



Helle Hygum Espersen, Eigil Boll Hansen, Kasper Lemvig, Leena Eskelinen
og Marie Ørts Rahbæk

Gratis økonomi- og gældsrådgivning i Danmark

Kortlægning og mulige modeller for fremtidig
forankring



Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning

*Gratis økonomi- og gældsrådgivning i Danmark – Kortlægning
og mulige modeller for fremtidig forankring*

Publikationen kan hentes på www.kora.dk

© KORA og forfatterne, 2016

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

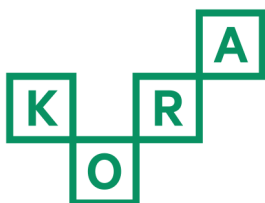
© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA
ISBN: 978-87-7488-909-0

Projekt: 11197

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling samt bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Forord

Siden 2008 er der i varierende omfang uddelt satspuljemidler til økonomi- og gældsrådgivning af henholdsvis Social- og Indenrigsministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet. Målgrupperne for de støttede rådgivninger er socialt udsatte borgere, borgere på offentlig forsørgelse og udsættelsestruede lejere, og den støttede rådgivning finder sted i både frivillige organisationer, kommuner og almene boligorganisationer. Formålet med økonomi- og gældsrådgivning er at rådgive og vejlede borgere, der har vanskeligheder ved at imødegå deres økonomiske forpligtelser eller betale deres husleje, til at få kontrol over deres private økonomi- og gældsproblemer. Rådgivningen kan omhandle såvel juridiske problemstillinger såsom rettigheder og pligter i forhold til kreditorer og inkassofirmaer, offentlige ydelser og gældssanering, som økonomiske problemstillinger i forhold til budgetlægning, aftaler med kreditorer og vurderinger af betalingsevne.

Det fremgår af aftale om satspuljen på social- og indenrigsområdet 2016-19, at satspuljepartierne ønsker iværksat en undersøgelse, der ser på gældsrådgivninger på tværs af ressortområder og undersøger modeller for fremtidig forankring. Undersøgelsen omfatter rådgivninger, der har modtaget satspuljestøtte og i mindre omfang rådgivninger, der ikke har modtaget satspuljestøtte. Formålet med undersøgelsen er både at give viden om de eksisterende rådgivningers praksis og at skabe grobund for kvalificerede overvejelser over mulige fremtidige modeller for forankring af rådgivningen.

Socialstyrelsen har været projektleder på undersøgelsen, og KORA har i perioden maj til september 2016 gennemført undersøgelsen.

To studentermedhjælpere i KORA, Maria Hoelgaard og Marie Ørts Rahbek har bidraget med desk research, litteraturgennemgang og gennemførelse af telefonsurvey, og vi takker for arbejdet.

Undersøgelsens design og metoder samt analyseresultater er løbende blevet kvalificeret af en tværministeriel arbejdsgruppe, der har bestået af repræsentanter for Socialstyrelsen, Social- og Indenrigsministeriet, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) samt Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet. Vi takker for løbende kvalificering og dialog.

Rapporten er yderligere blevet gennemlæst og kommenteret af to eksterne reviewere, en forsker og en praktiker. Vi takker for konstruktive kommentarer og respons.

Forfatterne

November 2016

Indhold

Sammenfatning	6
1 Indledning	10
1.1 Baggrund.....	10
1.2 Formål.....	12
1.3 Hvad menes der med økonomi- og gældsrådgivning?	12
1.4 Rammer og vilkår for satspuljer vedrørende rådgivning af overgældssatte borgere	14
1.5 Geografisk dækning af økonomi- og gældsrådgivning	16
1.6 Læsevejledning.....	18
2 Design og metode	19
2.1 Desk research og litteratursøgning	19
2.2 Interview med udvalgte nøglepersoner.....	20
2.3 Survey	20
2.4 Casebesøg	21
2.5 Workshop	22
3 Rådgivningslandskabet i Danmark	23
3.1 Den frivillige sektor	23
3.2 Den offentlige sektor	24
3.3 Den almene boligsektor	25
3.4 Den private sektor	26
4 Organisering og finansiering	28
4.1 Økonomi- og gældsrådgivning i Europa	28
4.2 Finansiering af økonomi- og gældsrådgivning i Danmark.....	30
4.3 Rådgivningernes tilgængelighed og opbygning	32
4.4 Samarbejdsrelationer	36
4.5 Opsamling hovedresultater	38
5 Målgruppen	40
5.1 Karakteristik af brugere af rådgivning	40
5.2 At opnå kontakt med brugere	45
5.3 Opsamling hovedresultater	47
6 Frivillige og lønnede medarbejdere	50
6.1 Sammensætning af lønnede og frivillige rådgivere	50
6.2 Rådgivernes kompetencer	53
6.3 Uafhængighed	57
6.4 Opsamling hovedresultater	58
7 Rådgivningen	60
7.1 Rådgivningens elementer	60
7.2 Rådgivningens form og varighed	67

7.3	Opsamling hovedresultater	68
8	Dokumentation og brugernes udbytte af rådgivningen	71
8.1	Brugernes udbytte	71
8.2	Dokumentation i rådgivningerne.....	74
8.3	Samfundsmæssigt udbytte	77
8.4	Opsamling hovedresultater	78
9	Modeller	80
9.1	Økonomi- og gældsrådgivning i Europa	80
9.2	Rådgivningens centrale elementer	83
9.3	Mulige modeller for fremtidig forankring	86
9.4	Overblik over relationen mellem modeller og centrale elementer i en rådgivning.....	86
9.5	Model 1: Forskellige autonome organisationer med forskellige sektorielle forankringer	87
9.6	Model 2: NGO-baseret landsdækkende paraplyorganisation.....	89
9.7	Model 3: Partnerskabsmodel mellem kommuner, frivillige organisationer og almene boligorganisationer.....	90
9.8	Model 4: Uafhængig landsdækkende statslig organisation	91
9.9	Model 5: En kommunalt forankret rådgivning	92
9.10	Opsamling på de enkelte modellens særlige styrker og svagheder	93
10	Afslutning	95
	Litteratur	97

Sammenfatning

Både i Danmark og i andre lande er mange borgere overgældssatte. At være overgældssat er en samlebetegnelse for borgere, der er bagud med deres regninger, eller hvis gæld er forholdsvis større, end deres indtægt kan bære. Udfordringerne for den enkelte borger kan skyldes en permanent lav indkomst eller en pludselig opstået social begivenhed som eksempelvis ændring af arbejdssituation, skilsmisse eller sygdom m.m. Mange studier viser, at konsekvenserne af overgældssætning både kan være personlige i form af stress, dårligere helbred, social marginalisering/eksklusion, udsættelse af egen bolig, og af mere samfundsøkonomisk art i form af øgede udgifter til sociale og sundhedsfaglige ydelser.

Denne rapport indeholder et aktuelt overblik over økonomi- og gældsrådgivninger i Danmark i forhold til organisering, finansiering, målgrupper og indhold. Derudover fremlægger rapporten fem mulige modeller for fremtidig forankring af økonomi- og gældsrådgivning og diskuterer modellerne i relation til de mest centrale elementer af en vederlagsfri rådgivning for overgældssatte borgere, som undersøgelsen har skabt viden om.

Metode

Rapporten baserer sig på et flerfold af datakilder. KORA har indledningsvist gennemført et litteraturstudie af allerede eksisterende viden om økonomi- og gældsrådgivning i Danmark og andre lande, og desk research af relevante dokumenter vedrørende tildelingskriterier for satspuljestøtte, samt en søgning på eksisterende rådgivninger uden satspuljestøtte. Derudover er der gennemført fire indledende ekspertinterview for at give viden om rådgivningen på alle tre ressortområder. På baggrund af denne indledende research er der herefter gennemført en telefonsurvey blandt alle satspuljestøttede rådgivninger og enkelte rådgivninger, der ikke modtager satspuljestøtte. Den generede viden om målgrupper, indhold og organisering er herefter blevet anvendt til at gennemføre ni casebesøg, forholdsmæssigt jævnt fordelt blandt ressortområder og rådgivninger uden satspuljestøtte. Undersøgelsen blev gennemført i perioden maj til september 2016.

Analyseresultater

Rapportens resultater er inddelt i fem analysekapitler, der emneopdelt analyserer og beskriver undersøgelsens resultater på tværs af datakilder.

I kapitlet om 'Organisering og finansiering' behandles rådgivningernes organisering og finansiering. Siden 2008 har Social og Indenrigsministeriet, Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Beskæftigelsesministeriet på baggrund af forskellige kriterier uddelt satspuljemidler til økonomi- og gældsrådgivning til socialt udsatte borgere, udsættelsestruede lejere og borgere på offentlig forsørgelse. Formålet med rådgivningen er at støtte overgældssatte i at få størst mulig grad af selvstændig styring af egen økonomi. De konkrete bevillingsmodtagere er både frivillige organisationer, almene boligorganisationer og kommuner, og de forskellige organisatoriske udgangspunkter rummer både fordele og ulemper i forhold til metoder, organisering og kontakt med relevante borgergrupper. Når man ser på tværs af de europæiske lande, er der stor variation i måden, økonomi- og gældsrådgivning er organiseret og finansieret. Der er eksempler på ren offentligt finansieret og lovgivningsmæssigt funderet rådgivning i de nordiske lande og i Irland. I de nordiske lande er kommunerne forpligtet til at yde uvildig økonomi- og gældsrådgivning til overgældssatte borgere, og i Irland er rådgivningen organiseret som en landsdækkende statslig organisation. I Østrig og Tyskland varetages rådgivningen af nationale NGO-baserede paraplyorganisationer. I andre lande, som eksempelvis Danmark, er rådgivningen placeret hos mange forskellige aktører. Mange aktører kan have forskellige styrker og nå

forskellige borgergrupper, men der konstateres både i litteraturen og i KORAs analyse en skævhed i den geografiske dækning. Dette gælder også i forhold til, hvornår man kan komme i kontakt med rådgivningen. KORAs analyse viser, at rådgivninger baseret på frivillige ofte har kortere åbningstider, og at flere rådgivninger har længere ventetider. De internationale tværgående analyser peger på, at landsdækkende organiseringer er mere effektive, og også i højere grad kan sikre finansieringsmæssig kontinuitet. Derudover viser både litteraturen og KORAs analyse, at de råde søgende borgere ofte har andre sociale problemer, hvorfor det er relevant at arbejde med en helhedsorienteret rådgivning, der kobler til andre sociale indsatser. Det er et væsentligt element af rådgivningernes organisering, at der bruges ressourcer på at samarbejde bredt med andre indsatser, også omkring kontakt med borgere med behov.

I kapitlet om 'Målgruppen' behandles målgruppen for rådgivningen. Både KORAs undersøgelse og tidligere analyser viser, at den typiske bruger er enlig, mellem 30 og 50 år, modtager overførselsindkomst og bor til leje. Derudover beskrives et stort antal af 'latente brugere', som rådgivningerne ikke opnår kontakt med. Sammenligner man brugerne i de kommunebaserede rådgivninger i de øvrige nordiske lande med de danske rådgivninger tyder det på, at de danske brugere er mere socialt udsatte. KORAs undersøgelse viser også, at der både er variation og overlap i målgrupper og brugere på de tre satspuljeordninger, og forskellige måder at opnå kontakt med målgruppen. De almene boligorganisationer kan opsøge lejere med huslejerestancer, og kommunerne kan få henvist borgere fra andre funktioner i kommunen. De frivillige organisationer er afhængige af et aktivt netværk og i nogle tilfælde opsøgende arbejde over for specifikke målgrupper.

I kapitlet om 'Frivillige og lønnede medarbejdere' behandles fordele og ulemper ved frivillige og lønnede medarbejdere samt relevante kompetencer i rådgivningen. Det er især rådgivninger under Social- og Indenrigsministeriets område, der rummer frivillige rådgivere og lønnede koordinatorer/ledere, men også Beskæftigelsesministeriet støtter rådgivninger i frivillige organisationer. På den ene side betones både i KORAs undersøgelse og i de internationale kilder den særlige ligeværdige, uafhængige, tillidsskabende og magtfrie relation mellem frivillig rådgiver og råde søgende, der gør det muligt at etablere en dialog 'på borgerens præmisser' og uden 'at registrere en sag'. På den anden side beskrives de strukturelle udfordringer: Frivillige arbejder kun få timer om ugen, ofte uden for normal arbejdstid, og det kan derfor være svært at føre dialog med kreditorer, der arbejder i dagtimerne, og rådgivningsforløbene kan strække sig over unødvendig lang tid. Derudover kan det være svært at arbejde med faglig udvikling af rådgivningen og særlige efteruddannelsesforløb, som man fx gør det i de øvrige nordiske lande. Uafhængigt af, hvorvidt rådgiverne er lønnede eller frivillige, arbejdes der både i de danske cases og i landene omkring os med relevante kompetencer i rådgivningen. Man kan inddele kompetencebehovet i niveauer: Alle rådgivninger gør brug af rådgivere med økonomiske kompetencer. I de mere komplekse sager, der involverer juridiske problemstillinger og rækker ud over budgetlægning og kontakt med kreditorer, er der også behov for juridiske kompetencer i form af socialrådgivere eller jurister.

I kapitlet om 'Rådgivningen' behandles indholdet af rådgivningen. Der er stor variation i rådgivningernes indhold. I nogle lande arbejdes i højere grad med fælles kvalitetstandarder og med at integrere rådgivningen i 'socialt arbejde'. I Danmark er der forskel på, i hvor stor udstrækning rådgivningerne også behandler juridiske problemstillinger, og i forhold til at håndtere andre problemstillinger hos brugerne henviser de danske rådgivninger typisk til andre aktører. I nogle tilfælde er rådgivningen dog en del af en boligsocial helhedsplan eller en del af kommunen, hvorved der kan kobles til andre indsatser. Både i litteraturen og i KORAs analyse betones uvildighed og uafhængighed også som vigtigt for kvaliteten i forhold til at kunne opretholde et helhedsblik på borgernes samlede økonomi og gæld og i forhold til at kunne støtte borgeren. De frivillige organisationer fortæller, at nogle borgere ikke vil have rådgivning

af kommunen. Der er desuden i litteraturen beskrevet en række hovedaktiviteter i en rådgivning, som også i varieret omfang går igen i de danske rådgivninger og er som følger:

1. Forebyggende arbejde i form af undervisning og oplysning
2. Rådgivning i korte forløb om mindre spørgsmål
3. Rådgivning med aktiv bistand i mere komplekse sager inklusive fx overblik over økonomi, budgetlægning, aftaleindgåelse med kreditorer, skrive breve, søge om ydelser
4. Hjælp med ansøgning om gældssanering og/eller støtte til fogedsager.

KORAs undersøgelse viser, at den forebyggende indsats ikke har et særlig stort omfang i Danmark, og at der ikke er en ensartet praksis i forhold til den aktive bistand og det opsøgende arbejde over for specifikke målgrupper. Både i litteraturen og i KORAs undersøgelse ses en vis tension mellem behovet for ensartede standarder og certificering i forhold til kvalitet over for individuel og kontekstbestemt rådgivning, som i højere grad definerer kvaliteten i interaktionen mellem rådgivning og rådsøgende borger.

I kapitlet om 'Dokumentation og brugernes udbytte af rådgivningen' behandles rådgivningernes dokumentationspraksis og viden om brugernes udbytte. Alle cases i KORAs undersøgelse dokumenterer rådgivningen men på meget forskellige og usammenlignelige måder. I litteraturen om rådgivninger i Danmark og i andre lande diskuteres ofte effekt. Mange undersøgelser er dog lavet som selv-evalueringer, og datakilderne er usammenlignelige. Desuden er det svært at lave studier af langtidseffekter af rådgivningen, da det er svært at opnå kontakt med brugere et halvt år efter rådgivningen. Denne udfordring fremgår også af KORAs undersøgelse. Der er dog i Sverige, Finland og Holland gennemført analyser, der peger i retning af, at der er en samfundsøkonomisk gevinst ved rådgivningen. Resultaterne kan dog ikke umiddelbart overføres til Danmark, da konteksten og indholdet af de offentlige ydelser er forskellige. Informanterne i KORAs cases er dog ikke i tvivl om brugernes udbytte, der består af alt fra at opnå ro og overblik og dermed overskud til andre problemer, at få frigjort økonomisk råderum til hverdagens fornødenheder til at få sat gæld i bero, betalt af på gæld og at blive mødt med forståelse og indsigt. Flere gør opmærksom på borgernes generelle sociale udfordringer og retter blikket mod, at effekt og udbytte bør undersøges i et bredere perspektiv i forhold til generel trivsel, sundhed, beskæftigelse, netværk og mestring af eget liv. Det betones også, at nogle borgere er så socialt udsatte, at målet ikke er at gøre dem gældsfrie, men derimod at give dem værktøjer til at etablere kontrol over deres økonomiske situation.

Modeller for fremtidig forankring

Når man kigger på tværs af litteraturen og KORAs undersøgelse er der især syv centrale elementer af en rådgivning, som kan sikre kvalitet, effektivitet og imødekommelse af borgernes behov:

1. Tilgængelighed, forstået som ensartet geografisk tilgængelighed for alle borgere med behov
2. Kontakt med målgruppen, hvilket bl.a. indebærer behov for opsøgende arbejde over for særlige målgrupper, samarbejde med aktører med kontakt med målgruppen samt mulighed for forskellige lokationer
3. Uvildighed og uafhængighed af kreditorinteresser
4. Kvalitetssikring, der både indebærer konkrete kompetencer i rådgivningen og balancen mellem standardiseret kvalitet og individuel og kontekstuel tilpasning
5. Kontinuitet i forhold til finansiering og faglig udvikling
6. Diversitet og fleksibilitet i forhold til at have forskellige tilbud til forskellige behov og arbejde med opsøgende arbejde i forhold til forskellige målgrupper
7. Helhedsorienteret rådgivning, der skaber sammenhæng til andre sociale indsatser.

KORA har identificeret fem mulige modeller for fremtidig forankring, og relaterer disse til de centrale elementer. De fem modeller er:

1. Forskellige autonome organisationer med forskellige sektorielle udgangspunkter
2. En NGO-baseret paraplyorganisation
3. En partnerskabsmodel mellem kommuner, almene boligorganisationer og frivillige organisationer
4. En uafhængig landsdækkende statslig organisation
5. En kommunalt forankret rådgivning.

Alle fem modeller rummer fordele og ulemper i relation til de centrale elementer, men de tre modeller, der arbejder med landsdækkende koordinering og styring, kan i højere grad imødekomme de centrale elementer.

Afslutning

KORAs undersøgelse viser, at økonomi- og gældsrådgivning med fordel kan organiseres mere helhedsorienteret i forhold til andre sociale indsatser, at den eksisterende geografiske spredning i Danmark kan indebære en uensartet tilgængelighed for borgere på tværs af landet, samt at variation i typen af rådgivning (opsøgende arbejde, satellitter, åbne tilbud på forskellige adresser m.m.) har betydning for at kunne komme i kontakt med borgere med behov. Almene boligorganisationer og kommuner har mere direkte adgang til borgere med behov, mens frivillige organisationer er afhængige af synliggørelse af tilbud og et aktivt netværk. Brugere af de danske rådgivninger er i vid udstrækning sammenlignelige med brugerne i andre lande, om end der er en tendens til, at de, især i de frivillige organisationer, er mere socialt udsatte. Det hænger formentlig bl.a. sammen med, at de frivillige organisationers rådgivning er målrettet disse borgergrupper, og at de netop opnår kontakt med brugerne senere, når de har endnu flere økonomiske problemer, end boligorganisationer og kommuner gør. Uanset årsagerne til den store variation i brugere, tilgange, indhold og organisering forestår der i et fremadrettet perspektiv en svær balancegang mellem det italesatte behov for en mere ensartet kvalitet over for en fleksibel tilpasning til, at kvaliteten i de frivillige organisationer også defineres i interaktionen mellem borger og rådgiver, og derfor i sin essens er 'uensartet' og fleksibel. En anden svær balancegang er balancen mellem uvildighed og uafhængighed over for behovet for, at være knyttet til, eller forankret i, kommuner og boligorganisationer, der både har kontakt med borgere med behov, og viden og ressourcer. På den ene side etablerer de frivillige organisationers uafhængighed og uformelle metoder en anden legitimitet og nogle andre mere ligeværdige rådgivningssituationer, på den anden side efterlyser flere af de frivillige organisationer mere samarbejde med kommuner og boligorganisationer. Der kan konstateres en gensidig afhængighed i forhold til at kunne imødekomme borgernes behov mellem boligorganisationer, kommuner og frivillige organisationer i forhold til både organisering og viden, faglig professionalisme og frivillighed.

Balanceringen heraf kan vanskeliggøres af, at der ikke findes særlig meget viden om borgernes udbytte af rådgivningen. Vi ved m.a.o. ikke særlig meget om, hvilken betydning det har for borgernes udbytte, hvordan rådgivningerne organiserer og tilgår rådgivningen af borgerne, eller definerer kvalitet. KORAs undersøgelse har afdækket de afgørende faktorer i forhold til at opnå kontakt med borgerne, forskellige centrale elementer af organisering af og indholdet i, samt fakta om brugerne og rådgivningernes oplevelser af brugernes udbytte. På den baggrund er der opstillet forskellige mulige modeller for fremtidig forankring, som kan kvalificere de fremadrettede overvejelser over økonomi- og gældsrådgivning.

1 Indledning

1.1 Baggrund

Både i Danmark og i andre europæiske lande er problemer med at få privatøkonomien til at hænge sammen et udbredt fænomen. Udfordringerne for den enkelte borger kan bl.a. skyldes en permanent lav indkomst, manglende finansiell forståelse eller en pludselig opstået social begivenhed såsom arbejdsløshed eller sygdom (Muller et al. 2012). Europæiske studier viser, at overgældssatte borgere især er borgere på mellem 30 og 50 år, enlige eller enlige forsørgere på overførselsindkomst, der bor til leje (Alleweldt et al. 2013).

I denne undersøgelse bruger vi begrebet "overgældssat" som en samlebetegnelse for borgere, der er bagud med at betale deres regninger, og/eller hvis gæld er forholdsvis større, end deres indtægter kan bære. Overgældssætning skal altså forstås i en bred forstand¹.

Overgældssætning kan have såvel økonomiske som sociale og helbredsmæssige konsekvenser. Både for det enkelte individ/den enkelte husstand og for den finansielle sektor og samfundet som sådan. Flere undersøgelser, herunder denne undersøgelse, viser, at overgældssætning kan lægge et massivt psykisk pres på overgældssatte i forhold til at få mad på bordet, betale huslejen mv., ligesom overgældssætning kan påvirke helbredet og livskvaliteten negativt og føre til social eksklusion.

Et blik på overgældssætning i Danmark viser, at de danske husholdninger (fortsat) har en stor gæld set i forhold til deres indkomst. Tal fra både OECD og Eurostat viser, at Danmark har det højeste niveau af husholdningsgæld blandt de lande, vi normalt sammenligner os med, og at niveauet har været for opadgående i mange år (om end niveauet har stabiliseret sig de seneste år). Eksempelvis viser statistik over europæiske landes husholdningsgæld, at husholdningsgælden som procentdel af den disponible indkomst for Danmark i 2014 lå på 268 %. For Sverige var andelen 149 % og Finland 110 %.

Det høje gældsniveau i Danmark er ikke i sig selv problematisk, hvis husholdningerne er i stand til at imødekomme deres økonomiske forpligtelser. Og flere forhold i Danmark taler da også for, at risikoen for, at husholdningerne misligholder deres rente- og afdragsforpligtelser, er relativ lav². Den høje gæld gør dog, at den enkelte husstand er følsom over for uforudsete begivenheder såsom arbejdsløshed og sygdom. Ligesom det høje gældsniveau kan være en risiko for den finansielle stabilitet i Danmark, fx hvis ledigheden stiger, ved rentestigninger osv.

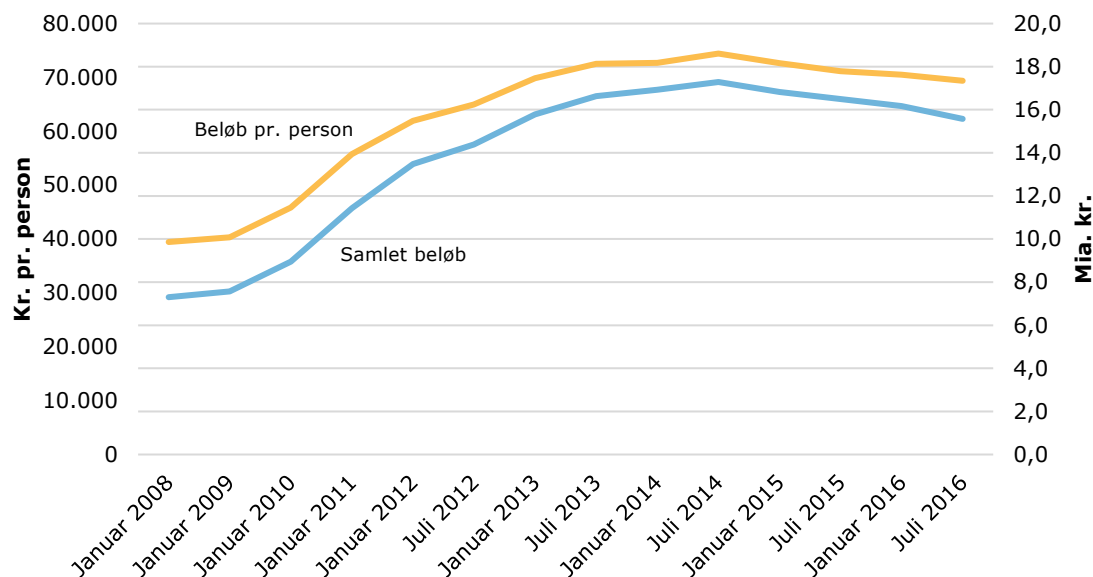
Antallet af personer registreret i Experians RKI-register og deres udestående med kreditorer kan ligeledes inddrages for at beskrive gældssituationen. Som det fremgår af Figur 1.1 nedenfor, er beløbet registreret i RKI steget kraftigt i perioden 2008-2014 – både totalt set og beløb pr. person – og været for nedadgående de seneste år. I juli 2016 var beløbet 15,6 mia. kr., hvilket svarer til et gennemsnitligt beløb pr. person registreret i RKI på knap 70.000 kr. Der har altså været en voldsom vækst i antallet af personer, der bliver registrerede som dårlige betalere, og registrerede beløb har ligeledes været stigende, om end udviklingen er vendt siden 2014. En mulig forklaring på udviklingen siden 2014 er, at danskerne har fået bedre styr på

¹ Nogle iagttagere refererer til overgældssætning i en mere snæver forstand som låntagning. Se i øvrigt European Commission (2008) for en diskussion af definitionen af overgældssætning.

² Danske husholdninger har i modsætning til mange andre lande store pensionsformuer, som reducerer behovet for at være gældfri inden pensionering. Husholdninger med realkreditgæld har desuden en robust evne og vilje til at betale ydelserne på realkreditlånene. Hertil kommer, at den danske stat har en relativ lille gæld i forhold til de fleste andre lande, hvilket sikrer, at der er råd til et udstrakt socialt sikkerhedsnet og et højt offentligt serviceniveau.

deres økonomi. En anden er, at knækket på kurven er udtryk for en generel bedring i samfundsøkonomien.

Figur 1.1 Beløb registreret i RKI-register, 2008-2016



Kilde: Experians RKI-analyse. 1. halvår 2016.

Et aspekt af overgældssætningen i Danmark, som ligeledes er væsentlig at fremdrage, er antallet af udsættelser af lejere. Her viser SFI-undersøgelser, at antallet af sager med effektiv udsættelse steg betydeligt i perioden 2002-2010 (Christensen & Nielsen 2008, o Høst et al. 2012), men faldt fra 2011 til 2013 (Christensen et al. 2015). Tal fra Domstolsstyrelsen viser, at denne for nedadgående tendens i antallet af effektive udsættelser er fortsat i perioden 2013-2015. I 2013 var der ifølge Domstolsstyrelsen 3.790 effektive udsættelser, mens antallet i 2015 lå på 2.551. Ifølge SFI sker omtrent 60 % af de effektive udsættelser i den almene boligsektor (Christensen et al. 2015, Christensen & Nielsen 2007). Udsættelser kan dog også skyldes andet end lejernes problemer med at betale husleje.

Som led i politiske bestræbelser på at imødekomme problemerne ved overgældssætning har der i Danmark siden 2000 været stillet en række lovforslag og gennemført lovgivning, som har haft til formål at forebygge og afhjælpe problemer med overgældssætning. Første gang, der blev stillet forslag om etablering af en uafhængig gældsrådgivning for private, var i 2003.

Det var dog først i 2008, at der som en del af årets satspuljeaftale på socialområdet for en fireårig periode blev etableret gældsrådgivning målrettet mod socialt udsatte borgere med gæld (administreret af Social- og Indenrigsministeriet – herefter SIM). Siden blev ordningen forlænget med yderligere fire år, og i samme ombæring blev der afsat midler på boligområdet til rådgivning over for udsættelsestruede lejere (administreret af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet – herefter UIBM). På beskæftigelsesområdet blev der i 2014 afsat satspuljemidler til gældsrådgivning over for borgere på offentlig forsørgelse (administreret af Beskæftigelsesministeriet – herefter BM)³.

³ De tre ministerier har i perioden 2008-2016 gennemgået forskellige ændringer og skiftet navn nogle gange. For overskuelighedens skyld anvender vi i rapporten udelukkende de nuværende navne (pr. oktober 2016) henholdsvis Social- og Indenrigsministeriet (SIM), Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet (UIBM) og Beskæftigelsesministeriet (BM).

Senest er der med satspuljeaftalen for 2016 aftalt en videreførelse af frivillig gældsrådgivning for to år. Derudover er der afsat satspuljemidler i perioden 2016-2017 til en videreførelse af puljen til almene boligorganisationer til rådgivning til udsættelsestruede lejere. I Tabel 1.1 nedenfor er der givet et overblik over de forskellige satspuljer, som har indeholdt økonomisk rådgivning og gældsrådgivning af overgældssatte borgere. Bilag 1 indeholder en oversigt over bevillinger fra satspuljen på henholdsvis SIM's, UIBM's og BM's område.

Tabel 1.1 Satspuljer vedrørende rådgivning af overgældssatte borgere

Pulje	Ressortområde	Puljestørrelse (mio. kr.)	Bevillingsperiode	Antal bevillingsmodtagere
Rådgivning af udsættelsestruede lejere	UIBM	10,0*	2016-2017	3
Frivillig gældsrådgivning	SIM	21,7	2016-2018	11
Gældsrådgivning til borgere på offentlig forsørgelse	BM	16,0	2015-2018	6
Forebyggelse af udsættelse af lejere**	UIBM	40,0	2012-2015	13
Etablering af en frivillig gældsrådgivning	SIM	40,0	2012-2015	11
Etablering af en frivillig gældsrådgivning	SIM	16,0	2009-2012	5

Note: *Kun fem ud af de ti mio. kr. er uddelt i 2016. De resterende fem mio. kr. uddeles i 2017.
 **Allerede i marts 2011 blev der på boligområdet igangsat en fremskudt og forebyggende indsats for at nedbringe antallet af lejere, der sættes ud af deres bolig, fordi huslejen ikke er betalt. Det skete ved, at der blev afsat i alt 12 mio. kr. til fire konkrete rådgivningsprojekter.

1.2 Formål

Af aftale om udmøntning af satspuljen for 2016 for social- og indenrigsområdet fremgår det, "at der iværksættes en undersøgelse, der ser på gældsrådgivningerne på tværs af ressortområder og undersøger modeller for varig forankring".

Formålet med undersøgelsen er derfor todelt:

- Kortlægge de eksisterende rådgivningers organisering og finansiering, målgrupper, frivillige og lønnede medarbejdere samt rådgivningens indhold og erfaringer med dokumentation og borgernes udbytte
- Fremstille fordele og ulemper ved mulige modeller for fremtidig forankring.

Undersøgelsen er gennemført af KORA i perioden maj til september 2016 og indeholder viden om de centrale elementer af økonomi- og gældsrådgivning af overgældssatte. Undersøgelsens genererede viden bruges som baggrund til at foreslå mulige modeller for fremtidig forankring.

1.3 Hvad menes der med økonomi- og gældsrådgivning?

Det fremgår af opdraget for undersøgelsen, jf. afsnit 1.2 ovenfor, at der på tværs af de tre ministerområder ønskes en undersøgelse af de *gældsrådgivninger*, som har modtaget økonomisk støtte fra satspuljen til rådgivning af gældsplagede borgere.

I løbet af undersøgelsen har KORA imidlertid erfaret, at gældsrådgivning ikke er en fuldt ud dækkende betegnelse for den rådgivning, der finder sted i de rådgivninger, som modtager tilskud fra satspuljen. For mange af rådgivningerne i undersøgelsen er rådgivning om gæld ikke det primære i indsatsen, da brugerne af rådgivningerne ikke nødvendigvis har oparbejdet en

uoverstigelig gæld, men "blot" har svært ved at få pengene til at slå til. Der har derfor været behov for at finde frem til en mere fyldestgørende karakteristik af den rådgivning, der ydes.

Først og fremmest kan rådgivning om økonomi og gæld være enten formel eller uformel (Wallis 2005). Uformel rådgivning kan gives af venner/familie, kolleger, medier mv., mens formel rådgivning ydes af egentlige rådgivere. I relation til formel rådgivning kan der desuden skelnes mellem vederlagsfri rådgivning og rådgivning mod vederlag. I Danmark er det typisk private virksomheder, som tager sig betalt for at yde rådgivning.

I denne undersøgelse ser vi primært på *formel, vederlagsfri rådgivning*, om end vi også kort berører uformel rådgivning og rådgivning mod vederlag i kapitel 3 om rådgivningslandskabet i Danmark.

Ser man nærmere på indholdet af den rådgivning, der ydes, kan der sondres mellem forskellige typer af rådgivning. Jørgensen (2012) skelner eksempelvis mellem kredit- og gældsrådgivning på den ene side og investeringsrådgivning på den anden, samtidig med at det påpeges, at gældsrådgivning adskiller sig fra kreditrådgivning ved, at rådgivningen er helhedsorienteret og normalt en del af en bred hjælp til den gældssatte.

I litteraturen foretages der desuden en sondring mellem gældsrådgivning og økonomisk rådgivning. Dubois (2012) grupperer ydelserne i gældsrådgivning på følgende vis (KORAs oversættelse):

- Videregive information til den rådsøgende
- Planlægge og balancere et budget, så den rådsøgende får overblik over sin økonomi, og så forudsætninger er til stede for, at vedkommende kan vedligeholde budgetter og aftaler
- Rådgive om juridiske forhold
- Bistå med dialog med kreditorer
- Administrere og bistå i sager juridisk eller økonomisk, fx i gældssaneringsager og i dialog med kreditorer og myndigheder.

Af Solstad (2011) fremgår det, at økonomisk rådgivning gives til personer, som har brug for støtte til at overskue sin private økonomiske situation og ofte består af tre aktiviteter på følgende vis (KORAs oversættelse):

- Bistå den rådsøgende med at skaffe sig overblik over den økonomiske situation (kortlægning)
- Skabe tryghed for den rådsøgende ved at indgå aftaler med kreditorer og tilrettelægge økonomien (gøre nødvendige indgreb)
- Lægge tingene til rette for den rådsøgende, så borgeren får overblik over sin økonomi, og så forudsætninger er til stede for, at borgeren kan vedligeholde budgetter og aftaler (muliggøre størst mulig grad af selvstændig styring af egen økonomi).

Som det fremgår af det ovenstående, er der et vist overlap i fremstillingen af indholdet af henholdsvis gældsrådgivning og økonomisk rådgivning. I begge tilfælde handler rådgivningen om at skabe overblik over den rådsøgendes økonomi og på den baggrund få opstillet handlemuligheder, evt. indgå aftaler og bistå i dialogen med kreditorer. De to typer af rådgivning adskiller sig dog også fra hinanden, bl.a. ved at der i gældsrådgivningen anlægges en mere integreret og skræddersyet tilgang, idet gældsplagede ofte har flere og komplekse problemer.

For at indfange disse forskellige aspekter af den rådgivning, der ydes af gælds- og økonomirådgivningerne (herefter rådgivningerne) i undersøgelsen – og for at rådgivningerne har kunnet

genkende sig selv og deres rådgivning – har vi valgt at anvende betegnelsen *økonomi- og gældsrådgivning* om den rådgivning, der ydes til overgældssatte borgere.

1.4 Rammer og vilkår for satspuljer vedrørende rådgivning af overgældssatte borgere

I dette afsnit gives der et overblik over de rammer og vilkår, som knytter sig til satspuljer vedrørende rådgivning af overgældssatte borgere. Afsnittet bygger primært på de vejledninger, som er udarbejdet inden for de forskellige ministerområder til at guide puljeansøgerne i forbindelse med ansøgningsprocessen.

Tabel 1.2 indeholder en summarisk oversigt over rammer og vilkår for de tre satspuljer fordelt på ressortområde⁴.

Tabel 1.2 Oversigt over vilkår og rammer for satspuljeordninger vedrørende rådgivning til overgældssatte borgere

	SIM	UIBM	BM
Formål	At støtte projekter om frivillig gældsrådgivning på socialområdet og dermed medvirke til at reducere social udsathed	At understøtte den indsats, der foregår i boligorganisationer, med at nedbringe antallet af udsættelser af lejere, der ikke betaler deres husleje	At understøtte behovet for og efterspørgslen efter økonomisk rådgivning og gældsrådgivning til borgere på offentlig forsørgelse
Anvendelsesområde	Støtte til etablering af nye frivillige gældsrådgivninger og videreførelse og udvidelse af eksisterende frivillige gældsrådgivninger	Ansættelse af medarbejder(e) med pædagogiske og økonomiske kompetencer, som kan give råd og vejledning om huslejebetaling, husstandens økonomi og øvrige problemer	Professionel gældsrådgivning til personer, som allerede har forgældet sig i en sådan grad, at hverdagen ikke kan hænge sammen, og til forebyggende økonomisk rådgivning, som kan ruste borgerne til at få hverdagen til at hænge sammen for de midler, de har til rådighed
Målgruppe	Socialt udsatte borgere, herunder unge, med en kombination af lav indkomst, gæld og lavt rådighedsbeløb, som er i risiko for at blive udsat for sociale begivenheder såsom udsættelse af egen bolig, marginalisering på arbejdsmarkedet mv.	Primært lejere i almene boligorganisationer, der er i huslejerestance	Udsatte borgere på offentlig forsørgelse
Ansøgningsberettigede	Frivillige foreninger	Almene boligorganisationer*	Kommuner, private aktører og foreninger mv.
Forudsætninger for tildeling af støtte	Gældsrådgivningerne baseres på frivillig arbejdskraft Den frivillige gældsrådgivning udføres af frivillige med faglig relevant baggrund Den frivillige gældsrådgivning skal være vederlagsfri for borgerne Der indgår en særlig indsats over for socialt sårbare unge med gæld Der ydes en helhedsorienteret gældsrådgivningsindsats Rådgivningen skal bidrage til, at borgerne har fået et økonomisk overblik og får lagt en realistisk plan for gældsafvikling	Personer, der ansættes for at kunne rådgive målgruppen, skal have en faglig relevant baggrund og have pædagogiske og økonomisk kompetencer Det forventes, at rådgiveren færdes i boligområdet og bliver et velkendt ansigt i området Rådgivningen gennemføres i tæt samarbejde med kommunen Det planlægges, hvordan projektets aktiviteter forankres efter tilskudsperiodens udløb	Projekterne skal være rettet mod de svageste borgere blandt dem på offentlig forsørgelse Projektet skal kunne give borgerne værktøjer til selv at kunne holde styr på deres egen økonomiske situation fremover Opgaven bliver løst af personer med ekspertise i gældsrådgivning samt indsigt i puljens målgruppe Rådgivningen skal foregå ved personligt fremmøde og må ikke være placeret i forbindelse med en myndighed

⁴ I beskrivelsen af vilkår og rammer er der taget afsæt i den seneste ansøgningsrunde.

	SIM	UIBM	BM
	De frivillige dækkes af en erhvervsansvarsforsikring De frivillige rådgivere skal tilbydes kurser og efteruddannelse		
Krav til evaluering og erfaringsopsamling	Årlig statusrapport	Årlig standardrapport og rapport ved projektafslutning	Årlig statusrapport og afslutningsvis samlet evaluering af hele projektføreløbet

Note: *Af vejledningen til ansøgningspuljen for 2016-2018 fremgår det desuden, at det kun er almene boligorganisationer, som ikke tidligere har modtaget tilskud fra satspuljen til at ansætte en rådgiver, som kan søge om midler fra puljen.

Kilde: Vejledning til ansøgningspuljen til Frivillig gældsrådgivning (§ 15.13.28.70.), Socialstyrelsen; Vejledning til ansøgning om støtte til Rådgivning af udsættelsestruede lejere § 14.51.51.40, Styrelsen for international Rekruttering og Integration samt STARS hjemmeside.

Det fremgår af Tabel 1.2, at der er både ligheder og væsentlige forskelle mellem de tre satspuljer.

Først og fremmest har alle tre puljer det fællestræk, at de har til formål at forebygge og afhjælpe økonomiske problemer blandt borgere med en kombination af lav indkomst, gæld og lavt rådighedsbeløb, som er socialt udsatte eller i risiko for at blive udsat for sociale begivenheder (fx udsættelse af egen bolig). Alle ordninger har desuden det mere eller mindre eksplicit formulerede mål, at borgere, som modtager rådgivning, får styr på deres egen økonomiske situation, får overblik over deres handlemuligheder, og derved bliver i stand til at forbedre deres sociale situation.

For alle ordningerne gælder det, at støtten kan gå til aflønning af medarbejdere, evt. ved frikøb og køb af konsulentbistand, og til dækning af driftsudgifter; dog kun i mindre omfang for ordningen, som administreres af BM.

Ligheder mellem ordningerne omfatter derudover, at rådgivningen skal udføres af personer med faglig relevant baggrund, og at rådgivningen skal stilles vederlagsfri til rådighed for borgerne.

Forskellene mellem de forskellige ordninger knytter sig især til, hvilken specifik målgruppe rådgivningen er rettet mod, hvem de ansøgningsberettigede er, og hvem der udfører rådgivningen.

Selv om der er et vist overlap i målgruppedefinitionen på tværs af ordningerne, er der fokus på afgrænsede målgrupper i de forskellige ordninger. I ordningen, administreret af SIM, er der fokus på socialt udsatte borgere, herunder socialt sårbare unge, mens den primære målgruppe i ordningen på UIBM's område er lejere i huslejerestance i almene boligorganisationer. På BM's område er rådgivningen rettet mod udsatte borgere på offentlig forsørgelse. Det er i den forbindelse oplagt, at der i nogle tilfælde vil være overlap af konkrete borgere, der potentielt kan modtage to eller alle tre typer af rådgivningstilbud.

