

Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Evaluering av utflytting av statlig virksomhet
Komparativ analyse

Dato: 2009-06-10

FORORD

Asplan Viak har vært engasjert av Fornyings- og administrasjonsdepartementet til å evaluere flyttingen av syv statlige virksomheter ut fra Oslo. Virksomhetene som er omfattet av denne evalueringen er Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap, Medietilsynet, Konkurransetilsynet, Kystverket, Luftfartstilsynet, Post- og teletilsynet og Sjøfartsdirektoratet.

Lise Haaland Eriksen i Asplan Viak har vært kontaktperson og oppdragsleder. Christian Skattum, Sven Haugberg, Faste Lynum og Eivind Kloster-Jensen i Asplan Viak, Helge Dønnum, Marius Vannebo og Karina Wessel i PwC og Arne Stokka i SINTEF har deltatt i arbeidet.

Sandvika, 10.06.2009

Lise Haaland Eriksen
Oppdragsleder

INNHOLDSFORTEGNELSE

Summary	5
Sammendrag.....	8
1 Innledning.....	10
1.1 Innledning	10
1.2 Mandat.....	10
1.3 Bakgrunn for evalueringen - flyttevedtaket	11
2 Metode.....	13
2.1 Evalueringsdesign	13
2.2 Virkninger for organisasjonene	14
2.3 Den komparative analysen	19
2.4 Metodiske forutsetninger og begrensninger	20
Del I: Virkninger for de utflyttede organisasjonene.....	22
3 Hovedfunn fra casestudiene – virkninger for organisasjonene.....	22
3.1 Post- og teletilsynet, Lillesand	22
3.2 Konkurransetilsynet, Bergen	23
3.3 Luftfartstilsynet, Bodø.....	24
3.4 Sjøfartsdirektoratet, Haugesund.....	26
3.5 Kystverket, Ålesund.....	27
3.6 Medietilsynet, Fredrikstad.....	28
4 Komparativ analyse – Personell, kompetanse og kvalitet i oppgaveløsingen.....	30
4.1 Problemstillinger	30
4.2 Utviklingen i antall ansatte	30
4.3 Kompetanse og ansiennitet	37
5 Komparativ analyse – Kostnader.....	43
5.1 Kortsiktige effekter	43
5.2 Langsiktige effekter	51

5.3	Sammendrag og konklusjoner	60
6	Komparativ analyse – Andre forhold som påvirker oppgaveløsingen	61
6.1	Avstanden til overordnet departement.....	61
6.2	Betydning av avstand til bransje og brukere.....	61
7	Komparativ analyse – kvalitet i oppgaveløsingen.....	64
8	Samlet vurdering	67
Del II: Virkninger for tilflyttingsregionene.....		71
9	Casestudiene – virkninger for tilflyttingsregionene	71
9.1	Post og teletilsynet, Lillesand	71
9.2	Konkurransetilsynet, Bergen	72
9.3	Luffartstilsynet, Bodø.....	72
9.4	Sjøfartsdirektoratet, Haugesund.....	73
9.5	Kystverket, Ålesund.....	73
9.6	Medietilsynet, Fredrikstad.....	74
9.7	Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap, Tønsberg.....	75
10	Komparativ analyse – virkninger for tilflyttingsregionene	76
10.1	Sysselsetting og innkjøp av varer og tjenester	76
10.2	Ringvirkninger som følge av vare og tjenestekjøp.....	77
10.3	Vekst i statlige arbeideplasser	78
10.4	Økning i innbyggertall	79
10.5	Andre virkninger for næringslivet.....	80
10.6	Virkninger for kompetansemiljøene	80
11	Oppsummering – virkninger for tilflyttingsregionene	82
12	Hovedfunn	84
12.1	Bakgrunn for evalueringen	84
12.2	Hovedfunn	84
13	VEDLEGG – informasjonsinnhenting	88

SUMMARY

Background and terms of reference

In the Soria Moria declaration (20.12.2005), the government writes that it will evaluate the relocation of government agencies that has been implemented. This is the background to this evaluation, which comprises seven of the relocated agencies; The Directorate for Civil Protection and Emergency Planning, (DSB), the Norwegian Competition Authority, the Coastal Administration, the Civil Aviation Authority, the Media Authority, the Post and Telecommunications Authority, and the Maritime Directorate.

Separate case studies for each separate agency are available, while this report contains a comparative analysis. According to the terms of reference, the evaluation is to evaluate the impacts of the individual relocation, and identify potential explanatory factors. The evaluation is further to include impacts relating to personnel and competence, costs, the quality of task solution, and impacts on the receiving region. For DSB, only the impacts on the receiving region are discussed. The comparative analysis is to identify general conclusions and find explanatory factors increasing/reducing the probability of positive/negative impacts.

Method

The evaluation is based on numerous data sources; quantitative data: A number of quantitative data were collected, which formed the basis of an analysis of personnel demographics, costs, and economic impacts on the region. Qualitative data: Extensive interviews were carried out with management and employees of the supervisory bodies, representatives of the owner ministries, users and regional stakeholders. Document studies: We have reviewed annual reports, the agencies' activity objectives, user surveys, etc. The available data have given some methodical limitations that are further described in chapter 2.4.

Main findings

Substantial replacement of personnel

The evaluation shows a 75-90 percent defection of personnel. The economic boom and a strong labour market have probably contributed to increasing the number of resignations, thereby making it even harder for the agencies' to attract qualified personnel.

We cannot find that the policy instruments adopted to retain personnel have had any large impact on the number of personnel who chose to come along in the long term. Nor can we see that the agencies' composition and situation prior to the relocation mattered to any great extent. The relocation process and use of policy instruments have probably had a large impact as to how long one succeeded in retaining critical competence during the relocation period.

The relocation has led to a temporary impairment of important societal functions

In spite of an extensive use of incentive schemes, the activities have only to a small extent succeeded in holding on to employees with long experience. The extensive recruitment has been very demanding, and even though the level of formal competence has been enhanced, overall experience/seniority has diminished. During the relocation period a number of the

agencies have had to downgrade important functions such as control measures, regulatory development and international work. We therefore conclude that the relocation has led to a temporary weakening of important society functions during the relocation period.

Negligible regional impacts

The evaluation concludes that the economic impacts on the region are negligent. The activities are labour intensive, and purchases of goods and services modest. However, the relocation contributes to creating a larger diversity of white collar workplaces in the affected regions. Even though we find examples of governmental agencies participating on the regional arenas, we also find examples of agencies which consciously do not do so. The governmental agencies are conscious about their role as national players, and do not want to become involved too closely with the supervisory objects and users at their location. It is therefore reasonable to assume that this type of regional impacts will remain modest also in the longer term.

Management dialogue is only slightly affected

The evaluation does not suggest that the management dialogue between the owner ministry and the agency has been changed to any mentionable degree. The general perception is that the relocation has not led to less contact or poorer communication with the owner ministries.

Relocation does not give any cost savings

We find no basis for claiming that it is cheaper to operate the governmental supervisory bodies outside Oslo. Even though some activities may point to a modest decline in operating costs and wage costs, we would at the same time point out that average seniority has declined in all agencies. Overall, relocation costs for the six activities constitute NOK 686 million in nominal value, and NOK 729 million in 2008 NOK (index regulated numbers). Relocation costs per employee are in the interval between NOK 650 000 to NOK 1.4 million.

Recruitment basis in the receiving region is a decisive factor

In order to obtain a fast build-up of activities at the new location, it is of decisive importance that the receiving region can offer an adequate recruitment basis for competence that is critical to the activity. It is therefore crucial that any new relocation does not take place until it has been thoroughly assessed whether the human resources available are relevant to the governmental agency, i.e. the new locations should be **national** centres of competence.

The boom has intensified the challenges

The relocation of governmental agencies coincided with the strongest cyclical upturn seen in decades. This has created huge challenges relating to recruitment, turnover and the likelihood of retaining critical competence. This has probably also affected the wage level and rent costs. For some agencies it has also led to an increased work load.

The present evaluation shows that relocation of governmental activities is a highly problematic business. There is substantial shedding of personnel, and in real terms the relocation entails a close-down of the Oslo activity, and the setting up of an entirely new organization elsewhere. Building up a new organization is demanding and involves

considerable costs, in the form of relocation costs, and a lengthy period during which the activity does not function optimally.

The activities represent valuable qualified workplaces in the regions to which they relocate, but the spin-off effects are greatly limited.

SAMMENDRAG

Bakgrunn og mandat

I Soria Moria-erklæringen (20.12.2005) skriver regjeringen at de vil evaluere gjennomførte utflyttinger av statlige virksomheter. Dette er bakgrunnen for denne evalueringen som omfatter sju av de utflyttede virksomhetene; Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Konkurransetilsynet, Kystverket, Luftfartstilsynet, Medietilsynet, Post- og teletilsynet og Sjøfartsdirektoratet.

Det foreligger egne case-studier for hver enkelt virksomhet, mens denne rapporten inneholder en komparativ analyse. I følge mandatet skal evalueringen identifisere virkninger av hver enkelt flytting og hvilke faktorer som kan forklare dem. Evalueringen skal omfatte virkninger for personell og kompetanse, kostnader, kvalitet i oppgaveløsningen og for tilflyttingsregionen. For DSB er det kun utredet virkninger for tilflyttingsregionen. I den komparative analysen skal en avdekke generelle konklusjoner og finne forklaringsfaktorer som øker/reduserer sannsynligheten for positive/negative virkninger.

Metode

Evalueringen er basert på flere datakilder; kvantitative data: Det er innhentet en rekke kvantitative data som har dannet grunnlag for analyse av personelldemografi, kostnader og regionaløkonomiske virkninger. kvalitative data: Det er gjennomført omfattende intervjuer med ledelse og ansatte i tilsynene, representanter for eierdepartementene, brukere og regionale aktører. dokumentstudier: Vi har gjennomgått årsrapporter, virksomhetenes aktivitetsmål, brukerundersøkelser, osv. De tilgjengelige dataene har gitt oss noen metodiske begrensninger som er beskrevet nærmere i kap. 2.4.

Hovedfunn

Stor utskifting av personell

Evalueringen viser at frafallet av medarbeidere er på 75 – 90 prosent. Høykonjunkturen og det gode arbeidsmarkedet har trolig bidratt til å forsterke frafallet av medarbeidere og dermed forsterket de kompetanseutfordringene virksomhetene har måttet håndtere.

Vi kan ikke finne at utformingen av virkemidlene som ble tatt i bruk for å beholde medarbeidere har hatt stor innvirkning på hvor mange som ble med på lang sikt. Ei heller virksomhetenes sammensetning og situasjon før flyttingen. Flytteprosessen og virkemiddelbruken har trolig hatt stor betydning for hvor lenge en har klart å beholde kritisk kompetanse i flytteperiode.

Flyttingen har ført til en midlertidig svekking av viktige samfunnsfunksjoner

Til tross for utstrakt bruk av incentivordninger lykkes virksomhetene i liten grad å beholde ansatte med lang erfaring. Den omfattende rekrutteringen har vært krevende og selv om den formelle kompetansen har økt, er samlet erfaring/ansiennitet redusert. Mange av virksomhetene har i flytteperioden måttet nedprioritere viktige saker som kontrolloppgaver, regelverksutvikling og internasjonalt arbeid. Vi konkluderer derfor med at flyttingen har ført til at viktige samfunnsfunksjoner har vært midlertidig svekket i flytteperioden.

Små regional virkninger

Evalueringen konkluderer med at de regionaløkonomiske virkningene av flyttingen er små. Virksomhetene er arbeidsintensive og innkjøpene av varer og tjenester beskjedne. Utflyttingen bidrar imidlertid til å skape et større mangfold av kompetansearbeidsplasser i de berørte regionene. Selv om vi finner eksempler på at de statlige virksomhetene deltar på regionale arenaer, finner vi også eksempler på at virksomhetene bevisst ikke gjør det. De statlige virksomhetene er opptatt av at de skal være nasjonale aktører og ikke involvere seg for nært med tilsynsobjekter og brukere der de er lokalisert. Det er derfor grunn til å anta at denne type regionale virkninger også på lenger sikt vil være beskjedne.

Styringsdialogen er i liten grad påvirket

Evalueringen tyder i liten grad på at styringsdialogen mellom eierdepartement og etat er endret. Den allmenne oppfatningen er at flyttingen ikke har ført til mindre kontakt eller dårligere kommunikasjon med eierdepartementene.

Flytting gir ingen kostnadsbesparelse

Vi finner ikke grunnlag for å hevde at det er billigere å drive de statlige tilsynene utenfor Oslo. Selv om enkelte virksomheter kan vise til en beskjeden nedgang i driftskostnadene og i lønnskostnadene, kan vi samtidig påpeke at den gjennomsnittlige ansienniteten har gått ned i samtlige virksomheter. Samlet utgjør flyttekostnadene for de seks virksomhetene kr. 686 millioner nominelt, og kr. 729 millioner i 2008-kroner (indeksjusterte tall). Flyttekostnadene pr ansatt har ligget i intervallet kr 650 000 til 1,4 millioner kroner.

Rekrutteringsgrunnlaget i tilflyttingsregionen er avgjørende

For å få en rask oppbygging av virksomhetene på nytt lokaliseringssted er det avgjørende at tilflyttingsregionen har et godt rekrutteringsgrunnlag for den kompetansen som er kritisk for virksomhetene. Det er derfor viktig at evt. nye utflyttinger skjer etter en grundig vurdering av om kompetansemiljøene er direkte relevante for den statlige virksomheten, og at de er **nasjonale** kompetansesentra.

Høykonjunktoren har forsterket utfordringene

Flyttingen av de statlige virksomhetene falt sammen med den sterkeste oppgangskonjunktoren på svært lang tid. Dette har skapt store utfordringer knyttet til rekruttering, turnover og mulighetene for å beholde kritisk kompetanse. Det har trolig også påvirket lønnsnivå og husleiekostnader. For enkelte virksomheter har det også bidratt til å øke arbeidsmengden.

Denne evalueringen viser at det er svært utfordrende å flytte statlig virksomhet. Frafallet av medarbeidere er stort og i realiteten innebærer flyttingen at virksomheten legges ned i Oslo og at det etableres en helt ny organisasjon et annet sted. Oppbygging av ny organisasjon er krevende og innebærer store kostnader, både i form av flyttekostnader og en lang periode der virksomheten ikke fungerer optimalt.

Virksomheten representerer verdifulle kompetansearbeidsplasser i de regionene de flytter til, men ringvirkningene er svært begrensede.

1 INNLEDNING

1.1 Innledning

Denne rapporten inngår som en del av en evaluering av utflyttingen av sju statlige virksomheter. Det er gjennomført en case-studie av hver enkelt virksomhet. De sju virksomhetene som er evaluert er Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Konkurransetilsynet, Kystverket, Luftfartstilsynet, Medietilsynet, Post- og teletilsynet, Sjøfartsdirektoratet. Casestudier er gjennomført på en slik måte at de danner grunnlag for denne komparative analysen.

Denne rapporten inneholder den komparative analysen. Vi gjør først rede for mandat og metode. Deretter gis en kort oppsummering av flyttevedtaket og videre går det gjennom hovedfunnene fra casestudiene. Deretter følger Del I: Virkninger for organisasjonen og Del II: Virkninger for tilflyttingsregionen. Samlet vurdering og sammendrag finnes i hhv Kapittel 8 og Kapittel 11. Oppsummering av hovedfunn finnes i kapittel 12.2

1.2 Mandat

For at leseren skal kunne plassere den komparative analysen inn i helheten, gis her en kortversjon av mandatet for hele utredningsoppdraget.

