

Hellre brödlös än rådlös

Sven Trygged



Forskningsrapport 2003:1

Forskningsrapport 2003:1

FoU
Nordväst

I STOCKHOLMS LÄN

Forsknings- & utvecklingsenheten
för socialtjänstens individ- och
familjeomsorg
i Stockholm Nordväst:

*Ekerö, Järfälla, Sigtuna, Sollentuna, Solna,
Sundbyberg, Upplands-Bro, Upplands Väsby*

HELLRE BRÖDLÖS ÄN RÅDLÖS

Ekonomisk rådgivning som metod i socialt arbete

Sven Trygged
2003-03-20

Sven Trygged

"Hellre brödlös än rådlös"

Ekonomisk rådgivning som metod i socialt arbete

Forskningsrapport 2003:1

FoU-Nordväst – Forsknings- & utvecklingsenheten för socialtjänstens individ- och familjeomsorg i Stockholm Nordväst

Beställningen görs från FoU-Nordväst, Tingsvägen 17B, 191 86 Sollentuna

Fax 08-625 17 69 eller via email: fou-nordvast@sollentuna.se

© Alla rättigheter förbehållna Forsknings- och utvecklingsenheten
samt författaren

Grafisk form: Cristina Josefsson

Tryck: Knivsta Tryckeri AB

ISBN-91-89681-04-5

ISSN 1651-7830

Abstract

Den kommunala budget- och skuldrådgivningen är avgiftsfri och vänder sig till personer som har eller vill förebygga ekonomiska problem. Rådgivningen är frivillig för klienterna och faller inte under myndighetsutövning. Rådgivning är en direkt metod mellan rådgivaren och klienten som bygger på en god kommunikation.

Syfte

Undersökningens övergripande syfte har varit att synliggöra och problematisera den praktiska ekonomiska rådgivningsverksamheten i sju kommuner.

Fenomenet rådgivning granskas ur olika perspektiv. Tre delsyften har preciserats:

- att beskriva och analysera rådgivarens arbete*
- att beskriva och förstå klientens ekonomiska utsatthet*
- samt att med undersökningens empiri skapa en teoretisk modell för att utveckla det ekonomiska rådgivningsarbetet*

Metod

- a) Intervjuer med 11 budget och skuldrådgivare
- b) En kartläggningsenkät av 99 hushåll som vänt sig till rådgivningen samt en uppföljningsenkät 6-8 månader senare av samma hushåll.
- c) Fördjupningsintervjuer med 10 klienter vid två tillfällen. Intervjuer har gjorts dels i samband med nybesök dels vid en uppföljning 6-9 månader senare.

Resultat

a) Den ekonomiska rådgivningen är en frivillig hjälp med olika stora resurser i olika kommuner. Rådgivarna är en relativt heterogen grupp både avseende utbildning och tidigare arbeten. Rådgivarna uppger att de saknar stöd från arbetsledningen i den egna kommunen. Det finns trots detta en typ av "standard-procedur" i arbetet. Vid nybesök sker en klargörande utredande fas där rådgivarna lämnar samhällsinformation, information om skuldsaneringslagen och vid behov kartlägger klientens ekonomi med hjälp av en budget. Därefter handlar det ofta om att få en fungerande vardagsekonomi samt att sedan ta itu med problemskulder om det finns sådana.

b) En stor majoritet av klienterna (ca 80%) är ensamstående. Omyndiga barn finns i 43% av samtliga hushåll. Det finns en utbredd ohälsa som visar sig genom bl a förtidspension och sjukskrivningar. Många har låga inkomster. 2/3 av nybesöken är aktuella hos Kronofogdemyndigheten. Klienterna behöver ofta mer än tillfälliga råd. Vid uppföljningstillfället 6-8 månader senare var mer än 1/3 av klienterna ännu pågående ärenden hos rådgivarna.

c) Intervjuerna visar hur pressat det kan vara att leva under ekonomisk utsatthet. Klienterna vill ha hjälp av rådgivarna att få ordning på kravbrev och andra viktiga papper. Ibland är klientens situation kaotisk. Rådgivarrollen ur ett klientperspektiv kan innebära att vara såväl "kamrer" som "terapeut".

Beroende av situation och av klientens förmåga kan rådgivaren bistå med att skriva brev och ringa samtal för klientens räkning, skriva underlag till förhandlingslösningar.

Ibland blir hjälpen tillfällig av informationskaraktär men ofta blir hjälpen en del i ett förändringsarbete som syftar till att klienten ska få förbättrad vardagskonomi, få skuldkontroll och bli bättre rustad att ta och behålla kontrollen över den egna plånboken. Resultaten används för att skapa en multidimensionell modell för rådgivning där begreppen empati, motivation, kognitiv förändring och coping ingår.

Förord

Föreliggande studie har genomförts inom ramen för FoU-Nordvästs program för försörjningsstöd och arbetsmarknadsfrågor. Studien möjliggjordes genom att Socialstyrelsen beviljade medel för dess genomförande.

Vid FoU-Nordväst har en arbetsmodell utvecklats, som kallas "arbetande seminarium", där socialarbetare och verksamma inom kommunerna aktivt tar del i forskningsprocessen. I detta arbete har ett samarbete skett med budget- och skuldrådgivare i sju kommuner. Rådgivarna har följt arbetet från start till mål. De har svarat på intervjufrågor, fyllt i klientformulär, läst och kommit med värdefulla kommentarer vid regelbundna möten. Tack alla rådgivare! Det har varit ett spännande och fruktbart praktisknära arbetssätt.

Budget- och skuldrådgivning är ett många gånger roligt, men samtidigt svårt arbete. Det är roligt för att rådgivarna ibland kan hjälpa klienter att få en bättre ekonomisk situation. Arbetet är samtidigt svårt eftersom problem med dålig ekonomi ofta är förknippade med starka skuld- och skamkänslor. Jag vill särskilt tacka de klienter som tagit sig tid att svara på mina frågor och dela med sig av sina många gånger smärtsamma erfarenheter.

Olika delar av arbetet har diskuterats i seminarieform vid FoU-Nordväst samt vid Institutionen för socialt arbete – Socialhögskolan vid Stockholms universitet. Marie Råby och Gunhild Wasstorp Villarreal vid socialtjänstförvaltningen i Stockholm har generöst bidragit med sakkunskaper på området.

Den färdiga rapporten har seminariebehandlats och kommenterats av docent Peter Dellgran vid Institutionen för socialt arbete vid Göteborgs universitet.

Stockholm i april 2003

Sven Trygged

Ann Palm
FoU-Nordväst

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROLOG	10
1. INLEDNING	11
UNDERSÖKNINGENS SYFTE OCH METOD	12
<i>Metodproblem</i>	14
<i>Rapportens disposition</i>	16
2. DEN SAMHÄLLSEKONOMISKA UTVECKLINGEN OCH HUSHÅLLENS SKULDSÄTTNING	17
SKULDSATTA INTE ALLTID FATTIGA	18
3. TRADITION OCH ORGANISATION	20
FORSKNINGSLÄGET	20
SVAG LAGSTIFTNING TILL STÖD FÖR RÅDGIVNINGSVERKSAMHETEN	21
RÅDGIVNINGSVERKSAMHETEN VÄXER FRAM	22
DEN EKONOMISKA RÅDGIVNINGENS TVÅ TRADITIONSLINJER	22
<i>Konsument(verks)traditionen</i>	23
<i>Fattigdomstraditionen</i>	23
ORGANISATIONSFRÅGAN	24
VAD ÄR RÅDGIVNING?	26
4. BUDGET- OCH SKULDRÅDGIVNING I NORD-VÄSTKOMMUNERNA	27
RÅDGIVNINGENS ORGANISERING I SJU NORDVÄSTKOMMUNER I STOCKHOLMS LÄN	27
<i>Rådgivarnas yrkesbakgrund</i>	29
<i>Rådgivning med myndighetshjälp</i>	29
VAD ÄR EKONOMISK RÅDGIVNING?	29
<i>Dokumentationsrutiner</i>	30
<i>Förebyggande arbete</i>	30
STÖD I ARBETET OCH YRKESROLLEN	30
5. VILKA INSATSER GÖR EN RÅDGIVARE?	31
ÄRENDE EFTER KONTAKTTILLFÄLLEN	31
ARBETSPANER	32
RÄKNAR DU MED FORTSATT KONTAKT?	34
SAMARBETAT MED ANDRA MYNDIGHETER	34
ATT ARBETA MED SKULDER	37
<i>Skulder och kön</i>	40
DISKUSSION: VILKA INSATSER GÖR RÅDGIVARNA	41
<i>Ärendena pågår länge</i>	42
<i>Avslutsorsaker</i>	43

6. RÅDGIVARNA SER PÅ SITT ARBETE	44
VAD ÄR RÅDGIVAREN NÖJD MED I ÄRENDENA?	44
VAD HAR VARIT SVÄRT?	45
LÄRDOMAR	46
HANDLEDNING	46
DISKUSSION	47
<i>Vad behöver en rådgivare kunna?</i>	47
7. KLIENTERNA	49
RÅDGIVARNAS BILD AV KLIENTERNA	49
KARTLÄGGNINGSSENKÄTEN	50
<i>Klienternas inkomster</i>	51
<i>Orsaker till klienternas ekonomiska problem</i>	52
<i>Klienternas skulder</i>	53
<i>Inte bara ekonomiska svårigheter</i>	53
DISKUSSION – VILKA ÄR KLIENTERNA	53
8. ATT LEVA UNDER EKONOMISK UTSATTHET	55
EKONOMISK UTSATTHET	55
BEARBETNING AV INTERVJUSVAREN	60
<i>Kraschen</i>	61
<i>Bördan</i>	62
<i>Social utsatthet och fattigdom</i>	64
DISKUSSION	65
9. AKTÖRER PÅ SKULDARENAN	67
KRONOFOGDEMYNDIGHETEN	67
<i>Indrivningsenhetens kontakter med budget- och skuldrådgivarna</i>	68
<i>Kronofogdemyndigheten – skuldsaneringsenheten (SKUSAN)</i>	69
<i>SKUSANs kontakter med budget- och skuldrådgivarna</i>	69
NÄR ETT ÄRENDE GÅR VIDARE TILL TINGSRÄTTEN	69
FORDRINGSÄGARNA (BORGENÄRSPERSPEKTIVET)	70
<i>Urval av fordringsägare</i>	71
<i>Vad säger inkassoföretagen?</i>	72
<i>Inkassoföretagens kontakter med budget- och skuldrådgivarna</i>	73
DISKUSSION	75
10. UTVECKLA RÅDGIVNINGSGÄRDET!	77
OMRÅDET	77
ORGANISATORISK SPLITTRING OCH INOMORGANISATORISKA SVÄRIGHETER	78
<i>Den organisatoriska splittringen påverkar rådgivarna</i>	78
RÅDGIVNINGEN ÄR FRIVILLIG	79
KLIENTERNA	79
AKTÖRERNA VID SKULDSÄTTNING	80

ATT GÅ VIDARE	81
<i>Ett handlingsinriktat perspektiv</i>	82
<i>Ett psykosocialt perspektiv</i>	83
COUNSELLING	84
<i>Modellens begrepp</i>	87
EPILOG	91
SLUTORD – NÅGRA PRAKTISKA FÖRSLAG	92
BILAGOR	101
ÄRENDEBLAD, NYA ÄRENDEN – EKONOMISK RÅDGIVNING	102
UPPFÖLJNINGSBANKETT, EKONOMISK RÅDGIVNING	105
INFORMATION OM FORSKNINGSPROJEKT	110
INTERVJUGUIDE, FÖRSTA KLIENTINTERVJUN	111
UPPFÖLJNINGSPROJEKT	114
INTERVJUGUIDE TILL RÅDGIVARINTERVJUN	115
KMF:S REGISTRERADE SKULDER I NORDVÄSTKOMMUNERNA	117
ANSÖKNINGAR OM SKULDSANERING FRÅN NORDVÄSTKOMMUNERNA	118

PROLOG

Varför ska vi betala studielån om inte hon kan betala det. Det är inte våran skyldighet. Vi är två gamla skrangliga pensionärer – ska vi sitta och kämpa med ett barns skulder tills vi somnar in för alltid? Ska vi aldrig få koppla av! Hon är 35 år nu i höst. Ska vi hålla på ända tills hon somnar in. Ska inte myndigheterna ta lite ansvar över ett barn som har drabbats av ett sån't här handikapp. Vi ska inte kunna handla en korvbit i en affär. Vi ska gå på OK och handla och så kommer räkningarna nästa månad. Jag blir förtvivlad. Jag har inte ett öre av min pension. Jag kommer inte till läkare, jag behöver få en ny hörapparat, jag kommer inte till tandläkare, har inte varit till tandläkare på flera år. Vad är detta för ett liv vi får leva.

Gunnar 68 och Dagny 66

Jag ägde hotell och fastigheter. Sen man var ung har man sparat varje öre och investerat. Man försökte investera i det alla sa var det säkraste. Man har försökt visa vännar, släktingar att man inte är slarvig. Så en vacker dag kommer den krasch man aldrig drömmer om. Vi bodde i Mellanort i en villa i femmiljonersklassen och hade bara 1,2 miljoner i bottenlån. Kronofogdemyndigheten sålde exekutivt. Själv har man bara en väska och flyttar in i en liten lägenhet som ens svärmor har. Det kan man inte må bra av. Man funderar på att begå självmord, på att hänga sig. Men man är för feg. Nej men jag mår inte bra så enkelt är det.

Kim 58, gift, vuxet barn

Allting går sönder, det finns inte pengar att reparera och förnya. När skinsoffan i vardagsrummet spricker får man lägga över en filt. Jag skulle hjälpa mamma att flytta för ett par år sedan och gick till OK för att hyra en bil och fick inte för att jag hade skulder. Såna saker. Bara att hyra en bil 12 timmar. Så jag känner mig verkligen stämplad och körd överallt. Jag hoppas innerligt på den här skuldsaneringen det skulle kännas som att få ett nytt liv. En chans att börja om. Om jag inte får det då är jag dömd. Det känns nattsvalt och mörkt, det är väldigt ångestladdat att sitta med de här skulderna så jag hoppas verkligen att jag kan få skuldsanering, det är mitt enda hopp.

Christina 39, ensamstående med fyra barn

1. INLEDNING

Under en studiedag med socialsekreterarna i Nordväst¹ som arbetar med ekonomiskt bistånd bad jag dessa att identifiera frågor som skulle vara viktiga i deras arbete. Det framkom då att det fanns ett intresse för *ekonomisk rådgivning*.

Ett utvecklat arbete med ekonomisk rådgivning ligger väl i linje med socialtjänstlagens intentioner att stärka den enskildes resurser att leva ett självständigt liv. Men hur skulle socialsekreterarnas arbete kunna stödjas inom detta område? Var finns kunskapen?

Jag valde att kontakta budget- och skuldrådgivarna i Nordvästkommunerna för att undersöka den ekonomiska rådgivning som redan finns i kommunerna. På några håll var denna verksamhet blygsam och den hade olika huvudmän men alla kommunerna hade någon form av budget- och skuldrådgivning.

Den kommunala budget- och skuldrådgivningsverksamheten syftar både till att förebygga dålig ekonomi och förbättra situationen för människor med problem-skulder. Men vad gör en rådgivare konkret? Det är uppenbart att rådgivarnas arbete sällan handlar om enkla tips. Den rådgivare som uppmanar en person som har brevlådan full av bruna kuvert från kronofogdemyndigheten och inkassoföretagen att sluta röka, föra kassabok och koka långkok på helgerna kommer knappast att bli långvarig på jobbet. Det måste vara något annat rådgivarna ägnar dagarna åt. Finns det en speciell rådgivningsmetodik och finns det något i rådgivarnas arbetssätt som är intressant även för socialsekreterarna? Skulle bättre kunskaper om rådgivningens förutsättningar, insatser och resultat kunna generera kunskaper till gagn för handläggningen av försörjningsstöd och annat ekonomiskt bistånd? Eftersom jag som lärare ägnat mig en del åt dessa frågor tidigare visste jag att forskningen inom området var mycket begränsad.

Jag bestämde mig för att försöka förena forskning och praktik i ett FoU-projekt om ekonomisk rådgivning. Jag skrev en projektplan för hur en undersökning skulle kunna genomföras. Socialstyrelsens socialtjänstavdelning accepterade idén och beviljade medel för ett utvecklingsprojekt med arbetsnamnet "Ekonomisk rådgivning som metod i socialt arbete". Undersökningen inleddes under hösten 2001.

¹ Avsåg vid det tillfället sju kommuner i Nordvästra Stockholms län: Järfälla, Sigtuna, Sollentuna, Solna, Sundbyberg, Upplands-Bro och Upplands Väsby

UNDERSÖKNINGENS SYFTE OCH METOD

Undersökningens övergripande syfte har varit att synliggöra och problematisera den praktiska ekonomiska rådgivningsverksamheten i sju kommuner. Fenomenet rådgivning granskas ur olika perspektiv. Tre delsyften har preciserats:

att beskriva och analysera rådgivarens arbete

att beskriva och förstå klientens ekonomiska utsatthet

samt att med undersökningens empiri skapa en teoretisk modell för att utveckla det ekonomiska rådgivningsarbetet

För att problematisera rådgivningsarbetet krävs kunskap om rådgivningens kontext. Till kontexten hör rådgivarna, klienterna och andra viktiga aktörer som har betydelse för vilket rådgivningsarbete som går att bedriva. Undersökningen är explorativ och har som ambition att fånga hela rådgivningsprocessen från det att en klient kommer till rådgivaren till dess ärendet avslutas. Både kvantitativa och kvalitativa data används. Undersökningen vill synliggöra på vilket sätt arbetet kan systematiseras, vilka insatser som görs och om det finns en särskild rådgivningsmetodik som huvudsakligen används.

Undersökningen har också inspirerats av Peter Dellgrans forskningsöversikt (ur Puide red 2000) som tar upp kunskapsläget om skuldproblem, ekonomisk rådgivning och skuldsanering. Dellgran, som är verksam vid Göteborgs Universitet, efterlyser en kvalitativt orienterad forskning "som dels sätter in rådgivningen och skuldsaneringen i de enskilda hushållens livssituation och förändringar...dels fokuserar på hur vägarna ut ur problemen ser ut och vilken betydelse insatserna har för detta." Denna kunskapssyn ligger också nära det sociala arbetets praktik som i mycket handlar om att identifiera och stödja klienter med ekonomiska problem.

Det första problemet är att få en god överblick över vilka klienter som vänder sig till den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Kommunerna avsätter mycket varierande resurser till att arbeta med budget- och skuldrådgivning vilket även innebär att det finns lokala variationer. I Skuldsaneringslagens första paragraf anges att kommunen är skyldig att ge råd och anvisningar till skuldsatta. Utformningen och omfattningen av rådgivningsverksamheten bestäms dock av kommunen. Det finns inte heller något enhetligt dokumentationssystem. Konsumentverket förespråkar användningen av ett gemensamt dataprogram och försöker även skapa en nationell statistik men det finns ännu ingen riktigt tillförlitlig statistik över vare sig omfattningen av antalet ärenden eller av genom-

strömningen av klienter. Uppföljningar som görs i efterhand medför ofta stora problem med selektion och bortfall.² Undersökningen har därför lagts upp som en *prospektiv* studie och genomförts i flera led med såväl intervjuer och enkäter.

Jag började med att intervjua samtliga rådgivare i de sju kommunerna om deras arbete. Alla rådgivare har fått besvara samma frågor utifrån ett formulär med öppna svarsalternativ. Jag satt även med vid nybesök för att bättre förstå vad arbetet gick ut på och jag hade möten med rådgivarna för att delge vad jag kommit fram till.

Rådgivarna i de sju kommunerna har fyllt i en särskild blankett för *samtliga nya klienter* som kom till ett första besök under perioden oktober-december 2001. På så vis blir det möjligt att få en bättre överblick över antalet nya ärenden och klienternas huvudsakliga problem. De klienter som enbart hade telefonkontakt berördes inte. Formulären är avidentifierade. Frågorna är gjorda för att i huvudsak kunna databearbetas med några kompletterande öppna frågor. Rådgivarna har sedan fyllt i en *uppföljningsenkät* 6-8 månader senare där det framgår vilka insatser som gjorts och vad klienterna uppnått efter rådgivningen. Även denna enkät är gjord för huvudsakligen statistikbearbetning. Endast de ärenden där det finns svar såväl vid kartläggning som vid uppföljning används. Det finns svar rörande totalt 99 hushåll vid båda tillfällena.

Jag har även gjort *intervjuer direkt med klienterna*. Klientintervjuerna ger en annan sorts kunskap. Klienterna kan delge genom egna erfarenheter både vad ekonomisk utsatthet innebär och i vilket sammanhang rådgivningen kommer in. Fördjupande klientintervjuer har genomförts i tre kommuner, Upplands Väsby, Sigtuna, och Sundbyberg.³ Intervjuerna bidrar till att skapa en bättre förståelse av vilka klienterna är, vilka behov de har och hur de uppfattar rådgivningen. Klienterna har intervjuats dels vid sitt första besök hos rådgivaren dels vid ett uppföljningstillfälle. Klienterna är intervjuade allt eftersom de kommer till rådgivningen (och är inte handplockade av rådgivarna). Urvalet är på så sätt slumpmässigt. Jag övervägde att göra ett mer strategiskt urval utifrån givna kategorier för att vara säker på att nå vissa "typärenden". Jag tyckte dock att ett sådant urval dels skulle kunna reducera mångfalden dels skulle innebära stora

² Som exempel kan nämnas en tvärsnittsundersökning genomförd år 2000 av personer som tidigare beviljats eller fått avslag på skuldsaneringsansökan där bortfallet blev 44% (Englund 2000).

³ En kommun hade vid urvalstillfället en marginell rådgivningsverksamhet, en kommun genomförde en omorganisation och skulle anställa ny personal, en kommun hade ryckighet på personalsidan av andra skäl och en kommun avböjde att vara med. Därmed återstod tre kommuner varav Upplands Väsby och Sigtuna valdes ut. Dessa kommuner är lika stora, ca 30 000 invånare. Däremot har de valt olika organisationsformer vilket bidrar till att ge en fylligare bild av mångfalden inom rådgivningsområdet. Pga sjukdom i en av kommunerna blev antalet klienter få och därför har klienter även från Sundbybergs kommun intervjuats.

praktiska svårigheter eftersom jag ville nå just nybesök. Istället valde jag att träffa nybesök löpande med möjlighet att träffa fler personer om urvalet blev alltför snävt. Tio klienter har intervjuats. Nio av dessa har sedan intervjuats igen 6-9 månader senare (den tionde intervjupersonen var vid uppföljningstillfället sjukskriven och ville eller orkade inte delta i uppföljningsintervjun.) Intervjuerna har genomförts under olika förhållanden. Flertalet första-intervjuer har gjorts på rådgivningskontoret medan uppföljningsintervjun har gjorts såväl på kontor som utomhus, på caféer och vid hembesök. Sammanlagt tio av intervjuerna har bandats där detta varit möjligt och lämpligt.

För att skapa enhetlighet i presentation och analys av enkät- och intervju-materialet har jag i bägge fallen delat in klienterna i tre grupper. Först skiljer jag ut de klienter som bara kommer till rådgivningen vid ett enda tillfälle. I nästa led granskar jag de klienter som har fortsatt kontakt med rådgivaren. I dessa ärenden jämför jag de klienter som huvudsakligen har ekonomiska bekymmer med de klienter som utöver ekonomiska bekymmer också har sociala svårigheter. I intervjumaterialet har jag emellertid gått vidare och letat efter andra dimensioner som bättre kan bidra till att förstå klienternas situation.

Det visade sig snart att många av rådgivningens klienter har skulder. En enkät-fråga som ställdes visade att nästan två tredjedelar av samtliga nybesök var aktuella hos kronofogden.

Eftersom skuldarbetet utgör en stor del av rådgivarnas arbete är det viktigt att känna till hur de olika aktörerna i skuldärenden resonerar. Jag har därför valt att även intervjua Kronofogdemyndighetens indrivningsenhet, Skuldsanerings-enheten i Stockholm samt tre inkassoföretag i egenskap av borgenärsföreträdare. Intervjuerna har genomförts för att ge en allsidig belysning av hur de olika aktörerna agerar i skuldärenden och hur de ser på rådgivarnas arbete.

De olika delundersökningarna kan tydliggöras i tablå 1 (se nedan sid 15).

Metodproblem

Metodproblemen har främst varit av praktisk art. I en av urvalskommunerna tog rådgivarna emot så få klienter att jag fick välja ytterligare en kommun. Ett annat problem har varit klienter som uteblir från rådgivningen. Ifall inte klienterna återkommit strax därpå har jag helt enkelt fått välja nästa klient som blivit aktuell.

Tablå 1. Sammanfattning av undersökningens olika delar

Metod	Syfte	Kommentarer
Intervjuer med 11 budget- och skuldrådgivare samt två assistenter som arbetar med förmedlingsmedel.	Kunskap om rådgivarnas arbetsuppgifter, arbetssätt och bild av klienten.	Jag har även auskulerat vid nybesök för att få en bättre förståelse av arbetet.
Klientenkät 1. Ifylls av budget- och skuldrådgivarna. N= 99 hushåll	Kartläggning av klienterna, deras ekonomiska situation och orsak till ekonomiska problem.	I några fall har flera ärenden slagits samman till hushåll i den statistiska bearbetningen.
Klientenkät 2. Ifylls av budget- och skuldrådgivarna 6-8 månader senare. N= 99 hushåll	Klientens aktuella situation och rådgivarens insatser.	P g a handläggbyte kunde svar inte lämnas från en kommun. Enkäterna täcker 99 hushåll från sex kommuner.
Direkta klientintervjuer dels vid första besöket hos rådgivaren (n =10) dels ca 8 månader senare (n= 9).	Fördjupad förståelse av klienternas ekonomiska och sociala situation och av deras syn på rådgivningen.	Klienterna har intervjuats vid nybesökstillfället och senare vid ett uppföljningstillfälle. Tio intervjuer har bandats
Intervjuer med Kronofogde-myndighetens inrivningsenhet och skuldsaneringsenhet (SKUSAN) samt med tre inkassoföretag.	Intervjuer av informations-karaktär för att få viktiga kringaktörers syn på kommunernas ekonomiska rådgivning.	Telefonintervjuer med två av inkassoföretagen, övriga intervjuer vid personliga besök.

Samarbetet med rådgivarna har fortsatt under hela arbetet. Inför varje nytt moment har jag diskuterat med rådgivarna. Jag har sett detta som en viktig del i projektets FoU-ansats. Varje möte har innehållit en uppföljning av vilket arbete som gjorts, vilka delresultat som nåtts och en diskussion kring vad som ska bli nästa moment. Det finns både fördelar och nackdelar med ett sådant arbetssätt. Fördelarna är att berörda rådgivare får full insyn i projektet. Samarbetet medförde också en ökad flexibilitet med möjlighet till ändringar och

korrigeringar under arbetets gång. Innan enkäterna distribuerades kunde rådgivarna t ex bedöma om frågorna var relevanta och gick att svara på. Genom att viktiga frågor som rör rådgivningens arbetssätt artikuleras kan rådgivarna själva ge och få tillbaka reflektioner på sitt arbete som kan öka kompetensen och i bästa fall även stärka rådgivarna som grupp. Rådgivarnas deltagande bidrar till att öka validiteten genom att de påpekar viktiga sakförhållanden och gör andra iakttagelser som lyfter relevansen och trovärdigheten i materialet. De nackdelar jag ser är främst av praktisk art som att det tar tid att förklara vad de olika momenten går ut på. Det kan också finnas en risk med den relativt täta rådgivar-kontakten att "go native" dvs att tona ner kritik och att alltför mycket identifiera sig med rådgivarnas perspektiv. Jag ser dock inte några större risker i den här undersökningen eftersom det inte är rådgivarna som är uppdragsgivare och fokus är att synliggöra arbetssätt som kan förbättra klienters ekonomiska situation

För att få en bild av i vad mån undersökningen kan generaliseras har jag gjort jämförelser med nationella data där jag funnit sådana. Det gäller framför allt klientdata och en del undersökningar som lyfter fram problem med att leva under skuldbörda. Däremot finns det få undersökningar som fokuserar särskilt på den ekonomiska rådgivningen. Rapportens titel "Hellre brödlös än rådlös" skall inte tas alltför bokstavligt. Den handlar inte om att det är bra att vara fattig. I stället har jag valt ett uttryck som anknyter till en välbekant aforism om att hjälpa en hungrig. Att få en fisk mättar för stunden men att lära sig fiska kan – om fångsten blir lyckosam – mätta många gånger.

Rapportens disposition

Kapitel 2-3 tar upp rådgivningsarbetets utgångspunkter och kontext. Kapitel 4-6 fokuserar på rådgivarna och rådgivningsarbetet. Kapitel 7-8 lägger fokus på vilka klienterna är och vad det innebär för klienterna att leva under ekonomisk utsatthet. Kapitel 9 fokuserar på andra viktiga aktörer vid skuldrådgivningsarbetet. Kapitel 10 är ett slutkapitel där rådgivningsprojektets resultat sammanfattas och kommenteras.

2. DEN SAMHÄLLSEKONOMISKA UTVECKLINGEN OCH HUSHÅLLENS SKULDSÄTTNING

Den samhällsekonomiska utvecklingen medförde att det under 1980-talet fanns gott om pengar hos bankerna, och genom avregleringarna av kreditlagstiftningen blev det enklare att tjäna pengar på finansiella tjänster. Hushållen som haft en svag konsumtionsutveckling under senare delen av 1970-talet och början av 1980-talet hade ett uppdämt konsumtionsbehov. Då arbetslösheten var låg under slutet av 1980-talet var det många som valde att ta olika typer av lån. Det hela skulle kunna beskrivas som en lånekarusell, där den höga inflationen i praktiken gjorde räntan mindre viktig. Generellt sett blev det lättare och kanske också mer accepterat att låna pengar till konsumtion.

När ekonomin kraftigt försämrades i början 1990-talet med stigande räntor, högre arbetslöshet och fallande bostadspriser var det många skuldsatta som fick stora problem. Även andra grupper drabbades som en följd av att staten för att förbättra statsfinanserna reducerade transfereringarna till hushållen. I Konsumentverkets undersökning (1998) av hushållens ekonomiska utveckling under 1990-talet kan denna utveckling avläsas. Konsumentverkets studier bygger på att kostnaderna beräknats för fem typhushåll på tio olika orter under ett antal år på 1990-talet och är ett hjälpmedel att avläsa förändringar av ekonomisk-politiska beslut på hushållsnivå. Bland annat tar man hänsyn till effekterna av ändrade skatteregler och egenavgifter. Beräkningarna visar bl a att sammanboende med två barn och låga inkomster i hyresrätt inte klarade en skälig levnadsnivå under större delen av 1990-talet. Ensamstående med barn liksom deltidsarbetande med låga inkomster har också haft en svag köpkraft under större delen av 1990-talet som en följd av minskade transfereringar. En gissning är att många individer åtminstone i dessa grupper har skuldsatt sig för att klara sin löpande konsumtion.

