

Profesjonalisering av økonomisk rådgivning i Nav?

Per Arne Tufte

Professionalization of financial counselling at the NAV office?

Financial counselling is emphasized as part of the counselling role at NAV and is an important public policy instrument for the prevention of financial problems. This article examines the formal qualifications of financial counsellors at NAV and the extent of autonomy or self-control in their counselling practices. Based on the results I discuss the consequences this has for the quality of NAVs financial counselling. The analyses show that it is primarily individuals with a social-work background who are responsible for financial counselling at NAV, and that counsellors in general hold a large degree of autonomy. Finally, I discuss the professionalization of financial counselling as a solution to ensure the quality of these services.

Per Arne Tufte

Førsteamanuensis

Senter for profesjonsstudier, Høgskolen i Oslo og Akershus

E-post: per-arne.tufte@hioa.no

Økonomisk rådgivning inngår i veilederrollen i Nav og er et sentralt offentlig virkemiddel for forebygging av privatøkonomiske problemer. Artikkelen belyser kompetansebakgrunnen til de økonomiske rådgiverne i Nav og hvor stor grad av autonomi eller selvkontroll de har i utførelsen av dette arbeidet. På bakgrunn av dette diskuteres konsekvenser for kvaliteten på den økonomiske rådgivningen i Nav. Analysene viser at denne oppgaven i dag primært innehas av personer med sosialfaglig bakgrunn. I tillegg viser analysen at rådgiverne opplever å ha stor grad av autonomi. Til slutt diskuterer jeg profesjonalisering av rådgivningen som en løsning for å sikre kvaliteten på tjenesten.

Å styre en moderne husholdningsøkonomi stiller større krav til økonomisk kompetanse hos de økonomiske hovedpersonene i husholdningene enn tidligere (Atkinson, McKay, Collard og Kempson 2007). Konsekvensen er at privatøkonomiske problemer i tiltakende grad kan oppstå som følge av sviktende økonomisk kompetanse snarere enn av sviktende inntektsgrunnlag i husholdningene (Poppe 2008).

Økonomisk rådgivning i Nav er et sentralt virkemiddel for *forebygging* av privatøkonomiske problemer. Tjenesten er i tråd med idealet i Nav om å gå fra en byråkratisk saksbehandlerrolle til en veilederrolle som vektlegger individuell oppfølging av hver enkelt bruker (Andreassen og Fossetøl 2011; Helgøy, Kildal og Nilssen 2010). Økonomisk rådgivning knyttes til veilederrollen fordi rådgivningen må ta utgangspunkt i den enkelte brukers unike økonomiske situasjon og krever individuell og tett oppfølging.

Økonomisk rådgivning innebærer følgelig ikke å tildele økonomiske midler (saksbehandlerrollen) selv om dette ofte kan følge i etterkant av rådgivningen. Kort sagt innebærer økonomisk rådgivning, sammen med klienten, å avklare den økonomiske situasjon, identifisere og iverksette tiltak for å sikre inntekter, og identifisere og iverksette tiltak for å avhjelpe tyngende gjeldsforpliktelser.

Det er ulike nivåer for økonomisk rådgivning, fra enklere rådgivningsoppgaver som krever relativt lite spesialkompetanse til tyngre oppgaver som krever inngående økonomisk og juridisk kompetanse. Samtidig må økonomisk rådgivning også bygge på sosialfaglig kompetanse og veiledningskompetanse. Kahrs (2010) beskriver økonomisk rådgivning, og i særdeleshet gjeldsrådgivning, som en virksomhet hvor sosialfaglige og etiske sider må

bringes sammen med det formelle økonomiske og juridiske grunnlaget for rådgivningen. Økonomisk rådgivning er en oppgave som vanskelig lar seg standardisere fullt ut. Rådgiveren er i stor grad henvist til å vurdere rådsøkerens økonomi ut fra egne kunnskaper, erfaringer og skjønnsmessige vurderinger.

Denne artikkelen har som mål å belyse kompetansebakgrunnen til de økonomiske rådgiverne i Nav og graden av autonomi eller selvkontroll de har i utførelsen av dette arbeidet. Jeg redegjør først for hva som kjennetegner rådgivningsfunksjonen i Nav og lovverket knyttet til denne funksjonen. Deretter skisseres en profesjonsteoretisk forståelse av økonomisk rådgivning. De empiriske analysene belyser to problemstillinger:

1. Er det et sterkere innslag av økonomisk og juridisk kompetanse i forhold til sosialfaglig kompetanse blant de økonomiske rådgiverne i Nav, og er det tegn som tyder på at dette forholdet er i ferd med å endre seg?
2. Rapporterer ansatte som arbeider med økonomisk rådgivning større grad av autonomi i arbeidet enn de som arbeider med andre oppgaver i Nav?

Disse problemstillingene leder til en tredje problemstilling som behandles i siste del av artikkelen:

3. Hvilke konsekvenser har den utviklingen som de to problemstillingene ovenfor avdekker for kvaliteten på den økonomiske rådgivningen?

Dersom økonomiske rådgivere har stor grad av autonomi i utførelsen av arbeidet, blir rådgivernes kompetansegrunnlag viktig. Hvis dette grunnlaget i første rekke er sosialfaglig, aktualiseres spørsmålet om hvor godt utdanningsinstitusjonene gir studentene egnet kompetanse for å yte god økonomisk rådgivning.

Økonomisk rådgivning i Nav

Økonomisk rådgivning kan betraktes som «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 ulike utfordringer» som dreier seg om økonomiske problemer (Stolanowski 1994; Stolanowski og Tvetene 2005). *Økonomiske problemer* innebærer at det er vanskelig å få pengene til å strekke til i dagliglivet, altså at det er et misforhold mellom inntekter og utgifter i husholdningen. Økonomisk rådgivning har som siktemål å opprette eller gjenopprette balanse mellom inntekter og utgifter (Solstad 2011). *Gjeldsrådgivning* er en spesiell form for økonomisk rådgivning som innebærer rådgivning i saker hvor rådsøkeren har *gjeldsproblemer*, det vil si at vedkommende ikke har tilstrekkelig inntekt til å betjene renter og avdrag på gjeld.

