

Stor galskap

Det er ikke alltid større er bedre. I mange sammenhenger later det til at beslutningstakere har overdreven tro på synergieffekter og slår sammen enheter som trolig aldri burde vært slått sammen – noen ganger også på tross av faglige råd og utredninger.

Det kan være mange grunner til å tro at sammenslåinger gir økt effektivitet. En kan oppnå mer samarbeid, økt spesialisering, redusert administrasjon og bedret informasjonsflyt, sammenlignet med hva en har om ulike enheter jobbe sammen. Det er for eksempel gode grunner til å tro at en god del norske kommuner er for små, både til å rettferdiggjøre en egen administrasjon, styre etc. og til å kunne tilby et fullgodt tjenestetilbud til sine innbyggere.

I noen tilfeller er det opplagt bedre med større enheter. Å drive énmanns flyttefirma er opplagt ikke så lurt siden det blir veldig vanskelig å flytte tunge ting. I slike tilfeller er verdien av to personer som samarbeider større enn hva de kan klare enkeltvis. En skole med 15 elever og én lærer kan vanskelig tilby topp undervisning innenfor alle fag, rett og slett fordi det skal mye til at den samme læreren er kompetent innenfor alle fag, og fordi vedkommende må undervise på flere nivåer samtidig. Samtidig er det ikke opplagt at større *alltid* er bedre. I andre sammenhenger har en allerede etablert det vi kanskje kan kalle funksjonelle samarbeid. Om en ungdomsskole har lærere som dekker alle fagbehov er det ikke sikkert at det har noen gevinst å doble størrelsen slik at en får f.eks. åtte parallelle klasser i stedet for fire. I mange former for produksjon har teknologisk utvikling gjort det mulig å produsere mye mer uten å tilsette flere folk. I slike tilfeller har sammenslåinger og storskalaproduksjon en åpenbar gevinst. Men, om en f.eks. slår sammen to ungdomsskoler må en likevel ha akkurat like mange lærere per elev. Industriens storskalagevinster slår altså ikke inn i mange former for offentlig serviceproduksjon.

Riktig størrelse kan altså være både stor og liten, det avhenger helt av hva en gjør. Det er i seg selv en god grunn til å tenke seg godt om før en gjennomfører store sammenslåinger. I tillegg er det viktig å være klar over at slike omstillingsprosesser i seg selv ofte er kostbare. En ting mer de midlene som brukes til selve omstillingsprosessen (alt fra flytting til IT-systemer til grafisk profil), vel så viktig kan det være med skjulte kostnader så som økt sykefravær, ansatte med verdifull kompetanse som slutter og dårlig kvalitet på tjenestene som leveres i en omstillingsperiode.

Det kan finnes mange eksempler på dette. Et svært aktuelt eksempel er sammenslåingen av oslo-sykehusene til det nye Oslo Universitetssykehus. Flere studier har hevdet at disse sykehusene allerede er så store at muligheten for storskalagevinster for lengst er brukt opp.¹ Det er derfor vanskelig å forstå at omorganiseringen skal gi store besparelser. I stedet virker det som om det både kommer til å bli dyrt og at det skaper en masse frustrasjon, sinne blant ansatte og trolig også dårligere kvalitet på tjenestetilbudet til pasientene.

Et annet eksempel som også har enda større omfang er opprettelsen av NAV. Til grunn for beslutningen om å slå sammen Trygdeverket, AETAT og deler av sosialtjenesten til NAV lå det en

¹ Se f.eks. Kalseth, Sarheim Anthun, Hope, Kittelsen og Persson, 2011, Spesialisthelsetjenesten i Norden, om skalaelastisiteter på side 90.

offentlig utredning fra det såkalte Rattsø-utvalget (NOU 2004:13). Dette utvalget ble bedt om å vurdere ulike organisasjonsmodeller for velferdsetatene, og spesielt viktig var det å løse problemet med såkalte "kasteballer" – dvs. brukere som ble sendt frem og tilbake mellom trygdekontoret, AETAT og evt. også sosialkontoret. Dette utvalget gikk inn for å opprette to statlige etater, én med ansvar for arbeid og inntekt og en annen med ansvar for pensjon. Det ble også skrevet en faglig utredning fra Frischsenteret som viste at antall "kasteballer" nok var en god del lavere enn hva deres rolle i debatten kunne tyde på.²

Til tross for dette foreslo Regjeringen og Stortinget vedtok å opprette én etat med ansvar for alt. Visjonen var at det skulle være én dør, en skulle forholde seg til én saksbehandler som skulle være "generalist" og dermed kompetent på alle områder. Resultatet ble det vi kjenner som NAV og som startet gradvis f.o.m. høsten 2006.

I en snart utgitt artikkel i tidsskriftet *Søkelys på Arbeidslivet* evaluerer Ragnhild Schreiner og jeg effekten av NAV-reformen på dens brukere. Kom NAVs brukere raskere ut i jobb enn før reformen? Havnet færre på varig trygd? For å gjøre dette benytter vi Norske registerdata som gjør det mulig å følge hver enkelt av NAVs brukere fra de kommer inn døra første gang til de begynner i en ny jobb eller mottar varig uføretrygd.³ Effekten av reformen finner ved å benytte oss av at ulike kommuner gjennomførte NAV-reformen til ulik tid. Vi sammenligner da hvordan en kommunes NAV-brukere eventuelt endrer atferd når denne kommunen går fra å ha AETAT, trygdeetaten og kommunalt sosialkontor til å etablere NAV, relativt til andre kommuner som ikke etablerer NAV-kontor akkurat da. Denne strategien kalles gjerne "forskjeller i forskjeller" eller "Differences in Differences".

Trolig ikke spesielt overraskende for de fleste finner vi at NAV-reformen ikke bidro til at folk kom raskere i arbeid. Tvert i mot førte reformen til at deres brukere sjeldnere kom ut i jobb og til at de brukte lenger tid i trygdesystemet enn tidligere. Så langt strekker vår evaluering seg kun ut 2008 og det kan godt hende at NAV kommer på plass etterhvert og de negative effektene vi finner kun er midlertidige. Det vil tiden vise. Mitt poeng er likevel som følger: Kaoset som fulgte etableringen av NAV og som vi finner som negative reformeffekter i vårt studie kan ikke ha kommet spesielt overraskende på noen. Regelverket NAV er satt til å forvalte er svært komplisert og troen på at én saksbehandler skulle kunne gi folk gode svar og behandle saker på alle felt var i beste fall naiv.

Det er i tillegg betydelige skjulte kostnader ved å gjennomføre slike omlegginger. Mye tyder på at NAV i omstillingsprosessen har mistet mye personell med høy kompetanse på de regelverkene de var satt til å forvalte. Videre var omstillingsprosessen preget av høyt sykefravær, som både er kostbart for samfunnet og fører til økt belastning på dem som er igjen på jobb.

Før en vedtar en omstilling bør en derfor se for seg betydelige gevinster. I iveren etter endring kan en lett glemme å ta inn over seg hele kostnadsbildet.

² Fevang, E., Røed, K., Westlie, L., Zhang, T. (2004), *Veier inn i, rundt i, og ut av det norske trygde- og sosialhjelpssystemet*. Rapport 6/2004. Oslo: Frischsenteret.

³ Helt presist er det stønadene vi følger slik at vi kan følge hver enkelt fra en starter å motta dagpenger, attføring- eller rehabiliteringsstønad eller sosialstønad og frem til arbeid eller varig uførestønad.