

Helene Eid Pedersen

Forebygging av økonomiske problemer i NAV

**Masteroppgave i sosialt arbeid
OsloMet – storbyuniversitetet
Fakultet for samfunnsvitenskap**

Abstract

This dissertation looks at the prevention of financial problems among NAV-clients, and discusses factors that promote and prevent a professional service to be delivered by debt advisors and supervisors at NAV. The research topic was originally proposed by Consumption Research Norway (SIFO) at the Research Market for students in 2016. Later that year, I entered into a collaboration with SIFO, which is now part of OsloMet. The analyses is based on qualitative interviews with debt advisors in the central east region of Norway autumn 2017.

Prevention of financial problems is a statutory task for all the municipalities and is mainly assigned to the local NAV-offices. Despite existing regulations and formal guidelines, the analysis indicates that the task is given low priority for reasons that are both diverse and complex. The general impression is that prevention as a professional responsibility is only moderately thought through by the practitioners. Consequently, the service largely appears to be subject to coincidences rather than being a systematic export approach.

NAV possesses many resources that can be used to develop and offer a professional service for prevention of financial problems. The potential is primarily related to the many skilled debt advisors in the organisation. Local NAV-leaders can easily put the task on the agenda and encourage whole teams to include it as a day-to-day responsibility. Moreover, NAV is directly interacting with many financially exposed individuals and groups. Also, it is possible to establish additional channels, such as self-service portals for financial problems on the Internet.

When it comes to obstacles to successfully preventing financial problems in NAV, time pressure, management, lack of competence among supervisors, unmotivated clients, and the fact that the help comes too late, are important factors. In addition, it is generally difficult to measure the effects of prevention, and thus it can also be difficult to defend that this is something that should be prioritized on a busy day.

Sammendrag

Denne avhandlingen ser på forebygging av økonomiske problemer blant brukere i NAV og drøfter hvilke faktorer som fremmer, eventuelt hindrer denne typen virksomhet.

Problemstillingen kom opprinnelig fra Forbruksforskningsinstituttet SIFO gjennom mastertorg i 2016, og jeg inngikk et samarbeid med dette forskningsinstituttet, som nå for øvrig har blitt en del av OsloMet.

Analysene i avhandlingen bygger på kvalitative forskningsintervjuer med gjeldsrådgivere i NAV.

Forebygging av økonomiske problemer er en lovpålagt oppgave for alle landets kommuner som i hovedsak er tillagt de lokale NAV-kontorene. Til tross for klare føringer i lovverk og retningslinjer, tyder resultatene av denne studien på at det er en lite prioritert oppgave.

Årsakene til dette er både mangfoldige og sammensatte, og forebygging som fenomen synes å være noe informantene verken prioriterer eller har systematiske forestillinger om.

Forebyggingen virker i stor grad å være preget av tilfeldigheter på mange hold.

NAV har både muligheter og utfordringer når det gjelder forebygging av økonomiske problemer. Mulighetene består i hovedsak av at NAV-kontorene allerede innehar god kompetanse på området gjennom gjeldsrådgiverne, lederne kan sette temaet på dagsorden og jobbe for å implementere dette på NAV-kontoret i sin helhet, NAV kjenner og er i kontakt med mange av de som er økonomisk utsatte, og det er fortsatt mulig å utnytte flere kanaler i dette arbeidet, gjennom for eksempel å utarbeide bedre selvbetjeningsløsninger for økonomiske problemer.

Når det gjelder hindringer for å lykkes med å forebygge økonomiske problemer i NAV er tidspress, ledelse, manglende kompetanse hos veiledere, umotiverte brukere og det at hjelpen kommer for sent, faktorer som er av stor betydning. I tillegg er forebygging generelt vanskelig å måle effekter av, og dermed kan det også være vanskelig å forsvare at dette er noe som skal prioriteres i en hektisk hverdag.

Forord

Jeg vil aller først gi en stor og velfortjent takk til min veileder, Christian Poppe. Du har gitt meg mange tilbakemeldinger underveis i prosessen som utvilsomt har vært med på å fremme arbeidet i en god retning. Din kompetanse har ikke bare gitt meg nyttig kunnskap, men også vært til stor inspirasjon. Jeg vil også takke Elling Borgeraas som inspirerte meg til å velge dette temaet i utgangspunktet, og som tok meg godt i mot ved SIFO.

Tusen takk til alle informantene som stilte velvillig opp til å delta i intervjuer. Dere har gitt meg verdifulle opplysninger som var helt avgjørende for å kunne skrive denne avhandlingen.

Familie, venner, medstudenter og kollegaer fortjener også en takk. Moralsk støtte og forståelse for prosessen har vært av stor betydning.

Arbeidet med denne masteroppgaven har vært både spennende og krevende. Jeg opplever tema som svært interessant og viktig å belyse. Allikevel har det vært vanskelig å se underveis hvordan oppgaven skulle utvikle seg, og hva som til slutt kom bli å bli det endelige resultatet. Jeg har lært mye om meg selv, i tillegg til det rent faglige som jeg også har fått et stort utbytte av. Alle erfaringene tar jeg med meg videre til bruk innenfor det sosialfaglige arbeidet jeg holder på meg til daglig.

Sørumsand, mai 2018, Helene Eid Pedersen.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	1
<i>Organisering og partnerskapet i NAV</i>	1
<i>Overordnet tema og problemstilling</i>	2
<i>Empirisk grunnlag</i>	3
<i>Avgrensning</i>	3
<i>Sosialfaglig relevans</i>	3
<i>Avhandlingens oppbygning</i>	4
2. Økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning i NAV	5
<i>Økonomiske problemer</i>	5
<i>Et historisk blikk</i>	6
<i>Økonomisk rådgivning versus gjeldsrådgivning</i>	8
<i>Avslutning: noen implikasjoner</i>	10
4. Teoretisk perspektiv	12
<i>Økonomisk utsatte personer</i>	12
<i>Forebygging</i>	13
<i>Primærforebygging</i>	15
<i>Sekundærforebygging</i>	15
<i>Tertiærforebygging</i>	16
<i>Sammenhenger mellom økonomisk rådgivning/gjeldsrådgivning og forebygging</i>	17
<i>Avslutning</i>	20
4. Metode	21
<i>Tema og problemstilling</i>	21
<i>Fenomenologi som vitenskapelig tilnærming</i>	21
<i>Kvalitativ metode</i>	23
<i>Kvalitativt forskningsintervju</i>	23
<i>Semistrukturert forskningsintervju</i>	24
<i>Gjennomføring av intervjuene</i>	25
<i>Maktrelasjoner</i>	25
<i>Rekruttering av informanter</i>	26
<i>Om informantene</i>	27
<i>Informert samtykke</i>	28
<i>Konfidensialitet</i>	29
<i>Min rolle som forsker og ansatt i NAV - forforståelse</i>	29
<i>Transkripsjon</i>	30
<i>Analyse</i>	30
<i>Etikk</i>	31
<i>Reliabilitet, validitet og overførbarhet</i>	31
5. Empiri	33
<i>Hvordan oppfatter gjeldsrådgivere i NAV begrepet/oppgaven forebygging?</i>	33
<i>Forebygging internt overfor brukere</i>	33
<i>Forebygging internt overfor kollegaer</i>	35
<i>Forebygging eksternt</i>	36
<i>Oppsummering</i>	36
<i>Hvordan skjer forebygging i NAV i dag?</i>	37
<i>Forebygging overfor kollegaer</i>	37
<i>Forebygging overfor brukerne</i>	39

Organisatoriske forutsetninger	44
Forebygging eksternt	46
Oppsummering	47
<i>Hva ville gjeldsrådgivere i NAV ideelt sett gjort av forebyggende arbeid?</i>	48
Oppsummering	52
<i>Hovedoppsummering av empiriske funn</i>	52
6. Diskusjon	54
<i>Gjeldsrådgivernes forståelse av forebygging.</i>	54
<i>Hva er det i NAV som gir et potensial for forebygging?</i>	56
Kompetente gjeldsrådgivere som kan dele sin kunnskap	56
Ledelse – utnytte lokale ressurser	57
NAV er allerede i kontakt med utsatte grupper	58
Digitale løsninger	59
<i>Hva er det i NAV som eventuelt hindrer forebygging?</i>	60
Tidspress	60
Ledelse – mangel på forankring i organisasjonen som helhet	61
Veiledere i NAV har for liten kompetanse om økonomi	62
Hjelpen kommer for sent	62
Forebygging er vanskelig å måle effekter av på kort sikt	63
Brukerne er ikke motiverte for å endre sin økonomiske atferd	64
Oppsummering	65
Konklusjon	66
Referanser	68

Vedlegg:

1. Bekreftelse på godkjenning fra NSD
2. Informasjonsskriv
3. Intervjuguide

1. Innledning

Norge har blitt kåret til verdens beste land å bo i fra 2009 til 2015, og selv om vi ikke nådde like høyt opp i 2016, er det liten tvil om at innbyggerne i dette landet har svært mange fordeler, sammenlignet med resten av verden (Legatum Institute, 2016). Til tross for nedgang i oljeindustrien i 2014, ser det nå ut til at økonomien i stor grad har stabilisert seg, og målinger viser at arbeidsledigheten på landsbasis går nedover igjen. De siste årene har vært preget av en til tider formidabel økning i boligpriser og husholdningenes gjeldsbelastning er historisk høye. Samtidig har nordmenn i økende grad tatt opp forbrukslån, noe som gjør at det finansielle systemets sårbarhet har økt (Finansielt Utsyn 2017).

Til tross for en relativt stabil økonomi med lave renter, sliter en del husholdninger med økonomi og gjeld. Omlag 6 % av husholdningene har tilbakevendende betalingsproblemer, hvorav halvparten sliter med å overholde gjeldsforpliktelsene. Det er viktig å ta tak i slike problemer før de kommer helt ut av kontroll. Her har samfunnet et ansvar. (Poppe 2016).

Kommunens plikt til å yte tjenestene økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning er hjemlet i Lov om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner § 1-5 og Lov om sosiale tjenester i NAV § 17 (Gjeldsordningsloven, Sosialtjenesteloven). Når økonomiske problemer oppstår er det viktig at den som opplever dette får tilbud om hjelp til å løse situasjonen så raskt som mulig. Formålet med Sosialtjenesteloven § 17 er hovedsakelig tre punkter: «å forebygge økonomiske problemer, å søke å løse akutte økonomiske problemer, og å bidra til å finne helhetlige og varige løsninger» (Veileder til Sosialtjenesteloven § 17 s. 4-5). Her kommer det tydelig fram at NAV skal forebygge økonomiske problemer. Denne avhandlingen setter søkelyset på hvordan dette gjøres i dag, og hvilke muligheter og eventuelle begrensninger det er for forebygging av økonomiske problemer i NAV i tiden fremover.

Organisering og partnerskapet i NAV

NAV består av både statlige og kommunale tjenester, og det er opp til det enkelte NAV-kontor å organisere disse tjenestene på best mulig måte ut i fra gitte rammer. Partnerskapet regulerer lokale samarbeidsavtaler i hver enkelt kommune:

Gjennom partnerskapet har stat og kommune felles ansvar for driften av NAV-kontoret og skal sikre et samordnet tjenestetilbud til brukerne. Partnerskapet er likeverdig. Det betyr at ingen av partene kan gi hverandre pålegg. Stat og kommune har fortsatt selvstendig ansvar for hver sine tjenester (www.nav.no).

Dette innebærer at det fortsatt er hver enkelt kommune som har ansvaret for tjenesten økonomisk rådgivning innenfor NAV. NAV er pliktet til å tilby økonomisk rådgivning i henhold til Lov om sosiale tjenester i NAV § 17: «Kommunen skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer» (Sosialtjenesteloven). Det er ikke forbudt å ha for eksempel gjeldsrådgiver organisert utenfor NAV-kontoret som kan ta seg av de tyngre sakene. Enklere økonomisk rådgivning må derimot fortrinnsvis skje innenfor NAV.

Tildelingsbrevet for 2017 til NAV sier følgende om tjenesten økonomisk rådgivning under punkt 3.3.1: «Arbeidet med å høyne kompetanse, kvalitet og tilgjengelighet i tilbudet om økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning i kommunene videreføres» (www.regjeringen.no). Brevet på totalt 36 sider utdypet ikke dette noe videre med tanke på hvordan dette skal gjøres, eller hvordan det skal måles/etterprøves. Det faktum at dette er nevnt i tildelingsbrevet betyr imidlertid at det er noe NAV skal prioritere og ha fokus på. Videre er forebygging av økonomiske problemer ikke nevnt eksplisitt i tildelingsbrevet. Dessuten er økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning generelt viet forholdsvis liten oppmerksomhet sammenlignet med mange andre fagområder.

Overordnet tema og problemstilling

Når man ser på tildelingsbrevet til NAV kan det virke som om forebygging av økonomiske problemer er en lite prioritert oppgave. Denne avhandlingen ønsker å sette søkelyset på nettopp dette. Tema for avhandlingen er derfor: forebygging av økonomiske problemer i NAV.

Den konkrete problemstillingen er definert som:

1. Hva er forebygging i NAV-sammenheng, og hvordan skiller forebygging seg fra problemløsning?
2. Hvordan driver økonomiske rådgivere/gjeldsrådgivere i NAV forebygging?
3. Hvilke muligheter og begrensninger fins for eventuelt å øke innsatsen på forebyggingssiden?

Empirisk grunnlag

Det empiriske grunnlaget for avhandlingen er kvalitative intervjuer med to personer i sentrale stillinger innenfor feltet offentlig økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning i NAV, samt seks gjeldsrådgivere på lokale NAV-kontor i Oslo og Akershus. Statistikk fra Fylkesmannen viser at for disse to fylkene mottok 6.605 personer økonomisk rådgivning i 2016 (www.fylkesmannen.no). Antall personer utgjør ikke en stor del av befolkningen, men det å ha økonomiske problemer kan være svært belastende for den enkelte, dens familie og ikke minst gi konsekvenser ikke bare på individnivå, men for hele samfunnet.

Avgrensning

Jeg har belyst problemstillingen primært fra gjeldsrådgiveres ståsted. Mine funn vil derfor være et resultat av hvordan gjeldsrådgivere i NAV ser på NAVs muligheter for å forebygge økonomiske problemer. Avgrensningen er gjort som følge av begrensninger i tid og ressurser til å gjennomføre forskningsprosjektet, samt oppgavens forhåndsdefinerte størrelse.

Sosialfaglig relevans

«Sosialt arbeid er et anvendt fagområde hvis hensikt er å hjelpe mennesker løse sine sosial problemer. Det retter sin oppmerksomhet mot relasjonen mellom personen og dens omgivelser» (Levin 2004, 10). Videre utdyper Levin at sosialarbeidere i hovedsak jobber med iverksettelse av sosialpolitikk overfor svakere stilte grupper, og at yrkesgruppen ofte er i et spenningsfelt mellom å utøve politikken fra høyere hold med streng kontroll, samtidig som sårbare mennesker skal ivaretas og hjelpes ut av sine vanskelige situasjoner. Det er innenfor en slik kontekst at økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning tilbys i dag. Det tilbys i hovedsak innenfor rammen av sosialt arbeid i NAV. Dermed kan formålet med tjenesten knyttes direkte til sosialtjenestens hovedformål, som kort sagt dreiser seg om «å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet» (Rundskriv Hovednummer 35).

Solstad (2011, 112) skriver at «... i et sosialt arbeid er det å se helheten økonomien inngår i, et faglig grunnperspektiv. Derfor er det vesentlig at alle sosialarbeidere, uansett arbeidssted, har grunnkunnskaper om privatøkonomi og økonomisk rådgivning». Dette underbygger hvor aktuelt økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning er innenfor en sosialfaglig ramme, og med fokus på å *forebygge* nettopp økonomiske problemer, blir relevansen for faget understreket ytterligere. Sosialt arbeid handler i stor grad om å bistå mennesker som er i vanskelige

situasjoner, og målet med denne avhandlingen er å bidra til økt kunnskap når det gjelder forebygging av økonomiske problemer i NAV.

Avhandlingens oppbygning

Med dette som bakgrunn er avhandlingen bygd opp på følgende måte: kapittel to presenterer økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning i NAV. Etter en kort presentasjon av tjenestene gis et historisk tilbakeblikk før tjenestene ses i sammenheng og utdypes ved å definere dem på en gradert skala for innhold og vanskelighetsgrad. Kapittel tre knytter tjenestene til forebygging ved hjelp av en figur som angir sammenhengen mellom økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning som både problemløsende og forebyggende virksomhet. Her trekkes det også opp noen implikasjoner for diskusjonskapittelet. Det fjerde kapittelet redegjør for hvilke metoder og vitenskapsteoretisk tilnærming som er brukt i arbeidet. I kapittel fem presenteres empirien. Kapittel seks diskuterer de empiriske funnene og trekker linjene tilbake til problemstillingen og avhandlingens utgangspunkt.

2. Økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning i NAV

Økonomisk rådgivning er noe sosialtjenesten i kommunene har drevet med i lang tid. Det inneholder svært mange ulike oppgaver og temaer som budsjettveiledning, økonomisk råd og veiledning, veiledning om andre forhold som kan virke inn på økonomien, disponering m.m. Dette har tradisjonelt vært en av kjerneoppgavene i sosialtjenesten og innenfor sosialt arbeid.

I dette kapitlet ser vi først på økonomiske problemer som et sammensatt fenomen, deretter på økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning i et historisk perspektiv, for til slutt å definere de to tjenestene på et kontinuum for innhold og kompleksitet.

Økonomiske problemer

Økonomiske problemer er i denne sammenheng et vidt begrep. Det kan omfatte alt fra små utfordringer som enkelt kan rettes opp i ved små grep, til komplekse saker hvor eneste utvei kanskje er en offentlig gjeldsordning gjennom Namsmannen. Hvis det ikke gjøres noe med selv små utfordringer kan økonomien etter hvert komme ut av kontroll. Det som er viktig å få frem er at det handler om en økonomisk situasjon som av en eller flere årsaker skaper problemer for den det gjelder. I de noe mer omfattende sakene vil imidlertid økonomiske problemer ofte dreie seg om at en person har uhåndterlig gjeld. Dette har ofte sammenheng med manglende betalingsevne, mangelfull økonomisk styring og ubalanse mellom inntekter og utgifter. Det er ikke bare den vanskelige økonomien i seg selv som er belastende, men innvirkning på mange andre områder i livet også som for eksempel fysisk og psykisk helse, fritid, og samspill mellom barn og foreldre (Solstad 2011).

Økonomiske problemer henger dessuten ofte sammen med andre utfordringer, som for eksempel arbeidsledighet, helseutfordringer, rusmisbruk og/eller samlivsbrudd. Å leve i en vedvarende pengemangel eller plutselig bli tvunget til å leve med en mye strammere økonomi enn tidligere, kan påvirke en person på en negativ måte. Redusert tro på muligheter og egne evner kan etter hvert føre til en passivitet som kan være vanskelig å komme ut av. Samtidig vet vi at det å snakke om økonomi er vanskelig for mange. Noe av dette kan forklares ved at penger synliggjør forskjeller mellom folk. Psykologen David Krueger, med inspirasjon fra Sigmund Freud, hevder at økonomi er vårt samfunns siste tabu (Solstad 2011). Dette betyr at økonomiske problemer ikke bare er et sårbart tema, men det stiller også store krav til de som skal bistå med å løse disse utfordringene. Her er det viktig med både sterke fagkunnskaper og evne til å skape gode menneskelige relasjoner basert på tillit og forståelse.

Selv om gjeldsgraden øker hos den norske befolkningen, har de fleste en økonomisk situasjon som gjør at de klarer å forsørge seg selv. Statistikk fra SSB viser at andelen årsverk knyttet til økonomisk rådgivning faktisk har gått ned fra 779,42 i 2012 til 383,81 i 2016. Antall personer som har mottatt økonomisk rådgivning uten å ha mottatt sosialhjelp har holdt seg ganske stabil de siste fem årene, men med en liten økning fra 15.569 i 2012 til 16.688 i 2016. Samtidig har antall personer som har mottatt økonomisk rådgivning og mottatt sosialhjelp økt mer fra 11.262 i 2012 til 15.570 i 2016. Interessant nok har tilsynelatende antall ansatte som jobber innenfor feltet halvert seg de siste fem årene, mens antall personer som mottar tjenesten har økt noe. SSB anslår videre at det er omtrent 20.000 pågående gjeldsordningssaker til enhver tid. Dette innebærer en ikke ubetydelig kostnad både på individnivå og samfunnsøkonomisk (www.ssb.no).

Disse tallene er i hovedsak basert på rapporteringer fra gjeldsrådgivere, og mange av sakene dreier seg sannsynligvis da om tyngre gjeldssaker. Lettere økonomisk rådgivningssaker vil være vanskeligere å måle fordi en veileder på NAV kan gi økonomisk råd og veiledning i form av budsjettveiledning, informasjon om stønader, rettigheter osv. som en del av oppfølgingen, uten av dette nødvendigvis rapporteres på noen formell måte. NAV-kontoret kan også fatte vedtak på dette etter Sosialtjenesteloven § 17, men i hvilken grad dette faktisk blir gjort på hvert enkelt NAV-kontor er usikkert. Denne typen råd og veiledning kan imidlertid være svært avgjørende knyttet til forebygging.

Antall personer som kan ha behov for økonomisk rådgivning og/eller er i en risikosone for å utvikle økonomiske problemer, vil sannsynligvis være mye høyere enn de som faktisk har fått hjelp fra en gjeldsrådgiver. Det er vanskelig å slå fast sikre tall for hvor mange personer som er i målgruppen for ulike typer forebygging. Statens Institutt for Forbruksforskning (SIFO) sin rapport fra 2016 om økonomisk utsatthet gir imidlertid et bilde på hva diskusjonen dreier seg om. Det redegjøres for dette i neste kapittel, men som nevnt innledningsvis anslås omtrent 3 % av den norske befolkningen å ha store økonomiske problemer (Poppe 2016).

Et historisk blikk

«Hvis du har betalings- eller gjeldsproblemer, kan NAV gi deg økonomisk rådgivning. Hensikten med rådgivningen er å hjelpe deg slik at du blir i stand til å styre økonomien din

selv» (www.nav.no). Kommunene har ansvar for å bistå innbyggere som trenger hjelp til å håndtere sine gjeldsproblemer, og tjenesten er gratis.

Økonomisk rådgivning ble innført i kommunene tidlig i 1990-årene som en lovpålagt tjeneste etter gjeldskrisen på 1980-tallet, og ble mange steder organisert sammen med sosialkontorene. Dette ble da hjemlet i Lov om sosiale tjenester § 4-1, som i dag tilsvarer Lov om sosiale tjenester i NAV § 17. Sosialkontorene hadde allikevel drevet med økonomisk rådgivning tidligere også ved at de bisto det man da gjerne omtalte som sosialklienter, med å sette opp budsjett og gi generell råd og veiledning om hvordan de kunne håndtere hverdagsøkonomien på best mulig måte.