Ett annat mått på hushållens ekonomiska utveckling är Statistiska centralbyråns (SCB) inkomstfördelningsundersökning som visar att praktiskt taget alla grupper fått en minskad disponibel inkomst under perioden 1991-1997. Störst har den relativa minskningen varit för ungdomar och för barnfamiljer. En förändring pågår av SCBs undersökning av Hushållens ekonomi (HEK). Tidigare redovisade HEK endast inkomstfördelningen på olika typer av hushåll och individer (dvs inkomster, ersättningar, bidrag och skatter). Numera frågar SCB även vad de svenska hushållen betalar för olika typer av tjänster som barnomsorg, tandvård och sjukvård etc. Det blir därför lättare att mäta hur människors situation påverkas av ändrade förhållanden, lättare att avgöra om hushållen får det bättre eller sämre.

Kunskaperna om hushållens förhållanden har fördjupats i de arbeten som genomförts av *Kommittén Valfärdsbokslut* (se t ex SOU 2000:40). Kommitténs undersökningar är mångsidiga och breda och lyfter även in andra viktiga förhållanden som påverkar hushållsekonomin, främst utvecklingen på arbetsmarknaden. En övergripande slutsats av kommittérapporterna är att den ekonomiska utvecklingen under 1990-talet blev under några år sämre för mycket stora befolkningsgrupper för att mot slutet av decenniet förbättras. För personer som är nytillträdande på arbetsmarknaden, ungdomar och nyanlända till Sverige, har det varit svårt att få arbete. Barnfamiljer har generellt sett haft en svag ekonomisk utveckling under större delen av 1990-talet, i synnerhet om föräldrarna varit arbetslösa.

I Rädde Barnens undersökning *Barns ekonomiska utsatthet under 1990-talet* (2002) betonas framför allt fattigdom bland barn i hushåll med föräldrar som kommit till Sverige under senare år.

Däremot har ålderspensionärerna i många fall fått högre inkomster över tid enligt statistiken. Huvudförklaringen till detta kan vara att de äldsta pensionärerna med låga inkomster avlidit och att de nytillkomna pensionärsgrupperna har bättre ATP. Socialstyrelsen (1998) har i en uppföljning av äldre hushåll under socialbidragsnormen påvisat vilka grupper som har ett lågt konsumtionsutrymme. Socialstyrelsen konstaterar också att det låga konsumtionsutrymmet i första hand är ett låginkomstproblem, inte ett utgiftsproblem.

Det bör samtidigt påpekas att *sambandet mellan konjunkturförändringar och problemskulder inte är klarlagt*. Människor kan låna både för att man är optimistisk i en högkonjunktur och för att man har det kärt i en lågkonjunktur. Försämringar av inkomsterna kan vara en anledning till att det blir svårare att betala (jfr *Osäkra Pengar nr 3 2001*).

SKULDSATTA INTE ALLTID FATTIGA

Det är svårt att få en bra bild av skuldsättningen i Sverige. En anledning till att fältet är svårt att beforska är att viktiga basdata saknas. Det förs ingen regelbunden statistik på hushållsnivå över skuldsättningen. Det går inte heller att separera olika skuldtyper, bl a räknar statistiken in bostadskrediter i siffrorna över den totala skuldsättningen. För en aktuell genomgång av statistikällor mm i relation till konsumtion och välfärd hänvisas till Dellgran & Karlsson (SOU 2001:57). Det är också svårt att uttala sig om när skuldsättningen blir till ett problem. En "minimidefinition" av problemskulder är att kostnaderna inte täcks av hushållens inkomster. Ibland används ordet *överskuldsättning*.

Överskudsättning i ett socialtjänstperspektiv handlar om att utgifterna inte täcks av inkomsterna samtidigt som utgifterna överskrider normerna för försörjningsstöd.

Det är också värt att nämna att hushållen mycket ofta är skuldsatta. Många som studerar tar studielån och flertalet köpare av bostäder och bilar måste låna pengar. Även om det är surt att betala sina lån så är det kalkylerade utgifter. Att företag gärna gynnar stamkunder och erbjuder betalkort med förmånliga krediter är vanligtvis heller inget problem. Att personerna handlar med butiksanknutna kort minskar mängden kontanter i butiken och kunderna får dessutom ibland bättre villkor än vad banken erbjuder.

Inte heller *skuldnivåerna* i sig behöver vara avgörande då en person med goda inkomster också har råd att betala mer i lånekostnader. Uppenbart är det mycket stora skillnader i kreditvillkor för olika typer av lån. Kreditbolagen (som bankerna ofta står bakom) betalar mer för sina pengar än bankerna, bankerna betalar mer än Riksbanken och Riksbanken har åtminstone tidigare betalat mer än t ex den tyska centralbanken. Att det finns krediter som baseras på olika risknivåer och därför är olika dyra är logiskt. Däremot finns det en del krediter som blir extremt dyra för låntagaren, ibland kan den effektiva räntan på mindre konsumtionslån uppgå till mer än 30%. Snabba krediter är uppenbarligen en lönsam affärsidé för kreditgivarna. Krediterna marknadsförs mycket aktivt med bl a TV-reklam, direktreklam och kupongerbudanden. En lång rad aktörer, även sådana som inte förknippas med finansiella tjänster, erbjuder *lättillgänglig kredit mot hög ränta*. Som exempel kan nämnas klädföretagen Ellos, Josefssons och Haléns som gärna lånar ut pengar snabbt och dyrt. En gissning är att det är ekonomiskt svaga hushåll som väljer dessa krediter. Fattiga människor får inga bottenlån och saknar ofta buffert för extra utgifter. Vem som till syvende og sist väljer olika låntyper är dock en empirisk fråga som inte kan besvaras här.

3. TRADITION OCH ORGANISATION

Vilken kunskap finns om den ekonomiska rådgivningen? En genomgång pekar mot att det finns många eftersatta forskningsbehov om rådgivningsarbetet. Hushållsekonomi hörde redan under 1920-talet till universitetsämnena i USA. I Sverige samordnades husliga ämnen med universiteten först 1977! (Jacobsson 1995:71). Det ekonomiska rådgivningsarbetet ligger också utanför de välfärds-tjänster som undersöktes av Kommittén Välfärdsbokslut.

FORSKNINGSLÄGET

Arbetet med att driva frågorna om budget- och skuldrådgivning har i Sverige ofta letts av Konsumentverket och i stor utsträckning varit praktiskt inriktat. Konsumentverket, som främst fokuserar på hushållsekonomi och ekonomiskt svaga hushåll, har t ex tagit fram studiematerial, handböcker och genomfört undersökningar i kommunerna.

Ibland sammanfaller ekonomisk rådgivning med socialtjänstfrågor och i en del fall har ett samarbete skett med Socialstyrelsen (några exempel på publikationer ges i referenslistan). De mer renodlade forskningsinsatserna har generellt sett varit begränsade. Det finns en del kartläggningar av vilka klienterna är, klienternas ekonomiska problem relaterat till stress, ohälsa och skam (t ex Starrin m fl 1995), enstaka uppföljningsstudier av budget- och skuldrådgivningen (t ex Klingander 1998) lokala uppföljningar av vem som får skuldsanering (Björnberg m fl 1999) och en granskning av skuldsaneringslagen ur ett gäldenärsperspektiv (Englund 2000).

Forskningen är knapphändig både vad beträffar omfattningen av hushållens skulder liksom förståelsen av orsaker och konsekvenser av hushållens skuldsättning. Det saknas ett *kärnområde* - som forskningsämne är det utspritt på olika discipliner, bl a ekonomi, juridik, psykologi, sociologi och socialt arbete. Fältet är i högsta grad tvärvetenskapligt och det kan många gånger vara svårt att avgränsa. Det är dessutom i ständig förändring som en följd av att nya varor och nya betalningsformer tillkommer som gör att konsumtionsmönstren kan förändras snabbt.

Som exempel på forskning kan nämnas studier som analyserar framväxten av konsumtionssamhället (t ex Schor 1998). Det finns sociologiska studier där klassiker som Veblen (1986; orig 1899) och "moderna klassiker" som Bordieu (1991) pekar på konsumtionsmönster inom olika befolkningsskikt. Bordieu har kopplat ihop arbetstid, inkomster, kulturvanor, fritidsintressen mm och funnit helt olika livsstilar i olika sociala positioner. I Sverige har bl a Zetterberg (1981)

skrivit om värderingar, konsumtion och livsstilar. Det har även kommit undersökningar om skuldsatta individer som påvisar att ekonomisk utsatthet kan leda till stress och ohälsa. Det finns undersökningar om ekonomisk psykologi som rör hushållens val, varför man handlar eller betar sig på ett visst sätt etc.

Exempel på aktuell forskning i Norden återfinns i FRN:s översikt av ekonomisk knapphet (fattigdom) i relation till konsumtion (Hjort 2000) och Nordiska ministerrådets pågående stöd till ett välfärdspolitiskt inriktat projekt som granskar användandet av en "standardbudget", något som knyter an till hushålls-ekonomi och skälig levnadsnivå. Som exempel på forskning utanför Norden kan nämnas utvecklingen med rådgivningsarbete i Storbritannien (Kempson 1995 m fl). I Storbritannien är rådgivningen organiserad annorlunda än i Norden. Rådgivningen i Storbritannien kan ibland finnas på länsnivå (county) eller inom ett mindre område, ibland i offentlig regi och ibland med högre grad av frivillighet. Därvid är det troligt att tillhandahållandet av rådgivning följer det mönster som professorn i socialpolitik, Gøsta Esping Andersen diskuterar i sina studier av välfärdspolitiska modeller. Esping Andersen pekar bl a på att välfärds-tjänsterna är offentligt finansierade och genomförda i de nordiska länderna och i högre utsträckning baserade på privata och frivilliga krafter i de anglosaxiska länderna.

En intressant "anomali" i sammanhanget är att Kanada har en särskild lagstiftning med obligatorisk rådgivning för personer under "bankruptcy" (McGregor 1997). Kanada borde närmast likna de mer marknadsliberala (laissez-faire) ekonomierna, men har alltså valt att lagstifta på detta område. I boken *A Guide to Money Advice* (Gray, Benison & Gallacher 1997) finns en översikt över regelverket av budget- och skuldrådgivning i den Europeiska Unionen (och Norge).⁴ Det framgår att Sverige varit relativt sent ute med lagstiftning i skuldsaneringsfrågor både ur ett nordiskt och ett vidare europeiskt perspektiv.

SVAG LAGSTIFTNING TILL STÖD FÖR RÅDGIVNINGSVERKSAMHETEN

Eftersom budget- och skuldrådgivning ofta inbegriper ekonomiska avtal berörs stora delar av juridikområdet både direkt och indirekt. Här ska enbart den lagstiftning nämnas som mer direkt syftar på rådgivningen i sig. Kommunernas budget- och skuldrådgivning finns omnämnd i olika utredningar om konsumentfrågor och i propositionen till socialtjänstlagen.

⁴ Löpande förändringar av regelverket i de olika länderna bevakas av nätverket *Consumer Debt Net* och kan följas i nyhetsbrevet *Money Matters*.

Rådgivning är inte myndighetsutövning och rådgivningen är i huvudsak frivillig för kommunerna. Den enda mer tvingande delen avser skuldsaneringslagen (1994:334) och här finns en lös koppling till socialtjänsten. "Kommunen skall inom ramen för socialtjänsten eller på annat sätt lämna råd och anvisningar till skuldsatta personer" I lagen föreskrivs att kommunen skall kunna informera om lagens innehåll och uppbyggnad. I Skuldsaneringslagen anges de olika steg i en skuldsaneringsprocess som lagstiftaren avsett för att komma tillrätta med den skuldsattes insolvens. Därutöver finns det råd från Kommunförbundet som rör rådgivningens formalia, t ex hur klientakter ska gallras och bevaras.

RÅDGIVNINGSVERKSAMHETEN VÄXER FRAM

Sedan mitten av 1980-talet har hushållsekonomiska frågor blivit etablerade på allvar i Sverige. Ekonomisk rådgivning förekommer numera i snart sagt varje kommun, men rådgivningsverksamheten bedrivs ofta av små specialenheter som kan vara organiserade på olika sätt. Ibland ligger rådgivningen under socialtjänsten, ibland ligger den under annan kommunal förvaltning eller direkt under kommunstyrelsen. Det är dock tydligt att det pågår ett professionaliseringsarbete på fältet som visar sig genom att kommunerna förväntas kunna erbjuda rådgivning i någon form, att yrkesföreningar av rådgivare bildas, samtidigt som olika utredningar, t ex *Starka konsumenter i en gränslös värld* (SOU 2000:29), påtalar önskvärldheten av ett starkt lokalt rådgivningsarbete.

DEN EKONOMISKA RÅDGIVNINGENS TVÅ TRADITIONSLINJER

Mot bakgrund av såväl lagstiftningens utformning som den praktiska organisationen med olika statliga intressenter är det rimligt att dra slutsatsen att den ekonomiska rådgivningen i Sverige vilar på *två traditioner*. Den ena traditionslinjen företräds av Konsumentverket och handlar om hushållsekonomi, konsumenträttigheter, uppföstran och utbildning. Den andra traditionslinjen som är mer knuten till Socialstyrelsen och socialtjänsten handlar om att avhjälpa fattigdom. Det behöver inte vara vattentäta skott mellan dessa traditionslinjer, men splittningen mellan olika myndigheter kan medföra att frågorna inte får så stor prioritet⁵.

⁵ I en rapport från Riksdagens Revisorer (1999/2000:11 s 61) påtalas oklarheter i myndighetsansvar mellan Konsumentverket och Socialstyrelsen. Riksdagens revisorer anser att en myndighet, Konsumentverket, bör ha det övergripande ansvaret för stöd och uppföljning av budget- och skuldrådgivning oavsett hur kommunerna organiserat sig.

Konsument(verks)traditionen

Den tidiga konsumentverksamheten i Sverige hade fokus på goda matvanor och hemmets skötsel och under andra världskriget blev hushållningsfrågorna viktiga. Konsumentfrågorna kallades länge för "hem och kastrull" och var typiska kvinnofrågor (Jacobsson 1995). Under 1950- och 60-talet blev det vanligare med varutester och deklarerade varufakta (bl a VDN-märkningen). Sverige fick dock en Konsumentombudsman som första land i världen 1970. 1970-talet kan beskrivas som ett genombrott för konsumentfrågorna i Sverige med inrättandet av Konsumentverket, utbyggnad av (frivilliga) kommunala konsumentvägledningar och ett intensifierat lagstiftningsarbete. Som exempel på lagar kan nämnas marknadsföringslagen, lagen om avtalsvillkor, konsumentköplagen, konsumenttjänstlagen och konsumentkreditlagen. Sedan mitten av 1980-talet har arbetet med hushållsekonomi och skuldsanering uppmärksamrats mer. Som exempel kan nämnas SOU 1985:32 där det sägs att "behovet av hushållsekonomisk rådgivning har ökat och utgör ett allt viktigare inslag i rådgivningsarbetet. Samarbete med bl a socialtjänsten är viktig för att nå de konsumenter som bäst behöver sådan rådgivningshjälp" (s 134). Året därpå fick Konsumentverket i uppgift att arbeta mer med hushållsekonomi och budgetrådgivning. Det betonas också att särskilt utsatta grupper skall stödjas. Även problem med hushållens skuldsättning har uppmärksamrats vilket har lett fram till en särskild lagstiftning, skuldsaneringslagen, som kom 1994.

Med hushållsekonomi, budgetrådgivning och skuldsanering har hushållsekonomiska frågor blivit etablerade på allvar inom konsumentområdet. Arbetet med att driva frågorna har ofta letts av Konsumentverket och i stor utsträckning varit praktiskt inriktat. Konsumentverket har t ex tagit fram studiematerial, handböcker och genomfört undersökningar i kommunerna. Det finns också andra aktörer, t ex banker, som tagit sig an viss praktisk hushållsekonomi. Det är främst bankerna som centralt arbetar fram hjälpmedel för att räkna ut sin budget, Internetsajter för budgetberäkningar etc. Däremot erbjuder de lokala bankkontoren ekonomisk rådgivning i mycket begränsad utsträckning. Den rådgivning som erbjuds är antingen belagd med en avgift eller ingår i ett "paket" där bankerna vill sälja tjänster eller låna ut pengar.

Fattigdomstraditionen

Till socialt arbete hör att identifiera och försöka finna lösningar på sociala problem där försörjningsfrågan är central. Att arbeta med ekonomiskt utsatta hushåll har praktiskt taget alltid varit en viktig del av det sociala arbetet. Under 1900-talet har det kommit lagstiftning om fattighjälp, socialhjälp och socialbidrag. Den vanligaste hjälpformen är det individuellt behovsprövade bidraget

försörjningsstöd (socialbidrag) som under 1990-talet nått relativt breda grupper av befolkningen.

Trots denna långa tradition av "fattigdomsstöd" saknas mycket av uppföljning och metoder för att arbeta med ekonomifrågorna inom socialtjänsten. Arbetet är ofta fokuserat på klienternas inkomster och på bidragsnormer. Mycket energi läggs också ner på kontroll av uppgifter för att individen ska få rätt bidrag. Risken är uppenbar att personer som kanske ligger över norm eller har en utgiftsproblematik (skulder) nekas hjälp även om den personen i princip saknar konsumtionsutrymme. Det här är därför en grupp som även forskningsmässigt riskerar att "tappas bort" eftersom just hushåll med både inkomster och skulder inte syns i någon fattigdoms- eller socialbidragsstatistik. Deras situation skulle formellt inte rymmas under definitionen "fattigdom" men den handlar ändå om en form av social exklusion – utestängning från konsumtionssamhället.

Det finns mer avgränsade klientgrupper som kan ha stora ekonomiska problem, t ex klienter på behandlingshem eller inom kriminalvården. Många kriminellt belastade missbrukare har ofta stora skulder till staten och/eller enskilda fordringsägare. (Se t ex Kriminalvårdsstyrelsen 1984, Gustavsson 1986 m fl.) För många personer är skuldsituationen sådan att personerna inte har en chans att kunna betala. Ur den enskildes perspektiv är den ekonomiska motivationen att ta ett vanligt arbete närmast obefintlig om lönen ständigt går till utmätning. Hellre då ett svartjobb där man får behålla pengarna. Eftersom det finns en tydlig koppling mellan jobba svart – lev svart; jobba vitt – lev vitt så kan ett arbete som leder till en rimlig ekonomisk situation för den enskilde öka möjligheterna till ett legalt liv.

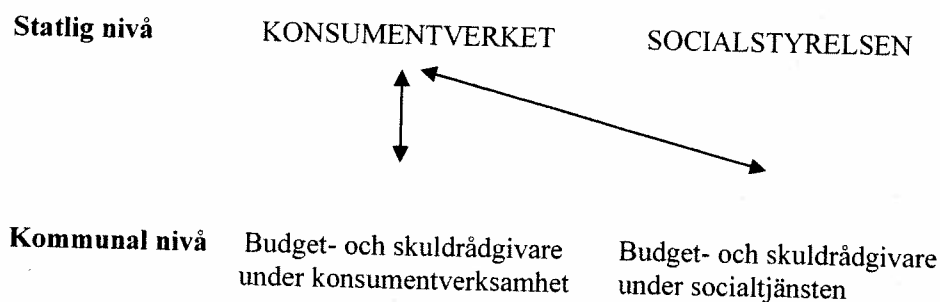
Det finns också andra grupper som behöver hjälp att klara sin ekonomi. Det kan röra sig om skuldsatta personer som med tvekan kan betraktas som rättskapabla, där motparten borde ha ifrågasatt kredittagarens bedömningsförmåga, t ex personer med psykiska funktionshinder (förståndshandikapp). Riksförbundet Social och Mental Hälsa (RSMH) har även uppmärksammat att personer med psykisk sjukdom kan behöva särskilt stöd för att klara sin ekonomi (se t ex Kihlström 1995 respektive Kihlström 1997).

ORGANISATIONSFRÅGAN

En svaghet för rådgivningsverksamheten är att det inte finns något egentligt huvudmannaskap. Den utveckling som pågår är att ansvaret på statlig nivå läggs över alltmer på Konsumentverket, medan det på lokal nivå sker en förskjutning till förmån för rådgivningsverksamhet som organisatoriskt tillhör socialtjänsten. Detta är samtidigt en utmaning eftersom Konsumentverket alltid haft en naturlig

kontakt med kommunernas konsumentverksamhet, medan kontaktytorna mot socialtjänsten varit begränsade. Socialstyrelsen har ingen riktad information eller stödverksamhet alls till fältet längre i dessa frågor. Socialstyrelsen drog under slutet av 1990-talet in sin skrift om allmänna råd för budget- och skuldrådgivningen och har i praktiken upphört att bevaka budget- och skuldrådgivningens utveckling.

Figur 1.



Under år 2001 hade alla kommuner i Sverige utom åtta någon form av ekonomisk rådgivning. I ca 60% av fallen var socialtjänsten huvudman och i 40% var rådgivningen kopplad till annan förvaltning. Detta är en snabb omdaning som på bara några år medfört att majoriteten av rådgivningsverksamheterna fått socialtjänsten som huvudman. Ett sätt att ta reda på om organisationen spelar roll är att undersöka om det är samma klientgrupper som söker råd oavsett hur kommunen lagt upp verksamheten. Min hypotes var att man delvis når olika målgrupper, att fler personer med försörjningsstöd slussas in där verksamheten ligger under socialtjänsten och fler personer utan tidigare socialtjänstkontakt, t ex f d näringsidkare nås när någon annan förvaltning har huvudansvaret.

Den stora majoriteten av kommuner använder ett särskilt hushållsekonomiskt dataprogram (HEP). Till detta program finns sedan år 2000 en särskild statistik-enhet med klientdata (som dock inte används av alla kommuner). Jag bad därför Konsumentverket att göra bearbetningar av HEP-statistiken för att se om det gick att utläsa om organisationen påverkade rekryteringen. Konsumentverket gjorde körningen mellan kommuner som organiserat sin budget- och skuldrådgivning (enbart) inom konsumentrådgivningen och kommuner som organiserat sin rådgivning (enbart) inom socialtjänsten och det var inga signifikanta skillnader mellan dessa. Svagheter i materialet är att urvalet av kommuner som angivit att deras budget- och skuldrådgivning enbart organiseras via socialtjänsten är ganska begränsat. Konsumentverkets svårighet att ha god kontakt

med rådgivare inom socialtjänsten bidrar till att dessa kommuner är under-representerade när det gäller att skicka in HEP-statistik. Andelen sökande till rådgivningen organiserad inom socialtjänsten hade dock oftare försörjningsstöd (helt eller delvis), men de hade samma medelinkomster och medelskulder, samma ålders- och könsfördelning osv. Organisationsformen ser i Konsumentverkets statistik inte ut att påverka vem som kommer till rådgivningen och följaktligen inte heller rådgivningens innehåll och resultat. Jag utesluter inte att organisation ändå kan spela roll, men tror att huvudhypotesen snarare bör vara att "klienternas motivation är viktigare än rådgivningens organisation".

Det kan inte heller uteslutas att valet av organisationstillhörighet kan spela roll utöver själva rekryteringen av klienterna. Eftersom rådgivningsenheterna ofta är små och ibland disparata i kommunens administrativa struktur kan organisationsformen påverka tillgången till arbetskamrater, chefsstöd och handledning. Även dessa faktorer kan spela roll för rådgivningsarbetet.

VAD ÄR RÅDGIVNING?

Ordet rådgivning förekommer i flera olika sammanhang, t ex alkoholrådgivning, familjerådgivning och budget- och skuldrådgivning. Ordet rådgivning (i professionella sammanhang) berörs nästan inte alls i svenska läroböcker och uppslagsverk. Det står t ex ingenting om rådgivning i de böcker som utkommit under senare år och som reder ut olika termer och begrepp i det sociala arbetet (se t ex Bergmark 1998 och Denvall & Jacobsson 1998).

Själva ordet rådgivning finns kartlagt i svenska språket på 1700-talet. Liknande ord finns i tyskan, t ex *ratgeber* (rådgivare) och *ratlos* (rådlös), men enligt Svenska språknämnden är ordet sannolikt inte inlånat från tyskan. Den ursprungliga svenska betydelsen är att t ex ge någon en anvisning om vad den personen bör göra. Ordet finns kvar i språket med denna betydelse, men ordet rådgivning har ibland i professionella verksamheter närmast fått en motsatt innebörd. Ett professionellt förhållningssätt inom t ex familjerådgivningen innebär många gånger att *inte* ge råd.

Rådgivning kan alltså betyda både att *ge råd* och att *inte ge råd*. Förmodligen är detta en avspeglning av en förändrad syn över tid på vad en professionell rådgivningsverksamhet är, men motsägelsen kittlar fantasin. Vad är rådgivning och vad gör en rådgivare som inte ger råd? I de följande kapitlen utforskas rådgivarnas arbete för att ge svar på frågan vad en rådgivare faktiskt gör. Först kommer emellertid ett kapitel som främst visar vilka resurser och rådgivningsformer som finns i sju kommuner i Stockholms län.

4. BUDGET- OCH SKULDRÅDGIVNING I NORD-VÄSTKOMMUNERNA

RÅDGIVNINGENS ORGANISERING I SJU NORDVÄSTKOMMUNER I STOCKHOLMS LÄN

Innan undersökningen kartlades rådgivningsarbetet i Nordvästkommunerna. 2001 fanns budget- och skuldrådgivning i alla Nordvästkommuner, men det var *stor skillnad i resurser mellan kommunerna*.

Tablå 2 (se nedan) är en redovisning av den situation som var aktuell när projektet påbörjades. Därefter har Upplands Bro avsatt mer tid till budget- och skuldrådgivning. Kommunernas konsumentvägledning utöver budget- och skuldrådgivning har inte medräknats men där är skillnaderna stora mellan kommunerna. Det finns ibland även andra resurser som inte ingår i översikten men som har viss anknytning till ekonomisk rådgivning. Det är inte säkert att översikten ger full rättvisa åt varje kommuns ambitioner. Bl a har Solna stad en särskild tjänst som hyresrådgivare som skall förhindra vräkningar och bromsa klienternas bostadsproblem. Som jämförelse kan nämnas att Konsumentverket har räknat fram att riksgenomsnittet (ej rekommenderad norm) för budgetrådgivning under 2001 uppgick till 12 timmar per 10 000 invånare. Mätt på detta sätt satsar Sundbyberg något mer, flertalet kommuner ungefär som rikssnittet medan Sollentuna satsar märkbart mindre.

Det finns i huvudsak tre organisationslösningar för verksamheten - lokaliserad under

- a) *kommunstyrelsen (Sigtuna)*
- b) *socialtjänsten med placering vid enheten för försörjningsstöd eller i nära (fysisk) anslutning till denna (Järfälla, Upplands Bro, Upplands Väsby, Sollentuna) samt*
- c) *socialtjänsten men med annan placering (Solna, Sundbyberg).*

Skillnaden kan delvis förklaras av "historiska" traditioner i kommunerna. Kommunal ekonomisk rådgivning börjar komma igång på allvar under 1980-talet och omfattningen ökade i samband med att Skuldsaneringslagen kom 1994. De kommuner i Nordvästområdet som redan hade en konsumentvägledning placerade den ekonomiska rådgivningen där och de kommuner som började från grunden infogade snarare rådgivningen under socialtjänsten.

Tablå 2. Översikt över den ekonomiska rådgivningsverksamheten i Nordvästkommunerna (hösten 2001)

Kommun	Omfattning	Målgrupp	Organisation	Befolkning (december 2000)
Järfälla	1,5 tjänster varav 1 socio- nom heltid, 1 jurist 0,5	Alla kommun- invånare	Socialtjänsten	60 471
Sigtuna	1 tjänst som delas av 2 personer och även innefattar konsument- rådgivning	Alla kommun- invånare	Direkt under kommun- styrelsen	35 001
Sollentuna	0,5 av en tjänst som assistent	Alla kommun- invånare	Socialtjänsten	58 048
Solna	1 tjänst (socio- nom)	Alla kommun- invånare	Socialtjänsten	56 605
Sundbyberg	2 tjänster varav en som budgetrådgivare (jurist) och en som hushålls- ekonom (ekonom)	Hushållsekono- misk rådgivare främst för socialtjänstens klienter, budget- och skuldrådgivning för samtliga	Socialtjänsten	33 868
Upplands-Bro	0,2 av heltid (för en bistånds- handläggare)	Alla kommun- invånare	Socialtjänsten	20 878
Upplands Väsby	1,4 tjänster fördelat på 2 personer varav en är socio- nom	Alla kommun- invånare	Socialtjänsten	37 576

Rådgivarnas yrkesbakgrund

Rådgivarna i Nordväst har en blandad yrkesbakgrund. En del har utbildning som socionomer och ekonomer mm men flertalet rådgivare har gått "den långa vägen" med många års arbete i kommunal verksamhet, bl a inom socialtjänsten.

Rådgivning med myndighetshjälp

Socialassistenter (SOFT-handläggare eller motsvarande) inom socialtjänsten kan ibland genomföra skuldförhandlingar med en viss typ av "myndighetsstöd". Det rör sig om ett begränsat antal personer som inte själva klarar att sköta sin ekonomi fullt ut. Sådana ärenden kallas ofta förmedlingsärenden (personer med egna medel) och innebär att klienten skriver under en fullmakt som t ex medger att socialtjänsten förvaltar klientens pension och betalar dennes räkningar och kanske även skulder. Ibland kombineras denna "betalningsservice" med råd och stöd. För klienten kan en sådan förmedling innebära en form av kontrollerad ekonomi som alternativ till skuldsättning. Det är emellertid en form av frivillig hjälp och klienten kan i princip när som helst säga upp fullmakten och ta tillbaka ansvaret över ekonomin. Omfattningen av förmedlingsärenden varierar kraftigt mellan kommunerna och på många håll försöker man ersätta eller komplettera socialtjänstens medverkan med ett mer utbyggt "gode man"-system.

VAD ÄR EKONOMISK RÅDGIVNING?

Frågan om vad ekonomisk rådgivning är för något har ställts till budget- och skuldrådgivarna i Nordvästkommunerna. På frågan "Hur vill du definiera ekonomisk rådgivning?" svarar rådgivarna att det handlar om att bena upp problem, inse kopplingen mellan inkomster utgifter, få plus och minus att gå ihop, få klienten att se sin ekonomiska situation, få en fungerande vardags-ekonomi, blicka framåt, kunna prioritera, stödja, ge hjälp till självhjälp, skuld-kontroll. Andra nyckelord som nämnts är vägledning, information, stöd, konsekvensbeskrivningar av handlingsalternativ, pedagogik, uppmuntran och motivation. I samtalen ingår ofta diskussioner, mycket samhällsinformation och konsekvensbeskrivningar av olika handlingsalternativ.

Bland rådgivarna som deltar i undersökningen arbetar alla utom en "traditionellt" i den meningen att klienterna söker upp rådgivaren på rådgivningskontoret. En rådgivare i Sundbyberg har visserligen en kontorsbas för nybesök och pappersarbete, men jobbar mer fältnära och mer integrerat i team med socialarbetare. Den rådgivaren gör också hembesök och följer vid behov även med klienten till viktiga möten. I Sundbyberg kommun finns även en öppet-hus

mottagning för allmänheten vissa tider då det går att komma spontant utan beställd besökstid. Erfarenheterna av öppet-husverksamheten är blandade och det går inte att påvisa några större skillnader mellan spontana öppet-husbesökare och förbokade besök.

