



FORBRUKSFORSKNINGSINSTITUTTET SIFO

Kompetansesenteret for gjeldsrådgivning i Nord-Trøndelag. Sluttrapport fra en følge-evaluering

Christian Poppe, Elling Borgeraas og Nan Zou Bakkeli

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



© Forbruksforskningsinstituttet SIFO
OsloMet – storbyuniversitetet
SIFO-Rapport 8 – 2020

Forbruksforskningsinstituttet SIFO
OsloMet – storbyuniversitetet
Stensberggt. 26 – 7. etg.
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 Oslo
www.oslomet.no/om/sifo

Forbruksforskningsinstituttet SIFO utgir:

- Rapporter – som er kvalitetssikret og godkjennes av SIFO ved direktør/forskningsledere
- Notater – som godkjennes av prosjektleder.


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

KOMPETANSESENTERET FOR GJELDSRÅDGIVNING I NORD-TRØNDELAG

SLUTTRAPPORT FRA EN FØLGE-EVALUERING

**CHRISTIAN POPPE, ELLING BORGERAAS OG NAN ZOU BAKKELI
(OSLOMET/SIFO)**

STORBYUNIVERSITETET
FORBRUKSFORSKNINGSINSTITUTTET SIFO

Tittel Kompetansesenteret for gjeldsrådgivning i Nord-Trøndelag. Sluttrapport fra en følge-evaluering	Antall sider 95	Dato 28.10.2020
Title The Center for Debt Advice in Mid-Norway. Final Evaluation Report	ISBN 9708-82-7063-511-5	ISSN
Forfatter(e) Christian Poppe, Elling Borgeraas og Nan Zou Bakkeli	Prosjektnummer 200479	Faglig ansvarlig sign. 
Oppdragsgiver Nav		
<p>Sammendrag</p> <p>NT-prosjektet har vært et unikt prosjekt i norsk sammenheng. Dette er det eneste eksemplet på en regional sentralisering av kreditorforhandlingene, hvor 23 kommuner i Nord-Trøndelag samarbeider gjennom sju Nav-enheter. Det skiller seg også fra de tidligere frontlinje-prosjektene ved å trekke et skarpt skille mellom økonomisk rådgivning og gjeldsforhandlinger, og ved å ha et sterkt fokus på organisasjonsutvikling. Kompetansesenteret har behandlet i alt 1025 saker fra de sju opprinnelige deltakerområdene med overveiende gode resultater. Prosjektet har også levert bra på de fleste delmålene, herunder etablering av en identisk tjeneste for alle med gode muligheter for utenrettslige løsninger, oppbygging av et sterkt kompetansemiljø både i senteret og i faglig team, utvikling av et profesjonelt og ensrettet saksbehandlingssystem, og understøtting av Nav som kommunens velferdsaktør. Prosjektet har demonstrert at T-modellen fungerer både for den sentrale enhetens vedkommende og lokalt — da særlig gjennom implementeringen av forebyggende tiltak i Inn-Trøndelag. Overføringsverdien av disse resultatene er høy.</p> <p>Prosjektet har imidlertid også støtt på betydelige utfordringer underveis. Én av dem har vært motstand mot endring i noen av de lokale enhetene. Bl.a. som en følge av dette har det gjennomgående blitt sendt inn for få saker til kompetansesenteret. Det betyr at flere av de deltakende kommunene ikke har fått fullt ut benyttet den gratis-ressursen som senteret representerer. Forventningene om utvikling av mer forebyggingsrettede økonomiske rådgivningstjenester lokalt har — på ett unntak nær — heller ikke blitt innfridd. Prosjektets hovedproblem har vært at kompetansesenteret har stått utenfor styringslinjene i Nav, samtidig som utøvelsen av lederansvaret lokalt har vært svakt. Ikke desto mindre kan verdien av disse erfaringene neppe undervurderes i et videreføringsperspektiv.</p>		
<p>Summary</p> <p>The Centre for Money Advice in Mid-Norway is a unique project in the Norwegian context. It is the only example of a regional centralisation of creditor negotiations, involving 23 municipalities in seven Nav units in Nord-Trøndelag county. It also differs from the previous frontline projects by drawing a sharp distinction between money advice and debt negotiation, and by having a strong focus on organisational development. The Centre has handled a total of 1025 cases from the seven participant Nav units, with predominantly good results. The project has also delivered well on most of the sub-goals, including establishing an identical service for all, with good opportunities for extra-judicial solutions, building a strong competence environment both at the Centre itself and in the cross-unit team of money advisers, developing a professional and unified case management system, and support for Nav as the municipality's welfare actor. The project has demonstrated that the model works both for the central unit and locally - especially through the implementation of preventive measures in Inn-Trøndelag Nav unit. The transfer value of these results is high.</p> <p>However, the project has also encountered significant challenges along the way. One of them has been resistance to change in some of the local units. As a result, too few cases have been submitted to the Centre. This means that several of the participating municipalities have not fully utilized the resource represented by the Centre. Expectations on the development of more preventative financial advice services locally have - with one exception - not been met. The main problem of the project has been that the Centre is placed outside the management structure in Nav, while at the same time the exercise of leadership responsibility locally has been weak. Nevertheless, the value of these experiences can hardly be underestimated for future establishment of money advice centres.</p>		
Stikkord Kompetansesenter, økonomisk rådgivning, gjeldsrådgivning, Nav, interkommunalt samarbeid		
Keywords Money advice, debt advice, cross-municipality cooperation, Money Advice Centre		

Forord

Forbruksforskningsinstituttet SIFO og forfatterne av denne rapporten vil først og fremst rette en stor takk til de økonomiske rådgiverne i Nord-Trøndelag og deres ledere og avdelingsledere, som alle åpenhjertig har delt sine erfaringer med NT-prosjektet med oss. Dernest ønsker vi å takke prosjektleder Trygve Rossebø for inspirerende og visjonære diskusjoner underveis. Sist, men ikke minst, fortjener Tommy Grav i Nav en stor takk for oppdraget og for å gjøre Nord-Trøndelag-prosjektet mulig gjennom fire år.

Rapporten ble kvalitetssikret av forsker Eivind Jacobsen. Live Standal Bøyum var vitenskapelig assistent i prosjektets første halvdel, og bidro både i datainnsamlingene og rapporteringen av resultater underveis.

Oslo, november 2020

Forbruksforskningsinstituttet SIFO
OsloMet – Storbyuniversitetet

Innhold

Forord.....	3
Innhold	5
1. Innledning.....	9
1.1. Følge-evaluering.....	9
1.2. Rapportens oppbygging	11
2. Prosjektets institusjonelle og filosofiske grunnlag	12
2.1. NT-prosjektets institusjonelle grunnlag	12
2.2. Frontlinje-prosjektene.....	13
2.3. Filosofien: T-modellen.....	15
2.4. Implikasjoner	16
2.5. Avslutning: presisering av evalueringsoppdraget	17
3. Suksessmål og metode	19
3.1. Suksessmål.....	19
3.2. Design og metode.....	21
3.3. Analyse-enheten.....	22
3.4. Frafall.....	23
4. Overordnede suksessmål	24
4.1. Overordnet mål 1: Brukernes utbytte	24
4.1.1. Bedre tjenestekvalitet	24
4.1.2. Raskere saksbehandling	25
4.1.3. Lik tilgang på gode tjenester	26
4.1.4. Utfyllende kompetanse	27
4.2. Overordnet mål 2: Eksternt fotavtrykk	27
4.2.1. Bidrag til å sette rådgivningstjenestene på dagsorden	28
4.2.2. Formidling av viktigheten av rådgivningstjenestene.....	29
4.3. Oppsummering.....	29
5. Kompetansesenteret.....	31
5.1. Bemanningshistorikk	31
5.2. Saksmengden	32
5.3. Egenskaper ved sakene	34
5.4. Oppnådde resultater av saksbehandlingen.....	37
5.5. Saksbehandlingstid.....	39
5.6. Arbeidsåret.....	42
5.7. Oppsummering.....	42

6.	Innsending av saker. Grensesnittet	44
6.1.	Grensesnittet.....	44
6.2.	Implementering	45
6.3.	Grensesnittet i praksis.....	46
6.4.	Grensesnittet som katalysator for motstand	47
6.5.	Prosjektledelsens grep ved inngangen til 2018.....	49
6.6.	Rådgivernes synspunkter på grensesnittet 2018—2019.....	49
6.7.	Oppsummering.....	52
7.	Frigjort tid og forebygging.....	53
7.1.	Frigjort tid	53
7.2.	Opplevd å ha fått frigjort tid?.....	55
7.3.	Hva er den frigjorte tiden brukt til?	57
7.4.	Det vanskelige begrepet: forebygging.....	57
7.5.	Lederansvaret på lokalnivået	59
7.6.	Oppsummering.....	62
8.	Rådgivernes synspunkter på kompetansesenteret.....	63
8.1.	Den nye arbeidshverdagen.....	63
8.2.	Fagmiljø kompetanse og faglig støtte	65
8.3.	Oppsummering.....	67
9.	Spørsmålet om videreføring.....	68
9.1.	Fasit	68
9.2.	Holdninger til videreføring	70
9.3.	De som sa ja.....	73
9.4.	De som sa nei	73
9.5.	Nykommerne.....	75
9.6.	Avslutning.....	75
10.	T-modellens overføringsverdi	76
10.1.	Politisk driver: Endret saksbehandling under gjeldsordningsloven	76
10.1.1.	Minimumsløsningen: Gjeldsordningssentre	77
10.1.2.	Implikasjoner for Nav	78
10.2.	Teknologisk driver: Effektivisering av rådgivningsarbeidet.....	79
10.2.1.	Maksimumsløsningen. Fullblods kompetansesentre	80
10.2.2.	Konsekvenser for Nav: Sentralt nivå	82
10.2.3.	Konsekvenser for Nav: Lokalt nivå	83
10.3.	Konklusjon	84
11.	Konklusjon	86
11.1.	Delmålene. Oppsummering av hovedresultater	86

11.2. Utvalgte temaer til diskusjon	88
11.2.1. Negativiteten i prosjektet. Grensesnittet.....	89
11.2.2. Lederansvaret. Frigjort tid.....	90
11.2.3. Forebygging. NT-filosofien	91
11.2.4. Overføringsverdi: Fra prosjekt til ordinær drift.....	92
11.3. Hovedkonklusjon	93
Referanser	95
Appendiks 1: Intervjuguider 2017.....	97
Intervjuguide økonomiske rådgivere.....	97
Kompetanse.....	97
Saksbehandling	97
Saksbehandling og kompetansesenteret	97
Holdning til komp.senteret	97
Kompetanseheving	98
Forebygging	98
Frigjøring av tid	98
Resultater så langt	98
Intervjuguide TO/NAV-ledere.....	99
IP.....	99
Økonomisk rådgivning	99
Saksbehandling og kompetansesenteret	99
Holdning til komp.senteret	99
Prosess fram mot beslutning om videreføring.....	99
Forebygging	99
Frigjøring av tid	100
Resultater så langt	100
Intervjuguide rådmenn.....	100
Er prosjektet på radaren?	100
Vurdering av nytteverdien av prosjektet	100
Videreføring av prosjektet	101
Intervjuguide: kompetansesenteret.....	101
Kompetanse	101
Jobben din.....	101
Saksbehandling i senteret	101
Kommunikasjon med lokalkontorene	101
Vurdering av saksbehandlingen lokalt	102

Forventninger fra prosjektet/ledelsen/fylket.....	102
Komp.senterets rykte.....	102
Resultater så langt	102
Appendiks 2: Populasjon og utvalg for surveyene i 2018 og 2019.....	103
Appendiks 3: Intervjuguide NT juni 2019.....	104
Appendiks 4: Spørreskjema for survey 2019.....	105
Appendiks 5: Populasjon, utvalg og frafall. NT-survey 2018 og H-2019	113
Appendiks 6: Videreføring av kompetansesenteret. Finansiering	114
Appendiks 7: Rutiner for overføring	115
1. Sentrale begrep.....	117
2. Kompetansekrav.....	118
Overføringsrutinen	119
11.4. 1. Brukerne (skyldner).....	119
11.5. 2. NAV-kontoret	119
Appendiks 8: Hovedaktiviteter pr. år i kompetansesenteret	121
2016.....	121
2017.....	121
2018.....	122
2019.....	122

1. Innledning

Kompetansesenteret for gjeldsrådgivning i Nord-Trøndelag ble formelt opprettet i januar 2016, med Steinkjer som vertskommune og Trygve Rossebø som prosjektleder. Senteret begynte å ta imot saker i mars samme år, og var fullt bemannet med tre gjeldsrådgivere i juli. Prosjektet var i utgangspunktet et treårig prøveprosjekt finansiert av Nav Direktorat, med intensjon om at kommunene skulle overta driftsutgiftene av senteret fra januar 2019. Den eksterne finansieringen ble imidlertid forlenget med ett år. I 2020 har driften av senteret vært basert på en kombinasjon av statlige og kommunale midler.

Opprettelsen av kompetansesenteret var en direkte følge av arbeidet med fylkesnettverket for økonomisk rådgivning — et prosjekt som under Rossebøs ledelse hadde oppstart i juli 2013 med mål om å øke den faglige kompetansen i kommunene og bidra til å etablere felles rutiner for behandling av økonomiske rådgivningssaker av ulikt omfang og vanskelighetsgrad. Fylkesnettverket bygget på en erkjennelse av at det var store variasjoner både når det gjaldt rådgivernes kompetanse og rutinene de arbeidet etter — noe som ikke bare ga et ulikt tjenestetilbud rundt om i kommunene, men som også kunne ha mer eller mindre uheldige konsekvenser for brukerne av rådgivningstjenestene.

Basert på erfaringene med fylkesnettverket tok man et skritt videre i 2016 og la gjeldsforhandlingsdelen av rådgivningstjenesten til et eget senter for hele det daværende Nord-Trøndelag fylke. I en tidlig fase ble det vurdert om det skulle opprettes to slike sentre i fylket, men etter diskusjoner med lokale aktører og Nav Direktorat, som skulle finansiere prosjektet, ble det besluttet å gå for ett kompetansesenter i Steinkjer. I alt 23 kommuner knyttet seg til det som i det følgende vil bli omtalt som *NT-prosjektet*. I samarbeidsavtalen med disse kommunene ble følgende målsettinger definert:

- 1) ... sikre en identisk tjeneste for alle innbyggerne i Nord-Trøndelag;
- 2) ... øke muligheten for at brukerne kan oppnå utenrettslige avtaler med kreditorer;
- 3) ... bygge et sterkt kompetansemiljø som sikrer en kunnskapsbasert tjeneste til brukerne og som forsvarer kravet om å være oppdatert på regelverk og praksis;
- 4) ... tilby innbyggerne en forsvarlig saksbehandling i møtet med mer profesjonaliserte systemer både innen inkasso og med namsmenn;
- 5) ... frigjøre veiledningsressurser slik at kontorene får mer tid og fokus på forebygging;
- 6) ... bidra til å redusere utbetaling av økonomisk sosialhjelp;
- 7) ... understøtte NAVs rolle som kommunens velferdsaktør.

1.1. Følge-evaluering

Ett år etter opprettelsen av kompetansesenteret — i 2017 — fikk SIFO i oppdrag av Nav-Direktorat å følge-evaluere prosjektet, noe som innebærer at data om et forløp skal samles inn på utvalgte tidspunkter for å måle endringer over tid. Dette gir på den ene siden mulighet til å gjøre seg opp en mening om utviklingen — hvordan den har vært, dens sterke og svake sider, og årsaker til at det endelige utfallet ble som det ble. På den annen side gir følge-evalueringen anledning til å vurdere evalueringskriteriene underveis og forbedre, eventuelt legge til flere, kriterier for bedre å dekke hele resultatbildet. Slik sett er dette en kvalitativ tilnærming til en bred forståelse av hvordan et igangsatt tiltak virker. Datatilfanget kan imidlertid både være av kvalitativ og kvantitativ art.

Sverdrup (2002) skiller mellom fire ulike typer av evalueringer: *beslutningsorienterte*, *brukerorienterte*, *målfrie* og *proessorienterte*. Den førstnevnte typen er den klassiske formen, hvor fokus er på grad av mål- oppnåelse i forhold til oppdragsgiverdefinerte mål. Kjernen i denne typen evaluering er avstanden mellom beslutningene som gjøres på den ene siden, og målbare resultater på den annen. Slike problemstillinger vil stå sentralt i kanskje de fleste evalueringsstudier. Men det krever også et høyt presisjonsnivå og en skjematisk design for å få nødvendige, og ikke minst tellbare, data. Tilnærmingen forutsetter derfor gode forhåndskunnskaper og faste målerutiner, og kan være kostbar.

I den *brukerorienterte* evalueringen er det ikke oppdragsgivers, men brukernes forventninger og erfaringer, som danner grunnlaget for å vurdere tiltakets grad av måloppnåelse. I det foreliggende prosjektet står selvsagt brukerbehovene sentralt i utformingen og organiseringen av rådgivningstjenesten. Denne evalueringsformen innebærer at brukerne av tjenesten — altså de som mottar økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning — bringes i sentrum og gjøres til en primær datakilde.

Den tredje formen for evaluering er den *målfrie*. Her foreligger det i utgangspunktet få eller ingen definerte mål for tiltaket som studeres — eventuelt at de mål som er satt opp er så upresise at det vanskelig kan gjøres noen vurdering av måloppnåelsen. I slike tilfeller går utfordringen isteden ut på å identifisere og beskrive de positive og negative erfaringene som er gjort så langt. Denne typen evaluering er ikke aktuell i denne studien.

Til slutt har vi den *proessorienterte evalueringen*. Her er det selve iverksettingen og organiseringen av tiltaket som står i fokus. Man er også opptatt av hvilken innsikt, forståelse og læring som tiltaket skaper. Denne typen evaluering tar dessuten ofte mål av seg til å påvirke den fremtidige utviklingen på området. Her dreier de sentrale spørsmålene seg om hvordan tiltaket er organisert, hvorfor det er organisert på akkurat denne måten, hvilke fordeler og ulemper dette har medført over tid, og hvilke erfaringer og lærdommer som er trukket ut av dette.

NT-prosjektet tar sikte på å prøve ut en alternativ organisering av tjenestene for økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning i en begrenset tidsperiode. Selv om alle fire evalueringstyper i prinsippet kan organiseres som en følge-evaluering, er det selve prosessen som her blir styrende for evalueringen. Samtidig drives prosjektet unektelig framover av en serie av beslutninger og justeringer underveis. Enhver prosessevaluering vil derfor ha et innslag av beslutningsorientering — dog uten at det stilles de samme kravene til fokus på pre-definerte tellekanter og faste målerutiner internt i prosjektet.

Vektleggingen av de prosessuelle aspektene er særlig viktig fordi etableringen av et kompetansesenter har noen «åpne ender» — ikke bare i forhold til målsettingene 1-7 i samarbeidsavtalen med kommunene, men kanskje spesielt i forhold til det ultimate målet: at kommunene skal overta driften av senteret ved prosjektslutt. Kompetansesenteret må rett og slett framstå som attraktivt for kommunene når finansieringen fra Nav Direktorat opphører. Det betyr at både suksessmål og argumentasjonen for en kommunal overtakelse må forventes å endre seg underveis i forløpet. Evalueringen av prosjektet må følgelig ha et design som fanger opp denne utviklingen.

På bakgrunn av dette har evalueringen tre overordnede mål:

- Utvikle evalueringskriterier i takt med utviklingen i prosjektet;
- Gi et helhetlig bilde og vurdering av NT-prosjektets utvikling og resultater;
- Gi oppdragsgiver (Nav Direktorat) et best mulig grunnlag for å vurdere prosjektets overføringsverdi til andre deler av landet.

I samarbeidsavtalen med kommunene står ønsket om en bedre tjeneste for brukerne sentralt. Å intervju brukere av rådgivningstjenestene eller på annen måte samle inn bruker-data er likevel ikke en

del av evalueringsoppdraget, og heller ikke avgjørende for evalueringens overordnede mål. Brukerhensynet ivaretas på andre måter i analysene.

1.2. Rapportens oppbygging

En hovedutfordring i arbeidet med følge-evalueringen har vært anonymisering. Miljøet rundt økonomi-rådgivningen i Nord-Trøndelag er lite, og involverer en kjerne på kanskje 20 personer. I en situasjon hvor alle kjenner alle er anonymisering i praksis umulig. Derfor har rapporteringen av resultater — særlig de kvalitative — hovedsakelig vært gjort i muntlige og korte, overordnede skriftlige notater og rapporter. Det har vært lagt stor vekt på prinsipielle tilnærminger for dermed å unngå unødig søkelys på personer. Dette vil også prege framstillingene i denne rapporten.

Hovedrapporten er bygget opp på følgende måte. Først ser vi på NT-prosjektets ideologiske og institusjonelle grunnlag (kapittel 2). I det neste kapitlet definerer vi suksessmålene som prosjektet skal evalueres i forhold til, og presenterer metodene vi har brukt. Deretter (kapittel 4) presenterer vi resultatene i forhold til de to overordnede suksessmålene: brukernes utbytte og eksternt fotavtrykk. Kapittel 5 er viet kompetansesenteret og utviklingen i saksmengden i senteret. Kapitlet ser også på bemanningshistorikken, egenskaper ved sakene som behandles i senteret, oppnådde resultater og saksbehandlingstiden. De to neste kapitlene setter søkelyset på lokalnivået: lokalkontorenes rolle i NT-prosjektet og grensesnittet for overføring av saker til kompetansesenteret (kapittel 6), og de forventede kjerneeffektene på lokalnivået: frigjort tid og forebygging (kapittel 7). Kapittel 8 er viet rådgivernes synspunkter og holdninger til kompetansesenteret og hvordan dette har utviklet seg over tid. I kapittel 9 ser vi på spørsmålet om videreføring og vurderer kommunenes beslutninger i lys av situasjonen lokalt og erfaringene med NT-prosjektet. Rapportens nest siste kapittel diskuterer T-modellens overføringsverdi. Til slutt presenteres hovedkonklusjonene i kapittel 11.

2. Prosjektets institusjonelle og filosofiske grunnlag

NT-prosjektet har lange røtter tilbake i 2010 da en avtale om et interkommunalt samarbeidsprosjekt om økonomisk rådgivning/gjeldsrådgivning ble inngått mellom fem kommuner: Levanger, Verdal, Inderøy, Steinkjer og Verran. Prosjektet ble finansiert av Nav Direktorat. Steinkjer var vertskommune og prosjektleder var Trygve Rossebø. Arbeidet ble organisert som en såkalt prosjektmodell (Poppe 2010a), hvor et team rundt Rossebø tok initiativer for å heve kompetansen lokalt, bistå lokale rådgivere med råd og veiledning og yte saksbehandlingsassistanse i de tyngste sakene. Sentralt stod også nabohjelp som kompensasjon for manglende kompetanse og som middel til å redusere køer og minnere lokal sårbarhet i tjenestetilbudet ved f.eks. sykefravær. Ideen om et eget kompetansesenter for gjeldsrådgivning dukket for første gang opp i 2011 på et arbeidsmøte i prosjektet. Men veien fra idé til utforming og implementering av en helt ny modell for organisering av tjenesten ble lang — av gode grunner.

I 2013 ble samarbeidsprosjektet videreført i et nytt, utvidet prosjekt: Fylkesnettverket for økonomisk rådgivning. Igjen var dette et tiltak som ble finansiert av Nav Direktorat og ledet av Trygve Rossebø med Steinkjer som vertskommune. Nå ble samtlige økonomiske rådgivere i Nord-Trøndelag involvert i regelmessige fagmøter og utvikling av felles saksbehandlingsrutiner på tvers av kommuner og NAV tjenesteområder. I dette prosjektet ble også rådgivningsarbeidet eksplisitt satt i sammenheng med Navs overordnede mål: flere i arbeid, bedre brukermøter og økt kompetanse. Dessuten kom diskusjonen rundt forebygging av økonomiske problemer og organisatoriske betingelser for dette høyt opp på dagsorden. Det var i denne konteksten, og i dette miljøet, at en modell med et kompetansesenter som ny aktør og medspiller ble utviklet og faglig forankret. Politisk ble modellen forankret på to fronter: først i Fylkesdirektørens ledermøte i juni 2015 hvor alle Nav-ledere/tjenesteområdelederne (heretter: TO-lederne) ga sin enstemmige tilslutning, og deretter ved inngåelse av formelle avtaler med samtlige rådmenn i Nord-Trøndelag i november samme år. I denne perioden ble også KS, Nav-utvalg og brukerutvalg skriftlig orientert.

NT-prosjektet ble igangsatt i januar 2016 og er en organisatorisk og metodisk nyvinning. En tilsvarende modell har aldri før vært utprøvd verken på interkommunalt eller regionalt nivå. I dette kapitlet ser vi på dens institusjonelle og filosofiske grunnlag, og identifiserer noen viktige implikasjoner for deltakerne i systemet. Dette er premisser som er helt avgjørende for å forstå kontroversene som etter hvert oppstod, til tross for bred enighet i utgangspunktet om prosjektets innhold og retning.

2.1. NT-prosjektets institusjonelle grunnlag

Sosialtjenesten i kommunene har alltid ytt økonomisk rådgivning til sine innbyggere. Inntil 1980-årene dreide dette seg typisk om råd og veiledning, enkel budsjettering og vurdering av behov for økonomisk sosialhjelp eller andre stønader. Etter at kredittmarkedene ble deregulert på midten av 80-tallet og i prinsippet alle som hadde råd til det kunne få lån, ble gjeld en del av husholdenes økonomi. Gjeldskrisen (1988-93) synliggjorde med all mulig tydelighet hvilke utfordringer denne endringen i brukernes situasjon medførte for sosialtjenesten. Det fantes verken rutiner eller oppgatte løsningsalternativer for folk med gjeldsproblemer. Sosialtjenesten manglet også både kunnskaper og virkemidler for å håndtere gjeldsproblemer på en god måte.

Under gjeldskrisen var det derfor først og fremst andre institusjoner som tilbød assistanse til hushold med gjeldsutfordringer (Poppe and Borgeraas 1992). Den historiske forløperen var den såkalte Boddaksjonen: et miljø av jurister rundt advokat Leon Bodd som på frivillig basis hjalp skyldnere med kreditorforhandlinger. Høsten 1991 ble forbrukernes økonomiske rådgivningstjeneste (FØR) etablert i regi av Forbrukerrådet (Wærstad 1994). I samarbeid med Barne- og familiedepartementet (BLD) ble

det først opprettet 19 rådgiverstillinger — én i hvert av fylkenes forbrukerkontorer. Dette dekket imidlertid ikke behovet for krisehjelp. På det meste kom antall rådgivere i FØR opp i 30, mange med bakgrunn i bank og kredittbransjen. Dette var m.a.o. en spesialisert gjeldsrådgivnings-/forhandlings-tjeneste — den eneste i sitt slag i Norge inntil Kompetansesenteret for gjeldsrådgivning i Nord-Trøndelag så dagens lys i januar 2016.

Som en direkte følge av gjeldskrisen kom gjeldsordningsloven i januar 1993 (Graver 1996; Rokhaug 2015). Den gir skyldnere med uhåndterlige gjeldsbyrder rett til å finne en endelig løsning på problemene, gitt at visse vilkår er oppfylt. Loven definerer dermed en bunnlinje: når de økonomiske vanskelighetene er av en bestemt karakter og kommer over et visst nivå kan kreditorene tvinges inn i en forutsigbar prosess som setter et punktum for gjeldsproblemene ved at all usikret gjeld som ikke blir tilbakebetalt i gjeldsordningsperioden (typisk fem år) slettes. Som så mange andre reguleringer er gjeldsordningsloven tiltenkt å ha en såkalt «kjøpslov-effekt» eller «riset-bak-speilet-funksjon»: hvis de involverte partene i en gjeldssak ikke frivillig finner en løsning vet alle hvordan den til slutt ender (Poppe 1994).

Samtidig med innføringen av gjeldsordningsloven kom også to andre viktige statlige bidrag på plass. For det første ble gjeldsforhandlingene lagt til namsmannsapparatet og gjort gratis for partene. For det andre innså man at gjeldssaker ofte er svært komplekse både juridisk, økonomisk, sosialt og personlig, og at skyldnerne trenger assistanse så tidlig som mulig i problemforløpet. Så parallelt med at FØR ble avviklet fikk hver kommune nå plikt til å yte opplysning, råd og veiledning til sine innbyggere — formelt hjemlet i Lov om sosiale tjenester § 4-1 (1991) og senere i § 17 (2009/2010). De aller fleste kommuner har i dag lagt denne tjenesten til Nav.

I praksis betydde dette at sosialtjenesten ble pålagt en ny funksjon. I tillegg til tradisjonell økonomisk rådgivning skulle man nå også yte gjeldsrådgivning. Dette hadde umiddelbare konsekvenser for utformingen og organiseringen av tjenesten, og for oppbyggingen av kvalifikasjoner lokalt. I begynnelsen var kvaliteten ut til brukerne svært varierende, og selv om den pr. i dag er betraktelig forbedret gjennom intern kursing og nyansettelser, er variasjonen fortsatt stor (Poppe 1995, 2020; Poppe and Tuftes 2007). Kompetanseoppbygging er derfor et stadig tilbakevendende tema i utviklingen av tjenesten. Nødvendigheten av høy spisskompetanse innen særlig økonomi og juss har også ført til at rådgiverfunksjonen har kommet i en særstilling lokalt. Nav-kontorer flest har i høyden bare én eller to slike spesialister i staben. Deres arbeidsfelt blir fort del av en intern arbeidsdeling hvor brukernes økonomiske utfordringer typisk skiller ut som et problemområde forbeholdt spesialisten: *gjeldsrådgiveren*. I dag har da også de fleste brukerne en eller annen form for gjeld. Slik har det — nærmest umerkelig — satt seg et organisasjonskart og en praksis som setter likhetstegn mellom økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning. Dette kan spores helt tilbake til sosionomutdanningen. Som det heter i en mye brukt lærebok: «*Økonomisk rådgivning, forkortet til gjeldsrådgivning*» (Kahrs 2010).

2.2. Frontlinje-prosjektene¹

For å plassere NT-prosjektet i en faglig-politisk tradisjon er det også nødvendig å se på de såkalte frontlinje-prosjektene. Det kritiske punktet i utviklingen av en forsvarlig rådgivningstjeneste er oppbygging og vedlikehold av relevant kompetanse på feltet. Dette gjelder særlig mindre byer og små kommuner hvor både antall ressurspersoner og antall innbyggere er lavt, og hvor det følgelig ikke bare kan være vanskelig å finne egnede folk til å fylle rådgiverstillingen, men også å holde på spesialist-personale over tid. På slike steder er det dessuten utfordrende å vedlikeholde kompetansen siden antall saker ofte er beskjedent. Små kommuner har derfor typisk endt opp med lave stillingsbrø-

¹ En detaljert beskrivelse av frontprosjektene (unntatt kulturmodellen) fins i (Poppe 2010a).

ker knyttet til oppgaven og begrensede kunnskaper om feltet. I mange tilfeller er det fare for at kvaliteten på tjenesten blir lav, uforsvarlig eller i realiteten kanskje mangler helt. Nav-kontorer med bare én rådgiver i hel eller delt stilling er også spesielt sårbare overfor sykdom, naturlig avgang eller om rådgiveren søker arbeid andre steder.

For å finne fram til løsninger på disse problemene har Nav Direktorat v/ Tommy Grav i en årrekke finansiert såkalte frontlinje-prosjekter som utprøver interkommunale samarbeidsmodeller. To eller flere kommuner kan gå sammen om å søke midler. Finansiering har vært gitt for ett år av gangen i inntil tre år. Ved endt prosjektperiode er det forventet at kommunene ser seg tjent med å gjøre modellen permanent og videreføre samarbeidet for egen regning. Men om det ikke skjer har Direktoratet likevel sett verdien av at slike prosjekter tross alt setter fotavtrykk lokalt og legger igjen gevinster i form av nettverk og økt kompetanse.

De tidligste prosjektene har gjennomgående vært organisert etter *saksbehandlingsmodellen*. Her går flere kommuner sammen om å ansette en eller to — ofte ambulerende — saksbehandlere for enten å dekke opp en funksjon som har manglet eller for å få unna en kø av saker som av ulike grunner har hopet seg opp. De som ansettes inngår i den ordinære arbeidsdelingen og trer inn i rollen som økonomisk rådgiver/gjeldsrådgiver for å utføre ordinær saksbehandling og delta i team rundt enkeltbrukere etter behov. I noen grad har de også gitt intern veiledning og opplæring av andre i staben. Gevinstene består i at flere saker løses, køene reduseres og nærheten til sakene bevares i det daglige arbeidet med å løse brukerens økonomiske utfordringer. Modellen har imidlertid også sine ulemper. De viktigste er at det blir lite søkelys på alternativ arbeidsdeling og nye arbeidsformer rettet mot de grunnleggende årsakene til at saker hopper seg opp, og at mye tid blir brukt til saksbehandling mens det blir tilsvarende lite tid til kunnskapsoverføring og kompetanseoppbygging i den øvrige staben.

De nyere frontlinje-prosjektene har ofte valgt en annen samarbeidsmodell: *prosjektmodellen*. Her går kommunene sammen om å ansette en prosjektleder. De legger også gjerne inn ressurser i prosjektene for å skape et team rundt prosjektlederen — f.eks. ved å frigjøre tid til prosjektrettet arbeid blant kommunenes gjeldsrådgivere og knytte andre aktører utenfor sosialtjenesten til nettverket rundt prosjektlederen. Eksempler på dette er å innlemme boligkontoret (startlån) i prosjektet, og involvere lokale banker og andre fagpersoner i distriktet. I en slik modell skal prosjektleder bare unnaksvis drive saksbehandling. Dette er isteden en lederrolle med teambygging som hovedaktivitet, hvor målet er å øke kvaliteten på saksbehandlingen lokalt ved bl.a. å veilede rådgivere, organisere case-baserte workshops og andre typer fagmøter, holde kurs og tydeliggjøre tjenesten både for innbyggerne, kommunale myndigheter og lokalpolitikere. Denne modellen er gunstig for nettverksbygging, samordning av ressurser, utvikling av felles saksbehandlingsrutiner og kompetansebygging/kunnskapsoverføring. På minussiden er det særlig motstand mot endring av eksisterende arbeidsrutiner og utskiftinger i personalet som er utfordringen.

Ett av frontlinje-prosjektene under ledelse av Per Arne Stolanowski valgte en tredje variant: *kulturmodellen*. I motsetning til særlig prosjektmodellen, men også saksbehandlingsmodellen, er dette en filosofisk drevet nedenfra-og-opp-modell som er godt forankret i sosialt arbeid som fagtradisjon (se f.eks. Stolanowski 1994). Utgangspunktet er at økonomi er kjernen i folks liv og at det å hjelpe dem til å få orden på økonomien er nøkkelen til også å løse andre problemer. Kulturmodellen har ingen tro på den tradisjonelle arbeidsdelingen hvor økonomi er forbeholdt spesialisten: gjeldsrådgiveren. Isteden avmystifiseres feltet ved å peke på at «alle» kan veilede om økonomi på ulike nivåer. Dette er ikke minst viktig av hensyn til brukeren: Navs oppgave er å stabilisere hele livssituasjonen, og da må økonomi være et tema i alle brukerrelasjoner der økonomiske utfordringer allerede fins eller med høy sannsynlighet vil oppstå i fremtiden som følge av f.eks. sykdom eller langtidsledighet. Dessuten gjør det noe med kommunikasjonen med brukeren hvis Nav-medarbeiderne kan noe om økonomi. I

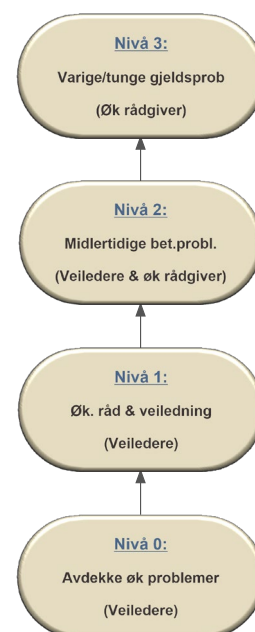
dette prosjektet ble ikke midlene fra Nav Direktorat brukt til ansettelser eller saksbehandling, men intern opplæring av hele staben ved hjelp av eksterne, profesjonelle krefter etter prinsippet om frivillig deltakelse. Det ble rett og slett skapt en «hype» rundt økonomi som fagfelt. Resultatet var et entusiastisk personale som på ulike nivåer tok opp økonomi med sine brukere. Køene hos gjeldsrådgiverne ble borte, og deres fokus kunne flyttes mer over på forebygging av økonomiske problemer. Nedsiden ved prosjektet var at man overså betydningen av organisasjon og styring, og var grunnleggende avhengig av prosjektets ildsjeler. Det var heller ingen plan for vedlikehold av kompetansen når den eksterne finansieringen opphørte, annet enn en forestilling om at den ville vedlikeholde seg selv bare personalet kom over et kritisk kompetansenivå.

I dette bildet er NT-prosjektet en fjerde variant av frontlinje-prosjektene, og vil i det følgende bli omtalt som *T-modellen (Trøndelags-modellen)*. Som nevnt ovenfor, kom det i stand i forlengelsen av to tidligere interkommunale prosjekter, begge frontlinje-prosjekter etter prosjektmodellen: fem-kommune-samarbeidet (2010—2013) og Fylkesnettverket for økonomisk rådgivning (2013—2015). Det nye prosjektet er i praksis utformet som en kombinasjon av alle tre modellene i Direktoratets portefølje. Slektskapet med saksbehandlingsmodellen er åpenbar. Etableringen av kompetansesenteret innebærer at det ansettes gjeldsrådgivere som skal saksbehandle de tyngste sakene og dermed avhjelpe saksmengden lokalt og frigjøre tid for rådgiverne ute i kommunene. Også båndene til prosjektmodellen er tydelige. Prosjektet har en klar struktur og bygget opp rundt en ny-organisering av tjenesten. Det ledes av en prosjektleder med et faglig sterkt team rundt seg som sammen skal veilede rådgivere lokalt, organisere workshops, holde kurs, drifte et fagnettverk og synliggjøre for myndigheter og folk flest at gjeldsproblemer er et sosialt ansvar. Og som vi straks skal se, har NT-prosjektet i tillegg klare røtter i den samme filosofien som ligger til grunn for kulturmodellen; alt både begynner og slutter med forestillingen om et velfungerende lokalnivå hvor økonomi og forebygging er et innarbeidet tema i alle brukerrelasjoner. Det er spenningen mellom på den ene siden en styrt ny-organisering og innretning på tjenesten, og på den annen en nedenfra-motivert og forebyggingsrettet lokal rådgivningstjeneste, som skaper dynamikken i prosjektet, og som blir den kritiske kjernen i følge-evalueringen.

2.3. Filosofien: T-modellen

I Nav er økonomiske rådgivningssaker klassifisert i fire nivåer (**figur 2-1**). I utgangspunktet er det avgjørende at brukere med økonomiske utfordringer identifiseres så tidlig som mulig. Dette er *nivå 0*. *Nivå 1* dreier seg om håndteringen lettere betalingsproblemer og feildisponering av husholdets inntekter og ressurser uten at dette betyr at man er ute av stand til å betjene sine forpliktelser. Her vil problemene kunne løses med tiltak på brukersiden uten at kreditorene involveres. *Nivå 2* handler om lettere gjeldsproblemer og midlertidig betalingsudyktighet. Her er det nødvendig med større tiltak på skyldnersiden og kanskje også lettere tiltak på kreditorsiden — dog uten at kreditorene påføres tap. På *nivå 3*, derimot, er det snakk om tunge gjeldsproblemer og varig betalingsudyktighet. Her må det både treffes tiltak på skyldnersiden og forhandles om avtaler med kreditorene som medfører økonomiske tap. Dette er den økonomiske rådgiveren/gjeldsrådgiverens primære arbeidsfelt. Rådgiveren skal også være involvert på nivå 2, mens nivå 0 og 1 er noe alle veiledere i Nav forventes å bidra til. Veilederne bør også i noen grad kunne håndtere nivå 2. I praksis er det imidlertid mange steder slik at den økonomiske rådgiveren/gjeldsrådgiverens arbeidsfelt favner over alle tre nivåene, og at de øvrige veilederne involverer seg mindre enn det som kan forventes ut fra veiledende beskrivelser av

Figur 2-1: Klassifisering av økonomiske rådgivningssaker i Nav. Fra Nav Veileder.



hvordan den økonomiske rådgivningstjenesten bør organiseres lokalt (se veileder: Rokhaug and Riksheim 2017).

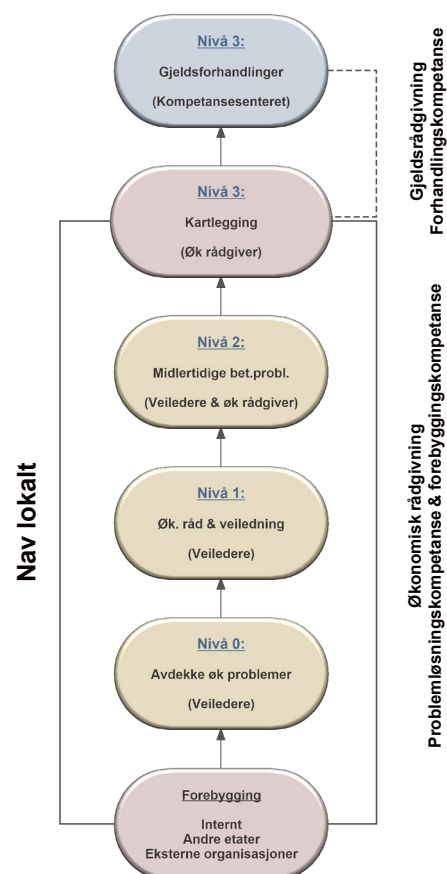
NT-prosjektets innretning er definert i forhold til denne nivå-delingen. Og som **figur 2-2** viser, bryter T-modellen med den ordinære arbeidsdelingen på flere fronter. Det mest åpenbare er at håndteringen av tunge gjeldsproblemer skilles ut og overføres til en ny enhet for slike saker: kompetansesenteret. Det er altså nivå-3-sakene som skal ut av lokalkontorene. Men det betyr ikke at de lokale gjeldsrådgiverne ikke lenger skal arbeide med tunge gjeldssaker. For alle saker som oversendes skal være mer eller mindre uttømmende dokumentert; dvs. at all gjeld skal være kartlagt og all dokumentasjon innhentet. Det kommer frem i figuren ved at nivå-3-boksen er delt i to; mens gjeldsforhandlingene er flyttet ut av lokal-Navs arbeidsområde, er kartleggingen og klargjøringen av tunge gjeldssaker for oversendelse en arbeidsoppgave for de økonomiske rådgiverne/gjeldsrådgiverne ved hvert kontor.

Den andre forskjellen i forhold til den ordinære organiseringen av rådgivningstjenesten er det ikke bare dreier seg om problemløsning, men at det eksplisitt legges mer trykk på forebygging av økonomiske problemer på alle nivåer. I stedet for å bruke tid på forhandlinger med kreditorene skal de lokale økonomiske rådgiverne/gjeldsrådgiverne engasjere seg i forebyggende virksomhet både internt og eksternt. Dette er illustrert i figur 2-2 ved at en boks for forebygging er lagt til lokalkontorenes arbeidsområde.

2.4. Implikasjoner

Disse tilsynelatende enkle grepene har vidtrekkende implikasjoner for de som arbeider i systemet. For det første dreier NT-prosjektet seg om sentralisering. Det opprettes en ny saksbehandlende institusjon på regionalt nivå — noe som aldri før har vært utprøvd i Norge. Lokale gjeldsrådgivere får dermed en ny rutine å forholde seg til, hvor nivå-3-sakene skal inn i en ny sløyfe som inkluderer et kompetansesenter. Men siden sakene som oversendes skal være kartlagt og dokumentert, er det kun *gjeldsforhandlingsfunksjonen* som løftes ut av kontorene. Det betyr at det skilles ut en særlig kompetanse — forhandlingskompetansen — som det ikke lenger anses at Nav-kontorene skal ha hos seg. Det kan være mange gode faglige grunner til det. Gjeldsforhandlinger krever ekspertkunnskaper om kompliserte økonomiske og juridiske forhold, noe mange kommuner kan ha problemer med dekke opp. I forhandlingene med kreditorsiden møter man også en motpart som selv har inndelt gjeldssakene i ulike nivåer, sentralisert forhandlingskompetansen og lagt den til et fåtall spesialister. Det er selvsagt avgjørende for brukeren at gjeldsrådgiveren kan matche dette. Dessuten er det en sterk erfaringskomponent i denne typen kompetanse som det kan være svært utfordrende å opprettholde lokalt, særlig på mindre steder hvor antall saker pr. år er ytterst få. På den annen side er det grunn til å anta at i et såpass stort område som Nord-Trøndelag vil en del kommuner faktisk besitte god forhandlingskompetanse. Disse kontorene — og rådgiverne — vil lett kunne oppleve at de blir fratatt en funksjon og over tid mister kompetanse de tidligere hadde.

Figur 2-2: T-modellen



For det andre har etableringen av et kompetansesenter konsekvenser for hvordan man skal arbeide lokalt innenfor modellen. Det grunnleggende prinsippet er at lokalkontoret «eier» saken fra start til mål, og at de bare midlertidig er på «utlån» til kompetansesenteret. Når forhandlingsbiten løftes ut av kontorene, vil rådgiveren få mer tid til økonomisk rådgivning og dessuten ha bedre muligheter til komme tidlig inn i sakene og stabilisere økonomien for framtiden. Det forventes at den frigjorte tiden skal brukes til forebyggende arbeid. Det betyr sterkere involvering i saker på nivå 1 og 2, intern kompetanseoverføring og engasjement i andre tiltak innen barnevern, psykisk helsevern og overfor utsatt ungdom. Dessuten er nivå-0 viktig. Internt dreier dette seg om å involvere flest mulig av veilederne i avdekkingen av økonomiske problemer, mens det eksternt handler om ulike informasjonsframstøt overfor arbeidsgivere, ansatte på utsatte arbeidsplasser og elever på ungdomstrinnet/videregående. Søkelyset på forebygging begrunnes — akkurat som i kulturmodellen — med at økonomi er kjernen i folks liv, og at mye annet vil ordne seg hvis en trygg økonomisk situasjon sikres. Dette kommer ikke minst til uttrykk i NT-prosjektets slagord: «*Det er god folkehelse i en sunn økonomi*». De lokale rådgiverne skal derfor involveres i Navs virksomheter på en annen, bredere måte enn tidligere ved at de utvikler en ny type kompetanse: forebyggingskompetanse. Lokalnivået skal m.a.o. ikke tappes for kompetanse, men styrkes. Mye av T-modellens gjennomslagskraft står og faller på at man lykkes med dette.

For det tredje impliserer T-modellen forventninger om at rådgivningstjenesten omorganiseres og linkes til Navs øvrige saksfelt på nye måter. NT-prosjektet instituerer for første gang siden gjeldskrisen et skille mellom økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning, hvor det altså er forhandlingsbiten som defineres som et eget arbeidsfelt. Hovedideen i prosjektet er at Nav skal bli bedre på det som alltid har vært sosialtjenestens primære oppgave på feltet — økonomisk råd og veiledning — mens spesialkompetansen som kreves for at de tunge gjeldssakene skal løftes ut til en egen enhet. Innføringen av dette skillet har vist seg komplisert og ikke noe som kommer av seg selv. T-modellen forutsetter derfor at de lokale Nav/TO-lederne er sitt ansvar bevisst og tar de nødvendige initiativer til å få det nye systemet til å fungere.

2.5. Avslutning: presisering av evalueringsoppdraget

Prosjekt NT (2016—2019) er en forlengelse av to tidligere såkalte frontlinjeprosjekter i Nord-Trøndelag, begge finansiert av Nav Direktoratet 2010—2015. Det er også en kombinasjon av tre tidligere utprøvede modeller for interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning/gjeldsrådgivning: saksbehandlingsmodellen, prosjektmodellen og kulturmodellen. Den foreliggende T-modellen innebærer at det opprettes en ny, saksbehandlende spesialistenhet på regionalt nivå, at prosjektet drives av en prosjektleder og et fagteam med søkelys på innføring av ny organisering og arbeidsmetodikk. Målet er at det vokser fram en kultur på Nav-kontorene hvor forebygging av økonomiske problemer er et integrert tema i alle veiledernes praksis. Prosjektet er institusjonelt forankret i en eksplorerende fagtradisjon og filosofisk begrunnet i forestillingen om at økonomi er kjernen i folks liv, og at mye annet vil ordne seg hvis brukeren sikres en trygg økonomisk situasjon. Slik sett står brukerens totale livssituasjon i sentrum av prosjektets målsettinger.

Det forventes at kommunene på et tidspunkt overtar finansieringen av T-modellen. Da må den nye organiseringen, og tilhørende måter å arbeide på, framstå som attraktiv for kommunene. Det betyr at NT-prosjektet må lykkes med å skille ut gjeldsforhandlingsfunksjonen i et velfungerende kompetansesenter, og oppnå ønskede effekter lokalt når det gjelder forebygging og organisatoriske tilpassninger til T-modellen. I hvilken grad man lykkes på disse feltene vil også være avgjørende for vurderingen av overføringsverdien til andre distrikter og regioner i landet. Evalueringen av NT-prosjektets framdrift og målsettinger vil derfor rettes inn mot kompetansesenterets funksjon og lokal forebygging og organisering.

I evalueringen er det dessuten viktig å ha søkelys på prosjektets innsalgsargumenter om hvem som vil tjene på innføringen av T-modellen. For det første: *brukerne*. Rådgiverne skal kunne komme tidligere inn i sakene og ha bedre tid i hver enkelt sak. Brukerne vil også tjene på det økte søkelyset på forebygging og at alle veilederne på Nav tar tak i økonomi-temaet på ulike nivåer. Framfor alt skal modellen sikre at alle med gjeldsutfordringer i regionen får lik saksbehandling uavhengig av hvor de bor, og at variasjoner i lokal kompetanse nulles ut. Dette forutsetter selvsagt at kompetansesenteret fungerer som det skal, og besitter kvalifikasjoner på et (minst) like høyt nivå som det beste lokalkontoret i fylket. For det andre vil *de lokale Nav-kontorene* tjene på modellen ved at det frigjøres tid til forebygging og at de dermed får nye muligheter til å øke kvaliteten på tjenestene ut til brukerne. Ikke minst vil små kontorer høste fordelene av å ha tilgang til ekspertise på gjeldsområdet som de før ikke har hatt, og dermed bli i stand til å tilby en forsvarlig gjeldsrådgivningstjeneste på lik linje med større kommuner. Og for det tredje vil *kommunene* tjene på T-modellen ved at innbyggerne får tilgang til bedre tjenester, noe som på sikt vil kunne redusere behovet for økonomisk sosialhjelp — i det minste for noen brukere som ellers ville ha hatt et vedvarende behov for økonomisk støtte. Dette er det såkalte innsparingsargumentet.

Spørsmålet blir da: i hvilken grad svarer NT-prosjektet til forventningene og leverer på disse punktene?

3. Suksessmål og metode

Enhver evaluering skjer i forhold til et sett av kriterier eller suksessmål. I diskusjonene som gikk forut for opprettelsen av kompetansesenteret, og senere i Styringsgruppemøtene, stod mulighetene for innsparinger i kommunenes utbetalinger av økonomisk sosialhjelp sentralt. Dette var et av argumentene for å opprette kompetansesenteret, og kom på listen over mål for omleggingen av rådgivningstilbudet (se kapittel 1). Argumentet bunnet i prosjektets filosofi om frigjort tid til forebygging av økonomiske problemer. Man tenkte seg at dette ville føre til mindre behov for økonomisk sosialhjelp på sikt. I en kommunal virkelighet hvor slike utbetalinger var økende nærmest overalt, var forestillingen om at trenden kunne snus svært attraktiv. Men etter hvert ble det klart at man ikke kunne levere målbare resultater på dette kriteriet. Det er altfor mange faktorer som påvirker sosialhjelpbetalingene til at det er mulig å skille ut noen «nettoeffekt» av T-modellen. Dessuten ville det ikke være utenkelig — faktisk ganske sannsynlig gitt samfunnsutviklingen — at utbetalingene fortsatte å øke selv om prosjektet innfridde på alle tenkelige punkter. Reduksjon i utbetalinger av økonomisk sosialhjelp ville m.a.o. være både et umulig og farlig kriterium å bli målt på — særlig med tanke på en fremtidig videreføring for kommunenes egen regning.

