

Oppdragsrapport nr. 12 - 2010

Christian Poppe

Interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning

- eller Roan for vi toan?

2010

STATENS INSTITUTT FOR FORBRUKSFORSKNING (SIFO)

Postboks 4682 Nydalen, N-0405 Oslo

Tlf: 22 04 35 00 Fax: 22 04 35 04

E-mail: sifo@sifo.no

Internett: www.sifo.no

© SIFO 2010
Oppdragsrapport nr. 12 – 2010

STATENS INSTITUTT FOR FORBRUKSFORSKNING
Sandakerveien 24 C, Bygg B
Postboks 4682 Nydalen
0405 Oslo
www.sifo.no

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

Tittel Interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning - Eller Roan for vi toan?	Antall sider 81	Dato 30.09.2010
Title Cross-Municipality coopera- tion on financial counselling	ISBN	ISSN
Forfatter(e) Christian Poppe	Prosjektnummer 21200923	Faglig ansvarlig sign. <i>Hans Arne Stam</i>
Oppdragsgiver NAV-NDU		
Sammendrag Dette er en studie av åtte interkommunale samarbeidsprosjekter om økonomisk rådgivning. Studien viser at denne typen samarbeid er en riktig vei å gå — og i praksis kanskje den eneste måten å opparbeide en forsvarlig tjeneste i de minste kommunene. Vi har sett at samarbeidsprosjektene faller innenfor én av to organisasjonsmodeller: henholdsvis saksbehandlingsmodellen og prosjektmodellen. Sistnevnte modell har noen fortrinn mht. viktige resultatmål — særlig når det gjelder kunnskapsoverføring til førstelinjen, forebyggende virksomhet og reduksjon av sårbarhetsproblemet. En mer målrettet tilskuddsordning i framtiden bør derfor prioritere prosjekter som organiseres etter prosjektmodellen.		
Stikkord Økonomisk rådgivning, betalingsproblemer, interkommunalt samarbeid		

FORORD

Den foreliggende analysen er gjennomført på oppdrag fra NAV-NDU.

Økonomiske rådgivere, NAV-ledere og representanter for fylkesmenn og banker i 6 fylker har vært informanter i denne undersøkelsen. De fortjener en stor takk for å ha stilt sin tid til rådighet for å kaste lys over hvordan interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning fungerer i praksis.

Innholdsfortegnelse

1. Problemstillinger	9
1.1. Innledning	9
1.2. Interkommunalt samarbeid — en god idé?	10
1.3. Problemstillinger	12
2. Design og Metode	13
2.1. Innledning	13
2.2. Design	14
2.3. Metode	16
2.4. Anonymitet	17
3. Arbeidsorganisering	19
3.1. Innledning	19
3.1.1. ”Tilskuddsordningen”	19
3.2. Hva skjer når kommunene får tilskuddsmidler?	20
3.2.1. Velger man modell fritt?	24
3.3. Jobb nr 1: Gode arbeidsrutiner	26
3.3.1. Skjemabruk	27
3.3.2. Skjemaer som redskap for arbeidsdeling	28
3.4. Avslutning	30
4. Kompetanse	33
4.1. Innledning	33
4.2. Hva slags kompetanse rekrutteres?	34

4.3.	Kompetanseheving	37
4.4.	Kompetanseoverføring	38
4.5.	Avslutning	41
5.	Forankring	43
5.1.	Innledning	43
5.2.	Organisatorisk forankring: Lokalisering	44
5.3.	Tjenestemessig forankring	45
5.3.1.	Å invitere seg inn	46
5.3.2.	Å invitere seg ut	47
5.4.	Politisk forankring	49
5.4.1.	Overordnede strukturer	49
5.4.2.	Lokale strukturer	50
5.4.3.	Videreføring	52
5.5.	Avslutning	53
6.	Fylkesmennenes rolle	55
6.1.	Innledning	55
6.2.	Fylkesmennenes bidrag	56
6.3.	Fylkesmennenes rolleforståelse	57
6.4.	Avslutning	60
7.	Bankenes synspunkter	63
7.1.	Innledning	63
7.2.	Bankenes interesse for tjenesten	63
7.3.	Prosjektens interesse for bankene	65
7.4.	Avslutning	66

8. Konklusjoner og Anbefalinger	69
8.1. Innledning	69
8.2. Prosjektnivået.....	70
8.2.1. Saksbehandlingsmodellen og prosjektmodellen	70
8.2.2. resultatmål og resultater.....	71
8.3. Anbefalinger	74
8.3.1. Det bør satses eksplisitt på prosjektmodellen	74
8.3.2. Store prosjekter.....	75
8.3.3. Det bør utformes målsettinger for satsingen.....	76
8.3.4. Løpende prosjekter bør samordnes	77
8.3.5. Fylkesnivået bør utnyttes bedre	77
8.3.6. Tilskuddsordningen bør bli offentlig	78
8.3.7. Noen problemer kan bare løses på nasjonalt nivå.....	78
8.4. Hovedkonklusjon	78
Litteratur.....	81

1. PROBLEMSTILLINGER

1.1. INNLEDNING

I moderne samfunn er markedet den viktigste fordelingsmekanismen for velferd. Det er ved å opptre som markedsaktører at vi får del i mange av de mest sentrale samfunnsgodene vi trenger for å leve et fullgodt sosialt liv. Her står markedene for lån og kreditt i en særstilling — dels fordi de gir adgang til forbruksgoder og kapitalintensive goder som bolig, bil og utdanning, og dels fordi de danner grunnlaget for tilgang på sentrale tjenester som for eksempel internetthandel, billeie og en rekke abonnements-tjenester som internett og mobiltelefon. Det å påta seg låneforpliktelser gjør imidlertid at man eksponerer seg for en risiko man ellers ikke har; både markedsturbulens og livsbegivenheter som samlivsbrudd og svekket helse er gode eksempler på forhold som på sikt kan føre den enkelte inn i alvorlige gjeldsproblemer. Etter dereguleringen av markedene i 80-årene er dette en risiko som alle låntakere må forholde seg til.

I kjølvannet av gjeldskrisen tidlig på 1990-tallet ble det klart at storsamfunnet måtte påta seg et visst ansvar for å redusere risikoen som husholdningene løper på markedene. Utfordringen ble løst gjennom to hovedtiltak. Det ene var innføringen av gjeldsordningsloven i 1993, som etter visse regler gir låntakere en prinsipiell rett til å finne varige løsninger på sine gjeldsproblemer (Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, 1992). Det andre var å definere økonomisk rådgivning som en nøkkeltjeneste — både som forebyggende tiltak i en planleggingsfase og som assistanse når problemer oppstår. I 1993 fikk derfor kommunene plikt å ha et økonomisk rådgivnings-tilbud til alle gjennom § 4.1 i Lov om sosiale tjenester (Helse- og omsorgsdept, 1991). I de aller fleste tilfellene ble denne oppgaven lagt til sosialkontorene. Solstad (1995) peker her på at økonomi alltid har vært et tema for rådgivere i sosialtjenesten, og at oppgaven derfor også er hjemlet i eldre lovgivning (Lov om sosial omsorg § 2). Likevel er det all grunn til å understreke at gjeldskrisen initierte en prosess hvor økonomisk rådgivning mer og mer framstår som et spesialfelt knyttet til markedets nye

posisjon i folks liv og til samhandling med profesjonelle aktører i kredittmarkedet. Dette stiller helt nye krav til opparbeiding og vedlikehold av lokal, faglig kompetanse.

Selv 20 år senere kan dette være vanskelig å leve opp til — særlig for mindre kommuner hvor saksmengden er liten og ressursene begrenset. NAV-NDU har derfor stimulert til interkommunalt samarbeid på dette området ved å gi kommunene mulighet til å søke om ekstraordinære tilskuddsmidler i en begrenset periode for å få på plass en forsvarlig tjeneste på tvers av kommunegrensene. Som vi redegjør for i kapittel 2 har i alt åtte interkommunale samarbeidsprosjekter mottatt støtte pr. september 2009. Det er denne innsatsen som man nå vil ha vurdert.

Den foreliggende studien er kommet i stand på oppdrag fra NAV-NDU.

1.2. INTERKOMMUNALT SAMARBEID — EN GOD IDÉ?

I oppdragsinnbydelsen fra NAV NDU heter det at man ”...ønsker konsulentbistand til evaluering av interkommunale prosjekter om utenrettslig økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning.” Det pekes i den forbindelse på at hensikten med offentlige tilskudd til denne typen samarbeid er å fremme kvaliteten i rådgivningsarbeidet og øke tjenestens tilgjengelighet for publikum. Dette legger selvsagt visse føringer på designet for undersøkelsen. Som vi kommer tilbake til i kapittel 2 har vi valgt en kvalitativ tilnærming basert på besøk i angjeldende kommuner og intervjuer med sentrale aktører. I dette avsnittet redegjør vi mer generelt for studiens tilnærming og problemstillinger gjennom å se på hva ’evaluering’ kan bety i denne sammenheng.

Ifølge Sverdrup (2002) kan vi skille mellom fire ulike typer av evalueringer: *beslutningsorienterte*, *brukerorienterte*, *målfrie* og *proessorienterte*. I oppdragsinnbydelsen fra NAV-NDU er det mange henvisninger til evaluering i den førstnevnte betydningen. Dette er da også den klassiske formen, hvor fokus er på grad av måloppnåelse i forhold til oppdragsgiverdefinerte mål. NAV-NDU vil for eksempel gjerne ha svar på om de interkommunale samarbeidsprosjektene faktisk svarer til forventningene de har med pengebruken, om tjenestene som tilbys er forvarlige og om denne måten å drive økonomisk rådgivning på er lønnsomt. Videre ønsker de å vite i hvilken grad tilskuddsmidlene har ført til kompetanseoppbygging i vertskommunen og overføring av kompetanse til de øvrige kommunene i samarbeidsprosjektet. Dette er åpenbart interessante problemstillinger som også vil stå sentralt i den forestående studien. En evaluering av denne typen krever imidlertid et høyt presisjonsnivå og et skjematisk design for å gå detaljert inn i hvert enkelt prosjekt. Dette var det ikke mulig å få til innenfor de eksisterende økonomiske rammer. I den grad beslutningsorienterte vurde-

ringer gjøres, skjer dette derfor på et løsere grunnlag enn det en formell tiltak—mål tilnærming vanligvis er basert på.

En annen klassisk form for evaluering er den *brukerorienterte*. Her er det ikke oppdragsgivers, men brukernes forventninger og erfaringer som danner grunnlaget for å vurdere tiltakets grad av måloppnåelse. I vårt tilfelle ville dette innebære at fokus flyttes fra å studere organisatoriske aspekter ved interkommunal økonomisk rådgivning til å se på brukernes grad av fornøydhets med tjenestene de har mottatt. Dette ville selvsagt vært interessant å få kartlagt. For noen år tilbake ble det gjennomført en analyse av rådgivningstjenestene ved sosialkontorene hvor saksbehandlerne bl.a. ble bedt om å innberette antall saker de hadde arbeidet med i et gitt tidsrom og hvilke utfall saksbehandlingen hadde fått (Poppe & Tufte, 2007). Det viste seg svært tidkrevende og i mange tilfeller umulig å få presise anslag over saksmengden. Dette gjorde oss skeptiske overfor mulighetene til å få på plass et representativt utvalg av brukere innenfor rimelige tidsrammer. Selv om NAV-NDU i utgangspunktet gjerne ville ha en brukerorientert evaluering som del av den foreliggende studien, ble dette derfor frafalt.

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. Som vi skal komme tilbake til i kapittel 3 er det ingen formelle kriterier for å motta tilskuddsmidlene utover at tiltaket skal være et interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning. Manglende presisjon og variasjoner i målbeskrivelsene i kommunenes søknader har ført til at mye av den foreliggende studien ligger innenfor rammene av den målfrie evalueringsformen.

Til slutt har vi den *prossessorienterte* 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 genererer. Denne typen evaluering tar dessuten ofte mål av seg til å påvirke den fremtidige utviklingen på området. Den foreliggende studien er riktignok ikke en følgevaluering hvor interkommunale samarbeidsprosjekter observeres over tid. Men fokus i analysen ligger likevel på mange av de nevnte aspektene ved det interkommunale samarbeidet; hvordan det 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. Som allerede påpekt har oppdragsgiver også bedt om konsulentbistand og råd om hvordan til-

skuddsmidlene best kan brukes i fremtiden. Vi gjør et forsøk på å imøtekomme dette ønsket i rapportens avsluttende kapittel.

I likhet med lignende studier som for eksempel *Flink med folk i norske kommuner* (Moland, 2007) er ikke dette en formalisert evaluering av interkommunal økonomisk rådgivning som tilfredsstiller kravene til en av de klassiske evalueringstypene. Tvert imot legger vi opp til en hybrid av tre av de fire hovedformene for evaluering, med det primære ståstedet i den prosessorienterte og den målfrie varianten. Selv om vi også er opptatt av oppdragsgivers forventninger og mål med tilskuddsmidlene, anvendes ikke en skjematisk metode for datainnsamling som er nødvendig for å trekke presise slutninger om grad av måloppnåelse, lønnsomhet og nytte. Studien har derfor ikke vært presentert overfor informantene som en klassisk evaluering av deres arbeid. Isteden er det blitt lagt vekt på at det dreier seg om å sammenligne 8 samarbeidsprosjekter langs noen utvalgte dimensjoner for å oppsummere de erfaringer som er gjort så langt og vurdere hvordan det interkommunale samarbeidet kan videreutvikles i tiden som kommer. Vi redegjør nærmere for vårt design i neste kapittel.

1.3. PROBLEMSTILLINGER

På denne bakgrunn har studien to hovedproblemstillinger:

Hvilke positive og negative erfaringer har man så langt gjort seg med interkommunal samarbeid om økonomisk rådgivning?

Hvordan kan disse erfaringene utnyttes for å gjøre satsingen mer målrettet?

Rapporten er bygget opp på følgende måte. I neste kapittel redegjør vi for design og metodevalg. Kapittel 3—5 gir en beskrivelse og analyse av organisering, innhold og arbeidsmåter på prosjektnivå. Kapittel 6 oppsummerer og vurderer hva de åtte interkommunale prosjektene har oppnådd så langt i forhold til egne ambisjoner og det som med rimelighet kan antas å være de sentrale målsettingene med tilskuddsmidlene. I kapitlene 7—8 tar vi for oss eksterne aktører i rådgivningsfeltet; henholdsvis kreditorenes synspunkter og fylkesmannens rolle som del av tjenestelinjen på sosialområdet og leverandør av viktige støttefunksjoner. I rapportens avsluttende kapittel 9 konkluderer vi med anbefalinger til NAV-NDU om hvordan det sentrale nivået kan målrette innsatsen sin bedre i tiden som kommer.

2. DESIGN OG METODE

2.1. INNLEDNING

I dette kapitlet redegjør vi for designet og metoden vi har valgt for å håndtere hovedproblemstillingene i 1.3. Som nevnt i forrige kapittel er den foreliggende studien ikke en formalisert evaluering av en bestemt type. Isteden baseres datatilfanget, beskrivelsene og analysene på en hybridtilnærming som henter perspektiver fra både prosessorienterte, målfrie og beslutningsorienterte evalueringsmodeller. Opplegget er tilpasset økonomirådgivningsfeltets egenart og et relativt stramt budsjett som riktignok gjør det mulig å besøke hvert av samarbeidsprosjektene, men som ikke gir rom for detaljerte studier av hvert av dem.

Enhetene i undersøkelsen er alle interkommunale samarbeidsprosjekter om privatøkonomisk rådgivning som har mottatt offentlig tilskudd pr. september 2009. Det fins i alt 8 slike. Vertskommunene er *Steinkjær*, *Ørland*, *Holtålen*, *Hareid*, *Kristiansand*, *Hobøl*, *Trøgstad*, og *Vinje*. Tabell 2.1 på neste side gir en skjematisk oversikt over prosjektene. Vi ser bl.a. at de er av varierende størrelse i termer av antall deltakende kommuner; fra 2 i Ørland og Holtålen til 7 i Kristiansand. Dette betyr naturligvis også at antall innbyggere som det interkommunale samarbeidet skal betjene er sterkt varierende, selv om de fleste av kommunene hver for seg er små; fra i underkant av 8.000 i Holtålen/Røros til nesten 125.000 i Kristiansandsprosjektet. Disse egenskapene alene er nok til å gjøre prosjektene organisasjonsmessig og innholdsmessig forskjellige. Dertil kommer det at de er lokalisert innenfor ulike lokalpolitiske strukturer og i 6 ulike fylker — hver med sin egenart når det gjelder støttefunksjoner, kommunikasjonslinjer og engasjement. Som vi skal se utover i rapporten er også disse forskjellene med på å skape mangfold i leveransen av rådgivningstjenestene.

I det følgende presenteres først designet for undersøkelsen og deretter datainnsamlingsmetoden.

Tabell 2-1 Interkommunale samarbeidsprosjekter som har mottatt støtte pr september 2009

Antall komm.	Vertskommune	Øvrige kommuner	Samlet innbyggertall ^{d)}	Fylke
5	Steinkjer	Inderøy, Verran, Verdal, Levanger	62.400	Nord-Trøndelag
2	Ørland	Bjugn	9.600	Sør-Trøndelag
2	Holtålen	Røros	7.600	
3 (5)	Hareid ^{a)}	Herøy, Sande, (Vanylven, Ulstein)	15.900 (27.000)	Møre- og Romsdal
4	Hobøl	Våler, Skiptvedt, Spydeberg	18.000	Østfold
5	Trøgstad	Eidsberg, Rakkestad, Marker/ Rømskog	27.600	
7	Kristiansand	Søgne, Songdalen, Vennesla, Iveland, Birkenes, Lillesand	124.600	Vest-Agder ^{c)}
6 (7)	Vinje ^{b)}	(Hjartdal), Nissedal, Fyresdal, Kvitseid, Tokke, Seljord	14.400 (16.000)	Telemark

^{a)} Vanylven og Ulstein var ikke med på selve prosjektet, men kom med i samarbeidet etter at tilskuddsperioden var over og samarbeidet ble videreført for kommunenes egen regning.

^{b)} Hjartdal hadde en noe løsere tilknytning enn de andre kommunene i prosjektet. Etter at tilskuddsperioden var over og samarbeidet videreført for kommunenes egen regning har Hjartdal falt ut av samarbeidet. Kommunen har isteden kjøpt tjenester av prosjektet i tilknytning til vanskelige saker.

^{c)} Iveland, Birkenes og Lillesand ligger i Aust-Agder. Dette er m.a.o. ikke bare et interkommunalt samarbeid, men også et samarbeid på tvers av fylkesgrenser.

^{d)} Tallene er fra 2009-2010, og avrundet til nærmeste 100.

2.2. DESIGN

I oppdragsinnbydelsen fra NAV-NDU er det flere henvisninger til en brukerorientert evalueringstype hvor de interkommunale samarbeidsprosjektene som har mottatt støtte skal vurderes etter grad av måloppnåelse på utvalgte områder. Dette stiller spesifikke krav til design siden slike tilnærminger typisk inneholder en situasjonsanalyse, en beskrivelse av tiltaket og gjennomføringsprosessen, samt en vurdering av utfallet. Særlig det siste forventes å være brakt på kvantitativ form — altså at vurderingene skal baseres på tellbare og dermed direkte sammenlignbare størrelser. I tilfellet øko-

nomisk rådgivning vil det bl.a. kunne dreie seg om saksmengde, saksbehandlingens kvalitet, løsningsgrad, budsjetter, stillingsbrøker, innsparinger over sosialbudsjettet og antall opplæringskurs for førstelinjen i mottaket. Det er særlig to grunner til at denne tilnærmingen ikke ble valgt. Den ene er at en brukerorientert evaluering gjøres case-by-case, og følgelig krever at det innhentes detaljkunnskaper i alle samarbeidsprosjektene om hvert eneste aspekt som skal sammenlignes. Det var det ikke budsjett til. Derneft — og det er kanskje det viktigste — er ikke alle relevante egenskaper ved rådgivningstjenesten umiddelbart kvantifiserbare. Gode eksempler på dette er kompetanseutvikling, kompetanseoverføring og forankring av prosjektene i politiske og saksehandlingsrelaterte kontekster. Dessuten er det ikke umiddelbart gitt at forhold som tilsynelatende kan telles i virkeligheten lar seg telle på en entydig og presis måte. De mange forsøkene som har vært gjort på å telle antall saker og klassifisere dem i resultat kategorier illustrerer dette poenget.

Stikkordet for det valgte designet er isteden sammenligning. Den forestående studien tar utgangspunkt i at de lokale samarbeidsmodellene er temmelig ulike, med forskjellige forutsetninger for at kommuner og brukere skal få et rimelig utbytte av at det samarbeides om tjenesteleveransen. Ved å basere designet på denne variasjonen av kontekster og resultater oppnår vi at fokus endres fra en formalisert, individuell evaluering av hvert enkelt samarbeidsprosjekt til hvordan de samlet sett utgjør et reser voar av positive og negative erfaringer på området. Tilsvarende er det totaliteten av erfaringene — snarere enn detaljerte kunnskaper om prøving og feiling ved de enkelte samarbeidsprosjektene — som danner grunnlaget for å vurdere hvordan tilskuddsmidlene kan brukes mer målrettet i framtiden.

I praksis betyr dette at datainnsamlingen kan forenkles; vi kan nøye oss med et solid innblikk i hovedtrekkene ved hvert prosjekt. Dette har også den fordel at dataene umiddelbart bringes på komparativ form. Dessuten er det et viktig poeng med denne tilnærmingen at vi lettere får øye på kontekstuelle variasjoner og betingelser for resultatene som er oppnådd. Dette er selvsagt verdifullt når vi skal gi anbefalinger om videre satsing.

En implikasjon av det komparative designet er at alle 8 samarbeidsprosjektene må tas inn i studien. Det har m.a.o. ikke vært aktuelt å imøtekomme stramme budsjett rammer med et mindre utvalg av cases. En annen implikasjon er at vi rent metodisk må basere oss på kvalitative intervjuer og observasjon snarere enn forhåndsdefinerte mål og kvantitative telleskjemaer. Dette redegjør vi nærmere for i neste avsnitt.

2.3. METODE

Som Moland (2007, s. 45) påpeker i forbindelse med evalueringen av *Flink med folk*, kan ikke intervjuer med nøkkelinformanter tallfeste noen grad av måloppnåelse. Derimot vil slike samtaler kunne utdype deres motivasjon og intensjon med arbeidet de utfører, og gi god innsikt i hva de faktisk har utført, hvilke framgangsmåter de har brukt, og hvilke resultater de mener de har oppnådd. Intervjuer kan derfor brukes til å beskrive variasjonen i måloppnåelsen og identifisere fallgruver og suksessfaktorer.