I relation til de ansøgningsberettigede er det potentielle ansøgerfelt forholdsvis snævert defineret i ordningerne, som administreres af UIBM og SIM – henholdsvis almene boligorganisationer og frivillige foreninger – mens det er en bredere ansøgerkreds, som kan komme i betragtning til støtte fra ordningen på BM's område. Det er her væsentligt at bemærke, at tidligere støttemodtagere på UIBM's område ikke har været omfattet af ansøgerkredsen i den seneste pulje (2016-2017).

Set i forlængelse af vilkårene omkring de ansøgningsberettigede adskiller ordningen på SIM's område sig fra de to øvrige ordninger ved, at rådgivningen er baseret på frivillig arbejdskraft.

For ordningerne på UIBM's og BM's område gives der støtte til ansættelse af fagprofessionelle, om end rådgivningen i praksis i flere tilfælde ydes af frivillige rådgivere.

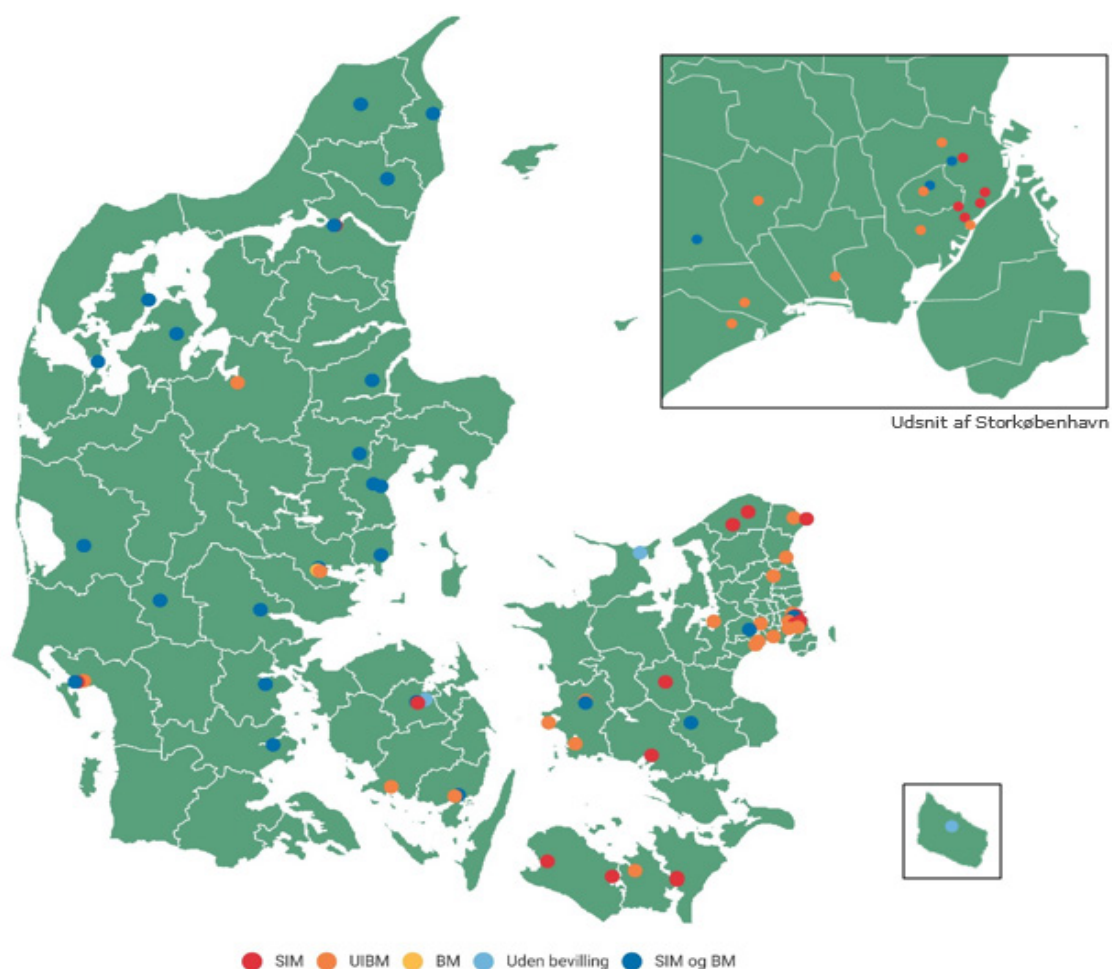
Yderligere er der forskel på kravet til indholdet af rådgivningen, idet der med ordningerne på SIM's og UIBM's område ydes støtte til en helhedsorienteret indsats eller "bred" rådgivning, mens der med ordningen på BM's område er lagt op til en mere fokuseret rådgivning, idet der med puljen gives tilskud til projekter, der yder økonomisk rådgivning og gældsrådgivning med fokus på at fremme uddannelse og beskæftigelse blandt borgere på offentlig forsørgelse.

1.5 Geografisk dækning af økonomi- og gældsrådgivning

Landkortet i Figur 1.2 viser de byer i Danmark, hvor det er muligt at modtage vederlagsfri rådgivning fra de rådgivninger, som er omfattet af undersøgelsen.

Det fremgår af kortet, at der tilbydes rådgivning i knap 50 byer spredt over en stor del af landet. Samtidig ses det, at hovedparten af rådgivningerne ligger i hovedstadsområdet, og at der findes nogle "huller" i den geografiske dækning, fx i dele af Syd- og Midtjylland, på Vestsjælland, i dele af Fyn og på flere af øerne. Nogle af rådgivningerne tilbyder dog telefonisk rådgivning og/eller online-rådgivning, ligesom nogle rådgivninger har en mobil rådgivning eller en udgående funktion, hvilket har betydning for billedet af den geografiske dækning.

Figur 1.2 Geografisk placering af rådgivninger, der er omfattet af undersøgelsen



Note: Landkortet viser fordelingen af de fysiske lokaliteter, hvor rådgivningerne, som har deltaget i undersøgelsen, tilbyder rådgivning til overgældssatte. Det bemærkes, at antallet af lokaliteter overstiger antallet af rådgivninger.

Som det fremgår af undersøgelsen, varierer det desuden fra rådgivning til rådgivning, hvad den tilbudte rådgivning indeholder, hvilken form den antager, hvem der udfører rådgivningen, og hvad vilkårene er omkring rådgivningen. Alt sammen forhold som også har betydning for beskrivelsen af den geografiske dækning. Eksempelvis har rådgivningerne forskellige åbningstider, ligesom nogle rådgivninger, især på UIBM's og BM's område, tilbyder rådgivning til en nærmere afgrænset målgruppe.

Endelig skal man være opmærksom på, at landkortet i Figur 1.2 ikke på udtømmende vis beskriver dækningen af vederlagsfri rådgivning i Danmark. Kortet viser som sagt kun placeringen af de rådgivninger, som er omfattet af denne undersøgelse. Rådgivninger, der tilbyder vederlagsfri rådgivning, og som ikke optræder på kortet, findes såvel i den kommunale og private sektor som i den almene boligsektor. I kapitel 3 giver vi en mere udtømmende beskrivelse af rådgivningslandskabet i Danmark.

1.6 Læsevejledning

Efter dette indledende afsnit redegøres der i kapitel 2 for undersøgelsens design og metoder. Herefter følger et kapitel om de forskellige aktører i rådgivningsindsatsen i Danmark, som hører hjemme i henholdsvis den frivillige sektor, den offentlige sektor, den almene boligsektor og den private sektor. Kapitlet har til formål at introducere de forskellige rammevilkår, som de enkelte rådgivninger arbejder under, og som danner baggrund for målgrupper, metoder, erfaringsgrundlag og organisering, og derfor også for KORAs analyse.

Herefter følger fem emneopdelte analysekapitler, hvor undersøgelsens resultater fremlægges på tværs af de forskellige ressortområder og sektorer og analyseres i sammenhæng med tidligere relevante analyser. Analysekapitlerne er inddelt i fem emner: organisering og finansiering, målgruppen, frivillige og lønnede medarbejdere, rådgivningen samt dokumentation og brugernes udbytte. Disse kapitler giver tilsammen indblik i økonomi- og gældsrådgivningens forskellige centrale elementer. De enkelte kapitler er struktureret i underemner og inddrager både eksisterende viden og de af KORA indsamlede data. Alle analysekapitler afsluttes med en opsamling på resultaterne inden for det konkrete emne på tværs af datakilder, hvorved det er muligt at danne sig et overblik over de væsentligste fund.

Rapportens analyse bruges som afsæt til at indkredse modeller for fremtidig forankring i et kapitel, der fremstiller og diskuterer mulige modeller for fremtidig forankring inddelt i tre afsnit. Det første afsnit giver en indføring i rådgivningen om gæld og privatøkonomi i EU, hvorved det bliver muligt at perspektivere mulige justeringer af "den danske model" i sammenhæng med andre europæiske landes modeller. Herefter indkredser vi de tværgående centrale elementer af en rådgivning, som vi kan udlede på baggrund af KORAs dataindsamling og tidligere analyser. Hvad skal en rådgivning indeholde, og hvad skal den kunne? Til sidst præsenterer vi forskellige mulige modeller for fremtidig forankring af økonomi- og gældsrådgivning i Danmark og analyserer og diskuterer, hvordan disse kan relateres til de centrale elementer af en rådgivning.

Rapporten afsluttes med et opsamlingskapitel, der binder de analytiske pointer sammen i en helhed.

Undersøgelsens design og metodevalg præsenteres i næste kapitel. Bilag 2-Bilag 4 indeholder mere detaljeret viden om undersøgelsens metode, informanter og datakilder.

2 Design og metode

I dette afsnit redegør vi for undersøgelsens design og metodevalg.

KORAs undersøgelse skal kortlægge praksis i de rådgivninger, som har modtaget økonomisk støtte fra følgende satspuljer:

Tabel 2.1 Undersøgte satspuljer

Pulje	Ressortområde	Bevillingsperiode
Etablering af en frivillig gældsrådgivning	SIM	2012-2015
Forebyggelse af udsættelse af lejere	UIBM	2012-2015
Gældsrådgivning til borgere på offentlig forsørgelse	BM	2015-2018

Derudover er der gennemført desk research på rådgivninger, der ikke er omfattet af satspuljestøtte, og disse indgår også i undersøgelsen.

For at etablere tilbundsgående viden om økonomi- og gældsrådgivning bygger undersøgelsen både på kvantitative og kvalitative datakilder, hvorved det har været muligt både at skabe et bredt indblik i rådgivningernes eksisterende praksis og et kendskab til allerede eksisterende viden om rådgivning af overgældssatte i Danmark og Europa.

Følgende elementer indgår i KORAs undersøgelse:

- Desk research og litteratursøgning
- Interview med udvalgte nøglepersoner blandt organisationer, som har modtaget økonomisk støtte fra satspuljen
- Survey blandt organisationer, som har modtaget økonomisk støtte fra satspuljen, og organisationer, som ikke har modtaget økonomisk støtte
- Casebesøg blandt udvalgte rådgivninger
- Workshop med udvalgte aktører.

De enkelte datakilder samt undersøgelsens analysestrategi beskrives i det følgende.

2.1 Desk research og litteratursøgning

KORAs desk research har omfattet en gennemgang af det materiale, som vedrører satspuljerne på de forskellige ressortområder, herunder bevillingsoversigter, vejledninger, ansøgningskemaer mv., samt materiale om de støttede projekter fra ministerierne, dvs. statusrapporter, dokumentation og i nogle tilfælde rådgivningernes ansøgninger om støtte.

En mindre del af desk researchen har bestået af at kortlægge øvrige udbydere af rådgivning af overgældssatte, som ikke har modtaget støtte fra satspuljen, for at danne et helstøbt billede af "landskabet" af organisationer, som opererer på det danske rådgivningsmarked. Researchen er gennemført via internettet og kontakter til relevante interessenter med viden på området. Fokus i denne del af desk researchen har været på udbydere, som yder vederlagsfri rådgivning. Aktører, som rådgiver mod direkte vederlag, har dog også i mindre omfang været omfattet af desk researchen.

Litteratursøgningen er gennemført i nordiske og danske databaser. Der er inddraget litteratur efter år 2000, og der er fundet i alt 81 publikationer samt links til lovgivning og hjemmesider i øvrigt. Se Bilag 2 for uddybning af metoden for KORAs litteratursøgning.

2.2 Interview med udvalgte nøglepersoner

Parallelt med desk researchen og litteratursøgningen er der gennemført interview med repræsentanter for udvalgte rådgivninger med erfaring og bred viden om rådgivning rettet mod overgældssatte borgere. Interviewene havde til formål at etablere et indblik i området, som kunne danne baggrund for dataindsamlingen.

I interviewene var der fokus på organiseringen af rådgivningen, indholdet af rådgivningen, brugerne, rådgiverne, rammer og vilkår for rådgivningen samt brugernes udbytte af rådgivningen og dokumentation af indsatsen.

Organisationerne blev udvalgt ud fra erfaringsgrundlag, primær målgruppe, rådgivningstilgang og sektoriel forankring. Derudover blev der udvalgt rådgivninger, som kunne give viden om rådgivningen inden for alle tre ministerielle ressortområder. Informanter fra følgende organisationer blev interviewet:

- KFUM's Sociale Arbejde
- Den Sociale Rets Hjælp
- KAB
- Greve Kommune.

Interviewene havde en varighed på cirka en time. Interviewene blev optaget og gemt som en lydfil og efterfølgende transskriberet. Interviewene blev gennemført i perioden maj til juni 2016.

2.3 Survey

Surveyen er gennemført som telefoninterview blandt rådgivninger, som har modtaget økonomisk støtte fra satspuljerne angivet i Tabel 2.1 ovenfor, samt udvalgte rådgivninger, som ikke har fået del i satspuljemidler. Bilag 3 indeholder en samlet liste over surveyens respondenter.

I interviewene med rådgivningerne har der været fokus på formålet med rådgivningen, målgrupper (problematikker og behov), kontakt med målgrupper, fokus i og indhold af rådgivning, rådgivningsformer, tilgang i rådgivningen, samarbejdsrelationer og netværk, økonomi og finansieringsgrundlag samt erfaringer med evaluering og dokumentation.

De interviewede rådgivninger har desuden via et registreringsark indberettet stamoplysninger om brugerne, herunder antal henvendelser, køn, alder, civilstand, forsørgelsesgrundlag, boligforhold samt størrelsen af gælden.

Som angivet i Tabel 2.2 nedenfor, besvarede 30 ud af 37 rådgivninger, svarende til 81 %, spørgeskemaet ved telefoninterview. Der er størst frafald blandt rådgivninger, som ikke har modtaget støtte fra satspuljen.

Tabel 2.2 Antal inviterede, antal svar og svarprocenter

	SIM	UIBM	BM	Uden bevilling	I alt
Antal inviterede	11	6	13	7	37
Antal svar	11	5	10	4	30
Svarprocent	100 %	83 %	77 %	57 %	81 %

Note: 30 og 37 er inklusive tre dubletter (Den Sociale Retshjælp, KFUM's Sociale Arbejde og LO Vendsyssel). Med dubletter menes, at tre rådgivninger har modtaget økonomisk støtte fra to satspuljer.

Kilde: KORAs telefonsurvey 2016.

Telefoninterviewene med rådgivningerne varede 1-1½ time og blev gennemført i juni 2016.

2.4 Casebesøg

Den kvalitative del af undersøgelsen består af ni casebesøg blandt udvalgte bevillingsmodtagere fra satspuljerne og blandt rådgivninger, som ikke har modtaget økonomisk støtte fra satspuljen.

Som supplement til surveyen har casebesøgene bidraget med yderligere viden om organisationen af rådgivningerne, rådgivningens indhold, finansiering, målgrupper, dokumentation og erfaringer med borgernes udbytte.

Casene i undersøgelsen er udvalgt dels på baggrund af desk researchen, og dels ud fra de indledende interview med nøglepersoner og surveyen. I caseudvælgelsen er der bl.a. set på:

- Organiseringen af rådgivningen
- Indholdet af den rådgivning, der udbydes
- Størrelsen af rådgivningen.

Derudover er der tilstræbt en vis geografisk spredning af rådgivningerne, ligesom det er sikret, at rådgivninger fra alle tre ministerielle ressortområder er nogenlunde forholdsmæssigt repræsenteret set i forhold til antallet af bevillinger.

Tabel 2.3 indeholder en oversigt over de cases, som er udvalgt til undersøgelsen. Bilag 4 indeholder uddybende kvalitative beskrivelser af de udvalgte cases.

Tabel 2.3 Oversigt over udvalgte cases

Rådgivning	Ressortområde	Dækningsområde
Gældsrådgivning Sydsjælland (Frivilligcenter Næstved)	SIM	Sydsjælland/Næstved Kommune
Settlementets Gældsrådgivning	SIM	Hovedstadsområdet/ Københavns Kommune
Forbrugerrådet Tænks Gældsrådgivning	SIM	Hele landet
Lejerbo, København	UIBM	Nørrebro
Sund lejerøkonomi i Svendborg	UIBM	Svendborg Kommune
Bydelsprojekt 3i1	UIBM	Esbjerg
Jobcenter Faaborg-Midtfyn	BM	Faaborg-Midtfyn Kommune
Jobcenter Horsens	BM	Horsens Kommune
Odsherred Gældsrådgivning	Uden bevilling	Odsherred Kommune

Casebesøgene havde en varighed på en til to timer. Interviewene blev optaget og gemt som en lydfil, og efterfølgende er der blevet taget et fyldigt og detaljeret referat. Casebesøgene blev gennemført i august 2016.

2.5 Workshop

Med afsæt i de øvrige faser i dataindsamlingen gennemførte KORA en workshop med udvalgte nøgleaktører med viden om vederlagsfri rådgivning til overgældssatte borgere. Deltagerne på workshoppen tilhører forskellige dele af både den forebyggende og den afhjælpende indsats over for borgere, som er økonomisk trængte eller er i risiko for at havne i økonomiske problemer, herunder organisationer, som yder rådgivning, interesse- og brancheorganisationer, organisationer beskæftiget med forbrugeroplysning om privatøkonomi samt repræsentanter for socialt udsatte.

Formålet med workshoppen var dels at kvalificere foreløbige resultater af KORAs undersøgelse, og dels at drøfte mulige modeller for fremtidig forankring af rådgivningsindsatsen.

Workshoppen blev gennemført i september 2016 og følgende aktører deltog:

- Den Sociale Retshjælp
- Dansk Folkehjælp
- Forbrugerrådet Tænk
- Rådet for Socialt Udsatte
- Penge- og Pensionspanelet
- BL – Danmarks Almene Boliger
- Socialstyrelsen.

Desværre var det ikke muligt for repræsentanter fra Kommunernes Landsforening (KL) at deltage på workshoppen. KORA har derfor efterfølgende haft dialog med KL.

Efter workshoppen blev der udarbejdet et fyldigt referat, og data fra både workshoppen og den efterfølgende dialog med KL indgår i såvel KORAs analysearbejde som arbejdet med at opstille forslag til mulige modeller for fremtidig forankring.

3 Rådgivningslandskabet i Danmark

I dette kapitel præsenteres aktørerne på "markedet" for rådgivning til overgældssatte borgere i Danmark⁵. Aktørerne findes i fire sektorer: den frivillige sektor, den offentlige sektor, den almene boligsektor og den private sektor. Aktørernes sektorielle udgangspunkt danner ramme om deres forskellige metoder, organisering og kontakt med målgruppen, og afsnittet fungerer derfor som baggrundsviden for analysekapitlerne.

Den *frivillige sektor* består typisk af frivillige organisationer, som tilbyder vederlagsfri rådgivning, og rådgivningen kan forudsætte, at borgeren tilhører en særlig målgruppe. De frivillige organisationers indsats ydes af både lønnede og frivillige rådgivere, og indsatsen er i vid udstrækning betinget af offentlige tilskud.

I den *offentlige sektor* ses kommuner, som yder borgere rådgivning, ofte i forbindelse med henvisning fra en sagsbehandler. Mange steder har kommunerne desuden etableret en række forskellige samarbejder med aktører i de øvrige sektorer, hvor kommunen spiller en mere eller mindre aktiv rolle i rådgivningen.

I den *almene boligsektor* har et stadigt stigende antal almene boligorganisationer oprettet rådgivning, som primært har til formål at forebygge udsættelser af lejere. Rådgivningen tilbydes nogle steder som led i en boligsocial indsats og er i et vist omfang støttet af offentlige tilskud.

I den *private sektor* kan rådgivningen ydes af kreditor eller udbydes af en "uafhængig" aktør. Kreditorer er ofte penge- eller realkreditinstitutter, som har ydet lån til en kunde. Uafhængige aktører omfatter traditionelle professioner såsom advokater og revisorer samt selvstændige økonomiske rådgivere. Rådgivningen sker ofte mod et direkte vederlag.

I det følgende uddybes, hvilke aktører der opererer inden for hvilke områder, hvordan de adskiller sig fra hinanden, og hvordan der samarbejdes på tværs af disse sektorielle skel.

3.1 Den frivillige sektor

En mangfoldighed af frivillige organisationer er i dag involveret i økonomi- og gældsrådgivning. Retshjælpsinstitutionerne (retshjælpskontorer og advokatvagter)⁶, som i mange år har ydet juridisk bistand og rådgivning til ubemidlede, er i løbet af det seneste årti blevet suppleret af en række frivillige organisationer, som udbyder rådgivning, især til socialt udsatte borgere. Nogle af de frivillige organisationer, som var de første i Danmark til at tilbyde vederlagsfri social, økonomisk og juridisk rådgivning, herunder gældsrådgivning, var Den Sociale Retshjælp og Mødrehjælpen.

Indsatsen fra de frivillige organisationer har i høj grad været betinget af økonomisk støtte fra det offentlige.

Den frivillige sektor omfatter dog også organisationer, som yder vederlagsfri rådgivning uden økonomisk støtte fra statspuljen. Nogle af disse organisationer har tidligere modtaget støtte fra statspuljen, mens andre har været finansieret på anden vis (fx via frivilligmidlerne i henhold til

⁵ I denne undersøgelse fokuserer KORA på aktører, som er involveret i rådgivning om privatøkonomiske problemer. Vi ser altså ikke på den rådgivning, der ydes til erhvervsdrivende.

⁶ Godkendte retshjælpsinstitutioner modtager driftstilskud fra Civilstyrelsen. Retshjælpsinstitutioner findes over hele landet.

servicelovens § 18) eller har baseret sig på frivillig arbejdskraft alene. Eksempelvis er foreningen "Første Skridt", som primært holder til i de tilstødende kommuner til København, udelukkende baseret på frivillig arbejdskraft.

En anden vigtig aktør i den frivillige sektor er frivilligcentre, som er fordelt over hele landet. Frivilligcentre har alle til formål at støtte, udvikle og fremme frivilligheden lokalt, men organisering, finansiering og aktiviteterne i frivilligcentre varierer meget (Rambøll 2016). Det er dog ikke alle frivilligcentre, som tilbyder rådgivning til borgere med økonomiske problemer og/eller gæld.

I mange tilfælde har de frivillige organisationer etableret samarbejde med kommunen, især i forhold til at opnå kontakt med brugerne. Det kommer vi nærmere ind på i næste afsnit om rådgivning i den offentlige sektor.

3.2 Den offentlige sektor

Rådgivning til overgældssatte borgere er i dag ikke en offentlig forpligtelse i Danmark⁷. I modsætning til Norge, Sverige og Finland har man i Danmark ikke oprettet en permanent rådgivning i kommunerne. I afsnit 9.1 kommer vi lidt mere ind på forskelle og ligheder mellem modellerne i de nordiske lande.

Københavns Kommune indgik som den første kommune i landet samarbejde med Forbrugerrådets Gældsrådgivning om et pilotprojekt i 2013. Siden er der kommet flere kommuner til, som tilbyder vederlagsfri rådgivning til overgældssatte borgere⁸. Det gør de enten selv eller i samarbejde med nogle af de frivillige organisationer, som også tilbyder rådgivning.

I kommuner, som på eget initiativ tilbyder rådgivning til overgældssatte borgere, er indsatsen mange steder forankret i social- og arbejdsmarkedsforvaltningen, herunder jobcentret. Borgere henvises typisk til økonomisk rådgivning via kommunens sagsbehandlere. Andre steder er der indeholdt økonomi- og gældshåndtering i visitationsforløb for modtagere af indkomsterstatende overførsler. I andre kommuner er der tilbud om åben rådgivning, som ikke kræver tidsbestilling eller henvisning fra sagsbehandler. Rådgivningen, der ydes af de kommunalt ansatte rådgivere, er i høj grad hjælp til selvhjælp. Det varierer også, i hvor stort et omfang rådgivningen er en integreret del af kommunens myndighedsbehandling og indsatser eller fungerer som en autonom og uvildig enhed.

Mange kommuner samarbejder desuden med forskellige frivillige organisationer om at tilbyde vederlagsfri rådgivning. Det varierer, hvordan disse samarbejder er organiseret og finansieret, ligesom der er stor forskel på, hvor formaliserede samarbejderne er. Nogle af samarbejderne har i perioden 2015-2018 været støttet af satspuljemidler på BM's område, mens andre har været finansieret på anden vis (nogle delvist af satspuljemidler). Eksempelvis har flere kommuner, herunder Ringsted og Sønderborg Kommuner, lavet aftaler med frivillige foreninger, hvor kommunens sagsbehandlere henviser til rådgivningerne, og kommunen stiller lokaler til rådighed for rådgivningen.

Nogle kommuner henviser "blot" til rådgivninger (på kommunens hjemmeside, i jobcentret, i ungeenheder osv.), fx til frivilligcentret i kommunen, uden at der nødvendigvis ligger formelle

⁷ Det fremgår dog af servicelovens § 7, at kommunerne har pligt til at vejlede borgere, som søger om hjælp, bl.a. i forhold til økonomiske problemer. Pligten til at give vejledning betyder ikke, at kommunen selv skal kunne vejlede om alle problemer, men at kommunens medarbejdere skal kunne give råd om, hvor borgeren kan få relevant vejledning i forhold til problemerne, eksempelvis gældsrådgivning.

⁸ KORA er ikke bekendt med, hvor mange kommuner der i skrivende stund tilbyder vederlagsfri rådgivning til borgere med gæld eller andre økonomiske problemer.

netværks-/samarbejdsaftaler til grund herfor. KORA har desuden kendskab til en enkelt rådgivning, der alene er finansieret af § 18-midler i en kommune (Odsherred gældsrådgivning).

Statens engagement i indsatsen over for overgældssatte borgere sker primært via satspuljemidlerne og det driftstilskud, der ydes til retshjælpsinstitutionerne (se ovenfor). Staten understøtter dog også andre forebyggende aktiviteter såsom Forbrug.dk⁹ og Rådtilpenge.dk¹⁰. Endelig er det sådan, at fogedretten i fornødent omfang vejleder den, der ikke møder med advokat, om vedkommendes retsstilling, herunder overgældssatte. Sigtet med sidstnævnte er dog snarere at sikre retshåndhævelse end at yde rådgivning om økonomi og gæld.

3.3 Den almene boligsektor

Endnu en vigtig aktør i relation til rådgivning til overgældssatte borgere er de almene boligorganisationer, som huser nogle af samfundets mest udsatte grupper.

Økonomisk rådgivning til almene lejere opstod som en boligsocial funktion, der blev udviklet for at imødekomme et stigende problem med udsættelser i boligområderne og er siden i stigende grad blevet en del af boligorganisationernes daglige arbejde. Mange steder begyndte boligsociale medarbejdere at udføre økonomisk ad hoc-rådgivning på opfordring af boligorganisationernes drift. Indsatsen er så senere blevet udviklet og systematiseret og forankret i helhedsplaner. Nogle steder fungerer rådgivningen uafhængigt af en boligsocial helhedsplan men også i et partnerskab med stedkommunen. Andre steder er den forankret i udlejningsafdelingen.

De fleste tilbud om primært økonomisk rådgivning i den almene boligsektor er således startet med midler fra Landsbyggefonden, boligselskaberne og kommunerne, idet disse finansierer de boligsociale helhedsplaner. Samtidig har en del boligorganisationer valgt at ansætte økonomiske rådgivere for egne midler. Fra 2011 blev det desuden muligt at opnå økonomisk støtte fra satspuljen på boligområdet. Satspuljemidler har således været medvirkende til etablering af rådgivning i de almene boligorganisationer.

De økonomiske rådgivere arbejder typisk i boligområder med mange beboere i udsatte livssituationer i udsatte boligområder. Deres opgave er at yde økonomisk rådgivning til lejere, der er i risiko for at blive sat ud af deres lejlighed, fordi de er bagud med huslejebetalingen. Nogle økonomiske rådgivere har deres daglige gang og kontor i boligområderne og er dermed meget tæt på beboere, de skal hjælpe. Andre er ansat centralt i boligorganisationen eller i kommunen og har en "flyverfunktion", hvor de dækker mange afdelinger (Boligsocialnet 2014). Det ses også, at de økonomiske rådgivere slet ikke er fysisk til stede i boligområderne, da det at modtage økonomisk rådgivning for nogle beboere opleves som socialt stigmatiserende. I disse tilfælde kan beboerne henvende sig på boligorganisationens hovedkontor uden for boligområdet eller kontakte boligorganisationen telefonisk eller via e-mail/chat. I de fleste tilfælde arbejder rådgiveren uvildigt og organisatorisk "på kanten" af både boligorganisation og kommune. Enten i den boligsociale helhedsplan eller i et partnerskab med kommunen.

Ud over økonomiske rådgivere har de sociale viceværter mange steder også en funktion i relation til beboernes økonomiske problemer, fx når beboere er i huslejerestance. I disse sager

⁹ Forbrug.dk er den offentlige forbrugerportal, hvor borgere hjælpes med råd, rettigheder og klager, herunder penge og økonomi. Portalen drives af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

¹⁰ Rådtilpenge.dk er drevet af Penge- og Pensionspanelet, som en offentlig oplysningstjeneste til forbrugerne om deres privatøkonomi. Panelet er nedsat af Folketinget. Penge- og Pensionspanelet hjælper forbrugerne med at styre deres penge gennem forskellige aktiviteter og projekter.

kan de sociale viceværter fungere som økonomisk rådgiver og/eller brobygger til boligorganisationens økonomiske rådgivere (Center for Boligsocial Udvikling 2016).

I 2013 blev der etableret et landsdækkende netværk for økonomiske rådgivere i boligorganisationer og kommuner, som beskæftiger sig med økonomisk rådgivning og forebyggelse af udsættelser i den almene sektor. Boligsocialnet under BL - Danmarks Almene Boliger afholder udgifter til oplægsholdere og bistår med sekretariatsfunktion. Tovholdere på netværket er BOtrivsel i Horsens og Boligkontoret Danmark.

3.4 Den private sektor

Rådgivningen i den private sektor sker i udgangspunktet mod et direkte vederlag. Det er således de ressourcestærke, som (endnu) selv har midler til rådighed til at søge hjælp hos private udbydere. På den måde er rådgivning i det private uden for eller som minimum på kanten af denne undersøgelses genstandsfelt (vederlagsfri rådgivning). En beskrivelse af den private sektor er taget med i denne fremstilling for at give et helstøbt billede af den hjælp, som er til rådighed for overgældssatte i Danmark¹¹.

Som beskrevet i indledningen af dette kapitel ydes rådgivningen i den private sektor af kreditor eller af en "uafhængig" aktør. Mens kreditor typisk vil have fokus på opnåelse af sit tilgodehavende frem for kontakt til andre kreditorer mv., vil uafhængige rådgivere derimod oftere klarlægge hele borgerens økonomiske situation, herunder mulighed for at opnå gældssanering.

Kreditorer er ofte penge- eller realkreditinstitutter, som adskiller sig fra øvrige kreditorer ved, at dele af medarbejderstaben betegnes som rådgivere. Det er dog kun i meget begrænset omfang, at penge- og realkreditinstitutter¹² udbyder rådgivning om gæld mv. såsom kreditor-kontakt eller rådgivning om gældssanering. Dette skal bl.a. ses i sammenhæng med, at der i medfør af lov om finansiel virksomhed er grænser for, hvor meget en finansiel virksomhed kan hjælpe den gældsramte.

Udover kreditgivere eller finansielle virksomheder yder også uafhængige vederlagsbetingede aktører rådgivning, som udelukkende varetager kundens interesse, hvis der ses bort fra rådgivers salærinteresser. Her ydes rådgivningen typisk af enten traditionelle professioner (advokater, revisorer mv.) eller selvstændige økonomiske rådgivere. Mens de traditionelle professioner er kendetegnet ved en særlig kompetencegivende uddannelse og ifalder ansvar efter de regler og den standard, der gælder for professionen, er de selvstændige rådgivere kendetegnet ved varierende uddannelse, mangel på en fastsat branchestandard mv. (Jørgensen 2012). Siden 1. januar 2014 har de finansielle rådgivere dog været underlagt samme lov, som gælder pengeinstitutter og realkreditinstitutter, og overvåges løbende af Finanstilsynet¹³.

Endelig er det væsentligt at fremhæve, at der findes flere eksempler på, at private virksomheder (revisionsfirmaer, advokatvirksomheder mv.) udfører pro-bono-arbejde i relation til gælds-rådgivning, rådgivning til udsættelsestruede familier mv., evt. i samarbejde med frivillige organisationer eller boligorganisationer. Og på et mere overordnet niveau har Finansrådet som interesseorganisation for bankerne i Danmark indgået aftale med frivillige organisationer om at stille frivillige gælds-rådgivere fra bankerne til rådighed for en række rådgivningssteder (Corporate Social Voluntary Work) (Finansrådet 2016).

¹¹ For en uddybning af rådgivningen i den private sektor, herunder indhold, lovgivning mv., se fx Jørgensen (2012).

¹² Det ses bl.a., at penge-/realkreditinstitutter tilbyder anonym vejledning og rådgivning, ligesom visse realkreditinstitutter laver opsøgende arbejde, bl.a. hos kunder, som er i restance med terminen på deres realkreditlån.

¹³ På Finanstilsynets hjemmeside er det muligt at finde en liste over alle finansielle rådgivere, som har en tilladelse fra Finanstilsynet til at yde rådgivning.

I de næste fem kapitler gennemgås resultaterne af KORAs kortlægning af rådgivningerne, der yder økonomi- og gældsrådgivning (med og uden støtte fra satspuljen). Kapitlerne er opdelt emnevis: organisering og finansiering, målgruppen, frivillige og lønnede medarbejdere, rådgivningen samt dokumentation og brugernes udbytte.

4 Organisering og finansiering

I dette kapitel behandles den organisatoriske opbygning og finansieringen af økonomi- og gældsrådgivning. I kapitlet gives et overblik over, hvordan rådgivningen er organiseret og finansieret i andre europæiske lande, og hvilke erfaringer der er beskrevet. Kapitlet giver også et overblik over, hvordan rådgivningerne, som indgår i KORAs undersøgelse, er organiseret og finansieret. Rådgivningernes tilgængelighed i form af rådgivningssteder og åbningstider beskrives, ligesom der gives eksempler på måder at organisere sig på og på samarbejdsrelationer til eksterne parter. I det sidste afsnit samles der op på de centrale resultater af undersøgelsen vedrørende organisering og finansiering.

4.1 Økonomi- og gældsrådgivning i Europa

I dag findes økonomi- og gældsrådgivning i alle EU-medlemslandene, om end i meget varierende grad. Kortlægninger og analyser både på EU-plan og fra udvalgte europæiske lande beskriver gældsrådgivningsvirksomheden som fragmenteret med forskellige regler, aktører og praksis (bl.a. Dubois & Anderson 2010 og Alleweldt et al. 2013). Det gælder organisering og styring af gældsrådgivningen både nationalt og lokalt og dermed også dokumentation af rådgivningsaktiviteten. Derfor er det vanskeligt at tegne et billede af området i et bestemt land og foretage tværgående sammenligninger mellem forskellige lande. Der er dog enkelte lande, hvor gældsrådgivningen i højere grad er ensartet inden for hele landet, når der er tale om statslig styring med hensyn til organisering og finansiering af gældsrådgivning. I Irland findes der over 60 særlige gældsrådgivningskontorer spredt over hele landet. Til sammenligning er rådgivningen i Finland, Norge og Sverige placeret i kommunerne¹⁴.

En enkelt type kan dominere i et land (som tilfældet er i Norge, Sverige, Finland og England), men ofte tilbydes økonomi- og gældsrådgivning som en kombination af flere forskellige typer af organisationer (som tilfældet er i Danmark). Finansieringsgrundlaget kan ligeledes være sammensat forskelligt og fra forskellige kilder. For eksempel er forbrugerorganisationerne ofte ikke-offentlige (NGO'er), men de kan være offentligt finansierede. Dertil kommer, at ud over ovennævnte aktører er andre dele af det offentlige sociale, sundheds- og beskæftigelsessystem indirekte involveret i løsningen af økonomi- og gældsrelaterede problemer. Det er typisk ikke deres kerneopgave, men det sker på grund af, at de har fælles borgere med økonomi- og gældsrådgivning.

Betragtet i nordisk perspektiv har Danmark en anderledes organisering og finansiering af økonomi- og gældsrådgivning end Finland, Sverige og Norge. Sidstnævnte lande er i flere henseender sammenlignelige, idet de alle har indført en permanent rådgivning, som kommunerne er forpligtet til at tilbyde. Ordningerne bygger på særlig lovgivning på området. I Finland og Sverige har kommunerne mulighed for at placere rådgivningen forskellige steder i den kommunale organisation; i Norge er den kommunale økonomi- og gældsrådgivning hovedsageligt placeret i NAV-kontorer (den norske arbejds- og velferdsforvaltning) (Arbejds- og velferdsetaten 2016). Endvidere har man undervejs vurderet ordningerne med hensyn til, om reglerne skulle justeres på baggrund af de erfaringer, man har indhøstet. Som eksempler på denne type opfølgning kan for Sverige nævnes det svenske justitsdepartementets rapporter fra 2013 (Justitiedepartementet 2013 a og b) og Konsumentverkets rapporter (fx Olofsson & Lindberg 2016, Rigsrevisionen 2015) og i Finland evalueringer af organisering og finansiering af gældsrådgivningen henholdsvis i 2009 (Rissanen 2009, 2015) og i 2015 (Jokinen 2015). Offentlig finansiering og

¹⁴ Forskellige modeller for økonomi- og gældsrådgivning i forskellige europæiske lande er uddybet i afsnit 9.1.

placering i kommuner er blevet set som en fordel for at sikre, at borgerne, uafhængigt af hvor de bor, i princippet kan henvende sig for at få hjælp. Men samtidig viser fx de svenske og finske analyser, at der er variation i servicen mellem kommunerne i forskellige dele af landet både kvantitativt og kvalitativt (ulighed i service); dette gælder ifølge Jørgensen (2012) også i Norge. Endvidere er finansiering hverken i Sverige eller i Finland uproblematisk; den statslige finansiering opleves som utilstrækkelig (Jokinen 2015, Justitiedepartementet 2013 a og b). Ud over finansieringsspørgsmålet kritiseres det nuværende styringssystem i Finland for at være administrativt indviklet og arbejdskrævende, og det anbefales, at ansvaret, i stedet for at høre hjemme i kommunerne, overføres til statslige aktører, i første omgang retshjælpskontorerne (Jokinen 2015). Dette for at forenkle styring og administration af rådgivningerne. Der er dog endnu ingen praktiske erfaringer hermed.

Som det fremgår af ovenstående, viser erfaringerne fra Sverige, Finland og Norge, at der er udfordringer med den valgte organisering med hensyn til tilstrækkelige ressourcer, kapacitet og lighed i service. Samtidig er organiseringen i disse lande ganske enestående i forhold til EU, bortset fra Irland, hvor der findes en anderledes landsdækkende organiseringsform. I Irland foregår gældsrådgivningen i en særlig serviceorganisation, som (i forskellig grad) er adskilt fra den offentlige administration. Der findes godt 60 serviceenheder, såkaldte MABS-kontorer (The Money Advice and Budgeting Service) fordelt over hele landet, som er baseret udelukkende på offentlig finansiering. Casestudier af MABS-kontorer tyder på, at der også i Irland er lokale forskelle, fx med hensyn til hvor helhedsorienteret¹⁵ en rådgivning der tilbydes (fx Schwartz 2005 og Stamp 2009).

I en EU-kortlægning, som omfattede samtlige medlemslande, og som havde til formål at undersøge, hvilke rådgivningspraksisser der var succesfulde, konkluderes, at det er problematisk at beskrive "*a sound debt advisory service*" (Dubois 2012). En organisering bestående af mange aktører og uden national lovgivning har som fordel, at forskellige aktører har forskellige styrker og derfor kan nå forskellige typer af brugere, men samtidig kan denne organiseringsform ses som ineffektiv. Generelt er en robust organisering og permanent finansiering at foretrække – organisering, finansiering og dækningsgrad ses som tæt sammenhængende – men den løser ikke 100 % problemer med lokale forskelle på servicekvalitet.

Derudover pointeres der i ovennævnte EU-rapport (Dubois 2012) behov for integration af services, som skulle hjælpe overgældssatte (helhedsorientering i forståelsen sammenhæng med andre sociale indsatser). Mangel på samarbejde og koordinering mellem rådgivningen og andre former for velfærdsservice nævnes som et stort problem både i nordiske rapporter og på EU-plan. Brugere af gældsrådgivning er jo ofte modtagere af services i andre dele af velfærdssystemet, hvorfor samarbejde og partnerskab udgør en vigtig komponent af effektiv service provision. Irland med en særlig landsdækkende organiseringsform nævnes som et godt eksempel på lokal forankring (Dubois & Anderson 2010: 15). Lokal forankring forstået som en landsdækkende organisering, der er geografisk spredt og lokalt placeret, og samtidig tilpasset lokale behov. Som nævnt hører gældsrådgivning i Norge som regel under NAV-kontorerne, som er ansvarlige for at tilbyde hjælp, også på andre områder end rent økonomiske. I de fleste norske kommuner foregår rådgivningen således som en integreret del af det sociale arbejde (Solstad 2011). De konkrete kilder kortlægger på baggrund af de professionelles perspektiv, og vi har ingen viden om borgernes oplevelser heraf. I lande, hvor gældsrådgivning udføres af mange forskellige aktører og i vid udstrækning af NGO'er, ses det som vigtigt, at der etableres en paraplyorganisation på nationalt plan for koordinering af forskellige aktørers virksomhed, hvilket er tilfældet i fx Tyskland (AG SBV) og Østrig (ASB) (Alleweldt et al. 2013).

¹⁵ Helhedsorienteret i forståelsen sammenhængende med andre sociale indsatser.

4.2 Finansiering af økonomi- og gældsrådgivning i Danmark

Når vi retter blikket mod Danmark, viser KORAs kortlægning, at lidt over halvdelen af rådgivningerne har mellem tre og fem års erfaring med rådgivning af borgere med økonomiske problemer. Knap 1/3 af rådgivningerne har seks til ti års erfaring. Det fremgår af Tabel 4.1. Det betyder samtidig, at nogle af rådgivningerne i undersøgelsen har tilbudt rådgivning før, det var muligt at opnå økonomisk støtte fra satspuljen, men at majoriteten af rådgivningerne er opbygget på baggrund af satspuljemidlerne.