Det ble tidlig klart at suksess — eller mangel på sådan — må måles på en mye bredere basis. Det er da også både faglig og intuitivt rimelig. Tross alt er prosjektets målgruppe brukere av økonomiske rådgivningstjenester og ikke rådmenn med kommunale budsjetter som skal gå i balanse. Dette kapitlet redegjør for de utvalgte suksessmålene. Deretter ser vi på de to overordnede målene: brukernes utbytte og prosjektets eksterne fotavtrykk.

3.1. Suksessmål

Alle relevante suksessmål må i utgangspunktet kunne tilbakeføres til brukerens behov for bedre og forsvarlige rådgivningstjenester. Dessuten er det rimelig å konsentrere evalueringen rundt prosjektets kjerneideer og vurdere hvorvidt de er (i) gjennomførbare i praksis og (ii) fører til at brukerne får et bedre tjenestetilbud. Det er m.a.o. en rekke dimensjoner som må dekkes i en bred evaluering.

Den første, og mest overordnede dimensjonen er hvorvidt opprettelsen av kompetansesenteret og innføringen av T-modellen generelt har ført til at brukerens tilgang på gode og forsvarlige tjenester er blitt bedre. Dette handler ikke bare om tjenestene som sådan, men også om tilgjengelighet. Rådgivningstjenestene må gjøres kjent i befolkningen og at det nå satses annerledes på å finne gode løsninger på ulike typer av økonomiske utfordringer. Prosjektet må m.a.o. peke «utover seg selv» og kommunisere med publikum gjennom å sette gjelds- og betalingsproblemer på den offentlige dagsorden.

Den neste dimensjonen handler om kompetansesenterets arbeid. Senteret må være bemannet med kompetente medarbeidere i et balansert forhold til forventet saksmengde fra prosjektets 23 kommuner. Videre må senteret få oversendt de «riktige» sakene i et omfang som står i forhold til lokalbefolkningen de enkelte Nav-kontorene skal betjene. Dessuten må sakene behandles vel så raskt — helst raskere — enn tidligere for å finne løsninger som er (minst) like gode som kommunenes økonomiske rådgivere er i stand til.

Den tredje dimensjonen dreier seg om lokal-nivået. Her skal opprettelsen av kompetansesenteret føre til at man begynner å jobbe annerledes ved de lokale Nav-kontorene. Ved å sende de tunge sakene ut av kontorene skal det frigjøres tid som skal brukes til mer og bedre økonomisk rådgivning og forebygging av økonomiske problemer lokalt. Fra prosjektets side er det stadig blitt understreket at kompetansen ved Nav-kontorene ikke bygges ned, men tvert imot opp. Det handler om å erstatte forhandlingskompetansen med en annen kompetanse: forebyggingskompetanse. Vi må gå ut fra at

det skjer forebyggende økonomisk rådgivning ved alle Nav-kontorer. Men økt satsing betyr nødvendigvis at forebyggingsarbeidet skal utvides og følgelig at både samarbeidsformene og kompetansen på dette området må bygges opp og videreutvikles. Dette forutsettes å være prosesser som utløses lokalt gjennom frigjort tid og faglig oppfølging gjennom faglige nettverk rundt kompetansesenteret.

For det fjerde: samarbeidet mellom lokal-nivået og kompetansesenteret. Det er flere aspekter som har avgjørende betydning her. Det ene er grensesnittet, dvs. kriteriene for hvilke saker som rådgiverne skal sende fra seg. Videre dreier det seg om oppbygging av et godt fagmiljø på tvers av kommunene i regi av kompetansesenteret. Til slutt handler det om rådgivernes holdninger til introduksjonen av et nytt, saksbehandlende ledd: om kompetansesenteret oppfattes som en ressurs man kan trekke på i det daglige arbeidet, om det er ok å sende fra seg saker man tidligere saksbehandlet selv, og om man mener at T-modellen gir mer effektiv og faglig sett bedre muligheter for brukerne til å finne løsninger på sine økonomiske problemer. Det er grunn til å anta at dette er faktorer som spiller inn i prosesser lokalt, både når det gjelder det daglige arbeidet og når det blir snakk om å anbefale videreføring av T-modellen for kommunenes egen regning.

NT-prosjektet bør levere positive bidrag på alle disse områdene, og bli målt på grad av suksess i forhold til hver av dem. **Tabell 3.1** gir en oversikt over suksessmålene, organisert som målbare temaer under hver av de fire ovenstående dimensjonene. I kolonnene til høyre angis også primære datakilder for analysene og kapitlene hvor suksessmålene omtales og vurderes.

Tabell 3.1 Suksessmål

Dimensjon	Temaer	Primære datakilder	Kapittel
1) Overordnet	Brukernes utbytte	Survey	4
	Eksternt fotavtrykk	Survey, årsrapport	4
2) Kompetansesenterets arbeid	Bemanning	Kompetansesenter-statistikk	5
	Saksmengde	Kompetansesenter-statistikk	5
	Saksbehandlingstid	Kompetansesenter-statistikk	5
	Saksbehandlingsresultater	Kompetansesenter-statistikk	5
3) Lokal-nivået	Frigjort tid	Survey, kval. intervjuer	7
	Forebygging	Survey, kval. intervjuer	7
	Lokal organisering	Survey, kval. intervjuer	7
4) Rådgiver/kompetansesenter	Lokalkontorenes rolle	Survey, kval. intervjuer	6
	Grensesnitt	Survey, kval. Intervjuer, interne rapporter	6
	Rådgivernes holdninger til komp.	Survey	8
	Fagmiljø og fagstøtte	Survey	8
	Videreføring	Survey, kval. Intervjuer, interne rapporter	9

3.2. Design og metode

Nord-Trøndelag har 23 kommuner med totalt 147.600 innbyggere. Mange av kommunene er store målt i utstrekning, men små når det gjelder befolkningens størrelse; 16 av dem har færre enn 5.000 innbyggere. Dette er selvsagt en utfordring både for kompetansesenteret og den lokale rådgivningstjenesten som begge skal levere forsvarlige, og i prinsippet like gode, tilbud til alle uavhengig av hvor brukeren bor. Men det er også en utfordring for evalueringen av prosjektet som må håndtere de samme lokale variasjonene og geografiske avstandene.

Følge-evaluering innebærer nærmest pr. definisjon at det samles inn data på flere tidspunkt. Den første runden ble gjennomført høsten 2017, og bestod av kvalitative intervjuer med 12 rådgivere/veiledere fordelt på samtlige sju NAV/tjenesteområder (TO), de 7 NAV/TO-lederne og 9 av fylkets 23 rådmenn. Også prosjektleder og alle tre gjeldsrådgiverne i kompetansesenteret ble intervjuet. Resultatene fra de i alt 30 intervjuene ble rapportert muntlig på et utvidet styringsgruppemøte i desember 2017. Leveransen omfattet også en powerpoint-presentasjon.²

Den første datainnsamlingen dannet grunnlaget for en mer rutinisert og selektiv oppfølging de neste årene. Et halvt år senere — våren 2018 — ble det foretatt en kvantitativ intervjurunde hvor økonomiske rådgivere, lokale NAV avdelingsledere, NAV/TO-ledere og rådmenn ble invitert til å besvare et web-basert spørreskjema tilpasset hver informantgruppe. Populasjonen av NAV-informanter bestod av 25 personer, hvorav 19 (76%) besvarte skjemaet. Men bare 4 av de 23 rådmennene avga svar, selv om deres versjon av skjemaet kun tok rundt 2 minutter å besvare. Resultatene ble lagt fram på et styringsgruppemøte i september 2018 og rapportert i SIFO Oppdragsrapport nr 7-2018 (Poppe, Bøyum, and Borgeraas 2018).³

I 2019 ble det foretatt fire nye runder med datainnsamling. Den første var en kort kvantitativ survey hvor samtlige økonomiske rådgivere, avdelingsledere og NAV/TO-ledere ble invitert til å avklare holdningen til spørsmålet om videreføring av kompetansesenteret for kommunenes egen regning etter 01.01.2020. I alt 31 respondenter besvarte skjemaet, og resultatene ble rapportert til prosjektets ledelse i et kort notat i mars 2019.

I juni samme år ble nok en runde med kvalitative intervjuer gjennomført i et selektivt utvalg kommuner/TO-områder. Valget av steder ble styrt av et mål om å lære mest mulig om hvorfor noen kommuner hadde tilpasset seg modellen med et kompetansesenter godt, mens andre ikke utnyttet det nye systemet i like stor grad. I denne runden ble det foretatt i alt 9 intervjuer i fire områder.⁴ En siste nettbasert survey med rådgivere, avdelingsledere og NAV/TO-ledere ble gjennomført i september og oktober 2019. 18 av totalt 29 inviterte respondenter fra deltakerkommunene i NT-prosjektet (før utvidelsen i 2019) besvarte skjemaet.⁵ Resultatene fra begge disse datainnsamlingene presenteres i foreliggende hovedrapport.

I tillegg til dette har det ved flere anledninger vært samlet inn data fra kompetansesenteret — både kvalitativt (i 2017 og 2019) og kvantitativt (i 2018 og 2019).⁶ Kompetansesenteret har også regelmessig selv rapportert statistikk over saksmengden i kommunene og ved senteret. Behovet for ytterligere behandling av dette tallmaterialet fra vår side har følgelig vært begrenset gjennom perioden. Våre

² Intervjuguidene er gjengitt i appendiks 1.

³ Oversikt over populasjon og utvalg er gjengitt i appendiks 2. Spørreskjemaet ble også brukt høsten 2019 og er gjengitt i appendiks 4.

⁴ Intervjuguiden er gjengitt i appendiks 3.

⁵ Spørreskjema for 2019 er gjengitt i appendiks 4.

⁶ Intervjuguidene for de kvalitative intervjuene er gjengitt i appendiks 1 og 3.

egne betraktninger rundt hovedtendenser i utviklingen av kompetansesenteret kommer derfor først i denne rapporten.

Det har vært tett dialog mellom forskerne og NT-prosjektets ledelse. Det er vårt inntrykk at resultatene fra følge-evalueringen er blitt tatt på alvor og gitt grunnlag for forbedringstiltak underveis. Dialogen mellom forskerne og lokale økonomiske rådgivere og NAV-ledere på ulike nivåer har også vært god og preget av åpenhet. Dette er avgjørende i et prosjekt av denne typen hvor det lett kan oppstå interessekonflikter mellom de involverte parter.

3.3. Analyse-enheten

Flere problemstillinger i denne rapporten handler om prosjektdeltakernes egne holdninger og vurderinger av betydning for prosjektets framdrift. Men for mange andre problemstillinger er TO-området eller Nav-kontoret den egentlige analyseenheten — i alt sju områder. Dette gjelder f.eks. spørsmålet om videreføring, innsending av saker til kompetansesenteret og implementering av nye saksbehandlingsrutiner. I disse spørsmålene består område-enhetene av deltakere på flere nivåer: Nav-ledere, avdelingsledere, økonomiske rådgivere og veiledere. Dessuten er det politisk nivå i hvert område. Her har vi sett på rådmennene i hver kommune som nøkkelinformanter. I analyser som angår område-enhetene fortolkes individuelle rapporteringer og synspunkter i lys av egenskaper ved områdene som informantene tilhører.

Populasjonen av informanter har ikke vært et avgrensbart antall bestemte personer. Dette skyldes mange forhold. Gjennom de fire årene som denne rapporten omfatter har folk skiftet jobb, blitt syke, eller inngått i omorganiseringsprosesser som har endret på strukturer eller gjort dem mer eller mindre tilgjengelige på ulike datainnsamlingstidspunkter. Selv om det er en kjerne av informanter som går igjen i alle målingene vi har gjort, dukker det også opp nyansettelser i de ulike rollene, både lokalt og i kompetansesenteret.

Vi gikk bredt ut i den første kvalitative undersøkelsen (høsten 2017), og snakket med både ledere, avdelingsledere, økonomiske rådgivere, veiledere og rådmenn. Med basis i denne datainnsamlingen inviterte vi personer i lokale nøkkelroller (særlig Nav-ledere på ulike nivåer og økonomiske rådgivere) til å delta i de påfølgende kvantitative undersøkelsene. Veilederne og etter hvert også rådmennene ble m.a.o. definert ut av målgruppen.

Det er viktig å understreke at både antall enheter (TO-områder/Nav-kontorer) og antall informanter/respondenter i denne studien er lavt. Evalueringen handler om analyser av egenskaper ved sju ganske forskjellige enheter, og om synspunkter og holdninger til rundt 20 personer i et avgrenset geografisk område. Da blir det vanskelig å generalisere funnene til grupper eller kategorier med mange observasjoner. Utfordringene med å anonymisere datakildene vil derfor prege fremstillingen i de de kommende kapitlene. Vi er bl.a. varsomme med å bruke sitater, refererer til prosentfordelinger heller enn antall observasjoner, og knytter ikke holdninger og synspunkter til personer i navngitte område-enheter.

Det lave antallet informanter er imidlertid særlig en utfordring fordi vi langt på vei samler inn data i et nettverk hvor (nesten) alle kjenner alle. Det gjelder både innenfor og på tvers av TO-områdene/Nav-kontorene. Dette åpner for at informantene forholder seg strategisk i intervju situasjonen — f.eks. ved å avgi «politisk korrekte» svar for å skjule sin identitet, eller bruke datainnsamlingen som en arena for å fremme egne interesser i problemfeltet. I utgangspunktet må vi anta at dette alltid er tilfelle til en viss grad. Hovedinntrykket er likevel at informantene har vært svært ærlige i kommunikasjonen med oss. Dette gjelder kanskje spesielt rådgiverne, som er de primære aktørene i prosjektet. Det er rådgiverne som har den direkte kontakten med kompetansesenteret og som opplever

konsekvensene av de nye saksbehandlingsrutinene. Det er liten tvil om at dataene vi har samlet inn reflekterer de viktigste konflikttemaene og informantenes hovedposisjoner i de kontroversene som oppstod underveis i prosjektet.

Også informantene på ledernivået har villig delt informasjon og synspunkter med oss. Deres rolle i organisasjonen og nettverket legger likevel noen begrensninger på hva de kan og ikke kan si. De har stort sett stått ved sine rådgivere og støttet deres synspunkter. Ledernes interesser er også utvilsomt underlagt politiske føringer i kommunene de arbeider i. Dette har imidlertid ikke vært til hinder for at vi har fått godt innsyn i ledernes synspunkter og kunnet identifisere de viktigste konflikttemaene i kompetansesenterprosjektet slik de framstår på ledernivået.

3.4. Frafall

I surveyene i 2018 og 2019 deltok henholdsvis ti og åtte rådgivere. Dette frafallet er uproblematisk siden vi dekker alle sju TO/Nav-områdene på begge måletidspunktene. Når det gjelder ledere og avdelingsledere, derimot, er frafallet av respondenter i den siste surveyen (november 2019) betydelig. Så langt vi kan se, skyldes dette dels endringer i leder-teamene fra det ene måletidspunktet til det andre, og dels lokale avklaringer i spørsmålet om videreføring av kompetansesenteret utover prosjektperioden, noe som kan ha endret motivasjonen for å delta i surveyene blant noen av de aktuelle respondentene. Dette gjør det ekstra viktig å knytte fortolkningene av fordelingene til kvalitative, område-spesifikke forhold ved enheter som henholdsvis deltar/ikke deltar i undersøkelsene.

Når det gjelder rådmennene er frafallet dramatisk. Faktisk ble responsen i rekrutteringsfasen etter hvert så dårlig at vi måtte gi opp etter den første kvantitative datainnsamlingsrunden, der bare fire av 23 rådmenn besvarte spørreskjemaet. De var åpenbart ikke villige til å delta i undersøkelsen utover de kvalitative intervjuene. De mest sannsynlige forklaringene på dette er at rådmenn ofte er presset på tid, og at mange ikke hadde oppdatert førstehånds kunnskap om kompetansesenteret — noe de kvalitative intervjuene indikerte. Følgelig så de antakeligvis ikke noe poeng i å stille seg til rådighet for intervjuer og spørreundersøkelser. Dette er for så vidt et viktig datum i seg selv.

Av hensyn til rådgivernes og lederinformantenes anonymitet gir vi ikke noen detaljert frafallsanalyse i denne rapporten. Hadde vi gjort det, ville nærmest samtlige deltagere blitt identifisert. Vi nøyer oss isteden med å henvise til redegjørelsen av den kvalitative intervjurunden i avsnitt 3.2 ovenfor og til appendiks 5 for en oversikt over antall informanter pr. TO/Nav-område i de kvantitative undersøkelsene.

4. Overordnede suksessmål

I dette kapitlet tar vi for oss de to mest overordnede suksessmålene: brukernes utbytte og NT-prosjektets eksterne fotavtrykk. Brukerne står sentralt i NT-prosjektet. Hele hensikten med å opprette et kompetansesenter og jobbe på nye måter lokalt er nettopp å bedre tjenestekvaliteten og gjøre det lettere for de som trenger det å finne løsninger på de økonomiske utfordringene. Brukerne står også sentralt når det gjelder formidlingen av gjeldsproblemer som et samfunnsproblem og økonomisk rådgivning som en sentral velferdstjeneste til innbyggere og politikere i Nord-Trøndelag. Suksess på dette feltet vil kunne ha positive effekter innad i Nav og gjøre det lettere å argumentere for bredere satsing på tjenestene lokalt. Vi ser på de to suksessmålene etter tur.

4.1. Overordnet mål 1: Brukernes utbytte

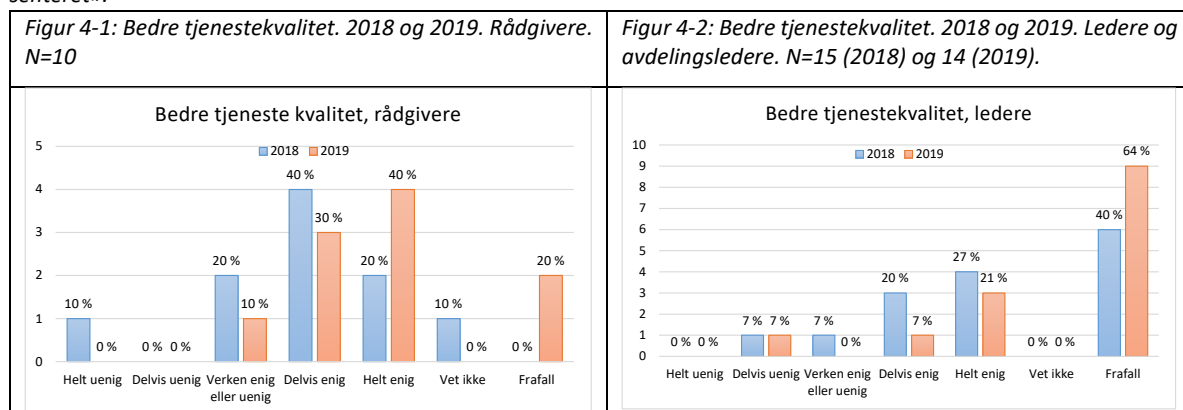
Utgangspunktet for å undersøke i hvor stor grad NT-prosjektet har bidratt til bedre utbytte for brukerne er samarbeidsavtalen. Der står det at prosjektet skal sikre en identisk tjeneste for alle innbyggerne i Nord-Trøndelag, bidra til å forbedre brukernes muligheter til å oppnå utenomrettslige avtaler med kreditorer, og tilby innbyggerne en forsvarlig saksbehandling i møte med mer profesjonaliserte systemer hos inkassoselskap og namsmenn. Det er derfor viktig.

Det har imidlertid ikke vært en del av dette prosjektet å samle inn data fra brukerne selv. Vi har isteden målt bruker-utbytte ved hjelp av fire indikatorer i to surveyer i 2018 og 2019. Der spør vi de lokale rådgiverne og Nav-lederne om de mener at brukeren får tjenester med bedre kvalitet, raskere behandling, og har lik tilgang på gode tjenester etter etableringen av kompetansesenteret. I tillegg har vi kartlagt hvorvidt man lokalt mener at kompetansesenteret har utfyllende kompetanse til beste for brukerne. Dette er selvsagt ikke ensbetydende med at tjenesten er blitt bedre fra et brukersynspunkt. Men det er en vurdering av kvalitetsendring fra aktører som har som mål å hjelpe folk ut av en vanskelig livssituasjon. Respondentene gir sine svar på en skala fra 1 til 5, der 1 er «helt uenig» og 5 er «helt enig».

4.1.1. BEDRE TJENESTEKVALITET

Først ser vi på den mest overordnede indikatoren: spørsmålet om brukerne har fått bedre tjenestekvalitet etter at kompetansesenteret ble opprettet. **Figur 4-1** viser andelen rådgivere som sier seg enig eller uenig i utsagnet om at kvaliteten har blitt bedre for brukerne. Sammenlignet med 2018,

«Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn: «Brukerne har fått bedre tjenestekvalitet etter innføring av kompetansesenteret».



økte andelen som var helt eller delvis enige i 2019 fra 60% til 70%. Samtidig hadde de som opprinnelig var uenige eller ikke hadde noe standpunkt (vet ikke) plassert seg på midtpunktet eller den positive siden av skalaen. I 2019 var det imidlertid et frafall på 20%. Vi vet selvsagt ikke hva disse rådgiverne mener om utsagnet. Likevel er hovedinntrykket at synspunktet på tjenestekvaliteten ut til brukerne har endret seg markant i positiv retning.

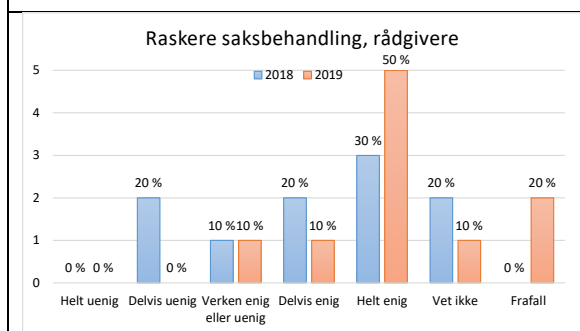
Figur 4-2 viser den tilsvarende fordelingen for ledernivået (TO/Nav-ledere og avdelingsledere). Her er fortolkningen vanskeligere pga. det store frafallet på begge måletidspunktene: 40% i 2018 og 64% i 2019. Dette frafallet er såpass stort at fordelingen potensielt kunne se helt annerledes ut om alle hadde svart. På den annen side er andelen ubesvart høy både i 2018 og 2019. Hvis vi ser på svarmønsteret blant de som faktisk har besvart spørsmålet er hovedinntrykket at lederne er mindre positive enn rådgiverne «på gulvet», og at andelen positive er lavere i 2019 enn i 2018. Vi kan også legge merke til at det på begge måletidspunkter var ledere som var helt uenige i at tjenestekvaliteten ble bedre etter at kompetansesenteret ble etablert.

Det er vanskelig å finne sikre forklaringer på dette. Men generelt er avstanden til brukerne større for lederne enn for rådgiverne. Lederstilen varierer også. De kvalitative intervjuene vi har gjort både i 2017 og 2019 tyder på at noen er tett på rådgiverne, mens andre fremstår mer som administratorer som styrer Nav-kontorets helhetlige tjenestetilbud gjennom flere ledd av avdelingsledere og medarbeidere. Dessuten viser underlagsmaterialet at noen av de som vi ville forvente positive svar fra er blant de som ikke har besvart spørreundersøkelsen. Likevel er det grunn til å ta fordelingen alvorlig siden det er Nav-lederne som er nøkkelpersonene i spørsmålet om videreføring av T-modellen for kommunenes egen regning. Det kan m.a.o. være en indikasjon på at kompetansesenteret ikke har vært sterkt nok forankret på ledernivået. Det kan også være et tegn på at de som allerede visste i november 2019 at videreføring er uaktuelt for dem inntar en mer negativ holdning enn de ellers ville ha gjort.

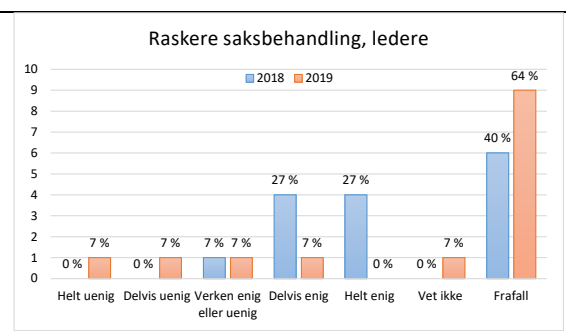
4.1.2. RASKERE SAKSBEHANDLING

Den andre indikatoren for bruker-utbytte går på om de har fått raskere behandling etter etableringen av kompetansesenteret. **Figur 4-3** viser fordelingen for rådgiverne. Vi ser den samme tendensen her som i spørsmålet om kvalitet: andelen som sier seg helt eller delvis enig i utsagnet om at saksbehandlingen er blitt raskere som følge av opprettelsen av kompetansesenteret økte fra 50% i 2018 til 60% i 2019. «Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn: «Brukeren får raskere behandling etter etableringen av kompetansesenteret».

Figur 4-3: Raskere saksbehandling. 2018 og 2019. Rådgivere. N=10.



Figur 4-4: Raskere saksbehandling. 2018 og 2019. Ledere og avdelingsledere. N=15 (2018) og 14 (2019).



2019. I motsetning til 2018 er det heller ingen som er uenige i utsagnet. Men det er fortsatt noen som sier de ikke vet nok om dette: henholdsvis 20% og 10% i 2018 og 2019.

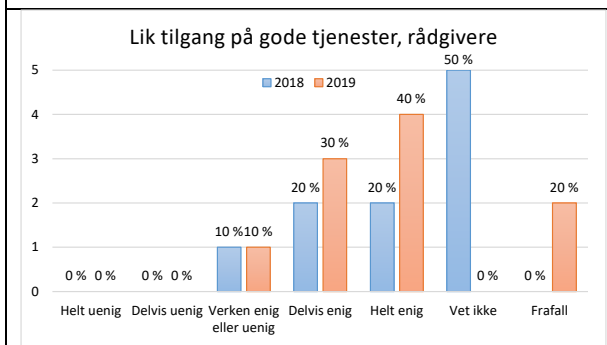
Når det gjelder ledernivået er det store frafallet en like stor utfordring for fortolkningen som i spørsmålet om kvalitet. Men blant lederne som har besvart spørsmålet er den negative trenden enda mer tydelig. Som **figur 4-4** viser, var det i 2019 ingen som er helt enige, og bare 7% som var delvis enige i utsagnet om raskere saksbehandling. Vi ser også at i motsetning til 2018, hvor ingen plasserte seg på den negative siden av skalaen, var det i 2019 14% som sa de var helt eller delvis uenige. I tillegg er det 7% i kategorien «vet ikke». De samme forklaringene som vi antydte for synspunktene om tjenestetkvalitet kan gjøre seg gjeldende her. Dessuten er lokale ledere primært opptatt av saksmengden ved deres kontor. I noen grad kan de oppleve at situasjonen er presset hos dem samtidig som oversendelse av saker til kompetansesenteret ikke letter på trykket.

4.1.3. LIK TILGANG PÅ GODE TJENESTER

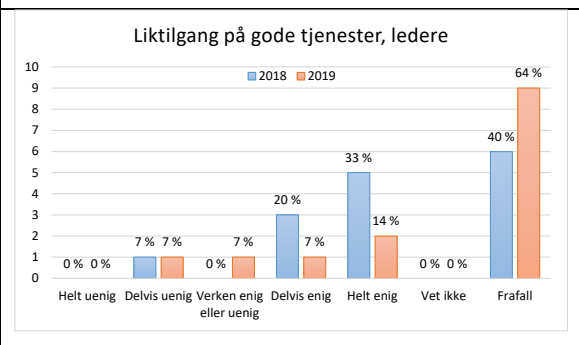
Det tredje målet på utbytte for brukerne er lik tilgang på tjenester i hele fylket, uavhengig av hvor de bor. Her er respondentene spurt om de er enige i at «... alle brukere får lik tilgang på gode tjenester etter etableringen av kompetansesenteret». **Figur 4-5** viser fordelingen for rådgiverne. Igjen ser vi at andelen som er helt eller delvis enig i at brukene nå får lik tilgang på gode rådgivningstjenester økte

Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn: «Alle brukere får lik tilgang på gode tjenester etter etableringen av kompetansesenteret».

Figur 4-5: Lik tilgang på gode tjenester. 2018 og 2019. Rådgivere. N=10.



Figur 4-6: Lik tilgang på gode tjenester. 2018 og 2019. Ledere og avdelingsledere. N=15 (2018) og 14 (2019).



fra 40% i 2018 til 70% i 2019. I tillegg var det 10% nøytrale (verken/eller) på hvert måletidspunkt. Det mest slående ved denne fordelingen er kanskje at mens halvparten av rådgiverne var usikre (vet ikke) i 2018 var det ingen i denne kategorien i 2019. Disse har isteden landet på den positive siden av svarskalaen.

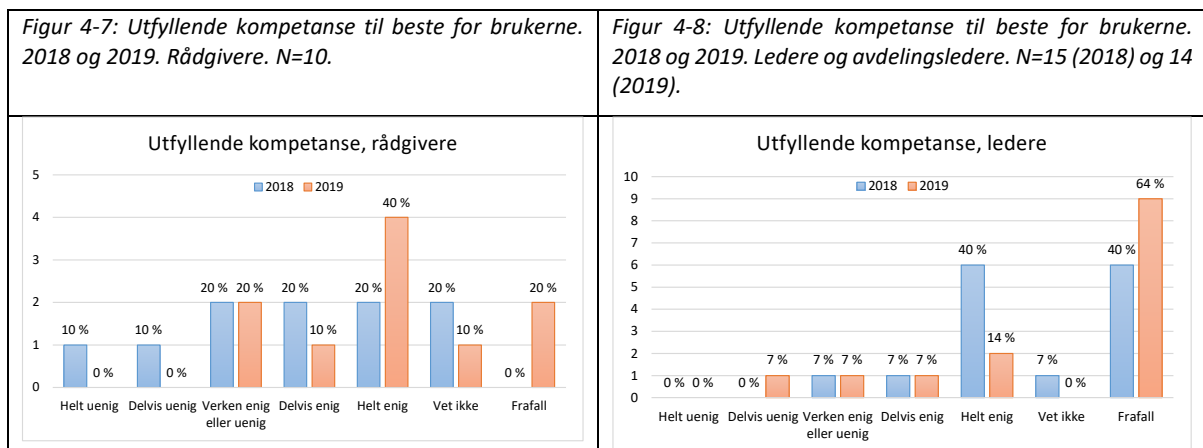
Når det gjelder ledernivået, ser vi i **figur 4-6** nok en gang en mye større skepsis blant TO/Nav-lederne og avdelingslederne. Her er andelen som var helt eller delvis enige sunket fra 53% i 2018 til 21% i 2019. Begge årene var andelen delvis uenige 7%. I 2019 var det dessuten 7% som stilte seg nøytrale (verken/eller) i spørsmålet. Endringen fra 2018 til 2019 har sannsynligvis sammenheng med et større frafall i 2019. Likevel er det liten tvil om at svarmønsteret blant lederne er mer nyansert og mindre positivt enn hva tilfellet er blant rådgiverne. Av en eller annen grunn er lederne mer skeptiske til om kompetansesenteret har bidratt til lik tilgang på rådgivningstjenestene. Det kan bl.a. ha sammenheng

med at en del av kontorene oversender relativt få saker til senteret (se neste kapittel) og at inntrykket derfor blir at situasjonen for brukerne nærmest er status quo.

4.1.4. UTFYLLENDE KOMPETANSE

Den siste indikatoren for bruker-utbyttet er målt gjennom å undersøke respondentenes syn på om kompetansesenteret har komplementerende eller utfyllende kompetanse til beste for brukerne. I 2019 sa 50% av rådgiverne seg helt eller delvis enig i dette (**figur 4-7**). Det har også vært en forskyvning i retning «helt enig» fra 2018 til 2019. I tillegg var andelen usikre (vet ikke) lavere i 2019, og det

Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn: «Kompetansesenteret har komplementerende/utfyllende kompetanse til beste for brukerne»



var heller ingen på den negative siden av svar-skalaen slik det var i 2018. Dette tolker vi som en økende anerkjennelse av forhandlingskompetansen som en type kunnskap og ferdighet som ikke fins i samme monn på alle lokale Nav-kontor. Utviklingen kan delvis ha sammenheng med at erfaringene og oppdateringen av denne kompetansen lokalt er blitt mindre fra 2018 til 2019 siden alle kreditorforhandlinger i prinsippet skal gå gjennom kompetansesenteret (se kapittel 9). De kvalitative intervjuene tyder imidlertid også på at mange av rådgiverne i økende grad ser på kompetansen ved senteret som en ressurs de kan trekke på i vanskelige saker.

På ledernivået er oppslutningen om utsagnet langt mer behersket. Andelen helt eller delvis enige var i utgangspunktet lav i 2018: 47% (**figur 4-8**). I 2019 var oppslutningen om enig-kategoriene ytterligere redusert til 21%. Vi kan også legge merke til at det ikke var noen usikre (vet ikke) i 2019. Videre var det bare 7% som sa de var delvis uenige, mens ingen var helt uenige i at kompetansesenteret har utfyllende kompetanse til brukernes beste. Igjen kompliserer det store frafallet fortolkningene. Men en mulig forklaring kan være at lederne anser å ha all nødvendig kompetanse «in-house» — også den som kreves i kreditorforhandlinger. En annen mulighet er at noen ledere tenker at de ville snakke ned den lokale kompetansen hvis de la seg på den positive siden av svar-skalaen.

4.2. Overordnet mål 2: Eksternt fotavtrykk

Et annet trekk for overordnede kvalitetsmål er i hvor stor grad prosjektet markerer seg eksternt. Dette handler om hvorvidt kompetansesenteret fremstår som en profesjonell aktør, og gir støtte til Navs velferdstjenester. Det handler også om å sette økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning på dagsorden — både internt i Nav og i offentligheten. Samarbeidsavtalen definerer målsettinger for

prosjektet som å «øke muligheten for at brukerne kan oppnå utenrettslige avtaler med kreditorer», og å «understøtte Navs rolle som kommunens velferdsaktør».

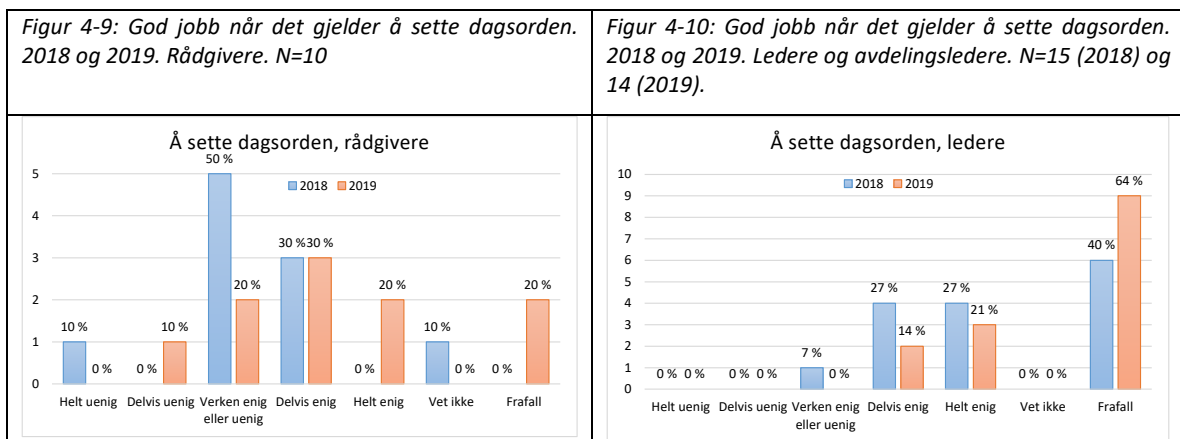
Gjennom årene har da også kompetansesenteret hatt mange oppslag i lokale media. Senteret har også gjennomført kurs og regionale konferanser, og har dessuten deltatt på møter i fora på fylkesnivå med Nav-ledere, rådmenn og politikere i Nord-Trøndelag. (Se appendiks 8).

For å måle inntrykket av kompetansesenterets eksterne fotavtrykk, har vi i begge surveyene i 2018 og 2019 stilt to spørsmål til rådgiverne og lederne ved de lokale Nav-kontorene — ett om kompetansesenterets bidrag til å sette rådgivningstjenestene på dagsorden lokalt og ett om innsatsen for å formidle viktigheten av økonomisk rådgivning som offentlig tjeneste. Respondentene besvarer spørsmålene ved å krysse av på en skala fra 1 til 5, rangert fra «helt uenig» til «helt enig».

4.2.1. BIDRAG TIL Å SETTE RÅDGIVNINGSTJENESTENE PÅ DAGSORDEN

Figur 4-9 viser rådgivernes vurdering av om kompetansesenteret har gjort en god jobb med å sette rådgivningstjenestene på dagsorden i 2018 og 2019. I 2018 var hovedtendensen at rådgiverne var nøytrale i spørsmålet om kompetansesenterets innsats: 50% var verken enige eller uenige i utsagnet. I 2019 hadde denne andelen sunket til 20%. Samtidig hadde andelen som var helt eller delvis enige i at kompetansesenteret har gjort en god jobb økte fra 20% til 50%. Og i motsetning til 2018, hvor ingen var helt enige, er det nå 20% som ligger i denne svarkategorien. Og mens 10% var helt uenige i 2018, var det 10% delvis uenige og ingen helt uenige i 2019. Det er m.a.o. en markant endring i retning av positive inntrykk av kompetansesenterets innsats.

Hvor enig eller uenig er du i påstanden: «Kompetansesenteret gjør en god jobb når det gjelder å sette dagsordenen for økonomisk rådgivning/gjeldsrådgivning lokalt».

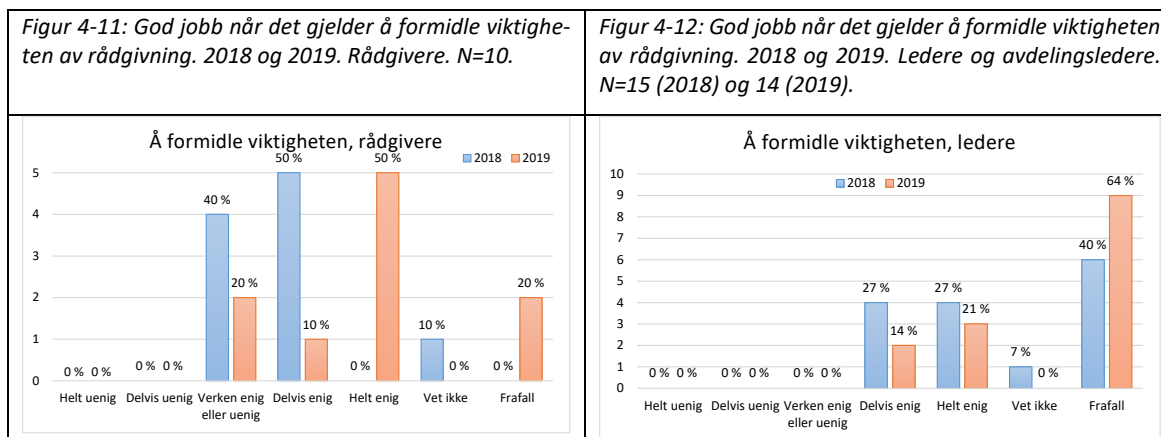


I likhet med indikatorene på brukernes utbytte, viser **figur 4-10** at vurderingen av kompetansesenterets innsats ikke er like positiv. Dessuten har det vært en nedgang i andelen som er helt eller delvis enige i utsagnet fra 54% i 2018 til 35% i 2019. I 2019 var det heller ingen usikre (vet ikke) eller nøytrale (verken/eller). Det store frafallet på begge måletidspunkt gjør enhver fortolkning usikker. Men til tross for en observert negativ tendens, er det likevel grunn til å påpeke at samtlige lederne som besvarte spørsmålet i 2019 har lagt seg på den positive siden av svar-skalaen. Det er selvsagt umulig å vite hva de 64% som ikke deltok i surveyen mener om kompetansesenterets innsats. Men vi velger å fortolke fordelingen i retning av at den har hatt en viss betydning for den lokale dagsorden.

4.2.2. FORMIDLING AV VIKTIGHETEN AV RÅDNINGSTJENESTENE

Den andre indikatoren på eksternt fotavtrykk dreier seg om kompetansesenterets rolle i å formidle viktigheten av økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning som offentlig tjeneste. **Figur 4-11** oppsum-

Hvor enig eller uenig er du i påstanden: «Kompetansesenteret gjør en god jobb i å formidle viktigheten av økonomiske rådgivning/gjeldsrådgivning som offentlig tjeneste»



merer hvordan rådgivernes vurderinger har vært på de to måletidspunktene og hvordan de har endret seg fra 2018 til 2019. Vi ser at i 2018 var rådgiverne delt omtrent på midten: 50% var delvis enig i at kompetansesenteret gjør en god jobb når det gjelder å formidle viktigheten av økonomisk rådgivning, mens 40% var nøytrale (verken eller). I tillegg var det 10% usikre (vet ikke). I 2019 var inntrykket langt mer positivt: 10% delvis enige, 50% helt enige i at kompetansesenteret gjør en god jobb på dette området. Samtidig sank andelen nøytrale til 20%. Det er rimelig å fortolke resultatene som et uttrykk for at rådgiverne i økende grad har opplevd at kompetansesenteret løfter viktigheten av deres rolle i velferdssystemet.

Lederne er som i de øvrige spørsmålene mer behersket i sine vurderinger. I likhet med den første indikatoren på eksternt fotavtrykk ser vi i **figur 4-12** at andelen helt eller delvis enige sank fra 54% til 35%. I 2019 er det imidlertid ingen usikre (vet ikke): alle ledere som besvarte spørsmålet var på den positive siden av svar-skalaen. Den ukjente faktoren er her som i de andre fordelingene det store frafallet.

4.3. Oppsummering

I denne delen har vi sett på to viktige trekk for overordnede kvalitetsmål, utbytte for brukerne og eksternt fotavtrykk, ved hjelp av spørreundersøkelser i 2018 og 2019. Utbytte for brukerne ble målt med fire indikatorer: bedre tjenestekvalitet, raskere saksbehandling, lik tilgang på gode tjenester, og utfyllende kompetanse til beste for brukerne. Det andre målet ble undersøkt ved å spørre respondentene om deres meninger knyttet til om kompetansesenteret har gjort en bra jobb med å sette dagsorden for økonomisk rådgivning/gjeldsrådgivning lokalt, og om kompetansesenteret har gjort en god innsats å formidle viktigheten for økonomisk rådgivning som offentlig tjeneste.

Hovedfunn 1: Både når det gjelder vurderingene av brukernes utbytte av innføringen av kompetansesenteret, og senterets eksterne fotavtrykk, har et markant flertall blant de som har besvart spørsmålene plassert seg på den positive siden av svar-kontinuumet. Det vil si at et flertall både i 2018 og 2019 er helt eller delvis enige i at kompetansesenteret har bidratt positivt til tjenestetilbudet ut til

brukerne, og til at økonomisk rådgivning har kommet på dagsorden som en viktig tjeneste. Det ene unntaket er spørsmålet om lik tilgang til gode tjenester, hvor flertallet av rådgiverne forholdt seg nøytrale (vet ikke). Det andre unntaket er vurderingen av om kompetansesenteret har komplementær kompetanse til beste for brukerne, hvor et flertall av lederne enten forholdt seg nøytrale eller var helt eller delvis uenige.

Hovedfunn 2: Det er imidlertid forskjeller i vurderingene som gjøres av henholdsvis rådgivere og ledere. Rådgiverne er gjennomgående mest positive, og andelen positive har økt fra 2018 til 2019 på alle seks indikatorer vi har sett på i dette kapitlet. Lederne, derimot, er langt mer behersket i sine vurderinger, og andelen positive synker fra 2018 til 2019. Det er vanskelig å fortolke utviklingen blant lederne fordi frafallet i undersøkelsen er stort. Hovedkonklusjonen blir likevel at de som står nærmest brukerne og utfører rådgivningstjenestene lokalt er overveiende mer positive i sine vurderinger av kompetansesenteret enn sine ledere, og at utviklingen blant dem over tid har gått i retning av økende andeler på den positive siden.

5. Kompetansesenteret

Som første regionale enhet i Norge for håndtering av tunge gjeldssaker, ble kompetansesenteret for gjeldsrådgivning i Nord-Trøndelag opprettet i januar 2016. Med dette fikk Nav i Nord-Trøndelag en helt ny enhet å forholde seg til i saksbehandlingen av økonomiske rådgivningssaker. Senteret begynte å ta imot saker i mars samme år, og var fullt bemannet med tre gjeldsrådgivere i juli. Aktiviteten i kompetansesenteret — og dermed hele «merverdien» av å ha en regional fagenhet på feltet — er avhengig av at de tilsluttede kommunene sender inn saker. Dette kapitler handler derfor først og fremst om ulike sider ved saksbehandlingen ved senteret: saksmengde, saksbehandlingstid, sentrale egenskaper ved sakene og resultatene som oppnås i saksbehandlingen. Dette gir et empirisk grunnlag for å vurdere kompetansesenterets funksjon, både i forhold til eget arbeid og senere i rapporten i forhold til lokalnivået. Vi begynner imidlertid med bemanningen av senteret.

5.1. Bemanningshistorikk

Kompetansesenteret startet bemanningen i første kvartal 2016. I tillegg til prosjektleder har det hele tiden vært tre rådgivere ansatt i senteret (**tabell 5.1**). Det har imidlertid ikke vært de samme tre gjennom hele prosjektperioden. Faktisk er det ingen av de tidligst ansatte som jobber der ved prosjektets avslutning ved utgangen av desember 2019. Den første av dem sluttet i andre kvartal 2017 etter nesten halvannet år i rollen. Den neste sluttet ved årsskiftet 2017/18, mens den tredje takket av i mai 2018. I takt med denne avgangen, ble tre nye rådgivere ansatt siste halvår 2017 og første halvår 2018. Disse har arbeidet ved senteret ut 2019. I 2020 skal kompetansesenteret fortsette med delvis ekstern finansiering og to rådgivere (se kapittel 9). Disse er merket med rødt i tabellens første kolonne. Generelt har senteret gjennom årene sikret kontinuitet på personalsiden, noe som er viktig for både brukerne som får sine saker behandlet og for de lokale rådgiverne som dermed får faste og kjente personer å forholde seg til. Første halvår 2018 var likevel en periode preget av utskiftninger. Enkelte rådgivere lokalt har pekt på at dette påvirket dynamikken i systemet noe (kvalitative intervjuer våren 2019).

Tabell 5.1 Bemanningssituasjonen ved kompetansesenteret 2016-2019. Ansettelsesperiode markert med grå felt. To rådgivere fortsetter i 2020 (nr. 5 og 6).

Rådg.	Periode		2016				2017				2018				2019			
	Fra	Til	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1	2016	05/17																
2	2016	12/17																
3	2016	05/18																
4	04/18	12/19																
5	09/17	2020																
6	02/18	2020																

Et kompetansesenter skal (selvsagt) være bemannet med kompetente medarbeidere, og da besitte kompetanse på minst samme — eller helst over — nivået ute i lokalkontorene. Når det gjelder formelle kvalifikasjoner dekker de seks rådgiverne fagområder som vernepleie, regnskap, revisjon, økonomi, ledelse, pedagogikk, internasjonal økonomi og politikk, sosionomutdanning, prosjektledelse og videreutdanning i juss og økonomisk rådgivning. Mye av den formelle kompetansen er på universitetsnivå (bachelor og master). Videre har fire av seks arbeidserfaring fra gjeldsrådgivning i kommunene, mens to har jobbet i skatteetaten og én hos namsmannen.

Det er neppe tvil om at rådgiverne ved kompetansesenteret er svært kompetente for arbeidsoppgavene de skal utføre. De er riktignok ikke nødvendigvis mer kvalifiserte enn rådgiverne lokalt i Nav — noen av Nav-kontorene besitter svært gode rådgivningsressurser. Men det er ingen grunn til å tro at rådgiverne i senteret ikke er fullt på høyde med kompetansen ellers i systemet, og vel så det. Dessuten bygger de opp en særskilt kvalifikasjon over tid: forhandlingskompetanse. Alt dette er svært viktig for senterets rennommé og tillit, både internt i Nav, på kreditorsiden og blant brukerne som får

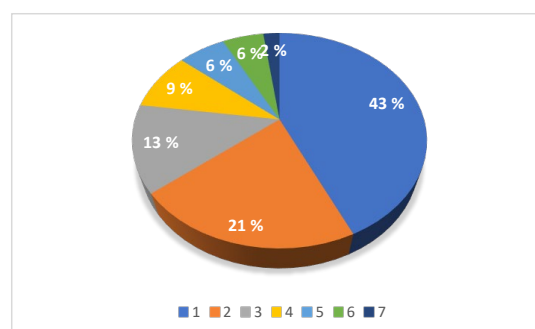
sine saker oversendt dit. Likevel har noen informanter pekt på at de kunne ønske seg en annen type kompetanse enn de selv har, eller kvalifikasjoner på et distinkt høyt nivå enn dem selv. Juss har vært nevnt som et slikt kunnskapsområde (kvalitative intervjuer, juni 2019). Det er imidlertid ikke vårt inntrykk at eventuelle mangler av denne typen har hatt noen avgjørende betydning for kompetansesenterets funksjon.

5.2. Saksmengden

Selve grunnlaget for filosofien om kompetansesenteret — hele forretningsideen — er at de tilsluttede kommunene (TO-områdene/Nav-kontorene) sender inn saker til behandling. Det er bare da at senteret har sin misjon, både som problemløser for brukerne og som gevinst-utløsende mekanisme i form av frigjort tid og økt rom til forebyggende virksomhet lokalt. Ingen kan tvinge lokalkontorene til på å sende inn saker. Selv om kompetansesenterets virksomhet er basert på kontrakter med kommunene, er samarbeidet med de lokale Nav-kontorene/TO-områdene basert på frivillighet og oppslutning om en felles idé om å jobbe på nye måter.

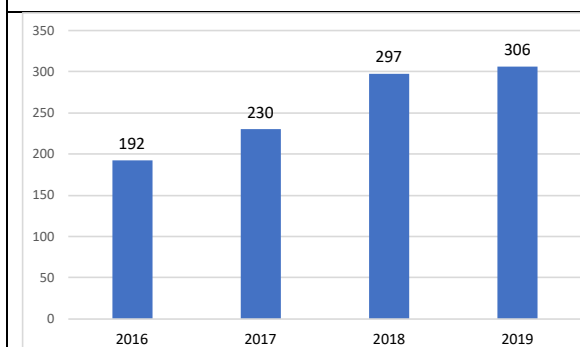
Fra januar 2016 til januar 2020 ble til sammen 1080 saker sendt til kompetansesenteret. Av disse ble 1025 saker sendt fra de sju opprinnelige Nav-kontorene/TO-områdene i prosjektet, resten fra de nye kommunene i Nordland og tidligere Sør-Trøndelag som sluttet seg til kompetansesenteret i løpet av 2019. Antallet varierer mellom enhetene, fra 22 saker i området som har sendt inn færrest saker, til 422 saker fra enheten som har sendt inn flest. Som **figur 5-1** viser, står det sistnevnte området for 43% av sakene. Figuren illustrerer også at tre av sju enheter står for 77% av den totale saksmengden.

