

Jo større jo bedre?

-en drøfting av fordelene og ulempene ved kommunereform og en analyse av betydningen av størrelse for offentlig forvaltning

av

Hans Rasmussen Theting

Masteroppgave

Masteroppgaven er levert for å fullføre graden

Master i samfunnsøkonomi

Universitetet i Bergen, Institutt for økonomi

Februar 2015

UNIVERSITETET I BERGEN



Forord

Denne oppgaven markerer et innholdsrikt studieløp som begynte med utviklingsstudier og endte med samfunnsøkonomi. Lærdommen og opplevelsene fra mine studier har bidratt til min dannelse og gjort meg sikker på mine ferdigheter og min person. Jeg vil begynne med å rette en spesiell takk til min veileder Alf Erling Risa for støtten og veiledningen på denne oppgaven. Videre vil jeg takke mine medstudenter og venner Tor Gunnar Saakvitne og Kjetil Berg, som har vært svært hjelpsomme og ofret sin tid for å hjelpe meg. Deres hjelp har vært uvurderlig. Jeg vil også takke min samboer Linn Elisabeth Øyehaug som har støttet meg og vært svært tålmodig i perioder der jeg har levd i min egen «masterverden».

Jeg vil dedisere denne oppgaven til min far. Takk for alt du har lært meg og at du alltid har støttet meg.

Hans Rasmussen Theting

Hans Rasmussen Theting, Oslo 2. Februar 2015

Sammendrag

Jo større jo bedre?

- en drøfting av fordelene og ulempene ved kommunereform og en analyse av betydningen av størrelse for offentlig forvaltning

Hans Rasmussen Theting, Master i samfunnsøkonomi

Universitetet i Bergen, 2015

Veileder: Alf Erling Risa

Fokuset på norsk kommunereform har økt betraktelig de siste årene. Det politiske klimaet er i ferd med å endres i retning av at en kommunereform må innføres fra sentralt hold, i motsetning til den tidligere holdningen om at kommunereform skal besluttes på frivillig basis, den såkalte frivillighetslinja. Dette skiftet i den politiske tilnærmingen til kommunereform representerer et veiskille i norsk politikk og en potensiell kilde til politisk konflikt. Denne oppgaven diskuterer fordelene og ulempene ved en potensiell norsk kommunereform, gjennom en teoretisk drøfting og en empirisk analyse av betydningen av størrelse på enhet for offentlig forvaltning. Dersom fordelene ved størrelse er den drivende faktoren for kommunereform, bør den også kunne dokumenteres med empiriske analyser. Den teoretiske drøftingen presenterer litteratur som diskuterer betydningen av størrelse for offentlig forvaltning, og rasjonale for sammenslåing opp mot litteraturen knyttet til «fiscal federalism» perspektivet. Videre følger den empiriske analysen som benytter NAV-reformen som en indirekte analyse for å vurdere den potensielle effekten av en kommunereform. Her er fokuset hvilken betydning størrelse på enhet hadde for måloppnåelsen i NAV-reformen. Den empiriske analysen estimerer en «difference-in-difference» modell som vurderer måloppnåelse i arbeids -og velferdsforvaltningen før og etter NAV-reformen i tidsperioden 2003-2010. Resultatene indikerer at NAV-reformen hadde en svak, men negativ effekt på nøkkelvariablene, et resultat som støttes opp av tidligere studier av emnet. Resultatene fra analysen viser ingen betydelig forskjeller mellom kommuner som er mindre og kommuner som er større enn regjeringens foreslåtte minstekommune. I tilfellet NAV-reformen kan vi dermed ikke bekrefte påstanden om at større kommuner fungerer bedre enn mindre kommuner. Det statistiske programmet benyttet i analysen er STATA.

Innholdsfortegnelse

Forord	ii
Sammendrag	iii
Innholdsfortegnelse	iv
Liste over figurer	v
Liste over tabeller	vi
1 Innledning	1
1.1 Er tiden inne for en sentralt determinert kommunereform i Norge, og hvilken effekt har størrelse på offentlig tjenesteforvaltning?	1
1.2 Hva kan vi lære fra NAV-reformen om betydningen av størrelse på enhet?	2
1.3 Oppgavens struktur	3
2 Kommunereform	4
2.1 Norsk kommuneutvikling	4
3 Teoretisk rammeverk	8
3.1 «Big is beautiful» – argumentet for størrelse	8
3.2 Small is beautiful – “Fiscal federalism” argumentet	12
4 Kommunestruktur – interessekonflikter og kostnader	17
4.1 Valg av kommunestruktur - Hvordan kan interessekonflikten mellom myndighetsnivå påvirke?	17
4.2 Sosiale og økonomiske kostnader	19
4.3 Frivillighetslinjas validitet.....	21
4.4 Størrelse irrelevant – oppgavefordelingen er det viktige	23
4.5 Hvilken effekt kan størrelse på enhet ha for måloppnåelsen i NAV-reformen?	24
5 Hva kan vi lære av NAV-reformen? – en case	26
5.1 NAV-reformen	26
5.2 Forskning på NAV-reformen	31
6 Data	35
6.1 Datamateriale og uttrekk	35
6.2 Variablene	37
6.2.1 Avhengige variabler	37
6.2.2 Deskriptiv statistikk avhengige variabler	41
6.2.2 Forklaringsvariabler	46
6.3 Kritikk av data - og kan vi i det hele tatt bruke NAV-reformen?.....	50
7 Økonometrisk metode	54
7.1 Hvordan skille ut effekten av tiltaket?.....	54
7.2 DID estimatoren	56
7.3 Teoretisk rammeverk	57
7.4 Økonometrisk spesifisering	61
7.5 Kritikk av Difference-in-Difference	63
8 Analyse	66
8.1 «Difference-in-difference» modell med fasteffekter	67
8.2 Resultater for kommunegruppene	69
8.3 NAV-reformens effekt – og sammenligning av kommunegrupper	77
8.4 Kritikk av resultatene.....	82
9 Avsluttende drøfting	87
Referanser	87
Appendix	96

Liste over figurer

Figur 1: Kommuner i Norge etter innbyggertall	5
Figur 2: Kommuner som tilbød Aetat-tjeneste før NAV-reformen	27
Figur 3: Innslagsår for NAV i kommunene	29
Figur 4: Arbeidsledighet i Norge 2000-2013, i %, hele utvalget.	37
Figur 5: Individuer på dagpenger 2003-2010 i %, hele utvalget	38
Figur 6: Individuer som mottar sykepenger, som % av arbeidsfør befolkning 2003-2010	39
Figur 7: Individuer på uføretrygd, % av arbeidsfør befolkning 2003-2010, hele utvalget	39
Figur 8: Individuer som mottar rehabiliteringspenger i %, 2003-2010, hele utvalget.	40
Figur 9: Individuer på attføringstiltak, % av arbeidsfør befolkning 2003-2010, hele utvalget	41
Figur 10: Organisering av kommunene i grupper, grupper 1-5.	42
Figur 11: Ytterligere spesifisering av kommuner etter innbyggertall	42
Figur 12: Kommuner etter areal	47
Figur 13 Fylkesvis hovedtall fra Nasjonalregnskapet, 2003-2010	48
Figur 14: Kommuner som tilbød Aetat-tjeneste før NAV-reformen, detaljert	49
Figur 15: Enkel illustrasjon av «differences-in-differences» analyse	56

Liste over tabeller

Tabell 1: Deskriptiv stat., avh. variabler 2003-2010, hele utvalget i %	43
Tabell 2: Deskriptiv stat., avh. variabler 2003-2010, Kom. gruppe 1 i % (0-2000).....	44
Tabell 3: Deskriptiv stat., avh. variabler 2003-2010, Kom. gruppe 2 i % (2000-5000).....	44
Tabell 4: Deskriptiv stat., avh. variabler 2003-2010, Kom. gruppe 3 i % (5000-15000).....	45
Tabell 5: Deskriptiv stat., avh. variabler 2003-2010, Kom. gruppe 4 i % (15000-50000).....	45
Tabell 6: Deskriptiv stat. avhengige variabler 2003-2010, Kom.gruppe 5 i % (Over 50000) .	46
Tabell 7: Illustrasjon av» difference-in-difference» estimatoren	61
Tabell 8: Kommunegruppe 1 (0-2000 innbyggere).....	70
Tabell 9: Kommunegruppe 2 (2000-5000 innbyggere).....	72
Tabell 10: Kommunegruppe 3 (5000-15000 innbyggere).....	73
Tabell 11: Kommunegruppe 4 (15000 – 50000)	75
Tabell 12: Kommunegruppe 5 (50 000 >).....	76
Tabell 13: Sammenligning av ledighet på tvers av kommunegrupper	78
Tabell 14: Sammenligning av mottakere av rehabiliteringspenger på tvers av kommunegrupper	79
Tabell 15: Sammenligning av mottakere av sykepenger på tvers av kommunegrupper	80
Tabell 16: Sammenligning av mottakere av uføretrygd på tvers av kommunegrupper	81

1 Innledning

Etter at Danmark i 2007 gjennomførte sin kommunalreform, som økte gjennomsnittskommunen fra 19 000 til 50 000 innbyggere, overstiger antall kommuner i Norge kommuneantallet i Sverige og Danmark til sammen. Rådende politikk på endring i den norske kommunestrukturen har hittil vært at kommunesammenslåing skal skje på frivillig basis¹. Ved det siste regjeringsskiftet synes denne holdningen imidlertid å være i ferd med å endres. Regjeringen har signalisert, både gjennom sine politiske uttalelser og ved å nedsette et nytt ekspertutvalg for vurdering av kommunestrukturen, at en endring i kommunestrukturen ikke nødvendigvis forutsetter gjensidig samtykke fra kommunene. Dersom en kommunereform skal kunne forsvares uten samtykke bør fordelene ved en slik strukturell reform være tydelige, og med god margin overdøve de potensielle ulempene ved en reform. Denne oppgaven vil utforske hvilke teoretiske betraktninger som ligger til grunn for ideen om at større eller mindre enheter medfører et bedre eller dårligere styringsgrunnlag for den offentlige administrasjonen. Oppgaven legger også frem en empirisk analyse av NAV-reformen med et hovedfokus på hvordan størrelse på enhetene påvirket måloppnåelsen til reformen. Analysen utføres for å belyse potensielle effekter av en kommunereform i Norge i et forsøk på å bidra med et empirisk basert argument i debatten om norsk kommunereform, utover den teoretiske drøftingen.

1.1 Er tiden inne for en sentralt determinert kommunereform i Norge, og hvilken effekt har størrelse på offentlig tjenesteforvaltning?

Den siste store norske kommunereformen skjedde i 1974, da antallet kommuner ble redusert fra 747 til 443 kommuner. Etter dette har kun mindre justeringer blitt gjort i kommunestrukturen. Årsakene til manglende restrukturering av den norske kommunemodellen er mange og varierte. Noe av forklaringen er knyttet til geografiske forhold, en annerledes distrikts- og landbrukspolitikk enn våre naboland, men også at man i Norge har avventet en større «ovenfra-og-ned» kommunereform. I dag har Norge 428 kommuner, der over halvparten er under 5000 innbyggere. Samtidig som vi opprettholder 428 administrative enheter forventes det at offentlige utgifter vil øke i fremtiden som følge av den demografiske utviklingen. Videre er det en erklært målsetning at sentrale myndigheter i

¹Brandtzæg et.al 2013:30

økende grad vil desentralisere statlige oppgaver til kommunene. Gjennom blant annet samhandlingsreformen og NAV-reformen har kommunene allerede fått utvidet ansvar². I tillegg til at kommunene får flere oppgaver er omkring 13 % av norske kommuner satt under administrasjon og tvunget inn i ROBEK-systemet³. En endring mot færre og større enheter ønskes fra ulike hold i det politiske miljøet og fra ulike interesseorganisasjoner i Norge. Overbevisningen om at en restrukturering av kommunestrukturen vil redusere kostnader og øke effektiviteten i offentlig forvaltning, samt styrke kommunenes tjenestetilbud og kompetanse er hovedmotivasjon for tilhengerne av reform. Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner har uttalt at det er behov for større og mer robuste kommuner for å sikre gode tjenester, styrke lokaldemokrati og samfunnsutvikling⁴. Det er også blitt hevdet at større kommuner bidrar til mer selvstyre og økt lokaldemokratisk innflytelse. Det finnes imidlertid også et argument for at størrelse ikke teller, at det er oppgavefordelingen som er det sentrale. Likeledes i motsetning til argument om at «big is beautiful», eller at større enheter fungerer bedre, finnes det en hel akademisk tradisjon innenfor «fiscal federalism» litteraturen som problematiserer større enheter, og heller argumenterer for fordelene ved mindre enheter.

1.2 Hva kan vi lære fra NAV-reformen om betydningen av størrelse på enhet?

NAV-reformen representerte en horisontal fusjon og en vertikal desentralisering. Horisontalt fordi ulike deler av arbeids- og velferdstjenesten ble slått sammen. Vertikalt fordi kommunene etter reformen utvidet sitt tjenestetilbud med tjenester som før kun ble tilbudt på regionalt nivå eller i større kommuner. Et eksempel på dette er at arbeidsformidlingen, Aetat, som tidligere kun var representert i større kommuner, og på regionalt nivå, nå er representert i alle kommuner gjennom det lokale NAV kontoret. Reformen ble rullet ut gradvis fra 1.juli 2006 over en periode på fire år. Dette tillater oss å vurdere hvordan ulike kommuner håndterte denne endringen, med et spesielt fokus på hvordan størrelse spiller inn. Kan vi se noen signifikante forskjeller på kommuner med ulik størrelse?

² Kommunal- og forvaltningskomiteen prop. 110 S 2012:7

³ Regjeringen.no, (2014d).

⁴ Kommunalnytt, (2014).

Denne oppgaven har ikke primært som formål å vurdere i hvilken grad NAV-reformen var vellykket eller ikke, et spørsmål som er viet stor oppmerksomhet i kjølvannet av reformen. Analysen av NAV-reformen er relevant for denne studien med hensyn til i hvilken grad ulike kommuner etter størrelse i Norge har håndtert denne organisatoriske overgangen i forhold til hverandre. NAV-reformen representerte en desentralisering av oppgaver og restrukturering av administrasjonen i kommunene uten at sammenslåing var gitt som premiss. Man kan si at reformen fulgte generalistkommuneprinsippet ettersom reformen krevde at alle kommuner forvaltet samme sett av grunnleggende tjenester. Dersom sammenslåing av kommuner er et premiss for at desentralisering av oppgaver og omorganisering av tjenester til kommunene skal fungere, vil vi forvente at mellomstore eller større kommuner lykkes bedre enn mindre kommuner med å oppnå målsetningene i NAV-reformen. Analysen tar sikte på å vurdere hvorvidt dette var tilfellet for NAV-reformen, og hvordan dette kan belyse betydningen av størrelse på enhet for offentlig forvaltning. Dette er det sentrale premisset for analysen.

1.3 Oppgavens struktur

Oppgaven vil struktureres på følgende måte. Kapittel 2 er et bakgrunnskapittel som skisserer de store linjene i norsk kommuneutvikling. Deretter vil et teoretisk rammeverk legges frem i kapittel 3. Dette kapitlet danner grunnlaget for en drøfting av fordelene og ulempene ved kommunereform i det påfølgende kapitlet. Kapittel 5 tar for seg NAV-reformen som en case. Her vil vi utforske hvilke erfaringer fra NAV-reformen som kan belyse det sentrale spørsmålet i debatten omkring kommunereform, - har størrelse på enhet en betydning? Deretter utvikles en empirisk analyse med et datakapittel (kapittel 6), modellkapittel (kapittel 7) og en økonometrisk analyse (kapittel 8) for å besvare hvorvidt størrelse på den kommunale enheten var av særskilt betydning for måloppnåelsen i NAV-reformen. Etter at resultatene fra denne analysen er lagt frem vil den hittil todelte drøfting i oppgaven trekkes sammen i en avsluttende drøfting som vil utgjøre det siste kapitlet i oppgaven.

2 Kommunereform

Dette kapitlet innleder med en gjennomgang av de viktigste endringene i norsk kommunestruktur etter andre verdenskrig. I forbindelse med denne gjennomgangen av kommuneutviklingen vil man gjennom beskrivelsen av ulike komiteer og utvalg sine mandat og innstillinger også se hvordan debatten omkring kommunestruktur har formet seg i takt med samfunnsutviklingen.

2.1 Norsk kommuneutvikling

Norsk kommuneforvaltning og det lokale selvstyre ble etablert ved Formannskapslovene av 1837. Ved disse lovene ble Grunnlovens prinsipper etablert på lokalt nivå, og administrasjonen fikk nå lokale og sentrale beslutningstagere. Antallet kommuner i Norge varierte i perioden frem til andre verdenskrig fra 392 til hele 744 kommuner⁵. I denne perioden skal ikke kommunestrukturen ha vært under særlig kritisk vurdering. Etter andre verdenskrig har imidlertid en rekke utvalg og komiteer vurdert fordelene og ulempene ved gjeldende struktur, noe som har ført til flere endringer. En kort gjennomgang av disse endringene vil danne et naturlig bakteppe for diskusjonen i det påfølgende kapitlet rundt dagens struktur og planene for ny kommunereform.

Den første utvidede vurderingen av den norske kommunestrukturen ble satt i gang like etter første verdenskrig. Schei Komiteen, oppkalt etter komiteens leder Nikolai Schei, utviklet fra komiteens etablering i 1946 og utover på 1950-tallet en rekke prinsipielle retningslinjer for hvordan kommunestrukturen burde se ut. Komiteens arbeid la grunnlaget for en reduksjon fra 744 kommuner til 454 i perioden 1958-1967. Komiteens prinsipielle retningslinjer kan kort oppsummeres med fire hovedpunkter:

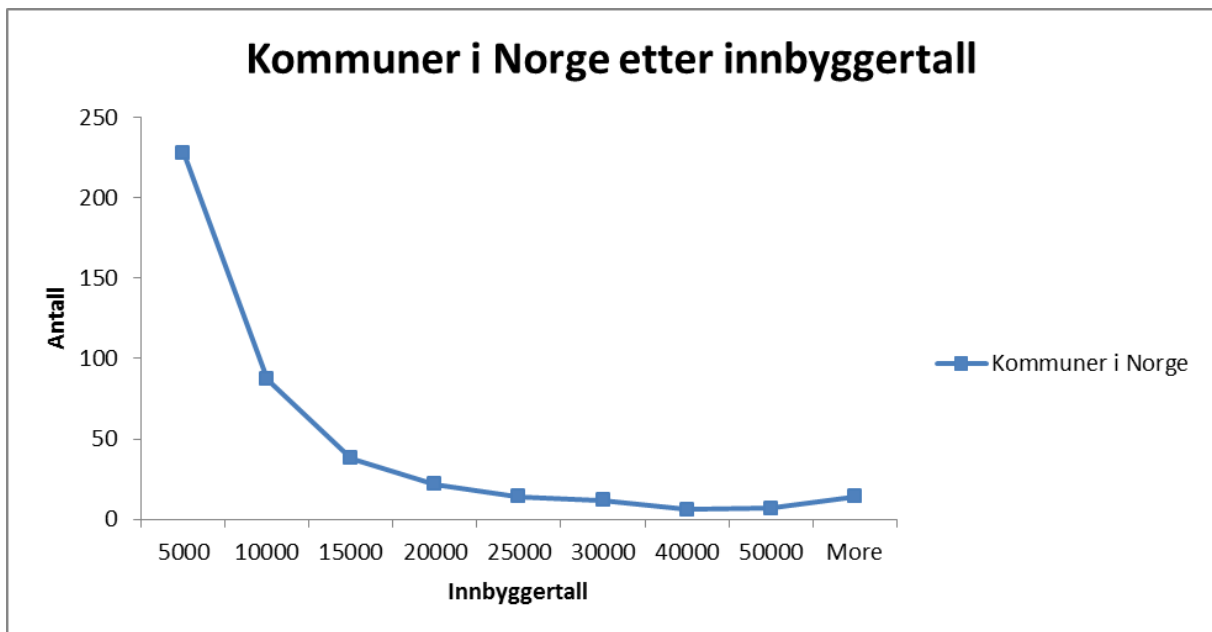
- 1) Kommunene skulle ha en minstestørrelse som «sikret kommunene tilstrekkelig befolkningsgrunnlag for en forsvarlig og tidsmessig administrasjon og tjenesteapparat, 2500-3000 innbyggere og 5000-10000 innbyggere der de geografiske forholdene ligger til rette for det».

⁵ Brandtzæg et. al 2013: 26

- 2) Kommunene skulle ha «enheter med et så allsidig næringsliv at det kan gi flere ben å stå på i vanskelige tider og demme opp mot fraflytting».
- 3) Videre fokuserte komiteen på at kommunene skulle være «enheter der en har, eller kan utvikle, et kraftig og levedyktig sentrum».
- 4) Til slutt skulle man ha «enheter der en kan rasjonalisere skoleverket og danne grunnlag for en vellykket utbygging av den nårige skolen»⁶.

Endringene som ble utført i kommunestrukturen fulgte ikke alltid retningslinjene, og landsdeler og fylker reduserte sitt kommuneantall i ulik grad. Vi har fremdeles like under 100 kommuner med færre enn 2000 innbyggere i Norge i dag. Denne strukturreformen er likevel den mest omfattende som er gjennomgått. Fra 1968-1974 ble kommuneantallet ytterligere redusert med 11 gjennom ulike byutvidelser. Figur 2.1 viser nåværende kommuner i Norge etter innbyggertall.

Figur 1: Kommuner i Norge etter innbyggertall



Kilde: SSB (2014a)

Neste betydelige endring i den norske kommunestrukturen kom i etterkant av Tallaksen-utvalgets innstilling til stortinget i 1974. Utvalget fikk i oppgave å vurdere oppløsning av allerede sammenslåtte kommuner - i alt 21 kommuner ble vurdert. Da utvalget leverte sin

⁶ Regjeringen.no, (2014a)

innstilling til stortinget ble kun 3 kommuner foreslått oppløst. Stortinget vedtok imidlertid oppløsning av 10 av de 21 kommunene. Resultatet ble at 11 nye kommuner ble etablert. Dette var siste gang kommunestrukturen ble utvidet. Det skulle ta 10 år før neste utvalg vurderte den eksisterende kommunestrukturen.

Buvik- utvalget ble etablert i 1984 og la frem sin innstilling i 1986. Utvalgets mandat var å vurdere sammenslåing av et utvalg byer og omegnskommuner rundt byer som Larvik, Tønsberg, Horten og senere Sarpsborg, Fredrikstad, Arendal, Hamar og Hammerfest. I to omganger, 1988 og 1992, samt ved en siste mindre sammenslåing i Hamarområdet i 1994, ble antallet kommuner redusert med 19. Ettersom byene vokste, ble det trangere innenfor kommunegrensene og behovet for utvidelse økte med befolkningsveksten. Dette var bakgrunnen for denne runden med endringer i kommunestrukturen⁷.

Det neste utvalget som ble etablert for å vurdere kommunereform var Christiansen-utvalget. Utvalget la frem sin innstilling i 1992, NOU 1992:15 «Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring». Utvalget konkluderte med at det eksisterte et stort behov for reform, spesielt på fylkeskommunefronten. Det ble blant annet foreslått en sammenslåing av Oslo og Akershus fylkeskommune. Begrunnelsen var at det var skjedd betydelige endringer i både kommunenes geografiske forutsetninger og kommunenes oppgaver siden forrige sammenslåingsreform. Det ble også vist til at en rekke endringer i befolkningsutviklingen, arbeidsmarked, sysselsetting, kommunikasjoner og bosettingsmønster hadde medført store variasjoner i kommunenes befolkningsgrunnlag, både internt i fylker og mellom ulike regioner. Det ble pekt på at utviklingen ville fortsette i samme retning, med en redusert befolkning i mindre kommuner og økt befolkning og aktivitet i større kommuner og byer. Denne utviklingen i bosetting og arbeidsmarkedet hadde i følge utvalget bidratt til kvalitetsforskjeller mellom kommunene. Mindre kommuner slet i følge utvalgets rapport med å innfri kravene til kommunene som følge av lav kapasitet og for dårlig kompetanse knyttet til små og sårbare fagmiljø. Man fryktet også at utviklingen i bosettingsmønsteret ville forstyrre balansen mellom små og store kommuner⁸

⁷ Brandtzæg et.al 2013: 27

⁸ Brandtzæg et.al 2013: 27

Når det gjaldt planene om sammenslåing av fylkeskommunene Oslo og Akershus kom ikke partene til enighet om hvordan dette skulle løses. En midlertidig løsning ble at man i økende grad skulle satse på interkommunalt og interfylkeskommunalt samarbeid. I 1995 vedtok Stortinget at videre sammenslåing av kommuner skulle være basert på frivillighet og initiativ fra kommunene, der myndighetene ville følge opp og hjelpe til ved sammenslåingen. Denne strategien, som ble kalt *frivillighetslinja*, har ført til syv sammenslåinger frem til 2013⁹. I de fleste av disse tilfellene har driveren for sammenslåing vært knyttet til enten kapasitetsproblemer i den større kommunen eller svak økonomi og fraflytning i den mindre kommunen. I disse tilfellene har fordelene ved en sammenslåing vært forholdsvis klare, men flertallet i folkeavstemningene om hvorvidt kommunene skal sammenslås har likevel vært svært marginale¹⁰.

Etter valget i 2013 signaliserte den nye regjeringen at det var på tide med en ny kommunereform, og på nyåret 2014 ble et nytt ekspertutvalg for utredning av ny kommunestruktur nedsatt. Hovedargumentet for ny kommunestruktur er at staten i økende grad vil flytte arbeidsoppgaver ut til kommunene, og en forutsetning for at dette skal fungere er mer robuste kommuner¹¹. Regjeringen fremholder imidlertid at på tross av at kommuneenhetene vil bli slått sammen til større enheter, og forholdet mellom antall politisk valgte representanter per innbygger blir større, vil lokaldemokratiet komme styrket ut. Dette fordi kommunene selv vil overta ansvaret for flere tjenester og beslutninger som angår kommunene. Regjeringen argumenterer for at lokal tilhørighet i små kommuner og fordelene ved små enheter må «ofres» for større og mer selvstendige enheter med økt myndighet. Dette danner rasjonalet for ønsket om reform.

⁹ Regjeringen.no, (2014a)

¹⁰ Brandtzæg et.al 2013: 28

¹¹ Regjeringen.no, (2014b)

3 Teoretisk rammeverk

«Færre og større kommuner skal gi bedre kapasitet til å ivareta og videreutvikle lovpålagte oppgaver, gi bedre muligheter til å utvikle bærekraftige og gode lokalsamfunn, samt ivareta viktige frivillige oppgaver.»

«En styrking av fagmiljøene som kan gi bedre oppgaveløsning, er også bakgrunnen for at utvalget anbefaler en minstepørrelse på kommunene på 15 000–20 000 innbyggere.»¹²

Sitatene ovenfor er hentet fra «Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonen 2015» og signaliserer tydelig ideen om at kommunereform er sentralt for å videreføre og opprettholde kvaliteten i offentlig tjenesteforvaltning i årene som kommer. Selv om det politiske klimaet har endret seg fra en frivillighetslinje til å åpne for en «top – down» kommunereform, varierer de politiske partienes holdninger til hvor kritisk de mener situasjonen er. Den sittende regjeringen har imidlertid kommunestrukturen som et hovedfokus. Hensynet til frivillighet i en kommunereform har blitt viet mindre oppmerksomhet. Årsaken til dette kan være at selv om det vil være optimalt om kommunene selv bestemmer seg for at de ønsker å slå seg sammen, forventes det at det vil ta for lang tid å oppnå enighet om en kommunesammenslåing selv i situasjoner der fordelene er synlige. Et nylig eksempel er den planlagte sammenslåingen mellom Ørland og Bjugn, der Ørland stemte for og Bjugn stemte mot sammenslåing. Konflikten grunnet i en krangel om plassering av et kommunesenter. Selv om reisetiden mellom de to kommunesentrene er snau 15 minutter og kommunene allerede har et omfattende interkommunalt samarbeid, maktet ikke kommunene å komme frem til en enighet¹³. Dette eksempelet belyser kompleksiteten i sammenslåingsprosessen for kommunene.

3.1 «Big is beautiful» – argumentet for størrelse

Den sittende regjeringen har vektlagt at større kommuner er en forutsetning for en planlagt desentralisering av statlige oppgaver. Fylkeskommunen har også over lengre tid vært under press, og store kommunale enheter vil bidra til å redusere fylkeskommunens relevans.

¹² Innst. 300 S: 2014:25

¹³ Klassekampen.no (2014).

Partiene i den sittende regjeringen har vært pådrivere for en nedleggelse av fylkeskommunene. Større kommuner vil i følge regjeringen legge til rette for at en avvikling av fylkeskommunene vil gå lettere¹⁴. Regjeringen har også markert at en ny kommunestruktur i større grad vil være tilpasset ny sosial og fysisk infrastruktur. Som Christensen-utvalget, mener også regjeringen at kommunestrukturen ikke har fulgt utviklingen i kommunikasjon og befolkningssammensetningen.

Kommunene har frem til i dag vært styrt ut ifra generalistkommuneprinsippet. Dette vil si at alle kommuner og fylkeskommuner skal ha ansvaret for det samme spekteret av oppgaver, uavhengig av størrelse, økonomiske eller administrative forutsetninger. Kommuner og fylkeskommuner skal også fylle de samme funksjonene knyttet til demokrati, tjenesteproduksjon, rettsikkerhet og lokale utviklingsoppgaver. Slik oppgavefordelingen mellom stat og kommune har utviklet seg, settes dette prinsippet under press. Det forventes at kommunene skal overta mer av ansvaret for tjenesteproduksjonen i fremtiden. Dette skaper et argument for større enheter som kan bære dette økende økonomiske og administrative ansvaret¹⁵.

De siste 10-15 årene har man også sett økt forskning på den norske kommunestrukturen. Flere forskere argumenterer for at det enten må legges opp til større kommuner som påtar seg nye og større oppgaver, eller at man opprettholder dagens struktur og reduserer oppgavemengden og beslutningsmyndigheten til kommunene. I følge Jørn Rattsø legges det i dag opp til at kommunene skal få økt ansvar, uten at dagens system legger rammebetingelsene og budsjettene til rette for å håndtere dette ansvaret¹⁶. Rattsø hevder at ettersom utviklingen går i retning av mer desentralisering av oppgaver, er dette et argument for å legge til rette for færre kommuner med større oppgaver ettersom disse enhetene i større grad vil ha forutsetninger for å drive og videreutvikle velferdstjenestene. Mindre kommuner vil ikke ha kapasitet til å takle større oppgaver og har ikke den økonomiske bæreevnen til økt ansvar. På denne måten fungerer dagens kommunestruktur som en bremse på desentralisering og velferdsreformer¹⁷.

Videre hevder Rattsø at større kommuner vil ha mer kompetanse og økonomiske muligheter til å støtte opp under næringslivsdrift. En ytterligere konsekvens av større enheter forventes å

¹⁴ hoyre.no, (2014)

¹⁵ Brandtzæg et.al 2013:27

¹⁶ Rattsø 2003: 28

¹⁷ Rattsø 2003: 34.

være at man vil øke rekrutteringen til kommunal sektor. På denne måten vil kommunene oppleve en kompetanseøkning som ikke ville oppstått i den eksisterende kommunestrukturen.