Casestudier

I casestudiene identifiseres virkninger av hver enkelt flytting og hvilke faktorer som kan forklare dem. For Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap er det kun gjennomført en analyse av virkningene for tilflyttingsregionen, dvs punkt iv under. For de øvrige omfatter mandatet:

- a) Virkninger av flyttingen for
 - i. Personell og kompetanse
 - ii. Kostnader
 - iii. Kvalitet i oppgaveløsingen
 - iv. Tilflyttingsregion

- b) Forklaringsfaktorer – dvs. hvilke faktorer som kan bidra til å forklare de virkningene som oppstår.

Casestudiene danner bakgrunnen for den komparative analysen som skal:

- c) Avdekke generelle konklusjoner om virkningene. Kan en ved å sammenligne resultatene av casestudiene avdekke generelle trekk mht virkningene av flytting av statlig virksomhet?

- d) Finne forklaringsfaktorer som øker/reduserer sannsynligheten for positive/negative virkninger.

1.3 Bakgrunn for evalueringen - flyttevedtaket

Ny lokalisering for utvalgte statlige tilsyn ble fremmet av regjeringen i St. melding nr. 17 (2002-2003) "Om statlige tilsyn", 24. januar 2003.

I Stortingsmeldingen om statlige tilsyn varslet regjeringen at hovedkontorene for åtte tilsyn, med en samlet stab på i overkant av 900 personer, skulle legges til andre byer enn Oslo. Stedene som ble valgt var Fredrikstad, Tønsberg, "Agderbyen" (området Arendal/Mandal), Stavanger, Haugesund, Bergen, Trondheim og Bodø. Valg av lokalisering ble gjort med utgangspunkt i at tilsynene skulle ha god tilgang på høyt kvalifiserte medarbeidere og at de var forankret i fagmiljøer av høy klasse.

I tillegg la regjeringen vekt på å styrke den regionale utviklingen. I pressemeldingen (nr 71/2002) fra regjeringen står det:

Ved å legge tilsyn til byer som er viktige for den regionale utviklingen, og der det kan utvikle seg et positivt samspill mellom eksisterende fagmiljøer og tilsynene, vil lokaliseringene også bidra til å styrke arbeidsmarkeds- og kompetansebasen andre steder i landet enn i Oslo-området, og på den måten bidra til en mer balansert regional utvikling i hele landet.

Det var i alt 11 tilsyn som kom innenfor de områdene som ble behandlet i Stortingsmelding. Åtte av disse ble besluttet lagt utenfor Oslo, mens tre fortsatt skulle bli liggende i hovedstaden.

Videre fra pressemeldingen:

Flytting av tilsyn vil medføre engangskostnader og i noen grad økte reise- og kontaktkostnader for tilsyn og brukere. Samtidig vil imidlertid omlokalisering muliggjøre effektivisering, og erfaringene både fra Norge og andre land viser at lokalisering utenfor hovedstaden gir mer stabil arbeidskraft og lavere driftskostnader.

Regjeringen tar sikte på at flytting skal skje gradvis over en periode på tre år. Det vil sikre at de viktige tilsynsoppgavene det er snakk om ikke blir liggende nede i flytteperioden. Det vil samtidig gi de ansatte god tid til å vurdere om de ønsker å flytte med og gode muligheter til å finne annet arbeid hvis de foretrekker å bli. De enkelte tilsyn skal, i samråd med hver enkelt, utarbeide individuelle karriereplaner for de ansatte for å sikre nøkkelpersonell i flytteperioden og for å forhindre at flytting fører til utstøting fra arbeidslivet. Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil bistå tilsynene i dette arbeidet.

De konkrete lokaliseringene var:

- Arbeidstilsynet skal ligge i Trondheim, forankret i arbeidslivsmiljøene og de tekniske fagmiljøene ved NTNU og SINTEF.
- Tilsynet med helse, miljø og sikkerhet i petroleumssektoren, som nå er en del av Oljedirektoratet, skal skilles ut som et eget Petroleumstilsyn, og skal ligge i Stavanger.

- Sjøfartsdirektoratet skal ligge i Haugesund, hvor man har et av de sterkeste maritime og sikkerhetsfaglige miljøer i landet.
- Luftfartstilsynet skal ligge i Bodø, forankret i et av de sterkeste luftfartsfaglige miljøer utenfor Oslo.
- Jernbanetilsynet skal ligge i Oslo, hvor det tunge jernbanefaglige miljøet i Norge er.
- Kredittilsynet skal ligge i Oslo, bl.a. på grunn av finansmiljøet i hovedstaden.
- Statens Filmtilsyn, Eierskapstilsynet og Statens medieforvaltning skal samles i et nytt tilsyn, Medietilsynet. Det skal ligge i Fredrikstad, der Statens medieforvaltning allerede holder til.
- Norges Vassdrags- og Energidirektorat skal ligge i Oslo, fordi direktoratet i tillegg til tilsynsoppgaver også har omfattende forvaltningsoppgaver som krever nærhet til myndighetene.
- Post- og teletilsynet skal ligge i "Agderbyen" – området fra Arendal til Mandal – for å kunne trekke på det sterke IKT- og telefaglige kompetansemiljøet i Grimstad og det økonomiske fagmiljøet i Kristiansand.
- Konkurransetilsynet skal ligge i Bergen, hvor man har et av de sterkeste og faglig mest relevante økonomifaglige miljøer i landet, og hvor det dessuten er et sterkt juridisk fagmiljø.
- Det nye Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet skal ligge i Tønsberg, forankret i det eksisterende brann- og elfaglige miljøet.

I følge Soria Moria-erklæringen (20.12.2005) skal utflyttingen av de statlige virksomhetene evalueres og det skal utredes om deler av den eksisterende statlige virksomheten kan lokaliseres utenfor Oslo.

2 METODE

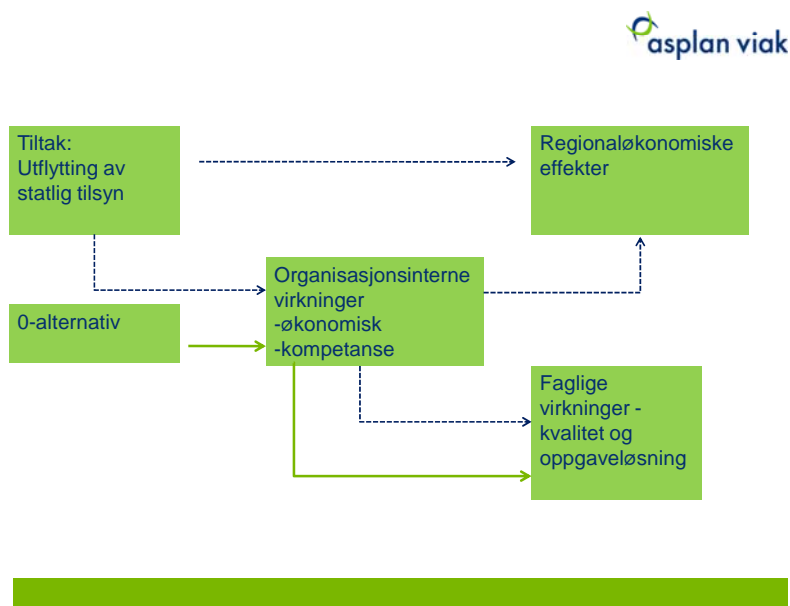
Hensikten med denne evalueringen er å identifisere virkningene av å flytte sju statlige virksomheter ut av Oslo. Med virkninger menes forskjellen mellom virksomhetenes situasjon i dag, sammenlignet med hvordan det ville vært hvis de ikke hadde flyttet. Dagens situasjon for hver av de aktuelle virksomhetene kan observeres. Hvordan situasjonen hadde vært for hver enkelt virksomhet hvis de hadde blitt værende i Oslo, er hypotetisk. Evalueringen av flyttingen av hver enkelt virksomhet danner grunnlaget for den komparative analysen.

2.1 Evalueringsdesign

Evalueringen er delt i virkninger for organisasjonen og virkninger for tilflyttingsregionen. I den første delen har vi vurdert utviklingen i kostnader, personell og kompetanse og kvalitet i oppgaveløsningen. I den andre har vi vurdert regionaløkonomisk virkninger beregnet gjennom PANDA-modellen og andre virkninger i form av effekter for kunnskapsmiljøer, næringsvirksomhet og arbeidsmarked.

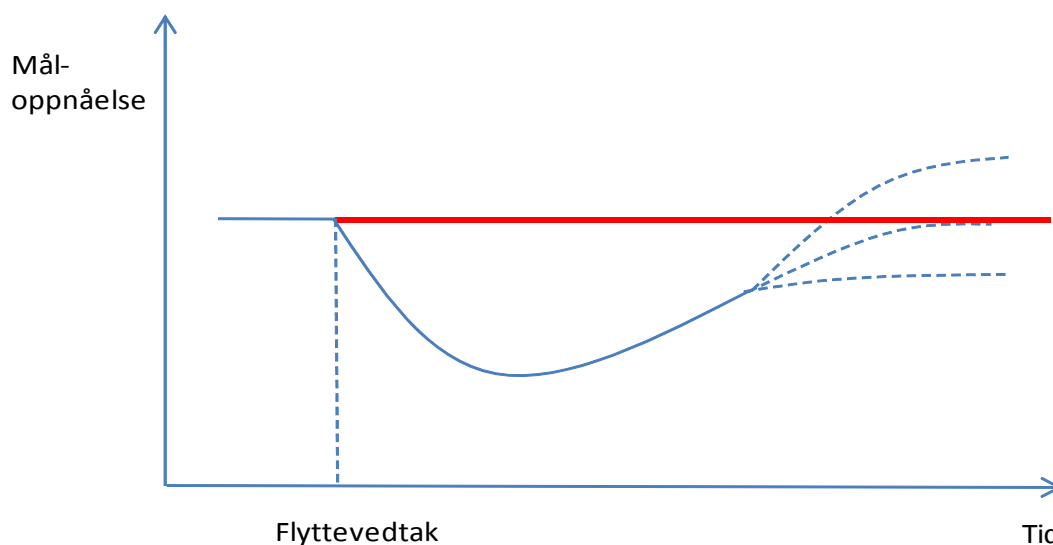
Den overordnede evalueringsmodellen er framstilt i Figur 2.1.

Figur 2.1 Overordnet evalueringsmodell



I Figur 2.2 gis en skjematisk framstilling av tidsforløpet for en flytteprosess. Hovedpoenget er at flytting vil i en kortere eller lengre periode gå ut over måloppnåelsen – gjennom at forutsetningene for å løse oppdraget blir vesentlig forverret. Årsaken er at flyttingen i seg selve krever stor ressurs – samtidig som det fører til stor utskifting av personell. Om en så kommer ut på en annen grad av måloppnåelse er et åpent spørsmål, som først og fremst henger sammen med hvordan rammene for å løse oppdraget er på tilflyttingsstedet.

Figur 2.2 Tidsforløp for måloppnåelse i flytteprosess



Evalueringen er basert på følgende datakilder:

- Kvantitative data - Det er innhentet en rekke kvantitative data som har dannet grunnlag for analyse av personelldemografi, kostnader og regionaløkonomiske virkninger.
- Kvalitative data – Gjennom omfattende intervjuer med ledelse og ansatte i tilsynene, representanter for eierdepartementene, brukere og regionale aktører har vi kartlagt flytteprosessen, bemanningssituasjonen, andre endringer som har falt sammen med flytteperioden, rekruttering, driftssituasjon og kostnader, resultater/vurdering av måloppnåelse og kontakt med eierdepartement og bransjen.
- Dokumentstudier – Vi har gjennomgått årsrapporter, virksomhetenes aktivitetsmål, brukerundersøkelser, osv.

De tilgjengelige dataene har gitt oss noen metodiske begrensninger som er beskrevet nærmere i kap. 2.4. I de videre avsnittene gjør vi nærmere rede for metodiske grep i forhold til de ulike delene av evalueringen.

2.2 Virkninger for organisasjonene

Det metodiske utgangspunktet er at vi først og fremst vurderer de *instrumentene* virksomhetene har for å nå sine mål. Vi vurderer altså ikke hvordan flyttingen har påvirket måloppnåelsen som sådan. Hovedårsaken til dette er at måloppnåelsen kan påvirkes av en rekke faktorer. Spesielt er det fortsatt relativt kort tid siden virksomhetene har gjennomført den fysiske flyttingen. Det er derfor ikke gitt at graden av måloppnåelse i dag gir et godt uttrykk for hvor vellykket det blir å drive virksomheten fra det nye stedet. Videre har vi søkt å frambringe data for virksomhetenes måloppnåelse gjennom årsrapporter (styringsdialogen) og virksomhetenes egne data i form aktivitetsmål og virkningsanalyser. Vi har imidlertid måttet konkludere med at flere av virksomhetene ikke har denne typen informasjon på et slikt nivå at det gir grunnlag for evaluering og en komparativ analyse. Vi tar derfor i stedet utgangspunkt i de forutsetningene virksomhetene har for å nå sine mål. Vi har valgt å

fokusere på personell og kompetanse, kostnader og andre geografiske forhold som avstand til eierdepartementet og avstand til bransjen(e) som skal reguleres. Vi har så holdt det bildet dette gir opp mot kvalitative data fra intervju med eierdepartementene, de utflyttede virksomhetene og de aktuelle brukerne. Denne metoden har naturligvis klare begrensninger, da den gir relativt grove indikatorer for de forutsetningene virksomhetene har for å løse sine oppdrag. Vi finner imidlertid at kombinasjonen av analysene av de aktuelle instrumentene, sammenholdt med kvalitative data fra intervjuer med brukere, departementer og virksomhetene er egnet til å gi en god indikasjon.

2.2.1 Personell og kompetanse

De klart mest kritiske faktorene mht om en virksomhet kan løse sitt oppdrag, er om den har nok folk og riktig kompetanse. Med kompetanse menes både den formelle kompetansen (i form av utdanning) og relevant jobberfaring. Alle aktuelle virksomhetene er rene kompetanseorganisasjoner, med menneskelige ressurser som den klart viktigste innsatsfaktoren.

Vi har i hovedsak basert oss på tilgjengelig personelldata fra virksomhetene for å undersøke dette, supplert med intervjudata fra de samme virksomhetene om dette temaet. Det har ikke vært mulig å fremskaffe data om utdanningsbakgrunn for de ansatte i alle virksomhetene. Derfor har vi konsentrert oss om realkompetanse i form av hvor lenge de har jobbet i virksomhetene. Dette ut fra en antakelse om at den formelle kompetansen er viktig, men at reell erfaring og spisskompetanse på virksomhetens fagområde gir en vel så god indikasjon på kompetansesituasjon før og etter flytting.

2.2.2 Kostnader

Kategorisering av kostnader

I analysen av kostnadstallene til den enkelte virksomhet har vi skilt mellom ordinære kostnader og flyttekostnader. Ordinære kostnader er kostnader som påføres virksomheten løpende knyttet til den ordinære driften. Flyttekostnader er engangskostnader som påløper på grunn av flyttingen. Dette er tidsbegrensede kostnader. Kostnader deles videre inn i driftskostnader og kapitalkostnader.

Flyttekostnadene er innrapportert av virksomhetene og klassifisert etter egne interne budsjett og regnskaper. Kostnadene omfatter alle direkte kostnader knyttet til flyttingen, herunder lønns- og kompensasjonsrettede tiltak, kompetanseutvikling, lokalrelaterte kostnader, annonsering m.v. Flyttekostnadene danner grunnlag for analyse av kortsiktige effekter.