I tråd med det komparative designet for undersøkelsen baseres analysene på semi-strukturerte intervjuer (Kvale, 2006). Slike opplegg ligger et sted mellom kvantitative spørreskjemaer med forhåndsdefinerte spørsmål og svar, og åpne, kvalitative intervjuer hvor informantene får snakke mer eller mindre fritt om utvalgte temaer. Semi-strukturerte intervjuguider begrenser datatilfanget ved at samtalerne avgrenses og styres aktivt i forhold til prosjektets problemstillinger, men på en måte som likevel gir åpninger for uforutsette meningsutvekslinger. I den foreliggende studien er et viktig aspekt ved dataproduksjonen at det ikke brukes opptaker under samtalerne. Notatene som gjøres underveis i intervjuene blir isteden bearbeidet umiddelbart etterpå. I den prosessen blir den semi-strukturerte intervjuguiden brukt som mal slik at informasjonen fra intervjuene sorteres og legges inn under et fåtall forhåndsbestemte spørsmål og temaer. Dermed begrenses ikke bare datamengden, men den blir også bearbeidet mens samtalen ennå er friskt i minnet og sortert på en måte som gjør informasjonen umiddelbart komparativ.

Analysene bygger på intervjuer med fire typer nøkkelinformanter i hvert prosjektområde:

- ✓ *Prosjektlederen*: I utgangspunktet legges det til grunn at dette er identisk med personen som tilsettes i den interkommunale rådgiverstillingen. Det er imidlertid ikke alltid tilfellet. Noen steder er prosjektlederansvaret plassert hos en NAV-leder mens tilskuddsmidlene brukes til å finansiere en nyansatt rådgiver. I slike tilfeller er begge blitt intervjuet, dels samtidig og dels hver for seg, hvor den ene besvarer spørsmål om tjenestens organisering og forankring mens den andre redegjør for det praktiske rådgivningsarbeidet og samhandlingen med førstelinjen.
- ✓ *En NAV-leder i en annen kommune enn vertskommunen*: Siden rådgivningstjenesten de fleste stedene er lokalisert til NAV vil de som bekler interkommunale prosjektstillinger nødvendigvis måtte forholde seg til NAV i samarbeidskommunene. NAV-lederen intervjues spesielt om utbyttet av samarbeid.

det — herunder organiseringen av det praktiske rådgivningsarbeidet og spredning av kompetanse utenfor vertskommunen.

- ✓ *En bank.* Det er viktig å innhente kreditorsidens vurdering av offentlig økonomisk rådgivning. Her har vi primært vært interessert i å få tak i personer som arbeider med misligholdssaker i lokale banker i samarbeidsprosjektene geografiske område. I noen tilfeller har imidlertid dette også involvert storbanker og informanter på regionsnivå.
- ✓ *Fylkesnivået.* I fylkesmannsetaten i hvert fylke fins det minst én person med arbeidsoppgaver knyttet til økonomisk rådgivning. Selv om fylkesmannen til nå ikke har hatt tilsynsansvar i forbindelse med denne tjenesten, står tjenestområdet likevel sentralt i fylkesmennenes arbeid opp imot kommunene.

Som nevnt innledningsvis er de 8 samarbeidsprosjektene fordelt på 6 fylker. Til sammen kommer vi da opp i 30 intervjuer; 8 prosjektledere, 8 NAV-ledere, 8 kreditorer og 6 informanter på fylkesnivå. Siden ett av samarbeidsprosjektene kun hadde vært i gang i noen få uker ble imidlertid bankintervjuet i dette området droppet. Dermed består datamaterialet av i alt 29 semi-strukturerte intervjuer. I tillegg omfatter datagrunnlaget rapporter fra prosjektene og skjemaer som brukes i rådgivningsarbeidet lokalt.

Det har ikke vært foretatt noen intervjuer på sentralt nivå — altså i NAV-NDU. Dette for å sikre en viss avstand til oppdragsgiver så lenge studien pågår.

Til slutt er det nok en gang grunn til å peke på at de interkommunale samarbeidsprosjektene er svært forskjellige både i utforming og mht. lokale forutsetninger. For å få fram denne variasjonen har det vært avgjørende at hvert prosjekt er blitt tatt i øyesyn og at vi har møtt lokale representanter for det rådgivningsarbeidet som blir utført. De semi-strukturerte intervjuene er m.a.o. gjennomført som personlige intervjuer. Kun ett intervju er gjort over telefon. Framgangsmåten betyr også at prosjektets fysiske betingelser er blitt tatt hensyn til i analysene. Dette dreier seg bl.a. om kontorfasiliteter, lokalisering og geografiske avstander i samarbeidskommunene.

2.4. ANONYMITET

Vanligvis er informantene i forskningsprosjekter sikret full anonymitet. I dette tilfellet er det vanskelig å leve opp til anonymitetsidealet siden prosjektene er små og få; aktørene er ikke bare lett identifiserbare men også godt kjent for mange av dem som arbeider på saksfeltet — oppdragsgiver inkludert. Vi har ikke sett det som verken

ønskelig eller mulig å holde samarbeidsprosjektene skjult i rapporten. Likevel gir den komparative tilnærmingen informantene et visst vern; sammenligning på tvers av prosjektene gjør det ofte unødvendig å knytte resultater, erfaringer og synspunkter til enkeltinformanter.

Bankinformantene er de eneste som er blitt lovet full anonymitet — og faktisk får det. Dette sikres dels ved at det fins mange banker i de geografiske nedslagsfeltene for hvert av samarbeidsprosjektene, og dels ved at kreditorenes synspunkter samles i et eget kapittel og følgelig behandles under ett uten referanse verken til spesifikke banker eller interkommunale samarbeidsprosjekter.

3. ARBEIDSORGANISERING

3.1. INNLEDNING

En informant fortalte om da kommunene på Fosen konkurrerte om å ha det beste slagordet. Tidlig en morgen var ordføreren i Roan kommune i lokalradioen for å snakke om fraflytting; Roan nærmet seg allerede 1000 innbyggere. Det uunngåelige spørsmålet ble stilt: hvordan skal det gå med kommunen hvis utviklingen fortsetter? Og det var da at ordføreren lanserte kommunens nye slagord på direkten: *Roan for vi toan*. Selvfølgelig fortsatt en kommune med fullt tjenestetilbud: administrasjon, barnehager, skoler, barnevern, helsetjenester, eldreomsorg — og økonomisk rådgivning?

Historien illustrerer på mange måter alternativet til interkommunalt samarbeid. Og også utfordringene forbundet med dette alternativet; økonomisk rådgivning er en spesialisert tjeneste som krever høy kompetanse på områder som kanskje ikke er så lett å dekke opp lokalt. Dette gjelder særlig 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 vedlikeholde kompetansen siden antall saker ofte er beskjedent. Små kommuner har derfor typisk endt opp med lave stillingsbrøker knyttet til oppgaven og begrensede kunnskaper om feltet. I mange tilfeller må det antas at dette er ensbetydende med at kvaliteten på tjenesten blir lav— eller i realiteten kanskje ingen rådgivningstjeneste i det hele tatt.

3.1.1. "TILSKUDDSORDNINGEN"

For å bøte på det har NAV-NDU —tidligere: SH-DIR — stilt midler til rådighet som kommunene kan søke om til interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning. Typisk vil dette dreie seg om støtte til å opprette en øremerket stilling. Selv om formålet er entydig, står kommunene relativt fritt ellers til å bruke midlene slik de selv mener er best. Dette har sammenheng med at det ikke er snakk om en formell tilskuddsordning, men om en sekkepost på NAV-NDUs budsjett som bl.a. kan brukes til å støtte interkommunale samarbeidsprosjekter av denne typen. Støtten gis for ett år

om gangen i inntil tre år. En viktig konsekvens er at midlene ikke blir utlyst og dermed heller ikke knyttet til formaliserte regler eller retningslinjer — rent bortsett fra at mottaker forplikter seg til å avgi en årlig rapport om hvordan pengene er brukt. Prosjektets organisatoriske og innholdsmessige utforming overlates m.a.o. til de samarbeidende partene selv, og er en viktig årsak til at vi kan forvente betydningsfulle variasjoner i lokale løsninger.

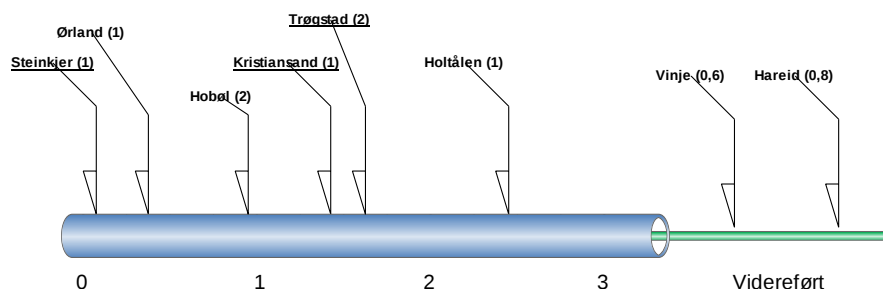
Hele den empiriske analysen utover i rapporten handler om ulike aspekter av spørsmålet om hva som skjer når kommunene plutselig får friske penger gjennom en slik ordning. I dette kapittelet er framstillingen begrenset vi oss til å se på de ulike organisatoriske løsningene som er valgt og hva de gir tilbake i form av mer eller mindre egnede arbeidsmetoder, hovedutfordringer og eventuelt uløste problemer. Utgangspunktet er en prinsipiell plassering av samarbeidsprosjektene i en typologi for organisering av tjenesten.

3.2. HVA SKJER NÅR KOMMUNENE FÅR TILSKUDDSMIDLER?

NAV-NDU — tidligere SH-DIR — har støttet interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning siden midt på 2000-tallet. Som vi ser i figur 3-1 er to av prosjektene, Hareid og Vinje, allerede avsluttet og videreført av kommunene selv. I den andre enden av kontinuumet finner vi Steinkjer, som i praksis bare har vært i gang i noen få uker. De øvrige seks prosjektene plasserer seg mellom disse ytterpunktene. Når det gjelder perioden man søker og bevilger støtte for, er tre år det vanligste. Pionerprosjektene Hareid og Vinje har imidlertid bare hatt støtte i to år – selv om Hareid-prosjektet også varte i tre år takket være midler fra fylket. Et forsiktig anslag går ut på at støtten til 7 av de 8 prosjektene har utløst behandling av rundt 1.500 saker. Dette er en betydelig mengde tatt i betraktning av at mange av kommunene som deltar ellers ville ha hatt store problemer med å tilby økonomisk rådgivning overhode. Når det gjelder det 8. prosjektet — Steinkjer — er det rundt 400 saker til behandling i samarbeidskommunene, og ytterligere 200 ligger på vent.

De åtte prosjektene varierer både mht. hvor mange stillinger det er søkt om midler til og hvordan disse stillingene er brukt i organisatorisk sammenheng. Hvis vi begynner med det førstnevnte, ser vi i figur 3-1 at antall stillinger varierer fra 0,6 til 2. Selv om vi må anta at ideen med ordningen har utviklet seg over tid, skyldes variasjonen i antall stillinger først og fremst tilfeldigheter enn en styrt utvikling over tid. Mens de lave stillingsbrøkene i Hareid og Vinje har sammenheng med antatt saksmengde og rådgivernes livssituasjon, har prosjekter med 2 stillinger argumentert med at antall

Figur 3-1: Samarbeidsprosjekter plassert på en tidslinje fra 0 til 3 års varighet. Antall stillinger i parentes. Prosjektmodellorganisering er markert med understrekning



saker i området er så stort at dette er nødvendig. Det fins ingen forhåndsdefinert norm for hvor store stillingsandeler det er rimelig at tilskuddsordningen går inn med. I de fleste tilfellene har man imidlertid søkt og fått tilskudd til 1 stilling. Disse variasjonene i ressurstilgang har selvsagt betydning for utformingen av det interkommunale samarbeidet. Og som vi skal se etter hvert, er ikke resultatet kun avhengig av antall stillinger man får tilskudd til, men også hvordan stillingsressursene plasseres og utnyttes i det lokale tjenestesystemet.

Hvis vi så ser på hvordan stillingsressursene er brukt organisatorisk, faller samarbeidsprosjektene grovt sett i én av to modeller. Den første har vi kalt '*saksbehandlingsmodellen*'. Dette er, som navnet sier, en saksbehandlingsorientert modell hvor tilskuddsmidlene brukes til å opprette en linjestyrt spesialistfunksjon. Den andre varianten er '*prosjektmodellen*'. Dette er en mer problemorientert organisering som fokuserer på et bredere spekter av oppgaver og løsningstyper. Videre vil prosjektmodellen typisk innebære at de deltakende kommunene selv går inn med stillingsandeler og andre ressurser i tillegg til prosjektmidlene fra sentralt hold. Dermed kommer metodeutvikling og ikke minst teamstyring mer i sentrum. I figur 3-1 ser vi at Kristiansand, Steinkjer og Trøgstad har organisert prosjektene sine på denne måten. De fem andre har valgt arbeidsmåter som faller inn under saksbehandlingsmodellen.

Det er viktig å understreke at det er mer snakk om glidende enn absolutte overganger mellom egenskapene ved de to modellene — *saksbehandlingsorientering* vs. *problemorientering*, *spesialistorientering* vs. *metodeutvikling*, og *linjestyring* vs. *teamstyring*. Likevel tyder intervjuene på at dette er to prinsipielt ulike måter å bruke til-

skuddsmidlene på når de omsettes i praktisk handling. I både dette og kommende kapitler baseres derfor analysene av prosjektnivået på skillet mellom saksbehandlingsmodellen og prosjektmodellen.

Innenfor rammene av saksbehandlingsmodellen er den typiske måten å bruke tilskuddsmidlene på å opprette en øremerket stilling for økonomisk rådgivning — i prinsippet en saksbehandler. Denne rådgiveren skal da ta saker fra alle kommunene som inngår i samarbeidet. Dette er en ”trygg” løsning i den forstand at den er skåret over samme lest som spesialistfunksjonen i sosialtjenesten — enten den nå ligger innenfor eller utenfor NAV. Det er flere fordeler med dette. Først og fremst får rådgiveren nærhet til saksfeltet; hun treffer brukerne, snakker med dem, får en oversikt over deres totale livssituasjon, forhandler med kreditorene og finner løsninger. En annen fordel er at denne typen organisering er handlingsrettet og umiddelbart relaterbar til måltall knyttet til saksmengde og saksbehandlingsutfall; her er det snakk om å gå løs på rekken av ubehandlede saker og deretter holde unna for publikums etterspørsmål etter tjenesten. I den grad gode måltall blir utviklet og anvendt, kan tjenesten relativt enkelt legitimere sin eksistens overfor de politiske myndighetene i kommunene som deltar i prosjektet.

En tredje fordel er at stillingen går rett inn i et etablert system med andre spesialister og i forgreining med generalister i førstelinjen. Snarere enn å være en nyhet som kommer inn fra utsiden, framstår økonomirådgiveren organisatorisk som den spesialisten som har manglet i systemet til nå. Dette betyr også at stillingen føyer seg inn i veletablerte styringslinjer. Rent organisatorisk blir rådgiveren direkte underlagt enten sosialsjefen, rådmannen eller NAV-lederen i vertskommunen. Med unntak av pionerprosjektet i Hareid, hvor kontorplass i samarbeidskommunene bestilles etter behov, har rådgiverne dessuten fysisk oppmøte og gjerne fast kontortid i hver av de deltakende kommunene etter en oppsatt plan. Både i Ørland, Hobøl og Holtålen har de tilsatte rådgiverne ansvar for to kommuner hver. Det betyr at de har minst to faste dager i hver kommune. I Hobøl, hvor det fins to rådgivere med ansvar for hver sine to kommuner, brukes den femte dagen til bl.a. arbeidsmøter hvor rådgiverne diskuterer vanskelige saker. NAV-lederne utenfor vertskommunen er gjerne svært opptatt av at turnusplanen følges. Dette er et håndfast bevis for — eller om man vil: en form for direktekontroll med — at alle samarbeidspartnerne får sin rettmessige del av rådgiverens arbeidstid.

Til forskjell fra dette innebærer prosjektmodellen i prinsippet at man ansetter en prosjektleder istedenfor en saksbehandler. Dette betyr ikke at vedkommende definerer bort saksbehandling som en del av sitt arbeidsområde; faktisk har alle prosjektlederne

måttet lære seg jobben gjennom praktisk rådgivningsarbeid. Likevel er dette primært en lederrolle snarere enn en saksbehandlerrolle. Dette betyr at prosjektlederen får en større distanse til rådgivningsvirksomheten. Til gjengjeld knyttes rollen til andre stillingsressurser som stilles til disposisjon av de deltagende kommunene. I Kristiansand har man for eksempel organisert virksomheten rundt et team som i tillegg til prosjektleder knytter til seg 1,5 stillinger fra kristiansand kommune og 1 stilling fra Knutepunkt Sør (et samarbeid mellom 7 kommuner). Administrativt nyter prosjektet dessuten godt av servicesenteret DuViTo's ledelse, førstelinje og kontorfasiliteter.

I Trøgstad har man delt den ene av de to rådgiverstillingene i to. Vertskommunen har supplert de to halve stillingene med henholdsvis én 50% stilling for boligsaker og én 50% stilling for gjeldsrådgivning. Dermed har man fått et indre team bestående av tre dedikerte stillinger, hvor rådgiveren i 100%-stillingen i praksis fungerer som prosjektleder og fordeler sakene og andre arbeidsoppgaver mellom medlemmene.¹ I tillegg trekkes det veksler på et "ytre" team av noen godt skolerte rådgivere i mottakene rundt om i kommunene. Når det gjelder prosjektet i Steinkjer er man kun i startfasen. Men også her bygges det opp et team, primært bestående av prosjektleder og rådgivere fra alle samarbeidskommunene. Kommunene legger til sammen inn 4,3 stillinger i teamet rundt prosjektlederen. Færrest mulig saker skal behandles sentralt i prosjektet.

I slike teambaserte strukturer blir saksbehandling fortsatt hovedfokus, men på en annen måte enn i saksbehandlingsmodellen. Her blir det snakk om å få mange gode krefter til å trekke i samme retning og ikke bare løse et større antall saker, men også andre oppgaver knyttet til organisering, arbeidsdeling, kompetanseutvikling og lokalpolitisk og faglig forankring. En særlig viktig utfordring er stabilitet; stor gjennomtrekk av ansatte lokalt i kommunene vil være til stort hinder for progresjon og gjennomførbarhet. Dette er temaer vi skal se nærmere på både etterhvert.

Her og nå skal vi imidlertid gjøre et poeng av at slike prosjekter innebærer etablering av strukturer "utenpå" og i tillegg til eksisterende virksomheter. Dette initierer nødvendigvis større nettverk, nye samarbeidsformer og leting etter effektive arbeidsmåter, noe som sammenlignet med saksbehandlingsmodellen representerer ekstra utfordringer. På den ene siden dreier dette seg om metodeutvikling. På den annen side handler det om å definere og styre etter milepeler for å løse dette bredere spekteret av problemer. Her får teamet som helhet et ansvar for å drive fram prosjektet.

¹ Formelt er det NAV-lederen i Trøgstad som står med prosjektansvaret. I praksis er det imidlertid rådgiveren i 100%-stillingen som driver prosjektet — selvsagt i forståelse med NAV-lederen.

3.2.1. VELGER MAN MODELL FRITT?

Som sagt legges det få føringer fra NAV-NDUs side på hvordan interkommunale samarbeidsprosjekter skal utformes. I den forstand står kommunene fritt til å velge organiserings- og arbeidsform. Spørsmålet blir da hva som fører til valget av henholdsvis saksbehandlingsmodellen eller prosjektmodellen. Det metodiske problemet — kjent som *'The small N problem'* (Goldthorpe, 1997; Ragin, 2000) — er at det antakeligvis ligger mange årsaker bak slike valg, og at antall kombinasjoner av betydningsfulle faktorer langt overstiger antall cases, altså interkommunale prosjekter, som omfattes av denne studien. Noen sterke slutninger om årsak kan derfor ikke trekkes. Likevel gir dataene et visst grunnlag til å peke på forhold som etter all sannsynlighet er viktige for utfallet.

Et mulig årsaksforhold som er nærliggende å nevne, er tidspunktet for søknad og igangsetting av det interkommunale samarbeidet; begge de to pionerprosjektene har valgt saksbehandlingsmodellen. Da de ble satt ut i livet var det få eller ingen tilsvarende erfaringer å bygge på. Både i Vinje og Hareid lå rådgivningstjenesten nede samtidig som det hopet seg opp med saker som ikke ble løst. Dessuten hersket det usikkerhet rundt potensialet for økt saksmengde i framtiden. I sum pekte dette i retning av en handlingsorientert modell for saksbehandling. Selv om denne forklaringen er en del av bildet, passer beskrivelsen likevel best for Hareid hvor rådgiveren mer eller mindre på eget initiativ måtte presentere ideen om interkommunalt samarbeid og overtale rådmenn og fagpersoner til å si ja ut fra argumenter om en voksende saksmengde og fravær av en oppegående tjeneste etter loven. Dessuten ble det argumentert med at rådgivningstjenesten kunne være lønnsom for kommunene i form av bl.a. innsparinger over sosialbudsjettet. I Vinje, derimot, lå store deler av initiativet allerede i interkommunale fora. I et vedlegg til søknaden om tilskuddsmidler definerte "Faglig Forum", et samarbeidsorgan for sosialkontorene i Vest-Telemark, at målet for prosjektet skulle være å finne en god metode for kommunenes arbeid med økonomisk rådgivning. Denne vektleggingen av metodeutvikling kunne isolert sett like gjerne ha ført til en organisering i tråd med prosjektmodellen hvor flere ressurspersoner ble involvert for å utprøve alternativer. Likevel landet man på én 50% stilling og en arbeidsform med to hovedpilarer: saksbehandling og utvikling av statistikk.

Det mulig å tenke seg flere alternative, eventuelt supplerende, forklaringer som alle har med kvantiteter å gjøre. For det første: antall saker. Saksmengden har en klar sammenheng med antall innbyggere som prosjektet skal betjene. Alle de tre prosjektene som har valgt prosjektmodellen betjener geografiske nedslagsfelt med gjennomgående høye innbyggertall: Kristiansandprosjektet ca. 120.000, Steinkjer rundt 60.000

og Trøgstads omlag 28.000. Der hvor saksbehandlingsmodellen er valgt ligger antall innbyggere under 20.000 (Jfr. tabell 2.1).² For det andre: antall kommuner som skal samarbeide. Her er sammenhengen åpenbart svakere, selv om det også her er en tendens til at de som organiserer tjenesten i henhold til prosjektmodellen har flere kommuner i samarbeidskonsortiet (Jfr. tabell 2.1). For det tredje: antall tilsatte rådgivere. Prosjektmodellen krever nærmest pr. definisjon at flere enn én person involveres i rådgivningstjenesten. Det er riktignok også andre saksbehandlere i systemet — bl.a. i mottakene — som har personlig økonomi som arbeidsfelt. Men det å organisere dem i et prosjektrettet team må faktisk aktivt planlegges og implementeres. Her er det nærliggende å sammenligne Trøgstad med Hobøl; til tross for at begge ligger geografisk nær hverandre og fikk to rådgivere, endte de likevel opp med forskjellige modeller; Trøgstad med prosjektmodellen og Hobøl med saksbehandlingsmodellen.