Smådriftulempen og stordriftsfordeler i tjenesteytingen er blitt trukket frem som et av hovedargumentene for en ny kommunestruktur. På mange måter kan man si at smådriftsulempen egentlig gjelder ikke-utnyttede stordriftsfordeler. Christiansen-utvalget kom frem til at disse ulempene var spesielt knyttet til kommunal administrasjon og teknisk sektor. Stordriftsfordelene i kommunesammenheng handler om at gjennomsnittskostnadene per produserte enhet faller når antallet enheter produsert øker. Ved å utnytte disse stordriftsfordelene kan man få muligheten til å tilby flere og bedre tjenester per krone. Mer spesifikt vil det si at faste utgifter deles og de variable kostnadene er konstante, dermed får vi en besparelse. Et eksempel er et sykehjem. Alle sykehjem uavhengig av størrelse og antall beboere vil være påkrevd å tilby grunnleggende funksjoner som en viss administrasjon, kjøkkentilbud og medisinsk utstyr. Et større sykehjem vil da kunne utnytte slike investeringer bedre og tilby flere beboere plass, til en lavere kostnad per beboer. Dette vil gjelde flere av de større tjenestene en kommune tilbyr, og forklarer fremveksten av interkommunale samarbeid på kostbare tjenester som krever større investeringer i utstyr og infrastruktur. Stordriftsfordeler er også reflektert i inntektssystemet til kommunene gjennom basistilskuddet som tilbys små kommuner. Mindre kommuner får altså et ekstra tilskudd som en kompensasjon for dyrere drift per innbygger ettersom de ikke kan benytte seg av stordriftsfordeler¹⁸. Disse fordelene fører til kostnadsbesparelser, men bare hvis de statlige overføringene opprettholdes på samme nivå som tidligere. Det vil være bra for norsk økonomi dersom kommunene bruker mindre penger, men dette representerer ikke nødvendigvis en bedre situasjon for kommunene. Sørensen studier viser at den politiske og administrative ledelsen i kommuner under 5000 innbyggere er spesielt negative til sammenslåing. Dette på tross av at de potensielle skalaeffektene er størst i disse kommunene¹⁹.

Det eksisterer betydelige økonomiske forskjeller mellom kommuner i Norge. Disse forskjellene, som i mange tilfeller er tilfeldig fordelt på grunn av ulike naturressurser eller geografi, gir grunnlag for større inntekt til visse kommuner. En liten kommune i et fjell- eller dalstrøk kan nyte godt av høye kraftinntekter. Geografisk plassering nær metropol gir grunnlag for høye skatteinntekter, eksempelvis nyter Asker eller Bærum godt av sin rolle som

¹⁸ Langørgen et. al 2002:7

¹⁹ Sørensen 2005: 7-11

nær forstad til Oslo. Ulike kommuner har også ulike utfordringer i sine respektive kostnadsbilder, som for eksempel kan være knyttet til demografiske, sosio-økonomiske eller geografiske faktorer. Disse elementene gir ulikt handlingsrom mellom kommuner, noe som kan føre til ulik kvalitet i tjenestetilbudet mellom kommuner. En sammenslåing kan bidra til å utjevne disse vilkårlige determinerte forskjellene. Et slikt fordelingsargument taler dermed for kommunesammenslåing. Her treffer vi imidlertid på en potensiell kjerne til konflikt. Det er lite å tjene på en sammenslåing med en fattig nabokommune for en rik kommune. Til tross for at Norge, som mange andre land, har systemer der skatter og inntekter fordeles mellom ulike kommuner basert på kommunenes og innbyggernes økonomiske tilstand, har kommunene likevel svært forskjellige inntektpotensial. Det er også slik at disse inntektene er sikre, mens de potensielle gevinstene ved sammenslåing er mer usikre. Dermed vil det i disse tilfellene være høyere sannsynlighet for at myndighetene blir tvunget til å gripe inn for å tvinge frem en sammenslåing²⁰.

De små kommunene skaper også et sentralisert finansieringssystem der kommunene ikke blir tvunget til å ta det fulle økonomiske ansvaret²¹. I dag er i underkant av 13 % av norske kommuner innlemmet i ROBEK-systemet. ROBEK-systemet innebærer at en kommune som går konkurs blir satt under administrasjon. Dette er imidlertid forholdsvis udramatisk for kommunen. Etter relativt korte perioder kan mange kommuner ha fått tilbake råderetten over sin økonomistyring uten at dette medfører ytterligere betydelige konsekvenser. Etersom en kommune ikke kan gå konkurs i normal forstand, kan man risikere at kommunene ikke opptrer på en tilstrekkelig økonomisk ansvarlig måte.

Regjeringen viser til økende grad av interkommunalt samarbeid som et argument for at kommunestrukturen bør restruktureres til færre og større enheter. I disse samarbeidene har imidlertid tekniske og administrative enheter, og ikke folkevalgte organer, mest makt. Dette hevdes å utgjøre et demokratisk problem i seg selv. Regjeringen hevder at hvis ikke kommunene øker sitt omfang, vil utbredelsen av interkommunalt samarbeid redusere den demokratiske representasjonen i de mindre kommunene. I tillegg til det demokratiske problemet som kan oppstå i disse teknokratisk styrte samarbeidene, argumenterer Brandtzæg et.al for at det ikke vil være hensiktsmessig å utvide en rekke interkommunale tjenester

²⁰ Rattsø 2003: 34

²¹ Rattsø 2003: 36

ettersom man i økende grad vil støte på samarbeidsproblemer. Dermed vil utvidelse av interkommunale tjenester forutsette større kommuner²². Kommunenes evne til å tiltrekke seg kvalifisert fagkompetanse har også vært et fokus. Det blir hevdet at uten større og mer attraktive enheter vil man ikke tiltrekke seg god nok faglig kompetanse utenfor de større metropolene²³.

3.2 Small is beautiful – “Fiscal federalism” argumentet

Argumentasjonen for kommunesammenslåing er i stor grad drevet av ideen om skalafordelens overlegenhet og hvordan størrelse skaper sikrere og bedre styringsforhold. Denne utviklingen i tankemønsteret til sentrale beslutningstakere går imidlertid i motsatt retning av en tradisjon innenfor forskning på administrative enheter, «fiscal federalism» litteraturen, som blant annet har inspirert NAV-reformen.

Tanken om at effektiviteten øker ved å flytte tjenestetilbyder nærmere brukeren ble først presentert av Tiebout (1956). Tiebout hevdet at en desentralisert forvaltning av offentlige goder skaper bedre forhold for å tilpasse tjenestene etter brukernes behov. Denne desentraliserte forvaltningen ville skape rom for mer variert og tilpasset tjenesteyting, noe som vil øke kvaliteten i tjenesteyting²⁴. I sin artikkel presenterer Tiebout en modell med mobile husholdninger som velger lokalsamfunn basert på deres preferanser for offentlige goder og tjenester. For bestemte typer goder og tjenester forvaltet på lokalt plan viste Tiebout at disse husholdningene valgte seg til kommuner som i størst grad representerte deres prefererte sammensetning av offentlige goder og tjenester. På denne måten valgte husholdningene det pareto optimale nivået for seg selv. Dersom husholdninger velger seg steder å bo der deres preferanser for lokalt forvaltede offentlige goder og tjenester passer best, vil ulike lokalsamfunn utvikle seg i en mer homogen retning. Dette øker den potensielle effektiviteten ved å desentralisere offentlig forvaltning²⁵. Ideen er at ved å desentralisere budsjettansvar og forvaltningsoppgaver til kommunene vil innbyggernes interesser og behov i større grad bli tilfredsstilt ettersom de med forvaltningsansvar har mer informasjon om mottakerne. I enkelhet handler det om at en tjenesteforvaltning tilpasset til lokale preferanser vil være en pareto optimal løsning, i motsetning til en sentralt determinert uniform utforming

²² Brandtzæg et.al 2013:30

²³ Regjeringen.no (2014b)

²⁴ Brueckner 2000:2

²⁵ Oates 2005:354

av forvaltningen²⁶. Den offentlige sektoren er strukturert på flere ulike nivå, hvor målet med arbeidsfordelingen mellom de ulike nivåene må være at forvaltningsansvaret blir plassert der administrasjonen har mest informasjon om brukeren for en gitt tjeneste. Denne teoretiske tilnærmingen til Tiebout har blitt betegnet som «fiscal federalism».

Den tidlige definisjonen av «fiscal federalism» ble formulert videre gjennom blant annet Kenneth Arrow, Richard Musgrave og Paul Samuelson. Deres versjon baserte seg på ideen om at i en offentlig forvaltning med ulike nivå, vil hvert myndighetsnivå søke å maksimere velferden til den andelen av befolkningen eller myndighetsapparatet de representerer. Denne tolkningen av «fiscal federalism» er av Oates blant andre definert som den første generasjonen av «fiscal federalism», og handler i hovedsak om hvordan offentlig forvaltning av lokale goder bør delegeres til det leddet i administrasjonen som dekker det *geografiske* området som det respektive gode tilbys/ettespørres. Dette skulle implementeres så langt det lot seg gjøre, ettersom man ikke alltid ville ha mulighet til å delegere alle offentlige oppgaver nøyaktig til de områdene som berøres. Et eksempel er veier og annen større infrastruktur som i de fleste tilfeller vil nytte innbyggere utover det bestemte området. Dersom man delegerte administrasjonen på denne måten vil man oppnå en «perfect mapping» av forvaltningen til brukerne. Dersom lokale administrasjoner får diskresjon og myndighet til å forvalte de lokale tjenestene vil man i hver enhet få mulighet til å tilby tjenester inntil den marginale fordelingen ved tjenestene for kommunen er lik den marginale kostnaden for tjenesten. Dette skulle gi insentiver til den lokale forvaltningen om å tilby tjenester til et effektivt nivå. Et premiss for dette insentivet, både for husholdninger og administrasjonen, er at skattenivået i enhetene legges til den marginale kostnaden for offentlige tjenester. Dersom beslutningsmyndighet blir desentralisert til riktig nivå i forvaltningen er forventningen at offentlige tjenestemenn maksimerer velferden til sine brukere og lokalsamfunnet²⁷.

Oates viser til at dersom det eksisterer finansieringssystem for kommuner som ikke oppfyller kravene til budsjettering og balanse, som sikrer disse enhetene mot konkurs, vil dette redusere kommunenes insentiv til å prise forvaltningen av offentlige goder og tjenester på riktig måte. I Norge er ROBEK-systemet et eksempel på dette. Kommuner blir innlemmet i systemet, satt under administrasjon og gitt gjeldsslette. Etter kort tid kan kommunene igjen overta kontrollen over sin administrasjon. Fra et «fiscal federalism» perspektiv vil løsningen på dette

²⁶ Oates 2005:353

²⁷ Oates 2005: 351-352

insentivproblemet være å desentralisere det *fulle* ansvaret for budsjettunderskuddet, slik at kommunene i større grad blir tvunget til å innta et større ansvar for budsjettunderskudd og ubalanse over tid²⁸. På denne måten kan man anta at skattenivået i kommunene i større grad blir tilpasset kostnaden for lokale offentlige goder og tjenester som tilbys.

Nyere litteratur på «fiscal federalism» fokuserer i hovedsak på to nye elementer, et «public choice» perspektiv og informasjonsasymmetri. En «public choice» modell har som utgangspunkt at hver beslutningstaker i offentlig sektor søker å maksimere sine nyttefunksjoner. Disse beslutningstakere vil maksimere størrelsen på sine respektive budsjett. Dette vil også inkludere maksimering av makt og innflytelse, øke sin administrasjon og øke sine lønninger. Dersom man aksepterer denne antagelsen vil man frykte større offentlige enheter, og argumentere for at en desentralisering av myndighet er et virkemiddel for å motvirke fremveksten av store ineffektive administrasjoner. Med en desentralisering av offentlig myndighet vil de ulike mindre enhetene, fordi de søker å maksimere sine respektive nyttefunksjoner, konkurrere mot hverandre og holde hverandre «i sjakk». Denne typen konkurranse mellom enheter antas i denne sammenheng å øke effektiviteten i enhetene, eller kommunene i vårt tilfelle, og begrense størrelsen på den offentlige administrasjonen. Rodden (2003) hevder at dette er tilfellet der enhetene i stor grad finansierer i sin egen virksomhet gjennom sine egne regionale eller lokale skattesystemer. Dersom disse desentraliserte enhetene finansieres i større grad gjennom overføringer viser det seg imidlertid at det motsatte vil forekomme og at administrasjonen vil vokse²⁹.

Nyere forskning benytter en standard prinsipal-agent teori og tilpasser denne teorien til offentlig sektor. En måte å tilpasse teorien på er ved å vurdere offentlig sektor som en vertikal struktur, lik en bedrift. Sentrale myndigheter blir i denne sammenhengen prinsipalen og regionale og lokale myndigheter blir agenten. Sentrale myndigheter har kun imperfekt informasjon, men kontrollerer agentene. Målet er å legge til rette for, eller oppmuntre til, at agentene handler i de sentrale myndigheters interesse. Denne typen forskning har vist at under visse omstendigheter bør sentrale myndigheter i større grad detaljstyre, eller øremerke, midlene i budsjettet i stedet for å bevilge midler via en grunnbevilgning dersom man ønsker at agentene skal handle i sin interesse³⁰. Denne måten å analysere de ulike nivåene i offentlig

²⁸ Weingast (1995), Mckinnon (1997) og McLure (1967), i Oates 2005:354.

²⁹ Oates 2005:355

³⁰ Levaggi 2002, hentet fra Oates 2005:358

forvaltning etter prinsipal-agent teorien har imidlertid diskutabel validitet, ettersom man i de fleste slike administrative systemer har større grad av autonomi enn i en sammenlignbar bedriftsetting. En annen anvendelse av prinsipal-agent teorien i denne sammenheng, som tar høyde for autonomien i de ulike forvaltningsnivåene, regionale og lokale, er en tilnærming der prinsipalen er velgerne og agenten er de folkevalgte. I Tommasi (2003) sin modell er det sentraliserte systemet en enkelt agent, en folkevalgt for hele befolkningen, og i det desentraliserte systemet er agenten en folkevalgt per kommune. Problemet blir å utforme en optimal kontrakt som innebærer et belønningssystem for agenten. I analysen finner Tommasi at fordelene ved et sentralisert system blir større jo større eksternaliteter som skapes ved lokale outputs. I det motsatte tilfellet blir argumentet for fiscal federalism styrket ved at eksempelet viser at det ikke kun er homogenitet eller like preferanser mellom lokale enheter som er et argument for desentralisering, men at potensialet for bedre kontroll og ansvarliggjøring av agenten er større i et desentralisert system. Denne ansvarliggjøringen er en noe krøket oversettelse av «Accountability», som defineres av Seabright (1996) som «the probability that the welfare of a given jurisdiction determines the election of the government»³¹. I denne sammenhengen blir trade-off mellom sentralisering og desentralisering avhengig av den relative betydningen av interkommunale ringvirkninger og tap av ansvarliggjøring under sentralisert kontroll.

Teorien antar at motsatsen til en desentralisert forvaltning er en uniform sentralisert forvaltning. Hvorfor kan ikke sentrale myndigheter skreddersy forvaltningen til ulike lokale eller regionale myndigheter etter deres preferanser? Motargumentet mot denne ideen fra «fiscal federalism» teorien er at problemet med asymmetrisk informasjon mellom lokale administrasjoner og sentrale myndigheter er for stor. Sentrale myndigheter har ikke tilstrekkelig informasjon om lokale forhold og preferanser og kan dermed ikke tilpasse lokale tjenester til lokale forhold³².

I en artikkel av Rattsø et.al 2012 fremlegges et empirisk argument for en av de grunnleggende prediksjonene til “fiscal federalism”. Studien analyserer endringen i forbruksmønster for kommuner i Norge pre/post en reform av offentlig sektors finansieringssystem i 1986. Reformen tillot økt diskresjon i offentlig forbruk og færre øremerkede midler fra sentraladministrasjonene til kommunene. Tanken bak reformen var å styrke lokaldemokratiet

³¹ Tommasi 2003 og Seabright 1996, hentet fra Oates 2005:358

³² Oates 2005: 353

og øke effektiviteten ved å tillate at lokale myndigheter i større grad fikk råderett over de økonomiske overføringene. Summen av overførte midler ble holdt konstant, men kommunene fikk i større grad bestemme selv hvordan de ville forvalte midlene. Resultatene til Rattsø et. al viste at desentralisering av budsjett- og allokeringmyndighet førte til at offentlige tjenester i større grad ble tilpasset lokale forhold. Dermed tillot denne desentraliseringen av budsjettmyndighet at offentlig forvaltning kunne tilpasse seg heterogen etterspørsel på tvers av kommuner. Resultatene viste videre at migrasjon mellom forvaltningsenheter økte som følge av reformen, noe som kan tenkes å følge av at innbyggerne «stemte med føttene», altså at de flyttet dit tjenestetilbudet passet deres behov³³.

³³ Rattsø et. al 2012:3-22

4 Kommunestruktur – interessekonflikter og kostnader

4.1 Valg av kommunestruktur - Hvordan kan interessekonflikten mellom myndighetsnivå påvirke?

Den tidlige forskning på «fiscal federalism» studerte desentraliserte systemer for offentlig forvaltning under antagelsen om at sosiale planleggere handlet utelukkende velvillig overfor innbyggerne i sine kommuner eller fylker. Nyere forskning på «fiscal federalism» bygger i stor grad på den første generasjonen, men anerkjenner i tillegg at sosiale planleggere er utsatt for fiskale og politiske insentiver som påvirker deres beslutninger³⁴.

Rodden (2002) peker på at en av hovedutfordringene til en desentralisert, eller lagdelt, offentlig forvaltning er uansvarlig økonomisk styring hos de regionale og lokale myndighetene i en institusjonell setting der sentrale myndigheter er «lender-of-last resort». Dette kan medføre en ustabilitet som kan få makroøkonomiske følger. Flere studier har i følge Rodden vist at desentralisering av offentlig myndighet kan være risikabelt der regionale eller kommunale myndigheter kan ekspandere sin virksomhet og flytte deler av kostnadene til andre. Rodden viser til tilfeller der sentrale myndigheter finansierer regionale og lokale myndigheter innebærer dette et moralsk, politisk og praktisk ansvar som gjør det vanskelig å forplikte seg til «å si nei» til enheter som bygger opp ikke-bærekraftige underskudd. Dersom innbyggerne vurderer overføringer fra sentrale myndigheter og kommunens egne skatteinntekter ulikt, og linken mellom offentlige tjenester og skatteinntekter blir brutt, vil innbyggerne straffe de lokalt folkevalgte på en mildere måte ved budsjettunderskudd. Dette kommer som en konsekvens av en forestilling om at offentlige tjenester ikke i hovedsak finansieres av de kommunale skatteinntektene. Empirisk forskning på den såkalte «flypaper effect» viser at økte statlige overføringer ikke fører til kommunale skattereduksjoner, og videre at økte statlige overføringer fører til større kostnadsøkninger enn tilsvarende økninger i lokale skatteinntekter³⁵.

Begrepet «soft budget constraint» beskriver situasjonen der en enhet ved vedvarende budsjettunderskudd til enhver tid har mulighet til å søke en større avhengig enhet for hjelp til

³⁴ Weingast 2013:1

³⁵ Rodden 2002:670-672

å dekke underskuddet, eller bidra med midler³⁶. Under disse omstendighetene vil det være fristende for lokale enheter å ta større risiko enn de ville gjort dersom de sto alene med ansvaret. Selv i tilfeller der den sentrale myndighet erklærer at de ikke vil bistå med midler eller dekke underskudd i situasjoner der lokale enheter ikke klarer å betjene sine lån, vil troverdigheten til denne «trusselen» til enhver tid vurderes fra lokalt hold. En dynamikk lik et sekvensielt spill mellom lokale og sentrale myndigheter utvikler seg. Dersom lokale myndigheter ikke stoler på at sentrale myndigheter faktisk vil «vende ryggen til» ved vedvarende budsjettunderskudd, vil det fremdeles være fristende å ta for høy risiko i sin budsjettering. Dette problemet oppstår endogen i systemet. Årsaken til sentrale myndigheters manglende troverdighet i dette spillet er todelt. *For det første* vil det å overlate lokale myndigheter til seg selv ved budsjettunderskudd føre til ineffektivt lave nivå på offentlige tjenester i den lokale enheten, noe som kan være svært skadelig og føre til negative og langvarige konsekvenser også utover lokalsamfunnet. *For det andre* kan manglende støtte fra sentrale myndigheter ved økonomisk krise føre til at velgerne i det bestemte området vender ryggen til den sentrale politiske ledelsen. Dermed vil sentrale politikere være utsatt for et politisk tap³⁷. Wildasin (1997) finner at dette problemet er større for *store* lokale enheter ettersom det politiske tapet for sentrale myndigheter vil være større, og fordi konsekvensene av et utilstrekkelig offentlig tilbud i den «konkursrammede» enheten vil være større. På bakgrunn av dette vil vi være mer skeptisk til større lokale enheter ettersom de i større grad kan spekulere i sentrale myndigheters villighet til å «redde dagen» ved uholdbare underskudd. Vi får en «too big to fail» situasjon, der de lokale enhetene blir så store at en eventuell konkurs vil være uholdbart på grunn av de makroøkonomiske konsekvensene.

Større enheter kan imidlertid tenkes å være mer robuste mot økonomisk usikkerhet, og bringe med seg lavere risiko enn mindre enheter³⁸. Her finner vi en grunnleggende konflikt. Utfordringen er å finne den riktige institusjonelle oppskriften for å legge til rette for desentralisering slik at man kan realisere fordelene ved desentralisering, med minst mulig negative konsekvenser knyttet til «soft budget constraints». I en velutviklet markedsøkonomi vil kredittmarkeder tilby en mulighet til finansiell kontroll i lokale enheter, eller kommuner. Ved mislighold av lån vil lokale enheter straffes av kredittmarkedet via redusert tilgang til kreditt og høyere rente på eksisterende lån. Lokale administrasjoner vil også konkurrere om

³⁶ Kornai, Maskin & Roland 2003, hentet fra Oates 2005:360-361

³⁷ Oates 2005:360-361

³⁸ Wildasin (1997) i Oates 2005:361

økonomiske agenter og bedrifter etc. Dersom kommunen er forgjeldet og denne byrden blir overlesset innbyggerne kan dette drive effektive økonomiske agenter ut av kommunen. Disse søker seg heller til bedre driftede kommuner som tiltrekker seg innbyggere og bedrifter med god drift. Oates understreker også viktigheten av et godt lokalt skattesystem som bidrar med inntekten som kreves for å utføre lokale oppgaver. På denne måten kan kommunene veie fordelene ved foreslåtte tjenester mot deres kostnader. Disse markeds- og institusjonelle mekanismene kan bidra til å skape sterkere budsjettammer. I tillegg kan sentrale myndigheter pålegge lokale enheter regler knyttet til størrelse på underskudd og offentlige konkurslover som spesifiserer hvordan mislighold av gjeld og vedvarende underskudd skal håndteres³⁹.

4.2 Sosiale og økonomiske kostnader

Den norske bosettingsstrukturen med store avstander mellom innbyggere og beboelse i spredte strøk er blitt trukket frem som et eksempel på hvordan kostnader kan øke som følge av en sammenslåing. Kommuner med lange reiseavstander og lav befolkningstetthet der tjenesteytingen er sentralisert, kan risikere at besparelsene ved større driftsenheter forsvinner som følge av økte kostnader knyttet til avstander. I disse tilfellene kan det tenkes at en sammenslåing vil ha en negativ økonomisk effekt, og utover dette også ha andre potensielle negative konsekvenser som for eksempel nedsatt beredskapsfunksjoner. Dette gjelder for eksempel ulike øykommuner og kommuner som allerede har stort areal og liten befolkning⁴⁰. Det vil også inntreffe omstillingskostnader ved en endring i kommunestrukturen. I følge Langørgen et. al må dette imidlertid sees i sammenheng med at eventuelle besparelser vil forplante seg i en rekke år fremover. Dette vil dermed gjøre de diskonterte omstillingskostnadene ubetydelig. Langørgen et.al estimerer også i sin analyse at potensialet for besparelser ved kommunesammenslåing er svært betydelig⁴¹.

Oates definisjon av «fiscal federalism» handler om forståelsen for hvilke funksjoner som passer best på de ulike nivåene av offentlig sektor. Den tidlige forskningen på «fiscal federalism» vurderte dette som en trade-off mellom ineffektivitet i sentraladministrasjon knyttet til uniform forvaltning som ikke tilpasses etter lokale behov og forskjeller, og ineffektivitet i lokaladministrasjon knyttet til mangelen på mulighet til å internalisere

³⁹ Oates 2005: 362-363

⁴⁰ NRK.no (2014)

⁴¹ Langørgen et. al 2002:8-27

interkommunale eksternaliteter. I den nyere forskningen på fiscal federalism er imidlertid denne trade off beskrevet på en mer kompleks måte. Lookwood (2002) og Besley & Coate (2003) presenterer et sentralt determinert utfall som en vektor av lokal output bestemt av sentrale myndigheter som består av lokalt valgte representanter. Avhengig av hvordan den sentrale myndigheten fungerer, viser det sentralt determinerte utfallet ulike typer feilallokeringer. Det er *disse* feilallokeringene som må veies opp mot det desentraliserte alternativet der lokale myndigheter ignorerer ringvirkningene knyttet til deres beslutninger og forvaltning⁴². Oates bruker offentlige investeringer som eksempel. Når offentlige investeringer innen vekstfremmende infrastruktur blir foretatt på det regionale er lokale nivået i motsetning til statlig nivå, vil fordelene ved slike investeringer øke. Årsaken til dette er i følge Oates at man i disse tilfellene tar bedre hensyn til lokale forhold⁴³.

Monkerud & Sørensen fremhever innbyggernes tilfredshet som en faktor. Er mennesker mer tilfreds i små kommuner enn større kommuner? Er dette eventuelt et argument for å opprettholde mindre kommuner på tross av potensielle kostnadsbesparelser? En måte innbyggerne kan oppleve større grad av tilfredshet i mindre kommuner er at små kommuner er mer homogene enn store kommuner, noe som fører til at innbyggerne føler seg bedre representerte av politikerne. Man kan også tenke seg at befolkningen i små kommuner skiller seg systematisk fra større kommuner ettersom de ofte har en befolkning med høyere gjennomsnittsalder og lavere utdanning. Hvis dette fører til at innbyggerne har andre behov eller krav kan det tenkes at de føler seg bedre representert dersom de ikke blir innlemmet i en større kommune der innbyggernes behov skiller seg fra deres. En tredje faktor er at små kommuner har høyere inntekter per innbygger pga. høye statlige overføringer, og dermed ikke ønsker å innlemmes i større kommuner ettersom disse fordelene vil forsvinne.

Monkerud & Sørensen finner at tilfredsheten kan reduseres i tilfeller der en liten rik kommune slås sammen med en større kommune med lavere inntekter per innbygger. Men de finner også at sammenslåing av kommuner vil øke befolkningens samlede tilfredshet med kommunale tjenester ettersom en sammenslåing kan medføre overføring av inntekt fra rike kommuner til kommuner med lave inntekter, og at kommunens kjøpekraft vil øke på grunn av stordriftsfordeler. I tillegg til dette hevder Monkerud & Sørensen at de tjenestene der tilfredshet øker med kompetanse gjerne er tjenestene som også har størst potensiale for å

⁴² Lockwood (2002) og Besley & Coate (2003), hentet fra Oates 2005:353

⁴³ Oates 1999: 1120

utnytte stordriftsfordeler, som legevakt, kemner, bibliotek og kollektivtransport⁴⁴. En forlengelse av argumentet om at sammenslåtte enheter bidrar til fordeling, er at ved større enheter vil det ikke være like lett «stemme med føttene» til en enhet som passer individet best. Dersom husholdninger er svært mobile mellom kommuner reduseres muligheten for omfordeling. Man kan forestille seg at rike husholdninger søker seg til kommuner der skattesystemet i større grad er styrt til å møte deres behov, og at man dermed ikke får mulighet til å utnytte seg av skattesystemet fordelingsfunksjon.

Baldersheim & Rose hevder i sine analyser at de mindre kommunene fungerer bedre sett fra et velger- og brukersynspunkt. I følge Baldersheim og Rose er valgdeltakelsen høyere i de mindre kommunene og tilfredsheten med de kommunale tjenestene er høyere. Videre hevder de at uansett hvordan kvaliteten på tjenestene vurderes ut i fra objektive eller faglige målestokker, oppleves tjenestene som *bra nok* for innbyggerne i de minste kommunene. Det kan altså virke som om nærhet til tjenestene og tjenesteyterne er en kvalitet i seg selv, som ikke gis tilstrekkelig verdi i analyser av kommunestruktur. Man kan også anta at når det gjelder de mer personlige kommunale tjenestene innenfor for eksempel helse, der tilliten øker med kjennskap til personene som formidler tjenesten, vil tilfredsheten reduseres med økt kommunestørrelse. Tilliten til lokalpolitikere er også i følge Baldersheim & Rose høyere, noe som kan gi støtte til argumentet om at politikere i mindre kommuner i større grad «gjør de rette valgene» for velgerne de representerer. Videre kan man også hevde at små kommuner løser delegasjons- agentproblemet ved at innbyggerne i større grad kan kontrollere sine folkevalgte⁴⁵.

4.3 Frivillighetslinjas validitet

Dersom kommuner frivillig inngår avtaler om sammenslåing unngår sentral politisk ledelse potensielle politiske tap og det er grunn til å argumentere for at kommunene selv vil ta et større eierskap til prosessen. Men dersom frivillighetslinja skal fungere fordrer dette at fordelene ved sammenslåing overgår ulempene, og at viljen til å inngå kompromiss eksisterer mellom kommunale enheter. Politiske transaksjonskostnader som følge av at den politiske

⁴⁴ Monkerud & Sørensen 2010: 1-31

⁴⁵ Baldersheim & Rose 2005:7

eller administrative ledelsen mister posisjoner, eller at ulike politiske preferanser vil føre til tap av medhold for politiske syn, kan redusere sannsynligheten for sammenslåing.

I følge Sørensen (2005) vil kommuner integrere dersom de antar at sammenslåingen vil produsere effektivitetsgevinster som overgår eventuelle kostnader, enten demokratiske, administrative eller økonomiske. Sørensen viser til Coase teoremet, som innebærer at effektive administrative enheter oppstår når eiendomsrettigheter er tilstrekkelig definert, der transaksjonskostnader ikke er for høye, og når kontrakter kan håndheves. Fra Coase teoremet kan vi også hevde at sammenslåing av kommuner internaliserer negative eksternaliteter mellom kommunene, og på denne måten bidrar til effektivisering. Eksempler på negative eksternaliteter kan være intern konkurranse, like kommuner konkurrerer om den samme desentraliseringen av et statlig organ eller etablering av eksempelvis en høyskole. Dersom de sammenslås vil de stå sterkere til å forvalte den statlige tjenesten, samt unngå en uproduktiv søknadsprosess. Sørensen hevder at årsaken til at kommuner har vegret seg for å slå seg sammen er knyttet til at Coase forutsetninger ikke er oppfylt, altså at eiendomsrettigheter ikke er godt nok definert, kontrakter ikke i tilstrekkelig grad kan håndheves og at forpliktelser fra sentrale myndigheter ikke er troverdige nok⁴⁶.