Dokumentationsrutiner

Det finns riktlinjer både för dokumentation och arkivråd för handlingar som bör sparas. (Se *Bevara eller gallra?* utgiven av Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet 2000.) Det Hushållsekonomiska programmet (HEP) används alltmer, en del kommuner använder även statistikdelen i HEP. Huvudsakligen förs journalanteckningar av sådant som är aktuellt i ärendet där också tillkommande handlingar, skuldförteckningar, fullmakter etc. tillkommer. Det finns dock ingen enhetlig dokumentationsrutin i alla Nordvästkommuner och det är inte alla som använder HEP-statistiken.

Förebyggande arbete

Det bedrivs *mycket lite av förebyggande arbete* i Nordvästkommunerna i form av riktad information till gymnasieelever, eller särskilda klientgrupper. Enstaka informationsinsatser förekommer t ex går rådgivaren ut och informerar komvux-klasser i Sundbyberg.

STÖD I ARBETET OCH YRKESROLLEN

Endast två kommuner erbjuder handledning, Upplands Väsby (metod- och ärendehandledning) och Sundbyberg (processhandledning). Samarbete och erfarenhetsutbyte etc sker med nätverken för budget- och skuldrådgivare, med andra grenar av kommunen samt med Kronofogdemyndigheten (KFM), banker, inkasso, Konsumentverket etc. Viktigaste samarbetspartners är kollegor, personal inom socialtjänsten och direkta parter som SKUSANs skuldsaneringsenhet. Det framkommer också av intervjuerna att cheferna ofta inte är insatta i rådgivningens arbetsformer.

5. VILKA INSATSER GÖR EN RÅDGIVARE?

I detta kapitel ställs frågor om vilka insatser som görs i enskilda klientärenden. Sker det några förändringar i klientens ekonomiska och sociala situation under tiden arbetet pågår? Uppgifterna bygger på enkätsvaren. Till en del innehåller kapitlet även uppgifter om klienterna. Under arbetet med att utforska rådgivningsmetodiken har det visat sig att skuldproblematiken spelar en avgörande roll för rådgivningsarbetet. Rådgivarna lägger ner mycket tid på skulduppgörelser och för många klienter ligger skulderna ständigt som ett tungt orosmoln över deras liv. Arbetet med skulder har därför fått ett eget avsnitt. För att kunna arbeta med skuldsatta hushåll fordras kunskaper om lagstiftningen på området och om de olika aktörer som har intressen att bevaka. De viktigaste aktörerna för de skuldsatta hushållen är som regel Kronofogdemyndigheten och fordringsägarna. I ett särskilt kapitel, kapitel 9 behandlas dessa aktörer och deras roll i rådgivningsprocessen.

ÄRENDEN EFTER KONTAKTTILLFÄLLEN

För att analysera enkätsvaren som rådgivarna lämnat har datamaterialet bearbetats i några olika led. De klienter som endast haft kontakt med rådgivaren vid *ett tillfälle* (28 ärenden) jämförs med klienter som haft *flera kontakter* (71 ärenden). De 71 återkommande ärendena har sedan i sin tur delats upp. Denna klassifikation, eller gruppindelning, bygger på en enkätfråga där rådgivaren definierat klientsamtalets inriktning. De klientmöten där fokus är mer avgränsat till frågor om rådgivning och ekonomi (21 ärenden) jämförs med ärenden som även inkluderar klientens (sociala) livssituation (50 ärenden). Eftersom antalet ärenden per handläggare är få har det inte varit meningsfullt att granska om det finns skillnader mellan de olika handläggarnas bedömning av svarsalternativen.

Analysschema

	<i>Grupp I:</i> Endast 1 kontakt	<i>Grupp II:</i> Råd & räkna	<i>Grupp III:</i> Även klientens livssituation
<i>Antal ärenden</i>	28	21	50

Rådgivningen följer ofta en praktisk standardprocedur i första skedet: Oftast inleds kontakten med ett telefonsamtal där rådgivaren avgör om klienten bör komma. Om så är fallet sker inbokning av besök. En del kommuner har väntetider andra kan ta emot nya ärenden ganska omgående. Det första mötet

mellan rådgivare och klient är ofta ganska långt och syftar till att kartlägga klientens ekonomiska förhållanden. Vid detta samtal är det också vanligt att klienten "pratar av sig".

ARBETSPLANER

I den första enkäten ställdes frågan om rådgivaren tillsammans med klienten gjorde någon plan för vad klienten behöver för att förbättra sin ekonomiska situation. I 2/3 av fallen gör rådgivaren och klienten någon form av plan för den fortsatta kontakten. Observera att detta inte behöver vara ett formellt "kontrakt" utan det är snarast en muntlig uppgörelse om vad som ska ske fram till nästa besök.

En stor del av svaren handlar om olika förberedelser för att skapa en ekonomisk överblick. "Planen" innebär ofta att rådgivaren och klienten hjälps åt att ta fram olika typer av uppgifter för att se om någon form av uppgörelse kan nås med fordringsägarna. Det kan också vara att klienten ska söka en viss typ av bidrag, kontrollera att Kronofogdemyndighetens förbehållsbelopp är korrekt, kontakta fordringsägare, göra en prioritering av utgifter eller skriva ett brev som handlar om skuldförlopp och skuldorsaker, dvs det som beskrivits som *utredningsfasen* i arbetet. Rådgivaren bistår också med olika typer av ansökningar och överklaganden. Det är vanligt att frågor som rör boendet kommer upp i diskussionen.

Tabell 1. Vad vill klienten ha hjälp med? Avrundade värden, i procent, n= 99

	Grupp I	Grupp II	Grupp III
Endast budgetrådgivning	25	--	12
Endast skuldrådgivning	7	10	10
Budget- och skuldrådgivning	54	81	70
<u>Annat</u>	14	10	8
Totalt	100	101	100

I grupp I anges *endast budgetrådgivning* i 25% av svaren medan ungefär hälften vill ha budget- och skuldrådgivning. I Grupp II anges budget och skuldrådgivning i 81% av fallen, medan *enbart budgetrådgivning inte förekommer alls*. I Grupp III redovisas 70% för budget- och skuldrådgivning och mindre tal för enbart budgetrådgivning respektive enbart skuldrådgivning. Svartalernativet *annat* inbegriper ett flertal olika hjälpbehov. Det kan vara hjälp med en viss skuld (t ex hyresskuld eller barnomsorg), hjälp med betalplan eller med upplysning i någon fas i en pågående förhandling om skulder, överklagande av olika beslut (t ex återkrav av bostadsbidrag), "allmänna råd" eller upplysningar om en

speciell fråga eller hjälp att kontakta t ex hyresvärd. I något fall kommer klienten mer för att diskutera "lyxproblem", t ex penningplacering efter arv.

Tabell 2. Rådgivaren har hjälpt/kontrollerat att klienten har:
(n = 99)

	Grupp I	Grupp II	Grupp III	Totalt
Rätt inkomster, bidrag mm*	14,3	23,8	60%	39,4
Uppmanat/anvisat klienten att göra vissa saker*	53,6	38,1	88,0	67,7
Ringt samtal för klientens räkning*	3,6	28,6	68,0	41,4
Skrivit brev för klientens räkning*	14,3	57,1	50,0	41,4
Andra typer av insatser	14,3	28,6	36,0	28,3

* sign < 0,01

Här visar det sig att skillnaderna mellan grupperna är stora. Rådgivaren träffar bara klienterna i Grupp I vid ett tillfälle så därför är det logiskt att man gjort färre insatser där. Framför allt har man uppmuntrat eller uppmanat klienten att göra vissa saker. Skillnaderna mellan Grupp II och Grupp III är att Grupp III får mer direkt hjälp. Rådgivarna kontrollerar i högre utsträckning uppgifter, ger fler uppmaningar och ringer fler samtal för klientens räkning. Däremot får Grupp II väl så mycket hjälp med att skriva brev.

Rätt inkomster, bidrag mm

Rätt inkomster innebär att rådgivaren kontrollerar inkomstuppgifter, bostadsbidrag, pensionsutbetalningar och annat. Det finns två huvudskäl till detta. Det ena är att se till att klienten får det den ska ha. Det andra skälet till att granska uppgifterna är att få fram rätt siffror för att kunna räkna betalningsutrymmet inför en förhandling med fordringsägare

Ofta kan det också bli aktuellt med att "leta fel", t ex kontrollera att personen får rätt bidrag, att förbehållsbeloppet, dvs det som klienten får behålla sedan kronofogdemyndigheten gjort utmätning är rätt uträknat eller ta reda på att inte klienten betalar för en hemförsäkring som kanske redan ingår i fackföreningsavgiften osv.

Uppmaningar

En stor del av "uppmaningarna" går ut på att få klienten att ta fram korrekta uppgifter. I några fall handlar det om att "hålla koll" på ekonomin, följa budget, avyttra tillgångar, se på olika familjeutgifter etc. Flertalet uppmaningar handlar om att kontakta Försäkringskassan, socialtjänsten, kontakta borgenären, begära anstånd med vissa betalningar och att skriva personliga brev.

Ringt samtal för klientens räkning

Flertalet samtal handlar om att få fram uppgifter. Det handlar om uppgifter från banker, inkassoföretag, KFM, FK, CSN, hyresvärdar m fl framför allt för att få information om olika sakförhållanden.

Skrivit brev för klientens räkning

De brev rådgivaren skriver för klientens räkning är ofta begäran om skulduppgifter, brev med förslag till uppgörelser "steg 1-brev" till fordringsägare. Vid skulduppgörelser krävs en särskild redogörelse för skuldernas uppkomst. Ibland kan rådgivaren hjälpa till med underlaget till vad som krävs och ibland får klienten skriva formulera en berättelse helt på egen hand. Enligt mitt synsätt är fördelen med att klienten skriver själv att *skrivandet i sig* kan leda till reflektion över den uppkomna situationen. Däremot är det viktigt att rådgivaren är vaksam i vissa fall eftersom brev som lämnas in till Kronofogdemyndigheten (i steg 2-uppgörelser) blir offentlig handling.

Andra typer av insatser

Andra typer av insatser som nämns är hembesök, hemterapeut, stödsamtal, särskild juridisk rådgivning, sökt pengar ur fonder, överklagat beslut, ansökt om avskrivning av CSN-skulder mm. Här framträder en del skillnader mellan kommunerna. Rådgivarna har olika arbetssätt och det finns olika typer av resurser i kommunen.

RÄKNAR DU MED FORTSATT KONTAKT?

I samband med nybesöket fick rådgivarna bedöma om de trodde att de skulle ha fortsatt kontakt med klienten. 79% svarade "ja klienten återkommer". Denna fråga följdes sedan upp i uppföljningsenkäten. På frågan om rådgivarna haft någon kontakt med klienten efter första besöket svarar 78% att så är fallet. Bland de 71 personer som rådgivarna har fortsatt kontakt med har de haft kontakt genom återbesök (85%), telefonkontakt (80%), brev (39%) och annan typ av kontakt (9%). Annan kontakt innebär hembesök (3 ärenden), kontakt via kollega, kontakt via kurator, kontakt via tingsrätt. En rådgivare har också tagit upp mejlkorrespondens under denna rubrik.

SAMARBETAT MED ANDRA MYNDIGHETER

Frågan som ställts handlar om ifall rådgivaren i det aktuella ärendet samarbetat med någon annan myndighet. Här visar sig en mycket stor skillnad mellan olika kategorier av ärenden. Det är tre gånger så vanligt att man samarbetar när

ärendet även avser klientens sociala situation. Då sker samarbete i 42% av fallen mot 14% i grupp II och ännu färre i grupp I.

Rådgivarna samarbetar med olika förvaltningar inom den egna kommunen, främst med socialtjänsten. Samarbete kan t ex handla om ekonomiskt bistånd, fömedlingsmedel (personer som har pension eller andra inkomster som förvaltas av socialtjänsten), försökslägenheter och äldreomsorgsavgifter. Frågan har tolkats något olika. Några rådgivare har uppgivit Skatteförvaltningen, Kronofogdemyndigheten och sjukhus här. Om även KFM skall räknas som samarbetspartner är det en underrapportering i svaren eftersom en stor andel av ärendena innebär kontakter med KFM.

Tabell 3. Rådgivarnas bedömning av klientens ekonomiska situation vid uppföljningstillfället. Andel i procent, avrundade värden. (n = 71)

	Grupp II	Grupp III
Bättre	38	40
Oförändrad	43	42
Vet ej	19	18
Totalt	100	100

Hur bedöms klientens *ekonomiska* situation vid uppföljningstillfället? Det bör samtidigt påpekas att *en stor del av ärendena (36% av samtliga 99 hushåll) alltså är pågående vid uppföljningstillfället.*

Rådgivarna tror att klienternas ekonomiska situation har förbättrats i ca 40% av fallen i såväl grupp II som Grupp III och att den är oförändrad för grupperna i samma utsträckning.

Vad är det i den ekonomiska situationen som blivit bättre? Rådgivarna uppger att utgiftssituationen blivit bättre, att klienten fått kontroll över ekonomin, att inkomsterna ibland blivit bättre genom en förändrad arbetssituation och i något fall genom att klienten blivit sambo. Eftersom separationer många gånger bidrar till klientens dåliga ekonomi kan förstås den motsatta situationen inträffa – att den ekonomiska situationen förstärks om man flyttar ihop.

Tabell 4. Rådgivarnas bedömning av klientens sociala situation vid uppföljningstillfället. Andel i procent, avrundade värden (n = 71)

	Grupp II	Grupp III
Bättre	14	44
Oförändrad	62	20
Vet ej	24	36
Totalt	100	100

Hur bedöms då klienternas *sociala situation*? I grupp II gör rådgivarna bedömningen att klientens sociala situation i mycket stor utsträckning är oförändrad. I grupp III bedömer rådgivarna att klientens sociala situation har blivit bättre i 44% av fallen.

Vad är det i den *sociala situationen* som förbättrats? Här varierar svaren. Någon har fått arbete och därmed fler sociala kontakter. I något fall har ekonomin blivit bättre genom att barnen flyttat. Någon har blivit bättre på att lösa ekonomiska förhållanden med sambon. Någon har fått en bostad efter skilsmässa. Rådgivarna uppger att personerna genom att förbättra ekonomin kan ha fått en positivare livsinställning och i flera fall bedömer rådgivaren att personen är i bättre psykisk balans och någon har tillfrisknat efter att ha gått igenom en depression. Parallellt med rådgivningen har andra stödinsatser gjorts av socialtjänsten m fl. Det handlar om att ett barn med skolproblem fått stöd, en flicka har blivit placerad i jourhem, en kontaktfamilj har rekryterats för ett barn med ADHD osv.

Tabell 5. Rådgivarnas bedömning av klientens möjlighet att klara sin ekonomi
Andel i procent, avrundade värden, (n = 71)

	Grupp II	Grupp III
God	43	40
Acceptabel	38	22
Dålig		20
Vet ej	19	18
Totalt	100	100

Omkring 40% i båda grupperna bedöms ha en god förmåga att klara sin ekonomi. Den stora skillnaden är att rådgivarna i 20% av fallen i Grupp III anser att klienten har en dålig förmåga att klara sin ekonomi i nuläget. Skillnaden går alltså mellan gruppen acceptabel förmåga (i Grupp II) och dålig förmåga i Grupp III. Resultaten pekar på att det är svårare att hjälpa personer som även har sociala svårigheter.

En fråga som ställts är *vad klienten skulle behöva för att klara sin ekonomi*. Det har inte funnits några fasta svarsalternativ utan rådgivarna har själva fått ange svaren. Det finns möjlighet att ange flera saker utan rangordning. Svaren kan delas in i fyra kategorier och en restgrupp av övriga svar:

1. Det överskuggande hjälpbehovet handlar om budgetråd och bättre ekonomiska uppgörelser med fordringsägarna. Det kan handla om allt ifrån tillfälliga amorteringsfrister, ändrade betalningsvillkor, preskribering av skulder till skuldsanering enligt lag. En majoritet av rådgivarnas svar har denna inriktning.
2. I många fall (ca 20%) anger rådgivarna att klienterna antingen behöver ett arbete, ett heltidsarbete eller ett arbete med högre lön eller bättre villkor.

3. En annan förändring som rådgivarna gärna vill se rör klientens bostad. Det handlar då om att få en billigare bostad, att få ett förstahandskontrakt eller om att få bostadsbidrag (ca 10%).
4. En helt annan typ av svar handlar om att klienten skulle "behöva bli frisk". Klienten skulle behöva bättre hälsa (för att kunna arbeta), bli frisk från utbrändhet, få hjälp mot depression, få psykisk hjälp, bot för sin bulimi etc. I något fall skulle rådgivaren gärna se att klienten fick sjukbidrag eller förtidspension.
5. Övriga svar: Det finns ett stort antal svar som bara rör en enskild klient. Som exempel kan nämnas att klienten borde sluta ta ansvar för barns eller andras skulder, sälja bil, sälja fritidshus, få hjälp med förmedlingsmedel från socialtjänsten, få socialbidrag till tandvårdskostnader, hjälp med kurativa insatser och stödkontakter, deklarerar sina inkomster (för att slippa skönetaxering) mm.

Budget- och skuldrådgivarna arbetar ju med direkta ekonomifrågor så det är rimligt att klientens huvudsakliga behov definieras inom detta område. Däremot har rådgivarna mycket svårt att rå på de andra bekymmer som nämns, främst arbete, bostad och ohälsa.

ATT ARBETA MED SKULDER

Undersökningen visar att budget- och skuldrådgivarna arbetar mycket med skuldsatta hushåll som söker ekonomisk hjälp. Ett av de svåraste problemen är att det ofta har gått så långt med skulderna att klienten har tappat överblicken och kanske även slutat att betala på skulderna. Inte sällan har räntorna ökat så att de aktuella skuldbeloppen vida överstiger det belopp man en gång lånade. Om det handlar om större skuldutredningar krävs ofta fler besök och mycket pappersarbete. Om det blir aktuellt med skuldförhandlingar krävs en sammanställning av hur skulderna uppkommit.

Det finns tre olika steg för skulduppställningar. Skulduppställningar enligt steg ett innebär att rådgivaren hjälper till att få till stånd en frivillig överenskommelse mellan gäldenär och fordringsägarna. Om detta inte lyckas har Kronofogdemyndigheten möjlighet att besluta om skuldsanering (steg 2). Om även detta möter motstånd finns en möjlighet till tvingande skuldsanering i tingsrätten (steg 3). Det är bara skuldsanering i steg 2 och steg 3 som är myndighetsutövning.

Både av litteraturen och av intervjuerna med rådgivarna framkommer att det finns en tydlig metodik i rådgivningsarbetet med gäldenärer. Lite förenklat uttryckt så består rådgivarens arbete av två faser – en *utredningsfas* och en *förhandlingsfas*. Utredningsfasen inleds ofta med ett budgetarbete som syftar till

att skaffa en överblick över hushållets inkomster och utgifter med hjälp av en budget. Budgeten kan ligga till grund för en diskussion om en förändring av hushållets ekonomi. Budgeten visar också hur stort betalningsutrymmet är. Betalningsutrymmet är vad klienten har kvar att leva på när nödvändiga levnadsomkostnader är betalda. Hushållets utgifter kan växla från månad till månad så det kan vara viktigt att betalningsutrymmet inte beräknas på en alltför kort period. Rådgivarna har därför ibland en pedagogisk uppgift här eftersom det är av stort intresse för fordringsägarna att se hur stort betalningsutrymmet är. Det finns olika tekniska hjälpmedel för att göra en budget och räkna fram betalningsutrymmet. I kommunerna används främst Konsumentverkets hushållsekonomiska program, men det finns även dataprogram från bankerna m fl. Om det handlar om att göra en ekonomisk översikt används om möjligt hushållets egna uppgifter och ibland Konsumentverkets beräknade skäliga levnadskostnader. Om det däremot handlar om att i en skulduppgörelse räkna fram ett betalningsutrymme utgår man snarare från det förbehållsbelopp som Kronofogdemyndigheten använder. För rådgivaren borde en genomgång av klientens ekonomi också kunna ge indikationer på vilka insatser som krävs. En indikator är själva skuldstrukturen – rör det sig om en enstaka äldre skuld eller är det en person som har skulder ”överallt”. I det senare fallet krävs troligen betydligt fler insatser av mer långtgående karaktär.

Till ”standardproceduren” hör att ta reda på vem som äger fordringarna. Eftersom osäkra fordringar ibland köps upp av t ex finansbolag är det möjligt att gäldenären har en ny fordringsägare i stället för den ursprunglige kreditgivaren. I ärenden med många och gamla skulder kan det krävas såväl detektivarbete som mycket stödjande arbete gentemot en misströstande klient som saknar överblick. Samtidigt är det viktigt att klienten hela tiden är aktiv.

Nästa steg handlar om att matcha gäldenärernas förutsättningar med borgenärer-
nas krav. Rådgivaren ska försöka ge en realistisk bild av vad som är möjligt att uppnå. Ett problem med obetalda skulder är att de hela tiden blir större genom räntor och avgifter. Efter förfallodagen kommer ofta en påminnelse, ibland med påminnelseavgift. Det kan bli fråga om dröjsmålsränta och ärendet lämnas ofta över till ett inkassoföretag. Inkassoföretaget tar betalt för sina tjänster och om betalning inte inkommer går ärendet vidare till Kronofogdemyndigheten som också lägger på en avgift. Det betyder att avgifterna kan bli oproportionerligt stora på småskulder. Sedan skulden väl är fastställd av KFM införs också en betalningsanmärkning i olika kreditupplysningsregister, något som kan begränsa den skuldsattes ekonomiska rörelsefrihet under lång tid.

Därefter kan det bli fråga om *förhandling* med fordringsägarna. Eftersom alla förändringar i princip innebär ett avsteg från ingångna avtal (enligt avtalsrätten) har kreditgivaren en formellt stark ställning. Handböckerna på området ger en

rad konkreta råd som underlättar proceduren. Bl a är det bra att göra skriftliga överenskommelser och det kan vara klokt att frysa räntor mm från ett visst datum. Det kan vara bra att betala med automatiska gireringar och skatteeffekterna av räntebetalningar kan öka betalningsutrymmet något. Om ingen fordringsägare går emot så är i princip det mesta förhandlingsbart.

Om det kan vara aktuellt med någon form av skuldsanering skall det i den formella utredningen finnas med uppgifter om skuldernas uppkomst, den enskildes egna ansträngningar att komma tillrätta med problemen liksom en prognos över framtida inkomster och betalningsförmåga (se t ex Hellners & Mellqvist 2000). En skulduppställning är helt enkelt ett förfarande varigenom någon frivilligt eller tvångsvis genomfört avtal med sina fordringsägare, t ex om nedsättning av skulderna eller ränteeftgift, får möjlighet att befria sig från sina skulder och därmed sanera sin ekonomi.

Det finns olika saneringsmodeller för skulder. Som exempel kan nämnas förbättrade villkor för lånen (ändrade amorteringar, räntor etc), nerskrivning av skulden (t ex genom underhandsackord), nedamortering av kapitalskulden eller räntefria betalningsplaner. (För fullständig information se t ex Konsumentverket (1996)). Om överenskommelse inte kan nås på frivillig väg kan skuldsaneringslagens tvingande delar (1994:334) vara tillämplig. I sista hand (steg 3) kan Tingsrätten besluta om skuldsanering där den skuldsatte förväntas leva på Kronofogdemyndighetens förbehållsbelopp under fem års tid och betala resten av inkomsterna till fordringsägarna.

För kvalificerat insolventa skuldsatta finns möjlighet till hjälp med stöd av skuldsaneringslagen. *Det finns dock ingen beloppsgräns uttalad för när man blir kvalificerat insolvent utan det bedöms från fall till fall.* Även relativt små summor kan vara oöverstigliga för personer som saknar inkomster.

Enligt RSV:s statistik (1998) var det i genomsnitt 0,15 % av befolkningen som sökte hjälp med stöd av skuldsaneringslagen. Lokala variationer från 0,11% (Kalmar län) till 0,26% (Stockholms län) förekom.⁶ Siffrorna var ändå låga och mitt antagande är att detta beror på att lagstiftningen är synnerligen restriktiv och att man därför inte söker hjälp. *Det går därför inte att uppskatta problemens omfattning med hänvisning till skuldsaneringslagen.*

Det bör påpekas att det även finns ärenden som söker nå skuldsanering utan att vända sig till den kommunala rådgivningen. I Englund (2000) uppföljning av skuldsaneringslagen ur ett gäldenärsperspektiv visar det sig att 68% haft kontakt

⁶ Utgiven som kommenterad skrift från RSV. Senare statistik mm från exekutionsväsendet publiceras på RSV:s hemsidor

med en kommunal rådgivare. Undersökningen utgår från gäldenärer som beviljats skuldsanering 1995 respektive fått avslag på ansökan 1997. Det är bara dessa fall där lagen använts som undersöks och därtill är bortfallet stort, 44%. Inte helt oväntat är de som fått beviljad skuldsanering generellt sett mer nöjda med såväl rådgivarens insatser, KFM och synen på skuldsaneringslagen.

Skulder och kön

Det är fullt möjligt att tänka sig att kvinnors och mäns skuldsättning skiljer sig åt eftersom kvinnor och män kan ha olika inkomster och olika konsumtionsmönster. Vissa postorderföretag som säljer kläder riktar sig specifikt till kvinnor. Följaktligen skulle det kunna vara kvinnorna som har skulder för kläder medan männen mycket väl kan ha andra postorderskulder och skulder för snabbblån.

Vare sig rådgivare, kronoinspektörer eller inkassoföretag har kunnat ange i vad mån det finns tydliga könsspecifika skuldmönster. Tillförlitlig empiri saknas. Rådgivarnas intryck är att skulder förekommer hos både kvinnor och män men att det finns nyanser.

Enligt rådgivarna är det något vanligare att män har skulder för böter, skulder efter företag och skatteskulder. Underhållsskulder är betydligt vanligare hos män. Kvinnor kan ibland ha "ärvda" skulder (t ex gemensamt tecknade lån med f d make). Vanliga skulder bland både män och kvinnor är skulder till CSN (studielån) och skulder för läkarvård och läkemedel. Det finns även "systemfel" som gör att problemlösningen försvåras, t ex vad beträffar underhållsskulder. Eftersom det är vanligare att män har underhållsskulder och dessa är svåra att fastställa är det en skuldtyp som kan sägas särskilt missgynna lösningar på skuldproblematiken för män.

För att få en bättre bild av skuldsituationen har medianskulden för olika hushållstyper beräknats:

Tabell 6. Skuldstorlek efter hushållstyp. Medianvärden i kronor (n= 96, antalet hushåll som har någon typ av skuld)

Kön	utan barn	med barn
Män	300 000	114 000
Kvinnor	230 000	110 000
Par	351 000	320 000

Par har större skulder än ensamstående och ensamstående utan barn har större skulder än ensamstående med barn.⁷ Ett hyggligt betalningsutrymme ökar chanserna till en frivillig uppgörelse av skulderna. Min uppskattning utifrån intervjuer och litteratur är att männen ofta har bättre inkomster, men också högre utgifter än kvinnorna. Men i det här materialet finns en viktig reservation eftersom ensamstående män och kvinnor med barn tycks ha lika stora skulder. Det är därför svårt att på grundval av dessa uppgifter dra slutsatser om genusberoende möjligheter till skulduppgörelser. Det förefaller som att det är något lättare för kvinnor att få igenom en skuldsanering. När den typiske skuldsaneringsklienten skall beskrivas tas ofta kvinnor som exempel. I en undersökning av skuldsaneringslagens tillämpning i sex kommuner beskrevs klienten så här⁸:

Den genomsnittliga skuldsaneringsgäldenären är en 50-årig, ogift kvinna utan barn under 20 år. Hon bor i hyreslägenhet, saknar gymnasieutbildning och har ett heltidsarbete. Hon beviljades skuldsanering hos KFM och har skulder på mellan 200 000 – 500 000 kronor. Hon saknar antingen helt utrymme att betala sina skulder eller skall betala 1000 – 2000 kr per månad i fem år till fordringsägarna. (Björnberg m fl 1999:7)

En trolig förklaring till varför just denna grupp kvinnor får hjälp är lagstiftningens utformning. Bl a är det viktigt att kunna göra en prognos över framtida inkomster. Den utpekade gruppen är personer med låga inkomster och små möjligheter till en framtida yrkeskarriär (jfr Gunnarsson 2000). En kvinna som är ensamstående med omyndiga barn kan ha väl så stora behov av en skuldsanering. Däremot är hon oftast yngre och prognosen över framtida inkomster är svår att göra. De som får hjälp är de som bäst uppfyller lagstiftarens intentioner, det behöver inte vara de individer som har störst behov av hjälp. Det går emellertid inte utifrån befintliga data att avgöra om det finns skillnader i rådgivarnas handläggning av skuldsatta män och kvinnor.

DISKUSSION: VILKA INSATSER GÖR RÅDGIVARNA

I det här kapitlet har vi kunnat följa hur rådgivarna arbetar och hur de beskriver de klienter de möter. Kontakter tas med klienterna i möten, via telefon, brev och enstaka hembesök. Rådgivarna försöker hjälpa till med ekonomiska översikter, bevaka att klienterna har rätt inkomster och inte betalar onödiga utgifter.

⁷ Skillnaderna är signifikanta ($< 0,05$ med Kruskal-Wallis rang-test) Hänsyn har inte tagits till ålder.

⁸ Bilden förefaller representativ för andra delar av Sverige, bilden bekräftas både av uppgifter från RSV och av Skuldsaneringsenheten i Stockholm

Klienterna som redovisas i Grupp I är troligtvis den mest heterogena gruppen. Det kan finnas många orsaker till att bara ett besök görs hos rådgivaren. Klienten kan vilja ha hjälp med en specifik uppgift eller någon typ av information. Det kan därför räcka med ett besök. En del klienter kan också ha stora svårigheter som gör att de inte vill eller förmår återkomma efter första besöket. I vissa fall efterlyser rådgivarna handledning och stöd även för personer i grupp I. Personer som enbart kommer på ett besök utgörs i mycket hög utsträckning av ensamstående kvinnor med barn. Många är separerade och en relativt stor grupp har inkomstproblem. I grupp I finns den högsta andelen klienter med socialbidrag vid nybesök (25%). 43% av klienterna har kontakt med Kronofogdemyndigheten vid sitt besök. Drygt hälften får budget- och skuldrådgivning men här finns också en stor grupp som bara får budgetrådgivning.

Grupp II förefaller att ha sociala svårigheter i något lägre utsträckning. Problemen är mer tydligt definierade kring ekonomin. Samtliga ärenden beräknas återkomma efter nybesöket. Redan vid det första besöket gör rådgivaren någon form av plan eller överenskommelse i 86% av fallen. Klienterna i Grupp II har i något högre utsträckning inkomster från lön än klienterna i Grupp III. Ingen i Grupp II har försörjningsstöd. Det är inte så vanligt att rådgivarna ringer samtal mm för dessa klienter men däremot är man ofta behjälplig med brevskrivning för att få olika uppgörelser till stånd. Den här typen av ärenden klarar man i hög utsträckning på egen hand. Inte i något fall har rådgivarna angivit att de vill ha handledning. Däremot blir kontakterna ofta långvariga. 67 % har kontakt med KFM vid första besöket.