Driftskostnader er delt inn i lønnsutgifter, husleieutgifter, reiseutgifter og andre driftsrelaterte kostnader. Det tas hensyn til eventuelle organisasjonsmessige endringer som har skjedd uavhengig av flyttingen.

Kartlegging av reisekostnader før flytting baseres på regnskapsdata knyttet til reisevirksomhet. Investeringskostnader til kommunikasjonsutstyr som er direkte relatert til flyttingen, er klassifisert som flyttekostnad og ikke som reise- eller driftskostnad.

For å analysere endringen i årlige driftskostnader er det foretatt en beregning av gjennomsnittlige årlige indeksjusterte driftskostnader de siste tre år før flytting, sammenliknet med de siste tre år. Dette har dannet grunnlaget for analyse av langsiktige effekter.

Kapitalkostnadene til de aktuelle virksomhetene kunne vært knyttet til bygg og tomtekostnad. Dette har imidlertid ikke vært aktuelt, da samtlige virksomheter har leid lokaler.

Innhenting og kvalitetssikring av datagrunnlag

Alle tall som er benyttet i kostnadsanalysen, er innrapportert av virksomhetene særskilt til vårt analyseformål. Vi har gjennomført supplerende intervjuer og løpende dialog med virksomhetene om detaljer knyttet til kostnadstallene. Videre har vi foretatt enkelte kontroller av sammenhengen i tallmaterialet. Se for øvrig nærmere beskrivelse av kildedata nedenfor.

Alle regnskapstall er indeksjustert i analysen. I den grad nominelle tall er benyttet, er dette kommentert eksplisitt i den enkelte sammenheng.

For samtlige kostnadselementer, unntatt for lønnskostnader, er SSBs konsumprisindeks benyttet i indekseringen, hvor indeks for 2008 er satt til 100.

For lønnskostnader er det utarbeidet egen indeks hvor 2008 er satt til 100. Som grunnlag for indeksen er det fra 2002 benyttet lønnsvekst for heltidsansatte i Staten¹. For årene før 2002 er det benyttet lønnsvekst for alle næringer².

Kontrafaktisk analyse

Ved beregningen av endringer i årlige driftskostnader har vi foretatt en forenklet kontrafaktisk analyse, hvor vi har beregnet totale driftskostnader per ansatt før flytting og multiplisert dette med antall ansatte etter flytting. Dette har blitt benyttet som beste estimat på hva driftskostnadene ville ha vært dersom flyttingen ikke hadde funnet sted. Vi forutsetter med andre ord at dagens antall ansatte ville ha vært det samme uavhengig av flyttingen. Videre forutsettes det at totale driftskostnader per ansatt gir det mest hensiktsmessige bildet av reelle kostnader uavhengig av flyttingen.

Kildemateriale

Kostnadsanalysene tar utgangspunkt i tall fra virksomhetene, som er innrapportert særskilt til vårt analyseformål. Virksomheten har selv stått for rapporteringen, herunder kvalitetssikring av grensdragning mellom drift og investeringer, og samsvar med regnskaper og budsjetter.

Vi har ikke foretatt revisjoner eller avstemminger av rapporterte kostnadstall. Vi har dog foretatt rimelighetsvurderinger og analytiske handlinger som kvalitetssikring. I tillegg har vi for enkeltelementer foretatt kontroll av sammenheng mellom rapporterte tall og grunnlagsmateriale, som spesifiserte regnskapsrapporter og tildelingsbrev. Dette grunnlagsmaterialet har også vært kilde til årsaksforklaringer og detaljer rundt kostnadselementer.

Kvalitetssikring av materialet har også blitt ivaretatt gjennom skriftlig og muntlig dialog med administrasjonen ved virksomhetene, hvor konkrete problemstillinger har blitt diskutert.

¹ Tabell: 04354: Gjennomsnittlig månedslønn for heltidsansatte i staten, etter kjønn og aldersgruppe

² SSB, 2003, Hansen og Skoglund; Økonomiske analyser 5/2003, tabell 3: Lønn per normalårsverk, nominelt og reelt. Gjennomsnitt for alle næringer. (<http://www.ssb.no/emner/08/05/10/oa/200305/skoglund.pdf>)

Intervjuene som er gjennomført med eierdepartementene og ledelsen og administrasjonen ved virksomhetene, er også benyttet som kilde til årsaksforklaringer og utdypende informasjon om de kostnadmessige effektene av flyttingen.

Kildemateriale oppsummert:

- Rapporterte kostnadstall i standardformat
- Detaljerte regnskapsrapporter
- Tildelingsbrev
- Årsrapporter
- Dialog med administrasjonen
- Intervju med eierdepartement
- Intervjuer med ledelse og administrasjon ved virksomheten

2.2.3 Virkninger for tilflyttingsregionen

I casestudiene har vi vurdert i hvor stor grad flytting av de syv statlige virksomhetene har bidratt til ringvirkninger ved at virksomheten kjøper varer og tjenester lokalt, om arbeidsmarkedet har blitt mer allsidig med større innslag av statlige arbeidsplasser og kompetansearbeidsplasser og om flyttingen har bidratt til å stimulere næringslivet i regionen eller gitt positive virkninger for høgskoler, universiteter eller andre fagmiljøer.

I dette kapittelet sammenlignes de aktuelle virkningene på tvers av virksomhetene. Hensikten er å avdekke hvilke likheter og ulikheter det er mht virkninger av flyttingen, og å identifisere forklaringsfaktorer knyttet til disse.

Flytting av arbeidsplasser ut fra Oslo reduserer antall arbeidsplasser i Oslo og øker antall arbeidsplasser på tilflyttingsstedet. I dette prosjektet ser vi kun på regionale effekter på tilflyttingsstedene – ikke på effektene for Oslo som fraflyttingssted.

Siden ingen av flyttingene skjer til steder som ligger i samme region, kan de regionale analysene gjøres uavhengig av hverandre. Ved beregningene av de regionaløkonomiske virkningene har vi tatt utgangspunkt i det aktivitetsomfanget som det er meningen at de enkelte direktorater og tilsyn skal ha når hele virksomheten som er vedtatt flyttet, er i drift på nytt sted. Vi har derfor forutsatt at alle stillinger er besatt og at alle overgangsordninger er avviklet. Det betyr at det ikke foregår pendling fra Oslo til det nye stedet i det omfanget en finner som følge av overgangsordninger. Videre forutsettes at alle stillinger er besatt med relevant kompetanse slik at det ikke kjøpes inn konsulenttenester som følge av ubesatte stillinger.

Modellteknisk er beregningene gjort som om alle flyttingene har skjedd ved årsskiftet 2007/2008, fullt ut fra første dag. Noen av virksomhetene har fast bemanning utenom hovedkontoret. Disse er ikke tatt med i beregningsgrunnlaget.

Det vil derfor være en forskjell mellom kostnader og den sysselsetting som er oppgitt som grunnlag for de regionaløkonomiske beregningene og bemanningsoversikter som ligger til grunn for drøftinger av kostnadsforskjeller og rekrutteringsgrunnlag som er drøftet annet sted i dette prosjektet.

De regionaløkonomiske virkninger kommer som følge av etableringen av de nye arbeidsplassene på tilflyttingsstedet. Dessuten vil virksomhetenes kjøp av varer og tjenester i tilflyttingsregionen skape muligheter for økt antall arbeidsplasser i tilflyttingsregionen. Disse regionale leverandørene vil foreta kjøp av varer og tjenester regionalt som igjen vil kunne føre til flere arbeidsplasser. Arbeidsplassene i virksomhetene og hos leverandørene og underleverandørene vil bli besatt fra fire kilder; Fra andre bedrifter i regionen, fra eventuelle arbeidsledige i regionen, fra økt netto innpendling til regionen eller fra økt netto innflytting til regionen. Ved rekruttering fra andre bedrifter, vil de igjen måtte erstattes av andre personer. Modellteknisk er det kun tre kilder – arbeidsledige, netto innflyttere og netto innpendlere. Det er slutteffekten vi beskriver etter at alle forhold er spilt inn. Vi har oversikt over bostedskommunene til de ansatte ved årsskiftet 2008-2009. Det gir en pekepinn på omfanget av tilflytting og innpendling til regionen. Rekruttering fra arbeidsledighet har vi antatt har vært svært beskjedent, særlig på bakgrunn av at flyttingen har skjedd i en periode med høy sysselsetting og lav ledighet. På denne bakgrunn er modellparametre satt.

Tilflyttingen gir en vekst i antall innbyggere som følge av tilflyttingen. Disse nye innbyggerne fører til økt forbruk av varer og tjenester som kan gi grunnlag for økte arbeidsplasser. Virkningen sprer seg som ringer i vannet – jo lengre ut jo svakere blir bølgene som til slutt stilner helt. Modellen beregner alle ringvirkninger i én samlet regneoperasjon.

Omfanget av netto tilflytting og dermed også omfanget av befolkningsveksten som følge av etableringen av virksomhetene på nytt sted er modellberegnet. Selv om alle ansatte i den enkelte virksomhet flyttet med fra Oslo er det ikke gitt at dette blir den faktiske nettoutflyttingen. Ved økt tilflytting kan en også få økt fraflytting. Så vel forhold på arbeidsmarkedet som på boligmarkedet kan gi slike utslag. Nettoeffekten er vanskelig å følge i praksis, derfor har vi lagt til grunn den modelltekniske beregningen av befolkningsveksten. Ringvirkningene i form av flere sysselsatte enn i det aktuelle statlige direktoratet/tilsynet, blir så vel i praksis som i modellen spredt over mange bedrifter og næringer. Det vil ikke være mulig å identifisere de nye sysselsatte eller tilflytterne for å synliggjøre hvor de kommer fra.

Erfaringsmessig har offentlig forvaltning lave regionale virkninger. Det skyldes at lønnskostnadene utgjør en dominerende andel av de totale driftskostnader, altså at vare- og tjenestekjøp utgjør en liten andel av driftskostnadene. De lokale andelenes av innkjøpene er også ofte beskjedne slik at potensialet for omfattende ringvirkninger ikke er til stede i utgangspunktet. Skal ringvirkningene kunne økes må andelen lokale eller regionale innkjøp økes. Størst virkning vil en få om andelen regionalt tjenestekjøp økes. Men det forutsetter at det finnes bedrifter som kan levere de aktuelle tjenestene til en konkurransedyktig kvalitet og pris.

Kjøp av varer og tjenester består av ordinære kjøp og husleie-/lokalkostnader. Ved vurdering av regionale andeler har vi lagt til grunn de opplysninger som virksomhetene har gitt oss skriftlig og som vi har kontrollert telefonisk. Ved estimering av lokalkostnader har vi latt modellen foreta beregningene ut fra modellens koeffisienter for eiendomsdrift. Det skyldes at

det kan være litt tilfeldig hvilken måte en har løst behovet for kontorlokaler på. Som input til modellberegningene nytter vi altså korrigerede tall for årsverk og driftskostnader.

Innkjøpenes interne fordeling mellom kommunene i de enkelte regionene er beregnet endogent av modellen ut fra erfaringstall for de enkelte næringer i hver enkelt region. Vertskommunens andel av de regionale innkjøpene er altså ikke innhentet hos de enkelte virksomheter.

Veksten i folketallet i regionen er beregnet som en direkte konsekvens av veksten i arbeidsplasser og sysselsatte i regionen. Med vekst her menes hvor mange flere sysselsatte en vil ha i et alternativ med etableringen kontra uten etablering. I den perioden da flyttingen faktisk har funnet sted, kan vekst i sysselsetting og vekst i folketall vært betydelig høyere enn hva som skriver seg fra flyttingen av det statlige tilsynet. Det foretas altså ikke en sammenligning mellom situasjonen før flyttingen og situasjonen etter flyttingen.

Ved beregning av befolkningsveksten har vi lagt til grunn ved modellsettingen at flyttingen har skjedd til regioner med vekst i sysselsetting og folketall i en periode med stramt arbeidsmarked. Den samlede regionale veksten i sysselsettingen er derfor i liten grad forutsatt hentet fra arbeidsledighet. Siden vi ikke har tatt utgangspunkt i den faktiske innpendlingen fra Oslo til tilflyttingsstedene i overgangsårene, men i en antatt normal pendling ved normal drift, er det lagt til grunn at hoveddelen av sysselsettingsveksten i regionen skjer ved økt netto innflytting og i mindre grad ved økt netto innpendling. Dermed er den generelle pendlingstilbøyeligheten i hver enkelte region vært sterkt styrende for fordelingen mellom netto innpendling og netto innflytting som grunnlag for veksten i befolkningstallet i regionen. Den interne flyttingen og den interne pendlingen mellom kommunene i regionen har vært styrende for modellberegning av vekst i innbyggertallet i den enkelte kommune i regionen. I praksis vil veksten særlig på kort sikt skje avhengig av boligbygging og boligmarkedet for øvrig i regionen. Vi har derfor valgt å gjengi vekst i sysselsetting i vertskommunen og i regionen som helhet, mens vekst i innbyggertallet kun vises på regionsnivå.

Beregningen av økt sysselsetting bygger på faktisk antall nyetablerte arbeidsplasser og en modellberegning av ringvirkningene. Tallene for sysselsettingsvekst kan betraktes som nokså sikre – både på regionsnivå og for vertskommunen. Veksten i befolkningen er kun modellberegnet der veksten i sysselsettingen kun er en av flere forhold som påvirker veksten. Dermed er beregningene av befolkningsutviklingen mer usikker og mer avhengig av parametre som modelloperatøren setter. Vi har satt de viktigste parametrene slik at de beregnede tall for befolkningsvekst må oppfattes som maksimale tall for tilflytting. Uansett vil de oppgitte tall for befolkningsvekst være flere enn de vi vet flyttet med virksomheten i første omgang.

2.3 Den komparative analysen

Vi tar utgangspunkt i evalueringsmodellen for casestudiene, hvor personell/kompetanse, kostnader, andre geografiske forhold og virkninger for tilflyttingsregionen utgjør hovedelementene. For hver av disse gruppene gjennomføres en komparativ analyse. Analysen for virkningene for tilflyttingsregionen gjøres i et eget kapittel. Analytisk gjennomføres metode i følgende skritt:

1. Beskrive og vurdere utviklingen for hver enkelt indikator, herunder likheter og forskjeller.
2. Avdekke forklaringsvariable for hver enkelt indikator.
3. Vurdere indikatorene innenfor hver gruppe samlet for å vinne ytterligere innsikt i hvilke virkninger som har oppstått og forklaringsfaktorer knyttet til dette.
4. Helhetlig analyse som involverer alle hovedgruppene av virkninger og forklaringsvariable.

2.4 Metodiske forutsetninger og begrensninger

Det er gjennomført en svært omfattende evaluering i løpet av relativt kort tid (syv måneder). I løpet av denne tiden er det samlet inn en mengde kvalitative og kvantitative data som til dels har vært svært tidkrevende for tilsynene å fremskaffe.