Lov om sosiale tjenester i Nav (2009) framhever at formålet med loven er «å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet» (§1). §17 angir at kommunen er forpliktet til å tilby veiledning som forebygger sosiale problemer. Rundskrivet til loven slår fast at økonomisk rådgivning står sentralt i Nav-kontorets råd- og veiledningsplikt og angir nærmere hva som skal være innholdet i tilbudet om økonomisk rådgivning. Det presiseres også at økonomisk rådgivning er et sammensatt arbeidsfelt, som innebærer forebygging, løsning av akutte problemer og etablering av varige løsninger. Den økonomiske rådgivningen kan også være integrert med behandlingen av søknader om økonomisk stønad (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2012).

En vesentlig forutsetning for økonomisk rådgivning er å avklare den økonomiske nåsituasjonen for mottakeren. Den økonomiske rådgiveren i Nav rår over ulike virkemidler som må tilpasses den enkelte mottakers behov. Virkemidlene forutsetter i varierende grad kompetanse utover ordinær sosialfaglig kompetanse. Det forutsettes blant annet innsikt i husholdningsøkonomi, og hvordan man håndterer tyngre saker, typisk sett gjeldssaker. Rokhaug (2014) poengterer at siden økonomisk rådgivning kan være komplekst og faglig

krevende, kan en ikke forvente at samtlige Nav-kontorer kan gi et fullstendig tilbud. Han lister opp tre nivåer for økonomisk rådgivning, hvor de to første nivåene representerer et minimumsnivå som alle kontorer bør kunne tilby:

- Nivå 1: Den enkleste formen for rådgivning hvor det *ikke er nødvendig å bringe inn kreditorer*. Dette innebærer for det første å gi informasjon og hjelp til «selvhjelp». Det kan dreie seg om å tilby informasjonsmateriell, maler for å lage budsjett og ta kontakt med kreditorer etc. I tillegg må rådsøker også kunne få veiledning om hvor de bør henvende seg (bank, Nav og så videre.). For det andre innebærer det å gi hjelp til å sette opp oversikt over husholdningsøkonomien og lage realistiske budsjetter. For det tredje kan rådgivningen bestå i å foreta gode vurderinger av hva som må gjøres i det enkelte tilfelle. Her må man identifisere årsaker til det økonomiske utføret, danne seg et bilde av nåsituasjonen til rådsøkeren og peke på tilpasninger av inntekt, utgifter og gjeld som kan rette opp økonomien.
- Nivå 2: Rådgivning hvor det er nødvendig å bringe inn kreditorer, men *uten å foreslå noen form for sanering av gjeld*. Dette kan bestå i å ta kontakt med kreditor eller bistå rådsøkeren med slike henvendelser, med sikte på å få endret lånebetingelser.
- Nivå 3: Tyngre gjeldssaker hvor det er *nødvendig å foreslå gjeldssanering* overfor kreditorene. Dette gjelder tilfeller hvor gjeldsbyrden er svært tyngende, hvor gjeldsbildet er uoversiktlig og komplekst, hvor inntektene er usikre og så videre. Slike saker vil ofte bety økonomiske tap for kreditorene og krever høy kompetanse av rådgiveren når det gjelder evne til å forhandle med kreditorene. For det andre kan arbeidet med tyngre gjeldssaker gå ut på å utforme frivillige gjeldsordninger utenom rettsapparatet. En slik ordning innebærer en avtale hvor alle kreditorer er involvert og kan være svært tunge saker å håndtere.

Jo høyere nivå for rådgivningen jo større er kravene til rådgiverens kompetanse. Det er grunn til å anta at de fleste sakene ligger innenfor de to første nivåene og ikke fordrer tyngre økonomisk kompetanse. Gjennomgang av gjeldsrådgivningssaker fra 2007 tyder likevel på at en god del av sakene kan være tunge: 37 prosent av sakene endte med betalingsplaner hvor minst én kreditor er påført et tap og 17 prosent ble oversendt namsmannen for behandling under Gjeldsordningsloven (Poppe og Tufte 2007). Det er med andre ord et klart behov for personer med tyngre rådgivningskompetanse innen den offentlige rådgivningen.

Et profesjonsperspektiv

Undersøkelsen av gjeldsrådgivning i Nav i 2007 viste at de som har gjeldsrådgivning som oppgave hovedsakelig hadde utdanningsbakgrunn fra sosialt arbeid, økonomi, jus eller andre samfunnsfag (Poppe og Tufte 2007). Den nære koplingen mellom sentrale velferdsstatsprofesjoner og økonomisk rådgivning gjør at jeg legger til grunn et profesjonsperspektiv på økonomisk rådgivning. Artikkelen belyser to profesjonsrelaterte momenter: utdanningskompetansen til de økonomiske rådgiverne i Nav og grad av autonomi i utøvelse av rådgivningsfunksjonen.

Profesjoner betraktes som yrkesgrupper som utøver sin praksis med utgangspunkt i ferdigheter grunnet i en spesialisert kunnskapsbase (Abbott 1988; Freidson 2001; Parsons 1939). Siden økonomisk rådgivning krever økonomisk kompetanse, er det viktig å kartlegge kunnskapsgrunnlaget for denne tjenesten i Nav. Økonomisk rådgivning er ikke en egen profesjon, og det stilles få formelle krav for å utøve økonomisk rådgivning både i privat og offentlig regi.¹

Samtidig er det rimelig å anta at det likevel eksisterer en uformell lukking av økonomisk rådgivning i og med at de fleste kommuner, forut for etableringen av Nav, la tjenesten til sosialkontorene (Tufte 1995). At økonomisk rådgivning ble et element ved sosialt arbeid på

sosialkontorene skyldtes den generelle råd- og veiledningsplikten (Solstad 1995) som var nedfelt i både sosialomsorgsloven (1965) og senere i sosialtjenesteloven (1991). De økonomiske sidene ved sosialt arbeid har likevel vært betraktet med skepsis i det sosialfaglige miljøet og vært viet relativt liten oppmerksomhet i den sosialfaglige litteraturen (jf. Messel 2013; Seltzer 2003; Terum 2003).