Figur 5-1 Total saksmengde ved kompetansesenteret 2016-2019, fordelt på de sju enhetene. N=1025. Prosent

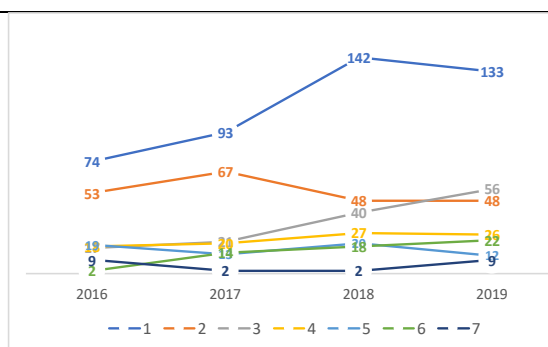


Videre har antall innsendte saker har variert gjennom årene (**figur 5-2**). Saksmengden var lavest i 2016, noe som skyldes at kompetansesenteret ikke kom i gang med å motta saker før sent første halvår. Også i 2017 var antall saker relativt lavt. Deretter har volumet økt og etablert seg på rundt 300 saker pr år. Med en bemanning på tre rådgivere er dette noe i underkant av målsettingen på rundt 400 saker i året (kilde: årsrapporten for 2018). Intervjuene med prosjektledelsen indikerer da

Figur 5-2 Total saksmengde ved kompetansesenteret 2016—2019. Antall saker



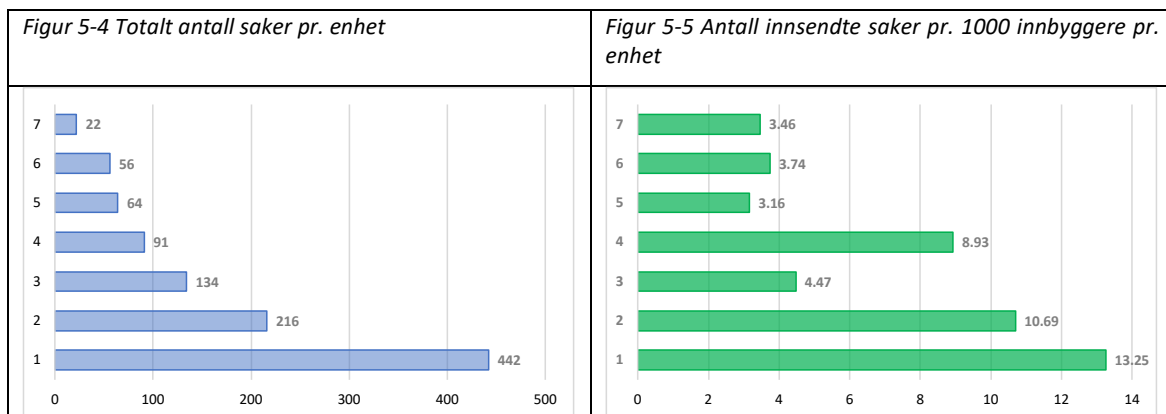
Figur 5-3 Totalt antall innsendte saker fra de sju enhetene 2016—2019. Kurvene viser antall innsendte saker pr år ved hver av de sju enhetene



også at det i noen perioder har vært rom for å ta inn flere saker. Man har imidlertid sett det som viktig å dimensjonere for vekst i saksmengden etter hvert som lokalkontorene ser fordelene med sentret og de nye rutinene blir innarbeidet. Dette har også noe med oversendelsesmønsteret å gjøre, som viser at sakene kommer i bølger snarere enn jevnt gjennom året.

I **figur 5-3** ser vi at antall innsendte saker ikke bare varierer over tid, men også fra område til område. To av enhetene — nr. 1 og nr. 3 — har økt antallet nærmest lineært: fra 74 til over 130 saker i det førstnevnte tilfellet, og fra 19 til 56 saker i det andre tilfellet. Enhet nr. 2 hadde en topp i 2017 da det ble foretatt en opprydning lokalt, og har deretter lagt seg på omtrent samme nivå som i startåret 2016. De fire resterende enhetene (nr. 4, 5, 6 og 7) har sendt inn mellom 2 og 22 saker i prosjektets fire leveår. Det relativt lave antallet kan ha sammenheng med en rekke forhold — alt fra lavt befolkningsgrunnlag til sosiale og økonomiske forhold i kommunene. Det er dessuten all grunn til å spørre om ikke også interne forhold ved de lokale Nav-kontorene har hatt en viss betydning.

For å komme på sporet etter mulige forklaringer er det nyttig å se på saksmengden relativt til innbyggertallet i området. I utgangspunktet går vi ut fra at sannsynligheten for gjelds- og betalingsproblemer kan variere noe fra område til område, men at denne variasjonen relativt til befolkningsgrunnlaget ikke er veldig stor. I store undersøkelser kan det ikke spores geografiske forskjeller i utbredelsen av slike problemer — f.eks. mellom regioner eller mellom by og land. Den konkurrerende hypotesen er likevel at vi i det foreliggende datamaterialet har å gjøre med relativt små, avgrensede områder med noe ulik næringsstruktur og arbeidsmarked, og at dette kan forårsake lokale variasjoner i problemomfanget som ikke fanges opp større, landsrepresentative undersøkelser.



Figur 5-4 og **figur 5-5** gir et inntak til å vurdere dette. Den blå grafen viser det totale antall innsendte saker for hver enhet. Vi ser at mens enhet 1 har oversendt 442 saker, har enhet 7 bare sendt inn 22. Det er en forskjell på hele 420 saker. Differansen mellom enhet 1 og enhet 2 er også stor: 442 mot 216. Det er m.a.o. en tydelig variasjon i materialet. Dette har åpenbart sammenheng med at innbyggertallet varierer stort mellom kommunene i prosjektet, fra over 20.000 i byene til rundt 500 på de minste kommunene. Går vi imidlertid til den grønne grafen (figur 5-5), som viser antall saker pr. 1000 innbyggere i de geografiske områdene som enhetene betjener, blir bildet straks mer nyansert. Det er ikke lenger den samme rangeringen mellom enhetene. Riktignok ligger område 1 og 2 fortsatt øverst med henholdsvis 13.25 og 10.69 saker pr 1000 innbyggere. Men enhet 4 kommer nå på en tredjeplass, med 8.93 innsendte saker. De resterende områdene ligger betydelig lavere: mellom 3.16 og 4.47 pr. 1000 innbyggere. Enhet 5 har det laveste relative antallet innsendte saker.

Den innsendte saksmengden i enhetene med høyest antall saker relativt til innbyggertallet (enhet 1, 2 og 4) er forståelige både i termer av demografiske forhold og det faktum at dette er enheter som tidvis har samarbeidet tett med rådgiverne i kompetansesenteret og følgelig hatt søkelys på å utnytte den ressursen som senteret representerer. Avstanden til de øvrige fire områdene, hvor nivået ligger rundt 3-4 innsendte saker pr. 1000 innbyggere, er imidlertid mer problematisk. Vi anser dette som svært lave tall. Og forskjellen kan neppe (bare) forklares med referanse til befolkningsgrunnlaget eller andre forhold i kommunene. F.eks. har både enhet 5 og 6 kjerneområder som er like bypreget som de vi finner i enhet 1 og 2. Disse kjernene skiller seg heller ikke vesentlig ut når det gjelder innbyggerantall.

Vi har dessverre ikke noen direkte mål som kan avgjøre spørsmålet om ulike områdeeffekter knyttet til demografiske forhold. Likevel er det verdt å nevne at arbeidsløsheten synes å være omtrent på samme nivå, eller litt lavere, i områdene med færrest innsendte saker pr 1000 innbyggere. Som vi senere skal se, argumenteres det lokalt med at det ikke fins flere saker å sende inn, og at saksmengden gir et reelt bilde av situasjonen i deres område. Men når noen enheter ligger så lavt som 3-4 innsendte saker pr. 1000 innbyggere, er det likevel sannsynlig at også andre faktorer spiller inn. Både diskusjonene i prosjektets styringsgruppe og de kvalitative og kvantitative intervjuene vi har gjort mellom 2017 og 2019, tyder f.eks. på at samarbeidet mellom særlig noen av disse enhetene og kompetansesenteret har vært suboptimalt. Dette blir da også et gjennomgangstema i de neste kapitlene.

Brukerne er ikke nødvendigvis skadelidende — det avhenger bl.a. av om de lokale rådgiverne er i stand til å levere tjenester av samme kvalitet som kompetansesenteret. Men i den grad de ikke er det, og i den grad man lokalt ikke får ut gevinster i form av frigjort tid og økt satsing på forebygging, er det brukerne som til syvende og sist blir den tapende part.

5.3. Egenskaper ved sakene

Alle saker i kompetansesenteret er på nivå 3 (se kapittel 2) i den forstand at de utløser kreditorforhandlinger. Siden vi ikke har data om saksmengden ved de enkelte Nav-kontorene er det umulig å si hvorvidt rådgiverne har sendt over de «riktige» eller «vanskeligste» sakene. Det er imidlertid hevet over tvil at de er alvorlige — noen mer enn andre. Kompetansesenteret har gjennom årene registrert et begrenset knippe sentrale sosioøkonomiske variabler for hver sak. De fleste registreringene går tilbake til 2017. I 2018 ble et fåtall nye variabler lagt til registreringsrutinen. Tallmaterialet tegner et godt bilde av saksmengden som senteret mottok mellom 2017 og 2019.

Hvis vi begynner med de tradisjonelle bakgrunnsvariablene, er saksmengden ikke så langt unna å være delt på midten når det gjelder kjønn: 44% kvinner mot 56% menn.⁷ Fordelingen er litt skjevare enn det vi normalt finner i landsrepresentative survey-undersøkelser, hvor andelen menn og kvinner med tilbakevendende betalingsproblemer er så godt som identisk.⁸ Det er rimelig å tenke seg at landsrepresentative surveyer fanger opp et bredere spekter av økonomiske problemer enn NT-materialet siden kompetansesenteret bare skal ha inn saker som omfatter kreditorforhandlinger. På den annen side vet vi at blant dem som får de mest alvorlige problemene og ender opp med gjeldsordninger, ligger kvinneandelen tradisjonelt på rundt $\frac{1}{3}$.⁹ Slik sett er kjønnsfordelingen i NT-materialet en første (indirekte) indikasjon på at alvorlighetsgraden i de innsendte sakene ligger omtrent der den skal ligge.

⁷ Kompetansesenteret har bare registrert kjønn i 2018 og 2019, dvs. i 603 av totalt 1025 saker.

⁸ I SIFO-surveyen for 2018 består f.eks. gruppen av personer med tilbakevendende betalingsproblemer av 51% menn og 49% kvinner.

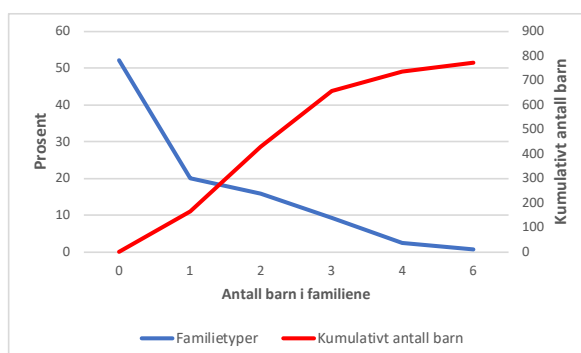
⁹ I en nylig studie av inngåtte gjeldsordninger ved tre namsfogdembeter i 2017 er andelen kvinner 38% (Poppe 2019a). I Oslo har kvinneandelen vært noe økende, fra 29% i 1999 til 34% i 2011 (Poppe and Lavik 2013).

Når det gjelder alder er tendensen i NT-materialet at skyldnerne er noe yngre i 2019-sakene enn i 2018 og 2017. Median-verdien (den alderen som deler materialet i to like store deler) er 46 år i 2017, 45 år i 2018 og 43 år i 2019.¹⁰ Gjennomsnittet ligger på henholdsvis 46, 44 og 44 år. Igjen plasserer NT-skyldnerne seg mellom de som oppgir å ha tilbakevendende betalingsproblemer i landsrepresentative surveyer (40 år) og de som har inngått gjeldsordninger (48 år).¹¹ Det tar tid å utvikle alvorlige økonomiske problemer. NT-fordelingen indikerer slik sett at man ikke bare fanger opp skyldnerne i «rett» alder, men også at mange av sakene kommer inn på et noe tidligere stadium enn de som må ha gjeldsordning.

Et tredje aspekt ved sakene som oversendes er skyldnerens familiesituasjon. Mens 55% er gift eller samboende, er rundt 13% enslige forsørgere. Videre er andelen barnefamilier og antall barn som er involvert i disse sakene høyt.

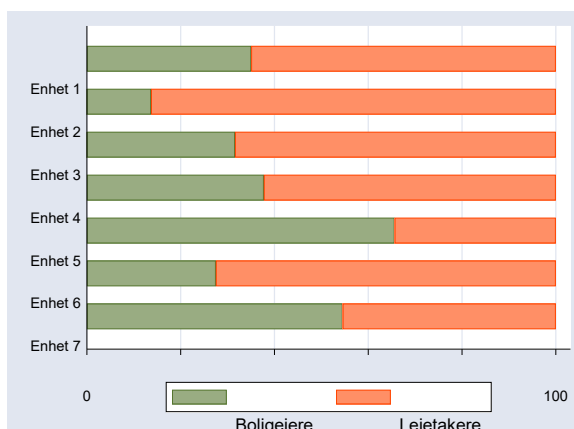
Den blå kurven i **figur 5-6** viser fordelingen av antall barn over 18 år i skyldnerens familier. Siden registreringen startet midt i 2017, viser tallmaterialet at 52% av søkerne ikke hadde barn, mens resten levde i barnefamilier med mellom ett og seks barn. Den røde kurven viser det kumulative antallet. Vi ser at det til sammen er 772 barn som i disse årene har bodd med foreldre med til dels svært anstrengt økonomi. For kanskje de flestes vedkommende vil dette også vedvare i mange år framover.

Figur 5-6 Skyldnere med og uten barn. Familietyper (prosent) og kumulativt antall barn. 2017–2019. N=833.



Nok et viktig kjennetegn ved NT-materialet er andelen selveiere. På de to måletidspunktene vi har data, er den på henholdsvis 31% (2018) og 35% (2019). Dette er betydelig lavere enn landsgjennomsnittet (rundt 80%) og noe høyere enn andelen selveiere blant gjeldsordningsskyldnere (5–10%) (Poppe 2019a). I forhold til den landsrepresentative fordelingen tyder NT-materialet på at de som får sine saker behandlet ved kompetansesenteret er en ressursmessig svak gruppe. Samtidig er de i en noe bedre situasjon enn gjeldsordningsskyldnerne, hvor de fleste enten aldri har eid bolig eller har tapt den underveis i prosessen som endte med gjeldsordning. Her må vi også huske på at store deler av Nord-Trøndelag er et ruralt område hvor leiemarkedet er relativt begrenset. Som **figur 5-7** viser, varierer andelen selveier-skyldnere i de sju NT-områdene, og er faktisk så høy som 66% i ett av dem (enhet 5) og 55% i et annet (enhet 7). Det er selvsagt viktig at skyldnere som eier egen bolig oppsøker profesjonell hjelp så tidlig som mulig, men kanskje spesielt i slike områder. Det kan legges til at svært få saker er registret som tvangssaker ved kompetansesenteret (kun to i 2019). Men dette er noe som typisk skal håndteres lokalt før oversendelse.

Figur 5-7 Andelen boligeiere og leietakere i hver av de sju NT-enhetene. Prosent. 2018–2019. N=603

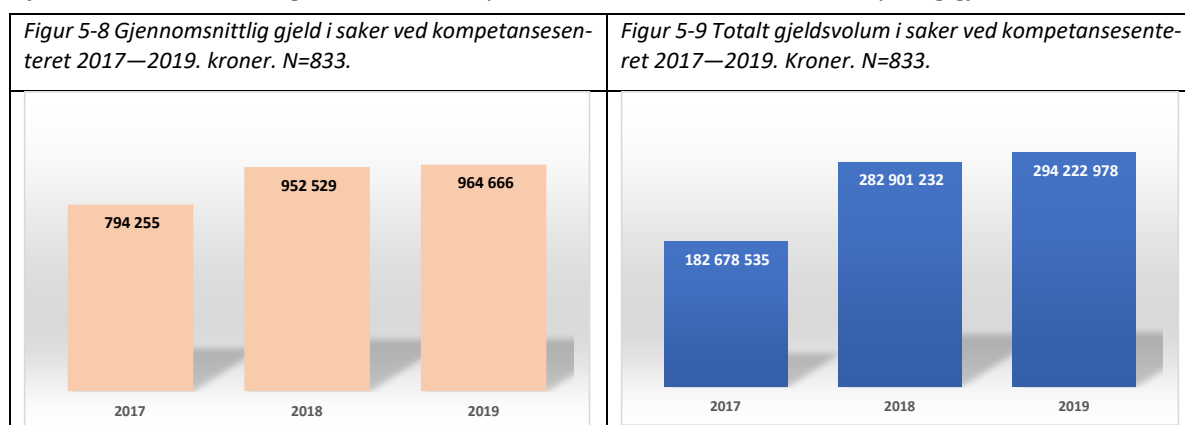


¹⁰ Alder er registrert fra midt i 2017 og utover.

¹¹ SIFO-surveyen 2018 og inngåtte gjeldsordninger i Oslo 2011 (Poppe and Lavik 2013).

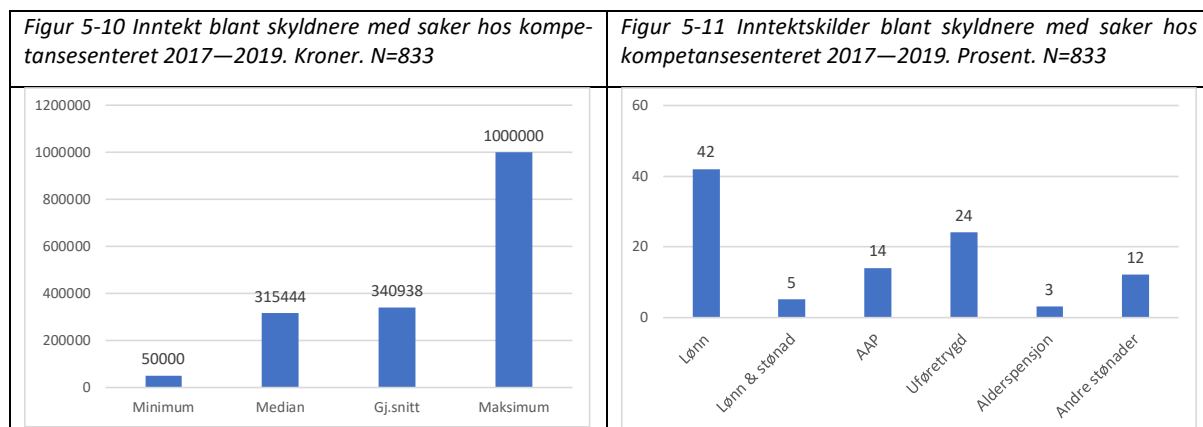
Når det kommer til den økonomiske situasjonen som skyldnerne befinner seg i, er de to mest direkte indikatorene gjeldens og inntektens størrelse. Den gjennomsnittlige gjeldsstørrelsen for hvert år fra og med 2017 er vist i **figur 5-8**. Vi ser at den har ligget i overkant av 950.000 de to siste årene, og i underkant av 800.000 i 2017. Registreringen begynte i mars 2017, noe som muligens kan forklare noe av forskjellen. Videre vet vi at i gjeldsordninger i Oslo og ved tre andre embeter rundt om i landet ligger den gjennomsnittlige lånestørrelsen på rundt 1.4 millioner (Poppe 2019a). Sammenlignet med dette virker det rimelig at gjeldsporteføljene som oversendes kompetansesenteret ligger noe lavere. Noen av disse sakene skal videre til namsfogden (se nedenfor). Dette er porteføljer som typisk har et høyere gjeldsvolum. Vi kan da også merke oss at det er betydelig spredning rundt gjennomsnittlig gjeldsstørrelse. Det høyeste skyldige beløp ble registrert i 2018 og var i overkant av 8.4 millioner.

Gjennom årene har rådgiverne ved kompetansesenteret håndtert en betydelig gjeldsmasse. I 2017



summerte sakene seg til litt i overkant av 182 millioner kroner, mens volumet i de to påfølgende årene økte til mellom 282 og 294 millioner (**figur 5-9**). Siden mars 2017 har kompetansesenteret forhandlet løsninger for saker som til sammen utgjorde nesten 760 millioner kroner.

Ut fra gjeldens størrelse alene kan det virke som om mange av sakene burde være relativt uproblematisk. Men skyldnerens evne til å håndtere selv beskjedne gjeldsporteføljer avhenger av en rekke forhold, deriblant inntekt. **Figur 5-10** gir et bilde av skyldnerens inntektssituasjon. Vi ser at brutto årsinntekt varierer fra 50.000 til 1.000.000, med et gjennomsnitt på rundt 341.000. Dette er omtrent 65.000 kroner høyere enn de som inngikk i gjeldsordningene ved tre embeter i 2017 (Poppe 2019a). Isolert sett kan vi m.a.o. anta at mange av skyldnerne ved kompetansesenteret står noe bedre rustet

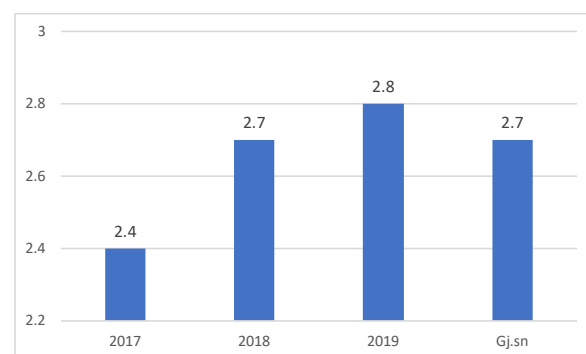


i gjeldsforhandlinger enn typiske gjeldsordningsskyldnere. Likevel er det all grunn til å peke på at medianverdien er 315.444 kroner, noe som betyr at halvparten av skyldnerne som har fått sine saker behandlet i kompetansesenteret har inntekter som er lavere enn dette.

En viktig forklaring på at mange har lave inntekter har med inntektskildene å gjøre. **Figur 5-11** viser at mens 42% har lønnsinntekt og ytterligere 5% har lønn i kombinasjon med en eller annen stønad, har 15% arbeidsavklaringspenger (AAP) som eneste inntektskilde, 24% lever av uføretrygd og 3% er alderspensjonister. De resterende 12% får inntekten fra andre stønader/kombinasjoner av stønader. Den høye andelen uten lønnsinntekter tyder på at det ikke bare er lave inntekter som gjør betjeningen av gjeld problematisk for mange, men også andre forhold knyttet til helse, nedsatt arbeids-evne og arbeidsuførhet. De som er på AAP er dessuten i en utsatt posisjon ikke bare fordi inntektene lave inntekter, men også fordi de typisk har opplevd en betydelig inntektsnedgang.

Men like lite som vi kun kan se på gjeldens størrelse, gir også inntekten isolert sett begrenset informasjon om betjeningsevnen. Den avgjørende faktoren er forholdet mellom gjeld og inntekt. I **figur 5-12** ser vi at gjeldsraten — dvs. gjeldens andel av inntekten — ligger på 2.7 i gjennomsnitt. Det betyr at den typiske gjeldsbyrden i sakene ved kompetansesenteret er gjeldsporteføljer som er noe under tre ganger inntektens størrelse. Til sammenligning er den tilsvarende raten 3.4 blant de som inngikk gjeldsordningsavtaler ved tre embeter i 2017 (Poppe 2019a). Vi ser også at gjeldsraten har økt noe fra 2017 til 2018 og 2019. Hovedinntrykket er likevel at kompetansesenterets rådgivere har en viss sjanse til å nå fram med utenrettslige løsninger for sine brukere.

Figur 5-12 Gjeldsrate blant skyldnere med saker i kompetansesenteret 2017—2019. Ratio. N=833.

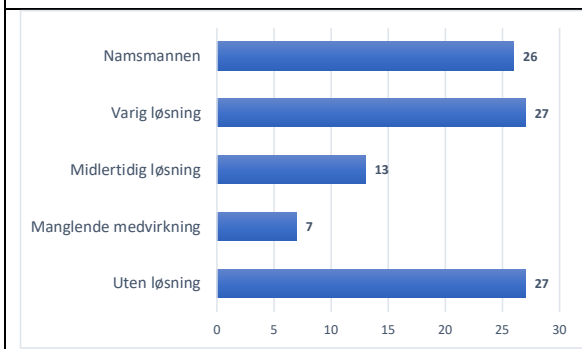


5.4. Oppnådde resultater av saksbehandlingen

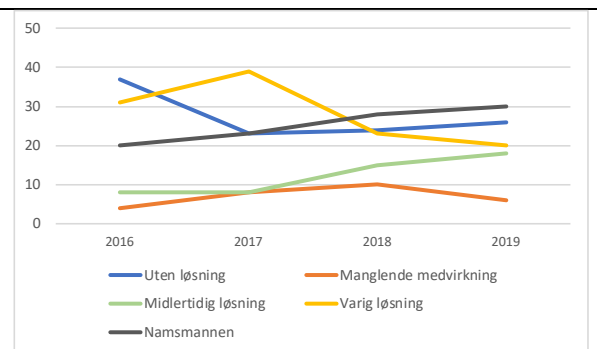
Saksbehandlingen ved kompetansesenteret kan ha flere ulike løsninger. Resultatene er kodet i fem kategorier: for tiden uten løsning, manglende medvirkning, midlertidig løsning, varig løsning, og oversendelse til namsmannen. *For tiden uten løsning* er operasjonalisert ved å slå sammen følgende situasjoner: berostillelse, ingen betjening, intet overskudd, nylig opptatt gjeld og situasjoner knyttet til lønnstrekk, arbeidsledighet, sykdom, og AAP. Her får skyldneren beskjed om å komme tilbake når økonomien endrer seg. *Manglende medvirkning* dreier seg om manglende innsending av dokumentasjon etter gjentatte purringer, eller manglende kontakt med bruker etter gjentatte forsøk. *Midlertidig løsning* handler om at kravene betjenes etter evne, typisk etter at et forslag om utenrettslig gjeldsordning ikke er akseptert eller at gjelden er for ny til å søke gjeldsordning. *Varig løsning* omfatter nedbetalingsavtaler med varierende lengde, refinansiering via startlån, utenrettslige avtaler, og akkordløsninger. Den femte løsningstypen er *oversendelse til namsmannen*. Dette er aktuelt i saker hvor skyldneren kvalifiserer til gjeldsordning og dette er den eneste eller beste løsningen.

Figur 5-13 viser hvordan de fem løsningstypene fordeler seg på det totale antallet saker som er oversendt til kompetansesenteret siden oppstarten i 2016. Vi ser at det er tre utfall av saksbehandlingen som dominerer med tilnærmet like andeler: oversendelse til namsmannen for søknad om gjeldsordning (26%), varig løsning (27%) og uten løsning (27%). Både gjeldsordninger og varige, utenrettslige løsninger er gode resultater nettopp fordi de er varige. Over halvparten av alle sakene i kompetansesenteret (53%) ender på denne måten. På den annen side er det å ikke finne noen løsning i det hele

Figur 5-13: Utfall av saksbehandlingen 2016—2019. Prosent. N=990.



Figur 5-14: Endring i utfall av saksbehandlingen 2016—2019. Prosent. N=990.



tatt selvsagt det minst ønskelige — og kanskje også mest kritiske — av alle mulige utfall. Her må skyldneren i prinsippet enten øke inntektene eller få det betydelig verre før det kan finnes andre løsninger. Et gjennomgående problem i mange av disse sakene er at noen kreditorer allerede ligger inne med lønnstrekking. I slike tilfeller er det vanskelig å komme utenom å la trekkingen løpe til kravet er innfridd før man kan forhandle fram andre løsninger som omfatter hele kreditorfelleskapet.

Videre ser vi i **figur 5-13** at det etableres midlertidige løsninger i 13% av sakene. Heller ikke dette er i prinsippet ønskelig. Men her er skyldneren i det minste i stand til å betjene noe av gjelden. Dette kan være gunstig på sikt siden man da demonstrerer betalingsvilje og kanskje også bedrer situasjonen noe over tid. Slike saker blir sendt tilbake til det lokale Nav-kontoret som må følge opp brukeren og på sikt finne et gunstig tidspunkt hvor en varig løsning kan oppnås.

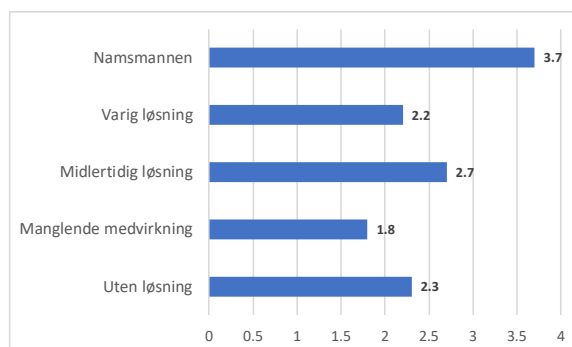
De kvalitative intervjuene med rådgiverne i kompetansesenteret tyder på at når en sak oversendes opplever skyldneren det ofte som en «boost», særlig i de tilfellene hvor deres sak har ligget brakk en stund og de nå får det de opplever som en ekspert til å se på saken. Samarbeidsvilligheten er som regel stor. Likevel avsluttes sakene unntaksvis pga. manglende medvirkning fra skyldnerens side (7%). Noen ganger er årsaken at vedkommende flytter til andre deler av landet. I andre tilfeller handler det om at skyldneren faktisk ikke bidrar til prosessen slik det kreves.

Fordelingen av oppnådde resultater har endret seg over tid. **Figur 5-14** gir et bilde av dette. Vi ser at de tre hyppigste utfallene gjennom hele perioden er oversendelse til namsmannen, ingen løsning og varig løsning. Men mens den største andelen av sakene ble avsluttet uten løsning i 2016, var det varige løsninger som dominerte i 2017. I 2018 og 2019 er oversendelse til namsmannen det hyppigste utfallet, med ingen løsning og varig løsning som nr. 2 og 3. Den mest urovekkende tendensen i figuren er den fallende andelen saker med varig løsning, som er så godt som halvert fra 2017 (39%) til 2019 (20%). I samme tidsrom har oversendelsene til namsmannen økt fra 23% til 30%, og uten løsning fra 23% til 26%. Det er vanskelig ut fra det foreliggende datamaterialet å peke på én enkelt hovedårsak til det som fra brukernes synspunkt må kalles en negativ resultatutvikling. Men intervjuene med rådgiverne i kompetansesenteret tyder på at kreditorsiden er blitt vanskeligere å forhandle med. Den generelle samfunnsutviklingen med økende bruk av lån til forbruksformål kan også være en medvirkende årsak. Vi skal imidlertid heller ikke se bort fra sammensetningen av saker som oversendes kompetansesenteret — altså at både silingsmekanismer og tilfeldighetsmekanismer bidrar til endringer over tid.

De to siste utfallene — midlertidige løsninger og manglende medvirkning — har gjennom hele perioden ligget med de laveste andelene. Men mens manglende medvirkning viser en fallende tendens fra 2018 til 2019, har andelen midlertidige løsninger vært økende helt fra 2017 og fram til utgangen av 2019 og er nå vel så vanlig som varige løsninger. Også her kan sammensetningen av oversendte saker være en del av forklaringen, og at det ganske enkelt er flere tilfeller hvor det ikke er annet å forvente. Men det kan også være at et tøffere forhandlingsklima har ført til at rådgiverne i mye større grad enn tidligere ikke finner andre utganger på saksbehandlingen enn midlertidige løsninger hvor brukerens situasjon i praksis settes på «vent».

Hvis vi ser på den realøkonomiske situasjonen som skyldnerne bak sakene befinner seg i, er det en viss systematikk i fordelingen av løsninger. **Figur 5-15** viser at sakene med de største gjeldsbelastningene ender med oversendelse til namsmannen. Her ligger den gjennomsnittlige gjeldsraten på 3.7. Variasjonen rundt dette gjennomsnittet er imidlertid stor, med den høyeste gjeldsbelastningen på 25.4. Jo høyere gjeldsraten er, desto vanskeligere blir det naturligvis å finne andre løsninger enn gjeldsordning.

Figur 5-15 Gjennomsnittlig gjeldsrate i saker med saksbehandlingsutfall. 2017-2019. N=781.



Videre ser vi at den gjennomsnittlige gjeldsraten er omtrent lik i saker som ender med varig og ingen løsning — henholdsvis 2.2 og 2.3. Hvorvidt disse sakene ender i det eller andre utfallet har sammenheng med en rekke forhold. Betjeningsevnen kan f.eks. være forskjellig selv om den relative gjeldsbelastningen er på samme nivå. Faktorer som ny gjeld, gjeldsporteføljens sammensetning (sikret/usikret), kreditorenes forhandlingsvilje og egenskaper ved skyldnerens sosiale situasjon kan også spille inn. Dessuten kan variasjonen rundt de gjennomsnittlige gjeldsratene ha betydning for fordelingen, med noe høyere maksimalverdier i bunken av saker uten løsning.

Sammenlignet med varig/ingen løsning ligger gjeldsraten noe høyere i saker med midlertidige løsninger (2.7). Dette indikerer at det — alt annet likt — kan være noe vanskeligere å finne varige løsninger i disse sakene, og at det derfor ender med midlertidige utfall. Når det gjelder saker med manglende brukermedvirkning, finner vi den laveste gjennomsnittlige gjeldsraten her. Dette kan indikere at brukerne hopper av prosessen fordi de finner andre løsninger på egen hånd. I det minste i noen av tilfellene skal det trolig lite til av endringer før man blir i stand til å håndtere gjeldsporteføljer på under to ganger inntekten. I andre tilfeller er imidlertid gjeldsbelastningen vesentlig høyere (opp mot 6.5). For disse er det trolig andre årsaker til at man ikke medvirker.

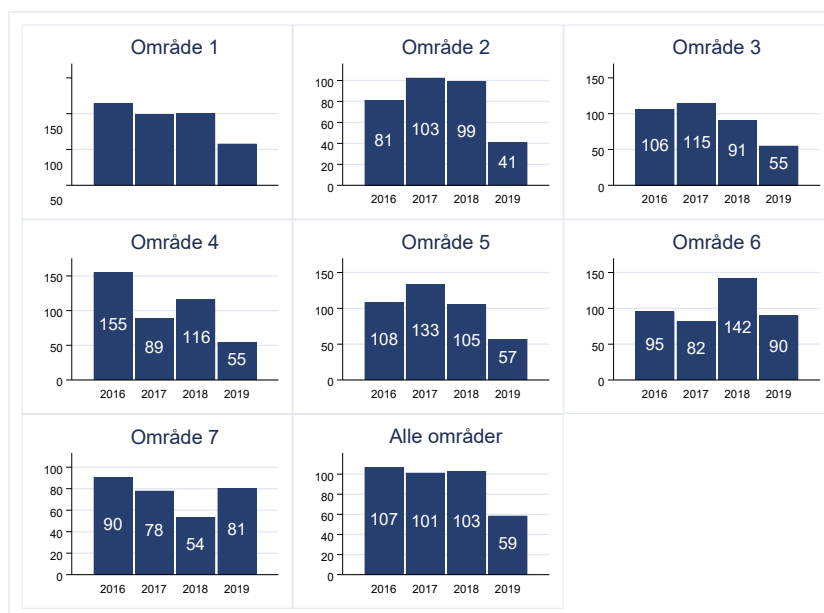
5.5. Saksbehandlingstid

Til slutt i dette kapitlet skal vi se på saksbehandlingstiden. Dette har både med effektivitet og brukerforventninger å gjøre og, som vi senere skal se (kapittel 7), for beregningen av hvor mye ressurser som frigjøres ved de enkelte lokalkontorene. Vi opererer derfor med to mål på saksbehandlingstid. Den første er «real-time» saksbehandlingstid, som handler om antall dager fra saken ble sendt til kompetansesenteret til den er ferdig behandlet. Det andre målet er faktisk saksbehandlingstid, som defineres ved antall minutter som rådgivere har brukt på en sak.

«Real-time» saksbehandlingstid handler om hvor lenge sakene blir værende til behandling ved senteret. Dette har ikke så mye med ventetid å gjøre, siden rådgiverne påbegynner sakene rimelig kort tid etter at de er mottatt.

Men det handler om den tiden det faktisk tar å gå inn i sakene, kontakte skyldneren og innhente fullmakter og ny informasjon, henvende seg til kreditorene, utarbeide forslag, sende det ut og vente på svar, eventuelt justere forslaget for å tilpasse det best mulig til kreditorenes krav og holdninger i saken. Noen saker er enkle og tar kort tid, mens andre er mer kompliserte og trenger ekstra innsats. En faktor som noen ganger slår inn, er kartlegging av gjelds- og inntektssituasjonen. Riktignok skal sakene være godt opplyst før oversendelse, men det kan likevel være ulike mengder av etterarbeid for kompetansesenteret. Dette handler bl.a. om grensesnittet, som vi kommer tilbake til i kapittel 6.

Figur 5-16 Saksbehandlingstid målt i antall dager etter område og år. 2016–2019
N=1025



Figur 5-16 viser gjennomsnittlig antall dager som sakene har vært til behandling i kompetansesenteret for hvert område og hvert år. I den nederste grafen i figuren ser vi at gjennomsnittet for alle sakene under ett har ligget på i overkant av 100 dager eller ca. tre og en halv måned i perioden 2016–2018, med lengst saksbehandlingstid i 2016 (107 dager). I 2019 har imidlertid gjennomsnittet blitt redusert til bare 59 dager — altså nesten en halvering til rundt to måneder. Dette er altså tiden en bruker i gjennomsnitt må regne med at det tar før det kommer en eller annen løsning på bordet.

Det er imidlertid ikke bare brukeren som venter på resultat, men også de lokale rådgiverne som skal ha saken tilbake og følge opp brukeren. Som vi skal se i de kommende kapitlene er denne ventetiden et tema for flere av rådgiverne. Lengst gjennomsnittlig saksbehandlingstid finner vi i område 4 (155 dager i 2016), område 6 (142 dager i 2018) og område 5 (133 dager i 2017). Her snakker vi om fire til fem måneder i gjennomsnitt før sakene kommer tilbake til det lokale Nav-kontoret. Samtidig finner vi også flere av de korteste saksbehandlingsperiodene i noen av disse områdene. I 2019 har alle områdene opplevd en nedgang i saksbehandlingstiden. For to av dem (område 6 og 7) har gjennomsnittet likevel ikke kommet lengre ned enn til rundt 90 dager eller tre måneder, mens alle andre ligger på under 60 dager/to måneder.

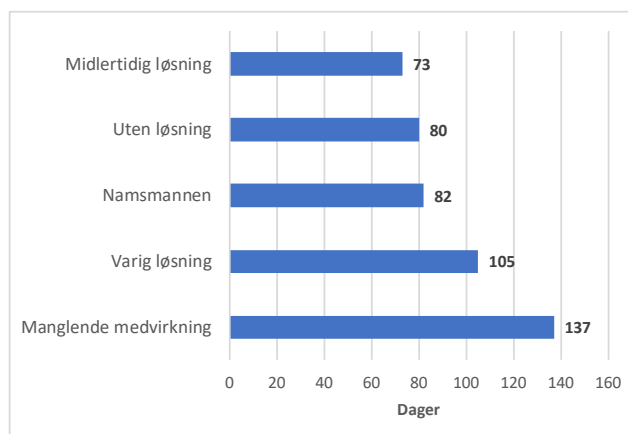
Variasjonen som illustreres i figur 5-16 kan skyldes mange forhold, ikke minst sakenes alvorlighetsgrad og kompleksitet. Innledningsvis la vi også merke til at det var store endringer i bemanningssituasjonen ved senteret i 2018. Dette kan være en delforklaring på at f.eks. område 4 og 6 opplevde at saksbehandlingstiden økte dette året. Men samtidig kunne tre enheter (område 3, 5 og 7) notere seg for kortere gjennomsnittlig saksbehandlingstid enn året før. En annen forklaring kunne være at kompetansesenteret forskjellsbehandler de tilsluttede TO-områdene/Nav-kontorene. En mekanisme

kunne f.eks. være geografisk nærhet til kompetansesenteret. Vi ser imidlertid ikke noe klart mønster i så måte. Det er derfor mer sannsynlig at det er egenskapene ved de innsendte sakene som er den viktigste forklaringen på variasjonene i saksbehandlingstid.

En egenskap som oppsummerer alvorlighetsgraden og kompleksiteten i hver sak er resultatene som oppnås. Ikke uventet varierer saksbehandlingstiden betydelig med løsningsstype.

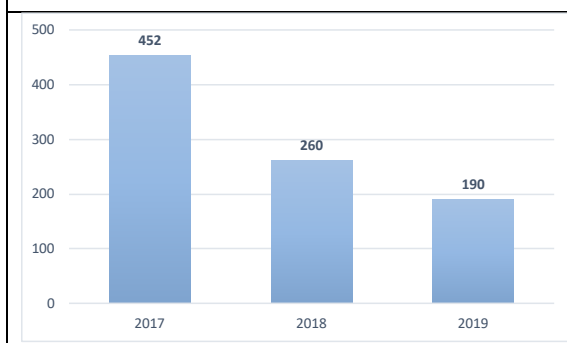
Manglende medvirkning trekker mest ut i langdrag (**figur 5-17**). I gjennomsnitt tar det 137 dager før slike saker avsluttes. Det tyder på at rådgiverne i kompetansesenteret holder brukerne inne i saken så lenge det er en sjanse for medvirkning. Derneft viser figur 5-17 at saker hvor det oppnås varige, utenrettslige løsninger har nest lengst saksbehandlingstid (105 dager). Ellers ser vi at det i gjennomsnitt tar 82 dager før en sak oversendes namsmannen, og at saker som ender med ingen eller midlertidige løsninger har omtrent like lang løpetid: henholdsvis 80 og 73 dager.

Figur 5-17 Saksbehandlingstid for ulike løsnings typer. Antall dager. 2016—2019. N=989.

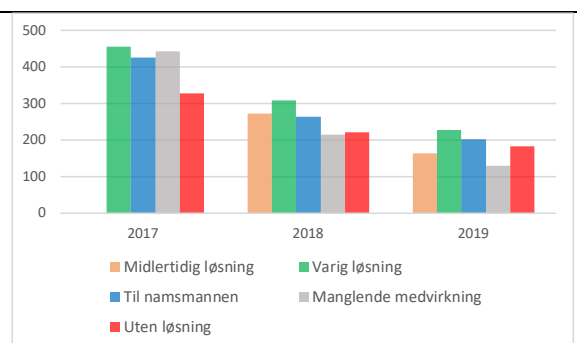


Det andre målet på saksbehandlingstid er antall minutter brukt pr. sak. Her registrerer rådgiverne fortløpende tiden de faktisk arbeider med saken.¹² Dette begynte de med mot slutten av 2017. Også målt på denne måten har den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden gått ned i perioden: fra 452 timer i 2017 til 260 timer i 2018 og 190 i 2019 (se **figur 5-18**). Antall saker som ble registrert på denne måten i 2017 er lavt (bare 19). Så det kan ikke utelukkes at forskjellen mellom 2017 og de to påfølgende årene delvis skyldes egenskaper ved et lite knippe saker mot slutten av 2017, snarere enn at rådgiverne er blitt så mye mer effektive i 2018 og 2019. Likevel er det all grunn til å merke seg at nedgangen i antall minutter pr. sak er en gjennomgående og meget klar tendens for perioden sett under

Figur 5-18 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid pr år. Minutter effektiv tid. N=549



Figur 5-19 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid pr år etter løsnings typer. Minutter effektiv tid. N=548



¹² Det registreres kun tid når det arbeides med saken. Dette omfatter bekreftelse på mottak av saken, vurdering av saken, innhenting/purring på manglende informasjon, telefoner/mailer/meldinger, utarbeiding av løsningsforslag, forhandlinger med kreditorene, bekreftelsesbrev, avslutningsbrev til bruker, avslutning av saken i eget system og retur av saken til lokal-kontoret.

ett. Vi kan med rimelig grad av trygghet trekke den slutning at effektiviteten ved senteret har økt betraktelig gjennom årene og aldri vært bedre enn den var ved prosjektets avslutning i 2019.

Figur 5-19 gir en ytterligere illustrasjon av dette. Her ser vi at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden pr. sak målt i minutter har gått ned hvert år for så godt som alle løsnings typer. Tiden som går med til saker med henholdsvis manglende medvirkning og etablering av varige løsninger blir ikke så dominerende når det måles i antall minutter. Figuren tegner tvert imot et bilde hvor forskjellene i tidsbruk på de ulike løsningene er relativt lik. Likevel bruker rådgiverne noe mindre tid i 2019 på saker med midlertidige løsninger og manglende medvirkning. Den største endringen over tid knytter seg til den sistnevnte typen av saker. Selv om rådgiverne (trolig av hensyn til skyldnerne) lar slike forløp gå over flere måneder, bruker de ikke lenger så mye av den faktiske arbeidstiden på folk som ikke medvirker til prosessen.

5.6. Arbeidsåret

Årsverket til de tre rådgiverne og lederen av kompetansesenteret består av mer enn bare produksjon av løsninger i de innsendte sakene. Ved siden av å være generelt tilgjengelige for Nav lokalt, har mye tid vært brukt på møter i faglig nettverk for å opprette og vedlikeholde et fagmiljø i fylket. Kompetansesenteret har både arrangert konferanser og bidratt inn i andres arrangementer på nasjonalt og regionalt nivå gjennom hele prosjektperioden. Videre har mye tid gått med til skulder-ved-skulder opplæring i lokal-kontorene og til bistand med å rydde opp i saker som har hopet seg opp. Senteret har også sørget for egen kompetanseheving gjennom studieturer og utdanningsløp for noen av medarbeiderne. I tillegg har møtene i styringsgruppen bidratt til å gjøre opp status underveis, heve blikket og legge kursen fremover. Et siste punkt på listen over gjøremål som skal nevnes er at det har gått med en del tid til kontormøter og utarbeiding av statistikk til lokal-kontorene og årsrapportene.

Dette vurderer vi som typiske aktiviteter for et prosjekt som bygger noe nytt, og som følgelig må operere utenfor kjernevirksomheten (saksbehandling), få organisasjonen til å fungere og utforske muligheter og begrensninger på bred basis. Det skal legges til at siden målet om å sende inn 400 saker pr. år ikke ble nådd i prosjektets levetid, var det også bedre tid til denne typen aktiviteter enn det trolig var tiltenkt i utgangspunktet. Se appendiks 8 for nærmere dokumentasjon av årsverkene.

5.7. Oppsummering

I dette kapitlet har vi tatt for oss kompetansesenterets arbeid. Gjennomgangen har vært basert på statistikk som senterets rådgivere har ført fortløpende i NT-prosjektets levetid. Oppsummeringsvis er det fire aspekter i dette tallmaterialet som skal trekkes fram.

For det første: bemanning. I tillegg til prosjektleder har det hele tiden vært tre rådgivere ansatt i senteret. Det har vært en viss utskifting gjennom årene, slik at de tre som arbeidet ved senteret i 2019 ikke er de samme tre som ved prosjektets oppstart. Et kompetansesenter skal (selvsagt) være bemannet med kompetente medarbeidere, og besitte kompetanse på minst samme — eller helst over — nivået ute i lokalkontorene. Vi vurderer rådgivernes kompetanse som gjennomgående høy, variert og godt egnet til å håndtere sakene i senteret. De har dessuten bygget opp en betydelig forhandlingskompetanse. Dette er avgjørende for senterets rennommé og tillit, både internt i Nav, blant brukerne og på kreditorsiden.

For det andre: saksmengden. Kompetansesenteret har siden oppstarten i 2016 behandler 1025 saker fra de opprinnelige 23 tilsluttede kommunene i Nord-Trøndelag. I disse sakene beløper den totale gjelden seg til rundt 760 millioner. Gjennomgangen av tallmaterialet tyder på at prosjektet har truffet rimelig godt når det gjelder å sile ut de rette typene av saker til senteret. På noen sentrale parametre

tere plasserer sakene seg i gjennomsnitt et sted mellom generelle betalingsproblemer og gjeldssituasjoner som kun kan behandles under gjeldsordningsloven. Dette gjelder både gjeldsraten og gjeldens størrelse, samt at inntektssituasjonen tyder på at ressursene som kan stilles til rådighet i gjeldsforhandlinger er lovende for i hvert fall en del av de involverte skyldnerne. Samtidig har vi registrert at innsendingen av saker til kompetansesenteret varierer betydelig mellom TO-områdene/Nav-kontorene som er tilsluttet prosjektet. Tre av de sju enhetene står for 77% av saksmengden i senteret. Når vi ser på antall innsendte saker pr 1000 innbyggere i de enkelte områdene, varierer dette fra 13.25 saker til 3.16 saker. Det kan riktignok ikke utelukkes av noe av disse forskjellene kan forklares med variasjoner i lokale demografiske forhold. Men det er neppe hele forklaringen, til det er forskjellene for store.

For det tredje: oppnådde resultater av saksbehandlingen. Gjennom årene har litt over halvparten av sakene endt med oversendelse til namsmannen (26%) eller utenrettslige, varige ordninger (27%). Dette vurderes som gode resultater fra et bruker-ståsted, da slike løsninger peker i retning av at skyldneren kan komme ut av sine økonomiske problemer på noe sikt. På den annen side har 13% av løsningene i kompetansesenteret vært såkalt midlertidige. Utviklingen over tid viser at mens andelen varige løsninger reduseres, øker andelen midlertidige løsninger. Det samme gjør oversendelsene til namsmannen og mengden saker som det ikke finnes løsninger på. Dette er negative tendenser som neppe skyldes kompetansesenterets arbeid, men snarere har sammenheng med ytre samfunnsforhold og en skarpere holdning på kreditorsiden.

Det fjerde og siste aspektet er saksbehandlingstiden. Her viser tallmaterialet at tiden som brukes pr. sak har gått ned, uansett om vi måler det i antall dager som saken er til behandling i senteret eller i termer av antall minutter som rådgiverne faktisk bruker i hver sak. I noen tilfeller trekker det selvsagt fortsatt ut i langdrag. Tidsforløpet avhenger bl.a. av type sak og løsningene som til slutt oppnås. Men saksbehandlingen ved senteret har trolig aldri vært mer effektiv enn den er ved prosjektets avslutning.

6. Innsending av saker. Grensesnittet

For at kompetansesenteret overhodet skal kunne fungere, må det sendes inn saker til behandling fra lokalkontorene. Men selv om senteret er selve nyvinningen i prosjektet, og det organisasjonsleddet i det nye systemet som skal forhandle de tunge gjeldssakene, er det likevel lokalnivået som er T-modellens kjerne. Det er en uttrykt målsetting at Nav-kontorene ikke skal svekkes verken faglig eller som tilbyder av velferdstjenester i kommunene. Som vi var inne på i kapittel 2 er prosjektets ultimate mål å skape rom for at de lokale rådgiverne skal kunne involveres i mer forebyggende virksomhet og utvikle en utstrakt forebyggingskompetanse. For at det skal skje må de sende inn tilstrekkelig antall saker til kompetansesenteret for å frigjøre nok tid til å utvikle rådgivningstjenesten og arbeide på nye måter. Helt fra oppstarten har det derfor vært viktig å få på plass et system hvor det er lett for lokalkontorene å sende over de «riktige» sakene. Det som av prosjektledelsen og prosjektdeltakerne omtales som grensesnittet — definisjonen og forståelsen av hvilke saker som skal oversendes — har vært et tilbakevendende tema gjennom hele prosjektets levetid.

I dette kapitlet tar vi for oss operasjonaliseringen av grensesnittet og kontroversene som fulgte. Vi ser først på hvordan grenseoppgangen mellom saker som skal oversendes og saker som skal behandles lokalt opprinnelig ble trukket. Dernest går vi inn i diskusjonene om grensesnittet og analyserer motstanden som oppstod lokalt i prosjektets første fase. Så tar vi for oss de grepene som prosjektledelsen tok for å korrigere kursen. Til slutt i kapitlet ser vi på effektene av disse tiltakene og gjør opp status i diskusjonen om grensesnittet i prosjektets avsluttende fase. Kapitlets empiriske grunnlag er de kvalitative intervjuene vi gjorde med lokale aktører i 2017 og 2019, to kvantitative undersøkelser i 2018 og 2019, samt interne dokumenter fra prosjektet.

6.1. Grensesnittet

Kompetansesenterets forløper, Fylkesnettverket for økonomisk rådgivning (se kapittel 2), utarbeidet i desember 2015 et rundskriv om rutiner for overføring av saker mellom de lokale Nav-kontorene og kompetansesenteret som skulle opprettes året etter (Fylkesnettverket for økonomisk rådgivning i Nord-Trøndelag 2015- se appendiks 7). Her defineres grensesnittet deskriptivt, dels med utgangspunkt i nivåinndelingen av saker i rådgivningstjenesten, og dels på basis av rådgivernes kompetanse. Når det gjelder nivå, knyttes økonomisk rådgivning til forebygging, disponeringsproblemer og lettere gjeldsproblemer. Dette tilsvarer en sakskompleksitet på nivå 0 (avdekke økonomiske problemer), nivå 1 (økonomisk råd og veiledning) og nivå 2 (midlertidige økonomiske problemer) i Nav-veilederen (se kapittel 2). Dette er saker som skal behandles ved det enkelte Nav-kontor. Tunge gjeldsproblemer (i prinsippet saker på nivå 3), derimot, skal sendes til kompetansesenteret. Her blir det snakk om større tiltak på skyldnersiden og forhandlinger med kreditorene som typisk påføres et økonomisk tap. Vi kan godt legge merke til at nivåene og sakstypene er noe ulikt beskrevet i Nav-veilederen og NT-rundskrivet.