Mye endret seg på i løpet av 1980-årene. Som følge av høy belåning på boliger og arbeidsledighet havnet mange personer i en gjeldssituasjon som ikke bare var ukjent for mange, men da også vanskelig å håndtere. En sterk renteøkning, kombinert med reduserte skattefordeler for boliglån forsterket vanskelighetene ytterligere (Solstad 2011). For ansatte i sosialtjenestene medførte dette at de ikke bare måtte kunne gi økonomisk råd veiledning, men gjeldsrådgivning ble en viktig oppgave. Den såkalte gjeldskrisen ble imidlertid en viktig lærepenge for norsk økonomi, hvor mange fikk erfare konsekvensene av å ikke kunne håndtere sine gjeldsforpliktelser (Poppe 2008).

Som følge av gjeldskrisen kom Gjeldsordningsloven på begynnelsen av 1990-tallet (Lov om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner, 1992). Gjeldskrisen på denne tiden dreide seg stort sett om boliggjeld, og begrepet gjeldsoffer ble lansert (Rokhaug, 2014). Økonomisk rådgivning ble etter hvert en oppgave som måtte ses i sammenheng med bolig- og lånemarkedet, og rådgiverne måtte forhandle med profesjonelle aktører. Mange steder fikk egne ansatte dette som dedikerte oppgaver, da utførelsen av disse arbeidsoppgavene stilte krav om både juridisk og økonomisk kompetanse. Til tross for at økonomisk rådgivning i seg selv fortsatt var, og er veldig viktig, skjedde det her en utvikling fra økonomisk rådgivning til å også omfatte gjeldsrådgivning. Hovedpoenget er at da gjeld kom inn som en del av folks utfordringer, så kom også lånemarkedet inn som tema i sosialt arbeid, som økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning jo er en del av. Den mer tradisjonelle økonomiske rådgivningen ble fortsatt liggende hos veilederne på NAV som en del av den individuelle oppfølgingen (Tufte, 2015).

Sett i dagens norske samfunn har den økonomiske utviklingen endret seg ytterligere, og er i stadig forandring. Bare de siste årene har vi vært vitne til en voldsom økning av ulike tilbydere av forbrukslån og kredittkort fra mer flere og mer utradisjonelle långivere enn tidligere. Dessuten har inkassonæringen vokst frem som en betydelig næringsvirksomhet, og også her har det blitt mange aktører. Gjeldsrådgivere må matche kompetansen til disse miljøene og samhandle med dem for å finne gode løsninger på brukernes problemer. Dette stiller store krav til kompetanse, og gjør samtidig gjeldsrådgivningen til en spesialisert oppgave. Dette fører gjerne til at kompetansen på området i stor grad befinner seg hos en eller flere gjeldsrådgivere som dermed kommer i en særstilling i organisasjonen.

Økonomisk rådgivning versus gjeldsrådgivning

Økonomisk rådgivning kan beskrives som «en målrettet og intendert kommunikasjons handling basert på frivillighet mellom minst to personer med den hensikt å avklare den enkeltes grunnlag for handling i forhold til ulike utfordringer», herunder økonomiske problemer (Stolanowski 1995; Stolanowski og Tvetene 2005).

Etter gjeldskrisen kom gjeldsrådgivning som en lovpålagt tjeneste. Det er også en spesialisert tjeneste som dreier seg om gjeldsforhandlinger med kreditorer. I motsetning til økonomisk råd og veiledning, omfatter gjeldsrådgivning også en tredjepart, altså kreditorer. Kreditorenes interesser settes ofte på spill ved at de i en del tilfeller ender opp med økonomiske tap. Det er ikke lenger bare snakk om å gi veiledning rundt budsjett, pengebruk og livsførsel. Den som bistår skyldner med dette, som oftest en gjeldsrådgiver, må også ha forhandlingskompetanse. Forhandlingskompetanse er særlig det som skiller veiledere og økonomiske rådgivere fra gjeldsrådgivere. Dette gjør gjeldsrådgivning til en spesialisert tjeneste med høye krav til kunnskaper om økonomi og juss, og om hvordan dette i hvert individuelt tilfelle kan kombineres med innsikter fra sosialt arbeid på en fordelaktig måte.

Grenseoppgangen mellom den nye og de tradisjonelle rådgivningstjenestene ble aldri formulert som separate funksjoner, men som ulike tilbud på et kontinuum av en og samme tjeneste. Det er vanlig å dele økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning i tre nivåer.

1. Det første nivået er på mange måter det tradisjonelle tjenesteinnholdet og dreier seg i hovedsak om hjelp til selvhjelp. Generell råd og veiledning om forbruk, budsjett, reduksjon av utgifter, muligheter for inntektsøkning, orientering om økonomiske

rettigheter med mer. Økonomisk rådgivning på dette nivået vil de fleste veiledere i NAV kunne utøve, da det ikke krever særskilt økonomisk kompetanse utover å kunne håndtere hverdagsøkonomi på en ryddig måte. Det forutsettes at de fleste som jobber i NAV er kompetente nok til dette, og at en stor del av førstelinjetjenesten bør kunne bidra.

2. Nivå to vil kunne betegnes både som økonomisk rådgivning og som gjeldsrådgivning. Hvordan dette fungerer i praksis, avhenger nok i stor grad av størrelse og organisering av det enkelte NAV-kontor. Her er det vanlig å kontakte kreditorer i form av forespørsler om betalingsutsettelse, enkle nedbetalingsavtaler og lignende, men liten grad av forhandlinger som innebærer vesentlige tap for kreditorene. Dette nivået krever en viss oversikt over gjeldende lover og regler, og vil kunne utøves av både gjeldsrådgivere og øvrig ansatte, avhengig av organisering, hvilken opplæring som er gitt og hvilken kompetanse som finnes blant de ansatte.
3. Det tredje nivået består i hovedsak av tunge gjeldssaker som ofte innebærer tap for kreditorene, herunder utenrettslige og rettslige gjeldsordninger. Sakene er som oftest preget av at skyldneren har en uhåndterlig gjeldsbyrde. Forberedelse av saker for offentlig gjeldsordning vil også ligge på dette nivået. Gjeldsrådgivning av slik karakter krever spesialistkompetanse innenfor feltet og forhandlingskompetanse er det som skiller seg særlig ut på dette nivået (Tuft, 2015). Selv om gjeldsrådgiver ikke er en beskyttet tittel, er det nødvendig at gjeldsrådgiveren har relevante kunnskaper innenfor økonomi og juss. Både skyldner og kreditor skal ivaretas på en god og profesjonell måte, noe som også vil øke mulighetene for å få til en løsning begge parter er tilfreds med, og ikke minst som skyldneren klarer å gjennomføre.

Disse nivåene må ses i sammenheng med organisering av tjenestene. Tradisjonelt ble betjeningen av samtlige nivåer lagt til én ansatt i organisasjonen, altså gjeldsrådgiveren eller til økonomisk rådgiver som en spesialistfunksjon. Historisk ble det gjort mye man i dag nok med god grunn kan stille spørsmålsteget ved når det gjelder utøvelsen av arbeidet. Det skyldes blant annet at kompetansen hva angikk gjeldsrådgivning og forhandlinger med kreditorer lenge var svært lav i mange kommuner (Poppe 1995, Tuft 1995).

Avslutning: noen implikasjoner

Det at det ikke ble skilt tydeligere mellom økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning etter gjeldskrisen, hadde fire dypere implikasjoner som det kan antas at den dag i dag representerer hovedutfordringene med disse tjenestene i NAV:

Den første er at tjenestene tilbys innenfor rammen av sosialt arbeid, noe som innebærer at man må ha et problem og bli klient for å få den hjelpen man trenger. Hjelpen rettighetsfestes gjerne gjennom et vedtak. Den som søker hjelp ses ikke lenger da bare som en person med ett problem, men man går inn og blir en klient med både et sosialt og økonomisk problem. Vedtaket medfører en «kontraktsfesting», noe som er utfordrende i et forebyggingsperspektiv. Dette kan være en av årsakene til at personer med økonomiske problemer og/eller gjeldsproblemer kommer for sent til NAV, ved at de ikke ønsker å bli betegnet som en klient. Tjenestene underkastes dermed noen ideologiske føringer. Tjenestene er i NAV organisert som del av det som tidligere var sosialkontoret, med sosialt arbeid som ideologi.

Den andre implikasjonen er at det medførte en utkrystallisering av en spesialistfunksjon hvor typisk én eller svært få personer kommer i en særstilling i kollegiet i kraft av å være økonomiske rådgivere/gjeldsrådgivere. Dette skjer fordi veilederkollegaer, gjerne sosionomer, ikke er spesielt oppdatert på kunnskaper innenfor økonomi og juss. Veilederne har dermed heller ikke forhandlingskompetanse og gjeldsrådgiveren(e) sitter da med en unik kompetanse som befester deres posisjon og spesialistfunksjon.

Implikasjon nummer tre handler om at til tross for lokale variasjoner, er det på mange NAV-kontorer lang ventetid for å få bistand fra gjeldsrådgiver. Nettopp fordi mange av henvendelsene som dreier seg om økonomi skal innom én eller få gjeldsrådgivere. Det er ikke samsvar mellom behovet for økonomisk rådgivning/gjeldsrådgivning og personalressursene som er tilgjengelige.

Den siste implikasjonen er at i kraft av å være spesialister har oppmerksomheten til økonomiske rådgivere/gjeldsrådgivere primært blitt trukket i retning av problemløsning. I den grad dette er tilfelle, har funksjonstilførselen av gjeldsrådgivning trolig gått på bekostning av det sosialtjenesten i kommunene alltid har drevet med, nemlig økonomisk rådgivning av mer generell karakter, herunder forebygging. Med denne forståelsen av økonomisk

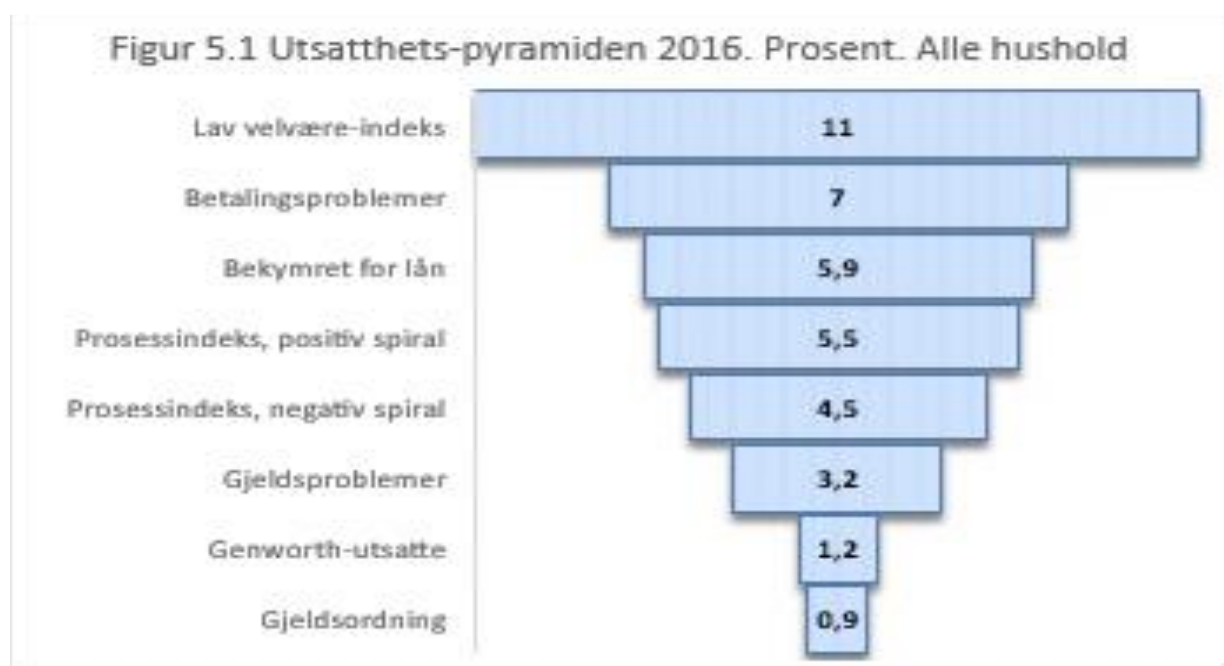
rådgivning/gjeldsrådgivning og dens implikasjoner, skal vi nå se nærmere på hvordan forebygging kommer inn i bildet.

4. Teoretisk perspektiv

I dette kapitlet trekkes det opp noen teoretiske perspektiver på forebygging, og hva det betyr for økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning i NAV. Det er innenfor NAV sitt samfunnsoppdrag å hjelpe økonomisk utsatte personer, og vi ser derfor først på problemgruppens kjennetegn og omfang. Deretter går kapitlet inn på hva forebygging er, hvordan det står i forhold til problemløsningsaktiviteter i NAV, ulike former av forebygging og hvordan disse kan ses i forhold til hverandre.

Økonomisk utsatte personer

Nedenfor vises en figur fra SIFO-rapporten «Økonomisk Utsatthet» (Poppe 2016). Den differensierer hva det vil si å være disponert for økonomiske problemer. Eksempelvis har omlag 11 % av befolkningen en usikker økonomisk situasjon, mens rundt 1 % av befolkningen er under en løpende offentlig gjeldsordning. Det er naturlig nok stor forskjell å være på toppen og bunnen av denne omvendte pyramiden. Dersom man regner om prosentene til antall personer i befolkningen, og i tillegg justerer for husholdninger, anslås det i rapporten at drøyt en halv million mennesker i Norge er befinner seg innenfor pyramidens øverste felt. Altså vil de ifølge undersøkelsen som ligger bak, være i en situasjon preget av ulike grader av begrenset økonomisk trygghet og valgfrihet. En utvikling av denne type ulikhet som økonomisk utsatthet representerer, er noe samfunnet ikke er tjent med at utvikler seg ytterligere (Poppe 2016).



Figuren viser at økonomisk utsatte personer ikke på noen måte er en ensartet gruppe. En av gruppene som skiller seg ut er imidlertid unge som har lavere inntekter og høyere gjeldsbelastninger enn store deler av befolkningen for øvrig. Når mange av de i tillegg kjennetegnes ved mangel på økonomisk buffer, arbeidsløshet og samlivsbrudd, skiller de seg ut som en særlig utsatt gruppe.

Rapporten «Økonomisk Utsatthet» viser til at det i Sverige er gjort beregninger på at tunge økonomiske problemer koster det offentlige opp mot en milliard svenske kroner per år på grunn av blant annet økt risiko for helseutfordringer. Tilsvarende beregninger er ikke gjort i Norge, men kostnadene til å administrere de offentlige gjeldsordningene alene anslås til å ligge rundt etthundre millioner norske kroner per år. Dette i seg selv burde være en gulrot for den norske stat til å vie større oppmerksomhet til økonomiske problemer som et viktig sosialt og samfunnsøkonomisk problem (Poppe 2016).

Forebygging

Ettersom forebygging er et helt sentralt element i problemstillingen og kjernen i oppgaven, er det nødvendig å se nærmere på dette begrepet. «Å forebygge vil si å være i forkant og forhindre at noe negativt skjer» (Lie 2015, 21). Å forebygge er aktuelt innenfor mange fagområder og i ulike felt. Sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er det liten tvil om at det i de fleste tilfeller vil lønne seg å forebygge både kriminalitet, fattigdom, helseproblematikk, klimaendringer osv. Hva som er tilstrekkelig forebygging er imidlertid et interessant spørsmål, men vanskelig å gi noe eksakt svar på. Forebygging er i seg selv vanskelig å måle effekter av. Det vil realistisk sett antakelig aldri være mulig å forebygge eksempelvis alle former for kriminalitet, helseproblemer eller økonomiske problemer. Det vil alltid være noen mennesker som «systemet» ikke klarer å fange opp tidsnok, og/eller som bevisst velger å handle på en slik måte at risikoen for uønsket atferd og resultat øker betydelig, eller er direkte tilsiktet.

Bekjempelse av barnefattigdom er et eksempel på forebygging som stadig er et tema i mediene og som brukes aktivt i politikken. Omtrent 10 % av barn i Norge lever i en husholdning med vedvarende lavinntekt ifølge tallene som presenteres av Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (www.bufdir.no). Her vises det også til økonomisk sårbarhet, noe som i stor grad ses i sammenheng med husholdninger som er avhengige av offentlige overføringer,

eller med andre ord, som ikke kan forsørge seg selv. Ettersom det er NAV som i hovedsak administrerer og utbetaler offentlige velferdsordninger, vil mange av disse husholdningene naturlig nok være i kontakt med nettopp NAV.

I kontakt med NAV er også arbeidsledige, langtidssykemeldte, enslig forsørgere og andre som av ulike grunner står utenfor, eller har liten tilknytning til arbeidslivet. Disse gruppene av mennesker er også i faresonen for å opparbeide seg økonomiske problemer. Det å motta stønad fra NAV vil for mange innebære vesentlig inntektsnedgang og kan dermed by på utfordringer.

Poppe (2016) trekker i denne forbindelse fram fem indikatorer på økonomisk utsatthet; endret økonomisk situasjon, dårlig råd, lav økonomisk buffer, lave kunnskaper om økonomi og tilbakevendende betalingsproblemer. De fire første indikatorene kan betraktes som «forløpere» til tilbakevendende betalingsproblemer. Kort oppsummeres dette til at det i noen grad derfor burde være mulig å forebygge sistnevnte. Rapporten trekker også frem stor gjeldsbyrde i den norske befolkningen som en risiko for økte økonomiske problemer.

Nyseter (2015) påpeker at forskningsresultater og mange års erfaringer tilsier at forebyggende arbeid generelt ikke bare vil bedre livskvaliteten for mange enkeltindivider, men også spare samfunnsøkonomien for utgifter i milliardklassen. Allikevel er dette kanskje ikke en klart uttrykt hovedoppgave for Norges største velferdsleverandør, NAV. En av forklaringene som nevnes av Nyseter er manglende politisk vilje. Politikere prioriterer gjerne i faser av fire år av gangen, altså like lenge de er garantert å sitte med makten. Forebygging av sosiale problemer krever definitivt en lengre tidshorisont enn som så. Enkelte typer forebygging starter allerede i barnehagen, selv om gevinsten kanskje ikke vil vise seg før ti til tyve år senere. Nyseter peker videre på at kommunene ofte mangler økonomiske ressurser til å iverksette og drifte forebyggende tiltak på lengre sikt. For det tredje peker han på at samarbeid på tvers av sektorer har vært vanskelig i en del av den norske forvaltningen. Til sist trekker han også frem at det ikke er uvanlig blant folk flest at vi har vanskeligheter med å omsette kunnskapen til handling (Nyseter 2015). Å forebygge sosiale problemer er noe «alle» vet at man burde gjøre, men allikevel ikke alltid noe som faktisk blir prioritert.

De fleste norske husholdninger har en relativt grei økonomisk situasjon ettersom norsk økonomi har vært i stor vekst siden andre verdenskrig. Barne-, ungdoms-, og

familiedirektoratet har i 2017 publisert oppvekstrapporten; «Økte forskjeller - gjør det noe?» (www.bufdir.no). Rapporten beskriver blant annet hvordan det å havne i en marginalisert posisjon som voksen øker dersom du vokser opp i en familie med økonomiske problemer eller mangelfulle ressurser. Sett i sammenheng med at de økonomiske ulikhetene i Norge i dag øker, og andelen barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt også øker, gir det grunn til bekymring og større oppmerksomhet. «Det synes å være en klar sammenheng at barn som bodde i husholdninger der det var økonomiske problemer under oppveksten også i stor grad har vanskeligheter med økonomien når de er voksne» (www.ssb.no). For å unngå at NAV bare skal være en problemløsende organisasjon som saksbehandler en stor mengde saker med brukere som trenger hjelp til å løse mer eller mindre økonomiske problemer, må organisasjonen satse på forebygging. Selv om det kan være vanskelig å trekke et helt klart skille mellom ulike former for forebygging, er det vanlig å skille mellom tre typer (www.forebygging.no):

Primærforebygging

Primærforebygging dreier seg om tiltak rettet mot store befolkningsgrupper, der virkemidlene kan være for eksempel opplysnings- og holdningskampanjer, overvåkning, lovregulering m.m. Forebygging skjer så tidlig som mulig, ideelt sett før den uønskede handlingen inntreffer. En av hovedutfordringene med denne type forebygging har vist seg å være å treffe nettopp de mest utsatte. Eksempler på dette er antirøykekampanjer på tv, trafikkkontroller, vaksinasjonsprogrammer, informasjonsbrosjyrer av ulike slag og så videre.

Sekundærforebygging

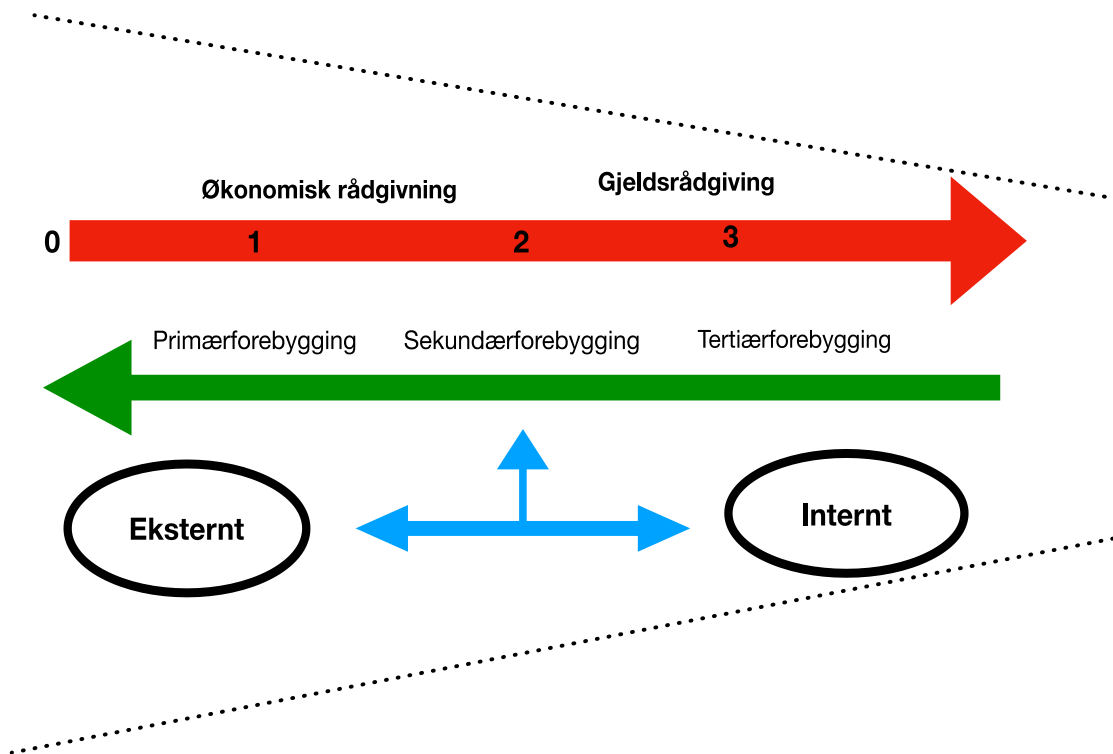
Sekundærforebygging rettes gjerne mot gitte grupper og skal i hovedsak hindre at uønskede handlinger vedvarer eller utvikler seg. Innenfor NAV kan dette for eksempel være at alle som er i kontakt med brukere, og gjerne på et så tidlig tidspunkt som mulig, tar opp temaet økonomi, uavhengig av hvilken ytelse brukeren mottar. Som nevnt over, er en stor andel av personene som kommer i kontakt med NAV i en vanskelig livssituasjon knyttet til tapt arbeidsinntekt, endring i familiesituasjon osv., og er således i en risiko for å utvikle økonomiske problemer. Andre eksempler på sekundærforebygging er å øke politipatruljering i utsatte områder for å forhindre kriminalitet og å sette inn ekstra ressurser overfor elever i skolen som viser tegn til atferdsproblemer, svak læringsevne eller lignende.