Kommunene vil ved sammenslåing risikere å miste statlige overføringer som følge av at de blir slått sammen med en rikere kommune. Dersom myndighetene vil motivere kommuner til å slå seg sammen er det en mulighet å garantere at overføringene vil opprettholdes på tidligere nivå. Her vil man igjen stå overfor en situasjon der denne garantien ikke kan håndheves av en tredje part, og dermed bryte troverdighetsforutsetningen til Coase. Det vil være fristende for sentrale myndigheter å «vri seg unna» denne forpliktelsen etter sammenslåingen⁴⁷.

I en analyse av nasjonalstaters beslutning om å bryte opp eller holde seg forent i kjølvannet av kommunismens fall fremhever Bolton & Roland (1997) betydningen av hvorvidt fordelene ved sammenslåing blir distribuert til majoriteten av befolkningen eller ikke. Dette vil i følge Bolton & Roland bestemme hvordan man ønsker å organisere seg. Det kan for eksempel regjere ulike ønsker om skatte- og avgiftspolitik i ulike regioner, eller kommuner i vårt tilfelle, ofte basert på hvorvidt majoriteten av befolkningen har høy eller lav inntekt.

⁴⁶ Sørensen 2005: 4

⁴⁷ Sørensen 2005:3-6

Innbyggerne i områder med høyere inntekt har en tendens til å ønske at skatter og avgifter reduseres, og det motsatte er tilfellet i områder der gjennomsnittsinntekten er lav. Separasjon tillater at ulike enheter i større grad ender opp med en politikk som passer deres ønsker best. Ved fri mobilitet mellom regioner, kan det imidlertid tenkes at innbyggere fordeles naturlig mellom administrative enheter etter deres politiske og økonomiske preferanser⁴⁸.

Sammenligningen mellom delstatenes vurdering etter kommunismens fall, integrasjon gjennom EU og restrukturering av kommuner har fellestrekk. Den fundamentale «trade-off» mellom effektivitetsgevinstene ved større enheter og fordelene ved å ha en administrasjon som er «nærmere folket» og kan tilby mer skreddersydde tjenester og politikk, er lik i alle disse tilfellene. Der EU, og kommunerestrukturering, er en prosess for integrasjon, representerer kommunismens fall og påfølgende oppstykkning av de allerede uavhengige statene som Jugoslavia og Tsjekkoslovakia disintegrasjon. Alesina & Spolaore (1997) hevder at økt demokratisering fører til et ineffektivt antall stater. Dette kan tolkes som en parallell til en kommunestrukturpolitikk basert på frivillighet. I fravær av en sentralmakt som overstyrer kommunepolitikken, vil man se et ineffektivt stort antall administrative enheter ettersom innbyggerne foretrekker en kommune med mest mulig homogenitet i blant annet politiske preferanser, i stedet for en større kommune med effektivitetsgevinster. Dette er spesielt tydelig i tilfeller der disse gevinstene ikke er umiddelbart synlige for innbyggerne⁴⁹.

Frivillighetslinja legger opp til at kommuner selv skal beslutte hvorvidt de ønsker å sammenslås. Fra denne diskusjonen er det grunn til å argumentere for at denne sammenslåingen ikke forekommer dersom det ikke er svært tydelig at dette vil føre til like store gjensidige fordeler. Det er også grunn til å argumentere for at dette sjeldent vil være tilfellet. Den tidligere gjennomgangen viser at vi kun har hatt i underkant av 10 sammenslåinger siden midten av 1990-tallet.

4.4 Størrelse irrelevant – oppgavefordelingen er det viktige

Etter Danmarks kommunereform i 2007 har Norge flere kommuner enn Sverige og Danmark til sammen. Men ideen om at Norge har *for mange* kommuner, er imidlertid ikke et godt nok

⁴⁸ Bolton & Roland 1997:1058

⁴⁹ Alesina & Spolaore 1997: 1028

argument i seg selv for sammenslåing. Det finnes en rekke andre stater som administrerer et betydelig høyere antall kommuner enn Norge, blant annet Frankrike (36 000 kommuner), Tyskland (16 000 kommuner) og Sveits (3000 kommuner). Det sentrale i planleggingen av kommunestrukturen handler i følge Rattsø ikke om størrelse i seg selv, men om hvordan man fordeler arbeidsoppgavene mellom de ulike instansene og myndighetene i offentlig sektor. Felles for kommunestrukturen i de nevnte landene, der antall kommuner er stort, er at kommunene konsentrerer seg om få, og konkrete, oppgaver som løses best lokalt. Eksempler på dette er i følge Rattsø kollektivsystem, lokale skatter som eiendomsskatt, transport- og infrastruktur og annen kommunal planlegging⁵⁰.

4.5 Hvilken effekt kan størrelse på enhet ha for måloppnåelsen i NAV-reformen?

Før reformen var det kun om lag 1/3 av kommunene i Norge som hadde en Aetat funksjon, og de fleste kommuner hadde kun et sosialkontor som ga et grunnleggende tilbud til brukere av velferdstjenester. Fra et «fiscal federalism» perspektiv vil man forvente en forbedring i sysselsettingsraten og tjenestetilbudet, alt annet like, ettersom tjenesteforvidlingen ble flyttet nærmere brukeren gjennom NAV. Man antar at kontoret skaffer seg bedre informasjon om brukerne og dermed kan tilby bedre oppfølging. Man kan også forvente at denne organisatoriske endringen førte til bedre informasjonsutveksling mellom de tidligere enhetene. Her ser vi linken mellom teorien om «fiscal federalism» og NAV-reformen. Hvis vi antar at økt nærhet til brukerne av tjenester gir økt mulighet til å tilpasse tjenestene, vil vi videre anta at man i større grad vil være i stand til å finne et bedre tilpasset opplegg for en arbeidssøker som ønsker å komme i arbeid eller hurtigere kartlegge hvilke trygdeytelser en bruker har behov for. Med stor avstand mellom tjenesteyter og bruker er i følge denne teoretiske tilnærmingen sjansen større for at tilbudet blir for generelt og upassende for ulike brukere. Videre ser vi kontrasten mellom denne type teoretiske tilnærming og argumentasjonen for kommunesammenslåing. Ved en sammenslåing vil man risikere å miste denne nærheten som «fiscal federalism» teoretikerne hevder skaper høyere effektivitet og kvalitet i tjenestetilbudet.

⁵⁰ Rattsø 2003: 35

Et argument for at NAV-reformen bør fungere *bedre* i større kommuner er at kompetansen i kommunene antas å være høyere som følge av et sterkere fagmiljø i større kommuneenheter. Dermed kan mindre enheter med desentralisert beslutningsmyndighet gå på bekostning av kvaliteten i forvaltningen av en den relevante tjenesten. Kompetanseøkningen fra kommunesammenslåing er et appellerende argument ettersom en større enhet også vil ha et større og mer attraktivt fagmiljø, og dermed en bedre mulighet til å tiltrekke seg dyktige fagfolk. Muligheten til å dra nytte av et større næringsliv og en større kommunal sektor vil også kunne øke muligheten til å øke sysselsettingen. NAV-reformen ble etablert med et sett med grunnleggende tjenester som alle NAV kontor skulle tilby. Dette gir oss en mulighet til å sammenligne ulike kommunestørrelser, og vurdere de større kommunene som et eksempel på sammenslåtte kommuner.

5 Hva kan vi lære av NAV-reformen? – en case

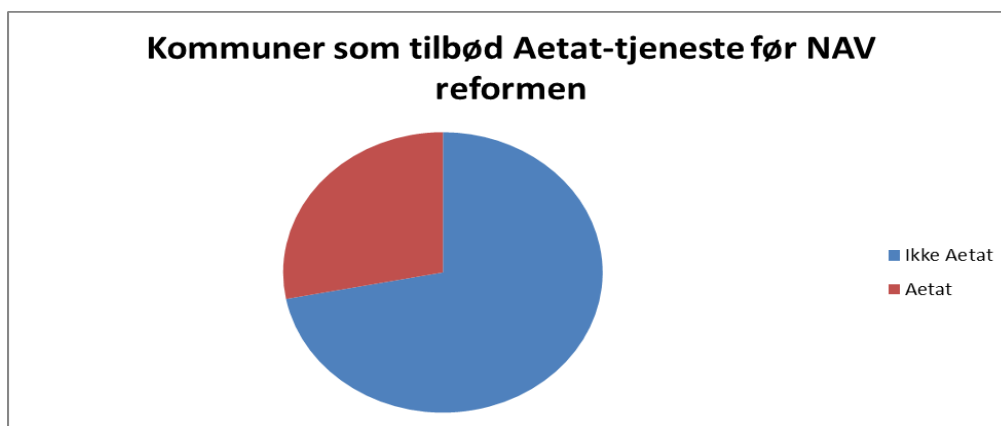
Et av hovedargumentene for kommunereform er at en forutsetning for å desentralisere større og flere arbeidsoppgaver til kommunene, er større enheter som kan bære det økonomiske og administrative ansvaret. I dette ligger en antagelse om at mindre kommuner ikke har det nødvendige apparatet til å håndtere mer krevende oppgaver. NAV-reformen kan i denne sammenheng representere et eksempel der desentraliseringen skjedde uten forutsetningen om at større og mer robuste kommuner eksisterte. Dette knytter debatten om kommunereform med analysen av NAV-reformen. Kapittelet legger først frem en gjennomgang av NAV og reformprosessen. Deretter følger en gjennomgang av forskningen som ble gjort i kjølvannet av reformen.

5.1 NAV-reformen

I 2005 vedtok Stortinget å slå sammen de tre funksjonene Aetat, Trygdeetaten og Sosialtjenesten. Denne organisatoriske reformen representerte både en vertikal og horisontal sammenslåing ettersom Sosialtjenesten var kommunalt drevet, og Aetat og Trygdeetaten var statlig drevet. I tillegg til dette ble alle de tre funksjonene representert i hver kommune etter sammenslåingen, tidligere var Aetat kun representert i rundt 1/3 av kommunene. Aetat hadde ansvaret for arbeidsformidling, samt for kvalifisering av ytelse til ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede. Trygdeetaten forvaltet støtte til individer både i og utenfor arbeidsstyrken. Trygdeetaten arbeidet primært på tre hovedområder; arbeid og rehabilitering, familie og pensjon, og helsetjenester. Den siste funksjonen i arbeid- og velferdsforvaltningen var sosialtjenesten som hadde hovedansvar for å sikre økonomisk og sosial trygghet. Dette ansvaret bar kommunen, og den sikret et basisnivå på velferden for kommunens innbyggere⁵¹.

⁵¹ Rattsø & Wilhelmsen 2004

Figur 2: Kommuner som tilbød Aetat-tjeneste før NAV-reformen



Kilde: innhentet datamateriale fra NAV.

I 2001 ble forslaget om å konsolidere arbeids- og velferdsforvaltningen til én enhet lagt frem av Stortingets daværende sosialkomité. Ideen om en mer helhetlig tjenesteforvaltning hadde versert i ulike miljøer siden begynnelsen av 1980-tallet⁵². Komiteen anmodet regjeringen om å sette ned et utvalg for å vurdere ulike modeller for konsolidering av forvaltningen. Rattsøutvalget anbefalte imidlertid ikke å samle alle tre enhetene til én. Utvalget foreslo å dele forvaltningen opp i to statlige etater, én med ansvar for arbeid og inntekt og én med ansvar for pensjon. Mot utvalgets anbefaling bestemte likevel den daværende regjeringen seg for å opprette én samlet velferdsetat, og en samlet førstelinjetjeneste⁵³.

Behovet for reformen var spesielt motivert av to definerte problem: *Først og fremst* var antallet individer som sto delvis eller fullstendig utenfor arbeidsmarkedet nådd et uholdbart nivå. Rundt 700 000 mennesker var anslått å være i denne gruppen på dette tidspunktet. *Det sekundære problemet* var at brukerne av disse velferdstjenestene følte at de ble møtt av et fragmentert og uoversiktlig system, der deres behov ikke ble møtt⁵⁴. De tre enhetene hadde overlappende funksjoner noe som bidro til dårlig måloppnåelse og ineffektiv ressursbruk. Årsakene til at disse tre funksjonene var adskilt var knyttet til at de vokste frem ved ulike tidspunkt og tok på seg nye oppgaver der ansvarsfordelingen mellom de ulike funksjonene var mindre klar. Dette frembragte et behov for mer samhandling og horisontalt samarbeid⁵⁵.

⁵² Læg Reid & Christensen 2011:12

⁵³ Schreiner 2012: 2

⁵⁴ Alm Andreassen et. al. 2007:1

⁵⁵ Rattsø & Wilhelmsen 2004

På tross av at årsaken til at de tidligere arbeids- og velferdstjenestene var fragmentert var historiske, det vil si de ble ikke isolert i forbindelse med en New Public management(NPM) prosess, kan NAV-reformen sees i sammenheng med en post-NPM tankegang. Der NPM tankegangen søkte å isolere arbeidsoppgavene til offentlig tjenesteforvaltning som tidligere hadde vært sammenslått til egne etater for å øke spesialiseringen, kom post-NPM teorien som en reaksjon på dette og argumenterte for at flere funksjoner burde sammenslås for å øke koordinasjonen mellom tjenester som overlappet. På denne måten ville man øke effektiviteten og gjøre tjenesteforvaltningen mer målrettet, og dermed redusere antall individer på stønad og øke sysselsettingen. Fimreite et.al kaller dette «joined-up-goverment», og kan tolkes som et sett av tiltak for å motvirke fragmentering og øke koordinering i offentlig tjenesteyting.

En sammenslåing ville også gi bedre oversikt slik at etaten kunne styrke sin oppfølging av brukere som benyttet seg av flere trygdeytelser. I tillegg ville man i større grad kunne unngå tiltak som potensielt kom i konflikt med hverandre. Videre skulle en sammenslåing av beslektede tjenester som forvaltes av lignende ansatte med lignende profesjoner promotere nytenkning i tjenesteforvaltningen. Sammenslåing skulle også bidra til kostnadsbesparelser som følge av økonomisk skalaeffekter, eller stordriftsfordeler, og fjerning av overlappende funksjoner⁵⁶. Man kan også tenke seg at «one stop shop» effekten av at tjenestene samles i et NAV kontor medfører at transaksjonskostnadene for både bruker og tjenestetilbyder reduseres⁵⁷. Selv om man vil kunne argumentere for at de diskonterte omstillingskostnadene ville gi et annet bilde ettersom de eventuelle besparelsene ville forplante seg videre, krevde også reformen betydelige kostnader. Nye IKT systemer, kostnader for nye lokaler, utstyr og flytting er eksempler på slike kostnader. Utover dette ville også de ansatte ha behov for kursing for å håndtere eventuelle nye arbeidsoppgaver og en ny organisering av tjenestetilbudet. Rattsø-utvalget konkluderte imidlertid med at en reform som oppnår regjeringens målsetning for arbeids- og velferdsforvaltningen hadde et potensiale for samfunnsøkonomiske besparelser som ville forsvare omstillingskostnadene som reformen krevde⁵⁸.

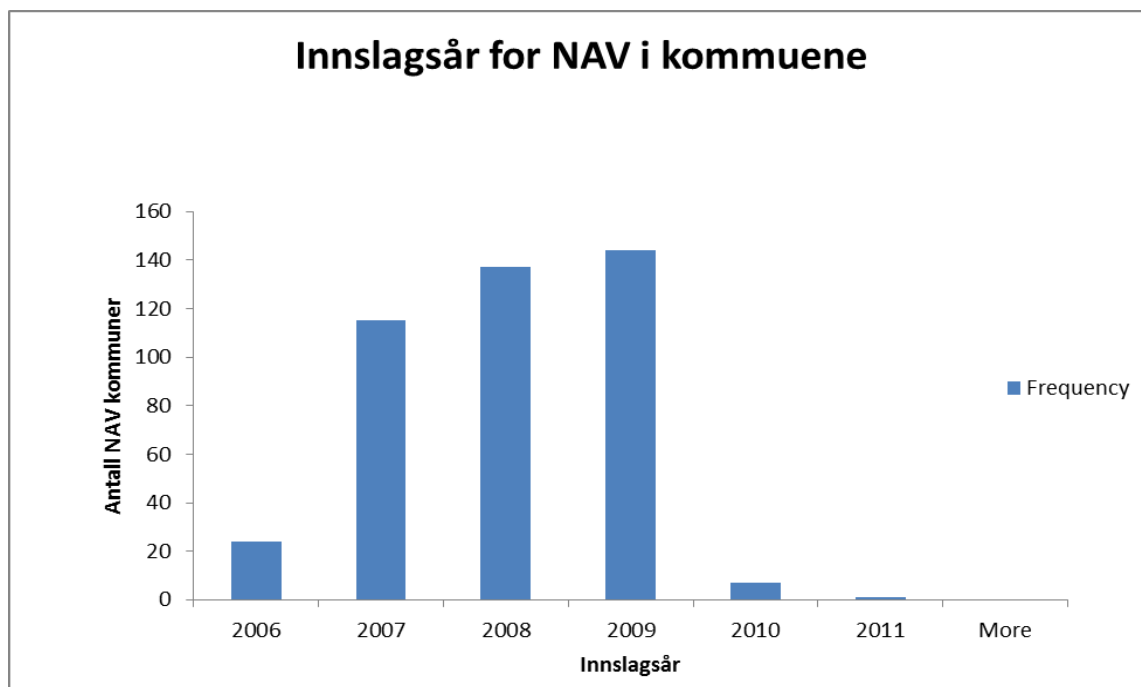
⁵⁶ Fimreite et.al 2012:8

⁵⁷ Askim et. al 2011: 5

⁵⁸ NOU 2014:13

NAV, eller Arbeids- og velferdsforvaltninga, ble dermed etablert 1.juli 2006. Reformen ble fra dette tidspunktet gradvis «rullet ut» i alle kommunene og bydelene i landet fra 2006 til 2011. Totalt har vi i dag 456 NAV kontor.

Figur 3: Innslagsår for NAV i kommunene



Kilde: Innhentet datamateriale fra NAV

Figuren viser hvordan NAV-reformen ble rullet ut i kommunene over implementeringsperioden. Det følger av figuren at de fleste kommunene innførte reformen i tidsrommet 2007 til 2010. Hvert av disse kontorene fikk en individuell avtale med staten om å forvalte ordninger som dagpenger, arbeidsavklaringspenger, sykepenger, pensjon, barnetrygd og kontantstøtte. Tjenesteinnholdet varierte noe fra kontor til kontor ettersom kommunen og NAV individuelt bestemte hvilke tjenester som skulle tilbys utover de grunnleggende tjenestene⁵⁹. Eksempler på dette kan være flyktingetjeneste, rusomsorg, gjeldsrådgivning, osv. Reformprosessen hadde et høyt ambisjonsnivå. I løpet av få år skulle alle NAV kontorer etableres, en regional funksjon på fylkesnivå, og et nytt direktorat etableres. I de lokale NAV kontorene skulle ulike forvaltningsenheter som i utgangspunktet hadde ulike mandat samarbeide på et likeverdig nivå, og tidligere vertikale maktforhold skulle

⁵⁹ NAV (2014a)

endres. Med den nye strukturen ble også nye ledere ansatt på alle nivå. Hånd i hånd med en ny struktur ble en ny organisasjonskultur bygget der nye løsninger skulle benyttes for å forbedre måloppnåelsen. Det tok i underkant av 5 år å implementere reformen i alle kommuner.

I 2008 ble to ulike reorganiseringer av reformen gjennomført. 6 regionale pensjonskontorer og fylkesvise hovedkontor ble etablert. Bakgrunnen for denne endringen var å lette deler av det administrative arbeidet fra lokalkontorene slik at de kunne fokusere på sitt hovedmål som var å veilede brukerne og hjelpe dem inn i arbeidslivet. Denne reorganiseringen ble ansett som en nødvendig endring for å øke måloppnåelsen, men kan også sees på som en underminering av den originale ideen om å skape sterke lokalkontorer i hver kommune ettersom kompetansen i kommunene nå delvis ble flyttet til fylkesvise eller regionale kontorer⁶⁰. Denne reorganiseringen endret hvordan brukerne tilnærmet seg NAV. Før 2008 var tanken at brukerne skulle møte opp på NAV-kontoret å få alle behov utredet og behandlet, men etter reorganiseringen ble det lagt opp til mer tjenesteyting via internett og telefon. Det ble imidlertid argumentert for at denne spesialiseringen av deler av virksomheten på fylkesnivå var et nødvendig tiltak for at lokalkontorene kunne fokusere sin innsats inn mot brukerne. Det ble også hevdet at tjenester med høyt volum ga positive økonomiske skalaeffekter og at det bidro til mer lik behandling av brukere⁶¹.

Christensen & Lægheid peker videre på at der NAV-reformen i utgangspunktet var et prosjekt preget av politiske motiv og føringer, var reorganiseringen i 2008 preget av eksperter og byråkratiet. Dette kan forklare hvorfor vi fikk en delvis kursendring i 2008, en slags realitetsorientering mot hvilken struktur som er mest effektiv sett innenfra av aktører med mer kvalifisert kunnskap om hvordan tjenesteforvaltningen fungerer. Man kan imidlertid også oppfatte endringen i 2008 som resultat av en naturlig læringsprosess, der aktørene prøver og feiler og kommer frem til at en justering av reformen vil gi bedre måloppnåelse⁶².

⁶⁰ Lægheid & Christensen 2011:13

⁶¹ Christensen & Lægheid 2011:16-17

⁶² Christensen & Lægheid 2011:18

5.2 *Forskning på NAV-reformen*

Etter sin begynnelse har NAV-reformen vært under konstant vurdering av oppnevnte forskningsgrupper og ulike forskere. I tillegg til at en slik omfattende institusjonell reform som NAV-reformen representerer et svært godt tilfelle for analyse for de fleste samfunnsvitenskapelige fagdisipliner, har også NAV selv søkt kunnskap om sin egen organisasjon.

Christensen, Fimreite og Læg Reid etablerte tre hovedutfordringer ved reformen ved dens begynnelse i 2006-2007. *Den første* utfordringen var hvordan NAV skulle utvikle én sammenslått etat basert på allerede etablerte etater med ulike kulturer, arbeidsoppgaver og yrkesspesialisering. En av de forventede fordelene ved sammenslåingen var muligheten for kostnadsbesparelser ettersom overlappende funksjoner kunne fjernes. Problemer oppstod imidlertid ettersom alle ansatte ble garantert stillingsvern, og at omstillingen i seg selv krevde betraktelige midler. Et estimat på kostnaden har vært rundt 3 milliarder kroner. Den administrative sammenslåingen har i følge Fimreite et.al på den annen side virket å fungere godt. Dette på tross av at ulike historiske og institusjonelle forankrede organisasjoner ble sammenslått. Fimreite et.al hevder også at reorganiseringen i 2008 har forbedret organiseringen innad i NAV, i det minste på regionalt og nasjonalt nivå, og blitt positivt mottatt av de ansatte⁶³.

Den andre utfordringen var hvordan den nye organisasjonen skulle etablere et konstruktivt samarbeid mellom sentrale og lokale myndigheter. I følge Fimreite et.al virket det som om sentralt hold ønsket mest mulig standardisering mellom de lokale NAV-kontorene og at kontorene i størst mulig grad skulle implementere tiltakene som var blitt utviklet fra sentralt hold. Dette strider mot ideen om at det lokale NAV kontoret skal kunne etablere de tilleggstjenestene de selv ønsker. Det strider også mot realiteten i de lokale NAV-kontorene ettersom hele 94 % av de lokale kontorene har «egendesignede» kontorer der de tilpasset hvilke tilleggstjenester som er inkludert i forhold til den lokale konteksten. De lokale NAV-kontorene har også valgt sin egen ledelsesmodell, der 93 % har valgt en modell med én leder for kontoret, som styrer både den statsfinansierte og kommunefinansierte driften⁶⁴. Selv om det finnes potensiale for konflikter i partnerskapet mellom de lokale kontorene og de sentrale

⁶³ Fimreite et.al 2012:12

⁶⁴ Fimreite et.al 2012: 13

myndighetene, har ikke Fimreite et.al funnet betydelig resultater på at dette faktisk er tilfellet, selv om representanter fra lokale NAV-kontor meldte at de følte at maktbalansen mellom lokalkontor og sentraladministrasjonen var i favør den sentrale administrasjonen⁶⁵.

Den tredje hovedutfordringen som ble presentert var hvordan man skulle opprette et nytt og koordinert førstelinjetilbud med bruker-orienterte arbeids- og velferdskontor over hele landet⁶⁶. I de første årene etter NAV-reformen ble mye tid viet til den interne omstillingsprosessen samt innføringen av nye IT-systemer. Som konsekvens av dette ble mindre tid viet til å koordinere tilbudet ut mot brukerne. Etersom man etter hvert fikk frigjort mer tid til dette, oppstod det problemer blant annet med kravet om at alle NAV ansatte, uansett om de tidligere jobbet med sosialhjelp, sysselsetting eller trygd, skulle kunne tilby samme tjenester til brukerne.

Læg Reid & Christensen har i sin working paper fra 2011 foretatt en gjennomgang av endringer i ansvarlighet, eller «accountability», mellom brukerne og ulike beslutningstakere etter NAV-reformen. Forfatterne vurderte hvordan ulike typer ansvarlighet, som politisk, administrativ, juridisk, profesjonell og sosial ansvarlighet har endret seg etter reformen. Den politiske ansvarligheten viser seg å være svekket som konsekvens av reformen. Årsaken til dette hevdes å være at kompleksiteten og størrelsen i NAV-systemet gjør at politikerne mister oversikten over virksomheten, og blir dermed mer avhengig av ledelsen i NAV for å skaffe seg overblikk. Samtidig har formen på NAV, der de nye lokalkontorene inkluderer tidligere etater med kommunalt og statlig ansvar, gjort at de lokale kontorene har forskjøvet ansvaret til sentrale myndigheter. Mangelen på oversikt over driften av NAV, samtidig som søkelyset i større grad rettes mot sentrale politiske myndigheter, har gjort at sentrale politiske myndigheter har styrt søkelyset bort fra seg selv og videre til sentraladministrasjonen i NAV. Dette er i følge forfatterne hovedårsaken til den svekkede politiske ansvarligheten overfor NAV systemet⁶⁷.

For denne studien er det også relevant å trekke frem hvordan den profesjonelle ansvarligheten utviklet seg. Etersom ansatte fra de tre ulike etatene nå ble sammenslått, måtte ansatte videreføre tidligere arbeidspraksis samtidig som mange ble pålagt å tillegge seg nye

⁶⁵ Fimreite 2012:13

⁶⁶ Fimreite et. al 2012:15

⁶⁷ Læg Reid & Christensen 2011:20-27

arbeidsoppgaver og arbeidsmetoder. Læg Reid & Christensen viser i sin forskning at det har vært utfordringer knyttet til å utvikle en ny konsolidert organisasjonskultur. Det siste resultatet fra dette arbeidet som har relevans for denne studien er hvordan den nye strukturen endret oppfølgingen og ansvarligheten overfor multi-service brukere, altså brukere som benyttet seg av to eller flere tjenester i arbeids- og velferdssystemet. Læg Reid & Christensen hevder at reformen har styrket tilbudet og oppfølging av denne brukergruppen. Dette samsvarer med forventningene om at reformen skulle forbedre koordineringen mellom funksjonene⁶⁸.

Tidligere studier av Alm Andreassen et.al. (2007) vurderte effekten av reformen på de 25 pilotkommunene som implementerte reformen først. Et kontor for hvert fylke og noen utvalgte bydelskontorer var av de som først etablerte reformen. Selv om kontorene i studien sto overfor ulike utfordringer enn de som implementerte reformen senere, ettersom pilotkontorene måtte håndtere hittil ukjente problemstillinger og de som implementerte reformen senere unnslopp å gjøre de samme erfaringene, gir studien den første evalueringen av hvilken effekt reformen medførte. Studien benyttet medarbeiderundersøkelser, kommuneundersøkelser, casestudier og intervjuer med nøkkelpersoner for å kartlegge utviklingen for pilotkontorene. Resultatene til Alm Andreassen et. al viser at tilpasningen gikk raskere i mindre kontorer enn de store. Man antyder også at disse kontorene vil lykkes best i omstillingsprosessen og dermed oppnå en høyere måloppnåelse. Studien peker også på utfordringer knyttet til kulturforskjeller mellom de tre funksjonene⁶⁹.

Med utgangspunkt i målsetningen om at NAV-reformen skulle få flere i arbeid og færre på trygd, vurderer Schreiner (2012) effekten av NAV-reformen på sannsynligheten for at en person som har mottatt en form for trygdeytelse på et tidligere tidspunkt begynner å jobbe, utdanner seg eller blir uføretrygdet. Schreiner finner at overgangsraten til arbeid og utdanning har vært lavere etter NAV-reformen ble introdusert. I følge Schreiner er sannsynligheten for trygdeklienter går over i jobb, utdanning eller uføretrygd blitt redusert. I tillegg til dette viser resultatene at trygdeklienter mottar midlertidige trygdeytelser over en lengre periode enn før reformen⁷⁰. Denne analysen omfatter imidlertid kun årene 2002-2008. Dermed kan man ikke utelukke at den reduserte sannsynligheten for at mottakere av trygdeytelser engasjerer seg i jobb eller utdanning, ikke kun er en midlertidig effekt av omstillingen.

⁶⁸ Læg Reid & Christensen 2011:20-21

⁶⁹ Alm Andreassen et.al 2007: 111-124

⁷⁰ Schreiner 2012:39

Fevang et.al (2013) bekrefter resultatene til Schreiner (2012). Hovedformålet for studiene til Fevang et.al var å undersøke NAV-forløpet, og hvorvidt NAV-reformen har endret strukturelle trekk ved disse forløpene. Studiene viser at NAV-reformen ser ut til å ha ført til en dreining av brukere fra helse relaterte forløp til sosialhjelpsforløp. Flere starter opp et forløp med sosialhjelp i stedet for helse relaterte ytelse ettersom saksbehandlingstiden økte for helse relaterte forløp etter reformen. Videre finner ikke Fevang et.al at reformen førte til betydelige bevegelser «på tvers» i systemet. Fevang et.al finner imidlertid at reformen har ført til tilfeller av at stønaden til brukere uteblir en eller flere måneder i et NAV-forløp. Fevang et.al konkluderer med at det ikke er lett å skille hvilke kommuner som hadde innført reformen, og hvilke kommuner som ikke hadde det, ut ifra resultatene på nøkkelvariabler alene⁷¹.

En av de mest nylige evalueringene på effekten av NAV-reformen på nøkkeltall i arbeids- og velferdsstatistikken ble gjort av Aakvik et.al (2014). Ved å bruke en «difference-in-difference» metode, som også vil bli brukt i denne oppgaven, ble utfall for høy risikogrupper evaluert før og etter reformens innslag. Aakvik et.al finner at reformen har mislykkes i å bringe de ønskede resultatene på nåværende tidspunkt. Reformen har i følge Aakvik et.al ført til en reduksjon i sannsynligheten for at denne gruppen introduseres til arbeidslivet med ett prosentpoeng. De viser imidlertid til at effekten av NAV-reformen forbedrer seg noe over tid. Som forklaring på manglende måloppnåelse etter implementeringen av reformen trekker Aakvik et.al blant annet frem potensielle negative konsekvenser av den helhetlige tankegangen til NAV kontra den mer spesialiserte tilnærmingen før reformen, omstillingsproblemer knyttet til nye IT system, stort behov for opplæring av ansatte, og økt antall brukere av tjenester grunnet finanskrisen i 2008⁷².