Utover nivåforankringen er det åpenbart nødvendig med en mer presis avklaring av forskjellen mellom lette og tunge gjeldssaker for at oversendelsen av saker skal kunne foregå enkelt og entydig. Vi registrerer at dette primært verken gjøres i form av å beskrive arbeidsoppgaver eller typer utfordringer skyldneren står ovenfor, men i form av de faglige kravene som stilles til veiledere og rådgivere. Her skiller rundskrivet på den ene siden mellom 'enkel' og 'utvidet' økonomisk rådgivning. Begge deler skal utføres lokalt, men av ansatte med ulik kompetanse. De som skal yte utvidet rådgivning må f.eks. ha kunnskap om oppsett av budsjett, livsopphold, sosiale rettigheter, fullmaktinnhenting, og kunne stoppe trekk og foreta lette tiltak på kreditorsiden. På den andre siden er det kompetansesenteret som heretter skal yte gjeldsrådgivning. Rådgiverne der skal i tillegg til den lokale kompetansen

inneha kunnskaper og ferdigheter innen flere fagområder (jus, økonomi, sosialfag og forhandlings-teknikk). Videre er det avgjørende at de evner å «... kommunisere og presentere løsningsforslag til brukerne, kreditormassen og namsmenn». Dessuten må de ha «... store sosiale- og medmenneskelige kunnskaper der empati er vesentlig».

Å definere grensesnittet på denne måten er i utgangspunktet problematisk, bl.a. fordi flere av de lokale rådgiverne nettopp innehar kompetansen som beskrives for gjeldsrådgivere i kompetansesenteret. De har til nå også hatt tilsvarende roller og arbeidsoppgaver lokalt. Fra prosjektledelsens side understrekes det at det er vanskelig — t.o.m. risikabelt — å etablere et entydig skille mellom lette og tunge saker fordi kompetansen varierer mye mellom de ulike lokalkontorene. Det vil nødvendigvis måtte være slik at de mest kompetente rådgiverne beholder flere av de tynge gjeldssakene enn en mer uerfaren rådgiver. Dermed åpnes det for et flytende grensesnitt — et glidende definatorisk skille mellom lette og tunge saker, hvor grenseoppgangen mellom de som skal henholdsvis beholdes eller oversendes varierer med pragmatiske vurderinger av den enkelte rådgivers kompetanse.

Listen i **figur 6-1** er hentet fra NT-rundskrivet, og skisserer de vurderinger som skal gjøres lokalt før man bestemmer seg for om en sak skal oversendes eller ikke. Det nest siste punktet slår fast at det skal være løpende kontakt mellom rådgiverne lokalt og senteret om dette — presumptivt kun i tvilstilfeller etter hvert som rutine setter seg. Det er m.a.o. i prinsippet lagt opp til at beslutninger om oversendelse skal tas i fellesskap gjennom dialog. Dette samsvarer godt med ideen om et flytende grensesnitt: et skarpt definatorisk skille mellom «lette» og «tunge» saker blir unødvendig.

La oss til slutt legge merke til at hver sak som oversendes skal kartlegges av de lokale rådgiverne. Da skal kompetansesenterets kartleggingsskjema brukes. Ved siden av at gjelden må dokumenteres, skal kartleggingen også avklare skyldnerens muligheter for inntektsøkning og reduksjon i utgiftene. Et felles kartleggingsskjema for alle vil øke effektiviteten i den videre saksbehandlingen ved senteret. Dessuten vil en felles mal for dokumentasjon av inntekter, utgifter og gjeld sikre en høy grad av kvalitet og øke tilliten på kreditorsiden.

6.2. Implementering

Opprettelsen av kompetansesenteret og innføringen av grensesnittet for overføring av saker fra de tilsluttede lokale enhetene var vel forberedt. Nettverket av rådgivere hadde blitt bygget opp gjennom mange år, helt fra 2010, først gjennom det interkommunale samarbeidet mellom Steinkjer og nærkommunene og deretter gjennom opprettelsen av Fylkesnettverket for økonomisk rådgivning i Nord-Trøndelag. Det som i kompetansesenter-prosjektet ble til faglig team og bestod av gjeldsrådgivere fra alle tilknyttede enheter, hadde lange røtter ned i disse tidlige prosjektene. Ideen om et fremtidig kompetansesenter oppstod i dette miljøet og de sentrale elementene ble diskutert og videreutviklet i

Figur 6-1 Vurderinger knyttet til grensesnittet. Fra NT-rundskrivet (appendiks 7)

NAV-kontoret foretar så en faglig vurdering i forhold til:

- ✓ Kan bruker mestre denne situasjon ift. den situasjonen hun/han står i?
- ✓ Sjekk om det foreligger trekk på ytelse/lønn, eller om det er innkommet melding om dette – stopp/reguler trekk dersom bruker ikke har tilstrekkelig med penger til livsopphold!
- ✓ Er det en sak som kan løses av kontoret via økonomisk rådgiving/veiledning?
- ✓ Er det allerede en så kompleks sak at den kan videresendes til namsmann der egenforsøket er å anse som innfridd?
- ✓ Er det en så arbeidskrevende sak at den må finne sin løsning via Kompetansesenteret?
- ✓ Sjekk/avklar med Kompetansesenteret om videre saksgang, tips eller råd!

- ✓ Nav-kontoret foretar nødvendig kartlegging. Ved kartlegging av økonomiske forhold/gjeld skal kartleggingsskjemaet fra Kompetansesenteret benyttes.

fagmøtene. Dette gjaldt også problematikken rundt grensesnittet. Ved oppstarten i 2016 hadde prosjektledelsen inntrykk av at alle sluttet opp om kompetansesenteret og den nye måten å organisere den økonomiske rådgivningstjenesten på.

Fra organisasjonsteorien er det imidlertid godt kjent at organisatoriske endringsprosesser fort skaper uro blant de som blir direkte berørt. Årsakene er mange. En av dem er frykt for det ukjente og tap av jobb-identitet. Gjeldsrådgiverrollen er spesiell i så måte. Den er grunnleggende definert ved et sett av kunnskaper som få andre i Nav-kontoret har — faktisk bare én eller to. Og det er kompleksiteten i de tunge gjeldssakene som gjør gjeldsrådgivning til et spesialisert fagfelt og gir gjeldsrådgiveren faglig autoritet. Når disse sakene forsvinner ut av kontoret, endres den interne, symbolske orden. Dette medfører gjerne at maktforhold endres og at man må inn i nye — i utgangspunktet kanskje direkte uønskede — roller og samarbeidskonstellasjoner. I den grad etablerte sosiale bånd på arbeidsplassen brytes skaper dette gjerne en ekstra følelse av utrygghet. Organisasjonsendringer kan dessuten oppleves som større eller mindre brudd på arbeidskontrakten og gi utsikter til personlig tap — i ytterste konsekvens tap av jobben (se f.eks. Jacobsen and Thorsvik 2013; Karp 2014).

Uro av denne typen slo også inn i NT-prosjektet med full tyngde i løpet av 2016 og 2017. Som informanter i prosjektledelsen uttrykte det, så endret mye av stemningen seg i takt med at rådgiverne så hvilke konsekvenser kompetansesenteret hadde for dem. Ikke alle reaksjoner var negative. Faktisk var godt og vel halvparten av deltakerne i prosjektet godt fornøyde med kompetansesenteret. Men samarbeidsklimaet ble annerledes og vanskeligere. Det virker som om prosjektledelsen var temmelig uforberedt på at et i utgangspunktet godt forberedt og tilsynelatende vel forankret prosjekt kunne ta en slik vending. Siden endringsprosesser handler om lederansvar på flere nivåer, ser vi på dette som et svakt punkt som fikk følgekonssekvenser for prosjektet i årene som fulgte.

6.3. Grensesnittet i praksis

I løpet av den første kvalitative intervjuunden i 2017, hvor vi snakket med rådgivere, veiledere og ledere ved alle de tilsluttede enhetene pluss et utvalg av kommunenes rådmenn (se kapittel 3), avdekket vi en ganske betydelig motstand blant rådgiverne og lederne ved en del av de lokale Nav-kontorene. Motstanden ble særlig tatt ut mot grensesnittet. På dette tidspunktet uttrykte godt og vel halvparten av våre informanter usikkerhet mht. håndteringen av skillet mellom lette og tunge saker.

Det er særlig én «definisjon» på grensesnittet som går igjen: *alle saker med overskudd, dvs. dividende til fordeling mellom kreditorene, skal sendes til kompetansesenteret*. Saker uten dividende skal ifølge denne grenseoppgangen beholdes på lokalkontorene. Dette står i kontrast til rundskrivets hentydninger til nivå-3-saker og dialog. I intervjuene stilte da også informantene seg uforstående til hva de skal gjøre med saker hvor det ikke fins overskudd: sende dem til namsmannen, stille dem i bero eller kanskje forhandle fram andre løsninger i samarbeid med kreditorene og andre institusjoner? Utover å være uenig i definisjonen, ligger det en underkommunisert anklage mot kompetansesenteret i dette, hvor senteret implisitt tillegges en policy hvor de kun skal ha de lette av de tunge sakene, altså saker hvor det etter all sannsynlighet er mulig å fremforhandle løsninger.

En beslektet kilde til misnøye og grobunn for motstand er kravet til at alle saker som sendes til kompetansesenteret er ferdig utredet og dokumentert, og til og med skal gjøres i henhold til senterets norm (skjema) for hvordan dokumentasjonen skal organiseres og framstilles. Begrunnelsen for at utredningen må skje lokalt er at det er de lokale rådgiverne som kjenner skyldnerens livssituasjon best og som i møter med personlig oppmøte både kan avdekke situasjonens alvorlighetsgrad, gi stønader og treffe strakstiltak som er nødvendig for å unngå at saken eskalerer. Kritikken mot dokumentasjonskravet er at det er tidkrevende. Dersom en av intensjonene med et kompetansesenter er at det

skal spares tid på det lokale Nav-kontoret, mente mange at senteret også må stå for dokumentasjonen, eller i det minste påta seg deler av dette arbeidet. En av rådgiverne underbygget synspunktet ved å vise til at etter at opplysningene fra kartleggingen er lagt inn sammen med kreditorlisten «... er det bare tre tastetrykk, så har programmet regnet ut selv hvor mye de kan tilby kreditorene». Andre pekte på at mesteparten av saken i praksis er ferdig når det foreligger en fullstendig kartlegging. Atter andre viste til at de stort sett hadde kommet fram til samme løsning som kompetansesenteret før de sendte saken fra seg. I disse resonnementene ligger det to viktige holdninger implisitt. Den ene er at noen åpenbart mener at forhandlingsdelen av saksbehandlingen verken er særlig tidkrevende eller krever en form for spesialkompetanse som de selv ikke har. Det andre er en forestilling om at kompetansesenteret bare skummer fløten og i praksis reduserer de lokale rådgiverne til «*servicemedarbeidere*» eller «*sekretærer*» for kompetansesenteret, slik noen uttrykte det.

Uroen rundt grensesnittet knyttes også til fagnettverket. Fra oppstarten og fram til intervjutidspunktet høsten 2017 hadde senteret mottatt ulike mengder av saker fra de tilsluttede enhetene (se kapittel 5 og kapittel 7). I faglig team ble de som hadde sendt inn få saker stadig oppfordret til å øke antallet. Flere av rådgiverne ga uttrykk for at det etter hvert ble ubehagelig å delta på samlingene. De hevdet at de faktisk ikke hadde flere saker å sende over, og pekte på at det var lengre ventetid i kompetansesenteret enn hos dem selv. De mente dessuten at kompetansesenteret ikke hadde dokumentert hvilke resultater som var oppnådd, og dermed heller ikke kunne demonstrere at T-modellen virket bedre enn den lokale saksbehandlingen.

I denne perioden hadde kompetansesenterets medarbeidere også ved flere anledninger vært ute og assistert enkelte kontorer som av ulike grunner hadde restanser. Noen rådgivere var av den oppfatning at senteret ga noen mer service enn andre, og at disse «noen» fikk sende inn saker på lavere nivå enn det de selv hadde adgang til. Denne misnøyen hadde undertoner som handlet om vertskommunen Steinkjer. Mye tyder på at regionale motsetninger ble institusjonalisert i faglig team. Det ble hevdet — antakelig med rette — at det alltid var de samme «flinke» kontorene som sendte inn saker til drøfting i fagnettverket. Noen av dem som representerte andre regioner, følte seg ikke tilstrekkelig inkludert. «*Vi er lei av å høre om Steinkjer*» er et uttrykk som dukket opp i flere sammenhenger.

6.4. Grensesnittet som katalysator for motstand

Høsten 2017 ble også kompetansesenterets rådgivere intervjuet. To av dem fortalte at de bare skal ha inn saker hvor det fins overskudd, mens en tredje var mer på linje med ideen om et flytende grensesnitt avhengig av lokal kompetanse. Alle pekte på at de lokale rådgiverne selv må foreta vurderinger og eventuelt ringe om tvilstilfellene. Dette ble det snakket mye om på møter i faglig team og i diskusjoner om konkrete saker. Likevel forstod informantene fra kompetansesenteret at grensesnittet kan oppleves som uklart. Flere av kontorene hadde da også fått sendt saker i retur pga. mistolkinger.

Et annet viktig datum fra disse intervjuene knytter seg til at man i 2017 var langt fra å nå måltallet på 400 saker på årsbasis (se figur 5-2). Det ble oppfattet som problematisk ved senteret at flere av enhetene sendte inn færre saker enn man mente de kunne. Lokalkontorene hadde derfor blitt pålagt en månedlig rapporteringsplikt til fylkesnivået. Videre fortalte informantene ved senteret at de hadde vært ute ved noen av lokalenhetene for å veilede og hjelpe til med å rydde opp i restanser, og at andre kontorer ikke ønsket slik assistanse selv om det var grunn til å tro at de ville hatt god bruk for det. Både operasjonaliseringen og håndhevingen av grensesnittet peker i retning av at det var en reell konflikt rundt oversendelsen av saker fra lokalnivået til kompetansesenteret, der begge parter manøvrerte inn i posisjoner hvor de i dialogen med hverandre hadde særinteresser å forsvare. Slik sett må prosjektets ledelse ta sin del av ansvaret for problemene som oppstod rundt grensesnittet.

Når det er sagt er det åpenbart at motstanden som utviklet seg ikke bare handlet om hvorvidt skillet mellom lette og tunge saker skulle gå ved om det var overskudd eller underskudd i skyldnerens økonomi. Det virker rimelig å fortolke intervjuene høsten 2017 som uttrykk for at grensesnittet fungerte som en katalysator for en mye dypere motstand mot nye rutiner bygget på sentralisering, mulig tap av faglig prestisje og svekking av lokal kompetanse. Særlig skapte koblingen mellom grensesnittet og kompetanse en ramme rundt oversendelsen av saker som gikk ut på at det fantes et senter av eksperter som hadde høyere kompetanse enn det de lokale rådgiverne selv hadde. Det å oversende de tunge sakene bekreftet i praksis en slik asymmetri. Flere lokale rådgivere gikk imot dette. De argumenterte med at det ikke var bedre kompetanse på senteret enn det var lokalt. Som en av dem uttrykte, «... har man jobbet en del år med gjeldsrådgivning så har man opparbeidet den kompetansen en trenger». Samtidig pekte flere på at konsekvensen av å sende vekk saker er at man gradvis mister viktige kunnskaper og ferdigheter som særlig er knyttet til kjernen i gjeldsrådgiverrollen: kreditorforhandlinger.

Intervjuene med de lokale rådgiverne viser at flere åpenbart helst ville beholde oppgaven med å forhandle med kreditorene. Det var særlig godt kvalifiserte og erfarne rådgivere som ønsket dette. Som en sa, «... det er jo forhandlingsbiten som er spennende.» De mente at de kunne gjøre en like god jobb i forhandlingsfasen som rådgiverne i kompetansesenteret. I den grad det er de tunge sakene som gir gjeldsrådgiverne faglig autoritet, står forhandlingselementet i en særstilling. Å sende denne funksjonen ut av kontoret blir både en trussel mot deres identitet som fagpersoner og arbeidsoppgavene de er satt til å forvalte. Når kreditorforhandlingene forsvinner ut av kontoret må dette erstattes med «noe annet» som både gir status og en meningsfull arbeidsdag. Ifølge prosjektets filosofi skal dette «noe» være forebygging. Det kommer vi mer tilbake til i neste kapittel. Her nøyer vi oss med å peke på at dette skapte usikkerhet, både mht. til arbeidsoppgavene man skulle ha, og for noen også hva som ville skje med stillingen deres.

Kontroversen rundt grensesnittet illustrerer framfor alt faren for forestillingen om et A- og et B-lag i prosjektet. Intervjuene tyder på at den var reell høsten 2017. På den ene siden var mange fornøyd med grensesnittet og samarbeidet med senteret ellers. På den annen side registrerte vi tendenser i retning av et slags utenforskap. Én informant antydte f.eks. at kriteriene for å være «flink» varierte betydelig og at man ikke følte seg «så ansett» på fellessamlingene eller hvis man ringte kompetansesenteret for å få råd og hjelp. En annen følte at kompetansesenteret ikke hørte på dem og at «... det var litt sånn kamp om tilværelsen». Det er viktig å peke på at et gjennomgående trekk ved materialet er at holdningene til grensesnittet og NT-prosjektet som helhet varierte systematisk mellom lokal-kontorene og ikke mellom rådgivere og ledere på det samme lokalkontoret. Det betyr at både rådgivere og ledere var relativt samkjørte i spørsmål som omhandlet kompetansesenteret — hovedsakelig på den måten at lederne støttet vurderingene som deres egne rådgivere gjorde.

Som en del av forklaringen på den lokale kulturen som vokste fram må vi heller ikke overse betydningen av den sentraliseringen som NT-prosjektet representerte. Motstanden mot grensesnittet hadde en klar geografisk dimensjon med røtter i kommunalt selvstyre. Vi har allerede lagt merke til «Steinkjer» som skyteskive. I noen deler av fylket ble dette også understøttet av at det på et tidspunkt var en diskusjon om det skulle være ett eller to kompetansesentre i fylket. Når man landet på at det bare skulle være ett senter lokalisert i Steinkjer fikk det konsekvenser for prosjektdeltakelsen i enkelte områder. Som en informant oppsummerte det: «Avstanden til Steinkjer har trolig mye å si for om man sender inn saker. Det var snakk om to kompetansesentre, ett i Steinkjer og ett i Namsos. Dette husker ingen i dag». På den annen side gjorde også en motsatt faktor seg gjeldende: kontorenes tradisjoner for samarbeid på tvers av kommunegrensene og TO-områder. Særlig de som tidligere

hadde samarbeidet tett om økonomisk rådgivning gikk inn i NT-prosjektet med en erfaringsbasert, positiv innstilling til samarbeid med kompetansesenteret.

Til slutt skal vi peke på den lokale ledelsens involvering i kompetansesenteret. Noen ledere var faglig oppdatert på NT-prosjektets mål og retningslinjer, og hadde vært tett på prosessen fram til senteret ble opprettet i 2016. Andre hadde en større distanse både til prosjektet og rådgivningstjenesten som sådan. I disse områdene fant vi en større tilbøyelighet til motstand.

6.5. Prosjektledelsens grep ved inngangen til 2018

I denne situasjonen måtte prosjektledelsen ta grep. Dialogen med en del av de lokale enhetene var inne i et problematisk spor. Grensesnittet var et tilbakevendende tema på møtene i faglig team gjennom hele den første delen av prosjektperioden. Denne erfaringen oppsummeres i et internt dokument slik: «*Ved møtets slutt er alle deltakerne enige om hvor disse grensene er, men ikke dagen derpå*». ¹³ Prosjektledelsen hadde en mistanke om at uroen rundt grensesnittet muligens bare var en unnskyldning for ikke å sende inn saker. Intervjurunden høsten 2017 viste at dette var en korrekt oppfatning, kanskje ikke først og fremst som en unnskyldning, men i den forstand at motstanden reflekterte noe mer enn bare kjøreregler rundt hvilke saker som skulle sendes til senteret og hvilke som skulle bli igjen i lokalkontorene.

I etterkant av at vi la fram den første muntlige rapporteringen basert på de kvalitative intervjuene i 2017, ble derfor en rekke tiltak lansert. Ett av dem var at det flytende grensesnittet skulle defineres bedre og diskuteres med hver enkelt rådgiver. Dette skulle også være et viktig tema når kompetansesenteret besøkte lokalkontorene. Det ble konkludert med at den direkte kontakten fungerte best. Fokus på grensesnittet som et kontinuerlig forhandlingstema mellom kompetansesenteret og de lokale NAV kontorene ble følgelig en viktig strategi i arbeidet framover.

Et annet viktig tiltak var at ansvaret for møtene i faglig team skulle gå på omgang, og at kontorene på denne måten fikk kontroll over agendaen. Videre skulle det satses på bedre rapportering og formidling av kompetansesenterets resultater på månedsbasis. Kompetansesenterets beskrivelser av hva de hadde gjort med de innsendte sakene skulle også forbedres. Dessuten skulle det tas grep når det gjaldt lederforankring, søkelys på frigjort tid og forebygging, samt overføring av kompetanse til lokalkontorene. Disse siste punktene kommer vi mer tilbake til i neste kapittel.

6.6. Rådgivernes synspunkter på grensesnittet 2018—2019

Høsten 2017 var utvilsomt en kritisk periode i NT-prosjektets levetid. For å kunne måle utviklingen framover — ikke minst i lys av prosjektledelsens tiltak for å snu utviklingen — ble det utviklet et kvantitativt spørreskjema for rådgiverne med utgangspunkt i innsiktene fra den kvalitative intervjurunden. Det ble foretatt to målinger: den første våren 2018 og den siste høsten 2019. Mens den første runden kom ca. 4 måneder etter at prosjektledelsen kom med sine tiltak, ble den siste gjennomført bare to måneder før NT-prosjektets avvikling som prosjekt 31.12.2020. I disse spørreundersøkelsene blir respondentene bedt om å ta stilling til en rekke utsagn på en skala fra 1—5, hvor 1 betyr «helt uenig» og 5 «helt enig». Vi ser her på hvordan holdningene til et utvalg av disse utsagnene har utviklet seg over tid. ¹⁴

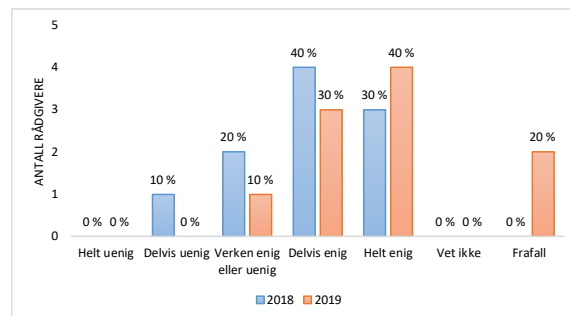
Det første målet omhandler grensesnittet direkte, og måles ved hjelp av et utsagn om hvorvidt oversendelsessaker er klart definerte. **Figur 6-2** viser rådgivernes synspunkter i 2018 og 2019. Generelt

¹³ Internt notat om tiltak iverksatt etter rapporteringen av resultater fra de kvalitative intervjuene høsten 2017.

¹⁴ Full rapportering av 2018-surveyen fins i (Poppe, Bøyum, and Borgeraas 2018).

sett var de aller fleste respondentene på begge måletidspunktene enige i at oversendelseskriteriene var klart definert. Når vi ser på endringer over tid, sank andelen rådgivere som var uenige i dette fra 10% til null. Vi ser samtidig at selv om den totale andelen personer som var enige i påstanden er uendret fra 2018 til 2019, er det en endring i graden av enighet. I 2018 var 40% delvis enige og 30% helt enige, mens i 2019 var omvendt: 30% delvis enige og 40% helt enige. Andelen som svarte «verken eller» ble dessuten halvert i 2019 sammenlignet med 2018. I sum viser fordelingen i figur 6-2 at utviklingen har gått i positiv retning sett fra prosjektets synspunkt. Resultatene sier for så vidt ingenting om hvorvidt grensesnittet fortsatt er et tema for misnøye og motstand ved enkelte av Nav-kontorene/TO-områdene. Men fordelingen tyder på at kontroversen i det minste er dempet i siste halvdel av NT-prosjektets levetid.

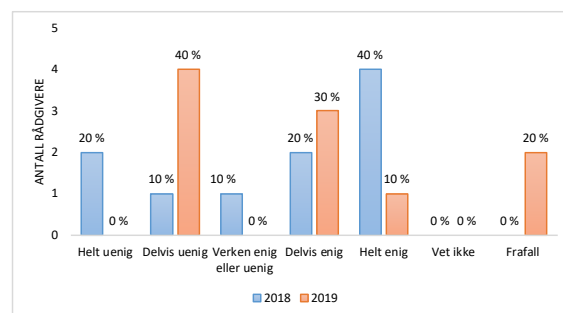
Figur 6-2 «Det er klart definert hvilke saker som skal oversendes til kompetansesenteret». Rådgivere. Prosent. Våren 2018 og våren 2019. N=10 (2018) og N=10 (2019).



Den neste indikatoren på holdninger til grensesnittet handler om hvorvidt man bør kunne sende over saker til kompetansesenteret uten at de er kartlagt. Vi har allerede sett at noen rådgivere har pekt på at om kompetansesenteret virkelig skal kunne frigjøre tid lokalt må dette være mulig. På den annen side strider denne typen løsning mot T-modellens filosofi om å utnytte det faktum at den som kjenner brukeren best nettopp er den lokale Nav-rådgiveren. Det er også det lokale Nav-kontoret som eier saken og følgelig må ha helhetsansvaret for skyldnerens livssituasjon.

I figur 6-3 ser vi at halvparten av respondentene var enten delvis eller helt enige i påstanden om at rådgiverne skulle kunne sende sakene over uten kartlegging/innhenting av kredittinformasjon. Dette er langt på vei i overensstemmelse med inntrykket fra de kvalitative intervjuene høsten 2017. I 2019, derimot, observerer vi et fall i andelen enige og en forskyvning i retning av svaralternativene på uenighetssiden av svarskalaen. Andelen enige gikk ned fra totalt 60% i 2018 (20% delvis enig og 40% helt enig) til 40% i 2019 (30% delvis enig og 10% helt enig). Samtidig var til sammen 40% av rådgiverne uenig i 2019, sammenlignet med totalt 30% i 2018. Andelen nøytrale (verken enig eller uenig) gikk ned fra 10% til null mellom 2018 og 2019. Sett fra prosjektets side har utviklingen gått i riktig retning også på denne indikatoren. Denne fortolkningen er også rimeelig hvis vi legger til grunn at spørsmålet om flytende grensesnitt er blitt bedre forankret blant rådgiverne etter at tiltakene kom ved inngangen til 2018. I denne prosessen ble det lagt vekt på at et flytende grensesnitt betyr større fleksibilitet både mht. hvilke saker som oversendes og i termer av arbeidet som kreves av den enkelte rådgiver. I den grad dette er tilfellet innebærer ikke svar på enig-siden nødvendigvis at man stiller seg kritisk til grensesnittet. Det er imidlertid ikke dermed sagt at alle kontroverser er ryddet av veien; policy'en rundt kartlegging og oversendelse kan fortsatt være en kilde til misnøye. Men det er grunn til å nevne at i den kvalitative intervjurunden i juni 2019 ble det

Figur 6-3 «Rådgiverne bør kunne sende over saker til kompetansesenteret uten kartlegging og innhenting av kredittinformasjon». Rådgivere. Prosent. Våren 2018 og våren 2019. N=10 (2018) og N=10 (2019).

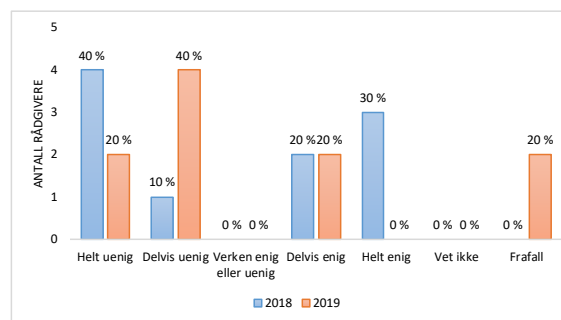


nettopp pekt på at presiseringen og oppmykningen av grensesnittet var et positivt grep som endret den generelle holdningen til kompetansesenteret.

Den tredje indikatoren vi skal trekke fram her er holdningen til spørsmålet om man like gjerne kan fullføre saken selv når man likevel må stå for kartleggingen. Dette har dels med rådgiverrollen som identitet å gjøre, og dels med den underkommuniserte anklagen som noen retter mot kompetansesenteret om at de kun påtar seg saker som er løsbare og dermed bare skummer fløten. Fra NT-prosjektets side handler dette om noe av kjernen i T-modellen: at forhandlingskompetansen med fordel kan skilles ut fra rådgiverrollen og legges til et spesialisert senter.

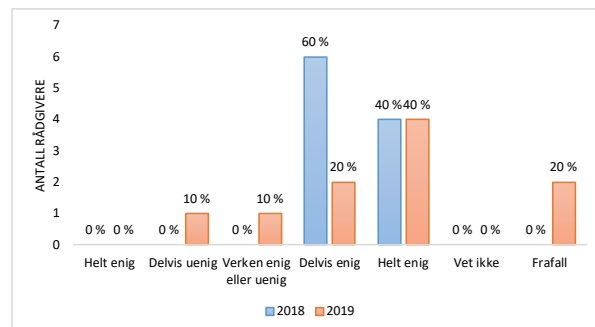
I **figur 6-4** ser vi at i 2018 var til sammen 50 % enige i utsagnet om at man like gjerne kunne fullføre saken selv hvis man først hadde utført kartleggingsarbeidet. På dette tidspunktet var 30% helt enig og 20% delvis enig. I 2019 sank andelen enige til 20% delvis enige og ingen helt enige. Samtidig økte andelen uenige fra totalt 50% i 2018 (40% helt uenig og 10% delvis uenig) til 60% i 2019 (20% helt uenig og 40% delvis uenig). Selv om det i 2019 er flere delvis uenige enn helt uenige, tyder også denne fordelingen på at ting har gått i riktig retning sett fra prosjektets side. Det ser m.a.o. ut som at det over tid har skjedd en holdningsendring til arbeidsdelingen mellom senteret og lokalene. Likevel skal det ikke underslås at et flertall fortsatt ønsker å ta kreditorforhandlingene selv. Det kommer vi tilbake til i kapittel 8 (se figur 8-2).

Figur 6-4 «Når man først har kartlagt saken, kan man like godt fullføre hele saken selv». Rådgivere. Prosent. Våren 2018 og våren 2019. N=10 (2018) og N=10 (2019).



Den siste indikatoren på holdninger til grensesnittet er spørsmålet om rutinene knyttet til oversendelse av saker. I 2017-intervjuene uttrykte flere av informantene frustrasjon over at man måtte bruke kompetansesenterets norm for dette og følge deres skjema til punkt og prikke. **Figur 6-5** viser en negativ trend sett fra prosjektets side. I 2018 var alle respondentene enige i at rutinene er gode. I 2019 hadde denne andelen gått ned til 60%. Da var også 10% nøytrale i spørsmålet, mens 10% sa seg delvis uenig i utsagnet. Mens det gode resultatet i 2018, sammenlignet med inntrykkene fra intervjurunden i 2017, trolig kan forklares med tiltakene som ble igangsatt tidligere på året, har den noe mer beherskede tilslutningen til rutinene antakelig sammenheng med at NT-prosjektet nærmer seg sin avslutning. På det tidspunktet som 2019-surveyen ble gjennomført hadde de fleste i praksis tatt et standpunkt til om de skulle være med videre eller ikke (se kapittel 9). Det er blant de som trakk seg ut at vi finner nøytrale og negative synspunkter på kompetansesenterets rutiner. Slik sett viser figuren at det fortsatt fantes kritiske røster blant rådgiverne selv da prosjektet nærmet seg slutten.

Figur 6-4 «Rutinene for å sende inn saker til kompetansesenteret er gode». Rådgivere. Prosent. Våren 2018 og våren 2019. N=10 (2018) og N=10 (2019).



6.7. Oppsummering

Den kvalitative intervjurunden høsten 2017 avdekket at NT-prosjektet var inne i en kritisk fase. Riktignok var rundt halvparten av respondentene godt fornøyd med samarbeidet med kompetansesenteret. Men samtidig fant vi en betydelig andel rådgivere og ledere som var misfornøyd med kjernen i prosjektet: oversendelsen av saker fra lokalnivået til kompetansesenteret. Misnøyen knyttet seg eksplisitt til definitoriske uklarheter rundt hvilke saker som skulle oversendes. Den var også begrunnet i en uvilje mot at sakene som skulle sendes over måtte være ferdig utredet og dokumentert, og følge kompetansesenterets dokumentasjonsnorm. I dette lå det implisitt en dobbelt anklage om at kompetansesenteret bare ville ha et utvalg av de tunge sakene, nemlig de som kunne løses gjennom forhandlinger med kreditorsiden, og at oversendelsesprosedyrene reduserte de lokale rådgiverne til service-arbeidere for senteret. Intervjuene med de lokale rådgiverne og ansatte i kompetansesenteret viser at uklarhetene rundt hvilke saker som skulle sendes inn til senteret og hvilke som skulle bli igjen i kontorene var reell. Prosjektets ledelse må derfor ta sin del av ansvaret for motstanden som oppstod.

Datamaterialet tyder imidlertid også på at kontroversene rundt grensesnittet fungerte som en katalysator for en mye dypere motstand mot sentralisering, tap av faglig prestisje og svekking av lokal kompetanse. Særlig skapte den definitoriske koblingen mellom grensesnitt og kompetanse en kontekst hvor de tunge gjeldssakene heretter skulle sendes til et senter av eksperter som var bedre kvalifisert enn det man selv var. På lokalnivået framstod dette som en trussel mot identiteten som rådgiver, arbeidsoppgavene de forvaltet, og (for noen) selve jobben. Det skinte igjennom at særlig de kvalifiserte og meriterte rådgiverne helst ville forhandle med kreditorene selv. Slike særinteresser på lokalnivået er en viktig faktor bak variasjonen i antall innsendte saker og motstanden rundt grensesnittet.

Intervjuene i 2017 antydte dessuten at det var i ferd med å danne seg en forestilling om et A-lag og et B-lag. Flere informanter ga uttrykk for at det etter hvert hadde blitt ubehagelig å delta på møtene i faglig team hvor det stadig ble oppfordret til å sende inn flere saker. Noen følte seg også mindre ansett når de henvendte seg til kompetansesenteret mellom møtene. Mye tyder på at det ble institusjonalisert regionale motsetninger i faglig team, hvor Steinkjer som vertskommune ble skyteskiven. Noe av dette hadde historiske røtter i kommunalt selvstyre og en tapt diskusjon om at det skulle være to, og ikke bare ett, kompetansesenter i Nord-Trøndelag. Datamaterialet antyder også at lav grad av involvering i NT-prosjektet fra noen av de lokale ledernes side hadde betydning for utviklingen av — fra prosjektets ståsted: dysfunksjonelle — lokale kulturer for samarbeid med det ene kompetansesenteret som ble opprettet.

Prosjektledelsen virket relativt uforberedt på den motstanden som etter hvert kom til syne og som antakelig toppet seg i løpet av siste halvdel av 2017. Dette til tross for at misnøyen som oppstod er vel kjent i organisasjonsteorien. Prosjektledelsen må også av den grunn ta sin del av ansvaret for at samarbeidsklimaet kom inn i et vanskelig spor og at dialogen med enkelte av de tilsluttede enhetene ble problematisk. Tiltakene som ble iverksatt ved årsskiftet 2017/18 ser imidlertid ut til å ha båret frukter. Klarere kjøreregler og økt fleksibilitet både mht. innsending av saker og krav til dokumentasjon ser ut til å ha blitt godt mottatt ved et flertall av Nav-kontorene/TO-områdene. Det ser også ut til å ha skjedd en større grad av tilvenning til rutine og en økende aksept av at de tyngste sakene skal saksbehandles i kompetansesenteret.

Likevel skal det ikke stikkes under en stol at mange av motsetningene og motstanden som satt seg i prosjektets første periode også preget tiden som fulgte helt fram til prosjektets avslutning ved utgangen av 2019. Som vi har sett i dette kapitlet, og som blir tydeligere i de neste kapitlene, knytter den vedvarende motstanden seg særlig til sentralisering, endring av rådgiverrollen og arbeidsoppgavene lokalt, og til ønsket om å fullføre sakene og — implisitt — forhandle med kreditorene selv.

7. Frigjort tid og forebygging

I dette kapitlet er vi opptatt av mulige positive effekter som etableringen av et kompetansesenter kan ha på lokalnivået, og om dette potensialet hentes ut av de tilsluttede enhetene. En av grunnideene ved T-modellen er at de lokale NAV-kontorene som sender saker inn til senteret nødvendigvis vil få frigjort tidsressurser som kan brukes til andre oppgaver. Tanken er at disse skal brukes til forebyggende virksomhet på økonomiområdet. Forebygging er viktig både fordi en vil kunne hindre at folk får gjeldsproblemer eller at initiale utfordringer med å betjene gjeld akkumuleres til å bli uoverstigelige. Dette vil være bra for brukerne av rådgivningstjenesten, bra for kreditorene, og også bra for Nav som nå får anledning til å bygge ny kompetanse og utvide tjenesterepertoaret uten at dette krever ekstra finansiering fra kommunene.

Forutsetningen for slike positive ringvirkninger er selvsagt at kontorene sender inn nok saker. I kapittel 5 så vi at saksmengden har variert betydelig mellom enhetene. I dette kapitlet ser vi derfor først på hva ulike mengder av innsendte saker har betydd for hvert kontor i termer av frigjort tid. Deretter reiser vi spørsmålet om Nav-rådgiverne og lederne har opplevd å få frigjort noe tid og hva denne tiden eventuelt er blitt brukt til. Til slutt tar vi for oss forebyggingsbegrepet og potensialet for å omorganisere tjenesten, videreutvikle grunnkompetansen som allerede finnes ved de lokale NAV-kontorene og arbeide annerledes med økonomiske rådgivningssaker. Data i disse analysene er de kvalitative intervjuene vi gjorde med lokale aktører i 2017 og 2019, og to surveyer i 2018 og 2019.

7.1. Frigjort tid

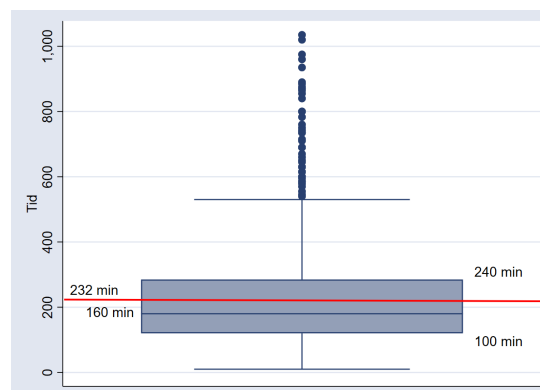
I kapittel 5 introduserte vi mål på saksbehandlingstid: «real-time» saksbehandlingstid målt i antall dager saken lå til behandling i kompetansesenteret, og faktisk saksbehandlingstid i termer av antall timer rådgiverne i senteret brukte på en sak. Vi så at gjennomsnittstiden pr sak gikk ned i prosjektets levetid, uavhengig av hvilket mål som brukes. Vi konkluderte med at aldri har saksbehandlingen vært så effektiv som i det siste året.

Spørsmålet blir da hvilken uttelling dette gir på lokalplanet. Til å vurdere dette skal vi bruke målet på faktisk saksbehandlingstid som et estimat. Ideen er at den tiden som kompetansesenteret bruker på å ferdigbehandle en sak også er den tiden som en lokal rådgiver hadde måttet bruke hvis kompetansesenteret ikke fantes. Dette premisset er utvilsomt en forenkling. Det kan f.eks. ikke utelukkes at dyktige lokale rådgivere kunne løst sakene raskere, enten i kraft av egen kompetanse eller gjennom lokale ordninger og personlige nettverk. Men normalt er det grunn til å tro at det forholder seg motsatt. Ikke bare fordi rådgiverne i senteret opparbeider seg en spisskompetanse på kreditorforhandlinger, men også fordi de kan arbeide kontinuerlig med å forhandle løsninger. Dette i motsetning til lokale rådgivere også kan ha andre arbeidsoppgaver lagt til stillingen enn bare gjeldssaker. I den grad dette er tilfellet, vil det å sette likhetstegn mellom tid brukt i senteret og tid som ville vært nødvendig å bruke lokalt være et konservativt estimat på innspart — eller frigjort — tid ved de enkelte Nav-kontorene. Gevinsten lokalt er sannsynligvis jevnt over større enn det måltallet på faktisk saksbehandlingstid antyder.

Kompetansesenteret begynte først å registrere minutter brukt på hver sak i årets siste par måneder i 2017. Den faktiske saksbehandlingstiden er registrert i 549 av totalt 1025 saker fra de opprinnelige

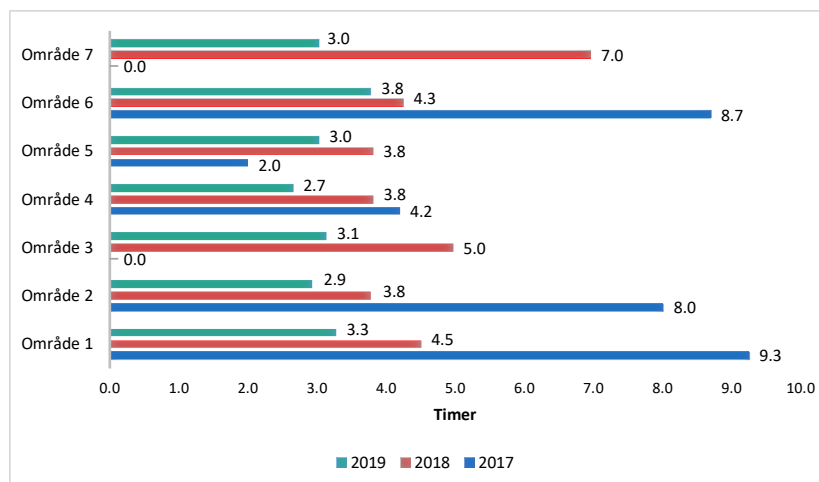
NT-enhetene — eller i rundt 54% av sakene. I **figur 7-1** ser vi at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for de 549 sakene er 232 minutter (rød linje), noe som tilsvarer like i underkant av 4 timer. Dette må vurderes som meget bra, selv når vi tar hensyn til at sakene som kommer inn til kompetansesenteret typisk er helt — eller i det minste: et godt stykke på vei — utredet og kartlagt lokalt. Dertil kommer det at saksbehandlingstiden i disse sakene gikk ned mellom 2017 og 2019, fra rundt 7.5 til 3.2 timer (se figur 5-18). Figur 7-1 viser dessuten at den mest vanlige saksbehandlingstiden (medianen) er noe lavere — 160 minutter (2.7 timer) — og at halvparten av sakene (mørkt felt) behandles innenfor rammene av 100-240 minutter (1.7—4 timer). Noen få gjeldssaker har imidlertid vært svært tidkrevende og tatt over 500 minutter.

Figur 7-1 Faktisk saksbehandlingstid ved kompetansesenteret 2017-2019. Gjennomsnitt, median og spredning. Minutter. N=549



Saksbehandlingstidens registrerte lengde avhenger av flere forhold, bl.a. av sakenes kompleksitet. Det er vanskelig å si noe bestemt om hvordan dette påvirker variasjonen i faktisk tidsbruk i de 549 sakene vi har data om. Likevel er fordelingen i **figur 7-2**, som viser gjennomsnittlig saksbehandlingstid pr. sak fra de ulike områdene, et tegn på at de siste par månedene i 2017 kan ha vært preget av noen ekstra tunge saker. Det samme gjelder sakene fra område 7 i 2018.

Figur 7-2 Faktisk saksbehandlingstid ved kompetansesenteret 2017-2019. Gjennomsnittlig antall timer pr. sak etter område og år. N=549



En annen faktor som fort påvirker målinger av denne typen, er hvor samkjørte saksbehand-

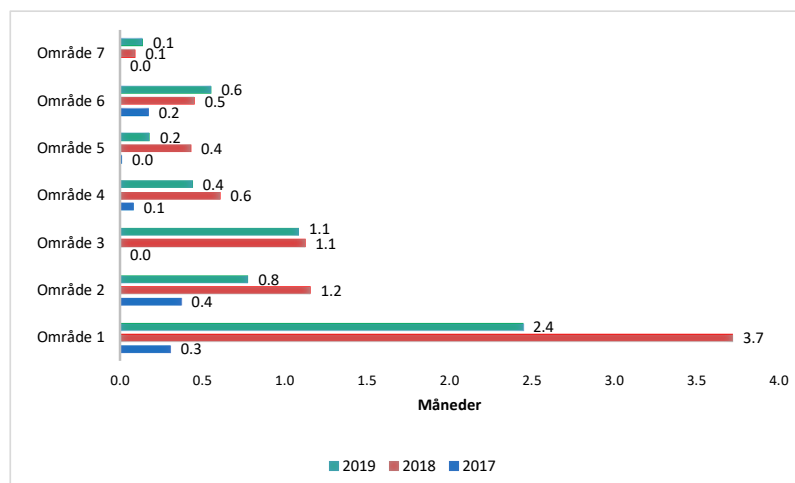
lerne er i registreringsrutinene. Figur 7-2 viser en markant forskjell i saksbehandlingstid mellom 2017 på den ene siden, og de påfølgende to årene på den annen. Nå er antall saker i 2017 som inngår i målingen bare 19, noe som gjør det vanskelig å trekke sterke konklusjoner. Likevel ser vi at gjennomsnittstiden som senteret bruker pr. sak er gått betydelig ned i 2018 og 2019, og dessuten er ganske lik overalt: rundt 4 timer. Sett under ett tar m.a.o. sakene som sendes inn fra de ulike områdene omtrent like lang tid å behandle. Dette tyder på at registreringsrutinene har satt seg blant kompetansesenterets rådgivere.

Tiden som frigjøres ved de enkelte Nav-kontorene er summen av tiden det har tatt å behandle sakene fra hver av enhetene i en bestemt periode. Siden sakene fra hvert område i gjennomsnitt er omtrent like tidkrevende fra og med 2018, varierer denne summen primært med antall innsendte saker. Basert på 549 saker hvor det er registrert faktisk saksbehandlingstid, viser tallmaterialet at

kompetansesenteret har gitt lokalkontorene en gevinst på til sammen 14.2 måneder i frigjort tid fra slutten av 2017 og ut 2019. **Figur 7-3** viser fordelingen av denne gevinsten på hvert av de sju områdene i henholdsvis 2017, 2018 og 2019. Vi skal være varsomme med å kommentere utviklingen fra 2017 til 2018 siden man kom så sent i gang med timeregistreringen. Men bare fra de 19 sakene i 2017 fikk område 1 og 2 frigjort 0.3—0.4 månedsværk, dvs. en gevinst på ca. en og en halv uke hver. Tilsvarende ser vi også at område 4 og 6 fikk frigjort noe tid: mellom en halv og en hel uke.

Det er først i 2018 og 2019 at timeregistreringen er så komplett av vi ser de reelle effektene av saksbehandlingen ved kompetansesenteret. **Figur 7-3** viser to helt klare tendenser for disse årene. For det første skiller område 1 seg ut. Her har de fått en uttelling på ca. 3.7 og 2.4 månedsværk i 2018 og 2019 — eller henholdsvis 15 og 10 uker i innspart tid. For det andre ser vi at områdene 2 og 3 har en uttelling på rundt én måned hver begge disse årene. Utover dette viser figuren at de øvrige enhetene ligger på rundt et halvt månedsværk eller lavere. Lavest er område 5 og 7, som i 2019 fikk frigjort henholdsvis 0.2 og 0.1 måned. Da snakker vi om en halv ukes tid eller mindre.¹⁵

Figur 7-3 Frigjort tid. Gjennomsnittlig antall månedsværk pr. område og år. N=549



Det er selvsagt umulig å være like presis om mengden frigjort tid i 2016 og 2017. Men hvis vi legger til grunn at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden ligger rundt det samme antall minutter i 2016 og 2017 som i de påfølgende årene, snakker vi om et totalt antall innsparte månedsværk på i underkant av 11. Hvis vi videre tar utgangspunkt i mengden innsendte saker fra hver enhet i de to årene (se figur 5-3), fikk antakelig område 1 frigjort ca. 4 månedsværk i perioden 2016—2017, mens område 2 sparte inn rundt 3 månedsværk. Videre lå enhet 3, 4 og 5 på i underkant av 1 måned, mens de to siste områdene sannsynligvis oppnådde en gevinst på mellom 1 og 1.5 uker. Dette er selvsagt usikre estimater. Den registrerte saksbehandlingstiden i 19 2017-saker indikerer at man kan ha brukt noe lengre tid på hver sak i disse årene. Likevel gir estimatene en pekepinn på hvor mye frigjort tid det var snakk om da vi gjennomførte vår første intervjurunde høsten 2017.

7.2. Opplevd å ha fått frigjort tid?

For NT-prosjektets levetid under ett (2016-2019) snakker vi altså om ca. 25 innsparte månedsværk. Spørsmålet blir da hva dette har hatt å si for den lokale rådgivningstjenesten. Den frigjorte tiden er svært ulikt fordelt mellom enhetene. Det er derfor nødvendig å avklare om rådgiverne og deres ledere overhode har opplevd å få noen gevinst ut av samarbeidet med kompetansesenteret. Dette dreier seg dels om tiden i seg selv, altså om de har fått noen ekstra frihetsgrader å gå på som følge av

¹⁵ Sakene kommer inn til kompetansesenteret gjennom hele året, og tiden som brukes registreres fortløpende. Men mange som mottas i årets siste måneder rekker ikke å bli påbegynt før året etter. I 2019 er det 39 slike saker hvor det altså ennå ikke er registrert saksbehandlingstid. 21 av dem tilhører område 1. Hvis prosjektet som *prosjekt* hadde fortsatt etter 2019, hadde statistikken som rapporteres her fanget om disse sakene i 2020. Det betyr at effekten av prosjektet som *prosjekt* i realiteten er noe større enn det vi får fram her.

at de har sendt fra seg saker. Derneft dreier det seg om hva denne tiden eventuelt er blitt brukt til. I dette avsnittet begynner vi med det førstnevnte aspektet: opplevelsen av frigjort tid som mer-tid.

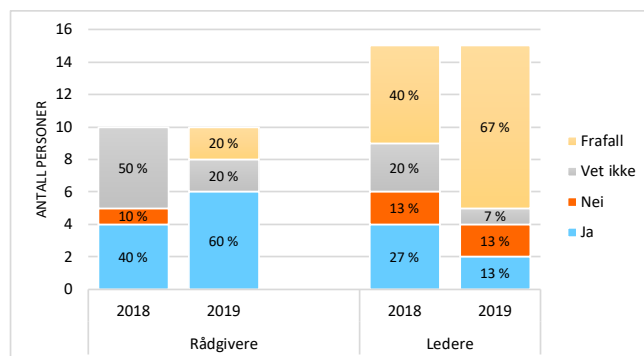
Intervjuene med lokale rådgivere og deres ledere høsten 2017 viste at mange av lokalkontorene ikke oppfattet at samarbeidet med kompetansesenteret hadde ført til noe frigjort tid. Dette passer godt med estimatet vi gjorde for prosjektets to første leveår. De fleste av kontorene har antakelig fått en tidsgevinst på under ett månedsverk både i 2016 og 2017. En av grunnene som ble trukket fram var at de hadde sendt få eller ingen saker inn til kompetansesenteret. Andre brukte argumenter som at man var ny og trengte tid til å sette seg inn i jobben, eller at arbeidsmengden hadde økt mer enn antall innsendte saker, og at man derfor ikke hadde opplevd å få mer-tid. På den annen side var to av kontorene bevisst på at de hadde fått frigjort tid. Her virket det også som om tidsgevinsten var betydelig. Igjen er dette i overensstemmelse med estimatene for frigjort tid, hvor to enheter sannsynligvis hadde fått en gevinst på 3-4 måneder hver over denne toårsperioden. At de fleste kontorene ikke har et bevisst forhold til tidsbesparelsene som de faktisk har fått understreker inntrykket fra forrige kapittel: at hovedutfordringene høsten 2017 dreide seg grensesnittet for oversendelse og dialogen mellom lokalnivået og senteret.

Spørsmålet om opplevd frigjort tid ble fulgt opp i spørreundersøkelsene våren 2018 og høsten 2019.

