

19. maj 2017

## Udtalelse: Forankring af Gældsrådgivning

### Baggrund

Siden 2009 har Socialministeriet finansieret driften af frivillige gældsrådgivninger med sats-puljemidler. Finansieringen har været opdelt på tre projektperioder. Den nuværende projektperiode løber fra 1. juli 2016 til 1. juli 2018. Gældsrådgivningen er rettet mod socialt udsatte borgere med gældsproblemer. Følgende 11 organisationer har fået tildelt midler den i seneste projektperiode.

- Blå Kors Danmark
- Café Exit
- Dansk Folkehjælp
- Den Sociale Retshjælp
- Frivilligcenter Helsingør
- Forbrugerrådet Tænk
- Frelsens Hær
- Gældsrådgivning Sydsjælland (Frivilligcenter Næstved)
- KFUM's Sociale Arbejde i Danmark
- LO Vendsyssel
- Settlementet

I forbindelse med den seneste udmøntning af sats-puljemidler til frivillige gældsrådgivninger blev det fastlagt, at der sideløbende skulle identificeres modeller for varig forankring af gældsrådgivning. I den sammenhæng har analyseinstituttet KORA lavet en kortlægning af området, og beskrevet vurderinger af fordele og ulemper ved forskellige mulige modeller for forankring. Rapporten identificerer 7 centrale elementer, som fremtidens økonomi- og gældsrådgivning bør imødekomme for at sikre kvalitet og effektivitet i rådgivningen:

- **Tilgængelighed**, så borgere i hele landet har en overkommelig afstand til en gældsrådgivning, hvor de kan mødes ansigt til ansigt med en rådgiver.
- **Kontakt med målgruppen**, hvor man gennem synlighed, netværkspleje og opsøgende arbejde når ud til borgere med behov, ikke mindst de borgere, som ellers ikke ville opsøge rådgivning.
- **Uvildighed og uafhængighed af kreditorinteresser og myndigheder**, hvilket er nødvendigt for borgernes tillid til rådgivningen og deres motivation til at indgå i et rådgivningsforløb.
- **Kvalitetssikring**, så de rette kompetencer og rammer er til stede i forhold til den enkelte borgers behov for rådgivning. Det drejer sig både om, at rådgiverne er klædt på rent fagligt til opgaven, og at organisationen i tilstrækkelig grad understøtter indsatsen.
- **Kontinuitet** i forhold til finansiering og faglig udvikling er vigtigt for at opretholde en stabil stab af rådgivere og arbejde systematisk med kvalitetsudvikling.

- **Diversitet og fleksibilitet.** Forskellige målgrupper har behov for forskellige tilbud. Det kan derfor være en fordel at have forskellige tilbud, fra telefonisk vejledning til udkørende rådgivning i private hjem, satellitter i boligområder eller et åbent tilbud på en konkret adresse.
- **Helhedsorienteret rådgivning.** Mange brugere har andre problemer end gæld. Det vil derfor være hensigtsmæssigt at arbejde for en sammenhæng til andre sociale indsatser.

Denne udtalelse er de frivillige gældsrådgivningers bud på, hvordan området for gældsrådgivning fremadrettet kan imødekomme ovenstående elementer. I tillæg til ovenstående har vi valgt at indarbejde overvejelser om, *hvilken rolle frivillighed skal spille.*

## Tilgængelighed

Afstanden til gældsrådgivning har stor betydning for, om målgruppen kan få adgang til den rådgivning, de har behov for. Som det fremgår af KORAs rapport, kan ukomplicerede problemer og visse former for vejledning håndteres over telefonen, via e-mail eller chat, mens mere komplekse problemer og mere omfattende rådgivning forudsætter et personligt møde. Den tillidsfulde personlige relation kan være afgørende for at nå de mest sårbare borgere i målgruppen.