Ved etableringen av Nav, hvor trygd, Aetat og deler av den kommunale sosialtjenesten ble slått sammen, ble generalistmodellen betraktet som et ideal for organisering av tjenesten. De ansatte skulle, uavhengig av etatsbakgrunn, dekke et så bredt spekter av tjenestetilbudet som mulig og arbeide i tverrfaglige grupper (Helgøy, Kildal og Nilssen 2011). Etter erfaringer med varianter av denne modellen har «den etatsvise spisskompetansen igjen fått større handlingsrom og yrkesgruppene har i noen grad gjenvunnet kontroll over oppgavene de i utgangspunktet hadde» (Helgøy, Kildal og Nilssen 2013). Det er rimelig å anta at organisering av økonomisk rådgivning, som er en mer klassisk spesialistfunksjon, har vært mindre preget av generalistmodellen enn mange andre Nav-tjenester.

På denne bakgrunn behandler artikkelen to relaterte forskningsspørsmål.

- For det første undersøker jeg om økonomisk rådgivning i Nav er preget av at den tradisjonelt har vært knyttet til sosialtjenesten og dominert av rådgivere med sosialfaglig bakgrunn eller om det er et sterkere innslag av annen relevant kompetanse, først og fremst jus og økonomi, sammenliknet med andre typer tjenester som Nav tilbyr.
- For det andre undersøker jeg om det kan spores en utvikling i retning av at sosialfaglig kompetanse tillegges mindre vekt i økonomisk rådgivning.

I fortsettelsen av disse spørsmålene er det også av interesse å undersøke hvor stor grad av selvstyring (autonomi) og skjønnsutøvelse de økonomiske rådgiverne opplever at de har. Autonomi og skjønnsutøvelse er sentrale temaer innenfor profesjonsteorien. Vi kan betrakte profesjoner som yrkesgrupper som med utgangspunkt i en spesialisert kunnskapsbase har tilegnet seg «the authority and freedom to regulate themselves and act within their spheres of competence» (Wilensky 1964). Økonomisk rådgivning fordrer det Freidson (2001) betegner som mentale skjønnsferdigheter, det vil si ferdigheter som bygger på tilegnelse av en spesialisert kunnskapsbase.

Autonomi forbindes med frihet, uavhengighet og utøvelse av eget skjønn knyttet til å planlegge arbeidet og bestemme prosedyrene for utøvelse av arbeidet (Hackman og Oldham 1975). Innenfor profesjonsstudier skilles det av og til mellom (1) personlig autonomi som er «freedom to conduct tangential work activities in a normative manner in accordance with one's own discretion» og (2) arbeidsrelatert autonomi som er «freedom to practice his profession in accordance with his training» (Engel 1970:12).

Det er en rekke forsøk på å spesifisere og operasjonalisere elementene i personlig autonomi (Mastekaasa 2011). Breaugh (1999) skiller for eksempel mellom tre dimensjoner: (1) metodeautonomi, det vil si å kunne bestemme og velge hvordan arbeidet skal utføres, (2) planleggingsautonomi, det vil si å kunne planlegge arbeidet og bestemme når bestemte oppgaver skal gjøres, og (3) kriterieautonomi, det vil si å kunne bestemme mål for arbeidet og hvordan arbeidet skal evalueres.

Autonomi er nært forbundet med det å fatte beslutninger basert på skjønnsmessige vurderinger. Skjønn innebærer å anvende «generell kunnskap, nedfelt i handlingsregler, på enkelttilfeller» (Molander og Terum 2008a:179). Men skjønnsutøvelse kommer først inn i bildet dersom den generelle kunnskapen ikke gir eksakte retningslinjer om hvilke beslutninger som skal tas: «[...] when general rules do not determine unambiguous conclusions about what ought to be done in particular cases, there is a space for discretion, or a «space of autonomy», in professional judgment and decision-making» (Wallander og Molander 2014). Skjønn

innebærer normalt at profesjonsutøveren er bundet av visse standarder fastsatt av en autoritet (myndighetene) og at skjønnsutøvelse innebærer anvendelse av disse standardene på en måte som krever fortolkning og bruk av dømmekraft (Grimen og Molander 2008).

Den klassiske studien om skjønnsutøvelse i offentlige byråkratier er Lipskys *Street Level Bureacracy* (Lipsky 2010 [1980]) som påviste betydelig autonomi og skjønnsutøvelse blant dem som arbeidet i førstelinjen til tross for omfanget av ledelsessystemer for å kontrollere og styre de ansattes praksis. Grunner til dette er blant annet uklare og/eller dårlig definerte mål, manglende kriterier og mål på utøvelse, urealistiske forventninger i offentligheten, fragmentert kontakt med klienter, behov for å ta raske beslutninger, begrensede muligheter og makt hos ledelsen til å kontrollere virksomheten til førstelinjen.

I lys av Lipskys teori er det en rekke trekk ved økonomisk rådgivning som peker i retning av autonomi. Lovverket og Navs egne retningslinjer gir få konkrete retningslinjer om hva økonomisk rådgivning konkret skal bestå i. Vesentlige deler av den økonomiske rådgivningen krever spisskompetanse innen økonomi og jus. Dette kan gi grunnlag for større autonomi og bruk av skjønn i utøvelsen av økonomisk rådgivning enn andre oppgaver innenfor Nav-systemet. I tillegg er økonomisk rådgivning mangfoldig i og med at det krever innsikt i økonomi og jus, men også rådgivningskompetanse kreves, det vil si innsikt i hvordan man møter den enkelte klient. Til sist kan økonomiske problemer ha stor variasjonsbredde. Det kan dreie seg om svært ulike problemer og svært ulike tilnærminger for å løse problemet.

Betydningen av IKT-løsninger er et annet moment av betydning for autonomi og skjønnsutøvelse. Bovens og Zouridis (2002) hevder at utviklingen og innføringen av informasjonsteknologi er i ferd med å endre det offentlige byråkratiet fra organisasjoner hvor saksbehandlere utøver skjønn i møtet med klienter til organisasjoner hvor systemutviklerne er de egentlige skjønnsutøverne. Det finnes imidlertid så langt svært få IKT-ressurser og støttesystemer som er utviklet med sikte på økonomisk rådgivning, noe som ytterligere kan bidra til å styrke rådgivernes autonomi.