I forlengelsen av dette er rimelig å peke på en fjerde mulig årsaksfaktor: overgangen til NAV. Dette er en krevende reform som overalt har gitt knapphet på tid. Prosjektmodellen krever aktiv innsats i form av opplæring av førstelinjen og utvikling av nye rutiner som binder aktører sammen på nye måter. I jungelen av opplæringstilbud og strukturelle omlegginger innen NAV kan utviklingen av gjeldsrådgivningstjenesten lett komme i bakgrunnen. Prosjektene vi ser på i denne studie har varierende tilknytning og arbeidsrammer i NAV. Det kommer vi mer tilbake til etter hvert.

Fraværet av retningslinjer fra den bevilgende instans kombinert med det faktum at søkerne har sine røtter i en saksbehandlingsfokuset sosialtjeneste, gjør det nærliggende å konkludere med at dersom det ikke fins personer lokalt som tenker i termer av prosjektorganisering, er det stor sannsynlighet for at saksbehandlingsmodellen blir valgt. Dette kommer tydelig til uttrykk når vi ser på søknadene for samarbeidsprosjektene. Selv om alle definerer målsettinger utover saksbehandlingen, som for eksempel kompetanseoppbygging og intern opplæring, skiller Kristiansand, Trøgstad og Steinkjer seg ut ved at de legger inn egne stillingsressurser i tillegg til rådgiverstillingen(e) det søkes om. Dessuten er det eksplisitt et mål at tjenesten skal forankres i et faglig team rundt rådgiveren. I søknadene for de øvrige prosjektene derimot, hvor tjenesten skal organiseres etter saksbehandlingsmodellen, er kommunenes bidrag typisk begrenset til administrativ støtte og kontorfasiliteter.

Tilfellet Vinje peker muligens i en noe annen retning. Men selv om det å tenke i termer av prosjekt ser ut til å være en nødvendig forutsetning for at rådgivningstjenesten

² De tre kommunene som utgjorde Hareid-prosjektet har i dag 15.900 innbyggere. Da prosjektet ble videreført i fast stilling fortsatte man med saksbehandlingsmodellen. Den betjener i dag ca 27.000 innbyggere.

blir organisert i en prosjektmodell, er dette neppe en tilstrekkelig forutsetning. Også andre faktorer spiller inn. Når det gjelder Vinje er for eksempel forhold som voksende saksmengde, lav stillingsandel, liten erfaring på saksfeltet og få andre ressurspersoner i og utenfor sosialtjenesten åpenbart med på å trekke rådgivningsvirksomheten i retning av velkjente rutiner og dermed saksbehandlingsmodellen.

3.3. JOBB NR 1: GODE ARBEIDSRUTINER

Uansett organiseringsmodell handler saksbehandling om å etablere gode rutiner for brukerhåndtering og problemløsning. Når det gjelder brukerne av tjenesten har vi, som vi redegjorde for i kapittel 1, ingen data på dette nivået. Besøkene vi har gjort til hvert av de 8 prosjektene etterlater imidlertid et meget godt inntrykk av rådgivernes kompetanse, rolleforståelse og saksbehandlingsrutiner. Riktignok fins det brukere som på et eller annet tidspunkt uteblir fra møter og følgelig ikke fullfører løpet — noe det kan være mange årsaker til, herunder mangelfull saksbehandling eller dårlig kjemi med rådgiveren. Gjeldsproblemene er dessuten ofte komplekse, familiesituasjonen likeså, og det kan være mange tøffe tak på holdningssiden før prosessen kommer inn i smulere farvann. Alle rådgiverne har etablert faste rutiner for hvordan slike utfordringer skal takles i ulike faser av prosessen. Siden vi mangler data om brukerne bør vi selvsagt være varsomme med å forskuttere resultatet av en eventuell brukerundersøkelse. Vi skal derfor nøye oss med å si at alle rådgiverne vi har møtt framstår som faglig dyktige med gode menneskekunnskaper og ofte lang tjenesteerfaring.

Hvorvidt rådgiverne kommer godt ut av det med brukerne avhenger langt på vei av at saksbehandlingsrutinene inngir trygghet og forståelse for den vanskelige situasjonen vedkommende har havnet i. Samtidig skal det framforhandles økonomisk forsvarlige løsninger med fordringshaverne. På saksbehandlingsnivå handler derfor suksess i jobben om rådgiverens evne til å opptre som megler med høy grad av integritet. I praksis betyr dette at rådgiverens diagnoser, løsningsforslag og krav til skyldnerens framtidige økonomiske disposisjoner må oppfattes som rimelige av begge parter og være basert på etterprøvbare fakta. Dette gjør nøyaktig registrering av alle relevante forhold rundt brukerens livssituasjon til selve nøkkelaktiviteten i rådgivningsarbeidet.

På prosjektnivå er det grunn til å peke på ytterligere to egenskaper ved registreringen som gjør dette til en avgjørende faktor i oppbyggingen og driftingen av en kvalitets-tjeneste. Den ene er at den gir grunnlag for å utvikle og føre statistikk over saksmengden og de resultater som oppnås. Dermed kan tjenesten planlegges, justeres etter behov og driftes med en veltilpasset bruk av ressurser. Dette kommer vi tilbake til i

kapittel 5. Den andre egenskapen er at registreringsrutinene gir grunnlag for å utvikle systemer for arbeidsdeling — både mellom rådgiver og bruker, og internt i organisasjonen. Dette er selvsagt ikke spesielt for samarbeidsprosjektene, men som nyetablerte strukturer er det her potensialet for gode samarbeidsformer og metodeutvikling ligger.

3.3.1. SKJEMABRUK

I denne sammenhengen framstår ulike typer av skjemaer som et av de viktigste arbeidsredskapene; ved hjelp av dem institueres en rutine hvor bestemte personer registrerer et definert sett av opplysninger på bestemte tidspunkter i prosessen. Skjemabruken varierer imidlertid sterkt, fra i praksis nesten ingen til svært detaljerte registreringsrutiner. Hvis vi begynner med saksbehandlingsmodellen, er det de tre eldste prosjektene — Hareid, Vinje og Holtålen — som er minst skjemaorienterte. Her innhentes opplysningene først og fremst i samtaler med brukeren over telefon eller ansikt til ansikt. Registreringen blir likevel ikke tilfeldig; tvert om bygger den på lang erfaring og en mer eller mindre formalisert liste av punkter man skal igjennom. I motsetning til dette baserer både Ørland og Hobøl seg på utstrakt bruk av registreringsskjemaer. Begge steder anvendes det såkalte husholdsskjemaet som er ganske omfattende. Det som brukeren selv ikke klarer å fylle ut på egen hånd gjøres i samarbeid med rådgiveren på første eller andre møte. Tidligere i prosessen har brukeren dessuten fylt ut et enklere skjema i mottaket hvor de viktigste personopplysningene og en kort beskrivelse av hovedproblemet ble registret. Dette brukes av rådgiverne som grunnlag for den første kontakten på telefon. I Ørland styres i tillegg virksomheten ved hjelp av skrevne retningslinjer for hvordan mottaket skal håndtere personer som etterspør økonomisk rådgivning. Brukeren på sin side får med seg et ark med noen punkter om hva han selv kan gjøre mens han venter på å slippe til hos rådgiveren.

Prosjekter som er organisert etter prosjektmodellen er alle kjennetegnet av en utstrakt skjemabruk. Dette gjelder kanskje spesielt Kristiansand hvor man har utviklet et eget gjeldsskjema som er optimalisert mht. å kunne stille raske diagnoser og beregne grad av betalingsudyktighet. I tillegg anvendes en enklere registreringsrutine i mottaket. Den nære forbindelsen mellom skjema og kalkulasjon har også initiert utviklingen av et digitalt skjema som planlegges publisert på nettet som et verktøy for publikum til å stille sin egen diagnose og eventuelt oppsøke rådgiver i etterkant. I Trøgstad ligger ambisjonene noe lavere, men også her brukes et kartleggingsskjema som brukeren skal fylle ut i forkant av det første møtet med rådgiveren. I tillegg brukes det såkalte egenvurderingsskjemaet systematisk. Dette er felles for hele NAV og registrerer ikke

bare økonomiske, helsemessige og sosiale problemer men også muligheter knyttet til egenskaper ved brukeren og dennes sosiale nettverk.

3.3.2. SKJEMAER SOM REDSKAP FOR ARBEIDSDELING

Registreringsrutinene i de 8 samarbeidsprosjektene er ikke bare forskjellige, men de har også ulike konsekvenser for forholdet mellom de ulike aktørene i rådgivningsprosessen. Når det gjelder brukeren deler riktignok alle prosjektene en ideologisk kjerne som går ut på at klienten skal ansvarliggjøres; vedkommende skal "eie" løsningsprosessen og lære av den slik at den økonomiske atferden blir endret. Selv om det erkjennes at noen trenger mer hjelp og støtte enn andre, kommer denne ideologien gjennomgående til uttrykk i synspunkter som for eksempel at rådgiverens rolle er å yte hjelp til selvhjelp og at det må stilles krav til brukeren om at han selv må fylle ut skjemaene, rydde opp i regningshaugen og gå i banken og diskutere løsninger. En mer pedagogisk leveregel er at bruker og rådgiver bør ha minst én arbeidsoppgave hver å løse fram til neste møte. Likevel er det viktig å legge merke til at denne ideologien artikuleres skarpere der hvor skjemabruken er veletablert, og skarpest i prosjekter som er organisert etter prosjektmodellen. Dette har sammenheng med arbeidsdelingens rolle i de enkelte prosjektene.

I utgangspunktet definerer skjemaene et stykke arbeid som må gjøres av enten rådgiveren, brukeren eller begge i fellesskap. Der hvor man ikke baserer saksbehandlingen på skjemaer blir arbeidsdelingen mellom rådgiver og bruker nødvendigvis mer flytende og lett gjenstand for forskyvninger underveis i prosessen. Flere av rådgiverne som arbeider etter saksbehandlingsmodellen ender derfor ofte opp med å utføre de fleste arbeidsoppgavene selv. Der hvor prosjektet er organisert etter prosjektmodellen er det imidlertid annerledes. Her framstår arbeidsdeling som selve hovedutfordringen. Brukeren skal ikke slippes lenger inn i systemet enn høyst nødvendig, for ellers vil kapasiteten fort sprenges og sakene hope seg opp. Prosjektrådgiveren skal først og fremst være rådgiver, og ikke saksbehandler. Kunsten er å gi brukerne akkurat nok hjelp til at han selv klarer å komme seg ut av vanskelighetene. I en slik kontekst framstår skjemaene som et disiplineringsredskap hvor brukeren får klare arbeidsoppgaver og følgelig et definert ansvar for å drive prosessen fram selv — i hvert fall i perioder.

Faren er imidlertid at svake brukere ekskluderes fra den hjelpen de trenger ved at de henvises til skjemabaserte arbeidsoppgaver de ikke takler. Som en av rådgiverne påpeker, er den økonomiske rådgivningstjenesten knyttet opp til mange av kommunens øvrige tjenester. Rådgiverne samarbeider således med både NAV, psykiatri, overformynderi, namsmann, barnevern og private og statlige tiltak som har brukere med særlige behov. Personer fra alle disse delene av hjelpeapparatet melder inn saker

til rådgiveren. Hvis man forutsatte at alle brukere skulle gjøre deler av kartleggingsarbeidet selv, ville de svakeste tape. I Kristiansand, hvor man har kommet lengst i å bruke skjemaer for å definere roller og fordele ansvar, har man derfor samtidig lagt vekt på at klienter som trenger det skal følges opp — både i frontlinjen ved de lokale NAV-kontorene og i DuViTo servicesenter. Siden brukerne av tjenesten ikke er intervjuet, gir imidlertid de foreliggende data lite innsikt i hvordan balansegangen mellom krav til egeninnsats og oppfølging av den enkelte fungerer i praksis.

Uavhengig av hvilken modell prosjektene er organisert etter, er rådgivningstjenesten en spesialistfunksjon. Selv om noen henvender seg direkte, betyr dette at personer som ønsker økonomisk rådgivning primært må henvende seg i et mottak først — enten hos NAV eller et servicetorg. Dette åpner for en viss grad av intern arbeidsdeling mellom prosjektene og andre deler av saksbehandlingssystemet lokalt i kommunene. Her spiller registreringsrutinene en vesentlig rolle. Datamaterialet viser at der hvor skjemabruken er beskjedent, blir samtidig kriteriene for å sende brukerne bakover i systemet til spesialisten svakt definert. Det fins heller ikke noe godt system for hvordan sakene skal forberedes i mottaket før de oversendes rådgiveren. I de minst skjemaorienterte prosjektene, som alle er organisert etter saksbehandlingsmodellen, kommer da også rådgivningssakene relativt fort på spesialistenes bord. I ett av tilfellene mener rådgiveren at dette er som det skal være; hvis andre blander seg inn i saksbehandlingen først vet hun ikke hva som er gjort og lovet i saken, og hun må i praksis begynne på nytt. I et annet tilfelle virker det mer ugreit; her ønsker rådgiveren mer hjelp og assistanse fra førstelinjen, men har ingen løsning for hvordan å få dette til. De øvrige prosjektene som er organisert etter saksbehandlingsmodellen baserer seg, som vi har sett, på en mer utstrakt skjemabruk. Men her defineres skjemaene primært som redskaper i forhold til brukeren og ikke førstelinjen. Resultatet er at i også disse prosjektene havner sakene relativt fort på rådgiverens bord — i ett tilfelle i et omfang som skaper lang ventetid for nye brukere.

En viktig egenskap ved prosjektmodellen er at de ulike skjemaene ikke bare anvendes i forhold til klienten, men også brukes aktivt for å definere en effektiv arbeidsdeling mellom rådgivningstjenesten og førstelinjen i kommunene. I disse prosjektene er man som sagt typisk opptatt av at færrest mulig saker skal sendes bakover i systemet. Hvis det skal lykkes, må sakene følgelig løses lokalt på de enkelte NAV-kontorene — i hvert fall inntil et visst vanskelighetsnivå. I praksis har man derfor gått inn for et system hvor skjemaene fylles ut i samarbeid mellom brukeren og lokale saksbehandlere i mottakene. Dermed har man samtidig definert en konkret arbeidsdeling mellom det interkommunale samarbeidsprosjektet og saksbehandlerne ute i kommunene. Når skjemaene er utfylt, kan sakene i prinsippet oversendes prosjektnivået. I Kristiansand,

som er kommet lengst på dette området, har man imidlertid tatt et skritt videre. Her går en omreisende rådgiver gjennom de utfylte skjemaene på stedet og stiller en diagnose. Etter å ha gitt råd og veiledning om veien videre kan en del saker fortsatt overlates til den lokale saksbehandleren. Ideelt skal bare de vanskeligste sakene behandles sentralt i prosjektet. Utfordringen ligger i at en slik arbeidsdeling forutsetter et visst kunnskapsnivå lokalt. Kompetanseoverføring tema for neste kapittel.

3.4. AVSLUTNING

NAV-NDU — tidligere SH-DIR — har støttet etableringen av interkommunale samarbeidsprosjekter om økonomisk rådgivning siden midt på 2000-tallet. Det legges få føringer på bruken av tilskuddsmidlene; kommunene står relativt fritt til å organisere tjenesten slik de selv finner det best. Våre data viser at friheten resulterer i at midlene anvendes på to prinsipielt ulike måter. Fem av de åtte prosjektene er organisert etter det vi har kalt '*saksbehandlingsmodellen*'. Dette er som navnet sier en saksbehandlingsorientert organisasjonsmåte hvor midlene brukes til å opprette en linjestyrt spesialistfunksjon. Den andre organiseringsløsningen er '*prosjektmodellen*'. Dette er en mer problemorientert og metodefokusert organisering hvor de deltakende kommunene også går inn med ytterligere stillingsressurser.

De to modellene gir ulike arbeidsmåter som resultat. Prosjekter som er organisert etter saksbehandlingsmodellen kjennetegnes av at det ansettes en rådgiver til å ta seg av rådgivningssaker i alle kommunene. Der hvor det opprettes to stillinger deles saksansvaret mellom rådgiverne etter kommunegrenser. Dette er primært en saksbehandlerrolle hvor veien fra mottak til spesialist er kort; brukere med behov for økonomisk rådgivning kobles raskt til rådgiver uten at saken forberedes i særlig grad. I motsetning til dette kjennetegnes prosjekter som er organisert etter prosjektmodellen av at det ansettes en prosjektleder som knyttes andre, eksisterende stillingsressurser i samarbeidskommunene. Dermed blir tilskuddsmidlene primært brukt til en lederrolle og mindre til saksbehandling.

Det drives god økonomisk rådgivning innenfor både saksbehandlingsmodellen og prosjektmodellen. Det knytter seg likevel noen hovedproblemer og utfordringer ved hver av dem som gir de seg ut fra den faktiske ressurstilgangen og organiseringen av virksomheten. Hvis vi begynner med prosjekter som er organisert etter saksbehandlingsmodellen, er det problem at den som tilsettes i stillingen i praksis blir stående mye alene i jobben. I kombinasjon med en ofte beskjeden bruk av skjemaer som styringsredskap blir arbeidsdelingen mellom rådgiver og bruker mer flytende, samtidig

som saksbehandlerne i mottaket ikke utnyttes i særlig grad i saksbehandlingen. Under slike forhold er hovedutfordringen at sårbarhetsproblemet ikke blir løst. Hvis rådgiveren blir syk eller slutter i jobben står man i praksis uten en oppegående tjeneste, akkurat som tilfellet ofte er i små kommuner som ikke samarbeider om økonomisk rådgivning. Siden mottaket ikke trekkes inn i saksbehandlingen i særlig grad løper man dessuten en større risiko enn nødvendig for at rådgiverens kapasitet blir sprengt når tjenesten blir tilstrekkelig kjent i kommunene.

Prosjektmodellen har på sin side — i hvert fall et stykke på vei — løst sårbarhetsproblemet ved å knytte flere stillingsressurser til det interkommunale samarbeidet. Gjennom utstrakt vekt på skjemautvikling og skjemabruk har man dessuten fått på plass en arbeidsdeling mellom prosjektnivået og førstelinjen ute i kommunene. Det knytter seg likevel viktige problemer og utfordringer til denne måten å organisere arbeidet på. Ett av dem er opplæring lokalt i kommunene; modellen forutsetter at kompetansen i førstelinjen er forsvarlig. En annen utfordring er forutsetningen om at så mange brukerne som mulig skal bli selvhjulpne gjennom rådgivning. Når man tilstreber en rådgiverfunksjon hvor rådgiveren først og fremst skal være rådgiver og ikke saksbehandler, er det en risiko for at svake klienter kan falle igjennom. En tredje utfordring er å unngå at man enten oppfinner kruttet på nytt eller gaper over for mye når man skal utvikle nye prosedyrer og systemer for håndtering av økonomiske problemer. Både skjemaer og IT-løsninger kan være eksempler på slike fallgruver. Dette kommer vi mer tilbake til i kommende kapitler.

4. KOMPETANSE

4.1. INNLEDNING

Det er flere grunner til at småkommunene ofte har problemer med å tilby en forsvarlig rådgivningstjeneste til sine innbyggere. Den ene har vi alt sett på i forrige kapittel: mangel på stillingsressurser. En annen og kanskje vel så viktig grunn er mangel på kompetanse. Det har bl.a. sammenheng med at økonomiske problemer oppstår i — og må løses innenfor— en markedskontekst, i hvert fall så lenge det er snakk om utenrettslige prosesser. Kunnskaper om markedene for varer, lån og kreditt ligger imidlertid utenfor den sosialfaglige kompetansen som sosialtjenesten typisk besitter. I den grad brukerens økonomiske problemer må løses gjennom forhandlinger med fordringshaverne, møter rådgiveren dessuten tunge institusjoner med mye fagkunnskap på den andre siden av bordet. Kombinert med at disse sakene ofte trekker ut i tid, at saksmengden er liten og at stillingsbrøkene er beskjedne, gjør oppbygging og vedlikehold av relevant kompetanse vanskelig i småkommunene.

Tilskuddsmidlene er en sjanse for kommunene til å rette på dette. Ved å inngå i større enheter får de tilgang på friske penger slik at de kan skaffe seg den fagkunnskapen de mangler. Dette er da også et vesentlig motiv for at NAV-NDU stiller midlene til rådighet. Alle samarbeidsprosjektene har derfor kompetanseutvikling som del av formålet med virksomheten. Siden denne oppgaven er noe som nevnes eksplisitt i alle søknadene, er dette noe som hvert av prosjektene kan vurderes i forhold til.

Det er flere måter å nå målet om kompetanseutvikling på. Den ene er selvsagt rekruttering. En annen er intern opplæring av den eller de som tilsettes i prosjektstillingen(e). En tredje måte er overføring av kompetanse til andre medarbeidere i systemet gjennom enten intern opplæring eller eksterne tiltak. Denne oppgaven knyttes typisk til de nyopprettede rådgiverstillingene. Utover i kapitlet skal vi se på disse strategiene etter tur.

4.2. HVA SLAGS KOMPETANSE REKRUTTERES?

En økonomisk rådgiver må ha fagkunnskaper på flere områder. Den sosialfaglige kompetansen er nødvendig, men neppe tilstrekkelig. I tillegg er selvsagt godt kjennskap til privatøkonomi og markedene for lån, kreditt og sparing essensielt. Dette begrenser seg ikke bare til økonomisk kompetanse, men omfatter også god innsikt i lovgivningen på disse områdene. Videre må rådgiveren ha juridisk kompetanse på områder som for eksempel gjeldsordningsloven, tvangsfullbyrdelsesloven og rettigheter knyttet til livsopphold og bolig. Dessuten må vedkommende ha livserfaring og menneskekunnskap — herunder evne til å vise empati, inspirere, foreslå og stille fornuftige krav til brukerens atferd. Siden rådgiverens suksess avhenger av tillit hos alle berørte parter er saklighet i alle ledd en kritisk faktor.

Det å finne alle disse kvalitetene i én person er selvsagt ikke lett — og kanskje en praktisk umulighet i små lokalsamfunn. Privatøkonomisk rådgivning er heller ingen profesjon; det fins ingen rådgiverutdanning og heller ingen organisatorisk status og karrierelinje for rådgivere i sosialtjenesten. Det betyr at slike stillinger ikke nødvendigvis framstår som attraktive. Det betyr også at man ikke kan tilpasse utlysningen til noen bestemt yrkesgruppe eller utdanningsbakgrunn; man må isteden lete etter personer med en gunstig kombinasjon av ulike ferdigheter og erfaringer. Det er derfor god grunn til å spørre hva slags kvalifikasjoner som man lykkes med å hente inn ved hjelp av tilskuddsmidlene.

Hvis en småkommune selv ikke har eller kan tiltrekke seg nødvendig kompetanse er det i prinsippet mulig at den fins i en av de andre kommunene. En mulig effekt av interkommunalt samarbeid er at siden det geografiske nedslagsfeltet for utlysningen blir større vil sjansen for å finne kvalifiserte søkere til rådgiverstillingen(e) øke. En annen konsekvens er at saksmengden, og dermed de faglige utfordringene, øker. Følgelig vil en dedikert, interkommunal stilling sannsynligvis framstå som mer attraktiv enn kommunal rådgiverstilling — særlig hvis sistnevnte er en stillingsbrøk hvor innehaveren også skal utføre andre arbeidsoppgaver. Slik sett er det rimelig å anta at det interkommunale samarbeidet vil kunne tiltrekke seg både flere og bedre kvalifiserte søkere enn det de enkelte kommunene selv ville ha klart.