Figur 7-4 viser svarfordelingene blant henholdsvis rådgivere og ledere på de to måletidspunktene. Vi

ser at i 2018 rapporterte 40% av rådgiverne at de hadde fått frigjort tid, en andel som økte til 60% i 2019. Blant lederne ser vi en motsatt tendens: andelen som mener de har fått tidsgevinster ut av samarbeidet med kompetansesenteret synker fra 27% i 2018 til 13% i 2019. Her er imidlertid også frafallet betydelig. Videre kan vi legge merke til at mange rådgivere og ledere er usikre og ikke vet om de har fått noen tidsgevinster eller ikke — særlig i 2018. Dette i et år hvor tre av de sju områdene hadde fått minst én måned frigjort tid pr. år (figur 7-3). De fire andre lå imidlertid på rundt tre uker eller lavere. Figur 7.4 understreker dermed det vi antydte ovenfor, at man må over en viss terskel før det gir mening å snakke om frigjort tid som en utnyttbar ressurs. Den peker også på at det kan ta tid før man innser at man har fått noen frihetsgrader som kan endre arbeidshverdagen.

Figur 7-4 «Har etableringen av kompetansesenteret ført til at du har fått frigjort tid til andre ting?». Rådgivere og ledere. N= 10 (rådgivere, 2018 & 2019), og N=15 (ledere, 2018 & 2019)



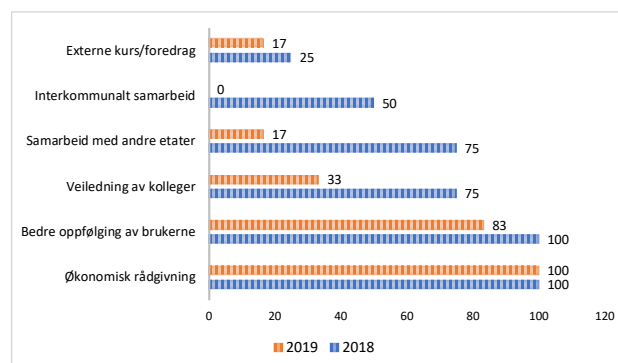
En fellesnevner i rådgivernes forklaringer på hvorfor de har sett lite eller ingenting til den frigjorte tiden er paradoksalt nok at de befinner seg i en hektisk og uoversiktlig hverdag. En av de vi intervjuet så sent som i juni 2019, og som t.o.m. hadde sendt inn en del saker, sier at «... jeg har ikke sett snurten av den frigjorte tiden ... Vi må jo bare ta det som kommer. Så vi aner jo ikke hvor mange saker vi har å holde på med». Noen av dem må jobbe etter skippertak-metoden og bruker fellesferien eller andre rolige perioder i året til å komme a-jour, men «... så [er] resten av året bare det komplette kaos». Atter andre peker på at man ikke får frigjort tid i form av timer eller uker ekstra for «... det går jo på daglige rutiner, ikke sant? Og der er vi tilgjengelige hele tiden». Det virker m.a.o. som om arbeidsmengden er så overveldende at man ikke bare avskjæres fra å tenke i termer av frigjort tid, men også at selve begrepet om en tidsgevinst nærmest blir meningsløst. Paradokset her er jo at mens situasjonen beskrives som kaotisk på grunn av saksmengden, kunne det jo tenkes at løsningen rett og

slett ville være å øke antall oversendelser. Da ville arbeidsmengden reduseres og bli mer oversiktlig, i bytte mot reell frigjort tid som kunne brukes til å utvikle den lokale tjenesten og jobbe annerledes. I så fall er en av forklaringene på tendensene i figur 7.4 at flere av rådgiverne ikke utnytter systemet med et kompetansesenter godt nok, og rett og slett sender inn for få saker.

7.3. Hva er den frigjorte tiden brukt til?

Det er likevel neppe hele forklaringen. Hvis vi ser på hva den frigjorte tiden er blitt brukt til, får vi øye på en annen faktor. I **figur 7-5** har vi skilt ut de rådgiverne som på hvert måletidspunkt sa at de faktisk hadde fått frigjort noe tid som følge av samarbeidet med kompetansesenteret. Figuren illustrerer hvordan denne tiden er blitt anvendt. Vi ser at så godt som alle rådgiverne har brukt den frigjorte tiden til økonomisk rådgivning og bedre oppfølging av brukerne både i 2018 og 2019. Så synker andelen som har benyttet tiden på de andre arbeidsoppgavene: veiledning av kolleger, samarbeid med andre etater, interkommunalt samarbeid og eksterne kurs og foredrag. Dette gjelder både innenfor hvert år og fra det ene året til det andre.

Figur 7-5 «Har den frigjorte tiden blitt brukt til ...?». Andel rådgivere med opplevd frigjort tid. N= 4 (2018) og N=6 (2019)



Det er særlig to trekk ved denne figuren som det er verd å legge merke til. Det ene er at der hvor det frigjøres tid blir den brukt til mer av det samme: økonomisk rådgivning og oppfølging av brukerne. Dette gjelder på begge måletidspunkt. Det andre er at det var en bredere bruk av tidsgevinsten i 2018 enn i 2019. Mot slutten av prosjektets levetid var det m.a.o. færre som tok ut tiden på de andre, potensielt forebyggende aktivitetene. I den grad dette betyr at tidsgevinsten nærmest «usynlig» driver inn i den ordinære rådgivningsvirksomheten, ser begge deler ut til å bryte med T-modellens filosofi og overordnede mål for tjenesteutviklingen lokalt: mer forebygging og nye måter å jobbe på.

7.4. Det vanskelige begrepet: forebygging

Forebygging er et vanskelig begrep av flere grunner. En av dem er at Nav generelt — og økonomisk rådgivning i særdeleshet — er innrettet mot problemløsning. Rådgiverne får saker primært fordi brukerne har problemer som skal løses, og sjeldnere fordi økonomiske problemer skal forebygges. En annen grunn er at problemløsning og forebygging ofte går i hverandre og framstår som to sider av samme sak. Dersom et problem på et bestemt nivå blir løst, forebygger rådgiveren samtidig at problemene eskalerer til et høyere nivå på et senere tidspunkt. Dette er illustrert i **figur 7-6**. T-modellen handler på den ene siden om at lokalnivået skal forvalte en problemløsningskompetanse opp til nivå 3a, og på den annen utvikler en forebyggingskompetanse som tilpasses og iverksettes på alle nivåer. Dette omfatter økt søkelys på intern kompetanseheving, kompetansespredning, nye samarbeidsformer og oppfølging av brukerne og deres økonomiske og sosiale situasjon. Mulighetsrommet for å realisere dette målet ligger i at tid frigjøres gjennom samarbeidet med kompetansesenteret, hvor en

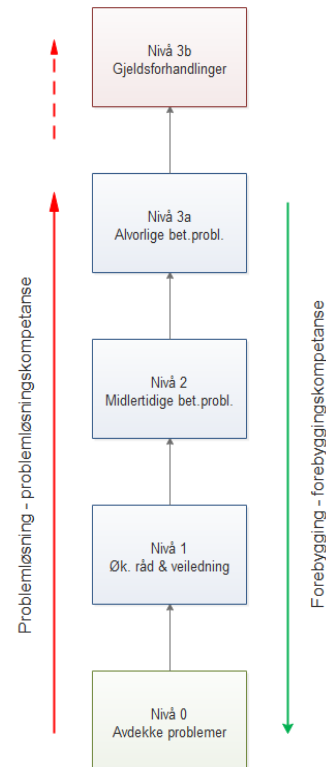
særskilt del av problemløsningskompetansen — den som handler om kreditorforhandlinger — skiller ut sammen med de sakene som påkaller denne typen kunnskap og ferdigheter (nivå 3b).

Da vi intervjuet rådgiverne for første gang høsten 2017, var det mange som svarte nei på spørsmålet om de drev med forebyggende virksomhet fordi de ikke hadde fått frigjort tid. Heller ikke de som hadde opplevd å få en slik gevinst hadde forebygging fremst på agendaen. Men det betyr ikke nødvendigvis at denne typen virksomhet var ute av agendaen. Problemløsende saksbehandling har ofte et proaktivt aspekt. To rådgivere nevner da også at de forebygger gjennom «... samtaler som saksbehandler» og «... mer arbeid på tvers i sosisonomgruppa». Likevel er hovedinntrykket at rådgiverne var for presset på tid til å ha et eksplisitt fokus på forebygging.

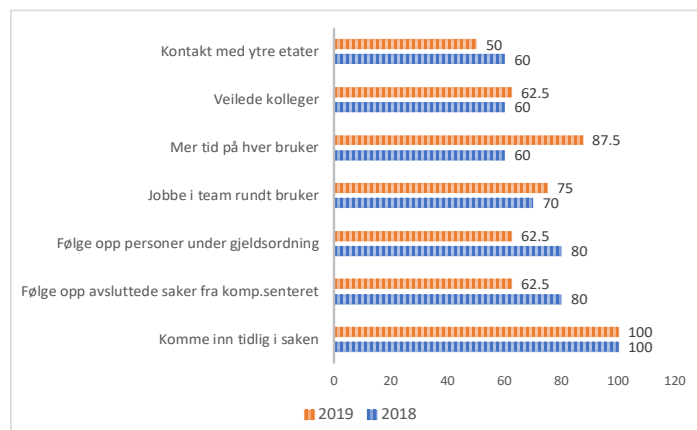
Utover «vanlig» saksbehandling hadde rådgiverne få presise oppfatninger om hvordan man kunne forebygge. Da vi spurte om hva de ville ha prioritert dersom de hadde frie tøyler, var imidlertid det å jobbe på tvers av kollegiet og være veiledere for saksbehandlere på andre fagfelt noe som ble nevnt oftest. Mange som får gjeldsproblemer har typisk vært i kontakt med andre deler av Nav-systemet og bør derfor kunne fanges opp tidligere. Dessuten var utadrettet virksomhet et tema som gikk igjen. I tillegg til økonomikurs for innvandrere ble det uttrykt behov for å «... reise mer ut», f.eks. til skoler, og å samarbeide med andre kommunale etater.

I surveyene i 2018 og 2019 fulgte vi opp disse intervjuene med å be rådgiverne vurdere viktigheten av et knippe typisk forebyggende aktiviteter. **Figur 7-7** viser andelen som på de to måletidspunktene mente at disse aktivitetene var (litt eller svært) viktige i deres arbeid. Vi ser at på begge måletidspunkt mener samtlige rådgivere det er viktig å komme tidlig inn i sakene. Dette vil kunne forebygge at problemene eskalerer til høyere nivåer og til slutt kommer ut av kontroll. Videre ser vi at i 2018 var det 80% som så på oppfølging av brukere som viktig, både når det gjaldt saker som var ferdigbehandlet i kompetansesenteret og sendt tilbake til lokalkontoret, og personer under gjeldsordning. Dette er jo saker som har fått en eller annen form for løsning, men som over tid kan vise seg å bli problematisk for skyldnerne å forholde seg til. Særlig framstår konsekvensen av å misligholde

Figur 7-6 T-modellen: Forebygging og problemløsning



Figur 7-7 «Hvor viktig er de følgende aktivitetene i ditt arbeid? Antall rådgivere som svarte svært viktig og litt viktig. Alle som besvarte spørsmålet (frafall utelatt). N= 10 (2018) og N=8 (2019)



gjeldsordninger som alvorlige, og mye forskning har pekt på at både Nav og namsmannen har et oppfølgingsansvar for å hindre at det skjer (se f.eks. Poppe 2005; Poppe and Bøyum 2018). Også frivillige avtaler med kreditorene og opplegg for å håndtere økonomien på en bedre måte kan være alvorlig å droppe ut av.

Figur 7-7 viser at det i 2019 var en noe lavere andel som mente at disse formene for oppfølging var litt viktig eller svært viktig. På den annen side var nesten samtlige enige om at det var viktig å bruke *mer tid på hver bruker* — 87.5% mot 60% i 2018. Videre ser vi at på begge måletidspunktene syntes rundt $\frac{3}{4}$ av rådgiverne at det var viktig å jobbe i team rundt brukerne. Dette er en forebyggingsstrategi som kombinerer fagekspertise fra flere kunnskapsområder for å få kontroll over økonomien til brukere som befinner seg i kompliserte livssituasjoner. Til slutt ser vi at *kontakt med ytre etater og veiledning av kolleger* fikk lavest oppslutning. Både i 2018 og 2019 var det 50%—62% som mente at disse strategiene var litt viktige eller svært viktige. Her er det grunn til å nevne at utover i NT-prosjektets siste fase signaliserte prosjektledelsen at veiledning internt i staben var kanskje det viktigste man kunne gjøre på daværende tidspunkt for å bygge opp forebyggingskompetanse lokalt og avdekke problemer tidlig.

7.5. Lederansvaret på lokalnivået

En satsing på forebygging utover det vi har sett i figur 7-5 og i retning av det rådgiverne vurderer som viktig (figur 7-7), er åpenbart avhengig av at man får frigjort tidsressurser til dette. I Nord-Trøndelag handler det bl.a. om å utnytte kompetansesenteret og sende inn saker. Som vi har sett har dette skjedd i ulikt monn ved de sju Nav-kontorene/TO-områdene. Gitt at man oppnår en tidsgevinst, handler det imidlertid også om å omsette denne ressursen i ønskede gjøremål på en gjennomtenkt og målrettet måte. En satsing på forebygging kan ikke bare være opp til den enkelte rådgiver. Til syvende og sist handler både oversendelsen av saker og implementering av nye prioriteringer, arbeidsområder og arbeidsmåter om at de lokale Nav-lederne og avdelingslederne tar ansvar og utøver lederskap.

Gjennom prosjektets fire leveår har lederansvaret lokalt vært varierende. De kvalitative intervjuene i 2017 tydet på at lederne stort sett lot organiseringen av rådgivningstjenesten være som den var før kompetansesenteret kom. I den påfølgende surveyen våren 2018 spurte vi både lederne og rådgiverne om det hadde vært foretatt noen organisatoriske grep for å utnytte den ressursen som senteret representerer. Dette kunne f.eks. dreie seg om etablering av nye team for å effektivisere tjenesten, satsing på nye forebyggingsrettede arbeidsoppgaver, og organisering av nye former for samarbeid for å gjøre rådgivningstilbudet kvalitativt bedre eller mer tilgjengelig for kommunens innbyggere. Svarene gikk i begge retninger. Mens noen av lederne mente de hadde tatt grep, svarte alle rådgiverne enten nei eller vet ikke (Poppe et al. 2018). Mangelen på konsistens peker i retning av at initiativene som lederne selv mente å ha tatt ikke ble opplevd som et vesentlig grep blant rådgiverne eller noe som gjorde deres arbeidssituasjon annerledes eller lettere. Sett under ett tolket vi resultatet som et ganske klart tegn på at lite eller ingenting hadde skjedd på dette tidspunktet.

Høsten 2019 hadde svarmønsteret endret seg noe. **Figur 7-8** viser at 20% av rådgiverne nå svarte bekreftende på at ledelsen hadde foretatt organisatoriske endringer for å tilpasse seg innføringen av kompetansesenteret. Dette er da også enheter som gjennom mesteparten av prosjektiden hadde sendt inn mange saker. Samtidig ser vi at omtrent $\frac{1}{3}$ svarer nei på spørsmålet og at en tilsvarende andel er usikker (vet ikke). Her har det enten ikke vært tatt noen grep eller så er forbindelsen mellom

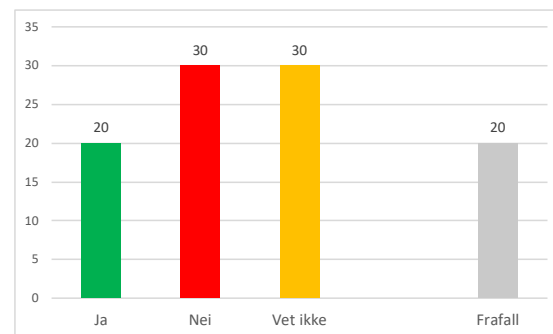
ledere og rådgivere utydelig når det gjelder forholdet til kompetansesenteret. De kvalitative intervjuene fra både 2017 og 2019, samt vårt kjennskap til disse områdene ellers, tyder på at figur 7-8 gir et riktig bilde av situasjonen. Dette understøttes ytterligere av at fem ledere svarte at de ikke hadde tatt noen organisatoriske grep (ikke vist i figuren). De representerer enheter hvor vi ut fra de kvalitative intervjuene og andre kilder ikke ville forvente noe annet svar.

En slik kontekst har store konsekvenser for hvilke endringer som kan finne sted på lokalplanet. Både i 2018- og 2019-surveyene spurte vi rådgiverne om å ta stilling på en skala fra 1—5 til utsagnet om at de har begynt å jobbe på nye måter etter at kompetansesenteret ble opprettet. Fordelingen i **figur 7-9** viser at andelen ganske enige og helt enige på begge måletidspunkt utgjorde et mindretall — 40% i 2018 og 20% i prosjektets siste måneder høsten 2019. At tilslutningen til utsagnet er lavere i 2019 enn i 2018 har sannsynligvis sammenheng med at prosjektet har fått virke over lengre tid og at arbeidsrutiner og innstillinger til hva senteret som ressurs betyr i arbeidshverdagen har fått «satt seg». Dessuten nærmer prosjektets avslutning seg, og på intervjutidspunktet har man i flere måneder sett hvilken vei beslutningen om videre deltakelse i 2020 går. Dette bidrar til å forklare hvorfor andelen enige halveres på halvannet år og fordelingen i 2019 virker mer polarisert enn tidligere, ved at det nå er like mange uenige som enige, en større andel nøytrale og færre usikre (vet ikke). Dessuten er det verdt å legge merke til at de som er enige i utsagnet om at man nå jobber på nye måter reflekterer to ganske ulike lokale situasjoner.

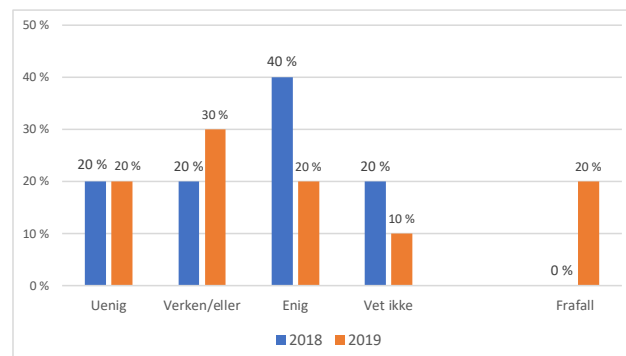
På den ene siden dreier det seg om en enhet som i perioden 2018—2019 har sendt inn et lite, men likevel et noe større antall saker enn tidligere, og sannsynligvis av den grunn opplever å arbeide på en ny måte. På den annen side har vi et område som gjennom hele prosjektperioden har utnyttet kompetansesenteret til å bygge opp nye arbeidsrutiner. Når vi så vet at rådgiverne ved resten av Nav-kontorene/TO-områdene ikke mener de har utviklet andre måter å jobbe på etter fire år i prosjektet, er det et tegn på at NT-filosofien har hatt lite gjennomslag på rådgivningspraksisen lokalt.

Selv om det er rådgiverne som i det daglige håndterer egen saksmengde og tar løpende beslutninger om saker som skal oversendes, må avdelingslederne og Nav-/TO-lederne likevel ta hovedansvaret for dette. I kapittel 6 har vi riktignok sett at det utviklet seg en konflikt rundt grensesnittet for oversendelse av saker, og at kompetansesenteret har en del av skylden for den negativiteten som oppstod i deler av prosjektet. På den annen side befinner de fleste lokale rådgiverne seg i en presset arbeidssituasjon. I intervjuene beskriver de en periodevis u håndterlig hverdag preget av en stor og uforutsigbar saksmengde hvor det er lett å havne på etterskudd og hvor forebygging kommer i bakgrunnen. I

Figur 7-8 «Har lederne i ditt tjenesteområde tatt organisatoriske grep for å tilpasse økonomisk rådgivning/gjeldsrådgivning bedre til kompetansesenteret? Rådgivere 2019. N=10



Figur 7-9 «Vi jobber på nye måter etter at kompetansesenteret ble etablert». Andeler som er enige (helt enige & ganske enige) og uenige (ganske uenige & helt uenige). Rådgivere. N=10 (2018 & 2019).



den grad det har vært frigjort tid har den tydeligvis hatt en tendens til å gli inn i den daglige rutinen. Intervjuene med både rådgivere og ledere gir et bestemt inntrykk av det mangler en overordnet plan for å håndtere den eksisterende saksmengden og dermed bedre både rådgivernes arbeidssituasjon og tjenestetilbudet ut til brukerne. Det er et lederansvar å utvikle og håndheve en slik plan. I Nord-Trøndelag, hvor man tross alt har inngått en avtale med et kompetansesenter som har mye fagkunnskap og god kapasitet, er det rimelig å tenke at dette er en ressurs som ikke kan oversees, men tvert imot brukes. I så fall er det en lederoppgave å peke på denne muligheten og sørge for at den utnyttes gjennom å legge eksplisitte føringer internt på at saker skal oversendes til kompetansesenteret.

En slik overordnet plan må også omfatte tanker omkring hva man skal gjøre med tiden som frigjøres ved at saker oversendes kompetansesenteret. Det betyr å sette mål for tjenesten som kanskje tidligere var utenfor rekkevidde, eller eventuelt ha en plan for hvordan tidsgevinsten kan utnyttes på andre områder. Det er en lederoppgave å initiere nye målsettinger og måter å arbeide på for å nå disse målene. Vi ser få spor av dette i intervjuene vi har gjort med informanter i lederposisjoner. Dette gjelder ikke bare for enheter hvor saksmengden er stor og det åpenbart foreligger et behov for nye tilnærminger til organisering av tjenestetilbudet, men også der hvor bemanningen i forhold til antall saker er mer balansert. I begge tilfeller vil et høyere antall innsendte saker skape bedre muligheter få planlegge et reformert tjenestetilbud i retning av mer kvalitet og mer forebygging.

Det er imidlertid ikke alle steder hvor det mangler en overordnet plan. Ett område skiller seg tydelig ut fra de seks andre Nav-kontorene/TO-områdene i så måte, og det er Inn-Trøndelag med vertskommunen Steinkjer i spissen. Det kan ikke utelukkes at samlokaliseringen med kompetansesenteret har hatt en viss betydning. Det er åpenbart lettere for Nav Inn-Trøndelag å ha en løpende dialog med kompetansesenteret enn det er for andre Nav-kontorer. Men forskjellene er for store til at nærhet kan være eneste forklaring — eller endog hovedforklaringen.

Ved Nav Inn-Trøndelag har lederne tatt initiativer til en systematisk satsing på å utnytte kompetansesenteret og utvikle rådgivningstilbudet på nye måter (se **figur 7-10**). Dette har gitt resultater «på gulvet». Som en av rådgiverne der forteller,

Figur 7-10 Tiltak og overordnet plan høsten 2017 ved én Nav-enhet

- ✓ Sentralisering og effektivisering av tjenestene fra flere kommuner
- ✓ Flere stillingsressurser knyttet til økonomisk rådgivning og disponering sees i sammenheng
- ✓ Etablering av fagmiljøer for å kunne håndtere komplekse saker. Mål for kompetanseheving
- ✓ Føringer fra ledelsen på at rådgiverne skal sende inn saker til kompetansesenteret. Oppfølging
- ✓ Organisering av tjenestene i team. Sikrer faglig utvikling, reduserer sårbarhet. Ukentlige statusmøter
- ✓ Etablering av lik praksis og likt tjenestetilbud gjennom å samle rådgiverne i team
- ✓ Definerer av mål for forebyggende aktiviteter: komme tidligere inn i sakene ved å samarbeide på tvers, økonomikurs til brukerne, hjembesøk til familier som sliter økonomisk, samarbeid med barnevernet, fokus på flyktninger, fokus på ungdom

«Hvis jeg ikke hadde kunnet sendt over sakene så hadde jeg jo ikke kunnet fulgt opp de familiene så tett. Likeens så har jeg jo en del kurs. Både på jobb, på Jobbhuset her, kurs for ungdom. Og kurs for flyktninger. Likeens så har vi satt i gang en sånn drop-in time i lokalene til kommunen da, en gang i uka, to timer. Og det hadde vi jo ikke hatt mulighet til uten at vi hadde fått frigitt den tiden. Sånn at vi får til å komme mye tettere på, jeg føler at jeg ikke driver bare brannslukking lenger. At jeg klarer å se hvor vi må sette inn mer, eller hvem må vi jobbe mer med, for å komme inn tidligere. Jeg har liksom på en måte klart å løfte meg et hakk opp. Sånn at jeg ser bildet, hva som er problemet. Og før hadde ikke jeg mulighet [til det], for det var bare å jobbe, få unna».

Til slutt er det all grunn til å peke på at dette ikke bare er et spørsmål om å frigjøre tid til forebygging og bli i stand til å tilby bedre tjenester til brukerne. Det handler også om fornuftig ressursbruk og effektivisering av arbeidet ved den lokale Nav-enheten. Som en informant på ledernivå ved et av kontorene som aktivt har sendt over saker sier det:

«Vi har vi nå et kompetansesenter som er finansiert, det er en gratis tjeneste for kontorene ... Jeg kjenner jo for min egen del, da, hvis vi ikke hadde fått ført over noen saker ... så tror jeg jeg kunne fått et forklaringsproblem til rådmannen min. Hvorfor i all verden har ikke dere brukt det her? Andre kontorer har jo gjort det».

7.6. Oppsummering

In dette kapitlet har vi sett at saksmengden som har vært sendt inn til kompetansesenteret i løpet av prosjektets fire leveår summerer seg til rundt 25 månedesverk. Dette er et konservativt anslag på hvor mye tid som er blitt frigjort lokalt gjennom samarbeidet med senteret. Denne tidsgevinsten fordeler seg imidlertid svært ulikt gjennom prosjektiden og mellom de lokale Nav-enhetene, fra 0.1 månedesverk til 3.7 månedesverk pr år. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden pr sak er 232 minutter eller i underkant av fire timer. Gjennomsnittstiden for sakene fra hvert av kontorene er ganske lik. Mengden frigjort tid varierer dermed primært med mengden innsendte saker.

I surveyen i 2018 sier 40% av rådgiverrespondentene at de hadde opplevd å få frigjort en viss mengde tid som følge av at de sendte inn saker til kompetansesenteret. I november 2019 hadde denne andelen økt til 60%. De som hadde fått mye frigjort tid brukte den på et vidt spekter av aktiviteter, herunder veiledning av kolleger og samarbeid med andre etater. Datamaterialet viser imidlertid at tidsgevinsten hovedsakelig er gått med til å gjøre mer av det samme: mer rådgivning og mer oppfølging av den enkelte bruker. Vi skal ikke se bort fra at «vanlig» saksbehandling har en viss proaktiv eller forebyggende effekt. Men hovedinntrykket er likevel at de fleste rådgiverne var for presset på tid til å ha et eksplisitt fokus på forebygging.

Etter fire år i prosjektet sier et flertall av rådgiverne at de ikke har utviklet andre måter å jobbe på. Dette er et tydelig tegn på at NT-filosofien har hatt begrenset gjennomslag lokalt. Den grunnleggende forutsetningen for å få tilgang på frigjort tid er at man sender inn et tilstrekkelig antall saker. Det er kun hvis man gjør det at man kan få mer-tid til å bryte med innarbeidede mønstre og endre det eksisterende tjenestetilbudet. En fellesnevner i rådgivernes forklaringer på hvorfor de har sett lite eller ingenting til den frigjorte tiden er paradoksalt nok at de befinner seg i en hektisk og uoversiktlig hverdag. I en slik situasjon kunne man ha benyttet seg av den ressursen som kompetansesenteret representerer i kraft av å være et gratis avlastningstilbud for saksbehandling av tunge gjeldssaker. Denne muligheten har mange åpenbart ikke utnyttet.

At det mange steder er sendt inn for få saker er primært et lokalt lederansvar. Intervjuene med både rådgiverne og informanter på ledernivå tyder rett og slett på at det mangler en overordnet plan for hvordan man skal håndtere en stor og lite forutsigbar saksmengde. Framfor alt synes det som om det er lagt for få føringer fra ledelsens side på å utnytte det faktum at man har tilgang på en gratis avlastningsmulighet i form av et kompetansesenter med mye fagkunnskap og ledig kapasitet. Det mangler dessuten en overordnet plan for hvordan den frigjorte tiden skal benyttes til fordel for et bedre tjenestetilbud ut til brukerne. Når lederskapet svikter på denne måten, vil alt stort sett forbli ved det samme, og man får ikke ut de gevinster som et kompetansesenter potensielt representerer.

Unntaket er Inn-Trøndelag med vertskommunen Steinkjer i spissen, hvor man har tatt grep og kvittert ut gevinster gjennom en overordnet plan for utvikling av rådgivningstjenesten.

8. Rådgivernes synspunkter på kompetansesenteret

Et viktig mål for NT-prosjektet er å bygge et sterkt kompetansemiljø. De lokale rådgiverne er sentrale i dette arbeidet. Det er derfor viktig å undersøke rådgivernes synspunkter og holdninger til kompetansesenteret på dette området. Utgangspunktet er at opprettelsen av et kompetansesenter og et nytt system for håndtering av tunge gjeldssaker griper direkte inn i de lokale Nav-rådgivernes arbeidshverdag og krever endringer i måten det arbeides på lokalt. Som vi alt har sett i foregående kapitler, er ikke dette enkelt å forholde seg til, selv om intensjonen med det nye systemet er å forbedre rådgivernes arbeidssituasjon og øke sjansene for at brukerne får behandlet sine saker profesjonelt og effektivt.

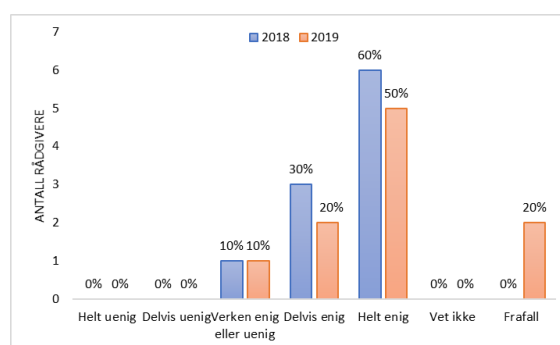
I dette kapitlet undersøker vi derfor nærmere rådgivernes vurderinger av kompetansesenterets bidrag til å bedre arbeidssituasjonen lokalt og fagmiljøet på tvers av de lokale enhetene. Vi ser først på deres oppfatninger om senterets inngripen i deres arbeidshverdag. Dernest fokuserer vi på kompetansesenterets rolle når det gjelder faglig støtte og utforming av et bedre fagmiljø, slik de lokale rådgiverne ser det. Analysene er basert på to spørreundersøkelser gjennomført i 2018 og 2019.

8.1. Den nye arbeidshverdagen

Kompetansesenteret griper direkte inn i rådgivernes daglige arbeidssituasjon ved å introdusere et nytt system for håndtering av tunge gjeldssaker (hovedsakelig på nivå 3). T-modellen introduserer også forventninger om at Nav lokalt organiserer seg deretter og at rådgiverne slutter opp om den nye måten å jobbe på. Men som vi har sett i tidligere kapitler er ikke dette enkelt å få til. Det har vært kontroverser både rundt grensesnittet og når det gjelder frigjort tid og utvikling av rådgiverrollen i retning av mer forebyggende virksomhet. Dette dreier seg mest umiddelbart om at rådgiverne skal gå fra seg saker som de før håndterte selv, og som nå andre «eksperter» i et kompetansesenter skal ta seg av. Men det handler kanskje først og fremst om brukernes behov for å få sine saker raskt og profesjonelt behandlet.

Vi måler rådgivernes holdninger til disse utfordringene, og hvordan de eventuelt har endret innstilling over tid, ved hjelp av tre indikatorer. Alle er utformet som utsagn man skal ta stilling til på en skala fra 1—5, hvor lave verdier er uttrykk for uenighet og høye verdier for oppslutning om påstanden. Den første indikatoren er hvorvidt man setter pris på at kompetansesenteret heretter skal ta over de tunge sakene. Utsagnet kan vurdere positivt i lys av at man blir avlastet i en ellers presset hverdag. Man kan også se det som positivt dersom man mangler relevant kompetanse eller mener at det er til brukernes beste at noen som er minst like kompetent som en selv ser på saken. På den annen side kan rådgiverne forholde seg negativt til påstanden hvis man f.eks. mener at dette er saker man selv håndterer minst like godt. Det samme er tilfellet hvis man oppfatter at den nye rutinen truer jobben deres, taper rådgiverfunksjonen for innhold eller ikke er til fordel for brukeren.

Figur 8-1 «Jeg setter pris på at kompetansesenteret overtar de tunge sakene». Lokale Nav-rådgivere. N=10 (2018), N=10 (2019).

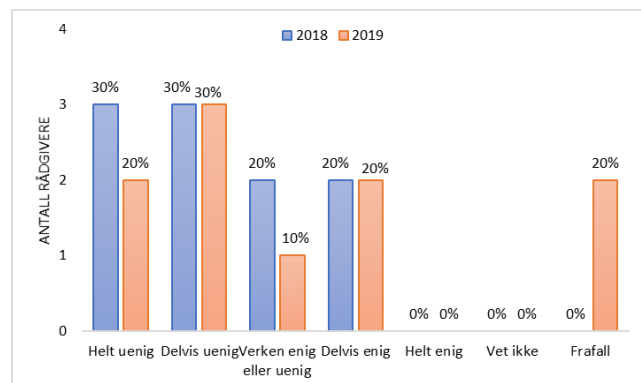


Figur 8-1 viser hvordan rådgiverne forholdt seg til utsagnet «Jeg setter pris på at kompetansesenteret overtar de tunge sakene» våren 2018, og hvordan holdningen har endret seg halvannet år senere. Resultatet er overveiende på den positive siden. I 2018 var Til sammen 90% av rådgivere enig i at de satte pris på at senteret tok tunge saker (60% helt enig, og 30% delvis enig). I 2019, derimot, var totalandelen som var enig redusert til 70% (50% «helt enig», og 20% «delvis enig»). Nedgangen i andelen positive har sammenheng med frafallet av respondenter i 2019. Hvis vi bare ser på de som faktisk har besvart spørsmålet, er andelen positive 90% på begge måletidspunkt. For ingen svarte «delvis uenig» eller «helt uenig» verken i 2018 eller 2019. Usikkerheten er også den samme i begge årene: 10% svarte «verken enig eller uenig», mens ingen svarte «vet ikke».

Den neste indikatoren er et noe spissere utsagn om at man foretrekker å forhandle med kreditorene selv framfor å sende saken fra seg og overlate forhandlingene til andre. Utsagnet er formulert slik at dersom man er enig uttrykker man en viss motstand mot den nye rutinen og kanskje også selve filosofien bak NT-prosjektet. Det er ikke uvanlig at medarbeidere i en organisasjon i endring føler at nye arbeidsmåter truer deres posisjon og/eller faglige autoritet (Karp 2014). På den annen side vil det å være uenig i påstanden være et uttrykk for at man synes det er greit å slippe kreditorforhandlinger — f.eks. fordi det er tidkrevende, ubehagelig eller at man anser rådgiverne i kompetansesenteret som bedre egnet til å forhandle enn det en selv er.

Igen går holdningen blant rådgiverne overveiende i favør av T-modellen (**figur 8-2**). I 2018 var totalt 60% av rådgiverne uenig i at de foretrakk å forhandle selv. Halvparten av disse svarte «delvis uenig», og halvparten svarte «helt uenig». I 2019 gikk den totale andelen uenige ned til 50%. Denne gangen var 30% delvis uenige og 20% helt uenige. På den annen side ser vi at andelen rådgivere som foretrakk å forhandle med kreditorene selv var uendret fra 2018 til 2019. På begge måletidspunktene var 20% delvis uenige, mens ingen var helt enige noen av årene. Det betyr at vi kan registrere en viss motstand selv helt mot slutten av prosjektperioden, men at denne uenigheten ikke er veldig sterk. Vi kan også legge merke til at usikkerheten rundt spørsmålet om kreditorforhandlinger gikk ned fra 2018 til 2019. Etter hvert som prosjektet har gått framover har m.a.o. noen flere rådgivere tatt et klart standpunkt.

Figur 8-2 «Jeg foretrekker å forhandle med kreditorene selv istedenfor å sende over saken til kompetansesenteret». Lokale Nav-rådgivere. N=10 (2018), N=10 (2019).

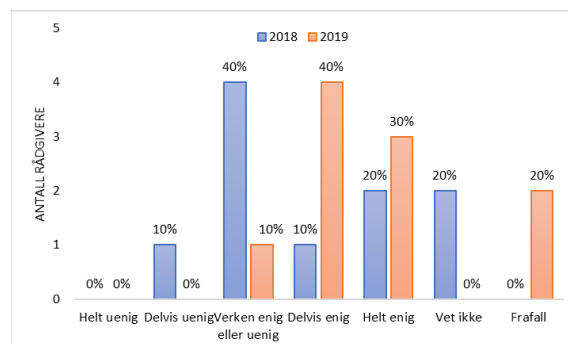


Den tredje og siste indikatoren er et utsagn om at saksbehandlingen er blitt mer effektiv etter at kompetansesenteret ble etablert. I forhold til de to andre utsagnene handler dette mer om at brukeren har fått fordeler som følge av de nye rutinene. Indikatoren er også mer generell enn de to foregående — særlig i forhold til indikator 2 som spesifikt dreide seg om forhandlingsdelen av saksbehandlingen. En positiv holdning vil her bety at T-modellen medfører raskere saksbehandling, enten fordi kompetansesenteret jobber raskere enn man selv gjør, eller at man får bedre tid til å arbeide med sakene som blir igjen i lokalkontoret, eller begge deler. Vi skal her huske på at flere av rådgiverne også har andre oppgaver enn gjeldssakene. På den annen side kan rådgiverne være av den oppfatning at de kunne gjøre saksbehandlingen like effektivt uten et kompetansesenter, og at oversendelse

av sakene dit kan forlenge tiden det tar å slutføre en sak — i hvert fall i noen tilfeller der det kan etableres gode løsninger gjennom rådgiverens lokale nettverk.

I figur 8-3 ser vi at oppslutningen om utsagnet er større i 2019 enn i 2018. Ved prosjektperiodens avslutning er det flere som mener at effektiviteten er blitt bedre etter at systemet med kompetansesenteret kom på plass. Figuren viser at i 2018 var det til sammen 30% rådgivere enige i dette (10% «delvis enig», og 20% «helt enig»). I 2019 hadde andelen som var enige økt til 70%, hvorav 40% var delvis enige, og 30% helt enige. Videre ser vi at i 2018 svarte ingen «helt uenig», mens 10% var «delvis uenig». I 2019, derimot, finner vi ingen på den negative siden av svarskalaen. Bevegelsen i positiv retning har trolig sammenheng med at rutinene går seg til etter hvert, og at man først begynner å se fordelene når det har gått en tid.

Figur 8-3 «Saksbehandlingen er blitt mer effektiv etter at kompetansesenteret kom». Lokale Nav-rådgivere. N=10 (2018), N=10 (2019).



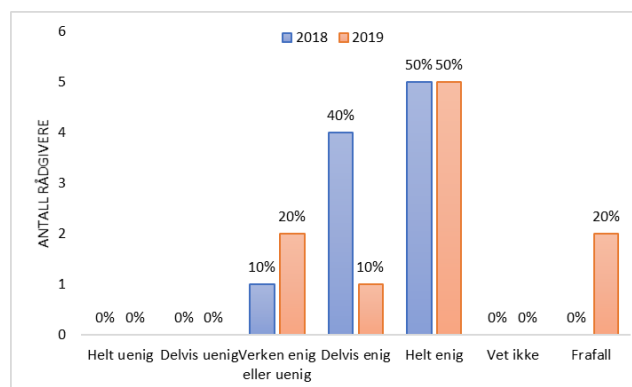
8.2. Fagmiljø kompetanse og faglig støtte

I samarbeidsavtalen med kommunene ble det satt et mål om å bygge et sterkt kompetansemiljø i rundt rådgivningstjenesten i Nord-Trøndelag. Fagmiljø og fagstøtte er viktig både for å sikre en kunnskapsbasert tjeneste til brukerne, og for å tilby gode saksbehandlingsprosesser i møte med mer profesjonaliserte systemer. Kompetansesenteret skal ha en sentral rolle i dette, hvor nettverksbygging og fagmøter i faglig team er nøkkelaktiviteter.

Vi har målt fagmiljø, kompetanse og fagstøtte med tre indikatorer. Igjen er de utformet som utsagn man skal ta stilling til på en skala fra 1—5, hvor lave verdier er uttrykk for uenighet og høye verdier for oppslutning om påstanden. Den første indikatoren dreier seg om i hvilken grad rådgiverne føler seg inkludert i det nye systemet med et kompetansesenter. Inklusjon er selvsagt helt avgjørende for at NT-prosjektet skal bli vellykket. Det motsatte — ikke nødvendigvis eksklusjon, men at det utvikler seg en følelse av å ikke være inkludert — kan på sikt føre til at rådgiverne deler seg i to leire hvor den ene samarbeider godt med kompetansesenteret mens den andre har et vanskelig forhold til senteret og tilpasningen til den nye arbeidsrutinen. Vi har i foregående kapitler observert at det særlig i prosjektets tidlige fase utviklet seg en viss motstand som bl.a. kom til uttrykk gjennom holdninger til grensesnittet og frigjort tid.

Figur 8-4 illustrerer hvordan holdningen til utsagnet har utviklet seg fra 2018 til 2019. Vi ser at de fleste rådgiverne har følt seg godt inkludert i systemet med kompetansesenteret. Verken i 2018 eller 2019 finner vi noen som ikke følte seg inkludert. I 2018 var til sammen 90% på den positive siden av svarskalaen. I 2019 var det fortsatt et flertall som følte seg in-

Figur 8-4 «Jeg føler meg godt inkludert i systemet med kompetansesenteret». Lokale Nav-rådgivere. N=10 (2018), N=10 (2019).

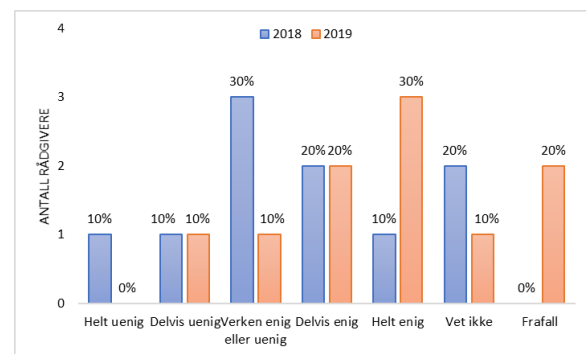


kludert, men andelen var lavere (60%). Samtidig ser vi en forskyvning i retning «delvis enig» og «verken enig eller uenig». Dette har sannsynligvis sammenheng med at på det tidspunktet spørreundersøkelsen ble gjennomført, var beslutningen om videre tilknytning til kompetansesenteret i 2020 enten tatt eller det var usikkerhet rundt hvilken vei det ville gå. Det er rimelig å tenke seg at rådgivere i områder hvor man hadde bestemt seg for å si nei til videre deltakelse eller hvor det var sannsynlig at det ville gå den veien, også etter hvert begynner å føle en viss distanse til prosjektet.

Indikator nr. 2 handler om en vurdering av hvorvidt kompetansesenteret har mer kompetanse enn den som fins lokalt. Skal rådgivere trygt kunne sende saker over til et senter må de ha tillit til at kompetansen der er vel så høy — helst høyere — enn den man selv besitter. Samtidig innebærer dette at man må anerkjenne at egen kompetanse er svakere. Dette vet vi kan være vanskelig. Utsagnet er imidlertid generelt formulert, og inviterer til en vurdering av lokalkontorenes kompetanse og ikke nødvendigvis den man selv besitter. Alle vet at rådgivernes kunnskaper, erfaringer og ferdigheter varierer i fylket. Dessuten er rådgivningsfeltet bredt sammensatt, og alle kan ikke beherske alt like godt.

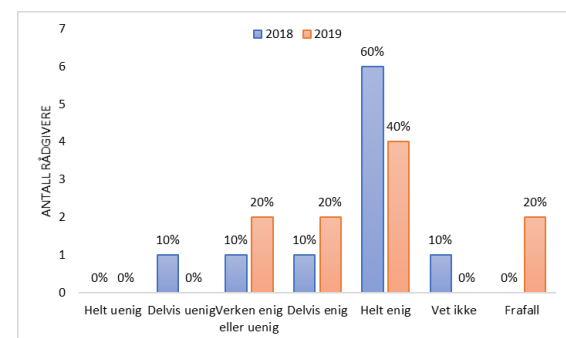
Ikke uventet er vurderingene mer spredt enn på de andre indikatorene vi har sett på til nå. Men det er en positiv trend i materialet. **Figur 8-5** viser at i 2018 var 30% enige i at kompetansesenteret hadde høyere kompetanse enn lokalkontorene. Denne totalandelen økte til 50% i 2019. Andelen som var uenig ble halvert – fra 20% i 2018 til 10% i 2019. Samtidig gikk oppslutningen om svaralternativet «verken eller» ned fra 30% til 10%. Vi kan også legge merke til at det er noen som har vært helt eller delvis uenig i påstanden både i 2018 og 2019. Likevel er det den positive trenden som skal fremheves her. Den har antakeligvis sammenheng med at man nå har mer erfaring med kompetansesenterets arbeid, og at parallelt med at man selv i mindre grad forhandler med kreditorene utvikler rådgiverne i senteret en mye forhandlingskompetanse. I kapittel 5 så vi dessuten at saksbehandlingstiden i senteret har gått betydelig ned mellom 2018 og 2019, noe som kan tenkes å slå inn i den type vurdering vi ser på her.

Figur 8-5 «Kompetansesenteret har mer kompetanse enn lokalkontorene». Lokale Nav-rådgivere. N=10 (2018), N=10 (2019).



Den tredje og siste indikatoren dreier seg om hvorvidt kompetansesenteret er en faglig støtte i rådgivernes daglige arbeid. Intervjuene med rådgiverne i senteret gir inntrykk av at de har lagt vekt på å være på tilbudssiden overfor Nav-rådgiverne, både når det gjelder faglige råd på telefon og hjelp med saksbehandlingen ute i kontorene. En annen viktig arena for faglig støtte er de regelmessige møtene i faglig team, som både kompetansesenteret, og etter hvert også lokalkontorene på omgang, har ansvaret for å arrangere. Tilgjengelighet og støtte i det daglige arbeidet er selvsagt viktig for at NT-prosjektet skal kunne oppnå de mål man har satt seg, og for at brukerne skal få et bedre tilbud og gode løsninger på sine problemer.

Figur 8-6 «Kompetansesenteret er en god støtte i det daglige arbeidet». Lokale Nav-rådgivere. N=10 (2018), N=10 (2019).



Fordelingen i **figur 8-6** tyder på at fagstøtten har vært god. Både i 2018 og 2019 mente de fleste rådgiverne at kompetansesenteret var en god medspiller. Riktignok gikk andelen personer med positivt syn noe ned fra 70% i 2018 (10% «delvis enig» og 60% «helt enig») til 60% i 2019 (20% «delvis enig» og 40% «helt enig»). Dette har bl.a. sammenheng med frafallet i 2019. Dessuten er andelen nøytrale («verken/eller») noe høyere i 2019. På den annen side ser vi at i 2018 var 10% av rådgiverne delvis uenige i utsagnet, mens det i 2019 ikke var noen som var uenige. Vi ser også at heller ikke er noen usikre («vet ikke») i 2019. Det har antakelig sammenheng med at på intervjutidspunktet i 2019 var nesten fire år med kompetansesenteret tilbakelagt, og at respondentene dermed visste bedre hva tilgangen på faglig støtte og møtene i faglig team har hatt å si. Dessuten skal vi ikke se bort fra at det å gi lokalkontorene ansvar for å planlegge og arrangere møtene i faglig team har hatt positiv effekt.

8.3. Oppsummering

I dette kapitlet har vi tatt for oss rådgivernes holdninger og synspunkter på kompetansesenterets bidrag til deres arbeidssituasjon og fagmiljø. Generelt er vurderingene som gjøres overveiende positive. De fleste setter pris på at kompetansesenteret overtar de tunge sakene, og slutter opp om utsagnet om at saksbehandlingen er blitt mer effektiv etter at senteret kom. Videre føler de fleste rådgiverne seg godt inkludert i fagmiljøet, og hevder at de får god faglig støtte fra kompetansesenteret.

I tidligere kapitler har vi registrert en viss motstand mot T-modellen. I dette kapitlet kommer disse understrømningene til syne i de indikatorene som mest direkte handler om rådgivernes arbeidshverdag og rolle som fagpersoner. Selv om et flertall slutter opp om at kompetansesenteret skal ta seg av forhandlingene med kreditorene, er det f.eks. et mindretall som hadde foretrukket å forhandle selv. Og når rådgiverne blir konfrontert med utsagnet om at kompetansesenteret har mer kompetanse enn lokalkontorene, registrerer vi at et mindretall er enig i 2018 og at dette er snudd til et flertall i 2019. Men selv på dette tidspunktet registrere vi en viss uenighet. Vi kan også legge merke til den negative trenden som knytter seg til utsagnet om at kompetansesenteret er en god støtte i det daglige arbeidet. Selv om flertallet er på den positive siden av svarskalaen, er den positive oppslutningen lavere i 2019 enn i 2018. Det samme gjelder synspunktene på om man er godt integrert i fagmiljøet. Dette kan ha sammenheng med at prosjektperioden går mot slutten, noe som kan bidra til å skape en viss polarisering i disse spørsmålene.

Hovedfunnet er likevel at rådgiverne er mer positivt innstilt til kompetansesenteret ved prosjektets avslutning i 2019 enn de var i 2018. Dette gjelder særlig vurderingen om at saksbehandlingen er blitt mer effektiv etter at senteret ble etablert. Det er kanskje den indikatoren som er mest direkte knyttet til brukernes utbytte av T-modellen. Vi finner også en positiv trend knyttet til utsagnet om at kompetansesenteret har mer kompetanse enn lokalkontorene, selv om vi på denne indikatoren også ser en viss spredning mot den nøytrale og negative siden av svarskalaen også i 2019.

9. Spørsmålet om videreføring

NT-prosjektet er et prosjekt, dvs. et midlertidig tiltak med ekstern finansiering. Helt fra starten av har det vært klart at kommunene skulle overta prosjektet for egen regning og sette det i ordinær drift dersom de fant at T-modellen innfridde målsettingene og tilførte den lokale rådgivningstjenesten kvalitet og merverdi. Slik sett er spørsmålet om videreføring det ultimate suksessmålet: jo flere kommuner som velger å delta videre, desto mer vellykket har prosjektet vært.

Så enkelt er det likevel ikke. Videreføring er ikke bare et spørsmål om vellykkethet. Det er også et lokalpolitisk og kommunal-økonomisk tema. Dessuten handler videreføring om hvordan Nav lokalt vurderer egen ressursbruk og intern organisering av tjenestene. Disse hensynene henger sammen: nytten av prosjektet rapporteres oppover i systemet fra rådgiverne til lederne, som i sin tur vurderer dette opp mot overordnede lokale rammer og politiske føringer. Med andre ord kan NT-prosjektet i prinsippet være svært vellykket på alle faglige og ideologiske parametere, og likevel snuble på målstreken.

Dette kapitlet ser på prosessen rundt videreføring og hvordan aktører på ulike nivåer har forholdt seg til problemstillinger knyttet til avvikling og fortsatt deltakelse i NT-prosjektet. Utgangspunktet er «fasit»: hvilke område-enheter som har sagt henholdsvis ja og nei til videreføring. Deretter ser vi på konsekvenser for kompetansesenteret og Nav lokalt. For å forstå hvorfor det gikk som det gikk, bruker vi data fra både den kvalitative intervjuundersøkelsen i juni 2019 og de kvantitative undersøkelsene våren 2018 og november året etter. Her ser vi både på aspekter ved den lokale konteksten og de ulike aktørenes holdninger og vurderinger rundt videreføring. Til slutt diskuterer vi resultatene opp mot inntrykk fra de nye kommunene i Nordland og tidligere Sør-Trøndelag som har sluttet seg til kompetansesenteret fra januar 2020.