Et sentralt spørsmål er hvorvidt det er mulig å utvikle standarder for økonomisk rådgivning. Jo mindre standardisert en funksjon er jo mer autonomi og skjønnsmessige vurderinger vil den kreve av utøverne, men for ledelsen (og den som søker råd) øker samtidig risikoen for at skjønnen ikke utøves på en tilfredsstillende måte, spesielt dersom kunnskapsgrunnlaget ikke er tilfredsstillende (Molander 2013). Individuell behandling, tilpasset rådsøkerens økonomiske situasjon er et essensielt trekk ved økonomisk rådgivning. Økonomisk rådgivning dreier seg ikke om å fatte beslutninger i form av støtte og tiltak, men innebærer å levere en tjeneste som er tilpasset rådsøkerens behov. Selv om det finnes likhetstrekk vil hver enkelt rådsøkers økonomi ha unike trekk som en må ta hensyn til i rådgivningen. Det er vanskelig å utarbeide en standard for hva som er god husholdningsøkonomi.²

Kombinasjonen av behovsretting og vanskeligheter med å utvikle gode standarder innebærer at en vil forvente stor grad av selvstyring, skjønnsutøvelse og fravær av styring ovenfra hos utøverne (Molander 2013). Denne forventningen styrkes ytterligere av at økonomisk rådgivning krever spesiell kompetanse. Overvåkning fra ledelsens side forutsetter at de har den samme kompetansen som de ansatte. Momentene ovenfor peker derfor stort sett i samme retning og utgjør bakgrunnen for det tredje forskningsspørsmålet i artikkelen: *preges den økonomiske rådgivningsfunksjonen av større grad av autonomi enn andre funksjoner i Nav.*

Selv om økonomisk rådgivning krever spesiell kompetanse, vil rådgiveren i mange tilfeller, og særlig på mindre Nav-kontorer, kombinere dette med blant annet økonomisk sosialhjelp. Det kan oppstå rollekonflikter mellom disse to oppgavene (Solstad 2011). I vårt datamateriale (beskrevet nedenfor) er det et stort flertall (87 prosent) av økonomiske rådgivere som også tildeler økonomisk sosialhjelp. Den tilsvarende andelen blant de som ikke

arbeider med økonomisk rådgivning er 30 prosent. Siden det kan være at grad av autonomi i arbeidet er knyttet til økonomisk sosialhjelp og ikke til økonomisk rådgivninger, er det nødvendig å kontrollere for om en tildeler økonomisk sosialhjelp eller ikke i analysene.

Metode

Problemstillingene ovenfor blir analysert ved hjelp av en survey blant ansatte ved Nav-kontorer i Norge i 2011. Klyngeutvelging kombinert med stratifisering ble benyttet. For å få et mest mulig representativt utvalg ble alle kommuner delt inn i to grupper: under og over 100 000 innbyggere. I den første gruppen ble 25 prosent av kommunene trukket ut tilfeldig, mens i den andre gruppen ble 40 prosent av kommunene trukket ut tilfeldig. Oslo er ikke inkludert.³ Til sammen 115 kontorer i 110 kommuner ble inkludert i undersøkelsen. Alle ansatte i frontlinjen på de utvalgte kontorene ble bedt om å fylle ut skjemaet som ble distribuert elektronisk via Questback. Svarprosenten var på 59,5 prosent, noe som tilsvarer 1758 respondenter (Jessen 2011).

Frafallet er på omtrent 40 prosent, men er omtrent på linje med det en finner i tilsvarende undersøkelser. Siden det ikke finnes statistikk over Nav-ansatte, vet vi ikke om systematisk frafall kan påvirke resultatene i undersøkelsen. Det kan for eksempel være at ansatte med lav autonomi i arbeidet er underrepresentert, men det er ikke gitt hvordan dette vil kunne influere på resultatene. Det at Oslo ikke er med kan også påvirke resultatene i og med at Oslo har vært i front når det gjelder kompetanseutvikling av økonomiske rådgivere. Trolig gir undersøkelsen et rimelig dekkende bilde av kompetansegrunnlag og autonomi for økonomiske rådgivere.

Kompetansebakgrunn

I den første analysen studerer vi kompetansebakgrunnen til de som oppgir at de har økonomisk rådgivning som arbeidsoppgave sammenliknet med dem som ikke har dette som oppgave. Her benyttes lineær sannsynlighetsregresjon siden den avhengige variabelen i dette tilfellet er dikotom. Det kan hevdes at binær logistisk ville være en mer naturlig analyseteknikk. På den annen side er estimatene enklere å fortolke ved lineær sannsynlighetsregresjon (som gjennomsnittlige marginale sannsynlighetsendringer) i tillegg til at estimater fra logistisk regresjon kan være svært følsomme for ikke-observert heterogenitet som følge av utelatte kontrollvariabler (Mood 2009). Resultatene er imidlertid også undersøkt ved hjelp av logistisk regresjon for å se om disse to analyseteknikkene gir samsvarende resultater, og det gjør de.

De primære variablene i analysen er utdanningsbakgrunn og yrkeserfaring forut for etablering av Nav-kontor. Kjønn, alder og lederstilling er kontrollvariabler fordi de kan tenkes å påvirke både sannsynligheten for å være økonomisk rådgiver og sannsynligheten for å ha ulik kompetansebakgrunn. For å undersøke hvorvidt kompetansesammensetningen har endret seg over tid har jeg også inkludert antall år i Nav samt interaksjonsledd mellom denne variabelen og dummyvariablene for utdanning.

Autonomi

Den andre analysen består av et sett av modeller hvor de avhengige variablene angir hvordan de Nav-ansatte generelt oppfatter autonomi i jobben. Det er fem indikatorer og tre ulike dimensjoner ved autonomi som blir belyst i analysene. Den første dimensjonen er *selvkontroll*, det vil si hvorvidt man kan fatte beslutninger på egen hånd og har frihet til å bestemme hvordan arbeidet skal utføres. Indikatorene her er:

- «Jobben min gjør det mulig å treffe mange avgjørelser på egen hånd»
- «I jobben min har jeg svært liten frihet til å bestemme hvordan jeg vil utføre arbeidet»

Svarkategoriene er svært uenig, uenig, enig og svært enig.

Den andre dimensjonen er hvorvidt avgjørelsene bygger på *skjønnsmessige vurderinger*. Det er en indikator for dette i dataene:

- «I jobben min foretar jeg ofte skjønnsmessige vurderinger»
Svarkategoriene er svært uenig, uenig, enig og svært enig.