Tertiærforebygging

Tertiærforebygging rettes mot særskilte grupper, eksempelvis rusmisbrukere, og vil i hovedsak handle om tiltak for å unngå ytterligere forverring og/eller tilbakefall av en allerede uønsket atferd. Problemet har allerede oppstått og ofte vedvart en stund. Et annet eksempel på denne type forebygging finnes det mange av innenfor kriminalomsorgen. Der forsøker man med ulike virkemidler å forhindre at en person som har begått en kriminell handling skal gjøre dette igjen.

Dersom NAV gir oppfølging av personer som er under offentlig gjeldsordning vil dette være et godt eksempel på tertiærforebyggende tiltak. Det er ikke NAV, men Namsmannen som innvilger selve gjeldsordningen. For å få gjeldsordning må skyldneren ha opparbeidet seg en gjeldssituasjon som det ikke er mulig å komme ut av på andre overkommelige måter. Det gir personen en sjanse til å komme seg videre i livet uten en uholdbar gjeldsbelastning etter endt periode (www.politiet.no). Ettersom ordningen er noe man i utgangspunktet kun kan få innvilget én gang i livet og kan være tøff å gjennomføre for mange, vil det være av avgjørende betydning å ha nødvendige støtte og kompetanse rundt seg til å stå løpet ut (Poppe 2005, Poppe 2010). Hvis man lykkes med dette og personen ikke foretar valg i fremtiden som gjør at vedkommende havner i et økonomisk utføre på nytt, vil det være god forebygging, til tross for at det skjer på et sent tidspunkt. Selve den offentlige gjeldsordningen i seg selv er i utgangspunktet kun et problemløsende tiltak, og det vil derfor være den eventuelle oppfølgingen under, og gjerne etter gjeldsordningen, som har det forebyggende aspektet.

Sammenhenger mellom økonomisk rådgivning/gjeldsrådgivning og forebygging



Modell 1: Økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning på ulike nivåer sett i sammenheng med ulike former av forebygging.

Modellen over illustrerer sammenhengen mellom ulike nivåer av økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning på den øverste pilen, og former for forebygging på den midterste pilen. Den røde pilen (øverst) viser nivåene for økonomiske problemer som er beskrevet i kapittel to. Nivåene går fra null til tre, hvor nivå null er målgrupper utenfor, mens de tre andre nivåene er tjenester rettet mot brukere innenfor NAV. Nivå en er som sagt i hovedsak økonomisk rådgivning som kan gjøres av alle i NAV, nivå to mer alvorlige saker som dels behandles av økonomiske rådgivere og dels av gjeldsrådgivere, mens nivå tre er tunge saker som krever en gjeldsrådgivers spesialkompetanse.

Den grønne pilen (i midten) går motsatt vei og indikerer de ulike typene av forebygging som det er redegjort for tidligere i dette kapittelet. I tillegg viser modellen at alle disse tre typene av forebygging kan skje på ulike måter, noe den blå (nederste) pilen illustrerer. Plasseringene av den interne og eksterne forebyggingen er ikke gitt, da disse kan skje på flere av de ulike nivåene. Den blå pilen peker derfor i flere retninger. Forebygging internt i NAV kan skje enten overfor brukere og/eller overfor kollegaer. I det sistnevnte tilfellet er det snakk om kompetanseoverføring fra den økonomiske rådgiveren/gjeldsrådgiveren til ansatte som jobber på andre felt i organisasjonen. Forebygging eksternt vil typisk være overfor

samarbeidspartnere i kommunen eller andre offentlige tjenester. Forebygging kan dessuten være rettet mot større samfunnsgrupper hvor økonomiske problemer ennå ikke har oppstått. Dette vil i hovedsak da være ekstern forebygging på nivå null.

Gjeldrådgivere med kompetanse på nivå tre kan drive alle former for forebygging overfor brukere. Ett eksempel på tertiærforebygging vil være som tidligere nevnt å følge opp personer under og etter en gjeldsordning. De som står på nivå to kan forebygge på sekundær- og primærnivå. Forebygging på sekundærnivå kan være økonomisk veiledning rundt budsjett og disponering som medfører at en potensielt vanskelig økonomisk situasjon ikke forverrer seg, men gjerne tvert i mot bedrer seg. For de som er på nivå en, altså veiledere generelt i NAV, vil det være primærforebygging som er det de i hovedsak kan bidra med. Dette kan bestå av å gi råd og veiledning til å gjøre endringer i en situasjon tilpasset for eksempel arbeidsledighet. Ved siden av budsjettveiledning kan dette for eksempel dreie seg om å gi informasjon om at man kan søke avdragsfrihet på boliglån i banken, søke bostøtte fra Husbanken eller søke kommunen om redusert oppholdsbetaling for barnehageplass.

Forebygging på nivå null kan være at dersom NAV får melding om en stor bedrift som skal permittere eller si opp mange ansatte, går NAV inn med veiledning til de ansatte i bedriften, også knyttet til økonomi, samt gir de anledning til å ta kontakt og snakke med veileder. Å få leger til også å spørre om den personlige økonomien i samtale med pasienter og knytte dem opp mot en veileder i NAV om nødvendig, kan være et annet eksempel på ekstern forebygging på nivå null. Et helt ytterpunkt til venstre på forebyggingsskalaen vil være dersom NAV går inn med for eksempel veiledning i skole og barnehage. Det er mest nærliggende å tro at den type forebygging som er mest aktuell slik NAV fungerer i dag imidlertid er ikke favner om sistnevnte eksempel i særlig stor grad.

Når det gjelder forebygging overfor kollegaer er det i hovedsak gjeldsrådgivere som har nødvendig kompetanse til å gjøre dette. Generelt er kompetansen hos øvrige ansatte i NAV tilsynelatende svak når det gjelder økonomi og juss. Her er det i prinsippet to måter gjeldsrådgivere kan utøve forebygging på. Den ene er intern opplæring av kollegaer. Den andre er å delta i team rundt brukerne, for eksempel i samtaler eller i samarbeidsmøter, IP-grupper og lignende. Det vil her være konkret hjelp overfor den enkelte bruker, samtidig økes også kompetansen hos kollegaer som deltar. Dette blir en type «learning-by-doing» for kollegaene.

Veiledere på NAV som holder på med økonomisk rådgivning på nivå en og to vil også kunne bidra til primær- og sekundærforebygging overfor brukerne. Jo flere veiledere som engasjerer seg på disse nivåene, desto mindre trykk er det grunn til å tro at det vil bli innover i organisasjonen mot gjeldsrådgivere som har en spesialistfunksjon. Dermed vil ventetiden, i hvert fall i teorien, kunne gå ned.

Figuren gir flere implikasjoner. En av dem er at forebygging som virksomhet eller type rådgivning avhenger av hvor mottaker av tjenesten er på den røde pilen. Dette avgjør også hvem som skal yte tjenesten. Jo lenger til venstre en bruker befinner seg, desto flere i NAV bør kunne hjelpe med nødvendig bistand. På samme måte vil det være flere brukere man potensielt kan forebygge overfor, jo lengre til venstre i figuren brukerne er. Man kan her se for seg figuren som en slags trakt, med den største åpningen lengst til venstre, og jo smalere desto lengre til høyre man befinner seg. De stiplede sorte linjene illustrerer dette.

Gjeldsrådgivere vil i hovedsak jobbe med økonomisk rådgivning på nivå to og gjeldsrådgivning på nivå tre, der hvor trakten er på sitt smaleste. Samtidig har de mulighet til å forebygge både på primær-, sekundær- og tertiærnivå.

Mulighetene for å drive med kompetanseheving overfor andre kollegaer vil øke jo lenger til høyre i figuren en ansatt befinner seg. Her har den økonomiske rådgiveren/gjeldsrådgiveren et særlig ansvar for å dele kompetansen. Å øke kunnskapen internt i en organisasjon er et godt eksempel på primærforebyggende tiltak, og er kanskje et av de viktigste elementene for å lykkes med forebygging i sin helhet i NAV. Ved å øke kompetansen i organisasjonen, reduseres sårbarheten knyttet til at kun én eller svært få ansatte besitter en spesialkompetanse. Sannsynligheten for å forebygge økonomiske problemer på nivå en og to vil ganske sikkert også bli større i takt med at kompetansenivået økes. Det finnes allerede flere prosjekter i Norge som jobber ut i fra en slik holdning. Ett eksempel er sentralisering av gjeldsrådgivning i Nord-Trøndelag til ett kompetansesenter slik at tid til kompetanseheving og forebygging lokalt frigjøres. Samtidig kvalitetssikres de tunge gjeldssakene ved at disse håndteres av spesialister på området. Målet er at dette vil kunne gi gevinster i form av at flere veiledere på lokalkontorene snakker med flere brukere om økonomi på et tidligere tidspunkt, og dermed bli en vinn-vinn situasjon både for brukerne og NAV.

Uavhengig av om det er snakk om intern kompetanseheving eller forebyggingsaktiviteter med direkte innsats overfor brukere i NAV, er det helt sentralt at det er brukerne som skal stå i sentrum for alle typer forebygging. Å forebygge økonomiske problemer blant brukere i NAV ut i fra et snevert ønske om å for eksempel redusere utgifter til økonomisk sosialhjelp, er ikke et ideelt utgangspunkt. Tiltak som settes inn fra NAV sin side kan da i verste fall gå på bekostning av det beste for brukerne i et langsiktig perspektiv.

Avslutning

Forebygging generelt dreier seg kort sagt om å sette inn innsats der hvor problemer kan oppstå, før de oppstår. Dette er både nødvendig og sannsynligvis samfunnsøkonomisk svært lønnsomt. Men samtidig er det en sammensatt og komplisert type virksomhet som aktualiserer noen viktige spørsmål.

- Hvordan oppfatter gjeldsrådgivere forebygging av økonomiske problemer i NAV i dag?
- Hvordan skjer dette i praksis?
- Hva ville gjeldsrådgiverne eventuelt gjort mer av dersom de hadde mer tid og ressurser tilgjengelig?

Mer prinsipielt er det også all grunn til å spørre:

- Hvilket potensial fins i NAV for forebygging av økonomiske problemer?
- Hva er det som eventuelt hindrer forebyggende virksomhet i NAV?

De tre første spørsmålene vil håndteres empirisk i kapittel fem. De to andre diskuteres i avhandlingens siste kapittel som er diskusjonskapittelet.

4. Metode

Tema og problemstilling

Grunnen til at jeg ble interessert i den valgte problemstillingen har sin bakgrunn i at jeg jobber som sosialfaglig veileder i NAV. Jeg har jobbet i NAV siden 2009, og med økonomisk sosialhjelp siden 2011. Jeg møter mange mennesker som har økonomiske problemer, i hovedsak personer som ikke har tilstrekkelig egne inntekter til å kunne forsørge seg selv. Da jeg skulle velge problemstilling hadde jeg bestemt meg for at jeg ikke skulle forske på det som står meg nærmest, da det kunne bli vanskelig å distansere seg til temaet. Selv om jeg er godt kjent med tjenesten økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning, er det ikke mine primære arbeidsoppgaver i det daglige arbeidet. Som ansatt i NAV hadde jeg selvsagt allikevel noen tanker rundt problemstillingen da jeg startet arbeidet. Jeg forsøkte å være meg bevisst dette gjennom hele forskningsprosessen, da jeg vet at jeg er en del av feltet jeg undersøker. Mer om dette senere i kapitlet.

Fenomenologi som vitenskapelig tilnærming

«Fenomenologien ble opprinnelig utviklet av Edmund Husserl rundt år 1900» (Kvale og Brinkman 2015, 44). Hans utsagn «til saken selv» er på mange måter fenomenologiens begynnelse. Noe annet som har fått stor betydning innenfor den samfunnsvitenskapelig fenomenologi er hans begrep om *livsverden* (Fuglsang, Olsen og Rasborg m.fl. 2014, 262). Begrepet er sammensatt, men veldig forenklet kan livsverden beskrives som den konteksten vi befinner oss i og er en del av. Dette er arenaen for de nære relasjoner hvor kommunikasjonen, ifølge filosofen og sosiologen Jürgen Habermas, er konsensusorientert. Vår forståelse av livet som sådan formes her (Poppe 2008). Min egen rolle som forsker, intervjuer og fortolker av fenomenene økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning er delvis forankret i min livsverden.

Motsatsen til livsverdenen er ifølge Habermas systemverdenen. Dette er arenaen for markedsaktørene og staten. I dette systemet er kommunikasjonen interessebasert. Sett i lys av denne avhandlingen har for eksempel långiverne et ønske om å selge lån og forfølge egeninteressene for å maksimere salg, mens staten på sin side har en interesse av å dempe urimelige konsekvenser av denne virksomheten (Poppe 2008). Dette gjøres dels gjennom markedsregulering, og dels gjennom institusjoner som NAV hvor målet er å løse og forebygge økonomiske problemer som likevel oppstår i befolkningen.

Det er avgjørende for både veiledere og økonomiske rådgivere/gjeldsrådgivere i NAV å forstå brukernes livsverden for å håndtere disse oppgavene. Siden de som jobber i NAV også har erfaringer fra sin egen livsverden kan det imidlertid oppstå rollekonflikter mellom deres forståelse av det å være medmenneske, og det å være en representant for systemverdenen hvor økonomiske problemer skal forebygges og løses etter systemets regler og prosedyrer. For meg som intervjuer er det viktig å være oppmerksom på slike mulige kontroverser.

Dette er i overenstemmelse med Heideggers og Husserls understreking av at vi lever i en allerede gitt meningssammenheng, som har betydning for vår erfaring (Fuglsang, Olsen og Rasborg m.fl. 2014, 263). Til tross for noen uenigheter fenomenologer imellom, vil de fleste enes om at vitenskapens oppgave er å beskrive den opplevde livsverdens intensjonalitets- og vesensstrukturer slik de kommer til uttrykk gjennom menneskenes erfaring (Fuglsang, Olsen og Rasborg m.fl. 2014, 267). Da jeg gjennomførte forskningsintervjuene var det nettopp informantenes subjektive erfaringer innenfor temaet jeg ønsket å kartlegge.

Alfred Schutz formidlet fenomenologien innenfor sosiologien:

Når det er snakk om kvalitativ forskning, er fenomenologi mer bestemt et begrep som peker på en interesse for å forstå sosiale fenomener ut fra aktørenes egne perspektiver og beskrive verden slik den oppleves av informantene, ut fra den forståelse at den virkelige virkeligheten er den mennesker oppfatter (Kvale og Brinkman 2015, 45).

Nettopp på grunn av dette har jeg valgt en fenomenologisk tilnærming i min oppgave. Jeg har intervjuet gjeldsrådgivere i NAV for å finne ut av hvordan de ser på NAVs rolle med å forebygge økonomiske problemer. For å svare på spørsmålene mine måtte informantene i hovedsak basere seg på egne erfaringer, opplevelser og kunnskap opparbeidet gjennom fagfeltet sitt. Verken informantene eller jeg var på noen måte nøytrale overfor oppgavens tema, men dette var heller ingen intensjon. Nøytralitet er ikke nøkkelen til fyldige data og en grundig analyse i denne oppgaven. Profesjonalitet i alle ledd og det å være seg bevisst den bakgrunnen, holdningene og forutinntattheten jeg hadde med meg, var imidlertid avgjørende gjennom hele prosessen for å oppnå et mest mulig reliabelt resultat.

Fenomenologien prøver å fange betydningen av menneskelig erfaring, og det er nettopp dette jeg baserer dataene mine på. Informantenes individuelle erfaringer er oppgavens datagrunnlag, selvfølgelig i tillegg til eksisterende teorier, lærebøker, rapporter, publikasjoner

og så videre. Målet med fenomenologisk forskning er å få tak i en gruppe av enkeltmenneskers opplevelse av et fenomen (Postholm 2010). Et eksempel på en fenomenologisk tilnærming i min studie er spørsmålet «hva vil du si at forebygging er?». Ut i fra dette kan man kanskje si noe om hva det er, hva det ikke er eller hva det kunne det være under visse forutsetninger.

Fenomenologien i samfunnsvitenskapen er først og fremst basert på en åpen og fordomsfri innstilling til analysegjenstanden. Fenomenologien oppfordrer forskeren til å begi seg ut i en dyptgripende refleksjon over både informantens opplevelse og meningsdannelse, samt forutsetningene for hvorfor informantene oppfatter og tolker sin sosiale virkelighet (Fuglsang, Olsen og Rasborg m.fl. 2014, 268). Med en slik tilnærming til de innhentede dataene, ga det meg som forsker en frihet til å analysere dataene i et bredt perspektiv. Et utsagn fra en informant betyr ikke nødvendigvis bare de ordene som er sagt, men det ga meg muligheten til å blant annet tolke hva som ligger bak et slikt utsagn og hva det kan være indikasjon på.

Kvalitativ metode

Forskning gjennom kvalitativ metode startet på slutten av 1700-tallet på bakgrunn av et ønske om å finne ut mer om livsmønstre og tradisjoner hos grupper i samfunnet som ikke hadde sterke stemmer (Postholm 2010). Kvalitativ metode har etter hvert blitt en mye brukt metode innenfor sosialt arbeid, kanskje nettopp fordi den er godt egnet til å få fram hvordan utsatte grupper har det, eller årsaker til at sosiale problemer oppstår. Med tema forebygging av økonomiske problemer i NAV, vurderer jeg at metoden er godt egnet for å belyse dette fenomenet.

Kvalitativt forskningsintervju

Etter at jeg valgte problemstilling kom jeg raskt fram til at jeg skulle benytte meg kvalitativ metode, og herunder forskningsintervju. Å gjennomføre en kvantitativ forskning ut i fra problemstillingen, ville helt sikkert fått fram mye nyttig, men kanskje ikke de refleksjonene jeg var ute etter. Når man velger kvalitativt forskningsintervju som metode, velger man å gå i dybden på noe. Kvantitative tilnærminger, derimot, tar sikte på å kartlegge et fenomens utbredelse, og besvarer slik sett andre problemstillinger enn de som ligger til grunn for denne avhandlingen.

Steinar Kvale og Svend Brinkman har i boken *Det kvalitative forskningsintervju* tatt en grundig gjennomgang av denne metoden som gjør samtaler til et forskningsverktøy. «Å få frem betydningen av folks erfaringer og å avdekke deres opplevelse av verden, forut for vitenskapelige forklaringer, er et mål» (Kvale og Brinkman 2015, 20). De beskriver informanten som et subjekt. Subjektet er ikke imidlertid ikke fri for påvirkninger, men påvirkes av samfunnet det lever i. Kvale og Brinkman bruker uttrykket «forfattede forfattere» om informantene og i dette ligger at informantene selv er de som står bak utsagnene, samtidig som det de sier er påvirket av noe.

«Forskningsintervjuet har som mål å produsere kunnskap» (Kvale og Brinkmann 2015, 21). Det er en profesjonell samtale med en tosidighet mellom den personlige relasjonen og kunnskapen som blir produsert. Resultatet av intervjuet vil avhenge av både informant, forsker og konteksten som intervjuet foregår i. Personlig kjemi mellom informant og forsker vil også kunne ha stor innvirkning på hvordan samtalen flyter, og hva informanten velger å fortelle. Forskeren er avhengig av at informanten har et reelt ønske om å bidra med sine erfaringer for å få belyst sitt tema på best mulig måte.

Semistrukturert forskningsintervju

Semistrukturerte intervjuer ble vurdert som det mest egnede verktøyet for innhenting av data. Intervjuene baserte seg på en todelt intervjuguide som både ga intervjuet struktur, men også fleksibilitet. Den første delen av intervjuguiden tok utgangspunkt i begrepet forebygging. Den andre delen omhandlet kompetanse blant veiledere på NAV-kontor. Det var likevel rom for informantene å snakke ganske fritt ut i fra spørsmålene jeg stilte, og ta opp ting de selv synes var viktig å få med. Semistrukturerte intervjuer er slik sett en delvis styrt samtale, samtidig som tilnærmingen gir meg som forsker mulighet til å forfølge ting som dukker opp underveis, selv om det ikke er en del av intervjuguiden. Dette åpner for en større forståelse i sin helhet.

Semistrukturerte intervjuer skiller seg fra strukturerte kvalitative intervjuer gjennom å ha større mulighet til at de kan tilpasses intervjusituasjonen. Rekkefølgen av spørsmålene som stilles kan variere ut i fra hvordan samtalen utvikler seg, og det er mer et mål å få informantene til å gi utfyllende beskrivelser av det de mener er viktig innenfor temaene, enn mange korte og konsise svar. Et annet alternativ hadde vært ustrukturerte intervjuer. Dette passer best når fenomenet som skal undersøkes er mer eller mindre ukjent. Dette er ikke tilfellet når det gjelder økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning. Denne intervjuformen ble

med andre ord vurdert som uegnet. Et tredje alternativ hadde vært kvantitativ tilnæringsmåte. Dette er en metode som først og fremst er egnet til å undersøke utbredelse av et fenomen. Derfor er denne intervjuformen ikke åpen, men typisk lukket ved et begrenset antall svaralternativer som kan telles og måles opp mot hverandre (Kvale og Brinkman 2015). Siden utbredelse ikke er en del av problemstillingen, ble kvantitative metoder valgt bort.

Gjennomføring av intervjuene

Gjennomføringen av intervjuene ble gjort på informantenes arbeidsplass. Først og fremst for at det skulle være minst mulig byrdefullt for informanten å stille seg til rådighet. I tillegg gjorde jeg dette bevisst fordi at informanten skulle føle seg komfortabel i situasjonen, i håp om å få belyst temaet på best mulig måte. I forbindelse med at de takket ja til å delta i prosjektet, foreslo samtlige informanter at jeg kunne komme til deres arbeidsplass og de booket samtalerom. Etersom jeg valgte å ta lydopptak av intervjuene var det også svært viktig at vi kunne sitte uforstyrret for at lydopptaket skulle bli av god kvalitet, noe som var av stor betydning for transkriberingen og den videre analysen. Samtlige intervjuer hadde en varighet på mellom tretti og seksti minutter.

Maktrelasjoner

Intervjuene ble foretatt mellom to profesjonelle aktører. Informantene med sin yrkesprofesjonalitet på den ene siden, og jeg som student, forsker og med min yrkesprofesjonalitet på den andre siden.

Anerkjennelse av maktrelasjoner i kvalitative forskningsintervjuer reiser både epistemologiske spørsmål knyttet til den kunnskapen som skal produseres, og etiske spørsmål knyttet til hvordan asymmetriske maktforhold kan håndteres ansvarlig (Kvale og Brinkman 2015, 53).