Rammene for prosjektet har satt noen begrensninger i forhold hvor dypt vi har kunnet gå på noen av problemstillingene. Følgende momenter er viktig på å påpeke:

- Å måle hvordan virksomhetene løser oppdraget de er satt til og å vurdere grad av måloppnåelse før og etter flyttingen har vært svært utfordrende. Vi har ikke klart å fremskaffe tilstrekkelig med data på aktivitetsmål og virkningsanalyser. Vi har derfor vært nødt til å basere denne delen av evalueringen på en analyse av de instrumentene virksomhetene har til å løse oppdraget. Dette er en klar begrensning som er ytterligere utdypet i kap. 2.2.
- Vi har prioritert å gjennomføre grundige intervjuer på ulike nivå i virksomhetene. Dette har gitt oss et godt grunnlag til å analysere og utdype de kvantitative dataene og drøfte forklaringsfaktorene. Vi har ansett det som svært viktig å få god innsikt i flytteprosessen, styringsdialogen og avstand til departement og tilsynsobjekt/brukere, bemanningssituasjonen, utfordringer knyttet til oppgaveløsningen, kostnader/driftssituasjon og andre endringer som har skjedd i flytteperioden. Vi har derfor ikke kunnet bruke så mye ressurser som ønskelig på intervjuer med brukerne. Det er gjennomført korte telefonintervjuer med et begrenset utvalg brukere. Følgelig er grunnlaget for å vurdere brukernes oppfatning, av virksomhetenes evne til å løse oppdraget noe begrenset.
- Det har vært svært utfordrende å fremskaffe data fra før og etter flyttingen. For flere av virksomhetene har disse dataene vært svært vanskelig tilgjengelig og en del av dataene har vært mangelfulle. Det har derfor vært nødvendig å bruke mye tid og ressurser på denne delen av datainnsamlingen.

- Bruken av innrapporterte regnskapstall har bydd på betydelige utfordringer, både for den rapporterende virksomhet og i selve analysen av tall og årsaksforklaringer. Dette skyldes bl.a. at data tilbake i tid er mangelfulle eller foreligger ikke, at det er mange "gråsoner" i forhold til grensedragningen mellom ulike kostnadselementer, som klassifiseringen av flyttekostnader versus driftskostnader og at virksomhetene har hatt til dels store endringer i oppgaver og organisasjon.
- Siden den komparative studien er en viktig del av oppdraget har vi begrenset datainnsamlingen til et nivå som alle virksomhetene har evnet å levere på. Det betyr at relevante data/analyser som enkelte virksomheter har hatt, ikke er tatt inn i evalueringen.
- Evalueringen er gjennomført kort tid etter flyttingen. Dette gjør at de endelige og varige virkningene av flyttingen fortsatt er usikre. Det gjelder både for virkninger for organisasjonen, og for tilflyttingsregionen. I flytteperioden har virksomhetene jobbet med en rekke utfordringer internt i organisasjonene. Vårt inntrykk er at eventuelle regionale virkninger vil ta tid å utløse. Vi har derfor ikke prioritet å gjennomføre en omfattende intervjuundersøkelse blant de regionale aktørene, men de viktigste aktørene som var på banen før flyttingen er intervjuet.

Alle caserapportene har vært til gjennomlesning og faktasjekk hos de aktuelle virksomhetene. Alle merknader som er kommet inn er tatt til følge. Faktasjekken omfatter både de kvantitative og de kvalitative dataene som er innhentet.

DEL I: VIRKNINGER FOR DE UTFLYTTEDE ORGANISASJONENE

3 HOVEDFUNN FRA CASESTUDIENE – VIRKNINGER FOR ORGANISASJONENE

Siden casestudiene utgjør grunnlaget for den komparative analysen, gjengir vi i dette kapitlet hovedkonklusjonene for hver case. For mer detaljerte redegjørelser vises det til rapportene for casestudien av hver enkelt virksomhet.

3.1 Post- og teletilsynet, Lillesand

Vedtaket om at Post- og teletilsynet skulle flytte til Lillesand ble fattet i 2003, og den fysiske flyttingen fant sted våren 2007. Vi finner at Post- og teletilsynet foreløpig har svakere forutsetninger for løse sine oppgaver i Lillesand sammenlignet med hva de ville hatt om de hadde blitt værende i Oslo. Vi bygger dette på følgende forhold:

- Post- og teletilsynet har betydelige utfordringer knyttet til å bygge opp en kompetent og robust personalgruppe i Lillesand. Dette gjelder spesielt ift å bygge opp et robust sjikt med erfarne rådgivere, mellomledere og toppledere. Videre er det en utfordring å rekruttere spesialisert teknisk kompetanse, hvor det fortsatt er ubesatte stillinger. Dette innebærer at Post- og teletilsynet fortsatt ikke er fullt oppbemannet. Post- og teletilsynet opplyser i intervju at rekrutteringsgrunnlaget for toppledere i virksomheten er svakt i regionen. De har imidlertid beholdt sentrale deler av toppledelsen og opplyser at disse personene er avgjørende mht å bidra til kvalitet i oppgaveløsingen. Post- og teletilsynet har rekruttert mange unge medarbeidere med god formalkompetanse.
- Post- og teletilsynet har samlet sett noe lavere kostnader i Lillesand enn en ville hatt i Oslo. Når vi korrigerer for generelt lavere ansiennitet i organisasjonen, framkommer det at lønnsnivået er høyere enn det ville vært i Oslo.
- Reiseaktivitet krever mer ressurser både økonomisk og når det gjelder tidsforbruk og fravær fra arbeidsplassen.
- Ved behov for mye kontakt med bransjen og markedene, er det en ulempe å være lokalisert i Lillesand. Innenfor flere områder bedriver Post- og teletilsynet såkalt "Soft regulation", hvor det er avhengig av en vedvarende, tett dialog med bransjen.
- Flyttingen har ikke ført til endringer i kontakt med departementet eller i den formelle styringsdialogen.
- Samferdselsdepartementet sier at erfaringene så langt viser at det er mulig å drive Post- og teletilsynet med hovedkontor i Lillesand. Departementet understreker samtidig at det innebærer høyere kostnader og lavere kompetanse.

- Bransjen gir uttrykk for at Post- og teletilsynet som helhet er noe svekket, og at dette først og fremst er knyttet til medarbeidernes erfaringskompetanse.
- Både Post og teletilsynet og bransjen gir uttrykk for at en på sentrale områder sliter med å få ned saksbehandlingstiden.

3.2 Konkurransetilsynet, Bergen

Vedtaket om at Konkurransetilsynet skulle flytte ble fattet i 2003. Den fysiske flyttingen fant sted ved at de fra 2004 gradvis bygget opp organisasjonen i Bergen, i takt med at de bygget ned i Oslo. Konkurransetilsynet hadde gjennomført den fysiske flyttingen innen 1. januar 2007. Vi finner at Konkurransetilsynet har foreløpig noe svakere forutsetninger for løse sine oppgaver i Bergen sett i forhold til om de hadde blitt værende i Oslo. Vi bygger dette på følgende forhold:

- Konkurransetilsynet har redusert bemanningen – men har opprettholdt antall ansatte innenfor hovedområdet (håndheving av konkurranseloven). Personalgruppen har en moderat nedgang i erfaring i forhold til før flyttevedtaket. Det bemerkes at tilsynet hadde en relativt lav andel som hadde vært i virksomheten i 5 år eller mer også før flyttingen. Hele 88 prosent av staben er nyrekruttert siden flyttevedtaket i 2003. Vi finner at andelen som har vært i organisasjonen i 5-15 år har falt fra 19 til 17 prosent. Videre finner vi at andelen som har vært der i mer enn 15 år har gått ned fra 19 til 6 prosent. Turnover er vesentlig høyere enn den var før flyttevedtaket, og den samlede ansienniteten er fortsatt avtakende. Dette innebærer at Konkurransetilsynet fortsatt har et mer internt rettet fokus enn det ville hatt hvis det hadde forblitt i Oslo. Fortsatt høyere turnover innebærer at mer ressurser går med til rekruttering, en oppgave som ofte faller på ledere og erfarne medarbeidere. Videre er det relativt få erfarne medarbeidere som kan veilede og lære opp nye og de med mindre erfaring. En har imidlertid opplevd rekrutteringsgrunnlaget i regionen som svært godt når det gjelder økonomer – som representerer en av de to sentrale faggruppene.
- Samlede driftskostnader pr ansatt har gått noe ned. Dette er først og fremst på grunn av noe lavere lønn. Reiseutgifter pr ansatt har økt med 55 prosent sammenlignet med før flyttingen. Det skyldes vesentlig høyere reiseaktivitet – noe som ikke minst koster i form av tidsbruk og at mange medarbeidere stadig er borte fra det samlede fagmiljøet som kontorstedet representerer.
- En viktig del av Konkurransetilsynets virksomhet er å gjennomføre stedlige kontroller av foretak. Denne delen av virksomheten er blitt mer ressurskrevende som en følge av flyttingen.
- I de brukerundersøkelsene vi har gjennomført i forbindelse med denne evalueringen gis det uttrykk for at Konkurransetilsynet som organisasjon er i ferd med å etablere seg på samme kvalitetsnivå som før flyttingen, og at mange av utfordringene de har hatt i flytteperioden har vært knyttet til at de har flyttet samtidig som de reglene som skal håndheves har vært i sterk utvikling. Brukerne uttrykker en viss frustrasjon over høy turnover, at det har vært mange nye og uerfarne medarbeidere å forholde seg til og at dette i noen grad har gått utover kvaliteten på avgjørelsene som blir tatt. Men

de gir samtidig uttrykk for at dette nå er et mindre problem. Inntrykket er at tilsynet har iverksatt virkningsfulle tiltak som rekruttering av høy formell kompetanse, kursing og god opplæring. Det gis videre uttrykk for at tilsynets utredninger stort sett er faglig gode, men at færre ansatte med praktisk erfaring har ført til at saksbehandlingen tar lengre tid og at tilsynet har blitt svakere når det gjelder å avdekke behov for og iverksette tiltak.

- Fra omfattende brukerundersøkelsene Synovate MMI har gjennomført for Konkurransetilsynet framgår det at de såkalte profesjonelle brukere opplever tilsynet som en kompetent og profesjonell instans. I 2002 hadde 52 prosent av de spurte profesjonelle brukerne et godt eller svært godt inntrykk av Konkurransetilsynet. Denne andelen har i hele den påfølgende perioden vært på et høyere nivå enn dette. I 2008 var den tilbake på samme nivå som i 2002. En skal være forsiktig med å bruke dette som et entydig uttrykk for kvaliteten i tilsynets oppgaveløsning. Vi finner det imidlertid interessant at alle målingene har vært over nivået for 2002. Det er slik vi ser det en indikasjon på at kvaliteten i arbeidet har holdt et jevnt høyt nivå. Gjennom hele perioden nevnes saksbehandlingstid som den siden ved Konkurransetilsynets virksomhet som brukerne ikke har et godt inntrykk av. Men det framgår at dette også gjelder også for perioden før flyttevedtaket.

3.3 Luftfartstilsynet, Bodø

Vedtaket om at Luftfartstilsynet skulle flyttes til Bodø ble fattet i 2003. Den fysiske flyttingen ble gjennomført gradvis, gjennom oppbygging Bodø i parallelt med nedbygging i Oslo. Luftfartstilsynet har fortsatt 19 ansatt i Oslo, og er slik sett ikke ferdig med flytteprosessen. Vi finner at Luftfartstilsynet foreløpig har svakere forutsetninger for å nå sine mål sammenlignet med om det hadde blitt værende i Oslo. Dette må ses i sammenheng med at Luftfartstilsynet var en organisasjon som fortsatt var i oppbygging da flyttingen ble vedtatt. Vi baserer dette på følgende forhold:

- I Oslo hadde tilsynet gode forutsetninger for å løse sitt oppdrag, og det er rimelig å legge til grunn etaten ville opplevd en positiv utvikling dersom den ikke hadde flyttet. Flyttingen har ført til at tilsynet har måttet fokusere på flytting og gjenoppbygging av organisasjonen, i tillegg til at flytteprosessen har vært vanskelig.
- Luftfartstilsynet anser seg for å være fullt oppbemannet. Siden 19 av medarbeiderne er i Oslo, er de imidlertid ikke fullt oppbemannet på tilflyttingsstedet. Det at de fortsatt har såpass mange i Oslo viser etter vårt syn at det har vært svært utfordrende å flytte virksomhetene til Bodø. Kravene til kompetanse ble justert ned for å gjøre det mulig å oppbemanne raskere. Luftfartstilsynet bekrefter dette, men understreker samtidig at kompetansekravene etter deres syn ble satt på et hensiktsmessig nivå. Det har vært en betydelig utfordring at det har vært få medarbeidere med erfaring til å lære opp nyansatte.
- Personellgruppen har omtrent samme ansiennitet i organisasjonen som den hadde før flyttevedtaket. Andelen medarbeidere som har vært i virksomheten i 5-15 år er nå 26 prosent, mot 24 prosent før flyttevedtaket. Dette omfatter vel og merke også de som har arbeidssted i Oslo. I denne gruppen er et flertall av medarbeidere over 60 år

som har lang fartstid i organisasjonen. Luftfartstilsynet var relativt nyopprettet da flyttevedtaket kom, og inntrykket er at det var en organisasjon som hadde en positiv utvikling. Det er grunn til å tro at tilsynet ville hatt en mer erfaren stab hvis det hadde blitt værende i Oslo. Videre er den gjennomsnittlige ansienniteten fortsatt avtakende. Det er således en vesentlig utfordring for Luftfartstilsynet å komme over i en situasjon hvor de i større grad beholder og videreutvikler sine medarbeidere.

- Driftskostnader per ansatt har gått ned 2 prosent siden før flyttevedtaket. Dette må imidlertid ses i sammenheng med to forhold. For det første har ansienniteten i virksomheten sunket noe og for det andre holder en til i foreløpige lokaler. Luftfartstilsynet flytter inn i nybygde lokaler i 2011 og vil da få en vesentlig høyere husleie enn de har i dag.
- Reisekostnaden per ansatt har økt med 4,4 prosent. Dette henger sammen med at flyttingen har ført til økt reiseaktivitet og innebærer at ansatte bruker både mer arbeidstid og økonomiske ressurser på reising. Førstnevnte utgjør den mest vesentlige kostnaden.
- Luftfartstilsynet er lenger borte fra det sentrale fagmiljøet i Oslo-området.
- Flyttingen har ikke ført til endringer i kontakt med departementet eller i den formelle styringsdialogen.
- Både Luftfartstilsynet og bransjen gir uttrykk for at en på enkelte sentrale områder sliter med å få ned saksbehandlingstiden.
- Flyttingen har ført til en viss økning i Luftfartstilsynets reisevirksomhet, spesielt hva angår kontakten med selskapene. Når det gjelder kontroll med lufthavner, hevder Luftfartstilsynet at flyttingen ikke har medført mer reising. Luftfartstilsynet understreker også at internasjonale miljøer er en flyreise lenger unna.
- I tillegg til en problematisk gjennomføring av selve flyttingen sammenfalt denne med en periode med høye krav til implementering av mye nytt regelverk. Dette førte til at tilsynet kom senere i gang med gjennomføringen av flyttingen enn planlagt.
- Bransjen mener at kvaliteten på saksbehandlingen har vært gradvis fallende og at arbeidet forvaltningsmessig ikke har vært tilfredsstillende. Bransjen gir videre uttrykk for at Luftfartstilsynet oppfattes som fragmentert, og at det er stor variasjon mellom fagområdene. Både forvaltningsmessig og luftfartsfaglig mener representanter for næringen at tilsynet har mistet mye kompetanse og erfaring. Det er videre bransjens oppfatning at det tar lang tid å bygge opp igjen dette. Bransjeaktørenes oppfatning er videre at utfordringene har vært størst med å etablere et faglig grunnlag knyttet til flyplass, flysikring og juridiske forhold.
- Luftfartstilsynet har fått til dels sterk kritikk av forvaltningskompetansen i en rapport fra Difi³.

³ Difi rapport 2008:12, *Forvaltningskompetansen i Luftfartstilsynet*

- Vi har på bakgrunn av egne intervjuer med Luftfartstilsynet vurdert kvaliteten i oppgaveløsingen til Luftfartstilsynet avdeling for avdeling. Vi finner at Luftfartstilsynet bekrefter det inntrykket bransjen gir.