Det ligger imidlertid ingen automatikk i dette. Det viser seg da også at det er gjennomgående få søkere til de interkommunale stillingene og at kvalifikasjonene blant mange av de som søker ligger på siden av det man ønsker seg. Flere av samarbeidsprosjektene har således fått forsinket oppstarten med inntil ett år fordi det ikke har vært mulig å få rådgiverstillingen(e) besatt. Med utgangspunkt i de foreliggende data

er det vanskelig å trekke sterke konklusjoner om årsakene til dette. Likevel er det grunn til å peke på at noen av samarbeidsprosjektene er små. Det betyr at utbudet av relevante kvalifikasjoner ikke nødvendigvis øker når for eksempel to kommuner inngår samarbeid. Videre ligger en del av samarbeidsprosjektene definitivt i utkant-Norge. Det gjør dem trolig mindre attraktive for kvalifiserte personer som bor i mer sentrale strøk. Denne faktoren blir sannsynligvis forsterket dersom samarbeidsprosjektet omfatter få kommuner og dermed et — tross alt — beskjedent antall saker og faglige utfordringer. Dessuten kan organisatoriske egenskaper ved stillingene ha betydning; som sagt fins det ikke noen veldefinert plassering av rådgiverfunksjonen i tjenestestrukturen, og heller ingen klare karrierestiger.

Det kan også spille en viss rolle at prosjektstillingene utlyses for ett år av gangen med maksimum tre års varighet — dog med gode sjanser for videreføring i fast stilling betalt av kommunene selv. En treårshorisonnt kan være tilstrekkelig for mange søkere. Men den typen usikkerhet som dette representerer hadde trolig en viss betydning da prosjektlederen i Kristiansand sluttet og det måtte tilsettes en ny person i jobben. Da var tidshorisonnten redusert til 1,5 år, men med samme utsikter til videreføring. Etter en ekstern utlysning med 12 søkere hvorav 4 ble innkalt til intervju, landet man til slutt på en intern tilsetning og en vikar for den som ble ansatt som prosjektleder.

Selv om det typisk har tatt noe tid å finne personer som kan passe inn i en avgjort spesialisert stilling, har alle samarbeidsprosjektene lyktes med å ansette velkvalifiserte rådgivere. Som vi ser i tabell 4.1 har samtlige samarbeidsprosjekter unntatt Holtålen knyttet til seg eksterne søkere i rådgiverstillingene — altså søkere som kommer utenfra sosialtjenesten og NAV-systemet. Dette har dels sammenheng med at ønsket kompetanse ikke har vært tilgjengelig internt, og dels at det har vært vanskelig å få interne søkere til den nye stillingen. Dette er ikke nødvendigvis noen ulempe; at tilskuddsmidlene er blitt brukt til å rekruttere personer utenfra med en annen kompetanse enn den man hadde til disposisjon tidligere må i utgangspunktet sees på som svært positivt.

Hvis vi går nærmere inn i hva slags kompetanse som er hentet inn på denne måten, ser vi av tabell 4.1 at den varierer en del fra sted til sted. Når det gjelder formelle kvalifikasjoner, har utlysningsteksten for stillingene typisk lagt listen på høyskolenivå. Stort sett har man lyktes i å tilsette personer med utdanning på dette nivået eller høyere; som vi ser går eiendomsmegling, regnskap/markedsføring, sosialfag og ulike nivåer av juridikum igjen. For eksempel har den ene rådgiveren i Hobøl eiendomsmeglerutdanning og 1. avdeling jus, rådgiveren i Ørland markedsføringsutdanning, rådgiveren

Tabell 4.1 Prosjektrådgivernes kompetanse

Prosjekt	Rekruttering	Prosjektrådgiver(e)	
		Formell utdanning	Tidligere yrkeserfaring
Hareid	Ekstern	Handel & kontor	Namsfogden
Hobøl	Ekstern	Eiendomsmegling, 1. avd. jus/ Forsvaret	Eiendomsmegler/ Forsvaret
Holtålen	Intern	Sosionom	Sosialtjenesten
Vinje	Ekstern	Bachelor i økonomi	Regnskap, ledelse av eget firma
Ørland	Ekstern	Markedsføring	
Kr.sand	Ekstern/intern	Jus/ Jus	Advokat/ namsfogden, sosialtjenesten
Trøgstad	Ekstern	Eiendomsmegling/ øk. BI	Inkasso, IT, bolig
Steinkjer	Ekstern	Økonomi & ledelse, sosiologi	Privat næringsliv

i Holtålen sosionomutdanning og den tidligere prosjektlederen i Kristiansand jus med advokatbevilling. Den nye lederen der har også juridisk bakgrunn.

Vel så viktig som den formelle kompetansen er den tidligere yrkeserfaringen. Mens de som er utdannet som eiendomsmeglere og innenfor regnskap og markedsføring også har jobbet i det private næringsliv på nettopp disse fagfeltene, har for eksempel rådgiveren i Hareid mangeårig yrkeserfaring hos namsmannen. Videre har den som besitter 100%-stillingen i Trøgstad bakgrunn i et større inkassobyrå, mens rådgiveren i Holtålen har lang fartstid i sosialtjenesten og kjenner lokale forhold meget godt. Alle disse yrkesbakgrunnene gir gode ståsteder for å ta tak i problemene og forhandle med kreditorene. I den grad det har vært mulig å innhente synspunkter fra kreditorsiden på de åtte samarbeidsprosjektene, bekreftes dette inntrykket; alle rådgiverne omtales i stort sett meget rosende ordelag. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 7.

I tråd med ovenstående resonnement er en mulig hypotese at de største prosjektene — og da spesielt de som er organisert etter prosjektmodellen — vil lykkes bedre med rekrutteringen enn de små. Det er imidlertid lite som tyder på at det er noen vesensforskjell i suksess mht. å tiltrekke seg god kompetanse mellom prosjekter som er organisert etter saksbehandlingsmodellen og prosjektmodellen. Likevel er det all grunn til å peke på at om ikke man nødvendigvis lykkes med å tiltrekke seg bedre

kompetanse, er prosjektmodellen kjennetegnet ved at man knytter til seg *mer* kompetanse. Kristiansand-teamet har således ekstrakompetanse på fagområdene økonomi, IT og prosjektorganisering i det private næringslivet, mens teamet i Trøgstad tilsvarende dekker fagområder som eiendomsmegling, økonomi og IT. I Steinkjer er det 4,3 stillinger ute i deltakerkommunene som skal inn i prosjektteamet når samarbeidsprosjektet kommer ordentlig i gang. Vi har dessverre ingen oversikt over hvilken kompetanse disse ressursene representerer. Hobøl kommer i en slags mellomstilling da det her fins to rådgivere som organiserer arbeidet etter saksbehandlingsmodellen. Her har man altså likevel fått inn mer kompetanse enn det som er vanlig for denne typen av prosjekter.

I sum må den kompetansen som er innhentet ved hjelp av tilskuddsmidlene vurderes som meget bra. Særlig vellykket synes kombinasjonen av formell utdanning og tidligere yrkeserfaring å være mange steder. I tillegg har man ressursene i NAV-systemet for øvrig å trekke på. Dette kommer vi tilbake til etter hvert.

4.3. KOMPETANSEHEVING

Det at kommunene har fått tilgang på friske penger til å rekruttere ny kompetanse til rådgivningstjenesten gir i seg selv kompetanseheving som resultat siden man nå har tilgang på kvalifisert personell man tidligere ikke hadde. I de fleste tilfellene er det de minste kommunene i samarbeidet som tjener mest på dette. Imidlertid er ikke dette i seg selv tilstrekkelig. For det første må den nye kompetansen omsettes i kvalifisert rådgivning. For det andre må den både vedlikeholdes og helst heves over tid. Samarbeidsprosjektene varer tross alt i tre år før virksomheten eventuelt videreføres i form av faste stillinger. I løpet av denne perioden er det selvsagt en ambisjon om at tjenesten skal bli kvalitativt bedre enn den var ved oppstart.

Som vi alt har sett i tabell 4-1, er samtlige nye rådgiverstillinger unntatt én besatt med eksterne søkere. Det betyr at selv om de nyansatte er velkvalifiserte på sine fagområder, har de færreste kunnskaper og ferdigheter som økonomiske rådgivere — og slett ikke innenfor rammene av sosialtjenestens kultur og rutiner. Derfor har alle som ansettes i prosjektstillingene gått ”den harde skole” og brukt praktisk saksbehandling som metode for å lære seg rådgiverrollen. For så godt som samtlige informanter har dette vært en bevisst strategi. Så langt vi kan vurdere våre data, framstår dermed *’learning by doing’* som den viktigste formen for oppbygging og vedlikehold av relevant fagkompetanse i samarbeidsprosjektene.

Utover dette synes kompetansehevende tiltak å være begrenset til noen få tilbud. Det ene er den såkalte *'gullrekka'* som arrangeres av fylkesmennene og består av innføringskurs, kurs for viderekommende og ekspertkurs. Et annet er nettverksmøter på regionalt nivå som en gang eller to i året tar opp aktuelle temaer som berører rådgivningsvirksomheten. Et tredje tilbud er den årlige NAV-konferansen *'Penger til Besvær'* som nettopp er rettet inn mot kommunale rådgivere med overordnede presentasjoner av både fagfronten og den offentlige diskursen rundt penger og privatøkonomi. I de fleste av prosjektene har rådgiverne dessuten fått — eller vil få i nær framtid — anledning til å ta påbyggingskurs i økonomisk rådgivning ved høyskolen i Lillehammer. Dette er lagt opp som et halvårig utdanningstilbud basert på et begrenset antall samlinger av 3-4 dagers varighet. Denne formen gir rådgiverne mulighet til å studere innimellom all saksbehandlingen. Kurset er også formelt kvalifiserende ved at det avsluttes med en eksamen.

Sett under ett har likevel samarbeidsprosjektenes satsing på kompetanseheving et noe tilfeldig preg. Ingen av dem har en uttalt strategi for kompetanseheving. De begrenser seg stort sett utelukkende til å benytte seg av de ovennevnte tilbudene etter hvert som de dukker opp på agendaen. Unntaket er Kristiansand som har hatt noen tanker rundt kompetansebygging og funnet rom til å sende medlemmer av prosjektteamet til Sverige på studietur. Dette illustrerer for så vidt at prosjekter organisert etter prosjektmodellen har et større slingringsmonn, ganske enkelt fordi staben er større. Dermed blir det i prinsippet lettere å frigjøre tid til faglig påfyll. Men det ser altså ikke ut til at denne fordelene hentes ut i særlig grad. En mulig forklaring er at disse prosjektene bare har vært i gang i halvannet år eller mindre — en tidlig periode hvor hovedfokus er å etablere en velfungerende rådgivningstjeneste. I denne fasen er også saksmengden raskt voksende, noe som skaper en handlingstvang hvor egen kompetanseoppbygging utover *'learning by doing'* blir nedprioritert. En supplerende forklaring er at pågangen av saker isteden framtvinger et fokus på kompetanseheving i andre deler av saksbehandlingssystemet — og da primært i førstelinjen. Dette ser vi nærmere på nedenfor.

4.4. KOMPETANSEOVERFØRING

Den tredje formen for kompetanseutvikling er overføring av kompetanse til andre medarbeidere i systemet gjennom intern opplæring eller eksterne tilbud. Alle åtte samarbeidsprosjekter har dette som en uttrykt målsetting. Det har vært en uformell føring i søknadsprosessen at alle samarbeidskommunene skal ha utbytte av prosjektet i form av økt kompetanse, noe som betyr at det skal skje en kompetanseoverføring fra vertskommunen og ut til deltakerkommunene — i praksis fra prosjektmedarbeiderne

og ut til lokale rådgivere og mottak. Dette kan i prinsippet enten skje gjennom veiledning i forbindelse med praktisk saksbehandling, interne kurs eller eksterne opplæringstilbud. Gitt den ulike ressursituasjonen løses denne oppgaven på ulike måter av prosjekter som er organisert etter henholdsvis saksbehandlingsmodellen og prosjektmodellen.

Hvis vi begynner med veiledning i forbindelse med behandling av konkrete saker, skjer kompetanseoverføringen ved at en kvalifisert rådgiver setter seg ned sammen med en lokal saksbehandler og diskuterer aktuelle problemstillinger og mulige strategier før å løse brukerens problemer. Dette er den vanligste formen for opplæring i de åtte samarbeidsprosjektene. Selv om også rådgiverne i prosjektmodellen reiser rundt i kommunene, er dette likevel en form som særlig kjennetegner saksbehandlingsmodellen. Her er det som sagt vanlig at rådgiverne i prosjektstillingene har fast kontortid rundt om i kommunene etter en ferdig oppsatt turnusplan. Da blir det forholdsvis enkelt å sette av tid til denne typen kunnskapsoverføring. Metoden ligger også nært opp til det som er hovedfokus i denne måten å organisere rådgivningstilbudet på: saksbehandling. Man oppnår på sett og vis to ting samtidig: både opplæring og at saker blir løst. Metoden har imidlertid et *ad hoc* preg; man tar for seg problemene etter hvert som de dukker opp med de saksbehandlerne som får utfordringen. Noen systematisk og bredt anlagt strategi for kunnskapsoverføring er dette ikke.

Nettopp av den grunn er alle samarbeidsprosjektene i utgangspunktet innforstått med at den andre metoden, interne kurs, også må tas i bruk. Her er det imidlertid store forskjeller avhengig av hvilken prosjektmodell rådgivningsarbeidet er organisert etter. Innenfor saksbehandlingsmodellen har ingen av prosjektene fått til systematisk opplæring av denne typen. Det er flere grunner til dette. En av dem er manglende fokus på arbeidsdeling. Her er jo arbeidet lagt opp med det for øyet at den som tilsettes i prosjektstillingen også er den som skal bedrive saksbehandlingen. Som vi påpekte i forrige kapittel betyr det at sakene som registreres i mottaket veldig fort havner på rådgiverens bord — typisk med et minimum av forberedelser. En annen grunn er tid. Når rådgivningsarbeidet organiseres på denne måten blir tiden som blir ”til overs” for andre aktiviteter enn saksbehandling minimal. I kombinasjon med manglende fokus på arbeidsdeling betyr det at intern opplæring nedprioriteres.

Av strukturelle årsaker faller dessuten en del av de initiativer som tross alt tas på steingrunn. Målgruppen for interne opplæringskurs sitter stort sett i NAV-systemet; i mottaket eller som lokal rådgiver. NAV er overalt i hurtig omstilling for å møte et bredt spekter av utfordringer. Dette betyr at det allerede foregår mye kursing på de lokale NAV-kontorene. Dessuten står rådgivningsvirksomheten som regel et stykke

ned på listen over prioriterte oppgaver ved NAV-kontorene; det fins jo allerede en interkommunal rådgiver som skal ta seg av sakene. Flere av rådgiverne rapporterer således om manglende oppfølging fra NAV's side, og at andre opplæringsbehov defineres som mer prekære. Konsekvensen er at kunnskapsoverføringen via interne kurs legges på is eller i praksis gis opp.

Når det gjelder prosjekter som er organisert etter prosjektmodellen stiller det seg annerledes. Her er fokus på nettopp arbeidsdeling en integrert del av måten rådgivningstilbudet utvikles på. Dermed blir intern opplæring en oppgave som hele prosjektet står og faller med. Mens Steinkjer riktignok bare er i planleggingsfasen, foregår det systematisk kursing av førstelinjen både i Trøgstad og Kristiansand. Sistnevnte prosjekt er der hvor satsingen er mest eksplisitt. Her har man sett på kompetanseutvikling som en totrinnsrakett, hvor trinn 1 er å utvikle kompetanse innenfor prosjektgruppen gjennom praktisk rådgivningsarbeid, og trinn to er å lære opp av personalet ute i de sju kommunene. I denne opplæringen ble det opprinnelig lagt stor vekt på jus. Dette viste seg imidlertid å være for ambisiøst og vanskelig. Derfor har man gått over til å knytte opplæringen nært opp til de arbeidsoppgaver som skal utføres lokalt: utfylling av registreringsskjemaet (jfr. kapittel 3) og kontakt med kreditorsiden for å innhente nødvendige opplysninger med størst mulig presisjon. Dette skal i sin tur bane veien for etablering av faste rutiner som gjør det mulig for rådgiverne sentralt i prosjektet å ha tillit til at skjemaet er korrekt utfyllt — og dermed for en reell arbeidsdeling mellom det lokale og sentrale nivået i prosjektet. Hovedutfordringen i dette arbeidet er at det har vært høy turnover i NAV og at mange som har fått opplæring senere har sluttet. Mangelen på stabilitet betyr naturligvis at man må begynne fra bunnen av igjen i en del av kommunene. En annen utfordring er finansiering; to planlagte interne kurs har blitt avlyst fordi ingen ville betale for dem — verken NAV eller andre mulige finansieringskilder.

Den tredje formen for kompetanseoverføring er systematisk bruk av eksterne opplæringstilbud for lokale rådgivere og personell i førstelinjen. Også på dette punktet er satsingen blant prosjekter med saksbehandlingsmodellen beskjedent. Riktignok satser man som sagt på fylkesmennenes kurstilbud og påbyggingskurset i Lillehammer, men dette er stort sett for prosjektansatte og ikke lokale saksbehandlere. Igjen er det forskjeller å spore i forhold til prosjektmodellen. Trøgstad oppfordrer for eksempel systematisk lokale rådgivere til å benytte seg av fylkesmennenes kurstilbud. Dette har vært en viktig faktor bak et relativt godt kunnskapsnivå utenfor prosjektets indre kjerne av rådgivere. I Kristiansand har man alliert seg med krefter på universitetet i Agder (UiA), og det foreligger en skriftlig avtale mellom prosjektet og HUSK. De har i den anledning vært bidragsyttere i et kurs for gjeldsrådgivere ved UiA.

4.5. AVSLUTNING

Særlig for små kommuner er det en utfordring å få tilgang til rett kompetanse slik at det kan etableres en forsvarlig økonomisk rådgivningstjeneste. Eksterne tilskuddsmidler gjennom interkommunalt samarbeid er en mulighet til å løse dette problemet. Det er i prinsippet tre måter å skaffe, vedlikeholde og videreutvikle kompetanse på. Den ene er selvsagt rekruttering, noe som gjøres mulig ved at samarbeidskommunene får friske penger fra NAV-NDU. Den andre er intern opplæring av den eller de som tilsettes i prosjektstillingen(e). Den tredje måten er å iverksette en plan for overføring av kompetanse til andre medarbeidere i systemet. Som vi har sett i dette kapitlet er det viktige forskjeller å spore i måten kompetanseutviklingsoppgavene løses på innenfor henholdsvis saksbehandlingsmodellen og prosjektmodellen.

Hvis vi begynner med rekruttering, er konklusjonen at samtlige åtte samarbeidsprosjekter — uavhengig av hvilken modell de er organisert etter — har lyktes med å rekruttere god kompetanse. Særlig vellykket synes å være kombinasjonen av formell kompetanse og relevant arbeidserfaring. Det er altså lite som tyder på at det er noen vesensforskjell mellom prosjektmodellen på dette punkt. Likevel er det all grunn til å peke på at om ikke man nødvendigvis lykkes med å tiltrekke seg bedre kompetanse, er prosjektmodellen kjennetegnet ved at man knytter til seg *mer* kompetanse ved å knytte prosjektstillingen til allerede eksisterende ressurser i samarbeidskommunene. Synergieffekten som dette har overstiger sannsynligvis ”summen” av kvalifikasjoner som ligger i prosjektteamene.

Når det gjelder oppbygging og vedlikehold av relevant fagkompetanse blant de som er ansatt i prosjektstillingene, er læring gjennom praktisk saksbehandling den viktigste formen for dette. *‘Learning by doing’* har vært en bevisst strategi ved samtlige samarbeidsprosjekter. Utover dette synes kompetansehevende tiltak å være begrenset til eksterne kurstilbud i regi av fylkesmennene, NAV-konferansen *Penger til Besvær* og etterutdanningstilbudet ved Høyskolen i Lillehammer. Likevel har ingen av samarbeidsprosjektene noen uttalt strategi for kompetanseheving. I Kristiansand har man riktignok gått egne veier og bl.a. sendt folk til Sverige på studietur. Dette illustrerer for så vidt at prosjekter organisert etter prosjektmodellen i prinsippet har et større slingringsmonn fordi staben er større og det dermed blir lettere å frigjøre tid til faglig påfyll. Men det ser altså ikke ut til at denne fordelene hentes ut i særlig grad.

Den tredje formen for kompetanseutvikling er overføring av kunnskaper til førstelinjen og lokale rådgivere som ikke er del av prosjektteamet. Metodene som brukes er praktisk veiledning fra sak til sak, intern opplæring og å sende saksbehandlere utenfor

prosjektteamet på eksterne opplæringskurs og konferanser. Samtlige prosjekter bruker den førstnevnte metoden. Ulempen er imidlertid at det å ta opplæringen etter hvert som kunnskapsbehovene melder seg fra sak til sak ikke utgjør noen systematisk og bredt anlagt strategi for kunnskapsoverføring. Nettopp av den grunn er alle samarbeidsprosjektene i utgangspunktet innforstått med at også intern kursing må til. Det er imidlertid bare prosjekter som er organisert etter prosjektmodellen som har fått dette til. Det skyldes trolig at arbeidsdeling er selve hjørnesteinen i utviklingen av rådgivningstilbudet, noe som gjør intern opplæring til en oppgave som hele prosjektet står og faller med. Dette gjør at også den tredje metoden — å sende saksbehandlere på eksterne kurs og konferanser — blir brukt. Innenfor rammene av saksbehandlingsmodellen, derimot, er det ikke rom for denne type satsing. Her er det saksbehandling og ikke arbeidsdeling som er hjørnesteinen i rådgivningstilbudet. Fokus blir dermed et annet. Dessuten bidrar knappe stillingsressurser til at intern opplæring nedprioriteres.

Hvis vi til slutt skal peke på hovedproblemene i forhold til kompetanseutvikling for de to organisasjonsmodellene, er saksbehandlingsmodellen først og fremst preget av knapphet på tid. Få stillingsressurser, stor saksmengde og fokus på saksbehandling gjør det vanskelig å satse på vedlikehold og videreutvikling av fagkompetanse. Prosjektmodellen, derimot, med sitt sterke fokus på arbeidsdeling, gir større rom for dette. Her er hovedutfordringen imidlertid personalmessig stabilitet i førstelinjen og at NAV følger opp de initiativer som tas på prosjektnivå. Begge modellene har dessuten ett felles problem, nemlig at tilskuddsmidlene i sin helhet går med til å finansiere stillinger og ikke assosierte virksomheter som for eksempel kompetanseutvikling. Dette er noe vi kommer tilbake til i konklusjonskapitlet.