Intervjuet kan også bære preg av et skjevt maktforhold, hvor ofte forskeren er den med mest makt. Dette til tross for at det ofte ikke er slik at en forsker ønsker å utøve noen form for makt med intensjon. Dette begrunner Kvale og Brinkmann ut i fra fem forhold: for det første er det forskeren som har mest makt gjennom at det er den personen som har valgt tema og som styrer intervjuet med en vitenskapelig bakgrunn. For det andre går dialogen hovedsakelig kun ut på at forskeren spør og informanten svarer, ikke motsatt eller begge veier. For det tredje er det ingen fri samtale, men basert ut i fra hva forskeren ønsker å ha fokus på. Det fjerde forholdet går ut på at forskeren i noen grad kan ha en indirekte framtoning til et tema, uten å stille helt konkrete spørsmål knyttet til det forskeren ønsker å få fram. Det siste forholdet

handler om at det er forskeren som sitter igjen med makten til å analysere dataene og påvirke resultatet av forskningen (Kvale og Brinkman 2015, 52).

Som forsker var jeg bevisst min posisjon, og at jeg definitivt hadde makt i intervjusituasjonen. Jeg forsøkte å imøtekomme dette ved å fremstå som ydmyk og presiserte ved flere tilfeller at jeg ikke hadde noen fasit, og at alt informantene sa var av stor interesse. Som forsker var jeg helt avhengig av at informanten delte mest mulig av sin kunnskap og ga utfyllende beskrivelser, uten å la seg påvirke av hvilke svar de trodde jeg forventet å få, eller hva som ville være riktig å svare ut i fra ideelt perspektiv. Ut i fra dette hadde også informantene en viss makt ved at de avgjorde hvilke opplysninger de ga meg. I mine intervjuer er også maktrelasjonene av noe mindre betydning, sammenlignet med dersom man for eksempel intervjuer barn, pasienter eller andre mer særlig sårbare og utsatte grupper. Det er ingen grunn til å tro at informantene ikke forstod hva det innebar å gi et informert samtykke til deltakelse i forskningsprosjektet.

Rekruttering av informanter

Etter å ha fått prosjektet godkjent fra Norsk senter for forskningsdata (NSD) sendte jeg e-post med forespørsler til flere NAV-kontorer i Oslo og Akershus. Jeg sendte til kontorenes felles e-post, og ikke direkte til noen ansatte ettersom jeg ikke visste hvem som jobbet som gjeldsrådgivere. Det var lav respons til å begynne med, men jeg startet med å intervju de som var villige til å stille seg til rådighet og purret deretter på tidligere henvendelser, samt sendte flere nye. Jeg har bevisst ikke intervjuet rådgivere fra kontorer som jeg kjenner godt til gjennom eget arbeid. Jeg benyttet ikke ansatte ved eget kontor verken til diskusjoner eller til rekruttering av informanter, selv om dette nok kunne ha gjort det lettere for meg i prosessen med å rekruttere, da det tok lenger tid enn forventet.

Jeg har to ulike typer informanter; to sentrale personer innenfor feltet økonomisk rådgivning, og seks gjeldsrådgivere. De to sentrale personene ble formidlet gjennom min veileders nettverk. Jeg kontaktet de imidlertid selv, med forespørsel om å stille til intervju sammen med informasjonsskriv om prosjektet.

Et annet alternativ ville vært å plukke ut ansatte med ulike arbeidsoppgaver på et NAV-kontor. Jeg kunne laget et utvalg bestående av ansatte i mottak, ansatte som jobber med sykefraværsoppfølging, ansatte som følger opp personer med nedsatt arbeidsevne, ansatte som

følger opp ordinære arbeidssøkere, ansatte som følger opp sosialhjelpsmottakere, ledere og så videre. Med et slikt utvalg ville jeg nok også ha valgt en noe annerledes intervjuguide.

Slik jeg ser det var fordelene med mitt utvalg at gjeldsrådgivere i større grad enn mange andre NAV-ansatte, virket til å være mer reflektert og bevisst rundt tematikken. Ettersom forebygging av økonomiske problemer ikke står høyest på NAV sin prioriteringsliste, var det en fare for at jeg ikke ville fått så utdypende svar ved å intervju ansatte fra ulike fagfelt.

Dette blir selvsagt bare antagelser, og jeg ville helt sikkert fått andre interessante perspektiver som også kunne ført til gode drøftinger. NAV-ledere ville vært en annen interessant gruppe å intervju ettersom de har det overordnede ansvaret for driften av lokalkontorene, og de har slik sett en viktig samfunnsoppgave. Hvordan de prioriterer ressursbruk og hvilke føringer de legger for sine ansatte vil kunne påvirke både de ansatte og brukerne av NAV-kontoret i stor grad.

Jeg kunne i tillegg valgt å ha brukere av NAV som informanter for å belyse dette perspektivet og for å få en fyldigere besvarelse. Av hensyn til de ressursene jeg hadde til rådighet, og prosjektets omfang hadde jeg ikke mulighet til å ta med brukerperspektivet også.

Om informantene

Det er ulike meninger i forskningsmiljøene om hvor mange informanter man bør intervju til en slik oppgave. Tallene varierer mellom alt fra tre informanter og oppover. Det sentrale er å finne fellesnevner hos informantene, samtidig som man belyser ulikheter. «I fenomenologiske studier prøver forskeren å utforske et spesielt fenomen på en åpen og naiv måte» (Postholm 2010, 43). Det kan nok være en oppfatning blant mange om at jo flere informanter, desto bedre grunnlag til å finne nettopp fellesnevner og høyne det vitenskapelige nivået. Imidlertid er ikke dette en regel uten unntak heller. Andre vil igjen kunne argumentere for at kvaliteten på de intervjuene som er foretatt kan være mer avgjørende enn antall intervjuer. Forskeren vil ofte kunne gå grundigere til verks i analysen når det er færre intervjuer. Her kan det også vises til «*loven om fallende utbytte*», altså at utover et bestemt antall informanter, vil den nye kunnskapen som tilføres normalt bli mindre og mindre (Kvale og Brinkmann 2015, 148). Grundig arbeid i forberedelsene til gjennomføringen av intervjuene, vil uansett være en viktig faktor for hvor gode de innsamlede dataene blir, og følgelig kvaliteten på forskningen.

Jeg har totalt åtte informanter, hvorav seks arbeider på lokale NAV-kontorer. Ved å ha noen flere informanter, ville jeg økt datagrunnlaget mitt, men jeg kunne uansett ikke generalisert funnene i særlig større grad da en oppgave av denne størrelsen ikke kan sies å være generaliserbar. Jeg har i datamaterialet funnet mange lignende uttalelser fra ulike informanter, noe som indikerer at det til tross for et lite utvalg, er en del likheter. Dette kan tyde på at utvalget allikevel peker på noen tendenser som er gjeldende utover kun disse seks NAV-kontorene.

Av de seks gjeldsrådgiverne jeg har intervjuet, er tre fra NAV-kontorer i Akershus og tre fra NAV-kontorer i Oslo. Videre er det innenfor hvert av fylkene, en informant fra et forholdsvis lite kontor, en informant fra et mellomstort kontor, og en informant fra et stort kontor. Ut i fra oppgavens problemstilling kunne det være relevant å se om for eksempel kontorstørrelse hadde sammenheng med organisering av tjenesten økonomisk rådgivning, og i så fall hvilken betydning dette igjen har i et forebyggingsperspektiv. Det viste seg utover i analysearbeidet at jeg ikke hadde tilstrekkelig data til å håndtere denne type problemstilling. Jeg måtte innhentet data fra langt flere informanter, og/eller i tillegg innhentet kvantitative data i etterkant av de kvalitative intervjuene for å kunne dekke opp en slik problemstilling.

Alle gjeldsrådgiverne jeg intervjuet var kommunalt ansatte som var organisert i et NAV-kontor for å jobbe med gjeldsrådgivning. Det var naturligvis variasjoner knyttet til hvor lenge de hadde vært ansatt, alder, utdanning osv. Når det gjelder kjønn var det tilfeldigvis totalt fire kvinner og fire menn blant informantene. Én av gjeldsrådgiverne hadde bakgrunn fra privat inkassonæring, de unge hadde gjerne utdanning som sosionomer med videreutdanning innenfor økonomisk rådgivning. De eldre hadde i mindre grad formell utdanning, men lang arbeidserfaring og bakgrunn fra den tidligere sosialtjenesten i kommunene.

Informert samtykke

Alle informantene har i forkant av intervjuet gitt et skriftlig informert samtykke etter å ha fått informasjon om oppgaven sammen med kopi av informasjonsskrivet som ble godkjent av NSD. Informantene har blitt intervjuet nettopp fordi de er en profesjonelle aktører innenfor feltet, og de antas derfor å ha forståelse for hva informert samtykke innebærer, samt kunne tilegne seg informasjonen som ble gitt til dem i forkant av intervjuet. Det kom tydelig fram i informasjonen informantene fikk i forkant av intervjuet at alle ville være anonyme. I begynnelsen av prosessen vurderte jeg å be om samtykke til å referere enkelte av

informantene, men jeg fant tidlig ut at dette ikke ville bli nødvendig for å få fram budskapet i avhandlingen. Ingen av informantene hadde innsigelser eller spørsmål knyttet til bruken av opplysningene eller gjennomføringen av intervjuene. Jeg vurderte at ettersom intervjuene handlet om deres erfaringer knyttet til deres profesjonalitet var det i liten grad sensitive opplysninger som ville komme frem, og at intervjuet ikke ville virke støtende og/eller vekke vanskelige følelser hos informantene. Allikevel var jeg selvsagt observant i forhold til hvordan de reagerte på spørsmålene jeg stilte og ydmyk i rollen som forsker.

Konfidensialitet

Intervjuene ble tatt opp på båndopptaker og lastet over på en ekstern harddisk. Etter transkripsjon ble filene slettet. Filene ble aldri lagret med navn på informantene eller lignende, slik at det ikke ville være mulig for andre å identifisere informantene, dersom filene mot formodning skulle kommet på avveie. Navn på informantene ble heller ikke nevnt under opptakene eller på noen måte skrevet ned i forbindelse med transkripsjonen. Det foreligger ingen koblingsnøkkel som kan knytte personopplysninger til dataene.

Min rolle som forsker og ansatt i NAV - forforståelse

Det er selvsagt av vesentlig betydning at jeg har en bakgrunn fra NAV hvor jeg har vært ansatt siden 2009. Jeg forsker ikke på eksakt samme fagfelt som jeg jobber med, nemlig økonomisk sosialhjelp, men tjenestene økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning står allikevel i nær tilknytning, og begge tjenester er hjemlet i Sosialtjenesteloven. Jeg har kjennskap både til NAV som organisasjon og tjenestene fra før. Dersom en annen forsker hadde gjort den samme undersøkelsen som meg, med en annen bakgrunn, er det sannsynlig at vedkommende både ville funnet andre data og tolket dataene på ulik måte enn det jeg har gjort. Det samme ville imidlertid antakelig være tilfellet hvis en annen forsker med tilnærmet lik bakgrunn som meg, også gjorde samme undersøkelse.

Det er et av særtrekkene ved kvalitativ forskning at forskeren har med seg en bakgrunn som i stor grad vil kunne påvirke forskningen, og dette gjelder ikke kun yrkesbakgrunn, men også andre personlige forhold som for eksempel oppvekst, utdanning, kultur, alder og kjønn. For å imøtekomme dette på best mulig måte har jeg gjennom hele prosessen forsøkt å være bevisst på dette, og vært spesielt oppmerksom på forhold som dukket opp i datamaterialet som jeg ikke hadde forventet. Jeg forsøkte også å unngå ledende spørsmål i intervjuguiden.

Ved utsending av informasjonsbrev og forespørsel om å delta på intervju opplyste jeg ikke om at jeg jobber i NAV, men kun at jeg var student. Underveis i samtlige forskningsintervjuer kom det allikevel frem at jeg selv jobber i NAV, og hva som er mine primære arbeidsoppgaver. I noen tilfeller kom det også opp i forkant gjennom dialog med informantene. Jeg synes det var naturlig å fortelle at jeg også jobber i NAV i løpet av intervjuet fordi det gjorde det lettere for informanten å fortelle om sine opplevelser av temaet, uten å måtte bruke mye tid på å forklare meg om NAV, organisering av tjenestene og lignende. Det ville også vært unaturlig å holde denne informasjonen tilbake, da et godt forskningsintervju bør være basert på tillitt. Jeg tror også det var positivt fordi jeg med min yrkesbakgrunn hadde mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål som en utenforstående i NAV kanskje ikke kunne gjort på samme måte. Samtidig kan det også ha hatt en negativ virkning ved at jeg naturlig nok ikke kunne klare å være helt upåvirket av den bakgrunnen jeg har. Det gjelder både dialogen under intervjuet og tolkningen av dataene.

Transkripsjon

Kort tid etter at jeg hadde gjennomført hvert enkelt intervju satt jeg meg ned og transkriberte ut i fra lydopptaket. Jeg skrev ordrett ned hva informant og jeg sa, og noterte også pauser, latter og lignende. Etter at jeg hadde transkribert alle intervjuene forkortet jeg de i nye dokumenter ved å fjerne det som helt klart ikke var relevant for oppgaven, eksempelvis avslutningsvis hvor en informant spurte meg om hvor langt jeg hadde kommet i prosessen med oppgaven. I transkripsjonene uthevet jeg også sitater som jeg anså å være av stor betydning, for eksempel: «Økonomi er tabu!» Ved siden av transkripsjonene hadde jeg også notater som jeg skrev ned delvis under intervjuet og kort tid etterpå, hvor jeg blant annet noterte hovedpunkter.

Analyse

I analysearbeidet har jeg nok benyttet meg av noe ulike teknikker, men i hovedsak har jeg brukt metoden meningsfortetting som kan ses i sammenheng med fenomenologisk tilnærming (Kvale og Brinkmann 2015, 232). Meningsfortetting innebærer at jeg rett og slett har forkortet informantenes svar til det jeg oppfatter som det sentrale budskapet i uttalelsen.

Da jeg begynte arbeidet med å analysere dataene tok jeg først utgangspunkt i de forkortede transkripsjonene. Jeg forkortet de enda en gang hvor jeg kun trakk ut stikkordsmessige svar som jeg satte inn i et excel-ark for å en slags systematisk oversikt over likheter og ulikheter.

Det ble da ganske lett å se konturene av noen foreløpige viktige trekk i datagrunnlaget, og dette ble en form for koding. Det viste seg etter hvert å være noen svært fremtredende elementer av stor betydning, og jeg valgte derfor å hovedsakelig benytte meg av disse i analysen. Analysearbeidet kan nok også beskrives som hovedsakelig induktivt. «Analytikere som benytter denne strategien, vil induktivt kode data for å identifisere mønstre og formulere potensielle forklaringer på mønstrene» (Kvale og Brinkmann 2015, 224). Jeg har underveis i analysen hele tiden benyttet meg av muligheten til å gå tilbake til de opprinnelige transkripsjonene i tilfeller hvor jeg har vært i tvil om hva som egentlig ble sagt, eller ved behov for utdypninger av svarene.

Etikk

«Forskningsintervjuet er gjennomsyret av etiske problemer» (Kvale og Brinkman 2015, 35). Etersom jeg intervjuet profesjonelle yrkesutøvere om et tema knyttet til deres arbeid vil jeg si at dette prosjektet ikke har de største etiske utfordringene. Jeg vil ikke definere informantene som spesielt sårbare, utover de forholdsregler man må ta overfor alle informanter i forskning generelt. Økonomiske problemer som tema er i seg selv selvsagt sårbart for de dette gjelder. Dersom jeg for eksempel hadde valgt å intervju brukere av tjenestene økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning, ville det nok meldt seg betraktelig flere etiske dilemmaer.

Reliabilitet, validitet og overførbarhet

Reliabilitet dreier seg om i hvilken grad gjennomføringen er gjort på en pålitelig måte (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2005). Jeg har gjennom hele prosessen forsøkt å følge forskningsmetodene som jeg har beskrevet i dette kapitlet på en god måte slik at funnene i størst mulig grad skal være pålitelige. Til tross for dette må det innvendes at ettersom jeg har brukt kvalitative forskningsintervjuer som metode, vil de empiriske funnene og resultatene av analysearbeidet til en viss grad være preget av meg som forsker og den forforståelsen jeg har.

Validitet handler om «i hvilken grad forskerens funn på en riktig måte reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten» (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2005, 199). De funnene som er drøftet og konkludert med svarer på problemstillingen ut i fra empirien som baserer seg på kvalitative forskningsintervjuer med gjeldsrådgivere. Gjeldsrådgiverne representerer sin profesjon, og må derfor kunne sies å være gode representanter for den virkeligheten som her er tema, nemlig forebygging av økonomiske problemer i NAV.

Mine konklusjoner i denne avhandlingen kan ikke generaliseres til å omfatte økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning generelt, men allikevel bidra med økt kunnskap innenfor fagområdet. På denne måten kan resultatene som genereres ha en verdi knyttet til det videre arbeidet med å forebygge økonomiske problemer i NAV.

5. Empiri

Dette kapittelet ser empirisk på hvordan gjeldsrådgivere i NAV oppfatter forebygging, hvordan dette skjer i praksis og hva de ideelt sett ville gjort mer av dersom de hadde anledning til det. Empirien er basert på kvalitative intervjuer som beskrevet i metodekapittelet. Intervjuguiden bestod av relativt åpne spørsmål slik at det ut i fra en fenomenologisk tilnærming i stor grad var opp til informantene selv å beskrive hva de legger i begrepet forebygging, hvilke erfaringer de har og så videre. Intervjudataene er her kategorisert under de tre hovedspørsmålene som nevnt i kapittel fire. Under hver av overskriftene følger en kort oppsummering, før det til sist i kapittelet oppsummeres i noe større linjer hva de empiriske dataene som beskrevet i kapittelet sier noe om.

Hvordan oppfatter gjeldsrådgivere i NAV begrepet/oppgaven forebygging?

Sett i lys av forebyggingsbegrepet er det tre hovedkategorier av grupper som gjeldsrådgivere i NAV kan forebygge overfor. De to første gruppene er brukere og kollegaer internt, mens den tredje er målgrupper eksternt. Empirien er derfor i denne delen delt inn i disse kategoriene for å lettere se sammenhenger.

Forebygging internt overfor brukere

Det fremkommer i hovedsak at forebygging for dem blant annet handler om å snakke med folk om økonomi. Herunder å gi råd og veiledning ut i fra nåsituasjonen, informere om rettigheter og plikter i NAV, konsekvensene av økonomisk mislighold, realitetsorientering og bevisstgjøring. Flere uttaler at forebygging handler om å unngå at økonomiske problemer oppstår på generell basis. Når problemene først har oppstått sier de at forebygging da dreier seg om å ta tak i det som er galt og forsøke å snu, altså i stor grad sekundær- og tertiærforebygging.

Mens noen svarer klart ja på om de driver med forebygging i sin jobb, er andre noe mindre tydelige på hva de tenker om dette: «Jeg gjør jo det, men det er jo når brukerne henvender seg til meg. Jeg er ikke sånn aktivt ute og plukker de opp for å si det sånn da, de må ta kontakt selv.» (Informant 4).

Her kan det virke som om informanten mener at vedkommende ikke er med å forebygge at økonomiske problemer oppstår, men i større grad er med på å forebygge at de økonomiske

problemene forverrer seg. Forebyggingen som da skjer er i hovedsak sekundær- og tertiærforebygging, avhengig av hvilken situasjon brukerne er i når de kommer i kontakt med gjeldsrådgiveren.

En annen informant formidler omtrent det samme budskapet, sagt på en litt annen måte:

Jeg opplever at det er vel liten grad av forebygging, i den grad at jeg er nok inne når på en måte når situasjonen er såpass alvorlig at vedkommende trenger spesialist da. Eller, har et spesielt behov da for å komme ut av den situasjonen han er i. (Informant 3).

Dette sitatet indikerer at gjeldsrådgiveren i utgangspunktet heller ikke definerer sitt arbeid som et typisk forebyggende arbeid. Det vil kunne klassifiseres som tertiærforebygging, altså at en person får hjelp til å få orden på en vanskelig økonomisk situasjon, og hindre at økonomien forverres ytterligere.

Informantene kommer med flere eksempler på hva forebygging er for dem: henvisning til for eksempel økonomirådstelefonen i NAV, hjelp til å redusere skattetrekk, sette opp budsjett, bidra til at en periode på for eksempel økonomisk sosialhjelp blir så kort som mulig, rask avklaring av restarbeidsevne og rask saksbehandling for de som kan ha rett på andre ytelser. De siste tre eksemplene vil for de fleste gjeldsrådgivere være utenfor deres direkte arbeidsområde, og hvilke påvirkningsmuligheter de har for dette vil nok variere, men sannsynligvis være liten for mange. For eksempel vil en søknad om arbeidsavklaringspenger for en person som har blitt langvarig syk behandles av veiledere som potensielt er tidligere inne i forebyggingsrekken enn gjeldsrådgivere. Hvor raskt en slik søknad behandles vil avhenge av flere eksterne faktorer da det krever legeerklæring fra fastlege, og det er ikke lokalkontorene, men en annen del av NAV som til slutt skal fatte det endelige vedtaket. Dersom NAV totalt sett sørger for en rask saksbehandling som hindrer at en person blir stående uten inntekt vil det være et eksempel på primær-/sekundærforebyggende tiltak når det gjelder økonomiske problemer.

Informantene kommer på forskjellige måter inn på hvor viktig det er å snakke om økonomi under intervjuene. Bevisstgjøring og holdninger er ord som dukker opp mange steder i datamaterialet. Ett eksempel på dette er:

Det vil jeg tenke er en bevisstgjøring, rett og slett. At folk tenker over hva, hva pengene skal brukes. Hva pengene egentlig faktisk er. Dem må tjene dissa pengene før dem skal bruke dem opp. Og være litt bevisst det. (Informant 5).

En annen gjeldsrådgiver formulerer det på denne måten:

Men så er det jo også det å gi råd og veiledning for at det ikke skal bli enda verre, eller at man skal få muligheten til å komme seg på beina igjen selv om man på en måte har havnet i uføret da. Mye av forebygging tror jeg også handler om realitetsorientering. Det gjør vi veldig mye, i hvert fall her. (Informant 6).

En viktig del av det informantene legger i forebygging av økonomiske problemer knytter seg altså til å snakke om nettopp disse tingene. Dette tyder på at dialogen med brukerne av tjenestene kan ha minst like mye å si som de faktiske handlingene som gjøres, for eksempel reduksjon av et trekk på inntekt. Dersom brukeren får frigjort mer av sine inntekter, vil ikke dette nødvendigvis bedre den økonomiske situasjonen dersom forbruket fortsetter som før. Informantene beskriver altså et stort fokus på å prøve å få de som har havnet i et økonomisk uføre til å forstå at de må gjøre endringer knyttet til sin økonomiske atferd: «Så inntektene er ikke egentlig så veldig vesentlige. Det er selve tankegangen til folk tror jeg.» (Informant 5).