I grupp III liksom i grupp I finns en högre andel med separationer, inkomstproblem och socialbidrag. Även dessa klienter får i hög utsträckning hjälp med att skriva brev, men här får man också hjälp med telefonsamtal mm. Det finns en tendens till något högre sjuklighet i gruppen, men uppgifterna är inte signifikanta. Denna grupp kräver ett större samarbete och fler myndighetskontakter. Rådgivarna skulle vilja ha handledning i nästan hälften av dessa ärenden och uppger att de har brist på "bollplank" och stöd. Rådgivarna tar hjälp av kollegor. Kontakterna blir ofta långvariga. 71 % har kontakt med KFM vid nybesöket.

Ärendena pågår länge

Hur länge pågår ett ärende? Svaret är att det varierar stort från ett engångsbesök till ett arbete som pågår under lång tid. Bland engångsbesöken avslutas hälften direkt och sammanlagt 90% inom två månader. Vid uppföljningen 6-8 månader efter nybesöket gjordes en uppföljning. Ungefär 1/5 av dessa ärenden avslutas inom en månad men därefter kan det ta tid. Det visade sig att mer än 40% i grupp II och hälften av ärendena i grupp III ännu var aktuella. En uppföljnings-

fråga visar också att rådgivarna räknar med att ha ytterligare kontakt med drygt hälften av klienterna. *Det betyder också att rådgivaren i "normalfallet" måste räkna med att dessa ärenden kan ta lång tid ofta mer än sex månader.*

Avslutsorsaker

Vid uppföljningstillfället är en stor del av klienterna, mer än 1/3 alltför aktuella. Bland avslutade ärenden finns fyra kategorier av avslutsorsaker:

Det finns en grupp klienter som uteblir från bokade besök eller som *ej hörs av*. Det går inte att säga om "avhoppet" är bra eller dåliga. En person kan utebli av så skilda orsaker som att han/hon fått svar på sina frågor eller för att problemen löst sig likaväl som att personen inte orkar eller vill arbeta vidare med problemen just nu.

En avslutsorsak handlar om att *det räckte med ett besök*. Budgetarbete har gjorts, information har lämnats, problemet är löst eller personen slussas till hjälp någon annanstans.

En *frivillig överenskommelse* har kommit till stånd. Det kan vara en betalplan, ett ackord eller någon annan typ av uppgörelse.

Ärendet har gått vidare till SKUSAN eller tingsrätten. I en del fall har skuldsanering hunnit beviljas vid uppföljningstillfället.

6. RÅDGIVARNA SER PÅ SITT ARBETE

Vad har rådgivarna lärt sig om rådgivningsarbetet? I enkäterna har rådgivarna även fått bedöma sitt eget arbete med klienterna – vad man är nöjd med och vad har varit svårt? Vilket stöd behöver rådgivaren få själv för att göra ett bra arbete och finns det något stöd att få? Vad behöver en rådgivare kunna?

VAD ÄR RÅDGIVAREN NÖJD MED I ÄRENDENA?

En enkätfråga avsåg vad rådgivarna är nöjda med i de olika ärendena. Svaren har samlats under nedanstående rubriker. *Observera att det är rådgivarnas egna bedömningar som uttrycks här.* Ifall klienten gör samma bedömning finns det inga uppgifter om.

Att problem går att lösa

Den vanligaste anledningen till att rådgivaren är nöjd är att det varit möjligt att få en uppgörelse till stånd, att trassliga ekonomiska förhållanden har kunnat redas ut, att klienten fått en bättre ekonomi. I något fall är man också nöjd över att det gått att finna en lösning snabbt. Rådgivarna uppger även en del tekniska aspekter av detta, dvs hur lösningen varit möjlig – att t ex ha hittat en arbetsgivare som oväntad finansiär.

Kunnat ge riktiga (och användbara) upplysningar

Rådgivaren kan vara nöjd med att klienten helt enkelt fått adekvat information.

Kommunikationen i samtalen

I flera av enkätsvaren framkommer att rådgivarna är nöjda med rådgivningens mer kommunikativa aspekter. Ibland uttrycks detta direkt som "bra kommunikation med klienten", "bra kommunikation med inkassoföretagen", "bra och positiv kontakt med familjen". Bland svaren nämns även att man är nöjd med att kunna avsluta ärendet utan konflikter eller att klienten är nöjd trots att det inte gått att få till stånd en positiv lösning.

Pedagogiken

Ibland uppger rådgivarna svar som visar att man är nöjd med "pedagogiska" aspekter i arbetet. Detta uttrycks t ex som att rådgivaren är nöjd med motivationsarbetet, att få klienten att själv kontakta myndigheter, att få klienten att formulera personliga brev.

Feed back

Att klienten på olika sätt ger uttryck för att man är nöjd med arbetet.

Socialt stöd

I några fall ges exempel på att rådgivaren på olika sätt funnits med i arbetet och kunnat "heja på" klienten. Ibland är rådgivaren också nöjd när han/hon tycker att klienten förändrats på ett positivt sätt. En rådgivare uppger att klienten gått "från att ha varit kuvad till att bli en positiv person".

VAD HAR VARIT SVÅRT?

Rådgivarna har för varje ärende fått ange ifall något har varit svårt. I några ärenden är det tydligt att rådgivarna haft stora problem med att hjälpa klienten. Som svar på frågan vad som varit svårt står bara "ALLT!"

Vanligtvis är dock uppgifterna preciserade mer än så. Några olika kategorier av svar framträder. De vanligaste svårigheterna är att få fram *korrekt och fullständig information*. Rådgivarna svarar t ex att det är svårt att få fram alla handlingar, att få rätt information, tillräckliga uppgifter, reda ut oklara förhållanden. Delvis knutet till detta hör svårigheten att göra en *prognos* över klientens framtida ekonomiska förhållanden.

En andra grupp av svar handlar om motivationsarbetet. Rådgivarna har dock bara i några ärenden angivit problem med motivationsarbetet. Förmodligen är det så att de som inte är tillräckligt motiverade inte återkommer till rådgivaren. Bland de invändningar rådgivarna har framkommer att klienten ibland inte är tillräckligt alert med att ta fram uppgifter eller inte vill delta aktivt i ett förändringsarbete. Ett exempel på detta är kommentaren "Klienten vill ej samarbeta, vill bara bli av med skulderna".

En tredje kategori av svårigheter berör *psykiskt instabila personer*. Rådgivarna har svårigheter att hitta bra samarbetsformer eftersom klienterna inte alltid kommer som de ska eller förmår utföra uppgifter eller har tillräcklig ork för att gå igenom t ex en skuldsaneringsprocess. Det framgår också att rådgivarna i flera av dessa fall efterlyser handledning.

En fjärde typ av svårigheter handlar om olika typer av *familje- och relationsproblem*. Det kan handla om föräldrar som hjälper sina barn i stället för att betala egna skulder. Det finns också exempel på rena konfliktsituationer där t ex f d make inte samarbetar för att få en lösning till stånd.

Därutöver listas olika svårigheter som bara omnämns i något enstaka fall. En rådgivare uppger t ex att det varit svårt att medvetet försämra den sökandes ekonomiska situation. I just det fallet krävde klienten själv att få igenom en mycket snäv budget.

LÄRDOMAR

Rådgivarna fick också ta ställning till ifall de har lärt sig något av ärendet. Två huvudkategorier av svar framträder – lärdomar om klienten respektive lärdomar om själva sakfrågorna.

Lärdomar om klienten

Rådgivaren fick från början fel uppfattning om klienten formulerat som "inget är som det verkar". Klienten måste vara motiverad och i balans. Andra lärdomar är t ex att be sökande ta hjälp från eget nätverk. Rådgivarna har också upptäckt att klienten ibland gör egna bedömningar och inte alltid väljer att söka skuldsanering. Ibland krävs extra stöd åt personer som är "mindre energiska" men även kapabla personer kan ha hjälp av rådgivaren. Ibland krävs stor tolerans, ibland måste man ta större ansvar än vad som är normalt för budget- och skuldrådgivare. Arbetet kan handla om att få andra att utvecklas, att låta klienten växa.

Lärdomar om sakfrågorna

Även om det kan verka självklart finns flera kommentarer som pekar på betydelsen av att noga utröna gamla, tidigare skulder samt att se till att alla rekvisit är uppfylla enligt Skuldsaneringslagens krav. Ibland måste ärenden få mogna. En rådgivare pekar på att man kan ta mer hjälp av SKUSAN t ex i tveksamma fall.

HANDLEDNING

En fråga som ställts är ifall man vill ha handledning. Rådgivarna vill ha handledning i 28 av fallen, men de får bara handledning i en tredjedel (9 fall). I vilka ärenden skulle man vilja ha handledning? En granskning av undergrupperna visar att man vill ha handledning i 48% (!) av de ärenden där man talar om klientens sociala situation (Grupp III), i 14% av ärendena i Grupp I och inte alls i de "rena" ekonomiärendena. Samtliga fall där handledning förekommer ingår i grupp III. Det kan påminnas om att bara två av Nordvästkommunerna erbjuder handledning.

En fråga avsåg om rådgivaren fått någon annan typ av stöd. Svaret är att det har man i 25% av fallen och nästan alla ärenden återfinns i grupp III. Det stöd man får kommer nästan uteslutande från kollegor (där sådana finns). I vissa andra fall har man fått stöd från andra professionella samarbetspartners. Däremot tycks man ha mycket litet chefsstöd i det dagliga klientarbetet. *Stöd från chefen uppges i två procent av ärendena.* Svaren överensstämmer med de uppgifter som framkom under intervjuerna med rådgivarna.

DISKUSSION

Det skulle vara intressant att låta socialsekreterare eller andra yrkeskategorier svara på samma frågor om sitt arbete. Nu är en del av svaren svåra att värdera eftersom det inte finns någon annan grupp att jämföra med. Några tydliga drag framträder ändå: Rådgivarna känner sig på "säker mark" så länge klientens bekymmer är koncentrerade till frågor om ekonomin. Men rådgivarna möter också andra typer av svårigheter som relationsproblem eller personer som rådgivarna uppfattar som psykiskt instabila. Vad som emellertid står klart är att rådgivningen är i mycket stor utsträckning ett ensamarbete och rådgivarna är hänvisade till en egen bedömning med mycket liten möjlighet till handledning och chefstöd.

Vad behöver en rådgivare kunna?

Vad behöver en budget- och skuldrådgivare kunna? Nedanstående uppgifter är min sammanfattning och tolkning av vad rådgivarna anser att de behöver kunna. Uppgifterna har även diskuterats med rådgivarna. Här gör jag en förenkling och begränsar perspektiven till relativt vanliga situationer där skuldproblematiken dominerar. Det betyder också att jag här medvetet utlämnar mycket av de professionella diskurserna om t ex bemötande och etik i klientarbetet som är giltiga i alla "människovårdande" yrken. Givet är också den självklara men många gånger svåra insikten att börja där klienten står. Uttalade vid fel tillfälle kan aldrig så kloka spartips riskera att låta beskäftiga och kränkande.

Möta människor

Arbetet som rådgivare kräver att man kan möta människor i kris. I många fall kommer klienten med anledning av separationer och situationen kan ibland vara kaotisk. Även mycket kapabla klienter förmår kanske inte just då att handla rationellt.

Kunskaper om välfärdssystemet

Rådgivaren behöver goda kunskaper om bl a kommunen, arbetsförmedlingen, försäkringskassan och Kronofogdemyndigheten. Det är vanligt att klienterna har många kontakter med olika offentliga organ. Klienterna kan behöva hjälp med t ex försörjningsstöd, bostadsbidrag, underhållsstöd och förbehållsbelopp.

Kunskaper i privatekonomi och juridik

Rådgivaren måste kunna göra en budget och vara intresserad av privatekonomi. Det krävs även juridiska kunskaper om bl a avtalsrätt och skuldsaneringslagen.

Förhandla

Det kan också vara en tillgång i arbetet att t ex ha en bakgrund som facklig förtroendeman. Som facklig företrädare får man förhandlingsvana och skulduppgörelser är ofta resultatet av förhandlingslösningar.

Kunskap om andra aktörer

För att lyckas med rådgivningsarbetet krävs också kunskap om andra aktörers rättigheter och skyldigheter. Det kan röra sig om tidigare makar där det kan finnas ett solidariskt betalningsansvar. Finns det skulder är fordringsägarna självklart viktiga.

Särskilda yrkeskunskaper

Många svårigheter som kan finnas är desamma som finns i andra socialt inriktade yrken. Till yrkeskunskapen hör t ex förmågan att stå ut med att vissa problem inte går att lösa. Arbetet kan ibland synas destruktivt. Ibland kanske ett ärende måste vila eftersom klienten inte varit kvalificerat insolvent under lång tid. Sådana situationer kräver också en god pedagogisk förmåga – "situationen måste först bli sämre för att sedan blir bättre". Rådgivarna kan även hamna i familjekonflikter där det kan vara svårt att stödja en part i en relation. Särskilda svårigheter kan uppkomma i enförsörjarhushåll och i familjer med patriarkala strukturer.

Det är också möjligt att tänka sig ett scenario där ingen lösning alls är i sikte. Klienten är fortsatt rådlös och brödlös. Klienten kan få en insikt om hur illa situationen faktiskt är, vilket kanske inte alltid är positivt.

7. KLIENTERNA

Hittills har tyngdpunkten legat på rådgivarna och rådgivarnas arbete. I detta och nästföljande kapitel står klienterna tydligare i fokus. Det här kapitlet syftar till att besvara frågan om vem som vänder sig till den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Frågan belyses på tre sätt. För det första redovisas rådgivarnas bild av vanligt förekommande ärenden. För det andra redovisas en kartläggning av klienterna grundad på en enkät där rådgivarna fyllt i uppgifter om 99 nya hushåll. För det tredje ges en fördjupad bild av klienterna och deras problematik utifrån genomförda klientintervjuer (kapitel 8).

RÅDGIVARNAS BILD AV KLIENTERNA

I en fråga har jag bitt rådgivarna att definiera *typärenden*, dvs relativt vanligt förekommande klientärenden. Uppgifterna bygger på rådgivarnas bedömning vid intervjuerna och är inget statistiskt urval. Några kategorier kan urskiljas:

1. Företagare som gått i konkurs
2. Familj som sålt hus eller borätt med förlust kanske i kombination med en separation (en kategori som var vanligare för några år sedan och som hängde samman med fallande fastighetspriser under 1990-talets första hälft)
3. Kvinnor som "ärvt" mannens skulder efter konkurs eller varit solidariskt betalningsansvariga för andra typer av lån
4. Lågutbildad kvinna med många småskulder t ex postorder, prenumerationer etc
5. En person med skulder i kombination med en komplicerad social situation kanske kopplad till missbruk (oftast män)
6. Liknande ovanstående men där personen har psykiska problem (både män och kvinnor)
7. Förtidspensionär med låg pension eller pensionär utan ATP med skulder för sjukvård och tandvård

Andra exempel som nämnts i några fall är en ensamstående kvinna med myndiga barn som inte vill betala hemma ("relationsgnissel"), män med underhållsskulder, män som jobbar ibland och har bidrag ibland (dvs en grupp av män som är vanligt förekommande inom socialtjänsten). Svaren har sedan följts upp i gruppdiskussioner med rådgivarna. En ytterligare kategori som då framkommit är *föräldrar som tar ansvar för myndiga barn* som inte klarar sig på egen hand, t ex barn som är sjuka, barn med psykiska funktionshinder ("förståndshandikappade") eller av andra skäl inte klarar att sköta sin ekonomi.

KARTLÄGGNINGSENKÄTEN

För att få en bredare och mer statistisk bild av vilka klienter som vänder sig till rådgivningen har budget- och skuldrådgivarna fyllt i enkäter för nytillkomna klienter under perioden oktober – december 2001. Även här är det således rådgivarna som fyllt i enkäterna och inte klienternas egna svar. Blanketter har fyllts i för sammanlagt 99 hushåll. I några skuldärenden har rådgivarna särredovisat ärenden på individnivå. I sex sådana ärenden där personerna är sammanboende har jag slagit samman uppgifterna till hushåll. Nedan redovisas några basdata för gruppen.

Tabell 7. Hushållstyper. Andel i procent (N= 99)

Kön	utan barn	med barn	totalt
Män	19,2	7,1	26,3
Kvinnor	23,2	30,3	53,5
Par	14,1	6,1	20,2
Totalt	56,5	43,5	100

Vem vänder sig till den kommunala budget- och skuldrådgivningen? Uppgifterna visar att mönstret i Nordvästkommunerna vid det här mätillfället inte är helt identiskt med mönstret för Stockholms stad och för riket. Skillnaden är att det i den här undersökningen ingår fler kvinnor än män medan andelarna är mer jämnt fördelade både i Stockholms stad och i riksmaterialet. Andelen ensamhushåll dominerar stort (ca 80%) vilket överensstämmer med såväl Stockholm som riket. Gruppen ensamstående med barn domineras kraftigt av kvinnor i alla uppföljningarna.⁹

Att andelen ensamhushåll, med och utan barn, dominerar känner vi igen från andra undersökningar. I de sammanställningar som Socialstyrelsen gör av vem som får ekonomiskt bistånd utgör ensamhushållen alltid en stor andel (se t ex Socialstyrelsen 2001). En skillnad mellan rådgivningens klienter och socialtjänstens biståndsklienter är att rådgivningsklienterna är äldre. I det här materialet förekommer nästan inga ungdomar alls medan (arbetslösa) ungdomar utgjort en stor del av klienterna med försörjningsstöd under större delen av 1990-talet.

⁹ Uppgifterna är hämtade ur Konsumentverkets rapport *Kommunal budget och skuldrådgivning* (2002:8) samt ur *Budget- och skuldrådgivningen i Stockholms stad år 2001* (Skuldrådgivningskonsulterna 2002)

Klienternas inkomster

Det är svårt att mäta klienternas inkomster. Dels råder det osäkerhet om vilka inkomster klienterna faktiskt har dels råder det osäkerhet om vad som ska räknas som inkomst. I den här undersökningen har rådgivarna i kartläggningsenkäten fått ange vilka bruttoinkomster klienterna har. Jag har försökt att beräkna hushållsinkomster genom att bara räkna på *bruttoinkomster som man betalar skatt för*, dvs lön och ersättningar från socialförsäkringen. Trots det finns det risk för att fel kan ha insmugit sig. Den enda säkra slutsatsen är att hushållen i allmänhet har låga inkomster (12 500 kronor i medianvärde, 13 700 i genomsnitt), vilket är samma tendens som i riksbilden. Rådgivarna har också fått ange vilken typ av inkomster klienten haft den senaste månaden. Flera alternativ kan anges. Under ett övrigt-alternativ har det även varit möjligt att ta med andra typer av inkomster, däribland olika typer av bidrag barnbidrag, försörjningsstöd och bostadsbidrag. (Dessa har inte räknats in i hushållsinkomsternas median- och medelvärde.)

Tabell 8. Inkomstslag senaste månaden. Flera alternativ kan anges. Andel i procent. Avrundade värden. (n=99)

Lön	46
Sjukpenning	28
Sjukbidrag/förtidspension	26
Socialbidrag/försörjningsstöd	14
Underhållsstöd	12
A-kassa/Alfakassa	2
Föräldrapenning	1

Under kategorin "övrigt" omnämns främst bostadsbidrag (10 hushåll). Enstaka hushåll har fått pension, avtalspension, barnpension, vårdbidrag mm.

Inkomster av lönearbete är det vanligaste inkomstslaget under senaste månaden, men det är mindre än hälften som uppburit lön. En stor grupp har haft sjukpenning och några få individer har haft föräldrapenning eller A-kassa vilket tyder på att det är personer med anknytning till arbetsmarknaden. Andelen personer med sjukbidrag och förtidspension och sjukpenning förstärker bilden av ohälsa i gruppen. 12 procent får underhållsstöd något som till en del är ett svar på separationer i barnhushåll.

14 procent av klienterna får försörjningsstöd (socialbidrag) vid första besöket hos rådgivaren. En del av klienterna som har utgiftsproblem kan ha inkomster som överstiger normen för försörjningsstöd. Det är också svårt att arbeta med skuldsättning för klienter som har försörjningsstöd. Försörjningsstöd är en

tillfällig ekonomisk hjälp och då kan det vara svårt att göra en prognos över det långsiktiga betalningsutrymmet.

Orsaker till klienternas ekonomiska problem

I enkäten har ett antal orsaker till ekonomiska problem listats. Jag har operationaliserat svaren dels utifrån tidigare kända orsaker som anges i boken *Budgetrådgivning för skuldsatta* dels utifrån diskussioner med budget- och skuldrådgivarna. I enkäten är det rådgivarna som bedömer vad som är de utlösande orsakerna till klientens ekonomiska problem.

Tabell 9. Rådgivarnas bedömning av utlösande orsaker till ekonomiska problem. Flera alternativ kan anges. Andel i procent. Avrundade värden (n=99).

Sjukdom, fysisk eller psykisk	44
Bristande ekonomisk planering	31
Skilsmässa	30
Arbetslöshet	18
Förtidspensionering	16
Före detta näringsidkare (t ex konkurs)	14
Missbruk	6
Anhörigs bortgång	2
Ålderspensionering	2

Bland alternativen hamnar ohälsa i topp. Observera att uppgiften bygger på rådgivarnas uppskattningar och inte på faktiska diagnoser. Rådgivarnas uppgifter ligger väl i linje med de väletablerade samband som finns i såväl forskningen om ohälsa och sociala svårigheter i allmänhet som ohälsa och dålig ekonomi (se t ex Socialstyrelsen 2001). Sjukdom uppges vara den vanligaste orsaken till ekonomiska problem. Även bristande ekonomisk planering liksom skilsmässa uppges vara vanliga orsaker.

Även alternativet "övrigt" finns med i enkäten, men där finns inga kategorier av svar. Enstaka orsaker nämns i ett 10-tal hushåll, däribland orsaker som har med sjukdom och handikapp i hushållet att göra, bedrägeri, barn och skuldsättning i annat land, olönsam rörelse mm. Vad som inte fångas upp av frågorna är i vad mån det "i botten" rör sig om ett låglöneproblem.

Det finns också skulder som uppkommit i samband med kriminalitet, skadestånd etc. Återbetalning av bostadsbidrag kan slå hårt mot marginalgrupper. Det kan räcka med att få en semesterersättning på lönen för att i princip hamna över en viss inkomstgräns. En person med dålig ekonomi kan då bli tvungen att återbetala bostadsbidrag. Det kan också bli så att en person helt enkelt inte vågar begära bostadsbidrag pga osäkra inkomster och rädsla för återbetalningskrav.

Marginal effekter i skatte- och bidragssystemen är ett generellt problem men marginaleffekter för marginalgrupper är en socialpolitisk problematik som kan medföra "moment 22" för personer som får behovsprövade förmåner.

Klienternas skulder

2/3 av klienterna var aktuella hos Kronofogdemyndigheten vid sitt första besök hos rådgivaren. Nästan alla klienter har skulder. Skulderna uppgår till ca 200 000 kronor som medianvärde och ca 500 000 kronor i genomsnitt. Den stora skillnaden beror främst på en liten grupp klienter med mångmiljonsskulder.

Inte bara ekonomiska svårigheter

I enkät 1 finns även en öppen fråga som handlar om ifall det finns någon särskild information av betydelse i ärendet. Förutom att ge allehanda förtydliganden visar svaren närmast på en "katalog" över olika sociala svårigheter som rör klienterna. Det finns inte så många likadana svar, men det finns *många olika* svar. Svaren ger inte utrymme för exakta bedömningar men det framkommer tydligt att *en stor del av klienterna har andra svårigheter utöver de ekonomiska*. Som exempel kan nämnas en person med utvecklingsstörning som har problem med hyran till gruppboendet, en person med depression, en person som är psykiskt labil, en person som fått en stroke och sedan inte förmått betala räkningar, en person som knappt pratar svenska och inte förstår vad det är för papper som kommer med posten, en person med tidigare missbruk, person som tappat kontrollen och Kronofogdemyndigheten sålt bostaden exekutivt, en person som vill ha en skuldavskrivning från CSN pga förtidspensionering. Det finns också svårigheter som rör relationer där t ex en person varit naiv och "ärvt" skulder, relationskonflikter där den ena parten inte vill hjälpa till att reda upp skuldsituationen, tidigare avslag i tingsrätt, oklara hållanden som en följd av separationer etc.

DISKUSSION – VILKA ÄR KLIENTERNA

Vid intervjuerna med rådgivarna är rådgivarnas bild av klienter att vanligt förekommande bekymmer handlar om förlustaffärer vid företag och bostadsförsäljningar, separationer, ärvda skulder och förtidspensionärer med låga inkomster. Enkätsvaren tillför att det är mindre än hälften som haft inkomst av lön senaste månaden och hushållens inkomster är genomsnittligt låga. En mycket stor andel av klienterna kan antas ha någon form av hälsoproblem.

Nästan alla klienterna har skulder, Hushållens skulder uppgår till 200 000 kr och medelvärdet är väsentligt högre. 2/3 av nybesöken är aktuella hos kronofogden. Det innebär att fokus i rådgivningsarbetet i stor utsträckning riktas in på skuldproblematiken. I nästa kapitel fördjupas bilden av klienternas ekonomiska utsatthet genom klientintervjuerna.

8. ATT LEVA UNDER EKONOMISK UTSATTHET

Den tredje bilden av vilka klienterna är kommer från de intervjuer som gjorts med tio klienter. De tio ärendena är jämt fördelade mellan hushåll med en respektive två vuxna. Tre personer som lever i parförhållanden söker emellertid hjälp för egen del, dvs hjälp med gamla skulder som tillkommit innan samboförhållandet blivit aktuellt. Det gäller bl a en man som är omgift och har äktenskapsförord till skydd för kvinnan för sina gamla skulder. Nedan visas en kortfattad översikt av vilka klienter som intervjuats och något om deras hjälpbehov och skuldstorlek.

Intervjuerna bidrar till att spegla bredden bland de rådsökande klienterna. Klienterna har olika inkomster, skuldstorlekar och vitt skilda utbildningsnivåer där alltifrån utbildning kortare än grundskola till högskoleutbildning förekommer. I en kanadensisk undersökning visade det sig att lågutbildade var generellt sett mer nöjda med rådgivningen än högutbildade (Mc Gregor 1997). Den här undersökningens design tillåter inte någon djupdykning i frågan. Där emot är det uppenbart att det är en stor spridning bland klienterna även utbildningsmässigt. Bland de intervjuade klienterna är möjligheten att få hjälp med skulder det överskuggande behovet.

EKONOMISK UTSATTHET

I klientintervjuerna används två mått på *ekonomisk utsatthet*. Det ena handlar om *konsumtion* och det andra om *kontantmarginal*. En fråga som ställdes till klienterna handlar om ifall de varit tvungna att avstå från en viss typ av konsumtion. Svarsalternativen är en nedbantad version av ett större formulär om attityder till nödvändig konsumtion hämtat från Nordlund (ur Halleröd m fl 1993). Frågorna handlar om varor och tjänster som krävs för att upprätthålla en minimistandard. Metoden är hämtad ur en engelsk förlaga (Mack & Lansley 1985) för att mäta "påtvungad avsaknad av socialt bestämda nödvändigheter". Om en person i flera fall inte har råd med en sådan konsumtion är det en typ av mått på konsensuell fattigdom. De svenska frågorna togs fram under början av 1990-talet och torde i huvudsak ha god aktualitet. I mitt formulär har jag tagit med betydligt färre alternativ än i ursprungsformuläret. Bantningen motiveras av att konsumtionsfrågan bara är en av flera frågor i mitt intervjuformulär så den får inte vara så tidskrävande i sig. Jag har undvikit frågor om hushållsmaskiner och andra "prylar" liksom frågor som haft låg grad av instämmande i originalformuläret. Eftersom formuläret är ändrat och har få svarande används svaren enbart som en möjlig indikator på ekonomisk utsatthet. (Frågan finns som bilaga.)

Tablå 3 Översikt över hushållssammansättning mm bland 10 intervjuade klienter

	Hushåll	Utbildning	Uttryckt hjälpbehov	Skuldstorlek i kronor
Kim, 58	Två vuxna i hushållet (vuxna barn)	Högskola (båda)	Betalningsplan, kontakt med fordringsägare	5 miljoner
Liisa, 52	Kvinna som bor med tre vuxna barn	Folkskola	Skulder	Oklart, kanske 300 000
Märta, 66	Kvinna, bor själv	Högskola	Skulder	Skulder 125 000 skatteskuld 35 000
Stig, 66	Två vuxna i hushållet (vuxna barn)	Högskola	Bli av med gamla skulder (mannens skulder)	500 000
Gunnar 68 och Dagny 66	Två vuxna (har ett vuxet barn med handikapp som bor själv)	Folkskola	Ändrade betalningsplaner	80 000
Katarina, 55	Två vuxna i hushållet	Grundskola och yrkesskola	Bli av med 20 år gamla skulder (kvinnans)	45 000
Christina, 39	Kvinna 40 år m fyra barn	Gymnasium	Sortera papper	1,2 miljoner
Veijo, 40	Man 40 år (bor med ett barn; har två barn i Finland)	Grundskola	Undersöka möjligheten till skuld-sanering	100 000
Monika, 36	Kvinna f 65 med sambo, 4 barn varav vårdnad om 3	Gymnasium	Få ordning på gamla skulder	200 000
Ana, 33	Kvinna f 68 m två barn 8 och 18, men ej vårdnad om 8-åringen	Eritrea 6 år	Rådgivning hjälp med papper	35 000

**Tablå 4. Jämförelse mellan konsumtionsavstående och kontantmarginal
bland 10 intervjuade klienter**

Klient, ålder	Konsumtionsavstående	Kontantmarginal (= 12,000 kr)
Kim, 58	Presenter, fest, bil, tidning, semesterresa	Ja (genom lån från släktingar)
Liisa, 52	Telefon, tidigare hemförsäkring, presenter (har tidning via son, tillgång till bil via dotter etc)	Nej
Märta, 66	Läkarvård, tandvård, kollektivtrafik, tidning, semester, klippning	Nej
Stig, 66	Nej	Ja, uttag från firman
Gunnar 68 och Dagny 66	Läkarvård, hörselvård, tandvård, nya glasögon, presenter, fest, tidning, semester, klippning	Nej
Katarina, 55	Läkarvård, tandvård, optiker, presenter, semester	Ja, sambon har aktier
Christina, 39	Läkarvård, tandvård, hemförsäkring, presenter, fest, bil, kollektivresor, tidning, klippning, kläder	Nej
VeiJo, 40	Tandvård, hemförsäkring, telefonen avstängd (har dock mobiltelefon) glasögon, fest, bilen avställd, tidning, (dotter klipper håret)	Nej
Monika, 36	Tandvård, tidning, klippning, kläder	Nej
Ana, 33	Tandvård, presenter, semester, klippning	Nej

Det andra måttet på ekonomisk utsatthet handlar om ekonomiska marginaler. Det är väl känt från fattigdoms- och socialbidragsforskningen att *buffertbrister* försvårar människors ekonomiska valfrihet (se t ex Stål 1997). Buffertbrister kan innebära att människor med samma problematik drabbas olika hårt när de råkar

ut för svårigheter. Ett exempel är människors ekonomiska villkor under arbetslöshet: "Genomgående kan vi konstatera att andelen som under sin arbetslöshet tvingats pantsätta ägodelar, sälja ägodelar, låna pengar eller saknar kontantmarginal är betydligt större bland de socialbidragssökande än bland dem som ej ansökt om socialbidrag. Detta gäller oavsett undersökningsgrupp." (Jönsson & Starrin 1999:4 s 16). Frågan, som ställs i SCB:s ULF-undersökning, avser om kontantmarginal och är smått "klassisk" i dessa sammanhang. Den handlar om ifall en person kan få fram en viss summa pengar samt på vilket sätt.¹⁰

Tablå 5. Problem, insatser & aktuell situation vid uppföljningen

Klient	Problem/hjälpbehov	Insats	Situation efter 6-9 mån
Kim	Företagskonkurs	Skuldutredning Ärendet överlämnat till SKUSAN	Klienten arbetar på provisionsbasis. Kan bli fortsatt kontakt med rådgivaren när SKUSAN svarar
Liisa	Saknar helt inkomster. "Ärvda" skulder efter make. Bor med vuxna barn	Skuldutredning Ärendet överlämnat till SKUSAN	Situationen oförändrad. Kan bli fortsatt kontakt när SKUSAN svarar
Märta	Bristande förmåga att sköta ekonomi. "godtrogenhets-skulder" samt en tillkommande skatteskuld. Hjälper vuxen son med ekonomin.	Skuldutredning. Personen får hjälp att sköta ekonomin genom socialtjänsten	Klienten är pensionär med hygglig pension. Förhandlingar med fordringsägare pågår.
Stig	Gamla skulder från tiden han blev ensamstående med barn	Information om skuldsaneringslagen mm	Oförändrad. Klienten har kontroll över ekonomin och väljer medvetet att inte agera i nuläget. Engångsbesök hos rådgivaren.