Der er ingen tvivl om, at afstanden har betydning for tilgængeligheden til gældsrådgivning. For at imødekomme denne udfordring mener vi, at der fremadrettet skal være fokus på følgende:

- At der afsættes tilstrækkelige ressourcer til, at der kan tilbydes landsdækkende rådgivning, også i tyndtbefolkede områder.
- At oprettelsen af nye rådgivningscentre/-satellitter koordineres mellem de centrale gældsrådgivningsorganisationer, evt. i regi af en nyetableret paraplyorganisation, således at gældsrådgivningen også når ud til de tyndtbefolkede områder.
- At der skabes et godt sammenspil mellem lokale aktører (fx boligorganisationer, sociale organisationer m.fl.) og landsdækkende gældsrådgivningsorganisationer om, at støtte borgerne i at komme til det nærmeste rådgivningscenter.

I relation til tilgængelighed er der også andre vigtige faktorer, som spiller ind, og som der bør lægges vægt på. Her kan bl.a. nævnes åbningstider, samt målrettet og hurtig sagsbehandling.

## Kontakt med målgruppen

Det er ofte forbundet med stor skam ikke at have styr på sin økonomi. Opsporing, kontakt og motivering af målgruppen er centralt for gældsrådgivningen. Derfor er det væsentligt, at der er fokus på: (1) Hvordan borgerne opspores, så de kan få et tilbud om gældsrådgivning. Her er det relevant at se på erfaringerne fra Holland, hvor opsporingen sker i samarbejde med borgernes kreditorer. (2) Hvordan borgerne støttes og motiveres til at tage hånd om deres egen økonomi og får gældsrådgivning. (3) Hvordan bredden i målgruppen nås via en proaktiv indsats.

I arbejdet med at opspore, kontakte og motivere målgruppen er lokalt forankrede partnerskaber og samarbejder af væsentlig betydning. Økonomiske udfordringer og gæld er ofte tæt forbundet med håndteringen af borgerens andre udfordringer. Derfor bør gældsrådgivningsindsatsen indtænkes i en helhedsorienteret indsats i et tæt sammenspil med aktører, som støtter borgere i andre sammenhænge. Der findes allerede i dag mange forskellige eksempler på lokale samarbejder, som har fokus på at udbrede kendskabet til gældsrådgivning og nå særlige målgrupper (jf. boks 1).

Derfor er det relevant:

- At målgruppen defineres, således at gældsrådgivninger og andre aktører ved, hvem der kan modtage gratis gældsrådgivning.
- At kommuner, almene boligselskaber, frivillige sociale indsatser/organisationer og andre relevante aktører igennem lokalt forankrede partnerskaber og samarbejder, tager ansvar for 1) at motivere og støtte borgerne i at opstarte gældsrådgivningsforløb 2) at støtte borgerne til at komme i kontakt med det nærmeste rådgivningstilbud og 3) at etablerede kanaler til sårbare borgere benyttes til særlig proaktiv motivering (jf. boks 1).
- At kommuner, SKAT, de almene boligselskaber og evt. private kreditorer engagerer sig i den tidlige opsporing og kontakt til målgruppen, for at opfordre og motivere dem til at tage hånd om deres økonomiske udfordringer.
- At der ved udsendelse af rykkere og lignende fra kreditorer og relevante myndigheder opfordres til, at borgeren søger rådgivning ved en af landets gældsrådgivninger.

I relation til kontakt med målgruppen er det desuden af stor betydning, at gældsrådgivningen varetages af forskellige organisationer, da deres tilgang til målgruppen er forskellig, og organisationerne derfor appellerer til forskellige dele af målgruppen. Mere herom i afsnittet *Diversitet og fleksibilitet*.