9.1. Fasit

Prosesen fram mot beslutningen om videreføring av kompetansesenteret over ordinære kommunale budsjetter har vært lang. Spørsmålet har egentlig stått på styringsgruppens agenda fra dag én, med mange grundige diskusjoner om hva som betyr mest for kommunenes avgjørelse og hvordan man kan få innpass med informasjon og innspill på viktige arenaer. I begynnelsen var rådmennene den viktigste målgruppen; det er tross alt de som fremmer budsjettforslag overfor kommunestyret og dermed blir sentrale aktører i beslutninger om kommunal finansiering av kompetansesenteret. Etter hvert dreide styringsgruppen oppmerksomheten mer mot Nav-lederne og anbefalingene de får fra økonomiske rådgivere i sin stab. I denne informasjonskjeden blir rådgivernes og ledernes erfaringer og holdninger til kompetansesenteret avgjørende for hvilke ønsker og anbefalinger som fremmes overfor rådmennene forut for den årlige budsjettbehandlingen.

For kommunene startet beslutningsprosessen for alvor med en forespørsel fra prosjektets vertskommune (Steinkjer/Inn-Trøndelag) datert 25. juni 2019. Forespørselen var formulert som en «... *utsjekk om hvem som fortsatt ønsker å være deltaker i et Kompetansesenter for gjeldsrådgiving, eller ikke.*» Forespørselen ble også sendt til fire kommuner i Nordland og tre kommuner i Sør-Trøndelag som alle hadde vist konkret interesse for å slutte seg til T-modellen. Et kostnadsoverslag over hvor mye videre deltakelse ville koste hver enkelt kommune forutsatt at alle sa ja, lå vedlagt. den totale, årlige driftskostnaden som skulle deles var beregnet til 2.621.000. Fordelingsprinsippet var prising pr. innbygger, som var satt til kr. 15,50. Etter dette regnestykket varierte kostnaden pr. kommune i Nord-Trøndelag mellom 342.500 (Steinkjer) og 7.500 (Røyrvik). For kommunene i Nordland og Sør-Trøndelag lå prisen på under 100.000 kroner, på ett unntak nær (Indre Fosen).

Siden Inn-Trøndelag har personalansvaret for de som er ansatt i kompetansesenteret og derfor trenger forutsigbarhet i spørsmålet om videreføring, ble svarfristen ble satt til medio august. Dette viste seg å være altfor ambisiøst. Både budsjettprosessene og de faglige og politiske vurderingene i kommunene tok mye lengre tid. Situasjonen ble faktisk ikke endelig avklart før i månedsskiftet desember/januar. Figur 9.1 viser resultatet for de opprinnelige deltakerne i prosjektet (Nord-Trøndelag). I tillegg inngikk fem kommuner i Nordland og tidligere Sør-Trøndelag avtale med kompetansesenteret om deltakelse i 2020.

Som vi ser av kartet i **figur 9.1**, har 4 av de 7 opprinnelige områdene gått inn for videreføring av kompetansesenteret. De er markert i gult: Levanger, Inn-Trøndelag (Steinkjer, Inderøy, Verran, Snåsa), Indre Namdal (Grong, Namskogan, Høylandet, Røyrvik, Lierne) og Ytre Namdal (Vikna, Nærøy, Leka). Samtidig ser vi at Verdal, Værnes (Stjørdal, Meråker, Frosta, Leksvik, Mosvik) og Midtre Namdal (Namsos, Namdalseid, Fosnes, Overhalla, Flatanger) takker nei. Disse områdene er skyggelagt i figuren. Det er mange — og ulike — forhold og vurderinger som ligger til grunn for disse avgjørelsene. Det kommer vi tilbake til etter hvert. Men generelt har økonomi vært det altoverskyggende argumentet. Situasjonen har stort sett vært at Nav-enhetene eventuelt må finne penger til kompetansesenter-deltakelsen innenfor egne budsjettammer. Kommunene har m.a.o. ikke tilført friske penger til dette formålet.

Figur 9.1 Kommuner som sier ja (gul farge) og nei (skyggelagt) til videreføring av kompetansesenteret for egen regning



En titt på kartet gir ikke bare inntrykk av at store deler av fylket ikke deltar videre. Kartet viser også at det dreier seg om folkerike områder. Dette påvirker selvsagt både finansieringen og det forventede antall saker i et fremtidig kommunalt drevet kompetansesenter. Etter hvert som signalene ble mer og mer tydelig utover høsten, arbeidet styringsgruppen og ledelsen ved kompetansesenteret med flere ulike finansieringsmodeller. Ett element var saksmengden. Hvis noen av de mest folkerike områdene ikke skulle bli med videre, vil det heller ikke være behov for tre ansatte i kompetansesenteret. Følgelig la man isteden opp et budsjett med bare to ansatte. Dette var et smertefullt skritt å ta fordi man dermed mister noe av fleksibiliteten og dynamikken av å være et «senter». Dessuten øker sårbarheten ved sykdom eller annet fravær (f.eks. formidlingsvirksomhet eller veiledning ute i Nav-kontorene).

Et annet element som måtte avklares, var ekstern delfinansiering. Uten dette ville prisen pr. innbygger bli svært høy. Nav Direktorat gikk til slutt med på å delfinansiere kompetansesenteret i ett år til (ut 2020), med en åpning for enda et år avhengig av resultater og vurderinger i direktoratet. Et argument for fortsatt ekstern finansiering var Barne- og familiedepartementets initiativ til revidering av saksbehandlingen under gjeldsordningsloven. Et innspillsmøte ble arrangert i Oslo høsten 2019, midt under arbeidet med å avklare kompetansesenterets framtid. Departementet signaliserte at Nav var tiltenkt en større rolle i håndteringen av tunge saker. For styringsgruppen var det nærliggende å tenke at et utvidet samfunnsoppdrag best kunne ivaretas gjennom et system av kompetansesentre, og at erfaringene fra NT-prosjektet var verdifulle i arbeidet med å endre gjeldsordningsloven. Da ville

det være svært uheldig å legge ned T-modellen pga. manglende finansiering. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 10.

Det tredje elementet som måtte på plass, var å legge opp til en forretningsmodell hvor flere kommuner kunne slutte seg til kompetansesenteret i løpet av 2020 — enten på basis av stykkpris pr. innsendt sak eller gjennom ordinær tilknytning basert på innbyggertall. Dette kan i prinsippet redusere — helst oppheve — behovet for ekstern delfinansiering utover i året og inn i 2021.

Den endelige modellen for 2020 er basert på et totalbudsjett for kompetansesenteret på 1.730.000 med en ekstern delfinansiering på like i underkant av 400.000. Her deltar de nevnte områdene fra Nord-Trøndelag pluss 4-5 kommuner utenfra (Nordland og Sær-Trøndelag) I tillegg er det flere andre kommuner som vurderer stykkpris-tilknytning (januar 2020). Se vedlegg 7.

Når det gjelder faglig team, er dette et forum som primært er forbeholdt rådgivere i kommuner som er tilknyttet kompetansesenteret. Likevel er det åpnet for at også andre kan delta, men da for egen regning. Dette øker kvaliteten på rådgivningstjenesten, og trolig også sjansene for en formell tilknytning til senteret på et senere tidspunkt.

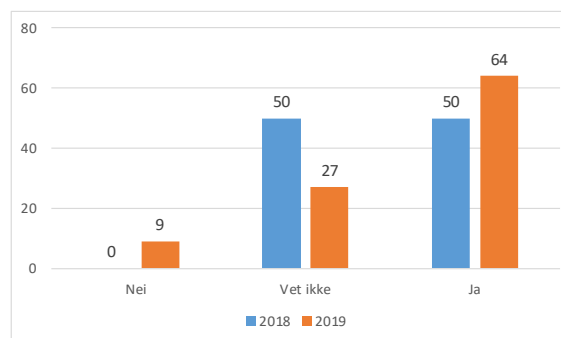
Et interessant aspekt ved denne prosessen er at vi for første gang i historien har fått en gjennomsnittspris på hva gjeldsforhandlinger koster det offentlige. Samtidig har vi fått demonstrert at mens noen områder tar seg råd til dette er det andre som ikke gjør det. De må selvsagt fortsatt levere for-svarlige gjeldsrådgivningstjenester til sine innbyggere gjennom Nav, men da innenfor tradisjonelle rammer — noe som stedvis skjer på bekostning av mer tid til forebygging og den enkelte bruker, og mindre ventetid. Dette kommer vi tilbake til i konklusjonskapittelet.

9.2. Holdninger til videreføring

Holdningene til videreføring, og styrken på disse oppfatningene, har variert over tid og mellom ulike aktører. I den første kvalitative intervjurunden (høsten 2017), var meningene om kompetansesenteret delte og polariserte, med et mindretall på den negative siden. Det gjaldt både rådgivere, Nav-ledere og rådmenn. I den påfølgende kvantitative undersøkelsen et halvt år senere, besvarte bare 4 av 23 rådmenn skjemaet. To av de fire var på det tidspunktet for videreføring, mens en tredje ikke hadde bestemt seg og den fjerde var negativ. Det kanskje mest interessante med denne fordelingen var at den varierte med hvor godt respondentene var orientert om T-modellen: jo mindre de visste om prosjektet, desto mindre interesserte var de i å videreføre det. Vi konkluderte med at NT-prosjektet var svakt forankret lokalpolitisk, og at mangelen på kunnskap om kompetansesenteret sannsynligvis var hovedgrunnen til at så få rådgivere valgte å delta i spørreundersøkelsen (Poppe et al. 2018). Dette kan også gjelde flere informantgrupper. Vi kommer tilbake til dette i konklusjonskapittelet.

Sammenlignet med inntrykkene fra intervjurunden i 2017, har rådgiverne på sin side har gått til en mer positiv holdning til spørsmålet om videreføring i 2018. **Figur 9-2** viser at de på det tidspunktet var delt på midten mellom «vet ikke» og «ja». Våren 2019 — altså før temaet for alvor kom på dagsorden lokalt — kunne vi observere en enda høyere andel positive, men samtidig mer polarisert, fordeling hvor andelen

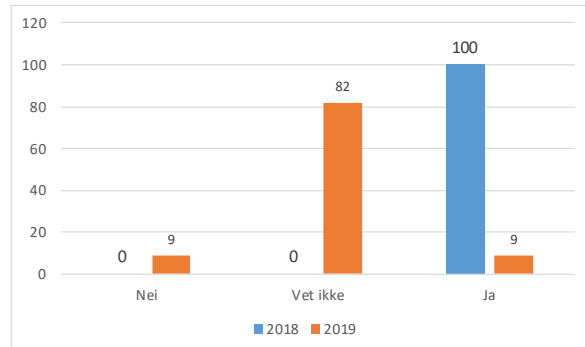
Figur 9-2 Holdning til spørsmålet om videreføring av kompetansesenteret. Rådgivere. Prosent. Våren 2018 og våren 2019. N=10 (2018) og N=11 (2019)



som ønsket videreføring lå høyere samtidig som det nå var noen som sa «nei». Andelen nøytrale («vet ikke») var nå redusert til 27%.

Blant lederne er trenden enda tydeligere. I 2017 var flere av dem avventende. Surveyen i 2018 viser imidlertid at samtlige ledere og avdelingsledere som besvarte undersøkelsen stilte seg positive til videreføring. I 2019, derimot, gav nesten alle respondentene på leder-siden et nøytralt svar. Samtidig ser vi en liten andel «ja» og en tilsvarende andel «nei» til videreføring. Se **figur 9-3**. Igjen er det grunn til å peke på at 2019-tallene er fra perioden like før spørsmålet om kompetansesenterets fremtid for alvor kom på dagsorden i Nav lokalt.

Figur 9-3 Holdning til spørsmålet om videreføring av kompetansesenteret. Nav-ledere/TO-ledere. Prosent. Våren 2018 og våren 2019. N=15 (2018) og N=11 (2019)



Det er rimelig å sette denne trenden i sammenheng med den generelle utviklingen i NT-prosjektet. I tidligere kapitler har vi sett at prosjektledelsen tok flere grep etter den kvalitative intervjurunden i 2017. Dette kan trolig forklare mye av den positive dreiningen i innstillingen til videreføring som vi ser våren 2018. Ett år senere, derimot, ser vi at andelen som ønsker videreføring reduseres på ledernivået, samtidig som vi observerer noen få negative både blant ledere og rådgivere. Trolig bygges det holdninger lokalt som ikke bare er forankret faglig — et økende flertall av rådgiverne ønsker at kompetansesenteret skal fortsette inn i 2020 — men også til økonomi og andre lokal-spesifikke føringer. Underliggende tall viser da også at dreiningen mot et nei først og fremst skjer i områder som senere på året bestemmer seg for å avslutte samarbeidet med kompetansesenteret.

Hvis vi går et drøyt halvår fram i tid, stilte vi spørsmålet om videreføring noe annerledes. På det tidspunktet visste vi at mye var avgjort — om ikke formelt så i hvert fall i form av diskusjoner og konkrete vurderinger som pekte sterkt i retning av enten et «ja» eller «nei» til videre deltakelse. Respondentene ble først spurt om kompetansesenteret skal videreføres eller ikke i deres områder, og deretter om de var enige eller uenige i beslutningen som er tatt. **Tabell 9.1** viser resultatet:

Hvis vi begynner med rådgiverne, ser vi at tre av dem arbeider i områder som har bestemt seg for å delta videre. Alle disse er enige i beslutningen som er tatt. De tre andre rådgiverne kommer fra steder som har sagt nei til videreføring. Av disse er det bare én som er enig. De to andre hadde m.a.o. håpet på et annet resultat. Når det gjelder lederne er én fra et område som har sagt ja, mens de to andre leder enheter som ikke skal være med videre. Alle tre ledere er imidlertid enige i beslutningen som er tatt. Det er for så vidt ikke så overraskende gitt at de selv har stått sentralt i avgjørelsesprosessen hvor kravet om å finne finansiering innenfor egne budsjetter har veid tungt. Men vi kan merke oss at lederne konkluderer ulikt ut fra lokale hensyn. Dette kommer vi mer tilbake til etter hvert.

Tabell 9.1 Beslutning om videreføring og respondentens holdning til avgjørelsen. November 2019. Respondenter fra Nav-kontor/tjenesteområder hvor man faktisk har bestemt seg. N=6 (rådgivere) og N=3 (ledere).

VIDEREFØRING	STILLING	SYN PÅ BESLUTNING	ANTALL RESPONDENTER
Ja	Rådgiver	Uenig	0
		Enig	3
	Leder	Uenig	0
		Enig	1
Nei	Rådgiver	Uenig	2
		Enig	1
	Leder	Uenig	0
		Enig	2

Vi spurte også de som ikke lenger skal være med om hvor store konsekvensene vil bli for deres arbeidssituasjon. To av rådgiverne mente at konsekvensene vil være «små», mens den tredje svarte «merkbart». De to lederne var begge av den oppfatning at konsekvensene av å fortsette på egen hånd ville være «små». Vi kommer mer tilbake til dette i avsnitt 9.4.

Til slutt i undersøkelsen spurte vi samtlige respondenter — ikke bare de fra områder som hadde bestemt seg — om å angi maksimalt fire grunner for at de er henholdsvis for eller mot videreføring. De ti predefinerte svaralternativene er komplementære formuleringer av de samme argumentene, avhengig av om man stiller seg positivt eller negativt til fortsatt tilknytning. **Tabell 9.2** gir en oversikt over hvordan disse alternativene er formulert.

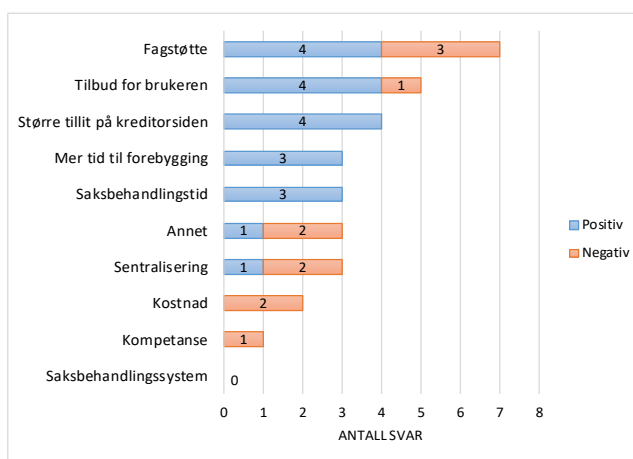
Tabell 9.2 Grunner til å være henholdsvis for og mot videreføring.

For videreføring:	Mot videreføring:
Får tilgang på faglig støtte	Klarer oss minst like godt uten kompetansesenteret
Brukeren får et bedre tilbud	Brukeren får et like godt eller bedre tilbud uten komp.
Større tillit på kreditorsiden	Større tillit på kreditorsiden
Mer tid til forebygging	Mer tid til forebygging
Raskere saksbehandling	Raskere saksbehandling
Fordel å konsentrere gjeldsforhandlingene i ett senter	Uheldig å sentralisere forhandlingskompetansen
For dyrt på egen hånd uten kompetansesenteret	For dyrt med videreføring
Kan ha større fokus på det sosialfaglige	Viktig å bevare full kompetanse lokalt
Felles saksbehandlingssystem	Ingen innblanding utenfra
Annet	Annet

I figur 9-4 ser vi at fagstøtte er blant argumentene som nevnes oftest, både blant de som er for og mot videreføring. Mens førstnevnte gruppe mener at kompetansesenteret er viktig for å få tilgang til faglig støtte, hevder de som er mot videreføring at de klarer seg like godt uten. Dernest ser vi at mens de positive peker på at tjenestetilbudet ut til brukeren blir bedre med et kompetansesenter, er motargumentet at brukeren får et minst like godt tilbud uten et slikt senter.

Videre er større tillit på kreditorsiden, mer tid til forebygging og raskere saksbehandling viktige argumenter for de som

Figur 9-4 Grunner til å være henholdsvis for og mot videreføring. Alle respondenter (Nord-Trøndelag). November 2019. N=13 (rådgivere & ledere).



går inn for videreføring. Motsatsen til disse argumentene — minst like rask saksbehandlingstid, større tillit på kreditorsiden og mer tid til forebygging — er ikke blant de fire viktigste argumentene blant de som sier nei til videreføring. Det er derimot oppfatninger om at det er uheldig å sentralisere forhandlingskompetansen, for dyrt med videreføring og at det er viktig å beholde full kompetanse lokalt. Når det gjelder sentralisering, kan vi merke oss at en av de som er for videreføring ser det som en fordel å konsentrere gjeldsforhandlingene i et senter. Ellers er det grunn til å peke på at ingen nevner felles saksbehandlingssystem som et argument — verken på positiv eller negativ side.

9.3. De som sa ja

De fire områdene som sa ja til videreføring har ganske ulike rammebetingelser for rådgivningstilbudet. Det betyr at kompetansesenteret er en løsning for et bredt spekter av lokale behov og forutsetninger. I ett av områdene har f.eks. rådgivningstjenesten vært preget av langvarig sykefravær og følgelig periodevis underbemanning i forhold til antall saker. I et annet område er saksmengden liten og erfaringen med behandling av gjeldssaker beskjeden. Kompetansen fort mangelfull når det kommer til kompliserte gjeldsproblemer. Dette er nærmest prototypen på enheter som man i utgangspunktet tenkte ville profitere mest faglig på å være tilknyttet et kompetansesenter. Men behovet for faglig støtte og avlastning gjennom oversendelse av saker er ikke bare til stede i områder med få saker. NT-prosjektet har vist at T-modellen er verdifull også der hvor rådgiverne er nye eller hvor det er behov for å bygge opp et forsvarlig tjenestetilbud lokalt.

Ett av områdene befinner seg på den andre siden av skalaen: stor saksmengde, gode rådgivningsressurser og aktiv tilpasning til T-modellen. Antall saker som er oversendt kompetansesenteret i årenes løp har vært betydelig. Likevel er saksmengden som blir igjen i Nav-kontoret også betydelig, og når den fordeles på de økonomiske rådgiverne kommer det til syne en ganske presset situasjon. I et kvalitativt intervju i juni 2019, da temaet om videreføring var kommet på dagsorden både internt i Nav lokalt og på kommunalt nivå, ble det påpekt fra rådgiverhold at det å ikke lenger være tilknyttet kompetansesenteret ville få høyst merkbare konsekvenser: færre brukere vil få hjelp, tiden pr. bruker vil bli mindre, og mye tid vil gå med til brannslukking istedenfor forebygging. Det vil heller ikke være mulig å fortsette prosessen med å finne nye måter å forbedre tjenesten på.

I en slik situasjon blir valget av om man skal videreføre samarbeidet med kompetansesenteret eller ikke dels et spørsmål om økonomi, og dels et spørsmål om organisering og bemanningsplanlegging. Dette er for så vidt problemstillinger som alle de sju områdene i NT-prosjektet deler. Ifølge Nav-lederen i den angjeldende enheten handlet utfordringen mer om kapasitetsmangel enn manglende rådgivningskompetanse (kvalitativt intervju juni 2019). Saksmengden som oversendes kompetansesenteret utgjør omtrent ett rådgiver-årsverk. I prinsippet er det antakelig fortsatt billigere å si ja til videreføring enn å ansette enda en rådgiver. Men så enkelt er det ikke, all den stund Nav-lederen så det som usannsynlig at det ville komme friske penger inn i Nav-budsjettet. Da blir utfordringen å prioritere ressurser og se på hvordan man kan jobbe smartere og likevel få til et bedre tjenestetilbud. Det faller utenfor denne rapporten å gå inn i konkrete hendelsesforløp internt i Nav og mellom Nav og de bevilgende myndigheter. Men resultatet av prosessen ble i dette tilfellet et ja til videreføring.

9.4. De som sa nei

Rammebetingelsene for rådgivningstjenestene i de tre områdene som sa nei til videreføring er også ganske forskjellige. Den ene enheten er preget av gode rådgiverressurser og en håndterbar saksmengde. Det andre området karakteriseres av et varierende rådgivningstilbud gjennom årene med nyansettelser og vikariater. Den tredje enheten er i en presset situasjon kapasitetsmessig, med delt stilling og et høyt antall gjeldssaker og forvaltningssaker. Her har antall oversendte saker til kompe-

tansesenteret vært økende. Selv om de to andre områdene også har vist en — riktignok mer beskjeden — økning, er det rimelig å si at ingen av de tre områdene har benyttet seg fullt ut av den ressursen senteret representerer i en utstrekning man kunne forvente på forhånd. Slik sett er grunnlaget for å vurdere gevinsten av videreføring preget av egne disposisjoner og valg i forhold til innsending av saker gjennom mange år.

Det er flere temaer som går igjen som begrunnelser for å si nei til videreføring. I de kvalitative intervjuene med ledere og rådgivere i disse områdene (juni 2019) er det altoverskyggende argumentet økonomi. Ingen av de tre Nav-kontorene/områdene mener de kan finne rom innenfor egne budsjetter. Selv med friske penger fra rådmennene ville det være vanskelig å prioritere rådgivningstjenesten i to av de tre områdene. Hovedgrunnen er at budsjettene er presset fra før, og at rådgivningstjenesten hevdes å være bedre skodd enn mange av de andre problemområdene Nav-veilederne må håndtere, som f.eks. AAP og oppfølging av flyktninger og sykemeldte. Ett område setter behovet for penger til videreføring opp mot etterslepet på vedlikehold av offentlige bygg.

Videre er det flere viktige underliggende forhold som har betydning. F.eks. var problemer knyttet til grensesnittet en årsak til at man ikke sendte inn så mange saker i begynnelsen av NT-prosjektets levetid, og at man dermed kom «skjevt ut»: Et annet tema er stillinger. Her framstår videreføring av kompetansesenteret som en trussel mot egen arbeidssituasjon, arbeidsfelt og endog jobben som gjeldsrådgiver. En tredje faktor av en viss betydning er forholdet mellom kapasitet og kompetanse. Mens kapasiteten er sprengt i to av de tre områdene, noe som skulle telle positivt i spørsmålet om videreføring, kommer frykt for tap av kompetanse ved overføring av saker til kompetansesenteret på den negative siden. Dette er ett av flere dilemmaer i vurderingene som er gjort lokalt og som ender i et nei til fortsatt tilknytning til kompetansesenteret. Eksempler på mer overordnede dilemmaer handler om det positive inntrykket informantene stort sett har av senterets evne til å sette gjeldsproblemer på dagsorden både eksternt og internt, og betydningen det har som faglig ressurs, satt opp mot at prisen for videre tilknytning ligger rundt en halv rådgiverstilling i disse områdene.

Likevel er det lokale og lokalpolitiske føringer av historisk karakter som synes å veie tyngst både i de realøkonomiske vurderingene og de mer faglige dilemmaene. Det ene området har f.eks. ingen gjeldsrådgiverstilling. Den ble avskaffet under en innstrammingsprosess på slutten av 90-tallet. Oppgaven med økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning er isteden lagt til en av veilederstillingene. Under slike omstendigheter blir rådgivningstjenesten mindre synlig i det politiske landskapet. Når kommuneøkonomien er presset, er man dessuten generelt nølende til å reversere tidligere gjennomførte innstramminger med nye bevilgninger. Dette gjør det sannsynligvis lettere å si nei til videreføring av kompetansesenteret. Og så lener man seg på at den som innehar oppgaven med økonomisk rådgivning tross alt er faglig meget habil.

Betydningen av den lokale konteksten er imidlertid tydeligst i et annet område. Her foretok politikerne et løft av rådgivningstjenesten i tiden før kompetansesenteret ble opprettet. Ut fra en politisk ambisjon om å bli ett av to kompetansesentre i Nord-Trøndelag ble det gitt midler til to gjeldsrådgiverstillinger. Modellen med to sentre ble imidlertid valgt bort i dialogen med Nav Direktorat som skulle stå for den eksterne finansieringen av prosjektet. Resultatet ble en nærmest ideell lokal bemanning i forhold til saksmengden. Samtidig som saksbehandlingsrutinene perfektionert og tilpasset lokale forhold, tyder de kvalitative intervjuene i 2017 og 2019 på at det oppstod en viss motstand eller uvilje mot kompetansesenteret i Steinkjer. Rådgiverne i dette området har isteden holdt i sakene selv samtidig som ledelsen ikke har tatt noen organisatoriske grep for å tilpasse seg det ene senteret som ble etablert. Gitt en vedvarende gunstig ressursituasjon på rådgivningsfeltet ansees konsekvensene av å si nei til videreføring som minimale både blant rådgiverne og på ledernivå — i det minste på kort sikt. På lang sikt, derimot, erkjenner man at situasjonen fort kan bli vanskeligere hvis f.eks.

mengden av økonomiske problemer skulle øke vesentlig i fremtiden, eller om man skulle miste en av rådgiverne. Men det vipper likevel ikke beslutningen om videreføring over på den positive siden.

9.5. Nykommerne

I løpet av 2019 har flere kommuner i Nordland og tidligere Sør-Trøndelag inngått avtaler med kompetansesenteret. Det faller utenfor denne rapporten å gå inn i hvilke vurderinger som er gjort på disse stedene. Vi har da heller ikke foretatt noen kvalitative intervjuer blant nykommerne. De har imidlertid deltatt i spørreundersøkelsene i 2019. Inntrykket er at respondentene er nærmest udelt positive til det meste. Det er grunn til å peke på at disse befinner seg i en helt annen situasjon enn de opprinnelige deltakerne i NT-prosjektet. Mens nykommerne slutter seg til T-modellen ut fra umiddelbare behov for å styrke det lokale rådgivningstilbudet, er de opprinnelige deltakerne svært heterogene når det kommer til behov, saksmengde og erfaringer med deltakelsen i prosjektet. Mens nykommerne frivillig knytter seg til en eksisterende organisasjon med en etablert metodikk, gikk NT-kommunene inn i et prosjekt som skulle skape noe helt nytt uten å vite hva sluttresultatet ble og hvordan det ville svare til utfordringene lokalt. De to tilknytningsprosessene er m.a.o. helt ulike, ikke minst når det gjelder beslutningsgrunnlaget og holdningene til kompetansesenteret som «sluttprodukt».

9.6. Avslutning

I dette kapitlet har vi sett at fire av sju deltaker-enheter gikk inn for å videreføre kompetansesenteret for egen regning. Tre takket derimot nei. Frafallet var såpass stort at det påvirket både den forventede saksmengden og finansieringsgrunnlaget for kompetansesenteret, som var basert på en stykkpris pr. innbygger (kr. 15,50). Videreføringen av T-modellen måtte derfor fortsatt delvis baseres på ekstern finansiering fra Nav Direktorat, og dessuten på en åpen forretningsmodell hvor kommuner kan slutte seg til enten på ordinær basis eller ved å betale pr. oversendte sak. Det er et mål at antall tilsluttede kommuner skal øke i fremtiden og gjøre senteret uavhengig av ekstern finansiering.

De fire områdene som sa ja til videreføring har ganske ulike rammebetingelser for rådgivningstilbudet. Noen steder er manglende kapasitet et hovedkjennetegn, mens andre er preget av få saker og lite erfaring med kompliserte gjeldsproblemer. Ett område utmerker seg dessuten med omfattende lokal tilpasning til T-modellen, stor saksmengde og mange oversendte saker. I sum betyr dette at kompetansesenteret er en løsning for et bredt spekter av lokale behov og forutsetninger. Deltakernes hovedargumenter for fortsatt tilknytning er faglig støtte, bedre tilbud til brukerne og større tillit på kreditorsiden. Dessuten er mer tid til forebygging og kortere saksbehandlingstid hyppig nevnt.

På samme måte er også variasjonen i de tre områdene som sa nei til videreføring stor. Ett av dem har ingen gjeldsrådgiver, men en veileder med kombinert ansvar for gjeldssaker og forvaltningssaker. Et annet område er preget av gjennomtrekk og tidvis svak kontinuitet i rådgivningstjenesten. Dette i motsetning til den tredje enheten, som er vel skodd ressursmessig på rådgivningsfeltet, både bemaningsmessig og i når det gjelder antall saker pr. rådgiver. Felles for alle tre er en økonomisk vurdering av at man ikke hadde råd til å være tilknyttet kompetansesenteret for egen regning. Dessuten er særlig ett av områdene preget av en viss motstand — endog uvilje — mot å utnytte ressursen som senteret representerer, primært av historiske grunner. Hovedargumentene på nei-siden er at man kan klare seg like godt uten faglig støtte fra kompetansesenteret, at sentralisering av forhandlingskompetansen er uheldig og at det er for dyrt med videreføring.

Holdningen til spørsmålet om videreføring har over tid vist en positiv trend blant rådgiverne. To av rådgiverne som jobber i enheter som har takket nei er da også uenige i beslutningen og kunne ha tenkt seg fortsatt deltakelse. Blant lederne er trenden motsatt — altså i økende grad negativ. Fordelelene med å være tilknyttet vurderes ikke som store nok til at de er villige til å omdisponere midler og finansiere deltakelsen innenfor egne budsjetter.

10. T-modellens overføringsverdi

Til sist i denne rapporten skal vi vurdere T-modellens overføringsverdi. Dette handler først og fremst om denne måten å organisere gjeldsrådgivningstjenesten på kan eller bør innføres i andre regioner eller i Nav som helhet. Men det handler også om modellen kan tilpasses nye kontekster for håndtering av økonomiske problemer. Utgangspunktet er at NT-prosjektet har vist at det er mulig å skille gjeldsforhandlingene ut fra den øvrige rådgivningstjenesten.

Vurderinger av overføringsverdien aktualiseres av at rådgivningstjenesten sannsynligvis står overfor vesentlige endringer. Dette skyldes særlig to drivkrefter. Den ene er det pågående arbeidet med å revidere gjeldsordningsloven. Her er ett av alternativene at Nav kan gis en større rolle i utformingen av frivillige gjeldsordninger. Den andre er fremveksten av ny teknologi og forestående teknologiske innovasjoner på rådgivningsfeltet. Både den politiske og den teknologiske driveren reiser spørsmålet om fremtidens økonomiske rådgivningstjeneste i Nav med fordel kan baseres på kompetansesentre i en eller annen form. I dette kapitlet ser vi først på implikasjoner av den politiske driveren, dernest på den teknologiske. Hensikten er å vurdere hvorvidt erfaringene fra NT-prosjektet er relevante for fremtidens organisering av rådgivningstjenesten.

10.1. Politisk driver: Endret saksbehandling under gjeldsordningsloven

I 2019 satte Barne- og familiedepartementet (BFD) i gang arbeidet med å revidere gjeldsordningsloven. Målet er å effektivisere saksbehandlingen, dels ved å justere og modernisere enkeltbestemmelser i loven, og dels ved å omorganisere arbeidet med å utarbeide gjeldsordninger.

Initiativet må ses i lys av omleggingen av saksbehandlingssystemet i 2013. Den gang var det snakk om å samlokalisere saksbehandlingen hos såkalte gjeldsordningsnamsmenn for å komme rundt problemer knyttet til at flertallet av embetene har svært få gjeldsordningssaker til behandling — i 2010 hadde rundt 220 av landets 328 namsmannsembeter mindre enn 10 nye saker (Barne- og likestillingsdepartementet 2013:70–73). Departementet begrunnet tiltaket med at man må ha et større antall saker for å opprettholde nødvendig kompetanse og gjennomføre en forsvarlig behandling av søknadene; 20 saker pr år antydes som en nedre grense. Videre understreket departementet at «*Gjeldsordningssakene er gjennomgående de mest krevende av de gjøremål innen den sivile rettspleien på grunnplanet som ligger til politi- og lensmannsetaten*» (Barne- og likestillingsdepartementet 2013:70). Det er m.a.o. snakk om en særlig spisskompetanse som må tilegnes, vedlikeholdes og oppdateres jevnlig. Et viktig poeng for departementet var derfor at «*Større saksmengde vil ... åpne for at flere personer kan arbeide med gjeldsordningssaker ved samme driftsenhet, noe som vil legge til rette for etablering av flere fagmiljøer på feltet*» (Barne- og likestillingsdepartementet 2013:72).

Når man nå ønsker å ta dette ett skritt videre, er det flere mulige veier å gå. Det såkalte egenforsøket, som skyldnere etter loven skal gjennomføre for først å forsøke å få i stand en frivillig, utenrettslig gjeldsordning, kan f.eks. frafalles som vilkår for å få saken behandlet under gjeldsordningsloven. Et annet alternativ er at de lokale Nav-kontorene er behjelpelig med egenforsøket som i dag, men at dette også skal gjelde som et forslag til frivillig ordning — altså det som i dag ligger hos namsfogden. Det må i så fall trekkes opp noen rettslige retningslinjer for hva et slikt egenforsøk skal inneholde. Dersom dette er gjort og kreditorsiden ikke går med på forslaget, kan saken gå til namsfogden som eventuelt fastsetter tvungen ordning. Dermed blir ett steg i dagens saksbehandlingssystem ved namsfogdembetene (utarbeidelse av frivillig forslag til gjeldsordning) borte. Tingretten vil da bare ha en rolle som klageinstans. Samtidig kan Nav gis en større rådgivende og oppfølgende funksjon.

Dette kan organiseres på flere måter. Én mulighet er at det meste blir ved det gamle, at Nav fortsetter med egenforsøkene slik som i dag (men etter et strammere mønster) og at arbeidet med frivillige

gjeldsordninger bortfaller ved namsfogdembetene. Dermed spares både tid og penger. Gitt den varierende kompetansen ved Nav-kontorene, må det vurderes nøye om ikke en slik løsning faktisk vil svekke brukernes tilgang på gjeldsordningsløsninger. En annen kritisk faktor er ideen om at Nav-kontorene skal ha et større ansvar for rådgivning og oppfølging i gjeldssaker. Dette kommer heller ikke av seg selv. Dessuten vil selv denne «enklest mulige» omleggingen faktisk være et tiltak som krever endring av hvordan man arbeider lokalt i Nav. NT-prosjektet har vist at dette er langt fra uproblematisk.

Alternativet er å legge de aktuelle delene av saksbehandlingen under gjeldsordningsloven til et system av kompetansesentre og se på hvordan erfaringene fra NT-prosjektet kan utnyttes i så måte.

10.1.1. MINIMUMSLØSNINGEN: GJELDSORDNINGSENTRE

En mulig modell for å legge et økt ansvar for saksbehandling under gjeldsordningsloven til Nav er at det opprettes kompetansesentre med kun én oppgave: behandling av søknader om gjeldsordning, dvs. utarbeidelse av forslag til frivillige ordninger der betingelsene er oppfylt. Under forutsetning av at antall gjeldsordningsforslag som utferdiges vil ligge på dagens nivå (rundt 3.000 i året), er det rimelig å tenke seg at det er behov for å opprette tre slike sentre —f.eks. midt/nord, vest/syd og øst. I tillegg til å utarbeide (for enkelhets skyld) rundt 1.000 forslag pr år vil de også måtte behandle en viss mengde saker hvor søknaden om gjeldsordning ender med et begrunnet avslag. Hvis vi igjen forutsetter at avslagsbunken vil ligge på dagens nivå (30-60%), vil den totale mengden saker til behandling trolig ligge rundt 5-6.000 pr år. Under slike forutsetninger snakker vi om tre fagmiljøer med kanskje 8—12 rådgivere hver. I det følgende omtales slike kompetansesentre som *gjeldsordningssentre*.

Siden T-modellen legger opp til gjeldsforhandlinger på et langt bredere grunnlag enn bare forhandlinger om frivillige gjeldsordninger, vil minimumsløsningen ha begrenset nytte av erfaringene fra NT-prosjektet. En åpenbar første utfordring vil være å hente inn svært kompetente saksbehandlere — enten internt eller utenfor Nav; f.eks. fra namsfogdembetene som ikke lenger skal behandle gjeldsordningssaker. For et gjeldsordningssenter har ikke råd til å levere saksbehandling av varierende kvalitet. Tvert om, rådgiverne må ligge helt i front både faglig og teknisk. En viktig erfaring fra NT-prosjektet er at tillit og effektiv saksbehandling på kreditorsiden er avhengig av at rådgiverne utformer forslagene til frivillige ordninger etter samme mal og mønster. Det må naturligvis også sikres rutiner for vedlikehold og oppdatering av denne kompetansen.

En annen viktig erfaring fra NT-prosjektet som man må være oppmerksom på er grensesnittet. Dette var et tilbakevendende problemfelt fra dag én. I prinsippet er trolig grensesnittet mindre problematisk i en minimumsløsning hvor sentrene kun skal utforme forslag eller gi avslag på søknader om gjeldsordninger. I prinsippet skal de lokale Nav-rådgiverne bare oversende de samme sakene over til et senter som de i dag sender over til namsfogden. Det er imidlertid sterkt tilrådelig at sakene som går ut av de lokale Nav-kontorene er fullt ut dokumenterte og at det utvikles en felles rutine og rapporterings-mal for dette slik det ble gjort i NT-prosjektet. Poenget er ikke bare at dette letter arbeidet på mottakersiden: gjeldsordningssentret. Det har vel så mye med at dette trolig er svaret på et problem som ble reist i diskusjonen rundt samlokaliseringen i 2013. Den gang ble det innvendt at mange skyldnere ville få lengre reiseavstand til gjeldsordningsnamsmannen, og dermed også få svekket mulighetene for bistand underveis i prosessen. Departementet argumenterte med at moderne kommunikasjonsmidler reduserer behovet for personlig oppmøte, og at kontakt underveis kan skje via telefon, mail og internett (Barne- og likestillingsdepartementet 2013:72–73). Hvis antall behandlingssteder reduseres ytterligere til kanskje bare tre gjeldsordningssentre, vil avstanden øke enda mer. Men ved å legge all saksbehandling til Nav vil mesteparten av den direkte kontakten og oppfølgingen som er nødvendig skje på det lokale Nav-kontoret. Denne kommunikasjonen vil også være

innholdsmessig bredere og ofte bygge på langvarig lokalt kjennskap til skyldnerens livssituasjon. Res-
terende kontaktbehov i perioden hvor gjeldsordnings-senteret holder i saken vil da være begrenset og
lettere kunne håndteres via telefon og mail. Ved en best mulig implementering vil dette kunne være
en forbedring i forhold til dagens løsning.

Når det er sagt, skal det ikke underkjennes at lokale rådgivere i NT-prosjektet har opplevd at deres
brukere kommer til dem og klager når saksbehandlingen i kompetansesenteret trekker ut. Det skal
heller ikke skyves under en stol at gjeldsordnings-skyldnernes tillit til namsfogden er langt større enn
tilliten til Nav (Poppe 2010b). Opprettelsen av et mindre antall gjeldsordnings-sentre vil utvilsomt
møte utfordringer når det gjelder å skape forutsigbare rutiner og transparente relasjoner til bru-
kerne.

Et annet aspekt man bør være oppmerksom på er at mange Nav-rådgivere har nær kontakt med den
lokale namsfogden, som fungerer som en ressurs når det dukker opp brukere med kompliserte
gjeldsproblemer. Denne ressursen vil nødvendigvis forsvinne over tid samtidig som avstanden til den
tilsvarende kompetansen — gjeldsordnings-sentrene — øker. Dermed vil tilgangen på faglig støtte og
kjappe avklaringer svekkes. Det er derfor viktig å opprette kontaktpunkter og allokere ansvar for be-
stemte geografiske områder til spesifikke saksbehandlere i gjeldsordnings-sentrene. I tillegg bør man
se på muligheten for å styrke gjeldsrådgivningstelefonen i Nav (tidligere 800GJELD) som en støtte-
funksjon for lokale rådgivere i Nav.

Til slutt er det all grunn til å peke på at ikke alle søknader om gjeldsordning går gjennom Nav. En del
av dagens gjeldsordnings-skyldnere henvender seg direkte til namsfogden. Det kan være flere grunner
til dette. Noen er åpenbart økonomisk kompetente og befinner seg i en fase hvor de erkjenner at de
har et økonomisk, men ikke et sosialt problem. Andre synes det er skamfullt å oppsøke Nav. Oppret-
telsen av gjeldsordnings-sentre forutsetter at man avklarer flere brukerkanaler inn i systemet — om
det f.eks. skal være slik at folk kan henvende seg direkte til sentrene. Det kan heller ikke utelukkes at
det i fremtiden kommer flere private initiativer på banen som saksbehandler gjeldsproblemer på må-
ter som må regnes som egenforsøk. Dette kommer vi tilbake til senere i kapitlet. Også slike skyldnere
må ha en avklart vei inn i gjeldsordning.

10.1.2. IMPLIKASJONER FOR NAV

Den største implikasjonen for Nav at det opprettes gjeldsordnings-sentre vil være at de får ansvar for
en ny driftsenhet — både i form av drift, kompetanseutvikling og forsvarlig saksbehandling. Dette
koster penger. Det er rimelig at sentrene drives med statlige midler og ikke belastes kommuneøkon-
omien. Slik sett innebærer minimumsløsningen at gjeldsforhandlinger under gjeldsordningsloven for-
blir en statlig oppgave. Det er uvisst om dette blir billigere enn dagens lokalisering hos namsfogden.

Utover dette vil konsekvensene være relativt beskjedne på lokalplanet. I prinsippet skal gjeldsord-
ningssakene bare sendes videre til en annen driftsenhet. Omleggingen til gjeldsordnings-sentre vil
ikke føre til gevinster i form av frigjort tid, og heller ikke ha betydning for økt satsing på forebygging.
Tiltaket kan iverksettes uavhengig av T-modellens ideologiske grunnlag, og forutsetter ingen endring
av praksis rundt økonomisk rådgivning i kommunene. Slik sett ligner omleggingen mer på den
svenske modellen hvor alle gjeldsordningssaker behandles ved fem Kronofogd-embeter. Slik sett er
det i beste fall snakk om en begrenset implementering av T-modellen — kanskje ikke en implemente-
ring i det hele tatt.

Når det er sagt, kan opprettelsen av gjeldsordnings-sentre likevel ha noen gunstige effekter. En av
dem er muligheten til å operere med samme saksbehandlingssystem både for økonomiske rådgivere

i Nav og gjeldsforhandlere i gjeldsordningssentrene. Slik det er i dag er det ingen direkte overføringsmuligheter mellom namsfogdembetenes saksbehandlingssystem SIAN og de systemene som er i bruk i Nav. Dette gjør prosesseringen av saker under gjeldsordningsloven unødig tungvint.

En annen mulig effekt er at det kan bli lettere å sy sammen helhetlige løsninger. Økonomiske rådgivere i Nav har virkemidler som namsfogden ikke har, noe som kan ha stor betydning for stabiliseringen av skyldnerens livssituasjon. Dette øker gjerne gjennomføringsevnen i en gjeldsordningsavtale. Et profesjonelt samarbeid internt i Nav (mellom økonomiske rådgivere lokalt og gjeldsforhandlere i sentrene) vil noen ganger kunne ha avgjørende betydning for å sy sammen en best mulig «totalpakke» i gjeldsordningsforslaget.

For det tredje er det all grunn til å peke på at en modell med gjeldsordningssentre sannsynligvis gjør det lettere å etablere rutiner for oppfølging av gjeldsordningsskyldnere. Dette var også et poeng som ble løftet fram da man diskuterte samlokaliseringen i 2013. Gjennom årene har analyser av gjeldsordninger tydet på at mange gjeldsordningsskyldnere har behov for oppfølging under hele avtalens løpetid, og at mangelen på slik støtte er en viktig grunn til at gjeldsordninger må reforhandles eller blir opphevet (Poppe 2005; Poppe and Bøyum 2018). Derfor er det nylig satt i gang et samarbeidsprosjekt mellom namsfogdmyndigheten og Nav i Rogaland for å se på hvordan problemet kan reduseres. I et «in-house»-system med gjeldsordningssentre under Nav-paraplyen burde det imidlertid bli vesentlig lettere å finne gode løsninger som hindrer mislighold av avtalene som inngås. Dessuten er det mye som tyder på at mange gjeldsordningsskyldnere også kunne ha bruk for oppfølging en tid etter at gjeldsordningen er gjennomført. Sannsynligheten for tilbakefall til nye runder med gjelds- og betalingsproblemer er stor (Poppe 2010b). Også dette bør man kunne finne gode rutiner for gjennom et tett samarbeid mellom gjeldsordningssentrene og lokale økonomiske rådgivere.

10.2. Teknologisk driver: Effektivisering av rådgivningsarbeidet

Selv om politiske tiltak alltid har innvirkning på leveransen av velferdstjenester ut til befolkningen, er det nok den teknologiske utviklingen som vil prege den økonomiske rådgivningstjenesten i Nav mest. Kombinasjonen av nye reguleringer (PSD2, GDPR) og teknologiske muligheter vil antakelig endre rammebetingelsene for økonomisk rådgivning radikalt de nærmeste årene. Denne driveren vil særlig påvirke muligheten for en effektiv og presis kartlegging av skyldnerens økonomiske situasjon.

Et eksempel på denne utviklingen er opprettelsen av gjeldsregistrene i 2019, som samler all informasjon om usikret kreditt på ett sted, og gjør den — i prinsippet — tilgjengelig på vilkår. Heretter kan økonomiske rådgivere i Nav enkelt få tak i denne informasjonen ved å be sine brukere om å logge seg inn på ett av gjeldsregistrenes hjemmesider og legge inn gjeldspostene i eget arbeidsverktøy. Dette er selvsagt tidsbesparende samtidig som det gir en helt nøyaktig oversikt over brukerens gjeldssituasjon for denne typen lån og kreditt. I fremtiden kan det tenkes at det kommer flere slike kilder på plass som samler andre gjeldstyper på ett sted. Men allerede i dag kan man ta med kodebrikken og gi sin økonomiske rådgiver tilgang på relevante opplysninger i banken, forsikringsselskapet, selvangivelsen, osv.

Det er imidlertid mer omfattende og helhetlige endringer på vei som vil ha stor betydning for den økonomiske rådgivningstjenesten. I 2019 ble det såkalte gjeldsfloka-prosjektet avsluttet (PWC 2019). Dette prosjektet utviklet et konsept kalt «iBalanse» hvor ideen er at privatpersoner skal kunne gå inn i Altinn og hente økonomiske data om seg selv fra offentlige og private kilder — herunder gjeldsregisteret, Husbanken, privatbanker, Nav og inkassobransjen — og samle det på ett sted. Ideelt vil iBalanse gi den enkelte en total oversikt over sin økonomiske situasjon.

I 2019 ble det også gjennomført et forprosjekt i regi av OsloMet om digitalisering av SIFOs referansebudsjett (Borgeraas 2019). Grunnideen i dette prosjektet har mange likhetspunkter med «iBalanse»; også referansebudsjettet skal kunne hente inn data om brukerens økonomi fra offentlige og private kilder, og legge til rette for høy grad av automatisert utfylling av sentrale budsjettposter. I tillegg skal det være mulig for den enkelte å tilpasse referansebudsjettets standardsatser til husholdets spesifikke behov og økonomiske situasjon, og på den måten bli et reelt planleggings- og styringsverktøy i hverdagen.

Mens gjeldsfloka-prosjektet kom langt med både design og avklaring av juridiske spørsmål, manglet budsjettmodulen. I kombinasjon med et digitalisert referansebudsjett vil imidlertid «iBalanse» bli et tilnærmet perfekt redskap. I en fullt utviklet versjon vil privatpersoner kunne gå inn i Altinn, gi de nødvendige samtykker og få et nesten ferdig utfyllt — og samtidig justerbart — budsjett i løpet av få sekunder. En slik visjon kan virke å være langt fram i tid, men er nærmere enn man skulle tro. I januar 2020 arbeides det konkret med en søknad til Medfinansieringsordningen/Difi om å lage denne løsningen i Altinn. Blant partnerne er Brønnøysundregistrene, Nav og SIFO. Tidshorisonten er 2—3 år.

Det er to aspekter ved denne teknologiske driveren som har direkte betydning for rådgivningstjenesten i Nav. Det ene er at brukerne gjennom samtykke eller fullmakt kan velge å dele informasjonen som fins i «iBudsjett»/Altinn med sin økonomiske rådgiver. Dette vil korte vesentlig ned på saksbehandlingstiden. I gjeldsfloka anslo man at tiden det tar å dokumentere en gjeldssak vil gå ned fra ti uker til to dager. Nå vil denne innsparingen ikke være like stor overalt eller i alle saker. Reduksjon i saksbehandlingstid er en variabel og avhenger bl.a. av den enkelte rådgivers ferdigheter og sakens kompleksitet. Dessuten vil også andre enkeltstående, teknologidrevne innovasjoner kunne gi innsparinger som bidrar til at nettoeffekten av Altinn-løsningen blir mindre. Men uansett er det grunn til å anta at saksbehandlingstiden vil gå betydelig ned i fremtiden.

Det andre aspektet er at privatpersoner kan velge å dele sin informasjon på Altinn med andre aktører enn Nav. Det betyr at Nav vil kunne få økt konkurranse fra et privatmarked for rådgivningstjenester. F.eks. vil bankene åpenbart kunne hjelpe sine kunder mer effektivt, og det samme gjelder for banker som har spesialisert seg på å hjelpe skyldnere som fortsatt har noe formue, andre disponible midler eller kausjonister (bl.a. Bank2, Bluestep og Kraft Bank). Dessuten kan vi få en framvekst av private rådgivningsfirmaer og nisje-aktører av typen StepChange i Storbritannia, som vil finne enhver effektivisering av kartleggingsdelen av rådgivningen økonomisk interessant.

Mot et slikt bakteppe blir spørsmålet hva dette betyr for Nav og det offentlige ansvaret for å hjelpe folk ut av vanskelige gjeldssituasjoner — og da særlig i lys av at den teknologiske driveren opptrer parallelt med en politisk drevet omlegging av saksbehandlingen under gjeldsordningsloven.

10.2.1. MAKSIMUMSLØSNINGEN. FULLBLØDS KOMPETANSESENTRER

At tiden det tar å innhente opplysninger og dokumentere en gjeldssituasjon vil gå vesentlig ned i framtiden, vil fort kunne ha avgjørende betydning for rådgivningstjenesten lokalt i Nav. På den ene siden kan det tenkes at det vil føre til at ventetiden for brukerne går ned og at flere saker blir behandlet på kortere tid. På den annen side viser erfaringene fra NT-prosjektet at kommunenes økonomi er anstrengt og at det derfor fort kan bli snakk om innsparinger og nedbygging av tilbudet hvis det viser seg at nivået på tjenesten kan opprettholdes med færre ressurser. I så fall glipper det vi kan kalle en historisk sjanse til å øke fokuset på forebygging i rådgivningstjenesten — noe som ikke minst er viktig i lys av at kompetansesenteret har registrert en økt pågang av skyldnere med arbeidsinntekter. Mer generelt vet vi at lånefinansiert forbruk er et økende problem, og at både myndighetene og banknæringen har vært sterkt bekymret over utviklingen i lang tid (Poppe 2017, 2019b).