¹⁰ Beloppet är satt till 12 000 som var den nivå som använts av kommittén. Valfärdsboksut för år 2000. Eftersom inflationen varit låg under 2001 (när undersökningen inleddes) har jag inte justerat beloppet.

Gunnar och Dagny	Makarna tar ansvar för ett vuxet barn som är inte kan sköta ekonomin	Ingen insats har gjorts	Makarna är pensionärer med nedsatt hälsa. Mycket pressad ekonomisk situation. Kontakten avslutad.
Karina	Låga inkomster, gamla konsumtions-skulder, akut tandvårdsbehov	Utverkat en frist från utmätning från KFM medan klienten betalar löpande tandvård	Oförändrad. Personen är förtidspensionär. Fortsatt kontakt och utredning av skulduppgörelser när tandvården är avklarad.
Monika	Oklara inkomster, stor försörjningsbörda och gamla konsumtionsskulder	Påbörjat arbete med skuldutredning	Oförändrad situation. Klienten anser att hon blivit övergiven av rådgivaren. Kontakten skall dock återupptas
Veijo	Separation. Låga inkomster, skulder samt en social problematik kring barnen	Hjälp med att avveckla en rörelse, hjälp med kontakter samt i ett senare skede hjälp med ansökan om skulduppgörelse	Dellösning nådd. Rörelsen avvecklad men övriga problem kvarstår. Fortsatt kontakt
Christina	Skulder. Stor försörjningsbörda och skulder med solidariskt betalningsansvar efter företag och fastighet	Hjälp med att gå igenom alla skuldpapper samt göra skuldsaneringsansökan.	Skuldsanering beviljad. Kontakten avslutad. Klienten är sjukskriven för utbränning och depression och orkar inte ställa upp på uppföljningsintervjun.
Ana	Skulder. Psykisk ohälsa. Saknar egen bostad. Endast 6-årig skola. Har barn, men ej vårdnaden	Mycket samhällsinformation Avbetalningsplan.	Akuta skuldproblem lösta. Kvinnan måste avvakta tiden för betalningsanmärkning innan det blir aktuellt med egen bostad. Kontakt kvarstår

Av tablå 4 ovan framgår att tre personer uppger att de kan få fram det angivna beloppet. En person kan låna pengar, en kan göra uttag från firman och en tredje skulle kunna få hjälp av sin sambo. Den person som har egna tillgångar genom firman behöver inte avstå från någon konsumtion alls av de angivna alternativen. Den person som kan få hjälp av sambon är förtidspensionär och sambon har låga inkomster och endast små belopp i aktier som reserv i nödfall. Det är vanligt att intervjupersonerna avstår från t ex hårklippning och tidning. Anmärkningsvärt är att sju av de tio uppger att de avstår från läkarvård och/eller tandläkarvård.

Redan sammanställningen över konsumtionsavståenden från basbehov visar att de intervjuade klienterna har en ekonomiskt utsatt situation. I följande översikt framgår kortfattat klientens behov, rådgivarnas insatser och klienternas situation ett drygt halvår efter första mötet med rådgivaren.

Även det begränsade urvalet intervjuer visar på en mångfald av orsaker till klienternas ekonomiska problem. Det finns så vitt skilda orsaker som oförstånd, oförmåga/ovana att handskas med pengar, konkurs, egen sjukdom, barns sjukdom osv. Skuldproblematiken leder till betalningsanmärkningar med stora inskränkningar i privatekonomin som följd. Ur ett barnperspektiv kan upplevelser av knapphet följa med hela livet. Både Veijos, Monikas och Christinas barn kommer att växa upp med föräldrar pressade av skulder under många år.

BEARBETNING AV INTERVJUSVAREN

I ett första försök att analysera intervjuaren delades klienterna in i samma kategorier som tidigare i enkätsvaren, dvs personer som besöker rådgivaren vid ett tillfälle respektive personer som återkommer till rådgivaren. Gruppen som återkommer delades i sin tur in i personer som uttalat diskuterar ekonomiska frågor med rådgivaren respektive personer där även sociala frågor utgör ett starkt inslag i rådgivarsamtalen. Denna indelning var möjlig att göra, men efter hand så framstod den som otillräcklig. Bland de här 10 ärendena är det t ex två som blir engångsbesök. Dessa två fall speglar kluvenheten i engångsbesöken – antingen är det relativt okomplicerade ärenden som kräver en begränsad insats eller också är de så komplicerade förhållanden att problemen är svåra att bemästra. Indelningen grundad på typ av kontakt var helt enkelt inte den intressantaste nämnaren i det här materialet.

Det föreföll viktigare att leta efter gemensamma temata i klienternas berättelser för att bättre förstå deras situation. Ett ganska givet tema handlar om klienternas upplevelser av skuld och skam. Klienterna är många gånger dubbelt tyngda. De kan känna skam över såväl oförmågan att betala skulden som över att ha själva ha försatt sig i betalningssvårigheter. Sambandet mellan skuld och skam får

emellertid betraktas som relativt väletablerat av senare års forskning (se t ex Starrin 1995 m fl arbeten). Istället har jag valt att leta efter andra temata. Trots att berättelserna många gånger är disparata så är det tre problembilder som utkristalliserar sig – kraschen, bördan och fattigdom i kombination med social utsatthet. Inom det sistnämnda området tycks det också finnas drag av att föräldrarnas svårigheter går igen hos barnen. Dessa temata introduceras kort och följs av konstruerade fallbeskrivningar. Fallbeskrivningarna bygger på autentiska uppgifter, men har gjorts om för att bli tydligare som "idealtyper" och för att avidentifiera personerna. Det betyder att uppgifter från flera intervjuer förekommer i samma fallbeskrivning och att känsliga uppgifter ändrats. För att markera att det rör sig om konstruerade fall kallas de för A B C osv. istället för fingerade namn. Detta tillvägagångssätt bidrar till att synliggöra vissa likheter bland rådgivningsklienterna, men de skapade idealtyperna är tentativa eftersom de bygger på relativt få intervjuer. Det skulle krävas fler intervjuer för att bättre säkerställa idealtypernas mer generella giltighet.

Kraschen

Vad som kan ha byggts upp under många år tar plötsligt slut. Det blir en krasch då företaget går omkull. Här ges två exempel på hur det kan se ut. Det första handlar om en framgångssaga som fick ett abrupt slut då fastighetskrisen kom. Det andra exemplet avser hur kraschen kan bli för den andra parten. Här har jag valt ett fall där mannens företag gått omkull och kvinnan blir kvar med "ärvda" skulder.

Från Porsche till pendeltåg

A är högt utbildad, snart 60 år gammal. Han arbetade mycket, företaget gick mycket bra. Han valde att ta ut så lite som möjligt ur företaget bl a för att slippa betala skatt. Han betalade inte heller in pensionsbelopp till sig själv. Istället investerades vinsterna i fastigheter. Han hade ett mindre fastighetsimperium med hotell och restauranger där värdet föll under fastighetskrisen i 1990-talets början. Eftersom han också hade lån i rörlig ränta fick han betalningssvårigheter när räntan som mest gick upp till 500%. Företaget gick i konkurs, han förlorade alla tillgångar. Konkursen tog flera år att reda ut.

Kronofogdemyndigheten tog bostäder, hus, bilar etc. Han blev bokstavligt talat utelåst från sitt eget hem efter en exekutiv försäljning. Han är bitter på Kronofogdemyndigheten alltsedan dess och han säger att den bitterheten aldrig kommer att gå över. Han menar att KFM också avyttrade tillgångarna till ett alltför lågt värde. Allt över existensminimum går idag till Kronofogden. Efter konkursen följde en period då A fick flytta till en släktings lilla lägenhet. Han - som tidigare kört Porsche - hade inte ens hade råd att åka pendeltåg. När

det var som svårast, säger A, funderade han på självmord. Nu har han en lägenhet tillsammans med sin fru, som arbetar. Han är böjd, men inte bruten och är försiktigt optimistisk. Eftersom han är en god försäljare och behärskar flera språk, tycker han sig ha potential att komma på fötter igen. Skulderna uppgår emellertid till flera miljoner. A:s mål är att få en femårig uppgörelse med ett fastställt belopp. Han är därefter beredd att arbeta mycket för att lösa detta och så att han kan få en rimlig pension.

A:s största problem inte att skaffa mat för dagen. Han lider mer av en starkt begränsad rörelsefriheten. Idag kan han inte starta ett företag. Han kan inte ens få ett lönekonto i banken utan lönen måste utbetalas kontant.

Sjukskriven för depression

B var tidigare gift. Mannen var egen företagare. Tillsammans tog de lån till företaget och köpte hus. B var ganska ung då det första barnet föddes och avslutade aldrig sin gymnasieutbildning. Hon skötte bokföringen i mannens företag. Efter några år gick mannens företag i konkurs. Relationerna mellan makarna hade tidigare varit ansträngda, nu blev separationen ett faktum. B och de tre barnen fick bo kvar i huset, men hon var gemensamt betalningsansvarig för skulderna. B:s mamma hjälpte till ibland men annars fick B ensam ta stort ansvar. Hon började läsa på komvux för att få en gymnasieutbildning.

Inkomsterna var små, studietiden var slitsam, tre barn skulle ha omsorg, mat och kläder. Hon gjorde allt "rätt" under flera år för att hålla nere utgifterna. Hon förnyade bara det nödvändigaste, höll nere sin egen klädkonsumtion, köpte ofta begagnade kläder till barnen, lagade mat från råvaror. Hon försökte lägga undan pengar varje månad för att familjen skulle kunna göra något på semestern. Hemmet blev alltmer slitet. Hon hade inte råd att förnya bohaget och barnen började ställa större krav på kläder och sportutrustningar. I år blev det ingen semester. Kronofogdemyndigheten ville att hon skulle betala skulderna. Till slut orkade B inte längre. Efter många års kamp blev hon långtidssjukskriven för depression. Detta ledde även till ökade utgifter. Eftersom hon inte hade samma ork längre slutade hon med stormatlagning och köpte mer halvfabrikat.

Bördan

Flera intervjupersoner har ekonomiska svårigheter för att de hjälper anhöriga. I nästan alla berättelser har personerna ett ekonomiskt utbyte med någon anhörig, något som kan illustrera tesen om att "blod är tjockare än vatten". Genom rubriken *bördan* har jag velat markera fall där man hjälper anhöriga så mycket att man själv får stora ekonomiska problem. Ett fall handlar om föräldrar som

offrar allt för barn med handikapp även där barnet är vuxet. En kvinna upplåter av och till sitt hem åt en son som då och då är arbetslös och inte har någonstans att bo. Hon har även stöttat honom i ett spelbolag med hästar med kvarvarande skulder som följd. Jag har även stött på ett extremfall åt motsatt håll. Det handlade om en skuldsatt kvinna som hade varit psykiskt sjuk men som nu blivit frisk. I det fallet arbetade den 18-åriga dottern extra samtidigt som hon gick på gymnasiet. Pengarna använde dottern till att betala mammans skulder.

När anhöriga saknar förmåga

C och D är pensionärer som lever närmast i misär trots en bostadsrätt, en skraltig bil och en husvagn uppställd på annan ort. Kvinnan är handikappad med kraftigt nedsatt rörelseförmåga, närmast helt blind och med dålig hörsel. Mannen har en del problem med hjärtat.

Paret har en allt sämre ekonomi. Huvudorsaken är att de har en vuxen son med ett handikapp som bl a medför att han inte klarar sitt vardagsliv. Sonen har under en period studerat med studielån, men har aldrig klarat av att arbeta och är beviljad sjukbidrag. Sonen kan inte alls sköta sin ekonomi. Han beställer hem varor som han inte kan betala, han betalar inte räkningar och han hör inte av sig till fordringsägare. Enligt föräldrarna litar inte sonen helt på sina föräldrar, men det är ändå pappan som åker hem till honom, letar reda på räkningarna och försöker betala allt långt, långt över sin förmåga. Sonen har en stor schäfer, en liten hund och tio katter så alla hans pengar används till mat och djurfoder. Han har inget arbete utan sitter mest vid datorn hemma och chattar. Föräldrarna använder alla sina pengar till att betala sonens studielån och andra skulder. De har fått problem med att själva betala sina räkningar och de måste alltid förhandla varje månad med någon eller några fordringsägare om anstånd med betalningarna. Pengarna är slut två dagar efter det att pensionen kommer. De lever själva torftigt och kan inte unna sig något. Kvinnan har inte råd att kontrollera hörseln och har inte varit hos tandläkaren på flera år. Paret har under många år haft det magert, de senaste åren alltmer knapert och läget är nu närmast för-tvivlat. De får avstå från läkarvård och medicin, tandläkarvård, glasögon, presenter, daglig tidning, semesterresa och frisörbesök. Ekonomisk buffert saknas. De har inte råd att gå och handla utan får köpa en korvbit på OK-macken för att betala den på bensinräkningen nästa månad. Till julen köpte en syster mat åt dem. Den enda "lyxen" står mannen för som på somrarna åker till husvagnen för att vara ute lite mer, därtill starkt uppmuntrad av läkare. Kvinnan är då helt hänvisad till lägenheten eftersom hon är osäker ute pga sina handikapp och att hon inte vill gå ut på altanen eftersom hon är rädd att parets katt då smiter iväg och hon inte kan kalla på den. De har tidigare haft olika kontakter med bl a socialtjänsten för sonens räkning. De vill inte heller avbryta betalningarna till sonens räkningar. Han är enda barnet och de vill inte att han ska "gå under". De är också rädda att sonen i så fall blir vräkt, att han då inte har

någonstans att ta vägen och att han då flyttar hem igen. Det blir då inte bara sonen utan också hans hundar och katter som följer med. Skräckscenariot är att grannarna då klagar. Paret vill inte vända sig till socialtjänsten för ekonomiskt bistånd eftersom de är rädda för att de i så fall måste sälja lägenheten, bilen och husvagnen.

Social utsatthet och fattigdom

Ibland intervjupersonerna finns människor som alltid levt under små omständigheter. Ibland kan det finnas inslag av en oförmåga att handskas med den egna ekonomin. Det handlar om Katarina som kämpade sig igenom grundskolan och yrkesskolan. Hon arbetade ibland och var arbetslös ibland. Hon fick ett barn med en man som hon separerade ifrån. Hon försöker ibland hjälpa dottern som nu är i 20-årsåldern och arbetslös. Själv är Katarina 55 år och förtidspensionär sedan några år tillbaka. Hon har en del konsumtionsskulder. Det rör sig om sammanlagt 45 000 kr men hennes inkomster är för låga för att hon ska kunna betala. Hon har små anspråk och tycker att hennes ekonomiska situation just nu är acceptabel även om skulderna känns pressande. Om hon får något över måste hon prioritera tandvårdskostnader. Sedan en kort tid tillbaka har hon en sambo. Just förtidspensionärer, som ibland har bekymmer med tandvårds- och sjukvårdskostnader, har nämnts som en särskild grupp hos rådgivarna.

Det fall som konstrueras här handlar också det låga inkomster. E har dock inkomster från arbete. Hennes ekonomiska bekymmer beror främst på att hon tidigare levde ett "oroligare" liv och då drog på sig skulder som hon struntade i. E är idag strax under 40 år gammal. Hon har en gymnasieutbildning och arbetar 75% inom vården. E har två barn, en dotter som hon har vårdnaden om och en son där hon betalar underhåll. Hon bor med sin sambo i en hyreslägenhet om 3 rum och kök. Sambon har osäkra inkomster. Själv har hon gamla banksskulder och skulder för underhållsbidrag. Hon hade en del ekonomiska svårigheter för några år sedan och har ibland även fått hjälp av sina föräldrar till hyran. För åtta år sedan gjorde Kronofogdemyndigheten en indrivning. E minns att indrivaren tog någon möbel som hon i sin tur hade lånat men som hon inte hade något kvitto på. Hon försökte under en period för några år sedan att själv få till stånd en betalplan. Det fungerade en tid, men sedan blev dåvarande sambon arbetslös så då slutade hon betala. Hon har inte betalat sedan dess utan skulderna har hela tiden vuxit och bidragit till att skapa ekonomisk stress.

E är helt medveten om skuldsituationen. Hon säger framt att skulderna är hennes eget fel, men också att hon nu vill betala av dem, göra rätt för sig och bli fri från betalningsanmärkningar. Hon vill ta körkort. Drömmen är att hon och sambon ska kunna köpa ett hus. Men hon saknar ekonomisk buffert, avstår från

kläder till sig själv, tandvård, daglig tidning och frisörbesök. De ekonomiska bekymren har påverkat hennes liv, hon tänker och grubblar mycket. Betalningsanmärkningarna gör att E inte kunnat teckna vanligt telefonabonnemang, vilket i sin tur leder till dryga mobiltelefonräkningar. Hon måste kunna prata med barnens far, men bävar för att få en skuld för det. Just nu har hon bekymmer för dottern, som snabbt kläder. Polis och socialtjänst är inkopplade.

E vill ha till stånd en skuldsanering. Innan hon kan göra en ansökan måste en del oklarheter kring underhållsstöd och bostadsbidrag redas ut så att skulderna kan fastställas. Rådgivaren har hjälpt till med ett överklagande om bostadsbidrag.

DISKUSSION

De situationer som illustreras i fallbeskrivningarna är av olika karaktär. Men det finns också en gemensam nämnare i lidandet, den ständiga pressen, plågan som aldrig tar slut. Den dåliga ekonomin skadar relationerna i familjerna, dålig ekonomi kan också bidra till att ge barn ett sämre utgångsläge.

Fallbeskrivningarna kan illustrera tesen om att "*poor pays more*". En klient måste ringa med mobiltelefon då telefonabonnemanget är spärrat. C och D betalar dyrt för maten på bensinstationen för att de inte har pengar att handla för. B som har betalningsanmärkningar får inte ta ett saneringslån och kan inte ens handla korven på kredit osv.

Betydelsen av rådgivarens insatser varierar. För en del klienter är det inte så viktigt vem de får upplysningarna av, huvudsaken var att de får riktiga besked. För andra personer har den personliga rådgivarkontakten varit av stor betydelse. När B kom till rådgivaren var hon slutkörd och läget extremt pressat. Hon såg ingen möjlighet att komma ur sina svårigheter. Rådgivaren fick arbeta stegvis med motivation och förändring. För att citera en kvinnlig klient: "Alla de här siffrorna och ärendenumren gör mig helt förvirrad, jag hade inte klarat det här utan hennes hjälp. Jag hade aldrig klarat att bena upp alla de här pappren själv. Jag har inte vågat kasta någonting så jag hade papper flera år tillbaka som är samma fordran. Hon har hjälpt mig sortera papper och hjälpt mig att ringa. Det var en befrielse." En manlig klient uttryckte en liknande känsla: "Om inte den här hjälpen skulle finnas kommer man inte på fötterna igen under resten av livet".

Vid uppföljningstillfället är många ärenden ännu pågående, kontakten med rådgivarna är ibland vilande ibland aktiv. Det går därför inte att fullt ut visa hur det går för just de här klienterna. Däremot går det att visa vilket arbete som

rådgivarna gjort. Ytterligare rådgivarkontakter är snarast "mer av samma sak" dvs ett fortsatt uppmuntrande och förhandlande där detta är möjligt. Innan vi summerar undersökningen för att försöka dra några slutsatser för rådgivningsarbetet är det viktigt att förstå de olika parter som berörs när det handlar om skulder och skulduppgörelser. Hittills har vi mött rådgivare och klienter. Nästa kapitel tar upp andra viktiga aktörer.

9. AKTÖRER PÅ SKULDARENAN

När det handlar om skulder finns det ofta många aktörer. Hittills har vi introducerat rådgivarna och deras klienter. Andra viktiga aktörer vid skuldsättning är Kronofogdemyndigheten fordringsägarna och deras företrädare. Nedan följer en kort introduktion till de olika aktörerna och deras roll i skuldprocessen.

Tablå 6. De professionella aktörerna vid skuldsättning

	Budget- och skuldrådgivarna	KFM – indrivningsenhet	KFM – skuldsaneringsenhet	Inkassoföretag* (fordringsägare)
Vilka är de?	Kommunala tjänstemän (assistenter, socionomer, jurister m fl)	Kronoinspektörer m fl statliga tjänstemän med rätt att driva in borgenärsfordringar	Regionala enheter för skuldsanering (steg 2). Handläggare under ledning av jurist.	Representanter för fordringsägarna, äger skulderna
Vad gör de?	Frivillig hjälp med råd och stöd	Exekutiva befogenheter	Juridisk prövning av skuldsaneringslagen	Bevakar fordringarna
Hur gör de?	Skuldsammanställningar, förslag till betalplaner och förhandlingslösningar	Utmätning av lön och egendom ifall borgenären kräver det	Skuldsammanställningar, prognosbedömningar av gäldenärens framtida betalningsförmåga	Anlitar KFM, skriver kravbrev, förhandlar om skulder

* Endast inkassoföretag har intervjuats. Andra aktörer är t ex finansbolagen.

KRONOFOGDEMYNDIGHETEN

Kronofogdemyndigheten (KFM) är en statlig myndighet som har till uppgift att driva in obetalda fordringar åt privatpersoner, företag och myndigheter. Indrivningsenheten är den enhet som är mest känd.

Kronofogdemyndigheten i Sollentuna delar hus med bl a tingsrätten och polisen. Väntrummet är strikt och korrekt. Det är ljust med gröna växter och under receptionsluckan sitter en plansch med texten "Alla ska göra rätt för sig". När jag kommer på besök frågar receptionisten efter personnummer, inte efter namn.

När jag läser mina minnesanteckningar från mina studiebesök och intervjuer är det myndighetsperspektivet som etsat sig fast

KFM handlägger i princip alla skatter utom hundskatt! Vissa statliga fordringar, t ex skatter och underhåll, är prioriterade. KFM har möjlighet att göra utmätning av lön, beslagta tillgångar och ibland även återta obetalda varor som köpts på kredit. Indrivningsarbetet lagregleras främst av utsökningsbalken.

Den enskilde har rätt att behålla ett *förbehållsbelopp*, ett belopp som avser skäliga levnadskostnader och som fastställs av Riksskatteverket.¹¹ Förbehållsbeloppet ligger över normen för försörjningsstöd ("socialbidragsnormen"). Den skuldsatte skulle annars i princip kunna begära komplettering med stöd av socialtjänstlagen.

KFM kan hjälpa till med avbetalningsplaner avseende statliga skulder. Detta förutsätter bl a att personen har ett betalningsutrymme över förbehållsbeloppet.¹² Underhållsskulder vållar ofta problem eftersom nya fordringar kommer in och skulden inte kan fastställas. Det är också svårt att komma tillrätta med *stora enskilda* skulder. Skulderna kommer inte heller att preskriberas ifall borgenären kräver att KFM fortsätter att bevaka dem.

Indrivningsenhetens kontakter med budget- och skuldrådgivarna

KFM kan ibland ge gäldenären råd att gå till kommunernas budget- och skuldrådgivare för att få hjälp med att göra en skuldsammanställning och få överblick över skulderna. Den vanligaste kontaktformen är annars att det är rådgivarna som hör av sig till KFM för att få en bild av hur skuldsituationen ser ut. Enligt min informant är den kommunala rådgivningsverksamheten känd inom KFM och nyanställd personal informeras om att det finns kommunala rådgivare. Han har ibland av gäldenärerna fått höra att det kan vara svårt att få tider hos den kommunala rådgivaren. Enligt hans syn så är en bra rådgivare en person som är kunnig, trevlig och korrekt. Ekonomisk rådgivning definieras som att "*försöka hitta en lösning på skulder, eller planera sin ekonomi ifall man inte har skulder*".

¹¹ På Riksskatteverkets hemsida www.rsv.se anges aktuella förbehållsbelopp.

¹² Ofta används termen existensminimum. Denna term används dock olika. Ibland avses t ex nivån för förbehållsbelopp och ibland avses riksnormen för socialbidrag. Ibland åsyftas även att konsumentverkets (faktiska) kostnadsberäkningar för skäliga levnadskostnader.

Kronofogdemyndigheten – skuldsaneringsenheten (SKUSAN)

Inom Kronofogdemyndigheten finns regionala skuldsaneringsenheter, ofta förkortade SKUSAN. SKUSAN i Stockholm handlägger ärenden i Stockholms län samt på Gotland. Gäldenären (den skuldsatte klienten) kan lämna in en ansökan om skuldsanering till SKUSAN (steg 2 i skuldsaneringslagen).

SKUSANs arbete utgår främst från Skuldsaneringslagen. I vissa fall kan utsökningsregler bli aktuella. Skuldsaneringslagen ger SKUSAN möjlighet att inhämta uppgifter från skatteförvaltningen, polisen och socialtjänsten om den enskildes ekonomiska förhållanden. Andra kontakter och samarbetspartner för SKUSAN är KFM:s indrivningsenheter, fordringsägarna, Försäkringskassan (som ibland är fordringsägare) m fl. Om utredning om skuldsanering inleds kungörs detta i Post- och inrikes tidningar.

SKUSANs kontakter med budget- och skuldrådgivarna

SKUSAN har en positiv inställning till kommunernas budget- och skuldrådgivare av flera orsaker. Om budgetrådgivarna kan klara ärenden i ett tidigt skede blir det helt enkelt färre ärenden hos SKUSAN. SKUSAN har också hjälp av att rådgivarna gör det tunga arbetet med att leta reda på gamla skulder. Rådgivarna kan även ge klienterna ett stöd som inte SKUSAN kan ge. *"Vi är jätteglada att de finns för vi har inte den kompetensen för att ta hand om den personen i det skick eller det stadium i livet den personen befinner sig – när de kommit till oss har de kommit en bit på väg".*¹³ Samma person ombads definiera vad ekonomisk rådgivning är för något. Svaret blev en delvis utgiftsorienterad definition: *"Få ett vettigt ekonomiskt vardagstänkande. Ekonomisk rådgivning – för mig – är basal vägledning där man räknar på inkomster och utgifter. Vilka utgifter kan man sortera bort, finns det onödiga utgifter som kan betas av snabbt?"*

NÄR ETT ÄRENDE GÅR VIDARE TILL TINGSRÄTTEN

Ett skuldärende som inte kan avgöras på frivillig väg (steg 1) eller genom att SKUSANs förslag accepteras (steg 2) kan gå vidare till Tingsrätten (steg 3). Här ges ett autentiskt exempel på hur en förhandling enligt skuldsaneringslagen kan gå till. (Sollentuna tingsrätt 2001-11-29.)

Målet avsåg ett pensionärspar bosatt i Järfälla kommun. Paret hade stora skulder efter tidigare företag samt konsumtionsskulder (total skuld ca 5 miljoner kr).

¹³ Intervju med Helena Wyser, jurist och rättslig ledare, SKUSAN, 2002-04-23

Under förhandlingen deltog en rådman, en tingsnotarie och gäldenärerna. Budget- och skuldrådgivaren var närvarande som "moraliskt stöd", dvs ej som formellt ombud. Ingen från borgenärssidan infann sig.

Ärendet sammanfattades och några mindre förtydliganden gjordes. Fordringsägarna hade två skriftliga invändningar som gick ut på att kostnader för bostaden ansågs hög (drygt 7 000 kr) och att det fanns en hög pensionsförsäkring. Rätten skulle kontrollera en uppgift med Kronofogdemyndigheten och sedan lämna besked i målet inom åtta dagar. Skuldsanering beviljades. Observera att rådgivaren själv måste hitta rutiner för att få besked från tingsrätten. Rådgivaren är varken målsägare eller ombud och får inte automatiskt besked om tingsrättens beslut.

Till en del utgör målet en standardprocedur för skuldsanering i tingsrätten 2001. Det är vanligt att borgenärssidan ej deltar vid tingsrättsförhandlingen. Vanliga invändningar mot skuldsanering från fordringsägarna är just bostadskostnader (anses vara för höga) och pensionsförsäkringar (ses som tillgångar). Enligt SKUSAN i Stockholm är praxis för synen på pensionsförsäkringar varierande mellan olika rättsinstanser i landet. I det här fallet var det också möjligt att göra en prognos över makarnas framtida inkomster.

FORDRINGSÄGARNAS (BORGENÄRSPERSPEKTIVET)

Den som äger krediterna kallas formellt för borgenär. Emellertid sker ofta en sammanblandning mellan ordet borgenär respektive borgensman (dvs den som garanterar eller borgar för att lånet blir betalt ifall gäldenären inte klarar av det). Istället har jag valt att använda ordet fordringsägare.

Det är inte bara Kronofogdemyndigheten som anser att "alla ska göra rätt för sig". Den av fordringsägarna ofta framförda uppgiften att "ingångna avtal skall hållas" är sannolikt djupt förankrad i "folkopinionen" men ger fordringsägarna ett starkt stöd i lagstiftningen. I en handbok *Konsten att få betalt* utgiven av Norstedts juridik som riktar sig till företag betonas de juridiska aspekterna. "Fordringsägaren bör därför, vid all argumentering med dåliga betalare, utgå från att han bara agerar med det självklara målet att söka förmå gäldenären att fullgöra det han redan vid avtalets ingående lovat göra, nämligen att betala. Någon anledning att ifrågasätta sina motiv därutöver, eller att pröva om det är moraliskt riktigt att pressa gäldenären just nu, finns inte." (Klasson 1996:64)

Däremot framhåller budget- och skuldrådgivarna att kreditgivarna borde ta ett större ansvar för krediten och för skuldsättningens tillkomst. Den enda kreditprövning som långivarna gör är ofta enbart att se om den som vill låna pengar

har betalningsanmärkningar, inte om förutsättningar att betala krediter finns. Det här är samtidigt en balansgång mellan en restriktiv kreditprövning som utesluter stora grupper utan säkerheter och en bristande kreditprövning där pengar lånas ut till personer som inte har tillräcklig betalningsförmåga.