Forebygging internt overfor kollegaer

Mange av informantene forteller også at de forebygger økonomiske problemer ved at de gir kurs og veiledning til kollegaer på kontoret som er i kontakt med brukerne på et tidligere tidspunkt enn dem selv.

En av informantene forteller om viktigheten av at kollegaer også er med på å forebygge økonomiske problemer overfor brukerne:

Det er klart økonomi har veldig mye å si for hvordan en person har det. Da kan det forverre problemene og det kan eskalere problemene. Hvis man har god opplæring for alle ansatte og alle ansatte har god oversikt over de tiltakene og mulighetene som finnes så vil man raskere kunne avklare, og unngå at personen kommer i en verre livssituasjon. (Informant 8).

Avslutningsvis i intervjuet sier den samme gjeldsrådgiveren:

Det er jo gjeldsrådgivning så jeg skal jo ikke si at det er for seint, men man kommer jo inn i saken på et tidspunkt hvor man tenker at ja her skulle det vært forebygging for ti år siden, så egentlig veit jeg ikke om forebygging er helt mitt område, men ja. (Informant 8).

Denne uttalelsen tyder på at informanten er noe usikker på i hvilken grad vedkommende faktisk forebygger eller ikke, og kan handle om at NAV kommer for sent inn i mange tilfeller. Informanten signaliserer at forebyggingen må skje tidligere i brukernes kontakt med NAV.

Forebygging eksternt

Når det gjelder ekstern forebygging sier en av gjeldsrådgiverne: «Det er klart det hender at jeg får tilbud om å, om å, for eksempel ha undervisning for folk som er i intro, introduksjonsprogrammet» (informant 3). Her er vedkommende inne på et viktig forebyggende tiltak uten selv kanskje å ha reflektert så mye over det. Dette handler om opplæring av en samarbeidspartner som er et eksempel på ekstern primærforebygging. Her handler det om å bidra til at økonomiske problemer ikke oppstår i utgangspunktet, og innsatsen skjer utenfor NAV. Forebygging utenfor NAV plasseres gjerne på nivå null ut i fra figuren i kapittel tre.

Opplæring til samarbeidspartnere, for eksempel barneverntjenesten, skoler og flyktningetjenesten i de tilfellene hvor denne er organisert utenfor NAV, er andre eksempler på ekstern forebygging informantene snakker om. Variasjonene her virker til å være forholdsvis store. Enkelte gjeldsrådgivere er del av formaliserte samarbeidsavtaler, noen har samarbeidet litt vilkårlig etter forespørsler, mens andre igjen nesten ikke holder på med kompetansedeling/kompetanseheving verken internt eller eksternt.

Oppsummering

Alle informanter oppgir at de på en eller annen måte forebygger i jobben de gjør, men hva de legger i dette er ulikt. Flere av gjeldsrådgiverne sier at de økonomiske problemene allerede har oppstått når de kommer i kontakt med brukerne av tjenesten. Forebyggingen består da i å forhindre at de økonomiske problemene eskalerer ytterligere. Målet er å få til en god løsning for brukerne, samt unngå at en lignende situasjon vil oppstå på nytt senere. Dette vil i stor grad karakteriseres som tertiærforebygging, i noen grad sekundærforebygging, avhengig av hvor langt ut i en prosess gjeldsrådgiverne kommer på banen og hvilke løsninger som er mulig å få til.

Informantene legger stor vekt på dialogen med de som har økonomiske problemer, og forsøker å øke bevisstheten knyttet til personlig økonomi. I den grad de holder på med primærforebygging skjer dette hovedsakelig gjennom informasjon og opplæring av kollegaer internt, og samarbeidspartnere eksternt. Hvilke gjeldsrådgivere som utøver ulike typer av forebyggende tiltak synes å være preget av en del tilfeldigheter knyttet til egne initiativ, ledelsesforankring og eksterne henvendelser.

Det kan synes å være en overvekt av at den forebyggingen gjeldsrådgiverne holder mest på med er sekundær- og tertiærforebygging overfor brukerne, og i noen grad primærforebygging gjennom opplæring av kollegaer internt og samarbeidspartnere eksternt.

Hvordan skjer forebygging i NAV i dag?

Når det gjelder spørsmålet om hvordan forebygging skjer i praksis i NAV, er det naturlig å se på hvilke målgrupper forebyggingen skjer overfor. Her skiller vi mellom interne og eksterne målgrupper. Interne målgrupper er først og fremst kollegaer og brukere i NAV. Eksterne målgrupper er for eksempel samarbeidspartnere som barneverntjenester, flyktningetjenester, helsevesen, kriminalomsorg, skoleverket og arbeidsgivere. De empiriske dataene er her derfor sortert under disse kategoriene. I tillegg til å se på hvordan forebygging skjer, forsøkes det å vise eksempler i empirien på hva som fremmer og eventuelt hemmer mulighetene for forebygging av økonomiske problemer i NAV.

Forebygging overfor kollegaer

En informant forteller at økonomiske problemer hadde vært et tema på møter hvor alle ansatte på NAV-kontoret deltok, og at det ble innført en rutine om at alle som registrerte seg hos NAV skulle spørres om de ønsket bistand fra en økonomisk rådgiver/gjeldsrådgiver. I begynnelsen hadde kollegaene på NAV spurt nesten bare et ja/nei-spørsmål om hvorvidt brukerne ønsket en samtale om økonomi. Dersom brukerne svarte ja, ble det gitt beskjed til gjeldsrådgiver om å ta kontakt for å avtale et møte. Man så etter hvert at man i første omgang ikke lyktes helt med intensjonen, da det genererte mange henvendelser til gjeldsrådgiverne fra personer som egentlig ikke hadde behov for slik bistand. Flere brukere forklarte i ettertid at de svarte ja for å være på den sikre siden, de ble usikre på hva det faktisk innebar, og om det ville få konsekvenser for stønad dersom de ikke tok imot dette tilbudet fra NAV. Det viste seg da at det er ikke nok bare å få alle ansatte til å spørre om økonomi, men de må også spørre på en god måte, stille noen nødvendige oppfølgingsspørsmål og kartlegge situasjonen i grove trekk.

Fremgangsmåten som her ble beskrevet, vil antakelig kunne fange opp og forebygge økonomiske problemer for en del, men poenget er jo heller ikke at man skal snakke om økonomi med de som ikke har noe behov for det. Det er bortkastede ressurser både for den det gjelder og for NAV. Faren her er at det å snakke om økonomi i et forebyggingsperspektiv blir gjort omtrent som et sjekkpunkt på en lang liste av informasjon. Erfaringene dette NAV-

kontoret hadde gjort seg var altså at det nytter ikke å spørre om økonomi bare for å spørre. Det må være en større bevissthet rundt tematikken, og kompetanse hos alle ansatte i NAV er vesentlig i et forebyggingsperspektiv.

Flere informanter gir uttrykk for at de ikke tror økonomi er en del av oppfølgingssamtaler for mange av deres kollegaer i NAV. Utrygghet og knapphet på tid kommer frem som mulige forklaringer fra denne informanten:

En annen årsak kan rett og slett være at de, de har ingen som har kompetansen til også gjøre det, de har aldri blitt lært opp til også gjøre det. Eh, også har du da at hverdagen spiser opp i forhold til en del andre oppgaver. (...) Så tror jeg også det er sånt med oss mennesker at vi gjør det vi trives med, vi gjør det vi føler at vi mestrer. Og hvis vi ikke mestrer det også snakke om økonomi, ikke mestre det også ta tak i økonomiske problemer så gjør du heller ingenting med det altså. (Informant 2).

Informanten er her er innom to faktorer som kan være til hinder for å lykkes med forebygging. Det er for det første manglende opplæring for ansatte generelt når det gjelder økonomi og forebygging av økonomiske problemer, slik at de ikke er trygge på dette området. Den andre hindringen er en arbeidshverdag preget av sterkt tidspress. Tidspress blant ansatte i NAV er ikke et ukjent fenomen, og skal vi tro spådommene for fremtiden, vil det heller ikke bli noe mindre av dette. Tvert i mot, vil det som følge av digitalisering og sammenslåinger antakelig reduseres betraktelig på personalressursene i tiden fremover. Det kan innebære å måtte jobbe på en annen måte. Tidspress kan i noen tilfeller brukes som en unnskyldning for hvorfor noe ikke blir gjort. Sett i sammenheng med denne avhandlingens problemstilling, kan man imidlertid argumentere for at det vel så mye kan dreie seg om manglende kunnskap og/eller forståelse av en helhetlig livssituasjon. Det å ikke forebygge eller fange opp økonomiske problemer kan rett og slett føre til mer arbeid for et NAV-kontor på sikt. Den personlige belastningen for brukeren kan bli større enn nødvendig, og personen kan bli værende i NAV-systemet i lengre tid på grunn av at økonomien medfører tilleggsbelastninger som påvirker hele livssituasjonen.

Manglende opplæring og usikkerhet hos kollegaer, understøttes også som mulige forklaringer fra en annen informant: «For det er mye holdninger til at økonomi er så vanskelig. Men, og det kan være mye vanskelig med økonomi, men ikke den vanlige forebygginga for det er liksom å sammenligne litt med seg selv.» (Informant 5).

Sitatet indikerer også at gjeldsrådgivere i NAV ofte opplever en vegring hos kollegaer når det gjelder det å snakke om økonomi med brukerne, og flere informanter setter ord på dette på ulike måter. Mange kommer på ulike steder i intervjuene inn på at kollegaene deres som møter brukere i NAV på et tidligere tidspunkt enn dem selv, rett og slett må tørre å ta tak i problematikken knyttet til økonomi.

Utrygghet hos de ansatte må vekk dersom man skal lykkes med det forebyggende arbeidet, og ledelse og organisering er her helt sentrale elementer. Gjeldsrådgiverne gir eksempler på at de har blitt møtt med skepsis av kollegaer når det gjelder å snakke om økonomi. Dette er interessant nettopp fordi svært mange av de som jobber i førstelinjetjenesten i NAV, altså som møter brukere av NAV i sitt daglige arbeidet, i stor grad er vant til å snakke om andre sosiale problemer. Arbeidsledighet, sykdom og samlivsbrudd er eksempler som for mange brukere kan være sårbart å snakke om. Dersom det er slik at ansatte i NAV selv synes det er vanskelig å ta opp temaet økonomi, vil det antakelig være en stor hindring for å forebygge økonomiske problemer.

På noen NAV-kontorer er det andre veiledere enn gjeldsrådgiverne som bistår med å blant annet stoppe påleggstrekk, gi råd og veiledning og kartlegge den økonomiske situasjonen. Det betyr at økonomisk rådgivning på nivå en til to utføres her, mens de mer omfattende sakene som antakelig vil kunne plasseres på nivå to og tre, tas hånd om av gjeldsrådgivere. Andre informanter forteller derimot om at så fort ordet «økonomi» nevnes, så henvises personen til gjeldsrådgiver, ofte uten videre kartlegging.

Enkelte gjeldsrådgivere forteller at de har holdt innlegg på felles møter på NAV-kontoret for å snakke om hvordan en vanskelig økonomisk situasjon påvirker brukerne. Dette er et godt eksempel på kompetansedeling internt, og er med på å øke mulighetene for primærforebygging i hele organisasjonen.

Forebygging overfor brukerne

Felles for alle informantene er at de på spørsmål om hvilke målgrupper de driver forebygging av økonomiske problemer overfor, svarer ulike kategorier av mennesker, men som alle har det til felles at de står overfor en livskrise eller en endring i livet sitt. Eksempler på dette er som tidligere nevnt samlivsbrudd, arbeidsledighet eller sykdom. «Vi har jo veldig mye rus og psykiatri. Veldig mange som har annen tilleggsproblematikk.» (Informant 6). Informantene

oppgir å bistå personer med økonomiske problemer i alt fra 18 til 84 år. Det er noe spredt hvilke aldersgrupper de opplever å få flest henvendelser fra, men det synes å være en overvekt av personer i alderen 30 til 50 år.

Et annet funn som går igjen gjennom intervjuene er at en stor og viktig del av forebyggingen rett og slett skjer gjennom det å snakke med folk, gi råd og veiledning i et bredt spekter. Flere informanter sier at de bistår på ulike måter med å forsøke å finne økte inntektsmuligheter og reduserte utgifter av ulike slag som konkret vil bedre ubalansen mellom inntekter og utgifter. Dette kan være forebyggende i seg selv. Det de fleste allikevel virker til å legge stor vekt på er dialogen med brukerne. Det å snakke om den økonomiske situasjonen, hvordan brukerne tenker om de valgene de gjør og forsøke å skape en bevissthet rundt dette.

Å gi informasjon om ulike rettigheter og plikter synes også å være en viktig del av jobben hva angår forebygging: «Så veldig mye forebygging er også henvisning.» (Informant 1).

Eksempler på dette kan være å be brukeren kontakte Skatteetaten for å undersøke om det er riktig skattetrekk. Dersom en person får redusert sitt skattetrekk er dette en effektiv måte å øke nettoinntekten på som kan være av vesentlig betydning for personer som har økonomiske problemer.

Informantene peker ved flere anledninger gjennom intervjuene på unge mennesker som en utsatt gruppe. De forklarer dette med at unge blant annet kanskje rett og slett ikke kjenner verdien av penger, de vet ikke konsekvensene av å ta opp et forbrukslån dersom de ikke klarer å betjene det, de forstår ikke hvordan rentekostnader beregnes, og de er ikke klar over hvordan økonomisk mislighold kan påvirke fremtiden deres. En så liten ting som en betalingsanmerkning kan gi stort negativt utslag, og kanskje er de ikke engang klar over at de har dette registrert på seg, hva det betyr eller hvordan de kan løse situasjonen. Et argument for å prioritere unge som nevnes av flere, er også at fordi de har så lenge igjen av livet sitt og potensielle arbeidslivsdeltakelse, vil konsekvensene av et utenforskap være svært store. Gevinsten ved å forebygge for unge mennesker, anses på denne måten å være større enn for eldre mennesker både for den enkelte og samfunnsøkonomisk.

En av informantene trekker samtidig frem at unge (personer opp til 30 år) er den største satsingsgruppen innenfor NAV på generell basis, og at det som følge av dette også er naturlig å se denne i gruppen i et særskilt fokus når det kommer til forebygging av økonomiske

problemer. Informanten forteller at NAV-kontoret vedkommende arbeider ved har et tett samarbeid med den nærmeste videregående skolen for å fange opp de som faller utenfor. Vedkommende opplyser at det ikke først og fremst er økonomien til den unge personen som er i hovedfokus, men at det lett kan ses i sammenheng og noe man kan burde se nærmere på: «Men det henger jo gjerne litt sammen da. Hvis du faller utenfor, så får du gjerne ofte problemer med økonomien og.» (Informant 7).

Skal man lykkes med å få en ung person inn i et stabilt arbeidsforhold, kan det være av vesentlig betydning at vedkommende ikke har økonomiske problemer. Problemene kan være til hinder for å skaffe jobb i utgangspunktet, eller føre til vanskeligheter som gjør at vedkommende ikke klarer å beholde jobben over tid. Eksempler på dette er at en person kan oppleve at den økonomiske situasjonen er så tyngende at det fratrukket motivasjonen for å jobbe i det hele tatt. Etter at alle kreditorene har fått sitt, vil ikke han eller hun sitte igjen med noe særlig mer utbetalt per måned enn stønaden fra NAV utgjør. Et annet eksempel er at det kan oppleves vanskelig og pinlig dersom man som nyansatt får påleggstrekk på lønnsutbetaling fra arbeidsgiver. Arbeidsgiveren har dermed fått et signal om at personen kanskje ikke har så god kontroll over sin økonomi, og dette kan påvirke oppfatningen av personen. Disse eksemplene gjelder ikke utelukkende for unge mennesker. Det vil være vel så aktuelt for eldre mennesker også, men informantene forteller om en bekymring blant unge nettopp på grunn av manglende forståelse av personlig økonomi.

Én av informantene er imidlertid ikke bekymret for ungdom, men mer bekymret for eldre mennesker som nærmer seg pensjonsalder og som har et særdeles høyt forbruk. I motsetning til hva som var vanlig tidligere, sier informanten at flere eldre nå tar opp ny gjeld, og kanskje ikke er bevisst at deres inntekt vil reduseres betraktelig de neste årene, ofte i forbindelse med overgang til alderspensjon. Videre utdyper informanten at høy boligprisvekst har skapt en stor formuesøkning for mange i denne generasjonen, som har bidratt til å skape et bilde av at de kan investere i nye dyre eiendommer, ta opp nye lån og ha et høyt forbruk. Slik var ikke vanlig for pensjonister dersom vi går en liten tid tilbake, da det for mange kanskje var mer viktig å ha en gjeldfri pensjonisttilværelse. Denne bekymringen er et eksempel på fremvekst av en «ny» målgruppe for forebygging av økonomiske problemer. Dette gjenspeiles av utviklingen i samfunnet, og viser hvor viktig det er for ansatte i NAV å være oppdatert på hva som skjer i omgivelsene.

Flere trekker frem overgangen fra sykepenge til arbeidsavklaringspenge som kritisk for en del brukere, og at de har forsøkt å øke fokuset på dette blant veiledere som følger opp brukere med disse ytelsene. Det å få redusert sin inntekt med omtrent en tredjedel vil for en del by på utfordringer, og særlig for enslig forsørgere som i seg selv også er en utsatt gruppe.

Forebygging på dette tidspunktet vil i hovedsak kunne være på primær- og sekundærnivå.

Dette kan for eksempel være en veileder som jobber med sykefraværsoppfølging og har en bruker som skal søke om arbeidsavklaringspenge når rettighetene på sykepenge tar slutt.

Ved å gi enkel økonomisk veiledning til denne personen om hvordan vedkommende kan tilpasse sin fremtidige reduserte inntekt, allerede før dette skjer, vil det kunne hindre økonomiske problemer med å oppstå, eller utvikle seg minst mulig. Det kan være enkle grep som å justere skattetrekk, avdragsfrihet på boliglån, redusert betaling for barnetilsyn i kommunen og søke statlig bostøtte fra Husbanken.

Poenget er at ved å overse eller bagatellisere folks personlige økonomiske situasjon, kan det medføre ulemper både NAV og den det gjelder. Det handler om å se mennesket i sin helhet. En av informantene uttrykte sin arbeidshverdag på denne måten: «Å jobbe med gjeld handler mye om å møte de personene som sliter der dem er, og ikke bare ha fokus på økonomi, men at det faktisk er en person bak alle tallene.» (Informant 6). Uttalelsen fanger opp noe helt essensielt, nemlig at alle personer er noe mer enn bare karakteristikker som arbeidsledig, sykemeldt eller sosialklient. Innenfor sosialt arbeid har det tradisjonelt sett vært viktig å se det hele mennesket. I det man reduserer et enkeltindivid til kun «en sak» står man i fare for å gå glipp av vesentlig informasjon fordi fordommer basert på tidligere erfaringer ubevisst kan virke inn. Samtidig settes individets selvfølelse på spill fordi man ofte da også settes i en slags «bås», man kategoriseres.

Så er det de to andre områdene som jeg har snakket om før, og det er nettopp dette med ungdommer og flyktninger, det er, og det er definert som satsingsområde også fra Direktoratet at dette må vi jobbe bevisst mot, for vi kan ikke ha så mange som blir gående uten å ta del i samfunnets goder. (Informant 2).

Enkelte av informantene var direkte delaktig i samarbeid med den lokale flyktningetjenesten der hvor den ikke var organisert innenfor NAV, andre i mer vilkårlig opplæring nå og da i for eksempel tilknytning til fagdag eller lignende. Til tross for at de fleste uttrykker mest bekymring for ungdom som en utsatt gruppe for å få økonomiske problemer, forteller de samtidig at de ikke opplever en spesielt stor pågang fra akkurat denne aldersgruppen. Noen

forteller om en viss økning, men det kan synes som om at det vel så mye dreier seg om en økt bevissthet hos informantene. Årsakene til dette ble det ikke gått nærmere inn på i intervjuene, men det kan tenkes at den økte bevisstheten skyldes både NAV sin prioritering av unge mennesker generelt som det pekes på, kombinert med oppmerksomhet i media knyttet til økte låneopptak hos unge og sterk markedsføring av usikret kreditt.

Forebyggende arbeid over flyktninger blir også trukket fram her, og er et godt eksempel på primærforebygging eksternt. Informantene utdyper dette ved at en del flykninger kanskje ikke engang kan enkel matematikk, kjenner ikke verdien av penger i Norge og kan i hvert fall ikke mye om den økonomiske kulturen i Norge. Hvis ingen bruker tid på å lære denne gruppen om økonomi i et forebyggende perspektiv, kan det fort bære av gårde i feil retning. Mangel på språkkunnskaper og deltakelse i arbeidslivet gjør at situasjonen og forutsetningene for denne gruppa er ekstra sårbar.

«Sjef i eget liv» er et opplæringsprogram som brukes i ungdomsskoler i regi av FinansNorge, Husbanken og NAV, og trekkes frem som eksempel på primærforebygging av informant 1. «Økonomilappen» er et annet eksempel på lignende opplæringsprogram som i hovedsak handler om å skape bevissthet og engasjement rundt personlig økonomi. Ingen av de spurte gjeldsrådgiverne hadde imidlertid jobbet direkte med å formidle dette i skolen eller i andre arenaer selv om flere kjente til det. Denne primærforebyggingen skjer eksternt, sannsynligvis er ansatte i NAV ofte representert, men kanskje i hovedsak også ansatte fra andre etater.

På et av NAV-kontorene hadde de laget et eget økonomikurs for sine brukere som de anså å være i målgruppen for å kunne forebygge økonomiske problemer. Her var det opp til veiledere på kontoret å melde inn deltakere og gjeldsrådgiveren uttalte dette om deltakerne:

Men det er jo flest personer som kanskje går på sosialhjelp eller som har, som har oppsøkt NAV-systemet på en eller annen måte da. Det er jo ikke til personer som på en måte, det kan være mange som har økonomiske problemer som aldri kommer til NAV. (Informant 7).

Ut i fra det informanten forteller om økonomikurset på NAV-kontoret her, er det et eksempel på at forebyggingen i dette tilfellet skjer hos personer som allerede har økonomiske problemer, eller i hvert fall har oppsøkt NAV på grunn av et problem. Dette indikerer en sekundærforebygging internt, og gir grunn til å undre på om folk kommer for sent til NAV og om NAV kommer for sent på banen med spørsmål og oppfølging knyttet til økonomi.

Dette er også eksempler på primær-/sekundærforebygging. Disse opplæringsprogrammene og kursene gir en indikasjon på at det er behov for å øke kunnskapen om personlig økonomi, både utenfor NAV, men også for brukere som allerede benytter seg av NAVs øvrige tjenester. Det kan tyde på at det er store variasjoner både i kjennskap til programmene, samt bruken av de og andre, eksempelvis interne opplæringskurs.