⁷¹ Fevang, E., S. Markussen, and K. Røed 2013:35-36

⁷² Aakvik et. al 2014: 27

6 Data

Dette kapittelet presenterer datamaterialet for den empiriske analysen av NAV-reformen i denne oppgaven. I det første delkapittelet vil grunnlaget for datamaterialet legges frem. Vi vil videre diskutere hvilke prioriteringer som er gjort i utvalget. Deretter vil de avhengige variablene og forklaringsvariablene presenteres. Etter dette presenteres en deskriptiv statistikk, og til slutt vil en kritikk av datamaterialet og utvalget følge.

6.1 *Datamateriale og uttrekk*

Data på arbeids- og velferdsvariablene er hentet fra databasen Forløpsdata Trygd hentet fra SSB via Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste (NSD). Uttrekket er et anonymisert 20-prosentutvalg. Databasen er bygd opp av et tversnittsuttak av bosatte per 01.01.1992 som kontinuerlig oppdateres for å kompensere for frafall⁷³. For denne analysen er uttrekket et 20 % utvalg i hver respektive kommune mellom 2003-2010. Vi har ikke hatt mulighet til å studere årene etter 2010 ettersom vi ikke har hatt tilgang til dette datamaterialet. Vi har likevel tilstrekkelig med datapunkter før og etter reformens virkningsdato til å gi oss et innblikk i ulike kommuners håndtering av denne organisatoriske reformen. Utvalget som er trukket ut for denne analysen er arbeidsledige, individer som går på attføring og rehabiliteringspenger frem til og med første kvartal 2010, individer som mottar dagpenger, sykepenger og uføretrygd. Arbeidsavklaringspenger tok over for rehabiliteringspenger og attføring fra 1.1.2010, men på grunn av at vi har få observasjoner på denne tjenesten har vi droppet denne variabelen i vår analyse. Dette betyr også at vi har noe færre observasjoner på attføring og rehabiliteringspenger enn for de øvrige variablene.

Nøkkeltallene er hentet ut på kvartalsbasis. Men vi har i analysen valgt å bruke et årlig gjennomsnitt av observasjoner på kvartal. Bakgrunnen for dette valget er at det gir muligheten til å kontrollere for sesongbaserte svingninger i etterspørselen etter arbeid, eller sesongbasert utvikling i trygdevariablene⁷⁴. Vi får dermed et redusert antall observasjoner ettersom vi samler 4 observasjoner på kvartalsbasis til én, som er gjennomsnittet for året i analysen. Et 20 % utvalg gir oss tilstrekkelig statistisk dekning til å utføre vår analyse. I denne analysen er vi

⁷³ NSD.no (2014)

⁷⁴ Wooldridge 2009:8 og 376

kun interessert i hvordan antall individer på de ulike ytelsene og antall arbeidsledige for hver kommune utvikler seg, vi er ikke interessert i individene, og har derfor ikke trukket ut ytterligere informasjon om individene i dette utvalget. Datasettet er organisert som paneldata, og viser utviklingen i variablene for hver kommune over tid. Vi sammenligner nøkkelvariablene våre i de samme kommunene over tid, dermed har vi en tidsserie over de samme «cross-sectional» enhetene. Paneldata er valgt fordi det er spesielt egnet til å vurdere policy endringer. I tillegg til dette er det to hovedfordeler med å bruke paneldata. For det *første* gjør dette det lettere å kontrollere for ikke-observerte karakteristikk i de ulike kommunene. Det er *også* lettere å studere effekten av lags, eller forsinket effekt, i effekten av en policy endring⁷⁵.

Datasettet er balansert ved at de minste kommunene er fjernet fra utvalget ettersom vi med et 20 % utvalg ikke klarer å fremskaffe tilstrekkelig datapunkter på variablene for disse kommunene. Noen få kommuner hadde ikke innført reformen innen 2010, dermed vil disse kommunene kun inngå som kontrollkommuner. Det samme gjelder de kommunene som innførte reformen sent i 2010. Vi har i perioden for analyse hatt et lite antall kommunesammenslåinger. Vi dropper også disse kommunene fordi kommunene som blir sammenslått i perioden ikke vil kunne sammenlignes med perioden før sammenslåingen. Vi kunne sammenlignet summen på våre variabler i de to kommunene før sammenslåingen med målingen etter sammenslåingen, men vi vil her risikere å måle opp mot hverandre enheter som ikke kan sammenlignes på grunn av ulike kvaliteter. Vi fjerner dermed alle kommunene som blir slått sammen i perioden, med unntak av kommunesammenslåinger som innebærer at en liten kommune blir slått sammen med en stor. I disse tilfeller vil man kunne forsvare å måle verdien før og etter for den største kommune. Konsekvensen blir at 2 kommuner blir droppet fra utvalget og at målinger for 3 kommuner blir fjernet fra utvalget ettersom disse kommunene ble slått sammen med en stor kommune i løpet av perioden. Store byer må også vurderes på en bestemt måte. De største kommunene i Norge, i hovedsak Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim, har alle hatt en arbeidsformidling og en rekke ulike NAV kontor for ulike bydeler. Dermed har de flere innslagspunkt, og kan ikke sies å ha vært del av en vertikal endring. Disse kommunene vil kun ha gjennomgått en horisontal endring. Vi må i disse tilfellene bestemme et innsalgsår der vi har «størst NAV tilstedeværelse», og bruke dette som

⁷⁵ Wooldridge 2009:10-11

et referansepunkt. Vi beholder de store byene i utvalget selv om analysen av de største byene ikke er den sentrale i denne oppgaven.

6.2 Variablene

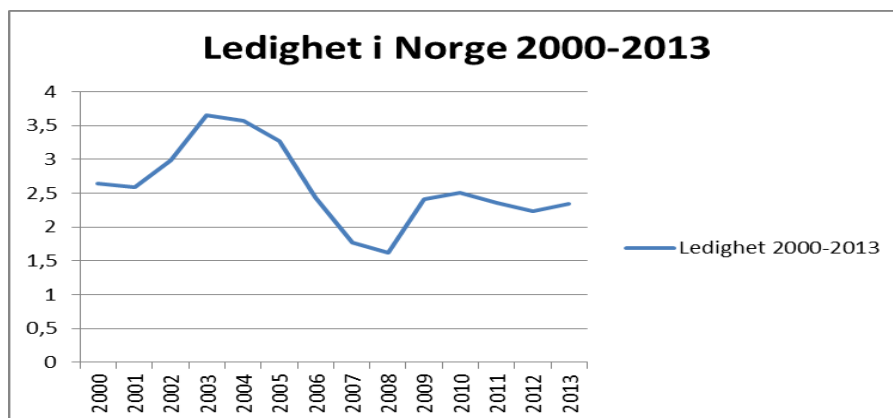
Vi grupperer kommunene etter størrelse, og vil for hver kommunegruppe estimere effekten av NAV-reformen på våre avhengige variabler. Deretter vil vi sammenligne effekten for de ulike kommunegruppene og vurdere forskjellene mellom disse.

6.2.1 Avhengige variabler

NAV-reformen hadde som formål å redusere antall mennesker på ulike trygdeytelser og redusere arbeidsledighet. Vi ønsker følgelig å vurdere hvordan NAV-reformen har innvirket på nøkkeltall innen arbeidsliv og velferd. De avhengige variablene vi ser på vil være ledighet, uføretrygd, sykepenger, dagpenger, attføring og rehabilitering. Dermed vil vi få totalt 6 avhengige variabler som vurderes i perioden.

En *arbeidsledig* person er en person som har registrert seg som helt arbeidsledig ved sitt lokale arbeidskontor (Aetat/NAV). En person blir registrert som arbeidsledig dersom vedkommende er uten inntektsgivende arbeid i løpet av de siste 4 ukene, og dersom man vil ha kapasitet og mulighet til å ta seg arbeid i løpet av de neste 2 ukene.

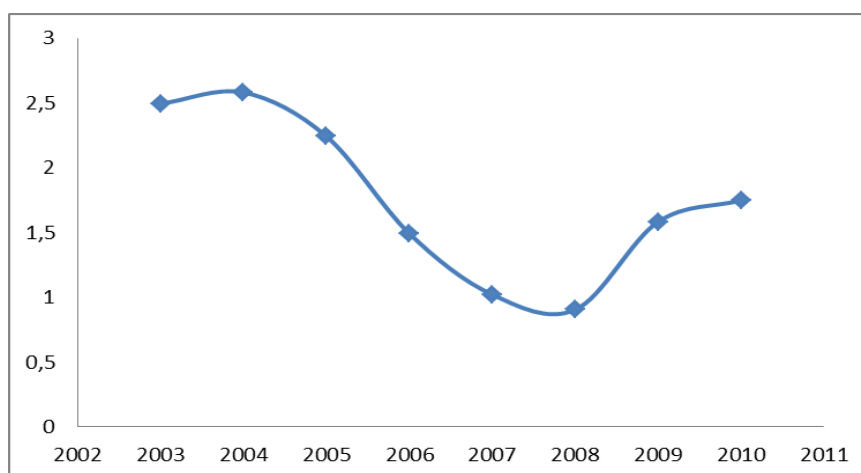
Figur 4: Arbeidsledighet i Norge 2000-2013, i %, hele utvalget.



Kilde: SSB (2014b)

Figur 4 viser hvordan ledigheten har utviklet seg fra 2000 til 2013. Vi ser at ledigheten har et toppunkt i perioden på omkring 3,7 % i 2003, deretter synker ledigheten til 1,6 % frem mot finanskrisens utbrudd høsten 2008. Fra 2008 øker ledigheten til 2,5 og holder seg i underkant av 2,5 % på aggregert nivå frem til 2013. Den andre variabelen vi tester er *individer på dagpenger*. For å motta dagpenger må du registreres som arbeidssøker, og ha redusert arbeidstid med minst 50 prosent. En viss andel av de ledige vil falle inn i denne gruppen⁷⁶.

Figur 5: *Individer på dagpenger 2003-2010 i %, hele utvalget*



Kilde: NSD

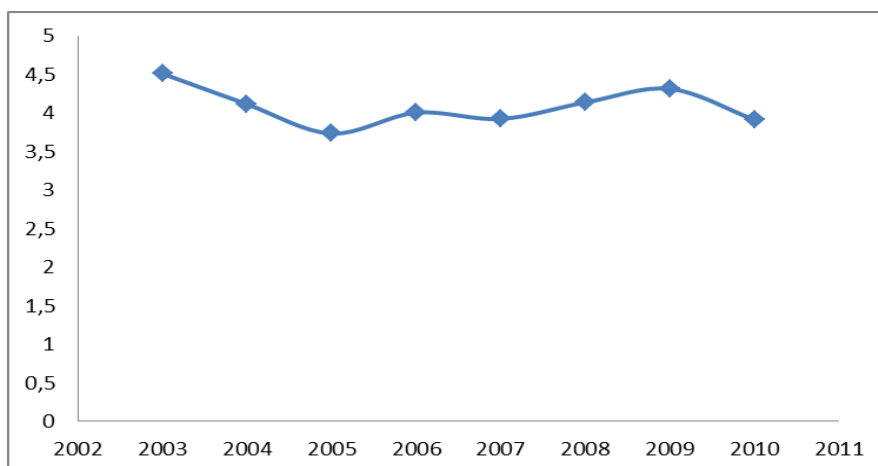
Individer på dagpenger ser ut til å ha fulgt utviklingen i ledighet. Figuren viser en toppnotering på 2,581 % i 2004. Deretter ser vi en gradvis nedgang frem mot 2008 på 0,9 %, før en gradvis stigning i mottakere av dagpenger i de påfølgende årene etter finanskrisen.

For å kvalifisere til å motta *sykepenger*, som er den neste variabelen vi tester, må man ha vært i jobb over 4 uker og sykdommen må gjøre individet arbeidsufør. Utover perioden for egenmelding kreves legeerklæring, og ut ifra graden av arbeidsuførhet vil sykepengene graderes fra 100 prosent ned til 20 prosent. Tidsbegrensingen for sykepenger er et år. Etter denne perioden må personen overføres til ytterligere tiltak, eller returnere til arbeidet⁷⁷.

⁷⁶ NAV.no, (2014d)

⁷⁷ NAV.no, (2014e)

Figur 6: Individuer som mottar sykepenger, som % av arbeidsfør befolkning 2003-2010

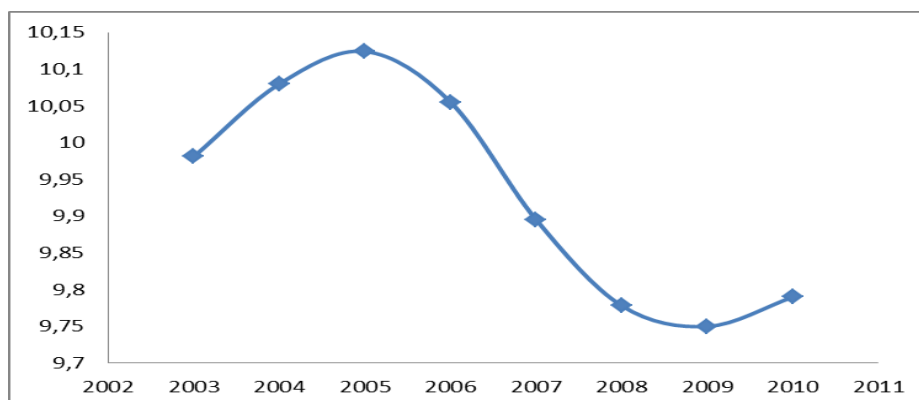


Kilde: NSD

Figur 6 viser at det nasjonale gjennomsnittet på den prosentvise andelen av arbeidsfør befolkning som mottar sykepenger har holdt seg stabilt mellom 3,7 - 4,5 % i perioden for analyse. Den laveste målte prosentandelen var i 2005 på 3,734 %.

Dersom et individ innvilges *uføretrygd* er kriteriet at arbeidsevnen er varig nedsatt til minimum halvparten av kapasitet. Personen må også ha gjennomgått tilstrekkelig medisinsk behandling. I de fleste tilfeller vil det være aktuelt at personen mottar arbeidsavklaringspenger (tidligere Attføringstiltak og rehabiliteringspenger) i en periode, før det er aktuelt å søke om uførepensjon⁷⁸

Figur 7: Individuer på uføretrygd, % av arbeidsfør befolkning 2003-2010, hele utvalget



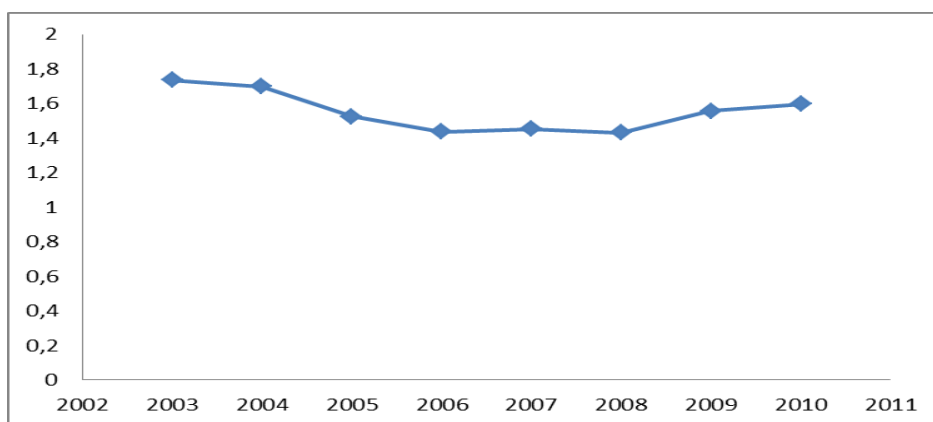
Kilde: NSD

⁷⁸ NAV.no (2014c)

Som figuren over viser ser vi at andelen uføre i befolkningen også gradvis reduseres mellom 2005 og 2009 fra 10,124 % til 9,75 %. 2010 viser en økning i antall uføre til 9,79 %. Figuren viser også her at vi ser en økning i individer som mottar tjenesten etter finanskrisen i 2008.

Rehabiliteringspenger var tiltenkt de individer som hadde fått sykepenger i over et år, og som fortsatt var under aktiv behandling for å bedre sin arbeidsevne. *Attføringstiltak* ble satt i gang for personer som av medisinske årsaker ikke hadde mulighet til å oppfylle sine eksisterende arbeidsoppgaver. Tiltak som ble satt i verks var f.eks. arbeidstrening, videreutdanning, lønnstilskudd eller kurs⁷⁹. Arbeidsavklaringspenger, som erstattet rehabiliteringspenger og attføringstiltak, har som hensikt å sikre inntekten til de individer som mottar aktiv behandling, deltar på arbeidsrettede tiltak eller annen oppfølging med sikte på å beholde eller skaffe seg arbeid. Man ønsker med dette tiltaket å hjelpe personen tilbake til arbeidslivet, og/eller utrede behovet for uførepensjon og arbeidsevne⁸⁰.

Figur 8: Individer som mottar rehabiliteringspenger i %, 2003-2010, hele utvalget.



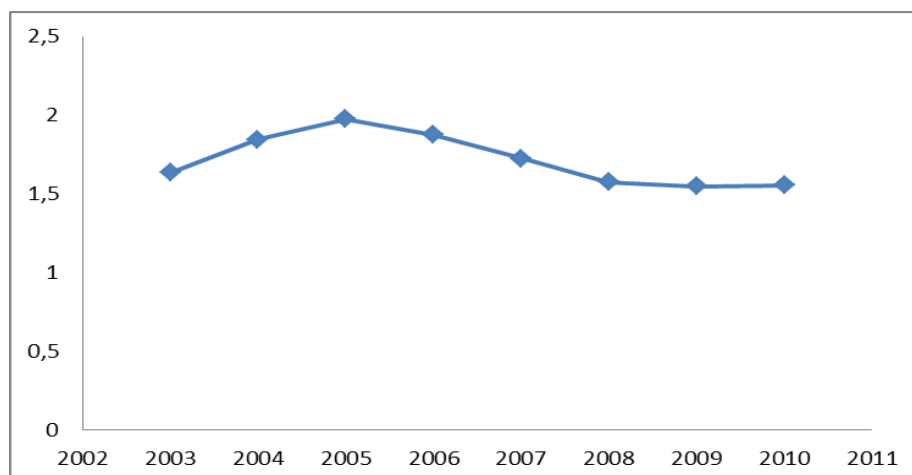
Kilde: NSD

Figur 8 viser en stabil utvikling i personer som mottar rehabiliteringspenger i perioden. Figur 9 viser at individer på attføring har ligget forholdsvis stabilt i perioden. Det nasjonale gjennomsnittet var høyest i 2005 med en verdi på 1,974 %. Som figuren viser har snittet ligget stabilt rundt 1,5 % i hele perioden.

⁷⁹ Skadesiden.no (2014)

⁸⁰ snl.no (2014)

Figur 9: Individuer på attføringstiltak, % av arbeidsfør befolkning 2003-2010, hele utvalget



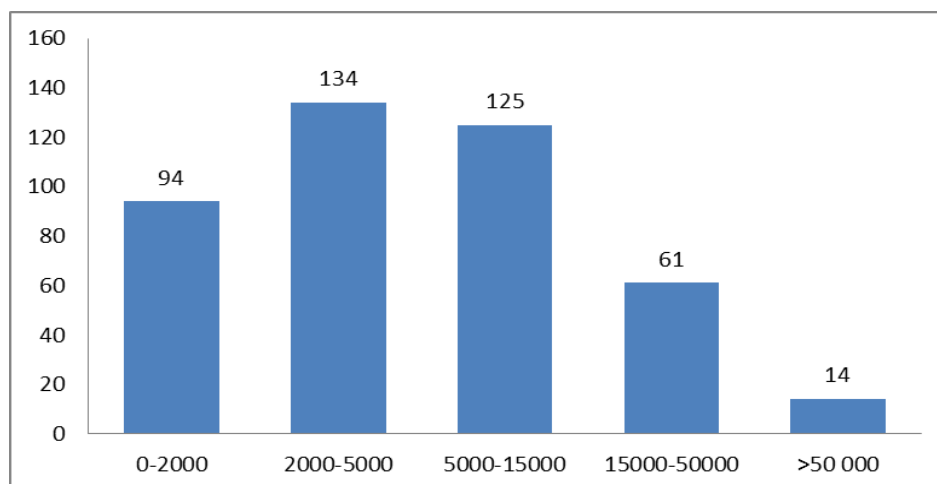
Kilde: NSD

Vi ser allerede at det er grunn til å anta at et individ mottar støtte fra flere tjenester samtidig. Vi ser også at et evt. redusert antall individer som mottar arbeidsavklaringspenger kan forklares med økt antall individer som mottar uføretrygd(uførepensjon). Altså vil en ren nedgang i personer på arbeidsavklaringspenger i isolasjon ikke nødvendigvis bety en positiv utvikling i arbeidslivsstatistikken, med mindre disse individene returnerer helt eller delvis til arbeidslivet. Likeledes vil en nedgang i individer som mottar sykepenger heller ikke umiddelbart bety at de returnerer til arbeidslivet, ettersom de også kan videreføres til å bli mottakere av arbeidsavklaringspenger.

6.2.2 Deskriptiv statistikk avhengige variabler

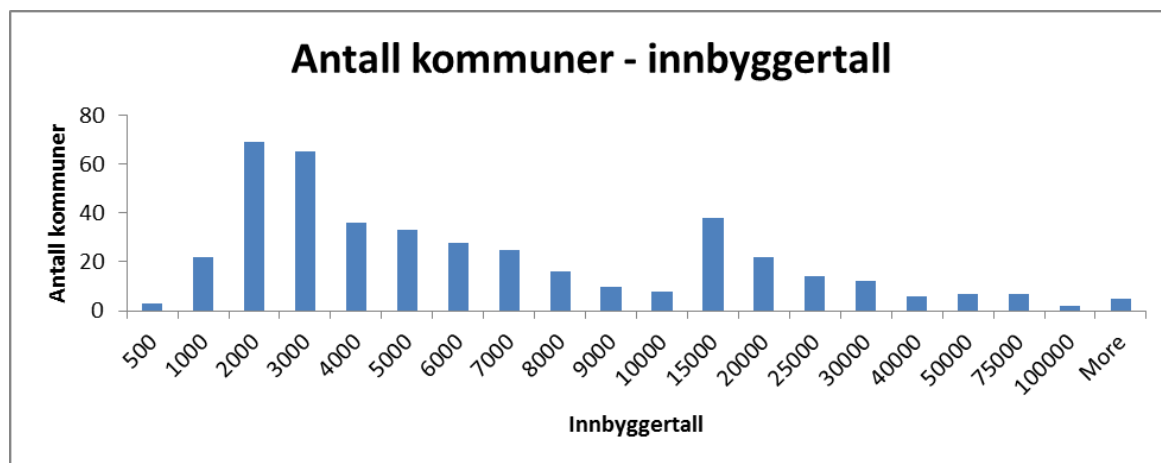
Ettersom vi er interessert i kommunestørrelse og dens innvirkning på effekten av NAV, er kommunene inndelt i 5 undergrupper basert på kommunestørrelse. Siden årsaken til at vi er interessert i kommunestørrelsens innvirkning er for å belyse debatten rundt strukturell reform av kommunestrukturen, er inndelingen fokusert i fire grupper under 50 000 innbyggere og en gruppe for alle kommuner over 50 000 innbyggere.

Figur 10: Organisering av kommunene i grupper, grupper 1-5.



Figur 10 viser at vi har 94 kommuner med under 2000 innbyggere i kommunegruppe 1, 134 kommuner mellom 2000-5000 innbyggere, 125 kommuner mellom 5000-15000 innbyggere, 61 kommuner mellom 15000 og 50000 innbyggere, og 14 kommuner har mer enn 50000 innbyggere. Vi vil i de ulike undergruppene forvente større representasjon av noen landsdeler.

Figur 11: Ytterligere spesifisering av kommuner etter innbyggertall



Figuren over viser en ytterligere spesifisering av innbyggertall i kommunene. I gruppe 1 vil kommuner med et innbyggertall på mellom 1000-2000 dominere. I gruppe 2 vil kommuner med mellom 2000-3000 innbyggere være sterkt representert, men kommuner fra 3000 til 5000 innbyggere vil være like godt representert. I gruppe 3 ser man at kommuner på 5000, 6000, 7000 og mellom 10000 og 15000 innbyggere vil være best representert. I gruppe 4 ser vi at

kommuner mellom 15000 og 30000 innbyggere vil være best representert. Gruppe 5 har flest kommuner mellom 50000 – 100000 innbyggere.

Tabell 1: Deskriptiv stat., avhengige variabler 2003-2010, hele utvalget i %.

Deskriptiv statistikk, avhengige variabler 2003-2010, hele utvalget i prosent										
Variabel	NAV=0					NAV=1				
	Obs	Gj.snitt	Std.avvik	min	max	Obs	Gj.snitt	Std.avvik	min	max
<i>Ledige</i>	2132	2,973	1,574	0,500	12,100	1268	2,277	1,025	0,400	8,10
<i>Attføring</i>	2116	1,790	0,842	0,186	5,442	1236	1,597	0,761	0,158	5,058
<i>Dagpenger</i>	2139	1,953	1,281	0,155	12,019	1268	1,441	0,791	0,149	5,859
<i>Rehabilitering</i>	2122	1,564	0,665	0,270	5,134	1244	1,535	0,663	0,188	5,357
<i>Sykepenger</i>	2150	4,070	0,976	1,267	8,434	1282	4,100	0,943	1,289	8,929
<i>Uføretrygd</i>	2150	9,966	3,122	1,490	20,967	1280	9,874	3,166	1,425	23,605

Tabell 1 viser deskriptiv statistikk for de avhengige variablene i perioden 2003 til 2010 for hele utvalget. Observasjonene er årsgjennomsnitt for alle kommuner i alle år før den respektive kommunen innførte NAV og årsgjennomsnitt for alle kommuner i utvalget etter NAV ble innført. I NAV=1 gruppen vil man ha gjennomsnittet av alle observasjonene for en bestemt variabel etter NAV-reformens innslag, noen av disse observasjonene vil være fra år 1 etter reform og andre fra år 4 etter reformen. Tabellen viser en reduksjon i den gjennomsnittlige arbeidsledigheten i perioden etter innførelsen av reformen fra 2,973 % til 2,277 %, men med et relativ høyt standardavvik. Vi kan også se en betydelig endring i den gjennomsnittlige prosenten av arbeidsfør befolkning som mottar dagpenger, fra 1,953 % til 1,441 % i perioden.

Vi ser videre på denne statistikken for hver kommunegruppe, og kommenterer et prioritert utvalg. Figuren nedenfor viser den prosentvise endringen i avhengige variablene før og etter NAV-reformen for kommuner mellom 0-2000 innbyggere. Antall *ledige* gikk ned fra 3,277 % til 2,290 % etter innføringen av NAV. Individuer på *dagpenger* følger denne utviklingen med en endring fra 2,298 % til 1,629 % etter NAV. De øvrige variablene er forholdsvis stabile. Vi kan for denne gruppen også trekke frem individer på *Attføring* som reduseres fra 1,660 % til 1,459 %.

Tabell 2: Deskriptiv stat., avhengige variabler 2003-2010, Kom. gruppe 1 i % (0-2000)

Deskriptiv statistikk, avhengige variabler 2003-2010, Kommunegruppe 1, i prosent.										
Variabel	NAV=0					NAV=1				
	Obs	Gj.snitt	Std.avvik	min	max	Obs	Gj.snitt	Std.avvik	min	max
<i>Ledige</i>	480	3,277	1,962	0,5	11,2	264	2,290	1,131	0,4	6,8
<i>Attføring</i>	456	1,660	0,925	0,388	5,442	229	1,459	0,801	0,401	5,058
<i>Dagpenger</i>	481	2,298	1,591	0,353	12,019	256	1,629	0,947	0,417	5,859
<i>Rehabilitering</i>	464	1,592	0,838	0,329	5,134	234	1,569	0,810	0,391	5,357
<i>Sykepenger</i>	490	3,944	1,274	1,267	8,434	270	3,977	1,287	1,289	8,929
<i>Uføretrygd</i>	490	10,962	4,245	1,490	20,967	268	10,990	4,180	1,425	19,852

Tabell 3 viser deskriptiv statistikk for kommunegruppe 2 som inneholder kommuner med mellom 2000 og 5000 innbyggere. Vi ser en lignende utvikling som i gruppe 1 for *ledige* og *dagpenger*, samt en mindre endring for *attføring*. Endringen i *ledige* er noe svakere enn i den første gruppen, fra 2,931 % til 2,296 % etter NAV-reformen ble innført. *Dagpenger* følger utviklingen fra 1,960 % til 1,477 %. Statistikken viser også en mindre endring i *attføring* fra 1,702 % til 1,539 % etter reformen for kommunene i kommunegruppe 2.

Tabell 3: Deskriptiv stat., avhengige variabler 2003-2010, Kom. gruppe 2 i % (2000-5000)

Deskriptiv statistikk, avhengige variabler 2003-2010, Kommunegruppe 2, i prosent.										
Variabel	NAV=0					NAV=1				
	Obs	Gj.snitt	Std.avvik	min	max	Obs	Gj.snitt	Std.avvik	min	max
<i>Ledige</i>	662	2,931	1,800	0,5	12,1	410	2,296	1,273	0,4	8,1
<i>Attføring</i>	662	1,702	0,915	0,186	5,218	405	1,539	0,844	0,158	4,603
<i>Dagpenger</i>	660	1,960	1,466	0,155	11,007	410	1,477	0,919	0,155	5,360
<i>Rehabilitering</i>	660	1,545	0,737	0,270	4,114	408	1,479	0,748	0,188	4,145
<i>Sykepenger</i>	662	4,028	1,038	1,440	8,226	410	4,035	1,002	1,731	7,367
<i>Uføretrygd</i>	662	10,075	3,049	3,339	18,785	410	10,071	3,221	2,289	23,605

Tabell 4 viser deskriptiv statistikk for kommunegruppe 3, som inneholder kommuner mellom 5000- 15000 innbyggere. Også her synes en lignende utvikling som i de mindre kommunene. Kommunegruppe 3 har en prosentvis nedgang i *ledige* fra 2,801 % til 2,203 %. *Dagpenger* følger denne utviklingen og vi ser en mindre endring i *attføring* også her.

Tabell 4: Deskriptiv stat., avhengige variabler 2003-2010, Kom. gruppe 3 i % (5000-15000)

Deskriptiv statistikk, avhengige variabler 2003-2010, Kommunegruppe 3, i prosent.										
Variabel	NAV=0					NAV=1				
	Obs	Gj.snitt	Std.avvik	min	max	Obs	Gj.snitt	Std.avvik	min	max
Ledige	599	2,801	1,169	0,7	6,9	385	2,203	0,764	0,5	4,5
Attføring	607	1,886	0,805	0,250	4,982	393	1,680	0,727	0,178	4,184
Dagpenger	607	1,820	0,954	0,171	5,882	393	1,331	0,614	0,149	3,215
Rehabilitering	607	1,546	0,530	0,368	3,524	393	1,563	0,539	0,355	3,222
Sykepenger	607	4,197	0,777	2,091	6,535	393	4,223	0,706	2,397	6,765
Uføretrygd	607	9,733	2,237	4,987	16,976	393	9,668	2,353	4,733	16,900

Tabell 5 viser at kommunegruppe 4 viser en lignende utvikling som de øvrige gruppene i perioden. *Ledighet* endres fra 2,875 % til 2.329 %, vi ser altså en noe svakere prosentvis reduksjon i ledigheten for denne gruppen enn for de mindre gruppene. *Dagpenger* og *attføring* endres også i lignende retning som for de mindre gruppene.