Fordringsägare som inte får betalt lämnar ofta efter en tid över uppdraget att driva in fordran till ett inkassoföretag. Verksamheten regleras främst av inkassolagen (SFS 1974:182) med datainspektionen som tillsynsmyndighet. Annan lagstiftning av relevans är bl a konsumentkreditlagen, utsökningsbalken, skuldsaneringslagen, ibland jordabalken och en del familjejuridik. (För en genomgång av lagstiftning och handläggning av fordringar se t ex Klasson a.a.) Inkassoföretagen är närmast att betrakta som ombud för fordringsägaren.

Inkassoföretagen är organiserade i branschorganisationer. Det finns två delvis konkurrerande sådana organisationer. Den ena heter Svenska inkassoföreningen och organiserar främst de stora företagen. Den har även bildat en "etisk" inkassonämnd samt är med i en Europeisk intresseorganisation (Federation of European National Collection Associates). Den andra heter Sveriges Inkassoorganisation (SiO) och når främst många småföretag. Båda organisationerna verkar för att tillvarata borgenärskollektivets intressen genom att ordna utbildningar, agera som remissinstans gentemot lagstiftaren och på olika sätt försöka påverka Kronofogdemyndighetens och Konsumentverkets arbete.

Urval av fordringsägare

Urvalet av fordringsägare har skett i två steg. Först kontaktades inkassoföretagens branschorganisationer och därefter kontaktades medlemsföretagen. Urvalet har begränsats till inkassoföretagen främst då dessa företräder en mängd fordringsägare. Sammanlagt har tre företag intervjuats, ett i Stockholmstrakten (direktintervju) och två i Göteborg (telefonintervjuer). Det är därför en begränsad bild både av företagen och i tid (2002). Det är dock företrädare för några av de mest inflytelserika företagen som intervjuats. Strukturen på marknaden i Sverige är att inkassoverksamhet bedrivs av några stora och många små företag. Det största företaget hade under 2002 1,3 miljoner fordringar fördelade på 340 000 gäldenärer och man var också berörd i 60% av de ärenden som gick till skuldsanering. Siffrorna innebär att varje gäldenär i genomsnitt har 3 – 4 skulder. Även de andra intervjuade företagen nämner siffran 3 – 4 skulder i genomsnitt.

Vad säger inkassoföretagen?

Inkassoföretagets uppdrag handlar i grunden om att driva in maximalt med pengar under etiskt godtagbara former. "Standardproceduren" vid indrivning av problemskulder är att företaget på grundval av uppgifter hos KFM gör en prognos. Företaget tar in uppgifter om skuldsituationen och hämtar upplysningar från fastighets- och bilregistret. Om det förefaller utsiktslöst att driva in pengar är det ingen idé att gå vidare till Kronofogdemyndigheten eftersom olika avgifter då börjar ticka iväg. Till dess gäldenären betalar dessa belastar kostnaderna inkassoföretaget. Företagen vill av konkurrensskäl inte tala om vad det kostar att ha personer i register och bevaka. Inkassoföretagens grundinställning till skuldsaneringslagen är positiv. För inkassoföretaget kan den vara ett smidigt sätt att bli av med "problemgäldenärer" i ärenden som inte genererar några pengar. En inkassoföreträdare menade dock att skuldsaneringslagen kunde följas upp bättre.

Inkassoföreträdarna menar att företagen anstränger sig att få en bra kontakt med kunderna. De som ringer känner sig ofta skyldiga och personalen skall då kunna vara trevlig, kunna ge förslag till lösningar och kanske avlasta en del av kundernas skuld och skamkänslor.

Det finns en samstämmighet mellan inkassoföretagen på så vis att alla tre är beredda att diskutera individuella lösningar. Även inkassoföretagen tjänar många gånger på att individen får kontroll över sitt liv och sin ekonomi. Inkassoföretag kan t ex dra tillbaka utmätningskravet från KFM ifall klienten i så fall kommer att arbeta mer och kanske då också betalar lite mer. Även inkassoserarna bedömer att det annars inte finns någon anledning för människor att arbeta mer, kanske ta ett jobb med större ansvar om hela lönen ändå drivs in. De förhandlingslösningar man tillämpar beror dels på uppdragsgivarens inställning, dels på det enskilda fallet. Förhandlingslösningar kan t ex innebära amorteringsplaner och i vissa fall nerskrivningar av skulder. Ett bud skulle kunna vara "börja betala så fryser vi räntan fr o m nu". Svårigheter som inkassoföretagen ser är när det finns skulder till bostadsföretag och kommuner (barnomsorg) eftersom kunden (klienten) har svårt att få ha kvar dessa tjänster om inte skulderna betalas. Att driva inkassoverksamhet kräver uthållighet, *det tar i genomsnitt 5-7 år att få in pengar.*

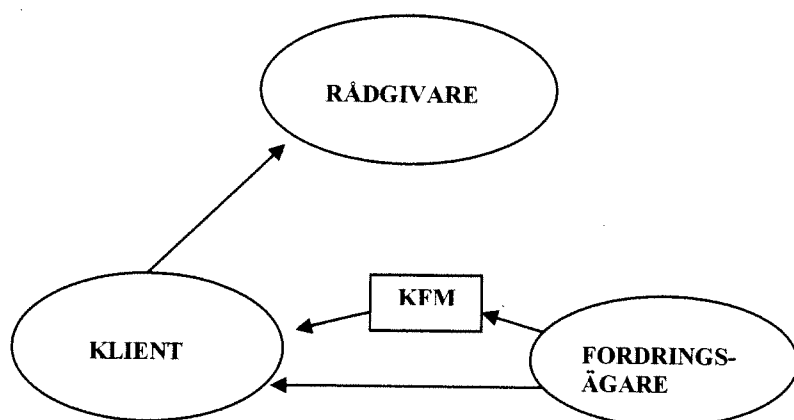
Intervjuerna berör samtidigt en annan socialpolitisk diskussion som handlar om att skilja ut klienter som ska ha hjälp (de värdiga) från personer som inte förtjänar hjälp (de ovärdiga). I Skuldsaneringslagen framgår att orsakerna till skuldernas uppkomst ska anges. Ett exempel på en värdig klient som nämns av ett inkassoföretag är fallet med maken som blivit änka och inte tidigare skött ekonomin. Hon saknar förmåga att klara ekonomin och har "oförskyllt" hamnat i

denna situation. En person som däremot fått skulder i samband med brottslig verksamhet är ovärdig redan i förarbetena till skuldsaneringslagen.

Inkassoföretagens kontakter med budget- och skuldrådgivarna

Fordringsägarna och rådgivarna får ofta kontakt i ett relativt sent skede, dvs när skulden redan är ett faktum. Fordringsägarna har då börjat kräva klienten dels direkt, dels troligen även via Kronofogdemyndigheten. I den här typen av ärenden handlar det sällan om ett förebyggande arbete som sker genom budgetrådgivning. I stället är det ofta kraven från fordringsägarna som blir impulsen för klienten att kontakta rådgivaren.

Figur 2



Fordringsägarnas syn på rådgivarnas roll i skuldärenden är inte så väl belyst av forskningen. Roxenhall (1996) har i en fallstudie av fyra ärenden belyst varför bankerna invände mot frivillig skuldsanering. Författaren fann att det var viktig med goda relationer bl a mellan rådgivaren och Kronofogdemyndigheten. Roxenhall menar också att där relationerna är bra sker avslag av formella skäl (t ex bristande uppfyllelse av skuldsaneringslagen) och där relationerna är mindre goda sker avslag av informella skäl (t ex bristande förtroende för rådgivaren). Roxenhalls undersökning är snarast att betrakta som en ögonblicksbild. Det är knappast rimligt att generalisera utifrån ett så litet material och så nära inpå lagens tillkomst. Det har också varit svårt i den här undersökningen att följa upp Roxenhalls tankegång. Anledningen till detta är helt enkelt att de fordringsägarrepresentanter som intervjuas har breda kontaktytor och inte

tillräckligt mycket kontakt med vissa rådgivare för att kunna svara på frågor om förtroende. En annan typ av kritik har framförts av Sundin (1998) som menar att fordringsägarna brister i respekt för gäldenären bl a då handläggningstiderna är långa och kan bidra till att försvåra en lösning av skuldproblemen. Det går inte att följa upp den kritiken heller på något enkelt sätt. Långa handläggningstider av skuldärenden inom den offentliga sektorn (Kronofogdemyndigheten m fl) har utretts av Riksskatteverket (2002:5) Motsvarande uppgifter från den privata sfären är svårare att komma åt och förutsätter att inkassoföretag m fl offentligt redovisar t ex genomströmningstider av skuldärenden. Sannolikheten för att detta sker är inte så stor eftersom företagen i så fall skall lämna ut dessa uppgifter på en kon-kurrensutsatt marknad. Uppgifterna går förstas att komma åt indirekt, men det kräver en särskild undersökning. Det skulle t ex att vara möjligt att följa en större klientgrupp och se hur lång tid det tar innan klienterna får svar på olika förhandlingsbud.

De intervjuade inkassoföretagens syn på rådgivarna är något kluven och inte heller helt samstämmig. Å ena sidan ser man klart fördelen med att gäldenären får hjälp att reda ut sina skulder och kanske börja betala. Å andra sidan uppfattas rådgivaren ibland som neutral part ibland som partisk, rentav som ombud till förmån för klienten. Företagen hade i högre utsträckning en dialog med olika parter, inklusive budget- och skuldrådgivare, den första tiden efter skuldsaneringslagens tillkomst. Därefter har organiserade kontakter avtagit. En svårighet som nämns av alla tre är att *det inte finns någon tydlig part att diskutera och förhandla med*. De intervjuade inkassoföretagen är stora och har uppdragsgivare i hela landet. Man har kontakt i direkta ärenden med rådgivare i olika kommuner men det finns ingen samlad organisation att föra en dialog med. (Denna uppgift stämmer inte eftersom det finns en yrkesförening för rådgivare, BUS.)

Inkassoföretagen vill få till stånd uppgörelser som ger dem mer pengar, de tycker att man i skulduppgörelser i steg 1 godkänner för mycket pengar utöver existensminimum, främst att höga boendekostnader godkänns. Företagen anser dock att utvecklingen går mot att steg 1-förslagen alltmer följer KFM:s uppställning. Inkassoföretagen ser gärna att rådgivaren kan arbeta bort småskulder eftersom de menar att det är meningslöst med inbetalningar av mycket små belopp, kanske bara ett fåtal kronor per månad eftersom det är administrativt dyrt. Inkassoföretaget tillstår att ärenden ibland lämnas vidare till Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsenhet även i fall som kanske inte leder till ändring jämfört med vad steg 1-utredningen kommer fram till. Det kan röra s k nollbud där fordrings-ägaren inte får några pengar. Det kan också röra stora skulder. I dessa fall driver inkassoföretaget ärendet vidare till kronofogden för att det känns tyngre, "mer seriöst" att visa upp ett myndighetsbeslut för uppdragsgivarna.

Inkassoföretagen har ingen klar uppfattning om vilken typ av kompetens rådgivarna har eller bör ha. På frågan om vad en rådgivare bör kunna framhålls att det ska vara en person som kan människor, dvs social kompetens, vara problemlösande och lite "säljande". Det är viktigare än formell utbildning. Man ser gärna att rådgivarna rekryteras ur borgenärernas krets

Inkassoföretagen har även fått definiera ekonomisk rådgivning. "Rådgivning handlar om att harmoniera inkomster och utgifter." Företrädarna lyfter även fram förhandlingsperspektivet i sin definition av rådgivning: "Ekonomisk rådgivning handlar om att bli skuldfri." "Komma fram till en lösning som tillgodoser olika parter"

DISKUSSION

Tvärtemot vad man kanske skulle tro är skuldsaneringsärenden långt ifrån alltid någon lönsam verksamhet för inkassoföretagen. Det gäller i synnerhet i de sknoll-buden (dvs klienten betalar under fem år 0 kronor) vilket betyder att man inte får några pengar alls. Vid samtalen har ett inkassoföretag givit exempel på att man gått vidare till Skuldsaneringsenheten "av princip", för att få ett myndighetsbeslut. (Skuldsaneringsenheten har dock inga exekutiva befogenheter.) Ett inkassoföretag menade också att om man inte erbjuds något bättre bud än vad KFM kommer fram till, varför då acceptera (den partiske) rådgivarens förslag när man kan få det prövat? Gäldenärens motargumentet skulle vara att varför erbjuda mer än vad kronofogden kräver? Lagstiftningen blir då närmast kontra-produktiv eftersom värdet av kravet att försöka nå frivilliga överenskommelser med fordringsägarna är begränsat när sannolikheten att dessa accepterar är i det närmaste obefintlig. Att försöka nå överenskommelser tar tid och uppfattas som meningslöst av gäldenären. Däremot kan det förstås vara viktigt att rådgivarna bistår med att förbättra privatekonomin även när skuldsaneringslagens kriterier inte uppfylls.

De tre inkassoföretagen har i allmänhet en positiv inställning till Kronofogdemyndigheten, där man har mest samarbete med indrivningsenheterna. KFM:s sätt att göra beräkningar blir alltmer normerande på så sätt att "alla" parter använder samma mall för att räkna fram betalningsutrymmet. Kritik som framförts mot KFM är bl a att myndigheten alltför mycket tillvaratar borgenärens intressen (Sundin 1998). Uppgiften om att KFM tillgodoser borgenärerna kan dock behöva modifieras till att tydligare gälla indrivningsenheterna. Skuldsaneringsenheten måste följa den rättsliga praxis som följer av skuldsaneringslagen, något som i vissa fall borde vara till stöd för klienten.

Det inkassoföretagen är "hjälpna" av är om rådgivaren kan arbeta fram ett genomarbetat förslag som innebär att klienten (kunden) betalar på sin skuld. Inkassoföretagen ser därför gärna att rådgivaren är lite driftig och hjälper till med att komma fram till olika förhandlingsbud.

Ett inkassoföretag uttryckte kritik som handlade om att rådgivaren alltför lättvindigt anammar gäldenärens uppgifter och inte kontrollerar dessa i register. Men kritikern glömmer då att rådgivningen inte är myndighetsutövning och att rådgivarens möjligheter till detta är högst begränsade. Rådgivaren har och skall ha en annan roll. Klienten söker upp rådgivaren frivilligt och rådgivaren måste utgå från att klienten har ett ärligt uppsåt. Rådgivaren får stora problem att göra sitt jobb och skadar sin egen trovärdighet om klienten lämnar felaktiga uppgifter.

Ytterligare en kommentar rör skuldsatta barnfamiljer. Även om en minoritet av klienterna har omyndiga barn är detta en viktig fråga. Fordringsägarna vill ofta att klienten flyttar till en billigare bostad för att kunna betala mer i skulder, något som kan drabba barnen. Enligt ett av inkassoföretagen tar det 5-7 år innan företaget får betalt, något som betyder att klienten har skulder under minst denna tid. Det finns en lång rad undersökningar som med nästan förkrossande tyngd visar att det är svårt för barn att växa upp i fattigdom och att en sådan uppväxt kan få följder långt upp i vuxen ålder. Socialtjänstlagen ska präglas av ett barnperspektiv, men det finns ingen uttalad policy om att rådgivningsarbetet skall ta sådana hänsyn. Det kanske är dags att starta en sådan diskussion nu.

10. UTVECKLA RÅDGIVNINGSGÄRDET!

Undersökningen har belyst den ekonomiska rådgivningens kontext, rådgivarnas arbete, klienterna och andra centrala aktörer. I detta kapitel ges några sammanfattande perspektiv. De slutsatser jag dragit för hur arbetet kan utvecklas redovisas i en multidimensionell counsellingmodell för rådgivningsarbetet.

OMRÅDET

Budget- och skuldrådgivning är ett huvudsakligen individriktat arbete som syftar till att förbättra klientens ekonomi. Arbetets inriktning förändras i takt med omvärlden där samhällsekonomin utveckling, nya betalningsformer och ändrade konsumtionsmönster spelar roll. För 20 år sedan var mobiltelefonen okänd, idag är mobilanvändningen utbredd och många personer har skulder för sina teleräkningar. Det finns också andra konsumtionsvaror som inte krävs för livets uppehälle men som är viktiga i det sociala sammanhanget. Ett bra exempel är en dator som inte alltid är nödvändig men som är viktig för information, kommunikation och kanske rekreation.

Det finns personer som i princip saknar konsumtionsutrymme men som nekas ekonomisk hjälp. Det kan handla om individer som både har en utgiftsproblematik (skulder) och som har inkomster över normen för socialtjänstens försörjningsstöd. Gruppen är heterogen och består både av personer som konsumerat för mycket och av personer som blivit skuldsatta i samband med företagskonkurser och fastighetsförsäljningar. Det här är en grupp som forskningsmässigt riskerar att "tappas bort" eftersom personer med både inkomster och skulder inte syns i någon fattigdoms- eller socialbidragsstatistik. Deras situation skulle formellt inte rymmas under en definition av fattigdom men den handlar ändå om en form av social exklusion – utestängning från konsumtionssamhället. En långt driven utestängning kan även drabba personer med betalningsanmärkningar. Betalningsanmärkningarna kan medföra att personen saknar möjlighet att teckna en lång rad civilrättsliga avtal som hyreskontrakt, telefonabonnemang och avbetalningsköp.

Men det finns även gamla, sedan länge kända problemsituationer som synliggörs i den ekonomiska rådgivningen. Resultaten av klientkartläggningen bekräftar tidigare forskning på en rad punkter, bl a att det finns en koppling mellan ohälsa och låga inkomster liksom mellan separationer, inkomstförändringar och ekonomiska svårigheter. Det finns helt enkelt en grupp människor som kommer till rådgivningen för att de i grunden är fattiga med dålig hälsa. *Det betyder att såväl personer med nya konsumtionsproblem som personer med gamla fattigdomsproblem vänder sig till budget- och skuldrådgivaren.*

ORGANISATORISK SPLITTRING OCH INOMORGANISATORISKA SVÄRIGHETER

Arbetet med budget- och skuldrådgivning följer till en del den nordiska välfärdsmodellen, så som den karakteriseras av Gøsta Esping Andersen. Arbetet leds av statliga organ med utförandet i offentlig regi. Denna bild behöver emellertid nyanseras. Det splittrade statliga ansvaret mellan Socialstyrelsen och Konsumentverket kan medföra risken att ingen riktigt äger frågan. Området har också en svag ställning i den akademiska världen.

Av förarbetena till Skuldsaneringslagen framgår att den enskilde ska ha tillgång till kvalificerad privatekonomisk rådgivning. Kommunerna har ibland valt att reducera detta perspektiv och nöjt sig med att informera om lagstiftningen. Eftersom kommunerna har en hög grad av självstyrelse i frågor om budget- och skuldrådgivning har olika kommuner valt olika organisation för sin rådgivning. I vad mån detta påverkar rekryteringen av klienterna är än så länge bara "provisoriskt" belyst. Andelen sökande till rådgivningen organiserad inom socialtjänsten hade dock oftare försörjningsstöd (helt eller delvis), men de hade samma medelinkomster och medelskulder, samma ålders- och könsfördelning osv jämfört med andra organisationsformer. Personer anställda av socialtjänsten har i lägre grad en "naturlig" kontakt med Konsumentverket än vad en budget- och skuldrådgivare knuten till konsumentverksamheten har.

De kommunala rådgivningsverksamheterna är ofta små och därmed sårbara. I många små och mellanstora kommuner arbetar rådgivaren helt ensam. Resultaten visar att rådgivaren ofta saknar chefsstöd och möjlighet till handledning. Möjliga risker i arbetet skulle kunna vara överidentifikation, stress och utbrändhet. Det är svårt att vara borta från jobbet eftersom allting då blir liggande. Enheterna blir lätt sårbara, vilket också kan drabba klienterna när ingen annan rådgivare finns som kan ta vid. Det kan också bli långa väntetider.

Den organisatoriska splittringen påverkar rådgivarna

Budget- och skuldrådgivning är en profession i vardande där rådgivarna har en heterogen utbildningsbakgrund. Detta hänger bl a samman med rådgivningens olika organisatoriska ingångar med koppling till konsumentfrågor respektive socialtjänst. Detta gäller såväl i Nordväst-området som i riket. Enligt Konsumentverket kan rådgivarnas utbildning vara socionom, ekonom, hushållslärare, jurist eller en helt annan bakgrund. Under de senaste åren har främst socionomer

och jurister rekryterats.¹⁴ Ett antagande är att "grundyrkesidentiteten" kan prägla rådgivningen och bidra till rådgivarens förhållningssätt gentemot klienten.

Både rådgivare och socialsekreterare som arbetar med ekonomiskt bistånd möter personer med ekonomiska problem. Socialsekreterarens uppgifter är en del av det sociala arbetets praktik. Är råd och stöd till ekonomiskt utsatta klienter en del av det sociala arbetet? Rådgivarna själva skulle ge olika svar på den frågan. För en del rådgivare är det här självklart ett yrke som väl ligger inom ramen för socialt arbete. För många rådgivare, främst de som har sin ingång via konsumentverksamheten, kan både ordval och tal om "sociala arbetsmetoder" däremot kännas främmande. Man vill hellre prata om "konsument" än om "klient", man betonar att man når många konsument (eller rådgivningsärenden) som inte kommer till socialsekreterarna. Man vill hellre ha en annan huvudman än socialtjänsten.

RÅDGIVNINGEN ÄR FRIVILLIG

Budget- och skuldrådgivning är inte myndighetsutövning så länge den ligger hos kommunerna. I skuldsaneringsärenden i steg 2 och 3 blir det fråga om myndighetsutövning, men då ligger tvånget hos Kronofogdemyndighet och tingsrätt. Rådgivarna har starkt begränsade maktbefogenheter och kan inte sätta lika stark press på andra aktörer som vad en socialsekreterare kan. De kan t ex inte skriva en remiss till arbetsförmedlingen och begära en arbetsprövning av en klient. De får arbeta utan den tyngden som myndighetsutövning ger men får samtidigt andra fördelar. Klienten kommer frivilligt, något som ofta talar för att han/hon är motiverad att söka hjälp. Det är troligt att rådgivarrollen gör det lättare att stå på klientens sida.

KLIENTERNA

För år 2001 visar statistiken att det rör sig om ungefär lika många kvinnor som män som söker sig till budget- och skuldrådgivningen i Sverige. Andelen kvinnor var dock något högre i Nordvästområdet. Klientgruppen domineras stort av personer som är ensamstående. Gruppen ensamstående kvinnor med barn utgjorde nästan 1/3 av klienterna. Det är vanligt med låga inkomster och/eller utgiftsproblem, framför allt skulder. 2/3 av nybesöken var aktuella hos kronofogdemyndigheten. Klienterna har också nedsatt hälsa och låga inkomster, något som återkommer hos socialsekreterarnas klienter. En stor skillnad mellan rådgivningens och socialtjänstens klienter är att ungdomar i stort sett saknas hos rådgiv-

¹⁴ Enligt muntlig uppgift från Marie Råby, Skuldrådgivningskonsulterna i Stockholm

varna. Socialtjänstens klienter är i högre utsträckning grupper som aldrig varit etablerade på (den svenska) arbetsmarknaden.

En fråga som snabbt infinner sig är om det går att förebygga ekonomiska problem. Går det att utveckla rådgivningsarbetet i denna riktning? Som vi kunnat se finns det *olika orsaker* till att klienterna har ekonomiska problem. Det betyder att det förebyggande arbetet måste se olika ut men också att många problem inte kan förutses.

En del enkla informationsinsatser kan vara till viss hjälp. Det kan vara allt ifrån "sätt upp "ingen reklam tack" på brevlådan, "ta inga snabblån", "undvik solidariskt betalningsansvar och borgensåtaganden". En del enklare information kan också gå ut via skolorna kring hur man kan arbeta med privatekonomin och vad som händer om man inte betalar. Det kan också vara viktigt att gå ut i vissa socialt inriktade projekt mot särskilda grupper i befolkningen där det kan finnas stora kunskapsluckor. Banker och mäklare har viktiga uppgifter i samband med bostadsköp och banker och företagarföreningar kan informera potentiella näringsidkare osv.

Emellertid är det sällan det räcker med informationsinsatser. Enligt rådgivarnas bedömning av utlösande orsaker till ekonomiska problem är ohälsa, separationer och konsumtionsmönster vanligast. Andra viktiga orsaker är bl a inkomstförändringar som beror på arbetslöshet och förtidspension. Nästan alla ekonomiska problem som följer av dessa orsaker är svåra att förebygga. Även om det inte går att förebygga orsakerna till klienternas ekonomiska problem går det ibland att bromsa eller rentav förhindra problemen genom budgetrådgivning. Det finns i rådgivningsmetodiken arbetssätt som borde lämpa sig väl även i den ekonomiska biståndshandläggningen. Det kan handla om att kartlägga klientens ekonomi genom att arbeta med klientens budget som förändringsinstrument. Det kan också handla om att uppmärksamma klientens skulder och att över huvud taget arbeta mer med klientens utgiftsproblem. Det är vanligt att fråga om klienternas inkomster, om man får sjukpenning och bostadsbidrag mm. Men det är inte lika troligt att socialsekreterarna frågar klienten om denne betalar dubbla hemförsäkringar eller har andra helt onödiga utgifter. Socialsekreterarna har en möjlighet att komma åt ekonomiska svårigheter tidigare genom att förhindra betalningsanmärkningar, hjälpa till med kontakter och tipsa om möjligheten till förhandlingslösningar.

AKTÖRERNA VID SKULDSÄTTNING

Om klienterna har problemskulder blir det även aktuellt med skuldrådgivning. För att kunna göra ett bra arbete måste rådgivarna också känna till vilka förväntningar olika aktörer och samarbetspartners har på deras verksamhet. De aktörer

som tillfrågats är klienterna, Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsenhet och inkassoföretagen.

Klienterna vill komma ur en plågsam situation. Klienten vill ha en socialt stödjande person som kan hjälpa till att "ta tag i problemen" som få papper i ordning, som kan visa hur man kan göra. Rådgivarrollen kan vara "allt från kamrer till terapeut".

Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsenhet vill ha också ha en socialt stödjande person som kan leta rätt på gamla skulder och göra en del av det utredningsarbete som måste göras. Rådgivarrollen "skuldutredare"

Inkassoföretagen vill ha en person som hjälper klienterna att göra en skuldöversikt och som kan jobba fram bra betalningsförslag som de kan anta eller förkasta. Rådgivarrollen "förhandlare"

Rådgivarna, SKUSAN och inkassoföretagen har ombetts att definiera vad ekonomisk rådgivning är. Rådgivarna säger att ekonomisk rådgivning handlar om att bena upp problem, inse kopplingen mellan inkomster utgifter, få plus och minus att gå ihop, få klienten att se sin ekonomiska situation, få en fungerande vardagsekonomi, blicka framåt, kunna prioritera, stödja, hjälp till självhjälp, skuldkontroll. Företrädarna för Kronofogdemyndigheten och inkassoföretagen ger liknande definitioner med något tydligare fokus på utgiftsproblemen. SKUSANs företrädare menar att det handlar om ett vettigt ekonomiskt vardagstänkande med tillägget vilka utgifter kan man sortera bort, finns det onödiga utgifter som kan betas av snabbt? Även inkassoföretagens företrädare menar att rådgivning handlar om att harmonisera inkomster och utgifter samt att ekonomisk rådgivning handlar om att bli skuldfri. Företagen lyfter även fram förhandlingsperspektivet i sin definition av rådgivning: "Komma fram till en lösning som tillgodoser olika parter."

ATT GÅ VIDARE

I det här arbetet har vi kunnat se i vilken kontext den ekonomiska rådgivningen ingår. Det finns ett antal samhällseliga normer och krav på hur den enskilde bör sköta sin ekonomi. Vissa krav är kategoriska och leder till sanktioner för den som inte förmår leva upp till dem. Rådgivaren skall i sitt arbete både förhålla sig till de olika aktörernas krav (sociologisk nivå) till individens behov (psykologisk nivå) och till interaktionen mellan dessa nivåer (systemiskt perspektiv).

Rådgivningsarbetet är på många sätt komplext men rådgivarna saknar i stor utsträckning redskap för att analysera och utveckla sitt arbete. Rådgivarna kan få

stöd i de delar av sitt arbete som kan avgränsas till ekonomi. Det finns litteratur och handböcker om ekonomi och budgetarbete och Konsumentverkets beräkningar av skäliga levnadskostnader. Rådgivarna uppger i enkätsvaren att de klarar klientärenden som har en huvudsaklig ekonomisk inriktning utan så mycket behov av handledning och stöd. Men undersökningen visar att rådgivaren många gånger måste ta hänsyn till klienternas sociala förhållanden. I dessa ärenden är det mycket svårare för rådgivaren att själv få vägledning.

Vad finns det för litteraturstöd för att utveckla rådgivningsarbetet? Efter vilka "kartor" skall rådgivaren orientera sig? En definition av ekonomisk rådgivning som är relativt konkret kan vi finna hos Stolanowski (1994:12): "Rådgivning er en målrettet og intendert kommunikasjonshandling basert på frivillighet mellom minst to personer med den hensikt å avklare den enkeltes grunnlag for handling i forhold til et eller flere problem." Ekonomisk rådgivning "omfatter alle tiltak av viktighet for å bringe en klients økonomi i balanse". (aa:13) Stolanowskis definition löser inte fullt begreppets innebörd (vad är t ex "tiltak" ("åtgärd")), men definitionen gör det möjligt att *inrymma hela rådgivningsprocessen* från en initial kontakt till ett avslutat skuldsaneringsärende och därmed också en mångfald klientärenden av olika svårighetsgrad. Stolanowskis definition inrymmer också att rådgivningen är ett målinriktat samspel mellan rådgivaren (socialarbetaren) och klienten.

Ett handlingsinriktat perspektiv

Konsumentverkets modell för budgetrådgivning framgår bl a av boken *Budgetrådgivning för skuldsatta* (1996:8 ff) och innehåller tre nivåer

1. Ge information och hjälpmedel
2. Tillsammans med rådgivaren göra en budgetöversikt som grund för beslut om förändring av ekonomin.
3. Att den hjälpsökande tillsammans med rådgivaren arbetar aktivt för en förändring av ekonomin. Ofta en process som tar ett antal månader (då det kan ha pågått många år med "trassliga" skuldsituationer, dålig överblick över ekonomin, ångest och oro för framtiden).

Rådgivningen beskrivs som en kommunal *ekonomisk planeringshjälp* (min kursivering) för enskilda som lämnas av konsumentvägledningen eller socialkontoren. Rådgivningen kan bestå av två delar. Den ena handlar om att få ekonomin att gå ihop, att få en översikt över ekonomin och se hur man kan påverka den. Det kan ses som en form av förebyggande arbete för att *förhindra ekonomiska problem*. Rådgivningens andra del vänder sig till *redan skuldsatta hushåll som behöver ekonomisk rehabilitering*.