Det fremkommer også at fordi økonomi som tema tilsynelatende er tabu, og vanskelig for folk å snakke om, kan dette være en hindring når det gjelder forebygging av økonomiske problemer i NAV. Enkelte personer utsetter i det lengste med å oppsøke hjelp:

Nei, men du veit, det er noe med at økonomi er ikke et tema. Og det er det som er litt synd, for det at det ser vi jo hele tida her og. Nå hadde jo jeg en bruker her på mandag som hu var altså så livredd for å komme inn her for hu var helt sikker på at jeg skulle sitte og kjefta på henne sånn som dem gjorde på luksusfellen. (Informant 5).

Informantene forteller at det er helt avgjørende for en god prosess med å bedre den økonomiske situasjonen at skyldneren også har et reelt ønske om å få til en endring. Det å endre sin atferd er ofte krevende, og kan i slike tilfeller innebære endret forbruksmønster og salg av eiendeler. Flere av gjeldsrådgiverne forteller i intervjuene om at de møter mange mennesker som er i svært vanskelige livssituasjoner, og relasjonen som skapes dem i mellom kan ha en avgjørende betydning for om man klarer å finne fram til en god løsning som skyldneren både klarer og ønsker å gjennomføre.

Det kom også frem av en annen informant at det ikke er sjelden personer trekker seg ut av samarbeidet med gjeldsrådgiver på grunn av uenigheter knyttet til nettopp dette, for deretter å ta kontakt igjen på et senere tidspunkt. Informanten opplever ofte da at personen har «gått noen runder med seg selv» i mellomtiden, samtidig som den økonomiske situasjonen fortsetter å være uhåndterbar, og noen ganger forverrer seg ytterligere.

Organisatoriske forutsetninger

Et gjennomgående tema i informantenes fortellinger om hvordan forebygging av økonomiske problemer i NAV skjer i dag, er antall ansatte gjeldsrådgivere. Ifølge dataene er det ikke nødvendigvis en naturlig sammenheng mellom antall innbyggere og antall gjeldsrådgivere. Kommunen/NAV bestemmer selv hvordan NAV-kontoret organiseres og hvordan personalressursene skal benyttes. Videre har dette betydning for hvilke oppgaver som

tillegges gjeldsrådgiverfunksjonen. Blant mine informanter er det enkelte som er såkalte rendyrkede gjeldsrådgivere som kun jobber med å løse tunge gjeldssaker. Andre igjen har mer sammensatte arbeidsoppgaver bestående av blant annet håndtering av økonomisk forvaltning, saksbehandling av sosialøknader og fast deltakelse i ulike samarbeidsfora med andre instanser som for eksempel ulike oppfølgingstjenester i kommunen.

NAV-ledere har stor innvirkning på hvordan de ressursene som et lokalkontor har til rådighet organiseres og utnyttes. NAV-ledere kan dermed ha avgjørende betydning for i hvilken grad forebygging av økonomiske problemer skjer på det enkelte kontor. To informanter svarer ganske kontant at ledelsen har et ansvar for å sette temaet på dagsorden. Flere er også opptatt av at dersom man lykkes med at færre personer får økonomiske problemer, vil dette også kunne virke inn på færre antall brukere hos NAV, som igjen kan gi lavere utbetalinger av økonomisk sosialhjelp. For NAV-ledere og kommuneledere er dette ofte et viktig mål, både med tanke på kommuneøkonomien i seg selv, men også med bakgrunn i et ønske om at flest mulig skal kunne være økonomisk selvstendige og unngå fattigdomsproblematikk. For å lykkes med dette forutsetter det blant annet gode rutiner for hvordan alle ansatte skal håndtere spørsmål knyttet til økonomi.

Ledelsesforankring er avgjørende for at de ansatte skal opparbeide seg nødvendig kunnskap og trygghet, kommer det også frem. En av informantene sier at det ikke er tilstrekkelig at økonomi er noe man *kan* spørre om, men noe man *skal* spørre om, for å lykkes med forebygging. Dette forutsetter igjen gode rutiner som ledelsen til syvende og sist har det overordnede ansvaret for at utarbeides og følges.

Som nevnt overfor er rutine et viktig stikkord. Så langt dataene i undersøkelsen viser er det manglende rutiner på de fleste NAV-kontorene, både når det gjelder forebygging av økonomiske problemer, og hvordan fange opp og kartlegge økonomiske problemer blant de som henvender seg til NAV. Gjeldsrådgivere har selvsagt et mer eller mindre formelt kartleggingsverktøy til sitt bruk, men det er jo samtidig opplagt at de som først er i kontakt med gjeldsrådgiver har et økonomisk problem. Der hvor det er størst mulighetsrom for å forebygge på primær- og sekundærnivå er tilsynelatende rutinene mer mangelfulle, til tross for at nødvendigheten kanskje er større for å lykkes i et forebyggingsperspektiv. Manglende rutiner kan ses i sammenheng med mangelfull opplæring av ansatte i NAV når det gjelder

forebygging av økonomiske problemer. Ut i fra dette ser det ut til at enkelte av informantene plasserer ansvaret for (manglende) forebygging hos ledelsen på NAV-kontoret.

Ventetid var ikke noe jeg kartla konkret i undersøkelsen, men det fremkom allikevel naturlig av de fleste intervjuene, og det var store variasjoner. Dataene viser her ikke et entydig svar på at store NAV-kontorer har lengre ventetid enn mindre NAV-kontorer, men det synes å være en tendens til dette. Det ble av flere beskrevet som at terskelen for et møte med en gjeldsrådgiver er større, desto større pågang av saker det er. Logisk nok vil det være større pågang av saker på steder hvor det bor flere mennesker. Selvsagt spiller også demografiske forhold en avgjørende betydning, i tillegg til hvor tilgjengelig tjenesten er og hvilken informasjon som er tilgjengelig lokalt. Enkelte kommuner har god informasjon om tjenestene økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning på sine nettsider, mens hos andre er dette nærmest fraværende. Tilgjengelighet spiller en rolle for i hvilken grad og på hvilket nivå forebygging av økonomiske problemer er mulig. Dersom det er seks måneders ventetid på å få bistand fra en gjeldsrådgiver, kan man risikere at de økonomiske problemene forverres ytterligere i ventetiden. Lang ventetid kan også spille en rolle for motivasjonen til den som søker hjelp, i form av at motivasjonen kan reduseres dersom man ikke får den hjelpen man ønsker på det tidspunktet man ønsker det. Man kan forvente at med god forebygging går ventetiden ned.

Forebygging eksternt

Oppfølgingstjenester i kommunene og rus- og psykiatritjenester blir av flere gjeldsrådgivere pekt på som instanser som både har et ansvar for å forebygge økonomiske problemer, og som derav er i målgruppen for primærforebygging fra NAV sin side. En av informantene trekker i tillegg særlig frem fastleger og arbeidsgivere som potensielt gode samarbeidspartnere. Her er potensialet for forebygging antakelig ikke godt nok utnyttet:

Ehm, også har vi sagt det at vi må jobbe opp mot arbeidsgivere. Fordi at veldig mange arbeidsgivere er de som først får signal om at personer er litt på ville veier. Det handler om at de stadig kommer og spør om forskudd på lønn, det handler om at det kommer inn påleggstrekk/utleggstrekk eh på, på ytelsen. (Informant 2).

Når det gjelder fastleger viser informanten til et prosjekt vedkommende kjenner til i Trøndelag hvor NAV forsøker å påvirke fastleger til å ta opp økonomi som et tema for personer som blir langtidssykemeldt og/eller går over på trygdeytelser fra NAV.

Det som imidlertid utpeker seg aller mest er skolen. En overvekt av informantene mener forebygging av økonomiske problemer generelt må starte i skolen, gjerne i et eget fag som omhandler personlig økonomi på ungdomsskolen og i videregående skole. Et annet forslag som kommer frem er at personlig økonomi inngår som deler i fagene matematikk, samfunnskunnskap og religionsfag. Jo tidligere man forebygger, desto større blir gevinsten. En av informantene uttrykker det på denne måten:

Jeg har nevnt skole og det mener jeg og, absolutt. Og jeg tenker og at veldig mange andre samarbeidspartnere av, av oss bør jo kunne sin noe generelt om økonomi. Eh, fordi at vi opplever jo ofte at behandlingssaker for eksempel på rus og psykiatri der får dem ikke behandla der fordi at det er så mye gjeld. (Informant 5).

Skolen i vid forstand utpeker seg altså som en sentral aktør for forebygging. Det er delte meninger om hvorvidt NAV skal inn i skolen, eller om skolen selv må ta ansvaret for å sette personlig økonomi på timeplanen.

Flere informanter opplyser at de har vært i møter med samarbeidspartnere for å snakke om hvordan en vanskelig økonomisk situasjon påvirker personer de er i kontakt med. Dette er en viktig type primærforebygging utenfor organisasjonen som vil kunne være med på å forebygge både at økonomiske problemer oppstår, og at de raskt blir tatt tak i t der hvor de allerede har oppstått.

Oppsummering

Noen informanter forteller at de selv står for en del internopplæring, men her er det store variasjoner blant de spurte. Etersom NAV-kontorene er så ulikt organisert, spiller dette også inn for hvordan økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning utøves på det enkelte kontor.

Alle instanser som arbeider med mennesker i vanskelige livssituasjoner kan i utgangspunktet gå inn med forebyggende tiltak, og på denne måten også være en målgruppe for ekstern forebygging fra NAV sin side. NAV må imidlertid starte i egen organisasjon, peker noen av informantene på. Selv om mange i NAV kanskje mener at for eksempel barneverntjenesten og miljøterapeuter i kommunen bør ta et større ansvar, må NAV først og fremst gå foran som et godt eksempel selv.

Seks av åtte informanter peker på unge mennesker som kanskje den viktigste målgruppen for forebygging. Personer med rusproblemer, psykiske lidelser og helseutfordringer generelt,

samt enslig forsørgere, blir i tillegg nevnt av flere som særlig utsatte, og som viktige målgrupper for forebygging av økonomiske problemer i NAV. To av informantene sier at barnefamilier også er en særdeles viktig gruppe fordi det gjerne berører så mange personer, og fattigdom blant barnefamilier er noe det er sterk oppslutning om å forebygge fra flere hold.

Det er et bredt spekter av målgrupper innenfor forebygging av økonomiske problemer. Internt i organisasjonen er det brukere i ulike vanskelige livssituasjoner som utpeker seg, og unge mennesker spesielt. Eksternt er det flere viktige samarbeidspartnere, men skoleverket er det systemet som det er størst fokus på.

Forebygging av økonomiske problemer i NAV i dag kan se ut til å være preget av en del tilfeldigheter. Informantene kommer med eksempler på manglende opplæringsrutiner når det gjelder brukernes økonomiske situasjon, og store variasjoner knyttet til kompetansedeling og kompetanseheving, både internt og eksternt. Dette medfører utrygghet hos veiledere, og mulighetsrommet for forebygging utnyttes dermed ikke fullt ut. Mangel på rutiner og brukernes personlige økonomi som fokusområde, settes i sammenheng med manglende prioritering fra ledelsen på NAV-kontoret. Dataene kan dermed tolkes dithen at ledelsen får noe av skylden for at forebygging i liten grad skjer i dag. Det kan virke som om tertiærforebygging av gjeldsrådgivere er den type forebygging man med sikkerhet kan si at skjer på de fleste NAV-kontoene, ettersom de er pliktig til å utføre tjenesten gjeldsrådgivning. I hvilket omfang utøvelse av primær- og sekundærforebygging skjer, er det knyttet større usikkerhet til, og det ser ut til å være store variasjoner på de ulike NAV-kontorene.

Hva ville gjeldsrådgivere i NAV ideelt sett gjort av forebyggende arbeid?

På spørsmål om hva de ville prioritere dersom de hadde hatt mer tid til forebygging svarer halvparten av rådgiverne at de ville brukt mer tid på informasjon, råd og veiledning. Dette gjelder både overfor brukere og ansatte, altså forebygging internt i NAV. Flere poengterer gjennom intervjuene viktigheten av å snakke om økonomi med brukerne, og at økonomien ofte spiller en viktig rolle i den vanskelige situasjonen mange er i. Ikke bare har de kanskje helsemessige utfordringer eller har mistet jobben, men dette medfører også økonomiske bekymringer som kan være vanskelig å snakke om og løse på egenhånd.

Så egentlig hadde det vært litt konstruktivt å jobbe mye mer med veiledning av kollegaer, men samtidig så mener jeg også at det burde kanskje vært mer inne i

opplæringsrutinene på når en nyansatt begynner på kontoret, ettersom det skiftes jo ut til tider og det er vanskelig å da holde, holde alle like orientert da. (Informant 3).

Informanten er her inne på to viktige ting. Det første er at vedkommende ønsker å bruke mer tid på å heve kompetansen internt blant kollegaer på NAV-kontoret. Det andre er at vedkommende peker på manglende opplæringsrutiner for nyansatte hva angår håndtering av økonomiske problemer, og herunder forebygging.

Hva jeg ville prioritere er jo kanskje en ting, men jeg syns det skulle vært mye mer fokus på det på et høyere nivå. Både i skolen og også at det kanskje ikke skulle være så lett å få denne kreditten rundt omkring i banker og diverse kredittinstitusjoner. Eller så er det jo lissom det med opplysning og det å snakke om det rett og slett. Det er et ganske tabu område. (Informant 6).

Denne gjeldsrådgiveren etterlyser forebyggende tiltak fra andre enn NAV, gjennom blant annet utdanningssystemet og finansnæringen. Selv ville gjeldsrådgiveren ideelt sett brukt mer tid på å snakke om økonomiske problemer. Det fremkommer ikke direkte overfor hvem denne innsatsen skulle rettes, men det er mest nærliggende å tro at fokuset ville rettes internt i NAV på brukere og/eller kollegaer ettersom noe annet ikke er nevnt spesifikt. Det er også verdt å merke seg at informanten bruker ordet tabu om økonomiske problemer.

En av informantene er opptatt av at NAV-kontoret har fått reduserte åpningstider i publikumsmottaket i tråd med kanalstrategien i NAV: «Men samtidig så er jeg litt opptatt av den sosialtjenesten, det er også en del av NAV, men vi må ikke glemme de brukerne som faktisk trenger å snakke med noen på sosialtjenesten.» (Informant 4). Strategien går ut på at flest mulig skal benytte digitale selvbetjeningsløsninger på Internett. Det kan virke som om informanten har en bekymring i forhold til å fange opp og ha tid til å snakke med de som trenger det. Sett i et forebyggingsperspektiv vil dette utvilsomt kunne være av stor betydning.

Samtidig argumenterer en annen informant for at NAV burde ha bedre digitale selvbetjeningsløsninger hva angår økonomiske problemer, og forebygging av dette:

I dagens teknologiske samfunn så kunne også mye vært gjort med en kanskje bedre nett-tjenester på området. Det står mye bra på nav.no om økonomisk rådgivning, men det er absolutt rom til forbedring der og, i hvert fall på det forebyggende stadiet da. Noe som ikke er satsa på kanskje helt fra, her til lands da. (Informant 3).

Disse to argumentene behøver ikke nødvendigvis å stå i konflikt med hverandre, men kan kanskje være en indikasjon på at det er ønskelig med, og behov for, flere kanaler knyttet til å

forebygge økonomiske problemer. Ikke enten eller, men både og. Jo videre man favner, desto større vil mulighetsrommet for forebygging være generelt sett.

Informant 2 beskriver at han ville brukt mer tid på målgruppene ungdommer og flyktninger hvis han hadde hatt kapasitet. Han sier han ville fulgt de opp tett over lengre tid og gitt de oppgaver som handler om hvordan håndtere hverdagsøkonomi på en best mulig måte. Slik ville han sett om de faktisk lærte noe, og ble i stand til å gjøre gode vurderinger på egenhånd. Informanten begrunner dette med at velferden til disse gruppene i fremtiden i stor grad vil avhenge av at de har inntektsgivende arbeid.

Informanten resonnerer videre rundt at for å lykkes med større forebygging for unge mennesker, må man også sette fokus på foreldrene der man ser faresignaler. «Jeg mener jo at, skal vi drive aktiv forebygging, så burde vi først og fremst, holdt på å si, gjort noe med foreldre. Mm, altså den viktigste forebyggingsbiten skjer med foreldre» (informant 2). Dette utdypes til å blant annet dreie seg om å forsøke å unngå det som betegnes som sosial arv. Dette eksemplifiserer informanten med at de på NAV-kontoret ser tilfeller av tredjegerasjons sosialhjelpsmottakere, og at det er en særdeles utfordrende jobb å endre de holdningene og livsmønstrene som da unge brukere har med seg fra sin oppvekst. Forebygging mener vedkommende her må starte allerede i grunnskolen og at det ikke er NAV selv som har mulighet til å sørge for dette, i hvert fall ikke alene. Informanten peker på både utdanningssystemet som helhet, og at sentrale politikere må tørre å si at vi skal sette inn tidlig innsats overfor enkelte grupper, og at dette høyst sannsynlig vil være en utrolig god samfunnsøkonomisk investering på sikt. Det informanten beskriver her kan ses som forsøk på en dreining fra sekundær- og primærforebygging internt, til større grad av primærforebygging eksternt.

Også under dette temaet er det flere eksempler på at gjeldsrådgiverne ville brukt mer tid på å forebygge økonomiske problemer blant unge mennesker, dersom de hadde mer ressurser tilgjengelig: «Jeg tror jeg ville gått, vært mer aktiv i forhold til de unge, den unge gruppa, atten til trediv.» (Informant 4). Informanten utdyper dette med å forklare at vedkommende møter mange unge som har tatt opp mye gjeld, og som gir uttrykk for at de ikke har forstått konsekvensene av hva det innebærer og hvilke forpliktelser de har påtatt seg. En annen formidler på mange måter det samme med denne uttalelsen: «For det er klart det er jo viktig med alle grupper, men faller du ut av arbeidslivet når du er under tretti så er det jo mye større

tap for den personen og mye større tap for samfunnet da hvis man er utenfor hele livet.»
(Informant 7).

To informanter sier at brukerne må ha tillitt til at NAV faktisk kan hjelpe dem som en betingelse for forebygging overhodet. Brukerne må ha tro på at den personen de møter i NAV har både tilstrekkelig kompetanse, og et genuint ønske om å hjelpe på best mulig måte. Informantene gir uttrykk for at det å snakke om økonomi er vanskelig for mange, og at alle ansatte i NAV derfor må ha nødvendig kunnskap slik at de tør å spørre om økonomi og kan håndtere responsen fra brukerne på en god måte. Eksakt hvordan man skal få til dette, sier informantene imidlertid lite om, utover å peke på ledelse som en annen viktig faktor, som også må ses i sammenheng.

Tid er ikke overraskende en tredje forutsetning som nevnes flere ganger. Gjeldsrådgiverne ønsker ideelt sett å kunne bruke mer tid per person de hjelper. Mer tid til å snakke om økonomien og det å følge personen tett over en lengre tidsperiode. Kanskje ikke bare frem til en løsning er på plass, men også gjennom perioden en person må betjene sine nedbetalingsavtaler eller annet. En av informantene sier vedkommende gjerne skulle brukt mer tid på å følge opp personer som for eksempel er under en offentlig gjeldsordning:

Og når det da blir innvilget en gjeldsordning så er det overlatt til seg selv igjen. Og da tenker jeg at her er det noe som skurrer. Fordi at i utgangspunktet så har dem ikke greid seg. Det er jo en grunn til at dem kommer i utgangspunktet. Også får dem noen betalingsplaner som dem ikke skjønner bæret av da også skal dem følge dette. Og det er ikke alltid at det går da. Så der tenker jeg at der har vi en sånn oppfølgingsopplegg som vi kunne vært mer smidig på og tatt i bruk, tenker jeg. (Informant 7).

Informanten peker tydelig på et behov for oppfølging av brukere under gjeldsordning. Det er grunn til å tro at mange personer med frivillige betalingsordninger vil kunne ha samme behov. Oppfølging av personer under gjeldsordning er tidligere i avhandlingen nevnt som eksempel på et tertiærforebyggende tiltak. Ut i fra dataene er det tilsynelatende et udekket behov.

En av informantene setter følgende ord på selve rollen som gjeldsrådgiver i NAV nå og for fremtiden:

Jeg synes det en veldig interessant jobb. Og jeg ser jo og på denne jobben som på alt annet i NAV at det er endringer hele tiden. Og det er veldig tydelig at det er endringer på den jobben som vi driver med. Og det, det er jo klart at det må vi følge med på. Så det er jo en utfordring liksom sånn at ikke vi skal sitte å bare ha de tunge gjeldssakene og bidra til at folk får søkt seg gjeldsordning og sånne ting for eksempel da, når vi ser at folk sliter med andre

ting. Så det å tenke litt ut av boksen som vi sitter i og, er helt vesentlig. Vi regner ikke med at denne jobben vil være den samme om to år som den er i dag. Tror jeg. (Informant 5).

Med denne uttalelsen er gjeldsrådgiveren inne på en viktig faktor sett i lys av denne avhandlingens tema og problemstilling. Som nevnt i kapittel to kan det virke som om tjenesten økonomisk rådgivning ble lagt til kommunen/NAV som en tilleggsoppgave til den tradisjonelle økonomiske rådgivningen, uten at det ble tilført noe særlig ressurser eller gitt opplæring mange steder. Siden dette skjedde på begynnelsen av 1990-tallet og frem til i dag, har det nok ikke skjedd de helt store endringene i hvordan tjenesten utøves. Som følge av NAV-reformen ble tjenesten i de fleste kommuner flyttet fra kommunen og inn i NAV. Tilsynelatende medførte imidlertid ikke dette noen endringer i vesentlig grad med tanke på utførelse av tjenesten. Hvis man ser på alle andre endringer som har skjedd innenfor NAV bare siden reformen trådte i kraft i 2006, er det et tankekors hvordan økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning i stor grad ser ut til å skje på samme måte som tidligere. Til tross for enkelte prosjekter, herunder prosjektet om sentralisering av tjenesten gjeldsrådgivning i Nord-Trøndelag, er det få eller ingen vesentlig konkrete endringer som har skjedd. Allikevel ser denne gjeldsrådgiveren for seg at endringer vil skje.

Oppsummering

Hva gjeldsrådgivere i NAV ideelt sett ville gjort av forebyggende arbeid dreier seg i hovedsak om to ting. Det ene er å øke kompetansen blant ansatte innad på NAV-kontoret. Det andre er å bruke mer tid på å følge opp unge mennesker når det gjelder økonomi. Begge disse eksemplene er eksempler på intern forebygging. Økt kompetanse blant kollegaer vil kunne forebygge både på primær- og sekundærnivå. Større forebyggingsfokus på unge mennesker kan skje på alle nivåer av forebygging. Tillitt fra brukerne, god ledelse og tid pekes på som avgjørende betingelser for å lykkes med forebygging av økonomiske problemer.

Hovedoppsummering av empiriske funn

Alle informantene gir uttrykk for å erkjenne at forebygging av økonomiske problemer i NAV er viktig til tross for at det ikke er den mest prioriterte oppgaven. De ser i sitt daglige arbeid de negative konsekvensene for enkeltmennesker som havner i en nærmest u håndterlig økonomisk situasjon.

