaker i 2006 for hele landet: **9.744**

I omtrent 25% av disse sakene er det utarbeidet betalingsplaner som ikke påfører kreditorene noe tap. 37% av sakene, derimot, har endt med betalingsplaner hvor minst én kreditor er påført et tap. Videre er 17% av sakene oversendt namsmannen for behandling under Gjeldsordningsloven, mens de resterende 21% har endt med annet utfall. Omkring 2/3 av sakene som ender med betalingsplaner ansees som permanent løst — enten disse løsningene påfører kreditorsiden tap eller ikke.

Ellers er det verdt å nevne at av de 10.059 sakene som ble avsluttet ved de 283 kontorene som har besvart undersøkelsen dreier **3.587** seg om klienter som ikke er brukere av andre sosiale tjenester enn økonomisk rådgivning/ gjeldsrådgivning. For hele landet er denne klientgruppen predikert til **5.691** saker. Dvs. at i overkant av 1/3 av saksmengden dreier seg om personer som vanligvis ikke oppsøker sosialtjenesten. Tilbudet om økonomisk rådgivning når altså ut til et bredere lag av lokalbefolkningen. Om det når ut til alle som har behov for det er imidlertid et annet spørsmål. Antakeligvis er det fortsatt en del som kvier seg til å gå på sosialkontoret. Forhåpentligvis vil NAV-reformen ha en positiv effekt her.

Antall nye og avsluttede saker kan ikke uten videre legges sammen; mange av de nye sakene i 2006 ble antakeligvis også avsluttet i 2006. Overlappet må derfor antas å være stort. Undersøkelsen gir imidlertid ingen holdepunkter for å anslå hvor stort dette overlappet er.

Uansett må saksmengden betegnes som stor. Til sammenlikning kan nevnes at Forbrukerrådets Økonomiske Rådgivningstjeneste (FØR) i sin tid til sammen behandlet mellom 6.157 gjeldssaker på landsbasis fra oktober 1991 til mars 1994. I en undersøkelse gjennomført av SIFO i 1994, oppga 399 sosialkontorer, boligkontorer og gjeldsrådgivningskontorer at de til sammen hadde behandlet 8.273 saker det året. 1991-94 var som kjent blant de mest turbulente årene under gjeldskrisen. De økonomiske rammevilkårene for husholdningene er helt annerledes i 2006, og preget av en markant velstandsøkning både midt på 90-tallet og fra 2003 og utover. Men selv om saksmengden i 2006 klart viser at mange trenger økonomisk rådgivning i velferdssamfunnet er nok en vesentlig del av forklaringen på det høye antallet saker at tjenesten er langt mer kjent og tilgjengelig for folk flest nå enn på 90-tallet.

## Registrering av saker

Det å telle og registrere saker er et viktig redskap i å planlegge den daglige virksomheten ved de lokale kontorene. Ved siden av å tjene som en dokumentasjon på arbeidet som utføres, muliggjør et register bedre utnyttelse av ressursene og vil også være et redskap for å forbedre tjenesten innholdsmessig slik at best mulig resultater oppnås. Dessuten vil løpende landsoversikter over saksmengden og de resultater som oppnås være til stor hjelp for å sikre gode tjenester i alle landets kommuner.

Til nå har imidlertid registrering av saker vært et underprioritert område; selv om det i noen deler av landet telles saker er registreringsrutinene der de fins sterkt varierende. Den foreliggende undersøkelsen er faktisk den første landsoversikten for økonomisk

rådgivning på sosialkontor siden 1994 – og altså den første kvantifisering av den utenrettslige løsningen av slike saker der offentlige etater er involvert.

En viktig del av denne undersøkelsen har derfor vært å finne ut hvor utbredt den lokale registreringen av gjeldssakene er rundt om i landet. Siden både de som deltok i undersøkelsen og de som ble oppringt i etterkant har besvart spørsmål om dette har vi tall fra til sammen 387 kontorer. De resterende 66 som ble kontaktet over telefon men likevel ikke var tilgjengelig har vi dessverre ikke tall for. Vi har heller ikke sett det hensiktsmessig å predikere registreringsrutiner for denne gruppen — annet enn at disse kontorene trolig sjelden registrerer saksporteføljen.

Hovedresultatene er som følger:

- 66% av kontorene som har besvart spørsmålene har **ikke** noe register over mengden av økonomiske rådgivningssaker/ gjeldssaker
- Ved 11% av kontorene som har besvart spørsmålet fører rådgiverne kun oversikter over sine egne saker
- Ved 22% av kontorene som har besvart spørsmålene fins registre over saksmengden som omfatter samtlige saker på kontoret.