Tabell 5: Deskriptiv stat., avhengige variabler 2003-2010, Kom. Gruppe 4 i % (15000-50000)

Deskriptiv statistikk, avhengige variabler 2003-2010, Kommunegruppe 4, i prosent										
Variabel	NAV=0					NAV=1				
	Obs	Gj. snitt	std.avvik	min	max	Obs	Gj. snitt	std.avvik	min	max
Ledige	312	2.875	1.003	.6	5.4	176	2.329	.686	1	4
Attføring	312	1.963	.612	.502	4.150	176	1.752	.558	.548	3.172
Dagpenger	312	1.719	.780	.274	4.132	176	1.336	.517	.406	2.701
Rehabilitering	312	1.621	.468	.704	3.391	176	1.597	.487	.810	2.854
Sykepenger	312	4.418	.636	2.655	5.978	176	4.232	.566	2.351	5.535
Uføretrygd	312	9.107	2.238	5.323	16.301	176	8.640	2.049	5.310	14.168

Tabell 6 viser den deskriptive statistikken for gruppen med de største kommunene. Kommunegruppe 5 viser en tilsvarende utvikling som i de øvrige gruppene. Denne gruppen har imidlertid den høyeste etter-NAV ledighetsprosenten av de ulike kommunegruppene.

Tabell 6: Deskriptiv stat. avhengige variabler 2003-2010, Kom.gruppe 5 i % (Over 50000)

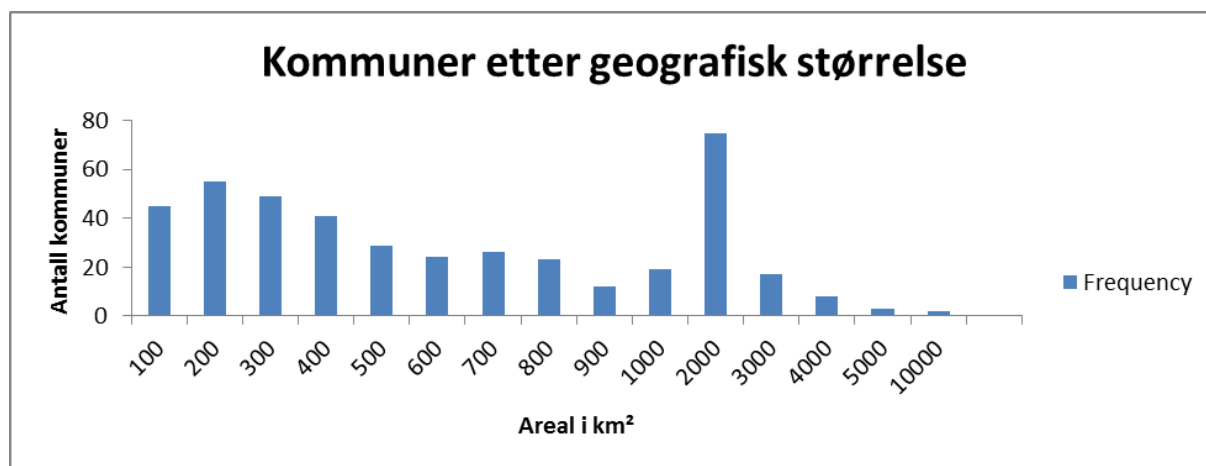
Deskriptiv statistikk, avhengige variabler 2003-2010, Kommunegruppe 6, i prosent.										
Variabel	NAV=0					NAV=1				
	Obs	Gj.snitt	Std.avvik	min	max	Obs	Gj.snitt	Std.avvik	min	max
Ledige	79	3,159	1,109	0,9	5	33	2,530	0,826	0,8	4
Attføring	79	1,860	0,490	0,690	3,047	33	1,476	0,432	1,045	2,514
Dagpenger	79	1,751	0,788	0,377	3,057	33	1,407	0,509	0,413	2,349
Rehabilitering	79	1,479	0,431	0,717	2,638	33	1,332	0,451	0,715	2,312
Sykepenger	79	3,924	0,607	2,712	5,234	33	3,748	0,637	2,812	5,053
Uføretrygd	79	8,066	1,739	5,281	11,978	33	7,398	2,322	4,635	12,040

Den deskriptive statistikken viser at de ulike kommunegruppene ikke skiller seg betydelig fra det totale utvalget. Endringen i *ledighet* er noe oppsiktsvekkende ettersom de fleste tidlige studiene av NAV-reformen ikke har påvist noen positiv effekt av NAV-reformen på ledighet. Dette kan tyde på at det kan være andre effekter som driver endringen i ledighet utover NAV-reformen.

6.2.2 Forklaringsvariabler

I denne analysen er kommunen enheten vi er interessert i. Vi ønsker å studere hvordan kommunen tilpasser seg NAV-reformen, dermed er det kommunen som enhet vi kobler på ytterligere informasjon for å kontrollere for utelatte variabler som kan virke inn på effekten av NAV-reformen. Utover data på antall arbeidsledige og individer på de overnevnte ytelsene, har vi hentet inn informasjon om innbyggertall, gjennomsnittlig inntekt per innbygger i kommunen fra 2003-2010, kommuneareal og fylkesvise hovedtall for nasjonalregnskapet fra 2003-2010. Disse data er hentet fra SSBs statistikkbank.

Figur 12: Kommuner etter areal



Kilde: Statens Kartverk

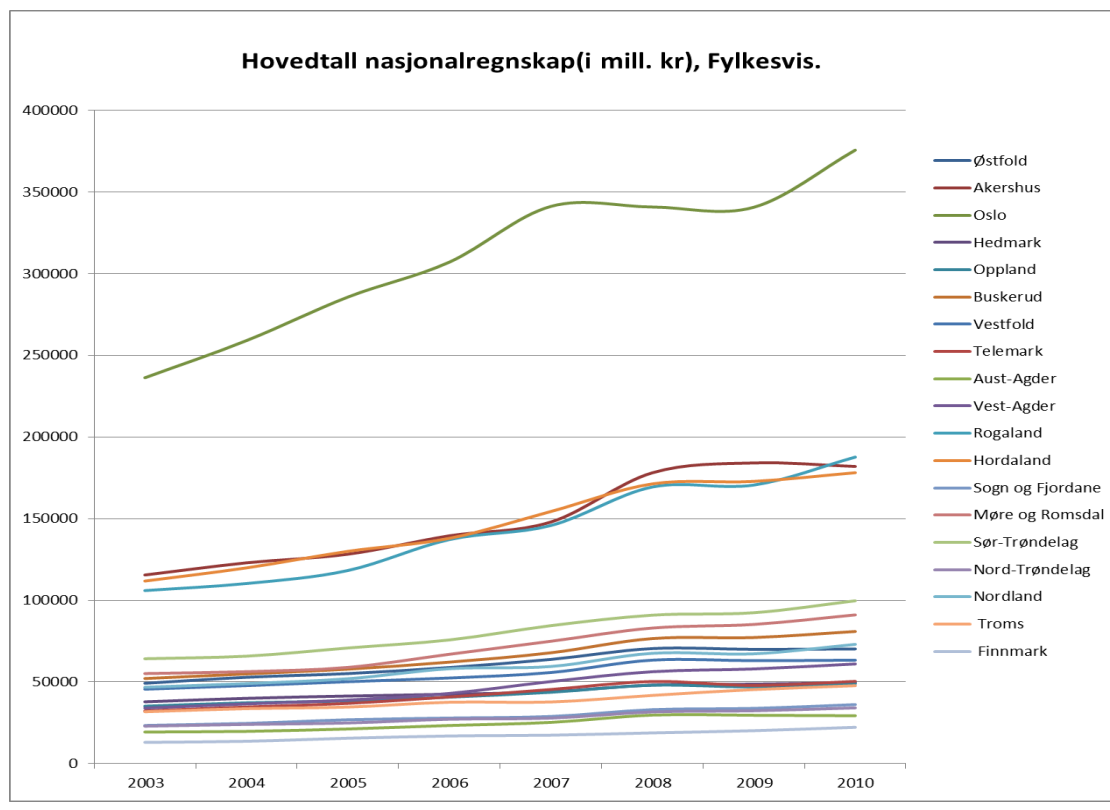
Figuren viser en betydelig spredning i geografisk størrelse mellom norske kommuner. Den største kommunen i Norge er Kautokeino, den minste Kvitsøy i Rogaland. Gjennomsnittskommunen er på 756,326 kvadratkilometer og standardavviket er på 898,542. Muligheten til å kontrollere for kommuneareal gjør at vi kan fange opp eventuelle geografiske kvaliteter for kommuner som kan ha en effekt på tiltaket. Vi kontrollerer for areal ettersom kommuner kan ha svært ulikt utgangspunkt for å tilpasse seg endringene som følge av store geografiske forskjeller. Kommuner med lik befolkningsstørrelse, kan være systematisk ulike på grunn av ulike utfordringer knyttet til ulik geografisk størrelse. Data på størrelse er hentet fra statens kartverk.

I tillegg til størrelse er også gjennomsnittsinntekt for individer i hver kommune inkludert for alle kommunene i utvalget. Data på gjennomsnittlig inntekt per innbygger gir mulighet til å kontrollere for hvorvidt eksisterende gjennomsnittlig inntekt har en effekt på tiltaket. Dette vil luke ut eventuelle effekter av inntektsforskjeller mellom kommunene. Intuisjonen her er at ulik inntekt forplanter seg videre til ulik evne til å komme seg i arbeid eller unngå sykdom og annen type fravær fra arbeidslivet. Data på gjennomsnittlig bruttoinntekt er hentet fra SSB.no statistikkbank.

For å kontrollere for svingninger i økonomisk aktivitet som kan påvirke effekten av NAV-reformen er bruttoprodukt i basisverdi fra fylkesfordelt nasjonalregnskap inkludert i datasettet. Bruttoproduktet er definert som «verdiskaping og opptjent bruttoinntekt fra

innenlandsk produksjonsaktivitet i en næring eller sektor, avledet og definert som produksjon minus produktinnsats»⁸¹

Figur 13 Fylkesvis hovedtall fra Nasjonalregnskapet, 2003-2010



Kilde: SSB (2014c)

Linjediagrammet viser bruttonasjonalprodukt i basisverdi for alle fylker mellom 2003 – 2010. Vi ser at de fylkene med høyest bruttoprodukt, Oslo, Akershus, Hordaland og Rogaland er de som opplever størst svingninger. En ytterligere observasjon som er viktig å ta hensyn til er utfelingen, og for noen fylker nedgangen, av linjen som setter i gang rundt 2008 som følge av finanskrisen. Finanskrisen medførte en bunnotering på det norske børsmarkedet med en indeksverdi på 162 i november 2008. Kun få måneder før var denne indeksverdien på 375. I løpet av høsten 2008 falt verdien på børsnoterte selskap med nesten 60 %. Markedsverdien til de børsnoterte selskapene nådde ikke målingene fra før finanskrisen inntil høsten 2010⁸².

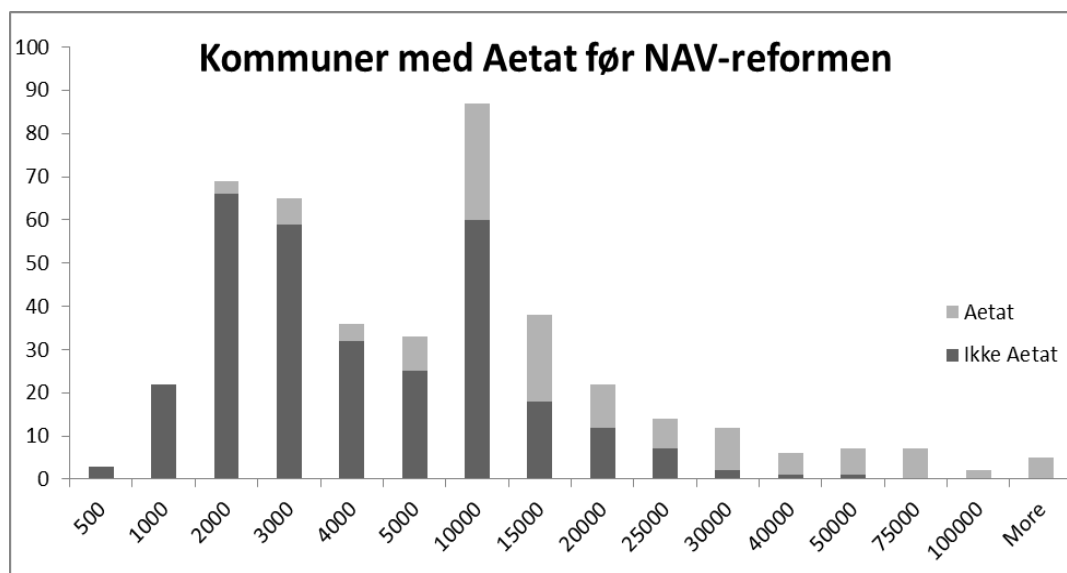
Vi har i tillegg til dette datamaterialet også inkludert informasjon om hvorvidt kommunene hadde en arbeidsformidlingstjeneste(Aetat) før reformen. Dette tillater å gjøre en vurdering av

⁸¹ SSB (2014c)

⁸² Aakvik 2014:6

kommunene som ikke hadde en arbeidsformidlingstjeneste ettersom NAV-reformen medførte en økt grad av desentralisering for disse kommunene. Denne informasjonen er fremskaffet fra NAV ansatte på etterspørsel.

Figur 14: Kommuner som tilbød Aetat-tjeneste før NAV-reformen, detaljert



Figuren over viser mer nøyaktig hvilke kommuner som formidlet en Aetat tjeneste før reformen. Figuren viser at i kommuner med under 5000 innbyggere hadde få kommuner Aetat, mens vi ser større representasjon i kommuner mellom 5000 og 15000 innbyggere. Aetat var likevel sjeldent representert i mer enn halvparten av kommunene opp mot 30000 innbyggere. Dette viser at reformen hadde en vertikal effekt ettersom alle kommuner fikk en Aetat-funksjon etter NAV-reformen. Til slutt ser vi at kommuner med over 30000 innbyggere i de fleste tilfeller hadde et Aetat-kontor. Til sist inneholder datasettet informasjon om virkningsdato for NAV-reformen i alle kommuner, som tillater oss å gjøre en nøyaktig før/etter analyse.

Vi kan også forvente at andre kommunespesifikke forhold kan påvirke effektiviteten av reformen. Visse kommuner har færre utfordringer knyttet til organisatoriske og strukturelle endringer enn andre. Som konsekvens av dagens kommunestruktur har ulike kommuner ofte ulikt økonomiske handlingsrom. Noen kommuner er mer kulturelt, sosialt og økonomisk homogene noe som vi antar gir mer handlingsrom og færre utfordringer knyttet til kommunikasjon og organisasjon. Vi vil imidlertid unnslipe denne problematikken ved at vi

benytter et paneldatasett. Ved å anta at individspesifikke og tidsspesifikke forhold forholder seg rimelig konstante over perioden under analyse, kan vi anta at også kommunespesifikke forhold også forholder seg konstante. Ved å tillegge modellen en konstant for hver kommune vil vi kunne luke ut påvirkningen av disse «fixed effects», og isolere effekten av NAV-reformen på våre avhengige variabler.

6.3 Kritikk av data - og kan vi bruke NAV-reformen?

Kan vi bruke NAV-reformen for å vurdere effekten av en kommunereform? Hvordan kan man estimere effekten av en kommunereform som ikke har inntruffet? Det er viktig å understreke at denne analysen er ment for å *belyse* diskusjonen rundt kommunereform. Ved å bidra med et empirisk basert argument med utgangspunkt i en større reform i samme miljø er målet å kunne dra paralleller mellom kommunereform og NAV-reformen. Dersom vi vil analysere potensielle effekter av en reform som ikke har inntruffet, må vi velge en indirekte tilnærming til analysen. Vi har valgt å bruke NAV-reformen fremfor andre reformer eller lignende strukturelle endringer for å estimere effekten av kommunereform av en rekke årsaker. Det viktigste argumentet denne oppgaven legger til grunn for å akseptere dette premisset er at NAV-reformen representerte et vertikalt skifte i tillegg til et horisontalt skifte. Med dette premisset til grunn kan man argumentere for at NAV-reformen representerte en desentralisering av oppgaver fra et nivå til et annet i administrasjonen av arbeids- og velferdstjenester i Norge. Parallellen trekkes til kommunereform ettersom hovedargumentet for kommunereform er at dette kreves for at kommunene skal ha evnen til å bære større og mer komplekse administrative oppgaver. Dersom dette stemmer vil vi anta at små kommuner, f.eks kommuner på færre enn 15000 innbyggere, lykkes systematisk relativt dårligere enn kommuner på over 15000 innbyggere med gjennomføringen av NAV-reformen. Dette fordi de mindre kommunene ikke hadde den nødvendige administrative kapasiteten til å påta seg dette ansvaret. Vi bør dermed se en signifikant forskjell i måloppnåelsen mellom disse kommunegruppene hvis vi tror at administrativ kapasitet er avgjørende for å lykkes i gjennomføringen av mer komplekse reformer.

Av de ulike årsakene til at NAV-reformen er benyttet i denne oppgaven er utvilsomt dens utstrekning, måten den ble implementert som gir et godt utgangspunkt for analyse og dens tidsmessige relevans. Det er imidlertid også grunn til å benytte NAV-reformen fordi arbeids-

og velferdsadministrasjon er en sentral og utfordrende del av kommunal administrasjon. Arbeids- og velferdsstatistikken har også fått økt fokus ettersom utviklingen i statistikken er av stor relevans og betydning for de kommende år.

Avgrensningen til årene 2003-2010 bør i utgangspunktet gi et tilstrekkelig bilde av NAV-reformens effekt i reformens innledende fase. Vi kan imidlertid ikke utelukke at vi ville fått et bedre inntrykk av effekten dersom datamateriale på våre nøkkelvariabler frem til 2014 hadde vært tilgjengelig. De fleste kommunene i utvalget vil i perioden ha hatt tilstrekkelig tid til å iverksette endringene, og se effekt, av reformen. Ideelt sett hadde vi ønsket å utvide vår periode for analyse. NAV-reformen har også ulik maturitet i ulike kommuner. Dersom vi antar at effekten av NAV er klokkeformet, det vil si at vi ved innsalgsåret ikke forventer en stor effekt, men at effekten øker ettersom reformen modnes i kommunen, før effekten avtar og flater ut som følge av at den stabiliserer seg, kan det tenkes at kommuner som innførte reformen sist ikke har kommet langt nok i denne prosessen. Dermed risikerer vi å underestimere effekten av NAV for disse kommunene, og som følge av dette ikke gi et presist bilde av forskjeller mellom ulike kommunegrupper.

Vi har for de avhengige variablene inkludert kontrollvariabler for å luke ut endringer i variablene som ikke kan tilskrives NAV-reformen. Vi kontrollerer også for iboende forskjeller mellom kommunene noe som tillater oss å sammenligne kommuner som ikke er like i utgangspunktet. Ettersom vi bruker paneldata vil vi også kontrollere for drastiske endringer ved å bruke årene før som referanse. Vi kontrollerer som nevnt for økonomisk utvikling, befolkningsutvikling, areal, inntektsutvikling og regionale forskjeller. På denne måten ønsker vi å isolere effekten av reformen. Det kan imidlertid tenkes at andre forhold påvirker våre variabler. Eksisterte det ulike utgangspunkt for NAV-reformen i ulike kommuner som vi ikke har tatt høyde for? Ideelt sett ville alle relevante kontrollvariabler vært inkludert.

Et annet potensielt problem knyttet til datasettet er at det ikke er fullstendig tilfeldig hvilke kommuner som har lengst maturitet med NAV-reformen. Datasettet kan være preget av selv-seleksjon, altså at kommunene som gjennomførte tiltaket først ikke var tilfeldig. Dersom de kommunene som innførte reformen først selv tok initiativet til å innføre reformen kan man mistenke at disse kommunene også hadde det beste utgangspunktet for å gjennomføre reformen. I denne analysen grupperes kommuner i grupper etter størrelse og ikke etter hvem

som innførte reformen først. Dermed vil vi anta at vi har en god nok mix av innslagspunkt i hver kommunegruppe. Likevel kan selv-seleksjon være et problem dersom det var de mindre kommunene som innførte reformen først *fordi de var minst*. I dette tilfellet vil de minste kommunene ha hatt lengre tid til å tilpasse seg reformen enn de større kommunene som vi ønsker å sammenligne dem med.

7 Økonometrisk metode

Metoden vi har valgt å bruke for å analysere effekten av NAV-reformen, og betydningen av kommunestørrelse for denne effekten, er «*differences-in-differences*» (*DID*) modellen. Modellen kan tolkes som en strategi som benytter data med en tid- og/eller gruppedimensjon for å kontrollere for ikke-observerte utelatte variabler. Vi ønsker å finne ut hvorvidt NAV-reformen hadde en effekt, og hvilken effekt den hadde for ulike kommuner. Mer bestemt ønsker vi å bruke modellen for å skille ut reformens effekt på utviklingen i våre avhengige variabler utover den utviklingen disse variablene ville hatt uten reformen. *DID* estimatoren vurderer forskjellen mellom delen av et utvalg som har gjennomført et tiltak og den delen av utvalget som ikke har gjennomført tiltaket, hhv. tiltaksgruppen og kontrollgruppen, over en valgt tidsperiode. Hovedideen er at en eksogent bestemt hendelse, i vårt tilfelle reformen, slår inn hos en tiltaksgruppe utenfor gruppens kontroll. Denne hendelsen skiller utvalget i en tiltaksgruppe, der hendelsen har inntruffet, og en kontrollgruppe som opprettholder status quo.

I denne oppgaven vil estimatoren vurdere hvordan en gitt kommune responderer på reformen samtidig som en sammenlignbar kommune ikke innfører reformen, over tid. Vi kan se på dette som en slags kontrafaktisk analyse. Dette fordi vi vurderer utviklingen i en kommune der vi, forutsatt at vi antar lik trend og like forutsetninger i kommunene, kan estimere hva som skjer dersom tiltaket blir innført på et gitt tidspunkt og hva som ville skjedd i fravær av tiltaket? Videre vil det følge en kort gjennomgang av hvordan denne effekten måles og hvordan vi setter opp vår *DID* estimator. Avslutningsvis vil vi diskutere potensielle ulemper ved modellen.

7.1 *Hvordan skille ut effekten av tiltaket?*

Vi ønsker å isolere effekten av tiltaket på våre avhengige variabler i utvalget over tid. Vi kan enten vurdere før/etter tiltak ved gitte tidspunkt, eller ta et gjennomsnitt av våre observasjoner før/etter tiltaket og kontrollere mot andelen av vårt utvalg som ikke har gjennomført tiltaket. Formelt ønsker vi å estimere,

$$(1.1) \quad E(Y_{1,(t+1)}|X, D = 1) - E(Y_{0,(t+1)}|X, D = 1)$$

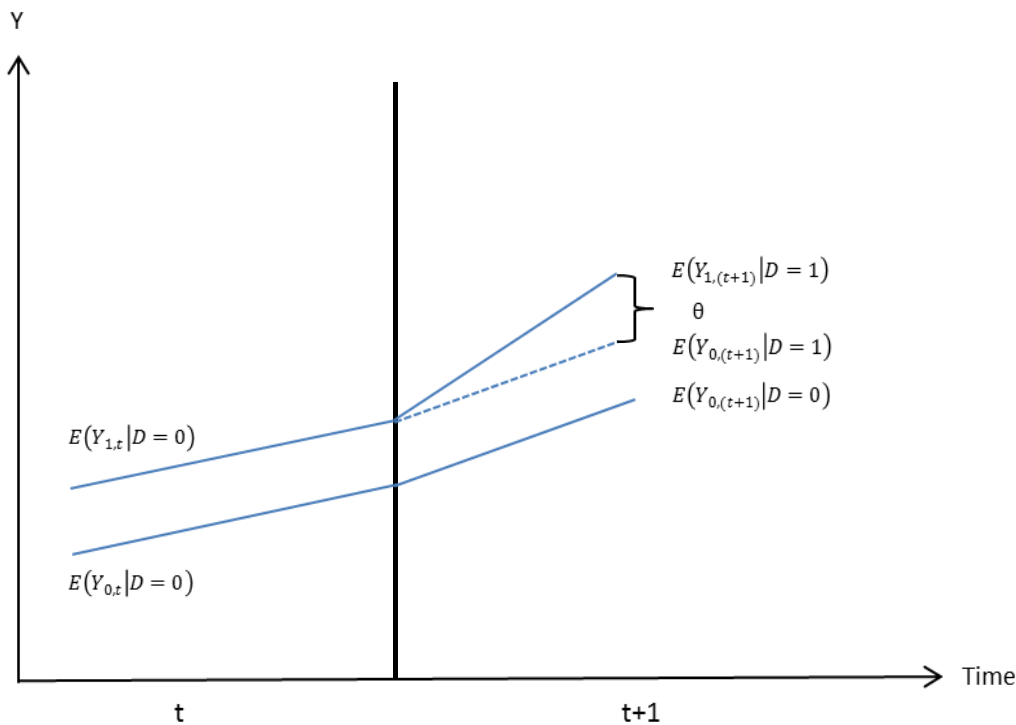
Det første leddet i denne ligningen kan eksempelvis være den forventede ledigheten i en kommune eller gruppe av kommuner som på tidspunktet for analyse har gjennomført reformen gitt at reformen er gjennomført. Det andre leddet er den forventede ledigheten i de kommunene, eller gruppe av kommuner, som ikke gjennomførte reformen gitt at reformen var innført. Ligningen viser den forventede forskjellen i ledighet mellom kommunene som har gjennomført reformen og kommunene som ikke har gjennomført reformen i en situasjon der reformen er gjennomført. Vi må utdype intuisjonen bak denne ligningen. Årsaken til at vi i ligningen estimerer forventningen til gruppen som ikke gjennomfører reformen, gitt at de faktisk har gjennomført reformen er at vi ikke kan observere en gruppe i to ulike tilstander samtidig. Det faktum at de observerte er de som ikke har gjennomført reformen indikerer at de ikke har gjennomført reformen. Forskjellen i forventet utfall er forklart av hvorvidt kommunen har gjennomført reformen ($D=1$), og en sammensetning av tidsvarierende forklaringsvariabler. Den kontrafaktiske situasjonen er dermed,

$$(1.2) \quad E(Y_{1,(t+1)}|X, D = 1)$$

Vi estimerer den forventede ledigheten hvis de *faktisk* gjennomførte reformen. Vi estimerer (1.1) ettersom vi ikke utelukkende kan sammenligne utfall i gruppene etter reformen. Årsaken til at vi ikke kan gjøre dette er at de ulike gruppene kan ha ulike karakteristikk som gjør det umulig å sammenligne dem, dermed ville vi ikke klart å isolere effekten av tiltaket på utfallene på våre avhengige variabler ettersom effekten kan ha vært drevet av andre faktorer utover tiltaket.

Vi estimerer effekten av reformen på gruppen som faktisk gjennomfører reformen, første ledd av (1.1), ved å vurdere årsgjennomsnitt på våre arbeids- og velferdsvariabler før og etter reformens innslag, kontrollert for relevante faktorer. Det er DID estimatoren som hjelper oss å vurdere (1.2) for å forklare (1.1).

Figur 15: Enkel illustrasjon av «differences-in-differences» analyse



Figuren viser hvordan «differences-in-differences» estimatoren fungerer, og hvordan den skiller seg fra andre estimatorer. Hvis man kun brukte data etter reformen inntraff ville man vurdert effekten av reformen som avstanden mellom det øverste punktet på $E(Y_{1,t+1}|X, D = 1)$ linjen og $E(Y_{0,t+1}|X, D = 0)$ linjen. Dette estimatet ville vært basert på antagelsen om at den eneste årsaken til at man har observert forskjellig utfall mellom tiltaks- og kontrollgruppen er hvorvidt gruppen har gjennomført reformen. I motsetning til denne metoden vil «differences-in-differences» estimatoren ta høyde for eksisterende forskjeller mellom gruppene og estimere effekten av tiltaket, eller reformen, som avstanden mellom $E(Y_{1,t+1}|X, D = 1)$ linjen og $E(Y_{0,t+1}|X, D = 1)$ linjen. Validiteten av denne antagelsen forutsetter lik trend i både tiltaks- og kontrollgruppe. Vi kommer tilbake til denne antagelsen i senere.

7.2 DID estimatoren

For å benytte oss av DID modellen må vi ha tilgang til data over tid i både våre tiltaks- og kontrollkommuner. Vårt paneldatasett tilfredsstillter denne forutsetningen. Ettersom vi har data på våre nøkkelvariabler i tidsrommet 2003 til 2010 har vi muligheten til å sammenligne

observasjoner før og etter reformens virkning, som slår inn ved ulike tidspunkt fra 2006 frem til 2010.

Den mest sentrale forutsetningen for å bruke DID modellen er at kontrollgruppen og tiltaksgruppen følger samme trend. Dvs. at det ikke skjer en systematisk endring i utfallet på nøkkelvariablene i arbeids- og velferdsstatistikken i kommunene som ikke har implementert reformen. Dersom ingen tiltak ble innført i perioden skal vi ikke se systematiske forskjeller i de avhengige variablene over tid mellom gruppene våre. Utover dette hensynet kan det tenkes at kommunene har ulike forutsetninger for reformen inntreffer noe som gjør det vanskeligere å sammenligne utfall mellom kommuner og grupper. Eksempler på dette kan være sosioøkonomisk sammensetning i kommunen, hvorvidt kommunen har et mer eller mindre dynamisk arbeidsmarked eller ligger i nærheten av et større regionalt arbeidsmarked, kapasiteten til det lokale NAV kontoret osv. En måte å kontrollere for dette på er ved å inkludere en individspesifikk, eller kommunespesifikk, «fixed-effect» i estimeringen. Ved å inkludere en kommunespesifikk effekt kontrollerer vi for heterogenitet i utvalget vårt og øker nøyaktigheten i våre estimat. Dermed trenger ikke gruppene våre være homogene ved starten av vår analyseperiode. Vi kan også kontrollere for forskjeller i geografisk størrelse ved å inkludere en kontroll for areal, km². Dette vil være spesielt relevant i en norsk setting ettersom vi har en rekke store kommuner med relativt lave innbyggertall. Det vil være problematisk å sammenligne en stor kommune med en liten befolkning, med en liten kommune med en liten befolkning ettersom de ulike kommunene har ulike forutsetninger som kun er knyttet til geografisk størrelse. En kontroll for geografi eliminerer denne bekymringen. Vi må anta at faktorer utenom reformen ikke påvirker våre nøkkeltall i stor grad. Med et paneldatasett kontrollerer vi for endringer ved å bruke året før som en kontroll for resultatet året etter. Vi kontrollerer også for aggregert endring i etterspørsel etter arbeid ved å inkludere fylkesvis bruttoprodukt i nasjonalregnskapet, vi kan også kontrollere for landsdel ved å inkludere en dummy for region eller fylke.

7.3 Teoretisk rammeverk

Vi starter denne delen med å presentere en generell «fixed-effect» modell for å vise metoden i første omgang før vi går videre og spesifiserer modellen som vil bli brukt i oppgaven.