3.4 Sjøfartsdirektoratet, Haugesund

Vedtaket om at Sjøfartsdirektoratet skulle flyttes til Haugesund ble fattet i 2003. Direktoratet var fysisk flyttet innen 1. januar 2007. Vi finner at Sjøfartsdirektoratet foreløpig har svakere forutsetninger for løse sine oppgaver i Haugesund sammenlignet med hva de ville hatt om de hadde blitt værende i Oslo. Vi bygger dette på følgende forhold:

- Sjøfartsdirektoratet er foreløpig ikke fullt bemannet. I mars 2009 hadde det fortsatt 10 ubesatte stillinger. Videre er 80-85 prosent av staben rekruttert etter flyttevedtaket. Staben har samlet sett vesentlig mindre erfaring enn den ville hatt dersom virksomhetene hadde forblitt i Oslo. Dette indikerer at Sjøfartsdirektoratet har blitt sårbart i forhold til å ha en robust gruppe medarbeidere som kan bidra til å lære opp nye ansatte, og håndtere komplekse saker. Sjøfartsdirektoratet mener denne situasjonen vil vedvare i et par år til. Innenfor økonomi, administrasjon og jus er kompetansen styrket.
- Rekrutteringsbasen i regionen for maritim kompetanse er god – men at det er sterk konkurransesituasjon i forhold til olje/offshore og den maritime næringen i området. Dette har ført til at oppbemanningen har tatt mer tid og at lønnsnivået er blitt høyere enn forventet.
- De totale driftskostnadene til Sjøfartsdirektoratet har økt markant, med over 17 prosent. Dette skyldes økninger i alle kostnadsposter; husleie, lønn og reiseutgifter. Reiseutgifter pr ansatt har økt med 16 prosent – noe som representerer en sterk økning i reiseaktivitet. Det innebærer at en bruker både mer arbeidstid og økonomiske ressurser på reising – hvorav førstnevnte utgjør den mest betydelige kostnaden.
- Direktoratet ser ut til å ha dårligere kontakt med bransjen – selv om de i Haugesund er nærmere deler av den operative næringen. Dette underbygges av uttalelser fra både direktoratet og næringen. Representanter for næringen mener at flyttingen har bidratt til mindre kontakt med direktorat, og at møtevirksomhet har blitt mer tidkrevende. Bransjen sier at organisasjonene har fått dårligere kontakt med direktoratet, da en stor del av dem holder til i Oslo, Bergen eller Trondheim.
- Direktoratet gir uttrykk for at de "ikke er oppe av bølgedalen enda". Det har vært overbelastet og mange områder har lidd på grunn av at det har vært mye fokus på rekruttering. Sjøfartsdirektoratet har varslet næringen om lengre saksbehandlingstid. Direktoratets kapasitet har ikke stått i forhold til aktiviteten i markedet, og det har kjøpt tjenester av classeselskapene. Det har vært få med mer enn 3 års fartstid, noe som har gått ut over kvaliteten i saksbehandlingen. Sjøfartsdirektoratet har kapasitet til å takle 25-30 passasjerskip. Nå bygges over 100.
- Nærings- og handelsdepartementet gir uttrykk for at direktoratet kapasitetsmessig har vært nede i en bølgedal fram til i dag, men at det nå nærmer samme kapasitet som før. Departementet hevder at oppgangskonjunkturen i sjøfartsnæringen har vært en viktig faktor. Den har ført til mer arbeid for direktoratet, samtidig som det har vært hardere

konkurransen om den aktuelle arbeidskraften. Det gis uttrykk for at det trolig ikke har vært like stort press i Oslo.

- Bransjen har også inntrykk av at mye utadrettet arbeid har måttet vike for reetableringen av virksomheten, som har tatt mye fokus. Brukernes hovedinntrykk er at Sjøfartsdirektoratet er velorganisert med gode ambisjoner og lojale medarbeidere, men at direktoratets funksjonalitet oppleves som svekket etter flyttingen. Oppfatningen er at direktoratet har mistet mye kompetanse og erfaring, og at spesielt internasjonal erfaring er vanskelig å bygge opp igjen.
- Bransjen finner at direktoratet har et betydelig etterslep med hensyn til informasjonsoppgaven. Nye lover og regler har ikke vært formidlet i tilstrekkelig grad, noe som resulterer i at virksomhetene er uforberedt på nytt regelverk som implementeres. Det etterlyses noen som kontinuerlig er opptatt med oppfølging på dette området, og som formidler dette direkte til brukerne. Oppfatningen er at oppgavene har blitt mer tilsynsorienterte, og at direktoratet har blitt mindre aktive når det gjelder rådgivning.
- Sjøfartsdirektoratet gir selv uttrykk for at noen oppgaver skvises på grunn av flytting og høykonjunktur. Blant annet gir det uttrykk for at regelverksarbeid og internasjonalt arbeid har lidd.

3.5 Kystverket, Ålesund

Vedtaket om at Kystverket skulle flyttes til Ålesund ble fattet i 2001. Kystverket var fysisk flyttet innen 1. januar 2002. Kystverket var før flyttingen inne i en krevende situasjon med mye kritikk av virksomheten. Flyttingen framstår således som et virkemiddel for å heve kvaliteten i arbeidet. Vi finner vi at Kystverket har like gode eller bedre forutsetninger for å løse sine oppgaver i sin nåværende form – enn det ville hatt om det hadde blitt værende i Oslo. Vi bygger dette på følgende forhold:

- Kystverkets hovedkontor var før flyttingen fra Oslo til 6 forskjellige lokaliteter i en noe presset situasjon med til dels sterk kritikk av måten virksomheten løste sine oppgaver på. Det var således en hovedmålsetting å heve kvaliteten i oppgaveløsingen. Kystverket fikk svært kort tid til gjennomføre flyttingen – og den desentraliserte modellen som ble valgt var muligens en forutsetning for å holde seg innenfor den korte tiden.
- Personell- og kompetansemessig har Kystverket minst like gode forutsetninger for å nå sine mål i dag som de hadde før flyttingen. Den doble desentraliseringen som Kystverket valgte som modell ved utflyttingen fra Oslo har med stor sannsynlighet påvirket rekrutteringssituasjonen i positiv retning. Man bygde videre på eksisterende kunnskap ved regionkontorene. Videre har det at Kystverkets hovedkontor er spredd på 6 forskjellige steder ført til at det har en vesentlig større rekrutteringsbase enn om det hadde flyttet samlet til Ålesund.
- Kystverket flyttet allerede i 2001, og vi ser at de i 2003 hadde veldig få med mellom 5-15 års ansiennitet, og mange med mindre en 5 års ansiennitet. I 2008 har dette endret seg, og det viktige mellomsjiktet av medarbeider som har erfaring og spesialkompetanse innenfor Kystverkets fagområder er betraktelig styrket. Videre er bemanningen i hovedkontorfunksjonen økt med 40 prosent (oljevernberedskap er ikke medregnet).

- Ved kompetansesentrene er 42 prosent av staben rekruttert eksternt og etter flyttingen i 2001. Ved hovedkontoret i Ålesund er hele 85 prosent av staben rekruttert eksternt og etter flyttingen i 2001. Det betyr at kompetansesentrene har en vesentlig mer erfaren stab enn hovedkontoret. Vi finner derfor at en styrking av hovedkontoret i Ålesund ift kompetansesentrene er en viktig utfordring for Kystverkets hovedkontorfunksjon.
- Ålesundsregionen hadde ikke mange tilsvarende statlige virksomheter, og Kystverket har fremstått som en attraktiv arbeidsplass for personer med økonomisk og administrativ kompetanse. Det har vært tøff konkurranse i den maritime næringen og det har vært vanskeligere å få tak i teknisk personell som egner seg til de spesialiserte forvaltningsoppgavene som Kystverket skal løse.
- Kystverket har ikke kunnet rapportere kostnadstall for perioden før flytting for den delen av virksomheten som har blitt flyttet. Vi kan derfor i begrenset grad uttale oss om utviklingen i de årlige driftskostnadene. Intervjuene indikerer imidlertid at kostnadene sannsynligvis har økt som følge av flyttingen. Sammenholdt med øvrige analyserte virksomheter fremstår også deler av kostnadsbasen som noe høy, særlig husleierelaterte kostnader.
- Kystverket gir uttrykk for at de kompetansemessig minst er oppe på det nivået en var på i Oslo. Når så få ble med åpnet det for å gjøre store endringer. Det hadde vært vanskeligere og tatt lengre tid i Oslo. Kystverket opplyser videre at de ikke har hatt særlige problemer med å få rekruttert riktige fagfolk. Det vanskeligste er å finne nautikere som skal gjøre administrativt arbeid. Juristene har styrket Kystverket på formelle forvaltningskompetanse, og det jobbes mye med samhandling mellom avdelinger.
- Brukernes inntrykk er at Kystverket i forbindelse med flyttingen har mistet noe nøkkelkompetanse og erfaring, og at det har vært noen utfordringer knyttet til å få dette på plass igjen. Næringen mener imidlertid at nyrekruttering kan ha hatt positiv effekt ettersom det har gitt mer spredning i alderssammensetningen, og at dette har ført til en mer åpen og aktiv tilnærming til utvikling og endring. Inntrykket blant aktørene er at den juridiske avdelingen har blitt mer aktiv enn tidligere samt at planavdelingen har fått bedre kapasitet. Generelt er derimot inntrykket at produktiviteten er uendret, men at nivået på kostnadene, som også fordeles på færre brukere, har blitt høyere. Over tid mener noen imidlertid at hovedkontorets plassering i Ålesund kan gi en positiv effekt i det at flere som rekrutteres har kjennskap til sjøen. På kort sikt er oppfatningen at dette ikke har hatt noen effekt, men at ansatte i Kystverket nå i større grad enn tidligere er fra samme sted. Representanter for næringen mener at kyst-Norge som helhet dermed i mindre grad er representert og at dette får konsekvens i variabel forståelse for regionenes ulike problemstillinger.

3.6 Medietilsynet, Fredrikstad

Vedtaket om at Medietilsynet skulle flyttes til Fredrikstad ble fattet i 2003. Direktoratet var fysisk flyttet innen 1. januar 2007. Flyttingen sammenfalt med at Medietilsynet, Statens filmtilsyn og Eierskapstilsynet ble slått sammen. Førstnevnte var lokalisert i Fredrikstad. Siden om lag halvparten av de ansatte var i Fredrikstad allerede – og Fredrikstad er relativt nærme Oslo, framstår selve flyttingen som en noe mindre endring for Medietilsynet enn for

de andre virksomhetene. Vi finner at for de delene som flyttet fra Oslo til Fredrikstad, har Medietilsynet foreløpig svakere forutsetninger for løse sine oppgaver sammenlignet med hva de ville hatt om de hadde blitt værende i Oslo. Vi bygger dette på følgende forhold:

- Medietilsynet har innenfor filmområdet, og delvis innenfor eierskap, måttet bygge opp personellgruppen på nytt. Av dagens samlede personalgruppe på 47 personer er 26 (55 prosent) rekruttert etter 2003. Innenfor filmområdet er minst 80 prosent rekruttert etter 2003. Vi ser at den gjennomsnittlige ansienniteten er vesentlig lavere i 2009 enn i 2003 – selv om Medieforvaltningen isolert sett har bidratt til en kraftig økning av gjennomsnittlig ansiennitet, da personalgrupper der har vært relativt stabil. Det har skjedd en markant endring i balansen mellom de med kort, mellomlang og lang ansiennitet. Det er særlig de med 5-15 års ansiennitet som har forsvunnet. De med kort ansiennitet er nå den største gruppen i Medietilsynet om man holder den stabile gruppen som var i Medieforvaltningen utenfor. Turnover er på 8 prosent, noe som er omtrent samme nivå som i 2004. Det tyder på at Medietilsynet kan lykkes i å holde på medarbeiderne og at de i løpet av de nærmeste årene vil kunne øke ansienniteten og kompetansen i staben.
- De samlede driftskostnadene til Medietilsynet har økt noe. Dette er først og fremst på grunn av et høyere lønnsnivå nå enn tidligere. Medietilsynet opplyser at årsaken først og fremst er utjevning av lønnsnivået mellom de fusjonerte delene av virksomheten.
- Reisekostnadene viser en svak økning, men det bemerkes at tallene for denne posten er usikre. Reiseaktivitet krever mer ressurser både økonomisk og med hensyn til tidsforbruk og fravær fra arbeidsplassen.
- Medietilsynet har i følge eget utsagn vært nødt til å nedprioritere enkelte oppgaver. En har prioritert de lovpålagte oppgavene, noe som for eksempel har ført til at opplysning og tilsyn med kringkasting er blitt nedprioritert. Dette er en konsekvens av mye uro rundt flyttingen og fusjonen, som har krevd store ressurser. Det gis klart uttrykk for at det er en situasjon som ikke kan vedvare.
- Brukerne gir uttrykk for at fusjonen kan gi Medietilsynet en styrket og bredere forståelse av film og media, men at flyttingen har ført til at spesialkompetansen innen store og viktige fagområder har blitt svekket. Brukerne er kritiske til fag- og bransjekunnskapen i tilsynet. De gir uttrykk for at flyttingen til Fredrikstad har ført til tap av kompetanse, og at sammenslåingen har ført til en mer uklar ansvarsfordeling, og mindre oppmerksomhet innen noen viktige områder. Innenfor film gir brukerne uttrykk for at medietilsynet har mistet mye kompetanse som de har vanskeligheter med å få bygget opp igjen. Dette er i stor grad knyttet til at tilsynsorganet i bransjen er flyttet vekk fra et relativt lite, men samlet fagmiljø. Dette har i følge representanter for næringen vært lite hensiktsmessig.
- Brukerne gir klart uttrykk for at tilgjengeligheten, kapasiteten, produktiviteten og fleksibiliteten til tilsynet har blitt svekket. Disse faktorene mener man er sterkt knyttet til kvaliteten på arbeidet som utføres, og spesielt fleksibilitet og produktivitet er noe filmbransjen er avhengig av hos et tilsynsorgan. Inntrykket blant aktørene er at samarbeid i form av tjenester har blitt mer kostbart og tidkrevende enn tidligere, og at departementet i større grad enn tidligere har måttet bryte inn i saker med bakgrunn i forsvarlighet.

4 KOMPARATIV ANALYSE – PERSONELL, KOMPETANSE OG KVALITET I OPPGAVELØSINGEN

I Kapittel 3 har vi gitt korte sammendrag av casestudiene av virksomhetene. I dette kapitlet går vi over til den komparative analysen, jf Kapittel 2.3.

4.1 Problemstillinger

I casestudiene har vi vurdert hvordan flyttingen har påvirket virksomhetenes personell og kompetanse, og hvilken betydning dette har for forutsetningene for å løse oppdraget. I dette kapitlet sammenlignes de aktuelle virkningene på tvers av virksomhetene. Først ser vi på om virksomhetene er fullt oppbemannet og hvor stor utskriftningen av staben det har vært. Deretter går vi inn på kvaliteten i staben.

Hensikten er å avdekke hvilke likheter og ulikheter det er mht virkninger av flyttingen, og å identifisere forklaringsfaktorer knyttet til disse.