5. FORANKRING

5.1. INNLEDNING

En hovedgrunn til at kommunene ikke får på plass en forsvarlig økonomisk rådgivningstjeneste er mangel på prioritering av tjenesten. Dette har bl.a. sammenheng med at denne typen saksbehandling er langvarig og spesialisert. Som vi alt har diskutert i foregående kapitler, innebærer dette at det faktisk må avsettes både stillingsressurser og midler til oppbygging og vedlikehold av kompetanse. Men verken stillinger eller faglighet er noe som gir seg selv; det må politisk og organisatorisk vilje til for å sette slike prosesser i gang. Selv om alle kommuner har plikt til å tilby økonomisk rådgivning til sine innbyggere, er det uansett en forutsetning at tjenesten forankres både i kommunenes eksisterende tjenestetilbud og i politiske fora. I dette kapitlet ser vi nærmere på denne grunnforutsetningen.

I utgangspunktet er det viktig å peke på at det interkommunale samarbeidet om økonomisk rådgivning er en nyvinning både i organisatorisk og politisk forstand. Skal kommunene få et godt utbytte av tilskuddsmidlene, må derfor tjenesten integreres i allerede eksisterende strukturer lokalt. Dessuten er ikke støtten fra NAV-NDU evigvarende; etter to-tre år er det meningen at kommunene selv skal overta finansieringen av tjenesten — enten hver for seg eller i samarbeid med hverandre. Vi antar at en tjeneste som er godt forankret organisatorisk og politisk er lettere å få videreført enn en som står mer perifert i forhold til det øvrige tjenestetilbudet og de politiske beslutningsorganene. I den grad dette er korrekt, er forankring av tjenesten en strategisk utfordring for alle som arbeider med interkommunale samarbeidsprosjekter.

I det følgende tar vi først for oss organisatorisk forankring i betydningen lokalisering. Dernest ser vi på hvordan rådgivningstjenesten er integrert med det øvrige tjenestetilbudet. Til slutt vender vi oss til spørsmålet om hvordan de ulike prosjektene er forankret i politiske fora lokalt.

5.2. ORGANISATORISK FORANKRING: LOKALISERING

Interkommunalt samarbeid kan ha mer eller mindre gode kår. De åtte rådgivningsprosjektene vi ser på her kjennetegnes av at enten alle eller flertallet av kommunene i hvert samarbeidsprosjekt har gode erfaringer med tilby interkommunale tjenester på andre områder. Det gjør det selvsagt lettere å bli enige om lokalisering og organisering av det nye tilbudet. Det er særlig to forhold som er avgjørende for lokaliseringen. Primært er det kommunen som søker prosjektet som også blir vertskommune og stiller kontor og infrastruktur til rådighet. Men også rådgiverens bosted og preferanser kan spille en rolle. Således er rådgivningstjenesten i Vinje plassert i Seljord, mens rådgiveren i Trøgstad kunne velge mellom alle kommunene og valgte Trøgstad som base. På bakgrunn av erfaringer med kommunalt samarbeid kunne man kanskje forvente en viss strid om hvor tjenesten skal plasseres. Det har imidlertid ikke vært tilfelle i noen av disse åtte prosjektene.

Viktigere enn valg av vertskommune er det nye tilbudets plassering i den eksisterende tjenestestrukturen. Som vi ser i tabell 5.1 er det vanligst å lokalisere rådgivningstjenesten til NAV-kontoret. Dermed er det også vanligst at prosjektrådgiverens nærmeste overordnede er NAV-lederen i vertskommunen. Dette gjelder både saksbehandlingsmodellen og prosjektmodellen. Dermed er tjenesten også plassert inn i en spesiell styringslinje med konsekvenser for hvordan arbeidet innrettes og organiseres. Det kommer vi mer tilbake til nedenfor.

Foreløpig er det verdt å legge merke til at mønsteret ikke er entydig. For eksempel ser vi i tabell 5.1 at mens tjenesten i Vinje er fysisk lokalisert på NAV-kontoret,³ er rådgiverstillingen likevel ikke del av NAV-strukturen. Isteden sorterer den direkte under Rådmannen i Seljord. I Hareid er det omvent: her er stillingen organisatorisk sett en del av NAV, mens rådgiveren på eget initiativ har flyttet kontoret til Rådhuset fordi hun mener at hun dermed står mer fritt i arbeidet. I Kristiansand kommune har de ikke NAV, men et mottakssenter kalt DuViTo som både huser rådgivningstilbudet og styrer den. Denne variasjonen har selvsagt betydning for hvordan publikum får tilgang til og oppfatter det nye rådgivningstilbudet. Men først og fremst er det enda en illustrasjon av at økonomisk rådgivning ikke har festet seg som profesjon. Den organisatoriske tilhørigheten er ikke veldefinert på samme måte som andre kommunale tjenester på sosialområdet, og heller ikke en del av verken en karrierelinje eller styringsstruktur som er felles for hele landet. Dette vender vi tilbake til i konklusjonspitlet.

³ For ordens skyld: i Seljord kommune etter at prosjektet ble videreført i fast stilling.

Tabell 5.1 Lokalisering av rådgivningstjenesten

Modell	Prosjekt	Fysisk plassering	Nærmeste overordnet
SAKSBEHANDLINGSMOD.	Hareid	Rådhuset	NAV-leder
	Vinje	NAV	Rådmannen
	Hobøl	NAV	NAV-leder
	Holtålen	NAV	NAV-leder
	Ørland	NAV	NAV-leder
PROSJEKTMOD	Kristiansand	DuViTo	Leder DuViTo
	Trøgstad	NAV	NAV-leder
	Steinkjer	NAV	NAV-leder

Erfaringene med lokalisering av tjenesten til NAV er blandet. Flere av rådgiverne bruker ordet 'tidstjuv' om NAV, og peker på at det er vanskelig å dedikere all tid til rådgivningsarbeidet. Mange mener også at det er manglende forståelse for rådgivningstjenesten i organisasjonen, og at dette bl.a. kommer av at NAV-lederne som regel kommer fra NAV-STAT. Det kommer imidlertid også av at NAV er preget av høy omstillingstakt og opplæringsprogrammer. Atter andre er mer opptatt av at denne lokaliseringen fortsatt oppfattes som stigmatiserende av publikum, og at det er fare for at mange av de som ellers ikke har noe med NAV å gjøre vil kvie seg i det lengste med å oppsøke hjelp. Dette er kanskje et spesielt stort problem på små steder. Nesten samtlige rådgivere understreker da også at det er forbundet med stor skam å ha betalingsproblemer.

5.3. TJENESTEMESSIG FORANKRING

Det interkommunale samarbeidet om gjeldsrådgivning oppretter som sagt et nytt tjenestetilbud som må samordnes med de øvrige tjenestene i NAV og andre deler av hjelpeapparatet. Tjenesten skal også nå ut til andre tjenesteytere utenfor sosialtjenesten, og dessuten posisjonere seg i forhold til alle partene gjeldsforhandlingsbordet. Samarbeidsprosjekter som er vellykket på disse måtene er sannsynligvis lettere å videreføre enn andre etter at prosjektperioden er over. I et strategiperspektiv kan vi kalle dette for henholdsvis å 'invitere seg inn' og å 'invitere seg ut'. Alle samarbeids-

prosjektene har formulert ambisjoner som faller inn under disse to overskriftene. Vi skal se på dem etter tur.

5.3.1. Å INVITERE SEG INN

Som vi har sett i kapittel 3 involverer alle prosjektrådgiverne seg direkte i saksbehandlingen. Det skjer imidlertid på ulike måter avhengig av om tjenesten er organisert etter saksbehandlingsmodellen eller prosjektmodellen. I den førstnevnte typen prosjekter inkluderes rådgiverne organisatorisk i både mottakseavdelingen og oppfølgingsavdelingene i hver kommune. De deltar imidlertid typisk bare i saker der hvor deres fagområde er direkte involvert. Det er også en viss forskjell i måten ulike rådgivere innretter seg i forhold til dette. Mens for eksempel rådgiverne i Ørland og Hobøl er sterkt involvert i de to avdelingenes møter, inntar rådgiverne i Holtålen, Hareid og Vinje en noe større avstand til sosialtjenestens virksomhet og virker å være mer selektive i sin deltakelse. Dette har både med individuell erfaring og lokal organisasjonspolitikk å gjøre; rådgiverne i Ørland og Hobøl har således kortest fartstid i tjenesten og arbeider i en struktur hvor det legges noe større vekt på fysisk tilstedeværelse i hver av kommunene enn i de andre prosjektene.

I prosjektmodellen, derimot, involverer rådgiverne seg i saksbehandlingen på en annen måte. Som vi alt har sett, er Kristiansand-prosjektet kjennetegnet av at det håndheves en arbeidsdeling mellom prosjektnivået og saksbehandlerne ute i kommunene. Dette betyr at prosjektteamet ikke er en del av lokale mottaks- og oppfølgingsavdelinger, men at man i samarbeid med Knutepunkt Sør forsøker å standardisere rutineene for alle kommunene slik at prosjektet kan videreutvikles i henhold til de samme kriteriene og rutineene overalt. Steinkjer legger opp til en lignende modell. Trøgstad kommer her i mellomstilling siden de tre prosjektrådgiverne er organisatorisk knyttet til to av de fire NAV-kontorene de skal betjene. Men som prosjektteam betraktet inntar de i likhet med de to andre samarbeidsprosjektene en distanse til de lokale saksbehandlingsprosessene i tråd med den etablerte arbeidsdelingen.

Poenget med variasjonene i den direkte involveringen i saksbehandlingen er selvsagt at det skjer tilpasninger lokalt for å få til saksbehandlingsrutiner som fungerer. Uansett modell står og faller hvert prosjekt på dette. Selv om de lokale løsningene er mer eller mindre optimale, er alle åtte prosjektene kjennetegnet av at de omkringliggende systemer — NAV og ulike politiske fora — stort sett er fornøyd.

Forankring av den nye rådgivningstjenesten i den eksisterende tjenestestrukturen handler imidlertid ikke bare om å løse saker. I tillegg handler det om forebygging. Igjen er det en viss forskjell mellom modellene i måten forebyggende rådgivningsar-

beid utformes og utføres på. Hvis vi begynner med prosjektmodellen, satses det eksplisitt på å yte opplæring og veiledning overfor spesifikke, utsatte grupper i samarbeid med andre deler av det sosiale tjenestetilbudet. I Steinkjer er for eksempel personer som står foran en inntektsreduksjon pga sykdom, arbeidsløshet, pensjon eller av andre årsaker blinket ut. I tillegg er personer under gjeldsordning og brukere hvis situasjon er preget av sammenblanding av personlig økonomi og privat næring definert som målgrupper. I Kristiansand har man respondert på en forespørsel fra fengslet — dog uten at dette resulterte i å definere innsatte som et eksplisitt satsningsområde. Slike manøvrer er med på å gjøre den nye tjenesten mer uunnværlig og ikke minst mer synlig som nødvendig sosialpolitisk redskap. Siden prosjektmodellen er preget av en viss distanse i forhold til de lokale, økonomiske rådgiverne, kan involvering i denne typen forebyggende arbeid være strategisk viktig. Trøgstad mangler imidlertid fokus på dette feltet.

Prosjekter som er organisert etter saksbehandlingsmodellen har andre rammer for rådgivningsvirksomheten. Med unntak av Hobøl, som har to rådgivere, er det bare én prosjektrådgiver i hvert samarbeidsprosjekt. Dette legger klare begrensinger på hva som er mulig å få til på forebyggingsområdet. Ørland utmerker seg ved å ha en eksplisitt satsing på grupper som står foran en inntektsreduksjon. I Vinje har rådgiveren meldt fra om økende betalingsproblemer blant ungdom, men ikke kunnet omsette dette i praktiske, forebyggende tiltak. Selv om både lavterskeltilbudene og kvalifiseringsprogrammet innbyr til ulike typer satsinger, har denne typen forebygging ikke stått på dagsorden verken i Hareid, Holtålen eller Hobøl.

5.3.2. Å INVITERE SEG UT

Å invitere seg ut handler om å gjøre seg attraktive og endog uunnværlige overfor etater og institusjoner utenfor sosialtjenesten. Samarbeidet med namsmannen er kanskje den av linjene ut som umiddelbart framstår som mest nærliggende for samtlige av samarbeidsprosjektene. Det er særlig to grunner til dette. Den ene er selvsagt at sosialtjenestens økonomiske rådgivere og namsmannen er del av samme saksfelt; rådgiverne vil iblant ikke finne andre løsninger enn å anbefale brukeren å søke om gjeldsordning. Det er rimeligvis effektivt å utvikle en gjensidig forståelse for når et slikt råd skal gis slik at namsmannen ikke får unødige saker på bordet. Det er også ønskelig at rådgiverne behandler sakene på en kjent måte som minimaliserer namsmannens arbeid når de til slutt havner der. Omvendt vil namsmenn i kommuner som ikke har hatt noen oppegående rådgivningstjeneste ofte ha måttet behandle saker som ikke hører hjemme i rettsapparatet. I den grad dette er tilfelle har namsmannen en interesse av at de interkommunale samarbeidsprosjektene overtar denne saksbehandlingen.

Den andre grunnen til at namsmannen framstår som en nærliggende samarbeidspartner er dennes fagkompetanse og erfaring på området. Særlig på små steder kan dette være en av meget få muligheter til faglig dialog og økte kunnskaper. Samtlige interkommunale prosjekter har da også benyttet seg av dette. Noen steder, som for eksempel Ørland, bruker rådgiveren namsmannen aktivt til å kvalitetssikre rådgivningsarbeidet og forsikre seg om at diagnosen som stilles holder et godt faglig nivå.

En annen form for å invitere seg ut er å påta seg roller i brede, samfunnsmessige oppgaver. For mange av rådgiverne vi har snakket med fortøner økonomisk rådgivning seg som et brannslukningsarbeid i forhold til problemsituasjoner som kunne ha vært forebygget. Derfor har flere av samarbeidsprosjektene en ambisjon om for eksempel å drive informasjonsarbeid i skolene og andre steder hvor økonomisk opplysningsarbeid er en del av virksomheten. Riktignok er denne typen forebyggende virksomhet både viktig og prisverdig, og som sådan et potensielt legitimerende arbeidsfelt å gå inn i. Likevel har ingen av prosjektene fått dette til; man har verken tid, økonomi eller kapasitet til dette. Det spørres også om ikke dette er utfordringer som bør løses av andre instanser på høyere nivå enn det de interkommunale samarbeidsprosjektene representerer.

Nok en måte å invitere seg ut på er å tilby tjenester til kommuner som står utenfor samarbeidsprosjektet. Også på dette området er kapasiteten begrenset. Dessuten er denne typen innsats noe som forutsetter at man selv er godt i gjenge, og altså et satsningsområde som ligger noe fram i tid. Det er i den forbindelse interessant å merke seg at begge pionerprosjektene — Vinje og Hareid — driver aktiv veiledning overfor kommuner som planlegger å opprette interkommunalt samarbeid på området. Også Kristiansand har bidratt aktivt i så måte. Men her har man også en ambisjon om å være et kompetansesenter for samtlige kommuner i både Vest- og Aust-Agder — igjen et eksempel på tilleggsaktiviteter som nok kan være både viktige og legitimerende, men som sprenger rammene for prosjektets kjernevirksomhet.

La det også være nevnt at en variant av dette kunne være at samarbeidsprosjektene hadde kontakt med hverandre og utvekslet erfaringer og løsningsmodeller på felt hvor det er naturlig. Dette er antakeligvis spesielt produktivt i oppbyggingsfasen av den interkommunale tjenesten. Så langt vi kan se er det kun Ørland som har hatt denne typen kontakt med et annet av samarbeidsprosjektene: Holtålen. Dette er en svakhet ved driften av interkommunalt samarbeid som vi kommer tilbake til i avslutningskapitlet.

5.4. POLITISK FORANKRING

Når man planlegger et interkommunalt samarbeid og søker om tilskuddsmidler, er den politiske forankringen av ideen avgjørende. Det samme gjelder når samarbeidet skal videreføres for kommunenes egen regning; det er tross alt de lokale politiske myndigheter med rådmannen i spissen som skal forstå hensikten og se lønnsomheten i å gjøre en slik tjeneste permanent. Å arbeide opp mot politiske miljøer er m.a.o. et strategisk anliggende for alle som er involvert i interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning. Derfor bør dette stå høyt på prosjektenes prioriteringsliste.

5.4.1. OVERORDNEDE STRUKTURER

Som påpekt innledningsvis kjennetegnes alle samarbeidsprosjektene av at minst to av de deltakende kommunene har erfaringer med interkommunalt samarbeid om andre tjenester. På tre av stedene er dette instituert innenfor rammene av et bredt og langsiktig politisk initiativ. Vinje er ett av dem. På politisk nivå utgjør de sju kommunene i dette prosjektet Vest Telemark Rådet, som også tok initiativet til å søke om tilskuddsmidler til rådgivningstjenesten. Rådet har ingen ”overkommunal” makt, men bidrar til samordning av kommunale virksomheter på en rekke områder ut fra en ideologi om at dersom kommunene ikke samarbeider vil de før eller siden bli slått sammen. Interkommunalt samarbeid er m.a.o. sett på som en garantist for bevaring av lokal egenart. I Kristiansand utgjør samarbeidspartnerne de såkalte Knutepunkt-kommunene, som i likhet med Vest-Telemark samarbeider om en rekke tjenester. Det karakteristiske ved knutepunktet er at det initierer samarbeid på tvers av fylkesgrensene og i økende grad ser seg selv som en del av en større prosess i retning sammenslåing av de to Agder-fylkene. Det tredje eksempelet på en utvidet, politisk ramme er Invest-kommunene med Steinkjer i spissen, hvor de betydelig mindre samarbeidspartnerne Inderøy og Verran sikrer sine tjenestetilbud gjennom å gjøre felles sak med Steinkjer. Dette omfatter bl.a. brannvesen, skatteinnkreving, IKT-løsninger, personal, regnskap og nettverk innenfor helse, omsorg, barnevern, NAV, og næringsutvikling.

Med dette får rådgivningstjenesten en ekstra forankring i politiske fora hvor det eksplisitt tenkes interkommunalt samarbeid på overordnet nivå. På alle tre stedene fordeles ansvaret for en rekke tjenester på de deltakende kommunene, noe som også kan innebære flytting av arbeidsplasser. Når det gjelder rådgivningstjenesten, har disse foraene vært viktige pådrivere for lokale vedtak om interkommunalt samarbeid. De har også bidratt på ressursiden; som vi alt har sett finansierer for eksempel Knutepunktet en rådgiverstilling som inngår i Kristiansand-prosjektets team. Mer generelt er slike fora viktige fordi de setter prosjektene inn i en helhetlig ramme, framhever

betydningen av rådgivningstjenesten og legger et ekstra trykk både på de som driver prosjektene og kommunepolitikere. Dermed skapes en overveiende positiv synergi hvor prosjektene må levere kvalitet i bytte mot politisk goodwill og gode allierte på tvers av kommunegrensene.

5.4.2. LOKALE STRUKTURER

Uansett om samarbeidsprosjektene eksisterer innenfor slike overordnede rammer eller ikke, må de legitimere sin eksistens overfor organisasjonene de er plassert i — som regel NAV — og de politiske myndighetene i hver av kommunene de betjener. Dette skjer på forskjellige måter og gjennom ulike rutiner. Vi har alt antydning at den tjenestemessige forankringen er viktig i så måte; både det å invitere seg inn som bidragsyter i andre tjenestetilbud, og å invitere seg ut og gjøre seg gjeldende i eksterne sammenhenger, har antakeligvis stor betydning for rådgivertjenestens renommé og goodwill. Likevel er dokumentasjon av resultater kanskje det viktigste legitimeringsgrunnlaget; tross alt styrer rådmennene kommunene etter måltall. Dette gjøres på to måter. Den ene er statistiske rapporter, hvor den løpende saksmengden dokumenteres. Selv om det telles likt og ulikt slik at det er vanskelig å få fram sammenliknende tall på tvers av prosjektene,⁴ har samtlige rådgivere isolert sett et godt registreringsmessig grunnlag for generering av slike rapporter. Den siste rapporten fra for eksempel Holtålen inneholder således en oppsummering av saksmengden, utfallet av ferdigbehandlede saker og en oversikt over brukernes inntektskilder, boligsituasjon, gjeldsbyrder og helsetilstand. Dessuten gis en detaljert, tabellmessig oppstilling av utvalgte egenskaper ved hver sak, herunder demografi, type gjeldsproblematikk og implementerte tiltak. Når man i tillegg blir forelagt rådgivningsprosjektets budsjett og faktiske ressursbruk har samarbeidskommunene et godt grunnlag for å fatte politiske beslutninger om bl.a. støtte og tilrettelegging underveis i prosjektet og videreføring etter at prosjektperioden er over.

Den andre typen dokumentasjon tar utgangspunkt i kommunenes sosialbudsjetter for å knytte gevinsten av rådgivningstjenesten til reduksjoner — eller redusert vekst — i denne typen utgifter. Dokumentasjonen kan også bygge opp under en ”motsatt” argumentasjon hvor man anslår hvordan en observert vekst i sosialbudsjettet kan dempes ved hjelp av en god økonomisk rådgivningstjeneste. Dette er imidlertid ingen enkel øvelse. Både reduksjoner og økninger i sosialbudsjettene kan ha sammenheng med en rekke andre forhold enn økonomisk rådgivning — eller mangelen på sådan. Dessuten kan forholdene internt i samarbeidsområdet være ganske forskjellig. Her

⁴ Jfr. kapittel 3.3.

kan Hareid-prosjektet tjene som illustrasjon: mens sosialbudsjettet er redusert i Herøy kommune den seneste tiden, er det en markant vekst i Ulstein. Av den grunn er tjenestens lønnsomhet mer et muntlig argument enn et oppsatt regnestykke. Likevel har man bl.a. i Vinje eksplisitt pekt på økonomisk rådgivning som en av flere forklaringer på nedgangen i kommunenes sosiale utgifter. Tjenestens potensial for redusert behov for sosialhjelpsutbetalinger nevnes også i Steinkjer-prosjektets søknad til NAV-NDU.

De ulike typene av dokumentasjon brukes innenfor ulike rapporteringsrutiner. Denne variasjonen skyldes primært ulikheter i prosjektenes forankring i lokale strukturer. Innenfor saksbehandlingsmodellen er det hovedsakelig NAV-lederne i hver samarbeidskommune som mottar rapportene — typisk hvert år eller en gang i halvåret. I Hobøl innhenter NAV-lederen i vertskommunen imidlertid nøkkeltall hver måned. Disse rapportene skal være raske for rådgiveren å lage og tilsvarende lette å sette seg inn i for mottakerne. NAV-lederen rapporterer så videre til sin rådmann og aktuelle politiske organer med kopi til de tre andre NAV-lederne i prosjektet. Dette skjer særlig i sammenheng med budsjettforhandlinger og de halvårlige møtepunktene med politikerne hvor hele tjenestetilbudet tas opp til fortløpende vurdering. De andre kommunene forutsettes å følge lignende prosedyrer slik at rådgivningstjenesten forankres tydelig i ordinære politiske prosesser. I tillegg diskuteres rapportene i prosjektets styringsgruppe som består av de fire NAV-lederne. Dette skjer imidlertid temmelig uformelt og i forbindelse med andre møter hvor de fire treffes.