For å imøtegå disse tendensene er et system med fullblods kompetansesentre et mulig alternativ til minimumsløsningen med gjeldsordningscentre. Dette vil reindyrke skillet mellom økonomisk rådgivning og forebyggingskompetanse på den ene siden, og gjeldsforhandlinger og forhandlingskompetanse på den annen. Slike sentre vil behandle alle gjeldsforhandlings saker med samme utfallsrom som kompetansesenteret i Nord-Trøndelag: ingen løsning, avsluttet (f.eks. pga. flytting eller manglende medvirkning fra skyldneren), midlertidig løsning og varig løsning. I tillegg vil de selv utarbeide forslag til frivillige gjeldsordninger istedenfor å sende dem over til namsfogden. På kompetansesiden må de m.a.o. dekke hele spekteret fra enkle til svært komplekse gjeldsforhandlinger og ligge helt i front både på det sosialfaglige, juridiske og økonomiske området. Dette spennet vil være en fordel når det gjelder å bygge spisskompetanse og vedlikeholde større fagmiljøer over tid, og gjøre kompetansesentrene til attraktive arbeidsplasser.

Institusjonelt vil innføringen av fullblods kompetansesentre kunne løse underliggende problemer i måten økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning har vært organisert på siden gjeldsordningsloven kom i 1993. Da ble ansvaret for saksbehandlingen under nevnte lov plassert i Barne- og familiedepartementet, mens den praktiske håndteringen av disse saker (paradoksalt nok) ble lagt til tvangsapparatet (namsfogden og rettsvesenet) og følgelig underlagt Justisdepartementet/politidirektoratet. Rådgivningstjenestene i sin alminnelighet ble plassert i sosialtjenesten hvor Arbeids- og sosialdepartementet/Nav direktorat hadde det overordnede ansvaret. Samtidig ble det nærmest satt likhetstegn mellom økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning. Denne sammenblandingen har skapt problemer på grunnplanet i Nav og også i noen grad i namsfogdsystemet, med stikkord som ventetid, stedvis mangel på kompetanse og for lite søkelys på forebygging av økonomiske problemer. Å skille ut gjeldsforhandlingene som et eget arbeidsfelt i egne driftsenheter underlagt ett departement og ett direktorat kan bidra til å rydde opp i kryssende styringssystemer og legge forholdene bedre til rette for en mer helhetlig, nyansert og målrettet utvikling av tjenestene.

Det er en noe større oppgave å etablere fullblods kompetansesentre enn å gå for minimumsløsningen. For det første vil antall kompetansesentre trolig måtte være noe høyere. Det er i hvert fall grunnlag for det siden antall saker som skal behandles er langt høyere enn i minimumsløsningen. I 2016 behandlet økonomiske rådgivere i Nav rundt 32.000 saker (SSB/Kostra).¹⁶ Det er uvisst hvor mange av dem som omfattet kreditorforhandlinger. Et estimat over saksmengden i 2006 antyder at i overkant av 60% av var forhandlingssaker (Poppe and Tufte 2007). Men framfor alt er flere sentre en fordel hvis man skal kunne beholde en rimelig nærhet til de lokale Nav-kontorene som sogner til hvert av dem. En viktig erfaring fra NT-prosjektet er at rådgiverne lokalt ikke bare sender saker fra seg, men også av og til trenger råd og veiledning fra gjeldsforhandlerne. Da kan en viss geografisk nærhet ha betydning. Dessuten har kompetansesenteret i Nord-Trøndelag også fungert som en ressurs for rådgiverne gjennom å drive faglig nettverk og arrangere fagmøter, noe som naturligvis blir lettere hvis avstandene ikke er for store.

For det andre var kompetansesenter-idéen først og fremst utviklet for å fylle de mindre og mellomstore kommunenes behov, og aldri tiltenkt som løsning for storbyene hvor både antall saker og antall rådgivere er høyt. Men kanskje det er på tide å tenke nytt; også byene bør bruke den frigjorte tiden til forebyggende økonomisk rådgivning. En mulig fremgangsmåte kan være å ta utgangspunkt i fagmiljøene i Navs fylkesregioner Oslo/Viken, Vestlandet/Bergen og Midt-Norge/Trondheim (inklusive

¹⁶ Antall saker med økonomisk rådgivning til personer som ikke mottar økonomisk sosialhjelp: 16588. Økonomisk rådgivning i forbindelse med utbetaling av økonomisk sosialhjelp: 15.570.

namsfogdene som ikke lenger skal behandle gjeldsordningssaker), og sette opp ett eller to kompetansesentre i hvert av disse områdene. I tillegg er det sannsynligvis fornuftig å legge ett senter til Nord-Norge/Tromsø.

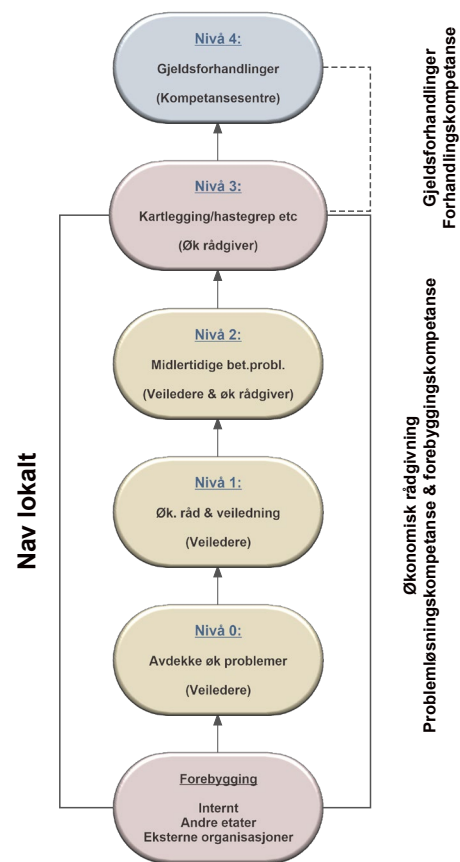
For det tredje vil en satsing på fullblods kompetansesentre i hele landet tilføre utviklingen av rådgivningstjenestene ideologisk og praktisk retning, og gi disse tjenestene en oppgradert status i Nav. Hvis man skal ta skrittet fullt ut og dra bred nytte av erfaringene med T-modellen, snakker vi antakelig om en mini-NAV-reform på to nivåer.

10.2.2. KONSEKVENSER FOR NAV: SENTRALT NIVÅ

Som i minimumsløsningen vil også maksimumsløsningen føre til at Nav får ansvar for en ny driftsenhet. Igjen er det rimelig at sentrene drives med statlige midler og ikke belastes kommuneøkonomien. En av de viktigste erfaringene fra NT-prosjektet er at da kommunene ble invitert til å videreføre T-modellen over egne budsjetter, hadde flere av dem ikke penger til det. Samtidig er det åpenbart at mange av de 23 NT-kommunene heller ikke klarer å opprettholde et tilstrekkelig høyt nivå og beredskap på rådgivningstjenesten for egen maskin. Vi står her overfor et kjerneproblem som man har sett lenge og som handler om at både den lokale satsingen og kompetansen varierer altfor mye. Til nå har problemet vært håndtert gjennom fagmøter og samlinger, nasjonale kurs, mindre etterutdanningsprogrammer og interkommunale samarbeidsprosjekter. Slike tiltak har hjulpet, men ikke vært tilstrekkelige. Et system med statlig finansierte kompetansesentre er en annen måte å tenke på. Løsningen innebærer at staten tar over ansvaret for gjeldsforhandlingene og forhandlingskompetansen, mens kommunene konsentrerer seg om økonomisk rådgivning og forebyggende råd og veiledning fram til et punkt hvor forhandlinger med kreditorene er uunngåelig.

Innføringen av et system med fullblods kompetansesentre vil nødvendigvis medføre at veilederen for rådgivningstjenesten må revideres. En ny arbeidsdeling — eller om man vil: et generelt grensesnitt — mellom Nav lokalt og kompetansesentrene må defineres. Dette er illustrert i **figur 10-1**. Til forskjell fra figurene i kapittel 2 og 7 forslår vi at det eksplisitt defineres et nivå 4: gjeldsforhandlinger. Dette arbeidet skal legges til kompetansesentrene og dekke hele spekteret fra enkle kreditorforhandlinger til utenrettslige, frivillige gjeldsordninger. Revideringen av veilederen vil særlig omhandle grensesnittet mellom nivå 3 og nivå 4 — dvs. hva som «skal være igjen» lokalt i det tidligere nivå 3 og hva som skal legges til det nye nivået over. Det er åpenbart at kartlegging/dokumentasjon av skyldnerens gjeldssituasjon fortsatt skal være en arbeidsoppgave for lokale rådgivere. Videre skal sakene klargjøres lokalt for oversendelse til kompetansesentrene. I tillegg må kompetanse til å foreta hastegrep for å stoppe eskaleringen av alvorlige gjeldsproblemer ligge lokalt. Erfaringene med NT-prosjektet har vist at det er betydelig variasjon på lokalnivå når det gjelder nettverk og muligheter til å få i stand åpenbare løsninger med kreditorene,

Figur 10-1: Saksbehandlingsnivåer



særlig hvis disse løsningene kan etableres ved hjelp av offentlige instanser som f.eks. boligkontoret/Husbanken. Her er vi inne i en gråson i grensesnittet som må vies betydelig oppmerksomhet.

I arbeidet med revideringen av veilederen bør det også legges vekt på å rydde opp i terminologien. Istedenfor å snakke om 'økonomisk rådgivning' og 'gjeldsrådgivning', og lage et skille mellom dem, har NT-prosjektet vist at det er langt mer fruktbart å snakke om 'økonomisk rådgivning' på den ene siden og 'gjeldsforhandlinger' på den annen. Og videre, at man knytter dette til tre typer av kompetanse: 'problemløsningskompetanse', 'forebyggingskompetanse' og 'forhandlingskompetanse'. En slik begrepsbruk vil bidra til å øke presisjonsnivået og lede oppmerksomheten mot de mest kritiske aspektene ved rådgivningstjenesten.

En viktig utfordring som må gripes fatt i sentralt er kompetanse. I 2017/2018 ble det satt i gang et 30-poengs utdanningsløp ved Nord Universitet, som i 2019/2020 ble videreført ved OsloMet. Disse programmene har vært finansiert av Nav Direktorat og vært forbeholdt Nav-ansatte på rådgivningssiden. I tillegg fins det tilbud med færre studiepoeng ved bl.a. Universitetet i Agder. Maksimumsløsningen med økt satsing på forebyggende rådgivningsarbeid bør forankres faglig gjennom permanente, formelle utdanningstilbud. Det er rimelig å tenke seg en framtid hvor nevnte utdanninger innrettes mot ikke bare økonomiske rådgivere, men også veiledere i Nav for å tilføre den nødvendige kompetansen som skal til på nivå 1–3 i figuren. Disse utdanningstilbudene bør også gi et godt grunnlag for videre kompetanseheving til nivå 4, og dermed jobbmuligheter i kompetansesentrene. For å sikre spisskompetansen som trengs på nivå 4 — inkludert den som skal til for å utforme forslag til frivillige ordninger under gjeldsordningsloven — bør det etableres et løp for viderekommende. Det er i denne sammenheng ikke umulig å tenke seg en autorisasjonsordning på linje med den som er innført for rådgivere i bank, og at man bør se på mulighetene for et samarbeid med utdanningstilbudene som er etablert i privat sektor.

10.2.3. KONSEKVENSER FOR NAV: LOKALT NIVÅ

Implementeringen av maksimumsløsningen vil (over noe tid) ha langt større konsekvenser for rådgivningstjenesten lokalt enn minimumsløsningen. Riktignok er noen av konsekvensene de samme. Begge alternativer gjør det f.eks. lettere å sy sammen helhetlige løsninger for brukerne og etablere rutiner for oppfølging av gjeldsordningsskyldnere under og etter gjennomført gjeldsordning. Men samtidig er maksimumsløsningen langt mer dyptpløyende når det gjelder endringer i rammebetingelsene for Nav-rådgivernes arbeidsfelt.

Det ligger i T-modellens idégrunnlag at det skal satses mer — ikke mindre — på økonomisk rådgivning i kommunene. Ved å løfte gjeldsforhandlingene ut av de lokale rådgivernes arbeidsområde skal det bli mer tid til forebyggende råd og veiledning. NT-prosjektet har vist at denne gevinsten varierer fra kommune til kommune, og at den frigjorte tiden må over et visst nivå før den blir en reell innsatsfaktor. Når vi tar den teknologiske driveren i betraktning, vil mer tid frigjøres — antakelig vesentlig mer enn det T-modellen har medført. Det betyr at flere kommuner vil komme over «kritisk nivå» og faktisk få en meningsfull tidsressurs å forholde seg til.

Der hvor man har fått frigjort «nok» tid viser imidlertid erfaringene fra NT-prosjektet at den glir inn i ordinær saksbehandling og brukes til «mer av det samme» eller til «noe annet» hvis ikke ledelsen ved det lokale Nav-kontoret tar initiativer til å organisere råd- og veiledningsarbeid på nye måter. Som vi allerede har sett andre steder i rapporten, er utøvelsen av lederansvaret en kritisk faktor for å oppnå ønskede gevinster lokalt. Lederansvaret dreier seg dels om å utnytte de lokale ressursene bedre og inkludere veiledere som ikke har økonomi som primær oppgave. Slik vil man få mer og bedre rådgivning ut av omleggingen og bli bedre rigget til å identifisere brukere som har økonomiske

problemer på et tidlig stadium. Og dels dreier det seg om systematisk å bygge opp forebyggingskompetansen i personalet. Hvis dette lederansvaret *ikke utøves*, vil den frigjorte tiden lett gå tapt i form av kommunale innsparinger — f.eks. ved at det avsettes færre ressurser til rådgivningstjenesten eller at pengene kanaliseres til andre arbeidsområder. I så fall vil det paradoksale resultatet av innføringen av kompetansesentre bli at brukeren blir den tapende part.

En annen kritisk faktor i implementeringen av T-modellen på lokalnivået er måten det skjer på. I NT-prosjektet har vi sett to varianter av dette. I utgangspunktet var opprettelsen av kompetansesenteret en nedenfra-og-opp prosess hvor idégrunnlaget ble faglig forankret blant rådgivere og Nav-ledere i 23 kommuner. Som vi nå vet, utløste dette likevel en viss motstand i omtrent halvparten av kommunene da det ble klart for de økonomiske rådgiverne at de skulle gi fra seg forhandlingssakene og begynne å jobbe annerledes. Den andre varianten så vi i overgangen til ordinær drift med kommunal finansiering. Da var motivasjonen til de nye kommunene som sluttet seg til kompetansesenteret en erkjennelse av at man hadde kommet til kort når det gjelder tjenestekvalitet og kompetanse og derfor trengte andre løsninger. Dette er en annen type frivillighet som tiltrekker seg kommuner som «vil» og ikke «alle» kommuner i et bestemt geografisk område. Innføringen av et system med fullblods kompetansesentre på nasjonalt nivå vil være en prosess initiert «ovenfra», og derfor omfatte begge typer tilslutninger, hvor noen vil oppleve prosessen som uproblematisk og kanskje en lettelse, mens andre vil synes det er problematisk eller t.o.m. svært problematisk.

Begge disse kritiske faktorene — utøvelse av lederansvar og måten det nye systemet iverksettes på — peker i retning av at fylkesregionene i Nav blir en viktig medspiller i mini-reformen. Det vil utvilsomt ta noe tid å hente ut gevinstene lokalt. I NT-prosjektet har vi sett at der hvor man lyktes tok det 2—3 år. Fylkesregionene vil derfor måtte engasjere seg tungt i å støtte opp under arbeidet ved de lokale Nav-kontorene med veiledning, samlinger og kurs. Dette er for så vidt ikke noe nytt. Slik aktivitet har pågått over mange år allerede. Innholdet i disse tiltakene vil imidlertid bli noe annerledes, med mål om å optimalisere arbeidet på de nye nivåene 0—3 i figur 10-1. Her er det også nødvendig at Nav Direktorat fortsetter å ta initiativer i minst samme omfang som i dag.

10.3. Konklusjon

I dette kapitlet har vi diskutert mulige implikasjoner av to drivere: én politisk og én teknologisk. Politisk er det satt i gang en prosess hvor målet er å effektivisere saksbehandlingen under gjeldsordningsloven ved bl.a. å overføre utarbeidelsen av utenrettslige gjeldsordninger til Nav. Teknologiske innovasjoner vil i nær fremtid forkorte tiden det tar å dokumentere skyldnernes gjeldssituasjon. Begge drivere peker i retning av kompetansesentre som organisatorisk løsning. Mens en overføring av store deler av saksbehandlingen under gjeldsordningsloven til Nav isolert sett kan baseres på en begrenset implementering av T-modellen og dens erfaringsgrunnlag (minimumsløsningen), vil den teknologiske utviklingen endre rådgivernes arbeidskontekst i en slik grad at en full implementering bør vurderes (maksimumsløsningen). Dette vil i så fall være en mini-reform i Nav — både på sentralt og lokalt nivå.

Politiske mål og teknologiske muligheter har skapt en valgsituasjon hvor både statens ansvar for gjelds- og betalingsproblemer og plasseringen av samfunnsoppdragenes ulike deler er oppe til revurdering. Man kan velge å beholde statens ansvar som det er, og nøye seg med minimumsløsningen. NT-prosjektet har imidlertid vist at kommunenes økonomi og prioriteringer gjør det vanskelig for mange kommuner å opprettholde et tilstrekkelig høyt nivå og beredskap på råd og veiledningstjenestene overfor folk med økonomiske utfordringer. I det perspektivet framstår maksimumsløsningen som attraktiv fordi den også utnytter tidsbesparelsene som den teknologiske utviklingen fører med seg. Velges dette alternativet vil hele gjeldsforhandlingsdelen av dagens rådgivningstilbud løftes ut av

kommunene, som til gjengjeld får mer frigjort tid til å tilby problemløsende og forebyggende økonomisk råd og veiledning til brukerne. Siden en full implementering av T-modellen forutsetter statlig drift, innebærer dette et utvidet statlig ansvar på feltet.

Slik sett skaper den politiske driveren en opportunitetssituasjon som i kombinasjon med nært forestående teknologiske innovasjoner gjør det mulig å se for seg en mer grunnleggende endring av statens ansvar og plassering av rådgivningstjenestens ulike deler. Dette vil kunne løse mange av problemene som tjenesten tradisjonelt har slitt med lokalt, med stedvis varierende kompetanse, tilbud og kvalitet, og ofte lang ventetid. Men som NT-prosjektet har vist, tar det noe tid å oppnå gevinster på disse områdene. Det krever både aktivt lederskap i Nav lokalt og kommunal vilje til å satse på økonomisk rådgivning. Lokalnivået vil alltid være jokeren i et system med fullblods kompetansesentre. Derfor er det viktig at fylkesregionene i Nav spiller på lag med Nav Direktorat og følger opp de lokale Nav-kontorene med veiledning, fagmøter og kurs.

11. Konklusjon

Kompetansesenteret for gjeldsrådgivning i Nord-Trøndelag er i flere henseender et unikt prosjekt. Interkommunalt samarbeid om økonomiske rådgivningstjenester er riktignok ingen nyhet. Men dette er det eneste norske eksemplet på en regional sentralisering av en spesifikk del av rådgivningstjenesten: kreditorforhandlingene. Prosjektet er også det eneste i sitt slag som rendyrker forhandlinger som en sentralisert kompetanse samtidig som det trekker opp ambisjoner for et bedre og mer forebyggende økonomisk rådgivningstilbud lokalt. NT-prosjektet er dessuten unikt fordi det har utviklet en organisasjonsmodell som på den ene siden tar sikte på å gi alle innbyggere i Nord-Trøndelag lik tilgang på høy forhandlingskompetanse, og på den annen skaper et reelt mulighetsrom for lokale endringer i tjenestetilbudet. I de foregående kapitlene har vi sett at prosjektet har lyktes på mange områder. Men vi har også sett at det har støtt på til dels alvorlige problemer underveis.

I dette kapitlet oppsummerer vi NT-prosjektets hovedresultater og vurderer dem opp mot delmålene som ble satt ved oppstarten. Dernest diskuterer vi utvalgte aspekter ved prosjektet og skisserer noen lærdommer for fremtiden. Til slutt trekker vi hovedkonklusjonen.

11.1. Delmålene. Oppsummering av hovedresultater

Samarbeidsavtalen med de 23 deltakende kommunene definerer sju målsettinger eller delmål for NT-prosjektet (kapittel 1). Nøkkelen til å nå disse målene ligger i at det sendes inn saker fra de lokale Nav-kontorene til kompetansesenteret. I perioden 2016—2019 har senteret behandlet 1025 saker fra de sju opprinnelige Nav-kontorene/TO-områdene i prosjektet. Mens det ikke ble funnet løsninger i 27% av sakene og ytterligere 7% ble avsluttet pga. manglende medvirkning fra skyldnerens side, ble det funnet varige, utenrettslige løsninger i 27% av sakene, 13% endte med midlertidige løsninger og 26% ble sendt videre til namsmannen for behandling under gjeldsordningsloven (figur 5-13). Dette vurderer vi som gode resultater.

En rød tråd i denne rapporten har likevel vært at mengden innsendte saker har vært lavere enn man på forhånd antok. Dette gjelder særlig for tre av de sju enhetene. Sett i forhold til befolkningsgrunnlaget har totalen av antall innsendte saker variert mellom 13.25 og 3.16 saker pr. 1000 innbyggere (figur 5-5-). Én av enhetene har stått for 43% av innsendelsene. Sakene fra de tre kontorene som har sendt inn flest saker utgjør 77% av den totale saksmengden i kompetansesenteret, mens de tre som har sendt inn færrest står for 14%. Innsendelsene har også variert fra år til år, med flest saker i 2019 og færrest i 2016 (figur 5-1). Dette preger måloppnåelsen for prosjektet, og innebærer at resultatene varierer over tid så vel som geografisk. Framfor alt ligger det en nivåproblematikk i dette som vi kommer tilbake til utover i kapitlet.

Delmål 1 handler om at NT-prosjektet skal sikre en identisk tjeneste for alle innbyggerne i Nord-Trøndelag. Dette er oppnådd i den forstand at kompetansesenteret har virket som et fagsenter i fire år og betjent hele regionen med god ekspertise, profesjonell saksbehandling og problemløsning. Senteret har hatt kapasitet til å behandle alle innsendte saker og vært bemannet til å ta imot mer enn de har fått inn. Videre er det blitt innført lik saksbehandlingsrutine for alle saker, noe som ikke bare gjør utsendte løsningsforslag gjenkjennelige, men også er et signal om kvalitet overfor kreditorene. Dessuten ser kriteriene for innsending ut til å ha fanget opp relevante sakstyper (kapittel 5). En økende andel av rådgiverne mener da også at brukerne har fått lik tilgang på gode tjenester etter at kompetansesenteret ble etablert (figur 4-5). Nav-lederne og avdelingslederne er imidlertid noe mer skeptiske (figur 4-6). Det kan bl.a. ha sammenheng med at mengden innsendte saker har variert betydelig mellom de tilsluttede Nav-enhetene. Det betyr at skyldnerens faktiske tilgang på tjenesten har vært betinget av hvor i fylket man bor.

Ifølge **delmål 2** skal NT-prosjektet bidra til å øke muligheten for å oppnå utenrettslige avtaler med kreditorene. Det er vanskelig å tallfeste grad av suksess i forhold til dette målet, bl.a. fordi det er definert som økning i forhold til et uspesifisert nullpunkt. I rapporten har vi flere ganger pekt på at rådgiverkompetansen lokalt varierer en del. Det betyr at flere av rådgiverne trolig ville oppnådd samme resultat som rådgiverne i kompetansesenteret om de hadde håndtert saken. Samtidig er det andre som ikke ville ha kommet i mål eller brukt lenger tid på det. Uansett har vi sett at kompetansesenteret har oppnådd varige, utenrettslige løsninger i 27% av sakene, og mer midlertidige løsninger i 13% — til sammen 40% av saksmengden (figur 5-13). Men vi har også lagt merke til at andelen saker med varig løsning har vært fallende fra 2017 til 2019 (figur 5-14). Dette kan delvis skyldes egenskaper ved de innsendte sakene. Men som systematisk trend over tre år er det mer sannsynlig at det primært har sammenheng med samfunnsmessige forhold som ligger utenfor NT-prosjektets kontroll.

Delmål 3 slår fast at NT-prosjektet skal bygge et sterkt kompetansemiljø i fylket som er oppdatert på regelverk og praksis slik at innbyggerne får et kunnskapsbasert tjenestetilbud. I rapporten har vi sett at rådgiverne i kompetansesenteret har hatt høy fagkunnskap og erfaring i økonomisk rådgivning, og at de har oppdatert seg underveis i prosjektperioden gjennom å delta på samlinger, konferanser og utdanningsprogrammer. De har også bidratt til å spre kunnskap gjennom bl.a. hospitering og veiledning lokalt (kapittel 5). Videre har de fleste lokale rådgiverne knyttet til nettverket rundt kompetansesenteret følt seg godt inkludert i systemet (figur 8-4), og mener at kompetansesenteret har vært en god støtte i det daglige arbeidet (figur 8-6). En økende andel mener også at brukerne har fått bedre tjenestekvalitet (figur 4-1) og raskere saksbehandling (figur 4-3) etter senteret ble opprettet. Ved utgangen av 2019 mener dessuten et flertall av dem at senteret besitter utfyllende kompetanse til beste for brukerne (figur 4-7). Informanter på ledernivå lokalt har imidlertid en mer variert oppfatning av disse spørsmålene, og virker også mer negative i 2019 enn årene før (figur 4-2, 4-4 og 4-8).

Videre har NT-prosjektet en målsetting om å tilby innbyggerne en forsvarlig saksbehandling i møtet med mer både namsmenn og profesjonaliserte motparter på kreditorsiden (**delmål 4**). Dette oppnås langt på vei gjennom å realisere delmål 1—3. Rapporten viser at kompetansesenteret har oppnådd mye gjennom innsats på to nivåer, ved på den ene siden å sørge for egen kompetanse og profesjonelle og transparente saksbehandlingsrutiner, og på den annen ved å legge forholdene bedre til rette i lokalkontorene gjennom faglig utviklingsarbeid, veiledning og frigjøring av tid. Forholdet til lokalnivået har imidlertid også noen kritiske aspekter (kapittel 6 og 8). Dette diskuteres senere i kapitlet.

Når det gjelder **delmål 5** om å frigjøre veiledningsressurser slik at kontorene kan ha mer fokus på forebygging, er resultatet todelt. De lokale Nav-enhetene har hatt mulighet til å oversende saker til kompetansesenteret og dermed få frigjort tid til andre ting — og da helst forebyggende virksomhet. Vi har sett at kontorene har benyttet seg av denne muligheten i ulikt monn (kapittel 5). Videre viser kapittel 7 at mens særlig ett Nav-kontor har fått frigjort mye tid og fått mye forebygging ut av den, har dette ikke vært tilfellet de fleste andre stedene (figur 7-3). De som har lagt seg i «mellomsjiktet» i termer av antall innsendte saker har typisk latt den frigjorte tiden gli inn i den ordinære jobb-hverdagen (figur 7-5). Men noen har ikke fått nok frigjort tid ut av prosjektet til at det har blitt et tema overheadet. Vi står her overfor et kjernepunkt i NT-prosjektet, og tar dette nærmere opp til diskusjon nedenfor.

Delmål 6 sier at kompetansesenteret skal bidra til å redusere utbetalingen av økonomisk sosialhjelp. Det kan ikke utelukkes at prosjektet har lyktes på dette punktet — i hvert fall i noen grad. Men som vi påpekte i kapittel 3 ble det tidlig klart at det er umulig å måle en slik effekt fordi det er så mange faktorer som påvirker behovet for denne typen stønad. I prinsippet kan kompetansesenteret være en kjempesuksess samtidig som sosialhjelputbetalingene øker. Vi har derfor ikke forfulgt dette delmålet i evalueringen.

Det siste delmålet (**delmål 7**) dreier seg om at kompetansesenteret skal understøtte Navs rolle som kommunens velferdsaktør. Utover de faglige bidragene under de foregående punktene, har senteret gjort mye for å sette den økonomiske rådgivningstjenesten på dagsorden, både gjennom media og i dialog med rådmenn, Nav-ledere og aktører på fylkesnivået. Vurderingen av det eksterne fotavtrykket er noe varierende, men overveiende positivt vurdert av de lokale rådgiverne og lederne (figur 4-9 og 4-10). Etter hvert som prosjektet utviklet seg har det imidlertid vært økt enighet om at senteret har gjort en god jobb når det gjelder å formidle viktigheten av økonomisk rådgivning/gjeldsrådgivning som en offentlig tjeneste (figur 4-11 og 4-12).

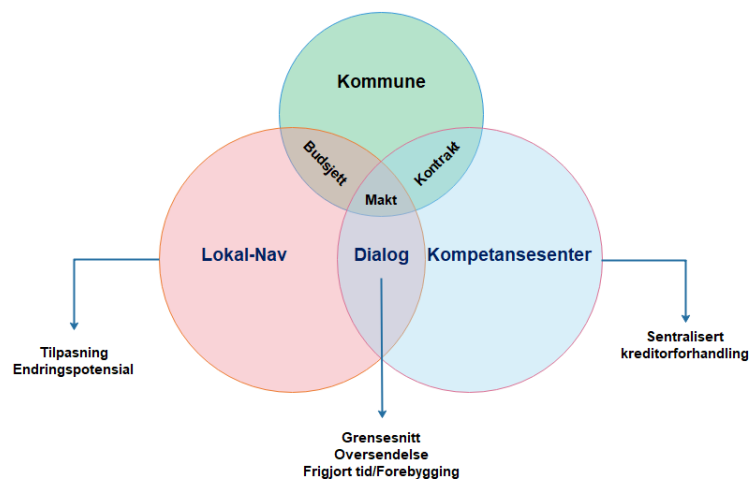
11.2. Utvalgte temaer til diskusjon

Oppsummeringen i forhold til delmålene gir et dekkende, men ikke fullstendig bilde av hva NT-prosjektet har dreid seg om og hva det har oppnådd. Det er en del overordnede temaer av prinsipiell betydning som ikke kommer til uttrykk gjennom en slik framstilling. I resten av kapitlet skal vi derfor gå tematisk på tvers av delmålene og ta opp noen utvalgte, kritiske aspekter ved prosjektet som har implikasjoner for vurderingen av T-modellens overføringsverdi til andre geografiske områder og politiske kontekster.

Utgangspunktet for diskusjonen er modellen i **figur 11-1**. Kompetansesenteret ble opprettet som en ny organisatorisk enhet i et allerede etablert system for behandling av økonomiske rådgivningssaker og alvorlige gjeldsproblemer.

Det nye organisasjonsleddet har som mål å avhjelpe situasjonen ved Nav-kontorene og bidra til å videreutvikle eksisterende tjenester lokalt til beste for brukeren. Kjerneideen er å frigjøre tid til forebyggende virksomhet ved å ta over behandlingen av de tunge gjeldssakene. I tillegg til kompetansesenteret og de lokale Nav-enhetene, er kommunene v/rådmennene den tredje aktøren i systemet. På den ene siden er de økonomiske rådgivningstjenestene finansiert over kommunale budsjetter. På den annen side er kompetansesenterets virksomhet basert på en kontrakt med i alt 23 kommuner i det tidligere Nord-Trøndelag.

Figur 11-1 Kompetansesenterets strukturelle plassering



For at dette skal fungere må det selvsagt være en god dialog mellom nivåene. Evalueringen har særlig sett på dialogen mellom kompetansesenteret og lokal-Nav. Som figuren antyder, handlet de sentrale temaene i denne dialogen om grensesnittet, overføring av saker og frigjort tid og forebygging (kapittel 5, 6 og 7).

Vi gjorde et forsøk på å trekke rådmennene inn i evalueringsstudien, men de viste seg å være lite interesserte i å bidra. Vi trakk tidlig den slutning at dette ikke bare hadde sammenheng med at de har en travel arbeidshverdag, men også med at mange av dem verken hadde noen relasjon eller kjennskap til kompetansesenteret. I praksis viste det seg at rådmennene nøyde seg med å inngå kontrakt om samarbeid med et eksternt finansiert kompetansesenter og overlate til sine respektive Nav-ledere å utnytte muligheten og innarbeide kompetansesenteret i sine lokale saksbehandlingsrutiner.

I skjæringspunktet mellom de tre aktørene er det et maktfelt hvor NT-prosjektets innflytelse til syvende og sist avgjøres. Generelt er NT-prosjektet innrettet slik at det ikke har noen formalisert makt overfor lokalnivået. Kompetansesenteret er strukturelt sett plassert på utsiden av styringslinjene, og kan bare få gjennomslag for prosjektets sentrale ideer og målsettinger gjennom eksemplets makt; dvs. demonstrere i praksis at arbeidsdelingen mellom lokal-Nav og senteret er fornuftig, og at den skaper et mulighetsrom for lokalkontorene til å foreta tilpasninger og endre måten det arbeides med økonomiske rådgivningssaker på. Heller ikke rådmennene eller andre på kommunalt nivå er nødvendigvis noen god alliert for kompetansesenteret. Siden kommunene ikke betaler for driften av senteret har de tydeligvis ikke sett at de har noen direkte egeninteresse av å legge føringer på hvordan Nav driver den økonomiske rådgivningstjenesten. Dette er et helt grunnleggende trekk ved NT-prosjektet som har avgjørende betydning for prosjektets gjennomslagskraft. Under slike betingelser handler det meste om en god dialog.

11.2.1. NEGATIVITETEN I PROSJEKTET. GRENSESNIETTET

Det første temaet vi skal løfte fram er negativiteten som oppstod i deler av prosjektet rundt grensesnittet for overføring av saker til kompetansesenteret. Som vi så i kapittel 6 var dette en reell diskusjon om hvilke saker som skulle oversendes til kompetansesenteret og hvilke som skulle bli igjen til behandling lokalt. I kontroversen som oppstod gikk en del av de lokale rådgiverne og kompetansesenteret i hver sin skyttergrav. Omtrent midtveis i prosjektperioden — ved inngangen til 2018 — ble det tatt grep fra kompetansesenterets side, og grensesnittet ble lempet på. Dette bidro åpenbart til at saksmengden i kompetansesenteret økte i årene som fulgte.

Likevel fortsatte motstanden mot samarbeidet med kompetansesenteret gjennom resten av prosjektperioden — om enn noe dempet. Den vedvarende negativiteten ved noen av Nav-enhetene tyder på at kontroversen rundt grensesnittet handlet om noe mer enn bare retningslinjer for innsendelse av saker. Her er det viktig å minne om at NT-prosjektet er et endringsprosjekt. Motstand mot endringer skyldes gjerne usikkerhet rundt konsekvensene av å innføre noe nytt. Å sende fra seg saker man tidligere selv håndterte går rett inn i kjernen av dette, og framstod som selve konkretiseringen av «det nye». Derfor ble nettopp kontroversen rundt grensesnittet det vi i kapittel 6 kalte en katalysator for motstand mot å arbeide etter T-modellen — en modell med en filosofi som før oppstarten av NT-prosjektet hadde stor oppslutning blant rådgiverne.

Det er flere sider ved rådgivernes posisjon i det lokale saksbehandlingssystemet som utfordres ved innføringen av et kompetansesenter. Fellesnevneren er kompetanse. Mange rådgivere i Nord-Trøndelag er dyktige fagpersoner og behersker fagfeltet godt, inkludert forhandlingene med kreditorsiden. Våre data tyder på at flere av dem følte seg provosert av å måtte sende fra seg saker til noen som nærmest pr. definisjon, og kun presumtivt, hadde mer kompetanse enn dem selv. Dette skapte en viss uvilje mot å oversende saker til kompetansesenteret. Dermed oppstod en unødig treghet i tilpasningen til det nye systemet.

Videre er det grunn til å peke på at rollen som økonomisk rådgiver/gjeldsrådgiver er nøye knyttet til spisskompetanse på fagområdene økonomi og juss — kunnskapsområder som få eller ingen andre i lokalkontoret behersker. Det mest avanserte uttrykket for denne kompetansen er nettopp kreditorforhandlingene. Det gir dem en spesiell posisjon på Nav-kontorene. De har gjerne fått styre seg selv og holde på med sitt uten altfor mye innblanding fra andre. Opprettelsen av kompetansesenteret endret på dette. Nå skal de ikke lenger jobbe fullt ut med sakene, men sende fra seg den kanskje mest statusrelaterte — og for flere: mest interessante — saksbehandlingen: kreditorforhandlingene. Dessuten får de nå innsyn i egen saksbehandling fra andre, vel så kompetente rådgivere, noe som ikke nødvendigvis oppleves som like behagelig av alle.

Når spisskompetansen blir mindre verd, trues den enkeltes identitet og jobbtrygghet. I stedet ble de møtt med forventninger om å jobbe mer forebyggende. I termer av kompetanse skal forhandlingskompetansen over tid erstattes med det vi i kapittel 6 betegnet som forebyggingskompetanse. Men forebygging har ikke samme spesialiststatus som kreditorforhandlinger. Som vi har sett spor av i datamaterialet, er da også dette begrepet, om ikke tomt, så i hvert fall utilstrekkelig fylt med konkret innhold. Mange har kanskje ikke en gang lyst til å gå inn i denne typen arbeidsoppgaver, men heller holde fast ved stillingsbeskrivelsen og jobben man tross alt er ansatt i. Motivasjonen til å sende over saker til kompetansesenteret blir deretter.

I endringsprosjekter vil det antakelig alltid oppstå en viss motstand av denne typen. I NT-prosjektet utviklet det seg til en konflikt med regionale undertoner rettet mot vertskommunen Steinkjer, som med en rekke forebyggende tiltak kunne demonstrere T-modellens endringspotensiale. Når dialogen bryter sammen på denne måten, blir situasjonen nesten umulig. Kompetansesenteret hadde ingen instruerende makt overfor Nav-kontorene, og de lokale lederne stilte seg bak «sine» rådgivere.

NT-prosjektet er også et eksempel på hvordan motstand mot endring kan få stor innflytelse i et lite prosjekt, selv om flertallet spiller på lag. 23 deltakende kommuner kan virke som et høyt antall, men i praksis dreier det seg tross alt bare om sju Nav-enheter og 20-25 personer. En viktig lærdom for fremtiden er at endringsprosjekter av denne typen bør være av en viss størrelse for å unngå at usikkerhet rundt «det nye» får dominere for mye.

11.2.2. LEDERANSVARET. FRIGJORT TID

Oversendelsen av saker til kompetansesenteret har et dobbelt siktemål: på den ene siden finne løsninger på de tyngste sakene og utvikle gode rutiner for dette, og på den annen avlaste saksmengden ved de lokale Nav-kontorene. Den frigjorte tiden øker kapasiteten lokalt til å øke mengden økonomiske rådgivningstjenester. På «papiret» er dette en vinn-vinn-formel for alle parter: brukerne, Nav-kontoret, de økonomiske rådgiverne og samfunnet som sådan.

Det er to kritiske aspekter ved denne formelen. For det første må det sendes inn et tilstrekkelig antall saker for å få frigjort tilstrekkelig tid som kan omsettes i ny praksis. I alt har kompetansesenteret brukt rundt 25 månedsverk på sakene de har fått inn fra Nav-kontorene. Dette er et konservativt anslag over hvor mye tid som i prosjektperioden er blitt frigjort på lokalnivået. Antall innsendte saker varierer imidlertid mye mellom de sju Nav-enhetene. Følgelig har de oppnådd ulike mengder av frigjort tid. Det andre aspektet handler om å ta kontroll over denne tidsressursen og bruke den på noe nytt. Dette er et sekundært i forhold til innsending av saker. Man må kanskje over en viss terskel før det skapes en bevissthet rundt en ny ressurs som det aktivt kan planlegges gjøremål i forhold til. Med utgangspunkt i de foreliggende data er det vanskelig å anslå hvor en eventuell terskel ligger. De fleste rådgiverne har uansett bare latt den frigjorte tiden gli inn i den ordinære virksomheten.

Det som særlig gjør det vanskelig å identifisere denne terskelen er en viktig bakenforliggende faktor: lederansvaret. Det er nemlig også utøvd i ulikt monn, og minst der hvor oversendelsen av saker, og dermed den frigjorte tiden, er minst. Her ligger mye av forklaringen på at det lokale utbyttet av å være en del av NT-prosjektet varierer såpass mye som det gjør.

Utgangspunktet for hele NT-prosjektet er at kommunene har inngått en kontrakt som impliserer at den lokale Nav-enheten skal oversende saker til kompetansesenteret og jobbe på nye måter med økonomiske rådgivningssaker. Det er et lederansvar å sørge for at dette skjer i praksis. Ellers oppstår det lett et A-lag og et B-lag av enheter i prosjektet. Lederansvaret knytter seg til begge de to kritiske aspektene ved NT-formelen. For å ta oversendelsen av saker først, er det med en viss undring vi har

registrert at det har vært lagt få føringer på rådgiverne om dette. Ved de enhetene hvor antall innsendte saker har ligget lavt, har meldingen fra rådgiverne vært at de har sendt over det som er og at det ikke er flere tunge gjeldssaker igjen i porteføljen. Det kan ikke utelukkes at kontroversen rundt grensesnittet var reell i den forstand at mange oppfattet begrensninger mht. hva som kunne sendes over. Men forskjellen i antall oversendte saker pr. 1000 innbyggere mellom kontorene har gjennomgående vært for stor i hele prosjektperioden til at dette kan være hovedforklaringen. Dette gjelder særlig i prosjektets to siste år, hvor den totale saksmengden i kompetansesenteret riktignok økte, men hvor enhetene som i utgangspunktet lå lavt enten flatet ut eller endog reduserte antall innsendte saker (figur 5-3). Når lokale Nav-ledere og avdelingsledere ikke tar initiativer til å øke oversendelsene, utvikles isteden lokale policy-strategier overfor kompetansesenteret som i ytterste konsekvens underbygger nettopp fremveksten av et B-lag av enheter som ikke sender inn nok saker.

Paradokset i dette er at den typiske forklaringen på hvorfor rådgiverne har sett lite eller ingenting til den frigjorte tiden er at de befinner seg i en hektisk og uoversiktlig hverdag. De må bare ta det som kommer av saker, og av og til ta et skippertak i rolige perioder av året for å komme litt ovenpå. Disse arbeidsmetodene virker lite bærekraftige. Den åpenbare løsningen ville ha vært å utnytte den ressursen som kompetansesenteret representerer og sende inn flere saker, og dermed frigjøre tid. Her er det lett å legge hovedansvaret på de lokale rådgiverne. Vi mener imidlertid at det ville være urimelig. Det er helt klart et lederansvar å utvikle en overordnet plan for håndteringen av saksmengden og dra mer effekt ut av systemet med kompetansesenteret.

Videre er det Nav-ledernes og avdelingsledernes ansvar å få de ansatte til å forstå at omstilling er nødvendig, og inkludere dem i endringsprosessen. I ytterste konsekvens betyr det å omdisponere personell og få inn folk som ønsker å bidra til omstillingen. Det betyr også å utvikle en strategi for hvordan den frigjorte tiden — lite eller mye — kan utnyttes systematisk som bidrag til den overordnede planen om håndtering av den lokale saksmengden. På ett klart unntak nær, har vi ikke sett at det har vært tatt tilstrekkelige grep i disse retningene. Tvert imot, det er bare et mindretall av lederne og rådgiverne som rapporterer om at det er foretatt organisatoriske tilpasninger til kompetansesenteret og innført nye måter å arbeide på.

Vi mener også at rådmennene har stått for fjernt i forhold til prosjektet. De har i det minste et oppfølgingsansvar i forhold til kontrakten de inngikk med kompetansesenteret. Riktignok er det lett å inngå avtaler som ikke har noen kostnader for kommunen, og som heller ikke får noen økonomiske konsekvenser hvis forventningene ikke innfris. Likevel stiller vi oss spørrende til at de ikke har holdt sine Nav-ledere ansvarlig for å utnytte den ressursen som kompetansesenteret representerer.

Det er mulig at NT-prosjektet kan kritiseres for mangelfull forankring blant Nav-ledere og rådmenn. Vi mener imidlertid at hovedproblemet ligger i at prosjektet er frakoblet etablerte styringsstrukturer og at prosjektets målsettinger for lokalnivået helt og fullt er overlatt til Nav-enhetene selv og det lokale selvstyret. En viktig lærdom fra dette prosjektet er at kontrakten med kommunene var for lite forpliktende all den stund deltakelsen var gratis. Et prosjekt av denne typen må riktignok pr. definisjon baseres på eksterne midler. Men trolig burde det i det minste vært innarbeidet en egenandel for kommunene helt fra starten av, for å forplikte dem til å følge opp prosjektets målsettinger lokalt.

11.2.3. FOREBYGGING. NT-FILOSOFIEN

NT-prosjektet er tuftet på typiske Nav-verdier med stor vekt på det sosialfaglige håndverket som skal utøves lokalt. Ved å nulle ut betydningen av ulik kompetanse rundt om på Nav-kontorene gjennom å etablere en kanal for oversendelse av de tyngste og vanskeligste sakene til et senter, er målet å skape et handlingsrom lokalt for mer forebyggingsrettede økonomiske rådgivningstjenester. Det er

bare én av de sju enhetene som har fått fullgod uttelling her. Vi har allerede pekt på at forebygging er et vanskelig begrep og ikke så lett å konkretisere som en ny praksis. Her har nærhet til kompetansesenteret spilt en viss rolle. Det har nok vært lettere for Inn-Trøndelag å knytte an til prosjektets ideer og målsettinger siden Nav-kontoret og kompetansesenteret er samlokalisert i samme bygg i Steinkjer. Men senterets ledelse og medarbeidere har ikke vært langt unna på mail eller telefon, og intervjuene vi har gjort med rådgiverne støtter inntrykket av at kompetansesenteret har vært på tilbudssiden i kontakten med de lokale Nav-enhetene. Geografisk nærhet framstår verken som den eneste forklaringen eller hovedforklaringen på forskjellene i implementeringen av forebyggingsrettede tjenester. Det handler om et mye bredere sett av årsaksfaktorer hvor motstand mot endring, og i siste instans utøvelse av lederansvar, har vært avgjørende.

Filosofien om forebygging har åpenbart vært en kompliserende faktor for en del av deltakerne i NT-prosjektet. For prosjektet har den vært en snubletråd som gjør at det ikke leveres fullt ut på delmål 5 om frigjøring av veiledningsressurser til forebyggingsrettet virksomhet. Det er grunn til å peke på at selv om filosofien om forebygging antakelig var en nødvendig betingelse for å få NT-prosjektet finansiert og realisert, er den ikke en nødvendig betingelse for at en sentralisert behandling av tunge gjeldssaker skal kunne fungere. Kompetansesenteret kunne utmerket godt ha levd sitt eget liv uten at det ble satset på forebygging lokalt. I prinsippet kan den frigjorte tiden også brukes til andre ting enn økonomisk rådgivning og lette trykket på andre tjenesteområder som f.eks. tiltak overfor flyktninger eller arbeidsløse. Om dette er ønskelig eller ikke er et annet spørsmål. Lærdommen fra NT-prosjektet er uansett at man ikke kan la dette spørsmålet ligge ubesvart, og bare overlate det til det lokale selvstyret. Det må tas grep høyere opp i styringssystemet hvis man skal få til en systematisk dreining av tjenestetilbudet i retning forebygging i Navs økonomiske rådgivningstjeneste.

11.2.4. OVERFØRINGSVERDI: FRA PROSJEKT TIL ORDINÆR DRIFT

NT-prosjektet har vist at det er fullt mulig å etablere kompetansesentre andre steder i landet. Vi har skissert både en minimumsløsning og en maksimumsløsning, hvor maksimumsløsningen er den som ligger nærmest T-modellen og som også er den vi anbefaler (kapittel 10). Vi foreslår at disse sentrene omtales som *gjeldsforhandlingsentre*, og ikke kompetansesentre, av to grunner. Den viktigste er at dette vil angi helt presist hvilken funksjon en slik ny enhet skal ha i det større systemet av prosesser rundt løsningen av alvorlige gjeldsproblemer. Den andre grunnen er at det nok er uheldig å knytte ordet kompetanse til denne funksjonen. Mange rådgivere rundt om i Nav-systemet har opparbeidet seg gode kunnskaper, erfaringer og ferdigheter på feltet. I Nord-Trøndelag viste det seg at flere av dem følte seg provosert av å måtte sende fra seg saker til noen som nærmest pr. definisjon, og kun presumtivt, har mer kompetanse enn det de selv har. Dette skapte en unødig treghet i tilpasningen til et nye system med behandling av alvorlige gjeldssaker i et senter.

Hovedutfordringen ved en eventuell innføring av gjeldsforhandlingsentre i stor skala er grensesnittet. Det vil være snakk om en mini-Nav-reform hvor det nåværende nivå 3 deles opp og det skilles ut et nivå 4: gjeldsforhandlinger (se figur 10-1). Det må m.a.o. gjøres et stykke arbeid på høyt nivå i Nav, hvor grenseoppgangen mellom nivå 3 og 4 defineres, og hvor nivå-4-sakene defineres som de som skal inn til gjeldsforhandlingsentrene. I prinsippet mener vi at alle saker som innebærer en eller annen form for forhandlinger med kreditorer som risikerer å bli påført et tap, skal oversendes. Erfaringene i Nord-Trøndelag er at dette i praksis er vanskeligere enn det ser ut som. Mange rådgivere mener de er kompetente til å ta disse sakene selv, og er derfor motvillige når det gjelder oversendelse. Ikke desto mindre er dette noe som må finne en løsning. Vi tror at det bare kan skje ved et pålegg om nye saksbehandlingsrutiner i Nav, og en klar utøvelse av lederansvar på lokalnivået.

Den grunnleggende filosofiske ideen i NT-prosjektet er frigjøre tid lokalt til forebyggingsrettet økonomisk rådgivning. Som sagt er implementeringen av et senter for håndteringen av tunge gjeldssaker i seg selv ikke avhengig av dette. Men dersom saker bare sendes ut av Nav-kontorene og kapasiteten flyttes over til andre tjenesteområder, kan resultatet av å opprette gjeldsforhandlingsentre paradoksalt nok bli at brukerne blir den tapende parten. Alternativt ligger det reelle utsikter til bedre tilbud til kommunenes innbyggere i en systematisk, helhetlig satsing på en mer forebyggingsrettet lokal rådgivningstjeneste. Både den teknologiske utviklingen og oversendelse av saker til et landsomfattende system av gjeldsforhandlingsentre vil tilføre alle Nav-kontorene et potensiale for forbedringer av tjenestetilbudet. Skal dette kunne realiseres, må imidlertid de lokale Nav-lederne og avdelingslederne på banen med klare styringsinitiativer. Men det skjer trolig ikke uten at det kommer føringer fra sentrale organer om at det skal jobbes annerledes med sakene som blir igjen i Nav-kontorene. Vi har her pekt på fylkesregionene i Nav som en viktig medspiller i en eventuell mini-reform.

I denne sammenhengen er det også grunn til å peke på at NT-prosjektet har vært et prosjekt med langt mer omfattende oppgaver enn et gjeldsforhandlingscenter i ordinær drift vil ha. Et prosjekt skal være eksplorerende, prøve ut det ukjente og nødvendigvis orientere seg bredt i praksisfeltet. Slik sett har utprøvingen av T-modellen vært eksplorerende. Et gjeldsforhandlingscenter, derimot, vil være mer innrettet på produksjon av saksbehandling og å holde seg faglig oppdatert, og mindre på det som ligger rundt: faglig team, hospitering i Nav-kontorer, veiledning av lokale rådgivere, kurs, foredrag, osv. Dermed vil man også kunne definere et tydeligere årsverk og fordele timeverkene på et begrenset knippe av arbeidsoppgaver. Det er ikke utenkelig at dette både vil øke rådgivernes saksbehandlingskapasitet og redusere prisen pr. innbygger, som ved overgangen til et primært kommunefinansiert kompetansesenter ble beregnet til kr. 15,50. Dette er et aspekt som også vil ha betydning for antall gjeldsforhandlingsentre som bør inngå i et landsomfattende system for behandling av alvorlige gjeldssaker. Erfaringen fra NT-prosjektet er at sentrene bør være av en viss størrelse — og større enn kompetansesenteret — for å sikre utviklingen av et fagmiljø og hindre at en uunngåelig endringsmotstand får prege oppbyggingen av et nytt system hvor nivå-4-saker oversendes en sentral saksbehandlingseenhet.