Modellen settes opp for hele utvalget og måler effekten av et tiltak på et utfall. Vi setter opp en «fixed-effect» modell som er en enkel lineær regresjonsmodell der vi varierer konstanter over våre kommuneenheter i over $t = 1, 2, \dots, T$ tidsperioder⁸³. Tiltaket inntreffer på et tidspunkt mellom t og $t + 1$.

$$(1.3) \quad y_{it} = \alpha_i + \gamma_t + \theta D_{it} + e_{it}$$

her representerer α_i den kommunespesifikke effekten for hver kommune i utvalget, og γ_t er en tidsspesifikk effekt. e_{it} er et feilledd som antas å ta verdien,

$$(1.4) \quad E[e_{it}|D_t] = 0$$

og har en konstant varians σ_e^2 . y_{it} er endring i avhengig variabel for objekt i på tidspunkt t , og D er i denne regresjonen en binær forklaringsvariabel som indikerer hvorvidt tiltaket er iverksatt eller ikke ved å ta verdien 1 eller 0. Variabelen vil ta verdien $D_{it} = 1$ i $t = 1$ etter tiltaket er gjennomført og $D_{it} = 0$ i $t = 0$ før tiltaket er gjennomført. Ved å behandle den kommunespesifikke effekten som en parameter som kan estimeres, kan vi estimere NAV-reformens effekt på våre avhengige variabler. Det samme gjelder den tidsspesifikke effekten. De ikke-observerte kommunespesifikke effektene er koeffisienter på kommunedummyer og de tidsspesifikke effektene er koeffisienter for tid. Selv om vi har kommune- og tidsspesifikke effekter for alle kommunene i utvalget vårt, vil vi ikke estimere disse, men eliminere disse ettersom estimering av avvik fra gjennomsnitt gir samme resultat⁸⁴.

For å kunne eliminere de kommunespesifikke effektene, α_i , må vi først kalkulere kommunenes gjennomsnitt over tid og trekke disse fra vår utgangsligning:

$$(1.5) \quad \bar{y}_i = \alpha_i + \bar{\gamma} + \theta \bar{D}_i + \bar{e}_i$$

$$(1.6) \quad y_{it} - \bar{y}_i = (\alpha_i - \alpha_i) + (\gamma_t - \bar{\gamma}) + \theta(D_{it} - \bar{D}_i) + (e_{it} - \bar{e}_i)$$

⁸³ Verbeek 2008:359

⁸⁴ Angerist & Pischke 2008:167

Vi ser her at den kommunespesifikke effekten går mot hverandre. Dette tillater oss å sammenligne kommuner som i utgangspunktet er ulike. Vi har eliminert kommunespesifikke forhold som forstyrrer effekten av tiltaket, eller reformen. Nå fjerner vi den kommunespesifikke effekten ved å ta første-differensial av modellen, dvs. trekke fra perioden før reformen fra perioden etter reformen, og får,

$$(1.7) \quad y_{i,t+1} - y_{i,t} = (\alpha_i - \alpha_i) + (\gamma_{t+1} - \gamma_t) + \theta(D_{i,t+1} - D_{i,t}) + (e_{i,t+1} - e_{it})$$

Vi kan også skrive denne som,

$$(1.8) \quad \Delta y_{i,t+1} = \Delta \gamma_{t+1} + \theta \Delta D_{i,t+1} + \Delta e_{i,t+1}$$

Her ser vi at α_i er forsvunnet ut av ligningen, de kommunespesifikke effektene er gitt for hver kommune og vil ikke endre seg over tid⁸⁵.

At estimatoren er konsistent krever at,

$$(1.9) \quad E(\Delta D_{i,t+1} \Delta e_{i,t+1}) = 0$$

kan også skrive,

$$(1.10) \quad E\{(D_{i,t+1} - D_{i,t})(e_{i,t+1} - e_{it})\} = 0$$

Denne betingelsen er svakere enn betingelsen om streng eksogenitet,

$$(1.11) \quad E[e_{it}^j | d_t^j] = 0$$

⁸⁵ Verbeek 2008:362

En strengt eksogen variabel som (1.11) kan ikke avhenge av tidligere, nåværende eller fremtidige verdien av feilleddet. Vår betingelse (1.10), som er en noe svakere betingelse, tillater korrelasjon mellom $D_{i,t+1}$ og $e_{i,t+1}$ for eksempel. Dermed må man ta hensyn til at $\Delta e_{i,t+1}$ kan inneholde seriekorrelasjon. Hvis metoden med «first-difference» og «within-difference», der (1.11) brukes, skaper svært ulike resultat, kan det tenkes at antagelsen om strenge eksogenitet kan være et problem⁸⁶. Vi vil returnere til problemstillinger knyttet til vår modell i et eget underkapittel.

Vi kan nå gå videre å finne vår «differences-in-differences» estimator. Vi estimerer effekten av θ med minste kvadraters metode (MKM) fra en regresjon av $\Delta y_{i,t+1}$ på $\Delta D_{i,t+1}$. Vi får et estimat for θ som er bestemt av gjennomsnittet til $y_{i,t+1} - y_{i,t}$ for tiltaksgruppen som vi kan skrive $\Delta \bar{y}_{i,t+1}^{\text{tiltak}}$, minus gjennomsnittet av $y_{i,t+1} - y_{i,t}$ for kontrollgruppen som vi skriver $\Delta \bar{y}_{i,t+1}^{\text{kontroll}}$. Ved å kjøre en MKM regresjon finner vi frem til vår «difference-in-difference» estimator:

$$(1.12) \quad \hat{\theta} = \Delta \bar{y}_{i,t+1}^{\text{tiltak}} - \Delta \bar{y}_{i,t+1}^{\text{kontroll}} = (\bar{y}_{i,t+1}^{\text{tiltak}} - \bar{y}_{i,t+1}^{\text{kontroll}}) - (\bar{y}_{i,t}^{\text{tiltak}} - \bar{y}_{i,t}^{\text{kontroll}})$$

estimatoren er kalt «differences-in-differences» estimatoren fordi den estimerer tidsdifferansen for tiltaks- og kontrollgruppen og videre estimerer forskjellen mellom de to. Den første differensieringen håndterer ikke-observerte faste effekter og kontrollerer for ikke-observerte (time-invariant) forskjeller mellom kommunene. Den andre differensieringen sammenligner tiltaksgruppen og kontrollgruppen. Et naturlig eksperiment har alltid en kontrollgruppe som ikke er berørt av tiltaket, og en tiltaksgruppe som er antatt påvirket av en reform for eksempel, som i vårt tilfelle. Til forskjell fra et rent eksperiment der tiltaks- og kontrollgruppen kan velges tilfeldig, vokser disse gruppene frem fra en bestemt reform i et naturlig eksperiment. Vi er helt avhengig av to perioder med data, en før og en etter reformen, for å kontrollere for systematiske forskjeller. Dermed er vårt utvalg bygd opp av fire undergrupper: kontrollgruppen før og etter reformen, og tiltaksgruppen før og etter reformen. Gjennomsnittene av disse undergruppene er de sentrale byggesteinene for «difference-in-

⁸⁶ Verbeek 2008:360-362

difference» estimatoren⁸⁷. Vi kan illustrere difference-in-difference estimatoren i denne tabellen:

Tabell 7: Illustrasjon av «difference-in-difference» estimatoren

	Tiltaksgruppe	Kontrollgruppe	Tiltaksgr.- Kontrollgr.
Pre-tiltak	$\bar{y}_{i,t}^{tiltak}$	$\bar{y}_{i,t}^{kontroll}$	$\bar{y}_{i,t}^{tiltak} - \bar{y}_{i,t}^{kontroll}$
Post-tiltak	$\bar{y}_{i,t+1}^{tiltak}$	$\bar{y}_{i,t+1}^{kontroll}$	$\bar{y}_{i,t+1}^{tiltak} - \bar{y}_{i,t+1}^{kontroll}$
Forskjell	$\bar{y}_{i,t}^{tiltak} - \bar{y}_{i,t+1}^{tiltak}$	$\bar{y}_{i,t}^{kontroll} - \bar{y}_{i,t+1}^{kontroll}$	$\hat{\theta}$

Tabellen viser det generelle «difference-in-difference» oppsettet. Vi ser at parameteren $\hat{\theta}$, vår estimator som ofte også blir kalt den gjennomsnittlige tiltakseffekten ettersom den måler effekten av tiltaket på det gjennomsnittlige utfallet Y, estimerer forskjellen over tid for hver av gruppene og deretter forskjellene mellom disse forskjellene⁸⁸.

7.4 Økonometrisk spesifisering

Vi kan estimere vår modell som en regresjon på følgende måte:

$$(1.13) \quad \text{LOG}y_{it} = \beta_0 + \beta_1 a_i + \beta_2 a_f + \beta_3 a_t + \theta \text{NAV}_{it} + \varepsilon_{it}$$

Her er a_i en dummy for hver kommune som henviser til den kommunespesifikke effekten. a_f , er en dummy for fylke for å kontrollere for spesifikke effekter knyttet til fylke. Parameteren fanger opp alle konstante forskjeller i utfall mellom tiltak- og kontrollgruppene. Den tidsspesifikke fasteffekten er a_t . Denne kontrollerer for effekten av den spesifikke tidsperioden på vår avhengige variabel. a_t fanger opp hvordan begge gruppene er påvirket over tid av alle effekter som ligger utenfor tiltakets effekt. Ved å vurdere fasteffekten som parametere som estimeres i en regresjon kan vi isolere effekten av tiltaket på den avhengige

⁸⁷ Veerbek 2008: 263-264

⁸⁸ Wooldridge 2009:454

variabelen vår. $\hat{\theta}$ er en dikotom variabel lik 1 dersom både $j=1$ og $t=1$, og null hvis ikke. $\hat{\theta}$ er også koeffisienten som identifiserer den kausale effekten av tiltaket i regresjonen⁸⁹. Andre faktorer kan som nevnt innvirke på effekten av tiltaket mellom periodene, «diff-in-diff» løser denne problematikken ved å vurdere en kontrollgruppe som følger samme trenden som tiltaksgruppen ville fulgt uten tiltaket. Den avhengige variabelen estimeres på log for å ta høyde for en dynamisk utvikling i variabelen. En nærmere gjennomgang av dette følger i analysekapittelet.

(1.14)

$$\text{LOG}y_{it} = \beta_0 + X'_{it}\beta_1 + \beta_2a_i + \beta_3a_f + \beta_4a_t + \theta\text{NAV}_{it} + \varepsilon_{it}$$

Vi estimerer også en modell der vi inkluderer en vektorvariabel som inneholder ytterligere kontroller for utviklingen i arbeidsfør befolkning, utvikling i inntekt og utviklingen i nasjonalregnskapet.

(1.15)

$$\text{LOG}y_{it} = \beta_0 + X'_{it}\beta_1 + \beta_2a_i + \beta_3a_f + \beta_4a_t + \theta\text{NAV}_{t+1} + \varepsilon_{it}$$

(1.15) tillater at effekten av NAV-reformen får tid til å virke ved at tiltaket ikke måles før minst et år etter innføringen. Dette er for å sikre at kommunene har fått lang nok tid til å implementere NAV-reformen før vi måler resultatet.

(1.16)

$$\text{LOG}y_{it} = \beta_0 + X'_{it}\beta_1 + \beta_2a_i + \beta_3a_f + \beta_4a_t + \theta\text{NAV}_{t+1} + \left[\sum a_i * \hat{r}_t \right] + \varepsilon_{it}$$

Den siste estimeringen som blir gjort er en modell som inkluderer en ytterligere kontroll for lineær trend.

⁸⁹ Slaughter 2001: 210

Vi observerer 5 ulike avhengige variabler over tid for hver kommune i denne analysen. For hvert uttrekk tatt i kommunene vil reformen inntreffe i løpet av tidsrommet første kvartal 2006 til siste kvartal 2010. Vi får en eksogen endring i variablene i perioden ettersom reformen både flytter Aetat funksjonen ned på lokalt nivå og at reformen reorganiserer de eksisterende kontorene. Vi kjører en «difference-in-difference» regresjon på hver nøkkelvariabel for hver kommunegruppe i vår periode for analyse. Vi deler utvalget i undergrupper basert på innbyggertall ved å ekskludere alle kommuner utover den bestemte undergruppen under analyse fra regresjonen. Nøkkelvariablene blir estimert for hver undergruppe i perioden. På denne måten vil vi kunne vurdere hvordan ulike kommunegrupper gruppert etter innbyggertall håndterte reformovergangen.

7.5 *Kritikk av Difference-in-Difference*

Vi har tidligere vært inne på problematikken knyttet til selv-seleksjon i datakapittelet. Dette er et potensielt problem når man bruker «differences-in-differences» metoden. Hvis tiltakskommunen ikke er tilfeldig valgt ut, kan vi få en «self-selection bias». De kommunene som starter først, er også de kommune som er «flinkest». Vi kan imidlertid ikke tolke dette som en direkte kausal effekt av reformen. Hvis valget om å gjennomføre reformen tidlig ikke er tilfeldig, og heller er knyttet til graden av vilje og kapasitet til å gjennomføre reformen, måler vi ulike grupper. Mer spesifikt, kan det tenkes at de som gjennomfører reformen først, er det som er best skikket og dermed sammenligner vi «gode» kommuner med «dårlige». Vi får en «self-selection bias»⁹⁰. Dette er en legitim bekymring. De 25 kommunene som først etablerte NAV kontor, tok selv initiativ til å være pilotkommune. Størstedelen av NAV etableringene skjedde imidlertid i 2007 og 2008 med mindre kontroll fra kommunene selv ettersom dette var et krav fra sentrale myndigheter og kun delvis styrt av fylkeskommunene. Selvseleksjon kan fremdeles være et problem ved at man har valgt ut antatt «flinke» kommuner, men vi velger i denne oppgave å anta at dette ikke vil innvirke betydelig i våre resultater. Videre fulgte flere kommuner opp reformen forholdsvis kort tid etter, dermed er utvalget stort nok til å se bort ifra denne problemstillingen. I tillegg til dette har vi fordelt kommunene i undergrupper basert på størrelse, og utrulling av reformen tok ikke hensyn til kommunestørrelse. Dette kan bidra til å løse problematikken, men ikke fullstendig⁹¹.

⁹⁰ Murray 2006:644

⁹¹ Murray 2006:646

En annen potensiell fallgrube for vår «difference-in-difference» analyse er at andre effekter utover reforminnslaget påvirker våre nøkkelvariabler på en betydelig måte. Dersom kommunene som innfører reformen samtidig opplever en oppsving eller nedtur i det lokale arbeidsmarkedet noe som fører til flere eller færre ledige og flere eller færre på ulike trygdeytelser og denne utviklingen ikke skyldes reformen, fanger «difference-in-difference» analysen opp andre faktorer enn reformeffekten. Vi kan få et tilfelle der kontroll og tiltaksgruppe følger ulik trend. Vi kontrollerer imidlertid for økonomiske trender på fylkesnivå.

Bertrand et.al (2003) hevder studier som benytter «differences-in-differences» som modell ofte feilvurderer og underestimerer standardfeil. I deres artikkel argumenter Bertrand et.al for at man i estimeringen av,

$$(1.17) \quad y_{it} = \alpha_i + \gamma_t + \theta D_{it} + e_{it}$$

er utsatt for serie/autokorrelasjon. Det pekes på tre hovedproblemer knyttet til seriekorrelasjon i «differences-in-differences» estimering. Denne type estimering benytter ofte flere tidsperioder noe som øker problemet med seriekorrelasjon. Det andre problemet er knyttet til at de avhengige variablene i slike analyser ofte er positivt seriekorrelert. Det siste problemet Bertrand et.al peker på er at tiltaksvariabelen endrer seg lite i en gruppe over tid. Disse potensielle problemene summerer seg opp og forsterker hverandre slik at standardfeilen til θ underestimerer standardavviket til θ ⁹². I vårt tilfelle kan vi for eksempel forvente at ledighet i et år kan være forbundet med ledighet året før osv. Dette vil påvirke våre standardfeil.

Bertrand et.al (2003) foreslår ulike metoder for å håndtere denne problemstillingen. I deres artikkel presenteres 5 metoder for å løse problemet med seriekorrelasjon i «differences-in-differences» estimering. Den første løsningen som blir presentert er å spesifisere en autokorrelasjon struktur for standardfeilen, estimere dens parameter og bruke disse parameterne til å regne ut standardfeil. Et annet alternativ er «block bootstrap» som beholder strukturen i autokorrelasjonen ved å beholde alle observasjonene som hører til samme gruppe

⁹² Bertrand et.al 2003: 3

sammen. Det tredje alternativet er å ignorere tidsserieinformasjonen når vi estimerer standardfeil. Det vil si at man tar gjennomsnittet før og etter tiltaket inntreffer og kjøre regresjonen som et gjennomsnitt over to perioder. Denne metoden fungerer imidlertid kun i tilfeller der tiltaket blir innført samtidig i alle grupper. Ved store utvalg oppstår en fjerde løsning. En «variance-covariance matrix» kan være en løsning hvis vi antar at autokorrelasjonen er lik i alle grupper i utvalget, og at det ikke eksisterer noen «cross sectional» heteroskedastisitet. En «variance-covariance matrix» bruker variasjonen fra alle grupper i utvalget for å estimere hvert element i et «matrix», og bruker denne estimerte «matrix» til å utregne standardfeil. Dette vil skape konsistente standardfeil når N går mot uendelig. Den siste løsningen som blir presentert av Bertrand et.al er en vilkårlig «variance-covariance matrix». Den forrige løsningen forutsetter at det ikke eksisterer noen «cross-sectional» homoskedastisitet, denne metoden kan imidlertid generaliseres til en «variance-covariance matrix» som kan være konsistent selv i tilfeller med korrelasjon innad i grupper over tid⁹³.

⁹³ Bertrand et.al 2003: 11-16

8 Analyse

I dette kapittelet vil resultatene fra den empiriske analysen følge. Den empiriske analysen har testet hvorvidt NAV-reformen har hatt en signifikant påvirkning på seks nøkkelvariabler i arbeids- og velferdstjenesten: arbeidsledighet, antall individer på attføringstiltak, antall mottakere av dagpenger, antall individer på rehabiliteringstiltak, antallet mottakere av sykepenger og antall individer på uføretrygd. Analysen er stykket opp i fem undergrupper av kommuner for å svare på hovedspørsmålet i den empiriske analysen, hvordan skiller kommunegruppene seg i effekten av NAV-reformen? Vi presenterer følgende to-steps hypotese:

1)

H_0 : NAV reformen hadde ingen signifikant effekt på nøkkelvariablene

Eller:

H_1 : NAV reformen har hatt en signifikant effekt på nøkkelvariablene

2)

H_0 : Kommunestørrelse har ikke spilt en betydelig rolle for effekten av NAV reformen

Eller:

H_1 : Kommunestørrelse har spilt en betydelig rolle for NAV reformen

Hypotesen er to-halet. Vi ønsker å vurdere endringen, og hvilken retning denne endringen går. Analysene av NAV-reformen har til nå vist negative, eller små endringer av NAV-reformen. Våre resultater bekrefter tidligere analyser, men vurderer reformen nærmere fra et alternativt perspektiv. Betydningen av størrelse er ikke blitt viet like mye oppmerksomhet i tidligere analyser, vi vil dermed ha mindre forutsetninger for å forvente hvilken effekt størrelse har hatt for effekten av NAV i denne sammenheng. Vi spesifiserer vår en «differences-in-differences» modell modellen med 4 ulike variasjoner og estimerer modellen for hver kommunegruppe. Kapittelet er strukturert på følgende måte. Først vil en gjennomgang av modell til spesifisering gjennomgås, deretter vil resultatene for hver kommunegruppe legges frem og kommenteres. Til sist vil en kritisk vurdering av resultatene følge.

8.1 «Difference-in-difference» modell med fasteffekter

Vi velger å bruke en modell med fasteffekter i stedet for tilfeldig effekt. Tilfeldig effekt estimatoren kan produsere mer effisiente resultater, men vi velger likevel å bruke fasteffekt. Årsaken til dette er at det i følge Wooldridge (2009) i de fleste tilfeller vil være foretrukket å bruke fasteffektmodeller i «policy» analyser der kvantitative data blir benyttet⁹⁴.

(1.14)

$$\text{LOG}y_{it} = \beta_0 + \beta_1 a_i + \beta_2 a_f + \beta_3 a_t + \theta \text{NAV}_{it} + \varepsilon_{it}$$

Den første modellvarianten som estimeres er en fasteffekt modell uten øvrige kontrollvariabler. Vi estimerer en log modell som inkluderer fasteffekter for å skille ut potensiell ikke-observert heterogenitet som følge av utelatte variabler. Vi bruker en logaritme for den avhengige variabelen for å tillate ikke-lineære sammenhenger mellom variablene. På denne måten tillater vi at endringen kan være multiplikativ, og ikke additiv i tid. Ved å benytte log begrenser vi også variasjonen, eller bredden i variabelen. Dette gjør estimatene mindre sensitive til ekstreme observasjoner. En potensiell ulempe med å benytte log er at det er vanskeligere å knytte verdien til den originale verdien, i vår analyse er imidlertid retningen og størrelsen på verdien det mest interessante⁹⁵.

Modellen estimeres for hver av de 6 avhengige variablene, $\text{LOG}y_{it}$ representerer dermed alle de 6 tidligere nevnte arbeids- og velferdsvariablene. β_0 er konstantleddet, a_i , a_f og a_t er henholdsvis dummyer for å kontrollere for kommunespesifikke, fylkesspesifikke og tidsspesifikke effekter. Vi har i modellkapittelet kommentert bakgrunnen for innlemmelsen av kommunespesifikke og tidsspesifikke effekter i regresjonen. Årsaken til at vi også legger til fylkesspesifikke effekter er for å kontrollere for spesielle kvaliteter for ulike fylker som påvirker effekten av NAV-reformen. Noen fylker ligger lenger unna større arbeidsmarked, har større geografiske avstander innad i kommunene, har ulike utfordringer i trygde- og helsesektoren, og skiller seg dermed betydelig fra andre fylker. Med disse kontrollene vil vi luke ut effekter som forstyrrer effekten av NAV-reformen på de avhengige variablene. Den binære variabelen θ tar verdien 1 for årene NAV er etablert og 0 for årene NAV ikke var etablert. NAV variablene slår inn det samme året kommunen etablerte NAV kontoret. ε er et

⁹⁴ Wooldridge 2009: 493

⁹⁵ Wooldridge 2009:189-192

feilledd.

(1.15)

$$\text{LOG}y_{it} = \beta_0 + X'_{it}\beta_1 + \beta_2 a_i + \beta_3 a_f + \beta_4 a_t + \theta \text{NAV}_{it} + \varepsilon_{it}$$

Den andre modellvarianten som estimeres inkluderer en ytterligere kontroll. $X'_{it}\beta$ representerer et sett med kontrollvariabler for å isolere effekten av NAV-reformen på våre avhengige variabler. Samlevariablene inkluderer en kontroll for utviklingen i arbeidsfør befolkning for hver kommune. Dette gjøres for å luke ut muligheten for at ledighet endrer seg kun på grunn av en endring i arbeidsstokken i den respektive kommunen. Variablen inkluderer også utviklingen i bruttoinntekt i hver kommune. Inntektsutviklingen kan påvirke behovet for ulike velferdstjenester, ulik inntekt mellom kommuner kan også påvirke i hvilken grad kommunen er i stand til å implementere reformen. Til sist er en kontroll for utviklingen i økonomien på fylkesbasis inkludert. For å kontrollere for dette er utviklingen i fylkenes bruttonasjonalprodukt benyttet for årene i analysen. På denne måten kontrollerer vi for økonomiske trender aggregert på fylkesnivå som kan påvirke våre avhengige variabler.

(1.16)

$$\text{LOG}y_{it} = \beta_0 + X'_{it}\beta_1 + \beta_2 a_i + \beta_3 a_t + \theta \text{NAV}_{t+1} + \varepsilon_{it}$$

I vår tredje modellspesifikasjon endrer vi tidspunkt for når den binære variabelen θ blir 1. I denne spesifiseringen blir $\text{NAV}=1$ når NAV_{t+1} . Årsaken til denne forskyvingen er fordi den sikrer at NAV-reformen har fått tilstrekkelig tid til å virke før vi måler effekten av NAV-reformen på våre avhengige variabler. Ettersom vi i de to første variantene av modellen ikke skiller mellom hvorvidt reformen ble implementert sent eller tidlig i tiltaksåret, risikerer vi å fange opp målinger som egentlig kun representerer et kvartal av det første NAV-året. Ved å vente med å måle effekten til NAV_{t+1} er vi sikre på at alle våre NAV målinger er reelle, og gir målinger fra minst et fullt år.

(1.17)

$$LOGy_{it} = \beta_0 + X'_{it}\beta_1 + \beta_2 a_i + \beta_3 a_f + \beta_4 a_t + \theta NAV_{t+1} + \left[\sum a_i * \hat{a}_t \right] + \varepsilon_{it}$$

Den siste varianten av modellen som estimeres inneholder en ytterligere og siste kontroll. $[\sum a_i * \hat{a}_t]$ kontrollerer for lineære trender i våre kommuner som påvirker våre avhengige variabler som ikke har sammenheng med NAV-reformen. Våre fasteffekter er konstante, dette vil si at de måles som et gjennomsnitt av perioden for analyse. Med denne kontrollen for lineære trender lar vi konstantene utvikle seg i tidsperioden for analyse. Ved å tillate at konstantene utvikler seg over tid, kontrollerer vi for kommunespesifikke trender⁹⁶. Denne modellspesifikasjon viste seg imidlertid ikke å resultere i presise koeffisienter, og blir ikke rapportert i resultatene for kommunegruppene. Modellen vises heller i appendix.

8.2 Resultater for kommunegruppene

Vi presenterer her resultatene fra modellspesifikasjonene for våre 5 kommunegrupper. Vi gjentar først organiseringen av kommuner i kommunegruppene. Kommunegruppe 1 inneholder kommuner mellom 0 – 2000 innbyggere, denne gruppen inneholder 95 av kommunene i Norge. Kommunegruppe 2 inneholder kommunene med mellom 2000 – 5000 innbyggere, denne gruppen har 134 kommuner. Kommunegruppe 3 inneholder kommuner mellom 5000 – 15000 innbyggere, denne gruppen har 125 kommuner. Her er også en kritisk grense. 15 000 innbyggere er av regjeringen nevnt som en minstekommune i en potensiell kommunereform. Vi ser kjapt at 354 kommunen er for små for en fremtidig reform, og vil etter 15 000 innbygger-grensen bli sammenslått i en potensiell reform. Neste gruppe er også spesielt interessant. Kommunegruppe 4 inneholder kommuner mellom 15 000 – og 50 000 innbyggere, og inneholder 61 kommuner. Dette kan regnes som referansegruppen for kommunegruppe 1, 2 og 3 ettersom det er denne størrelse disse kommunene skal nå etter en reform. Den siste gruppen utgjør de resterende kommunene i Norge. Kommunegruppe 5 er kommuner over 50 000 innbyggere, og denne gruppen inneholder 14 av Norges kommuner.

⁹⁶ Wolfers 2006:1803

Tabell 8: *Kommunegruppe 1 (0-2000 innbyggere)*

Kommunegruppe 1 (0-2000):	Modell 1-NAV	Modell 2-NAV(kontroll)	Modell 3-NAV(kontroll, t+1)
Log Ledighet	0.0148 (0.21)	-0.0294 (-0.41)	-0.0837 (-1.16)
Adjusted R ²	0.6335	0.6505	0.6512
N*T	738	722	722
Log Attføring	-0.0326 (-0.41)	-0.0620 (-0.78)	0.0629 (0.79)
Adjusted R ²	0.5990	0.6091	0.6091
N*T	685	672	672
Log Dagpenger	-0.0697 (-0.98)	-0.104 (1.47)	-0.0142 (-0.20)
Adjusted R ²	0.6915	0.7020	0.7010
N*T	737	721	721
Log Rehabilitering	0.185* (2.42)	0.173* (2.25)	0.0665 (0.86)
Adjusted R ²	0.5562	0.5639	0.5607
N*T	698	686	686
Log Sykepenger	-0.00678 (-0.14)	-0.00835 (0.17)	0.0506 (1.02)
Adjusted R ²	0.7194	0.7250	0.7255
N*T	760	744	744
Log Uføretrygd	-0.0299 (-1.28)	-0.0372 (-1.60)	-0.0244 (-1.04)
Adjusted R ²	0.9619	0.9636	0.9635
N*T	758	742	742
Kontroller			
FE Kommune	Ja	Ja	Ja
FE Fylke	Ja	Ja	Ja
FE ÅR	Ja	Ja	Ja
Arbeidsfør	Nei	Ja	Ja
Bruttoinntekt	Nei	Ja	Ja
Bruttoprodukt	Nei	Ja	Ja
Lineær trend	Nei	Nei	Nei
t-stat i parentes: *P<0.05, **P<0.01, ***P<0.001			

Tabell 8 viser resultatene fra våre modellspesifikasjoner for kommunegruppe 1. Tabellen fremstiller variablene vi tester vertikalt på venstre side, modellspesifikasjonene er fremstilt horisontal med resultatene vertikalt for hver modellspesifikasjon. Ingen av modellspesifikasjonen resulterer i betydelig signifikante resultater for kommunegruppe 1. En av årsakene til dette kan være at ettersom kommunene er vår enhet for analyse, og vi teller antall individer på de ulike tjenestene i hver kommune, vil vi i de små kommunene med et 20 % utvalg få problemer med å samle inn tilstrekkelige observasjoner til å få frem signifikante resultater. I kommunegruppe 1 varierer også antall observasjoner ettersom vi i noen kommuner ikke har årlige observasjoner på visse tjenester fra et 20 % utvalg. Vi har imidlertid noen signifikante resultater på antall individer på rehabiliteringspenger for *Modell 1-NAV* som

refererer til (1.14) og *Modell 2-NAV(kontroll)* (1.15) på et 10 % nivå. Ettersom vår avhengige variabel er fremstilt som log, ganger vi koeffisienten med hundre for å få prosentvis endring mellom NAV og ikke-NAV målingene. *Modell 1-NAV* med fasteffekter, men uten videre kontroller, viser at NAV-reformen førte til 18,5 % økning relativt til kommuner som ikke innførte reformen for antall registrerte på rehabiliteringspenger i kommunegruppe 1. Dette er ikke en økning i prosentpoeng, men en 18,5 % økning i forhold til kontrollkommunene. Når vi tester *Modell 2-NAV(kontroll)* med kontrollvariabler ser vi at denne koeffisienten reduseres noe til en 17,3 % økning i antall registrerte på rehabiliteringspenger relativt til ikke-NAV kommuner i kommunegruppe 1. *Modell 3-NAV(kontroll, t+1)* som referer til (1.16) viser at denne signifikante effekten forsvinner. Det vi si at når NAV-reformen har vært implementert i minimum et år finner vi ikke signifikante resultater. Dette kan være på grunn av at antall observasjoner reduseres post-tiltak når vi kun vurderer post-NAV effekten etter et år uten å utvide tidsperioden for analysen. Det kan også være på grunn av at effekten av NAV på *log rehabilitering* variabelen avtar raskt etter reformen ble implementert.