2/3 av kontorene mangler altså tellerutiner overhode. Dette er en meget høy andel som neppe fremmer god planlegging og ressursutnyttelse til klientenes beste. En modifierende faktor er imidlertid at mange av disse kontorene ligger i områder hvor befolkningsgrunnet er lite og hvor derfor saksmengden er relativt beskjeden. For eksempel er det slik at mens 85% av de kontorer som betjener inntil 2000 innbyggere mangler et saksregister, er den tilsvarende andelen sunket til 30% blant kontorer hvor nedslagsfeltet er over 20.000 innbyggere.

Likevel vurderer vi mangelen på formell registrering av saker som svært uheldig. Verken de fleste stedene lokalt eller på landsbasis fins det pr. i dag et godt styringsverktøy av denne typen; strengt tatt kan verken arbeidsmengde, resultater eller innsatsbehov dokumenteres. Dessuten tyder resultatene på at også de tallene som dette prosjektet har frembrakt må fortolkes med noe varsomhet. Av den totalt oppgitte saksmengden står kontorer uten saksregistre for i underkant av 1/3 av sakene. Særlig de større enhetene må antas å ha oppgitt omtrentlige tall i undersøkelsen.

SIFO mener at det bør innføres en felles tellerutine for hele landet hvor sakene registreres fortløpende og rapporteres inn sentralt hvert halvår eller årlig. Telleskjemaet som har vært brukt i den foreliggende undersøkelsen kan eventuelt tjene som et utgangspunkt for å utforme en slik rutine. Den bør selvsagt være så enkel som mulig slik at dette ikke går på bekostning av tjenestens tilgjengelighet for publikum.

### **Prioritering av gjeldsrådgivning**

De 387 kontorene som har besvart undersøkelsen eller siden blitt kontaktet på telefon er blitt bedt om å vurdere hvor høyt på en skala fra 1 til 5 den økonomiske rådgivningstjenesten er prioritert. Dette er hovedresultatene:

- I gjennomsnitt vurderes prioriteringen til 4,09 på en skala fra 1 til 5, hvor 1 er lavt og 5 er høyt. Dette må sies å være et godt resultat.
- 70% av kontorene vurderer prioriteringen til 3 eller høyere. Altså er tjenesten ganske lavt prioritert ved 30% av kontorene i undersøkelsen.
- Tjenesten er høyest prioritert i Oslo, Nord-Trøndelag og Buskerud, og lavest i Møre- og Romsdal, Vestfold og Aust-Agder.
- Tjenesten er høyest prioritert ved kontorer som betjener en befolkning på over 20.000 innbyggere — altså de store kontorene. Tjenesten ser ut til å være lavest prioritert ved de mellomstore kontorene — dvs. der hvor befolkningsgrunnet ligger mellom 5.000 og 10.000 innbyggere.

Økonomisk rådgivning/ gjeldsrådgivning er m.a.o. relativt høyt prioritert rundt om i kommunene. Det er vanskelig å si noe bestemt om hvorfor gjennomsnittsvurderingene er lavest ved de mellomstore kontorene. Det er imidlertid nærliggende å tenke seg at ressursituasjonen ikke står i et balansert forhold til etterspørselen av tjenesten. Det kan være at dette er kontorer hvor behovet er varierende eller "nesten" så stort at det skulle settes inn mer stillingsressurser, eller at tjenesten er organisert som del av stillinger med andre funksjonsoppgaver som delvis kommer i konflikt med gjeldsrådgivningsoppgaven.

Hvis vi ser på antall stillinger som er avsatt til økonomisk rådgivning, kan vi legge merke til følgende:

- Stillingsbrøken øker med antall innbyggere som kontorene skal betjene.
- Det gjennomsnittlige antall saker pr stilling øker også med antall innbyggere i kontorenes nedslagsfelt. Men mens antall saker pr stilling er omtrent den samme i de to gruppene for små kontorer (under 5.000 innbyggere), skjer det en markant økning opp til mellomstore og videre til de største kontorene.
- 47 kontorer har ikke avsatt noen stillingsressurser overhode til økonomisk rådgivning. Omkring 60% av disse har nedslagsfelt på under 5.000 innbyggere, og er altså små kontorer.