En viktig implikasjon av å opprette gjeldsforhandlingsentre er at gjeldsforhandlinger blir en statlig finansiert oppgave. Pr. i dag er det statlige ansvaret begrenset til forhandlinger under gjeldsordningsloven. I de senere år har vi sett en stadig større profesjonalisering på kreditorsiden. Erfaringene fra NT-prosjektet er da også at det er blitt vanskeligere å få til varige løsninger. Dette gjelder trolig i enda større grad for mange Nav-kontorer. Til sammenligning er det gjennom årenes løp blitt mer og mer vanlig med frivillige gjeldsordningsavtaler. Dette handler antakelig mye om profesjonaliteten ved namsfogdembetene og forutsigbarheten i saksbehandlingen. Profesjonelle gjeldsforhandlingsentre kan være et helt nødvendig grep for å bygge opp en tilsvarende tillit på kreditorsiden og øke sjansene for å få på plass frivillige, utenrettslige avtaler.

11.3. Hovedkonklusjon

NT-prosjektet har vært et unikt prosjekt i norsk sammenheng. Dette er det eneste eksemplet på en regional sentralisering av kreditorforhandlingene. Det skiller seg også fra de tidligere frontlinje-prosjektene ved å trekke et skarpt skille mellom økonomisk rådgivning og gjeldsforhandlinger, og ved å ha et sterkt fokus på organisasjonsutvikling. Kompetansesenteret har behandlet i alt 1025 saker fra de sju opprinnelige deltakerområdene med overveiende gode resultater. Prosjektet har også levert bra på de fleste delmålene, herunder etablering av en identisk tjeneste for alle med gode muligheter for utenrettslige løsninger, oppbygging av et sterkt kompetansemiljø både i senteret og i faglig team, utvikling av et profesjonelt og ensrettet saksbehandlingssystem, og understøtting av Nav som kom-

munens velferdsaktør. Prosjektet har demonstrert at T-modellen fungerer både for den sentrale enhetens vedkommende og lokalt — da særlig gjennom implementeringen av forebyggende tiltak i Inn-Trøndelag. Overføringsverdien av disse resultatene er høy.

Prosjektet har imidlertid også støtt på betydelige utfordringer underveis. Én av dem har vært motstand mot endring i noen av de lokale enhetene. Bl.a. som en følge av dette har det gjennomgående blitt sendt inn for få saker til kompetansesenteret. Det betyr at flere av de deltakende kommunene ikke har fått fullt ut benyttet den gratis-ressursen som senteret representerte. Forventningene om utvikling av mer forebyggingsrettede økonomiske rådgivningstjenester lokalt har — på ett unntak nær — heller ikke blitt innfridd. Prosjektets hovedproblem har vært at kompetansesenteret har stått utenfor styringslinjene i Nav, samtidig som utøvelsen av lederansvaret lokalt har vært svakt. Ikke desto mindre kan verdien av disse erfaringene neppe undervurderes i et videreføringsperspektiv.

Referanser

- Barne- og likestillingsdepartementet. 2013. Endringer i Gjeldsordningsloven Og Dekningsloven Mv. Tilråding Fra Barne-, Likestillings- Og Inkluderingsdepartementet 7. Mai 2013, Godkjent i Statsråd Samme Dag. (Regjeringen Stoltenberg II). Oslo: barne- og Likestillingsdepartementet.
- Borgeraas, Elling. 2019. Prosjektforslag. Digitalisering Av Referansebudsjettet. Oslo: Forbruksforskningsinstituttet SIFO, Storbyuniversitetet OsloMet.
- Fylkesnettverket for økonomisk rådgivning i Nord-Trøndelag. 2015. Rutiner for Overføring Av Saker Mellom NAV-Kontoret Og «Kompetansesenteret for Gjeldsrådgivning i Nord Trøndelag». Steinkjer: Nav.
- Graver, H.P., 1996. Gjeldsordningsloven: med kommentarer: Lov av 17. juli 1992 om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner, 2. utg. ed. Tano, Oslo.
- Jacobsen, Dag Ingvar, and Jan Thorsvik. 2013. Hvordan organisasjoner fungerer. Bergen: Fagbokforl.
- Kahrs, T., 2010. Gjeldsrådgivning. Sosialfaglige perspektiver på gjeldssaker i NAV. Gyldendal Norsk Forlag, Oslo.
- Karp, Tom. 2014. Endring i Organisasjoner. Oslo: Cappelen Damm a/s.
- Poppe, C. 2005. Gjeldsordninger under Press. Endringssaker Ved Oslo Byfogdembete i 2003. Oslo: SIFO.
- Poppe, C. 2010. Ny Start Med Fullført Gjeldsordning? Oslo: SIFO.
- Poppe, C. 2017. Usikret Kreditt - Et Samfunnsproblem? Oslo: Forbruksforskningsinstituttet SIFO, HiOA.
- Poppe, C., 1994. Gjeldsordningslovens første leveår. En evaluering av lovens konsekvenser for namsmenn, kreditorer og skyldnere. [The act of voluntary and compulsory debt settlement for private individuals. Its consequences for enforcement officers, creditors and debtors. English Summary], SIFO-rapport 1-1994. SIFO, Lysaker.
- Poppe, C., 1995. Gjeldsrådgivning i kommunene I. Fase 1: En kvalitativ studie av seks sosialkontor. [Debt counselling in the municipalities I. Phase 1: A qualitative study of 6 welfare offices. English summary], 6th–1995th ed, SIFO-rapport. SIFO, Lysaker.
- Poppe, C., 2010. Interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning - Eller Roan for vi toan?, Oppdragsrapport 12-2010. Statens institutt for forbruksforskning (SIFO), Oslo.
- Poppe, C., and P. A. Tuft. 2007. Gjeldssaker På Sosialkontorene. Oslo: SIFO.
- Poppe, C., and R. Lavik. 2013. Hvorfor øker Antall gjeldsordningssaker i Oslo? Åpnede Saker 1999 - 2011. Oslo: Statens institutt for forbruksforskning (SIFO).
- Poppe, C., Borgeraas, E., 1992. Økonomisk Rådgivning overfor Personer med Betalingsvansker. [Economic Councelling offered to Persons with Payment Problems. English Summary.], Rapport. SIFO, Lysaker.

Poppe, Christian, and Live S. Bøyum. 2018. Gjeldsordninger under Press. Endringssaker Ved Oslo Namsfogdembete Og Byfogdembete i 2017. Oslo: Forbruksforskningsinstituttet SIFO, Storbyuniversitetet OsloMet.

Poppe, Christian, Live S. Bøyum, and Elling Borgeraas. 2018. Kompetansesenteret for Gjeldsrådgivning i Nord-Trøndelag. Mellomrapportering juni 2018. Oslo: SIFO/ OsloMet.

Poppe, Christian. 2019. Inngåtte Gjeldsordninger i 2017. Oslo: SIFO/ OsloMet.

Poppe, Christian. 2019. Lånefinansiert Forbruk i Norge Anno 2019. Oslo: Forbruksforskningsinstituttet SIFO, Storbyuniversitetet OsloMet.

PWC. 2019. Gjeldsfloken. En Digital Tjeneste Som Tilgjengeliggjør Innbyggernes Økonomiske Data Og Gir Dem Økonomisk Oversikt. Et Stimulab-Prosjekt. Versjon 0.95. Oslo: Pwc.

Rokhaug, E., 2015. Gjeldsordningsloven i teori og praksis, 3rd ed. www.bokdoktoren.no, Oslo.

Rokhaug, E., Riksheim, H., 2017. Veileder til bruk ved økonomisk rådgivning. Nav, Oslo.

Stolanowski, P.A., 1994. Tilstrekkelig til Livets Opphold. Grunnlag for metode og økonomisk rådgivning på sosialkontor. bedriftsøkonomenes Forlag, Oslo.

Wærstad, K., 1994. Offentlig økonomisk rådgivning. En evaluering av prosjektet "Forbrukernes økonomiske rådgivningstjeneste". [Public economic counselling. An evaluation of the project "The Consumer's Economic Advisory Service". English summary], Rapport. SIFO, Lysaker.

Appendiks 1: Intervjuguider 2017

Intervjuguide økonomiske rådgivere

Kompetanse

Fartstid

Utdanning

Jobberfaring – før/etter kompetansesenteret

Alder/kjønn

Hvor mange andre jobber med økonomi/gjeldsproblemer?

Kontoret: antall ansatte, antall rådgivere, interkommunalt samarbeid

Stillingsandel til øk. rådgivning

Hvis delt: hvilke andre oppgaver? Hva brukes det mest tid til?

Saksbehandling

Sakstyper

Saksmengde – ventetid (før og nå)

Rutiner/ saksgang

Utfall av saksbehandlingen

Saksbehandling og kompetansesenteret

Figur (Trygves modell)

Endring i måten å jobbe på etter komp.senteret

Klargjøring av saker – grei rutine, mer byråkrati?

Nye føringer/forventninger fra ledelsen?

Nye føringer/forventninger fra kompetansesenteret?

Henger disse føringene sammen?

Ny jobbsituasjon tilstrekkelig avklart?

Hvor langt går dere lokalt med å kommunisere med kreditorene?

Grenseoppgang lokal saksbehandling vs oversendelse til komp.senteret: klare grenser?

Bli saksbehandlingen bedre/enklere med komp.senteret enn om sakene behandles lokalt?

Resultatmessig

Ventetid

Saker som oversendes – saker som beholdes

Rutiner i forhold til kompetansesenteret: hva fungerer – hva fungerer ikke?

Holdning til komp.senteret

Fordeler/ulempes med et kompetansesenter

Bedre før enn nå?

Hvorfor/ hvorfor ikke?

Faglig utfordrende?

Mer meningsfullt – kan hjelpe flere?

Enklere måter å jobbe på?

Degradert? Eller at jobben er blitt viktigere?

Mistet jobben i praksis? Eller bredere og mer variert arbeidsfelt?
Trygghet i forhold til nye arbeidsoppgaver?
Ok å forholde seg til komp.senteret?
Blir tjenesten bedre sett fra brukernes side?
Om de har vært med i prosessen
Om de føler de har innflytelse
Ovenfra-og ned?
Om de føler de har god kontakt

Kompetanseheving

Tilstrekkelig faglig påfyll?
Hva/hvordan?

Forebygging

Hva forstår du med forebygging?
Hva de gjør – hvordan/hvorfor?
Hva de ikke får gjort - hvorfor
Hva er det gjerne skulle ha gjort av forebygging?
Hvilke rammebetingelser mangler? (ledelse, kompetanse, tid)
Former for forebygging
Bedre tid til øk rådgivningssaker
Bedre tid til veilede/engasjere seg i andre kollegers saker
Kontakt med ytre etater etc (skole, fengsel, barnevern osv)

Frigjøring av tid

Om det er frigjort noe tid?
Hvordan brukes evt. denne tiden (til forebygging, øk. Rådgivning, helt andre ting)
Føringer fra ledelsen

Resultater så langt

(Trygves graf)
Synspunkter på eget resultat slm med andre TO

Intervjuguide TO/NAV-ledere

IP

Fartstid

Jobberfaring – før/etter kompetansesenteret

Alder/kjønn

Hvor mange andre jobber med økonomi/gjeldsproblemer?

Tjenesteområdet; befolkningsgrunnlag, geografi, bosetning, klientgrunnlag

Hva gjør egentlig en TO? Hva er hovedfokus/ viktigste utfordring nå?

Økonomisk rådgivning

Hva er den viktigste prioriteringen for NAV i ditt område?

Hvordan er øk. rådgivning prioritert i kontor(ene)?

Er øk rådgivning en del av NAVs øvrige virksomhet?

Saksbehandling og kompetansesenteret

Fordeler/ulempes med et kompetansesenter

Endring i måten å jobbe på etter komp.senteret?

Klargjøring av saker – grei rutine, mer byråkrati?

Nye føringer/forventninger fra kompetansesenteret?

Ledelsesansvar? Oppfølging av rådgivere som skal jobbe annerledes?

Ny jobbsituasjon tilstrekkelig avklart?

Blir saksbehandlingen bedre/enklere med komp.senteret enn om sakene behandles lokalt?

Resultatmessig

Ventetid

Saker som oversendes – saker som beholdes

Rutiner i forhold til kompetansesenteret: hva fungerer – hva fungerer ikke?

Holdning til komp.senteret

Egen vurdering av komp.senter-modellen

Om de har vært med i prosessen

Om de føler de har innflytelse

Ovenfra-og ned?

Om de føler de har god kontakt

Om komp.senter-modellen er en god idé/måte å jobbe på? (slm. med før?)

Hvorfor/ hvorfor ikke

Prosess fram mot beslutning om videreføring

Hva blir din rolle? Hvem er de andre aktørene du må forholde deg til?

Hva er systemet/beslutningsprosessen i kommunen?

Hvilke kriterier vil du vektlegge når du avgir din innstilling?

Forebygging

Hva forstår du med forebygging?

Hva de gjør – hvordan/hvorfor?

Hva de ikke får gjort - hvorfor
Hva er det gjerne skulle ha gjort av forebygging?
Hvilke rammebetingelser mangler? (ledelse, kompetanse, tid)
Former for forebygging
Bedre tid til øk rådgivningssaker
Bedre tid til veilede/engasjere seg i andre kollegers saker
Kontakt med ytre etater etc (skole, fengsel, barnevern osv)

Frigjøring av tid

Om det er frigjort noe tid?
Hvordan brukes evt. denne tiden (til forebygging, øk. Rådgivning, helt andre ting)
Føringer fra ledelsen

Resultater så langt

(Trygves graf)
Synspunkter på eget resultat slm med andre TO

Intervjuguide rådmenn

Hva er din bakgrunn som rådmann?

Hva er hovedutfordringen i kommunen?

Er prosjektet på radaren?

Er gjeldsrådgivning/økonomisk rådgivning viktig?
Bør dette være en prioritert oppgave for kommunen?
Hvem har/bør ha ansvaret for tjenesten?
Hva vet du om prosjekt Nord-Trøndelag?
(Kommunen har inngått en avtale med fylket om komp.senteret)
Kontakt med prosjektet? Hvordan – evt hvorfor ikke?
Politiske føringer på prioritering av økonomisk rådgivning/gjeldsrådgivning?

Vurdering av nytteverdien av prosjektet

Er gjeldsproblemer/dårlig økonomi for innbyggerne et problem for kommunen?
Evt på hvilken måte?
Hvordan vurderer du nytteverdien av prosjekt NT så langt?
Lønnsomt? Evt. på hvilken måte?
Andre faktorer?
Trygghet for innbyggerne
Forsvarlig tjeneste
Bedre tjeneste gjennom komp.senteret enn før?
Andre?

Videreføring av prosjektet

Hva skal til for at kommunen skal være interessert i å videreføre prosjektet?
Hvis ta stilling i dag: videreføring eller ikke?
Hvorfor?

Intervjuguide: kompetansesenteret

Kompetanse

Fartstid
Utdanning
Alder

Jobben din

Jobberfaring – før/etter kompetansesenteret
Hva er jobben din på kompetansesenteret?
Hvorfor begynte du å jobbe her?
Karrieremuligheter når prosjektet er over?

Saksbehandling i senteret

Fordeler/ulempes med et kompetansesenter
Hva er forskjellen på å jobbe lokalt og jobbe i senter?
Figur (Sirkel-figur)
Sakstyper – hoved-kjennetegn
Saksmengde – ventetid
Rutiner/ saksgang – retur av saker (ferdigbehandlet/ubehandlet)
Utfall av saksbehandlingen
Rutiner: hva fungerer – hva fungerer ikke?
Blir saksbehandlingen bedre/enklere med komp.senteret enn om sakene behandles lokalt?
Resultatmessig
Ventetid - saksbehandlingstid

Kommunikasjon med lokalkontorene

Figur (Sirkel-figur)
Rutiner i forhold til lokalkontorene: hva fungerer – hva fungerer ikke?
Går de for langt i kreditorkontakt lokalt?
Oversendelsen av saker
Oversender for seint?
Oversender gale saker?
Er kriteriene klare nok i praksis? Blir de fulgt opp?
Formelle rutiner – et problem? Likt for alle?
Besøk lokalt?
Henter dere saker? Andel
Support?

Vurdering av saksbehandlingen lokalt

Figur (Sirkel-modell)

Hvordan står det til lokalt, egentlig?

Endring i måten å jobbe på lokalt?

Hvilke endringer? – I riktig retning? Hvorfor/hvorfor ikke?

Ny jobbsituasjon tilstrekkelig avklart?

Følger NAV-lederne opp? Hvor avgjørende er det?

Frigjøring av tid? Evt hvorfor ikke?

Har dere inntrykk av at tiden brukes til forebygging?

Bedre tid til øk rådgivningssaker

Bedre tid til veilede/engasjere seg i andre kollegers saker

Kontakt med ytre etater etc (skole, fengsel, barnevern osv)

Forventninger fra prosjektet/ledelsen/fylket

Forventninger fra prosjektledelsen: klare nok? Overkommelige?

Nok saker?

Hva kan bli bedre?

Komp.senterets rykte

Tror du at komp.senteret vurderes som et fremskritt lokalt?

Hvorfor/ hvorfor ikke?

Mer faglig utfordrende nå enn før?

Mer meningsfullt for dem?

Enklere måter å jobbe på for dem?

Degradert? Eller at jobben er blitt viktigere?

Mistet jobben i praksis? Eller bredere og mer variert arbeidsfelt?

Trygghet i forhold til nye arbeidsoppgaver?

Ok å forholde seg til komp.senteret?

Om de føler lokalt at de har innflytelse?

Ovenfra-og ned?

Om de føler de har god kontakt?

Resultater så langt

(Trygves graf)

Synspunkter på resultatene i de ulike TO

Appendiks 2: Populasjon og utvalg for surveyene i 2018 og 2019

Tabell A.2.1 Populasjon og utvalg. Nord-Trøndelag 2018.

	Populasjon (N)	Utvalg (n)	Svarprosent
Gjeldsrådgivere	10	10	100
Avdelingsledere	8	5	63
Tjenesteområdeledere	7	4	57
Sum NAV-informanter	25	19	76
Rådmenn	23	4	17
Sum alle	48	23	48

Tabell A.2.2 Populasjon og utvalg. Nord-Trøndelag 2019.

	Populasjon (N)	Utvalg (n)	Svarprosent
Gjeldsrådgivere	10	8	80
Avdelingsledere	8	1	12.5
Tjenesteområdeledere	7	4	57
Sum NAV-informanter	25	13	52

Appendiks 3: Intervjuguide NT juni 2019

Hvordan har erfaringene med kompetansesenteret utvikles seg?

Hvordan så du på kompetansesenteret ved oppstart?

Endret holdning underveis? Hvordan/hvorfor?

Endret bruk/oversendelse av saker underveis? Hvordan/hvorfor?

Har din jobb endret seg etter samarbeidet med kompetansesenteret? Hvordan/hvorfor?

Største fordeler/gevinster for dere? For brukerne?

Største ulemper/negative sider for dere? For brukerne?

Fordele/ulemper: Sjekk temaer:

- Tilgjengelighet
- Støtte i det daglige arbeidet
- Bedre løsninger for brukerne?
- Bra å slippe forhandlingene?
- Effektivitet i saksbehandlingen
- Tidsbesparende?

Frigjort tid:

- Opplever dere at dere har fått frigjort tid?
- Hvordan er den blitt brukt?
- Hva får dere gjort nå som dere ikke fikk gjort før?
- Bedre tid til forebygging av økonomiske problemer med et kompetansesenter?

I hvilken grad vil du si at ditt kontor er i stand til å forhandle med et stadig mer profesjonelt organisert kreditorfelleskap?

Det nærmer seg prosjektslutt for kompetansesenteret. Det blir enten videreført eller nedlagt. Hvis du måtte ta standpunkt i dag, ville du gått inn for å videreføre kompetansesenteret for Navs egne midler?

Hvilke konsekvenser vil en eventuell nedleggelse av kompetansesenteret få for gjeldsrådgivningen hos dere?

Hvis kompetansesenteret videreføres på eksterne midler, ville dere fortsette å bruke det?

Er det i det hele tatt ønskelig å ha et kompetansesenter? Hvem tjener på det? Hvem tjener ikke på det?

Appendiks 4: Spørreskjema for survey 2019

stilling

Økonomisk rådgiver / gjeldsrådgiver 1

Avdelingsleder 2

T.O.-leder / NAV-leder 3

Hvor lenge har du vært i nåværende stilling?

Hva er din stillingsprosent til økonomisk rådgivning / gjeldsrådgivning?

Har du tatt en eller flere av de følgende spesialutdanningene / etterutdanningene?

erfaring1

Fyll inn antall år.

stillingsprosent

Skriv ned din prosentandel.

utdanning

Ved Nord universitet 1

Ved Lillehammer / Kristiansand 2

Interne NAV-kurs (eks. "gullrekka") 3

Nei, men har tatt annen type etterutdanning 4

Nei, har ikke etterutdanning 5

erfaring2

Fyll inn antall år

Hvor mange år har du jobbet som økonomisk rådgiver / gjeldsrådgiver?

Hvordan forsikrer du deg om at NAV-kontorene i ditt område leverer en forsvarlig økonomisk rådgivningstjeneste?

Hvordan forsikrer du deg om at NAV-kontorene i ditt ansvarsområde leverer en forsvarlig økonomisk rådgivningstjeneste?

Hvor mange økonomiske rådgivningssaker har du til behandling per i dag?

Hvor mange saker har du sendt over til kompetansesenteret i år (fra 01.01.2019 til i dag)?

Hvor mange økonomiske rådgivere / gjeldsrådgivere er det på ditt kontor i dag?

Hvor mange økonomiske rådgivere / gjeldsrådgivere er det i ditt tjenesteområde i dag?

Hvor mange økonomiske rådgivere / gjeldsrådgivere er det i ditt ansvarsområde i dag?

Hvor lang ventetid er det før en bruker slipper til hos deg for å få økonomisk rådgivning?

Hvor lang ventetid er det før en bruker slipper til hos en økonomisk rådgiver hos dere?

Det er klart definert hvilke saker som skal oversendes til kompetansesenteret

Rådgiverne bør kunne sende over saker til kompetansesenteret uten kartlegging og innhenting av kredittinformasjon

Kartlegging og innhenting av kredittinformasjon tar for mye tid

Når man først har kartlagt saken, kan man like godt fullføre hele saken selv

forsikre1

Jeg har tett oppfølging av tjenesten selv 1

Jeg delegerer hovedsaklig ansvar til avdelingsleder / gjeldsrådgiver 2

forsikre2

Jeg har tett oppfølging av tjenesten selv 1

Jeg delegerer hovedsaklig ansvaret til økonomisk rådgiver / gjeldsrådgiver 2

antsaker

Skriv ned antall saker.

antsendt

Skriv ned antall saker.

antradgiver

antradgto

antradgao

tid1

tid2

Hvor enig/uenig er du i de følgende utsagnene om oversendelse av saker til kompetansesenteret:

oversendelse1

oversendelse2

oversendelse3

oversendelse4

Rutinene for å sende inn saker til kompetansesenteret er gode

Jeg føler meg godt inkludert i systemet med kompetansesenteret

Jeg setter pris på at kompetansesenteret overtar de tunge sakene

Jeg foretrekker å forhandle med kreditorene selv i stedet for å sende over saken til kompetansesenteret

Saksbehandlingen er blitt mer effektiv etter at kompetansesenteret kom

Kompetansesenteret har mer kompetanse enn lokalkontorene

Kompetansesenteret har komplementerende/utfyllende kompetanse til beste for brukerne

Brukeren får tjenester med bedre kvalitet etter etableringen av kompetansesenteret

Brukeren får raskere behandling etter etableringen av kompetansesenteret

Alle brukere får lik tilgang på gode tjenester etter etableringen av kompetansesenteret

Det er bedre at de som har kjennskap til lokalmiljøet behandler gjeldssakene fra begynnelse til slutt

oversendelse5

Helt uenig 1

Delvis uenig 2

Verken enig eller uenig 3

Delvis enig 4

Helt enig 5

Vet ikke 9

Har etableringen av kompetansesenteret ført til redusert ventetid?

Har etableringen av kompetansesenteret ført til at du har fått frigjort tid til andre ting?

Mer tid til økonomisk rådgivning

Mer veiledning/opplæring av kollegaer

Flere eksterne kurs/foredrag (f.eks. skole, flyktninger, fengsel, barnevern)

Tettere samarbeid med andre etater (barnevern, rus, psykiatri osv.)

Bedre oppfølging av brukerne

Utvidet interkommunalt samarbeid med andre økonomiske rådgivere/gjeldsrådgivere

Har etableringen av kompetansesenteret ført til at rådgiverne har fått frigjort tid til andre ting?

Mer tid til økonomisk rådgivning

Mer veiledning/opplæring av kollegaer

Flere eksterne kurs/foredrag (f.eks. skole, flyktninger, fengsel, barnevern)

Tettere samarbeid med andre etater (barnevern, rus, psykiatri osv.)

Bedre oppfølging av brukerne

tidredusert

Ja 1

Nei 2

Vet ikke 9

tidfrigjort_a

Ja 1

Nei 2

Vet ikke 9

Har den frigjorte tiden blitt brukt til:

frigjorttid1a

frigjorttid2a

frigjorttid3a

frigjorttid4a

frigjorttid5a

frigjorttid6a

Ja 1

Nei 2

Vet ikke 9

tidfrigjort_b

Ja 1

Nei 2

Vet ikke 9

Har den frigjorte tiden blitt brukt til:

frigjorttid1b

frigjorttid2b

frigjorttid3b

frigjorttid4b

frigjorttid5b

Utvidet interkommunalt samarbeid med andre økonomiske rådgivere/gjeldsrådgivere
Bruke mye tid på hver bruker
Veiledning/opplæring av kollegaer
Kontakt med ytre etater som skole, flyktninger, fengsel, barnevern
Jobbe i team rundt brukeren
Komme inn på et tidlig tidspunkt i en sak
Følge opp personer som har fått sine saker behandlet på kompetansesenteret
Følge opp personer med gjeldsordning
Økonomisk rådgivning/gjeldsrådgivning har blitt mer prioritert etter at kompetansesenteret ble etablert
Mine ledere tar ikke økonomisk rådgivning/gjeldsrådgivning alvorlig nok
Vi jobber på nye måter etter at kompetansesenteret ble etablert
Etter at kompetansesenteret ble etablert er jobben min blitt enklere
Økonomisk rådgivning/gjeldsrådgivning har blitt mer prioritert etter at kompetansesenteret ble etablert

frigjorttid6b

Ja 1

Nei 2

Vet ikke 9

Hvor viktig er de følgende aktivitetene i ditt arbeid:

aktivitet1

aktivitet2

aktivitet3

aktivitet4

aktivitet5

aktivitet6

aktivitet7

Svært lite viktig 1

Lite viktig 2

Verken eller 3

Litt viktig 4

Svært viktig 5

Vet ikke 9

Hvor enig/uenig er du i de følgende utsagnene:

jobb1a

jobb2a

jobb3a

jobb4a

Helt uenig 1

Delvis uenig 2

Verken enig eller uenig 3

Delvis enig 4

Helt enig 5

Vet ikke 9

Hvor enig/uenig er du i de følgende utsagnene:

Vi jobber på nye måter etter at kompetansesenteret ble etablert

Har lederne på ditt tjenesteområdet tatt organisatoriske grep for å tilpasse økonomisk rådgivning/gjeldsrådgivning bedre til kompetansesenteret?

Har det blitt tatt organisatoriske grep for å tilpasse økonomisk rådgivning/gjeldsrådgivning bedre til kompetansesenteret?

Kompetansesenteret er en god støtte i det daglige arbeidet

Kompetansesenteret er tilgjengelig når man trenger dem

Helt uenig 1

Delvis uenig 2

Verken enig eller uenig 3

Delvis enig 4

Helt enig 5

Vet ikke 9

leder

Ja 1

Nei 2

Vet ikke 9

organisatorisk

Ja 1

Nei 2

Vet ikke 9

Hvor enig/uenig er du i de følgende utsagnene om kompetansesenteret:

Helt uenig 1

Delvis uenig 2

Verken enig eller uenig 3

Delvis enig 4

Helt enig 5

...når det gjelder å sette dagsordenen for økonomisk rådgivning/gjeldsrådgivning lokalt

...i å formidle viktigheten av økonomiske rådgivning/gjeldsrådgivning som offentlig tjeneste

Har dere bestemt dere for å delta i videreføring av kompetansesenteret for egen regning?

Hvor store blir konsekvensene for din arbeidssituasjon?

Hva er de viktigste konsekvensene?

Har dere bestemt dere for å delta i videreføring av kompetansesenteret for egen regning?

Hvor store blir konsekvensene for leveringen av et forsvarlig rådgivningstilbud?

Hva er de viktigste konsekvensene?

Er du enig eller uenig i beslutningen som er tatt om videreføring?

Kompetansesenteret gjør en god jobb...

senter_dagsorden

senter_formidle

Helt uenig 1

Delvis uenig 2
Verken enig eller uenig 3
Delvis enig 4
Helt enig 5
Vet ikke 9
delta_a
Ja, vi skal delta framover 1
Nei, vi skal ikke delta 2
Vet ikke 9
konsekvens_a
Små 1
Merkbare 2
Store 3
konsekves_tekst_a
delta_b
Ja, vi skal delta framover 1
Nei, vi skal ikke delta 2
Vet ikke 9
konsekvens_b
Små 1
Merkbare 2
Store 3
konsekvens_tekst_b
enig1
Uenig 1

Hva er de viktigste begrunnelsene for ditt standpunkt?

Annet: Spesifiser.

Hva er de viktigste begrunnelsene for ditt standpunkt?

Annet: Spesifiser.

Er du enig eller uenig i beslutningen som er tatt om videreføring?

Hva er de viktigste begrunnelsene for ditt standpunkt?

begrunnelse_a

Du kan sette inntil tre kryss

For dyrt med videreføring grunn1a

Klarer oss minst like godt uten kompetansesenteret grunn2a

Uheldig å sentralisere forhandlingskompetansen grunn3a

Brukeren får et like godt eller bedre tilbud uten kompetansesenteret grunn4a

Raskere saksbehandling grunn5a

Mer tid til forebygging grunn6a

Viktig å bevare full kompetanse lokalt grunn7a

Ingen innblanding utenfra grunn8a

Større tillit på kreditorsiden grunn9a

Annet grunn10a

grunn11a

begrunnelse_b

Du kan sette inntil tre kryss
For dyrt på egen hånd uten kompetansesenteret grunn1b
Får tilgang på faglig støtte grunn2b
Fordel å konsentrere gjeldsforhandlingene i ett senter grunn3b
Brukeren får et bedre tilbud grunn4b
Raskere saksbehandling grunn5b
Mer tid til forebygging grunn6b
Kan ha større fokus på det sosialfaglige grunn7b
Felles saksbehandlingssystem grunn8b
Større tillit på kreditorsiden grunn9b
Annet grunn10b

grunn11b

enig2

Uenig 1

Enig 2

begrunnelse_c

Du kan sette inntil tre kryss

For dyrt med videreføring grunn1c

1/7/2020 Følge-evaluering av kompetansesenteret for gjeldsrådgivning – Kodebok - Nettskjema

<https://nettskjema.no/user/form/codebook.html?id=128299> 9/11

Annet: Spesifiser.

Hva er de viktigste begrunnelsene for ditt standpunkt?

Annet: Spesifiser.

Er du enig eller uenig i beslutningen som er tatt om videreføring?

Hva er de viktigste begrunnelsene for ditt standpunkt?

Klarer oss minst like godt uten kompetansesenteret grunn2c

Uheldig å sentralisere forhandlingskompetansen grunn3c

Brukeren får et like godt eller bedre tilbud uten kompetansesenteret grunn4c

Raskere saksbehandling grunn5c

Mer tid til forebygging grunn6c

Viktig å bevare full kompetanse lokalt grunn7c

Ingen innblanding utenfra grunn8c

Større tillit på kreditorsiden grunn9c

Annet grunn10c

grunn11c

begrunnelse_d

Du kan sette inntil tre kryss

For dyrt på egen hånd uten kompetansesenteret grunn1d

Får tilgang på faglig støtte grunn2d

Fordel å konsentrere gjeldsforhandlingene i ett senter grunn3d

Brukeren får et bedre tilbud grunn4d

Raskere saksbehandling grunn5d

Mer tid til forebygging grunn6d

Kan ha større fokus på det sosialfaglige grunn7d

Felles saksbehandlingssystem grunn8d

Større tillit på kreditorsiden grunn9d

Annet grunn10d

grunn11d

enig3

Uenig 1

Enig 2

begrunnelse_e

Du kan sette inntil tre kryss

For dyrt med videreføring grunn1e

Klarer oss minst like godt uten kompetansesenteret grunn2e

Uheldig å sentralisere forhandlingskompetansen grunn3e

Brukeren får et like godt eller bedre tilbud uten kompetansesenteret grunn4e

Raskere saksbehandling grunn5e

1/7/2020 Følge-evaluering av kompetansesenteret for gjeldsrådgivning – Kodebok - Nettskjema

<https://nettskjema.no/user/form/codebook.html?id=128299> 10/11

Annet: Spesifiser.

Appendiks 5: Populasjon, utvalg og frafall. NT-survey 2018 og H-2019

Antall observasjoner etter område

Område	Ledere		Avd.ledere		Rådgivere	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
1	1		1		1	1
2	1	1			1	1
3	1	1	1		1	1
4		1	1	1	2	1
5		1			2	2
6			2		2	1
7	1				1	1

Appendiks 6: Videreføring av kompetansesenteret. Finansiering

#NAVN?	Innbyggere	Avklart/kr.	Uavklart	Ikke med	Avtalen klar	Delt. Nettverf	Område
Værnes	33974			X		X, inkl.	x
Levanger	20254	314000					x
Verdal	14933			X		X	x
Inn-Trøndelag							x
Steinkjer	22090	342500					
Verran	2449	38000					
Inderøy	6804	105400					
Snåsa	2100	32500			x		
Totalt	33443	518400					
Ytre Namdal	10232						x
Vikna	4578		71000				
Nærøy	5072		79000				
Leka	567		9000				
Totalt	10217		159000				
Midtre Namdal				X		X, Inkl.	x
Namsos	13113						
Namdalseid	1576						
Fosnes	605						
Overhalla	3879						
Flatanger	1103						
	20276						
Indre Namdal							x
Grong	2374	36800					
Namskogan	871	14000					
Høylandet	1254	19500			X		
Røyrvik	482	7500					
Lierne	1386	21500			X		
	6367	99300					
Tidl. Sør-Trøndelag							
Bjugn	4904						
Ørland	5334	159000					
Indre Fosen	9988	155000					
	20226	314000					
Nordland							
Hemnes	4501	70000			X		
Sømna	2014	31000			X		
Hattfjellidal	1359			X			
Grane	1493		23000				
	9367	101000					
Totalt	169057	1346700	341000				

Appendiks 7: Rutiner for overføring



Rutiner for overføring av saker mellom NAV-kontoret og «Kompetansesente ret for gjeldsra dgiving i Nord Trøndelag»

Utarbeidet av prosjektet «Fylketsnettverket for økonomisk rådgiving i Nord -Trøndelag »

Valgte rutiner er basert på opparbeidet erfaring og praksis om hvordan man tilnærmer seg problemene, og må tilpasses i forhold til behov. Ved endringer vil nye rutiner bli utsendt til alle kontorene.

Arbeidsprosessen vil dele seg inn i flere faser, der kartlegging og tiltak vil være de mest arbeidskrevende oppgavene. Den økonomiske rådgiveren vil i dette arbeidet måtte benytte seg av de kartleggingsskjema og maler som er definert inn som Kompetansesenterets verktøy.

Innledning

Det finnes ikke en spesifikk metodisk fremgangsmåte ved behandling av saker om økonomisk rådgivning. Saksbehandlingsregler er ikke direkte lovregulerte, men behandling av saker forutsetter at man setter seg inn i lover, regler og rutiner.

Det aller viktigste i kartleggingen vil være å få en oversikt over inntekter, utgifter, formue og gjeld. Ved forhandlinger om en løsning med kreditorene, vil utgangspunktet være at gjelden skal betjenes etter evne.

Tiltakene som skal gjennomføres må alltid tilpasses sakenes kompleksitet. Dette gjelder også de forslag som sendes til kreditormassen og namsmenn.

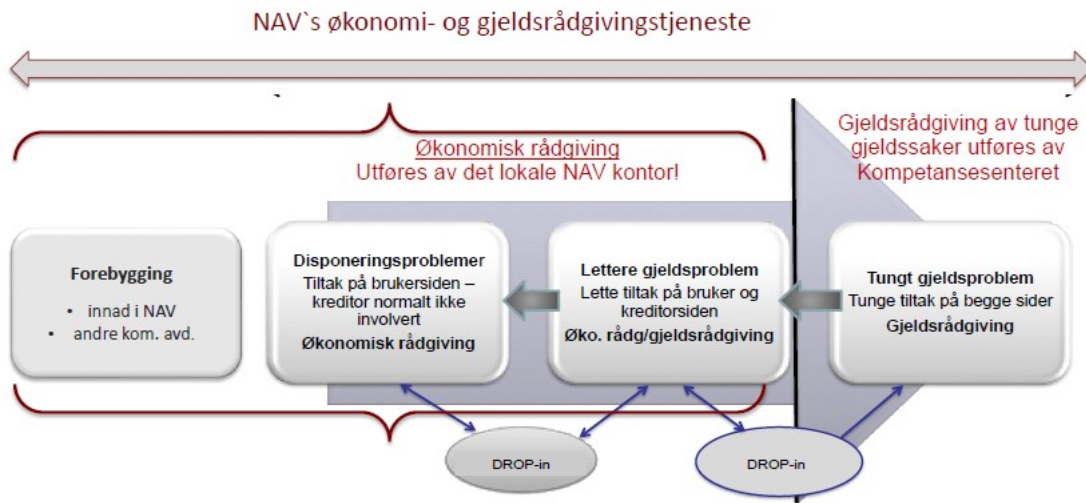
Dette dokumentet er derfor anbefalte rutiner for overføring av tyngre gjeldssaker mellom NAVkontoret og Kompetansesenteret. Dokumentet er ment å skulle imøtekomme behovet for en omforent forståelse av at alle brukere (skyldnere), kontor og tjenesteområder i Nord-Trøndelag opplever en identisk behandling.

I tillegg inneholder rutinen anbefalte dokumentmaler til bruk ved kartlegging og saksbehandlingen.

1. Sentrale begrep

NAV i Nord-Trøndelag benytter begrepene gjeldsrådgivingstjeneste, økonomisk rådgiving og gjeldsrådgiving. Definisjoner:

- Gjeldsrådgivingstjeneste ○ inkluderer alle ved NAV kontoret som har kontakt med brukere som har økonomiske utfordringer.
- Økonomisk rådgiving ○ er å gi råd og veiledning og ev. enklere praktisk bistand, bl.a. stopp av trekk og kommunikasjon med kreditorer, råd med budsjetter mm
- Gjeldsrådgiving ○ innebærer mer omfattende saksbehandling/bistand. Inngående kunnskap om livsopphold, sosiale rettigheter, stoppe trekk, frys, betalingsutsettelse, forhindre tvangssalg av bolig, forslag til utenrettslig gjeldsordning; ettergivelse eller nedsettelse av gjeld, kontantakkord, refinansiering samt bistand ved søknad om offentlig gjeldsordning.
 - Dette krever mer kunnskap., se modell under.



Rutinen vil ikke utdype nærmere om hva som er forskjellen mellom en lettere og tyngre sak, heller ikke skille dette i forhold til antall kreditorer brukeren har. Dette begrunnes i store individuelle forskjeller, og må ses i sammenheng med brukers evne til å stå i problemet.

Målet med det utenrettslige arbeidet skal imidlertid være å finne løsninger som både skyldner og dens kreditorer kan akseptere og leve med. Det er derfor avgjørende at alle ansatte i NAV som skal arbeide med økonomisk rådgiving eller gjeldsrådgiving har en nødvendig kompetanse til å gi kvalifiserte råd og god veiledning i slike saker.

2. Kompetansekrav

Økonomisk rådgiving (NAV-kontoret)

Innebærer å ha en grunnkompetanse på et fagfelt som berører mange områder. Det forutsetter at man evner å opptre nøytralt overfor kreditorer, samtidig som man ivaretar brukerens rettigheter.

- Enkel økonomisk rådgiving skal kunne foretas av alle veiledere med brukerkontakt. Dette innebærer enkel kartlegging (inntekter, utgifter, formue og gjeld) En faglig vurdering av brukers mulighet til å stå i den økonomiske situasjonen. Dersom inntektsnedgang – minne om nødvendige tilpassninger mellom inntekter og utgifter. Det er viktig at den ansatt har god kunnskap om innholdet i tjenesten og hvilke forventninger brukerne skal ha til tilbudet.
- Utvidet økonomisk rådgiving foretas av veileder(e) som er gitt noe mer opplæring, og/eller ansatte i velferdsavdelingen. Denne/disse veilederne(e) må ha kunnskap om; oppsett av "budsjett" og utarbeide enkle økonomiplaner (utgifter tilpasset inntekter), kunnskap om livsopphold, sosiale rettigheter, fullmaktinnhenting, stoppe trekk, "lette tiltak" på kreditorsiden, utsendelse av 1. brev med ønske om berostillelse og/eller innhenting av informasjon.

Gjeldsrådgiving (Kompetansesenteret)

De som skal arbeide ved senteret må inneha kompetanse innen flere fagområder som, juridisk, økonomisk, sosialfaglig og forhandlings teknisk. De bør i tillegg besitte evnen til å kommunisere og presentere løsningsforslag til brukerne, kreditormassen og namsmenn. Dette er vesentlig for og kunne nå fram i diskusjoner med bruker og forhandlinger med kreditorer.

- I tillegg må gjeldsrådgiverne besitte store sosiale- og medmenneskelige kunnskaper der empati er vesentlig. Rådgiverne må forstå at han/hun kan stå ovenfor mennesker i en dyp sosial krise og behandle den rådsøkende med vennlighet og respekt slik at problemet ikke forsterkes.

Overføringsrutinen

Denne rutinen ligger til grunn for samhandlingen mellom NAV-kontoret og «Kompetansesenteret»!

11.4. 1. Brukerne (skyldner)

Skal alltid ha førstekontakt med sitt lokale NAV-kontor. Dette kan være en direkte henvendelse med et økonomisk problem, eller at kontoret avdekker økonomiske utfordringer via en kartlegging av andre forhold.

11.5. 2. NAV-kontoret

Får 1. henvendelse fra bruker. NAV-kontoret foretar nødvendig kartlegging. Ved kartlegging av økonomiske forhold/gjeld skal kartleggingsskjemaet fra Kompetansesenteret benyttes. Under kartleggingen bør det avklares om muligheter for inntektsøkning, og se på om det kan oppnås besparelse ved en kritisk gjennomgang av skyldnerens utgiftsposter.

NAV-kontoret foretar så en faglig vurdering i forhold til:

- Kan bruker mestre denne situasjon ift. den situasjonen hun/han står i?
- Sjekk om det foreligger trekk på ytelse/lønn, eller om det er innkommet melding om dette. – stopp/reguler trekk dersom bruker ikke har tilstrekkelig med penger til livsopphold!
- Er det en sak som kan løses av kontoret via økonomisk rådgiving/veiledning?
- Er det allerede en så kompleks sak at den kan videresendes til namsmann der egenforsøket er å anse som innfridd?

- Er det en så arbeidskrevende sak at den må finne sin løsning via Kompetansesenteret? ▪ Sjekk/avklar med Kompetansesenteret om videre saksgang, tips eller råd!
- Dersom det, i avtale med bruker, er bestemt å gjøre noe med situasjonen bør det før arbeidet igangsettes vurderes om det skal settes opp en arbeidsavtale mellom rådgiveren og brukeren for å avklare plikter, fremdrift mv (se katleggingsskjema).
- Det må også undertegnes fullmakt for arbeidet som skal gjøres.
 - Dette er nødvendig dersom eksterne parter skal kontaktes.
- Veileder, eller andre på kontoret som er utpekt til dette, skriver vedtak ihht. §17 i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, samt evt. nytt vedtak dersom/når saken av ulike grunner avsluttes. Dette innebærer at lokalkontoret vil være ansvarlig (eier) for saken og kompetansesenter blir saksbehandler på vegne av kontorene.
- I de fleste tilfellene vil det være behov for ytterligere innhenting av dokumentasjon. Det må avklares hva brukeren skal innhente, og hva den økonomiske rådgiveren har fullmakt til å innhente på egen hånd.
 - Den innhentede dokumentasjonen som benyttes i videre saksgang vil være grunnlag for de tiltak som utarbeides, herunder et mulig løsningsforslag til kreditorene.

Om tung sak avdekkes da, eller senere, opprettes kontakt med faglig ansvarlig på Kompetansesenteret. Alle større kontor bør ha 1 til 2 veiledere («økonomiske rådgivere») på kontoret

(velferdsavdelingen) som foretar den faglige vurderingen av saken, og det er disse som kontakter og opprettholder kontakten med Kompetansesenteret.

Om det fra Kompetansesenteret er besluttet «frys» i 4 måneder, tilbakeføres saken til NAV-kontoret, som gjør nødvendige avtaler med bruker om oppfølgingen.

3. Kompetansesenteret Kompetansesenter

skal:

- Motta alle sakene direkte fra NAV-kontorene.
- Dette gjøres via forespørsel og dialog med «Økonomisk rådgiver» ved lokalkontoret/ tjenestoområdet.
- Fagansvarlig ved senteret skal ut fra dialogen beslutte om saken skal overføres, eller om det er mer lokalkontoret kan bistå bruker med.
- Etter enighet overføres gjeldssaken til Kompetansesenteret ○ Ved godkjenning fra bruker kan saken sendes pr. mail!
- Kompetansesenteret skal deretter ha den videre brukerkontakten ift. gjeldssaken.
 - Denne kontakten kan gjøres ved at bruker går til sitt lokale NAV-kontor og via moderne kommunikasjonsformer, videokonferanseutstyr eller telefonisk alternativt e-post., ha direkte kontakt med saksbehandleren på Kompetansesenteret.

- Dette vil i de fleste tilfeller gjøre behovet for personlig fremmøte til Kompetansesenteret overflødig. Dersom det likevel er nødvendig og/eller hensiktsmessig, kan det vurderes å opprette «besøksdag» ved NAV-kontoret.
- Senteret skal videre ha dialogen med:
 - Kreditorene
 - Namsmenn
- Senteret setter opp løsningsforslag
 - Via dialog med bruker forsøkes det å komme fram til en omforent løsning mellom kreditor og bruker.
 - Dersom saken, løsningsforslaget eller annet, har betydning for andre NAV tjenester/ytelser skal det holdes tett kontakt mellom senteret og brukers veileder.
- Dersom kreditorene ikke aksepterer forslag til avtale, og det ikke har lykket med videre forhandlinger, er det ikke oppnådd en utenrettslig avtale. Det samme gjelder dersom kreditorer ikke skriftlig har akseptert avtalen innen fristen. Kreditorene skal varsles gjennom brev at det ikke har lykket å komme frem til en utenrettslig gjeldsordning. Det skal i brevet gis en redegjørelse for hvordan skyldnerens overskudd planlegges disponert. Det kan også opplyses hvorvidt skyldner vil søke en rettslig gjeldsordning. Saken tilbakeføres til NAV-kontoret.
- Dersom saken settes i berostillelse og /eller betalingsutsettelse vil også saken tilbakeføres til lokalkontoret som skal være ansvarlig for videre oppfølging av brukeren.

Kompetansesenteret skal arbeide etter den nasjonale rutinestandard for utenrettslige gjeldsordninger, når denne er på plass.

Forslaget er utarbeidet i samarbeid mellom «Fylkesnettverk for økonomisk rådgiving i Nord-Trøndelag» og «Falg team» (Gjeldsrådgiverne i Nord-Trøndelag)

Appendiks 8: Hovedaktiviteter pr. år i kompetansesenteret

2016

- 8 møter i faglig nettverk
 - En av disse en todagers samling med utprøving ut en ny opplæringsmodell «Power Learning Concept». Denne samlingen ble ledet av Egil Rokhaug fra BLD.
- Avholdt heldags konferanse «Som hånd i hanske»
- Senteret var på en 2 dagers studietur til UK (Skottland og England) og besøkte der organisasjonene Money Advice, Scotland, Step Change og Citizen Advice.
- Senteret fikk inn 192 saker og avsluttet 97.

2017

- Det ble avholdt 8 heldags samlinger i faglig team

- Kompetansesenteret ble tildelt et Læringsverksted på NAVs Mulighetskonferanser 2017.
 - 1 samling over to dager i forkant (1 person fra Senteret)
 - 3 konferanser over 3 dager (1 person fra senteret)
 - Mye forarbeid og øvelser i forberedningen til disse
- Heldags besøk fra 3 NAV kontor i Nordland
- 3 dagers studietur til 800Gjeld, Statens Innkrevingsentral og opplæring for NAV Vefsn
- Møte med NAV Sør-Trøndelag i forkant av fylkessammenslåing (1 fra Senteret)
- Senteret deltok på «Penger til besvær» (2 dager), og FM konferanse «Folk først» (1 dag) og kurs innen «Avtale og rutinestandard», Oslo (1 dag)
- Hospitering fra NAV Vikna
- Senteret mottok 232 nye saker og avsluttet 267.

2018

- 8 møter i faglig nettverk
- Senteret fikk forespørsel fra Nord Universitet om å holde en dags undervisning (gjeldsrådgivning) ved Nord Universitet i Bodø i januar 2019.
 - Forarbeidet og utarbeidelse av materiell til denne ble startet opp i november og var ganske omfattende.
- 2 dagers Fagnettverkssamlinger i regi av Fylkesmannen.
- 1 dags samling med styret i ØRN.
- Hospitering
- Besøk
- Senteret mottok 300 nye saker og avsluttet 296

2019

- Det er avholdt 7 møter i fagnettverket, derav 1 i Sømna over 2 dager (inkl. reise)
- Opplæringsmøter med nye kontor tilsluttet Kompetansesenteret. – Kompetansesenteret
- Heldagsundervisning Nord Universitet Bodø, studie gjeldsrådgivning - Kompetansesenteret
- Innlegg på innspills møte for ny inkassolov, Finanstilsynet – Prosjektleder
- Økonomisk opplæring/informasjon til psykoeduktiv gruppetilbud for mennesker med bipolare lidelser, Sykehuset Namsos – Prosjektleder
- «Utsatt økonomi og bolig» innlegg møte i Husbanken Trondheim – Prosjektleder
- Gjest i morgensendingen P4 – Konsekvenser av gjeldsproblem knyttet opp mot ektefelle og bolig – Prosjektleder
- 30.04. avholdt konferansen «Sosialt og finansielt utenforskap, en samfunnsutfordring? Kompetansesenteret
 - Målgruppen for konferanse var:
 - Fylkesmann, rådmenn, Helsesjefer, Barnevernsledere, Oppvekstsjefer, ledere for flyktningetjenesten, NAV-ledere, avdelingsledere, fagkoordinatorer og gjeldsrådgivere.
 - Deltakere: 70 personer
- Vertskap for en gruppe Budget- og skuldrådgivere fra Stockholm - Kompetansesenteret
 - Dagsamling med erfaringsutveksling og kunnskapsdeling
- Møte med Fylkesmannen i Nordland – Prosjektleder
 - Felles Kompetansesenter i Trøndelag og Nordland?
- Kronikk: «Vi må snakke om gjeld» – Prosjektleder

- Publisert i Namdalsavisa, Trøndeavisa, Adresseavisa og Klassekampen
- Gjest i morgensendingen i NrK Trøndelag (baserte seg på kronikk) – Prosjektleder
- Innlegg på møte i Tingretten – Prosjektleder
 - Tema: Begjæringer om tvangssalg
- Innlegg Ekspertkurs Oslo (3x1 dagers samling) - Kompetansesenteret
- Innlegg på innspills møte for ny gjeldsordningslov Barne- og familiedepartementet – Prosjektleder
- Hospitering ved Kompetansesenteret av 3 kontor – Kompetansesenteret
- Innlegg Mulighetskonferansen Trøndelag – Kompetansesenteret

I alle årene har det i tillegg blitt brukt tid på kontormøter og utarbeidelse av statistikkmateriell til kontorene.

Forbruksforskningsinstituttet SIFO ved OsloMet – storbyuniversitetet har et spesielt ansvar for å bidra til kunnskapsgrunnlaget for forbrukerpolitikken i Norge og skal utvikle ny kunnskap om forbruk, forbrukerpolitikk og forbrukernes stilling og rolle i samfunnet.

SIFOs kjerneområder er:

- Bærekraftig forbruk
- Digital hverdag
- Mat og klær
- Markedsbasert velferd