Tabel 4.1 Erfaring med rådgivning

	SIM	UIBM	BM	Uden bevilling	I alt
1-2 år	-	1	1	1	3 (10 %)
3-5 år	7	7	2	2	18 (60 %)
6-10 år	4	2	2	1	9 (30 %)
Mere end 10 år	-	-	-	-	0
N	11	10	5	4	30 (100 %)

Note: "Hvor mange års erfaring har I med gældsrådgivning?".

Kilde: KORAs telefonsurvey 2016.

Derudover er rådgivningen næsten udelukkende finansieret af satspuljemidler. I nogle tilfælde bunder etableringen i en rådgivningstradition dog i organisationens historie. En informant i en af casene fortæller:

Der har været en lang rådgivningstradition – tidligere meget i forhold til sundhed. Havde en socialjuridisk rådgivning, men der kom flere og flere henvendelser om økonomi.

I flere tilfælde har man endvidere, som i eksemplet ovenfor, oplevet et stigende behov for og efterspørgsel efter rådgivning. Nogle steder var man så småt begyndt at yde rådgivning, men bevillingen fra satspuljen har givet mulighed for at gøre det mere formaliseret. I andre tilfælde har satspuljebevillingen været startskuddet til at iværksætte en rådgivning.

Den beskrevne case, som ikke er støttet gennem satspuljen, har fundet andre veje til at finansiere gældsrådgivningen. I det konkrete tilfælde hovedsageligt via frivilligmidler fra kommunen (SEL § 18).

Ser vi på rådgivningernes budget er det meget forskelligt, hvor store beløb de enkelte rådgivninger har modtaget. Rådgivningens budget kan være en indikator for størrelsen af organisationen og den indsats, der ydes. Som det ses af Tabel 4.2, er der stor forskel på, hvor store økonomiske ressourcer de forskellige rådgivninger har til rådighed, set på tværs af de forskellige ordninger. Det samlede gennemsnitlige årlige budget for rådgivningerne er knap 820.000 kr.

Tabel 4.2 Rådgivningernes årlige budget

	SIM	UIBM	BM	Uden bevilling	I alt
Under 250.000 kr.	1	-	2	1	4 (17 %)
250.000-499.999 kr.	1	-	-	1	2 (8 %)
500.000-749.000 kr.	2	4	-	-	6 (25 %)
750.000-999.999 kr.	2	2	1	-	5 (21 %)
1.000.000-1.499.999 kr.	2	1	1	-	4 (17 %)
1.500.000 kr. og derover	2	1	-	-	3 (13 %)
Gennemsnit (kr.)	961.700	892.000	587.818	255.500	817.303
N	10	8	4	2	24 (100 %)

Note: "Hvad er det samlede årlige budget for jeres gældsrådgivning?". At andelen ikke summerer til præcis 100 %, skyldes afrunding.

Kilde: KORAs telefonsurvey 2016.

Ser vi på rådgivningernes samlede finansieringsgrundlag, jf. Tabel 4.3, kan vi se, at den væsentligste finansieringskilde også for nuværende er satspuljemidlerne. En meget stor andel af rådgivningen i Danmark er altså meget eller fuldstændig afhængig af de tilskud, der ydes via satspuljen. For rådgivninger, som KORA har kendskab til, og som ikke modtager økonomisk støtte fra satspuljen, finansieres rådgivningen af anden offentlig støtte, boligorganisationer og en enkelt af fondsstøtte.

Tabel 4.3 Rådgivningernes finansieringsgrundlag

	SIM	UIBM	BM	Uden bevilling	I alt
Egenfinansiering	1	-	-	-	1 (3 %)
Satspuljemidler	10	10	5	-	25 (86 %)
Anden offentlig støtte, fx kommunen	6	2	1	2	11 (38 %)
Anden støtte, herunder fondsstøtte	1	-	-	3	4 (14 %)
Andet	-	-	-	2	2 (7 %)
N	10	10	5	4	29

Note: "Hvordan er gældsrådgivningen finansieret?". Andelen summerer ikke til 100 %, da respondenterne har kunnet afgive mere end et svar. N er det antal rådgivninger, som har svaret på spørgsmålet.

Kilde: KORAs telefonsurvey 2016.

De otte caseeksempler, som har fået støtte fra satspuljen, er også helt eller langt overvejende finansieret af denne bevilling. Bevillingerne til boligorganisationerne er udløbet eller er ved at udløbe. I en boligorganisation, hvor bevillingen er udløbet, har der ikke kunnet findes finansiering til den fortsatte drift af den økonomiske rådgivning. Indsatsen er erstattet af, at medarbejdere i fællesudlejningen kontakter beboere, der er i restance. De øvrige boligorganisationer har ikke den fremtidige finansiering af deres økonomiske rådgivning på plads, men man satser bl.a. på et øget kommunalt bidrag.

Rådgivningerne på SIM's område har i 2016 fået en ny toårig bevilling – i et af eksemplerne dog en reduceret bevilling, som betyder en reduktion i aktiviteten. I én af casene er der et kommunalt tilskud til en rådgivningsenhed, mens en anden case forgæves har søgt at opnå kommunalt tilskud. I ingen af casene er der en klar forestilling om, hvordan rådgivningen skal finansieres, når satspuljebevillingen udløber.

I en af casene på BM's område er medarbejderne, der yder gældsrådgivning, delvist finansieret af kommunen.

4.3 Rådgivningernes tilgængelighed og opbygning

4.3.1 Tilgængelighed

Omkring halvdelen af rådgivningerne i Danmark tilbyder rådgivning på to til fem forskellige fysiske lokaliteter. Det ses af Tabel 4.4. Det fremgår også af tabellen, at mere end hver femte rådgivning tilbyder rådgivning mere end ti steder. Det skal bemærkes, at der i nogle tilfælde er tale om steder fx i forskellige boligområder eller forskellige steder i en kommune. I andre tilfælde er der tale om rådgivningssteder i forskellige byer. Rådgivningen tilbydes i meget forskellige omgivelser, herunder i rådgivningernes egne lokaler, i foreningslokaler, på væresteder, i bydelshuse, i fængsler, i kommunale lokaler (jobcenter, bibliotek mv.) og i brugerens eget hjem. På workshoppen betones det, at variation i tilgængelighed i form af forskellige fysiske lokaliteter og opsøgende arbejde er nødvendigt for at opnå kontakt med borgere med behov for rådgivning.

Tabel 4.4 Antallet af fysiske lokaliteter, hvor der tilbydes rådgivning

	SIM	UIBM	BM	Uden bevilling	I alt
Et sted	2	-	-	2	4 (15 %)
2-5 steder	3	5	3	2	13 (48 %)
6-10 steder	2	2	-	-	4 (15 %)
Mere end 10 steder	2	2	2	-	6 (22 %)
N	9	9	5	4	27 (100 %)

Note: "På hvor mange fysiske lokaliteter yder I gældsrådgivning?".

Kilde: KORAs telefonsurvey 2016.

En af casene med frivillige rådgivere har rådgivningssteder flere steder i landet ud over en telefonrådgivning, som i princippet er landsdækkende. De øvrige cases med frivillige har rådgivning ét sted. I organisationen med rådgivning flere steder er der både en decentral organisation og en central overbygning. Casens kontaktperson fortæller at:

Vi har seks rådgivningscentre på nuværende tidspunkt og en telefonrådgivning. De er organiseret i, at vi har en koordinator, som står for koordinering af borgere og rådgivere, både i forhold til ferier og at få booket borgere ind, så det passer. Og så er vi ved at rekruttere, så der er i hvert center er en centeransvarlig eller i København en teamansvarlig, for der har vi tre teams. Formålet er, at det skal være selv-kørende frivillige organisationer, som håndterer gældsrådgivning. Til at støtte dem og til at hjælpe dem har vi et sekretariat, der understøtter. Og så er jeg så den overordnede leder af det. Men sekretariatet skal ses som understøttende til at de frivillige kan opnå projektets formål.

Der er derudover en overordnet styregruppe med repræsentanter fra alle rådgivningscentrene, hvor der drøftes og beslutes retning for indsatsen.

Tabel 4.5 viser et væsentligt aspekt af tilgængeligheden af rådgivningen, nemlig hvor mange dage om ugen rådgivningerne holder åbent. Som det fremgår af tabellen, er hovedparten af rådgivningerne åben for henvendelser på alle hverdage (19 ud af 30 rådgivninger, svarende til

63 %). Her dækker henvendelser både over henvendelser ved fysisk fremmøde og telefoniske henvendelser. At denne andel er relativ lav på SIM's område (5 ud af 11 rådgivninger), hænger bl.a. sammen med, at rådgivningen i vid udstrækning ydes på udvalgte dage i løbet af ugen og af frivillige, som for manges vedkommende har et job eller en uddannelse, de også skal varetage.

Tabel 4.5 Antallet af dage om ugen, hvor rådgivningen holder åbent

	SIM	UIBM	BM	Uden bevilling	I alt
1 dag	2	-	1	1	4 (13 %)
2 dage	-	-	-	-	0
3 dage	2	1	-	-	3 (10 %)
4 dage	2	1	1	-	4 (13 %)
Alle hverdage	5	8	3	3	19 (63 %)
N	11	10	5	4	30 (100 %)

Note: "Hvor mange dage om ugen har jeres gældsrådgivning åben for personlig eller telefonisk henvendelse?". At andelene ikke summerer til præcis 100 %, skyldes afrunding.

Kilde: KORAs telefonsurvey 2016.

Det svinger meget fra rådgivning til rådgivning, på hvilke tidspunkter i løbet af dagen det er muligt at få rådgivning, og hvor længe der er åbent for henvendelser. Nogle rådgivninger holder åbent i dagtimerne, mens andre tilbyder rådgivning efter arbejdsdagens ophør, fx kl. 17-20. Nogle rådgivninger holder åbent syv til otte timer om dagen, mens andre tilbyder rådgivning i to til tre timer. Det skal bemærkes, at det i nogle rådgivninger, som kun har åbent et par timer om dagen, er muligt telefonisk at henvende sig ud over de angivne tidsrum for at booke en aftale om et møde. Som det fremgår af Tabel 4.6, er det en overvejende andel af rådgivningerne (20 ud af 30), som holder åbent i fire timer eller mere. Det gælder især rådgivningerne på UIBM's område og rådgivningerne, som ikke har modtaget støtte fra satspuljen.

Tabel 4.6 Længden af rådgivningernes åbningstid

	SIM	UIBM	BM	Uden bevilling	I alt
1 time	-	-	-	-	0
2 timer	5	1	2	-	8 (27 %)
3 timer	1	1	-	-	2 (7 %)
4 timer eller mere	5	8	3	4	20 (67 %)
N	11	10	5	4	30 (100 %)

Note: "Hvor mange timer er gældsrådgivningen åben ad gangen?". At andelene ikke summerer til præcis 100 %, skyldes afrunding.

Kilde: KORAs telefonsurvey 2016.

Langt størstedelen af rådgivningerne mener, at rådgivningens åbningstid er tilstrækkelig til at dække behovet for rådgivning. Alligevel ses det af Tabel 4.7, at en stor andel af rådgivningerne (16 ud af 27 rådgivninger, svarende til 59 %) kan rapportere om flere ugers ventetid på rådgivning. For cirka 10 % af rådgivningerne er der tale om en ventetid på mere end fire uger. Tabel 4.7 viser den gennemsnitlige ventetid for rådgivningerne i undersøgelsen. Som det fremgår af tabellen, kan der være relativ lang ventetid på rådgivning på SIM's og BM's område. Mange af organisationerne med ventetid pointerer dog, at akutte sager typisk rykkes frem i køen. Når der i halvdelen af UIBM's rådgivninger ikke er ventetid, kan det skyldes, at rådgivningen af udsættelsestruede lejere nødvendigvis må finde sted i forbindelse med vished om huslejerestancer, hvis en udsættelse skal forhindres.

Tabel 4.7 Ventetid på rådgivning

	SIM	UIBM	BM	Uden bevilling	I alt
Nej	3	5	1	2	11 (41 %)
Ja, 1-2 uger	2	4	-	1	7 (26 %)
Ja, 3-4 uger	4	1	1	-	6 (22 %)
Ja, mere end 4 uger	-	-	2	1	3 (11 %)
N	9	10	4	4	27 (100 %)

Note: "Er der ventetid til at få en aftale om gældsrådgivning?". At andelene ikke summerer til præcis 100 %, skyldes afrunding.

Kilde: KORAs telefonsurvey 2016.

4.3.2 Organisatorisk forankring

Når blikket rettes mod organiseringen af arbejdet i rådgivningerne i Danmark, er den grundlæggende forskel mellem de besøgte cases, at rådgivningen i boligorganisationerne og i halvdelen af BM's bevillinger varetages af lønnede medarbejdere, mens rådgivningen på SIM's område og i halvdelen af BM's bevillinger samt den ustøttede rådgivning varetages af frivillige. I de frivillige rådgivninger er der ofte lønnede heltids- eller deltidsmedarbejdere til koordinering, administration, faglig udvikling og andre støttefunktioner.

I to af casene på UIBM's område bliver eller blev rådgivningen varetaget af en enkelt medarbejder. I den tredje case indgår rådgivningen som en del af en helhedsplan, hvor én medarbejder yder økonomisk rådgivning, mens flere medarbejdere rådgiver ved fx at udarbejde budgetter i undervisningsforløb for beboere. Der er altså her tale om en selvstændig enhed med egen ledelse, hvor den økonomiske rådgivning indgår som en del af flere indsatser. Rådgivningerne betjener i alle tilfælde beboere i afgrænsede boligområder enten på faste rådgivningssteder eller ved at opsøge beboerne i deres bolig. Rådgivningerne er altså i alle UIBM casene tilknyttet almene boligorganisationer, men i et af eksemplerne forsøges opretholdt en vis distance. Casens kontaktperson fortæller at:

Projektet er forankret i boligorganisationen, men på et samarbejdsplan. Så man kan sige, jeg repræsenterer ikke alene boligorganisationen. Jeg repræsenterer heller ikke kommunen. Jeg repræsenterer projektet.

Der er i dette tilfælde etableret en særlig styregruppe for projektet med også kommunale repræsentanter.

I en anden case i en almen boligorganisation er rådgivningen, som nævnt, forankret i en boligsocial helhedsplan, der også er organisatorisk forankret i en partnerskabsaftale mellem kommune og boligselskab, og dermed også på afstand af både kommune og boligorganisation.

Rådgiverne i casene med tilskud fra BM er organisatorisk placeret i kommunens jobcenter¹⁶. Der er i begge tilfælde etableret en styregruppe for rådgivningen. Rådgivningen gives endvidere i begge tilfælde forskellige steder i kommunen for at lette tilgængeligheden for borgerne.

Som nævnt indgår der i de frivillige organisationer med støtte fra SIM lønnede medarbejdere, der har administrative, støttende og koordinerende funktioner. I en af casene indgår de lønnede medarbejdere imidlertid også i et vist omfang i rådgivningen.

¹⁶ Det skal bemærkes, at halvdelen af BM's bevillinger er civile organisationer. KORA valgte dog at besøge to kommunale cases støttet af BM for at sikre variation i den sektorielle forankring blandt de ni casebesøg. Den civile forankring dækkes via casebesøg blandt SIM's bevillinger og den ustøttede rådgivning.

I rådgivningen uden satspuljemidler har én af de frivillige en koordinerende funktion, og den frivillige foreningsbestyrelse er i tæt dialog med de frivillige medarbejdere.

Der er således stor variation i måden hvorpå man organiserer arbejdet. Når informanterne i KORAs cases blev bedt om at angive nogle fordele og ulemper ved den måde, rådgivningen er opbygget og indrettet på, fremkom der forskellige perspektiver.

En rådgiver på boligområdet vurderer det som en fordel, at han ikke er ansat i kommunen og ikke repræsenterer boligorganisationen. Der er borgere, han ikke ville kunne få kontakt med, hvis han som kommunalt ansat havde skærpet indberetningspligt.

Det er derfor, at det at det er en satellit, som svæver omkring lejerne, boligselskabet og kommunen, og på den måde bliver sådan et bindeled, giver nogle bedre arbejds-vilkår. Det sætter mig i en situation, hvor jeg kan sige til lejeren: "Hør her, jeg repræsenterer ikke boligselskabet. Jeg er her for at hjælpe dig, for at du kan få lov at blive boende. (Rådgiver, boligområdet)

En rådgiver i et andet boligområde ser det som en fordel, at de har ressourcer til at være opsøgende, fordi de har med en målgruppe at gøre, der ikke er modtagelige for hjælp. Der skal derfor bruges mange ressourcer på at komme i kontakt med borgerne og skabe en relation. Den økonomiske rådgivning gives i dette eksempel som en del af en helhedsplan, og det anses som en fordel, at der også er et tilbud om social og juridisk rådgivning. Det betyder, at der kan opnås en helhedsorientering i rådgivningen. I en anden boligorganisation, hvor projektperioden er udløbet, efterspørges muligheden for at have medarbejdere, der kan opsøge borgere med økonomiske problemer.

I en af de frivillige organisationer vurderes det, at deres responstid nok ikke er lige så hurtig som i en rådgivning i en almen boligorganisation, hvor man har direkte adgang til information om lejere med huslejerestancer. Det er et spørgsmål om, hvordan dataadgang kan indrettes, så man tidligere kan blive opmærksom på, når nogle er ved at få økonomiske problemer.

I en anden frivillig organisation anses det som en fordel, at man ikke har en myndighedsrolle. Det giver en frihed til at tilrettelægge rådgivningsforløbet efter borgerens behov.

I en tredje af de frivillige organisationer deltager de lønnede medarbejdere i eller er til stede i rådgivningen. Det giver mulighed for at følge op på rådgivningen og drøfte konkrete eksempler.

Rådgivningerne, tilknyttet jobcentrene, rapporterer om udfordringer med at opbygge samarbejdsrelationer til sagsbehandlerne i jobcentret, som skal henvise til rådgivningen. Casens kontaktperson fortæller at:

Vi har manglet en helt fast struktur på, hvordan vi skal forholde os til sagsbehandlere. Og det er det, vi er ved at have styr på nu, hvor vi har faste henvisningsprocedurer, faste forløb for forskellige borgere med sideløbende undervisning, og vi har afmeldingerne. Så jeg synes, der er ved at være et rigtig godt flow i det.

Det kan være forbundet med vanskeligheder at gøre rådgivningen i jobcentrene kendt blandt sagsbehandlerne, så de henviser borgere til rådgivningen. Det opleves også som et problem at være alene om opgaven, der vurderes som meget omfattende. Casens kontaktperson fortæller at:

Jeg oplever det som udmattende, fordi behovet er så stort, og fordi mit arbejde er monotont. Det er det samme hver dag. Der er ikke nogen opkvalificering i det. Der er ikke nogen mulighed for, at jeg kan gøre noget andet.

Af KORAs cases fremgår det således, at der både er udfordringer og muligheder forbundet med de forskellige organisatoriske modeller. Alle rådgivninger vurderer organisatorisk uafhængighed af interesser som væsentligt, samtidig med, at både kommuner og boligorganisationer drager fordel af, at være en del af henholdsvis kommune og boligorganisation, idet de kan opnå kontakt med borgere med behov. De frivillige organisationer har 'en kortere responstid' fordi de ikke på forhånd har adgang til boligorganisationens restancelister over lejere, der ikke har betalt husleje, eller kommunens kontakt med sårbare borgere. På den ene side opleves det væsentligt med uafhængigheden, på den anden side er der et ønske om at opbygge strukturer for sammenhænge og samarbejde med kolleger og andre aktører, dels for at opnå kontakt med borgere, dels for at få adgang til viden og ressourcer. At være ene om opgaven, og at være 'fritsvævende og uafhængig' kan være en vanskelig og udmattende opgave.

4.4 Samarbejdsrelationer

Surveyen viser, at alle rådgivningerne i større eller mindre omfang – og mere eller mindre formelt – har samarbejdsrelationer og indgår i netværk med relevante parter. Både offentlige og private aktører. Det fremgår bl.a. af Tabel 4.8, at ni ud af ti rådgivninger samarbejder med kommuner og andre offentlige myndigheder, og at en stor andel af rådgivningerne har samarbejdsrelationer med almene boligorganisationer (59 %) og frivillige organisationer (34 %).

Tabel 4.8 Samarbejde og netværk blandt rådgivningerne

	SIM	UIBM	BM	Uden bevilling	I alt
Kommuner og andre offentlige myndigheder	10	9	5	3	27 (93 %)
Frivillige organisationer	6	1	2	1	10 (34 %)
Almene boligorganisationer	5	8	2	2	17 (59 %)
Private virksomheder	2	1	1	-	4 (14 %)
Interesseorganisationer	1	-	1	-	2 (7 %)
Forskningsinstitutioner	2	-	1	-	3 (10 %)
Fonde	-	-	-	-	0
Andet	2	1	2	-	5 (17 %)
N	10	10	5	4	29

Note: "Hvilke samarbejdsrelationer/netværk har gældsrådgivningen?". Andelen summerer ikke til 100 %, da respondenterne har kunnet afgive mere end et svar. Svarkategorien "Andet" dækker bl.a. over ERFA-grupper, dialogfora og styregrupper. N er det antal rådgivninger, som har svaret på spørgsmålet

Kilde: KORAs telefonsurvey 2016.

Mange af de frivillige organisationer og boligorganisationerne peger på, at et godt samarbejde med kommunen er af stor betydning for rigtig mange aspekter af rådgivningsindsatsen. Det drejer sig bl.a. om synligheden af tilbuddet, kontakt med borgere med behov for rådgivning, viden om både generelle kommunale indsatser og konkrete borgere samt det at kunne give en helhedsorienteret hjælp og vejledning¹⁷. Samme pointer findes i litteraturen om rådgivninger. Kommunerne er flere steder med til at støtte driften af rådgivningerne, fx gennem direkte tilskud eller ved at stille lokaler til rådighed, og nogle lande arbejder med at integrere rådgivningen i 'socialt arbejde' (fx Norge). Flere af rådgivningerne i KORAs cases vurderer i lighed hermed, at et endnu tættere samarbejde med kommunen, og på et så tidligt tidspunkt som muligt i et sagsforløb, vil kunne gøre rådgivningsindsatsen endnu mere effektiv. Både i forhold til at opnå kontakt med borgere med behov så tidligt som muligt, og i forhold til at kunne

¹⁷ Helhedsorienteret i forståelsen sammenhængende med andre sociale indsatser

arbejde helhedsorienteret. I dag består helhedsorienteringen i de danske cases mestendels i henvisninger frem for integration i 'socialt arbejde'.

KORAs undersøgelse viser endvidere, at samarbejdsrelationer især er vigtige for den relativt store andel af rådgivningerne, der er oprettet som enmandsbetjente projekter, eventuelt suppleret af frivillige kræfter, jf. kapitel 6 om frivillige og lønnede medarbejdere. Udover at være afgørende for kontakt med borgere med behov og helhedsorientering er samarbejde og netværksdannelse under disse omstændigheder af afgørende betydning i relation til vidensdeling, erfaringsudveksling, kompetenceudvikling og faglig sparring. I nogle tilfælde antager samarbejdet mere formel karakter i form af partnerskaber og skriftlige samarbejdsaftaler.

I praksis kan samarbejder etableres på forskellige måder: Information fra casebesøgene viser, at samarbejdsrelationer kan etableres på to niveauer. Et niveau for samarbejde består i, at der er eksterne parter, som henviser borgere til rådgivningen, og der er eksterne parter, som rådgivningen henviser til, hvis det ligger ud over rådgivningens kompetence. Et andet niveau for samarbejde består i, at man har indgået aftale med eksterne parter om at bidrage med ekspertise, som rådgivningen ikke selv besidder. Nedenfor følger et par eksempler:

Rådgivningerne i almene boligorganisationer bliver typisk gennem boligorganisationens administration gjort opmærksom på borgere med huslejerestance, som kan have brug for rådgivning. I en af casene sættes der imidlertid også på at have kontakt med andre professionelle, der har kontakt med borgere i økonomiske problemer, fx bostøtteteam. Samarbejdet med kommunen beskrives som "fra sag til sag", når der er brug for, at kommunens sagsbehandlere tager over.

En af de frivillige organisationer ser deres kerneopgave som økonomisk gældsrådgivning. Organisationen overvejer derfor, hvordan og med hvem man kan indgå partnerskab om borgernes beskæftigelsesmæssige og sociale udfordringer. Der er for mange en barriere for at henvende sig om hjælp til økonomi- og gældsproblemer. Organisationen har derfor et samarbejde med Røde Kors om, hvordan man kan komme i kontakt med borgere med økonomi- og gældsproblemer. Det kunne endvidere være en fordel, hvis der kunne deltage hjemme-hos'er og støttekontaktpersoner i rådgivningen, som kan være med til at forklare og huske på, hvad der blev aftalt.

En anden frivillig organisation har et samarbejde med Finansrådet, som hjælper med at rekruttere frivillige fra bankerne. Her har man også forsøgt at få et samarbejde med Socialrådgiverforeningen og Københavns Kommune om rekruttering af frivillige med socialrådgiverbaggrund.

En tredje rådgivning i en frivillig organisation har en aftale med en lokal bank om at stille frivillige til rådighed. Denne rådgivning har endvidere en aftale med en borgerrådgiver om at holde kurser om den sociale lovgivning, og rådgivningen har et samarbejde med et advokatfirma om at holde kurser i gældssanering og gældssaneringsregler. Den frivillige rådgivning, uden satspuljestøtte, benytter sig også af at kontakte andre eksperter for gode råd.

En rådgiver i et jobcenter har et samarbejde med nogle almene boligorganisationer, men han kunne godt tænke sig et større samarbejde, så rådgiveren kunne komme ind i en sag, inden den går til advokat. Eksempelvis vurderes det, at det vil være nemmere at indgå samtaler med udsættelsestruede lejere, hvis boligorganisationen bidrager til at formidle kontakt, når dette er relevant.

En rådgiver i et andet jobcenter har et samarbejde med en boligsocial helhedsplan om, at de henviser borgere, der er på overførselsindkomst, til rådgiveren i jobcentret.

Alle rådgivninger med støtte fra satspuljen indgår i netværk med andre rådgivninger og andre, hvor man kan diskutere problemstillinger i forhold til rådgivningen.

Der er således mange forskellige samarbejdsformer, og samarbejde pointeres af alle informanter som væsentligt for kontakt med borgere med behov, for muligheden for at kunne arbejde helhedsorienteret, for faglig sparring og udvikling og for adgang til ressourcer og viden.

4.5 Opsamling hovedresultater

Der er på tværs af de europæiske lande variation i måden, økonomi- og gældsrådgivning er organiseret og finansieret på. Der er eksempler på offentlig finansiering, hvor Irland og de øvrige nordiske lande er de mest rendyrkede eksempler. I Irland udføres økonomi- og gældsrådgivning af en selvstændig offentlig organisation med 60 enheder rundt omkring i landet, mens rådgivningen i Norge, Sverige og Finland primært er placeret i kommunerne. I både Irland og de andre nordiske lande bygger rådgivningen på en lovgivningsmæssig forpligtelse og udføres lokalt, hvilket har haft til formål at lette borgernes tilgængelighed til rådgivningen. Samtidig er der kritik af, at styringssystemet er for indviklet og arbejdskrævende.

I andre europæiske lande – med eller uden statslig finansiering – er økonomi- og gældsrådgivning i højere grad fordelt på forskellige aktører. Dette gælder fx i Danmark. Det fremhæves, at forskellige aktører har forskellige styrker og dermed kan nå forskellige brugere, men organisationsformen beskrives samtidig som ineffektiv. Det hænger bl.a. sammen med usikkerhed i finansieringen. I Danmark peger de midlertidige statslige bevillinger, som er rådgivningernes helt dominerende finansieringskilde, på en risiko for manglende kontinuitet i de berørte organisationer, og der kan i KORAs kortlægning konstateres en skævhed i den geografiske dækning af rådgivningen. Der er dele af landet, hvor der er stor afstand til en rådgivning, mens der i andre dele af landet – især i hovedstadsområdet – er en ophobning af rådgivningssteder (se kort afsnit 1.5). Det peger på et behov for en overordnet koordinerende funktion (organisation) og et stabilt finansieringsgrundlag. Dette behov beskrives også af de internationale kilder, der bl.a. peger på, at det er hensigtsmæssigt at arbejde med en national paraplyorganisation for de NGO-baserede rådgivninger, når der ikke, som i Irland og flere nordiske lande, er en offentlig styret organisering.

I litteraturen nævnes også et behov for samarbejde og koordinering mellem økonomi- og gældsrådgivning og andre former for velfærdsservice og tilbud. Et sådant samarbejde og koordinering fremhæves også som væsentligt af informanterne i KORAs undersøgelse, idet rådgivningerne først og fremmest har kompetencer til at rådgive om økonomi og gæld, og derfor har behov for at kunne henvise til eller samarbejde med andre, fx personer og enheder med socialfaglig og/eller psykologisk ekspertise. I eksempelvis Norge gennemføres rådgivningen som en integreret del af det sociale arbejde. I KORAs undersøgelse angiver ni ud af ti rådgivninger, at de samarbejder med kommunen om kontakt med borgere med behov, og om henvisning til andre tilbud, ligesom en stor del ønsker at udbygge samarbejdet. Derudover betones det, at samarbejder har betydning for faglig udvikling og adgang til viden og ressourcer.

Der er i Danmark meget stor forskel på rådgivningernes tilgængelighed i relation til, hvornår man kan komme i kontakt med rådgivningerne. Nogle rådgivningssteder har åbent for rådgivning et par timer én eller to gange om ugen. Det kan dog være kombineret med et større tidsrum, hvor man kan kontakte rådgivningen telefonisk for at booke en rådgivningssamtale. Andre rådgivninger er tilgængelige i dagtimerne på alle hverdage. Rådgivninger, der bygger på frivillig arbejdskraft, har typisk kortere åbningstid end rådgivninger, hvor rådgivningen udføres af lønnede medarbejdere. I nogle tilfælde kan der være betydelig ventetid til at få en aftale om

en rådgivningssamtale. Omkring 60 % rapporterer om ventetider på rådgivning. Det skal bemærkes, at der også er forskel på, hvordan rådgivningerne kommer i kontakt med borgerne. Rådgivningen i de frivillige organisationer er baseret på, at borgerne selv henvender sig – bortset fra eksempler på opsøgende rådgivning, mens rådgivningerne på boligområdet kontakter lejere på baggrund af information om huslejerestancer. Brugere af rådgivningerne på beskæftigelsesområdet i kommunerne er ofte henvist fra sagsbehandlere eller andre kommunale medarbejdere.

Omkring halvdelen af rådgivningerne i undersøgelsen tilbyder rådgivning på to til fem fysiske lokaliteter, og der er stor variation i rådgivningens fysiske placering (jobcenter, bibliotek, foreningslokaler, væresteder, bydelshuse, fængsler, borgernes eget hjem mv.), ligesom flere laver opsøgende arbejde i forhold til specifikke målgrupper for at komme i kontakt med disse. På workshoppen betones det, at denne variation er nødvendig for at opnå kontakt med borgere med behov.

I casebesøgene hos de frivillige organisationer, hvor rådgivningen udføres af frivillige, fremhæves det væsentlige i, at der er lønnede medarbejdere, som har administrative, støttende og koordinerende funktioner. Dog er en enkelt mindre rådgivning, som ikke modtager satspuljemidler, alene baseret på frivillige. Lønnede medarbejdere opleves som en forudsætning for, at rådgivningen ved hjælp af frivillige kan tilrettelægges effektivt. I de almene boligorganisationer og på beskæftigelsesområdet udføres rådgivningen af lønnede medarbejdere, der både tilrettelægger og udfører rådgivningen.

5 Målgruppen

I dette kapitel behandles målgruppen for økonomi- og gældsrådgivning. I afsnit 5.11 beskrives brugerne af økonomi- og gældsrådgivning, sådan som de er blevet karakteriseret i tidligere internationale og danske undersøgelser, og som de er rapporteret i KORAs kortlægning. I det efterfølgende afsnit 5.2 beskrives, hvordan rådgivningerne i KORAs undersøgelse opnår kontakt med deres brugere, og om der er potentielle brugere, man ikke når med rådgivningen. I det sidste afsnit samles op på de centrale resultater af undersøgelsen vedrørende målgruppen.

5.1 Karakteristik af brugere af rådgivning

Såvel internationale som nordiske rapporter beskriver social udsathed – med en kombination af lav indkomst, høj gæld og et lavt rådighedsbeløb – som fælles karakteristika for de borgere, der er omfattet eller vil have behov for økonomi- og gældsrådgivning (bl.a. Alleweldt et al. 2013, Solstad 2011). Udsatte borgere med disse karakteristika, herunder udsættelsestruede lejere, udgør på samme vis del af målgruppen for den økonomi- og gældsrådgivning, som er støttet af satspuljemidlerne.

Flere analyser af målgruppen tager udgangspunkt i gældsproblemernes omfang i det hele taget (Alleweldt et al. 2013, Dubois & Anderson 2010, Muller et al. 2012, Oksanen et al. 2015) og i udviklingen i de senere år, men fremhæver samtidig, at overgældssatte familier og familier, der modtager rådgivning, udgør to forskellige kategorier¹⁸. Overgældssatte personer har ikke i samme grad sociale problemer som brugersegmentet hos økonomi- og gældsrådgivninger. Det vil sige, overgældssatte borgere er ikke alle socialt udsatte borgergrupper. I praksis betyder det, at de rådsøgende borgere generelt er blandt de mest socialt udsatte overgældssatte familier.

Typiske brugere af økonomi- og gældsrådgivning karakteriseres ofte med følgende demografiske og socioøkonomiske kendetegn (bl.a. Muller et al. 2012):

- Typisk i aldersgruppen 35-49 år
- Stort set ligeligt fordelt på kvinder og mænd, med lille overrepræsentation af kvinder
- Hovedparten hører til lavindkomstgrupper (indkomst relateret til 'national average')
- Er ofte eneforsørgere
- Er ofte uden arbejde
- Hovedparten bor til leje.

Samme type profil findes også i nordiske opgørelser. Økonomi- og gældsrådgivningens brugere bliver i en finsk analyse (Jokinen 2015) karakteriseret som en heterogen gruppe med hensyn til, hvor meget de har behov for af individuel støtte. En del af borgerne har mentale problemer og problemer med at mestre egen livssituation, hvorfor tærsklen til rådgivning er lav. En opgørelse af brugerne i 2011 viste, at den typiske bruger var 35-54-årig, at halvdelen var mænd, næsten halvdelen boede alene, mens den anden halvdel var gift eller samboende, at cirka en tredjedel var familier med børn, at godt 10 % var eneforsørgere, at 80 % boede til leje, ca.

¹⁸ Dubois & Anderson (2010: 3) beskriver tre grupper af overgældssatte: 1) En gruppe, som har oplevet en risikofyldt hændelse (arbejdsløshed, skilsmisse e.l.), 2) En gruppe, som bevidst eller ubevidst gradvist bliver overgældssatte enten relateret til manglende evne til at styre egen økonomi eller på grund af forbrugsmønstre, evt. kombineret med spil e.l., 3) En gruppe 'the least well-off', som har behov for lån for at kunne opretholde en nogenlunde rimelig levestandard, og som ofte benytter lån med høj rente.

halvdelen havde lønarbejde, mens den anden halvdel var arbejdsløs, på pension e.l. Gældsproblemerne bestod for hovedpartens vedkommende af en kombination af flere forhold, herunder nedsat betalingsevne på grund af helbredsproblemer, arbejdsløshed, uarbejdsdygtighed eller forskellige sociale forhold og ændringer i livssituationen. Samtidig skal det bemærkes, at der i alle lande kan forventes at være variation i brugergruppen mellem forskellige dele af landet, herunder større byer og landdistrikter.

En svensk analyse udført blandt udvalgte overgældssatte viste en tilsvarende profil, dog med højere alder (60 % var 45-64-årige), lidt flere var kvinder (55 %), og lidt færre havde en lejebolig (71 %) (Ahlström & Edström 2014). En tredjedel hørte til den laveste uddannelseskategori. Respondenterne blev derudover bedt angive, hvilke konsekvenser deres økonomiske situation havde. Der blev rapporteret, at den økonomiske situation betød manglende muligheder for tandpleje, køb af medicin og briller, problemer med at betale regninger på el, telefon og forsikringer samt begrænsninger for at opretholde sociale kontakter.

De danske rådgivninger (som har fået støtte fra satspuljemidlerne), retter sig mod delvis forskellige målgrupper, selv om social udsathed kan beskrives som fælles karakteristika for de forskellige organisationers brugere. Målgrupperne omfatter enlige forsørgere, personer på overførselsindkomst, langtidsledige, indsatte og hjemløse samt udsættelsestruede lejere (bl.a. Christensen 2014, Rambøll 2011). Sammenlignet med profilen af målgruppen fra den kommunebaserede rådgivning i de øvrige nordiske lande tyder det på, som tidligere nævnt, at brugerne af rådgivningerne i Danmark består af mere udsatte borgere. Dette med baggrund i, at rådgivningerne i de øvrige nordiske lande i højere grad er rettet mod 'alle borgere med økonomiske problemer', mens de danske er rettet mod specifikke socialt udsatte målgrupper. De forskellige rådgivninger i Danmark er i højere grad specialiseret i at hjælpe bestemte grupper borgere som fx indsatte, hjemløse eller udsættelsestruede lejere.

De rådgivninger, som har fået satspuljebevilling, har været bundet af den målgruppe, som har været afgrænset på henholdsvis SIM's, BM's og UIBM's område. Specifikt er målgrupperne som følger:

Rådgivninger, som har været tilknyttet almene boligorganisationer, har været rettet mod lejere, der er eller er i risiko for at komme i huslejerestance.

I to af de besøgte rådgivninger tilknyttet boligorganisationer har målgruppen da også været afgrænset til lejere i boliger under de almene boligorganisationer, som har etableret rådgivningen. I den tredje er målgruppen med tiden blevet afgrænset bredere. I begyndelsen var målgruppen lejere i de tre almene boligorganisationer, som etablerede rådgivningen. Det er siden udvidet til alle, der bor almenyttigt til leje i kommunen. I alle tilfælde har det været borgere med husleje problemer, men ikke nødvendigvis direkte udsættelsestruede. Man har forsøgt at opfange problemerne på et tidligere tidspunkt.

Målgruppen for SIM's satspuljebevilling er afgrænset til socialt udsatte borgere med lav indkomst, gæld og lavt rådighedsbeløb. Dette er således også målgruppen for de rådgivninger, der har fået støtte fra denne pulje.

En af rådgivningerne i en frivillig organisation beskriver målgruppen, som borgere, der har fået gældsproblemer, og som er i risiko for at blive socialt marginaliseret som følge af tilstødende problemer. Rådgivningen retter sig imidlertid også mod borgere, som er blevet marginaliseret, bl.a. som følge af stor gæld og andre problemer. Denne rådgivning har dog ofte en anden karakter, fordi det ikke er muligt at hjælpe med gælden (se kapitel 7 om rådgivningens indhold).

En anden af de besøgte rådgivninger i en frivillig organisation vurderer, at de tiltrækker en anden målgruppe end ovennævnte rådgivning – en svagere målgruppe.

En tredje rådgivning i en frivillig organisation beskriver målgruppen som lavindkomstgrupper, og man afviser dem, der kan købe sig til bistand. Det er dog meget få, der bliver afvist, og hvis en borger har en psykisk sygdom, der gør det svært at kontakte en privat rådgiver, vil de nok hjælpe pågældende.

Den frivillige rådgivning uden støtte fra satspuljen har ingen afgrænsning af målgruppen, og man ser ikke på indkomsten og evnen til at betale selv. Problemet skal imidlertid være mere end huslejebetaling, og hvis en borger har så lav en indkomst, at der ikke er noget at gøre godt med, hører de egentlig ikke til i rådgivningen.

BM's satspulje har som målgruppe udsatte borgere på offentlig forsørgelse, som har vanskeligt ved at få økonomien til at hænge sammen. Det er også denne målgruppe, som angives af interviewpersonerne fra de to kommunale cases på beskæftigelsesområdet, som KORA har besøgt.

Der er således både forskelle og ligheder i de danske cases målgrupper. Borgere på offentlig forsørgelse kan både være udsættelsestruede lejere og socialt udsatte, men der kan også være borgere, der kan omfattes af en enkelt eller to af puljernes målgrupper. Derudover kan der være borgere, der ikke er omfattet af puljernes formål (eksempelvis lavindkomstgrupper, der bliver skilt, pensionister eller borgere, hvis private ejendom sættes på tvangsauktion og ikke i øvrigt er socialt udsatte).

Rettes blikket mod omfanget af rådgivningen viser Tabel 5.1, hvor mange henvendelser rådgivningerne i undersøgelsen har modtaget i 2015. Som det fremgår af tabellen, har rådgivningerne i alt modtaget knap 8.000 henvendelser¹⁹. Seks ud af ti henvendelser er sket på SIM's område. Her skal det bemærkes, at en enkelt af rådgivningerne på SIM's område har modtaget mere end 1.000 henvendelser. Gennemsnitligt har rådgivningerne i 2015 modtaget 387 henvendelser²⁰.

Tabel 5.1 Antal henvendelser

	SIM	UIBM	BM	Uden bevilling	I alt
Antal henvendelser	4.796	2.114	465	370	7.745
Gennemsnit	533	352	232	123	387
N	9	6	2	3	20

Note: "Hvor mange henvendelser om rådgivning har I modtaget i 2015?"

Kilde: KORAs telefonsurvey 2016.

En meget begrænset andel af disse henvendelser er blevet afvist af rådgivningerne med henvisning til, at borgerens sag ikke vedrører rådgivningens målgruppe²¹.

¹⁹ De knap 8.000 henvendelser dækker kun over de henvendelser, som KORA har kortlagt i undersøgelsen. Såfremt alle rådgivninger, som har modtaget økonomisk fra de undersøgte satspuljer, jf. Tabel 2.1, havde kunnet oplyse antallet af henvendelser i 2015, vurderer KORA, at antallet af henvendelser ville ligge i omegnen af 12-14.000.

²⁰ Det gennemsnitlige antal henvendelser på SIM's område falder til 247 brugere, såfremt rådgivningen, der har modtaget mere end 1.000 henvendelser i 2015, udelades af gennemsnittet. Det samlede gennemsnit falder til 259.

²¹ Det er ikke muligt præcist at opgøre, hvor stor en andel af henvendelserne der i 2015 er blevet afvist af rådgivningerne, da mange rådgivninger ikke registrerer afviste borgere. På baggrund af de kommentarer, som rådgivningerne har afgivet i forbindelse med undersøgelsen, er det dog KORAs vurdering, at andelen af afviste borgere udgør mindre end 1 % af alle henvendelser.