I Konsumentverkets bok (aa 1996:44 ff) diskuteras tre olika rådgivarroller: *den auktoritära- den vägvisande- och den emancipatoriska rollen*. Orden behandlare och behandling nämns inte.

Den *auktoritära rollen* syftar på en norm som man bör eller måste följa. Enligt Konsumentverket är denna inte relevant i en frivillig verksamhet. Den *vägvisande rollen* innebär kunskaper, färdigheter, stöd som den hjälpsökande frivilligt accepterar eller förkastar. I sin förlängning kan den leda till hjälp till självhjälp. Förhållningssättet kan för vissa personer innebära alltför många valmöjligheter, men annars är vägvisarrollen den väg Konsumentverket förespråkar. I den *emancipatoriska rollen* ger rådgivaren inte råd utan ställer sina kunskaper och erfarenheter till förfogande i den takt och utsträckning som den hjälpsökande själv bestämmer. Enligt Konsumentverket kan ett sådant förhållningssätt innebära att den hjälpsökande kan känna sig övergiven om rådgivaren inte uttrycker några åsikter över huvud taget. En möjlig tolkning är att Konsumentverket mer är för pedagogisk styrning än för "metagovernment".

Ett psykosocialt perspektiv

I sin bok "*Handledning i psykosocialt arbete*" menar författarna Bernler & Johnsson (2000) att psykosocialt arbete¹⁵ är ett förändringsarbete som bedrivs utifrån de tre förhållningssätten *egen aktion, direkt styrning och indirekt styrning*. Författarna ser socialarbetaren (terapeuten) som en behandlare. I det första fallet åstadkommer behandlaren förändringar i klientens/klienternas livssituation genom egen aktion. Detta förhållningssätt innebär att behandlaren tar över ansvaret för att en förändring skall komma till stånd. Det andra förhållningssättet innebär att behandlaren kan åstadkomma förändringar i klientens/klienternas livssituation genom direkt styrning, dvs behandlaren uppmanar, klienten utför. Enligt det tredje förhållningssättet kan behandlaren åstadkomma förändringar i klientens/klienternas livssituation genom indirekt styrning ("metagovernment"). Här betonas behandlingsrelationen mellan behandlaren och klienten. Behandlaren tar inte ansvar för besluten – klienten får besluta vad den vill – men behandlaren ser till att beslut fattas.

Enligt författarna omfattar psykoterapi endast det tredje förhållningssättet som syftar till att medvetandegöra och att påverka och förändra personen och personligheten. "Sådant som att skriva remiser, att ordna daghemsplats eller vidta andra hjälpåtgärder ingår inte. Att ge råd anses också av många psyko-

¹⁵ Psykosocialt arbete är enligt Bernler & Johnsson en samlingsbeteckning för de metoder inom socialt arbete som används i relation till individer, familjer och grupper i förebyggande eller behandlande syfte. Den refererade boken utkom för första gången 1985.

terapeuter som direkt *antiterapeutiskt* (min kursivering), liksom att vidta direkta ingripanden." (aa 2000:27 f)

Enligt det sistnämnda synsättet är rådgivning och ett terapeutiskt förhållningssätt oförenliga. I Bernler & Johnsons återgivning är behandlaren i detta fall passiv för att få klienten att agera själv. Med ett mer dialogiskt lyssnande blir detta förhållningssätt problematiskt. Det som börjar som rådgivning kan ha karaktären av akut ekonomisk krishjälp. När en högre grad av kontroll över situationen uppkommit kan rådgivningen övergå i en mer reflekterande fas. Observera att den första ofta mycket praktiska fasen kan vara nödvändig för att inleda fas två. I stället för att vara antiterapeutisk skulle en sådan arbetsmetodik bidra till att skapa lugn hos klienten och förtroende för rådgivaren så att samtalet kan fördjupas.

COUNSELLING

Både Konsumentverkets pragmatiska förhållningssätt och det psykosociala perspektivet förefaller otillräckliga för att utveckla rådgivningsarbetet. Rådgivaren arbetar mycket med praktisk problemlösning där det kan ingå att hjälpa till med telefonsamtal, brevskrivning mm. I de fall klienten ställer en fråga måste behandlaren ibland kunna svara, inte bara spegla svaret, även om svaret kan närma sig rådgivning. Bernler & Johnsons perspektiv avvisar råd och kräver mer tid för klienten än vad rådgivaren kan erbjuda. För rådgivaren är det lättare att känna igen sig i Konsumentverkets "kartor". Däremot behöver Konsumentverkets perspektiv problematiseras mer eftersom det lätt kan framstå som alltför rationalistiskt. Vad som krävs är ett perspektiv som är både handlingsinriktat och socialt stödjande.

För att få en bättre förståelse av vad rådgivning skulle kunna vara har jag vänt mig till engelskspråkig litteratur. Relevanta termer kan vara counseling (amerikansk stavning) counselling (brittisk engelska), advice-giving, guidance och möjligen supervision. Jag har främst fastnat för ordet *counselling* eftersom det bäst tycks motsvara den typ av stödjande rådgivning som eftersträvas här. En svensk term som förmodligen bättre motsvarar innebörden i counselling är *vägledning*. (I fortsättningen använder jag den brittiska stavningen utom i titlar.) Advice-giving och guidance för lätt över till information och uppmaningar medan supervision ("handledning") snarare för tankarna till arbetsinstruktion-arbetsledning. Antalet sökträffar är många och det är svårt att avgränsa relevant litteratur. Vanliga områden där counselling förekommer är t ex studentväg-

ledning, yrkes- och arbetsvägledning.¹⁶ Vad som i hög utsträckning återkommer i litteraturen om counselling är betoningen på kommunikation och empati. En framträdande person är den amerikanske psykologen och psykoterapeuten Carl R Rogers som betonar relationen mellan klienten och en förstående accepterande terapeut för att bidra till att klienten ska få nödvändiga insikter och kunna förändra sitt liv. Rogers, som bl a skrivit *Counseling and Psychotherapy* (1942) är kanske den som tydligast förknippas också med begreppet empati. Han utvecklade arbetet och teorierna i *Client-Centered Therapy* (1951) and *Psychotherapy and Personality Change* (1954). Även i brittisk counselling-litteratur har Rogers och empatibegreppet framträdande plats. En trolig skillnad mellan amerikansk och brittisk counselling är att i den amerikanska kontexten är det vanligare att counselling organiseras av privata företag och att tjänsten därmed är avgiftsbelagd. En ganska omfattande introduktion till den brittiska counselling-litteraturen ger John McLeod (1993, omtryckt 1996). En introduktion på svenska till Rogers klientcentrerade teori finns bl a hos Persson (ur Persson, Lindblom & Odmark 1980 s 46 – 72). Även en del av den nyutkomna litteraturen om counselling diskuterar skillnaden mellan counselling och psykoterapi och olika psykologiska skolors inflytande (se t ex Clarkson ed. 1988, Dryden 1996, Feltham, 1999).

Det finns litteratur som diskuterar hur counselling förhåller sig till det sociala arbetet (se t ex Brown 1998). Det finns counsellinglitteratur om professionell vägledning som kan vara till stöd för rådgivarna. Bl a finns det en utvecklad argumentation kring rollproblematiken, vad är vägledning, vad är utbildning, vad är terapi etc. En skillnad är att psykoterapi mer är en *behandlingsform*, men även rådgivning och vägledning med inslag av rehabilitering kan föra tankarna till behandling. Persson m fl (1980) har beskrivit relationen mellan vägledning (ej rådgivning) och terapi som ett kontinuum där undervisning utgör den ena polen och terapi den andra. I det ena fallet är fokus på kunskaper om omgivningen och i det andra fallet på individens självuppfattning. I båda fallen är vägledarens arbete inriktat på att stödja individens förutsättningar att agera genom att eliminera hinder för att möjliggöra önskvärda livsval. En serie av rådgivningssamtal skulle kunna leda till att såväl nya insikter nås som att yttre förhållanden (t ex skuldsituationen) påverkas. Undersökningen har dock visat att vid budget- och skuldrådgivningen är rådgivarnas kontakt i form av direkta möten med klienterna starkt begränsad. Oftast rör det sig om ett fåtal möten. Redan dessa förutsättningar utesluter mycket av det terapeutiska tänkandet. När Rogers skrev om counselling och psykoterapi hade han *tid att vänta ut klienten*.

¹⁶ Jag har jämfört utskriftslistor från sökningar, ett antal abstracts och slagit upp olika ord i några större engelskspråkiga lexikon. Det mer systematiska sökandet har begränsats till orden *counseling* och *counselling*. *Counseling* är vanligast förekommande. Detta avspeglar sig även på svenska bibliotek. Som exempel kan nämnas att beståndskatalogen på statens psykologisk-pedagogiska bibliotek ger 128 träffar på *counseling* och 49 träffar på *counselling* (juni 2002).

Rådgivaren får normalt arbeta under tidspress och med situationer där klienten har *akuta ekonomiska bekymmer* eller rentav hot hängande över sig. I budget- och skuldrådgivningen kan situationen vara att klienten vill komma på en gång eftersom han/hon fått ett uppfordrande brev från Kronofogdemyndigheten med krav på omedelbar handling – fordringsägarna vill hellre ha pengar än förståelse.

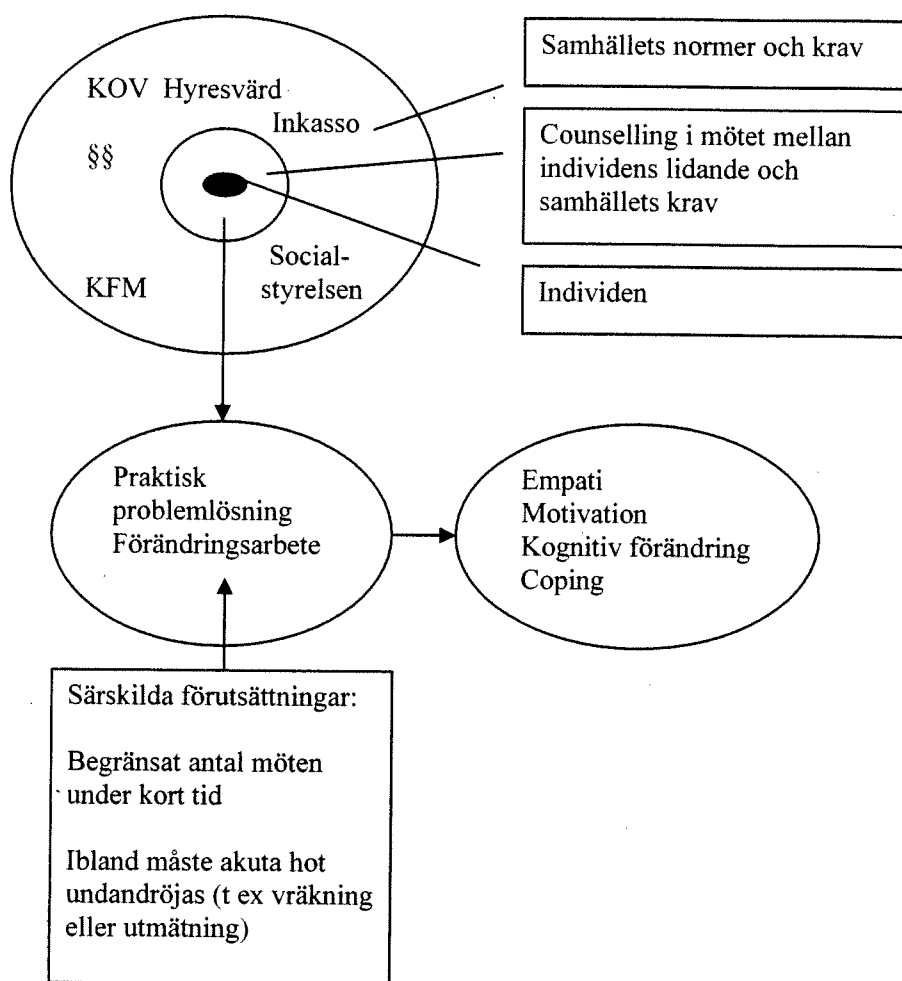
Rådgivning är en *direkt* metod med fokus på kommunikationen mellan rådgivaren och klienten. Det är en skenbart enkel metod. Den innebär förutom "hantverkskunnandet" en förmåga att möta klienten på ett bra sätt samtidigt som det mer eller mindre uttalat fordras bedömningar av problemets art, av den aktuella situationen och av klientens förmåga. Eller för att återgå till Stolanowskis definition – ekonomisk rådgivning "omfattar alle tiltak av viktighet for å bringe en klients økonomi i balanse". *Rådgivaren är aktiv och medskapande* i en process. En av klienterna, Märta, fångar detta väl när hon under intervjun säger *vi* om sin relation med rådgivaren. Hur ska *vi* göra nu?

Rådgivaren som går in i en mer djuppsykologisk dialog släpper rådgivarrollen och blir behandlare. I rådgivarrollen ingår att känna sina gränser och veta när någon annan profession bör kopplas in. Den counselling som avses här är inte behandling. Bakom varje skuldsatt klient står en fordringsägare som vill ha betalt. Den relevanta frågan under samtalet blir därför snarare "hur stort blir betalningsutrymmet" än "vad kände du då"? Men det finns också med ett renodlat lösningsperspektiv en uppenbar risk för intellektualisering och överbetoning av sak. Det handlar inte bara om att hitta mer eller mindre smarta lösningar som ger klienten största möjliga inkomst (jfr Solstad 1995) utan att se att privat-ekonomin är en del av den helhet klienten ingår i, kunna värdera vilka förutsättningar klienten har att klara sin ekonomi själv.

För att sammanfatta undersökningen och för att visa på möjliga analysredskap har jag skapat en modell för hur rådgivaren kan tänka och strukturera arbetet. Det finns ett spann i rådgivningsarbetet från klienter som vill ha enkla upplysningar vid ett tillfälle till personer i en krisartad livssituation där ekonomin spelar en viktig roll. Modellen är därför tänkt som ett stöd där rådgivaren bedömer att det finns behov av en förändring. Det kan vara situationer där klienten har upprepade skuldproblem eller där situationen är låst.

Rådgivningsmodellen är en teoretisk modell på empirisk grund och innefattar såväl samhällsnivån, individnivån som mötet mellan rådgivare och klient. Den kan förstås som en multidimensionell modell av counselling. Den består av inlämnande samtal, motivation, förändring och anpassning till den nya situationen. Jag har valt att använda facktermerna *empati*, *motivation*, *kognitiv förändring* och *coping*. Modellen visas nedan (figur 3).

Figur 3.



Modellens begrepp

Empati

Rådgivning sker ofta under en starkt begränsad tid. Rådgivarna träffar normalt klienterna vid få tillfällen. Det är vanligt att det finns någon typ av hot hängande över klienten som måste undanröjas eller begränsas. Rådgivaren måste snabbt få till stånd en god kommunikation med klienten. Det första steget i modellen är att börja med ett empatisk samtal där man tar sig tid att lyssna och visar ett intresse för klientens svårigheter.

Givet är också den självklara men många gånger svåra insikten att börja där klienten står. I många fall kommer klienten med anledning av separationer och situationen kan ibland vara kaotisk. Även mycket kapabla klienter förmår kanske inte just då att handla rationellt. Till den "klassiska" litteraturen hör de nämnda arbetena av Rogers. En aktuell kunskapsgenomgång om empati på svenska finns i Ulla Holms bok *Empati: att förstå andra människors känslor* (2001)

Motivation

All förändring förutsätter att klienten vill förändring. En av de främsta författarna om motivation är psykologen WR Miller som skrivit mycket om motivationsarbete bland alkoholmissbrukare (se t ex Miller & Rollnick 1991). Nordiska författare som inspirerats av Miller är bl a Billinger (2000) och Barth, Børtveit & Prescott (2001). I dessa arbeten finns också diskussioner om olika typer av försvar och motstånd mot förändringar. För alkoholmissbrukaren finns ofta en påtaglig ambivalens – att sluta dricka eller inte sluta dricka. Det kan handla om vilka "vinster" och "förluster" klienterna gör på kort och lång sikt av att förändra sina vanor. I budget- och skuldrådgivningen finns också en del av denna problematik. Är det någon idé att försöka göra en skulduppgörelse när kronofogden ändå kommer att ta alla pengar under överskådlig framtid? Rådgivaren kan behöva lägga ner mycket kraft på att motivera klienten att försöka reda ut sin besvärliga ekonomi även om belöningen inte kommer förrän många år senare. De "vinster" klienten gör genom att "följa råd" kan vara att man slipper efterhängsna fordringsägare, slipper utmätning av på lön och slipper hotet om utmätning av ägodelar. Man kan slippa betalningsanmärkningar och återfå en större ekonomisk rörelsefrihet. Man kan få en skuldkontroll och man kan ibland få större möjlighet att göra mer medvetna val.

I motivationsarbetet ingår förmågan att förmedla hopp till klienten. En möjlighet kan vara att visa på en alternativ bild till de aktuella svårigheterna som är trovärdig.

Kognitiv förändring

Den kognitiva terapin fäster stor vikt vid att människors tankar bestämmer både människors reaktioner och handlingar. Det kan innebära att negativa tankar leder till negativa känslor vilket i sin tur medför negativa handlingar. Omvänt kan positiva tankar leda till positiva känslor som kan medföra positiva handlingar. Teorier om det kognitiva tänkandet utgår från *individens utveckling* (ofta från Piaget). Individens förmåga att kognitivt tolka ett problem sätts i fokus. Lösningfokuserade arbetssätt i det sociala arbetet utgår som regel från *problemet* och hur individen tolkar det. Några generella drag i kognitiva tekniker är att de är strukturerade, tidsbegränsade och bygger på ett samarbete mellan terapeuten och patienten (mellan rådgivaren och klienten). De tekniker man

använder kräver ett aktivt engagemang från klientens sida – man förväntas t ex att göra hemuppgifter av olika slag. Det finns ett pedagogiskt inslag. De terapeutiska teknikerna kan vara såväl verbala och insiktsbefrämjande som beteendeariktade

I arbetet med budget- och skuldrådgivningsärenden skulle kognitiva *förhållningssätt* (inte terapi) kunna vara till hjälp. Det handlar här om praktisk pedagogik som går hand i hand med en intellektuell process.

För att hjälpa klienten att hantera svårigheter kan rådgivaren rikta uppmärksamheten mot konkreta uppnåeliga mål. Arbetet tar sin utgångspunkt i en här och nu situation. Det är den aktuella livssituationen – inte livshistorien – som är viktig i detta skede. Ett steg kan vara att skapa handlingsutrymme, ge valmöjligheter, få igång vardagsekonomin. När klienten säger att situationen är tung, hopplös och omöjlig att förändra kan rådgivarens uppgift vara att peka på en öppning och påbörja en förändringsprocess. ”Du kanske inte kan lösa dina skuldproblem i nuläget men om du betalar hyran nu har du någonstans att bo.” Redan i utredningsfasen kan det handla om att bryta ett negativt tänkande. I intervjun med Kim talade han om att han rentav övervägt självmord som en följd av det ekonomiska misslyckandet och det låsta läget. Ofta krävs det en hel del arbete bara med att få en överblick över ekonomin. Klienten får olika uppgifter som att till ett visst datum ta fram information om aktuella skulder, ringa till fordringsägare osv. Det finns en struktur med tydligt pedagogiska inslag och ett gemensamt ansvarstagande där klienten och rådgivaren kan samgå. Det handlar hela tiden om att upprätthålla en dialog, inte ge instruktioner. I förhållningssättet till klienten ligger också förmågan att förmedla hopp och känna tilltro till klientens förmåga. Där ärendet inte kan få ett ”lyckligt slut” så kan det kanske ändå vara möjligt att göra vissa stödinsatser eller förändringar – problemen går att lindra även där de inte går att avhjälpa helt.

Redan i utredningsfasen går det att få en del indikatorer på problematiken genom att titta på skuldstrukturen. Rör det sig om en enskild skuld eller är det en klient som har skulder praktiskt taget överallt? Rådgivarna förfogar redan över hjälpmedel där kunskap om budget hör till de viktigaste. En budget kan användas både som information och som grund för ett samtal om förändring. Går det att tänka annorlunda om ekonomin? Vad krävs i så fall?

Under tiden arbetar man ofta med olika delmål där klienten får ta fram olika uppgifter eller lösa en del sidoproblem. Därefter kan det bli aktuellt med förhandlingar eller med en juridisk prövning i steg 2 och 3. Rådgivaren kan tillsammans med klienten gå in i förhandlingsfasen.

Coping

Orkar klienten med att anpassa sig till den nya situationen? Vad finns det för motstånd mot förändringar? Finns det risk för misslyckanden?

Många skulle säkert se coping som en del av såväl motivationsarbetet som av det kognitiva förändringsarbetet. Jag har valt att göra modellen tydligare genom att ge coping en egen rubrik.

Den viktiga innebörden här är att se coping som en form av "anpassningsprocess" dvs en serie av beslut individen tar för att jämka ihop motstridiga önskemål. Klienten har blivit sedd av rådgivaren. Klienten vill komma ur en låst situation och är motiverad att arbeta för det. Rådgivaren har hjälpt till att förmedla hopp och klienten är beredd att "visa god vilja" gentemot fordringsägarna. Om klienten börjar förändra sina perspektiv så måste han/hon också få stöd som gör det möjligt att förhålla sig till den nya situationen. Klienten kan tycka att förändringen tar för långt tid. Den nya situationen kanske krävde för mycket. Man kanske måste få det sämre ett tag innan det kan bli bättre. Det finns risk för misslyckanden.

Copingbegreppet är rikligt belyst i litteraturen. Ett exempel är Hutchison (1999) som bl a ger ett flertal exempel på olika försvarsmekanismer (t ex förnekelse, projektion och psykosomatiska besvär) som individer utvecklar för att skydda sig.

Det saknas ofta bra rutiner för uppföljningen i skuldsaneringsärenden, något som måste ses som en brist i rådgivningsarbetet. Situationen kan kanske jämföras med de krav som ställs på ett företag som sålt en vara. Ett dataföretag säljer datorer och affärerna går bra. Emellertid är det en del tekniska problem både med datorerna och med programvarorna och kunderna behöver support. De flesta kunder kommer ändå igång efter en viss introduktion. Men ibland kraschar datorerna i alla fall och det finns också en del notoriska problemkunder utan sinne för att spelreglerna ständigt förändras, nya programversioner tillkommer och nya applikationer måste laddas ner. Kunderna vägrar kategoriskt att läsa svårtydbara bruksanvisningar på engelska och en del kunder envisas med att återkomma även efter garantitidens utgång. Företaget måste därför ha en omfattande support för att klara sina åtaganden.

När rådgivaren tillsammans med klienten arbetar fram en lösning av skuldproblemen så innebär det ofta att de akuta problemen är lösta efter en viss tid. Men det finns också många exempel på problem som kan uppkomma. De första problemen kan vara helt banala. Klienten får aldrig inbetalningskort på slutbetalning av skulden och vet inte hur han ska betala. De finstilla avtalsvillkoren kan vara svårgenomträngliga. Uppgörelsen håller inte, en ny skuld tillkommer,

klienternas inkomster förändras. Uppenbart finns det många svårigheter. Vad är det som säger att en person plötsligt kan klara ekonomin under fem års tid utan stöd när man inte klarat den tidigare? Det borde vara möjligt att göra rutinmässiga uppföljningar i ärenden av skuldsaneringskaraktär med fokus på ett fortsatt stödjande arbete av copingkaraktär till den aktuella situationen.

EPILOG

I prologen mötte vi tre klienter som levde under svåra ekonomiska omständigheter. Den ekonomiska rådgivningen syftar till att stärka individer som har eller riskerar att få ekonomiska problem. Ibland kan klienten få hjälp snabbt, men ofta tar det lång tid.

Märtas reflektioner vid uppföljningsintervjun får avsluta tankegången:

*"Jag vet ju vad hon vill med mig. Jag kommer ju inte hit och sätter mig som ett offer va för att bikta mig eller nå't i den stilen. Jag är här för att hon hjälper mig, så är det ju ... Om hon säger till mig - det här ska vi göra, känns det bra, man får den här dialogen mellan en människa som kan, hon kan ju mycket mer än jag, så är det ju ... jag säger inte det är hon som ska göra, jag säger vi. **Tillsammans** så gör vi det här. Hon skriver till mig, vad tycker du om det här? Det är inte bara dialogen utan det är innehållet i det hela som jag värdesätter. Vi kan resonera om det "vad ska vi göra idag"? Hon kan det hon gör, jag kan det jag gör Jag uppskattar den människan som gör det hon ska.*

Jag har fått mera kunskap om det som har hänt mig men fortfarande kan jag inte riktigt förstå att det här har hänt mig. Jag har inte tagit itu med det. Nu står jag på första trappsteget".

SLUTORD – NÅGRA PRAKTISKA FÖRSLAG

Denna rapport är i första hand explorativ. Jag vill ändå avslutningsvis peka på hur det praktiska arbetet kan fortsätta att utvecklas. Under arbetets gång har vuxit fram några förslag på hur kommunerna kan gå vidare med ekonomisk rådgivning.

Förslagen rör de direkta arbetsmetoderna och tar inte upp andra viktiga förutsättningar som lagstiftningens utformning och det otydliga statliga ansvaret. Förslagen har samlats i fyra punkter:

- Rådgivarna kan stödjas genom att de får en mer enhetlig utbildning, att de får resurser i form av handledning och chefsstöd och att ensamarbetet begränsas.
- Ett annat förslag är en försöksverksamhet för budget- och skuldrådgivningen med en kognitivt skolad handledare för att testa den föreslagna rådgivningsmodellen.
- Socialsekreterarna kan i sin arsenal av arbetsmetoder ha med motivationsarbete, budgetberäkningar och kunskaper om "spelplanen" för skulduppgörelser.
- Rådgivarna och socialsekreterarna kan utbyta "konsulttjänster" för att tillvarata varandras kompetenser.

De två första punkterna är direkta slutsatser av vad som kommit fram av undersökningen. Båda punkterna handlar om att ge stöd åt rådgivarna och skulle samtidigt kunna stärka rådgivningsprofessionen.

De sista två punkterna är mer normativa förslag som syftar till att stärka ekonomiarbetet hos socialsekreterarna och att utveckla samarbetet mellan rådgivarna och socialsekreterarna.

Rapporten *Hellre brödlös än rådlös* har tillkommit som ett svar på socialsekreterarnas önskan om bättre kunskaper om ekonomisk rådgivning. De erfarenheter och kunskaper som redovisats här kommer från budget- och skuldrådgivarnas arbete. Det är en avgränsad och ganska specialiserad del av ekonomisk rådgivning. Undersökningen visar att socialsekreterarnas och rådgivarnas klienter bara är delvis överlappande, men det finns ändå inslag i arbetet som är av mer generell karaktär.

För båda yrkesgrupperna är motivationsarbetet med klienterna viktigt. Båda yrkesgrupperna kan utveckla budgetarbetet. En budget synliggör både klientens inkomster och utgifter. Klientens ekonomiska svårigheter kan vara kända men inte uttalade. Klienten kan få svart på vitt hur ekonomin ser ut både med

avseende på inkomster och utgifter. För socialsekreterarna kan ett sådant arbetssätt bredda den ofta normgrundade synen på ekonomiskt bistånd och synliggöra klientens utgiftsproblem. Skulle budgetarbetet leda fram till önskemål om skulduppgörelser kan socialsekreteraren ta hjälp av en rådgivare som har en mer specialiserad kunskap och större förhandlingsvana inom detta område. Det är också lätt att tänka sig situationer när rådgivarna skulle ha hjälp av socialsekreterarnas många gånger breda erfarenhet av socialt arbete med människor som lever under besvärliga livsomständigheter.