Den tredje dimensjonen vedrører *grad av ytre kontroll* i form av rutiner og IKT-prosedyrer. Følgende indikatorer er valgt ut:

- «I hvilken grad vil du si at din nåværende jobb er styrt av retningslinjer/regelverk»
- «I hvilken grad vil du si at din nåværende jobb er styrt av IKT-prosedyrer»
Svarkategoriene er meget sjelden, nokså sjelden, av og til, nokså ofte og meget ofte.

Hver for seg kan indikatorne ha sine svakheter som kan resultere i målefeil. Hensikten med å stille dem opp i en og samme analyse er imidlertid å undersøke om disse fem relativt ulike indikatorne på autonomi peker i samme eller i ulik retning. Dersom resultatene gjennomgående antyder at økonomiske rådgivere gjennomgående har høyere autonomi enn andre i Nav, er det mindre plausibelt at resultatene kan tilskrives svakheter ved indikatorne som er benyttet.

I samtlige analyser benyttes ordinær regresjonsanalyse som innebærer at de avhengige variablene på ordinalnivå betraktes som kontinuerlige. Analyseresultatene er sammenliknet med resultatene fra ordinal logistisk regresjon som en kan hevde er mer egnet for analyse av ordinalvariabler. Det er ingen forskjell i koeffisientenes retning og statistisk signifikans for de to teknikkene.

I både kompetanse- og autonomianalysene er det lagt inn faste effekter for kommunene slik at man får tatt hensyn til ikke-observert heterogenitet mellom kommunene eller Nav-kontorene.⁴ I tillegg er det benyttet klusterrobuste standardfeil for å ta hensyn til at variasjonen innenfor hvert enkelt Nav-kontor antakelig er mindre enn mellom Nav-kontorene. Statistikkprogrammet Stata/MP versjon 13.1 er benyttet i analysene.

Analysar

Tabell 1 viser fordelingen på de vesentligste variablene i analysene. Den univariate oversikten viser at omtrent en tredel av respondentene oppgir å ha økonomisk rådgivning som oppgave. Noe over halvparten arbeider med økonomisk sosialhjelp. Vi ser også at det er en overvekt av kvinner, ansatte i alderen 40–49 år, personer med høyere utdanning, hvorav sosialfag, samfunnsfag og økonomi er dominerende. Den vanligste yrkesbakgrunnen forut for Nav er sosialkontor.

[Tabell 1 omtrent her.]

Indikatorne på autonomi, skjønn og styring viser at et flertall av respondentene er enig i at de har frihet til å fatte avgjørelser på egen hånd (84 prosent) og uenig i at de har liten frihet (84 prosent). Et betydelig flertall (86 prosent) er også enig i at det er rom for skjønnsmessige vurderinger. Et flertall svarer imidlertid også at jobben nokså ofte eller meget ofte er styrt av retningslinjer/regelverk (86 prosent) og av IKT-prosedyrer (64 prosent). Oppsummert tyder dette på at mange opplever autonomi i hverdagen, men samtidig også styring og kontroll.

Analysene i tabell 2 undersøker kompetansebakgrunn til de økonomiske rådgiverne i Nav. I utgangspunktet (modell 1) har kvinner større sannsynlighet for å arbeide med økonomisk rådgivning, og denne sannsynligheten synker også med alder.

[Tabell 2 omtrent her.]

Forskjellen i sannsynlighet mellom menn og kvinner er ikke lenger statistisk signifikant når vi kontrollerer for utdanning (modell 2). Det skyldes primært at kvinner i større grad enn menn har sosialfaglig utdanning. De med sosialfaglig bakgrunn har større sannsynlighet for å arbeide med økonomisk rådgivning enn andre. I tillegg ser vi at de som har høyere utdanning generelt har høyere sannsynlighet for å arbeide med økonomisk rådgivning, uavhengig av hva slags utdanningsbakgrunn dette dreier seg om.

Når vi inkluderer pre-Nav-erfaring (modell 3), ser vi at sannsynligheten for å arbeide med økonomisk rådgivning varierer med hva slags bakgrunn man eventuelt har forut for Nav. Bakgrunn fra Aetat og Trygdeetaten er negativt korrelert med sannsynligheten for å arbeide med økonomisk rådgivning, mens bakgrunn fra sosialkontor er positivt korrelert.

Ansatte med sosialfaglig eller velferdsfaglig utdanningsbakgrunn har høyere sannsynlighet for å arbeide med økonomisk rådgivning enn andre utdanningsbakgrunner. I tillegg er det som før en negativ sammenheng for aldersvariabelen. Det er imidlertid ikke lenger en statistisk signifikant sammenheng for variabelen høyere utdanning.

Resultatene indikerer at en i stor grad må regne økonomisk rådgivning som et sosialfaglig spesialområde. De som har sosialfaglig utdanningsbakgrunn og/eller de som har bakgrunn fra sosialkontor har større sannsynlighet for å arbeide innenfor dette området. Ansatte med økonomisk bakgrunn har en noe større sannsynlighet for å arbeide innen økonomisk rådgivning, men forskjellen ikke er statistisk signifikant.

Modell 4 inneholder interaksjonsledd mellom utdanning og antall år i Nav. Dersom kompetansesammensetningen har endret seg, vil man forvente at effekten av utdanningsbakgrunn på sannsynligheten for å være økonomisk rådgiver varierer med hvor lenge man har arbeidet i Nav. Ingen av samspillseffektene er statistisk signifikante, og det er følgelig ingen indikasjon på at kompetansesammensetningen for økonomiske rådgivere har endret seg.

[Tabell 3 omtrent her.]

Tabell 3 viser analysene av indikatorene på autonomi og selvkontroll. Økonomisk rådgivning slår gjennomgående ut på alle indikatorene. De som arbeider innen økonomisk rådgivning gir i større grad enn andre Nav-ansatte uttrykk for at de kan fatte avgjørelser på egen hånd og at de ofte foretar skjønnsbaserte avgjørelser. De oppgir samtidig i mindre grad enn andre Nav-ansatte at de har svært liten frihet til å bestemme hvordan arbeidet skal utføres, at arbeidet er styrt av overordnede mål, retningslinjer/regelverk og IKT-prosedyrer. Siden sammenhengen mellom rådgivning og autonomi er det sentrale spørsmålet i denne artikkelen, kommenteres ikke sammenhengene for kontrollvariablene.