Selvom antallet af afviste borgere ligger på et meget lavt niveau på tværs af rådgivningerne, oplyser langt hovedparten af rådgivningerne, som har modtaget økonomisk støtte fra satspuljen, at de har opstillet kriterier, som borgerne skal opfylde for at få rådgivning. Her bliver der typisk henvist til de (forskellige) krav, der er sat vedrørende målgruppen inden for de forskellige ministerområder. Blandt rådgivningerne, som ikke har modtaget støtte fra satspuljen, er der i nogle tilfælde stillet krav til målgruppen, mens andre arbejder ud fra devisen om, at alle er velkomne. Det er dog langt fra alle rådgivninger, som har sat kriterier for, hvem der falder uden for målgruppen. 19 ud af 29 rådgivninger, svarende til 66 %, har opstillet kriterier for, hvilke borgere der ikke kan komme i betragtning til rådgivning. Af KORAs datamateriale fremgår det, at borgere, som falder uden for målgruppen, typisk er i job og har en bolig, har ingen eller ubetydelig gæld, har problemer af ikke-privatøkonomisk karakter eller vurderes til at være ressourcestærke nok til at kunne købe sig til hjælp.

Den konkrete brugersammensætning i de kortlagte rådgivninger fremgår af bilagstabellerne i Bilag 5, og viser, at sammensætningen i høj grad ligner den, der er fundet i tidligere undersøgelser. Halvdelen af brugerne er mellem 30-50 år, mens knap 25 % er yngre, og godt 25% er ældre. Rådgivninger med støtte fra BM har en relativt lavere andel brugere i alderen over 60 år, hvilket sandsynligvis skyldes rådgivningens beskæftigelsesrettede formål. Der er en ligelig fordeling af mænd og kvinder, og langt hovedparten modtager en form for overførselsindkomst (omkring 80 %). Enlige udgør 2/3 af brugerne, hvoraf den største del er enlige forsørgere. Langt hovedparten (godt 80%) bor til leje, og det gælder selvsagt 100 % af brugerne af rådgivning med støtte fra UIBM, da rådgivningen omfatter lejere i almene boligorganisationer.

Rettes blikket mod brugernes konkrete gæld vider Tabel 5.2 brugernes samlede gæld opdelt i intervaller for de rådgivninger, hvor dette har været muligt. På grund af for få svar har det ikke været muligt at vise rådgivningernes svar på de enkelte områder²².

Ses der på tværs af rådgivningerne, har knap halvdelen af brugerne (44 %) en gæld på mellem 100.000 og 399.000 kr. Cirka hver 10. bruger har en gæld på 1 mio. kr. eller derover. For mange af brugerne kan der således være tale om en stor gældspost set i lyset af, at en stor andel af brugerne er kontant- eller uddannelseshjælpsmodtagere. I læsningen af Tabel 5.2 er det vigtigt at være opmærksom på, at de opgjorte andele bygger på et forholdsvis beskedent datagrundlag (ni rådgivninger har svaret på spørgsmålet). Der er således mange af de konkrete rådgivninger, der ikke har kunnet svare på spørgsmålet.

Tabel 5.2 Gældens størrelse

	I alt
0 kr./ingen gæld	3 %
Under 50.000 kr.	11 %
50.000-99.999 kr.	11 %
100.000-199.999 kr.	20 %
200.000-399.999 kr.	24 %
400.000-999.999 kr.	17 %
1 mio. kr. og derover	11 %
Ved ikke	2 %
N	9

Note: "Hvad var brugernes fordeling på størrelsen af gæld i 2015?". Der er angivet svarprocenter, da stort set alle rådgivninger har oplyst fordelingen af gældsstørrelsen blandt brugerne i procent. At andelen ikke summerer til præcis 100 %, skyldes afrunding. N er det antal rådgivninger, som har svaret på spørgsmålet.

Kilde: KORAs telefonsurvey 2016

²² På SIM's område har seks rådgivninger svaret på spørgsmålet om størrelsen af brugernes gæld. På UIBM's område har to rådgivninger givet oplysninger om gældsstørrelsen, mens blot en enkelt rådgivning har afgivet svar på hvert af de to øvrige områder.

Ses der på typen af kreditorer har tre ud af fire rådgivninger angivet, at brugerne skylder penge til finansieringsselskaber, mens to ud af tre rådgivninger har oplyst, at brugerne skylder penge til banker eller det offentlige. På UIBM's område har en stor andel brugere naturligt nok gæld til boligorganisationen, da det som hovedregel er anledningen til kontakten med rådgivningen.

Vendes blikket mod årsager til borgernes udfordringer fremgår det af tidligere undersøgelser (bl.a. Muller et al. 2012, Alleweldt et al. 2013), at der typisk er en lang række forskellige årsager til, at borgere havner i en situation med økonomiske problemer. Det drejer sig bl.a. om permanent lav indkomst, pludseligt opståede sociale begivenheder og manglende finansiel forståelse.

Tabel 5.3 giver et overblik over hvilke årsager, rådgivningerne i KORAs undersøgelse peger på, gør sig gældende i relation til deres brugere. Som det fremgår af tabellen, er der mange faktorer, som har betydning for brugernes økonomiske problemer. Med til de væsentligste årsager på tværs af rådgivningerne hører arbejdsløshed (89 %), skilsmisse/opløsning af parforhold (68 %), somatisk og psykisk sygdom (henholdsvis 64 og 61 %) samt lån til forbrug (57 %).

Tabel 5.3 viser samtidig, at der er visse forskelle mellem områderne, hvilke årsager der anses som værende de væsentligste til brugernes økonomiske trængsler. Eksempelvis har en relativ stor andel af rådgivningerne på SIM's område oplyst, at misbrug og ludomani typisk er en udløsende årsag til overgældssætning hos brugerne. Her er det samtidig vigtigt at være opmærksom på, at de observerede forskelle i nogen grad hviler på et forholdsvis begrænset antal besvarelser.

Tabel 5.3 Årsager til økonomiske problemer

	SIM	UIBM	BM	Uden bevilling	I alt
Somatisk sygdom	5	8	3	2	18 (64 %)
Psykisk sygdom	6	5	4	2	17 (61 %)
Lån til forbrug	6	5	3	2	16 (57 %)
Arbejdsløshed	7	10	4	4	25 (59 %)
Skilsmisse/opløsning af parforhold	7	6	3	3	19 (68 %)
Underskud/konkurs med privat virksomhed	2	1	-	-	3 (11 %)
Lønnedgang	3	3	2	2	10 (36 %)
Misbrug	7	3	2	1	13 (46 %)
Øgede faste udgifter (andet end låneudgifter)	1	1	-	-	2 (7 %)
Ludomani	5	1	1	1	8 (29 %)
Kriminalitet	4	-	2	1	7 (25 %)
Anden årsag	1	1	-	-	2 (7 %)
N	9	10	5	4	28

Note: "Hvad er typisk den/de udløsende årsag(er) til gældssætning hos jeres brugere?". Andelene summerer ikke til 100 %, da respondenterne har kunnet afgive mere end et svar. N er det antal rådgivninger, som har svaret på spørgsmålet.

Kilde: KORAs telefornsurvey 2016.

Ses der på konsekvenserne, jf. Tabel 5.4, viser det sig, at stress/stress-symptomer (86 %), det at opgive at styre økonomien (79 %) og udsættelse af lejebolig (62 %) på tværs af rådgivningerne er meget typiske følger af økonomiske problemer. Idet brugersammensætningen er forskellig fra rådgivning til rådgivning, er der også variation mellem rådgivningerne i forhold til, hvilke konsekvenser de vurderer, brugerne typisk oplever som følge af det at være økonomisk trængt.

Tabel 5.4 Konsekvenser ved økonomiske problemer

	SIM	UIBM	BM	Uden bevil- ling	I alt
Opgivet at styre økonomien	8	8	3	4	23 (79 %)
Stress/stress-symptomer	9	8	4	4	25 (86 %)
Fogedsag	7	5	3	2	17 (59 %)
Depression	5	1	4	-	10 (34 %)
Tvangsauktion	5	-	1	-	6 (21 %)
Somatisk sygdom	5	1	2	1	9 (31 %)
Psykisk sygdom	6	3	5	-	14 (48 %)
Arbejdsløshed	3	1	1	-	5 (17 %)
Skilsmisse/opløsning af parforhold	4	3	2	-	9 (31 %)
Udsættelse af lejebolig	4	9	3	2	18 (62 %)
Hjemløshed	5	-	2	-	7 (24 %)
Kriminalitet	2	1	1	-	4 (14 %)
Misbrug	4	1	1	1	7 (24 %)
Andet	2	1	1	-	4 (14 %)
N	10	10	5	4	29

Note: "Hvad er de typiske konsekvenser, som I oplever af gældsproblemer?". Andelen summerer ikke til 100 %, da respondenterne har kunnet afgive mere end et svar. N er det antal rådgivninger, som har svaret på spørgsmålet.

Kilde: KORAs telefonsurvey 2016.

Eksempelvis ses det, at somatisk (og til dels psykisk) sygdom, hjemløshed og misbrug i højere grad vurderes til at være en følge af brugernes økonomiske problemer på SIM's område sammenlignet med øvrige områder. Desuden ses det af tabellen, at rådgivningerne på UIBM's område i langt højere grad end øvrige rådgivninger oplever udsættelse af lejebolig som en konsekvens af brugernes økonomiske problemer. Det hænger givetvis sammen med, at netop udsættelsestruede lejere er denne satspuljes målgruppe, og at brugerne af SIM's rådgivning oftere har flere komplekse sociale problemer end overgældssathed, og er oftere er mere socialt udsatte.

5.2 At opnå kontakt med brugere

Det varierer, hvilke målgrupper de forskellige rådgivninger henvender sig til. Derfor er der også forskel på, hvilke metoder rådgivningerne gør brug af for at opnå kontakt med brugerne. Tabel 5.5 viser, hvordan rådgivninger inden for de forskellige områder arbejder med at skabe kontakt med potentielle brugere.

Som det fremgår af tabellen, har en relativ stor andel af rådgivningerne tilkendegivet (20 ud af 30 rådgivninger, svarende til 67 %), at brugerne selv henvender sig. Det gælder især rådgivningerne på SIM's (9 ud af 11 rådgivninger) og BM's (4 ud af 5 rådgivninger) område. Flyers/brochurer på relevante steder er ligeledes en meget anvendt rekrutteringsmetode på tværs af rådgivningerne (63 %). Det er desuden væsentligt at bemærke, at 9 ud af 10 rådgivninger på UIBM's område opnår kontakt med brugerne gennem opsøgende arbejde (udsættelsestruede lejere).

Tabel 5.5 Kontakt med brugerne

	SIM	UIBM	BM	Uden bevilling	I alt
Borgerne henvender sig selv	9	5	4	2	20 (67 %)
Kontakt gennem opsøgende arbejde	4	9	-	1	14 (47 %)
Kontakt gennem samarbejdspartnere/netværk, fx kommunen, fængsel, psykiatri mv.	6	4	5	1	16 (53 %)
Via sociale medier, fx Facebook	4	2	-	1	7 (23 %)
Information på hjemmeside	4	5	3	3	15 (50 %)
Annoncering i medier	4	2	2	3	11 (37 %)
Flyer/brochure på relevante steder	5	8	3	3	19 (63 %)
Andet	-	1	-	-	1 (3 %)
N	11	10	5	4	30

Note: "Hvordan arbejder I med at skabe kontakt med borgere med behov for gældsrådgivning?". Andelene summerer ikke til 100 %, da respondenterne har kunnet afgive mere end et svar. N er det antal rådgivninger, som har svaret på spørgsmålet.

Kilde: KORAs telefonsurvey 2016.

I det følgende gennemgår vi eksempler fra casebesøgene på hvordan rådgivningerne opnår kontakt med brugerne:

I rådgivningerne i boligorganisationerne er grundlaget for at kontakte borgerne, at de kommer i huslejerestance. Det er boligorganisationernes administration, der opfanger dem, og sender oplysningerne videre til rådgivningen. I én af casene bliver der sendt en folder med tilbud om gældsrådgivning ud sammen med en huslejerykker. Næste skridt er, at rådgiveren kontakter dem telefonisk eller personligt. Det opleves imidlertid som vanskeligt at få kontakt, fordi borgerne har vanskeligt ved at erkende, at de har brug for hjælp. Man forsøger også at gøre rådgivningen kendt ved at skrive artikler i en boligforenings nyhedsbrev. I den nævnte case kommer stadig flere ind i rådgivningen gennem andre professionelle. Kontaktpersonen i casen fortæller at:

"fordi bl.a. familierådgivning, bostøtte, hjemmevejleder, psykisk bostøtte osv. De her teams, som kører i XX Kommune, jo tit kommer ind til de her sårbare borgere, som det kan være svært at nå ad andre veje."

Rådgivningerne i de frivillige organisationer bruger forskellige veje til at gøre opmærksom på deres tilbud og til at komme i kontakt med borgere med økonomi- og gældsproblemer. De har alle en hjemmeside, og man har foldere eller lignende, som placeres relevante steder. Endvidere forsøger man at få pressedækning af rådgivningen. Det er imidlertid oplevelsen, at mange borgere er blevet henvist af andre professionelle, der arbejder med socialt udsatte grupper, og at det er en vigtig kilde til kontakt med målgruppen.

Rådgivningerne med tilknytning til et kommunalt jobcenter får henvist borgere fra sagsbehandlere i jobcentret eller fra mentorer for borgere på overførselsindkomst i kommunen. Én af rådgivningerne har en åben telefonrådgivning en dag om ugen, hvor borgere kan ringe og få en aftale, hvis de modtager en social ydelse.

Men der er også borgere i målgrupperne, der ikke bruger rådgivningen. Litteraturen beskriver en gruppe af overgældssatte, som i nogle publikationer kaldes for "potentielle søgere af gældsrådgivning", dvs. borgere, der af en eller anden grund ikke modtager rådgivning på trods af behov. Der skelnes mellem aktive brugere og latente brugere (Muller et al. 2012). Det latente

behov estimeres generelt til at være af betydeligt omfang. Årsagerne til ikke at modtage rådgivning kan være mange, herunder manglende viden om muligheden for rådgivning, tilgængelighed af rådgivningen og ubehag ved at henvende sig, dvs. oplevelse af skam relateret til gæld – og blandt de mest marginaliserede grupper er manglende overskud, nedsat funktionsevne o.l. også til stede. I en rapport udarbejdet for Rådet for Socialt Udsatte (Rådet for Socialt Udsatte 2014: 32-33) argumenteres for, at der er borgere, der ikke er bekendt med mulighederne for at få økonomi- og gældsrådgivning, og at dette ofte er tilfældet for de socialt mest udsatte, bl.a. fordi de har svært ved at opsøge viden selv, eller fordi de ikke færdes i den digitale verden, eller fordi de ikke har overskud til at handle på grund af belastet dagligdag.

Et emne i casebesøgene var, om der er relevante målgrupper, som man vurderer ikke at nå ud til, eller som man har vanskeligt ved at hjælpe.

Rådgivninger i almene boligorganisationer oplever, at der er lejere, som det er vanskeligt at få kontakt med, eller som falder fra undervejs i et forløb. En kontaktperson i en case fortæller at:

“Dem, der er sværest at nå, det er dem, der har det største behov.” Det er vanskeligt, selv om man forsøger at være vedholdende. Men som en rådgiver formulerer det: “Hvis den her hjælp, som bliver tilbudt, den skal give mening og have effekt, så bliver borgeren/lejereren nødt til at have interesse.”

At opnå kontakt med borgere med behov foregår således meget forskelligt, og især boligorganisationer og kommuner har direkte kontakt med borgere med behov. Men der også mange borgere, som kan være svære at motivere til at modtage rådgivning, og nogle er svære at opnå kontakt med.

5.3 Opsamling hovedresultater

Tidligere analyser peger på, at målgruppen for økonomi- og gældsrådgivning er socialt udsatte med lav indkomst, høj gæld og lavt rådighedsbeløb. Denne karakteristik kan også overføres til målgruppen for de rådgivninger, der indgår i KORAs undersøgelse. Der peges blandt KORAs informanter især på arbejdsløshed, skilsmisse/opløsning af parforhold, sygdom og lån til forbrug som de væsentligste årsager til brugernes økonomiske problemer. På SIM's område er der en lidt større brugergruppe, hvor ludomani og misbrug er (medvirkende) årsag til problemer med økonomien, og i boligorganisationerne er det især huslejerestancer, der er den udløsende faktor for rådgivningen. Den eksisterende litteratur betoner desuden, at man med økonomi- og gældsrådgivning ikke når ud til alle overgældssatte borgere med behov for rådgivning. Der er ikke information om, i hvilken udstrækning dette gør sig gældende i Danmark, men sammenholdt med antal personer (på kontanthjælp) med offentlig gæld og antal registrerede med gæld hos Experian er de knap 8.000 henvendelser, KORA har kortlagt, næppe udtryk for det reelle behov. Årsagen til, at borgere med behov ikke kontakter en rådgivning, kan være manglende kendskab til muligheden eller manglende tilgængelighed. Der er endvidere borgere, som oplever skam ved at være kommet i gældsproblemer og derfor ikke ønsker at involvere andre. I KORAs undersøgelse er også nævnt, at der fx er borgere med huslejerestancer, som det er vanskeligt at opnå kontakt med.

Tidligere undersøgelser har karakteriseret målgruppen på følgende måde:

- Typisk i aldersgruppen 35-49 år
- Stort set ligeligt fordelt på kvinder og mænd med lille overrepræsentation af kvinder
- Hovedparten hører til lavindkomstgrupper (indkomst relateret til 'national average')

- Er ofte eneforsørgere
- Er ofte uden arbejde
- Hovedparten bor til leje.

Brugersammensætningen, som de rådgivninger, der indgår i KORAs undersøgelse, har rapporteret, svarer i stor udstrækning til denne karakteristik. Størstedelen er enlige mellem 30 og 50 år, op til 80 % modtager overførselsindkomst (kontanthjælp, dagpenge, pension, uddannelsesstøtte mv.), og 62-100 % bor til leje. Målgruppen har da også på forhånd af bevillingsgiverne været defineret som borgere på offentlig forsørgelse, socialt udsatte borgere med lav indkomst, gæld og lavt rådighedsbeløb eller som udsættelsestruede i almene boligorganisationer. Mens rådgivninger i de frivillige organisationer ikke afgrænser målgruppen ud over "socialt udsatte", skal målgruppen for rådgivninger tilknyttet en boligorganisation typisk bo i én af boligorganisationens boliger. Målgruppen for rådgivninger på beskæftigelsesområdet skal være på offentlig forsørgelse, og i de kommunale cases, som KORA har besøgt, være tilknyttet kommunens jobcenter.

Det har været svært for flere af KORAs respondenter at opgive størrelsen på brugernes gæld. Cirka 44 % har en gæld på mellem 100.000 og 400.000 kr. Kreditorerne er især banker, finansieringsselskaber og det offentlige, men for UIBM's vedkommende er det ikke overraskende især de almene boligorganisationer, der er kreditor.

I litteraturen beskrives det, at hovedparten af problemerne opstår på baggrund af en kombination af flere forhold, herunder nedsat betalingsevne på baggrund af arbejdsløshed, helbredsproblemer, forskellige sociale livsændringer, manglende finansiel forståelse og adfærdsmæssige barrierer i relation til god økonomisk beslutningstagen. Konsekvenserne af de økonomiske problemer kan bestå af manglende mulighed for tandpleje, køb af medicin og briller, betaling af regninger og opretholdelse af sociale kontakter. Sammenligner man brugerne i de kommunebaserede rådgivninger i de nordiske lande med brugerne af de danske rådgivninger, tyder det på, at brugerne af rådgivningerne i Danmark er mere udsatte borgere. I Finland, Norge og Sverige når rådgivningen ud til en bredere målgruppe af borgere, mens de fleste rådgivninger i Danmark retter sig direkte mod socialt udsatte borgere. I eksempelvis Norge retter rådgivningen sig mod 'alle indbyggere med økonomiske problemer'.

I KORAs undersøgelse er det især stress-symptomer, fogedsager og sygdom, som går igen som konsekvenser af de økonomiske problemer, dog med store variationer mellem de tre ressortområders bevillingsmodtagere. Rådgivninger støttet af SIM's satspulje ser i højere grad misbrug, hjemløshed og sygdom som konsekvenser af de økonomiske problemer, mens rådgivninger støttet af UIBM's satspulje i højere grad ser udsættelse af lejebolig som konsekvens, og dermed også potentielt hjemløshed. Dette skyldes givetvis forskellene i målgrupperne. Brugere af SIM's rådgivninger er lidt mere socialt udsatte med et flerfold af komplekse problemer.

Rådgivningerne i frivillige organisationer har ofte ikke på forhånd nogen kontaktflade med deres potentielle målgruppe, og de er derfor afhængige af, at borgerne selv henvender sig til dem. Det kan være på grundlag af oplysninger om rådgivningen, som borgerne er stødt på, fx på nettet eller i foldere eller lignende, som er placeret strategiske steder. Borgerne henvender sig imidlertid også, fordi de er blevet henvist af en professionel i en kommune eller en anden organisation, hvor borgeren deltager. Dette er en væsentlig kilde til at opnå kontakt med borgere med behov blandt de frivillige organisationer. Nogle frivillige organisationer udfører endvidere opsøgende arbejde blandt afgrænsede målgrupper (væresteder for socialt udsatte, fængsler, herberger m.m.).

Rådgivninger med tilknytning til en boligorganisation opnår typisk kontakt til borgere med behov gennem opsøgende arbejde blandt lejere med huslejerestance, men der er også i nogle tilfælde mulighed for, at lejerne selv kan henvende sig. Lister over lejere med huslejerestance giver mulighed for relativt hurtigt at give et tilbud om rådgivning. Endelig får rådgivninger på beskæftigelsesområdet i kommunerne typisk henvist borgere fra sagsbehandlere, mentorer eller andre, der arbejder med borgere på offentlig forsørgelse. Målgruppen er i dette tilfælde borgere, som i forvejen er kendt i det kommunale system, og hvor en medarbejder bliver opmærksom på, at en borger har økonomiske vanskeligheder. For rådgivninger på beskæftigelsesområdet, der er forankret i frivillige organisationer, gælder sandsynligvis samme forhold som de frivillige organisationer på SIM's område.

Der er rådgivninger, som oplever det som vanskeligt at hjælpe svage grupper, som ikke selv kan styre deres økonomi, eller som det er vanskeligt at indgå aftaler med (fx psykisk syge eller misbrugere). I en finsk analyse beskrives det, at en del brugere har mentale problemer og problemer med at mestre egen livssituation. De danske cases peger på, at der i sådanne tilfælde kan være brug for, at der inddrages fx støttekontaktpersoner, som kan bistå med økonomien og med det videre forløb med overholdelse af aftaler med kreditor samt kontakt med andre relevante tilbud. Der er endvidere rådgivninger, som har specialiseret sig i at rådgive sårbare grupper.

6 Frivillige og lønnede medarbejdere

I dette kapitel beskrives fordelingen af frivillige og lønnede medarbejdere i gælds- og økonomirådgivningerne og herefter deres kompetencer og arbejdsopgaver. Der inddrages resultater fra tidligere undersøgelser og resultater fra KORAs kortlægning. Endvidere behandles betydningen af frivillighed i forhold til at tilbyde uafhængig og uvildig rådgivning og for relationen til brugerne. Det sidste afsnit opsummerer kapitlets hovedresultater.

6.1 Sammensætning af lønnede og frivillige rådgivere

Økonomi- og gældsrådgivning i Europa udføres typisk af et bredt sammensat personale og/eller frivillige med hensyn til organisatorisk tilknytning, uddannelse, arbejdstid og anciennitet. I lande, hvor økonomi- og gældsrådgivningen er organiseret af NGO'er – dvs. ikke bygger på lovgivning og permanent finansiering – er andelen af frivillige og deltidsansatte typisk stor. Dette er fx tilfældet i Danmark. I Finland, Norge og Sverige er der af sagens natur flere lønnede medarbejdere, fordi gældsrådgivningen foregår i offentligt regi. En del af disse medarbejdere er deltidsansatte: fx i Sverige var der i 2015 i alt ca. 360 rådgivere fordelt på 240 årsværk (Olofsson & Lindberg 2016); i Finland var der i 2014 et tilsvarende antal set i forhold til befolkningstallet (Jokinen 2015).

Tabel 6.1 nedenfor giver et overblik over antallet af *frivillige* i de rådgivninger, KORA har undersøgt. Det fremgår af tabellen, at cirka 60 % af rådgivningerne rummer frivillige, og at cirka 20 % af rådgivningerne har tilknyttet mellem en og ni frivillige. Frivillige omfatter både personer, som er erhvervsaktive og trådt ud af arbejdsmarkedet, ligesom der er studerende og praktikanter blandt de frivillige.

Tabellen viser samtidig, at der er stor forskel på, hvorvidt rådgivningerne inden for de forskellige ministerområder rummer frivillige i rådgivningen eller ej. Således ses det, at rådgivningerne på UIBM's område i meget begrænset omfang rummer frivillige. Omvendt har alle rådgivningerne på SIM's område frivillige tilknyttet rådgivningen²³, mens BM's rådgivninger er jævnt fordelt i forhold til hvorvidt de konkrete rådgivninger rummer frivillige.

Tabel 6.1 Antallet af frivillige

	SIM	UIBM	BM	Uden bevilling	I alt
Ingen	-	9	2	1	12 (41 %)
1-9	1	1	1	3	6 (21 %)
10-19	3	-	-	-	3 (10 %)
20-49	2	-	-	-	2 (7 %)
50-99	3	-	2	-	5 (17 %)
100 eller derover	1	-	-	-	1 (3 %)
N	10	10	5	4	29 (100 %)

Note: "Hvor mange frivillige yder gældsrådgivning (personer)?" At andelen ikke summerer til præcis 100 %, skyldes afrunding. Antallet af frivillige tilknyttet organisationerne er opgjort til 547. Heraf er 78 studerende og 13 praktikanter, svarende til henholdsvis 14 % og 2 % af det samlede antal frivillige.

Kilde: KORAs telefonsurvey 2016.

²³ På SIM's område er det et krav, at gældsrådgivningerne baseres på frivillig arbejdskraft.

De frivilliges opgaver omfatter primært rådgivningssamtaler og den tilhørende sagsbehandling. (se kapitel 7 for indholdet af rådgivningen). I nogle tilfælde er de frivillige bisiddere i møder med banken, kommunen og/eller retten. I enkelte rådgivninger har de frivillige desuden administrative opgaver og deltager i forebyggende aktiviteter så som undervisning og oplæg på skoler. Hvilke arbejdsopgaver og funktioner, de frivillige varetager, afhænger af den enkelte organisation og den enkelte frivilliges ressourcemæssige formåen og faglige kompetencer. Der er ingen sammenhæng mellem rådgivningens indhold i forhold til kompleksiteten af sager og forekomsten af frivillige i de konkrete rådgivningen.

De frivillige stiller sig til rådighed for rådgivningerne en til fem timer om ugen. Det fremgår af Tabel 6.2. Hvor mange timer, de frivillige lægger, svinger dog meget fra frivillig til frivillig og varierer i løbet af året.

Tabel 6.2 De frivilliges arbejdsindsats

	SIM	UIBM	BM	Uden bevilling	I alt
1-2 timer	4	-	2	1	7 (41 %)
3-5 timer	6	1	1	2	10 (59 %)
6-10 timer	-	-	-	-	0
Mere end 10 timer	-	-	-	-	0
Andet	-	-	-	-	0
N	10	1	3	3	17 (100 %)

Note: "Hvor mange timer lægger de frivillige typisk på en uge?".

Kilde: KORAs telefonsurvey 2016.

Det er forskelligt, hvordan rådgivningerne engagerer og rekrutterer frivillige. Rekrutteringsmetoder omfatter mund-til-mund-metoden, personlige henvendelser til enkeltpersoner og organisationer, opslag på uddannelsesinstitutioner, biblioteker, frivilligcentre mv., oplæg og arrangementer, opslag på nettet (egen hjemmeside, frivilligportaler, studenterportaler, sociale medier mv.), nyhedsbreve samt markedsføring og artikler i aviser, blade mv. Mange af rådgivningerne afholder desuden indledende samtaler med de potentielle frivillige, inden de tilknyttes rådgivningen.

Alle rådgivninger peger dog på, at de i udpræget grad gør brug af deres netværk af offentlige, halvoffentlige og private organisationer. Eksempelvis har KFUM's Sociale Arbejde (KFUM 2016) og Settlementet (Settlementet 2016) en aftale med Finansrådet om, at Finansrådet formidler kontakt mellem bankrådgiver og rådgivningerne. Finansinstitutterne giver typisk deres ansatte løn for noget af den tid, de bruger som frivillige (Corporate Social Volunteering).

Vendes blikket mod de lønnede medarbejdere har stort set alle rådgivninger i KORAs kortlægning, som vist i Tabel 6.3, *lønnede* medarbejdere ansat (93 %). Størstedelen af rådgivningerne (79 %) har en til to medarbejdere ansat. Det er kun rådgivninger uden for satspuljeordningerne, som ikke har lønnet personalet tilknyttet.

Tabel 6.3 Antallet af lønnede medarbejdere

	SIM	UIBM	BM	Uden bevilling	I alt
Ingen	-	-	-	2	2 (7 %)
En medarbejder	5	5	2	1	13 (45 %)
To medarbejdere	4	2	3	1	10 (34 %)
Tre medarbejdere	-	3	-	-	3 (10 %)
Mere end tre medarbejdere	1	-	-	-	1 (3 %)
N	10	10	5	4	29 (100 %)

Note: "Hvor mange lønnede medarbejdere er tilknyttet gældsrådgivningen inklusive adm. personale og ledere (årsværk)?" At andelen ikke summerer til præcis 100 %, skyldes afrunding. Antallet af lønnede medarbejdere er opgjort til 55. Heraf er 27 fuldtidsansatte og 28 deltidsansatte.

Kilde: KORAs telefonsurvey 2016.

Tabel 6.4 viser fordelingen af lønnede medarbejdere på henholdsvis fuldtids- og deltidsansatte. Som det fremgår af tabellen, er fordelingen fifty-fifty: Knap halvdelen af de lønnede medarbejdere er fuldtidsansatte (49 %), og lidt over halvdelen er deltidsansatte (51 %). På SIM's område er antallet af deltidsansatte en anelse overrepræsenteret set i forhold til gennemsnittet.

Tabellen viser desuden, at der gennemsnitligt er 1,5 lønnede medarbejdere tilknyttet rådgivningerne. Rådgivningerne på UIBM's område har med gennemsnitligt 1,7 medarbejdere flest lønnede medarbejdere. Økonomi- og gældsrådgivninger er således i forhold til antal ansatte medarbejdere forholdsvis små enheder.

Tabel 6.4 Lønnede medarbejdere fordelt på fuldtids- og deltidsansatte

	SIM	UIBM	BM	Uden bevilling	I alt
Antal fuldtidsansatte	8	11	5	3	27 (49 %)
Antal deltidsansatte	12	11	5	0	28 (51 %)
Antal ansatte i alt	20	22	10	3	55 (100 %)
Antal ansatte i alt (gns.)	1,4	1,7	1,4	1,5	1,5
N	10	10	5	2	27

Note: "Hvordan er fordelingen af lønnede medarbejdere på fuldtids- og deltidsansatte?"

Kilde: KORAs telefonsurvey 2016.

Det svinger meget fra rådgivning til rådgivning, hvilke opgaver og funktioner de lønnede medarbejdere varetager. I nogle rådgivninger – især på UIBM's og BM's område – varetager de lønnede medarbejdere både selve rådgivningen og de administrative opgaver i projektet, mens det lønnede personale i andre rådgivninger primært har ansvar for planlægningen og styringen af rådgivningen og kun i begrænset omfang tager del i selve rådgivningen. Rådgivningerne på SIM's område adskiller sig her fra de øvrige rådgivningerne ved, at en stor del af de lønnede medarbejders ressourceforbrug går til ledelse, rekruttering, koordinering, oplæring og kompetenceudvikling, vejledning, understøttelse mv. af de frivillige, mens de frivillige varetager selve rådgivningen. Det gælder også for de civilsamfundsforankrede bevillingsmodtagere på BM's område.

At arbejde med rådgivning baseret på frivillige rummer både fordele og ulemper for gennemførelsen af rådgivning. Under casebesøgene gives der udtryk for, at mange frivillige med de

rette kompetencer er stabile, ofte over mange år. Det kan dog, i nogle områder, være vanskeligt at rekruttere frivillige med de rette kompetencer. Selv om nogle af de frivillige er pensionister, udtrykker flere også udfordringer forbundet med, at det kan være svært at få frivillige i dagtimerne. Mange frivillige passer deres arbejde og studie i dagtimerne. Det kan være en udfordring for dialogen med kreditorerne, der typisk er tilgængelige i dagtimerne. Ydermere er det en udfordring, at de frivillige typisk kun arbejder få timer om ugen. Det kan betyde, at de enkelte rådgivningsforløb kommer til at strække sig over meget lang tid og kan gøre det vanskeligt at følge op på sagerne. En kontaktperson i en frivillig organisation fortæller at:

Det er en udfordring, at vores frivillige engagerer sig omkring fire til fem timer om ugen. Fra man skriver, man skal gerne have et møde, til man får et møde, der går der op til 14 dage, nogle gange mere i spidsbelastningsperioder, hvor en fastansat gældsrådgiver ville kunne gå ind akut og løse nogle ting. Der er noget med arbejdstiderne. Mange af kreditorerne har åbent i dagtimerne. Vi arbejder efter arbejdstid. Der er nogle sådan rent strukturelle udfordringer.

Rådgivninger med frivillige betoner også, at arbejdet med frivillige kræver investering af tid, understøttelse, økonomi, og at frivillige kun laver det, de selv gerne vil. Man kan ikke tilrettelægge opgavefordeling og lede arbejdet med frivillige på samme måde som lønnet arbejdskraft. Man er nødt til at tage udgangspunkt i dét, der driver dem, og det de vil, og relationen er ikke bundet af et kontraktligt forhold. En kontaktperson i en frivillig organisation fortæller at:

Jamen det er, at man ikke kan lave en kontrakt med dem, der forpligtiger dem i tre eller seks måneder. Så det kan jo gå ret stærkt med, at de skal noget andet. Ulemper kunne også være, hvis man ser den ansatte som modsætning, hvis jeg fx ser på (medarbejders navn, red.) og min rolle – altså vi laver alle mulige opgaver i det her projekt – er det kopimaskinen, der står stille, så må vi jo ned og få den til at virke, eller er der ikke nogen, der lige har brygget kaffen til rådgivningsaftenen, så gør vi det lige også. Vi er ligesom forpligtiget til at gøre næsten hvad som helst – store og små opgaver – hvor den frivillige får man ikke til hvad som helst. Hvis man skal have et godt frivilligmiljø, skal man lytte godt efter, hvad det er, de frivillige synes er sjovt at lave.

Frivillige kan være svære at styre i forhold til det, som projektbeskrivelser og mål formulerer, idet der ikke er et ansættelsesforhold. De "går deres egne veje" og foreslår ind imellem tiltag og indsatser, som ikke er mulige inden for bevillingens rammer. Denne 'ustyrlighed' rummer samtidig også en særlig styrke og fleksibilitet, som især betones af den rådgivning, der ikke modtager satspuljestøtte og dermed ikke arbejder på baggrund af krav fra en bevillingsgiver. En kontaktperson i en frivillig organisation fortæller at:

Og jeg tænker, at lige præcis det frivillige arbejde kan gå derhen, hvor borgerne og den frivillige synes, at det skal gå hen. Og det synes jeg jo, i det her regelstyrede samfund, hvor der er regler for hvad som helst, er vigtigt.

6.2 Rådgivernes kompetencer

Det at have rådgivning som sin hovedopgave som fuldtidsansat, har ifølge en svensk analyse flere fordele med hensyn til kompetence og muligheder for kompetenceudvikling, at have mere forskelligartede arbejdsopgaver og at have bedre forudsætninger for samarbejde både med andre faggrupper i kommunen og med andre 'budget- og gældsrådgivere' (Heneryd, Lindberg & Olofsson 2015: 126). Samtidig viser en tidligere dansk analyse (Rambøll 2011), at frivillige

har en særlig motivation og socialt engagement til deres opgaver, selv om de som oftest engagerer sig i rådgivningen færre timer.

Internationalt i forhold til rådgivernes kompetencer og faglige viden viser en svensk undersøgelse blandt rådgiverne (n=285) yderligere, at næsten to tredjedele (62 %) har gennemført universitetsstudier på tre år eller mere. De har uddannelser som socionom, jurist, lærer eller økonom eller har en samfundsvidenskabelig uddannelse (Heneryd, Lindberg & Olofsson 2015). I Finland blev rådgivernes kompetencekrav en del af lovgivningen i 2006 med henblik på at højne niveauet af rådgivningen (Rissanen 2009: 32). Ifølge de nye regler skal alle nye rådgivere have universitetsuddannelse. Derudover blev der igangsat planlægning af en særlig uddannelse med fokus på økonomistyring og jura, som kan gennemføres via åbent universitet. I udredningen (Rissanen 2009) argumenteres for, at en universitetsuddannelse ikke er tilstrækkeligt fokuseret med hensyn til opgaverne, og det anbefales, at der bliver etableret en særlig faguddannelse for økonomi- og gældsrådgivere på baggrund af den ovennævnte uddannelse, som allerede findes via åbent universitet. Konkurrence- og forbrugerorganisationen i Finland arrangerer efter behov grund- og efteruddannelseskurser til økonomi- og gældsrådgivere, som arbejder i kommunerne.

I Sverige har Konsumentverket ansvaret for at give støtte til økonomi- og gældsrådgivere i kommunerne gennem information og uddannelse. Konsumentverket arrangerer vederlagsfri grund- og efteruddannelse til rådgiverne bestående af arbejdsredskaber, samtalemetoder og lovgivning og driver derudover et intranet, som indeholder dokumenter og rapporter, der kan anvendes i arbejdet med borgeren, samt et samtaleforum for rådgivere (Jokinen 2015: 27). Konsumentverket har udgivet informations- og oplysningsmateriale både til kommuner og rådgivere. Endvidere har Konsumentverket udviklet et computerbaseret arbejds- og kommunikationsredskab 'Boss' med det formål at tilbyde rådgiverne overblik over, hvilke personer der modtager rådgivning, rådgivningens indhold og type samt de opnåede resultater. Alt i alt er Konsumentverkets rolle at overvåge rådgivningen i Sverige gennem vurderinger af kommunernes 'budget- og gældsrådgivning' (jf. årlige statusrapporter fra Konsumentverket; bl.a. Konsumentverket 2011: 7 og Olofsson & Lindberg 2016: 8).

Rettes blikket tilbage mod Danmark blev lov om finansielle rådgivere vedtaget i 2013 (Lov nr. 599 af 2013). Den indeholder flere krav, der sætter standarder for gældsrådgivning, men loven gælder ikke den rådgivning, som de frivillige organisationer og almene boligorganisationer yder. En af de frivillige organisationer, Den Sociale Rets Hjælp, har i flere sammenhænge efterlyst en certificering, som indeholder kompetencekrav og etiske regler for økonomi- og gældsrådgivere, og dermed sikrer en kvalificeret og ensartet rådgivning, uanset hvilken organisation borgeren henvender sig til (jf. bl.a. Christensen 2014). Det betyder, at man både skal erhverve sig en kvalificeret uddannelse og et certifikat for at yde gældsrådgivning, og at titlen "gældsrådgiver" bliver beskyttet og kun må bruges, hvis man har det pågældende certifikat. Den Sociale Rets Hjælp samarbejder aktuelt med Erhvervsakademi Aarhus om at udarbejde forskellige kursus- og uddannelsesforløb, der giver kompetencer til at opnå certifikat som gældsrådgiver, og de samarbejder også med flere boligorganisationer. Etiske regler skal bl.a. indeholde regler for tavshedspligt, behandling og opbevaring af fortrolige oplysninger og fuldmagter, grænser for gældsrådgiverens bistand, og hvordan man forholder sig ved risiko for interessekonflikter (Christensen 2014). Rådet for Socialt Udsatte tilslutter sig ovennævnte initiativer og anbefaler, at der oprettes en kompetencegivende uddannelse som økonomi- og gældsrådgiver og derudover udvikles efteruddannelsesmoduler til fx socialrådgivere, jurister, økonomer, revisorer og bankuddannede, der ønsker at arbejde som økonomi- og gældsrådgivere, og at der desuden sikres kurser til dem, der arbejder frivilligt i de organisationer, der tilbyder økonomi- og gældsrådgivning.

Vendes blikket mod praksis i de eksisterende rådgivninger i Danmark, som KORA har undersøgt, er hovedparten af de frivillige uddannet som bankrådgiver, jurist eller socialrådgiver. Mangfoldigheden og variationen er dog stor, idet også enkelte revisorer, økonomer, ansatte i SKAT og banker og enkelte antropologer, sociologer mv. bruges i mindre omfang i det frivillige arbejde. Det fremhæves på tværs af rådgivningerne, at det er afgørende, at de frivillige har en relevant faglig baggrund (fx bankuddannet, økonom, revisor, jurist eller socialrådgiver).

Uafhængigt af frivillige eller lønnede medarbejdere lægger samtlige cases vægt på forskellige varianter af økonomiske kompetencer i form af enten en uddannelse som økonom, bankassistent eller en arbejdsbaggrund med "økonomi i en virksomhed". I de rådgivninger, der alene tilbyder rådgivning til de mindre komplekse sager og videresender borgere med mere komplekse sager og behov for juridisk bistand til andre tilbud, vurderes de økonomiske kompetencer som tilstrækkelige, når blot 'netværket i øvrigt er i orden' (nogle boligorganisationer giver økonomisk rådgivning og ikke gældsrådgivning). Dette forstået således, at de rådgivninger, der alene rummer økonomiske kompetencer, henviser til andre tilbud (fx Den Sociale Rets hjælp, Settlementets Rådgivning), når der er brug for juridiske kompetencer. I de rådgivninger, der også håndterer komplekse juridiske sager, vurderes juridiske og socialrådgiverkompetencer som ligeså væsentlige som de økonomiske kompetencer. Alternativt trækkes i varieret omfang på disse kompetencer blandt kolleger og netværk. Alle casene arbejder, som allerede nævnt, med et stort netværk af bankfolk, advokater, socialrådgivere og lignende, som afhængig af personlige relationer og sociale indstilling også bidrager med brugbar viden til de enkelte konkrete rådgivningsforløb efter behov. Mange fortæller, at de i de konkrete rådgivningssituationer, der strækker sig over flere samtaler, ofte ringer til kontakter i lokalområdet med specialviden på forskellige områder, eller trækker på fx socialrådgiverkompetencer og viden om lovgivning i egen organisation. I rådgivninger med frivillige rådgivere er de frivillige rådgivere også studerende, men der lægges alle steder vægt på, at de har gennemført 'det meste af studiet' og derved har stærke kompetencer inden for deres fag. I rådgivninger med frivillige rådgivere engageres ofte også pensionister og efterlønnere med socialrådgiver, økonomisk eller juridisk baggrund.