*Boks 1: Eksempler på lokal forankring og samarbejde*

Et eksempel er Settlementet, som har målrettet deres tilbud mod de mest udsatte af målgruppen, bl.a. borgere med psykiske lidelser. De har etableret et **samarbejde med dele af psykiatrien i Region Hovedstanden, bl.a. Psykiatrisk Center Ballerup og Sct. Hans**. Formålet er at skabe kontakt med målgruppen, dels for at øge deres motivation for at søge rådgivning, samt gøre vejen ind over dørrindgangen lettere. Samarbejdet indebærer løbende oplæg om rådgivningstilbuddet til patienterne samt oplæg og dialog med personalet, så de er klædt på til at hjælpe os med at formidle tilbuddet til de relevante patienter. I 2016 kom 21 % af de borgere, der opsøgte gældsrådgivning hos Settlementet fra Psykiatrien.

*"Hos Settlementets Rådgivning på Vesterbro, har jeg hos en professionel rådgiver gratis fået udarbejdet et budget og således fået styr på vores økonomi. Og det har virkelig gjort mig rask i hovedet, fordi min hjerne altid var fyldt med tankemylder omkring vores økonomi. Men det er heldigvis fjernet nu, så jeg kan koncentrere mig om andre ting".*

Kåre Michelsen, patient fra Psykiatrisk Center Ballerup

Et andet eksempel er Forbrugerrådet Tænks Gældsrådgivning, som har **formelle samarbejdsaftaler med en række kommuner**. Der er delvis finansiering fra kommunernes side, ligesom kommunerne stiller lokaler til rådighed. Det er et fælles ansvar for Forbrugerrådet Tænks Gældsrådgivning og kommunerne at formidle rådgivningstilbuddet til borgerne. Selve rådgivningen er fortrolig og uvildig, og der er tale om armslængde-princip. Kommunen har således ikke adgang til data på individniveau, men får en gang årligt en afrapportering af aggregerede baggrundsdata, såsom alder, uddannelsesbaggrund, boligforhold mv.

*"I Guldborgsund Kommune er vi meget glade for samarbejdet med Forbrugerrådet Tænks Gældsrådgivning. Det har givet os mulighed for at henvise borgere, der har brug for en generel gennemgang af deres økonomi og læring om, hvordan budgetlægning og prioriteter kan sikre en fornuftig økonomi måneden igennem. Det supplerer kommunens indsats på en god måde. Sammen har vi borgeren i fokus".*

Charlotte Møller, Leder af borgerservice, Guldborgsund Kommune  
(Forbrugerrådet Tænks Gældsrådgivnings Årsrapport 2016)

Et tredje eksempel er **Frivilligcenter Helsingør, som er forankret i lokalsamfundet gennem sine 80 medlemsforeninger**, hvoraf mange arbejder med områder med direkte relevans for borgere med gældsproblematikker. Samarbejdet med deres medlemsforeninger betyder, at de kan bidrage til at inkludere målgruppen i andre indsatser og fællesskaber (helhedsorienteret rådgivning). Desuden har medlemsforeningerne et tætforbundet samarbejde til lokalsamfundet og forskellige aktører rundt om borgerne. Desuden samarbejder Frivilligcenter Helsingør med både Helsingør og Gribskov kommune. Her gælder det både samarbejdet i styregruppen for Frivilligcenter Helsingør med de kommunale repræsentanter, og i det konkrete samarbejde rundt om borgerne, med bl.a. jobcenteret, det sociale område og de boligsociale medarbejdere. Frivilligcenter Helsingør samarbejder også med de store boligområder, hvor der tilbydes generel information og individuel rådgivning. Boligsociale medarbejdere hjælper til med formidling om tilbuddet, og der er i visse tilfælde tolk til stede. Dette samarbejde er understøttet af kommunen. Desuden samarbejder Helsingør Frivilligcenter med Drachmann advokaterne, der står til rådighed med undervisning og besvarelse af spørgsmål.

## Uvildighed og uafhængighed af kreditorinteresser og myndigheder

Der er i dag en række forskellige aktører, der tilbyder økonomi- og gældsrådgivning. Bankerne giver økonomirådgivning til deres kunder, flere boligorganisationer tilbyder økonomisk rådgivning til beboere i restance, kommuner tilbyder gældsvejledning til borgere, der har offentlige fordringer, og en række uafhængige gældsrådgivninger tilbyder gratis og uvildig gældsrådgivning.