Det er noe delte oppfatninger av hva de legger i begrepet forebygging knyttet til sitt arbeidsområde. Gjeldsrådgiverne driver i dag størst forebygging på sekundær- og tertiærnivå

overfor brukerne i NAV, men også noe primærforebygging gjennom å dele kunnskap med kollegaer internt og samarbeidspartnere eksternt. Dataene viser at det er et stort fokus på å snakke med folk med økonomiske problemer om økonomi. Flere beskriver viktigheten av forholdsvis enkel råd og veiledning knyttet til økonomisk atferd, og at mye av nøkkelen til suksess handler om å få en god dialog rundt dette. For å lykkes med forebygging av økonomiske problemer, må flere i NAV snakke om dette med personer de er i kontakt med på et tidlig tidspunkt. Ledelsen i NAV blir pekt på som særdeles viktig for å få forankret dette arbeidet på hele NAV-kontoret, og sørge for at rutiner følges og nyansatte læres opp.

Uavhengig av hvilken kategori det er snakk om, er det viktig å ha med at det uansett er brukerne som til syvende og sist er gruppen det skal forebygges overfor. Forebyggende tiltak overfor kollegaer og samarbeidspartnere er således en indirekte forebygging. Det er ikke et mål i seg selv å forebygge økonomiske problemer overfor disse gruppene, men at de igjen skal bidra til å forebygge overfor personer som er i faresonen for å utvikle økonomiske problemer, og som til slutt vil ha behov økonomisk rådgivning og/eller gjeldsrådgivning fra NAV dersom forebygging ikke lykkes.

Metoden som er brukt for innhenting av inndata vil utvilsomt være av betydning for de dataene som her er presentert. Kvalitative forskningsintervjuer gir både forsker og informant mulighet til å tolke hverandre gjennom intervjuet, noe som kanskje også ubevisst virker inn på hvordan dialogen skjer. Det er ikke utenkelig at informantene har sagt noe fordi de tror at det er det rette å si i en slik situasjon, eller fordi de tror det er de svarene jeg er ute etter å få og ønsker å høre.

6. Diskusjon

Det er lite forskning på forebygging av økonomiske problemer i NAV. Det har derfor vært vanskelig å finne tilsvarende studier og annen empiri på feltet som kunne ha vært til hjelp i analysene av mitt intervjumateriale. Dette kapittelet er derfor først og fremst basert på mine egne intervjuer.

Utgangspunktet er hvordan gjeldsrådgivere på seks NAV-kontorer forstår forebygging. Deretter diskuteres de to hovedspørsmålene som ble stilt til sist i teorikapittelet, hva som gir potensiale og hva som kan være til hinder for forebygging av økonomiske problemer i NAV. Avslutningsvis oppsummeres diskusjonen til noen konklusjoner som svarer på problemstillingen.

Gjeldsrådgivernes forståelse av forebygging.

Forebygging av økonomiske problemer i NAV er denne avhandlingens tema, og det er derfor svært interessant å se på hvordan gjeldsrådgiverne forstår nettopp begrepet forebygging i denne sammenheng. Alle oppgir at de på en eller annen måte forebygger i jobben sin, men hva de legger i dette er både ulikt og til dels upresist. Noen sier at de helt klart forebygger, mens andre er mer vage i sine svar. For eksempel forteller noen gjeldsrådgivere at de først kommer i kontakt med brukere internt etter at de økonomiske problemene har oppstått, og som følge av dette er de usikre på om det egentlig er forebygging de da holder på med. Under forutsetning av at de faktisk bistår brukerne med utstrakt råd og veiledning, i tillegg til selve problemløsningen som kan bestå av blant annet forhandlinger med kreditorer, vil det også i disse sakene være forebygging i form av sekundær- og tertiærforebygging. Usikkerheten rundt dette kan blant annet handle om at de ikke kjenner de ulike typene av forebygging. Dermed har de også i liten grad bevissthet rundt mangfoldigheten innenfor forebygging, samt at det kan skje overfor ulike målgrupper, både internt og eksternt.

Skolen blir trukket fram i mange sammenhenger blant samtlige som et system som burde forebygge økonomiske problemer i større grad eksternt. Noen gir uttrykk for at de selv kunne tenke seg å samarbeide mer med skolen, mens andre sier at dette er noe skolesystemet må sørge for selv, da det ikke er tilstrekkelig ressurser i NAV til bistå med denne type primærforebygging. Spesielt gjelder sistnevnte når det er snakk om for eksempel personlig

økonomi som et eget fag allerede fra barneskolen av. Dette er et godt eksempel på primærforebygging, men som da tilsynelatende fortrinnsvis faller utenfor NAV.

Gjeldsrådgiverne gir flere eksempler på ekstern forebygging som de bidrar med, gjerne i form av opplæring av samarbeidspartnere. Det kan virke som om de fleste ser på dette som en naturlig del av deres arbeidsoppgaver, men at utfordringen ligger i å få tiden til å strekke til. Det ser ut til å være store variasjoner mellom NAV-kontorene knyttet til hvorvidt slik forebygging skjer gjennom formaliserte avtaler, eller om mye er knyttet til enkeltforespørsler, initiativ fra gjeldsrådgivere selv eller andre uforutsigbare henvendelser.

Det samme virker å være tilfellet for intern forebygging når det gjelder opplæring av kollegaer. Flere av gjeldsrådgiverne bruker noe tid på dette allerede, men sier samtidig at dette er noe de kunne gjort mer av. En av utfordringene de peker på i denne sammenheng, utover egne begrensede ressurser, er at alle kollegaene har veldig travle arbeidsdager, og at initiativene for intern opplæring dermed gjerne skulle ha kommet fra ledelsen. De ønsker ikke å pålegge kollegaer noe som kan oppfattes som tilleggsoppgaver i første omgang, selv om dette på sikt sannsynligvis kan være tidsbesparende for hele NAV-kontoret, i tillegg til at brukerne vil motta bedre tjenester. Kompetansedeling både internt og eksternt synes dermed å være preget av en del tilfeldigheter.

Forebygging av økonomiske problemer på de seks kontorene i denne undersøkelsen kan se ut til nettopp å være preget av tilfeldigheter. Dette underbygges av empiriske funn blant informantene knyttet til store variasjoner av opplæring for nyansatte, manglende felles rutiner, ikke fastsatte rammer for kompetansedeling og kompetanseheving internt eller eksternt, i tillegg til prioritering av andre arbeidsoppgaver. Gjeldsrådgiverne ser imidlertid ut til å være innforstått med at dette er en del av samfunnsoppdraget til NAV, og noe de anser for å være en naturlig del av sin jobb.

Til tross for variasjoner, er hovedinntrykket at informantene verken har særlig systematiske forestillinger om forebygging eller prioriterer slik virksomhet eksplisitt. Det virker også som at gjeldsrådgiverne først og fremst holder på med sekundær-og tertiærforebygging overfor brukere internt i organisasjonen, og da bare i en viss utstrekning. Dette kombineres, igjen bare i noen grad, med intern primærforebygging gjennom opplæring av kollegaer, og ekstern primærforebygging ved opplæring overfor ulike samarbeidspartnere. Siden dette er et

hovedinntrykk fra disse intervjuene, er det mulig at det gjelder større deler av NAV, men det kan ikke konkluderes rundt det med de dataene som her er tilgjengelige.

Hva er det i NAV som gir et potensial for forebygging?

Empirien gir flere eksempler på faktorer som allerede er med på å fremme forebygging i NAV, og faktorer som potensielt kan fremme forebygging i større grad i fremtiden. De faktorene som virker til å være av størst betydning presenteres og drøftes her.

Kompetente gjeldsrådgivere som kan dele sin kunnskap

Dataene som er innhentet i forskningsintervjuene gir et bilde av gjeldsrådgivere som besitter en viktig og solid kompetanse. Flere av de som ble intervjuet har bakgrunn og erfaring fra den såkalte tidligere sosialtjenesten i kommunen, mens andre hovedsakelig har arbeidet som gjeldsrådgivere etter at NAV ble etablert, eller har bakgrunn fra privat eller annen offentlig virksomhet. Hvordan de ser på forebygging som del av sitt arbeid varierer. Til felles har de imidlertid gitt inntrykk av at de alle, uavhengig av bakgrunn og arbeidssted, besitter en betydelig unik kompetanse når det gjelder økonomisk rådgivning, gjeldsrådgivning og hvordan brukere påvirkes av det å ha økonomiske problemer. I intervjuene kommer det frem mange eksempler hvor gjeldsrådgiverne har arbeidet med mennesker som er i særlig vanskelige livssituasjoner som har gjort stort inntrykk. Det unike er blandingen av kunnskapen om økonomi og juss, i tillegg til den viktige sosialfaglige kompetansen om hvordan de samhandler med personer i vanskelige situasjoner.

Gjeldsrådgiverne ser en del av samfunnets skyggeside bestående av mennesker med store økonomiske problemer, og hvilke konsekvenser det får for de som rammes. Det kan synes som at samfunnet for øvrig, ikke har verken den samme innsikten eller forståelsen for økonomiske problemer som fenomen og sosialt problem. Av mange samfunnsutfordringer, er det ikke dette man leser mest om medier eller hører om i politiske diskusjoner. Poenget med beskrivelsen av gjeldsrådgiveres unike kompetanse og innsikt, er at de har muligheter ved relativt små grep til å dele denne kunnskapen. For eksempel kan de gjennomføre kurs for kollegaer eller være med kollegaer i samtaler med felles brukere slik at samtalen i seg selv også blir en læringsarena. Mulighetene for at NAV-kontorene kan øke kompetansen på dette området finnes dermed allerede internt. Gjeldsrådgiverne peker også på dette selv som noe de kunne tenke seg å gjøre mer av dersom de hadde hatt mer tid til forebyggende arbeid. Spørsmålet dreier seg nok mer om når og hvordan gjeldsrådgiverne skal prioritere

kompetansedeling og kompetanseheving på egen arbeidsplass. Dette leder oss inn på neste viktige faktor, nemlig ledelse.

Ledelse – utnytte lokale ressurser

Ledelse av NAV-kontorene må nevnes når vi ser på hva som gir potensial for forebygging. Innledningskapittelet redegjør for NAV sitt ansvar når det gjelder forebygging av sosiale problemer, herunder økonomiske problemer, og hvilke regelverk og retningslinjer som gir føringer for dette. NAV-leder på hvert lokalkontor er til dels bundet av en del sentrale føringer fra Arbeids- og sosialdepartementet, tildelte budsjetter og avtaler gjort i det lokale partnerskapet mellom stat og kommune. Allikevel har NAV-leder et visst mulighetsrom til å selv legge føringer for hvordan man internt skal løse de oppgavene NAV er pålagt. Dette gir seg tydelig utslag ved at NAV-kontorene er organisert på svært mange ulike måter. Noe av dette skyldes nok at antall ansatte på kontorene, som varierer mye, gir mer eller mindre fleksibilitet. Allikevel ser man at kontorer med omtrent like mange ansatte og/eller like mange innbyggere å betjene, har ulik organisering og arbeidsdeling.

Gjeldsrådgiverne tar tilsynelatende en stor del av ansvaret for å opprettholde nødvendig kompetanse og tilegne seg ny kunnskap selv. Når det gjelder forutsetninger for å kunne gjøre dette sier de at det er viktig at de får mulighet til å delta på nødvendige kurs, nettverksmøter og lignende. Å sørge for en kontinuerlig utvikling er svært viktig. Det er ledelsen ved NAV-kontorene som avgjør dette, og i hvilken grad det tilrettelegges for dette vil kunne fungere enten fremmende eller hemmende for forebygging av økonomiske problemer på sikt. NAV-lederne ved de kontorene som er representert i denne undersøkelsen, virker til å gi gjeldsrådgiverne frihet til å selv avgjøre hva de ønsker å delta på av kompetansehevende aktiviteter. En av informantene fortalte at dette tidligere hadde vært en utfordring, men at dette hadde endret seg de siste årene.

NAV-leder har mulighet for å sette forebygging av økonomiske problemer på dagsorden internt i organisasjonen. Flere ansatte som er i kontakt med brukerne på et tidlig tidspunkt kan trekkes inn i arbeidet. Det kan være tema på felles møter, intern opplæring kan organiseres og det kan settes i gang egne tiltak/prosjekter for å nevne noe. Handlingsrommet er definitivt til stede, men krever muligens en omorganisering av interne ressurser for å utnytte eksisterende personalressurser på en annen måte, samt at nye rutiner må utarbeides og implementeres.

Dersom man lykkes med å forebygge økonomiske problemer for brukerne, vil dette kunne gi gevinster tilbake til hele NAV-kontoret i form av blant annet mindre press på gjeldsrådgivere, færre brukere vil motta stønader som følge av helseutfordringer som har sammenheng med økonomiske problemer, redusert antall henvendelser generelt og mindre utgifter til sosialhjelp. Sistnevnte bygger på som nevnt innledningsvis, at statistikk fra SSB viser at blant personer som mottar økonomisk rådgivning, er mange samtidig mottakere av økonomisk sosialhjelp, og det er derfor grunn til å tro at dette kan ses i sammenheng.

Dersom ledelsen utnytter handlingsrommet for å gjøre endringer med mål om å forebygge økonomiske problemer, er det særlig primær- og sekundærforebygging internt i organisasjonen det vil være mulig å øke innsatsen ved. Det er etter all sannsynlighet slik at mange brukere i NAV i dag opparbeider seg økonomiske problemer, eller har eksisterende økonomiske problemer som eskalerer mens de er i kontakt med NAV, uten at dette snakkes om. Ved i første omgang å ta opp økonomi som tema med flere brukere vil mulighetene for å fange opp problemene øke. Når problemene er avdekket, kan ansatte i NAV gi råd og veiledning om hvordan situasjonen kan bedres, og man kommer raskt i gang med sekundærforebygging. For brukere som ikke har økonomiske problemer, kan råd og veiledning forebygge problemene fra å oppstå i det hele tatt, og det vil da være primærforebygging.

Det er også aktuelt å hente gevinster gjennom økt primær- og sekundærforebygging eksternt. Ekstern primærforebygging kan for eksempel skje gjennom å øke kompetansen hos ansatte i flyktningsjenester. Dersom de lærer flyktninger å ha god oversikt over egen økonomi, i tillegg til å lære seg norsk språk og kvalifisere seg til arbeid, vil de kanskje ikke trenge bistand fra NAV i det hele tatt etter endt introduksjonsprogram. Sekundærforebygging kan også skje gjennom flyktningsjenester ved at NAV gir de ansatte der kompetanse til å bistå flyktninger som har økonomiske problemer på nivå en og to med enkel økonomisk rådgivning som vil bedre flyktingenes økonomi.

NAV er allerede i kontakt med utsatte grupper

Unge mennesker, enslig forsørgere, personer med langvarige helseutfordringer, flyktninger og rusmisbrukere blir trukket frem som særlig utsatte grupper for å få økonomiske problemer. Mange av disse er allerede i kontakt med NAV knyttet til stønader og oppfølging. Ut i fra empirien tyder det på at NAV har relativt god oversikt over disse brukergruppene og hvilke

behov de har. Det er sannsynligvis ingen overraskelse at de da antas å være særlig utsatte for å få økonomiske problemer i tillegg til eventuelle andre utfordringer. Felles for de fleste av stønadene i NAV er at de utgjør lavere utbetalinger per måned sammenlignet med tidligere lønnsinntekt for de som har hatt det.

Ettersom NAV som sagt allerede er i kontakt med disse menneskene, ligger det til rette for å kunne forebygge økonomiske problemer dersom man tar noen forholdsvis enkle grep. Det kan for eksempel være intern opplæring blant ansatte som jobber med disse brukergruppene, lage faste oppfølgingsrutiner hvor personlig økonomi inngår som et tema, eller utarbeide informasjonsmateriell som deles ut til alle brukerne med veiledning om hva de selv kan foreta seg, og hva NAV kan bistå de med.

Flere gjeldsrådgivere trekker frem flyktninger som en viktig målgruppe når det gjelder målgrupper de gjerne ville brukt mer tid på dersom forholdene ble lagt til rette for det. I tillegg utpeker unge mennesker seg som kanskje den aller tydeligste målgruppen blant informantene. Unge er også den gruppen som de fleste ville prioritere i større grad dersom de hadde mer tid til forebyggende arbeid.

Digitale løsninger

En av informantene peker på at NAV burde gjøre mer når det gjelder å utvikle digitale selvbetjeningsløsninger knyttet til økonomi. Det finnes per i dag en økonomirådstelefon og en chat på www.nav.no hvor personer kan få generell råd og veiledning om økonomi. Ved behov for mer bistand utover denne type hjelp-til-selvhelp, må man i dag henvende seg til NAV-kontorene per telefon eller ved oppmøte, og det er tilsynelatende slik at de aller fleste som får oppfølging av en gjeldsrådgiver, deltar i personlige møter på NAV-kontorene. Det er grunn til å tro at det her er et stort mulighetsrom for å utvikle digitale selvbetjeningsløsninger når det gjelder økonomiske problemer. Dette kan også da kan virke forebyggende ved at terskelen for å ta tak i problemene kan bli lavere dersom man selv kan finne løsninger uten å kontakte NAV. Hvis man lykkes med en slik løsning vil det kunne øke primær- og sekundærforebyggingen i stor grad og trolig minske behovet for økonomisk rådgivning på nivå to og gjeldsrådgivning på nivå tre.

En annen av informantene uttrykker en bekymring rundt reduserte åpningstider i publikumsmottaket ved NAV-kontoret, og mener det er viktig at folk har et sted å henvende

seg når de trenger hjelp. Hvis NAV utvikler selvbetjeningsløsninger også innenfor økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning, må ikke det nødvendigvis også bety at tilgjengeligheten andre steder samtidig skal reduseres. Tvert i mot, vil det sannsynligvis være en forutsetning for å øke mulighetene for forebygging generelt, at tjenestene er tilgjengelige via flere kanaler; telefon, chat, selvbetjeningsløsninger på Internett og personlig oppmøte. Det er ikke tvil om at NAV har en sammensatt brukergruppe, og at personer som generelt er økonomisk utsatte ikke er ensartet gruppe. Dermed er forutsetningene for å klare ting på egenhånd, og behovet for hjelp av ulik art og bøl imøtekommes deretter.

Hva er det i NAV som eventuelt hindrer forebygging?

I likhet med at det i empirien fremkommer flere eksempler på faktorer som er med på å fremme mulighetene for forebygging av økonomiske problemer, er det også faktorer som potensielt kan virke i negativ retning. Noen faktorer vil kunne være av større påvirkning enn andre. De viktigste drøftes her.

Tidspress

Informantene beskriver en arbeidshverdag preget av høyt arbeidspress og gjerne ventetid på tjenesten gjeldsrådgivning. De opplever også at kollegaene sine har svært hektiske arbeidsdager, og flere gir uttalelser hvor de snakker om at selv om de ønsker at kollegaene i større grad snakker om økonomi med brukerne, så ønsker de samtidig ikke å pålegge kollegaene sine flere arbeidsoppgaver. Gjeldsrådgiverne gir uttrykk for at de til dels har forståelse for at andre ansatte i NAV ikke snakker så mye om økonomi med brukerne, men de peker allikevel på et behov for at dette i større grad skjer.

Stort tidspress kan ha konsekvenser i form av at veiledere og gjeldsrådgivere i NAV bruker mindre tid per bruker, og at oppfølgingen dermed blir av dårligere kvalitet. Dette kan igjen føre til at økonomiske problemer ikke fanges opp så tidlig som de potensielt kunne ha blitt. Videre blir den økonomiske rådgivningen og gjeldsrådgivningen også preget av raske løsninger, fremfor tid til å bygge relasjoner og tillit, og følge opp personer tett over en lengre tidsperiode.

Ansvar for dette peker i retning ledelsen av NAV-kontorene som i tillegg til å være en mulighetsfaktor, også kan være til hinder for forebygging av økonomiske problemer. Når det er sagt vil nok ikke ledelsen på NAV-kontoret kunne forhindre på noen måte at det i

fremtiden også vil være et stort tidspress blant ansatte i NAV. Krav om effektivisering og mer velferd for hver krone, er gjennomgående i det meste av norsk offentlig sektor og økte personalressurser kan sannsynligvis ikke forventes. Et ønske om å forebygge i større i grad, må nok løses innenfor eksisterende rammer, og stiller da kanskje ytterligere krav til å gjøre endringer i eksisterende måter å jobbe på, samt tørre å ta noen nye grep.

Ledelse – mangel på forankring i organisasjonen som helhet

Flere av informantene uttaler at ledelsen ved lokalkontorene har et ansvar for å sette forebygging av økonomiske problemer på dagsordenen, utover de sentrale føringene. Samtidig som dette gir muligheter for forebygging som tidligere nevnt, har dette også et aspekt av hindring i seg. Det at flere av informantene gjentatte ganger gjennom intervjuene, på ulike måter, uttrykker at ledelsesforankring må på plass, tyder på at dette mangler ved en del av NAV-kontorene.

Gjeldsrådgiverne er i fåtall på NAV-kontorene som her er representert. I små kommuner er det kanskje én person som har dette som arbeidsområde, mens i større kommuner ser det ut vil å være maksimalt en håndfull antall personer. Det medfører at gjeldsrådgiverne gjerne er i en særstilling i organisasjonen, nettopp fordi de er få, og samtidig fordi de har en unik kompetanse. En særstilling kan naturligvis innebære både stor aksept og respekt, men hvilken status og posisjon for påvirkning av prosesser på NAV-kontorene gjeldsrådgiverne har, er det all grunn til å tro at varierer i stor grad.

Gjeldsrådgiverne er ikke selv i en posisjon til å pålegge kollegaer til å gjøre mer av verken det ene eller det andre, og flere uttrykker at de heller ikke ønsker det. De gir et bilde av lojalitet overfor sine kollegaer som innebærer at selv om de ønsker at kollegaene hadde foretatt seg mer når det gjelder brukernes økonomiske situasjon, har de samtidig stor forståelse for at dette er en utfordring for mange. Man skulle anta at de har de mulighet til å komme med forslag til forbedringer, opplæring osv., men til syvende og sist er det ledelsen som sitter med makten til å definere hva de ansatte skal bruke tiden sin på. Dette styres gjerne ut i fra hvilke sentrale føringer og satsingsområder som gjelder til enhver tid. Dersom en gjeldsrådgiver har en leder som ikke ser nytten av å forebygge økonomiske problemer, eller ønsker å prioritere dette, vil det være en svært vanskelig oppgave å få dette implementert på NAV-kontoret som helhet. Dette er et av de tydeligste hindringene som kommer frem av empirien.

Gjeldsrådgiverne etterlyser også konkrete opplæringsrutiner som innbefatter økonomisk rådgivning. Hovedansvaret her peker igjen tilbake til ledelse. De gir ikke på noen måte uttrykk for at de mener flere i NAV skal bistå med gjeldsrådgivning, men at flere ansatte burde bidra på økonomisk rådgivning på nivå en og to, noe som vil kunne gi økt primær- og sekundærforebygging.