Tabell 9: Kommunegruppe 2 (2000-5000 innbyggere)

Kommunegruppe 2 (2000-5000):	Modell 1-NAV	Modell 2-NAV(kontroll)	Modell 3-NAV(kontroll, t+1)
Log Ledighet	0.00416 (0.09)	0.00340 (0.08)	0.0885* (1.99)
Adjusted R ²	0.7777	0.7863	0.7873
N*T	1072	1072	1072
Log Attføring	-0.00925 (-0.18)	-0.00334 (-0.06)	-0.0329 (-0.63)
Adjusted R ²	0.7111	0.7119	0.7120
N*T	1067	1067	1067
Log Dagpenger	0.0505 (1.01)	0.0487 (1.00)	0.0728 (1.49)
Adjusted R ²	0.7750	0.7850	0.7853
N*T	1070	1070	1070
Log Rehabilitering	-0.0206 (-0.40)	-0.0170 (-0.33)	0.0317 (0.61)
Adjusted R ²	0.6537	0.6541	0.6542
N*T	1068	1068	1068
Log Sykepenger	0.00267 (0.12)	0.00534 (0.23)	0.00368 (0.16)
Adjusted R ²	0.8173	0.8183	0.8183
N*T	1072	1072	1072
Log Uføretrygd	0.00803 (0.65)	0.00968 (0.78)	0.0234 (1.89)
Adjusted R ²	0.9571	0.9577	0.9579
N*T	1072	1072	1072
Kontroller			
FE Kommune	Ja	Ja	Ja
FE Fylke	Ja	Ja	Ja
FE ÅR	Ja	Ja	Ja
Arbeidsfør	Nei	Ja	Ja
Bruttoinntekt	Nei	Ja	Ja
Bruttoproduct	Nei	Ja	Ja
Lineær trend	Nei	Nei	Nei
t-stat i parentes: *P<0.05, **P<0.01, ***P<0.001			

Tabell 9 viser resultatene for kommunegruppe 2. I motsetning til kommunegruppe 1 finner vi ingen signifikante resultater for *Log Rehabilitering*. Koeffisienten for *Log Ledighet* i modell 3 for kommunegruppe 2 viser imidlertid et signifikant resultat. *Modell 3-NAV(kontroll, t+1)* viser for *Log ledighet* at NAV-reformen hadde en signifikant effekt på arbeidsledigheten for kommuner mellom 2000 og 5000 innbyggere. Tabellen viser en økning på 8,85 % etter innføringen av NAV relativt til kommuner som ikke hadde innført NAV på et 10 % signifikansnivå. Dette kan indikere at effekten av NAV for denne kommunegruppen tar til etter en viss periode for denne kommunegruppen ettersom signifikansnivået endrer seg betraktelig mellom modellspesifikasjonene.

Tabell 10: Kommunegruppe 3 (5000-15000 innbyggere)

Kommunegruppe 3 (5000-15000):	Modell 1-NAV	Modell 2-NAV(kontroll)	Modell 3-NAV(kontroll, t+1)
Log Ledighet	0.0703*	0.0684*	0.0675*
	(2.27)	(2.24)	(2.20)
Adjusted R ²	0.8338	0.8396	0.8396
N*T	1000	992	992
Log Attføring	-0.0123	-0.0188	-0.0239
	(-0.34)	(-0.53)	(-1.01)
Adjusted R ²	0.8093	0.8145	0.8147
N*T	1000	992	992
Log Dagpenger	0.0353	0.0369	0.0239
	(0.98)	(1.03)	(0.66)
Adjusted R ²	0.8367	0.8401	0.8399
N*T	1000	992	992
Log Rehabilitering	-0.0207	-0.0201	-0.130***
	(-0.66)	(-0.63)	(-4.13)
Adjusted R ²	0.7316	0.7328	0.7379
N*T	1000	992	992
Log Sykepenger	-0.0333*	-0.0345*	-0.0216
	(-2.44)	(-2.55)	(-1.59)
Adjusted R ²	0.9243	0.9268	0.9264
N*T	1000	992	992
Log Uføretrygd	0.0132	0.0134	0.0248***
	(1.74)	(1.82)	(3.37)
Adjusted R ²	0.9800	0.9815	0.9816
N*T	1000	992	992
Kontroller			
FE Kommune	Ja	Ja	Ja
FE Fylke	Ja	Ja	Ja
FE ÅR	Ja	Ja	Ja
Arbeidsfør	Nei	Ja	Ja
Bruttoinntekt	Nei	Ja	Ja
Bruttoprodukt	Nei	Ja	Ja
Lineær trend	Nei	Nei	Nei
t-stat i parentes: *P<0.05, **P<0.01, ***P<0.001			

Resultatene for kommunegruppe 3 viser mer signifikante resultat. *Modell 1-NAV* viser at NAV kommuner synes å få en økning i ledighet på 7,03 % relativt til kommuner som ikke hadde innført NAV med et 10 % signifikansnivå. Med ytterligere kontroller viser *Modell 2-NAV(kontroll)* at denne effekten er noe lavere på 6,84 % med et signifikansnivå på 10 %. *Modell 3-NAV(kontroll, t+1)*, der NAV-reformen har fått minimum et år til å virke, viser våre resultater at reformen førte til en økning på 6,75 % i arbeidsledigheten med et signifikansnivå på 10 % relativt til kommuner som ikke innførte NAV i perioden for kommuner mellom 5000 – 15 000 innbyggere. For sykepenger viser *Modell 1-NAV* en reduksjon i antall mottakere med 3,33 % relativt til kommuner som ikke hadde innført NAV med et signifikansnivå på 10 %. Denne effekten på våre koeffisienter vedvarer og øker til en 3,45 % reduksjon når vi tester

modellen med ytterligere kontrollvariabler, men den signifikante effekten forsvinner dersom vi vurderer effekten av NAV etter minimum et år i *Modell 3-NAV(kontroll, t+1)*. *Modell 3-NAV(kontroll, t+1)* viser også to ytterligere resultater på et 1 % signifikansnivå. Dersom vi tillater at NAV får «virke» i minimum et år får vi at individer på rehabiliteringspenger blir redusert med 13 % relativt til kommuner som ikke hadde innført NAV for kommuner mellom 5000 -15000 innbyggere. Med denne spesifikasjonen vises også en økning i antall individer på uføretrygd med 2,48 % relativt til kommuner som ikke hadde innført NAV på et 10 % signifikansnivå.

Tabell 11: Kommunegruppe 4 (15000 – 50000)

Kommunegruppe 4 (15000-50000):	Modell 1-NAV	Modell 2-NAV(kontroll)	Modell 3-NAV(kontroll, t+1)
Log Ledighet	0.0947**	0.0780*	0.0750*
	(3.00)	(2.55)	(2.45)
Adjusted R ²	0.9248	0.9322	0.9321
N*T	488	480	480
Log Attføring	-0.0246	-0.0261	-0.0290
	(-0.70)	(-0.73)	(-0.81)
Adjusted R ²	0.8696	0.8705	0.8706
N*T	488	480	480
Log Dagpenger	0.0372	0.0226	-0.00711
	(1.15)	(0.70)	(-0.22)
Adjusted R ²	0.9409	0.9440	0.9439
N*T	488	480	480
Log Rehabilitering	-0.0000423	0.00592	0.0143
	(-0.00)	(0.19)	(0.46)
Adjusted R ²	0.8740	0.8729	0.8730
N*T	488	480	480
Log Sykepenger	0.0211	0.0272*	0.0179
	(1.53)	(2.00)	(1.31)
Adjusted R ²	0.9633	0.9656	0.9654
N*T	488	480	480
Log Uføretrygd	-0.00430	-0.00484	-0.00807
	(-0.52)	(-0.62)	(-1.04)
Adjusted R ²	0.9921	0.9932	0.9932
N*T	488	480	480
Kontroller			
FE Kommune	Ja	Ja	Ja
FE Fylke	Ja	Ja	Ja
FE ÅR	Ja	Ja	Ja
Arbeidsfør	Nei	Ja	Ja
Bruttoinntekt	Nei	Ja	Ja
Bruttoprodukt	Nei	Ja	Ja
Lineær trend	Nei	Nei	Nei
t-stat i parentes: *P<0.05, **P<0.01, ***P<0.001			

Tabell 11 viser resultatene for kommuner mellom 15 000 – 50 000 innbyggere. *Modell 1-NAV* viser at ledigheten økte med 9,47 % på et 5 % signifikansnivå etter NAV-reformen ble innført relativt til kommuner som ikke hadde innført reformen. Med ytterligere kontroller avtar effekten noe, men koeffisienten viser fremdeles en økning på 7,8 % i arbeidsledigheten på et 10 % signifikansnivå for kommuner mellom 15000-50000 innbyggere. *Modell 2-NAV(kontroll)* viser også en 2,72 % økning på et 10 % signifikansnivå i antall individer som mottar sykepenger. I *Modell 3-NAV(kontroll, t+1)* er ikke koeffisienten på *Log Sykepenger* signifikant, men holder seg positiv. Effekten på ledighet i *Modell 3-NAV(kontroll, t+1)* er 7,5 % på et 10 % signifikansnivå. *Modell 4 (Lineær trend)* viser heller ikke for kommunegruppe 4 signifikante resultater.

Tabell 12: Kommunegruppe 5 (50 000 >)

Kommunegruppe 5 (50000>):	Modell 1-NAV	Modell 2-NAV(kontroll)	Modell 3-NAV(kontroll, t+1)
Log Ledighet	0.0121 (0.25)	0.00236 (0.06)	-0.0350 (-0.81)
Adjusted R ²	0.9814	0.9867	0.9868
N*T	112	112	112
Log Attføring	-0.0179 (-0.35)	-0.0395 (-0.83)	0.0000338 (0.00)
Adjusted R ²	0.9739	0.9772	0.9770
N*T	112	112	112
Log Dagpenger	-0.00597 (0.12)	-0.0146 (-0.32)	-0.0512 (-1.08)
Adjusted R ²	0.9814	0.9852	0.9854
N*T	112	112	112
Log Rehabilitering	0.00204 (0.04)	-0.00197 (-0.04)	0.0225 (0.47)
Adjusted R ²	0.9757	0.9765	0.9765
N*T	112	112	112
Log Sykepenger	-0.0129 (-0.78)	-0.00900 (-0.56)	-0.0337* (-2.06)
Adjusted R ²	0.9965	0.9968	0.9969
N*T	112	112	112
Log Uføretrygd	0.0232 (1.67)	0.0329** (2.79)	0.0173 (1.36)
Adjusted R ²	0.9975	0.9982	0.9981
N*T	112	112	112
Kontroller			
FE Kommune	Ja	Ja	Ja
FE Fylke	Ja	Ja	Ja
FE ÅR	Ja	Ja	Ja
Arbeidsfør	Nei	Ja	Ja
Bruttoinntekt	Nei	Ja	Ja
Bruttoprodukt	Nei	Ja	Ja
Lineær trend	Nei	Nei	Nei
t-stat i parentes: *P<0.05, **P<0.01, ***P<0.001			

For kommunegruppe 5 viser tabell 12 ingen signifikante resultater på arbeidsledighet. *Modell 2- NAV(kontroll)* finner likevel en positiv koeffisient på 3,29 % for uføretrygd relativt til kommuner som ikke hadde innført NAV på et 5 % signifikansnivå. Koeffisienten for antall individer på uføretrygd viser en 3,29 % økning for kommuner over 50 000 innbyggere. Koeffisienten for uføretrygd er ikke signifikant i *Modell 3-NAV(kontroll, t+1)*. *Modell 3-NAV(kontroll, t+1)* viser en negativ koeffisient for antall individer på sykepenger for NAV-kommuner med 3,37 % relativt til kommuner som ikke hadde innført reformen, koeffisienten er på et 10 % signifikansnivå. Kommunegruppe 5 inneholder betydelig færre observasjoner enn de øvrige kommunegruppene ettersom gruppen inneholder færre kommuner. Dette kan

være noe av årsaken til manglende signifikante resultater, spesielt med tanke på *ledighet* som har vært signifikant i modell 3 for kommunegruppe 2,3 og 4. Kommuner over 50 000 innbyggere er imidlertid ikke hovedfokuset for denne analysen, men fungerer mer som et referansepunkt.

8.3 NAV-reformens effekt – og sammenligning av kommunegrupper

Vi returnerer nå til del to av vår todelte hypotese. Våre resultater indikerer at NAV-reformen har hatt en signifikant effekt på flere av våre nøkkelvariabler. Den empiriske analysen viser imidlertid relativt svake resultater, og der resultatene er tydeligere for årene under analyse viser det seg at utviklingen ser ut til å ha gått i motsatt retning av målsetningene om færre individer på trygd og flere i arbeid. Dette er også i tråd med tidligere forskning lagt frem i tidligere kapittel. I denne analysen utvikler vi imidlertid et alternativt perspektiv og vurderer om denne effekten fordeler seg ulikt for ulike kommunegrupper. Når vi bryter analysen ned til våre fem undergrupper indikerer våre resultater at vi for flere grupper ser en økning i antall ledige relativt til kommunene som ikke hadde innført reform. Resultatene viser også for visse kommunegrupper en økning i antall individer som mottar rehabiliteringspenger. Utviklingen i mottakere av sykepenger går i ulik retning enn de øvrige variablene for kommunegruppene, og reduseres for kommunene som har innført tiltaket. Vi har svart på første del av vår hypotese og etablert at NAV-reformen har hatt en signifikant effekt på våre nøkkelvariabler i arbeids- og velferdsforvaltningen. Vi ønsker nå å se nærmere på sammenligningen av effekten av NAV-reformen mellom de ulike kommunegruppene i perioden for analyse. Vi går følgelig videre og besvarer den andre delen av vår hypotese:

H_0 : Kommunestørrelse har ikke spilt en betydelig rolle for effekten av NAV reformen

Eller,

H_1 : Kommunestørrelse har spilt en betydelig rolle for NAV reformen

Vi samler variablene som ga signifikante resultater i de tidligere tabellene og presenterer resultatene på nytt der vi sammenligner kommunene opp mot hverandre.

Tabell 13: Sammenligning av ledighet på tvers av kommunegrupper

Log Ledighet:	Modell 1-NAV	Modell 2-NAV(kontroll)	Modell 3-NAV(kontroll, t+1)
Kom. Gruppe 1	0.0148 (0.21)	-0.0294 (-0.41)	-0.0837 (-1.16)
Adjusted R ²	0.6335	0.6505	0.6512
N*T	738	722	722
Kom. Gruppe 2	0.00416 (0.09)	0.00340 (0.08)	0.0885* (1.99)
Adjusted R ²	0.7777	0.7863	0.7873
N*T	1072	1072	1072
Kom. Gruppe 3	0.0703* (2.27)	0.0684* (2.24)	0.0675* (2.20)
Adjusted R ²	0.8338	0.8396	0.8396
N*T	1000	992	992
Kom. Gruppe 4	0.0947** (3.00)	0.0780* (2.55)	0.0750* (2.45)
Adjusted R ²	0.9248	0.9322	0.9321
N*T	488	480	480
Kom. Gruppe 5	0.0121 (0.25)	0.00236 (0.06)	-0.0350 (-0.81)
Adjusted R ²	0.9814	0.9867	0.9868
N*T	112	112	112
Kontroller			
FE Kommune	Ja	Ja	Ja
FE Fylke	Ja	Ja	Ja
FE ÅR	Ja	Ja	Ja
Arbeidsfør befolkning	Nei	Ja	Ja
Bruttoinntekt	Nei	Ja	Ja
Bruttoprodukt	Nei	Ja	Ja
Lineær trend	Nei	Nei	Nei
t-stat i parentes: *P<0.05, **P<0.01, ***P<0.001			

Tabell 13 viser resultatene for ledighet for alle kommunegruppene. Fra *Modell 3*, som gir flest signifikant koeffisienter, ser vi at kommuner mellom 2000-5000 innbyggere har den største økningen i ledighet som følge av NAV-reformen, på 8,85 % relativt til ikke-NAV kommuner på et 10 % signifikansnivå. For kommuner mellom 5000 - 15000 innbyggere hadde NAV-reformen reduseres denne effekten til 6,7 % relativt til ikke-NAV kommuner. For kommuner mellom 15000-50000 innbyggere er økningen i ledighet etter NAV-reformen på 7,5 % i perioden for analyse. Alle resultatene er signifikant på et 10 % nivå. Vi finner ingen signifikante resultater for kommunegruppe 1 og kommunegruppe 5. Det første vi legger merke til er at resultatene er forholdsvis like for alle tre kommunegruppene. Dermed kan vi ikke konkludere med at kommuner over 15 000 gjennomførte reformen på en bedre måte i kraft av å være større i seg selv i dette tilfellet. På en annen side kan man argumentere for at disse kommunene i større grad hadde en Aetatfunksjon før reformen, og i mindre grad vil

forvente en positiv effekt. Det gjaldt imidlertid ikke alle kommunene i denne gruppen, og den horisontale effekten av NAV var også forventet å øke måloppnåelsen.

Tabell 14: Sammenligning av mottakere av rehabiliteringspenger på tvers av kommunegrupper

Log Rehabilitering	Modell 1-NAV	Modell 2-NAV(kontroll)	Modell 3-NAV(kontroll, t+1)
Kom. Gruppe 1	0.185* (2.42)	0.173* (2.25)	0.0665 (0.86)
<i>Adjusted R²</i>	0.5562	0.5639	0.5607
<i>N*T</i>	698	686	686
Kom. Gruppe 2	-0.0206 (-0.40)	-0.0170 (-0.33)	0.0317 (0.61)
<i>Adjusted R²</i>	0.6537	0.6541	0.6542
<i>N*T</i>	1068	1068	1068
Kom. Gruppe 3	-0.0207 (-0.66)	-0.0201 (-0.63)	-0.130*** (-4.13)
<i>Adjusted R²</i>	0.7316	0.7328	0.7379
<i>N*T</i>	1000	992	992
Kom. Gruppe 4	-0.0000423 (-0.00)	0.00592 (0.19)	0.0143 (0.46)
<i>Adjusted R²</i>	0.8740	0.8729	0.8730
<i>N*T</i>	488	480	480
Kom. Gruppe 5	0.00204 (0.04)	-0.00197 (-0.04)	0.0225 (0.47)
<i>Adjusted R²</i>	0.9757	0.9765	0.9765
<i>N*T</i>	112	112	112
Kontroller			
<i>FE Kommune</i>	Ja	Ja	Ja
<i>FE Fylke</i>	Ja	Ja	Ja
<i>FE ÅR</i>	Ja	Ja	Ja
<i>Arbeidsfør befolkning</i>	Nei	Ja	Ja
<i>Bruttoinntekt</i>	Nei	Ja	Ja
<i>Bruttoprodukt</i>	Nei	Ja	Ja
<i>Lineær trend</i>	Nei	Nei	Nei
t-stat i parentes: *P<0.05, **P<0.01, ***P<0.001			

Sammenligning av kommunegruppenes resultater for antall mottakere av rehabiliteringspenger er noe mer komplisert. Vi finner kun signifikante resultater for kommunegruppe 1 og 3, hhv. kommuner mellom 0-2000 innbyggere og kommuner mellom 5000-15000 innbyggere. I tillegg til dette finner vi de signifikante resultatene i ulike modellvarianter. En merkbart ulikhet er imidlertid at med modellspesifikasjon 1 og 2 i kommunegruppe 1 indikerer resultatene at reformen har medført flere registrerte mottakere av rehabiliteringspenger, mens i modellspesifikasjon 3 for kommunegruppe 3 indikerer resultatene at reformen medførte færre registrerte mottakere av rehabiliteringspenger.

Modellspesifikasjon 3 inneholder samme kontroller som modellspesifikasjon 2, men tillater reformen minst et år til å virke. Dette kan tolkes som at reformen etter en modningstid i kommuner mellom 5000-15000 innbyggere fungerte bedre, mens den umiddelbare effekten for mindre kommunegrupper har vært negativ. Fortegnet holder seg positivt for koeffisienten i modellspesifikasjon 3 for kommunegruppe 1 også, men denne er ikke signifikant på et 10 % nivå.

Tabell 15: Sammenligning av mottakere av sykepengar på tvers av kommunegrupper

Log Sykepengar:	Modell 1-NAV	Modell 2-NAV(kontroll)	Modell 3-NAV(kontroll, t+1)
Kom. Gruppe 1	-0.00678 (-0.14)	-0.00835 (0.17)	0.0506 (1.02)
Adjusted R ²	0.7194	0.7250	0.7255
N*T	760	744	744
Kom. Gruppe 2	0.00267 (0.12)	0.00534 (0.23)	0.00368 (0.16)
Adjusted R ²	0.8173	0.8183	0.8183
N*T	1072	1072	1072
Kom. Gruppe 3	-0.0333* (-2.44)	-0.0345* (-2.55)	-0.0216 (-1.59)
Adjusted R ²	0.9243	0.9268	0.9264
N*T	1000	992	992
Kom. Gruppe 4	0.0211 (1.53)	0.0272* (2.00)	0.0179 (1.31)
Adjusted R ²	0.9633	0.9656	0.9654
N*T	488	480	480
Kom. Gruppe 5	-0.0129 (-0.78)	-0.00900 (-0.56)	-0.0337* (-2.06)
Adjusted R ²	0.9965	0.9968	0.9969
N*T	112	112	112
Kontroller			
FE Kommune	Ja	Ja	Ja
FE Fylke	Ja	Ja	Ja
FE ÅR	Ja	Ja	Ja
ArbeidsfØr befolkning	Nei	Ja	Ja
Bruttoinntekt	Nei	Ja	Ja
Bruttoprodukt	Nei	Ja	Ja
Lineær trend	Nei	Nei	Nei
t-stat i parentes: *P<0.05, **P<0.01, ***P<0.001			

Tabell 15 rapporterer koeffisientene for NAV-reformens effekt på utviklingen i mottakere av sykepengar for de ulike kommunegruppene. Her kan vi sammenligne kommunegruppe 4 og kommunegruppe 3. Mens våre resultater kan indikere at NAV har medført en reduksjon i antall individer som mottar sykepengar på 3,45 % relativt til ikke-NAV kommuner i kommunegruppe 3, viser våre resultater at reformen medførte en økning i antall individer på

sykepenges med 2,72 % relativt til ikke-NAV kommuner i kommunegruppe 4. Det kan se ut til at vi får en motsatt effekt av NAV for kommuner under 15000 innbyggere og kommuner over 15000. Dette kan tyde på at tilpasningen har vært mer vellykket for disse kommunene på dette området. Koeffisientene bevarer sine fortegn i modellspesifikasjon 3, men disse er ikke signifikante. For kommunegruppe 5 ser vi at koeffisienten er negativ både i modellspesifikasjon 4 og 5. Det ser ut til at NAV har ført til en reduksjon av antall individer på sykepenges for kommuner over 50000 innbyggere.

Tabell 16: Sammenligning av mottakere av uføretrygd på tvers av kommunegrupper

Log Uføretrygd:	Modell 1-NAV	Modell 2-NAV(kontroll)	Modell 3-NAV(kontroll, t+1)
Kom. Gruppe 1	-0.0299 (-1.28)	-0.0372 (-1.60)	-0.0244 (-1.04)
Adjusted R ²	0.9619	0.9636	0.9635
N*T	758	742	742
Kom. Gruppe 2	0.00803 (0.65)	0.00968 (0.78)	0.0234 (1.89)
Adjusted R ²	0.9571	0.9577	0.9579
N*T	1072	1072	1072
Kom. Gruppe 3	0.0132 (1.74)	0.0134 (1.82)	0.0248*** (3.37)
Adjusted R ²	0.9800	0.9815	0.9816
N*T	1000	992	992
Kom. Gruppe 4	-0.00430 (-0.52)	-0.00484 (-0.62)	-0.00807 (-1.04)
Adjusted R ²	0.9921	0.9932	0.9932
N*T	488	480	480
Kom. Gruppe 5	0.0232 (1.67)	0.0329** (2.79)	0.0173 (1.36)
Adjusted R ²	0.9975	0.9982	0.9981
N*T	112	112	112
Kontroller			
FE Kommune	Ja	Ja	Ja
FE Fylke	Ja	Ja	Ja
FE ÅR	Ja	Ja	Ja
Arbeidsfør befolkning	Nei	Ja	Ja
Bruttoinntekt	Nei	Ja	Ja
Bruttoprodukt	Nei	Ja	Ja
Lineær trend	Nei	Nei	Nei
t-stat i parentes: *P<0.05, **P<0.01, ***P<0.001			

Vi har for uføretrygd noe av den samme problematikken som for rehabiliteringspenges. Vi kan ikke sammenligne signifikante resultater mellom kommunegrupper fra samme modell, men vi har signifikante resultater for to ulike grupper fra modellspesifikasjon 2 og 3. For kommunegruppe 3 viser koeffisienten en 2,48 % økning i antall mottakere av uføretrygd for

NAV kommuner. Vi ser en lignende effekt av NAV for kommunegruppe 5 der våre resultater indikerer at NAV-reformen førte til en 3,29 % økning relativt til ikke-NAV kommuner i antall individer som mottar uføretrygd. Vi kan heller ikke her konkludere med at størrelse har spilt en betydelig rolle.

8.4 Kritikk av resultatene

Den empiriske analysen har begrensninger. Den første, og en av de mest åpenbare, er tidsperioden for analysen. I denne analysen har vi kun hatt tilgang til perioden frem til 2010. Vi valgte å inkludere data fra 2003 for alle kommuner for å fange opp trender og skaffe gode nok data for utgangspunktet før NAV-reformen. De første kommunene innførte reformen i 2006, og for disse vil vi ha ca. like lang periode før og etter reformen i analysen. For de kommunene som innfører reformen i 2008-2009-2010, vil perioden for «etter-NAV» analysen være mer begrenset. I Modell 3 er ikke kommunene som innførte reformen i 2010 inkludert i analysen, men fungerer kun som kontrollkommuner. Dette for å sikre at vi har minst et år virkningstid for NAV-reformen før målingene på nøkkelvariablene blir gjort i kommunene. I visse tilfeller er perioden etter reformen ble innført relativt kort. Dersom vi antar at en større reform som NAV-reformen krever en lengre periode enn dette for å ha en effekt kan vi risikere å underestimere effekten av reformen. Ettersom denne analysen ikke har hatt tilgang til materiale etter 2010, må dette problemet løses i videre studier av emnet.

Noe av årsaken til manglende signifikante resultater kan være knyttet til for få observasjoner for noen variabler for noen av kommunene i utvalget. Vi opererer med et 20 % utvalg, og dermed vil vi for eksempel i de minste ha svært få observasjoner. For en liten kommune med få individer på en bestemt ytelse, vil et 20 % utvalg i visse tilfeller kun produsere et fåtall registreringer. Ettersom vi også har valgt kommunene som vår enhet for analyse, i stedet for individer i kommune, får vi som resultat færre observasjoner og større utfordringer knyttet til signifikans. I analysen er kvartalsvis observasjoner samlet til en gjennomsnittsverdi for året. Dette gjøres for å kontrollere for sesongbaserte svingninger i de avhengige variablene som ikke kan tilskrives andre faktorer. Dette er et bevisst valg, men det reduserer også antall observasjoner, noe som kan medføre mindre presise estimat.

I våre modellspesifikasjoner utforsker vi flere potensielle effekter som forstyrrer effekten av NAV på nøkkelvariablene i våre kommuner. Vi antar med våre kontroller at vi isolerer effekten av NAV-reformen på våre avhengige variabler. Det er imidlertid ikke sikkert at vi har lyktes å isolere effekten av NAV fullstendig. Denne erkjennelsen stresser viktigheten av forsiktighet i våre konklusjoner.

9 Avsluttende drøfting

Denne oppgaven har hatt som formål å diskutere de potensielle effektene av en kommunereform. Gjennom en teoretisk drøfting har vi vurdert fordelene og ulempene ved større versus mindre kommunale enheter, med et særlig fokus på hvordan størrelse i seg selv påvirker styringsforholdene i kommunene. Videre har denne oppgaven lagt frem en empirisk analyse av den siste store reformen i norsk offentlig forvaltning, for å belyse betydningen av størrelse for måloppnåelsen etter denne reformen. Ved å vurdere betydningen av størrelse for NAV-reformen, kan vi trekke paralleller til, og gjøre en indirekte analyse av, hvordan størrelse vil påvirke forvaltningen etter en potensiell kommunereform. Der en potensiell kommunereform vil være basert på at det kreves en betydelig sentralisering for å ruste kommunene til å håndtere nye oppgaver, ble NAV-reformen gjennomført uten en sammenfallende restrukturering av kommunestrukturen selv om reformen medførte en vesentlig desentralisering av myndighet. Vi analyserer dermed ulike kommunegrupper opp mot hverandre og analyserer hvorvidt størrelse i denne sammenhengen var av særskilt betydning.

Våre resultater indikerer på følgende nøkkelvariabler at:

- Utviklingen i ledighet etter NAV-reformen skiller seg ikke betydelig mellom kommuner under 15000 innbyggere og kommuner over 15000 innbyggere. Våre resultater indikerer at NAV-reformen har ført til økt ledighet for kommunegruppe 2,3 og 4 med et 10 % signifikansnivå, uten betydelige forskjeller mellom kommunegrupper for denne effekten.
- For rehabiliteringspenger finner vi ingen signifikante resultater for kommunegruppene over 15000 innbyggere. Resultatene for kommunegruppene under 15000 innbyggere viser sprikende resultater. For kommuner med mellom 5000-15000 innbyggere indikerer resultatene at NAV-reformen har medført en reduksjon i antall individer som mottar rehabiliteringspenger på et 1 % signifikansnivå. For kommunegruppe 1 og 2 med innbyggertall opp til 5000 innbygger viser resultatene at reformen har medført en økning i antall individer på rehabiliteringspenger på et 10 % signifikansnivå.
- Våre resultater indikerer at reformen har medført en reduksjon i antall individer som mottar sykepenger for kommuner med færre enn 15000 innbyggere på et

signifikansnivå på 10 %. For kommuner mellom 15000 og 50000 innbygger viser våre resultater at reformen har medført flere individer som mottar sykepenger på et 10 % signifikansnivå. For kommuner med over 50000 innbyggere indikerer våre resultater at NAV-reformen har ført til færre som mottar sykepenger med et 10 % signifikansnivå.

- For uføretrygd viser våre resultater ingen signifikante resultater for kommuner under 5000 eller over 15000 innbyggere. Resultatene indikerer at NAV-reformen har ført til flere mottakere av uføretrygd for kommuner med mellom 5000 og 15000 innbyggere med et 1 % signifikansnivå. Vi ser en lignende effekt for kommuner over 50 000 innbyggere på et 5 % signifikansnivå.
- For de øvrige avhengige variablene som blir testet, attføring og dagpenger, finner vi ingen signifikante resultater.

Resultatene fra den empiriske analysen indikerer at NAV-reformen har mislykkes i å oppnå målsetningene i vår periode for analyse. Tidligere studier av blant andre Alm Andreassen et.al. (2007), Fevang et.al (2013), Schreiner (2012) og Aakvik et.al (2014) bekrefter dette inntrykket. Det kan være mange årsaker til dette. Aakvik et.al påpeker potensielle negative konsekvenser av den helhetlige tankegangen til NAV, kontra den mer spesialiserte tilnærmingen før reformen. Ulike omstillingsproblemer knyttet til samkjøring mellom tidligere etater, opplæring av ansatte og tilpasning til nye IT system kan også ha bidratt til manglende måloppnåelse. Sist, men ikke minst, vil naturligvis finanskrisen ha påvirket våre nøkkevariabler. Selv om Fimreite et.al (2012) hevder i sine analyser at den administrative overgangen var vellykket, må vi også ta høyde for at store reformer trenger lengre tid før vi virkelig kan estimere effekten.