I den sammenhæng er det centralt at understrege vigtigheden af, at udsatte borgere har adgang til uvildig rådgivning hos en aktør, der ikke er part i deres sag. Kommuner og boligselskaber er ofte selv én blandt flere kreditorer. En del udsatte borgere har desuden et modsætningsfyldt forhold til offentlige myndigheder. Derfor er det væsentligt, at en del af "gældsrådgivnings-landskabet" består af aktører, der kan give uvildig rådgivning, hvor der ikke kan sås tvivl om loyaliteten ift. borgerens interesser. Dette har stor betydning for borgerens tillid til rådgiverne, samt for at sikre, at rådgivningen tager afsæt i borgerens interesser. Derfor er det vigtigt:

- At udsatte borgere har adgang til gratis, uvildig gældsrådgivning.
- At gældsrådgivning varetages af uvildige aktører og er et tilbud til alle udsatte borgere.
- At gældsrådgivning tager afsæt i borgerens interesser i håndteringen af kreditorerne.

## Kvalitetssikring

Der er meget forskellige opfattelser af, hvad såvel økonomisk rådgivning og gældsrådgivning indebærer. Dette gør området meget uigennemsigtigt og udfordrer det faglige samarbejde mellem de enkelte aktører. For at skabe mere gennemsigtighed på gældsrådgivningsområdet, er der behov for, at fastsætte fælles standarder for, hvad gældsrådgivning, evt. også økonomisk rådgivning, indebærer, og hvordan kvaliteten af rådgivningen sikres.

En hjørnesteen af forankringen af gældsrådgivningen er fastsættelse af fælles, velafbalancerede kvalitetsstandarder for, hvad frivillig gældsrådgivning omfatter, herunder et akkrediteringssystem som følger op på, om tilbuddene lever op til deres beskrevne standarder. I regi af "RådgivningDanmark" har en række sociale rådgivningstilbud udviklet en fælles kvalitetsmodel og akkrediteringssystem. Denne model kan være relevant at trække på.

Ligeledes er det væsentligt, at der arbejdes mere målrettet med dokumentation og evaluering. Her menes registrering, journalisering, opfølgning, afrapportering og undersøgelser. Det er nødvendigt for løbende at kunne følge og videreudvikle gældsrådgivningsindsatsen samt blive klogere på det samfundsmæssige udbytte. Samtidigt identificerer KORA-rapporten en række centrale udfordringer i arbejdet med at måle udbyttet af gældsrådgivningsindsatsen, som er ressource- og tidskrævende. Det er derfor vigtigt, at udviklingen og implementeringen af en bedre dokumentationsindsats sker på en afbalanceret måde, særligt med henblik på organisationernes størrelse og de frivilliges tid og engagement.

Arbejdet med at fastsætte fælles kvalitetsstandarder, udarbejde et fælles akkrediteringssystem samt sikre et mere målrettet arbejde omkring dokumentation og evaluering kræver bedre national koordinering. Det foreslås, at det sker i regi af en nyetableret paraplyorganisation med en bestyrelse, der som udgangspunkt består af relevante aktører fx KL, BL, Socialministeriet, repræsentanter for den finansielle sektor og de uvildige gældsrådgivninger.

Med dette afsæt mener vi:

- At der skal fastlægges fælles kvalitetsstandarder for gældsrådgivning, herunder etiske standarder.
- At der skal udarbejdes et fælles akkrediteringssystem, som følger op på, om tilbuddene lever op til beskrevne standarder.
- At den offentlige finansiering til gældsrådgivningerne baserer sig på, at rådgivningerne agerer efter de fælles fastlagte standarder.
- At de fælles kvalitetsstandarder på længere sigt kan danne udgangspunkt for fælles uddannelsestilbud til gældsrådgivere, herunder eventuel certificeringsordning.
- At der skal arbejdes mere målrettet med dokumentation og evaluering for at kunne følge og videreudvikle gældsrådgivningsindsatsen.
- At der skal etableres en paraplyorganisation, som kan koordinere arbejdet med i fællesskab at fastlægge fælles kvalitetsstandarder, sikre et mere målrettet arbejde omkring dokumentation og evaluering samt evt. på længere sigt udarbejde et fælles akkrediteringssystem.