Langt hovedparten af rådgivningerne i kortlægningen (88 %) har desuden etableret en eller anden form for introduktionsforløb for de frivillige (når der er frivillige). Oplæringsaktiviteter omfatter egentlige introduktionskurser (hel-/halvdagsarrangementer), oplæring/føl-ordninger, personlige møder med ansatte i projektet, introduktion til og undervisning i redskaber, lovgivning og procedurer, supervision, forebyggelse og håndtering af konfliktsituationer mv. – eventuelt i kombination. En enkelt af rådgivningerne, som ikke har modtaget økonomisk støtte fra satspuljen, tilkendegiver, at de frivillige fra starten af er klædt tilstrækkeligt på til opgaven.

Udover oplæring tilbyder størstedelen af rådgivningerne (86 %) kompetenceudvikling af de frivillige. Uddannelsesaktiviteter omfatter bl.a. kursusforløb og oplæg – både eksternt og internt – om relevante emner så som ny lovgivning vedrørende overførselsydelse, gældsaneringsregler, skilsmisseregler, misbrugsadfærd, skatteregler mv. En stor andel af rådgivningerne har desuden faste møder (månedsvise eller kvartalsvise), hvor aktuelle temaer og problemstillinger drøftes mellem de frivillige og ansatte.

Endelig tilbyder alle rådgivninger med satspuljestøtte supervision af de frivillige – i forhold til såvel faglige som sociale og personlige aspekter af indsatsen. Supervisionen omfatter samtaler og møder med de projektansatte og andre ansatte i organisationen, eventuelt med en ekstern psykolog tilknyttet rådgivningen. Ifølge rådgivningerne ses det også meget, at de frivillige bruger hinanden i forhold til erfaringsudveksling og faglig sparring.

Men faglige kompetencer er ikke tilstrækkeligt. I rekrutteringen af rådgivere skeler rådgivningerne, uafhængigt af hvorvidt de er en boligorganisation, en kommune eller en frivillig organisation, både til de faglige og personlige kompetencer. Ifølge rådgivningerne på SIM's område lægges der samtidig stor vægt på, at de frivillige skal have lyst til at arbejde med målgruppen (commitment), og at de besidder mellemmenneskelige, relationelle og kommunikative egenskaber (tålmodighed, rummelighed, empati, social forståelse mv.), som gør dem i stand til at tale med, lytte til brugerne og forstå borgernes situation. De betoner også 'den sociale indignation' blandt de frivillige, hvorved de kan solidarisere sig med borgerne. Det udtrykkes af en kontaktperson i en frivillig organisation, at: *"De skal også have den sociale profil på"*. En stor andel af rådgivningerne arbejder desuden med rådgiverteams, hvorfor evnen til at indgå i et tværfagligt samarbejde også vægtes højt nogle steder.

Men ikke kun de frivillige organisationer lægger vægt på sociale kompetencer. Samtlige cases i KORAs undersøgelse betoner sociale, relationelle og kommunikerende kompetencer, dog i varieret grad. Også almene boligorganisationer og kommuner, med lønnede rådgivere, betoner vigtigheden af den sociale profil:

En kommunal kontaktperson fortæller at:

Den er vigtig, meget mere vigtig end man egentlig forestiller sig, for man kan ikke bare tage en ansat fra banken og sætte ind og give gældsrådgivning til denne her type borgere i hvert fald. Til nogle er det helt fint, men til rigtig mange af dem, som har sociale problemer og fysiske og psykiske problemer, der kræver det nogle andre ressourcer. Man har brug for nogle kompetencer, som gør, at man kan sætte sig ind i den pågældende borger og har nogle værktøjer til at håndtere de her typer borgere, som man ikke ville kunne med en ganske almindelig bankbaggrund.

En kontaktperson fra en boligorganisation fortæller at:

Sociale kompetencer, forståelse for hvad det vil sige at bo alment. Det var faktisk en kæmpe øjenåbner for de mennesker, som arbejder hernede. De kom ud i praktik en uge hver, dem der havde med København at gøre, og de havde aldrig nogensinde været ude i et alment boligområde og sidde og blev meget, meget overraskede over, hvad det var for nogle problematikker, de her beboere sad i. Det havde det på den måde, når de ringer ind, så "kunne du ikke bare have betalt din husleje til tiden-agtigt", at verden er meget mere kompleks, når du kommer rigtigt ud. Så hvis du både har den faglighed, som de har hernede, men også har en forståelse af, hvad det egentlig vil sige at bo derude...

Langt de fleste rådgivninger vægter således både de formelle kompetencer og de relationelle og sociale kompetencer. I flere af de frivillige organisationer arbejder de yderligere med at koble socialrådgivere, bankuddannede og jurister til de konkrete rådgivningssamtaler, således at der deltager to rådgivere med forskellige kompetencer, der kan supplere hinanden. I kommuner og almene boligorganisationer er der typisk en enkelt rådgiver med økonomisk baggrund eller socialrådgiverbaggrund.

I casene kan vi desuden se, at det ikke er således, at de frivillige tager sig af de 'lette sager', og de lønnede medarbejdere tager sig af 'de mere krævende sager'. Tværtimod er der en tendens til, at rådgivninger med frivillige rådgivere på SIM's område i højere grad tager sig af 'de mere krævende sager', der inkluderer juridisk bistand og socialrådgiverkompetencer end fx rådgivere på UIBM's område (jf. Tabel 7.2 i næste kapitel om rådgivningens indhold), der ikke i samme omfang har fokus på gældsproblemer. Det er yderligere således, at især rådgiv-

ninger på SIM's område, med mange frivillige, rummer mange af de mest socialt udsatte borgergrupper. På UIBM's område er der fokus på at finde en løsning på huslejerestancer. Vi kan i KORAs data ikke se hvad denne forskel kan skyldes ud over, at den kan henføres til satspuljernes formål, målgrupper og ansøgningsberettigede organisationer.

6.3 Uafhængighed

Frivillighed og dermed uafhængighed af interesser nævnes i tidligere analyser ofte som en fordel med hensyn til at skabe en tillidsfuld og fortrolig relation til borgerne. Men også de lønnede medarbejders institutionelle tilknytning og 'neutralitet' i lande som Sverige og Finland kan være forskellig. I begge lande er der kommuner, hvor rådgivningen er fysisk placeret uden for den kommunale forvaltning (Heneryd, Lindberg & Olofsson 2015; Jokinen 2015), hvilket kan indebære en uafhængighed af kommunale interesser.

Adspurgt om betydningen af, at rådgiverne er frivillige, peger rådgivningerne i KORAs undersøgelse nærmest entydigt på, i lighed med litteraturen, at det frivillige engagement er med til at sikre et ligeværd mellem bruger og rådgiver og gøre det nemmere at opbygge et tillidsforhold mellem bruger og rådgiver. Rådgivningerne vurderer desuden, at rådgivning baseret på frivillighed sikrer uvildigheden og skaber et rum uden magtrelationer og trusler om sanktionering. Endelig gør nogle af rådgivningerne opmærksom på, at der slet ikke ville være nogen rådgivning uden de frivilliges indsats.

I casene med frivillige rådgivere betones den særlige værdi, der ligger i, at rådgivningssituationen er baseret på netop rådgiverens egen vilje til at hjælpe. Nogle rådgivninger i frivillige organisationer bekræfter, at det skaber en særlig tillidsfuld og ligeværdig relation til borgeren og indebærer en større fleksibilitet i forhold til at kunne arbejde menneske til menneske, tilpasset konteksten '*lige præcis der, hvor borgeren vil hen*', uafhængig af andre interesser og hensyn: Nedenfor har vi samlet tre udtalelser herom fra kontaktpersoner i frivillige organisationer:

Jeg tror, det har betydning, at når man er frivillig, så skaber man en helt anden tillidsrelation til en borger. Man kommer der, fordi man ønsker at hjælpe dem, og de kommer, fordi de ønsker hjælp. Det giver et unikt grundlag for at arbejde med deres udfordringer. Det tydeliggør vores uafhængighed i forhold til forskellige systemer.

Men jeg tror altså også, som du siger, det der hedder frivillighed og uvildighed, det betyder vildt meget for borgeren. Rigtig, rigtig meget. For vi har ikke nogen kasketter på.

Jeg synes, relationen til borgeren er måske det væsentligste punkt, når man er frivillig at fremhæve. Jeg tror, at der er stor – de frivillige etablerer ret hurtigt en stor tillid mellem borgeren – den gældsramte – og sig selv. Det, synes jeg, er væsentligt. Det der, at borgeren ved, at jamen – de gør det sådan set vederlagsfrit for mig, og så tror jeg også, at når man ikke har myndighedskasketten på, så skal man jo ikke udstikke regler og sanktionere.

Derudover skaber frivilligheden rum for, at dialogen og rådgivningen ikke 'registreres som en sag', men tager form af en fortrolig samtale menneske til menneske. Det skaber, ifølge informanterne, en anden ligeværdighed og en anden og mere personlig dialog. Flere af rådgivningerne baseret på frivillige rådgivere arbejder meget professionelt, også med dokumentation, men de gør det på et uafhængigt og uvildigt grundlag og registrerer ikke CPR-nr., navne og

adresser, men alene 'typologier' af borgere og sager (fx alder, køn, problemstilling, antal samtaler). Flere af dem tillægger det en særlig værdi, at borgernes sag ikke registreres og betoner, at det også for nogle borgere er afgørende for, at de vil modtage rådgivningen. En enkelt case vil ikke opbevare andet end deres egne anonymiserede statistikker. Borgerne skal vide, at "vi ikke har noget på dem" når de går ud af døren.

En kontaktperson i en frivillig organisation fremhæver fordelene ved, at rådgivningen ikke er en del af kommunen, fordi nogle borgere så ikke vil tage imod hjælp.

Der er der rigtig mange allerede i telefonen, næsten inden de har sagt, hvad de hedder, der spørger: "Jeg skal lige høre, er I en del af kommunen"? "Nej, det er vi ikke". "Nå okay, fordi noget af det, jeg skylder, er jo også til kommunen".

Også de lønnede medarbejdere i almene boligorganisationer og kommuner giver udtryk for, at de ikke alene varetager egne kreditorinteresser. Flere af de almene boligorganisationer arbejder organisatorisk med et 'armslængdeprincip' i form af en partnerskabsforankring med kommunen, enten i boligsocialt regi eller som et selvstændigt partnerskab mellem flere almene boligorganisationer og kommunen. Her betones det, at de konkrete rådgivere arbejder for at forebygge udsættelser, men arbejder uafhængigt af boligselskabet. Deres forbindelse til boligorganisationen består i, at de får restancelister fra boligselskabet og i nogle tilfælde kan drage fordel af, at de har direkte kontakt med udlejningsafdelingen, som de kan forhandle med om afdragsordninger, udsættelse af fogedsager, midlertidige hensættelser eller udsættelse af huslejebetalingen m.m. på borgernes vegne. Et enkelt boligselskab har forankret rådgivningen i egen organisation, men her består rådgivningen alene i at have implementeret en manual for, hvordan udlejningsmedarbejdere kan kontakte lejere, når de skylder i husleje. Der er således ingen egentlig rådgivning.

Alle de kommunale cases betoner også, at de arbejder med udgangspunkt i borgernes behov frem for kommunens. De arbejder i varieret grad i praksis på den ene side løsrevet fra kommunens myndighedsbehandling, og på den anden side samtidig forankret i denne. I nogle af de kommunale rådgivninger arbejdes samtidig på, at rådgivningen indgår i den almindelige progressionsmåling af borgerens vej mod selvforsørgelse, job og uddannelse, og der foregår i Jobcenterregi en samlet kommunal vurdering af borgernes behov og udviklingsmuligheder, hvoraf rådgivningen er et element af flere. Det er ikke uden udfordringer for de kommunalt forankrede rådgivninger at arbejde uafhængigt af kommunens interesser, men opleves af samtlige cases som nødvendigt for en troværdig og tillidsfuld kontakt til borgerne. En kommunalt ansat rådgiver fortæller, at det kan fungere i det konkrete tilfælde i kraft af en stærk ledelsesopbakning, men at det ikke foregår uden "kampe" med kolleger andre steder i kommunen, som arbejder for andre interesser og mål.

6.4 Opsamling hovedresultater

For både kommuner, frivillige organisationer og almene boligorganisationer i KORAs undersøgelse er det afgørende, at de konkrete rådgivere besidder de relevante kompetencer, hvad enten de er lønnede eller frivillige. I gennemgangen af allerede eksisterende viden på området kan vi se, at dette også gør sig gældende i andre lande. I nogle nordiske lande stiller man krav om, at de lønnede rådgivere skal være universitetsuddannede, ligesom man har udviklet særlige kompetenceudviklingsforløb rettet mod rådgivernes arbejde. I eksempelvis Sverige står Konsumentverket for at støtte rådgiverne med information og uddannelse i form af redskaber, samtalemeter og viden om lovgivning. I Danmark efterlyser Den Sociale Retshjælp (Den Sociale Retshjælps Fond U.å., Den Sociale Retshjælps Fond 2015) og Rådet for socialt udsatte

certificering af de danske rådgivninger og efteruddannelsesforløb i lighed med i de andre nordiske lande.

Vi har identificeret følgende kompetencer i rådgivningerne i Danmark:

- Økonomiske kompetencer (bankuddannede og økonomer). Budgetlægning, økonomisk overblik, viden om 'det økonomiske Danmark'
- Socialrådgiverkompetencer. Viden om lovgivning, især i forhold til det offentlige
- Juridiske kompetencer. Generel lovgivning, gældssanering, rettigheder og pligter
- Relationelle, sociale og kommunikerende kompetencer.

Uafhængigt af frivillige og lønnede medarbejdere gør alle rådgivninger i KORAs undersøgelse brug af økonomiske kompetencer, og nogle gør også brug af socialrådgiver- og juridiske kompetencer. Man kan inddele det oplevede kompetencebehov i niveauer: Jo mere komplekse borgernes sager er, jo mere er der behov for socialrådgiverkompetencer og juridiske kompetencer. De relationelle, sociale og kommunikerende kompetencer er vigtige på alle niveauer af rådgivningen. Flere rådgivninger i KORAs undersøgelse arbejder med to rådgivere samtidig for at sikre, at der er de rette kompetencer til stede (både juridiske og økonomiske).

Fordelingen af lønnede og frivillige medarbejdere i KORAs undersøgelse er stort set synonym med, hvilken satspulje der modtages støtte fra. Således rummer alle SIM-støttede rådgivninger frivillige, mens 90 % af UIBM's rådgivninger ikke rummer frivillige og 50 % af BM's pulje.

Rådgivninger med frivillige rådgivere rummer flere paradokser. På den ene side betones det både i casebesøgene og i litteraturen den særlige tillid, uafhængighed og værdi, som frivillige kan skabe i relationen med den rådeøgende. På den anden side viser casene, at frivillige ofte kun arbejder få timer om ugen, og ofte uden for normal arbejdstid, hvilket indebærer nogle strukturelle udfordringer i forhold at kontakte kreditorer og deltage i langvarige rådgivningsforløb. Den allerede eksisterende viden på området peger også på, at det kan være vanskeligere at arbejde med faglig udvikling af rådgivningen, når denne er baseret på frivillige rådgivere. Fuldtidsansatte rådgivere rummer ifølge en svensk undersøgelse flere fordele i forhold til kompetenceudvikling og kontakt med andre rådgivninger og kommunens øvrige medarbejdere. Men de frivillige er ikke uden faglige kompetencer. KORAs undersøgelse viser, at næsten alle rådgivninger med frivillige arbejder med introduktionsforløb og tilbud om uddannelse og kompetenceudvikling af de frivillige, og vi kan ikke identificere sammenhæng mellem fagligt kompetenceniveau og fordelingen af lønnede og frivillige i de danske rådgivninger. Eller mellem kompleksiteten eller varigheden af borgernes sager på den ene side og fordelingen af frivillige og lønnede medarbejdere på den anden. De frivillige rådgivere har umiddelbart samme faglige kompetencer som de lønnede, og mange rådgivninger på SIM's område er målrettet meget socialt udsatte borgergrupper med komplekse behov.

Fordelingen af frivillige og lønnede medarbejdere i Danmark afhænger af ansøgerorganisationen og satspuljens kriterier og ikke af rådgivningens indhold eller målgruppe.

De danske rådgivninger er forholdsvis små enheder, når det gælder antallet af ansatte. Der er gennemsnitligt 1,5 ansat medarbejder pr. rådgivning, og flere er enmandsbetjente rådgivninger.

7 Rådgivningen

I dette kapitel har vi fokus på indholdet af den rådgivning, der tilbydes i økonomi- og gældsrådgivninger. Kapitlet giver et overblik over, hvilken rådgivning der tilbydes i rådgivninger inden for forskellige områder. Kapitlet beskriver, hvilke elementer der er beskrevet i tidligere analyser, og hvilke der indgår i rådgivningerne i KORAs undersøgelse, samt hvilken form rådgivningen har. I kapitlet samles der endvidere afslutningsvist op på hovedresultaterne af rådgivningens elementer og form i det sidste afsnit.

7.1 Rådgivningens elementer

På europæisk plan, hvor tilgangen er frivillig og rettighedsbaseret med udgangspunkt i sociale velfærdsorganisationer, er formålet med rådgivningen at udruste borgerne med det perspektiv, at de kan opnå og/eller reetablere kontrol over deres økonomiske situation (Dubois & Anderson 2010). Det væsentlige ved rådgivningen er at fokusere på individets ansvarlighed, social retfærdighed og interessevaretagelse (advocacy) på borgerens vegne. En sådan holistisk tilgang ses især påkrævet i arbejdet med borgere, der kan karakteriseres som socialt udsatte (jf. Brackertz 2014: 'the least advantageous members of the society').

Typiske rådgivningssøgende borgere kan ifølge Dubois (2012) i store træk deles op i to grupper: Husstande med langvarige perioder med lavindkomst eller langtidsarbejdsløse (modtagere af kontanthjælp) på den ene side, og på den anden side personer, der er 'nye med behov' ('new to need') typisk på grund af en uventet ændring i livssituationen (fx mistet job). I rådgivningen af den første gruppe er der typisk behov for en tilgang, som ud over hjælp til økonomiske problemer trækker på elementer fra socialt arbejde, idet borgernes problemer er komplekse. I rådgivningen af den anden gruppe er det mere relevant og helt afgørende at tilbyde professionel hjælp til at genforhandle betalingsvilkår med kreditorer. Samtidig er det vigtigt at være opmærksom på det chok, som disse borgere er præget af på grund af en drastisk ændring i deres livsvilkår. Ud over de to grupper, hvor rådgivningen som oftest foregår over en periode med flere kontakter mellem rådgiver og rådsøgende, findes også 'information-only'-borgere, som alene har behov for information og vejledning, men klarer resten selv. De samme karakteristika går igen i KORAs datamateriale, dog, som tidligere nævnt, med et større fokus på særlige udsatte borgergrupper.

I litteraturen betones det endvidere, at indholdet af rådgivningen og selve rådgivningsprocessen er påvirket af, om borgeren viderevisiteres af andre enheder i kommunen og således af, i hvilket omfang fx social- og beskæftigelsesområdet har sørget for, at borgeren modtager de ydelser (fx boligstøtte), som de er berettiget til – eller om rådgivningen finder sted, hvor borgeren første gang møder kommunen (helhedsorientering). Selv om der synes at være en enighed om, at rådgivningens indhold afhænger af borgerens behov, findes der en vis tension mellem individuel (tilpasset) service og standardisering (Dubois 2012: 36). Standardisering har i lande med en landsdækkende rådgivning som Finland og Sverige mest handlet om, hvorvidt og på hvilken måde service og serviceprocesser skulle være ensartede for borgerne uafhængigt af, hvor de bor (bl.a. Jokinen 2015: 25). I den sammenhæng er det set som en mangel, at der ikke findes en ensartet og bindende vejledning om kvalitet eller konkret indhold af servicen (og heller ikke om kobling med finansiering, som kunne bruges som grundlag for lokal/regional styring) (Heneryd, Lindberg & Olofsson 2015; Jokinen 2015). Den samme tension ses i KORAs datamateriale: på den ene side efterlyses som tidligere nævnt en større grad af ensartede kvalitetsstandarder, der kan sikre en ensartet kvalitet af rådgivningen, på den

anden side betones fleksibiliteten i, at kunne definere kvaliteten i den konkrete interaktion med den enkelte borgeres personlige behov.

Vendes blikket mod de konkrete aktiviteter i rådgivningen nævnes både på europæisk plan og i Norden typisk følgende aktiviteter:

- At give generel information og vejledning
- Kortlægning af borgerens økonomiske situation
- At sætte realistiske planer for betaling af gæld
- Forhandling med kreditorer
- Rådgivning og vejledning om budgettering
- Henvielse til andre offentlige serviceydelser (vedrørende beskæftigelse, bolig, sundhed o.l.)
- Psykologisk støtte og assistance undervejs
- Forebyggende arbejde
- Dokumentation.

Som eksempel på, hvad rådgivningen består af i praksis, refereres i det følgende opgørelser fra Sverige og Finland. I Sverige udgiver Konsumentverket en årlig statusrapport om kommunernes budget- og gældsrådgivning (Konsumentverket 2003, 2004, 2007, 2011, 2016). I den nyeste rapport (Olofsson & Lindberg 2016) tegnes følgende billede af indsatsen på baggrund af resultater indsamlet ved hjælp af et webbaseret spørgeskema til alle svenske kommuner. Budget- og gældsrådgiverne brugte i 2015 cirka 35 % af deres arbejdstid til budget- og gældsrådgivning (budgetlægning, forandringsarbejde, rådgivning, forhandling med kreditorer, frivillige løsninger mv.), cirka 41 % til gældssanering (hjælp til ansøgninger, støtte og rådgivning i forskellige faser af processen mv.), 8 % til forebyggende arbejde (kontakter og samarbejde med organisationer, næringsliv, medvirken i chat og fora på internettet, mediekontakter, uddeling af informationsmateriale mv.) og 17 % til internt arbejde (administration, vejledning, egen uddannelse, planlægning, kontormøder mv.). Resultaterne viste store forskelle fra kommune til kommune: for eksempel angav 101 af i alt 290 kommuner, at de slet ikke arbejder forebyggende (Olofsson & Lindberg 2016). Samtidig viste en anden svensk undersøgelse, at der ifølge rådgiverne selv er stort behov for at styrke forebyggende arbejde. Det var det arbejdsområde, hvortil der oftest blev ønsket flere ressourcer (Heneryd, Lindberg & Olofsson 2015). Andre begrundelser for flere ressourcer var at kunne mindske ventetid, tage imod flere rådssøgende borgere og udvikle samarbejde med andre aktører.

I Finland er økonomi- og gældsrådgivningernes arbejde i kommunerne opgjort på basis af dels forskellige kontaktformer, dels på basis af forskellige typer aktiviteter eller ydelser (Jokinen 2015: 59-60). I 2014 har der ifølge denne registrering i alt været ca. 51.000 telefonrådgivninger, ca. 28.000 personlige møder, ca. 18.000 e-mailkontakter og ca. 8.600 skriftlige rådgivninger. Ydelserne har drejet sig om kortlægning af borgerens økonomiske situation, hjælp til frivillige aftaler med kreditorer, udarbejdelse af betalingsplaner, skriftlige udtalelser til retslige instanser, ansøgninger om gældssanering via den nationale Garantifond eller såkaldt social kreditering (Rissanen 2015), udarbejdelse af forslag til ændringer i betalingsplaner og klager, kontakter med andre aktører samt hjælp til at søge om sociale ydelser mv. Kortlægning af borgerens økonomiske situation udgør helt overvejende den største kategori, hvilket er naturligt, idet kortlægningen udgør udgangspunktet for udvælgelse af de strategier, rådgiveren benytter i sit videre arbejde med borgeren. Kategorien 'forebyggende arbejde' omfatter rådgivning af borgere, som (endnu) ikke er overgældssatte, rådgivning af borgere med forholdsvis

ordnet gældssituation (opfølgning), oplæg om budgettering og styring af økonomien til forskellige målgrupper, indlæg i medier mv. (Jokinen 2015: 59-60).

Vendes blikket mod Danmark har forskellige organisationer, som tilbyder vederlagsfri rådgivning, beskrevet deres indsatser i årsrapporter o.l. (Christensen 2014, Forbrugerrådet Tænk 2016, Forbrugerrådet Tænk årsrapport 2015, Forbrugerrådet Tænk Styr på din gæld 2016). Disse publikationer beskriver dels forskellige typer rådgivning gående fra indledende rådgivning eller hjælp til opstilling af budget og til at bistå med ansøgninger om gældssanering (jf. bl.a. Christensen 2014), dels juridisk rådgivning og opsøgende arbejde (Den Sociale Retshjælps Erfaringsrapport: Det Juridiske Rådgivningsteam, u.å.) Endvidere findes en kort beskrivelse af rådgivningen i en evalueringsrapport fra 2011 (Rambøll 2011). Nogle danske rapporter efterlyser en dansk certificering af økonomi- og gældsrådgivninger. En certificering af økonomi- og gældsrådgivningerne vil bl.a. kunne indeholde krav til uddannelse til forskellige typer af rådgivning, og etiske og juridiske retningslinjer vedr. tavshedspligt, uvildighed og ansvar. Der er forskel på at skulle yde en helt indledende rådgivning eller hjælp til opstilling af budget og på at skulle bistå med en ansøgning om gældssanering.

Tabel 7.1 indeholder en oversigt over, hvilke ydelser de forskellige gældsrådgivninger i KORAs undersøgelse tilbyder brugerne som led i rådgivningsindsatsen. Som det fremgår af tabellen, hjælper næsten alle rådgivningerne med økonomisk rådgivning så som udarbejdelse af oversigt over økonomi/gæld og budget samt håndtering af kreditorer.

Det ses desuden, at rådgivningerne på BM's område adskiller sig fra rådgivningerne på SIM's og (især) UIBM's område ved, at en større andel af rådgivningerne på BM's område tilbyder brugerne hjælp til udarbejdelse af betalingsevnevurdering, vejledning om og bistand i forbindelse med møde i foged- og/eller skifteretten samt udfyldelse af gældssaneringsansøgning. Det modsatte gør sig gældende på UIBM's område, forstået på den måde, at forholdsvis få rådgivninger tilbyder ydelser, som ligger ud over økonomisk rådgivning (se afsnit 1.3 vedr. definitioner af henholdsvis økonomi- og gældsrådgivning). Dette skyldes givetvis, at rådgivninger støttet af UIBM primært har fokus på huslejerestancer, og at yde hjælp til, at lejere ikke bliver udsat af egen bolig.

Det er også meget forskelligt 'hvor langt' de enkelte rådgivninger går i forhold til at assistere, hjælpe eller rådgive borgerne. Det fremgår af tabel 7.1. At mange gældsrådgivninger ikke tager ansvar for kontakten til kreditorer, sørger for indgåelse af aftaler, laver betalingsevnevurderinger, hjælper med gældssanering, er bisidder ved møder i retten mv., skyldes, ifølge flere af rådgivningerne, at disse aktiviteter er meget ressourcekrævende.

Tabel 7.1 Rådgivningernes tilbud om hjælp

	SIM	UIBM	BM	Uden bevilling	I alt
Udarbejdet oversigt over økonomi/gæld	9	10	4	4	27 (100 %)
Hjælp til udarbejdelse af budget	9	10	4	4	27 (100 %)
Hjælp til håndtering af kreditorer	9	7	4	4	24 (89 %)
Udarbejdet betalingsevnevurdering	8	3	4	3	18 (67 %)
Vejledning om møde i foged- og/eller skifteretten	8	6	4	4	22 (81 %)
Bistand ifm. møde i foged- og/eller skifteretten	7	6	4	3	20 (74 %)
Gældssaneringsansøgning udfyldt	8	3	3	3	17 (63 %)
Hjælp til gældssanering	6	4	2	1	13 (48 %)
Anden hjælp	1	2	-	1	4 (15 %)
N	9	10	4	4	27

Note: "Hvilke typer af hjælp kan borgere få i jeres rådgivning?". Andelene summerer ikke til 100 %, da respondenterne har kunnet afgive mere end et svar. Svarkategorien "Anden hjælp" dækker bl.a. over hjælp til at søge enkelt-ydelser mv. hos kommunen.

Kilde: KORAs telefonsurvey 2016.

Det er også meget forskelligt hvor helhedsorienterede de enkelte rådgivninger arbejder. Helhedsorienteret i forståelsen sammenhængende med andre sociale indsatser. Gælds- og økonomiproblemer står som nævnt ofte ikke alene hos borgerne, og der kan derfor være andre sociale udfordringer, som rådgivningerne må forholde sig til. Hovedparten af rådgivningerne (66 %), som har medvirket i surveyen, svarer, at de i rådgivningsindsatsen primært har fokus på at løse brugernes gældsproblemer. Det er især rådgivningerne på UIBM's område, som har tilkendegivet, at de også rådgiver om andet end gældsproblemer. At rådgivningerne på UIBM's område på denne måde skiller sig ud fra rådgivningerne på de øvrige områder, kan hænge sammen med, at en større andel af rådgiverne på UIBM's område har en socialrådgiverbaggrund og dermed en mere socialfaglig tilgang til rådgivningen. Det kan også hænge sammen med, at rådgivningen i nogle tilfælde er en del af en bredere boligsocial indsats, der rummer andre tilbud. Forskellene kan dog også hænge sammen med spørgsmålsformuleringen, idet rådgiverne på UIBM's område i mere udpræget grad anser sig selv som økonomiske rådgivere og ikke gældsrådgivere.

I forhold til helhedsorientering er den generelle tilkendegivelse i de besøgte cases også, at man koncentrerer sig om privatøkonomien og gæld. Hvis der er andre juridiske, sociale eller sundhedsmæssige udfordringer, som ligger uden for rådgivningernes ekspertise, henvises borgeren til andre professionelle med den rette ekspertise. I de boligsociale helhedsplaner er der i nogle tilfælde andre faggrupper og netværksbaserede tilbud, som kan tage over i sådanne tilfælde. I en rådgivning i en frivillig organisation nævnes, at dialogen med borgeren også kan komme til at omhandle andre problemstillinger end økonomi og gæld, og som man taler med borgeren om, hvilke muligheder der er, og hvor man kan henvende sig. I kommunerne henvises til kolleger i andre relevante afdelinger.

7.1.1 Uddybende eksempler på tilgange i rådgivningen

I det følgende beskrives eksempler på arbejdsgange i rådgivningerne, som de er fremkommet på KORAs casebesøg.

I rådgivningerne med tilknytning til en *almen boligorganisation* er udgangspunktet for kontakten og samtalen med borgerne som oftest, at de er kommet i huslejerestance.

I den ene af casene er projektperioden med satspuljestøtte udløbet, og der er som alternativ udviklet en praksis, hvor medarbejdere fra administrationen telefonisk kontakter borgere, der er kommet i restance med huslejen. Man har her fokus på at fortælle lejerne om konsekvenserne af ikke at betale deres husleje, og man ser også på, om der er mulighed for en større ydelse fra kommunen. Udlejningsmedarbejderne har gennem et kursus fået nogle redskaber til at tale med borgerne, og der er udviklet en manual, så de er bedre forberedt på, hvordan de skal gribe samtalen an. I tilfælde, hvor det drejer sig om mere end huslejerestancer, henvises til andre økonomi- og gældsrådgivninger. Det var også tilfældet i projektperioden, hvor fokus var på at hjælpe borgerne med at sætte et budget op. Hvis der var brug for mere, blev borgerne henvist til eller fulgt til en økonomi- og gældsrådgivning.

I en anden af casene med tilknytning til en almen boligorganisation er der også fokus på huslejebetalingen, men man går et skridt videre med at indgå aftaler med kreditorer, for at borgeren kan betale sin husleje. Hjælpen kan også handle om at indgå forlig med en boligorganisation om at betale huslejerestancen, eller en anden kreditor, hvis der er plads i budgettet til det. Rådgiveren i boligorganisationen fortæller at:

Jeg er forbindelsesofficer. Jeg er den, der kommunikerer på vegne af borgeren til boligselskabet eller til kommunen eller til kreditorer eller til banken, eller hvem det nu måtte være, SKAT for den sags skyld.

Det angives, at det er en fordel, at samtalen bliver mellem professionelle på baggrund af en afklaring med borgeren af, hvad problemstillingen er. I rådgivningen anvendes en samtykkeerklæring om, at rådgiverne må få viden og information om borgeren. Man tager ikke over for borgeren, og rådgiveren foretager sig intet, uden borgeren sidder ved siden af.

I den tredje af casene med tilknytning til den almene boligsektor indgår den økonomiske rådgivning som en del af en helhedsplan. Den samlede rådgivning, som tilbydes borgerne, kan derfor også omfatte andre problemstillinger end den økonomiske. I den økonomiske del er fokus på at hjælpe borgerne med at opstille et budget og finde løsninger til at klare huslejerestancen. Det sker både gennem åbne arrangementer og gennem individuel rådgivning. Princippet i rådgivningen er, at de aldrig går ind og gør noget for borgerne. Rådgivningen er ikke partsrepræsentant og forsøger i stedet at gøre borgerne selvhjulpne. Rådgivningen anvender samtykkeerklæringer og henvender sig ikke til nogen, med mindre det er aftalt med borgeren. I sjældne tilfælde kan man optræde som bisidder, fx når en borger på baggrund af et budget udarbejdet i rådgivningen, skal til møde i en bank for at anmode om et lån, men er for nervøs til selv at fremlægge sagen. Rådgivningen har i sjældne tilfælde hjulpet med gældssanering. Rådgivningen hjælper ikke kun borgerne til at kunne blive boende. I tilfælde, hvor en udsættelse er uundgåelig, ydes også hjælp til, at borgerne, mens de stadig bor i boligområdet, kan finde en anden bolig.

Rådgivningerne i de *frivillige organisationer* beskæftiger sig generelt med at håndtere overgældssætning hos borgere med lav indkomst. Alle de besøgte rådgivninger i en frivillig organisation tilbyder telefonisk rådgivning til at klare enkle problemstillinger og/eller akutte behov. Den meste tid anvendes dog på personlige møder med borgerne, som bookes på forhånd telefonisk eller via en hjemmeside. Ved en første henvendelse bliver borgeren bedt om en række informationer, så man kan sammensætte det rette team (et møde gennemføres med to rådgivere), og så teamet kan være forberedt.

En frivillig rådgivning udtrykker at arbejde ud fra en tankegang om empowerment, hvilket synes at gælde for alle de besøgte cases. Under et interview blev beskrevet forskellige niveauer i rådgivningen:

- Borgere med akutte enkeltstående problemer, som kan klares i telefonen
- Borgere med overskuelig gæld og betalingsevne, som med de rette aftaler kan få afviklet gælden over en overskuelig periode
- Borgere med uoverskuelig gæld, men med betalingsevne, hvor man kan gå ind og arbejde med frivillig akkord og gældssanering
- Borgere med uoverskuelig gæld, hvor det handler om, hvordan de kan håndtere deres kreditorer, så deres situation ikke bliver værre, samtidig med at de psykisk støttes til at håndtere deres liv.

Man kan sige, at alle besøgte cases i en frivillig organisation går hele vejen fra rådgivning i telefon om enkle problemstillinger over budgetlægning og forhandlinger og aftaler med kreditorer i samspil med borgerne til hjælp med gældssanering, hvis det kan komme på tale. Der er normalt ikke ressourcer til at være bisidder.

Det er dog meget forskelligt hvordan man konkret assisterer borgerne. I en af de frivillige rådgivninger fremhæves, at man aldrig kontakter kreditorer på borgernes vegne. Man hjælper med at udforme brevet, men det er borgerens ansvar at sende breve. Det kan i nogle tilfælde være på rådgivningens brevpapir, men brevet udformes sammen med borgeren. I andre rådgivninger bistår man efter behov borgerne i kontakten med kreditor. Andre rådgivninger 'tager over' på borgernes vegne ved hjælp af fuldmagter.

En anden af de frivillige rådgivninger bruger også tid på borgere, der endnu ikke er kommet så vidt, at de har gældsproblemer, men deres økonomi er ved at skride, og de er kommet bagud med nogle betalinger. Det betragtes som en forebyggende indsats, og man hjælper folk med at få lagt et budget. En anden case i arbejder på mere systematisk at yde rådgivning til 'borgere med mest presserende behov'.

De besøgte rådgivninger i frivillige organisationer arbejder ikke systematisk med en trinmodel til opdeling af borgerne. Man ser, hvordan sagen udvikler sig og tilpasser rådgivningen til behovet. I én af casene vurderes, at der er sager, som ikke er egnet til frivillige. Det er fx akutte sager, som ikke kan vente, til de frivillige er til stede, eller borgere med en sindslidelse.

De *kommunale cases* fremhæver i varieret grad det beskæftigelsesrettede og et fokus på ydelser. En kontaktperson fortæller at:

... Hvorimod vi er mere fokuseret på job og uddannelse, hvor det er vigtigt at få borgerne ud af systemet og over i uddannelse eller job i forhold til, om vi nu får pengene ind igen. Det man kan sige, der er fokus på, det er i hvert fald i forhold til den her forebyggende indsats, der er vores mål jo, at vi skal ind og se, om vi kan undgå, at man søger rigtig mange enkeltydelser,

Det handler altså om at øge borgernes selvhjulpethed. I denne konkrete case tages der i indsatsen hensyn til borgerens muligheder for at komme i job eller uddannelse. Hvis mulighederne er små, ydes en begrænset indsats, så borgeren bl.a. undgår at blive sat ud af sin bolig. Rådgivningen giver et værktøj til at håndtere økonomien og hjælper måske med at få gæld sat i bero. Rådgiveren anvender fuldmagter til at kontakte kreditorer og andre på borgernes vegne og til at indgå aftaler, som borgeren er indforstået med. Langt den meste rådgivning foregår gennem personlige møder, og udgangspunktet er udarbejdelse af budget og at få den daglige økonomi til at hænge sammen. En kontaktperson fortæller at:

Og så skal vi gerne have den daglige økonomi til at hænge sammen, så vi deler det ligesom op i to: Vi har den daglige økonomi, og vi har gældssituationen. Og dem skiller vi faktisk ad, og det gør vi borgeren opmærksom på, at det kan godt være, de kommer ind og har en tyngende gæld, men den lader vi lige stå. Den rører vi ikke til at starte med. Vi vil have den daglige økonomi til at hænge sammen.

I en anden case på beskæftigelsesområdet angives, at der ikke er tale om en gældsrådgivning men om økonomirådgivning, og at alt der har berøring med jura ikke indgår. I sådanne tilfælde henvises til anden rådgivning. Placeringen i et jobcenter kunne give anledning til en interessekonflikt, men rådgiveren fortæller, at hensynet til borgeren står over hensynet til kommunen:

Målsætningen er at sørge for, at de borgere, vi rådgiver, kan leve inden for rammerne af den økonomi, de har. Hvor prioriteringen af mad og husleje er først, og derudover kan de jo ikke bruge økonomirådgivningen til at snyde deres kreditorer.

Der er ikke en niveaudeling af borgerne, men rådgiveren vurderer, at det kunne være en god idé med objektive kriterier til at screene borgerne i forhold til, hvem er relevante for økonomirådgivningen, og hvem er ikke. Det fremgår ikke, hvad relevanskriteriet i så fald skal bestå i.

Målsætningen er ikke, at borgerne får nedsat deres gæld. I denne rådgivning opleves således ikke en interessekonflikt mellem at varetage borgerens situation og at sikre inddrivelse af offentlig gæld. I rådgivningen tages udgangspunkt i borgerens skatteoplysninger:

Jeg starter altid med det med skatten. Det bestemmer jeg. Når du kommer ind og siger, jeg har økonomiske problemer, jeg vil gerne høre noget om min gæld, så starter jeg altid på selve skatten, fordi det giver mig et hurtigt overblik over, hvad er det - har borgeren problemer med sin skat, og så kan jeg inde i det faneblad, der hedder skatteoplysninger - det kan du også hjemme på din skat - der kan du se alt, hvad skattevæsnen ved om dig, også alt din gæld og alle dine kreditorer. Så det giver mig et sådan et hurtigt overblik over, hvor jeg skal gå ind henne.

I denne case gennemføres nogle af møderne ude ved borgerne for at få overblik over borgernes situation. Det kan fx ske ved at hjælpe dem med at tømme postkassen, så alle regninger kommer frem. Det er imidlertid væsentlig for rådgiveren, at borgerne er i stand til at modtage rådgivning og udføre de aftaler, der indgås.

Rådgiveren fremhæver, at han i modsætning til ydelsesafdelingen taler med borgerne om hele deres privatøkonomi og rådgiver om, hvordan de skal indrette sig for at kunne leve med den økonomi, de har.

Rådgivningernes hovedfokus i de ni besøgte cases er at yde individuel rådgivning i forhold til privatøkonomi og gæld på forskellige måder, mens bredere forebyggende aktiviteter synes at have et begrænset omfang.

Det er således meget forskelligt hvad de konkrete rådgivninger indeholder, hvordan man assisterer/rådgiver og hjælper borgerne og hvordan man tilgår rådgivningssituationen. KORA har ikke viden om, hvad de forskellige tilgange har af betydning for borgernes udbytte.

7.1.2 Kvalitetskontrol

Det er de færreste af de besøgte cases, der udfører en systematisk kvalitetskontrol. I et par tilfælde angives, at det handler om at ansætte medarbejdere med de rette kompetencer. I en frivillig organisation angives, at man evaluerer, når en sag er afsluttet, og hver gang der er rådgivning, sparrer man om de sager, man har gennemført.

I én af de frivillige organisationer udføres en systematisk kvalitetskontrol ved, at der hvert halve år udtages en stikprøve på ti sager. De bruges til at evaluere, om der ydes den rådgivning, man gerne vil have. Hvis der er uhensigtsmæssigheder, tages det op på kvartalsvise møder.

7.1.3 Anvendelse af fuldmagter

If forskelle på hvorvidt man yder hjælp til selvhjælp eller 'tager over' på borgernes vegne arbejder nogle rådgivninger på forskellig vis fuldmagter. Det kan dreje sig om fuldmagt til at kontakte kreditorer eller andre, hvor borgeren ikke kan være til stede. En kontaktperson i en case fortæller at:

Vi kan ikke underskrive dokumenter, men vi kan rette henvendelse og få informationer om borgerens økonomi hos de forskellige kreditorer. Det er det, de giver os lov og adgang til. Vi kan ikke underskrive dokumenter eller indgå aftaler som sådan.

Når en løsning er forhandlet på plads, bliver den lagt frem for borgeren, som skal underskrive aftalen, fx et frivilligt forlig.

En rådgivning i en frivillig organisation bruger ikke fuldmagter, hvis det kan undgås, fordi det skaber utryghed for nogen, der ikke kan overskue, hvad det betyder.