Prosjekter som er organisert etter prosjektmodellen må nødvendigvis følge prosedyrer som er spesifikt tilpasset deres organisatoriske forankring. Veien er her noe lenger. I Kristiansands tilfelle er riktignok rapporteringsrutinene i forhold til vertskommunen noenlunde de samme, men når det gjelder de øvrige 6 samarbeidspartnere går man veien om Knutepunktet. I tillegg har man underbygget dokumentasjonen med en spørreundersøkelse ved de lokale NAV-kontorene for å avdekke hva man er fornøyd med og på hvilke områder prosjektet kan forbedre innsatsen. I Trøgstad, hvor prosjektet er forankret innenfor rammene av NAV, ligger rapporteringsrutinene tettere opp til måten Hobøl har innrettet seg på. Likevel synes styringsgruppen av fire NAV-ledere å fungere mer formelt med halvårlige møter.

Rapporteringsrutinene omfatter også NAV-NDU som typisk mottar årlige rapporter med vekt på budsjett og planer for kommende budsjettår. Det følger også gjerne en kort beskrivelse av hovedresultatene som er oppnådd i året som gikk, men på dette punktet varierer detaljeringsnivået. Også fylkesnivået får gjerne kopier av rapportene som går til NAV-NDU. Men her har prosjektene varierende praksis avhengig av fylkesmennenes involvering i tjenesten. Dette kommer vi tilbake til i neste kapittel.

5.4.3. VIDEREFØRING

Ved siden av å inngå som beslutningsgrunnlag for eventuelle forbedringer og justeringer av tjenesten underveis, er rapporteringene ledd i en langsiktig prosess som enten ender med at samarbeidsprosjektet videreføres som et permanent tilbud eller at rådgivningstjenesten rulles tilbake til hver enkelt kommune. Hvis vi først ser på Ha-reid og Vinje, hvor de interkommunale prosjektene allerede er videreført i faste stillinger, har det vært avgjørende at alle samarbeidskommunene er svært fornøyd med det som ble oppnådd. Dette til tross for de åpenbare svakhetene ved saksbehandlingsmodellen — og da særlig at sårbarhetsproblemet ikke er løst og at det har skjedd lite kompetanseoverføring fra prosjektnivået til førstelinjen. At prosjektene videreføres som faste stillinger betalt av kommunene selv er selvsagt først og fremst rådgivernes fortjeneste; de har ganske enkelt gjort en god jobb og fått opp en velfungerende tjeneste som er veldokumentert og godt forankret både tjenestemessig og politisk.

Videreføring er imidlertid også en funksjon av manglende fokus på kommunenivå. Problemet med at man ikke hadde noen forsvarlig rådgivningstjeneste er ganske enkelt løst. Tjenesten kan riktignok ha svakheter. Men rådgiverne nyter stor respekt for sin innsats, og man har mange andre og mer presserende problemer å gripe fatt i. Særlig i NAV er gjennomgangstonen i intervjuene at det er meningsløst å bruke tid og krefter på å endre noe som tross alt fungerer. Med en håndverksanalogi kan innstillingen uttrykkes som noe i retning av at ” *hvis det virker, ikke fiks det.* ” I et slikt klima er tjenesten godt forankret i faste, budsjettmessige rutiner. Men det betyr også at tjenesten stivner; som prosjekt er prosjektet over, og som fast del av et totalt tjenestetilbud er det relativt lite rom for forandring.

Man skal imidlertid ikke ta for gitt at det ligger noen automatikk i at godt arbeid resulterer i videreføring. I Vinje gikk for eksempel prosessen for sent, og etter at prosjektperioden var over tok det et halvt år å få en permanent, interkommunal rådgivningstjeneste igjennom i budsjettforhandlingene. I denne overgangsperioden manglet man lenge finansiering, og prosjektrådgiveren gikk nesten tapt for kommunene. Andre steder, som for eksempel i Holtålen og Hobøl, har man erfaringer med skeptiske rådmenn og usikkerhet rundt politikernes vilje til å videreføre prosjektene. Dessuten er kommunenes budsjetter ofte stramme; I Røros kan for eksempel kommunens satsing på rusområdet komme i konflikt en videre satsing på økonomisk rådgivning.

Derfor er det all grunn til å peke på at mens noen av samarbeidsprosjektene har en mer eller mindre gjennomtenkt strategi for videreføring, mangler andre en slik plan. Hvis vi ser på saksbehandlingsmodellen først, er Hobøl et eksempel på det førstnevnte. Her har det tidlig vært lagt vekt på at NAV-lederne snakker med rådmennene i sine

kommuner om at tilskuddsmidlene vil ta slutt en gang i framtiden, og at kommunene er lovpålagt å drive rådgivningstjenesten videre i en eller annen form for egen regning. I tillegg er det eksempler på at statistisk dokumentasjon brukes målrettet overfor ”tvilerne” i systemet. I et forsøk på å samordne innsatsen i de fire kommunene bedre planlegger man dessuten et møte med alle rådmennene samlet for å gi en bred presentasjon av rådgivningstjenesten. I motsatt ende av skalaen befinner Ørland og Holtålen seg — det førstnevnte prosjektet i oppstartsfasen og det sistnevnte med bare noen måneder igjen av tilskuddsordningen. Faresignalene er selvsagt mest presserende for Holtålen. Her kan det riktignok være uformelle, fordelaktige prosesser i virksomhet som ikke er fanget opp gjennom intervjuene. Likevel var informantenes bekymring over tjenestens framtid reell nok. Disse erfaringene peker i retning av at man bør utvikle en strategi for videreføring tidlig i prosjektenes levetid.

Også når det gjelder prosjektmodellen er posisjoneringen i forhold til videreføring varierende. I Kristiansand satses det målrettet på å integrere tjenesten i NAV’s virksomheter lokalt samtidig som Knutepunktet er hovedmottaker av den dokumentasjonen som utarbeides. Man prøver også å integrere rådgivningstjenesten i interkommunale IKT-løsninger og definere satsingen inn i et Europeisk byutviklingsprosjekt som Kristiansand deltar i. I Trøgstad har man lykket med å ta økonomisk rådgivning inn i den ene kommunens budsjettokument for de kommende fire år og argumentert for videreføring der. Det er også en uttrykt ambisjon om at det samme bør skje i de øvrige samarbeidskommunene, men det er usikkert hvilken tyngde dette signalet har. Til slutt skiller Steinkjer seg ut ved at fylkesmannen har lagt press på kommunene om å fatte intensjonsvedtak om videreføring — og det før prosjektsøknaden ble sendt til NAV-NDU. Dette vil legge klare føringer ved neste korsvei når videreføringsproblematikken skal realitetsbehandles i kommunestyrene.

5.5. AVSLUTNING

I dette kapitlet har vi sett på forankring av det interkommunale rådgivningstilbudet i tre betydninger: lokaliseringsmessig, tjenestemessig og politisk. Når det gjelder lokalisering av tjenesten er det få motforestillinger mot den fysiske plasseringen av tilbudet. Videre er tjenesten de fleste steder forankret i NAV. I tre tilfeller har man imidlertid funnet en annen tilknytningsform. Selv om mye tyder på at rådgivningstjenesten hører hjemme i NAV’s tjenestesortiment, reflekterer dette at både synspunktene og de faktiske erfaringene er blandet. Hovedproblemet synes å være en kombinasjon av manglende forståelse for rådgivningstjenestens egenart fra ledelsens side kombinert

med stort arbeidspress og høy omstillingstakt innen organisasjonen som kan gi suboptimale vilkår for rådgivningsvirksomheten.

Den tjenestemessige forankringen skjer på to måter. For det første, ved å *invitere seg inn* i eksisterende, relaterte tjenester som en ny ressurs. Her fins det lokale tilpasninger som både reflekterer forskjeller i kommunale strukturer og prosjektenes organisering i henholdsvis saksbehandlingsmodellen og prosjektmodellen. Selv om disse tilpasningene kan være mer eller mindre optimale, er det interkommunale samarbeidet vellykket på dette området. Den andre formen for tjenestemessig forankring å *invitere seg ut* og samarbeide med etater utenfor sosialtjenesten. Også her har prosjektene lyktes i forhold til sentrale aktører som for eksempel namsmannen. I tillegg kan den tjenestemessige forankringen fremmes gjennom satsing på forebyggende virksomhet. Her har vi støtt på to betydninger av hva det vil si å forebygge. I forhold til det å *invitere seg inn* blir det et spørsmål om å blinke ut spesielt utsatte grupper og bidra med opplæring og veiledning i samarbeid med andre deler av sosialtjenesten. Prosjektmodellen viser seg her som klart bedre egnet til å håndtere denne typen utfordring. I forhold til det å *invitere seg ut* dreier forebygging seg om opplysningsarbeid på skoler og andre institusjoner i nærområdet. Ingen av prosjektene har maktet å innfri denne ambisjonen. Det er kanskje heller ikke rimelig å forvente — annet enn at slike planer egner seg for å skape økt legitimitet, om enn på kort sikt.

Når det gjelder forankring av tjenesten i politiske prosesser, skjer dette dels i forhold til overkommunale fora, dels gjennom rapportering i tjenestelinje fra rådgivere via NAV-ledere til beslutningstakere på kommunenivå, og dels i form av posisjonering mht. framtidig videreføring av tjenesten. Igjen viser prosjektmodellen seg som noe mer egnet enn saksbehandlingsmodellen. Likevel er hovedinntrykket at ingen av prosjektene egentlig har noen samordnet, helhetlig strategi for politisk forankring og videreføring. Med utgangspunkt i de foreliggende data er det vanskelig å trekke sterke konklusjoner om hvor avgjørende dette er; de to prosjektene som er avsluttet er begge blitt videreført. Gjennomgangstonen ser ut til å være at det som fungerer rimelig tilfredsstillende, videreføres. Likevel viser dataene at dette ikke er noen selvfølge. Dessuten ”stivner” tjenestene raskt i faste rutiner etter at prosjektperioden er over. Vi vil derfor tro at en god strategi for politisk forankring i en tidlig fase av prosjektet er en viktig suksessfaktor med betydning for hvordan rådgivningstilbudet til slutt blir utformet og videreføres i fast linje.

6. FYLKESMENNENES ROLLE

6.1. INNLEDNING

Fylkesnivået har stått sentralt i oppbyggingen og styrkingen av den økonomiske rådgivningstjenesten i kommunene. Hos Fylkesmannen i hvert fylke er det en person som har oppfølgingsansvar for bl.a. rådgivningstjenesten rundt om i kommunene. Disse deltar regelmessig på regionale og nasjonale møter om rådgivning, hvor de dels blir oppdatert faglig og dels trekkes inn i implementeringen av initiativer fra sentralt hold. Videre er landet delt inn i fire regioner etter fylkesgrensene som bl.a. har ansvar for å drive opplæringskurs for kommunale økonomiske rådgivere. Denne funksjonen er en spesialkompetanse som er lagt til ett av fylkene i regionen. Dessuten kan hvert fylke engasjere seg i kvalitetsheving av tjenesten i sine kommuner og tilby ulike typer av ressurser til lokale rådgivere.

Når det gjelder det interkommunale samarbeidet om økonomisk rådgivning, er imidlertid fylkesmennene plassert utenfor tjenestevei. Det er kommunene som søker om tilskuddsmidler, det er kommunene som driver tjenesten og det er kommunene som rapporterer om pengebruk og resultater direkte til NAV-NDU. Inntil januar 2010 hadde fylkesmennene heller ikke tilsynsoppdrag med rådgivningstjenesten. Dermed står fylkesmennene i prinsippet temmelig fritt til å velge om de vil involvere seg eller ikke, på hvilke måter de eventuelt vil engasjere seg og hvor mye ressurser man eventuelt vil bidra med.

I dette kapitlet tar vi for oss fylkesmennenes rolle i det interkommunale samarbeidet om økonomisk rådgivning. Som kjent er det seks fylker som er aktuelle i forhold til de åtte samarbeidsprosjektene: Vest-Agder, Telemark, Østfold, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag. Vi ser på hvilke bidrag de faktisk yter til de åtte prosjektene vi studerer, og hvilken rolleforståelse som ligger til grunn for håndteringen av interkommunalt samarbeid på området økonomisk rådgivning.

6.2. FYLKESMENNENES BIDRAG

Den økonomiske rådgivningstjenesten er primært et kommunalt anliggende og som sådan en tjeneste som utformes innenfor rammene av kommunalt selvstyre. Siden fylkesmennene står på sidelinjen i forhold til det kommunale samarbeidet og heller ikke er del av den formelle tjenesteveien for kontroll og rapportering til bevilgende myndigheter, er deres bidrag først og fremst av to slag. For det første formidler de informasjon og kontakter i forbindelse med muligheten for å søke tilskuddsmidler. Dessuten støtter og kvalitetssikrer de søknaden for den sendes til NAV-NDU. For det andre leverer fylkesmennene støttefunksjoner for oppbygging og vedlikehold av kompetanse. Begge deler er av stor betydning for at det interkommunale samarbeidet skal lykkes.

Når det gjelder støttefunksjoner har vi alt sett i kapittel 4.3 at fylkesnivået bl.a. tilbyr den såkalte '*gullrekka*' som består av innføringskurs, kurs for viderekomne og ekspertkurs. Noen av fylkesmennene sponser også rådgivere som vil ta påbyggingskurs i økonomisk rådgivning ved høyskolen i Lillehammer. Dette er lagt opp som et halvårig utdanningstilbud basert på et begrenset antall samlinger av 3-4 dagers varighet. Denne formen er ideell siden den gir rådgiverne mulighet til å studere innimellom all saksbehandlingen. Kurset er også formelt kvalifiserende ved at det avsluttes med en eksamen.

Videre driver fylkesmennene nettverk for økonomiske rådgivere og andre som driver med tilstøtende virksomhet i kommunene. Det er en viktig kilde til informasjon og støtte i den daglige praksis, samt arenaer for samlinger og faglige oppdateringer gjennom året. Slike samlinger arrangeres gjerne i samarbeid med flere fylker. Nok en arena for informasjonsutveksling og faglig kompetanseheving er Faglig Forum. Her holdes fagdager og workshops hvor ikke bare rådgivere, men også andre aktører som for eksempel namsmennene deltar. Her vil man typisk diskutere juridiske og praktiske problemstillinger knyttet til konkret saksbehandling — og da gjerne med utgangspunkt i enkeltsaker som har prinsipiell betydning.

Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag samarbeider dessuten om en ressursgruppe for drevne økonomiske rådgivere. Denne gruppen diskuterer regionale kompetansebehov og arrangerer fagdager hvor dagsaktuelle temaer tas opp med aktuelle fagmiljøer. Her inviteres både kommunene og representanter for kreditorsiden som for eksempel Lindorff og Statens innkrevingssentral (SI).

Til slutt er det all grunn til å nevne at fylkesmennene ikke bare oppfordrer til, men også sponser, deltakelse på konferansen '*Penger til besvær*'. Den arrangeres av NAV

og er en arena for overordnede problemstillinger og skråblikk på samfunnsutviklingen. Konferansen har utviklet seg til å bli noe i retning av ”årets begivenhet” for økonomiske rådgivere og — skal vi tro informantene — en betydelig kilde til faglig inspirasjon.

Rådgiverne er stort sett godt fornøyd med disse bidragene. Fylkesmennenes nærvær og engasjement på feltet er likevel varierende. Dette har bl.a. sammenheng med nettopp det forhold at fylkesmennene formelt sett er plassert på sidelinjen når det gjelder rådgivningstjenesten, og at de dermed står relativt fritt til å definere sin egen rolle i feltet.

6.3. FYLKESMENNENES ROLLEFORSTÅELSE

Det formelle utgangspunktet for fylkesmennenes involvering i forhold til de interkommunale samarbeidsprosjektene er at de inntil 1. januar 2010 ikke har hatt noe tilsynsoppdrag for rådgivningstjenesten. Isteden har de hatt et klage-, pådriver- og utviklingsansvar, noe som i denne sammenhengen betyr at de skal følge med på rådgivningstilbudene rundt om i kommunene, være klageinstans for publikum og pådriver for å knytte kommuner og rådgivere sammen i større miljøer og nettverk. Fylkesmennene har m.a.o. ikke noe direkte ansvar for de lokale rådgivningstilbudene og dermed heller ikke noe med samarbeidsprosjektene som sådan å gjøre; dette er kommunenes fulle og hele ansvar i direkte linje mellom vertskommune og NAV-NDU. Derimot skal de ha overoppsyn med at rådgivningstjenesten i kommunene holder god kvalitet. Hva dette består i er imidlertid ikke presist definert, og fylkesmennene har derfor betydelige frihetsgrader når de bestemmer seg for hvordan oppgaven skal løses — alt fra ”å følge med” til å legge direkte føringer på kommunenes handlingsrom. Den nye *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*, som trådte i kraft 1. januar 2010, legger opp til et større trykk fra fylkesmennene siden de nå får i oppdrag å føre tilsyn med den økonomiske rådgivningstjenesten. I Hordaland har det nylig vært utført et slikt oppdrag. Men ingen av de fem fylkene i denne studien har planer om å gjennomføre tilsyn innen dette saksområdet i 2010. Det betyr at praksis fortsetter som før — enn så lenge.

Fylkesmennenes rolleforståelse kan beskrives på et kontinuum fra svak til sterk involvering. Møre- og Romsdal er nok det fylket som involverer seg minst. Selv om fylkesmannen her bidro med økonomisk støtte i oppstartsfasen av Hareid-prosjektet, har kontakten med denne tjenesten i de senere år vært begrenset. Videre fins det ikke noe organisert nettverk for økonomiske rådgivere i Møre- og Romsdal — selv om Faglig

Forum, som i dette fylket primært er et refleksjonsforum for de som arbeider med kvalifiseringsprogrammet, også kan involvere personer som har økonomisk rådgivning som arbeidsfelt. Det er en ambisjon å etablere et dedikert nettverk for rådgivere i løpet av året. På intervjudidspunktet pågikk det ingen interkommunale samarbeidsprosjekter i dette fylket — Hareid er som kjent videreført i fast stilling. Men et nytt prosjekt med Kristiansund som vertskommune har nettopp fått innvilget tilskuddsmidler og vil bli igangsatt i nærmeste framtid. Fylkesmannens involvering vil her begrenses til å følge med og holde seg oppdatert.

Det er selvsagt mange grunner til at fylkesmannen legger seg på denne linjen. Generelt dreier det seg om en spesifikk rolleforståelse som Møre- og Romsdal deler med de fleste andre fylkene. Enkelt fortalt tenker man som så at så lenge man ikke mottar klager fra publikum, og ellers ikke hører noe fra rådgiverne eller NAV-lederne ute i kommunene, regner man med at det meste er i orden. Fylkesmennene har svært mange oppgaver å ivareta. I Østfold er det for eksempel 18 kommuner, noe som innebærer at fylkesmannen må utføre ca. 10 tilsyn pr. år for å følge opp de områder hvor en slik plikt foreligger. I en slik situasjon ser man at man kan tolke fylkesmannens rolle på rådgivningsfeltet løst. Så lenge det verken eksisterer direkte pålegg eller tilsynsansvar lar man rådgivningsfeltet være et kommunalt ansvar av rent pragmatiske grunner. Fra et byråkratisk synspunkt er dette en rasjonell innstilling.

Innenfor rammene av en slik rolleforståelse er det likevel nyanser i måten fylkesmennene involverer seg på. Østfold skiller seg for eksempel fra Møre og Romsdal ved å drifte et eget nettverk for økonomiske rådgivere. Sammen med et godt tilbud av kurs og samlinger, samt besøk i kommunene, er nettverket en viktig kilde til informasjon om situasjonen lokalt. Fylkesmannen i Østfold har lenge hatt en viss bekymring for dimensjoneringen av tjenesten, for noen steder har ventetiden vært for lang. Dette gjelder også ett av samarbeidsprosjektene hvor sakene har hopet seg opp en periode. Man har tidligere mottatt klager fra publikum, men dette har stilnet den siste tiden — noe som, rett eller galt, tolkes som et godt tegn. Sør-Trøndelag har lignende erfaringer. De to fylkene har imidlertid det til felles med Møre- og Romsdal at de ikke legger seg direkte opp i kommunenes arbeid; spørsmålet om videreføring er for eksempel et lokalt anliggende og man deltar av pragmatiske grunner ikke i styringsgrupper eller lignende i samarbeidsprosjektene.

Vest-Agder og Telemark skiller seg ikke vesentlig fra dette. Men til forskjell fra Møre og Romsdal, Østfold og Sør-Trøndelag gir disse fylkene uttrykk for at de ønsker å være mer involvert enn de faktisk er. Begge mener det er uheldig at tilskuddsmidlene ikke er lyst ut som en offentlig ordning. En konsekvens av dette er selvsagt at man må

vite om midlene for å kunne søke, noe som favoriserer kommuner som har god kontakt med enten fylkesnivået eller sentralt i NAV. En annen konsekvens er at dersom midlene hadde vært utlyst hadde det også vært lettere å stille krav til de som mottar tilskuddene. Argumentet er at man på denne måten kunne ha inkludert fylkesmennene i tjenestelinjen slik at man i det minste ble en del av rapporteringsrutinene. Dermed kunne man også hatt noe mer innflytelse over prosjektenes utvikling enn hva tilfellet er nå. I Vest-Agder forsøker man å bøte på dette ved å være i god dialog med prosjektgruppen. Og i motsetning til andre fylker har man også takket ja til å sitte i styringsgruppen for prosjektet.

Det er imidlertid ingenting i veien for å utfordre denne rolleforståelsen og isteden engasjere seg aktivt i prosessen rundt opprettelsen, gjennomføringen og videreføringen av samarbeidsprosjektene. Her skiller Nord-Trøndelag seg tydelig ut ved å fortolke fylkesmannens oppgaver i retning av at man har et embetsoppdrag for å få på plass interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning. Denne forståelsen gir et helt annet utgangspunkt for handling. Foranlediget av en hurtig voksende saksmengde i Invest-kommunene og et akutt sårbarhetsproblem pga sykdom ble det tatt initiativ til et forprosjekt finansiert gjennom fylket. Med Steinkjer som vertskommune var målet å utrede behovet for et interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning. Forprosjektet identifiserte fem aktuelle samarbeidsområder for de tre kommunene: kompetanseheving i førstelinjen, nabohjelp fra andre kommuner i tilfellet voksende saksmengde, samt felles IKT-løsninger, saksbehandlingsrutiner og informasjonsstrategier overfor publikum. Med dette som utgangspunkt la så fylkesmannen som premiss at ingen søknad om tilskuddsmidler skulle sendes til NAV-NDU uten godkjenning. Videre mente man at Invest-området var for lite og at man med fordel kunne inkludere to kommuner til i samarbeidet. Dette nærmest doblet befolkningsgrunnlaget for tjenesten. I tillegg krevde fylkesmannen at hver av de fem kommunene som nå var inne i søknaden skulle fatte et intensjonsvedtak om at tjenesten skal videreføres etter at prosjektet er fullført — og det før søknaden ble sendt til NAV-NDU. Selv om det har variert hvordan saken har vært behandlet lokalt, har fylkesmannens engasjement bidratt sterkt til en tydelig politisk forankring av prosjektet i hver deltaker-kommune.