Vi har tidligere nævnt, at det er en stor fordel, at der er flere forskellige aktører, som varetager gældsrådgivningen, da det bl.a. har stor betydning for varetagelse af kontakten med målgruppen. Ved fælles kvalitetssikring af de forskellige tilbud sikres en ensartet rådgivning trods forskelligt organisatorisk fundament.

## Kontinuitet

Gældsrådgivningsområdet har de seneste otte år været finansieret af satspuljemidler, med projektperioder der nu er på 2 års varighed. Der er behov for en forudsigelig og stabil fremtidig offentlig finansiering. I den fremtidige finansiering af gældsrådgivningsindsatsen er der behov for en finansieringsmodel, som kunne være sammensat af flere kilder. I den sammenhæng er det væsentligt at se på kreditorernes bidrag til finansieringen. Baggrunden for dette er, at gældsproblemer ofte opstår på baggrund af offensiv markedsføring af dyre låneprodukter samt evt. begrænset vurdering af låntagerens evne til at tilbagebetale lånet. Derfor mener vi, at lånevirksohederne, som en naturlig del af 'licens-to-operate' bør påtage sig et medansvar, og gennem finansiering af gældsrådgivning bidrage til, at borgere der bliver ramt af gældsproblemer kan få hjælp.

Derfor mener vi:

- At der skal findes statslig finansiering til fortsættelse af den gratis gældsrådgivning.
- At der skal udvikles en model for, hvordan også private kreditorer kan bidrage til finansieringen på længere sigt.

## Diversitet og fleksibilitet

Målgruppen af gældsramte borgere varierer meget - fra den socialt marginaliserede borger med misbrugsproblemer - til borgere, der grundet negative livsbegivenheder, psykiske udfordringer, komplekse sociale problemer mv., har mistet grebet om deres økonomi. Der er således forskellige grupper af borgere med forskellige behov for rådgivning og støtte. En af styrkerne ved flere forskellige aktører indenfor gældsrådgivningsområdet er, at de enkelte aktører har "specialiseret" sig i at støtte specifikke målgrupper eller appellerer til forskellige målgrupper. Variation i indgange til rådgivning er således afgørende for at håndtere diversiteten i målgruppen.

Derfor mener vi:

- At der skal være plads til forskellige aktører, der tilbyder gældsrådgivning til særlige målgrupper, og har særlige evner til at nå og motivere forskellige målgrupper
- At de aktører der udbyder gratis gældsrådgivning skal leve op til fælles kvalitetsstandarder, for at sikre kvaliteten hos de enkelte organisationer, samt sikre at gældsrådgivningen er faglig gennemskuelig.

## Helhedsorienteret rådgivning

Borgernes udfordringer med gæld tynger dem i hverdagen og er ofte med til at forværre de andre udfordringer – fx sociale og beskæftigelsesmæssige udfordringer, som borgeren står overfor. Samtidig kan borgernes personlige og sociale udfordringer begrænse deres muligheder for at håndtere deres gældssituation. Gældsrådgivning er derfor tæt forbundet med håndteringen af borgerens andre udfordringer. Der er derfor behov for, at gældsrådgivningsindsatsen indtænkes som del i en helhedsorienteret indsats for at gøre borgerne i stand til at forbedre deres sociale og beskæftigelsesmæssige situation. Endvidere er gældsproblemer sjældent løst ved afslutningen af et rådgivningsforløb. Efter afslutningen af rådgivningen skal borgeren opretholde sine aftaler, og betale af på sine lån mv.. Det stiller nogle konkrete krav til borgerens forbrug og adfærd, og i mange tilfælde nye krav. Opfølgning på rådgivningen vil i mange tilfælde være en nødvendighed og nogle borgere vil have behov for en form for 'efterværnsindsats'.