Dette betyr selvfølgelig ikke at alle innen økonomisk rådgivning er skjønt enige om grad av selvkontroll, skjønn og kontroll. For flere av indikatorene er justert R^2 er relativt lav. Hovedtendensen i datamaterialet går likevel klart i den nevnte retningen for samtlige indikatorer. Det tyder på et robust funn.

Konsekvenser for økonomisk rådgivning i Nav

Analysene indikerer at Nav-ansatte med sosialfaglig (og velferdsfaglig) bakgrunn har større sannsynlighet for å arbeide med økonomisk rådgivning enn de som har annen utdanningsbakgrunn. Resultatene tyder også på at dette forholdet er nokså stabilt over den tiden Nav har eksistert. I tillegg gir analysene klar indikasjon på at de som arbeider med

økonomisk rådgivning opplever at de har relativt stor grad av autonomi sammenliknet med utøvere av andre oppgaver.

Jeg diskuterer ut fra dette konsekvenser for kvaliteten på den økonomiske rådgivningen. Dårlig økonomisk rådgivning kan ha uheldige og i verste fall katastrofale følger for klienten. Rådgiveren kan utforme urealistiske budsjetter som klienten ikke har mulighet til å følge, overse farer i økonomien som kunne ha vært avverget på et tidlig tidspunkt, opptre provoserende og uprofesjonelt overfor kreditorer og derigjennom spolere muligheter for frivillige avtaler og så videre. I mer ekstreme tilfeller kan rådgivere sette i verk tiltak som er på kanten av loven eller tiltak som ikke gagnar klienten.

Kunnskapsgrunnlag er avgjørende for profesjonsutøvelsens legitimitet. Et sentralt spørsmål er om sosialarbeiderne er tilstrekkelig faglig rustet for den økonomiske rådgivningsoppgaven. Det er viktig å påpeke at økonomisk rådgivning ikke bare kan tuftes på økonomisk og juridisk kompetanse. Det sosialfaglige aspektet med vekt på dialog og å hjelpe mennesker til å oppnå frihet og uavhengighet er like vesentlig for god veiledning (Kahrs 2010; Solstad 2011). Mens det er grunn til å anta at sosionomutdanningen er god på det sosialfaglige aspektet, er det grunn til å stille spørsmål ved formidlingen av privatøkonomisk kompetanse.

I rammeplanen for 3-årig sosionomutdanning (Utdannings- og forskningsdepartementet 2005) nevnes i liten grad økonomisk rådgivning, bortsett fra at husholdsøkonomi og «råd og veiledning til klienter i materielle og personlige spørsmål innenfor rammene av lov om barnevernstjenester og lov om sosiale tjenester» nevnes som temaer som *kan* tas opp. Gjeld eller gjeldsrådgivning er ikke nevnt. Rammeplanen synes heller ikke å legge sterke føringer på innholdet, i og med at husholdsøkonomi og økonomisk bistand og rådgivning er nevnt som temaer som *kan* være sentrale, ikke som temaer som *må* være sentrale. Dette øker risikoen for at økonomisk rådgivning kan være lite til stede i de konkrete studieplanene uten at dette nødvendigvis er i strid med rammeplanen. En gjennomgang av de sosialfaglige utdanningene i Norge tyder på at økonomisk rådgivning er stemoderlige behandlet ved mange av utdanningsinstitusjonene. Enkelte høyskoler gir studentene tilfredsstillende innføring i temaet, men mange høyskoler behandler temaet enten summarisk eller ikke i det hele tatt (Tuftes og Hveem 2014).

Spørsmålet om kompetanse aktualiseres enda sterkere ved at de økonomiske rådgiverne gjennomgående uttrykker relativ stor grad av autonomi. Det er en potensiell konflikt mellom økonomiske rådgiveres autonomi på den ene siden og ønsket om kontroll fra ledelsens side over kvaliteten med den økonomiske rådgivningen. Dette aktualiseres i ekstra sterk grad siden økonomisk rådgivning krever spesiell kompetanse og følgelig er vanskeligere å overvåke og kontrollere. En rekke studier innen profesjonsteorien har pekt på spenningen mellom profesjoners autonomi og organisasjonsmessig kontroll, og at introduksjon av nye styringsfilosofier i offentlig sektor, først og fremst New Public Management, har redusert profesjonsutøvernes handlingsrom (for eksempel Taylor og Kelly 2006). Empiriske studier gir likevel ikke entydige indikasjoner på at profesjonene har fått redusert autonomi (se for eksempel Evetts 2009; Funck 2012; Jessen og Tuftes 2014).

Med utgangspunkt i en prinsippal-agentmodell er det fire organisatoriske løsninger på problemene å sikre kvalitet på Nav-tjenestene: (1) kontroll i forkant, det vil si mekanismer for å rekruttere og selektere ut ansatte forut for ansettelse, (2) utforming av standarder og rutiner som reduserer den ansattes handlingsrom, (3) utforming av incentiver, i første rekke økonomiske, som motiverer den ansatte til å handle i tråd med ledelsens interesser og (4) overvåking og kontroll i etterkant.

En mulig løsning er å utvikle standarder og styrke den organisasjonsmessige kontrollen med økonomisk rådgivning, ikke minst utvikle IKT-verktøy for tjenesten. Dette arbeidet er til

dels i gang, men spørsmålet er hvor langt det er mulig og tilrådelig å gå i denne retningen. Det ligger i den økonomiske rådgivningens natur at den vanskelig kan standardiseres fullt ut.

Jeg vil argumentere for at sterkere profesjonalisering av økonomisk rådgivning er et godt alternativ til strategien ovenfor. Molander og Terum (2008b) peker på ulike kjennetegn for å sirkle inn begrepet «profesjonell virksomhet». Ett kjennetegn er at profesjoner har kontroll over arbeidsoppgavene sine på to måter: ekstern kontroll over hvem som skal ha adgang til å utføre arbeidsoppgavene og intern kontroll over hvordan arbeidsoppgavene skal utføres. Den eksterne kontrollen sikres gjennom en eller annen form for lukking av adgangen til yrket i form av krav til fullførte utdanninger og eksamener, sertifikater, autorisasjoner eller lisenser. Profesjoner utøver indre kontroll av yrkesutøvelsen gjennom å definere standardene for god profesjonsutøvelse. Innenfor disse standardene er profesjonsutøverne relativt autonome i utøvelsen av yrket (jamfør begrepet om arbeidsrelatert autonomi).