Når vi skriver til kreditorer fx, så gør vi det på den måde, at både en af de to rådgivere skriver under på brevet og så borgeren. Og der er jo så sådan set givet en form for fuldmagt, og så står der nederst, at de skal svare direkte til debitor, altså til borgeren, og gerne med en kopi til os. (Rådgiver, frivillig organisation)

7.2 Rådgivningens form og varighed

Når vi går tættere på den kvantitative fordeling af rådgivningens indhold giver Tabel 7.2 nedenfor et overblik over, hvilken form for rådgivning økonomi- og gældsrådgivningerne i KORAs kortlægning tilbyder brugerne. Som det ses af tabellen, har langt størstedelen af alle rådgivningerne svaret, at der ydes individuel ansigt til ansigt-rådgivning (93 %), mens et forholdsvis begrænset antal rådgivninger tilbyder gruppebaseret rådgivning (7 %), chatrådgivning (10 %) og anden form for rådgivning (13 %).

Ifølge rådgivningerne foregår rådgivningen oftest ved personligt fremmøde. Mange rådgivninger hæfter sig ved, at ansigt til ansigt-rådgivning i højere grad er med til at opbygge tillid mellem rådgiver og bruger, ligesom det personlige fremmøde understøtter relationsarbejdet, som ifølge rådgivningerne er en afgørende del af indsatsen.

Rådgivningen, der ydes over telefonen, omfatter primært svar på korte, basale spørgsmål, indledende/visiterende samtaler, tidsbestilling, akutte sager mv.

Tabel 7.2 Rådgivningens form

	SIM	UIBM	BM	Uden bevilling	I alt
Ansigt til ansigt-rådgivning (individuel)	10	9	5	4	28 (93 %)
Ansigt til ansigt-rådgivning (gruppe)	-	1	1	-	2 (7 %)
Telefonisk rådgivning/Skype	7	8	4	2	21 (70 %)
Chatrådgivning	2	-	1	-	3 (10 %)
Anden form for rådgivning	2	2	-	-	4 (13 %)
N	11	10	5	4	30

Note: "Hvilken form for rådgivning yder I?". Andelen summerer ikke til 100 %, da respondenterne har kunnet afgive mere end et svar. Svarkategorien "Anden form for rådgivning" omfatter bl.a. besøg i brugerens eget hjem og foredrag/undervisning for en gruppe.

Kilde: KORAs telefonsurvey 2016.

Delvist, som følge af variationen i indholdet og dybden af rådgivningsindsatsen i afsnittet ovenfor, er der forskel på, hvor meget tid de forskellige rådgivninger typisk bruger på de borgere, som henvender sig. Tabel 7.3 viser, at der i gennemsnit gennemføres tre til fem møder/samtaler med brugerne af gældsrådgivningerne. Det ses desuden, at der sammenlignet med de øvrige områder er en større andel af rådgivningerne på SIM's område, som har forløb på seks til ti møder/samtaler med brugerne. Nogle rådgivningsforløb kan strække sig over flere år (fx i forbindelse med gældssaneringsager).

Tabel 7.3 Antal møder/samtaler pr. bruger

	SIM	UIBM	BM	Uden bevilling	I alt
1-2	-	4	1	1	6 (27 %)
3-5	3	6	2	2	13 (59 %)
6-10	2	-	-	1	3 (14 %)
Mere end 10	-	-	-	-	0
N	5	10	3	4	22 (100 %)

Note: "Hvor mange møder/samtaler gennemføres der typisk med en bruger i jeres gældsrådgivning?".

Kilde: KORAs telefonsurvey 2016.

KORA har ingen viden om hvad forskellene kan skyldes, men der kan være en sammenhæng mellem graden af udsathed og mængden af rådgivningsforløb hvorfor rådgivninger på SIM's og BM's område oftere har mange rådgivningssamtaler pr. borger, end rådgivninger på UIBM's område. Det kan også hænge sammen med hvorvidt rådgivningerne også inkluderer komplekse juridiske forhold, eller hvorvidt rådgivningerne indgår i dialog med kreditorer sammen med, eller på vegne af, borgerne.

7.3 Opsamling hovedresultater

Den foreliggende litteratur peger på, at der er grupper med økonomi- og gældsproblemer, hvor der primært er brug for hjælp til at genforhandle vilkår med kreditorer og bidrage med juridisk kompetence. Der er imidlertid også grupper, hvor der ud over økonomisk rådgivning er brug for elementer af socialt arbejde, fordi borgernes problemer er komplekse. I litteraturen om rådgivningerne betones det, at det væsentligste indhold af en rådgivning består i uvildigt at fokusere på individets ansvarlighed, social retfærdighed og advocacy på borgerens vegne, og at tilgangen til en rådgivningssituation varierer afhængig af, hvor komplekse sociale problemer borgeren i øvrigt har. De kortlagte rådgivninger i Danmark har fokus på gæld og økonomisk

rådgivning, de er typisk opmærksomme på eventuelt andre udfordringer hos borgerne og drøfter disse med borgerne, men der henvises som hovedregel til andre med den rette ekspertise til at håndtere disse udfordringer. Rådgivningerne på boligområdet indgår i nogle tilfælde i en helhedsplan, hvor der er medarbejdere med kompetencer til at rådgive om andre problemer. I disse tilfælde er rådgivningen en del af en helhedsorienteret indsats. På samme måde kan de kommunalt forankrede rådgivninger koble til andre kommunale indsatser.

Der er i litteraturen beskrevet en række hovedaktiviteter, som typisk indgår i økonomi- og gældsrådgivning: generel information og vejledning, kortlægning af borgerens økonomiske situation, opstilling af budget, planer for afvikling af gæld, forhandling med kreditorer og psykisk støtte undervejs i forløbet.

De samme elementer kan identificeres i de rådgivninger, KORA har undersøgt. Der kan på baggrund heraf identificeres forskellige typer indsatser:

1. Forebyggende indsats i form af fx undervisning og oplysning
2. Rådgivning i korte forløb om simple eller akutte spørgsmål eller mindre komplekse økonomiske forhold. Hjælpen kan bestå i at skabe overblik og budgetlægning, og borgeren handler selv på baggrund af rådgivningen
3. Rådgivning med aktiv bistand i mere komplekse sager. Det kan fx indebære, at rådgiveren pr. fuldmagt er aktiv udførende sammen med borgeren og hjælper med overblik over økonomi, betalingsevnevurdering, kontakt til kreditor, myndigheder eller boligorganisation og laver aftaler, skriver breve, søger om ydelser i kommunen/Udbetaling Danmark m.m.
4. Hjælper med ansøgning om gældssanering og/eller tager med i fogedretten sammen med borgeren.

Den forebyggende indsats synes ikke samlet set at have et stort omfang blandt rådgivningerne i Danmark, og flere rådgivere giver udtryk for, at de kunne ønske sig en større forebyggende indsats især i forhold til unge²⁴. Flere af rådgivningerne blandt de frivillige organisationer og boligorganisationerne foretager dog opsøgende arbejde blandt specifikke målgrupper (fx fængslede, udsættelsestruede lejere), men der er ikke en ensartet praksis for dette over hele landet eller blandt rådgivningerne.

Det er et gennemgående element i meget af rådgivningen, at den bygger på hjælp til selvhjælp, og at borgeren i størst muligt omfang selv er med og handler. Men det er meget forskelligt hvordan rådgivningerne konkret assisterer borgerne. Der er rådgivninger, der lægger vægt på, at det er borgeren selv, der indgår aftaler med kreditorer og andre på baggrund af den støtte, de modtager fra rådgivningen. Eventuelt ved hjælp af breve skrevet sammen med rådgiveren. Der er også rådgivninger, der handler på borgerens vegne ved hjælp af fuldmagter. Der er forskel på, om rådgivningerne kontakter kreditorer på borgernes vegne, eller om det er borgernes ansvar at kontakte kreditorer på baggrund af de råd og den støtte, de har modtaget.

Der er stor variation i rådgivningernes tilgange til rådgivningssituationen og store forskelle på, hvor mange samtaler rådgivningen indeholder. Det kan naturligvis skyldes, at borgernes behov er forskellige, men det kan også skyldes rådgivningens indhold. Der er også store forskelle på, i hvor stort omfang rådgivningen er struktureret med værktøjer og skemaer, og i hvor stort et omfang rådgivningen også inkluderer juridiske elementer og bistår borgerne heri.

I litteraturen om rådgivninger beskrives en vis tension mellem standardisering og individuel tilpasset service. Dette ses også i casene i KORAs undersøgelse og på workshoppen, hvor nogle betoner behovet for certificering og fælles standarder, mens andre fremhæver behovet for

²⁴ Se eksempelvis Jakobsen et al. 2015 for mere viden om unge og gæld.

fleksibilitet i den eksisterende variation af rådgivninger. Eksempelvis er der rådgivninger, der lægger vægt på ikke at arbejde med standarder og bruge skemaer som en del af tillidsopbygningen til borgeren, mens andre mener, at ensartede standarder for faglig kvalitet er nødvendige. KORA har ikke viden om hvad forskellige tilgange betyder for borgernes udbytte.

Alle de undersøgte rådgivninger yder ansigt til ansigt-rådgivning. Nogle spørgsmål og problemer hos borgerne kan klares telefonisk, men hvis der skal skabes overblik over borgernes økonomi og opbygges den nødvendige tillid mellem borger og rådgiver, er der brug for et fysisk møde. Alle de undersøgte rådgivninger yder hjælp til at skabe overblik over økonomi og gæld, og alle tilbyder hjælp til at udarbejde budget. Bortset fra nogle rådgivninger på boligområdet tilbyder alle at yde hjælp til at håndtere kreditorer. Rådgivningerne på boligområdet har fokus på at finde løsninger til at klare huslejebetalingen, og ikke alle har fokus på gældsrådgivning. Kun meget få rådgivninger yder grupperådgivning og chatrådgivning.

Rådgivningerne i de frivillige organisationer fremhæver deres fokus på at hjælpe borgerne og at være der for borgernes skyld. De er helt og holdent på borgernes side. I rådgivninger på boligområdet er der fokus på at hjælpe lejere med at bevare deres lejligheder og undgå udsættelse af egen bolig, mens rådgivningerne, der er støttet af BM, fremhæver det beskæftigelsesrettede formål og et fokus på ydelser.

Casebesøgene viser, at der i flere rådgivninger ikke udføres en systematisk kvalitetskontrol af rådgivningen, men at man er opmærksom på at rekruttere rådgivere med relevante kompetencer og følge op på eventuel læring i egen dokumentation af erfaringerne med rådgivningen.

8 Dokumentation og brugernes udbytte af rådgivningen

I dette kapitel behandles dokumentationspraksis og viden om brugernes udbytte i rådgivningerne. Kapitlet beskriver, hvad tidligere analyser har rapporteret om brugernes udbytte af rådgivning, og hvilket udbytte rådgivninger, som indgår i KORAs undersøgelse, har registreret. Afsnittet giver endvidere et overblik over, hvilken dokumentation rådgivningerne i Danmark benytter sig af, og hvad den bruges til. Kapitlet har også fokus på udfordringerne ved at dokumentere brugernes udbytte. I kapitlet rapporteres også hovedresultater fra tidligere analyser af det samfundsmæssige udbytte af gældsrådgivning og i sidste afsnit samles op på hovedresultaterne om brugernes udbytte og dokumentationspraksis.

8.1 Brugernes udbytte

Brugernes udbytte og effektivitet af økonomi- og gældsrådgivningen diskuteres i flere internationale rapporter, men der findes meget lidt systematisk viden om og dokumentation af disse forhold (Dubois 2012). Ifølge en engelsk rapport (Muller et al. 2012) kan effektivitet ses enten meget konkret, dvs. om gælden er blevet størrelsesmæssigt mindre, eller om brugeren er blevet gældfri, eller mere bredt, dvs. om brugeren er tilfreds med rådgivning, eller om kontakten har skabt større tryghed og/eller reduceret stress relateret til egen gældssituation. Begge typer indikatorer er blevet anvendt til at måle rådgivningens virkninger på brugerne, men virkningerne er typisk blevet målt af rådgiverne selv blandt deres egne brugere. Derudover er målingerne typisk blevet foretaget lige efter et endt rådgivningsforløb ved hjælp af spørgeskemaer eller ved at interviewe et mindre antal brugere/klienter. Dette skyldes, at det er vanskeligt at fastholde kontakten til de borgere, der har modtaget rådgivning og derfor følge deres situation fremadrettet. Begrænsningen med aktørernes selvevalueringer på kortidseffekt er bl.a., at grupperne er små, at evalueringer kun vedrører egen målgruppe, og at der mangler viden om mere langsigtede effekter (bl.a. Muller et al. 2012). Ifølge nogle analyser – baseret på umiddelbare målinger og dermed korttidseffekt – tyder det på, at 50-60 % af brugerne har reduceret deres gæld eller er blevet gældfri (Muller et al. 2012), og at den absolutte hovedpart er tilfreds med den rådgivning, de har modtaget. Dette gælder også danske rådgivningsorganisationers egne målinger: Borgerne udtrykker, at rådgivningen ikke alene har hjulpet med at få økonomien til at hænge sammen, men at det også har været af stor betydning at dele sine bekymringer med rådgiverne og møde forståelse for sine problemer (Christensen 2014, Forbrugerrådet Tænk 2015, Rambøll 2011).

I flere rapporter (bl.a. Dubois & Anderson 2012; Alleweldt et al. 2013) efterlyses en mere systematisk evidens ikke alene om brugernes økonomi men også om mere langsigtede konsekvenser for brugernes levevilkår, helbred, beskæftigelsessituation o.l. Dette vil være særdeles relevant, idet en længerevarende overgældssætning ofte har denne type afledte negative konsekvenser, som, hvis de forbliver uændret, kan udgøre risikofaktorer for at blive overgældssat på ny. Brugerundersøgelser, hvor det er lykkedes at følge borgere over længere tid, bygger på meget begrænset materiale, idet de er gennemført blandt et mindre antal tidligere brugere (jf. udfordringer med at opnå kontakt med brugere et halvt år efter afsluttet rådgivningsforløb).

Gengangere og/eller 'evighedsgældssatte' nævnes som et tilbagevendende problem (bl.a. Justitiedepartementet 2013), hvilket indikerer, at nogle borgeres gældsproblemer ikke er blevet løst på længere sigt. En af målsætningerne med gældsrådgivning er jo at påvirke brugernes låneadfærd og styrke mestring af eget liv.

Vendes blikket mod Danmark er rådgivningerne i KORAs survey blevet spurgt om, hvad deres erfaringer er med, hvilket udbytte brugerne har af rådgivningen. Både økonomisk og på anden vis.

Ifølge rådgivningerne handler rådgivningen ofte om, at der i første omgang dannes et overblik over økonomien for at skabe ro for brugerne og overskuelighed omkring deres situation. Det at møde op med forskellige relevante dokumenter, redegøre for sin livssituation og åbne op omkring sine økonomiske problemer og få overblik over egen økonomiske situation er for mange brugere forløsende og bidrager til at give dem større overskud i hverdagen, også i forhold til andre problemstillinger. For mange af brugerne betyder rådgivningen, at de også kan begynde at arbejde med de problemer, som drejer sig om andet end deres økonomiske situation, og evt. komme (tilbage) i job eller uddannelse. For andre betyder det, at de kan skabe sig rum til at få råd til at prioritere daglige fornødenheder.

Mange af rådgivningerne tilkendegiver desuden, at rådgivningen har medvirket til at forbedre brugernes generelle økonomiske situation. Således har mange af brugerne fået nedbragt deres gæld, fået et højere rådighedsbeløb, undgået udsættelse fra egen bolig, lavet afdragsordninger, indgået aftaler om rentestop, henstand og/eller akkordordninger mv. I sjældne tilfælde er brugerne blevet gældfrie eller har fået gældssanering.

Det skal understreges, at KORA ud fra det forhåndenværende datagrundlag ikke er i stand til at vurdere, hvorvidt brugernes økonomiske situation er afgørende ændret som følge af rådgivningen.

KORAs ni casebesøg understreger surveyresultaternes betoning af, at borgerne først og fremmest får skabt ro og overblik over egen situation gennem rådgivningen, hvilket kan betyde, at de får overskud til en mere overskuelig hverdag og kan håndtere andre udfordringer.

En rådgivning fortæller, at de løbende evaluerer borgernes udbytte ved hjælp af spørgeskema i forbindelse med rådgivningsforløbets afslutning, og løbende har dialog med de konkrete rådgivere om deres erfaringer med borgernes udbytte:

De er ekstremt tilfredse. De oplever, at de har fået overblik over deres økonomi. De oplever, at de har en plan. De oplever, at de har en større evne til at håndtere deres økonomi. Men i høj grad er den tilbagemelding, jeg får fra de frivillige også, at de oplever, at borgerne føler sig ekstremt lettede over, at der er nogen, der lytter til dem og hjælper dem videre. Men i høj grad så er det jo det udbytte, som borgerne får af det, det er jo delt i, at rigtig mange får faktisk lavet nogle aftaler. De får styr på deres økonomi, og de får lagt et budget. Så er der nogle, som får klarhed omkring deres rettigheder og forståelse for, hvad de skal og ikke skal, hvad de forskellige inkassoselskaber kan tillade sig, og hvad de ikke kan tillade sig. Og så er der nogen, som får hjælp til at hjælpe med det i den livstilstand, som er, at man har gæld og evner at håndtere det i dagligdagen.

Ud over roen fortæller mange også, at borgerne får støtte til at kontakte kreditorer og lave aftaler, får viden om deres rettigheder og får lavet aftaler med kreditorer, som de kan håndtere. I praksis betyder det nogle gange, at rådgiverne må 'træde til' og fortælle kreditorer og inkassofirmaer om gældende lovgivning for deres praksis, og støtte borgerne i, at de har rettigheder i forhold til deres gældssituation, og har mulighed for at opretholde et håndterbart rådighedsbeløb at leve af. Mange informanter i casebesøgene fortæller om kreditorer, der ikke opfører sig efter gældende retningslinjer, og rådgivningen betyder, at der kan træffes aftaler med disse.

Ud over det konkrete udbytte i forhold til deres situation fortæller mange også om den sociale betydning af rådgivningen. Mange borgere oplever deres situation som både 'uoverskuelig' og 'skamfuld', og rådgivningen giver dem selvtillid, mod og redskaber til at komme videre og håndtere situationen.

En rådgiver fortæller at:

Vi giver dem noget selvtillid i og med, at de får nogle værktøjer til selv at håndtere deres egen økonomi. Så vi giver dem jo noget hjælp-til-selvhjælp. Og det er så det næste skridt. Den sidste del af det er jo en afklaring. Og det er ikke altid en afklaring, de synes er sjov eller rar, men det er i hvert fald en afklaring, at de ved, at det her er deres økonomiske situation. Det her er det, de skal leve med i en periode, indtil deres situation ændrer sig. Og det er det, de skal forholde sig til. Mange gange er de jo glade for, at de ved, hvad de skal forholde sig til, for det har de jo ikke vidst før.

8.1.1 Udfordringer med at måle i casene

Informanterne i KORAs casemateriale bekræfter litteraturens beskrivelser af, at det er svært at måle på borgernes langsigtede udbytte, da målgruppen af borgere, et stykke tid efter rådgivningsforløbets afslutning, er svære at få fat på over telefonen. To forskellige kontaktpersoner i to cases fortæller at:

Det er der, hvor det nogle gange bliver lidt svært. Vi har forsøgt at vende tilbage til dem efter et halvt år, et helt år. Så har de skiftet telefon, tager ikke telefonen. Det er svært at følge op på.

Vi skal følge op seks måneder efter, at et forløb er afsluttet. Det er sindssygt problematisk, fordi mange af vores borgere kan du kun komme i kontakt med via mobiltelefon, og mange af dem skifter mobiltelefon inden for det forløb med de seks måneder. Mange af dem svarer ikke på noget som helst fra myndighederne, medmindre de er nødt til at gøre det – så svarer de ikke på sådan nogle ting. Og seks måneder er så lang tid efter, at hvis jeg blev spurgt af et benzinselskab, hvordan oplever du egentlig servicen på den tankstation for seks måneder siden, så vil jeg egentlig sige, det kan jeg sgu ikke huske.

Samtidig kan det være svært at få information fra brugerne om rådgivningens faktiske udbytte, hvis det, man måler på, er for ambitiøst til de konkrete borgere. I en kommunal rådgivning arbejder de med at spørge brugerne, om de er kommet tættere på arbejdsmarkedet gennem rådgivningen. Hvis de ikke er det, betyder det ikke nødvendigvis, at rådgivningen ikke har skabt et outcome for borgeren. Kontaktpersonen fortæller at:

Er du kommet tættere på arbejdsmarkedet? Er du kommet i gang med en uddannelses efter, at du har fået økonomisk rådgivning. Der vil mange jo sige, han har skaffet mig noget mere økonomi, han har skaffet mig paragraf 34, han har sørget for, at jeg ikke skal til banken, mit liv er blevet meget lettere. Har du fået flere penge? Yes, det har jeg. Er du kommet tættere på arbejdet? Nej, det er jeg ikke, fordi det er nogle andre ting, der gør, at jeg måske ikke er det, eller også er jeg bare ikke kommet i gang, fordi rigtig mange af dem her hænger i systemet.

Det kan også være svært at finde en generisk sammenlignelig målemetode, som kan bruges for alle rådgivningernes meget forskellige sager. Eksempelvis er det erfaringen, at ambitionsniveauet i forhold til rådgivningens udbytte for nogle grupper af udsatte borgerne ikke kan

være for højt. Målet med rådgivningen er ikke i alle tilfælde, at borgeren kommer af med sin gæld. Det vurderes i nogle tilfælde i en overskuelig fremtid som urealistisk. I disse tilfælde er målet snarere, at borgeren bliver bedst muligt rådgivet i forhold til, hvilke gældsposter der kan sættes i bero, hvilke rettigheder og pligter vedkommende har, samt hvordan man kan navigere i den konkrete situation og forholde sig til kreditorer. Nogle gange er udbyttet, at borgeren får overblik over 'en uoverskuelig situation'.

En rådgiver fortæller, om at nedbringe gælden:

Det er ikke en målsætning. Målsætningen er at sørge for, at de borgere, vi rådgiver, kan leve inden for rammerne af den økonomi, de har. Hvor prioriteringen af mad og husleje først, og derudover kan de jo ikke bruge økonomirådgivningen til at snyde deres kreditorer. Det kan de ikke. Dig og mig – hvis vi låner penge, skal vi betale dem tilbage, det skal vores borgere også, hvis de kan, men de skal ikke trynes af en bank, således at de lever et lorteliv og ikke har nogle penge at leve for og ikke kan komme til tandlæge og være dårligt forsikret, som kan gøre deres økonomiske ulykke meget større.

8.2 Dokumentation i rådgivningerne

Ifølge rådgivningerne i KORAs undersøgelse sker der i vid udstrækning dokumentation af den rådgivning, der ydes. Det fremgår af Tabel 8.1. Som tabellen viser, har 93 % af rådgivningerne oplyst, at de dokumenterer rådgivningsindsatsen. Med dokumentation menes registrering, journalisering, opfølgning, afrapportering, undersøgelser mv.

Tabel 8.1 Dokumentation af rådgivningen

	SIM	UIBM	BM	Uden bevilling	I alt
Ja	8	10	5	3	26 (93 %)
Nej	1	-	-	1	2 (7 %)
N	9	10	5	4	28 (100 %)

Note: "Har I dokumentation for jeres rådgivningsindsats?"

Kilde: KORAs telefonsurvey 2016.

Det svinger meget fra rådgivning til rådgivning, i hvilken grad dokumentationen er digitaliseret. Nogle rådgivninger gør brug af egentlige it-systemer, mens digitale hjælpemidler for andre begrænser sig til regnearks- og tekstbehandlingsprogrammer.

Ifølge rådgivningerne bruges dokumentation både som kontrol og som læring. Kontrolaspektet indgår som en del af den afrapportering, der løbende foretages, således at bevillingsgiver, styregruppen, bestyrelsen mv. kan holde øje med udviklingen i projekterne, og hvorvidt projekterne når de mål, der er sat for dem.

Læringsperspektivet handler om, at oplysninger bruges løbende til at blive klogere på sit hverv og indsatsen og udvikle det. I denne sammenhæng bruges dokumentation som ledelsesinformation og styringsredskab, til kvalitetssikring og udvikling af rådgivningen, til refleksion og faglig udvikling, som grundlag for dialog med samarbejdspartnere og øvrige relevante interessenter, til formidling af projektet samt dets resultater og effekter, i undervisningssammenhæng og i forbindelse med oplæg, til fundraising mv.

Dokumentation anvendes desuden i forbindelse med rådgivningernes egen måling af resultater og effekt af rådgivningsindsatsen, altså hvad der er kommet ud af rådgivningen.

Ifølge KORAs kortlægning følger knap tre ud af fire rådgivninger op på rådgivningen. Rådgivningerne på SIM's og BM's område følger i højere grad op på brugernes udbytte af rådgivningen, end tilfældet er for rådgivningerne på UIBM's område. Det kan skyldes, at UIBM's rådgivninger har deres primære fokus på huslejerestancer og i den forbindelse har adgang til informationer om lejere med huslejerestancer i boligorganisationen, hvorved et eventuelt tilbagefald kan konstateres uden at følge op med kontakt til borgerne.

Det varierer meget fra rådgivning til rådgivning, hvad opfølgningen på brugernes udbytte af rådgivningen indebærer, på hvilket tidspunkt i forløbet den gennemføres, og hvor systematisk opfølgningen er.

De ni cases viser i lighed med surveyen, at alle, i varierende omfang og på forskellige måder, dokumenterer på antallet af forskellige variationer af typer af borgere (køn, alder, civilstand), problemstillinger og gengangere, samt varigheden af rådgivningsforløbene (tid og antal).

Dokumentationen bruges til at afrapportere til ledelse, bevillingsgiver og styregruppe, men også som læring, der kan give anledning til justeringer af rådgivningens metoder og fokus:

En kommune fortæller, at:

Efterfølgende når vi så får borgerne ind, der har vi jo så løbende sparring og evaluering omkring de forskellige sager, hvor vi går ind og kigger på, er det den rigtige måde, vi håndterer denne her sag på? Bruger vi for meget tid på den? Er det de rigtige opgaver, vi arbejder med? Har vi set de rigtige ting hos borgeren?

På samme måde fortæller en rådgivning i en boligorganisation, at de har brugt dokumentationen til at justere på rådgivningens tilgang. Da det viste sig, at færre mænd end kvinder brugte rådgivningen, opsøgte den konkrete rådgiver boligsociale aktiviteter med mange mandlige deltagere og deltog i disse for at motivere de deltagende mænd i målgruppen til at modtage rådgivning.

En enkelt case dokumenterer dog blot for at kunne genkende gengangere blandt brugerne af rådgivningen.

Andre arbejder med en form for udvidet dokumentation, idet de ser økonomi- og gældsrådgivningens målsætninger som sammenhængende med andre problemstillinger i og omkring en boligsocial helhedsplan, hvor der arbejdes med at kunne være 'mere i stand til at klare sig selv' igennem brobygning til foreningslivet og andre tilbud. Idet rådgivningen i dette konkrete tilfælde er en del af en større boligsocial helhedsplan, arbejdes der på at udvikle en mere helhedsorienteret evaluering af borgerens samlede udvikling. Kontaktpersonen fortæller at:

Det er næsten mere livstilstand, altså det er faktisk mere, hvordan har de det selv, og derfor bliver det mere kvalitative interviewmetoder, man må lave i stedet for. Hvis du laver det kvantitativt, som vi har lavet med X-antal, der er kommet i rådgivning. X-antal har fået hjælp til det og det. Det kan give nogle indikatorer af, at folk har fået et overblik, men det er også det. Det er mere kvalitativt, fordi rykker vi rent faktisk mennesker, som står i en så udsat position, at de kan ende med hverken at have overskud til børneopdragelse, familieliv overhovedet, job, uddannelse, og klare sig i samfundet. Hvis vi med hjælp, og det er jo ofte det, hvor det hele det kuldsejler, hvis vi med en opstart i en økonomisk rådgivning kan starte med at for det første at få kortlagt og gjort et overblik over økonomien, påbegynde at de

får betalt deres regninger til tiden, så de ikke bliver sat ud og ja, muligvis få, komme i RKI og bliver gjort insolvente, og så får de ro på det. Men at de faktisk får det godt, kommer i arbejde, får en bedre sundhedstilstand, begynder at se folk, lader være med at være så isolerede, som rigtig mange af dem også er. Det er faktisk det, der er langt mere interessant, for det interessante er vel egentlig, at de her mennesker de bliver i stand til at gå fra at være helt på røven til at kunne klare sig selv og blive gode samfundsborgere, og have et godt liv.

En kommunal rådgivning forankret i et jobcenter arbejder med en anden form for helhedsorienteret dokumentation og evaluering: Her arbejdes på at integrere rådgivningen i den generelle progressionsmåling i Jobcenteret som en ud af ni måleområder. Målingen bruges som baggrund for Jobcenterets prioriteringer i forhold til konkrete borgere og indsatser. Kontaktpersonen fortæller at:

Altså, vi laver også det, der hedder progression, hos borgerne. Det ligger også i de her henvisningsskemaer, vi har, hvor der er progression. Hvor man kan sige, når vi får borgeren ind, så har borgeren ingen økonomiske kompetencer, kan slet ikke varetage sin økonomi og kommer konstant bagud med sine regninger. Så kan det være efter et par måneder, at vi har arbejdet med denne her borger, at borgeren nu selv kan varetage sin økonomi, selv kan overholde betaling af regninger og sådan noget. Så har vi haft en progression fra et lavt niveau til et lidt højere niveau. Og det er noget af det, vi også dokumenterer.

Progressions- og effektmålinger kan således gennemføres på forskellige måder og med forskellige mål for øje, og på meget usammenlignelige måder.

8.2.1 Målbart og mindre målbart udbytte

Rådgivningerne er i surveyen blevet også spurgt om, hvad som er målbart og mindre målbart i rådgivningsindsatsen. Svarene på den del, der drejer sig om målbare udbytter, peger i nogenlunde samme retning. Vigtige aspekter af rådgivningen og brugerens situation, hvor det, ifølge rådgivningerne, er målbart – og i mange tilfælde relevant at måle – omfatter:

- Størrelsen af rådighedsbeløbet
- Gældens størrelse
- Stiftelse af ny (unødvendig) gæld
- Antallet af gengangere
- Antal restancer
- Antal rykkere
- Antal udsættelser
- Brugerens tilbagevenden til kriminalitet
- Brugerens tilfredshed med rådgivningen
- Brugerens evne til at overholde sit budget.

Rådgivningerne peger samtidig på, at der er en lang række "bløde ting", som er svære at måle på og (entydigt) tilskrive rådgivningsindsatsen, men samtidig afgørende for en vurdering af, om brugeren har fået tilstrækkeligt med udbytte af rådgivningen. Svært målbare resultater og effekter omfatter, ifølge rådgivningerne, bl.a.:

- Om brugeren har fået overblik over sin situation og dermed mere ro og stabilitet i tilværelsen
- Om brugeren har fået en bedre forståelse for og evne til at handle på sin egen økonomi
- Om brugeren er blevet bedre i stand til at håndtere hverdagen og sin tilværelse generelt
- Om brugeren har fået øget livskvalitet og selvværd
- Om brugeren er kommet i job eller uddannelse.

En ting er at måle og dokumentere konsekvenser af rådgivningen, noget andet er at have eller at skabe de rette forudsætninger for dette arbejde. Rådgivningerne i undersøgelsen identificerer følgende centrale udfordringer ved at måle brugernes udbytte af rådgivningen:

- Det er ofte kun muligt at måle på kort sigt, da det i mange tilfælde er svært at kontakte brugeren efter endt rådgivning. Dette skal ses i sammenhæng med, at effekterne typisk viser sig på længere sigt, fx ved, at brugerne overholder betalingsaftaler og ikke bliver sat ud af deres bolig eller optager ny uoverskuelig gæld.
- Få sat målingen i system og få skabt en valid målemetode. Det er ressource- og tidskrævende og kræver ekspertise.
- Med hvilken sikkerhed er det muligt at konkludere, at effekterne kan tilskrives rådgivningen? Ofte modtager brugerne andre indsatser, som også har til formål at forbedre brugerens samlede livssituation.
- Mange brugere er gengangere eller afbryder forløbet, hvilket gør det svært at måle effekt og progression.
- Økonomiske problemer og gæld er for mange et tabubelagt emne og svært at tale om. Derudover tilhører mange af brugerne en sårbar gruppe. Måles der for meget på indsatsen, kan det resultere i, at nogle brugere afbryder forløbet eller helt bliver væk. Nogle rådgivninger ser det derfor som en selvstændig værdi, at der ikke foretages omfattende registreringer.

8.3 Samfundsmæssigt udbytte

Ud over mangelfuld viden om rådgivningens mere langsigtede udbytte hos brugerne nævnes i tidligere analyser mangel på dokumentation af indsatsens samfundsmæssige effektivitet som en stor udfordring både i nationale og tværgående rapporter, med en forventning om, at rådgivning sammen med andre aktiviteter er økonomisk rentabel. I en EU-rapport (Alleweldt et al. 2013) præsenteres gældsrådgivning som et af midlerne til at reducere overgældssætning, og det konkluderes, at der er sociale og økonomiske fordele ved at forhindre og adressere overgældssætning.

Der er dog gennemført enkelte analyser, som søger at opgøre gevinsten for samfundet ved rådgivningen. Resultaterne kan ikke umiddelbart overføres til danske forhold og kan derfor alene tages til udtryk for en potentiel gevinst ved gældsrådgivning. (Den danske kontekst og de danske rådgivningers varierede indhold er anderledes end indhold, tilgange og kontekst i andre lande). I Sverige og Finland er der gennemført beregninger, som tyder på, at gældsrådgivningen giver besparelser dels i form af helbredsmæssige omkostninger (Ahlström & Edström 2014, Rigsrevisionen 2015), dels i form af besparelser i andre sektorer i samfundet (Jokinen 2015, Rissanen 2015). En cost-benefitanalyse i Holland, hvor gældsrådgivning lige som i Norge, Sverige og Finland er pålagt kommunerne, finder, at den gennemsnitlige økonomiske gevinst i en kommune er dobbelt så stor som de gennemsnitlige omkostninger ved gældsrådgivning (Jungmann & Anderson, u.å.). I Sverige er de afledte udgifter af befolkningens gældsproblemer

beregnet til årligt at udgøre ca. 200 mia. svenske kr. som følge af tabt arbejdsfortjeneste og øgede udgifter til sundhedsvæsenet (Rigsrevisionen 2015). Endvidere tyder analyser af Ahlström & Edström (2014) vedrørende sammenhæng mellem gæld(srådgivning) og helbred på, at kontakten med rådgivningen er relateret til en positiv oplevelse, og at der er positiv sammenhæng med fysisk helbred. I Finland har man vurderet, at besparelserne især vedrører det sociale område og beskæftigelsesområdet (Jokinen 2015), og at gældsrådgivning og gælds-sanering forebygger og/eller formindsker marginalisering blandt overgældssatte. Desuden vil økonomi- og gældsrådgivningens administrative processer kunne forenkles, med besparelser som følge. Endvidere tyder det på, at social kreditering, som er blevet praktiseret i de finske kommuner siden 2000, betyder besparelser på menneskeligt niveau, dvs. mindske helbredsrisici og sociale problemer, og påvirke samfundsøkonomien positivt i form af færre udgifter til kontanthjælp (Rissanen 2015). Man kunne tilsvarende i Danmark gennemføre registerbaserede undersøgelser for de råde søgende borgere, som modtager rådgivning i kommunerne.

8.4 Opsamling hovedresultater

Samtlige aktører i KORAs undersøgelse dokumenterer rådgivningen, men på meget forskellige og usammenlignelige måder. Dokumentationen bruges både til intern læring, markedsføring og som dokumentation for rådgivningens arbejde. I litteraturen om økonomi- og gældsrådgivning diskuteres brugernes udbytte og rådgivningernes effektivitet ofte, men eksisterende målinger er ofte blevet gennemført af rådgivningerne selv, hvilket betyder, at resultaterne er forbundet med stor usikkerhed. Også i Danmark findes flere rapporter med selvevalueringer.

Det er et fællestræk for flere af rådgivningerne i KORAs undersøgelse, der ikke foregår i kommunerne, at det for nogle borgergrupper er afgørende, at borgerne ikke registreres ved navn og CPR-nr. Det indebærer naturligvis, at det er vanskeligt at gennemføre registerbaserede undersøgelser af rådgivningens eventuelle effekt. Men det vil teoretisk være muligt i de kommunalt forankrede rådgivninger. På samme måde viser både de danske cases og eksisterende viden, at det er vanskeligt at opnå en tilfredsstillende gennemførelsesprocent på undersøgelser blandt brugerne et halvt år efter rådgivningsforløbets afslutning. Mange eksisterende undersøgelser omfatter derfor kun korttidseffekter af rådgivningen, og litteraturen betoner, at der mangler viden om langtidseffekter af rådgivningen. I flere rapporter efterlyses en mere systematisk evidens, ikke alene om brugernes økonomi men også om de mere langsigtede effekter for helbred, levevilkår, arbejdssituation mv. Brugerundersøgelser, hvor brugere er blevet fulgt over en længere periode, bygger på meget begrænset materiale. I KORAs undersøgelse fortæller informanterne, at brugerne skifter telefon, flytter og har uvilje mod at have kontakt med rådgivningen og evaluatorene.

Der er i Sverige og Finland gennemført analyser, der søger at opgøre det samfundsmæssige udbytte ved gældsrådgivning. Resultaterne kan ikke umiddelbart overføres til Danmark, da kontekst og ydelser er anderledes, men de peger i retning af, at der er en samfundsmæssig gevinst ved at yde rådgivning.

Informanterne i KORAs undersøgelse er heller ikke i tvivl om borgernes konkrete udbytte, og flere fortæller om konkrete eksempler på borgere, der på baggrund af rådgivningen har fået forbedret deres samlede livssituation. I sammenhæng hermed gør flere cases i KORAs undersøgelse opmærksom på borgernes komplekse udfordringer generelt, hvorfor målinger og evalueringer med fordel kan rette sig mod borgernes samlede livssituation frem for mod deres økonomiske situation alene. Andre betoner det uddannelses- og beskæftigelsesrettede fokus, og andre igen, at nogle borgere er så udsatte, at målet for rådgivningen ikke er at gøre dem

gældfrie, men derimod at give dem værktøjer til at etablere kontrol over deres økonomiske situation.

Blandt KORAs informanter opleves det som en generel udfordring at kunne afgøre konkrete årsagsvirkningssammenhænge mellem rådgivningen og borgernes eventuelle forbedrede økonomi, idet denne også kan være et resultat af andre indsatser, ligesom dokumentationspraksis og målinger kræver ekspertise, der ikke altid er til stede i rådgivningerne. Som nævnt beskriver også litteraturen disse udfordringer.

De danske cases peger dog på flere elementer af rådgivningen, som det er relevant at måle på (gældens og rådighedsbeløbets størrelse, gengangere, antal restancer, antal udsættelse af egen bolig m.m.), men det kan, som nævnt, være vanskeligt at få adgang til dele af disse data, og de konkrete rådgivningers dokumentationspraksis er usammenlignelig.

9 Modeller

I dette kapitel præsenterer vi indledningsvis i afsnit 9.1 eksempler på organisering af modeller for økonomi- og gældsrådgivninger i andre europæiske lande. Internationale modeller for organisering af økonomi- og gældsrådgivning gør det muligt at perspektivere mulige danske modeller i forhold til andre landes modeller. Herefter beskrives i afsnit 9.2 de centrale elementer, som KORAs undersøgelse giver anledning til, at en rådgivning må indeholde for at sikre effektivitet, kvalitet og imødekommelse af borgernes behov.

I afsnit 9.3 præsenterer vi fem mulige modeller for fremtidig forankring af økonomi- og gældsrådgivning, og i afsnit 9.4 viser vi i overblikform modellernes styrker i forhold til de centrale elementer af en rådgivning. Modellernes "score" er ikke i alle tilfælde entydig, og fremstillingen er alene udtryk for KORAs vurderinger. Herefter gennemgår vi i afsnit 9.5, hvilke styrker og svagheder de forskellige modeller indeholder i relation til de centrale elementer. Dette afsnit har til formål at skabe grundlag for at diskutere den enkelte model i relation til de centrale elementer af en økonomi- og gældsrådgivning.

Modellerne bygger på internationale og danske erfaringer og er tænkte eksempler i en dansk sammenhæng. De beskrives og bedømmes i deres "rene" form, og der kan naturligvis tænkes kombinationer af modellerne eller dele heraf.

9.1 Økonomi- og gældsrådgivning i Europa

Flere internationale undersøgelser viser, at rådgivning til overgældssatte borgere er et udbredt fænomen i EU, om end meget forskelligt operationaliseret i praksis (Alleweldt et al. 2013, Dubois 2012). Nogle lande har offentligt styrede og finansierede rådgivninger, andre lande har en blandet skare af udbydere af rådgivning, der tilhører forskellige typer af organisationer med forskellige sektorielle udgangspunkter, og forskellige typer af finansiering af rådgivningen.

Ses der på tværs af europæiske lande, kan der skelnes mellem seks forskellige hovedtyper af organisationer, som tilbyder/udfører rådgivning. Det fremgår af Tabel 9.1. Det skal her bemærkes, at kategorierne ikke er gensidigt udelukkende. Det skal forstås på den måde, at rådgivning kan ydes af flere typer af organisationer i det enkelte land.

Tabel 9.1 Hovedtyper af organisationer, som tilbyder rådgivning til overgældssatte borgere

Typen af organisationer	Beskrivelse
Ikke-statslige organisationer (NGO'er)	Non-profit, ikke-statslige organisationer, herunder religiøse velgørenhedsorganisationer. Nogle af disse organisationer har gældsrådgivning som deres speciale (organisationen som et hele eller en særlig afdeling), mens andre yder rådgivning som en blandt flere aktiviteter. Det er også tilfældet i Danmark.
Forbrugerorganisationer	Både generelle (som fx dækker flere forskellige forbrugerbeskyttelsestemaer) og specialiserede forbrugerorganisationer (som fx fokuserer på bankydelse og -lån), som arbejder lokalt, regionalt og/eller nationalt. For eksempel Forbrugerrådet i Danmark.
Offentlige organisationer	I mange europæiske lande, fx Norge, Sverige, Finland og Holland, er lokale myndigheder lovmæssigt forpligtet til at yde økonomi- og gældsrådgivning. I nogle tilfælde ydes rådgivningen af offentlige instanser på nationalt plan. Rådgivningen kan også være en del af en bredere vifte af sociale velfærdsydelser.
Offentligt støttede uafhængige organisationer	Nogle udbydere af økonomi- og gældsrådgivning er udskilt fra den offentlige administration, om end de er helt eller delvist offentligt støttede. Eksempler omfatter Money Advice and Budgeting Service (MABS) i Irland, hvor det ved lov etablerede og offentligt finansierede Citizens Information Board (2016) har ansvaret for den rådgivning, der udbydes. I Storbritannien opererer Citizens Advice Board i England og Wales gennem et netværk af registrerede velgørenhedsorganisationer. Citizens Advice Board er mestendels finansieret af statslige tilskud.
Private for-profit virksomheder	I nogle europæiske lande, herunder Irland, Storbritannien og Portugal, er private for-profit virksomheder involveret i gældsrådgivningen. Typisk har de private virksomheder fokus på, at kunderne får afdraget på gælden.
Boligorganisationer	I Danmark tilbyder mange almene boligorganisationer rådgivning til lejere, som er i huslejerestance, eller som er i risiko for at komme bagud med huslejebetalingen. Rådgivningen ydes enten som en særskilt aktivitet eller som led i en bredere boligsocial indsats, fx en boligsocial helhedsplan.