Derfor mener vi:

- At gældsrådgivning skal varetages af uvildige aktører i tæt sammenspil med andre aktører, der støtter borgeren i andre sammenhænge, fx mentorer, støttekontaktpersoner, sociale organisationer mv.. Dette gælder både før, under og efter gældsrådgivningen.
- At der skal udvikles nye indsatser indenfor gældsforebyggelse og fastholdelse, således at borgeren kan få støtte til at opretholde en balanceret økonomisk adfærd.

I tillæg til den *gældsrådgivningsindsats*, der er rettet mod socialt udsatte borgere, kan det være relevant, at der udbydes gratis *økonomisk* rådgivning. Det er vores opfattelse, at den økonomiske rådgivning har til formål at støtte borgeren i at få overblik over egen økonomi og så vidt muligt sikre, at den hænger sammen, herunder håndtering af enkelt fordringer. Den økonomiske rådgivning kan varetages af borgerens kreditor, fx en kommune, boligorganisation eller lignende. Endvidere er det vigtigt, at der fremadrettet arbejdes fokuseret med at støtte borgere i at fastholde den positive forandring, som gældsrådgivningen har skabt, og med at forebygge gældsproblemer. Det kan dreje sig om en række forskellige indsatser, fx tværgående samarbejder, forskellige sociale indsatser, redskabsudvikling, samarbejde med brancher mv.

## Frivillighed

Frivillige rådgivere er en central del af indsatsen i dag. Der er både en række fordele, men der er også en række begrænsninger ved at drive indsatsen med frivillige.

For det første giver frivillige mulighed for at etablere en ligeværdig og tillidsfuld relation til borgerne, hvilket er essentielt for rådgivningen, da det ofte er forbundet med stor skam ikke at have styr på sin økonomi. De frivillige understøtter uvildigheden i rådgivningen, og tager kun udgangspunkt i borgerens interesser. Det skaber et lavt konfliktniveau, også hvor der kan være et potentielt højt konfliktniveau, fx hos indsatte. Gældsrådgivning handler i mange tilfælde om meget mere end faglig rådgivning. Borgerne har behov for menneskelig støtte i en svær livssituation. Her trækker de frivillige på deres personlige kompetencer og giver en nærværende og fordomsfri støtte, og hjælper til at borgeren kan komme videre i livet. Derfor er

gældsrådgivernes baggrund indenfor enten økonomi, jura eller det sociale område og deres personlige kompetencer, af afgørende betydning for en succesfuld rådgivning. Udover at frivillige er afgørende for driften af rådgivningstilbuddene, bidrager de til at skabe en større sammenhængskraft i samfundet. At kunne aktivere ressourcefulde og fagligt dygtige borgere til gavn for socialt udsatte medborgere er væsentligt for at kunne bidrage til et stærkt civilsamfund. Dette er kernen i enhver civilsamfundsstrategi. Slutteligt giver frivillige mulighed for at nå en større gruppe af borgere for de givne ressourcer, idet det i højere grad er muligt at skalere rådgivningsindsatsen, alt efter behov.

En af begrænsningerne ved at drive indsatsen med frivillige er, at de typisk kun kan engagere sig i få timer om ugen. I arbejdet med at fremme kontinuitet og kvalitet, er det således centralt, at den frivillige indsats understøttes af lønnede medarbejdere, der kan bidrage til faglig uddannelse og den konkrete rådgivning, herunder varetagelse af kontakten til kreditorer i normal åbningstid. Derfor mener vi:

- At frivillige i fremtiden fortsat er en central del af løsningen. Dog er det væsentligt, at den frivillige indsats understøttes af lønnede medarbejdere, der i hverdagen kan bidrage til håndteringen af mange kreditorer og håndtere de akutte udfordringer, som borgerne møder.