Vår analyse gir ingen definitive svar på om hvorvidt størrelse på enhet er av sentral betydning for kvaliteten i offentlig forvaltning. Dette krever videre analyser av ulike deler av offentlig forvaltning med en lengre tidshorisont. Analysen gir likevel en indikasjon på hvorvidt størrelse på enheten har påvirket måloppnåelsen på nøkkelvariabler i arbeids- og velferdsforvaltningen i vår periode for analyse. Resultatene fra denne analysen viser at de ulike kommunegruppene ikke varierer betydelig fra hverandre for våre nøkkelvariabler etter NAV-reformen ble innført. Vi ser dette spesielt ved å analysere koeffisientene for ledighet som

ikke avviker betydelig mellom kommunegruppene under 15000 innbyggere og kommunegruppen mellom 15000 og 50000 innbyggere. Analysen viser en mindre forskjell mellom kommuner under 15000 innbyggere og kommuner mellom 15000-50000 innbyggere på individer som mottar sykepenger. Kommuner under 15000 innbyggere ser her ut til å lykkes bedre i etter reformen enn de større kommunene. Aakvik et. al 2014 vurderer effekten av NAV-reformen på spesielt utsatte grupper, og finner at NAV-reformen hadde en mer negativ effekt for større kommuner, enn for mindre kommuner for disse gruppene. Andreasen et.al (2007) hevder også i sine tidlige studier at reformprosessen var lettere i mindre kommuner.

Vi kunne forventet at reformen ville lykkes bedre i mindre kommuner ut fra et «fiscal federalism» perspektiv. Intuisjonen er at siden NAV-reformen flyttet tilbyderne nærmere brukerne, ville kontoret skaffe seg bedre informasjon om brukeren. Dette ville føre til bedre og mer skreddersydd bistand til for eksempel jobbsøking. Dersom større fagmiljø og andre stordriftsfordeler er viktigere for måloppnåelsen vil vi forvente at de største kommunene skiller seg betydelig ut. Etersom vi ikke finner at størrelse har hatt en signifikant betydning for NAV-reformen, kan vi ikke bekrefte hypotesen om at en større kommune i seg selv vil forbedre denne delen av den offentlige forvaltningen. Vi kan dermed ikke argumentere for at man innenfor dette feltet løser utfordringene med en strukturell endring i seg selv.

På den andre siden ser vi heller ikke at måloppnåelsen i mindre kommuner har vært betydelig bedre enn større kommuner. Dermed kan vi heller ikke i vår analyse argumentere for at mindre kommuner fungerer bedre. Den nåværende regjeringen ønsker en minstekommune på mellom 15000-25000 innbyggere. Dette vil skape store endringer i det norske kommunekartet og vil utvilsomt bli en tung politisk prosess. Denne kjensgjerningen skaper et behov for ytterligere empiriske analyser utover hvordan størrelse på enhetene forbedrer forholdene for offentlig forvaltning. Dersom man ikke finner at størrelse har hatt en betydelig effekt for ulike deler av offentlig forvaltning, kan det heller ikke argumenteres for at en ny kommunestruktur i seg selv vil løse utfordringer knyttet til offentlig forvaltning. I vår teoretiske drøfting vurderte vi også en rekke andre potensielle fordeler og ulemper med ulike kommunestrukturer. Fordelingseffekter, demokratiske endringer og andre potensielle effektivitetsgevinster som følge av en ny kommunestruktur er sentrale spørsmål i den videre

diskusjonen rundt en potensiell kommunereform. Disse temaene må imidlertid utredes i videre empiriske studier.

Referanser

- Aakvik, Arild., Monstad, Karin., Holmås, Tor Helge (2014). «Evaluating the Effect of a National Labour and Welfare Administration Reform (NAV reform) on Employment, Social Insurance and Social Assistance». *Uni Research Rokkan Centre*, Bergen, Norway. Tilgjengelig på: (http://folk.uib.no/secaa/Public/Trygd2014/NAV_9.pdf)
- Acemoglu, A., Kremer, A. og Mian, A. (2003): «Incentives in markets, firms and governments», *NBER Working Paper 9802*.
- Alesina, A. and Spolaore, E. (1997). “On the Number and Size of Nations”. *The Quarterly Journal of Economics*, 112:1027-1056
- Alm Andreassen, T., Drange, I., Thune, T. & Monkerud, L.C. (2007). “På vei mot en integrert velferdsforvaltning? Erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen». Oslo: *Arbeidsforskningsinstituttet*. Tilgjengelig på: <http://rokkan.uni.no/NAV/files/Pilotevaluering.pdf>
- Angrist, Joshua D. & Pischke, Jörn-Steffen. (2009). *Mostly Harmless Econometrics – An Empiricist’s Companion*. Princeton, Princeton University Press.
- Askim, Jostein. Fimreite, Anne Lise. Moseley, Alice. Holm, Lene (2011). «One Stop Shops: An Emerging Instrument for Joining up the 21st Century Welfare State”. *Public Administration*, 89 (4):1451–1468.
- Baldersheim, Harald. Pettersen, Per Arnt. Rose, Lawrence E. Ødegård, Morten (2003): “Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning”. Rapport 1/2003, *Institutt for Statsvitenskap*, Universitetet i Oslo.

- Baldersheim, Harald & Rose, Lawrence (2005). «Kommunen – redningsplanken for det norske demokratiet» i *Synspunkter på dagens kommunestruktur*. Kommunal- og regionaldepartementet, Kronikksamling, 2005. Tilgjengeli på: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/prm/2005/0137/ddd/pdfv/252815-kronikksamling_synspunkter_4.pdf
- Besley, T. & Ghatak, M. (2003): «Incentives, choice and accountability in the provision of public services», *mimeo, London School of Economics*. Tilgjengelig på: <http://econ.lse.ac.uk/staff/mghatak/My%20Papers/oxrep.pdf>
- Bertrand, Marianne., Duflo, Esther., & Mullainathan, Sendhil. (2002) “How Much Should We Trust Differences-in-Differences Estimates?” *NBER Working Paper 8841*. Cambridge, USA. Tilgjengelig på: (<http://economics.mit.edu/files/750>).
- Besley, T. and S. Coate. (2003). “Centralized Versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Approach,” *Journal of Public Economics* 87, 2611–2637. Tilgjengelig på: http://web.stanford.edu/~jrodden/besley_coate.pdf
- Bolton, P. and Roland, G. (1997). “The Breakup of Nations: A Political Economy Analysis” *The Quarterly Journal of Economics*, 112:1057-1090
- Borge, Lars-Erik., Brueckner, Jan K., Rattsø, Jørn. (2012). «Partial Fiscal Decentralization and Demand Responsiveness of the Local Public Sector: Theory and Evidence from Norway”. NTNU, Trondheim.
- Brandtzæg, Aastvedt, Thorstensen & Vareide (2013): «Konsekvenser av mulige sammenslåing av Bjugn og Ørland Kommuner», *Telemarksforskning, Rapport nr. 315, 2013*. Tilgjengelig på: <http://www.orland.kommune.no/file.axd?fileid=21066>
- Bruckner, Jan K (2000). «Fiscal Decentralization in Developing Countries: The Effects of Local Corruption and Tax Evasion”. *Annals of Economics and Finance* 1, 1-18 (2000).

Christensen, T & Læg Reid, P (2011): «Competing principles of agency organization – the reorganization of a reform», *Rokkansenteret, Working paper 8-2011*. Tilgjengelig på: http://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.forskningsradet.no%2Fervlet%2FSatellite%3Fblobcol%3Durldata%26blobheader%3Dapplication%252Fpdf%26blobheadernam e1%3DContentDisposition%253A%26blobheadervalue1%3D%2Battachment%253B %2Bfilename%253D%2522RokkanWP82011ChristensenandLaegreid%252C0.pdf%2522%26blobkey%3Ddid%26blobtable%3 DMungoBlobs%26blobwhere%3D1274490561982%26ssbinary%3Dtrue&ei=RwDIVL_nDqG9ygOk14DAAg&usg=AFQjCNHxNWfEKLmVSok3KGlfDMrhScmyFQ&sig2=8uX8E_fYdI8jzIwSABNkg&bvm=bv.84349003,d.bGQ

Coase, R.H. (1960). “The problem of social cost”. *Journal of Law and Economics*, 3:1–44. Tilgjengelig på: <http://www2.econ.iastate.edu/classes/tsc220/hallam/Coase.pdf>

Dixit, A. (2002): «Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review», *Journal of Human Resources*, 37, 4, 696- 727.

Ellwood, D. (2003): «From research to social policy and back again: Translating scholarship into practice through the starry eyes of a sometimes scarred veteran», *mimeo, Harvard University*.

Fevang, E., S. Markussen, and K. Røed (2013): “Til, fra og mellom inntektssikringsordninger - før og etter NAV,” Frisch Report 1/2013, 1. Tilgjengelig på: http://www.frisch.uio.no/publikasjoner/pdf/rapp13_01.pdf

Fimreite, Anne Lise & Christensen, Tom & Læg Reid, Per (2012): «Joined-up-government: Reform challenges, experiences and accountability relations», *Rokkansenteret, Working paper 6-2012*. Tilgjengelig på:

http://cms.uni.no/media/manual_upload/309_wp_06_2012_fimreite__christensen_and_l_aegreid.pdf

Heckman, James J., & Leamer, Edward (2001) *Handbook of Econometrics*. Vol 5. Elsevier, London.

Heckman, James J., & LaLonde, Robert John., & Smith J.A. (1999) "The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs." In: O. Ashenfelter & D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics, Volume 3, edition 1: 1865-2097*. Amsterdam, Elsevier.

Høyre.no, (2014)

https://www.hoyre.no/www/politikk/hva_mener_hoyre_om/kommune_og_forvaltning/fylkeskommunen/. Lastet ned: 22.04.2014.

Innst. 300 S (2013-2014). «Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om

kommuneproposisjonen 2015», Prop. 95 S (2013–2014). Tilgjengelig på: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2013-2014/inns-201314-300/>

Klassekampen, redaksjonen (2014). «Ingen kommunesammenslåing på Fosen» Tilgjengelig på: <http://www.klassekampen.no/article/20140224/NTBI/1569406397>, Lastet ned: 30.03.2014.

Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (2014) nr 1., *Kommunalnytt*. Tilgjengelig på: http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/tidsskrift_nyhetsbrev/2014/kommunalnytt-nr-1-2014.html?id=749344. Lastet ned: 13.4.2014

Kornai, J., E. Maskin and G. Roland. (2003). "Understanding the Soft Budget Constraint," *Journal of Economic Literature* 41, 1095–1136. Tilgjengelig på: <http://www.kornai->

janos.hu/Kornai-Maskin-Roland2003%20Understanding%20the%20SBC%20-%20JEconLit.pdf

Langørgeren, A., R. Aaberge og R. Åserud. (2002). Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner. *Rapporter* 2002/15. Statistisk sentralbyrå. Tilgjengelig på: http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp_200215/rapp_200215.pdf

Levaggi, R. (2002). “Decentralized Budgeting Procedures for Public Expenditure,” *Public Finance Review* 30, 273–95.

Lockwood, B. (2002), “Distributive Politics and the Costs of Centralization,” *Review of Economic Studies* 69, 313–337. Tilgjengelig på: <http://www.econ.nyu.edu/user/debraj/Courses/NewRes02/Papers/Lockwood.pdf>

Lægreid, P & Christensen, T (2011): «Changing accountability relations – the forgotten side of public sector reforms», *Rokkansenteret, Working paper 5-2011*. Tilgjengelig på: http://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.forskningsradet.no%2Fservlet%2FSatellite%3Fblobcol%3Durldata%26blobheader%3Dapplication%252Fpdf%26blobheadernam e1%3DContent-Disposition%253A%26blobheadervalue1%3D%2Battachment%253B%2Bfilename%253D%2522L%25C3%25A6greidogChristensenRokkanNotat05-2011.pdf%2522%26blobkey%3Ddid%26blobtable%3DMungoBlobs%26blobwhere%3D1274473057078%26ssbinary%3Dtrue&ei=_AHIVNurOqTiywPbLYCgCA&usg=AFQjCNG2iuivtXasuD24lhMyeThcWx8Cpg&sig2=IMMUyq3HvcuGxjwnu89ZGw&bv m=bv.84349003,d.bGQ

McKinnon, Ronald I. (1997). “Market-Preserving Federalism in the American Monetary Union,” In M. Blejer and T. Ter-Minassian (eds.), *Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Essays in Honor of Vito Tanzi*. London: Routledge, pp. 73–93.

McLure, Jr., C. E. (1967). "The Interstate Exporting of State and Local Taxes: Estimates for 1962," *National Tax Journal* 20, 49–77.

Monkerud, L. og R.J. Sørensen (2010). "Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet.» *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 26:265–295. Tilgjengelig på: <https://www.bi.no/Info-avdelingFiles/Forskningskommunikasjon/Hvorfor%20har%20vi%20s%C3%A5%20mange%20sm%C3%A5%20kommuner.pdf>

Murray, Michael P. (2006). *Econometrics – a modern introduction*. Pearson Addison Wesley

NAV (2014a): Tilgjengelig på:

<https://www.NAV.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Organisering+av+NAV>. Lastet ned: 21.08.2104

NAV, (2014b), Tilgjengelig på:

<https://www.NAV.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Arbeidssokere+og+stillinger++statistikk/Relatert+informasjon/Om+statistikken++Arbeidsmarked+og+utdanning.348523.cms>. Lastet ned: 22.08.2014

NAV, (2014c). Tilgjengelig på:

<https://www.NAV.no/Arbeid/Jobb+og+helse/Uf%C3%B8repensjon>.

Lastet ned: 01.09.2014.

NAV, (2014d). Tilgjengelig på:

<https://www.NAV.no/Arbeid/Arbeidss%C3%B8ker/Inntektssikring/Dagpenger>. Lastet ned 01.09.2014.

NAV, (2014e). Tilgjengelig på:

<https://www.NAV.no/arbeid/jobb+og+helse/sykmelding+og+sykepenger/sykepenger+til+arbeidstakere>. Lastet ned: 2014-1-9.

Norsk Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste(NSD), (2014). Tilgjengelig på:

<http://www.nsd.uib.no/velferd/trygdedata/fd-trygd-20pst.html>

NOU (2004). «En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialetatens oppgaver». Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Oslo. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/nou-2004-13/id149978/>

NRK.no, Hofstad et.al (2014) «Øykommuner kjemper for sin eksistens» Tilgjengelig på:

<http://www.nrk.no/trondelag/oykommuner-mot-sammenslaing-1.11678503>.

Lastet ned: 22.06.2014.

Oates, Wallace E. (2005). «Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism»,

International Tax and Public Finance, 12, 349-373. Springer Science + Business

Media, Inc. Nederland. Tilgjengelig på: <http://web.stanford.edu/~jrodden/oates.pdf>

Rattsø, Jørn (2003). «Kommuner i veien for distriktpolitikk», *Horisont*, nr.2, 2003.

Tilgjengelig på: <http://www.svt.ntnu.no/iso/jorn.rattso/Papers/jrkommhorisont.pdf>

Kalseth, J. & J. Rattsø (1995). “Spending and overspending in local government

administration: A minimum requirement approach applied to Norway.” *European*

Journal of Political Economy, 11:239–251.

Rattsø & Wilhelmsen (2004). «NOU 2004:13, en ny arbeids- og velferdsforvaltning»,

Økonomisk Forum, nr. 6, 2004.

Regjeringen.no, (2014a). "Kommunehistorikk". Tilgjengelig på:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/kampanjer/cgyrhnmk/historikk1/utviklingen-av-den-norske-kommunestruktu.html?id=751352>. Lastet ned: 24.02.2014

Regjeringen.no, (2014b). Tilgjengelig på:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/kampanjer/cgyrhnmk.html?id=751048>

Regjeringen.no, (2014c). « Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om

kommuneproposisjonen 2015". Tilgjengelig på: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2013-2014/inns-201314-300/4/>. Publisert: 12.06.2014

Regjeringen.no, (2014d). "Kommuner som er oppført i registeret». Tilgjengelig på:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/tema/databaser-og-registre/robek-2/kommuner-som-er-oppfort-i-registeret.html?id=415422>. Lastet ned: 22.09.2014

Saakvitne, Tor Gunnar, (2013). «Productivity and Maternity Leave – Findings from a Norwegian Insurance Company», Masteroppgave, Universitetet i Bergen.

Schreiner, Ragnhild (2012). «NAV – reformen: Flere i arbeid – færre på trygd». *Stiftelsen*

Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning. Oslo. Tilgjengelig på: http://www.frisch.uio.no/publikasjoner/pdf/rapp13_01.pdf

Seabright, P. (1996). "Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contracts Model," *European Economic Review* 40, 61–89.

Skadeside.no, (2014). «Yrkesrettet attføring». Tilgjengelig på:

<http://www.skadesiden.no/attforing.htm>

Slaughter, Matthew, J. (2001). «Trade liberalization and per capita income convergence: a difference-in-difference analysis», *Journal of International Economics*, Nr. 55, 203-228. Elsevier.

SSB (2014a): *Folkemengde, pr kommune 2014*. Tilgjengelig på:
<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNAVnWeb=folkemengde&CMSSubjectArea=befolkning&checked=true>

SSB (2014b): *Registrerte arbeidsledige pr kommune 2014*. Tilgjengelig på:
<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNAVnWeb=regledig&CMSSubjectArea=arbeid-og-lonn&checked=true>

SSB (2014c): *Fylkesfordelt nasjonalregnskap 2003-2010*. Tilgjengelig på:
<https://www.ssb.no/statistikkbanken/SelectVarVal/define.asp?SubjectCode=01&ProductId=01&MainTable=FNRhoved&contents=BNPB&PLanguage=0&Qid=0&nvl=True&mt=1&pm=&SessID=4212697&FokusertBoks=&gruppe1=Fylker1972&gruppe2=Helle&aggreg1=NO&VS1=Fylker&VS2=&CMSSubjectArea=&KortNAVnWeb=fnr&StatVariant=&Tabstrip=SELECT&checked=true>

Statens kartverk, (2014). «Arealstatistikk for 2014». Tilgjengelig på:
http://www.kartverket.no/Kunnskap/Fakta-om-Norge/Arealstatistikk/Oversikt/?_ga=1.211130896.443632132.1413207700.

Store Norske Leksikon, (2014). «arbeidsavklaringspenger». Tilgjengelig på:
<http://snl.no/arbeidsavklaringspenger>

Sørensen, R.J. (2007). “Does dispersed public ownership impair efficiency? The case of refuse collection in Norway”. *Public Administration*, 85:1045–1058.

- Sørensen, R.J. (2006). "Local government consolidations: The impact of political transaction costs". *Public Choice*, 127:75–95.
- Sørensen & Munkerud (2010): «Smått og Godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet», *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, Nr. 4, 2010, Årgang 26. Tilgjengelig på: <http://home.bi.no/fag89001/nst-2010-4-1.pdf>
- Tiebout, C. M. (1956). "A pure theory of local expenditures." *Journal of Political Economy* 64, 416-424. Tilgjengelig på: http://www.unc.edu/~fbaum/teaching/PLSC541_Fall08/tiebout_1956.pdf
- Tommasi, M. (2003). "Centralization vs. Decentralization: A Principal-Agent Analysis," unpublished paper. Tilgjengelig på: <http://www.yale.edu/leitner/resources/docs/2003-02.pdf>
- Verbeek, Marno (2008). *A Guide to Modern Econometrics*. 3 ed. West Sussex, England, John Wiley & Sons Ltd.
- Weingast, B. R. (1995). "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development," *Journal of Law and Economic Organization* 11, 1–31. Tilgjengelig på: http://web.stanford.edu/~jrodden/oslo/weingast_mpf.pdf
- Weingast, B. R. (2013) Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development, *World Development*, Tilgjengelig på: <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.003>
- Wolfers, Justin. (2006) "Did Unilateral Divorce Laws Raise Divorce Rates?" *The American Economic Review*, 96(5): 1802-1820. Tilgjengelig på: <http://www.nber.org/papers/w10014>

Wooldridge, Jeffrey M. (2009). *Introductory Econometrics – a Modern Approach*. 4 ed.
South-Western Cengage Learning.

Appendix

Vi rapporterer her den siste modellspesifikasjonen. *Modell 4 (Lineær trend)* som estimerer (1.17), gir kun et signifikant resultat. Det kan se ut som denne spesifikasjon ikke egnet seg godt nok til å forklare datamateriale. Dette kan skyldes at våre kontroller allerede tester for utvikling i fasteffektene.

Kommunegruppe 1 (0-2000 innbyggere)

	<i>Modell 1-NAV</i>	<i>Modell 2-NAV(kontroll)</i>	<i>Modell 3-NAV(kontroll, t+1)</i>	<i>Modell 4 (Lineær trend)</i>
Log Ledighet	0.0148 (0.21)	-0.0294 (-0.41)	-0.0837 (-1.16)	-0.111 (-1.58)
Adjusted R ²	0.6335	0.6505	0.6512	0.7246
N*T	738	722	722	722
Log Attføring	-0.0326 (-0.41)	-0.0620 (-0.78)	0.0629 (0.79)	0.0626 (0.93)
Adjusted R ²	0.5990	0.6091	0.6091	0.7742
N*T	685	672	672	672
Log Dagpenger	-0.0697 (-0.98)	-0.104 (1.47)	-0.0142 (-0.20)	-0.0299 (-0.42)
Adjusted R ²	0.6915	0.7020	0.7010	0.7597
N*T	737	721	721	721
Log Rehabilitering	0.185* (2.42)	0.173* (2.25)	0.0665 (0.86)	0.0662 (0.88)
Adjusted R ²	0.5562	0.5639	0.5607	0.6630
N*T	698	686	686	686
Log Sykepenger	-0.00678 (-0.14)	-0.00835 (0.17)	0.0506 (1.02)	0.0215 (0.41)
Adjusted R ²	0.7194	0.7250	0.7255	0.7405
N*T	760	744	744	744
Log Uføretrygd	-0.0299 (-1.28)	-0.0372 (-1.60)	-0.0244 (-1.04)	-0.0222 (-1.21)
Adjusted R ²	0.9619	0.9636	0.9635	0.9812
N*T	758	742	742	742
Kontroller				
FE Kommune	Ja	Ja	Ja	Ja
FE Fylke	Ja	Ja	Ja	Ja
FE ÅR	Ja	Ja	Ja	Ja
Arbeidsfør befolkning	Nei	Ja	Ja	Ja
Bruttoinntekt	Nei	Ja	Ja	Ja
Bruttoprodukt	Nei	Ja	Ja	Ja
Lineær trend	Nei	Nei	Nei	Ja
t-stat i parentes: *P<0.05, **P<0.01, ***P<0.001				

Kommunegruppe 2 (2000-5000 innbyggere)

	Modell 1-NAV	Modell 2- NAV(kontroll)	Modell 3- NAV(kontroll, t+1)	Modell 4 (Lineær trend)
Log Ledighet	0.00416 (0.09)	0.00340 (0.08)	0.0885* (1.99)	0.0753 (1.67)
Adjusted R ²	0.7777	0.7863	0.7873	0.8178
N*T	1072	1072	1072	1072
Log Attføring	-0.00925 (-0.18)	-0.00334 (-0.06)	-0.0329 (-0.63)	-0.0167 (-0.39)
Adjusted R ²	0.7111	0.7119	0.7120	0.8406
N*T	1067	1067	1067	1067
Log Dagpenger	0.0505 (1.01)	0.0487 (1.00)	0.0728 (1.49)	0.0539 (1.10)
Adjusted R ²	0.7750	0.7850	0.7853	0.8203
N*T	1070	1070	1070	1070
Log Rehabilitering	-0.0206 (-0.40)	-0.0170 (-0.33)	0.0317 (0.61)	0.0552 (1.14)
Adjusted R ²	0.6537	0.6541	0.6542	0.7461
N*T	1068	1068	1068	1068
Log Sykepenger	0.00267 (0.12)	0.00534 (0.23)	0.00368 (0.16)	0.00919 (0.38)
Adjusted R ²	0.8173	0.8183	0.8183	0.8335
N*T	1072	1072	1072	1072
Log Uføretrygd	0.00803 (0.65)	0.00968 (0.78)	0.0234 (1.89)	0.00912 (0.95)
Adjusted R ²	0.9571	0.9577	0.9579	0.9790
N*T	1072	1072	1072	1072
Kontroller				
FE Kommune	Ja	Ja	Ja	Ja
FE Fylke	Ja	Ja	Ja	Ja
FE ÅR	Ja	Ja	Ja	Ja
Arbeidsfør befolkning	Nei	Ja	Ja	Ja
Bruttoinntekt	Nei	Ja	Ja	Ja
Bruttoprodukt	Nei	Ja	Ja	Ja
Lineær trend	Nei	Nei	Nei	Ja
t-stat i parentes: *P<0.05, **P<0.01, ***P<0.001				

Kommunegruppe 3 (5000-15000 innbyggere)

	<i>Modell 1-NAV</i>	<i>Modell 2- NAV(kontroll)</i>	<i>Modell 3- NAV(kontroll, t+1)</i>	<i>Modell 4 (Lineær trend)</i>
Log Ledighet	0.0703*	0.0684*	0.0675*	0.0575
	(2.27)	(2.24)	(2.20)	(1.87)
<i>Adjusted R²</i>	0.8338	0.8396	0.8396	0.8784
<i>N*T</i>	1000	992	992	992
Log Attføring	-0.0123	-0.0188	-0.0239	0.0238
	(-0.34)	(-0.53)	(-1.01)	(0.86)
<i>Adjusted R²</i>	0.8093	0.8145	0.8147	0.9161
<i>N*T</i>	1000	992	992	992
Log Dagpenger	0.0353	0.0369	0.0239	0.0180
	(0.98)	(1.03)	(0.66)	(0.47)
<i>Adjusted R²</i>	0.8367	0.8401	0.8399	0.8634
<i>N*T</i>	1000	992	992	992
Log Rehabilitering	-0.0207	-0.0201	-0.130***	-0.0525
	(-0.66)	(-0.63)	(-4.13)	(-1.74)
<i>Adjusted R²</i>	0.7316	0.7328	0.7379	0.8192
<i>N*T</i>	1000	992	992	992
Log Sykepenger	-0.0333*	-0.0345*	-0.0216	-0.00518
	(-2.44)	(-2.55)	(-1.59)	(-0.36)
<i>Adjusted R²</i>	0.9243	0.9268	0.9264	0.9393
<i>N*T</i>	1000	992	992	992
Log Uføretrygd	0.0132	0.0134	0.0248***	0.00762
	(1.74)	(1.82)	(3.37)	(1.51)
<i>Adjusted R²</i>	0.9800	0.9815	0.9816	0.9935
<i>N*T</i>	1000	992	992	992
Kontroller				
<i>FE Kommune</i>	Ja	Ja	Ja	Ja
<i>FE Fylke</i>	Ja	Ja	Ja	Ja
<i>FE ÅR</i>	Ja	Ja	Ja	Ja
<i>Arbeidsfør befolkning</i>	Nei	Ja	Ja	Ja
<i>Bruttoinntekt</i>	Nei	Ja	Ja	Ja
<i>Bruttoprodukt</i>	Nei	Ja	Ja	Ja
<i>Lineær trend</i>	Nei	Nei	Nei	Ja
t-stat i parentes: *P<0.05, **P<0.01, ***P<0.001				

Kommunegruppe 4 (15000 – 50000)

	Modell 1-NAV	Modell 2- NAV(kontroll)	Modell 3- NAV(kontroll, t+1)	Modell 4 (Lineær trend)
Log Ledighet	0.0947**	0.0780*	0.0750*	0.0482
	(3.00)	(2.55)	(2.45)	(1.53)
Adjusted R ²	0.9248	0.9322	0.9321	0.9435
N*T	488	480	480	480
Log Attføring	-0.0246	-0.0261	-0.0290	-0.00516
	(-0.70)	(-0.73)	(-0.81)	(-0.19)
Adjusted R ²	0.8696	0.8705	0.8706	0.9414
N*T	488	480	480	480
Log Dagpenger	0.0372	0.0226	-0.00711	-0.0440
	(1.15)	(0.70)	(-0.22)	(-1.31)
Adjusted R ²	0.9409	0.9440	0.9439	0.9549
N*T	488	480	480	480
Log Rehabilitering	-0.0000423	0.00592	0.0143	0.0287
	(-0.00)	(0.19)	(0.46)	(1.02)
Adjusted R ²	0.8740	0.8729	0.8730	0.9194
N*T	488	480	480	480
Log Sykepenger	0.0211	0.0272*	0.0179	0.0206
	(1.53)	(2.00)	(1.31)	(1.51)
Adjusted R ²	0.9633	0.9656	0.9654	0.9727
N*T	488	480	480	480
Log Uføretrygd	-0.00430	-0.00484	-0.00807	0.0000884
	(-0.52)	(-0.62)	(-1.04)	(0.02)
Adjusted R ²	0.9921	0.9932	0.9932	0.9979
N*T	488	480	480	480
Kontroller				
FE Kommune	Ja	Ja	Ja	Ja
FE Fylke	Ja	Ja	Ja	Ja
FE ÅR	Ja	Ja	Ja	Ja
Arbeidsfør befolkning	Nei	Ja	Ja	Ja
Bruttoinntekt	Nei	Ja	Ja	Ja
Bruttoprodukt	Nei	Ja	Ja	Ja
Lineær trend	Nei	Nei	Nei	Ja
t-stat i parentes: *P<0.05, **P<0.01, ***P<0.001				

Kommunegruppe 5 (50 000 >)

	<i>Modell 1-NAV</i>	<i>Modell 2-NAV(kontroll)</i>	<i>Modell 3-NAV(kontroll, t+1)</i>	<i>Modell 4 (Lineær trend)</i>
Log Ledighet	0.0121 (0.25)	0.00236 (0.06)	-0.0350 (-0.81)	-0.0342 (-0.72)
<i>Adjusted R²</i>	0.9814	0.9867	0.9868	0.9891
<i>N*T</i>	112	112	112	112
Log Attføring	-0.0179 (-0.35)	-0.0395 (-0.83)	0.0000338 (0.00)	0.0156 (0.41)
<i>Adjusted R²</i>	0.9739	0.9772	0.9770	0.9907
<i>N*T</i>	112	112	112	112
Log Dagpenger	-0.00597 (0.12)	-0.0146 (-0.32)	-0.0512 (-1.08)	-0.0459 (-0.86)
<i>Adjusted R²</i>	0.9814	0.9852	0.9854	0.9874
<i>N*T</i>	112	112	112	112
Log Rehabilitering	0.00204 (0.04)	-0.00197 (-0.04)	0.0225 (0.47)	0.0234 (0.51)
<i>Adjusted R²</i>	0.9757	0.9765	0.9765	0.9853
<i>N*T</i>	112	112	112	112
Log Sykepenger	-0.0129 (-0.78)	-0.00900 (-0.56)	-0.0337* (-2.06)	-0.0404* (-2.28)
<i>Adjusted R²</i>	0.9965	0.9968	0.9969	0.9975
<i>N*T</i>	112	112	112	112
Log Uføretrygd	0.0232 (1.67)	0.0329** (2.79)	0.0173 (1.36)	-0.00964 (-1.36)
<i>Adjusted R²</i>	0.9975	0.9982	0.9981	0.9996
<i>N*T</i>	112	112	112	112
Kontroller				
<i>FE Kommune</i>	Ja	Ja	Ja	Ja
<i>FE Fylke</i>	Ja	Ja	Ja	Ja
<i>FE ÅR</i>	Ja	Ja	Ja	Ja
<i>Arbeidsfør befolkning</i>	Nei	Ja	Ja	Ja
<i>Bruttoinntekt</i>	Nei	Ja	Ja	Ja
<i>Bruttoprodukt</i>	Nei	Ja	Ja	Ja
<i>Lineær trend</i>	Nei	Nei	Nei	Ja

t-stat i parentes: *P<0.05, **P<0.01, ***P<0.001