Kilde: Alleweldt et al. 2013 samt KORAs egen bearbejdning.

I relation til finansieringen af rådgivningen kan der overordnet sondres mellem vederlagsfri rådgivning og rådgivning mod vederlag. Rådgivning mod vederlag betales i udgangspunktet af brugeren selv, mens finansieringen af vederlagsfri rådgivning kan komme forskellige steder fra:

- Den offentlige sektor (lokale, regionale og nationale myndigheder)
- Den private sektor (medlemsfinansierede organisationer, virksomheder, selvejende institutioner mv.)²⁵
- Den frivillige sektor (NGO'er, almennyttige fonde og kirkelige organisationer)
- Den sociale boligsektor (i Danmark den almene boligsektor).

Disse to dimensioner af rådgivningsindsatsen – en organisationsdimension og en finansieringsdimension – danner tilsammen en typologi for rådgivning om overgældssætning. Typologien er vist i Tabel 9.2 nedenfor.

Som det fremgår af tabellen, er der 24 mulige udfald, såfremt organisationstype og finansieringskilde kombineres. I langt de fleste tilfælde er det ikke muligt at placere det enkelte EU-land entydigt i én af cellerne i tabellen. Eksempelvis vil rådgivningen i Danmark, efter KORAs vurdering, være at finde i mindst fem af cellerne, jf. Tabel 9.2.

²⁵ Heri indgår fx også et princip om 'forurener betaler', hvor udlånsvirksomheder yder et finansielt bidrag til gældsrådgivningen. I nogle lande betaler kreditorer en vis procentdel af renteoverskud på lån til økonomi- og gældsrådgivning. Den private sektors bidrag kan også bestå i, at finanssektoren stiller ansatte til rådighed som frivillige rådgivere i en NGO i arbejdstiden (Corporate Social Volunteering).

Det er dog ikke alle kombinationsmuligheder i tabellen, som er lige sandsynlige at finde i europæiske landene. For eksempel er det svært at forestille sig en situation, hvor den sociale boligsektor finansierer en rådgivning, der finder sted i en offentlig organisation. De "mindst sandsynlige" modeller er markeret med grå farve. Den horisontale række viser finansieringsmuligheder, den vertikale række viser mulige organisatoriske forankringer.

Table 9.2 Typologi for rådgivning til overgældssatte borgere

Organisation	Finansiering	Den offentlige sektor	Den private sektor	Den frivillige sektor	Den sociale boligsektor
Ikke-statslige organisationer (NGO'er)		Danmark			
Forbrugerorganisationer		Danmark			
Offentlige organisationer		Danmark			
Offentligt støttede uafhængige organisationer					
Private for-profit virksomheder					
Boligorganisationer		Danmark			Danmark

Note: Kombinationer, som efter KORAs vurdering er gældende for rådgivningen i Danmark i 2016, er markeret i tabellen. Kombination af offentlig finansiering og udførelse i NGO'er, er nok den mest udbredte (markeret med fed skrifttype).

Kilde: Alleweldt et al. 2013 samt KORAs egen bearbejdning.

Det skal bemærkes, at rådgivningen i EU kan variere på andre måder end præsenteret i det ovenstående. Således kan der være forskel på indholdet af rådgivningen (dybde, kvalitet, målgrupper, form mv.), tilgængeligheden af rådgivningen, graden af specialisering i rådgivningen, samt på hvilket tidspunkt i forløbet rådgivningen tilbydes.

En vigtig forskel mellem den måde, rådgivningen varetages på i Danmark sammenlignet med de øvrige nordiske lande²⁶, er, at rådgivningen i Danmark ikke primært er en offentlig opgave fastsat ved lov. Danske kommuner har ganske vist en pligt til at vejlede en person, der søger om hjælp om, hvordan den pågældende så vidt muligt ved egen hjælp kan klare øjeblikkelige eller kommende økonomiske problemer, jf. lov om aktiv socialpolitik § 7. Vejledningspligten strækker sig dog ikke længere, end at kommunens medarbejdere skal kunne give råd om, hvor ansøgeren kan få relevant vejledning i forhold til problemerne. I modsætning hertil har kommunerne i Norge (Jørgensen 2012), Sverige (Skuldsaneringslag 2006:548) og Finland (Laki talous- ja velkaneuvonnasta [Lag om økonomisk rådgivning och skuldrådgivning] 4.8.2000/713) en lovgivningsmæssig pligt til at yde vederlagsfri rådgivning til husstande med gældsproblemer.

Den danske model, hvis der kan tales om en sådan, adskiller sig desuden fra modellerne i mange af de øvrige europæiske lande ved, at rådgivningen i vid udstrækning varetages af frivillige og den almene boligsektor. Rådgivningen i andre europæiske lande varetages i et vist omfang også af frivillige kræfter – eksempelvis tilbyder mange kirkelige organisationer og forbrugerorganisationer i Tyskland rådgivning til overgældssatte borgere. Det frivillige engagement i rådgivningsindsatsen i Danmark er dog forholdsvis stor sammenlignet med de fleste europæiske lande.

²⁶ Eksklusive Island, da KORA ikke har viden om organiseringen og finansieringen af rådgivningen i Island.

9.2 Rådgivningens centrale elementer

Som grundlag for en bedømmelse af mulige modeller for fremtidig forankring af økonomi- og gældsrådgivning i Danmark har vi på baggrund af eksisterende viden og undersøgelsens resultater identificeret syv centrale elementer, som må være til stede for at sikre kvalitet, effektivitet og imødekommelse af borgernes behov. De syv elementer er:

- Tilgængelighed
- Kontakt med målgruppen
- Uvildighed
- Kvalitet
- Kontinuitet
- Diversitet og fleksibilitet
- Helhedsorienteret rådgivning.

Elementerne gennemgås i de kommende afsnit, og efterfølgende relaterer og diskuterer vi elementerne i relation til fem konkrete mulige modeller. Her er formålet at belyse styrker og svagheder ved de forskellige modeller.

9.2.1 Tilgængelighed

Tilgængelighed betyder, at borgere i hele landet har en overkommelig afstand til en økonomi- og gældsrådgivning, hvor man kan mødes ansigt til ansigt med en rådgiver. En række ukomplicerede problemer og visse former for vejledning kan håndteres over telefonen eller via e-mail eller chat. KORAs data viser, at mere komplekse problemer og mere omfattende rådgivning forudsætter et personligt møde.

9.2.2 Kontakt med målgruppen

En forudsætning for at kunne tilbyde rådgivning er naturligvis, at der opnås kontakt med den relevante målgruppe. Dette forudsætter, at borgerne har kendskab til muligheden for rådgivningen, og/eller, at relevante aktører i den private, civile og offentlige sektor, som har kontakt med den relevante målgruppe, har kendskab til rådgivningen og henviser dertil.

Det er således relevant at arbejde med kommunikation om rådgivningen på forskellige måder for at blive kendt, herunder oplæg, hjemmesider, artikler, pjecer, journalistisk omtale mm.

Det er endvidere et spørgsmål om at skabe kontakt og pleje netværk med aktører med kontakt med relevante målgrupper, der kan henvise og motivere borgere til at modtage rådgivning. Især almene boligorganisationer og kommuner har tidlig viden om og kontakt med overgældssatte borgere. Kommunerne har kontakt med borgere på forskellige overførselsindkomster og borgere med forskellige behov for støtte og hjælp, og de almene boligorganisationer har viden om lejere, der ikke har betalt deres husleje til tiden.

Derudover er det relevant at have fokus på den store gruppe af 'latente brugere', der kunne have behov, men som ikke for nuværende benytter sig af rådgivningen.

For nogle grupper af borgere er det afgørende, at rådgivningen ikke alene er et tilbud på rådgivningens adresse, men derimod også kan rykke ud, hvor borgerne er (boligområder, væresteder, fængsler, skoler, private hjem mv.), og at der er mulighed for opsøgende arbejde over

for eksempelvis udsættelsestruede lejere og særlige målgrupper. Nogle borgere vil bruge rådgivningen, fordi den er, hvor de færdes. For andre vil det være afgørende, at rådgivningen ikke er fysisk placeret i deres nærområde, så de ikke genkendes af naboer, venner/familie mv. Det er derfor relevant at arbejde med forskellige lokationer og metoder tilpasset forskellige borgergrupper og behov.

9.2.3 Uvildighed

Uvildighed og uafhængighed af kreditorinteresser er set med brugernes øjne væsentligt af flere årsager. Det er nødvendigt for borgernes tillid til rådgivningen, at de kan forvente, at den rådgivning, de modtager, ydes alene til gavn for dem, og er uafhængig af kreditorinteresser og offentlige myndigheder. Dette kan have betydning for nogle borgeres tilskyndelse til at opsøge og/eller indgå i et rådgivningsforløb. Tavshedspligt og fortrolighed er ligeledes væsentlige aspekter af rådgivningen i den sammenhæng. Borgerne skal have tillid til, at data om deres privatøkonomi ikke bruges i andre sammenhænge, fx i sager om forældremyndighed, ansøgning om lejebolig mm. Derudover kan uvildighed have betydning for, at rådgivningen ikke skævvrides i retning af særlige kreditorinteresser, og derved sikre kvalitet.

9.2.4 Kvalitetssikring

Kvalitetsdimensioner i rådgivningen handler både om rådgivernes kompetencer og rådgivningens indhold.

I alle rådgivningssituationer er der brug for økonomiske kompetencer (økonomi- eller bankuddannet). I mere komplekse sager er der også brug for juridiske kompetencer og socialrådgiverkompetencer. Det vurderes mest hensigtsmæssigt, at rådgivningerne kobler økonomiske og juridiske kompetencer efter den konkrete borgers behov. KORAs datamateriale viser, at en kobling af kompetencer kan sikre imødekommenelse af komplekse sager og forskellige aspekter af økonomiske og juridiske problemstillinger.

Sociale, relationelle og kommunikative kompetencer hos rådgiverne er ligeledes vigtige for tillidsopbygning med borgerne og for at kunne identificere og handle på underliggende problemer og dermed skabe helhed i indsatsen for borgerne ved at koble til/arbejde med andre indsatser (beskæftigelse, misbrug, sociale aktiviteter, advocacy m.m.).

Kvalitetssikring handler om, at de rette kompetencer er til stede i forhold til de problemstillinger, rådgivningen bliver stillet over for. Det handler endvidere om at sikre kvaliteten i de enkelte rådgivningsforløb. Der kan være forskellige niveauer i rådgivningen, og rådgivningsforløb kan både være korte med relativ simple afklaringer og lange med komplicerede problemstillinger.

Der er en vis spænding mellem behovet for konsistente standarder for den rådgivning, der ydes, og behovet for en fleksibel tilpasning til den konkrete borger og den lokale kontekst. Balancen mellem behovet for standarder over for fleksibilitet i forhold til målgrupper og metoder kan findes på forskellige måder og rummer både fordele og ulemper. Det er ikke et enten-eller i hverken KORAs datamateriale eller i andre analyser. På workshoppen var der bred enighed om, at der er brug for mere ensartede kvalitetsstandarder, samtidig med en betoning af, at civilsamfundet selv vil definere deres forståelse af kvalitet²⁷. I civilsamfundsregi er kvalitet i højere grad noget, der defineres i det konkrete samspil mellem borgere.

²⁷ På workshoppen kom det frem, at man evt. kan arbejde med tværgående kvalitetsstandarder i regi af Rådgivning Danmark.

I forlængelse heraf rummer fordelingen af frivillige og lønnede rådgivere både fordele og ulemper, og det er derfor hensigtsmæssigt med rådgivninger, der består af en kombination af lønnede og frivillige rådgivere for at tilgodese forskellige behov samt sikre kontinuitet og faglig kvalitet og udvikling. Frivillige og lønnede kan have samme faglige kompetencer, men kan supplere hinanden med baggrund i overvejelser over borgernes konkrete behov for hurtig sagsbehandling og/eller relationsopbygning. Et frivilligt medlem, der ikke får løn for at hjælpe, har større fleksibilitet i forhold til 'at møde borgerne dér, hvor de er', og definere kvaliteten i dialogen mellem borger og rådgiver. Lønnede medarbejdere er ofte en forudsætning for at koordinere, organisere og administrere rådgivningen for at annoncere for rådgivningen og for at tilrettelægge en faglig vedligeholdelse og udvikling af rådgiverne.

Det er ikke det faglige indhold af rådgivningen, der skal være afgørende for, hvorvidt frivillige rådgivere er relevante eller ej. Forskellen på frivillige og lønnede rådgivere består i, at frivillige etablerer en mere magtfri og ligeværdig relation mellem borger og rådgiver, og at kvalitetsforståelsen i højere grad ligger i interaktionen mellem borger og rådgiver frem for i en standardiseret kvalitetsforståelse. Derudover vil de frivillige i højere grad kunne arbejde med advocacy.

Der kan dog være brug for en løbende kvalitetskontrol af den rådgivning, der ydes. Derfor må den enkelte rådgivningsorganisation kunne rumme en kapacitet til at yde supervision og monitorering af rådgivningen. Det er også relevant, at der er kapacitet til, at medarbejdernes kompetencer vedligeholdes og udvikles i forhold til regler og udfordringer i rådgivningen.

For at sikre en faglig konsistent kvalitet af rådgivningen kan der i lighed med ordningen i Finland oprettes uddannelses- og kursusforløb for rådgivere på nationalt niveau, indeholdende også etiske regler og normer omkring uvildighed og uafhængighed af kreditorinteresser.

9.2.5 Kontinuitet

Kontinuitet er vigtigt for både troværdighed og kvalitet og betyder i praksis kontinuitet i forhold til både finansiering og faglige kompetencer. Kontinuitet i faglige kompetencer handler om at kunne opretholde en stabil stab af medarbejdere og/eller frivillige. Kontinuitet gør det muligt at opretholde en høj troværdig og arbejde systematisk med faglig udvikling og samarbejder.

9.2.6 Diversitet og fleksibilitet

Økonomi- og gældsrådgivning bør både have tilbud tilpasset til forskellige målgrupper (fængslede, hjemløse, udsættelsestruede lejere, psykisk syge m.m.), kunne rumme flere former for lokationer (udkørende, satellitter, opsøgende, forebyggende, i private hjem m.m.) og være et åbent tilbud på en konkret adresse.

Rådgivningen kan omfatte en bred vifte af tilbud spændende fra kort telefonisk vejledning over forebyggende arbejde (undervisning, gruppeforløb m.m.), advocacy, budgetlægning og økonomisk og juridisk assistance til konkrete længerevarende 'sager', hvor der er brug for hjælp til at forhandle med kreditorer og myndigheder og bistå ved gældssaneringsager og fogedret. Nogle informanter i KORAs datamateriale efterlyser også støtte til borgerne i at følge op på og overholde aftaler, der er indgået i forbindelse med rådgivningen.

Økonomi- og gældsrådgivning bør således kunne rådgive på flere niveauer og på forskellige måder, enten via en enkelt rådgivning med satellitter eller lignende, eller flere enheder, der kan henvise til hinanden.

9.2.7 Helhedsorienteret rådgivning

Det er hensigtsmæssigt at arbejde helhedsorienteret forstået som sammenhæng med andre sociale indsatser. Mange brugere af rådgivningerne har mange andre problemer, og det er væsentligt at kunne håndtere borgere med forskellige sociale problemstillinger. Det kan ske ved at koble til/arbejde sammen med andre sociale indsatser, eller ved at rådgivningen er en del af det sociale arbejde, som i eksempelvis Norge.

9.3 Mulige modeller for fremtidig forankring

På baggrund af ovenstående indkredsning af de centrale elementer i en rådgivning, eksisterende viden og KORAs undersøgelse har vi identificeret fem forskellige mulige modeller for fremtidig forankring af økonomi- og gældsrådgivning i Danmark. De fem modeller er:

- **Model 1: Forskellige autonome organisationer med forskellige sektorielle udgangspunkter.** Modellen svarer i store træk til den model, der er i Danmark i dag.
- **Model 2:** En **NGO-baseret landsdækkende paraplyorganisation**, som det praktiseres i Østrig og Tyskland.
- **Model 3: Partnerskabsmodel mellem kommuner, almene boligorganisationer og frivillige organisationer** som en hybrid praksisform, der kombinerer tre aktørers bidrag i en fælles ny organisering.
- **Model 4: En uafhængig landsdækkende statslig organisation**, som praktiseres i Irland.
- **Model 5: En kommunalt forankret rådgivning**, som praktiseres i forskellige varianter i mange af de øvrige nordiske lande.

Alle modeller rummer styrker og svagheder i relation til de centrale elementer af en rådgivning. I afsnit 9.4 præsenterer vi indledningsvis i overblikform, hvordan de fem modeller efter KORAs vurdering relaterer sig til de enkelte centrale elementer, jf. Tabel 9.3. Herefter følger en uddy-bende gennemgang og diskussion af styrker og svagheder ved de fem modeller vurderet i relation til de centrale elementer af en rådgivning. Det skal understreges, at modellerne be-skrives og vurderes i deres "rene" form, og der kan naturligvis tænkes kombinationer af mo-dellerne eller dele heraf.

9.4 Overblik over relationen mellem modeller og centrale elementer i en rådgivning

I nedenstående Tabel 9.3 har vi angivet vores vurderinger af, i hvor høj grad de fem modeller kan imødekomme de forskellige centrale elementer i en rådgivning. I afsnit 9.5-9.9 er de enkelte modelleres styrker og svagheder i forhold til de centrale elementer uddybet.

Relationerne i de forskellige centrale elementer kan i større eller mindre grad imødekomme de centrale elementer, og vi skelner derfor mellem følgende værdier:

- Rød = I mindre grad
- Gul = I nogen grad
- Grøn = I høj grad

Tabel 9.3 Overblik over relationen mellem modeller og centrale elementer i en rådgivning

	Tilgængelighed	Kontakt med målgruppen	Uvildighed	Kvalitets-sikring	Kontinuitet	Diversitet og fleksibilitet	Helhedsorienteret rådgivning
Model 1: Forskellige autonome organisationer	●	●	●	●	●	●	●
Model 2: NGO-baseret paraplyorganisation	●	●	●	●	●	●	●
Model 3: Partnerskabsmodel	●	●	●	●	●	●	●
Model 4: Uafhængig landsdækkende statslig	●	●	●	●	●	●	●
Model 5: Kommunalt forankret	●	●	●	●	●	●	●

Som det ses af Tabel 9.3, er der ingen af modellerne, som fuldt ud kan imødekomme de centrale elementer af en rådgivning. Der er dog flere elementer, der kan imødekommes, når der arbejdes med landsdækkende koordinering og styring i form af staten, kommunerne eller en NGO-baseret landsdækkende paraplyorganisation (Model 2, 4 og 5). Det er samme konklusion, som Alleweldt et al. 2013 kommer frem til i deres tværgående analyse af europæiske gælds-rådgivninger.

I det følgende præsenterer vi de fem modeller og diskuterer, hvordan de forskellige centrale elementer af en rådgivning, ud fra KORAs vurdering, relaterer sig til de enkelte modeller. Der beskrives hovedtræk i modellerne, og der tages ikke højde for, at der kan være variation i, hvordan den enkelte model implementeres. Man kan selvfølgelig også tænke sig kombinationer af de beskrevne modeller. Sådanne mulige kombinationer indgår ikke i gennemgangen.

9.5 Model 1: Forskellige autonome organisationer med forskellige sektorielle forankringer

Der er både fordele og ulemper forbundet med alle tre eksisterende sektorielle udgangspunkter (Frivillige organisationer/NGO'er, kommuner og almene boligorganisationer). Man kan derfor fortsat arbejde med en model, hvor alle tre aktører opretholder adskilte rådgivninger, der adresserer forskellige målgrupper lokalt, og henviser til hinanden efter behov. Der er dog næppe behov for, at der i alle lokale almene boligorganisationer er etableret en rådgivning.

De forskellige aktører kan udvikle hver deres særlige styrker, legitimitet og metoder samt opretholde en stærk kontekstfleksibilitet, der gør det muligt at tilpasse sig de forskellige lokale brugergruppers præcise behov. Der kan med fordel arbejdes aktivt med mere lokal koordinering og præcis arbejdsdeling i forhold til indhold i rådgivning og målgrupper.

Modellen kan også finansieres forskelligt. Almene boligorganisationer og kommuner kan finansiere deres egen rådgivning, og frivillige organisationer kan sammensætte deres finansiering ud fra forskellige finansieringskilder, herunder statslig støtte, § 18-midler i kommunerne og fonde.

Nedenfor gennemgås for hvert af de centrale elementer af rådgivningen fordele og ulemper ved Model 1: forskellige autonome organisationer med forskellige sektorielle udgangspunkter.

9.5.1 Mulige relationer til de centrale elementer af en rådgivning

I relation til geografisk **tilgængelighed** vil det ikke være muligt at sikre ensartethed over hele landet, da tilstedeværelsen af en rådgivning vil afhænge af de konkrete aktørers ressourcer og vilje i det konkrete område. Ikke alle geografiske områder har (eller vil have) rådgivninger i kommuner, boligorganisationer og frivillige organisationer og slet ikke samtidig. Rådgivninger i den almene boligsektor har gode muligheder for at få **kontakt med målgruppen** især i kraft af restancelister, og rådgivninger i den kommunale organisation har gode muligheder for kontakt med borgere på overførselsindkomst, der har gældsproblemer. Kontakten med målgruppen i rådgivninger i frivillige organisationer afhænger af rådgivningernes synlighed i forhold til målgruppen og af, i hvor stort et omfang rådgivningerne og rådgiverne plejer deres netværk og har samarbejdspartnere, som bidrager til at henvise borgere med behov. En relevant kontakt med målgruppen afhænger også af, i hvor stort et omfang de konkrete rådgivninger samarbejder med hinanden om at koordinere og henvise borgere til hinandens tilbud.

Rådgivninger i almene boligorganisationer vil for lejerne repræsentere udlejer, og kommunalt forankrede rådgivninger kan have vanskeligt ved i borgernes øjne at frigøre sig fra "kommunen". Disse vil således ikke i mange borgeres øjne være **uvildige**. Derimod vil de frivillige organisationer kunne fremstå som værende uvildig rådgivning.

For en del af de mindre rådgivninger kan det være svært at arbejde med faglig udvikling og **kvalitetssikring**, ligesom det kan være vanskeligt at skabe faglig udvikling for rådgivninger, der er baseret på frivillige, som kun arbejder få timer om ugen. Derudover vil forskellige rådgivninger kontakte kreditorer på forskellige måder, hvilket kan vanskeliggøre kvaliteten af dialogen om aftaler med kreditorer.

Kvaliteten i rådgivningen og medarbejdernes kompetencer vil i høj grad knytte sig til den enkelte aktørs vurderinger af og erfaringer med rådgivningsbehovet. Det skaber en fleksibilitet i kontakten med borgeren og baserer sig på tillid til den konkrete rådgivers kompetencer og etik, men kan skabe uensartet kvalitet. Der vil være stor variation i metoder, målgruffokus og indhold i rådgivningen. Forebyggende arbejde og rådgivningens kvalitet og metoder vil afhænge af de konkrete aktørers interesser og ressourcer.

Der kan oprettes landsdækkende kompetenceudvikling, men der vil være stor variation i brugen af en sådan ordning.

Modellen kan have vanskeligt ved at opretholde **kontinuitet**, da den baserer sig på midlertidige og usikre finansieringskilder. Det betyder, at det kan være vanskeligt at fastholde (frivillige og lønnede) rådgivere og medarbejdere over længere tid. I nogle lokalområder vil det være svært at opbygge organisatorisk kapacitet til frivillig rådgivning, idet grundlaget for frivillige med de relevante kompetencer kan være for småt.

Mange forskellige aktører vil sikre stor **diversitet og fleksibilitet** i metoder, tilgange og målgrupper. Forskellige aktører har forskellige kontakter til borgere med behov og kan specialisere sig i forskellige målgrupper og metoder. Der vil være stor variation i tilbud og metoder, og der kan koordineres og henvises til lokale tilbud. Det vil imidlertid være svært at sikre, at der i alle geografiske områder er de samme muligheder for satellitter, opsøgende arbejde, målgruppespecifikke tilbud og forskellige lokationer, idet dette vil være afhængig af de konkrete lokale aktørers vilje og ressourcer. Diversiteten er endvidere i nogle områder en følge af flere aktører, hvilket kan indebære, at borgeren skal i kontakt med flere rådgivninger. Der vil endvidere være store lokale forskelle på, i hvilken udstrækning der tilbydes en **helhedsorienteret** rådgivning.

9.6 Model 2: NGO-baseret landsdækkende paraplyorganisation

I nogle lande arbejdes med en landsdækkende uafhængig NGO-baseret paraplyorganisation, der bl.a. er finansieret af statslige midler. Det ses fx i Tyskland og Østrig. De enkelte enheder under en paraplyorganisation kan variere i forhold til målgrupper, metoder og organisering, men paraplyorganisationen skaber en større grad af ensartet kvalitet og tværgående faglig læring og udvikling, end det fx er tilfældet i Danmark. Det kan ske gennem udvikling af fælles metoder, evalueringer etc.

En NGO-baseret landsdækkende paraplyorganisation kan være organiseret på forskellige måder, og de forskellige enheder under organisationen kan have varierende grad af selvstændigt råderum. I dag findes mange landsdækkende NGO-organisationer på eksempelvis social-, kultur- og idrætsområdet organiseret med medlemsdemokrati, lokal forankring, kontekstuel lokal tilpasning samt fælles værdier og metoder.

En national NGO-baseret paraplyorganisation kan finansieres af en kombination af finansielle virksomheders CSR-aktiviteter, offentlig støtte (stat og kommuner) samt midler fra den almene boligsektor. Ved at involvere kommunerne og de almene boligorganisationer i finansieringen vil man kunne forpligte disse til at henvise borgere med behov for rådgivning og indgå i et helhedsorienteret samarbejde omkring øvrige sociale indsatser og behov hos borgerne

Nedenfor gennemgås for hvert af de centrale elementer af rådgivningen styrker og svagheder ved Model 2: NGO-baseret landsdækkende paraplyorganisation.

9.6.1 Mulige relationer til de centrale elementer af en rådgivning.

En landsdækkende uafhængig paraplyorganisation kan sikre ensartet geografisk **tilgængelighed** i det omfang, den er ensartet spredt lokalt og arbejder med opsøgende arbejde, satellitter og målrettede tilbud til specifikke målgrupper (fængslede, udsættelsestruede lejere, psykisk syge mm).

På samme måde kan en landsdækkende NGO-baseret paraplyorganisation sikre ensartet **kontakt med målgrupper** i det omfang, den arbejder med opsøgende arbejde, satellitter og forskellige metoder og niveauer af rådgivning lokalt, og i det omfang, der lokalt arbejdes med netværk af aktører, der har kontakt med borgere med behov, som kan henvise borgere til rådgivning. Men i Danmark spiller kommuners og almene boligorganisationers kontakt med og viden om borgere med behov en vigtig rolle, og det kan være svært at bruge denne optimalt i en landsdækkende NGO-baseret paraplyorganisation. Organisationens uafhængighed kan betyde, at der ikke er direkte adgang til boligorganisationers viden om borgere med huslejrestancer og kommunale sagsbehandlere med fleres viden om økonomiske problemer hos borgere på overførselsindkomst, og borgere i kontakt med kommunens tilbud i øvrigt.

En NGO-baseret paraplyorganisation vil repræsentere **uvildighed** hos flere udsatte målgrupper, idet den ikke forbindes med kreditorinteresser, og kan arbejde uden at registrere borgere med CPR-nr. og 'gøre dem til en sag'. Der kan arbejdes med frivillige rådgivere, der har en særlig ligeværdig og kontekstfleksibel kontakt med målgruppen.

Det vil være muligt for en NGO-baseret paraplyorganisation at arbejde med **kvalitetssikring** i form af vejledende standarder for metoder, rådgivningsniveauer og kontakt med kreditorer, monitorering af rådgivningen, kompetenceudvikling og sparring til de enkelte rådgivningsenheder. Der vil endvidere være mulighed for en fleksibel tilpasning til forskellige målgrupper og behov lokalt, herunder opsøgende arbejde, satellitter mv. På workshoppen med nøgleinteresser tilkendegav NGO'erne, at man skal have tillid til, at civilsamfundet løser opgaven, og at

de selv sætter kvalitetsstandarden: Det skaber en mulighed for, at de kan handle i overensstemmelse med borgernes behov. En NGO-baseret paraplyorganisation kan også arbejde med større enheder af rådgivning med tilhørende satellitter. Der kan imidlertid i en stor organisation opstå vanskeligheder med at nå ud og sikre samme kvalitet i alle enheder. Selvom disse har de relevante kompetencer, består det frivillige elements karakteristika i at kunne tilpasse sig konkrete kontekster, uafhængig af eventuelle kvalitetsstandarder og definere kvaliteten i interaktionen med borgeren. Derudover kan der være lokalområder, hvor der ikke kan engageres frivillige rådgivere med de relevante kompetencer, og frivillige arbejder kun få timer om ugen, og det kan derfor være sværere at arbejde med faglig udvikling. Ikke alle frivillige vil deltage i kompetenceudviklingsforløb, især ikke hvis det foregår i dagtimerne.

I det omfang, en NGO-baseret paraplyorganisation har en stabil finansiering og en kombination af lønede medarbejdere og frivillige, vil den kunne opretholde en vis grad af **kontinuitet**.

En NGO-baseret paraplyorganisation vil kunne arbejde systematisk **helhedsorienteret** i forhold til borgernes sociale problemer og rumme andre sociale tilbud in house. I det omfang, der etableres samarbejde med kommunerne, kan der også kobles til kommunens sociale indsatser. Men det vil være kontekstafhængigt, i hvor stort omfang samarbejdsrelationerne er stærke, og det kan også være kontekstafhængigt, i hvor stort et omfang den enkelte lokale NGO har andre tilbud end økonomi- og gældsrådgivning.

9.7 Model 3: Partnerskabsmodel mellem kommuner, frivillige organisationer og almene boligorganisationer

Både frivillige organisationer, almene boligorganisationer og kommuner leverer afgørende bidrag til den eksisterende rådgivning, og man kan arbejde på at etablere lokale partnerskabskonstruktioner i en hybrid organisationsform, som både almene boligorganisationer, kommuner og frivillige organisationer leverer medarbejdere, finansiering og frivillige til. Man kan her inspireres af partnerskabsmodellerne for de boligsociale helhedsplaner og inkludere de frivillige organisationer heri. En partnerskabsmodel rummer typisk formaliserede samarbejdsaftaler med en klar rollefordeling og mulighed for fælles udvikling og læring. Partnerskaberne kan have forskellige niveauer af styringsmæssige fora på strategisk og operationelt niveau og er afhængige af, at de involverede aktører bidrager ligeværdigt.

Både kommuner og almene boligorganisationer har en økonomisk interesse i at bidrage til betaling af partnerskabernes drift. Derudover kan der arbejdes med supplerende finansiering via offentlig støtte, fonde m.m.

Nedenfor gennemgås for hvert af de centrale elementer af rådgivningen fordele og ulemper ved Model 3: Partnerskabsmodel mellem kommuner, frivillige organisationer og almene boligorganisationer.

9.7.1 Mulige relationer til de centrale elementer af en rådgivning

Det vil være svært at sikre en ensartet geografisk **tilgængelighed** over hele landet, idet tilstedeværelsen af en rådgivning vil afhænge af, at de konkrete aktører har interesse i og ressourcer til at deltage i partnerskabet i det konkrete område. Ikke alle relevante aktører vil have interesse eller ressourcer heri i alle dele af landet.

Ved at arbejde med en tværgående partnerskabskonstruktion kan man drage fordel af både almene boligorganisationers, kommuners og frivillige organisationers **kontakter med målgrupper** med behov. Der kan gøres brug af alle tre aktørers kontakter, metoder og legitimitet i det omfang, det er juridisk muligt i forhold til regler om tavshedspligt og personfølsomme oplysninger. Det kan være nødvendigt, at det er medarbejdere i boligorganisationen, der op søger udsættelsestruede lejere. Man kan arbejde med forskellige satellitter og opsøgende arbejde og nå forskellige målgrupper med forskellige lokationer og metoder.

Et partnerskab vil kunne arbejde organisatorisk uafhængigt af både boligorganisation og kommune og samtidig være forankret her. Det vil derfor være muligt at opretholde en høj grad af **uvildighed** og etik i det omfang, uvildigheden er en del af partnerskabets aftalegrundlag og synliggjort for borgerne.

Som i den NGO-baserede paraplyorganisation vil det være muligt at balancere mellem fælles landsdækkende standarder for **kvalitet** og kompetencer og lokale behov og aktører, og det vil være muligt at arbejde med landsdækkende kompetenceudvikling i et samarbejde mellem fx Kommunernes Landsorganisation og BL – Danmarks Almene Boliger samt repræsentanter for de frivillige organisationer (det kan eventuelt i praksis forudsætte en landsdækkende organisatorisk 'overbygning'). Der vil også være gode muligheder for at arbejde med en variation af tilbud til forskellige målgrupper på forskellige lokationer og samtidig skabe tværgående læring, ligesom der er gode muligheder for at arbejde med en kombination af frivillige og lønnede rådgivere alt efter lokale sammenhænge.

I det omfang, der kan sikres stabil finansiering, eventuelt ved hjælp af landsdækkende aftaler mellem Kommunernes Landsforening og BL – Danmarks Almene Boliger, vil det være muligt at opretholde **kontinuitet** for det enkelte partnerskab. Der er dog en risiko for, at finansieringen vil afhænge af lokale forhold og prioriteringer, og at der derfor ikke kan opretholdes samme **kontinuitet** over hele landet.

Der er optimale muligheder for **fleksibilitet og diversitet** via forskellige tilbud til forskellige målgrupper, satellitter, opsøgende arbejde og forskellige lokationer med baggrund i de forskellige aktørers arbejdsmetoder, legitimitet og kontakter.

Der vil være optimale muligheder for at skabe **helhedsorienteret** rådgivning ved at koble til/arbejde sammen med andre sociale indsatser i kommune, boligsociale helhedsplaner og frivillige organisationer.

9.8 Model 4: Uafhængig landsdækkende statslig organisation

I Irland arbejdes med en lovbunden uafhængig statslig finansieret landsdækkende organisation, der er spredt geografisk 60 forskellige steder i landet. Man kan arbejde med samme model i Danmark geografisk spredt i landet med tilhørende satellitter.

En uafhængig statslig finansieret organisation kan organiseres med en høj grad af central styring og lokal ledelse, der i varierende grad har mulighed for at tilpasse sig lokale forhold.

Nedenfor gennemgås for hver af de centrale elementer af rådgivningen styrker og svagheder ved Model 4: Uafhængig landsdækkende statslig organisation.

9.8.1 Mulige relationer til de centrale elementer af en rådgivning

Der vil være optimale muligheder for ensartet geografisk **tilgængelighed** og mulighed for at arbejde med satellitter og opsøgende arbejde, i det omfang boligorganisationer og kommuner involveres i forhold til deres **kontakter med målgrupper** med behov. Det kan dog være svært at drage fordel af boligorganisationers viden om/kontakt med borgere med huslejerestancer, hvis ikke boligorganisationerne involveres i arbejdet. Det kan også være svært at drage nytte af kommunernes kontakter med borgere med behov. Det er imidlertid muligt, at organisationen med tiden bliver så kendt, at borgere med gældsproblemer selv henvender sig.

Der vil være optimale muligheder for at opretholde **uvildighed** og at arbejde med en høj grad af gennemsigtighed, tilsyn og opfølgning på kvalitet og etiske retningslinjer.

Der vil være optimale muligheder for at opretholde ensartede **kvalitetsstandarder** og faglig udvikling af lønnede medarbejdere og at etablere forskellige former for tilbud og forebyggende arbejde til forskellige målgrupper. Der vil også være optimale muligheder for at arbejde med organisatorisk stærke enheder og tilhørende satellitter og national kompetenceudvikling. Balancen mellem standardiseret **kvalitet** og fleksibel tilpasning til lokale behov og borgergrupper kan blive skævvredet i retning af standardisering. Erfaringer fra Irland synes at vise, at der kan opstå lokale forskelle, fx med hensyn til, hvor **helhedsorienteret** der arbejdes.

Der vil være optimale muligheder for at opretholde **kontinuitet** med en stabil statslig finansiering, og det er også muligt at arbejde med forskellige tilbud, lokationer, målgrupper og opsøgende arbejde samt sikre en vis grad af **fleksibilitet og diversitet**. Der kan dog være en mulighed for, at standardisering kan betyde, at der ikke vil være optimal mulighed for at tilpasse sig særlige målgrupper og lokale forhold.

Det er også muligt at arbejde **helhedsorienteret** i forhold til andre sociale indsatser ved at samarbejde med kommuner, frivillige organisationer og boligsociale helhedsplaner. Men det vil være kontekstafhængigt af lokalområde, i hvor høj grad disse har interesse og ressourcer her til.

9.9 Model 5: En kommunalt forankret rådgivning

I flere nordiske lande er der lovgivning om, at kommuner skal yde økonomi- og gældsrådgivning til overgældssatte borgere. Det er forskelligt, hvor i kommunen rådgivningsindsatsen er placeret, og der vil også være forskellige muligheder i Danmark. En kommunalt forankret rådgivning kan organiseres i den eksisterende sociale eller beskæftigelsesmæssige forvaltning og indgå i de øvrige sociale og/eller beskæftigelsesmæssige indsatser. Eller en kommunalt forankret rådgivning kan etableres som en uafhængig og selvstændig enhed under kommunal ledelse.

I det omfang kommunerne pålægges opgaven gennem lovgivning, vil kommunerne muligvis skulle kompenseres af staten for udgiften som følge af Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT).

Nedenfor gennemgås for hver af de centrale elementer af rådgivningen fordele og ulemper ved Model 5: Kommunalt forankret rådgivning.

9.9.1 Mulige relationer til de centrale elementer af en rådgivning

Der vil være optimal geografisk **tilgængelighed** i alle 98 kommuner over hele landet, og det er muligt at arbejde med opsøgende arbejde og forskellige lokationer og former for tilbud til

forskellige **målgrupper** afhængig af lokalområde og kontekst. Men det kan være svært for en kommunal rådgivning at gøre brug af de almene boligorganisationers kontakter til lejere med huslejerestancer. Kommunen har en tæt kontakt med mange udsatte **målgrupper**, men må pleje netværk med aktører med kontakter til **målgrupper**, som kommunen ikke har kontakt med. Derudover vil der være nogle **målgrupper**, som ikke vil bruge rådgivningen, når den er 'kommunal'.

I det omfang en kommunal rådgivning fungerer organisatorisk uafhængigt af kommunens øvrige mål og hensyn, kan den være **uvildig** og tage udgangspunkt i borgernes behov. Men for nogle borgergrupper vil det være svært at tro på, at kommunen er uvildig, og der skal rettes opmærksomhed på, hvordan man sikrer **uvildigheden** i forhold til kommunens øvrige interesser og mål. Det vil også være muligt at arbejde med en høj grad af faglig **kvalitetsudvikling** og etiske retningslinjer.

Der vil være optimale muligheder for at arbejde med ensartede **kvalitetsstandarder**, metoder og forskellige **målgruppespecifikke** tilbud, forebyggende indsatser og satellitter. Erfaringer fra Norge, Sverige og Finland viser imidlertid, at der er udfordringer med den valgte organisering med hensyn til tilstrækkelige ressourcer, kapacitet og lighed i service. Der vil også være optimale muligheder for landsdækkende kompetenceudvikling af rådgivere, og det vil også være muligt at kombinere lønnede og frivillige rådgivere. Flere kommuner arbejder med samarbejde med frivillige og frivillige organisationer, og det vil også være en mulighed på dette område. Men i balancen mellem standardiserede **kvalitetsstandarder** og **fleksibel** tilpasning kan det være svært at opretholde en høj grad af fleksibilitet og kontekstuel tilpasning til konkrete lokalområder og borgere, og det vil være kontekstafhængigt, i hvor stort omfang der kan samarbejdes med de almene boligorganisationer om lejere med huslejerestancer og lejere med behov for rådgivning. Det vil afhænge af lokale forhold, kontakter og interesser. Det vil også være svært at sætte de frivillige organisationers legitimitet over for nogle målgrupper optimalt i spil.

Der er optimale muligheder for at opretholde **kontinuitet**, i det omfang finansieringen er stabil.

Der vil være optimale muligheder for at arbejde **helhedsorienteret** og koble/arbejde sammen med andre relevante sociale indsatser i kommunen. Det kan dog være svært at koble til boligorganisationer, de boligsociale helhedsplaner og frivillige organisationers tilbud, som er af en anden karakter end de kommunale indsatser. Det vil være kontekstafhængigt i forhold til de lokale aktørers interesser, netværk og ressourcer.

9.10 Opsamling på de enkelte modellers særlige styrker og svagheder

I dette afsnit samles der op på, hvad der kan karakteriseres som særlige styrker og svagheder ved hver af de præsenterede modeller i de ovenstående afsnit 9.5-9.9.

Model 1 med forskellige autonome sektorielle forankringer har sin særlige styrke ved, at netop den forskelligartede sektorplacering giver adgang til kontakt med den relevante målgruppe med husleje- eller økonomi- og gældsproblemer. Modellen giver endvidere mulighed for diversitet i rådgivninger rettet mod forskellige målgrupper med forskellige behov. Erfaringerne har vist, at modellen ikke sikrer tilgængelighed i alle dele af landet og en ophobning af tilbud i de større byområder. Endvidere betyder en tidsbegrænset finansiering problemer med at skabe kontinuitet i rådgivningerne, ligesom kvaliteten af rådgivningens indhold er meget varieret.

Styrken ved *model 2* med en NGO-baseret paraplyorganisation er, at den kan bidrage til, at økonomi- og gældsrådgivning er tilgængelig i alle dele af landet, og at rådgivningen kan betragtes som uvildig og uafhængig af kreditorinteresser. Og med en stabil finansiering kan den sikre kontinuitet, og der kan etableres rådgivninger, som giver diversitet og fleksibilitet i rådgivningstilbuddet. Der kan være målgrupper, som denne model kan have vanskeligt ved at komme i kontakt med, inden problemerne bliver alt for store, og der skal indgås samarbejdsaftaler med kommuner og andre for at kunne tilbyde en helhedsorienteret rådgivning, hvis ikke organisationen selv rummer andre tilbud.