Fylkesmannens rollefortolkning har plassert fylkesmannen i førersetet fra første stund. Man har initiert en prosess hvor man har lagt sterke føringer på både forberedelsesfasen, oppstartsfasen og mht. forventet resultat i fremtiden. Igjen er det med utgangspunkt i de foreliggende data vanskelig å konkludere rundt effekten av denne tilnærmingen; Steinkjer-prosjektet er som kjent helt i startfasen. Det er sannsynligvis både positive og negative siden ved måten Nord-Trøndelag håndterer interkommunalt samarbeid på. På minussiden må det bl.a. anføres at det kommunale selvstyret utford-

res. Reaksjoner fra enkelte andre fylker går her ut på at en tilsvarende strategi ikke hadde fungert hos dem fordi ”deres” kommuner er egenrådige og insisterer på å stå fritt der de kan. Dette er en kulturfaktor man ikke skal overse betydningen av; Nord-Trøndelag har tross alt utviklet tilsvarende tilnærminger på en rekke andre tjenestekområder, og faller derfor inn som en naturlig måte å håndtere rådgivningssamarbeidet på. En annen mulig negativ konsekvens er at et dominerende fylkesnivå dreper lokale ideer og utviklingen av rådgivningstjenesten nedenfra. I den grad dette betyr at nytenking ikke blir prøvd ut eller at kommunene påtvinges et system som har dårlige sjanser for å lykkes, er styring ovenfra selvsagt meget uheldig.

Det er imidlertid også tenkelig at Nord-Trøndelags rollefortolkning kan ha positive konsekvenser. Gjennom et grundig forarbeid hvor status kartlegges og formålet med samarbeidet avklares på forhånd får prosjektet både retning og lokalpolitisk forankring. Man får på denne måten også mange ideer på bordet tidlig i prosessen, og sikrer dermed kommunene en sjanse til å påvirke prosjektets innhold og innretning lenge før selve søknaden utformes. Dessuten kan jo også fylkesmannen ha ideer det kan være verdt å vurdere. Et eksempel på dette er tanken om å øke konsortiet fra tre til fem samarbeidspartnere. Og endelig, gjennom intensjonsvedtakene om videreføring legges det føringer på den videre politiske prosessen, noe som trolig øker sjansene for videreføring. Eksempelet Nord-Trøndelag kan sikkert diskuteres. Men forutsatt at det ligger en åpen, konstruktiv dialog i bunnen mellom kommunene og fylkesmannen vil vi tro at et aktivt fylke er for en ressurs å regne — selv om dette også innebærer en viss porsjon av styring.

6.4. AVSLUTNING

I dette kapitlet har vi sett at fylkesmennenes bidrag består av to deler; kvalitetssikring og støtte til søknadene som framsendes til NAV-NDU, og leveranse av støttefunksjoner for oppbygging og vedlikehold av kompetanse. Begge deler har avgjørende betydning for prosjektenes sjanser til å lykkes. De seks fylkene leverer stort sett de samme tjenestene til de involverte kommunene. Kursene og utdanningstilbudene er langt på vei standardiserte. Nettverkene og samlingene er imidlertid lokale produkter og derfor tilpasset lokale forhold og tradisjoner. Her er variasjonen mellom fylkene større.

Vi har også sett nærmere på hvilken rolleforståelse som ligger til grunn for disse bidragene. Inntil nylig har ikke fylkesmennene vært pålagt å utøve tilsyn med rådgivningstjenesten, og pådriver- og utviklingsansvaret er løst definert. Dette gir dem bety-

delige frihetsgrader når de skal forholde seg til det interkommunale samarbeidet på feltet — alt fra ”å følge med” til å legge direkte føringer på kommunenes handlingsrom. De fleste legger seg på en pragmatisk linje som enkelt fortalt går ut på at så lenge man ikke mottar klager fra publikum, og ellers ikke hører noe fra rådgiverne eller NAV-lederne ute i kommunene, regner man med at det meste er i orden. Fylkesmennene har svært mange andre oppgaver å ivareta. Med dette som utgangspunkt har vi registrert noe variasjon i fylkesmennenes engasjement og støttefunksjoner; noen følger bedre med enn andre på hva som foregår ute i kommunene, noen er mer involverte enn andre når det gjelder oppbygging og drifting av nettverk og samlinger, og noen går inn i styringsgruppene for prosjektene mens andre velger å takke nei til slike roller.

Det er imidlertid ingenting i veien for å velge en annen linje. Nord-Trøndelag skiller seg i så måte ut fra de øvrige fem fylkene ved å implementere en styrende strategi basert på at man mener å ha et embetsoppdrag for å få på plass interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning. Fylkesmannen har lagt klare føringer på både prosessen som ledet fram til søknaden og Steinkjer-prosjektets innretning, og dessuten innhentet intensjonsvedtak fra hver av de deltakende kommunene om å videreføre prosjektet når tilskuddsmidlene tar slutt. Slik styring har både positive og negative aspekter, og det er for tidlig å si hvordan fylkesmannens strategi slår ut i praktiske resultater. Generelt vil vi imidlertid tro at et aktivt fylke er for en ressurs å regne — forutsatt at dialogen mellom fylkesnivået og kommunene er åpen og konstruktiv.

7. BANKENES SYNSPUNKTER

7.1. INNLEDNING

Datainnsamlingen for denne studien har også omfattet bankene. I utgangspunktet er det ønskelig med en eller annen form for ekstern validering av de åtte samarbeidsprosjektene — særlig når brukerne ikke kunne nås i denne omgang. Kreditorsidens vurderinger er selvsagt et verdifullt alternativ. Dessuten er det interessant å høre hvilke generelle vurderinger kreditorene gjør av den økonomiske rådgivningstjenesten i kommunene. Av disse grunnene inkluderte vi intervjuer med én lokalbank i hvert av prosjektenes geografiske nedslagsområde.

Som vi straks skal redegjøre for er ikke nødvendigvis lokalbankene en nøkkelinformant i denne sammenhengen. Likevel kom det noen viktige poenger ut av samtaler med bankene. I dette kapitlet redegjør vi derfor for bankenes inntrykk av det interkommunale samarbeidet, og for deres generelle interesse for offentlige rådgivningstjenester. På denne bakgrunn vurderer vi også samarbeidsprosjektenes nytte av bankene i nærområdet.

7.2. BANKENES INTERESSE FOR TJENESTEN

Bankinformantene er stort sett lokale sparebanker i en av kommunene som omfattes av angjeldende prosjekt. Unntaket er Kristiansand hvor vi intervjuet representanter for et landsdekkende bankkonsern. Intervjurundene avdekket imidlertid fort at lokalbankene ikke var den beste adressat for kvalitetsvurderinger av de interkommunale samarbeidsprosjektene. Grunnen til det er bankenes misligholdsrutiner som i den seneste tiden er blitt innskjerpet og ytterligere rutinisert. I henhold til gjeldende retningslinjer blir engasjementer som er misligholdt 2 eller 3 måneder oversendt til sentrale enheter i bankkonsernene eller satt bort til profesjonelle innkrevdere. Når skyldneren omsider oppsøker hjelpeapparatet og kommunale rådgivere får hånd om saken, er dermed ikke

lokalbanken den man forhandler med — selv om misligholdsengasjementet har sine røtter her.

En annen årsak er at lokalbankene på små steder fører en konservativ utlånspolitikk; de låner ut mot god sikkerhet og er ikke aggressive i markedene for forbrukslån og kredittkort. Det betyr at betalingsproblemene typisk involverer andre, og ofte landsdekkende, finanskonsern snarere enn den lokale sparebanken.

I en slik setting er det vanskelig for våre bankinformanter å vurdere de interkommunale rådgivningstjenestene. Som regel har de ikke hatt noe direkte med hverandre å gjøre. I noen tilfeller har de imidlertid både erfaringer med og inntrykk av den interkommunale tjenesten. Dette gjelder spesielt de prosjektene som har pågått lengst — altså pionerprosjektene i Hareid og Vinje samt Holtålen. Disse tjenestene får til gjengjeld meget gode skussmål fra bankene. Særlig berømmes rådgiverne for deres integritet og evne til å stille krav overfor skyldneren. De får også skryt for faglig dyktighet og for å komme til konklusjoner i saken som ligner de som trekkes i bankene. I enkelte tilfeller har bankene da også sendt kunder som de ikke kan hjelpe over til rådgivningstjenesten. Selv om informantenes erfaringsgrunnlag er relativt beskjedent, tar vi dette som et tegn på at prosjektene leverer kvalitet.

På generelt grunnlag signaliserer samtlige bankinformanter en sterk interesse for økonomiske rådgivningstjenester i offentlig regi. Det er verdifullt for dem at saker blir løst og at det offentlige noen ganger kan bidra til dette gjennom støtteordninger. En offentlig rådgivningstjeneste sikrer kontinuitet og gjør det vanskeligere for useriøse rådgivere å etablere seg i markedet. Bankene er også fornøyde med å slippe å fungere som sosialkontor som de delvis ville ha gjort om tjenesten ikke fantes. De påpeker dessuten at dersom det ikke hadde vært pålegg om et offentlig økonomisk rådgivningstilbud i alle kommuner ville små steder helt mangle en slik tjeneste — med de konsekvenser det måtte ha.

Utover dette peker en av informantene på rimeligheten i at velferdsstaten tilbyr en slik tjeneste. Penger betyr mye for folk i et samfunn som vårt. Det er lett å havne i problemer pga. sykdom, samlivsbrudd, arbeidsløshet, uhell av mange slag — og noen ganger som følge av selvforskyldte hendelsesforløp. Uansett medfører økonomisk sammenbrudd en livssituasjon preget av skam og sorg. Det er viktig at samfunnet behandler mennesker som har slike problemer med respekt og tilbyr en vei ut. Ellers kan det ende i personlige tragedier som ikke står i forhold til problemets karakter.

Forutsetningen er imidlertid at rådgiverne er faglig dyktige. Den økonomiske kompetansen er selvsagt viktig. Men erfaring er kanskje enda viktigere; rådgivere må kunne

behandle mennesker, og forplikte og motivere dem til å legge om sin økonomiske praksis. De må fremfor alt være løsningsorienterte og ha integritet som tredjepart. Det betyr at de må kunne stille krav til skyldneren og ikke ensidig opptre som dennes advokat. Bankene vil heller ikke kunne forholde seg seriøst til rådgivere som demonstrerer liten forhandlingsvilje. Skrekkscenariet er de som straks legger seg på gjeldsordningssatsen og truer med å oversende saken til namsmannen hvis det ikke aksepteres. Dette tar vi som et signal om at bankene også har dårlige erfaringer med rådgivere rundt om i landet, og at de forventer at forhandlingskompetanse står sentralt i kompetanseoppbyggingen lokalt.

7.3. PROSJEKTENES INTERESSE FOR BANKENE

Flere av prosjektene har utvidet kontakt med kreditorsiden på programmet. Dette kan gjøres på flere måter — alt fra enkeltstående kontaktmøter til å invitere representanter fra banker og inkassobyråer til å sitte i styringsgruppene slik som i Kristiansand og Steinkjer. Gitt prosjektenes knapphet på tid og andre ressurser bør imidlertid slike initiativer ha et klart mål. Hvilke interesser har så interkommunale samarbeidsprosjekter av en tettere kontakt med kreditorsiden?

Et åpenbart svar er nettverk. Dette kan i sin tur betraktes på to nivåer. Det første er den individuelle rådgivers kontakt med kreditorer fra sak til sak. Dette er nettverk som opparbeides over tid og som i stor grad bygger på tillit mellom rådgiver og kreditor — en tillit som i høy grad er basert på faglighet og integritet. Det er liten tvil om at gode forbindelser av denne typen både effektiviserer saksbehandlingen og kan komme brukeren direkte til nytte. Enhver rådgiver er i prinsippet avhengig av et slikt nettverk. Av den grunn alene er det viktig at kompetanseoppbyggingen systematisk fokuserer på hvordan gode kreditorrelasjoner kan utvikles og vedlikeholdes over tid.

Det andre nivået er det institusjonelle. I saksbehandlingssammenheng vil dette primært dreie seg om å avklare problemstillinger, løsningstyper og samhandlingsrutiner på prinsipielt nivå slik at man ikke trenger å gå inn i diskusjoner hver gang et gitt problem skal håndteres. Et eksempel på dette er Kristiansand hvor man har sett behovet for å avklare rutiner rundt tvangssalg; skal boligen kunne reddes må det ofte handles raskt fordi skyldneren typisk oppsøker rådgivningstjenesten i en meget sen fase av problemforløpet. I noen tilfeller vil slike problemstillinger kunne avklares med sentrale kreditorer i prosjektets nærområde eller rådgiverens nettverk. Imidlertid innebærer sentraliseringen av misligholdsprosedyrene på kreditorsiden at det ofte vil være mer fornuftig med initiativer på regionalt eller nasjonalt nivå; store kreditororganisasjoner

møtes trolig bedre gjennom framstøt fra tyngre organisasjoner som for eksempel NAV sentralt. Vi har imidlertid sett lite til denne typen initiativer så langt. Det kommer vi mer tilbake til i konklusjonskapitlet.

Et annet svar på spørsmålet om prosjektenes nytte av kontakt med kreditorsiden er at lokale bankmiljøer representerer en faglig ressurs som det kan være fordelaktig å ha med på laget. Dette gjelder spesielt på små steder hvor kompetansen på rådgivningsfeltet er svært knapp. Selv om lokalbankene ser ut til relativt sjelden å trekkes direkte inn i prosessene rundt konkrete saker kan de bidra med ideer og prinsipielle resonneringer som kan være rådgiveren til hjelp i saksbehandlingen. De lokale kreditorenes perspektiver kan også bidra til å heve den generelle kompetansen ved tjenesten. En tredje gevinst ligger på forebyggingssiden; god kontakt med lokalbankene kan føre til at det etableres rutiner for å sette kunder som bankene ser er i vanskeligheter raskere i kontakt med rådgivningstjenesten — altså før saken kommer så langt at den oversendes sentralt nivå i bankkonsernet eller til profesjonelle innkrevere.

På denne bakgrunn er det sub-optimalt når flere av bankinformantene ikke har særlig kjennskap til den interkommunale rådgivningstjenesten i deres område, og for eksempel ikke en gang vet navnet på rådgiveren. Våre intervjuer viser at de lokale bankene er interessert i mer kontakt for bl.a. å diskutere løsningstyper og kommunenes bruk av virkemidler som for eksempel start-lån. Det er i denne sammenheng grunn til å peke på at bankene og NAV-kontorene ofte ligger i umiddelbar nærhet av hverandre. De fleste av prosjektene har sannsynligvis en del å hente på å ta en tur over gaten.

7.4. AVSLUTNING

Selv om lokalbankene ser ut til å være relativt sjelden direkte involvert i rådgivernes saksbehandling, får de godt skussmål der hvor bankinformantene har konkrete erfaringer. Dette gjelder særlig de prosjektene som har vært lengst i gang. Den positive omtalen går på faglighet så vel som integritet som tredjepart. Mer generelt stiller bankene krav til gode rådgivere; de må bl.a. kunne økonomi og ha tilstrekkelig erfaring til å forplikte og motivere mennesker til å legge om sin økonomiske praksis. Framfor alt må de være forhandlingsvillige, løsningsorienterte og ha integritet som tredjepart.

Interkommunale rådgivningsprosjekter kan ha nytte av et tettere samarbeid med kreditorsiden på tre områder. For det første er rådgiverens profesjonelle nettverk en forutsetning for å finne raske, gode løsninger. For det andre kan vanskelige problemstillinger avklares på institusjonelt nivå og dermed bidra til å etablere rutiner for hvordan

kompliserte spørsmål skal løses. I mange tilfeller vil det sannsynligvis være en fordel om initiativene kommer fra regionalt eller nasjonalt nivå. For det tredje representerer det lokale bankmiljø en faglig ressurs som samarbeidsprosjektene kan trekke på. Dette kan også bane veien for prosedyrer hvor kunder som bankene ser er i faresonen kan settes i kontakt med rådgivningstjenesten på et tidlig tidspunkt.

Bankintervjuene har imidlertid avdekket at kontakten mellom samarbeidsprosjektene og lokale banker er relativt beskjeden. Faktisk er flertallet av prosjektene så godt som ukjente for bankene. Tatt i betraktning de fordeler som kan oppnås, er denne situasjonen sub-optimal.

8. KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

8.1. INNLEDNING

I denne rapporten har vi sett på åtte interkommunale samarbeidsprosjekter om økonomisk rådgivning i seks forskjellige fylker: Hareid (Møre og Romsdal), Vinje (Telemark), Holtålen og Ørland (Sør-Trøndelag), Steinkjer (Nord-Trøndelag), Hobøl og Trøgstad (Østfold), og Kristiansand (Vest-Agder). Studien har hatt to hovedproblemstillinger. Den ene har vært *å identifisere hvilke positive og negative erfaringer man så langt har gjort seg med interkommunalt samarbeid på dette feltet*. Her har vi valgt å anlegge et komparativt perspektiv istedenfor en klassisk, beslutningsorientert evaluering av faktisk måloppnåelse i forhold til NAV-NDU's og kommunenes mål med tjenesten. I den grad dette likevel er blitt en evaluering, er hovedkonklusjonen overveiende positiv; alle åtte prosjektene er velfungerende, samtlige rådgivere vi har snakket med er dyktige og gjør en stor innsats, og omkringliggende etater er så langt vi kan se fornøyde med tjenestens innretning og de resultatene som er oppnådd. Siden dette ikke er en brukerevaluering, vet vi ikke om det samme positive inntrykket deles av de som faktisk benytter seg av tjenesten. Men sammenlignet med hva som var situasjonen før prosjektene ble opprettet må vi på generelt grunnlag kunne slutte at det også fra et brukerperspektiv må dreie seg om et framskritt.

Likevel har vi registrert at det fins vesentlige forskjeller i måten samarbeidsprosjektene organiseres på og hvordan oppgavene løses. Dette kapitlet er derfor primært viet prosjektets andre problemstilling: *hvordan disse erfaringene kan utnyttes for å gjøre satsingen på rådgivningstjenesten mer målrettet i framtiden*. Først skal vi imidlertid ta oss tid til å oppsummere hva som er oppnådd på prosjektnivået så langt. Med dette som utgangspunkt skal vi så komme med våre anbefalinger om hvordan det sentrale nivået (NAV-NDU) kan forbedre satsingen på feltet. Til slutt trekker vi opp hovedkonklusjonen for studien.

8.2. PROSJEKTNIVÅET

NAV-NDU har i en årrekke stilt midler til rådighet for kommuner som ønsker å samarbeide om økonomisk rådgivning. Hensikten har vært å bidra til å få opp en forsvarlig tjeneste der hvor dette har vist seg å være vanskelig — noe som spesielt er tilfelle i små kommuner. Det er mulig å søke om tilskuddsmidler i inntil tre år før kommunene selv må overta finansieringen, enten i form av et fortsatt samarbeid eller eventuelt ved å rulle tjenesten tilbake til de respektive samarbeidspartnerne. Utover at vertskommunen må avlevere et regnskap hvert år stilles det få krav til hvordan midlene brukes og rådgivningstilbudet utformes. Dette gir kommunene stor frihet til å tilpasse tjenesten til lokale forhold og utvikle nye ideer for hvordan brukernes behov for økonomisk rådgivning kan imøtekommes. Samtidig blir utfallet av pengebruken relativt åpen. Dette er da også noe av bakgrunnen for denne studien.

8.2.1. SAKSBEHANDLINGSMODELLEN OG PROSJEKTMODELLEN

I kapittel 3 har vi sett at de åtte samarbeidsprosjektene faller i én av to kategorier etter hvordan stillingsressursene er brukt organisatorisk. Den første har vi kalt '*saksbehandlingsmodellen*'. Dette er, som navnet sier, en saksbehandlingsorientert modell hvor tilskuddsmidlene brukes til å opprette en linjestyrt spesialistfunksjon. Den typiske måten å bruke tilskuddsmidlene på er m.a.o. å opprette en øremerket stilling for økonomisk rådgivning — i prinsippet en saksbehandler. Denne rådgiveren skal da ta saker fra alle kommunene som inngår i samarbeidet. Dette er en trygg løsning i den forstand at den er skåret over samme lest som spesialistfunksjonen i sosialtjenesten. Slik sett innebærer saksbehandlingsmodellen at man får "mer av det samme", og at det man får mer av er både velprøvd og velkjent fra før. Fordelene ved denne organisasjonsformen er mange; rådgiveren får bl.a. nærhet til saksfeltet og går rett inn i et veletablert saksbehandlingssystem med mer eller mindre klart definerte måltall og styringssystemer for virksomheten.

Den andre organiseringsløsningen er '*prosjektmodellen*' hvor man ansetter en prosjektleder istedenfor en økonomisk rådgiver. Dette betyr ikke at vedkommende definerer bort saksbehandling som arbeidsfelt, men likevel er det mer snakk om en lederrolle enn en saksbehandlerrolle. Prosjektmodellen kjennetegnes bl.a. av at det knyttes flere stillingsressurser til virksomheten ved at kommunene frigjør midler eller stillingsandeler. Dermed kommer metodeutvikling, teamarbeid og arbeidsdeling mer i fokus. Imidlertid innebærer også prosjektmodellen at tjenesten blir etablert "utenpå" eksisterende strukturer og kommer som et tillegg til eksisterende virksomheter. Dette initierer nødvendigvis større nettverk, nye samarbeidsformer og leting etter effektive

arbeidsmåter, noe som sammenlignet med saksbehandlingsmodellen representerer ekstra utfordringer.

Selv om man i etableringsfasen ikke gjør et eksplisitt valg mellom de to organisasjonsmåtene, er det neppe tilfeldig at man lander på en av de to modellene. Siden antall prosjekter i denne studien er lite, er det dessverre vanskelig å trekke sterke konklusjoner om årsaken til at man ender opp med den ene modellen framfor den andre. Det foreligger imidlertid flere mulige avgjørende årsaksfaktorer. Den ene er prosjektets oppstartstidspunkt; de to pionerprosjektene som startet opp midt i tiåret er begge varianter av saksbehandlingsmodellen. En annen er prosjektets størrelse; store prosjekter, enten vi nå måler dette i antall innbyggere som tjenesten skal betjene, antall rådgivere som knyttes til prosjektet eller antall kommuner som inngår i samarbeidet, tenderer i retning av å være av prosjektmodelltypen. Et tredje mulig årsaksforhold er aktørene i felten. I en situasjon hvor det ikke legges sterke føringer på bruken av tilskuddsmidlene er det nærliggende å tenke seg at dersom det ikke fins folk lokalt som eksplisitt tenker i termer av prosjektorganisering, er det er større sjanse for å lande på saksbehandlingsmodellen siden den ligger nærmere tjenestetilbudet forøvrig.