Veiledere i NAV har for liten kompetanse om økonomi

Intervjudataene gir flere eksempler på at gjeldsrådgivere opplever at kollegaer synes økonomi er tema som er vanskelig å ta opp med brukerne. Det kan tyde på at mange ansatte i NAV vegrer seg for å bringe temaet på banen dersom brukerne selv ikke tar det opp. I tillegg virker det som at dersom temaet kommer opp, er det for en del kort vei for å henvise til gjeldsrådgiver, fremfor å undersøke om det er noe veileder selv kan bistå med. I likhet med filosofen Freud uttaler flere av informantene at økonomi er tabu. Det er ikke noe folk flest liker å snakke om, særlig når den økonomiske situasjonen er dårlig. Dette har betydning for NAV ved at det kan være svært avgjørende at den som oppsøker hjelp for sine økonomiske problemer blir møtt på en god måte. For å kunne avdekke en sårbar side ved seg selv er tillitt viktig, både til den enkelte ansatte, organisasjonen og systemet som helhet.

Usikkerhet blir trukket frem som en mulig forklaring på hvorfor mange veiledere i NAV kvier seg for å spørre brukerne de er i kontakt med om hvordan det står til med økonomien i husholdningen. Denne usikkerheten kan være resultat av manglende opplæring og rutiner. Det kan synes som om mange av NAV-kontorene ikke har noen klare rutiner for verken hvordan de skal forebygge økonomiske problemer, eller hva de skal gjøre når brukere gir uttrykk for at de har økonomiske problemer, utover å henvise til andre ansatte og gjeldsrådgivere er da ofte det mest nærliggende.

Hjelpen kommer for sent

Til tross for at alle informantene på ulike måter kommer med eksempler på hvordan de forebygger økonomiske problemer, gir flere samtidig uttrykk for at de er usikre på i hvilken grad de forebygger økonomiske problemer fra å oppstå. Her er informantene inne på noe av kjernen av det som kommer tydelig frem av empirien.

Det er en klar tendens til at gjeldsrådgiverne i hovedsak holder på med tertiærforebygging. Mange av de brukerne de hjelper har uhåndterlige gjeldsproblemer, hvor utenrettslig eller rettslig gjeldsordninger er eneste løsninger. Forebyggingen består da hovedsakelig i å forsøke å hindre at problemene forverres ytterligere, samt gjennom råd og veiledning forsøke å unngå at brukeren tar valg som gjør at han eller hun vil havne i økonomiske problemer igjen på nytt senere. Selv om det her er stor grad av problemløsning og mindre grad av forebygging, er den forebyggingen som skjer allikevel viktig for de som først har havnet i en slik vanskelig situasjon som de ikke klarer å løse på egenhånd.

Dersom det er slik at NAV-kontorene i hovedsak holder på med tertiærforebygging, vil det i liten grad forebygge økonomiske problemer fra å oppstå. Antall personer med behov for gjeldsrådgivning vil da mest sannsynlig vedvare, eller kanskje øke, avhengig av utviklingen av samfunnsøkonomien generelt.

Forebygging er vanskelig å måle effekter av på kort sikt

NAV har utvilsomt mange satsingsområder, noe som også kommer frem i tildelingsbrevet som Arbeids- og sosialdepartementet utarbeider hvert år overfor Arbeids- og velferdsetaten. Arbeidslinja står høyt i fokus og har gjort det i norsk politikk over lang tid. I tillegg skal personer med ulike helseutfordringer også i størst mulig grad i være i ordinært arbeid. Innstramminger i sykefraværsoppfølging, nye regler for arbeidsavklaringspenger og aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år er eksempler på dette (www.regjeringen.no).

Når det gjelder den mer sosialfaglige delen av arbeidet i NAV er det blant annet fokus på å bekjempe barnefattigdom gjennom ulike virkemidler og metoder. Forebygging av økonomiske problemer kan til dels høre inn under dette arbeidet, men allikevel skiller økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning seg ut ved at det er spesifikt lovfestet som en tjeneste kommunen har ansvar for å gjennomføre. Forebygging på dette feltet er som tidligere sagt i innledningskapittelet, ikke nevnt eksplisitt i tildelingsbrevet for 2017, som var det året forskningsintervjuene ble gjennomført. Her er det et viktig poeng: det er ingen uttalte mål om i hvilken grad forebygging av økonomiske problemer i NAV skal skje, eller på hvilken måte. Dersom det hadde vært satt noen mål for dette, ville det nok være vanskelig å måle eksakte effekter av, til tross for at det etter all sannsynlighet er meget lønnsomt samfunnsøkonomisk sett. Dette kan bety at det også er vanskelig å argumentere for at denne type forebygging er

nødvendig, og overbevise andre om at det vil være lønnsomt å investere ressurser i dette. Til tross for manglende måltall er det uansett ingen grunn til å forbigå dette viktige sosiale problemet i en etat som er i kontakt med så mange mennesker i vanskelige livssituasjoner.

Brukerne er ikke motiverte for å endre sin økonomiske atferd

Det er også et klart poeng i empirien at en del av de som oppsøker gjeldsrådgiverne i NAV ikke gjør dette på eget initiativ, men at dette gjerne skjer gjennom samarbeidspartnere som for eksempel psykisk helsetjeneste, barneverntjeneste eller kriminalomsorg som ser et behov. En del av de som kommer i kontakt med gjeldsrådgivere har da naturlignok andre betydelige utfordringer i livet sitt også. Flere informanter snakker om hvor viktig det er at brukerne som de forsøker å hjelpe, faktisk er motivert for å gjøre endringer i sin økonomiske atferd. Det er ofte helt nødvendig for å kunne finne gode og varige løsninger på de økonomiske problemene som har oppstått.

Det er ikke nok at samarbeidspartnere ser at økonomien er en utfordring i tillegg til personens andre problemer. Motivasjonen til å ta tak i de økonomiske problemene må også være tydelig for den det gjelder. Selvsagt kan både gjeldsrådgiver og samarbeidspartnere arbeide med å motivere de personene hvor de ser at det er nødvendig, men sett fra en gjeldsrådgivers perspektiv vil det høyst sannsynlig være begrenset i hvilket omfang gjeldsrådgiveren har tid til gjentatte motiverende samtaler i en sterkt presset arbeidsdag. Noen av informantene gir eksempler på at det ikke er sjelden at personer med økonomiske problemer avslutter samarbeidet med gjeldsrådgiver fordi de ikke er villige til å gjøre de endringene som gjeldsrådgiver foreslår, for deretter å ta kontakt igjen på nytt en stund senere. Kanskje har de da innsett at de er nødt til å gjøre noe med den økonomiske situasjonen, og at de som følge av dette nå da ønsker å samarbeide med gjeldsrådgiver ut i fra de premissene som en gjeldsrådgiver har. En gjeldsrådgiver må jo som kjent også ivareta interessene til en tredjepart, nemlig kreditorene.

Informantene blir i intervjuene spurt om når NAV sitt ansvar for å forebygge økonomiske problemer slutter. Kort oppsummert er svarene at dette ansvaret egentlig aldri tar slutt, men det er nettopp en forutsetning for samarbeid med brukerne at de selv ønsker å være med på det som NAV kan tilby av økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning.

Oppsummering

NAV har både muligheter og utfordringer når det gjelder forebygging av økonomiske problemer. Mulighetene består i hovedsak av at NAV-kontorene allerede innehar god kompetanse på området gjennom gjeldsrådgiverne, lederne kan sette temaet på dagsorden og jobbe for å implementere dette på NAV-kontoret i sin helhet, NAV kjenner og er i kontakt med mange av de som er økonomisk utsatte, og det er fortsatt mulig å utnytte flere kanaler i dette arbeidet, gjennom for eksempel å utarbeide bedre selvbetjeningsløsninger for økonomiske problemer.

Når det gjelder hva som kan være hindringer for å lykkes med å forebygge økonomiske problemer i NAV er tidspress, ledelse, manglende kompetanse hos veiledere, umotiverte brukere og det at hjelpen kommer for sent, faktorer som er av stor betydning. I tillegg er forebygging generelt vanskelig å måle effekter av, og dermed kan det også være utfordrende å forsvare at dette er noe som skal prioriteres i en hektisk hverdag.

Ledelse pekes på både som et potensiale og en hindring for å forebygge økonomiske problemer, og det gis eksempler på begge deler. Oppsummert kan det med andre ord sies at ledelse spiller en viktig rolle, og at de valgene ledelsen gjør vil få konsekvenser, enten i den ene retningen, eller den andre. Ledelsen i NAV har dermed en stor makt til å påvirke hvordan det enkelte NAV-kontor håndterer utfordringene med økonomiske problemer blant brukerne.

Tertiærforebygging synes å være den mest fremtredende formen for forebygging blant gjeldsrådgiverne, ettersom de er i kontakt med brukere som allerede har alvorlige økonomiske problemer på nivå to og tre. De bidrar også med sekundærforebygging gjennom å bistå brukere som har begynnende økonomiske problemer med råd og veiledning slik at situasjonen kan snu. En del har i tillegg opplæring overfor kollegaer internt og samarbeidspartnere eksternt om hvordan blant annet snakke med brukere om økonomi, fange opp økonomiske problemer og gi økonomisk hjelp-til-selvhjelp. Dette er primærforebygging.

Primærforebygging er den type forebygging som favner om flest personer. Det gjelder både antall ansatte i NAV som kan utføre dette, og overfor antall personer man kan forebygge økonomiske fra å oppstå, slik figuren på side 18 illustrerer.

Selv om det ideelle vil være å unngå at økonomiske problemer oppstår i utgangspunktet, er forebygging i NAV mye mer enn dette, noe avhandlingen gir en hel del eksempler på. NAV

bør erkjenne at mange av brukerne de hver dag er i kontakt med, er personer som er utsatte for å få økonomiske problemer. Det er en utfordring organisasjonen må forsøke å løse, på lik linje med de mer åpenbare problemene som brukerne gjerne selv presenterer i møte med NAV.

Det er mye positivt man kan trekke ut av empirien og diskusjonen, men noe av det viktigste er kanskje at alle i NAV kan bidra med noe. Med noen forholdsvis enkle grep burde de aller fleste som er i kontakt med brukere i NAV kunne bistå med enten primær-, sekundær-, eller tertiærforebygging i større grad. Forebygging av økonomiske problemer på nivå en og to krever ikke stort mer enn å ha en bevissthet rundt problematikken, tørre å spørre og være i stand til å gi enkel råd og veiledning om hverdagsøkonomi. Brukere med omfattende økonomiske problemer og stor gjeldsbyrde må fortsatt henvises til gjeldsrådgivere som har kompetanse til å håndtere disse sakene på nivå to og tre.

Konklusjon

Gjeldsrådgiverne som er intervjuet i arbeidet med denne avhandlingen gir uttrykk for at de er opptatt av å forebygge økonomiske problemer. Hvordan de forstår begrepet, hva de gjør av forebyggende arbeid i dag og hva de ideelt sett kunne tenke seg å gjøre av forebyggende arbeid, varierer allikevel i stor grad. Økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning må kunne sies å være et forholdsvis lite fagfelt. Det at forebygging innenfor feltet allikevel forstås på så mange ulike måter, kan være en forklaring på hvorfor det ikke står høyere i fokus enn det tilsynelatende gjør.

Primær-, sekundær- og tertiærforebygging har alle viktige elementer ved seg innenfor konteksten økonomiske problemer i NAV. Bedre kjennskap til, økt bevissthet rundt og kanskje en større felles forståelse av forebygging, kan være et godt verktøy i møte med brukere i vanskelige livssituasjoner. Å veilede brukere er en stor del av arbeidsoppgavene til ansatte i NAV, og økonomi er en viktig del av folks liv. Forebygging av økonomiske problemer virker likevel ikke å være tilstrekkelig fremme som en eksplisitt arbeidsoppgave i mye av den kontakten NAV har med brukerne sine.

Diskusjonskapittelet gir flere eksempler på faktorer som både fremmer og hemmer mulighetene for forebygging av økonomiske problemer. Forebygging av økonomiske problemer i NAV i dag er med bakgrunn i avhandlingens empiri, i stor grad preget av

tilfeldigheter på mange hold. Tilfeldigheter hva angår prioriteringer på det enkelte NAV-kontor, personlige initiativ og lokale samarbeidsavtaler, for å nevne noe.

Det må avslutningsvis sies at det utvilsomt gjøres mye godt arbeid i NAV på dette feltet av mange dedikerte medarbeidere. Forbedringspotensialet totalt sett er allikevel betydelig. Dette gir grunn til både optimisme og håp om at forebygging vil få større oppmerksomhet, og tjenestene økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning kontinuerlig vil bedres i tiden fremover.

Resultater vil imidlertid ikke komme av seg selv, og krever at både sentrale myndigheter og lokale NAV-ledere setter temaet på dagsordenen og legger til rette for et bedre arbeid med dette.

Avhandlingen representerer de seks NAV-kontorene som har stilt med informanter og kan ikke generaliseres utover dette. Ettersom det er en del gjentakelser i datamaterialet, tyder dette imidlertid på at funnene *kan* gjelde større deler av NAV, og muligens NAV som organisasjon. For å finne mer ut av dette er det behov for både mer kvalitativ og kvantitativ forskning på temaet.

Referanser

- Arbeids- og velferdsdirektoratet. 2017. *Fattigdom og levekår i Norge – tilstand og utviklingstrekk 2017*.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. 2014. *Veileder til sosialtjenesteloven § 17*.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. 2012. *Rundskriv Hovednr. 35 - Sosialtjenesteloven*.
- Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV). *Økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning*.
<https://www.nav.no/no/Person/Flere+tema/Sosiale+tjenester/økonomisk-rådgivning-og-gjeldsrådgivning--87499> (10.05.2018).
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. 2017. *Tildelingsbrev for 2017*
<https://www.regjeringen.no/contentassets/954d78080cab4585a4b15c8b67ab113b/2017/tildelingsbrev-2017-arbeids--og-velferdsdirektoratet.pdf> (10.11.2017).
- Arbeids- og velferdsforvaltningen. 2015. *Partnerskapet i NAV*
<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Fakta+om+NAV/partnerskapet-i-nav> (18.03.2018).
- Barne,- ungdoms,- og familiedirektoratet. 2018. *Barnefattigdom kommunestatistikk*.
https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnefattigdom/ (11.1.2018).
- Barne,- ungdoms,- og familiedirektoratet. 2017. *Økte forskjeller -gjør det noe?*
https://www.bufdir.no/PageFiles/32639/Oppvekstrapporten_2017.pdf (10.05.2018).
- Finanstilsynet. 2017. *Finansielt Utsyn*.
<https://www.finanstilsynet.no/contentassets/93c4406301b747d0879dd80ea5d3deee/finansielt-utsyn-2017.pdf> (10.11.2017).
- Forebygging.no. 2005. *Hva er forebygging?* <http://www.forebygging.no/Artikler/2007-1998/Hva-er-forebygging/> (10.11.2017).
- Fuglsang, Lars, Poul Bitsch Olsen og Klaus Rasborg. 2013. *Videnskapsteori i samfundsvidenskapene*. København: Samfundslitteratur.
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus. 2017. *Statistikk for 2016 – færre varige løsninger*
<https://www.fylkesmannen.no/Oslo-og-Akershus/Helse-omsorg-og-sosialtjenester/Okonomisk-radgivning/Statistikk-for-2016---farre-varige-losninger> (11.11.2017).
- Johannessen, Asbjørn, Line Christoffersen og Per Arne Tufte. 2005. *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 3. utgave. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Kvale, Steinar og Svend Brinkmann. 2015. *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal.

- Legatum Institute. 2016. *The Legatum Prosperity Index*
<https://lif.blob.core.windows.net/lif/docs/default-source/publications/2016-legatum-prosperity-index-pdf.pdf?sfvrsn=2> (10.11.17).
- Leonardsen, Dag. 2015. *Forebyggingens historie*. Oslo: Novus Forlag.
- Levin, Irene. 2004. *Hva er sosialt arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lie, Elisabeth Myhre. 2015. *I forkant*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Lov av 17. juli 1992 nr. 99 *Lov om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner* (gjeldsordningsloven).
- Lov av 18. desember 2009 nr. 131 *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* (sosialtjenesteloven).
- Nyseter, Tore. 2015. *Velferd på avveie*. Oslo: Res Publica.
- Politiet. *Søknad til Namsmannen*
<https://www.politiet.no/tjenester/namsmann-og-forliksrad/gjeldsordning/soknad-til-namsmannen/> (19.3.18).
- Poppe, Christian. 1995. *Gjeldsrådgivning i kommunene 1*. Oslo: SIFO.
- Poppe, Christian. 2005. *Gjeldsordninger under Press. Endringssaker Ved Oslo Byfogdembete i 2003*. Oslo: SIFO.
- Poppe, Christian. 2008 *Into the debt quagmire*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Poppe, Christian. 2010. *Ny Start Med Fullført Gjeldsordning?* Oslo: SIFO.
- Poppe, Christian; *Økonomisk utsatthet*. Forbruksforskninginstituttet SIFO – Høgskolen i Oslo og Akershus, 2016.
- Postholm, May Britt. 2010. *Kvalitativ metode – en innføring med fokus på fenomenologi, etnografi og kasusstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rokhaug, Egil. 2014. *Gjeldsrådgivning og gjeldsordning : økonomisk og juridisk rådgivning overfor personer med økonomiske problemer*. Oslo: Alpha Forlag.
- Statistisk Sentralbyrå. 2009/2016. *Sosial arv - utdanning, yrke og materielle kår*.
<https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/sosial-arv#content> (10.11.17).
- Statistisk Sentralbyrå. 2018. *Årsverk knyttet til økonomisk rådgivning per 31.12*.
<https://www.ssb.no/statbank/table/07794/tableViewLayout1/?rxid=863d8a5d-4bbe-4231-98e7-5edc80b33e7e> (10.05.2018).

Statistisk Sentralbyrå. 2018. *Økonomisk sosialhjelp*.

<https://www.ssb.no/statbank/table/07794/tableViewLayout1/?rxid=863d8a5d-4bbe-4231-98e7-5edc80b33e7e> (10.05.2018).

Stolanowski, Per-Arne. 1994. *Tilstrekkelig til livets opphold: Grunnlag og metode for økonomisk rådgivning på sosialkontor*. Oslo: Bedriftsøkonomens Forlag.

Stolanowski, Per-Arne og Karin Gustavsen Tvetene. 2005. *Har vi råd mamma? Om inntektssikring og fattigdom*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Solstad, Asgeir. 2011. *Pengene og livet. Økonomisk rådgivning i sosialt arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.

Tufte, Per Arne. 1995. *Gjeldsrådgivning i kommunene II*. Oslo: SIFO.

Tufte, Per Arne. 2015. *Profesjonalisering av økonomisk rådgivning i Nav?* Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.

Vedlegg 1: Bekreftelse på godkjenning fra NSD



Christian Poppe
Forbruksinstituttet SIFO Høgskolen i Oslo og Akershus
Box 4 St. Olavs plass
0130 OSLO

Vår dato: 24.03.2017

Vår ref: 52735 / 3 / AMS

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 02.02.2017. Meldingen gjelder prosjektet:

<i>52735</i>	<i>NAVs rolle med å forebygge økonomiske problemer</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Høgskolen i Oslo og Akershus, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Christian Poppe</i>
<i>Student</i>	<i>Helene Eid Pedersen</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstillers kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, http://www.nsd.uib.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 15.05.2018, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Kjersti Haugstvedt

Anne-Mette Somby

Kontaktperson: Anne-Mette Somby tlf: 55 58 24 10

Vedlegg: Prosjektvurdering

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

Vedlegg 2: Informasjonsskriv

Helene Eid Pedersen
Høgslivningen 4
1920 Sørumsand

Informant

26. april 2017.

FORESPØRSEL OM Å DELTA PÅ INTERVJU I FORBINDELSE MED MASTERPROSJEKT

I forbindelse med mitt masterprosjekt med problemstillingen ”NAV's rolle med å forebygge økonomiske problemer” skal jeg intervju noen sentrale personer som jobber innenfor feltet offentlig økonomisk rådgivning. I prosjektet er det ønskelig å både intervju personer som jobber med dette på et overordnet nivå, og økonomiske rådgivere ute i kommunene.

Økonomiske problemer er en voksende utfordring i Norge i dag, til tross for at det stadig blir flere rike nordmenn. Tjenesten økonomisk rådgivning er i dag den enkeltes kommunes ansvar. Mange kommuner har innlemmet tjenesten i NAV-kontoret, mens andre har valgt å fortsatt beholde den utenfor, slik som tidligere. Uavhengig av organisering, kan det virke som om forebygging av økonomiske problemer er lite prioritert, og det er derfor dette prosjektet ønsker å sette søkelyset på nettopp denne problemstillingen.

Intervjuene vil ta omtrent 1-1,5 time, og dreie seg om tjenesten økonomisk rådgivning sett i et forebyggingsperspektiv. Jeg planlegger i alt ca. 6-7 intervjuer. Intervjuene vil bli foretatt etter nærmere avtale i perioden mai-juni 2017. Studien er godkjent av Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

Vennligst gi tilbakemelding på hvorvidt du ønsker å delta i prosjektet eller ikke innen 7. mai ved å svare på denne e-posten. Ved spørsmål kan jeg kontaktes på tlf: 95289554 eller e-post: hel_eid@hotmail.com. Christian Poppe ved Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) er min veileder, og kan eventuelt også kontaktes (christian.poppe@sifo.hioa.no).

Dersom du samtykker til deltakelse, ønsker jeg samtidig tilbakemelding på hvorvidt du tillater å bli sitert i masteroppgaven uten anonymisering. Du vil selvsagt gis mulighet til å lese gjennom sitatene og godkjenne de før bruk. For gjeldsrådgivere vil all bruk av data anonymiseres.

Med ønske om et positivt svar og en god dialog om gjennomføringen av prosjektet.

Mvh
Helene Eid Pedersen
Masterstudent ved Høgskolen i Oslo og Akershus

Intervjuguide til ”NAVs rolle med å forebygge økonomiske problemer”

1. Innledning

- a. Om prosjektet

2. Forebygging

- a. Forebygger du i din jobb?
 - i. Hvordan?
 - ii. Når?
 - iii. Eventuelt hvorfor ikke?
- b. Hvis du hadde tid/mulighet til å drive forebyggende arbeid, hva ville du prioritere?
- c. Hva vil du si forebygging er?
- d. Hva er betingelsene for god forebygging?
- e. Hvilke av disse typene forebygging er mest aktuell for NAV?
- f. For hvilke grupper kan man forebygge økonomiske problemer?
 - i. Arbeidsledige
 - ii. Syke
 - iii. Enslig forsørgere
 - iv. Innvandrere (flyktninger)
 - v. Spilleavhengige
 - vi. Rusavhengige
 - vii. Innsatte
 - viii. Innvandrere
 - ix. Elever/studenter
- g. Hvor er det størst mulig gevinst ved forebygging?
- h. Hvor kan man gå inn med forebyggende tiltak?
- i. Hvor slutter NAV sitt ansvar for forebygging?
 - i. Hvilke andre instanser har eventuelt ansvar for forebygging?

3. Kompetanse og implementering

- Hvilken kompetanse krever forebygging av de som jobber i NAV?
- Hvordan kan det oppmuntres til å forebygge økonomiske problemer i NAV?
- Hvordan implementere arbeidsoppgavene?
- Hvordan implementere ønsket om å forebygge økonomiske problemer på tvers av fagområder i NAV?
- Hvem skal sørge for at denne kompetansen opparbeides og vedlikeholdes?