Når både prioriteringsvurderingene og antall saker pr stilling ligger høyt på de store kontorene kan det ha å gjøre med at arbeidet organiseres mer effektivt der. Dessuten vil en stor saksmengde føre til kompetanseheving i etaten. På de små kontorene er pågangen av rådgivningssaker liten, og høy skåre på prioriteringsskalaen kan tyde på et balansert eller t.o.m. et romslig forhold mellom publikumspågang og stillingsressurser. De mellomstore kontorene, derimot, kan være mer under press — altså i en situasjon hvor stillingsressursene kan ligge noe under det som publikumspågangen skulle tilsi, og at de derfor heller ikke får ut stordriftsfordelen av den større saksmengden de tross alt har. Det fins imidlertid få holdepunkter i datamaterialet til å underbygge en slik antagelse med ytterligere analyser da vi ikke har mange opplysninger om selve organiseringen av rådgivningstjenesten.

## Kompetanse

Rådgivernes kompetanse er selvsagt avgjørende når gjeldssaker skal behandles — særlig fordi mange av sakene er kompliserte og innebærer forhandlinger med kreditorene. Både de som har deltatt i hovedundersøkelsen og de som har vært tilgjengelige på telefon har besvart spørsmål om kompetanse — i alt 387 kontorer. Hovedspørsmålet har vært hvilken kompetanse rådgiveren selv har. Denne personen skal være den ved kontoret som behandler flest økonomiske rådgivningsaker. Hovedfunnene er som følger:

- 39% av rådgiverne har sosialfaglig utdanning.
- 37% av rådgiverne har økonomifaglig utdanning – enten på universitetsnivå eller på mellomnivå.
- 36% har annen faglig bakgrunn (helsefaglig, samfunnsfaglig, juridisk, pedagogisk, annet).
- 20% har oppgitt to eller flere typer utdanning.

Resultatet må vurderes som bra. Selv om andelene med sosialfaglig og økonomisk utdanning er omtrent de samme sammenliknet med undersøkelsen i 1994, er økonomidelen av den sosialfaglige utdanningen betydelig styrket siden den gang. De seneste årene har også vært satsing på etterutdanning av rådgivere ved sosialkontorene hvor både økonomi og jus blir sterkt vektlagt. I tillegg er kompetansemiljøet rundt økonomirådgiverne styrket, både lokalt og i form av nettverk på fylkes- og nasjonalt nivå. Det betyr at problemstillinger man selv er usikker på kan diskuteres med andre, og at fagkunnskap man selv ikke behersker er innenfor rekkevidde for de fleste som arbeider i systemet. Dette kommer bl.a. til uttrykk ved at to av de viktigste fagfeltene — sosialfag og økonomi — er tilgjengelig i rikt monn i de fleste fylkene.

Likevel bør det fremheves at:

- Andelen rådgivere med økonomifaglig bakgrunn er lav i enkelte fylker. Det gjelder særlig Aust-Agder (9%), Finnmark (20%), Sogn- og Fjordane (24%) og Rogaland (28%).
- Hvis vi kun ser på rådgivere med økonomifaglig bakgrunn på universitets- eller høyskolenivå, er denne kompetansen særlig utbredt i Østlandsområdet. Mens over halvparten av rådgiverinformantene i fylkene rundt Oslo-fjorden har slik utdanning, er andelen godt under 40% i de øvrige fylkene.
- Den juridiske kompetansen er lite utbredt; på landsbasis har kun 6.5% av rådgiverne oppgitt denne typen fagbakgrunn. Jus som fagfelt er imidlertid en del av den sosialfaglige utdanningen, og også et hyppig tema i etterutdanning av økonomiske rådgivere.

La oss ikke glemme at mange av kontorene er små fagenheter. Dette kan gi kompetanseproblemer: liten saksmengde gir lav lokal satsing på området. I slike tilfeller kan den enkelte med ansvar for rådgivningen føle seg relativt isolert og i en jobb som oppleves lite prioritert.



## Frafallsanalyse

Som nevnt innledningsvis er frafallet i denne datainnsamlingen stort; hele 37.5% av sosialkontorene (170 kontorer) har ikke deltatt i hoveddelen av undersøkelsen. Disse er i etterkant blitt kontaktet pr telefon og blitt stilt spørsmål om ressursituasjonen ved kontoret, egen kompetanse og hvorfor de ikke har deltatt i hovedundersøkelsen. Dette betyr at vi har innhentet en del nyttige data som muliggjør en frafallsanalyse. Vi har imidlertid ikke kunnet stille spørsmål om saksmengde på telefon.