Partnerskabsmodellen (*model 3*) har sin særlige styrke ved, at deltagelse af almene boligorganisationer, kommuner og NGO'er i et forpligtende partnerskab vil bidrage til, at der er adgang til at komme i kontakt med relevante målgrupper med behov for rådgivning. Der vil være gode muligheder for at yde en helhedsorienteret rådgivning, og modellen vil kunne imødekomme et behov for diversitet og fleksibilitet. Svagheden ved modellen kan være, at der ikke gennem denne model vil blive skabt et rådgivningstilbud i alle dele af landet, og at usikkerhed omkring finansiering kan give problemer med kontinuiteten.

En uafhængig statslig finansieret rådgivningsinstitution (*model 4*) har sin styrke ved, at den sikrer et geografisk dækkende tilbud om rådgivning. Rådgivningen kan karakteriseres som uvildig, og der er potentiale til at sikre en ensartet (høj) kvalitet i rådgivningen i de enkelte enheder. Der vil endvidere være tale om en stabil organisation, der kan sikre kontinuitet. Men der kan være risiko for, at kvalitetsforståelsen alene vil basere sig på faglige standarder, og organisationen vil skulle etablere samarbejder med andre organisationer (kommuner), for at borgerne kan få en helhedsorienteret rådgivning.

En kommunal forankret rådgivning (*model 5*) har en særlig styrke i forhold til tilgængelighed, idet det forudsættes, at der etableres en rådgivning i hver kommune. Den kommunale forankring bidrager til at skabe kontinuitet, og nærhed til faglige medarbejdere på det sociale område giver mulighed for en helhedsorienteret rådgivning. Nogle borgere vil have gæld til det offentlige og vil derfor ikke betragte en kommunal forankret rådgivning som uvildig. Der vil endvidere være borgere, som vil være tilbageholdende med at henvende sig til en offentlig myndighed med deres økonomiske problemer. Det betyder, at der vil være borgere med økonomiske problemer, som en sådan rådgivning ikke vil opnå kontakt med.

10 Afslutning

Formålet med KORAs undersøgelse har været todelt: dels at kortlægge organisering, målgrupper, finansiering, indhold og erfaringer med dokumentation og udbytte i de eksisterende danske økonomi- og gældsrådgivninger, og dels på baggrund af den indsamlede viden at indkredse mulige modeller for fremtidig forankring. På den baggrund har vi opnået en bred viden om den eksisterende meget forskelligartede praksis primært i Danmark, men også i udlandet.

KORAs undersøgelse viser, at økonomi- og gældsrådgivning i Danmark med fordel kan organiseres mere helhedsorienteret i forhold til andre sociale indsatser, at den eksisterende geografiske spredning i Danmark kan indebære en uensartethed i tilgængeligheden til en rådgivning for borgerne, afhængigt af hvor man bor i landet, samt at variation i typen af rådgivning (opsøgende arbejde, satellitter, åbne tilbud på forskellige adresser mm) har betydning for, at kunne opnå kontakt med borgere med behov for rådgivning. Derudover er en stabil finansiering vigtig for kontinuiteten i en rådgivning, og det er væsentligt, at bruge tid og ressourcer på at pleje netværk til aktører med kontakt med borgere med behov, og viden og ressourcer, som man ikke selv besidder. Det er tydeligt, at kommuner og almene boligorganisationer, der har direkte adgang til viden om borgere med økonomiske vanskeligheder, har muligheder for at opnå kontakt med borgerne både tidligere og enklere, end de frivillige organisationer, der er afhængige af et aktivt netværk og synliggørelse af tilbud.

Vi kan også konkludere, at selvom brugerne af de danske rådgivninger i vid udstrækning er sammenlignelige med brugerne i andre europæiske lande, er der en tendens til, at de danske brugere er mere socialt udsatte end brugerne i de øvrige nordiske lande. At det især gælder brugerne af rådgivningerne i de frivillige organisationer hænger formentlig sammen med, at deres tilbud er målrettet disse borgergrupper, og at de netop opnår kontakt med brugerne *senere*, i forståelsen når de har endnu flere økonomiske problemer, end almene boligorganisationer og kommuner. Det kan også skyldes, at disse borgergrupper har mere tillid til rådgivninger i frivillige organisationer?

Uanset årsagerne til variationerne viser KORAs undersøgelse, at rådgivningernes praksis er meget forskellig, og at der i et fremadrettet perspektiv forestår en svær balancegang mellem det italesatte behov for en mere ensartet kvalitet over for en fleksibel tilpasning til, at kvaliteten i de frivillige organisationer også defineres i interaktionen mellem borger og rådgiver, og derfor i sin essens er 'uensartet' og kvalitativt anderledes end en mere standardiseret offentlig ydelse. Ønsker man at arbejde med certificeringer, større ensartet faglig kvalitet, registerbaserede effektanalyser og nationale uddannelsesprogrammer, som i flere af de andre nordiske lande, kan det være vanskeligt foreneligt med det frivillige engagements virkningsmekanismer.

En anden svær balancegang findes i balancen mellem behovet for uvildighed og uafhængighed over for behovet for, at være tæt knyttet til, eller forankret i, kommuner og boligorganisationer, der både har kontakt med borgere med behov for rådgivning, og viden og ressourcer. På den ene side etablerer frivillige organisationers uafhængighed og uformelle metoder en anden legitimitet og nogle andre mere ligeværdige rådgivningssituationer end en offentlig ydelse, på den anden side efterlyser flere af de frivillige organisationer mere samarbejde med både boligorganisationer og kommuner. Der kan konstateres en generel gensidig afhængighed i forhold til at kunne imødekomme borgernes behov mellem boligorganisationer, kommuner og frivillige organisationer i forhold til både organisering og viden, og faglig professionalisme og frivillighed.

Balanceringen heraf vanskeliggøres af, at KORAs undersøgelse også viser, at der til trods for rådgivningernes meget forskelligartede karakter ikke findes særlig meget viden om borgernes udbytte af rådgivningen, der ikke er selvevalueret eller fortolket af rådgivningerne selv. Vi ved

med andre ord ikke, hvilken betydning det har for borgernes udbytte, hvordan de konkrete rådgivninger er organiseret, hvilket indhold de har, eller hvilken tilgang de konkrete rådgivninger har til deres virke. Herunder hvilken forskel det gør, hvorvidt kvaliteten defineres af standarder i en organisation eller i interaktionen mellem borger og rådgiver, udføres af en frivillig eller en lønnet medarbejder. Dette gælder, hvad enten rådgivningens organisatoriske udgangspunkt er en frivillig forening, kommune eller almen boligorganisation.

KORAs undersøgelse afdækker de afgørende faktorer i forhold til at opnå kontakt med borgerne, forskellige centrale elementer i forhold til organisatoriske karakteristika, rådgivningens indholdsmæssige elementer og tværgående samarbejder, samt fakta om rådgivningernes brugere og *rådgivningernes* oplevelser af brugernes udbytte. Derudover viser undersøgelsen, at uafhængigt af, hvordan man forstår 'kvalitet', er der allerede i både kommuner, frivillige organisationer og almene boligorganisationer en høj relevant faglighed til stede, og der arbejdes i varieret omfang med dokumentation inden for en stor variation af lokationer, rådgivningselementer og opsøgende arbejde i forhold til specifikke målgrupper. KORAs undersøgelse viser også, at økonomi- og gældsrådgivning organiseres i forskellige niveauer inden for en bred vifte af tilbud spændende fra telefonrådgivning over rådgivning til enkeltsager til længerevarende komplekse juridiske rådgivningsforløb. Der er meget stor variation. Der er derfor store potentialer i at arbejde videre med dokumentation og evaluering og etablere indsigt i borgernes udbytte på tværs af de forskellige rådgivningsformer, og dermed supplere KORAs kortlægning af de centrale elementer af en rådgivning.

Ingen af de forskellige mulige modeller, som KORA opstiller, kan i deres 'rene' form imødekomme alle centrale elementer af en rådgivning. Men det er undersøgelsens formål at bidrage til mere kvalificerede overvejelser over fordele og ulemper ved forskellige mulige modeller set i relation til eksisterende viden og erfaringer – og det håber vi, at undersøgelsen har bidraget med.

Litteratur

- Ahlström, R. & Edström, S. 2014, *Överskuldsättning och ohälsa. En studie av hur långvarig överskuldssättning kan påverka den psykiska- och fysiska hälsan*, Konsumentverket, Karlstad.
- Alleweldt, F., Senda, K., Graham, R., Kempson, E., Collard, S., Stamp, S., Nahtigal, N. & Luscombe, A. 2013, *The over-indebtedness of European households: updated mapping of the situation, nature and causes, effects and initiatives for alleviating its impact*. Report Part 1-2, Civic Consulting of the Consumer Policy Evaluation Consortium (CPEC), Berlin.
- Arbets- og velferdsetaten, *Økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning (Sist endret 28.04. 2016)*. Tilgjengelig: <https://www.nav.no/no/Person/Flere+tema/Sosiale+tjenester/%C3%B8konomisk-r%C3%A5dgivning-og-gjeldsr%C3%A5dgivning--87499> [2016, 4. maj].
- Brackertz, N. 2014, "The impact of financial counselling on alleviating financial stress in low income households: a national Australian empirical study", *Social Policy and Society*, vol. 13, no. 3, pp. 389-407.
- Boligsocialnet 2014, *Bag facaderne En antologi om boligsocialt arbejde i udsatte by- og boligområde*, KL, København.
- Center for Boligsocial Udvikling 2016, *Inspirations- og videnskatalog til boligsociale indsatser - implementering og virkning af 40 boligsociale aktiviteter støttet af Landsbyggefonden*. Udarbejdet af N. Øland Frederiksen, K. Larsen, A.M. Foldgast, M.J. Riemenschneider & N. Lund, Center for Boligsocial Udvikling, Hvidovre.
- Christensen, M.V. 2014, *Overgældssætning i Danmark. Et debatoplæg om årsager, konsekvenser og løsningsforslag*, Den Sociale Retshjælp, Aarhus.
- Christensen, G., Jeppesen, A.G., Kjær, A.A. & Markwardt, K. 2015a, *Udsættelser af lejere - udvikling og benchmarking lejere berørt af fogedsager og udsættelser i perioden 2007-13 (SFI 15:18)*, SFI - Det Nationale Forskningscenter For Velfærd, København.
- Christensen, G. & Nielsen, T.H. 2008, *Hvorfor lejere bliver sat ud af deres boliger og konsekvenserne af en udsættelse (SFI 08:09)*, SFI - Det Nationale Forskningscenter For Velfærd, København.
- Christensen, G. & Nielsen, T.H. 2007, *Lejere der bliver sat ud af deres bolig. En foreløbig status (Socialpolitik og velfærdsydelse Arbejdsrapport 09:2007)*, SFI - Det Nationale Forskningscenter For Velfærd, København.
- Citizens Information Board, *The Money Advice and Budgeting Service - MABS [Ireland]*. Tilgængelig: <https://www.mabs.ie/> [2016, 4. maj].
- Den Sociale Retshjælps Fond [U.å.], *Den Sociale Retshjælps Fonds etiske regler for gælds- rådgivning*, Den Sociale Retshjælps Fond, [U.st.].
- Den Sociale Retshjælps Fond [2015], *Erfaringsrapport (2011 - 2015). Det Juridiske Rådgivningsteam*, Den Sociale Retshjælps Fond, [København].
- Dubois, H. 2012, *Household debt advisory services in the European Union*, Eurofond, Dublin.

- Dubois, H. & Anderson, R. 2010, *Managing household debts: Social service provision in the EU, Workingpaper*, Eurofound, Dublin.
- European Commission 2008, *Towards a Common Operational European Definition of Over-indebtedness CEPS-OEE*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, [S.l.].
- Experians RKI-analyse. 1. halvår 2016. Tilgængelig: <http://www.experian.dk/asets/presse/pdf/SAMLET-RKI-statistik-juli%202016-FAKTA-ARK.pdf> [2016, 24. okt.].
- Finansrådet, *Frivillig gældsrådgivning*. Tilgængelig: <http://www.finansraadet.dk/Bankkunde/Pages/information-og-raadgivning/frivillig-gaeldsraadgivning.aspx> [2016, 3. maj].
- Forbrugerrådet Tænk 2015, *Årsrapport 2015*, Forbrugerrådet Tænk, København.
- Forbrugerrådet Tænk, *Gældsrådgivning*. Tilgængelig: <http://gaeld.taenk.dk/> [2016, 3. maj].
- Forbrugerrådet Tænk, Danske Studerendes Fællesråd & Økonomer Uden Grænser, *Om "Styr din gæld"*. Tilgængelig: <http://www.styrningaeld.dk/om-projektet> [2016, 4. maj].
- Heneryd, J., Lindberg, M. & Olofsson, H. 2015, *Med väntan växer skulden. En fördjupad studie av den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Rapport 2015:8*, Konsumentverket, Karlstad.
- Høst, A.K., Fridberg, T., Stigaard, D.L. & Boje-Kovacs, B. 2012, *Når fogeden banker på. Fogedsager og effektive udsættelser af lejere*, SFI – Det Nationale Forskningscenter For Velfærd, København.
- Jakobsen, T.B., Nielsen, N.R., Hansen, M.B. & Holm, J.S. 2015, *Ungdomsliv på kredit. Gældsproblemer i forbrugersamfundet*, Forbrugerrådet Tænk, København.
- Jokinen, J. 2015, *Selvitys talous- ja velkaneuvonnan nykytilasta ja järjestyksivaihtoehtoista (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2015: 28) (Titel på svensk: Utredning av nuläget för och alternativa sätt att organisera den ekonomiska rådgivningen och skuldrådgivningen)*, Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.
- Jungmann, N. & Anderson, M. u.å. (upubliceret), *Debt management pays off! A research on the cost and benefits of debt management in the Netherlands*.
- Justitiedepartementet 2013a, *Överskudsättning i kreditsamhället? Betänkande av Utredningen om överskudsättning (SOU 2013:78)*, Justitiedepartementet, Stockholm.
- Justitiedepartementet 2013b, *Ut ur skuldfällan (SOU 2013:72). Betänkande av 2012 års skuldsaneringsutredning*, Justitiedepartementet, Regeringskansliet, Stockholm.
- Jørgensen, T. 2012, "Gældsrådgivning i Danmark og Norge" in *Vennebog til Lennart Lyng Andersen*, eds. H. Juul, F. Meding, P. Schaumburg-Müller & L. Lyng Andersen, Karnov Group, København, pp. 181-202.
- KFUM's Sociale Arbejde, *Gældsrådgivningen På Fode Igen*. Tilgængelig: <http://www.kfumsoc.dk/institutioner-og-sociale-tilbud/projekter/paa-fode-igen/> [2016, 3. maj].
- Konsumentverket 2016, *Kommunernes budget- och skuldrådgivning. En lägesrapport 2016*, Konsumentverket, Karlstad.

- Konsumentverket 2011, *Budget- och skuldrådgivning – beskrivning av en viktig verksamhet (Rapport 2011:7)*, Konsumentverket, Karlstad.
- Konsumentverket 2007, *Kommunal budget- och skuldrådgivning med en ny skuldsaneringslag. Vad innebär en reformerad skuldsaneringslag för den kommunala budget- och skuldrådgivningen?* Konsumentverket, Karlstad.
- Konsumentverket 2004, *En samordnad uppföljning av skuldsaneringsprocessen. Skatteverkets och Konsumentverkets gemensamma uppföljning av skuldsanerings- och skuldrådgivningsärenden för år 2003*, Konsumentverket, Karlstad.
- Konsumentverket 2003, *Överskudsättning – omfattning, orsaker och förslag till åtgärder (PM 2003:04)*, Konsumentverket, Karlstad.
- Laki talous- ja velkaneuvonnasta (4.8.2000/713) - Lag om ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning.* 4.8.2000/713. Tilgængelig: <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2000/20000713> [2016, 25. okt.].
- Lov nr. 599 af 12/06/2013. Lov om finansielle rådgivere.* Erhvervs- og Vækstministeriet, København.
- Muller, P., Trier-Damgaard, M., Devnani, S. & Stonehouse, R. 2012, *Debt Advice in the UK. Final Report for the Money Advice Service*, London Economics. Money Advice Service, London.
- Oksanen, A., Aaltonen, M. & Rantala, K. 2015, "Social Determinants of Debt Problems in a Nordic Welfare State: a Finnish Register-Based Study", *Journal of Consumer Policy*, vol. 38, no. 3, pp. 229-246.
- Olofsson, H. & Lindberg, M. 2016, *Kommunernas budget-och skuldrådgivning. En lägesrapport 2016*, Konsumentverket, Karlstad.
- Rambøll 2011, *Evaluering af den frivillige gældsrådgivning. Rapport*, Rambøll, København.
- Rambøll 2016, *Evaluering af frivilligcentrene. Rapport*, Rambøll, København.
- Rigsrevisionen 2015, *Beretning til Statsrevisorerne om satspuljen*, Rigsrevisionen, København.
- Rissanen, K. 2015, *Sosiaalisen luotonuksen kehittäminen (Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus -raportteja ja muistioita 2015:15) - (Titel på svensk: Utvecklande av social kreditgivning)*, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus, Helsinki.
- Rissanen, K. 2009, *Talous- ja velkaneuvonnan arviointi (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu)*- (Titel på svensk: Utvärdering av ökonomi- och skuldrådgivningen), Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.
- Rådet for Socialt Udsatte 2015, *Årsrapport 2015*, Rådet for Socialt Udsatte, København.
- Rådet for Socialt Udsatte 2014, *Gæld, gældsrådgivning og gældssanering for socialt udsatte*, Rådet for Socialt Udsatte; Advokaterne Foldschack og Forchhammer, København.
- Schwartz, S. 2005, *Counselling the Overindebted: A Comparative Perspective*, School of Public Policy and Administration, Carleton University, Ottawa.

Settlementet, *Gældsrådgivning*. Tilgængelig:

<http://settlementet.dk/radgivning/gaeldsradgivning/> [2016, 3. maj].

Skuldsaneringslag (2006:548), Justitiedepartementet, Sverige. Tilgængelig:

<https://lagen.nu/2006:548> [2016, 25. okt.].

Social og Indenrigsministeriet 2015, *Aftale mellem regeringen, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance, Alternativet, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti om: Udmøntning af satspuljen for 2016*, (30. oktober 2015).

Solstad, A. 2011, *Pengene og livet. Økonomisk rådgivning i sosialt arbeid*, 2. udg., Universitetsforlaget, Oslo.

Stamp, S. 2009, *A Policy Framework for Addressing Over-indebtedness. Discussion paper*, Combat Poverty Agency, Dublin.

Wallis V. 2005, *Advice and the Best Way of Delivering It – Literature Survey for the Financial Capability Generic Advice Project*, Financial Services Authority.

Bilag 1 Oversigt over bevillinger fra satspuljen

Bilagstabel 1.1 Bevillingsoversigt vedrørende SIM-puljen: "Etablering af en frivillig gældsrådgivning", 2009-2012

Bevillingsmodtager	Bevilling (kr.)
Den Sociale Retshjælps Fond	3.000.000
Forbrugerrådet	5.300.000
Frelsens Hær	500.000
KFUM's Sociale Arbejde i Danmark	2.800.000
Kristeligt Studenter-settlement	3.100.000
I alt	14.700.000

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet.

Bilagstabel 1.2 Bevillingsoversigt vedrørende SIM-puljen: "Etablering af en frivillig gældsrådgivning", 2012-2015

Bevillingsmodtager	Bevilling (kr.)
Dansk Folkehjælp	2.563.000
Danske Studerendes Fællesråd	2.000.000
Den Sociale Retshjælps Fond	3.600.000
Exit	3.169.460
Forbrugerrådet	7.800.000
Frivilligcenter Helsingør	1.488.000
Frivilligcenter Næstved, Futuracentret og Selvhjælp	2.800.000
KFUM's Sociale Arbejde i Danmark	6.289.917
Kristeligt Studenter-Settlement	4.846.580
LO Vendsyssel	1.740.000
Missionen blandt Hjemløse	2.440.136
I alt	38.737.093

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet.

Bilagstabel 1.3 Bevillingsoversigt vedrørende UIBM-forsøgspuljen: "Forebyggelse af udsættelse af lejere", 2011-2014

Bevillingsmodtager	Bevilling (kr.)
Boligkontoret Danmark	2.538.784
BO-VEST	1.793.648
Himmerland Boligforening	1.746.160
KAB	4.222.310
I alt	10.300.902

Kilde: Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet.

Bilagstabel 1.4 Bevillingsoversigt vedrørende UIBM-puljen: "Forebyggelse af udsættelse af lejere", 2012-2015

Bevillingsmodtager	Bevilling (kr.)
Boligkontoret Danmark	4.500.000
Boligselskabet Sjælland	2.594.000
BOVIBORG – Boligselskabet Sct. Jørgen, Viborg-Kjellerup og Boligselskabet Viborg	1.897.220
Bydelsprojekt 3i1 (Esbjerg)	1.695.340
DAB	1.999.120
fsb	3.500.000
Fællesorganisationens Boligforening (Slagelse)	3.846.086
Imagine Horsens, Det boligsocial Sekretariat	3.824.600
KAB	4.280.007
Kalundborg Almennyttige Boligselskab v/Projekt Tryghed og trivsel	2.712.315
Lejerbo, Kbh.	2.500.000
Sundby-Hvorup Boligselskab	2.955.725
Svendborg Andels-Boligforening	1.985.923
I alt	38.290.336

Kilde: Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet.

Bilagstabel 1.5 Bevillingsoversigt vedrørende BM-puljen: "Gældsrådgivning til borgere på offentlig forsørgelse", 2015-2018

Bevillingsmodtager	Bevilling (kr.)
Den Sociale Retshjælps Fond	4.745.000
Greve Kommune	1.430.000
Jobcenter Faaborg-Midtfyn	1.830.000
Jobcenter Horsens	1.635.000
KFUM's Sociale Arbejde i Danmark	3.605.000
LO Vendsyssel	1.555.000
I alt	14.800.000

Kilde: Beskæftigelsesministeriet.

Bilagstabel 1.6 Bevillingsoversigt vedrørende SIM-puljen: "Frivillig gældsrådgivning", 2016-2017

Bevillingsmodtager	Bevilling (kr.)
Blå Kors Danmark	194.856
Dansk Folkehjælp	1.463.534
Den Sociale Retshjælps Fond	3.200.000
Exit	843.550
Forbrugerrådet	4.913.068
Frelsens Hær	739.820
Frivilligcenter Helsingør	1.377.608
Frivilligcenter Næstved, Futuracentret og Selvhjælp	800.000
KFUM's Sociale Arbejde i Danmark	3.153.840
Kristeligt Studenter-Settlement	3.014.787
LO Vendsyssel	474.936
I alt	20.175.999

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet.

Bilagstabel 1.7 Bevillingsoversigt vedrørende UIBM-puljen: "Forebyggelse af udsættelse af lejere", 2016-2017

Bevillingsmodtager	Bevilling (kr.)
AB Haderslev	1.511.250
Boligforeningen Århus Omegn	1.316.600
Fællesbo	1.726.202
I alt	4.554.052

Kilde: Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet.

Bilag 2 Litteratursøgning

Gældsrådgivning – projekt 11197, litteratursøgning

Tidsbegrænsning 2000 –

Netpunkt/DanBib, fællesbase for danske biblioteker:

S1 Emneord: (lem=gældsrådgivning og år>2000): 7 fund

S2 Emneord: (lem)=gældssanering og år>2000): 89 fund

S3 Fritekst: (gældsrådgiv? og år>2000) eller (gæld? og rådgiv? og år>2000): 96 fund

S4 (S1 eller S2) eller S3: 177 fund

S5 S4 begrænset til materialetyper: bøger/rapporter og tidsskriftartikler: 135 fund

S6 Fritekst: Gæld? og udsættelse?: 8 fund

Alle fund gennemset, i alt 12 publikationer valgt til videre gennemsyn

ORIA, fællesbase, Norge:

Søgt fritekst, > 2000:

Gjeldsrådgivning*: 14 fund

Gjeld* og rådgivning*: 71 fund

Utkastelse*: 28 fund

Alle fund gennemset, i alt 9 publikationer valgt til videre gennemsyn

Libris, fællesbase, Sverige:

Søgt fritekst, > 2000:

Överskudsättning*: 14 fund

Skuldsättning*: 39 fund

Skuldrådgivning*: 6 fund

Vräkning*: 30 fund

Avhysning*: 8 fund

Alle fund gennemset, i alt 12 publikationer valgt til videre gennemsyn

Google:

De første 3-4 sider gennemset fra flg. søgninger med søgeordene:

Gældsrådgivning, gæld rådgivning

Gjeldsrådgivning, gjeld rådgivning

Skuldrådgivning, skuld rådgivning

financial /free counse(l)ling - overindebted /debt

Links til ni danske rådgivninger indlagt i Refworks-referencedatabasen (med henblik på at se på organisation af rådgivning)

Fra hjemmesider samt netsøgning er fundet 28 publikationer, lagt i Refworks til videre genemsyn

Søgning på finsk ved Leena Eskelinen:

Googling med udgangspunkt i søgeordene "velkaneuvonta", "velkasaneeraus", "talous- ja velkaneuvonta", "sosiaalinen luototus": 9 fund, indlagt i Refworks

Ovennævnte søgning, som blev gennemført i maj 2016, resulterede i 70 fund bestående af danske, finske, norske, svenske og internationale publikationer. Der blev senere identificeret flere publikationer, således at projektets referencedatabase indeholder i alt 81 publikationer samt diverse links bl.a. til rådgivninger og lovgivning.

Bilag 3 Respondentliste for survey

Bilagstabel 3.1 indeholder en oversigt over de rådgivninger, som blev inviteret til at deltage i surveyen.

Bilagstabel 3.1 Resondentliste

Rådgivning	Ressortområde
Dansk Folkehjælp	SIM
Danske Studerendes Fællesråd	SIM
Den Sociale Retshjælps Fonds Gældsrådgivning	SIM og BM
Exit	SIM
Forbrugerrådet Tænks Gældsrådgivning	SIM
Frivilligcenter Helsingør	SIM
Gældsrådgivning Sydsjælland (Frivilligcenter Næstved)	SIM
KFUM's Sociale Arbejde	SIM og BM
Settlementets Gældsrådgivning	SIM
LO Vendsyssel	SIM og BM
Missionen Blandt Hjemløse	SIM
Boligkontoret Danmark	UIBM
Boligselskabet Sjælland	UIBM
BOVIBORG – Boligselskabet Sct. Jørgen, Viborg-Kjellerup og Boligselskabet Viborg	UIBM
Bydelsprojekt 3i1	UIBM
DAB	UIBM
fsb	UIBM
Fællesorganisationens Boligforening (Slagelse)	UIBM
Imagine Horsens, Det boligsociale Sekretariat	UIBM
KAB	UIBM
Kalundborg Almennyttige Boligselskab v/Projekt Tryghed og trivsel	UIBM
Lejerbo, København	UIBM
Sundby-Hvorup Boligselskab	UIBM
Sund lejerøkonomi i Svendborg	UIBM
Boligkontoret Danmark	UIBM
Greve Kommune	BM
Jobcenter Faaborg-Midtfyn	BM
Jobcenter Horsens	BM
Frivillig gældsrådgivning Holbæk	Uden bevilling
Gæld.com ApS	Uden bevilling
Mødrehjælpen – Råd til livet	Uden bevilling
Bo-Vest	Uden bevilling
Vollsmose 2020 Sekretariatet, Civica og FAB (BoligSocialt Hus)	Uden bevilling
Økonomi- og Gældsrådgivningen på Bornholm	Uden bevilling
Odsherred Gældsrådgivning	Uden bevilling

Note: Tre rådgivninger, Den Sociale Retshjælps Fonds Gældsrådgivning, KFUM's Sociale Arbejde og LO Vendsyssel, har modtaget en bevilling fra to puljer. Der er dog kun gennemført ét telefoninterview pr. rådgivning.

Bilag 4 Beskrivelser af udvalgte cases

I det nedenstående gives der en kort beskrivelse af hver af de ni udvalgte cases.

Forbrugerrådet Tænks Gældsrådgivning

Gældsrådgivningen blev oprettet i 2010 på grundlag af en satspuljebevilling fra SIM. Forbrugerrådet Tænks Gældsrådgivning tilbyder i dag rådgivning i seks byer: København, Odense, Esbjerg, Aalborg, Nykøbing Falster og Ringsted. Gældsrådgivningen er 100 % finansieret af satspuljemidler. Dog yder Ringsted Kommune et bidrag til finansiering af gældsrådgivningen i Ringsted. Gældsrådgivningen ydes af tilsammen cirka 100 frivillige i de seks byer, ligesom lokale koordinatore er frivillige medarbejdere. Hvert center har en centeransvarlig, således at hvert center kan være selvkørende. Der er etableret et centralt sekretariat, som understøtter de lokale centre med hensyn til at opnå kontakt med borgere, engagere frivillige, understøtte de frivillige i at lave hensigtsmæssige arbejdsgrupper og at sikre kvaliteten af gældsrådgivningen. Målgruppen beskrives som udsatte borgere med en kombination af lav indkomst, høj gæld og et lavt rådighedsbeløb. Gældsrådgivning ydes primært ved personligt fremmøde i centrene, men mere simple spørgsmål klares telefonisk. I København er rådgivningscentret åbent for personlig fremmøde efter aftale to timer tre gange om ugen. I de øvrige centre er åbningstiden to timer en gang om ugen. Telefonrådgivningen har åbent fire timer tre gange om ugen.

Gældsrådgivning Sydsjælland (Frivilligcenter Næstved)

Gældsrådgivning Sydsjælland drives af foreningen Frivilligcenter Næstved og åbnede i 2013. Gældsrådgivningen er 100 % finansieret af satspuljemidler fra SIM. Der er tilknyttet 19 frivillige, som står for rådgivningen af borgerne. Der er derudover to lønnede deltidsansatte, som bl.a. har til opgave at rekruttere frivillige, at tage imod henvendelser fra borgerne og arrangere rådgivningsmøder med frivillige, at udarbejde vagtplaner for de frivillige, at ajourføre det administrative system, at arrangere kurser for de frivillige og at markedsføre rådgivningen. Borgere kan henvende sig telefonisk alle ugens dage, og på baggrund af telefonkontakten henvises borgeren til én af de to ugentlige rådgivningstidspunkter. Rådgivningen foregår normalt ved et personligt møde. Målgruppen beskrives som borgere, der har lav indkomst, gæld og et lavt rådighedsbeløb.

Settlementets Gældsrådgivning

Settlementets Gældsrådgivning har eksisteret siden de første satspuljebevillinger blev givet på social- og indenrigsområdet i 2008. Gældsrådgivningen er udelukkende finansieret gennem satspuljemidler. Rådgivningen består af to ansatte, der står for projektledelse, visitering, egne sagsforløb, koordinering af frivillige, kvalitetssikring, dokumentation mv. Derudover er der en gruppe på omkring 20 frivillige bankrådgivere, jurister og socialrådgivere, der afholder personlige møder; som udgangspunkt i teams af to rådgivere. Målgruppen, som henvender sig hos Settlementets Gældsrådgivning, beskrives som socialt udsatte, hvor langt de fleste er på overførselsindkomst og er enlige forsørgere. Nogle borgere har også gennem længere tid levet i en ustabil situation med problemer som hjemløshed, misbrug, lav eller ingen indkomst, psykisk

og fysisk sygdom. Gældsrådgivningen er i øvrigt en blandt flere enheder i Settlementets Rådgivning, som også yder socialrådgivning og retshjælp til socialt udsatte borgere, og der er tæt samarbejde på tværs.

Lejerbo, København

Lejerbo, Københavns gældsrådgivning blev etableret på Nørrebro i København i 2012. Forinden havde kommunen drevet en gældsrådgivning på Nørrebro, som blev lukket ned. På baggrund af et allerede etableret samarbejde mellem Lejerbo og Københavns Kommune søgte og fik Lejerbo, København satspuljemidler til at ansætte en medarbejder, der arbejder på tværs af flere boligsociale helhedsplaner og lokalområder på Nørrebro. Baggrunden for rådgivningen var erfaringer med en stigning i mængden af udsættelser blandt boligselskabets lejere. I dag er rådgivningen lukket (ultimo 2015), men da den eksisterede, henviste både kommune og boligselskab borgere med økonomiske problemer og udsættelsestruede lejere til rådgivningen. Brugere kom også andre steder fra i København. I dag har Lejerbo, København brugt erfaringerne fra rådgivningen til at ændre nogle procedurer i udlejningsafdelingen, således at udlejningsmedarbejdere, har en større grad af kontakt med lejere, der ikke har betalt deres husleje. I øvrigt samarbejdes der aktivt omkring udsættelsestruede lejere med bl.a. boligrådgiverne i Københavns Kommune. Det er erfaringen, at cirka halvdelen af lejerne betaler deres husleje efter en dialog med udlejningsmedarbejderen.

Sund lejerøkonomi i Svendborg

Svendborg Andels-Boligforenings rådgivning er startet op i 2013 og organiseret som et partnerskab mellem tre almennyttige almene boligorganisationer i Svendborg. I forbindelse med satspuljebevillingen er der indgået en samarbejdsaftale med Svendborg Kommune og nedsat en tværgående styregruppe bestående af også kommunale chefer. Målgruppen for rådgivningen er alle, der bor alment til leje i Svendborg Kommune. Både udsættelsestruede lejere og lejere med økonomiske udfordringer. Medarbejderen i rådgivningen bemærker, at han ikke repræsenterer hverken boligorganisationen eller kommunen, men derimod projektet og rådgivningen. Hans uafhængige udgangspunkt gør det muligt at agere som 'forbindelsesofficer' imellem forskellige aktører og kreditorer, der er relevante for den enkelte borger. I øjeblikket arbejdes der på en fremtidig forankring i form af delt finansiering mellem kommune og almene boligorganisationer.

Bydelsprojekt 3i1

Økonomirådgivningen i Bydelsprojekt 3i1 i Esbjerg har eksisteret siden 2008 som del af en helhedsplan for fire boligområder. I perioden 2012-2016 har rådgivningen også været finansieret af satspuljemidler på boligområdet. Rådgivningen i projektet ydes af seks deltidsansatte, svarende til cirka to årsværk, med forskellige faglige baggrunde. Målgruppen er lejere i de fire boligområder, og som udgangspunkt er det personer på overførselsindkomst, der modtager økonomisk rådgivning. Den første kontakt med brugerne af rådgivningen sker typisk ved, at rådgiverne modtager en restanceliste fra boligforeningerne, hvorefter de tager kontakt til borgere med problemer med at betale huslejen for at give dem et tilbud om økonomisk rådgivning. Rådgivningen har åbent fire dage om ugen og foregår både individuelt og i forløb omhandlende fx SKAT, budgetlægning, NemID og lignende.

Jobcenter Faaborg-Midtfyn

Faaborg-Midtfyn Kommunes gældsrådgivning blev startet op i 2012 i jobcenterregi. Fra ultimo 2012 blev en medarbejder finansieret af satspuljemidler, og i dag består rådgivningen af to lønnede medarbejdere, hvoraf den ene er fastansat og finansieret af kommunen, og den anden er satspuljefinansieret og midlertidigt ansat. Begge rådgivere er bankuddannede, og den midlertidige medarbejder har fokus på forebyggende indsatser. Målgruppen for rådgivningen er borgere, der i forbindelse med jobcenterindsatsen har kontakt med en sagsbehandler og har økonomiske problemer. Den forebyggende indsats består af gruppeforløb med vejledning for unge og borgere af anden etnisk oprindelse end dansk, der bliver orienteret om, "Hvordan begår man sig økonomisk i Danmark": bankforhold, forsikringer, budgetlægning og offentlige adgangsveje (borger.dk, NemID, SKAT og lignende). Den øvrige rådgivning er personlige rådgivningsforløb. Når der er behov for socialrådgiverkompetencer kan der samarbejdes med socialrådgivere i jobcenteret, der arbejder med at integrere den økonomiske rådgivning i den generelle progressionsmåling og i øvrigt koble til andre relevante kommunale indsatser efter behov.

Jobcenter Horsens

Økonomirådgivningen i Jobcenter Horsens har eksisteret siden oktober 2015 og er finansieret af satspuljemidler inden for Beskæftigelsesministeriets ressortområde. Rådgivningen varetages af en enkelt lønnet medarbejder (tidligere bankdirektør) og er målrettet borgere i Horsens Kommune, som er på offentlig forsørgelse. Et forløb i rådgivningen indeholder typisk et til tre individuelle møder, og i rådgivningen arbejdes der for at skabe tilknytning til arbejdsmarkedet, uden at økonomien står i vejen. Rådgivningen har åbent alle hverdage og kan foregå ansigt til ansigt eller telefonisk, og enten i kommunens lokaler eller ude hos borgeren selv.

Odsherred Gældsrådgivning

Odsherred Gældsrådgivning blev etableret i 2013 og drives af en forening. Hovedparten af finansieringen kommer fra Odsherred Kommunes frivilligmidler. Rådgivningen ydes udelukkende ved frivillig arbejdskraft, og der var i 2016 tre frivillige rådgivere tilknyttet. Det overordnede organisatoriske ansvar for rådgivningen ligger i en bestyrelse, mens den daglige administration og koordinering varetages af én af de frivillige. Målgruppen for gældsrådgivningen beskrives som borgere, der har økonomiske problemer, og som bor i Odsherred Kommune. Gældsrådgivningen er åben for telefonisk henvendelse seks timer på alle hverdage. Nogle henvendelser kan klares telefonisk, og ellers aftales tid til et personligt møde i Nykøbing Sjælland.

Bilag 5 Uddybende om brugersammensætningen

I det nedenstående gives der en uddybende karakteristik af den demografiske og socioøkonomiske sammensætning af rådgivningernes brugere, som det fremgår af undersøgelsens surveyresultater.

Bilagstabel 5.1 Brugernes alder

	SIM	UIBM	BM	Uden bevilling	I alt
Under 20 år	4 %	3 %	5 %	1 %	4 %
21-30 år	19 %	15 %	30 %	11 %	18 %
31-40 år	24 %	21 %	25 %	13 %	23 %
41-50 år	26 %	22 %	24 %	29 %	26 %
51-60 år	13 %	16 %	11 %	35 %	16 %
Over 60 år	10 %	22 %	6 %	12 %	11 %
N	10 (100 %)	2 (100 %)	3 (100 %)	2 (100 %)	15 (100 %)

Note: "Hvad var den aldersmæssige fordeling af brugerne i 2015?". Der er angivet svarprocenter, da stort set alle rådgivninger har oplyst fordelingen af brugernes alder i procent. At andelen ikke summerer til præcis 100 %, skyldes afrunding.

Kilde: KORAs telefonsurvey 2016.

Bilagstabel 5.2 Brugernes køn

	SIM	UIBM	BM	Uden bevilling	I alt
Kvinder	41 %	48 %	41 %	46 %	44 %
Mænd	54 %	39 %	52 %	36 %	47 %
Par	4 %	13 %	7 %	19 %	8 %
N	10 (100 %)	4 (100 %)	3 (100 %)	3 (100 %)	18 (100 %)

Note: "Hvad var den kønsmæssige fordeling af brugerne i 2015?". Der er angivet svarprocenter, da stort set alle rådgivninger har oplyst fordelingen af brugernes køn i procent. At andelen ikke summerer til præcis 100 % skyldes afrunding.

Kilde: KORAs telefonsurvey 2016.

Bilagstabel 5.3 Brugernes forsørgelsesgrundlag

	SIM	UIBM	BM	Uden bevilling	I alt
Lønmodtager	17 %	20 %	10 %	20 %	17 %
Pensionist/efterløn	15 %	28 %	5 %	26 %	18 %
Kontant-/uddannelseshjælp	38 %	36 %	44 %	32 %	39 %
Dagpenge	6 %	5 %	3 %	8 %	6 %
Sygedagpenge	3 %	5 %	4 %	4 %	4 %
Studerende	4 %	5 %	4 %	4 %	4 %
Selvstændig	1 %	1 %	0 %	0 %	0 %
Andet	12 %	0 %	28 %	6 %	9 %
Ingen indtægt	1 %	0 %	1 %	0 %	1 %
N	9 (100 %)	2 (100 %)	3 (100 %)	3 (100 %)	15 (100 %)

Note: "Hvad var brugernes fordeling på forsørgelsesgrundlag i 2015?". Der er angivet svarprocenter, da stort set alle rådgivninger har oplyst fordelingen af brugernes forsørgelsesgrundlag i procent. At andelen ikke summerer til præcis 100 %, skyldes afrunding. Svarkategorien "Andet" dækker bl.a. over fængselsdusør (løn til indsatte).

Kilde: KORAs telefonsurvey 2016.

Bilagstabel 5.4 Brugernes boligforhold

	SIM	UIBM	BM	Uden bevilling	I alt
Lejebolig	62 %	100 %	72 %	91 %	81 %
Ejerbolig	13 %	0 %	11 %	7 %	7 %
Andelsbolig	2 %	0 %	0 %	0 %	1 %
Eget værelse	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Hjemløs	14 %	0 %	1 %	0 %	7 %
Hjemmeboende	1 %	0 %	1 %	0 %	1 %
Andet	2 %	0 %	2 %	1 %	1 %
N	9 (100 %)	7 (100 %)	2 (100 %)	3 (100 %)	19 (100 %)

Note: "Hvad var brugernes fordeling på boligtype i 2015?". Der er angivet svarprocenter, da stort set alle rådgivninger har oplyst fordelingen af brugernes boligforhold i procent. At andelen ikke summerer til præcis 100 %, skyldes afrunding.

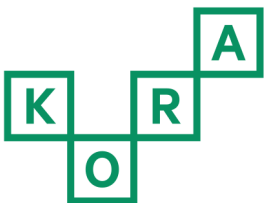
Kilde: KORAs telefonsurvey 2016.

Bilagstabel 5.5 Brugernes civilstatus

	SIM	UIBM	BM	Uden bevilling	I alt
Samlevende/gift uden barn/børn	16 %	18 %	12 %	12 %	15 %
Samlevende/gift med barn/børn	15 %	13 %	16 %	16 %	15 %
Enlig uden barn/børn	39 %	43 %	44 %	40 %	40 %
Enlig med barn/børn	27 %	25 %	28 %	30 %	27 %
N	7 (100 %)	2 (100 %)	2 (100 %)	3 (100 %)	12 (100 %)

Note: "Hvad var brugernes fordeling på civilstatus i 2015?". Der er angivet svarprocenter, da stort set alle rådgivninger har oplyst fordelingen af brugernes civilstatus i procent. At andelen ikke summerer til præcis 100 %, skyldes afrunding.

Kilde: KORAs telefonsurvey 2016.



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00