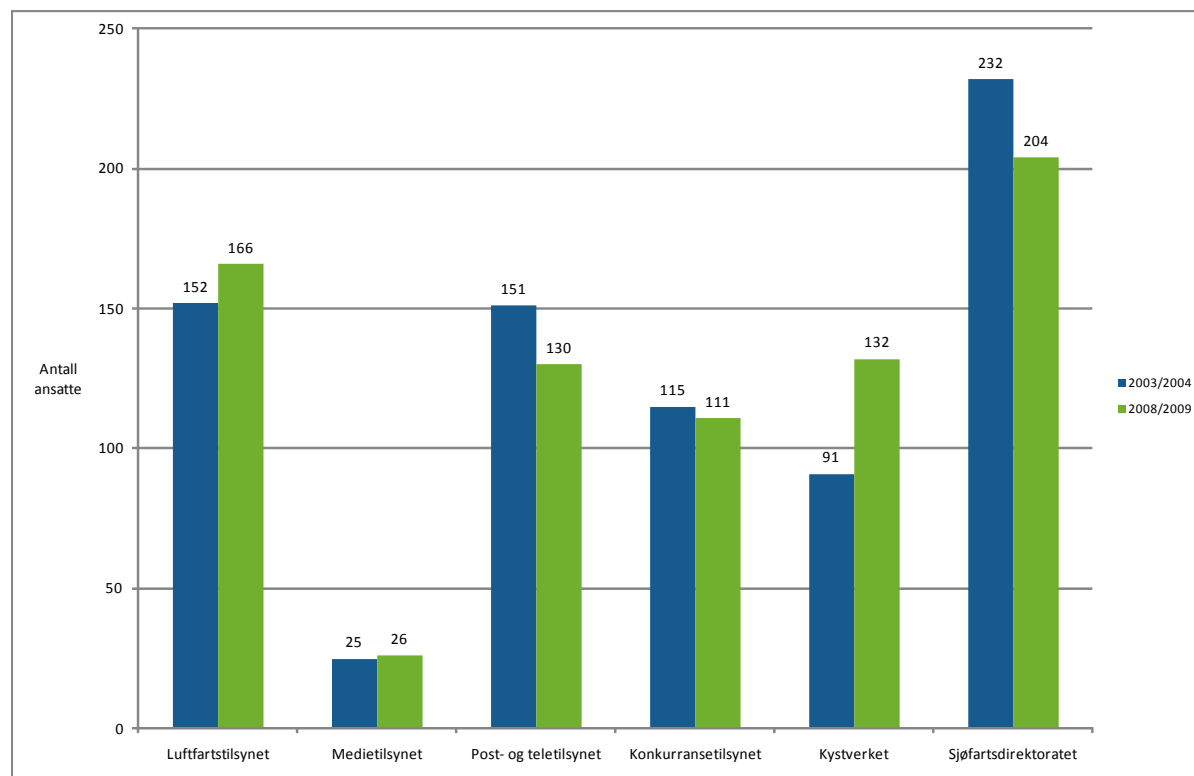
4.2 Utviklingen i antall ansatte

Den første indikasjonen på hvorvidt virksomhetene har et bedre eller dårligere grunnlag for å løse sine oppgaver på tilflyttingsstedet, er om de rent tallmessig har lyktes i å opprettholde bemanningen – eller om de har den bemanningen de nå ønsker å ha. Dette vil bero på hvor stor andel av den opprinnelige besetningen en har beholdt og rekrutteringsbasen i tilflyttingsregionen. Videre vil det henge sammen med om det er gjennomført en god flytteprosess med fokus på oppbygging på tilflyttingsstedet. Disse forholdene kan være forklaringsfaktorer knyttet til bemanningssituasjonen i de ulike virksomhetene.

Vi har i utgangspunktet en antakelse om at alle virksomhetene er fullt oppbemannet. De ble som nevnt gitt en periode på tre år til å gjennomføre flyttingen. Siden virksomhetene har hatt relativt lang tid til å oppbemanne, og de ble gitt gode økonomiske rammer for å gjennomføre flyttingen, vil manglende rekruttering være en klar indikasjon på at rekrutteringsgrunnlaget i tilflyttingsregionen er svakt. Årsaken til svakt rekrutteringsgrunnlag for organisasjonene kan enten være at det rett og slett er få aktuelle kandidater i en region eller at det er hard konkurranse om dem.

I Figur 4.1 vises antall ansatte før flyttevedtaket og antall ansatte i enten 2008 eller 2009. Vi ser at noen av virksomhetene er blitt flere ansatte, mens andre er blitt færre.

Figur 4.1 Antall ansatte - 6 virksomheter



- Sjøfartsdirektoratet har hatt en reduksjon fra 232 til 204 ansatte, og de opplyser at det pr mars 2009 er 10 ubesatte stillinger. Sjøfartsdirektoratet er således ikke full oppbemannet. Det opplyses videre at høykonjunkturen de senere årene – som ikke minst har gjort seg gjeldende innenfor maritim sektor – har gjort rekrutteringssituasjonen spesielt krevende. Bakgrunnen er at de er i en sterk konkurransesituasjon med den maritime næringen i området om arbeidskraften. En forventer at det lavere aktivitetsnivå i økonomien generelt vil lette denne situasjonen.
- Post- og teletilsynet opplyser at de har 2-3 ubesatte stillinger. Stillingene krever spesialisert teknisk kompetanse, og virksomheten gir klart uttrykk for at det er svakt rekrutteringsgrunnlag i regionen. Post- og teletilsynet har en relativt stor reduksjon i antall ansatte – men anser seg med 130 for å være nær fullt bemannet – bortsett fra de nevnte stillingene. De opplyser også at det allerede før flyttetidspunktet forelå en beslutning om å redusere antall ansatte til dette nivået.
- I Kystverket har antall ansatte i hovedkontorfunksjonen økt fra 91 til 132, dvs. si en økning på 45 prosent (oljevernberedskap er holdt utenfor). Kystverket opplyser at de er 59 ved hovedkontoret i Ålesund, 59 ved kompetansesentrene og 10 ved IKT-avdelingen i Horten. Det bemerkes imidlertid at en del av økningen i hovedkontoret er personer som er overført fra et regionskontor til en hovedkontorfunksjon (kompetansesentrene). Vi antar at dette gjelder ca 20 personer. Kystverket har således hatt en spesiell rekrutteringssituasjon, både fordi de har hatt 6 regioner å rekruttere fra og fordi de i relativt stor grad har rekruttert folk fra regionskontorene som er samlokalisert med deler av

hovedkontorfunksjonen.

- Luftfartstilsynet opplyser at de er fullt oppbemannet, og at økningen fra 152 til 166 ansatte skyldes at de har fått nye oppgaver. De har imidlertid fortsatt en gruppe på 19 personer (11 prosent av den samlede staben) som har arbeidssted i Oslo. Luftfartstilsynet er således fortsatt ikke fullt oppbemannet på tilflyttingsstedet.
- Medietilsynet opplyser at de er fullt oppbemannet. I Figur 4.1 er den delen av virksomheten som tidligere var Medieforvaltningen holdt utenfor, da denne var lokalisert på tilflyttingsstedet (Fredrikstad) i utgangspunktet.
- Konkurransetilsynet har færre ansatte⁴ – og opplyser at dette er en planlagt reduksjon. De har fått nye oppgaver gjennom at KOFA⁵ er overført til dem. Det innebærer at den delen av virksomheten som løser de oppgavene de hadde før flytting – dvs. håndheving av konkurranseloven – har vesentlig færre ansatte enn før flytting. Konkurransetilsynet opplyser imidlertid at de har like mange årsverk som før innenfor disse områdene – blant annet fordi de administrative funksjonene er effektivisert. Konkurransetilsynet har fortsatt et begrenset antall ansatte med arbeidssted Oslo.

Samlet sett har 3 av 6 virksomheter rent tallmessig fortsatt ikke den bemanningen de ønsker å ha på tilflyttingsstedet. Der hvor en ikke har lyktes i å oppbemanne fullt ut, ser det ut til å skyldes enten at den aktuelle kompetansen ikke i tilstrekkelig grad finnes i tilflyttingsregionen (Post- og teletilsynet), eller at det er hard konkurranse om den (Sjøfartsdirektoratet). Dersom virksomhetene hadde forblitt i Oslo – legger vi til grunn at alle ville hatt full bemanning i hele perioden.

Luftfartstilsynet er fullt oppbemannet dersom en kun teller antall ansatte. Men siden de fortsatt har 11 prosent av staben i Oslo – konkluderer vi med at rekrutteringsbasen på tilflyttingsstedet ikke har vært tilstrekkelig til å oppnå full bemanning der. Vi bemerker også at kompetansekrav knyttet til rekruttering ser ut til å ha vært et omstridt tema – noe som ser ut til å ha ført til at Luftfartstilsynet var mindre offensive mht rekruttering i den første fasen etter flyttevedtaket.

Virksomhetene har siden flyttevedtaket vært gjennom en periode med et svært sterkt fokus på rekruttering. Likevel er det 6 år etter flyttevedtaket kun 3 av 6 virksomheter som har oppnådd full bemanning på tilflyttingsstedet. En av de virksomhetene som er fullt oppbemannet – Kystverket – flyttet allerede i 2000 og har således hatt vesentlig lengre tid til å oppnå full bemanning. Videre har de som nevnt hatt en spesiell rekrutteringssituasjon.

Av de virksomhetene som var omfattet av flyttevedtaket i 2003 – er det kun 2 av 5 som har oppnådd full bemanning på tilflyttingsstedet. Av disse flyttet Konkurransetilsynet til en region som har svært godt rekrutteringsgrunnlag. Medietilsynet flyttet til en region med svakt

⁴ Figur 4.1 viser 111 ansatte for Konkurransetilsynet i 2008. Dette er senere korrigert til 106, men var ikke mulig å oppdatere av tidsmessige årsaker.

⁵ Klagenemda for offentlige anskaffelser

rekrutteringsgrunnlag for knyttet til mediefaglig kompetanse. Men på den annen side dreide det seg om kun ca 25 stillinger, samtidig som Fredrikstads regionen ligger relativt nærme nær Oslo.

Siden alle virksomhetene ser ut til å være over den mest intense rekrutteringsfasen – legger vi til grunn alle vil være fullt oppbemannet i løpet 2009 eller 2010. Det innebærer i tilfelle at det tar opptil 7 år fra flyttevedtak til en virksomhet er fullt oppbemannet på tilflyttingsstedet.

4.2.1 Utskiftning av personell

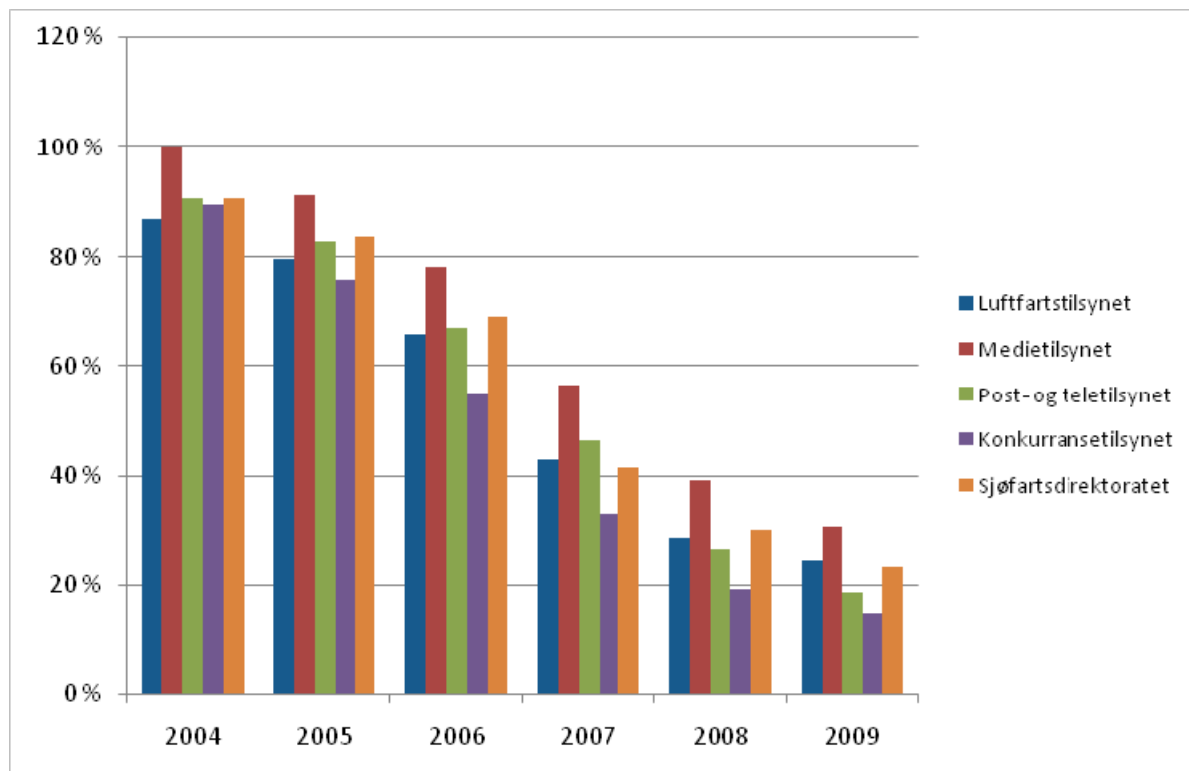
I det følgende vil vi vurdere hvor stor utskiftningen av personell har vært. Når en virksomhet flytter vil en forvente at det fører til et stort frafall – dvs. at mange velger ikke å flytte til det nye stedet eller gå inn på pendlerordninger. Dette representerer en hovedutfordring ifm flytting, da de aktuelle virksomhetene har kompetanse som eneste innsatsfaktor utover det som er nødvendig for ordinær kontordrift. Videre legger vi til grunn at virksomhetene uten unntak har behov for høy og spesialisert kompetanse for å kunne løse sine oppdrag på en tilfredsstillende måte.

Vi tar igjen utgangspunkt i at virksomhetene ble gitt en flytteperiode på tre år og skulle være ferdig flyttet 1. januar 2007. Dette med unntak av Kystverket som ble vedtatt flyttet i 2001, og skulle gjennomføre flyttingen i løpet av samme år. Vi har derfor som hypotese at alle nå har lagt flytteprosessen bak seg, og at de på nytt sted framstår som minst like kompetente som de ville vært hvis de hadde forblitt i Oslo. Uten flytting er det grunn til å tro at flere ville utviklet seg kompetansemessig i positiv retning – men dette blir en vurdering som må gjøres for hver enkelt virksomhet.

Dagens stab i virksomhetene kan deles inn i personer som var i virksomheten før flyttevedtaket og personer som er rekruttert etter flyttevedtaket. Vi har i utgangspunktet en antakelse om at andel medarbeidere som var i virksomhetene før flyttevedtaket, og som fortsatt er der, er lav. Bakgrunnen er den store omleggingen det innebærer for ansatte og deres familiemedlemmer å bosette seg i en annen del av landet eller å gå inn på pendlerordninger. Videre flyttet alle virksomhetene fra Oslo, hvor det finnes mange alternative jobbmuligheter. Det svært gode arbeidsmarkedet som var i den aktuelle perioden har bidratt til at de som ikke ønsket å flytte fikk seg alternativ jobb.

Det viser seg at andelen medflyttere gjennomgående er svært lav. I Figur 4.2 ser vi hvordan frafallet av de som var ansatt ved flyttevedtaket er pr 1. januar 2009.

Figur 4.2 Andel av de som var ansatt før flyttevedtaket som fortsatt er ansatt. Data for Kystverket har ikke vært tilgjengelig.