En aktuell løsning er altså sterkere profesjonalisering av rådgivningstjenesten, enten ved at det innføres en form for autorisasjonsordning av økonomiske rådgivere, og/eller ved at økonomisk rådgivning styrkes i de sosialfaglige grunnutdanningene. For å gjennomføre dette må det stilles sterkere krav i rammeplanen om at studentene skal gis en grundig innføring i økonomisk rådgivning. Et annet virkemiddel er etter- og tilleggsutdanninger. Innenfor Nav er det etablert undervisningsopplegg for å heve kompetansen for gjeldsrådgivere. Etterutdanningsopplegg for gjeldsrådgivere i Nav finnes også ved Høgskolen i Lillehammer og Universitetet i Agder.

Kompetansekravene til økonomiske rådgivere er et selvstendig argument for økt profesjonalisering av rådgivningstjenesten. Jeg vil imidlertid framheve et annet argument som forsterker betydning av profesjonalisering. Dette argumentet tar utgangspunkt i at rådgiveren møter ulike og kryssende forventninger til rolleutøvelsen. Solstad (2011) skiller mellom fire roller med respektive rolleforventninger i det offentlige rådgivningsarbeidet: rådgiverrollen, forvalterrollen, kreditorrollen og meglerrollen. I og med at den økonomiske rådgiveren kan finne seg i flere av disse rollene samtidig oppstår muligheter for en uryddig situasjon. Til dels kan dette løses ved at rollene skilles organisasjonsmessig, men dette vil ofte være vanskelig å oppnå ved små kontorer. Igjen er profesjonalisering og utvikling av en profesjonsetikk en vei å gå for å håndtere potensielle rolle settkonflikter for økonomiske rådgivere.

Til syvende og sist dreier dette seg om tillit til rådgivningstjenesten. Hvis vi tar utgangspunkt i Grimens modell for tillit (2009:20) kan vi si tillit mellom den som oppsøker økonomiske råd i Nav og økonomisk rådgiver innebærer at:

- (1) rådsøker overlater til rådgiveren å gripe inn i og avhjelpe sin økonomiske situasjon;
- (2) rådsøker overlater, mer eller mindre frivillig, til rådgiveren å utøve skjønn over sin økonomi;
- (3) den personlige økonomien er viktig for rådsøkeren;
- (4) rådsøker forventer at rådgiveren ikke kommer til å gjøre noe som skader sine interesser, er kompetent til å ivareta økonomien i tråd med rådsøkers interesser, og rår over passende midler for å ivareta økonomien i tråd med sine interesser.

Som prinsippal-agentmodellen ovenfor viser kan ikke klienten eller overordnede uten videre ha tillit til at en økonomisk rådgiver gjør en god jobb. Tillit kan imidlertid oppstå som følge av den institusjonelle rammen den foregår i. Det at Nav står bak rådgivningen kan i seg selv fungere som en garanti for god rådgivning i rådsøkerens øyne. I tillegg kan profesjonalisering, for eksempel i form av en autorisasjonsordning, få rådsøkeren til å senke guarden. Det henger først og fremst sammen med kompetansekravene for å bli autorisert rådgiver som gir en slags kvalitetsgaranti. I tillegg kan profesjonsetiske prinsipper bidra til tillit fra både rådsøker og overordnede.

Konklusjon

Økonomisk rådgivning er en sentral oppgave for forebygging av husholdsøkonomiske problemer. Analysen viser at denne oppgaven i dag i stor grad utføres av personer med sosialfaglig bakgrunn. Sosialfaglig kompetanse er vesentlig for god økonomisk rådgivning, men det er mer tvilsomt om sosionomutdanningene gjør studentene tilstrekkelig rustet når det gjelder økonomisk og juridisk kompetanse. Dette blir spesielt aktuelt siden økonomiske rådgivere rapporterer stor grad av autonomi, skjønn og liten grad av styring.

Sterkere organisasjonsmessig kontroll og innføring av standarder kan være en vei å gå for å sikre kvaliteten på rådgivningen. En alternativ vei er å satse på sterkere profesjonalisering. Det stilles i dag ingen formelle utdanningskrav til dem som skal utføre økonomisk rådgivning, mens det eksisterer en ordning med autorisasjon av finansielle rådgivere innen finanssektoren. Profesjonalisering innebærer å ta skritt i retning av å stille kompetansekrav til den som skal utføre økonomisk rådgivning. Det er store fordeler med profesjonalisering. Profesjonalisering kan imidlertid også ha sin pris: ved at adgangen til bestemte yrker og arbeidsoppgaver lukkes, risikerer man også at mangfoldet av tilnærminger i rådgivningsarbeidet reduseres og at formell kompetanse verdsettes på bekostning av relevant praksis og yrkeserfaring. I stedet for å begrense adgangen til en eller flere bestemte utdanninger kan alternativet være å innføre en form for autorisasjon av økonomiske rådgivere.

Litteratur

- Abbott, A. (1988) *The system of professions. An essay on the division of expert labor*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Andreassen, T.A. og K. Fossetøl (red.) (2011) *Nav ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2012) *Rundskriv Hovednr. 35 – Lov om sosiale tjenester i Nav* (bind): Lokalisert 14.3.2014 på Lovdata. URL: <https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/Hovednr.+35+-+Lov+om+sosiale+tjenester+i+Nav.312829.cms>.
- Atkinson, A., S. McKay, S. Collard og E. Kempson (2007) Levels of financial capability in the UK, *Public Money & Management*, 27(1):29–36.
- Bovens, M. og S. Zouridis (2002) From street-level to system-level bureaucracies: How information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control, *Public Administration Review*, 62(2):174–184.
- Breaugh, J. (1999) Further investigation of the work autonomy scales: Two studies, *Journal of Business and Psychology*, 13(3):357–373.
- Engel, G.V. (1970) Professional autonomy and bureaucratic organization, *Administrative Science Quarterly*, 15(1):12–21.
- Evetts, J. (2009) New professionalism and New Public Management: Changes, continuities and consequences, *Comparative Sociology*, 8(2):247–266.
- Freidson, E. (2001) *Professionalism: The third logic*, Cambridge: Polity Press.
- Func, E. (2012) Professional archetype change: The effects of restricted professional autonomy, *Professions & Professionalism*, 2(2).
- Grimen, H. (2009) *Hva er tillit*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Grimen, H. og A. Molander (2008) Profesjon og skjønn, i A. Molander og L.I. Terum (red.) *Profesjonsstudier*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Hackman, J.R. og G.R. Oldham (1975) Development of the job diagnostic survey, *Journal of Applied Psychology*, 60(2):159–170.
- Helgøy, I., N. Kildal og E. Nilssen (2010) *Mot en ny yrkesrolle i Nav?*, notat 1-2010, Bergen: Uni Rokkansenteret.