8.2.2. RESULTATMÅL OG RESULTATER

Som vi pekte på i kapittel 1 har vi i utgangspunktet få holdepunkter når det gjelder målsettinger med det interkommunale samarbeidet. I mangel av eksplisitt formulerte mål fra NAV-NDU har vi måttet forholde oss til søknadene fra hver enkelt kommune og de ambisjoner som framkommer i informantintervjuene. Basert på dette kan vi identifisere åtte ulike målsettinger: (i) *etablering av en god tjeneste*, (ii) *rekruttering av kvalifisert personell*, (iii) *kompetanseoppbygging*, (iv) *kompetanseoverføring*, (v) *reduisert sårbarhet*, (vi) *tjenestemessig forankring*, (vii) *forebygging av problemer* og (viii) *politisk forankring/videreføring*. På en rekke av disse områdene har denne studien vist at organisasjonsmodellene har ulik betydning for hvilke resultater som oppnås. En oppsummering er gjengitt i tabell 8.1

Det primære målet er selvsagt å etablere en god rådgivningstjeneste i området. Som vi alt har konkludert med fører begge organisasjonsformene til at dette målet nås; både lokale NAV-ledere, politiske fora og kreditorsiden er åpenbart fornøyde med det interkommunale samarbeidet.

Videre er det et mål med tilskuddsmidlene at kommunene, ved å inngå i større enheter, skal kunne skaffe seg nødvendig fagkunnskap. Alle samarbeidsprosjektene har derfor kompetanseutvikling som del av formålet med virksomheten. Som vi så i kapittel 4 kan denne resultatdimensjonen deles opp i tre ulike målsettinger. For det første:

Tabell 8.1 Resultatmål og resultater etter organisasjonsmodell

	Resultatmål	Saksbehandlingsmodellen	Prosjektmodellen
i	God tjeneste	x	x
ii	Rekruttering	x	x
iii	Kompetanseoppbygging	x	x
iv	Kompetanseoverføring		x
v	Redusert sårbarhet		x
vi	Tjenestemessig forankring	x	x
vii	Forebygging		x
viii	Politisk forankring/videreføring	(x)	(x)
	Hovedutfordring	Sårbarhetsproblemet	Arbeidsdeling

rekruttering. Alle prosjektene, uavhengig av organisasjonsmodell, har kommet rimelig bra fra denne utfordringen, selv om det noen steder har tatt tid. For det andre: kompetanseoppbygging. Også på dette punktet innfrir begge organisasjonsmodellene. Her må fylkesmannens rolle i leveringen av kurs, samlinger og nettverk anerkjennes som avgjørende for at rådgivere som ansettes i prosjektstillingene ved hjelp av tilskuddsmidlene får gode muligheter til faglig påfyll og opplæring. For det tredje: kompetanseoverføring. Her viser den første forskjellen seg mellom de to modellene; mens ingen av prosjektene som er organisert etter saksbehandlingsmodellen har lyktes med å overføre kompetanse til førstelinjen rundt om i kommunene, gir prosjektmodellen bedre forutsetninger for å innfri. Dette har etter all sannsynlighet sammenheng med at man her har flere personalressurser, arbeider i team og baserer saksbehandlingen på en arbeidsdeling mellom prosjektnivået og førstelinjen. Skal dette fungere, må det selvsagt finnes tilstrekkelig kompetanse i førstelinjen til å ferdigbehandle enkle saker og forberede de vanskelige for prosjektteamet på en effektiv måte. Som vi så i kapittel 3 spiller skjemaer en viktig rolle her fordi de definerer konkrete arbeidsoppgaver som skal utføres i spesifiserte deler av saksbehandlingssystemet.

Nok en viktig målsetting med det interkommunale samarbeidet er å redusere — helst fjerne — sårbarhetsproblemet. Det består som kjent i at rådgivningstjenesten mange steder i altfor stor grad er avhengig av bare én person, nemlig innehaveren av rådgiverstillingen. Også på dette punktet har vi sett at mens saksbehandlingsmodellen kommer til kort, lykkes prosjektmodellen. Dette har selvsagt sammenheng med at der

lykkes bedre med kompetanseoverføring til flere personer rundt om i kommunene. Men det har også sammenheng med at prosjektmodellen er teambasert og følgelig råder over flere stillingsressurser. Når noen blir syke eller slutter har man derfor kvalifisert personell som kan steppe inn inntil en permanent løsning blir funnet.

Til slutt har alle prosjektene lokal forankring som en del av formålet med samarbeidet. Som vi så i kapittel 5 kan dette deles opp i tre målsettinger: tjenestemessig forankring, forebygging og politisk forankring. Når det gjelder den tjenestemessige siden av saken lykkes alle prosjektene med å integreres i kommunenes øvrige tjenestetilbud av sosiale tjenester. De lykkes også med å forholde seg til viktige etater utenfor sosialtjenesten som for eksempel namsmannen. Så langt vi kan se av våre data, har vi dessuten indikasjoner på at kreditorsiden er fornøyd med prosjektene.

På forebyggingssiden, derimot, har vi observert forskjeller mellom de to modellene. Igjen ser prosjektmodellen ut til å lykkes bedre med å blinke ut utsatte grupper og involvere seg i opplæring og veiledning i samarbeid med andre sosiale tjenestetilbud. Men når det kommer til de ”store” samfunnsoppgavene, som for eksempel å gå inn med opplæringstilbud i skolene, har ingen av prosjektene hatt den nødvendige kapasiteten. Denne typen forebyggende virksomhet egner seg riktignok som legitimering av en ekstraordinær satsing på rådgivningstjenesten som jo tilskuddsmidlene representerer, men handler stort sett om oppgaver som etter vår mening bør løses i andre sammenhenger og på andre nivåer enn prosjektnivået.

Når det så gjelder den lokalpolitiske forankringen, er dette spesielt viktig med tanke på at rådgivningstjenesten en gang i framtiden skal videreføres for kommunenes egen regning — enten i form av et interkommunalt samarbeid eller som enkeltstående tilbud i hver kommune. På dette punktet er hovedkonklusjonen et tja. Prosjektene er riktignok alle en del av et lokalpolitisk system og står slik sett på den politiske dagsorden. Men ingen av dem ser ut til å ha en langsiktig, strategisk plan for å posisjonere seg i forhold til besluttende fora på en fordelaktig måte. Dette betyr ikke nødvendigvis at videreføringen av tjenesten står i fare — selv om konkurransen om knappe, kommunale midler kan bety at man ligger dårligere an enn man ellers ville gjøre. Men en planlagt posisjonering kan ha en viss betydning for hvordan den framtidige, permanente tjenesten blir utformet. Det er i prosjektperioden at man kan utfolde seg og prøve ut forskjellige måter å arbeide på, og det er i denne perioden at man kan påvirke rådmenn og politiske fora til å velge nye, optimale løsninger.

Avslutningsvis ser vi i tabell 8.1 at begge modeller står overfor hver sin hovedutfordring. For saksbehandlingsmodellens del består den i å løse sårbarhetsproblemet. Dette

er et spørsmål om å utvikle et lokalt fagmiljø og finne rutiner for kompetanseoverføring. Hovedutfordringen for prosjektmodellen er få til en fornuftig og målrettet arbeidsdeling mellom prosjektteamet og førstelinjen. I den grad man ikke lykkes med dette risikerer man å gape over for mye slik at saksmengden hoper seg opp.

8.3. ANBEFALINGER

Denne rapporten levner liten tvil om at tilskuddsmidlene har resultert i gode rådgivningsprosjekter. Slik sett viser studien at interkommunalt samarbeid om denne typen tjenester er en riktig vei å gå — og i praksis kanskje den eneste veien for de minste kommunene.

Slik tilskuddsordningen har fungert til nå har det ikke blitt stilt eksplisitte krav til mottakerne — bortsett fra at pengene skal brukes til en interkommunal økonomisk rådgivningstjeneste og at det skal avgis en årlig rapport om hvordan midlene er brukt. Dette har den klare fordel at det er fritt fram for å tilpasse tjenesten lokale forhold og utvikle nye ideer. Dessuten er interkommunalt samarbeid på rådgivningsfeltet upløyd mark. Under forutsetning at midlene gis til kreative lokale krefter kan dette ikke bare komme det enkelte prosjekt, men også hele landet til gode.

Erfaringene som er gjort de siste fem årene gir imidlertid grunnlag for å spesifisere retningslinjer som sikrer at de gode erfaringene videreføres på en målrettet måte. Vi har stor respekt for at rådgivningstjenesten må tilpasses lokale forhold og utformes på grunnlag av hva som er politisk og ressursmessig mulig. Men basert på det foreliggende datamaterialet og resonnementet i rapporten finner vi det likevel rimelig å gi følgende 7 anbefalinger til NAV-NDU om den framtidige bruken av tilskuddsmidlene:

8.3.1. DET BØR SATSES EKSP LISITT PÅ PROSJEKTMODELLEN

Denne studien har vist at både saksbehandlingsmodellen og prosjektmodellen gir gunstige resultater. Men som vi nettopp har summert opp i tabell 8.1, oppnås det mer med prosjektmodellen. Dette gjelder særlig formål knyttet til kompetanseutvikling og redusert sårbarhet. I den grad mål på disse områdene er attråverdige, bør derfor prosjektmodellen velges. Under forhold karakterisert av lite befolkningsgrunnlag for tjenesten, få kommuner som samarbeider og få stillingsressurser som knyttes opp mot tjenesten er det imidlertid mest sannsynlig at kommunene lander på saksbehandlingsmodellen. Hvis prosjektmodellen er ønskelig, må det derfor legges eksplisitte føringer på at denne organisasjonsmåten er å foretrekke dersom samarbeidet skal finansieres ved hjelp av tilskuddsmidler.

Som vi har sett i foregående kapitler innebærer dette bl.a. et krav om at det opprettes et prosjektteam — og ikke bare at det ansettes en person i en interkommunal rådgiverstilling ved hjelp av tilskuddsmidlene. Implisitt betyr det at de deltakende kommunene må legge noe i potten allerede ved oppstart i form av stillingsressurser som kobles på prosjektstillingen eller prosjektstillingene. Dette vil i praksis bety at det etableres et fagmiljø lokalt som består av flere personer, noe som langt på vei bidrar til at sårbarhetsproblemet reduseres til et håndterlig nivå.

Med utgangspunkt i de tre prosjektene som er organisert på denne måten — Kristiansand, Trøgstad og Steinkjer — bør det settes opp en kort beskrivelse av ønsket organisasjonsstruktur med prosjektteam og helst en styringsgruppe med oppgave å sikre prosjektet faglige innspill underveis og en god forankring i lokale fagmiljøer og politiske fora. Med utgangspunkt i foreliggende erfaringer bør det også oppsummeres hvordan arbeidsdelingen mellom de ulike nivåene i saksbehandlingsstrukturen best kan sikres.

8.3.2. STORE PROSJEKTER

Denne studien har vist at når befolkningsgrunnlaget for den interkommunale tjenesten er stort og mange kommuner samarbeider om et økonomisk rådgivningstilbud, oppstår det en egen dynamikk som i praksis krever at prosjektene organiseres etter prosjektmodellen. Likevel har både Vinje og Hobøl vist at det også går an å jobbe etter saksbehandlingsmodellen selv når antall samarbeidskommuner kommer opp i 4 eller mer. Selv om befolkningsgrunnlaget for disse tjenestene ikke er så stort, er det m.a.o. mulig at en anbefaling om å tenke store enheter når man etablerer interkommunalt samarbeid i hvert fall delvis er uavhengig av organisasjonsmodell.

Det er etter vår mening rimelig at NAV-NDU stiller krav til prosjektenes størrelse ved tildeling av tilskuddsmidler. Poenget med å tenke stort er todelt. For det første: sikre et høyt og tilstrekkelig variert antall saker til at rådgivernes faglighet både opprettholdes og utfordres over tid. For det andre: gjøre jobben attraktiv for godt kvalifiserte søkere til prosjektstillingene. Med den typen data vi har til rådighet har vi riktignok ikke kunnet dokumentere at dette har hatt betydning for antall søkere til de stillingene som faktisk er blitt lyst ut. Men det er likevel mange gode grunner til å anta at store utfordringer øker sjansen for at personer med god kompetanse og interessante fagkombinasjoner tiltrekkes av utlysningen.

Det er selvsagt vanskelig å være presis mht. hvor store prosjektene bør være. I noen deler av landet blir dette fort et spørsmål om mulighetenes kunst — både politisk og i termer av geografiske avstander. Likevel mener vi at hensynet til faglighet taler for at

enhetene må være store. I de fleste tilfellene er antakeligvis 2-3 kommuner for lite til å få i gang den ønskelige dynamikken i prosjektet. Både NAV-NDU og/eller fylkesmennene bør kunne gå inn i en overordnet dialog med potensielle søkerkommuner om størrelsen på samarbeidet og utrede hva som er praktisk og politisk mulig i angjeldende geografiske område. Slike sonderinger bør i sin tur inngå i søknaden som en del av NAV-NDU's vurderingsgrunnlag.

Det bør i denne sammenheng også defineres kriterier for når det er rimelig å gå inn med støtte til mer enn én rådgiverstilling. Som vi har sett i denne rapporten har NAV-NDU allerede finansiert 2 stillinger i to av prosjektene, nemlig Hobøl og Trøgstad. Dette var imidlertid ikke basert på prosjektets størrelse, men mer på en argumentasjon fra kommunenes side om at man bør ha én rådgiver pr. to kommuner. Befolkningsgrunnlaget er imidlertid etter vår mening en mer avgjørende faktor. Det spørres derfor om det ikke eksplisitt bør åpnes for at store prosjekter med over 30-40.000 innbyggere kan søke om støtte til mer enn én stilling. Et mer presist kriterium vil være en norm om hva et rimelig årsverk for en økonomisk rådgiver er i termer av antall saker. Dette er selvsagt ikke så lett som det umiddelbart kan se ut til; sakene varierer mye mht. kompleksitet og arbeidsmengde. I de prosjektene vi har sett på har rådgiverne en typisk løpende saksmengde på rundt 60 saker pr år, men variasjonen fra sted til sted og år til annet er stor. Det må fremskaffes bedre data og gjennomføres en grundigere vurdering før en slik norm kan etableres.

En formulering vi av og til har støtt på i intervjuene og polemikken rundt rådgivningstjenesten er at samarbeidsprosjektene skal fungere som lokale kompetansesentre. Denne studien har vist at en slik ambisjon krever fagmiljøer av en viss størrelse for å kunne realiseres i praksis. Dette er nok et argument for å tenke stort når man etablerer interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning.

8.3.3. DET BØR UTFORMES MÅLSETTINGER FOR SATSINGEN

Nå som tilskuddsordningen har vært utprøvd i drøye 5 år er det etter vår mening på tide å oppsummere erfaringene og formelt definere retningslinjer som sikrer at de beste ideene får best mulig grobunn. Ved siden av å knytte midlene eksplisitt til prosjektmodellen og samarbeidsprosjekter av en viss størrelse, bør det etter vår mening legges særlig vekt på å sikre kompetanseutvikling og oppbygging av lokal fagmiljøer.

Basert på foreliggende data og analyser er det særlig tre områder som peker seg ut i så måte. For det første: rekruttering. Her bør det stilles krav om at de som tilsettes i prosjektstillingene skal ha formelle kvalifikasjoner på høyskolenivå innen fagområder som jus, økonomi eller sosialt arbeid. Det bør likevel åpnes for at dette prinsippet kan

fravikes dersom søkeren er svært godt kvalifisert gjennom relevant yrkespraksis. For det andre: kompetanseheving. Her bør det stilles krav om at de som ansettes i prosjektet skal delta på kurs, samlinger og faglige nettverk. Det kan også åpnes for støtte til studieturer til andre deler av landet eller eventuelt utlandet. For det tredje: kompetanseoverføring. Her bør det stilles krav til at de som tilsettes i prosjektstillingene skal bidra til opplæring av førstelinjen i samarbeidskommunene for å muliggjøre en effektiv arbeidsdeling mellom mottak og prosjektnivå. For begge de to siste punktene bør søknaden inneholde en plan for hvordan dette skal gjøres — helst underbygget av et intensjonsvedtak fra hvert av de involverte NAV-kontorene/kommunene.

8.3.4. LØPENDE PROSJEKTER BØR SAMORDNES

Denne studien har vist at prosjektene som har mottatt tilskuddsmidler er relativt isolert i forhold til hverandre og kan ha mye å hente på kjennskap til hverandres arbeid og resultater. Det foreligger m.a.o. et behov for samordning av prosjektene. Denne oppgaven bør plasseres hos NAV-NDU. Alle løpende prosjekter bør knyttes til hverandre gjennom for eksempel en nettside som bl.a. inneholder all nødvendig kontaktinformasjon samt et verktøytorg. Verktøytorget bør særlig legge vekt på formidle registreringsskjemaer, arbeidsdelingsrutiner og annen nyttig teknologi slik at prosjektene ikke er henvist til å oppfinne kruttet på nytt. Det bør stadig utvikles og legges ut forslag til 'Best Practice' som kan bidra til å effektivisere arbeidet lokalt. Dessuten bør det organiseres et årlig møte for alle ansatte i de løpende prosjektene. Dette kan enten legges opp som en egen samling eller for eksempel som en egen sesjon under konferansen *Penger til besvær*.

8.3.5. FYLKESNIVÅET BØR UTNYTTES BEDRE

Som vi har sett i denne studien er fylkesnivået langt på vei plassert på sidelinjen i etableringen og driftingen av de interkommunale prosjektene. Det er imidlertid mye som tyder på at fylkesnivået bør trekkes inn mer direkte i rutinene for tilskuddsordningen. For det første gjelder dette den forberedende fasen hvor ideene om et interkommunalt samarbeid utvikles. Etter vår mening bør alle søknader gå gjennom fylkesmannen som ledd i en kvalitetssikringsprosess. Fylkesmannen bør også ha mulighet til å gå inn i en dialog om prosjektets størrelse og eventuelt sørge for at kommunene fatter intensjonsvedtak om videreføring av tjenesten. I 8.3.3 har vi dessuten forslått at NAV lokalt forplikter seg til å bidra til kompetanseutviklingen. Også på dette punktet bør fylkesmannen engasjere seg gjennom sine kanaler inn til NAV-Stat og NAV-Sosial.

For det andre er det viktig at fylkesmennene fortsetter med å bidra underveis med tilleggsressurser i form av kurs, samlinger og nettverk slik de gjør i dag. I tillegg har de f.o.m. 01.01.2010 fått tilsyn med rådgivningstjenesten. Dette gjør det naturlig å inkludere fylkesnivået i de årlige eller halvårslige rapporteringsrutinene for samarbeidsprosjektene slik at fylkesmannen, i likhet med NAV-NDU, holdes løpende orientert om oppnådde resultater, milepeler og planer framover.

For det tredje bør fylkesmennene etter vår mening ha en rolle i prosjektenes avsluttende fase ved at de får i oppdrag å bidra overfor samarbeidskommunene i dialogen om videreføring av tjenesten.

8.3.6. TILSKUDDSDORDNINGEN BØR BLI OFFENTLIG

Slik det er pr. i dag må man vite om tilskuddsordningen for å få støtte til økonomisk rådgivning. I praksis favoriseres da kommuner som har god kontakt med fylkesnivået hvor denne typen informasjon er tilgjengelig. Også kommuner som befinner seg i fylker hvor fylkesnivået er godt engasjert i forhold til rådgivningstjenesten har et fortrinn. Slik skal det helst ikke være. Vi anbefaler derfor at tilskuddsordningen lyses ut. I så fall blir det også lettere å stille krav til hvordan midlene skal brukes og hvilke resultatmål som samarbeidskommunene skal leve opp til. Det bør utvikles et eget søknadsskjema som bl.a. dekker punktene 8.3.1—8.3.5 ovenfor

8.3.7. NOEN PROBLEMER KAN BARE LØSES PÅ NASJONALT NIVÅ

I denne rapporten har vi sett at prosjektene konfronteres med problemer som sprenger rammene for deres virksomhet. Dette gjelder særlig IKT-løsninger for saksbehandlingen og livsoppholdssatser. Det gjelder også behovet for å finne egnede prosedyrer i kompliserte saksforhold som for eksempel trussel om tvangssalg av bolig. Dette er utfordringer som hører hjemme på nasjonalt nivå. Organisasjoner som NAV og fora som fylkeskontaktene bør ta initiativer og bruke sin fulle tyngde i slike spørsmål. NAV-NDU bør i dialog med prosjektene blinke ut oppgaver som det er urimelig å løse på prosjektnivå slik at det ikke kastes bort tid på dette lokalt. En slik avgrensning blir lettere å gjøre dersom prosjektene samordnes slik vi har foreslått i 8.3.4.

8.4. HOVEDKONKLUSJON

Denne rapporten levner liten tvil om at tilskuddsmidlene har resultert i gode rådgivningsprosjekter. Slik sett viser studien at interkommunalt samarbeid om denne typen tjenester er en riktig vei å gå — og i praksis kanskje den eneste for de minste kommunene. Vi har imidlertid sett at prosjektene faller innenfor én av to organisasjonsmodel-

ler: henholdsvis saksbehandlingsmodellen og prosjektmodellen. Sistnevnte modell har noen fortrinn mht. viktige resultatmål — særlig når det gjelder kunnskapsoverføring til førstelinjen, forebyggende virksomhet og reduksjon av sårbarhetsproblemet.

En mer målrettet tilskuddsordning i framtiden bør derfor prioritere prosjekter som organiseres etter prosjektmodellen. Den bør også oppmuntre til store prosjekter og stille krav til måloppnåelse på områder som rekruttering, kompetanseheving, kompetanseoverføring, redusert sårbarhet og forebyggende virksomhet. Videre bør fylkesmennene trekkes mer direkte inn i opprettelsen, framdriften og diskusjonen om videreføring av de interkommunale samarbeidsprosjektene. Sentralt nivå bør dessuten ta et direkte ansvar for å samordne løpende prosjekter. Gjennom en mer målrettet satsing kan NAV-NDU bidra til å normere rådgivningstjenesten og sikre en kvalitativt bedre rådgivningstjeneste i landet som helhet.

LITTERATUR

- Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet. (1992). *Lov om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner (gjeldsordningsloven)*. Hentet fra <http://www.lovdata.no/all/nl-19920717-099.html>
- Goldthorpe, J. H. (1997). Current Issues in Comparative Macrosociology: A Debate on Methodological Issues. *Comparative Social Research*, 16, 1-26.
- Helse- og omsorgsdept. (1991). *Lov om sosiale tjenester (Sosialtjenesteloven)*. Hentet fra <http://www.lovdata.no/all/hl-19911213-081.html>
- Kvale, S. (2006). *Det kvalitative forskningsintervju [1997]* (Bd. 9). Oslo: Gyldendal Akademisk Norsk Forlag.
- Moland, L. E. (2007). *Flink med folk i norske kommuner. Evaluering av et landsomfattende utviklingspogram 2003-2006*. FAFO-rapport. Oslo: FAFO.
- Poppe, C., & Tufte, P. A. (2007). *Gjeldssaker på sosialkontorene*. Prosjektnotat. Oslo: SIFO.
- Ragin, C. C. (2000). *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Solstad, A. (1995). *Privatøkonomisk rådgivning. En håndbok for sosialarbeidere*. Oslo: Tano.
- Sverdrup, S. (2002). *Evaluering, faser, design og gjennomføring*. Bergen: Fagbokforlaget.