REFERENSER

Barth, T, Børtveit, T & Prescott, P (2001) *Endringsfokusert rådgivning*. Oslo: Gyldendal

Bauman, Z (1998) *Arbete, konsumtion och den nya fattigdomen*. Göteborg: Daidalos

Bergmark, Å (1998) *Nyckelbegrepp i socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur

Bernler, G & Johnsson, L (2000) *Handledning i psykosocialt arbete* (3:e utgåvan) Stockholm: Natur och Kultur

Billinger, K (2000) *Få dem att vilja – motivationsarbete inom tvångsvården av vuxna missbrukare*. Rapport i socialt arbete nr 95, Stockholms universitet

Björnberg, A (1999) *Skuldfri? 5 år med skuldsaneringslagen*. Skaraborg Rapport

Bogdan, M (1997) *Sveriges och EU:s internationella insolvensrätt*. Stockholm: Norstedts juridik

Bevara eller gallra? Gallringsråd nr 5 (2000) Andra omarbetade upplagan av råd för den kommunala socialtjänsten m fl utgiven av Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet

Bordieu, P (1991) *Kultursociologiska texter*. Stockholm: Brutus Östlings Bokförlag

Brown, H 'Counselling' ur Adams, R, Dominelli, L & Payne, M (eds.1998) *Social Work. Themes, Issues and Critical debate*. London: Macmillan Press LTD

Cabrillo, F (1999) *The Economics of the Family and Family Policy*. Cheltenham: Edward Elgar

Clarkson, P ed. (1988) *Counselling psychology*. London: Routledge

Dellgran, P (2000) 'Skuldproblem, ekonomisk rådgivning och skuldsanering' ur Puide, A (red)

Dellgran, P & Karlsson, N (2001) *Konsumtionsmönster och välfärd under 1990-talet* ur SOU 2001:57

Denvall, V & Jacobsson, T (1998) *Vardagsbegrepp i socialt arbete. Ideologi, teori och praktik*. Stockholm: Norstedts Juridik

Drews Jensen, G (1998) *Gaeldsanering*, 2.udgave. Köbenhavn: Jurist- og Ökonomforbundets Forlag

Dryden, W (1996) *Research in Counselling and Psychotherapy*. London: Sage

Englund, S (2000) *Skuldsaneringslagen ur ett gäldenärsperspektiv*. Meddelande 3/2000 Stockholm: Institutet för social forskning, Stockholms Universitet

Feltham, C (1999) *Controversies in Psychotherapy and Counselling*. London: Sage

Gray, J, Benison, J & Gallacher, Y (1997) *A Guide To Money Advice. A Technical Handbook*. London: The Money Advice Trust

Gunnarsson, E (2000) Kvinnors fattigdom – könsperspektivet i forskningen om socialbidrag och fattigdom ur *Socialvetenskaplig tidskrift* 2000; 1-2, s 57-71

Gustavsson, H (1986) *Skuldsanering – en del i rehabiliteringen av missbrukare*. C-uppsats vid pedagogiska institutionen vid Stockholms universitet vt 1986

Halleröd, Marklund, Nordlund, Stattin (1993) *Konsensuell fattigdom – en studie av konsumtion och attityder till konsumtion*. Umeå Studies in Sociology No 104 1993

Hellners, T & Mellqvist, M (2000) *Skuldsaneringslagen. En kommentar*. Stockholm: Fritzes

Hjort, T (2000) *Konsumtion under knapphet – en nordisk kunskapsöversikt*, Forskningsrådsnämnden

Hjort, T & Salonen, T (2000) *Knapphetens boningar. Om fattiga barnfamiljers boende och ekonomi*. Lund: Meddelanden från Socialhögskolan 2000:8

- Holm, U (2001) *Empati: att förstå andra människors känslor* (2 upplagan)
Stockholm: Natur och kultur
- Hutchison, E (1999) *Dimensions of Human Behavior. Person and Environment*.
London: Pine Forge Press, Sage
- Härryda kommun (1997) *Ekonomisk rådgivning – Härrydamodellen*, stencil
- Härs- och Tvärsnytt nr 4 (1997) Yrkesföreningen för budget- och
skuldrådgivare i kommunal tjänst
- Jacobsson, I (1995) *Från hem och kastrull till skuldsanering. Konsumentskydd
under femtio år*. Stockholm: Natur och Kultur
- Jönsson, L & Starrin, B (1998) *Ett annat liv. En studie av arbetslöshetens
konsekvenser bland arbetslösa i Skåne*, Lunds universitet, Socialhögskolan
Meddelanden 1998:5
- Jönsson, L & Starrin, B (1999) *I socialt underläge – En explorativ studie av
arbetslösa socialbidragssökande*, Lunds universitet, Socialhögskolan
Meddelanden 1999:5
- Kempson, E (1995) *Money Advice and Debt Counseling*. London: Policy
Studies Institute Research Report 797
- Kihlström, H (1995) *Den som inga pengar har... Ett studiematerial om
hushållsekonomi*. Stockholm: Utbildningsförlaget Brevskolan
- Kihlström, H (1997) *Man bara existerar. Om psykiska och ekonomiska problem*.
Stockholm: Carlssons bokförlag
- Klasson, K (1996) *Konsten att få betalt. En handbok om fakturering, krav och
inkasso*. Stockholm: Norstedts juridik
- Klingander, B (1998) *Nu är jag kanske stark innerst inne. En studie av hushåll
som sökt ekonomisk rådgivning hos Konsument Trollhättan*, Göteborgs
universitet, Institutionen för hushållsvetenskap
- Klingander, B (1995) *Hushållets vardagsekonomi. En explorativ studie av
hushåll som avtalat om frivillig skuldsanering*. Göteborgs universitet,
Institutionen för slöjd och hushållsvetenskap

Konsumentverket (1998) *Den ekonomiska utvecklingen under 1990-talet Ur ett hushållsekonomiskt perspektiv*, Rapport 1998:25

Konsumentverket (1997) *Budgetrådgivningens möjligheter. Rådgivare i sex kommuner beskriver sin verksamhet*. Rapport 1997:12

Konsumentverket (1996) *Budgetrådgivning för skuldsatta*

Konsumentverket (1996) *När skulderna blir för stora – ett hjälpmedel för dig som har betalningsproblem*, andra upplagan

Konsumentverket (1996) *Utvärdering av skuldsaneringslagen*, Rapport 1995/96:34

Konsumentverket (1993) *Bryt den onda cirkeln. Om ekonomisk rådgivning i socialt arbete* Andra upplagan

Konsumentverket (1989) *Ett och ett halvt år senare ... En uppföljning av 231 hushåll i ekonomisk rådgivning i Stockholm och Trollhättan*, rapport 1988/89:9

Kriminalvårdsstyrelsen (1984) *Utan skuld* (stencil)

Lindh, G (red. 1988) *Vägledningboken*. Lund: Studentlitteratur

Marglin, S & Schor, J (eds) (1990) *The Golden Age of Capitalism. Reinterpreting the Postwar Experience*, New York: Clarendon Press, Oxford University Press

McGregor, S (1997) *Mandatory Financial Counseling For Bankruptcy In Canada. Association for Financial Counseling and Planning Education. USA*

McLeod, J (1993; reprinted version 1996) *An Introduction to Counselling*. Buckingham: The Open University Press

Mellqvist, M (1997) *Obeståndsrätten. En introduktion*. Stockholm: Juristförlaget, Norstedts Juridik

Miller, WR & Rollnick, S (1991) *Motivational learning. Preparing to change addictive behaviour*. New York: Guilford

Mänttari, V (1999) *En fallstudie om skuldsanering*, C-uppsats i socialt arbete, Ersta-Sköndal Högskola, Sköndalsinstitutet

- Perris, C et al (1984) Ett kognitivt-terapeutiskt förhållningssätt tillämpat på en akut intagningsavdelning ur *Läkartidningen* volym 81/42 s 3805-3806
- Perris, C (1989) Det psykoterapeutiska arbetet en läroprocess som syftar till personlig kunskapstillväxt ur *Läkartidningen* volym 86/22 s 2112-2115
- Persson, S "Vägledningsteorier" ur Persson, S, Lindblom, B & Odmark, L (1980) *Vägledning - teori, metod, utveckling*. Stockholm: Liber UtbildningsFörlaget
- Persson, S, Lindblom, B & Odmark, L (1980) *Vägledning - teori, metod, utveckling*. Stockholm: Liber UtbildningsFörlaget
- Puide, A (red) (2000) *Socialbidrag i forskning och praktik, Centrum för utvärdering av socialt arbete*, Stockholm: Gothia
- Riksdagens revisorer (2000) *Tillämpningen av skuldsaneringslagen*. Rapport 1999/2000:11
- Riksskatteverket (1998) *Utvärdering av statistik avseende skuldsanering*, RSV Rapport 1998:9
- Roxenhall, T (1996) *Några skäl till varför borgenärerna invänder mot frivillig skuldsanering*. Mitthögskolan Sundsvall rapport 1996:13
- Schor, J (1998) *The Overspent American*, New York: Basic Books
- Socialstyrelsen (2001) *Social rapport 2001*
- Socialstyrelsen (1999) *Långvarigt socialbidragstagande under 1990-talet*. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar, rapport 1999:5
- Socialstyrelsen (1998) *Äldreuppdraget 1998:3: Äldrehushåll under socialbidragsnormen*
- Socialstyrelsen (1998) *Arbetsmetoder och socialbidrag*, SoS-rapport 1998:11
- Socialstyrelsen (1993) *Budget- och skuldrådgivning i socialt arbete*. Allmänna råd från Socialstyrelsen 1993:1
- Socialstyrelsen (1988) *Mer för pengarna. Om hushållsekonomisk rådgivning inom socialtjänsten*, PM 1988:9 (utgiven tillsammans med Konsumentverket och Konsument Stockholm)

Solstad, A (red) (1995) *Privatökonisk rådgivning. En handbok för sosialarbeidere*. Tano

SOU 1985:32 *Hushållning för välfärd. Den framtida konsumentpolitikens inriktning*. Betänkande av Konsumentpolitiska kommittén

SOU 2000:29 *Starka konsumenter i en gränslös värld*. Betänkande av Konsumentpolitiska kommittén 2000.

SOU 2000:40 *Välfärd och försörjning*. Kommittén Välfärdsbokslut

SOU 2001:57 *Välfärdens finansiering och fördelning*. Kommittén Välfärdsbokslut

Starrin, B, Beckman, A, Hagquist, C, Rantakeisu, U (1995) *Tyngda av skulder. Om att leva under ekonomisk stress*. Karlstad: Centrum för folkhälsoforskning

Stolanowski, P-A (1994) *Tilstekkelig til livets opphold. Grunnlag og metode for økonomisk rådgivning på sosialkontor*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet Bedriftsøkonomens Forlag

Stål, R (1997) *De mest utsatta Om människors kapacitet och behov av socialt stöd*. (Sköndalsinstitutets skriftserie nr 6) Stockholm: Ersta Sköndal Högskola

Sundin, K (1998) *Från kreditavtal till skuldsanering. En studie av handläggning och praktisk tillämpning*. Högskolan i Karlstad, samhällsvetenskap, Arbetsrapport 98:10

Terum, L (1986) *Geografisk ulikskap og nasjonale normer. Variasjoner i behandlingen av sosialhjelpsklientar*. Oslo: Institutt for anvendt sosialvitenskaplig forskning (kolla!)

Osäkra Pengar Nr 3 2001 Informationstidskrift för Sveriges InkassoOrganisations medlemmar

Veblen, T B (1986; orig 1899) *Den arbetsfria klassen*. Munkedal: Vinga Press

Zetterberg, H (1981) 'Hur förändras värderingarna i välfärdsstaten' ur Åkerman, N (red) *Välfärd - och sedan?* Stockholm: Rabén och Sjögren

MUNTliga KÄLLOR

Intervju med Roger Eriksson, indrivningsenheten, KFM, Sollentuna (mars 2002)

Intervju med Helena Wyser, rättslig ledare, Skuldsaneringsenheten i Stockholm (april 2002)

Intervjuer med företrädare för tre inkassoföretag (maj-juni 2002)

BILAGOR

Innehåll:

1. Kartläggningsenkät (Ärendblad)
2. Uppföljningsenkät
3. Första klientintervjun, intervjuguide
4. Uppföljningsenkäten, intervjuguide
5. Rådgivarintervju, intervjuguide
6. KFM:s Registrerade skulder i Nordvästkommunerna
7. Ansökningar om skuldsanering från Nordvästkommunerna

ÄRENDEBLAD, NYA ÄRENDEN – EKONOMISK RÅDGIVNING

Kommun: _____ Besöksdatum: _____	Klientnummer: ☐ ☐		
1. Hushållssammansättning (Om individerna i ett hushåll anges som separata ärenden v g fyll i en blankett för varje individ med eget nummer. Häfta samman ärendebladen i dessa fall) ☐ man, födelseår _____ ☐ kvinna, födelseår _____ ☐ barn 1, födelseår _____ ☐ barn 2, födelseår _____			
2. Finns ytterligare personer i hushållet? ☐ nej ☐ ja, ange vilka _____			
3. Hushållets sammanlagda inkomster/månad (före skatt) _____			
4. Hushållets huvudsakliga ekonomiska problem enligt din bedömning ☐ inkomstproblem (låga inkomster) ☐ utgiftsproblem (höga utgifter) ☐ annat, ange vad _____			
5. Andra problem i hushållet som medför svårigheter att klara den ekonomiska situationen (utlösande orsaker). Flera alternativ kan anges. <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> ☐ bristande ekonomisk planering ☐ skilsmässa konkurs) ☐ arbetslöshet ☐ sjukdom, fysisk eller psykisk ☐ missbruk, pågående eller tidigare </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> f) ☐ anhörigs bortgång g) ☐ före detta näringsidkare (t ex h) ☐ förtidspensionering i) ☐ ålderspensionering j) ☐ annat, ange vad _____ </td> </tr> </table>		☐ bristande ekonomisk planering ☐ skilsmässa konkurs) ☐ arbetslöshet ☐ sjukdom, fysisk eller psykisk ☐ missbruk, pågående eller tidigare	f) ☐ anhörigs bortgång g) ☐ före detta näringsidkare (t ex h) ☐ förtidspensionering i) ☐ ålderspensionering j) ☐ annat, ange vad _____
☐ bristande ekonomisk planering ☐ skilsmässa konkurs) ☐ arbetslöshet ☐ sjukdom, fysisk eller psykisk ☐ missbruk, pågående eller tidigare	f) ☐ anhörigs bortgång g) ☐ före detta näringsidkare (t ex h) ☐ förtidspensionering i) ☐ ålderspensionering j) ☐ annat, ange vad _____		

6. Vilken typ av inkomster har hushållet haft under den senaste månaden?
Flera alternativ kan anges.

- | | |
|--|--|
| ☐ lön | e) ☐ sjukbidrag/förtidspension |
| ☐ sjukpenning | f) ☐ a-kassa/alfa-kassa |
| ☐ föräldrapenning | g) ☐ socialbidrag |
| ☐ underhållsstöd (tidigare bidragsförskott) | h) ☐ annat, ange om möjligt vad _____ |

Skulder

7. Skuldernas omfattning _____ kronor

8. Typ av skulder (t ex hyresskuld, elskuld, skuld från postorderköp, kvarstående skuld efter bostadsförsäljning, underhållsstöd – flera alternativ kan anges) _____

9. Fodringsägare. Flera alternativ kan anges.

- | | | |
|--|--------------|--------|
| ☐ banker | belopp _____ | kronor |
| ☐ finansbolag/kontokortsföretag, | _____ | kronor |
| ☐ andra företagare/näringsidkare, | _____ | kronor |
| ☐ stat (skatteskulder mm) | _____ | kronor |
| ☐ kommun (barnomsorg mm) | _____ | kronor |
| ☐ privatpersoner, belopp | _____ | kronor |
| ☐ annan, ange vem/vilka _____ | | |

10. Aktuell hos kronofogdemyndigheten? ☐ ja ☐ nej
Vid vilken enhet (t ex skuldsaneringsenheten) _____

11. Vad tror Du att den här klienten behöver för att förbättra sin ekonomisk situation? _____

12. Fortsatt kontakt?

- ☐ ja, klienten återkommer
☐ nej, ärendet avslutas efter besöket

13. Gjorde Du och klienten någon handlingsplan/arbetsplan för vad klienten behöver göra för att förbättra sin ekonomiska situation?

- ☐ nej
☐ ja, ange vad planen innehöll

14. Övrig information av betydelse?

Uppgifterna lämnade av

UPPFÖLJNINGSBANKETT, EKONOMISK RÅDGIVNING

Kommun: _____	Klientnummer: _____
Datum: _____	Handläggare: _____

A. Ärendets status

1. Ärendet är	
☐ Pågående	☐ Avslutat
om <i>avslutat</i> , ange vilken månad ärendet avslutades: _____	
om <i>avslutat</i> , ange orsak (t ex frivillig uppgörelse, ärendet lämnat till SKUSAN, klienten ej avhört, etc.): _____	
2. Ärendet omfattar	
☐ Endast budgetrådgivning	☐ Budget- och skuldrådgivning
☐ Endast skuldrådgivning	☐ Annat? Ange vad: _____

3. Har Du haft någon kontakt med klienten efter det första besöket?	
☐ Ja	☐ Nej
om ja, ange typ av kontakt:	
Besök, antal _____	Telefonkontakt, antal gånger _____
Kontakt via brev, antal brev _____	Annan typ av kontakt: _____

B. Insatser

4. Klientsamtalen

Hur bedömer Du samtalens karaktär? Flera alternativ kan anges.

Samtalen har till stor del...

- ☐ ...varit *rådgivning av informationskaraktär* (t ex inför separationer, husköp, vad händer om jag inte betalar, etc.)
- ☐ ...handlat om att *räkna fram belopp, få ordning på papper*, etc.
- ☐ ...handlat om *klientens livssituation* (socialt stöd)

ev tillägg/kommentarer: _____

☐ Annan inriktning,
vad? _____

Har Du...

5. ...hjälpt/kontrollerat att klienten har rätt inkomster, bidrag mm (t ex bostadsbidrag)?

☐ Ja, ange

☐ Nej

vad: _____

6. ...uppmanat/anvisat klienten att göra vissa saker?

☐ Ja, ange

☐ Nej

vad: _____

7. ...ringt samtal för klientens räkning?

☐ Ja, ange

☐ Nej

vad: _____

8. ...skrivit brev för klientens räkning?

☐ Ja, ange typ av

☐ Nej

brev: _____

9. ...gjort några andra typer av insatser i detta ärende?

☐ Ja,

☐ Nej

nämligen: _____

10. ...samarbetat med andra myndigheter, t ex kommunala förvaltningar i detta ärende?

☐ Ja,

☐ Nej

med: _____

C. Förändringar i klientens situation

11. Hur bedömer Du klientens ekonomiska situation nu jämfört med tidpunkten då klienten kom första gången?

☐ Bättre

☐ Sämre

☐ Oförändrad

☐ Vet ej

Om klientens situation förändrats – på vilket sätt?

12. Hur bedömer Du klientens (hushållets) möjlighet i nuläget (senast kända situation) att klara sin ekonomi (t ex om ekonomin är i balans)?

☐ God

☐ Acceptabel

☐ Dålig

☐ Vet ej

Utveckla gärna svaret:

13. Hur bedömer Du klientens sociala situation nu jämfört med tidpunkten då klienten kom första gången?

☐ Bättre

☐ Sämre

☐ Oförändrad

☐ Vet ej

Om klientens situation förändrats – på vilket sätt?

D. Särskilda upplysningar

14. Ange om det finns särskilda förhållanden eller annat som har betydelse för arbetet med detta ärende:

E. Egen läroprocess

15. Vad är Du nöjd med i detta ärende?

16. Vad har varit svårt i detta ärende?

16. Har Du lärt Dig något om rådgivningsarbetet i detta ärende? Försök ange vad.

17. Skulle Du vilja ha handledning i detta ärende?

☐ Ja

☐ Nej

18. Har Du fått handledning som rör detta ärende?

☐ Ja

☐ Nej

19. Har Du fått någon annan typ av stöd i detta ärende (t ex från chefer, kollegor i den egna kommunen, kollegor i annan kommun, Konsumentverket, etc.)?

☐ Ja, ange av vem: _____

☐ Nej

F. Uppföljning av ärendet

20. Räkna Du med att ha ytterligare kontakt med klienten vid ett senare tillfälle?

☐ Ja

☐ Nej

Ev.

kommentarer _____

Ett hjärtligt tack för Din medverkan!

INFORMATION OM FORSKNINGSPROJEKT

Mitt namn är Sven Trygged. Under hösten 2001 genomför jag en undersökning om ekonomisk rådgivning i sju kommuner (Järfälla, Sigtuna, Sollentuna, Solna, Sundbyberg, Upplands Bro och Upplands Väsby).

Undersökningen vänder sig till Dig som träffar en budgetrådgivare (eller hushållsekonomisk rådgivare) i Din kommun. Jag skulle vilja prata med Dig om Dina erfarenheter och kontakter med rådgivningen. Syftet är att ta reda på vilken rådgivning som finns, vem som får del av rådgivningen, hur rådgivningen går till och om rådgivningen bidrar till en förändring för den enskilde. Undersökningen görs för att utveckla kommunernas rådgivningsarbete. Kommunerna har inte tillgång till de uppgifter du lämnar. Deltagandet är frivilligt.

Undersökningen genomförs vid FoU-Nordväst. FoU-Nordväst arbetar med forskning och utvecklingsarbete. FoU-Nordväst bildades år 2000 och är en resurs för kommunerna i Nordvästra Stockholmsregionen. Verksamheten leds av forskare.

Om du har några frågor är du välkommen att kontakta mig.

Sven Trygged, fil dr
Forskningsledare

INTERVJUGUIDE, FÖRSTA KLIENTINTERVJUN

1. Familjesituation
2. Bostad, boendeform
3. Utbildning (högsta avslutade utbildning)
4. Är det första gången du är här?
5. Hur fick du veta att rådgivningen finns?
6. De flesta kommuner har numera någon form av ekonomisk rådgivning, men rådgivningen bedrivs på olika sätt i olika kommuner. I Din kommun hör rådgivningen till xx (organisation) Spelar det någon roll för dig a) vilken organisation rådgivningen tillhör
b) i vilka lokaler rådgivaren håller till?
7. Känner du någon som haft kontakt med en rådgivare?
8. När bestämde **du** dig för att ta kontakt med rådgivaren?
9. Var det någon särskild orsak till att du tog kontakt just nu (då)?
10. Vad vill du ha hjälp med?
11. Vad tror du krävs av dig för att du ska få någon hjälp?
12. Hur vill du beskriva din ekonomiska situation idag?
13. Hur ser din skuldsituation ut? Ungefärlig omfattning? Skulder till vem – banker, privatpersoner etc?
14. Har du idag någon kontakt med kronofogden pga skuld eller utmätning
15. Dålig ekonomi, har du haft det länge eller är det något som kommit på senare tid? (ange om möjligt tid)
16. Vilket är viktigast i ditt fall – låga inkomster eller höga utgifter?
17. Uppföljningsfråga (så låga inkomster – alt höga utgifter spelar roll – kan du säga några andra orsaker som spelar roll)
18. Hur har ekonomiska bekymmer påverkat ditt liv?
19. Har du ändrat levnadsvanor? (utveckla – på vilket sätt – lever du annorlunda idag än för ett år sedan)
20. Har du p g a dålig ekonomi tvingats avstå från något av följande: (visa kort)
 - a) läkarvård och medicin vid behov
 - b) tandläkarvård en gång/år
 - c) telefon
 - d) hemförsäkring
 - e) glasögon
 - f) presenter till familj och vänner
 - g) fest vid speciella tillfällen
 - h) bil
 - i) utnyttja kollektivtrafik
 - j) daglig tidning
 - k) semesterresa en vecka/år
 - l) klippa sig hos frisör 1 gång var 3:e månad
 - m) annat, t ex _____

21. När Du tänker på Din egen standard idag, hur skulle du då säga att den är
- a) mycket bra
 - b) ganska bra
 - c) varken bra eller dålig
 - d) ganska dålig
 - e) mycket dålig
22. När Du tänker på Din egen standard idag, vilken jämförelse gör Du då i första hand?
- a) hur jag själv hade det förr
 - b) hur mina föräldrar hade det
 - c) hur människor i allmänhet hade det förr
 - d) hur andra människor i Sverige har det idag
 - e) hur andra människor i andra länder har det idag
 - f) annat
23. Om du hamnade i en situation där Du på en vecka måste skaffa fram 12 000 kr, skulle Du klara det? 1) ___ ja 2) ___ nej
- På vilket sätt
- uttag från eget bankkonto
 - lån från annan familjemedlem
 - lån från släktingar eller vänner
 - lån i bank eller liknande
 - annat sätt, ange vilket _____
 - irrelevant
24. Kan du påverka dina **inkomster**? På vilket sätt?
25. Har du jobb idag? Lön?
26. Andra inkomster senaste månaden från
- 1) ___ sjukpenning, föräldrapenning
 - 2) ___ underhållsstöd (tidigare bidragsförskott)
 - 3) ___ sjukbidrag/förtidspension
 - 4) ___ a-kassa/alfa-kassa
 - 5) ___ socialbidrag
 - 6) ___ övrigt, ange om möjligt vad _____
27. Privata lån/gåvor etc; hur då, vilka former – hur har det varit
28. Nu har vi pratat om inkomster. Kan du påverka dina **utgifter**? På vilket sätt?
29. Vilka räkningar betalar du i första hand?

Avslutning

Hur ser du på framtiden?

Finns det något som jag inte har frågat, något som jag missat, som du vill tillägga?

Jag vill gärna ta kontakt med dig igen om ett halvår för att följa upp det här samtalet. Då är jag intresserad av att höra vad som vilka kontakter du haft med rådgivaren, och vad som hänt.

Samtycke ____ja ____nej

Tel nr, adress, e-post

Tillåtelse att kontakta borgenär. Samtycke ____ja ____nej

Tillåtelse att kontakta kronofogdemyndighet. Samtycke ____ja ____nej

UPPFÖLJNINGSENTREVJUN

1. Sist vi sågs hade du just träffat en rådgivare.....
2. Har ni haft många kontakter, vilken typ av kontakt
3. Vad har du/ni gjort?
4. Har du fått några råd?
5. Vad har du fått hjälp med?
6. Vad har varit sämre?
7. Hur stämmer den hjälp du fått med de förväntningar du hade?
8. Är det något som har förändrats sedan du kom i kontakt med rådgivningen?
På vilket sätt?
9. Vad gör du idag (dvs sysselsättning etc)?
10. Hur är din ekonomiska situation just nu (jämfört med tidigare)?
11. Mörk resp ljus syn på framtiden (jfr Birgitta Klinganders undersökning)
12. Öppen fråga om framtiden

*Till uppföljningsintervjun har endast en kort intervjuguide använts.
Tillkommande frågor har varit av mer dialogisk karaktär som varierat från intervju till intervju och som påverkats av vad som är relevant i samtalet

INTERVJUGUIDE TILL RÅDGIVARINTERVJUN

Rådgivningsverksamheten och rådgivarna

1. Din bakgrund, vägen in i nuvarande arbete, arbetad tid inom området. Typisk karriärväg inom området?
2. Organisation/huvudman bakom rådgivningsverksamheten i kommunen? Fördelar? Nackdelar?
3. Samarbete med andra parter, kommuner, nätverk o s v
4. Hur vill du definiera (ekonomisk) rådgivning?
5. Hur kommer klienterna till rådgivningen?
6. Vilken rådgivning erbjuds?
7. Hur går rådgivningen till/rutiner etc ("standardprocedur?")
8. Brukar du göra arbetsplaner/handlingsplaner tillsammans med klienten? Hur ser dessa i så fall ut?
9. Vilken dokumentation sker i de enskilda klientärendena?
10. Rådgivningsverksamhet är oftast individuellt inriktad? Har du erfarenheter av grupporienterad rådgivning?
11. Har du arbetat gentemot någon form av institutionsvård, t ex intagna på behandlingshem eller fängelse?
12. Har du några samtalspartners i enskilda klientärenden?
13. Får du någon handledning i enskilda klientärenden? (Omfattning? Önskemål?)
14. Vilka särskilda kunskaper/kvalifikationer är viktigast i rådgivningsarbetet?

Klienterna

15. Rådgivningsverksamhetens omfattning; antal nya klienter/månad etc (ev fördelning på långvariga och tillfälliga ärenden)
16. I vilket skede –tidigt, sent etc- kommer individen till rådgivningen
17. Vanliga situationer när klienten söker hjälp?
18. "Typiska" respektive ovanliga klientärenden?
19. Möjliga orsaker till hjälpbehovet t ex låga inkomster; "överkonsumtion", otur, brister i samhällets skyddsnät (socialpolitiken)
20. Vad förväntar du dig av klienterna?
21. Vad tror du klienterna förväntar sig av dig?
22. Vad krävs för att en person enligt din bedömning/policy ska få hjälp?
23. Vilka typer av ärenden har störst chans att få hjälp?
24. Vilka typer av ärenden har minst chans till hjälp?
25. Någon typ av ärenden som det är särskilt stimulerande att arbeta med?

Övrigt

26. Vad tror du om framtiden när det gäller den här typen av ekonomiska problem? Ökning, minskning etc?
27. Finns det några fördelar, som du ser det, med att ha rådgivningsverksamheten knuten till socialtjänsten?
28. Finns det några nackdelar med att ha rådgivningsverksamheten knuten till socialtjänsten?
29. Hur bör samarbetet med ekonomihandläggarna (socialsekreterarna) se ut?
30. Övriga kommentarer/tillägg. Andra aspekter eller frågor som vi inte pratat om, men som är viktiga?

KFM:S REGISTRERADE SKULDER I NORDVÄSTKOMMUNERNA

	Järfälla	Sigtuna	Sollentuna	Solna	Sundbyberg	Upplands Bro	Upplands Väsby
Antal individer i olika skuldnivåer:							
1- 4 000	447	506	494	696	471	152	443
4001- 25 000	531	632	502	782	551	238	542
25001- 50 000	204	280	198	274	214	82	211
51001-100 000	135	179	129	239	155	65	133
100001-500 000	184	249	214	334	214	77	204
500001-1miljon	29	29	35	68	27	5	25
Över 1 miljon	12	19	11	48	25	4	12
Summa	1 542	1 894	1 583	2 441	1 657	623	1 570
Total skuld i kronor*:							
1- 4 000	743 677	863 429	789 994	1 117 025	764 903	244 998	759 540
4001- 25 000	6 349 237	7 561 921	6 136 399	9 387 791	7 002 090	3 011 542	6 653 212
25001- 50 000	7 355 204	9 853 652	7 065 910	9 617 295	7 600 353	2 880 718	7 325 202
51001-100 000	9 873 115	12 745 947	9 364 934	16 872 017	11 118 960	4 419 868	9 361 955
100001-500 000	40 166 030	51 290 397	45 894 743	76 805 698	46 970 150	15 831 853	42 534 119
500000-1miljon	19 453 158	20 821 380	23 773 446	48 103 997	17 754 863	3 256 993	17 799 992
över 1 miljon	33 539 416	35 916 369	29 849 267	136 872 204	68 332 564	7 242 788	61 064 234
Summa	117 479 837	139 053 095	122 874 693	298 776 027	159 543 883	36 888 760	145 498 254

* Här ingår samtliga skulder för både A-mål och E-mål. Både aktiva och passiva skulder är medräknade. Aktiva skulder innebär att indrivning eller annan åtgärd pågår. Med passiv skuld avses som regel en skuld som är utredd men där det f n inte sker några åtgärder. Tidigare kallades detta "avskrivna skulder", vilket ofta missförstods eftersom skulden är vilande men finns kvar.

Källa: egen sammanställning av Kronofogdemyndighetens statistik grundad på postnumrerområden. Statistiken ger endast en ögonblicksbild av den aktuella situationen vid ett tillfälle i mars 2002. Grunddata framtagna av KFM i Sollentuna i mars 2002. Anm. KFM:s register är uppbyggt för intern administration grundad på indrivningsenheternas organisation mm. Det går därför inte att göra bearbetningar och uppföljningar på kommunnivå.

Bilaga 7

ANSÖKNINGAR OM SKULDSANERING FRÅN NORDVÄSTKOMMUNERNA

Hur många ansökningar skuldsaneringsansökningar får SKUSAN in från Nordvästkommunerna? Den enda statistik som finns avser inkomna ärenden totalt för SKUSAN där hela Stockholmsregionen och Gotland ingår. Antal inkomna ärenden för 2000 ingår totalt till 789 och för 2001 till 644. SKUSAN har manuellt tagit reda på hur många ärenden som kommer från Nordvästkommunerna.

Antal ansökningar om skuldsanering från Nordvästkommunerna till SKUSAN 2000 och 2001

<i><u>Kommun</u></i>	<i><u>2000</u></i>	<i><u>2001</u></i>
Järfälla	24	23
Sigtuna	15	18
Sollentuna	19	15
Solna	7	7
Sundbyberg	29	21
Upplands Bro	10	7
<u>Upplands Västby</u>	<u>17</u>	<u>26</u>
Totalt	121	117

Källa: SKUSAN Stockholm (manuell bearbetning av register på postnummerområden)

Tabellen visar uppgifter från Nordvästkommunerna. Eftersom många uppgörelser där rådgivaren deltar kommer till stånd på frivillig väg (dvs utan lagstöd) och en del ärenden går till beslut utan att rådgivaren berörs går det inte heller att med hjälp av denna statistik värdera omfattningen av rådgivningen. Det är alltså inte en bild av rådgivningen utan bara av skuldärenden som kommit till Kronofogdemyndigheten.

Hellre brödlös än rådlös

► Budget- och skuldrådgivning är ett huvudsakligen individinriktat arbete som syftar till att förbättra klientens ekonomi. Men en rådgivare vill sällan ge råd som innebär att tala om för en klient vad som bör göras. Så vad gör egentligen en budget- och skuldrådgivare? Hur ser regelverket ut? Vilka är klienterna? Vilka andra aktörer har betydelse för rådgivarnas arbete?

Rapporten vänder sig till socionomstudenter, socialarbetare, kronofogdemyndigheter, inkassoföretag och andra som är intresserade av att förstå rådgivningsarbetets förutsättningar och klienternas ekonomiska utsatthet.

Rapportens författare, Sven Trygged, är socionom och fil dr i socialt arbete. ◆



ISBN-91-89681-04-5

Forsknings- och utvecklingsenheten för socialtjänstens
individ- och familjeomsorg i Stockholm Nordväst
e-post: fou-nordvast@sollentuna.se