- Helgøy, I., N. Kildal og E. Nilssen (2011) Ny yrkesrolle i en organisasjon i endring, *Nordiske Organisasjonsstudier*, 13(3):34–54.
- Helgøy, I., N. Kildal og E. Nilssen (2013) Utvikling av en arbeidsrettet spesialistrolle i Nav, *Tidsskrift for velferdsforskning*, 16(3):141–156.
- Jessen, J.T. (2011) *Dokumentasjon: survey av ansatte ved lokale Nav-kontor våren 2011*, SPS-notat. Oslo: Senter for profesjonsstudier, Høgskolen i Oslo.
- Jessen, J.T. og P.A. Tufte (2014) Discretionary decision-making in a changing context of activation policies and welfare reforms, *Journal of Social Policy*, 43(02):269–288.
- Kahrs, T. (2010) *Gjeldsrådgivning. Sosialfaglige perspektiver på gjeldssaker i Nav*, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Lipsky, M. (2010 [1980]) *Street level bureaucracy*, New York: Russel Foundation.
- Lov om sosiale tjenester i Nav. (2009) *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*, <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>
- Mastekaasa, A. (2011) How important is autonomy to professional workers? *Professions and Professionalism*, 1(1):36–51.
- Messel, J. (2013) *I velferdsstatens frontlinje – barnevernspedagogers, sosionomers og vernepleieres historie*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Molander, A. (2013) Profesjonelt skjønn i velferdsstaten: mekanismer for ansvarliggjøring, i A. Molander og J.-C. Smeby (red.), *Profesjonsstudier II*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Molander, A. og L.I. Terum (2008a) *Profesjonsstudier*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Molander, A. og L.I. Terum (2008b) Profesjonsstudier – en introduksjon, i A. Molander og L.I. Terum (red.), *Profesjonsstudier*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Mood, C. (2009) Logistic regression: why we cannot do what we think we can do, and what we can do about it, *European Sociological Review*, 26(1):67–82.
- Parsons, T. (1939) The professions and social structure, *Social Forces*, 17(4):457–467.
- Poppe, C. (2008) *Into the debt quagmire. How defaulters cope with severe debt problems*, Oslo: University of Oslo.
- Poppe, C. og Tufte, P.A. (2007) *Økonomisk rådgivning på sosialkontorene. Gjeldssaker*, Oslo: Statens institutt for forbruksforskning.
- Rokhaug, E. (2014) *Gjeldsrådgivning og gjeldsordning. Økonomisk og juridisk rådgivning overfor personer med økonomiske problemer*, 5. utgave, Torvastad: Alpha Forlag.
- Seltzer, M. (2003) *Dealing with debt: Financial counseling at Norwegian social offices*, Oslo: Oslo University College.
- Solstad, A. (1995) *Privatøkonomisk rådgivning – en håndbok for sosialarbeidere*, Oslo: TANO.
- Solstad, A. (2011) *Pengene og livet. Økonomisk rådgivning i sosialt arbeid*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Sosialomsorgsloven (1965) *Lov om sosial omsorg*, <http://lovdata.no/pro/#document/ROL/lov/1964-06-05-2?searchResultContext=1054>
- Sosialtjenesteloven (1991) *Lov om sosiale tjenester m.v.*, <http://lovdata.no/pro/#document/ROL/lov/1991-12-13-81>
- Stolanowski, P.-A. (1994) *Tilstrekkelig til livets opphold: Grunnlag og metode for økonomisk rådgivning på sosialkontor*, Oslo: Bedriftsøkonomens forlag.
- Stolanowski, P.-A. og K.G. Tvetene (2005) *Har vi råd mamma? Om inntektssikring og fattigdom*, Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Taylor, I. og J. Kelly, (2006) Professionals. Discretion and public sector reform in the UK: re-visiting Lipsky, *International Journal of Public Sector*, 19(7):629–642.
- Terum, L.I. (2003) *Portvakt i velferdsstaten: om skjønn og beslutninger i sosialt arbeid*, Oslo: Kommuneforlaget.

- Tufte, P.A. (1995) *Gjeldsrådgivning i kommunene II. Fase 2: En kvantitativ analyse av tilbudene på landsbasis*, Lysaker: Statens institutt for forbruksforskning.
- Tufte, P.A. og D.J. Hveem (2014) *Profesjonalisering av økonomisk rådgivning? Statens institutt for forbruksforskning*, under publisering.
- Utdannings- og forskningsdepartementet (2005) *Rammeplan for 3-årig sosionomutdanning*, http://www.regjeringen.no/upload/kilde/kd/pla/2006/0002/ddd/pdfv/269389-rammeplan_for_sosionomutdanning_05.pdf.
- Wallander, L. og A. Molander (2014) *Disentangling professional discretion: A conceptual and methodological approach* (bind 4), hentet fra <https://journals.hioa.no/index.php/pp/article/view/808/779>
- Wilensky, H.L. (1964) The professionalization of everyone? *The American Journal of Sociology*, 70(2):137–158.

Sluttnoter

¹ Det finnes en privat autorisasjonsordning for finansielle rådgivere i banker.

² Standardbudsjettet, utviklet ved SIFO, er imidlertid en standard som benyttes ved økonomisk rådgivning.

³ Dette skyldes at Oslo ikke ble inkludert i 2004 på grunn reorganisering av tjenesten. Av sammenlikningshensyn valgte man å beholde det samme utvalget av kommuner i 2011.

⁴ Vi kan kun skille mellom kommuner og ikke Nav-kontorer, men de aller fleste kommunene har kun ett Nav-kontor.