Dessverre var 66 av de 170 kontorene også utilgjengelige på telefon. Disse vet vi m.a.o. svært lite om, med unntak av geografisk tilhørighet.

Hovedfunnene er disse:

- I følgende fylker har færre enn 50% av kontorene besvart hovedundersøkelsen: Telemark, Aust-Agder, Sogn- og Fjordane og Finnmark. Fraffallet er størst i Finnmark. Fraffallet er også stort i Akershus, Vest-Agder, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag. I disse fylkene har bare mellom 50% og 60% besvart hovedundersøkelsen.
- Når det gjelder de 104 kontorene som ikke besvarte hovedundersøkelsen men som var tilgjengelig på telefon, er andelen slike kontorer høyest i Telemark, Vest-Agder, Sogn- og Fjordane, Nord-Trøndelag og Finnmark.
- 66 kontorer har ikke vært tilgjengelige selv på telefon. Dette er tilfelle ved mer enn 20% av kontorene i følgende fylker: Østfold, Buskerud, Aust-Agder, Sør-Trøndelag og Finnmark. Andelen er høyest i Buskerud og Aust-Agder.
- Materialet viser at det overveiende er små kontorer blant de 66 som ikke har deltatt i undersøkelsen: 45% av dem er i områder hvor sosialkontorets nedslagsfelt er under 5.000 innbyggere. Imidlertid er også andelen store kontorer markant: 36% er kontorer med nedslagsfelt på over 10.000 innbyggere. Andelen mellomstore kontorer er 18%.

De 104 kontorene som var tilgjengelig på telefon oppga de viktigste grunnene til at de ikke deltok i hovedundersøkelsen. Hovedmønsteret er som følger:

- I overkant av ¼ av kontorene oppgir svar som på ulike måter uttrykker at de ikke har mottatt undersøkelsen. Dette vil i de aller fleste tilfellene dreie seg om kommunikasjonssvikt mellom sosialkontorets fungerende ledelse og rådgiverne i organisasjonen siden førstnevnte var de som fikk tilsendt undersøkelsen fra Gallup med brev om å sende oppgaven videre til rette person. Det kan også dreie seg om at den pågående omorganiseringen til NAV-enheter kan ha ført til svikt i kommunikasjonslinjene.
- En annen utbredt årsak er stort arbeidspress/ manglende tid. Dette oppgis som viktigste grunn av rundt ¼ av disse kontorene.
- Nok en utbredt årsak er sykdom/ sykemelding. Omkring 15% av kontorene oppgir dette som viktigste grunn.

- Det er dessuten en del svar som på forskjellige måter går ut på at spørsmålene var for vanskelige å svare på. Dette kan knyttes til et annet datum, nemlig at 85% av de 104 kontorene ikke har saksregistreringsrutiner overhode. Dette vanskeliggjør selvsagt oppgaven med å besvare telleskjemaet, særlig der hvor saksmengden kommer over en viss størrelse.

## Hovedkonklusjon

Hovedfunnene i undersøkelsen kan oppsummeres i fire punkter:

1. Den økonomiske rådgivningstjenesten/ gjeldsrådgivning er en nødvendig tjeneste. Selv i økonomiske oppgangstider behandler sosialkontorene en stor mengde saker hvor gjeld er et hovedtema.
2. Den store saksmengden nødvendiggjør både ressurser, god planlegging og kvalitetssikring av tjenesten. Dessverre mangler 2/3 av kontorene saksregistreringsrutiner. Det fins heller ikke en felles registrering på landsbasis.
3. Rådgivernes faglige bakgrunn virker god, og den innholdsmessige utviklingen på utdanningssiden indikerer at kompetansen kan ha økt betraktelig siden forrige undersøkelse i 1994. Kompetanseressursene er imidlertid noe ulikt fordelt. Det må fortsatt satses på kompetanseheving og nettverk for å sikre at særlig de kontorene hvor bare én person har gjeldsrådgivning som oppgave får den nødvendige faglige støtten rundt seg.
4. Rådgiverne mener stort sett at deres arbeidsfelt er høyt prioritert. Der hvor prioriteringen er lav er det enkelte ting som tyder på at det kan foreligge ressursmangel i forhold til etterspørselen. Det kan også være at organiseringen av tjenesten er uheldig. Dette er et felt man bør se nærmere på — kanskje særlig på mellomstore kontorer hvor prioriteringen av tjenesten vurderes lavest.