Disse tallene gir imidlertid et for positivt bilde:

- **Sjøfartsdirektoratet**

Av de som var ansatt i Sjøfartsdirektoratet før flyttingen, jobber 23 prosent (47 personer) fortsatt i direktoratet, 21 personer med pendleravtaler. Sistnevnte løper til 2010. Kun 11 av de som var ansatt i Oslo har flyttet til Haugesund.

- **Luftfartstilsynet**

Nær en fjerdepart av de som var ansatt før flyttevedtaket var fortsatt i virksomheten pr 1. januar 2009. Ser en bort fra de som fortsatt har arbeidssted i Oslo er andelen imidlertid kun 12 prosent. Årsaken til at så mange fortsatt har Oslo som arbeidssted, er blant annet at det ble inngått en avtale innenfor kompetanseområder som var kritiske for å opprettholde produksjon i flytteperioden. I dag utgjør medarbeidere som er 60 år eller eldre en vesentlig del av de som har Oslo som arbeidssted. Vi ser dette som et uttrykk for at det har vært vesentlige utfordringer knyttet til å flytte virksomheten til Bodø – både i form av rekrutteringsgrunnlaget i tilflyttingsregionen og knyttet til selve flytteprosessen.

- **Post- og teletilsynet**

Av de som var ansatt før flyttevedtaket var 19 prosent fortsatt ansatt pr 1. januar 2009. Det er imidlertid kun 4-5 som har flyttet til regionen. Videre vil antall pendlere i løpet av året være redusert til ca 10. Det innebærer at av de som jobbet i Post- og teletilsynet ved flyttevedtaket, vil det i løpet av 2009 være kun ca 10 prosent som

fortsatt er ansatt.

- **Konkurransetilsynet**

Av de som var ansatt før flyttevedtaket er 12 prosent fortsatt er ansatt. Blant disse er det flere som er innenfor det administrative området. Videre har Konkurransetilsynet fortsatt noen få ansatte med arbeidssted i Oslo.

- **Kystverket**

Av de som var ansatt før flyttevedtaket er det 10 prosent som fortsatt er ansatt. Disse fordeler seg likt på Hovedkontoret i Ålesund og kompetansesentrene.

- **Medietilsynet**

Siden Medieforvaltningen var i Fredrikstad i utgangspunktet har vi holdt de ansatte der utenfor. Samlet for Statens filmtilsyn og Eierskapstilsynet er 25 prosent av de som var ansatt i 2003, fortsatt ansatt i 2008. At andelen er noe høyere enn for de andre virksomhetene kan henge sammen med at Statens filmtilsyn og Eierskapstilsynet flyttet relativt kort.

Vi konkluderer på denne bakgrunn med at flyttingen for alle virksomhetene har medført at de i stor grad har måttet bygge opp staben på nytt. Vi bygger dette på at 75-90 prosent av staben i de utflyttede virksomhetene er rekruttert etter at flyttevedtaket fant sted.

Vi finner ingen vesentlig forskjeller mellom virksomhetene. En ville for eksempel forvente at andelen ville avta med flytteavstanden – i hvert fall der avstanden er så kort at den gir grunnlag for dagpendling. Vi finner imidlertid at selv for den delen av Medietilsynet som flyttet fra Oslo til Fredrikstad, så er 75 prosent av staben rekruttert etter flyttevedtaket. Ser vi på Statens filmtilsyn isolert er andelen enda høyere.

Det høye frafallet representerer en hovedutfordring ifm flytting av statlig virksomhet. For det første er det at størsteparten av kompetansen forsvinner i løpet av relativt kort tid en vesentlig utfordring knyttet til den videre driften av virksomheten. Dette underbygger at det å opprettholde kompetansen er den sentrale utfordringen knyttet virksomhetenes mulighet til å løse sine samfunnsoppdrag. Dette må også ses i sammenheng med at 3 av 6 virksomheter fortsatt ikke her fullt bemannet på tilflyttingsstedet. Det betyr at i tillegg til at virksomhetene mister vesentlige deler av sin kompetanse, er det store utfordringer knyttet til å oppbemanne og bygge opp kompetansen på nytt.

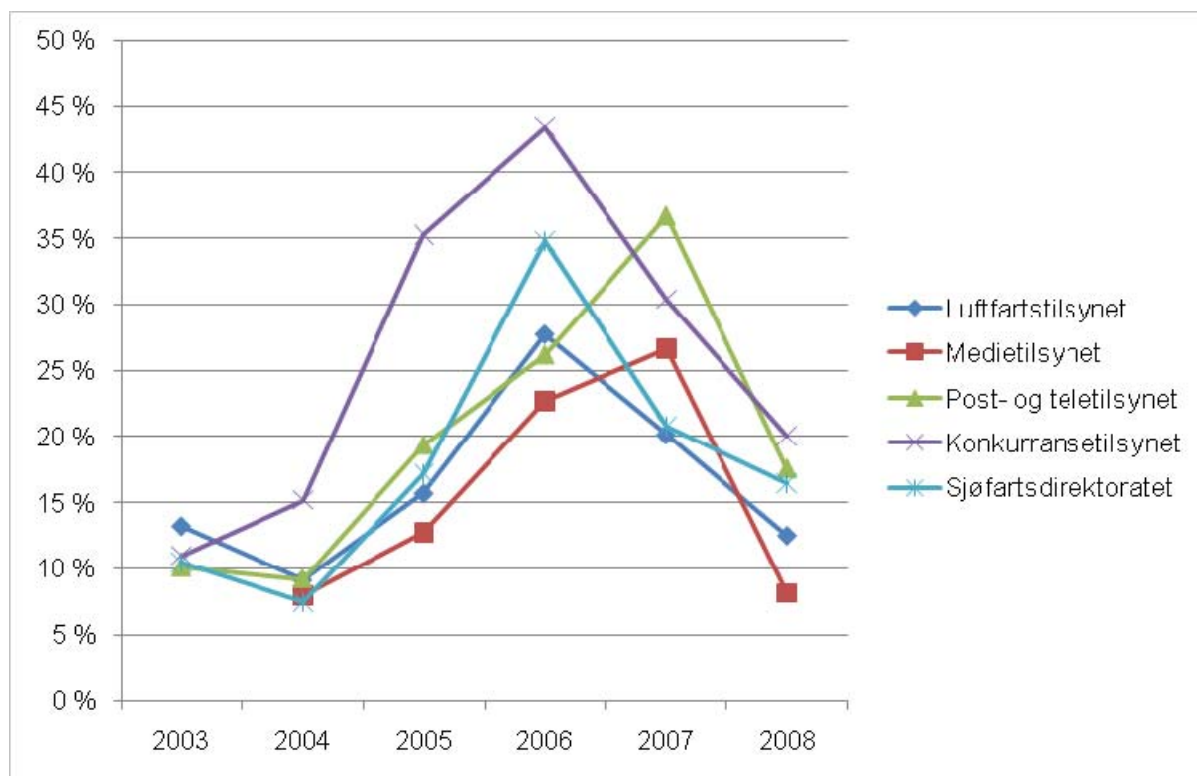
4.2.2 Turnover

Vi har vist at frafallet har vært høyt i alle virksomhetene. Dette til tross for at det har vært satt inn sterke økonomiske virkemidler for å beholde kompetente og erfarne medarbeidere. Virksomheten ville naturligvis også hatt en viss turnover hvis den hadde forblitt i Oslo – men den ville ikke vært på langt nær så høy. Dessuten ville frafallet åpenbart vært helt annerledes sammensatt. Vi mener dette følger av at flytting fratrukk virksomhetene de fleste muligheter mht til å holde på og videreutvikle dyktige medarbeidere, en må i stor grad bygge opp personalgruppen på nytt. Dette står i sterk kontrast til hva som ville vært tilfelle om virksomhetene ikke hadde flyttet.

Etter at turnover naturligvis har vært høy i årene etter flyttevedtaket - ser vi at den etter hvert avtar, jf Figur 4.3. Vi går ut fra at turnover så vil stabilisere seg i takt med at virksomhetene blir fullt eller nær fullt oppbemannet. Vi finner imidlertid at det er for tidlig å si hvilket nivå turnoveren vil stabilisere seg på for de ulike virksomhetene. Det at virksomhetene har vært i en fase med sterk oppbemanning, og at selve flytte- og omstillingsprosessen skaper stor slitasje i organisasjonen, trekker turnover opp. Jo lengre en organisasjon har kommet i omstillingsprosessen – jo mindre vil denne effekten være. På den andre siden vil det at en flytter til regioner hvor det er færre alternative jobbmuligheter enn i Oslo, trekke i retning av at en på sikt vil få en lavere turnover på tilflyttingsstedet enn en ved å bli værende i Oslo.

I Figur 4.3 ser vi at før flyttevedtaket hadde virksomhetene en turnover på 10-15 prosent. Videre ser vi at turnover som en følge av flyttingen går drastisk opp. Det sentrale spørsmålet er imidlertid, hvor høy turnover er det nå – 6 år etter flyttevedtaket – og hvilken vei den nå utvikler seg.

Figur 4.3 Turnover – 5 av virksomhetene. Data for Kystverket har ikke vært tilgjengelig.



Post- og teletilsynet, Konkurransetilsynet og Sjøfartsdirektoratet ligger på en vesentlig høyere turnover i dag enn de hadde på tidspunktet for flyttevedtaket. For Konkurransetilsynet og Sjøfartsdirektoratet er årsaken trolig at de har vært gjennom en fase med intens oppbemanning, samtidig som de ansatte har mange alternative jobbmuligheter i regionen. Konkurransetilsynet har høyt kvalifiserte økonomer og jurister og representerer et springbrett for videre karriere. Samtidig er det gode jobbmuligheter for både økonomer og jurister i Bergensregionen. Sjøfartsdirektoratet har personell som er attraktive i den maritime næringen – som er stor i Haugesundregionen. Dette bekreftes også i intervjuene med disse virksomhetene. Også Post- og teletilsynet har vært gjennom en periode med intens oppbemanning – men de ansatte har trolig færre alternative jobbmuligheter i regionen.

Medietilsynet har den lavest turnover – noe som kan henge sammen med at de ansatte i liten grad har alternative jobbmuligheter i Fredrikstadsregionen. Dette er noe overraskende gitt nærheten til Oslo. Samtidig har vi registrert at Medietilsynet har hatt like stort frafall av medarbeidere som resultat av flyttingen, jf Kapittel 4.2.1.

Vi finner at ingen av virksomhetene har lavere turnover enn de hadde før flyttingen. Videre ser vi at 3 har vesentlig høyere turnover. Siden alle fortsatt ser ut til å ha en avtakende turnover finner vi at det er for tidlig å si noe om på hvilket nivå den vil stabilisere seg. Vi har foreløpig ingen indikasjon på at turnover vil bli lavere på tilflyttingsstedet enn den ville vært hvis virksomhetene hadde forblitt i Oslo.

4.3 Kompetanse og ansiennitet

Har personalgruppen de nødvendige egenskapene mht å nå målene for virksomheten? Dette henger sammen med flere parametre som sier noe om hvilken formalkompetanse og erfaring staben har. Vi anvender først og fremst ansiennitet (fartstid i organisasjonen) som indikasjon på kompetanse. Vi undersøker dette gjennom å analysere personaldata knyttet til ansiennitet og gjennom intervjudata. Formalkompetansen er kartlagt gjennom intervjuer. Alle virksomhetene gir uttrykk for at de har rekruttert kandidater med god formalkompetanse – men at svært få har hatt relevant erfaring innenfor de aktuelle fagområdene.

En kunne naturligvis foretatt en detaljert kompetansekartlegging av virksomhetene før og etter flytting. Virksomhetene har ikke hatt data på dette og det har ikke vært mulig innenfor rammen av dette prosjektet å gjennomføre en selvstendig kartlegging.

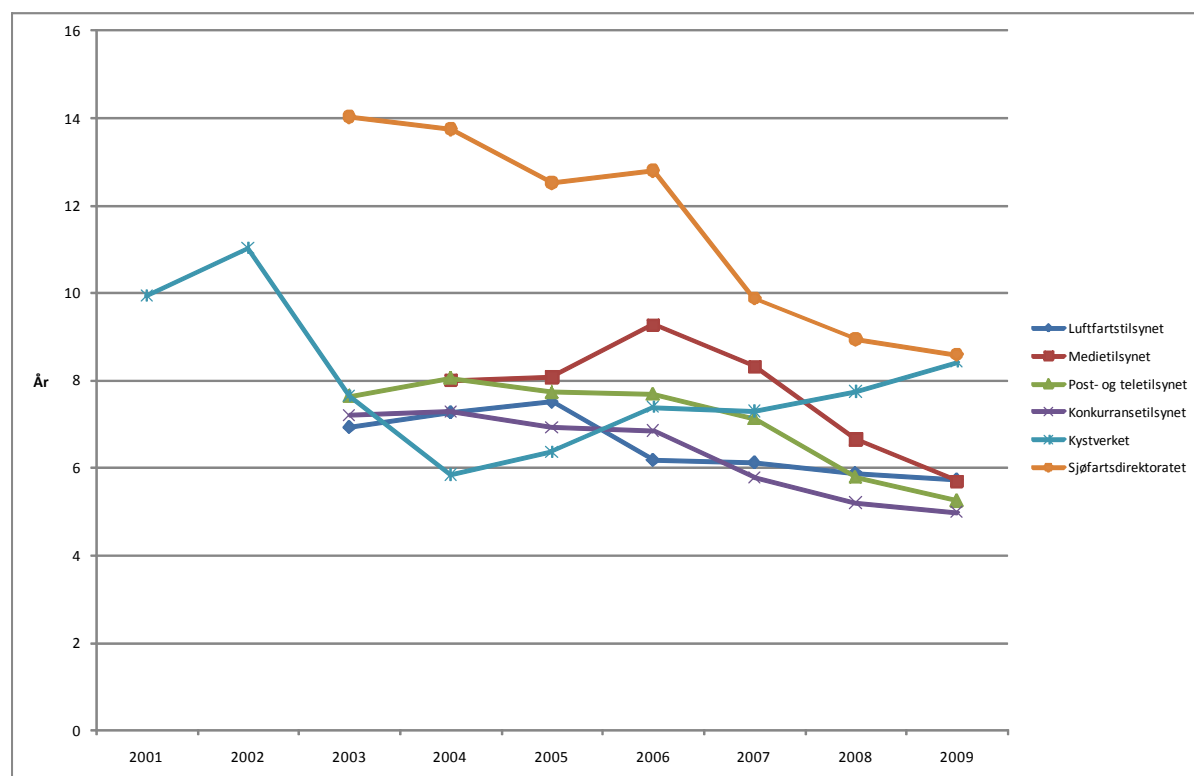
Ansiennitet i virksomheten er naturligvis ikke en fullgod indikator på kompetanse – men vi mener likevel at det gir en god indikasjon. Vi legger til grunn at i ekspertorganer (alle de aktuelle virksomhetene) er en sammenheng mellom hvor kompetent staben er og hvor lang ansiennitet de ansatte har i den aktuelle virksomheten.

Vi finner videre at det ikke er tilstrekkelig å vurdere den gjennomsnittlige ansienniteten for organisasjonen sett under ett – en må også ta hensyn til hvordan ansienniteten er fordelt. Vi har derfor kartlagt hvor mange ansatte i virksomhetene, som har vært i ansatt i mindre enn 5 år, 5-15 år og over 15 år.

4.3.1 Gjennomsnittlig ansiennitet

En vil forvente at den gjennomsnittlige ansienniteten til virksomhetene avtar som en følge av flyttingen. Vi minner om at vi har funnet at 75-90 prosent av staben skiftes ut. I Figur 4.4 vises utviklingen i gjennomsnittlig ansiennitet. For alle ser vi at ansienniteten er på et lavere nivå i 2009 enn før flyttevedtaket.

Figur 4.4 Gjennomsnittlig ansiennitet - 6 virksomheter



En skulle forvente at virksomhetene er kommet over fasen med avtagende ansiennitet, og over i en fase hvor den tiltar. De hadde en flytteperiode på tre år og skulle være fullt operative på tilflyttingsstedet innen 1. januar 2007. Noen av virksomhetene gjennomførte den fysiske flyttingen mot slutten av perioden. Dette er tilfellet for Sjøfartsdirektoratet, Medietilsynet og Post- og teletilsynet. Sistnevnte gjennomførte den fysiske flyttingen et halvt år etter at den fastsatte flytteperioden var gjennomført, på grunn av utsettelse knyttet til planlegging og bygging av nye lokaler i Lillesand. Andre har gjennomført den fysiske flyttingen gradvis – ved at de har oppbemannet organisasjonen på nytt sted i takt med avviklingen i Oslo. Dette er tilfellet for Konkurransetilsynet og Luftfartstilsynet. Disse virksomhetene har dermed vært på tilflyttingsstedet i godt over to år – med unntak av Post- og teletilsynet som har vært i Lillesand i noe under to år. Kystverket hadde en flytteperiode på kun ett år, og gjennomførte den fysiske flyttingen innenfor dette tidsrommet. Videre fant flyttingen sted i 2000, noe som innebærer at hovedkontoret har vært på plass (i Ålesund og i regionene) i over 7 år.

I motsetning til det vi hadde forventet, har alle virksomhetene som har vært på tilflyttingsstedet rundt 2 år fortsatt avtakende ansiennitet. Gitt at alle virksomhetene fortsatt er i en situasjon hvor hovedutfordringen er å øke den samlede erfaringen – er dette overraskende. Det kan til en viss grad henge sammen med at turnover fortsatt er på et høyere nivå enn før flyttevedtaket. Men det er ikke gitt at dette fører til avtakende ansiennitet. For at ansienniteten skal være stabil fra ett år til det neste – må den ansienniteten en mister ved at medarbeidere slutter oppveies av økningen knyttet til de som ikke slutter. Det at virksomhetene fortsatt mister mer ansiennitet enn de bygger opp representerer åpenbart en stor utfordring for virksomhetene.

4.3.2 Ansiennitetskategorier

Som nevnt går vi ut fra at virksomhetene er avhengige av at en relativt høy andel av medarbeiderne har en viss ansiennitet (fartstid i virksomheten). Medarbeidere i denne gruppen bidrar til å løse store og kompliserte saker, lære opp nye medarbeidere, fylle stillinger som mellomledere og være en rekrutteringsbase til topplederstillinger i organisasjonen. Hvis denne gruppen blir for liten, legger vi til grunn at det går sterkt ut over virksomhetens effektivitet og kvaliteten i oppgaveløsingen. I Figur 4.5 - Figur 4.10 (tatt inn bakerst i dette underkapittelet) vises utviklingen i ansiennitetskategoriene for alle de seks virksomhetene. Vi legger til grunn at fordelingen på ansiennitetskategorier før flytting er representativ for hvordan det ville vært dersom de hadde forblitt i Oslo.

For to av virksomhettene – Post- teletilsynet og Medietilsynet – finner vi at andelen medarbeidere som har vært i virksomheten i 5-15 år har falt kraftig, jf Figur 4.5 og Figur 4.7. For Post- og teletilsynet har andelen falt fra 48 til 20 prosent, og for Medietilsynet har den falt fra 48 til 23 prosent.

Vi finner videre at andelen som har vært ansatt i 5-15 år i dag er tilsvarende lav for både Luftfartstilsynet og Konkurransetilsynet. En viktig forskjell er imidlertid at den for disse virksomhetene var på det samme lave nivået også før flytтеvedtaket. For Luftfartstilsynet reflekterer det trolig at virksomheten ble opprettet i 2000 og til en viss grad fortsatt var under oppbygging da flytтеvedtaket kom. Flyttingen har således ført til at Luftfartstilsynet i dag har samme utfordring som de hadde før flyttingen. Dersom Luftfartstilsynet hadde forblitt i Oslo, er det all grunn til å tro at andelen medarbeidere som hadde vært i virksomheten i 5-15 år ville vært vesentlig høyere.

Konkurransetilsynet var en stabil organisasjon med lang fartstid i Oslo da flytтеvedtaket kom. I og med at lav ansiennitet representerte en vesentlig utfordring også før flytтеvedtaket, er det grunn til å tro at det til en viss grad kunne økt andelen, hvis det ikke hadde flyttet. På den andre siden bidrar det at Konkurransetilsynet var en stabil organisasjon med lang fartstid i Oslo i motsatt regning. Det er derfor ikke entydig at de ville fått høyere ansiennitet ved å forbli i Oslo.

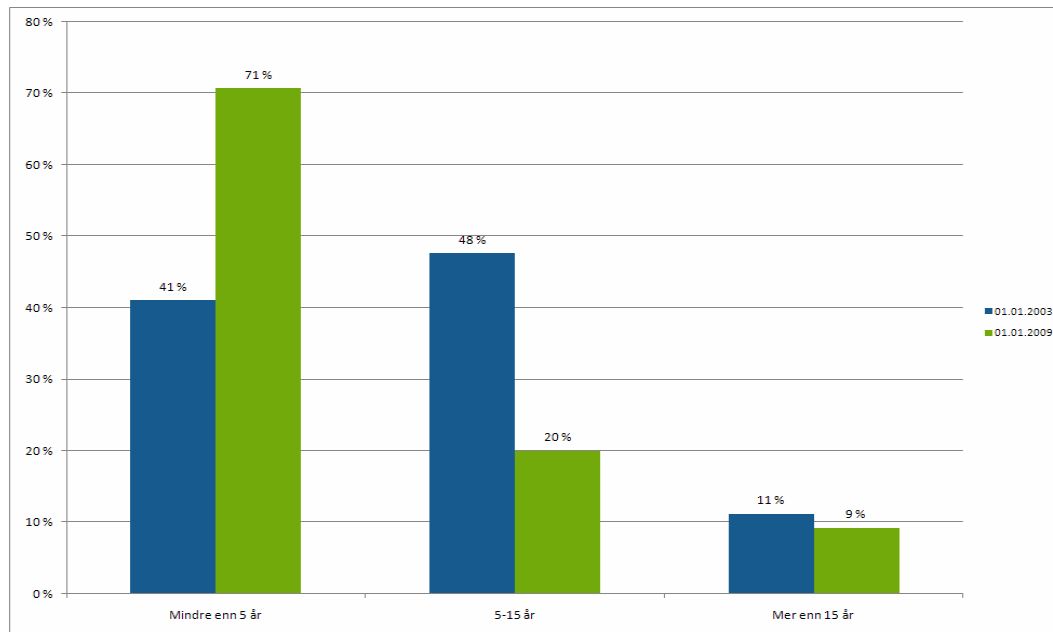
For Sjøfartsdirektoratet ser vi at andelen medarbeidere som har vært i virksomhetene i 5-15 år var lav før flytтеvedtaket og at den er på samme nivå i dag. Sjøfartsdirektoratet skiller seg imidlertid ut ved at det før flytting hadde en høy andel med mer enn 15 års erfaring. Denne har avtatt kraftig som en følge av flyttingen. Som en følge er andelen som har vært i virksomheten i mindre enn 5 år økt fra 38 til 59 prosent.

Post- og teletilsynet, Medietilsynet, Sjøfartsdirektoratet, Konkurransetilsynet og Luftfartstilsynet finner vi at andelen medarbeidere som har vært i virksomheten fortsatt er avtakende – 6 år etter flytтеvedtaket.

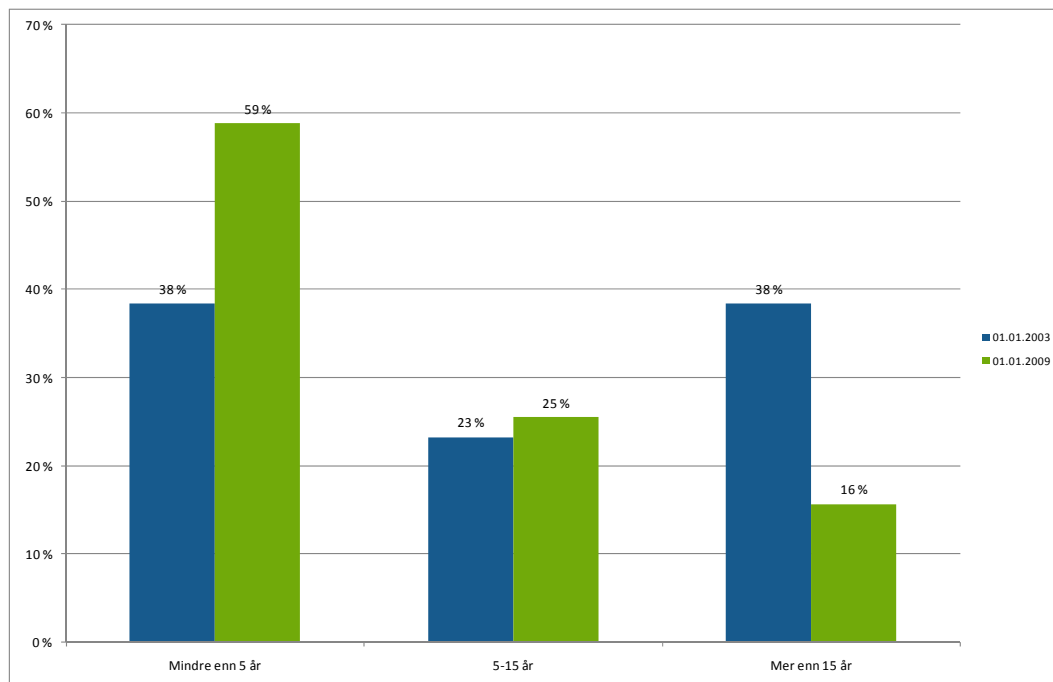
Vi konkluderer med at virksomhetene i svært liten grad har klart å holde på erfarne medarbeidere, utover en del som ble i selve flytтеfasen på grunn av at det ble gitt sterke incentiver i form av økonomiske virkemidler eller kompetanseheving. Dette har resultert i at alle virksomhetene nå gjennomgående har en høy andel uerfarne medarbeidere – noe som antas å gå utover effektiviteten i organisasjonene. Vi antar at dette er et forbigående fenomen, og at virksomhetene på sikt får gode kompetansemessige rammer for å løse sine oppdrag. Vi bygger dette på uttalelser fra virksomhetene om at de har rekruttert

medarbeidere med god formalkompetanse og at turnover er avtakende for alle. Det er imidlertid for tidlig å si noe om hvor lang tid det tar før organisasjonene får bygget opp ansiennitet. Ut fra de dataene vi har hentet inn er ansienniteten for alle unntatt Kystverket fortsatt avtakende. Dette innebærer at virksomhetene fortsatt mister mer ansiennitet (erfaring) enn de klarer å bygge opp.

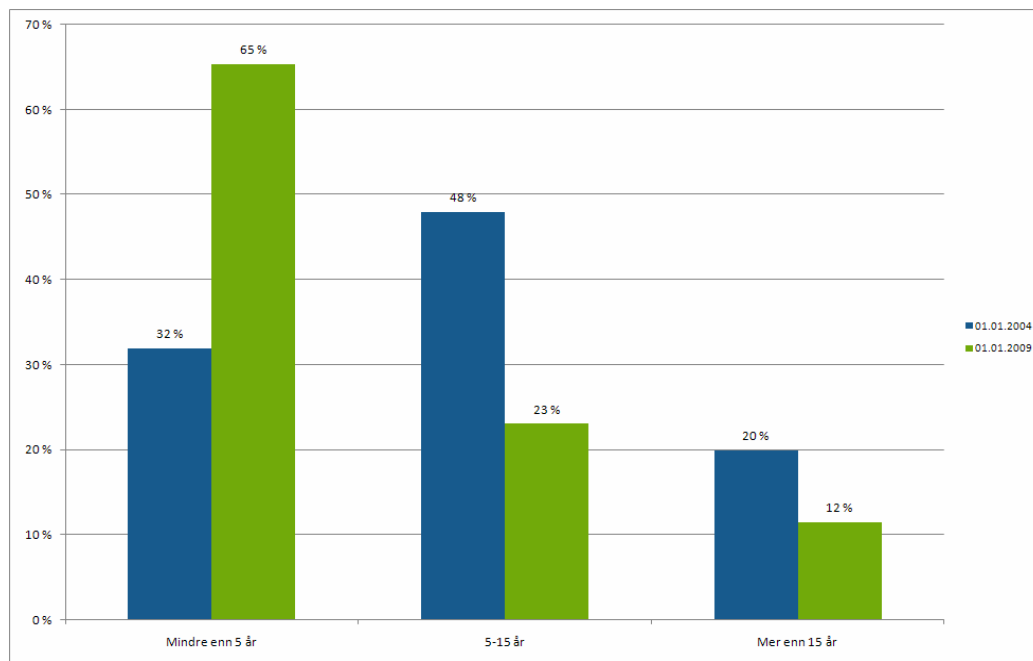
Figur 4.5 Ansiennitetskategorier - Post- og teletilsynet



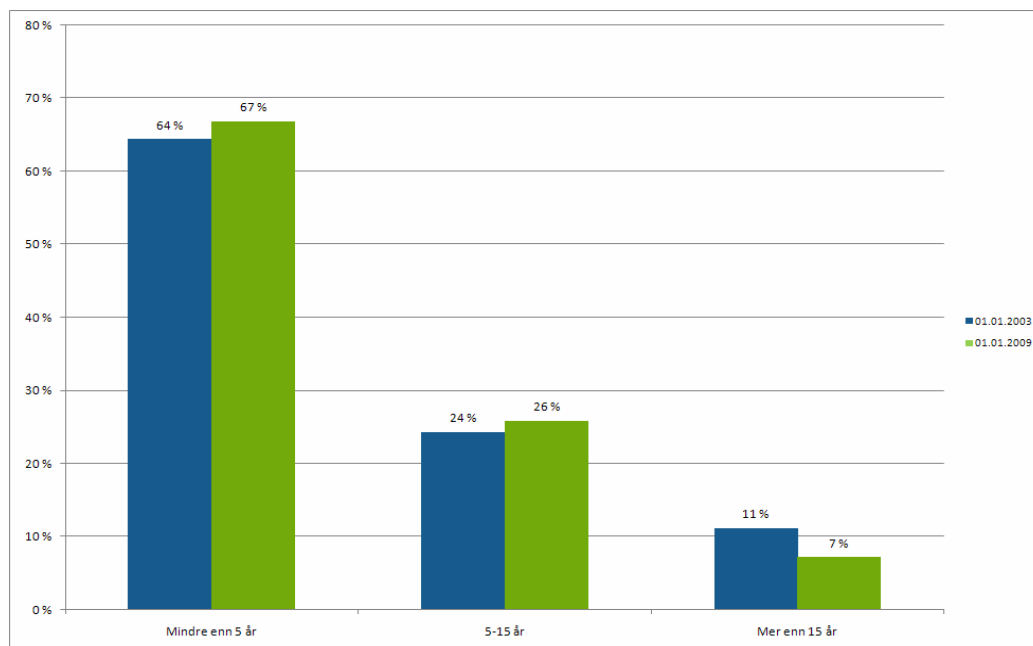
Figur 4.6 Ansiennitetskategorier - Sjøfartsdirektoratet



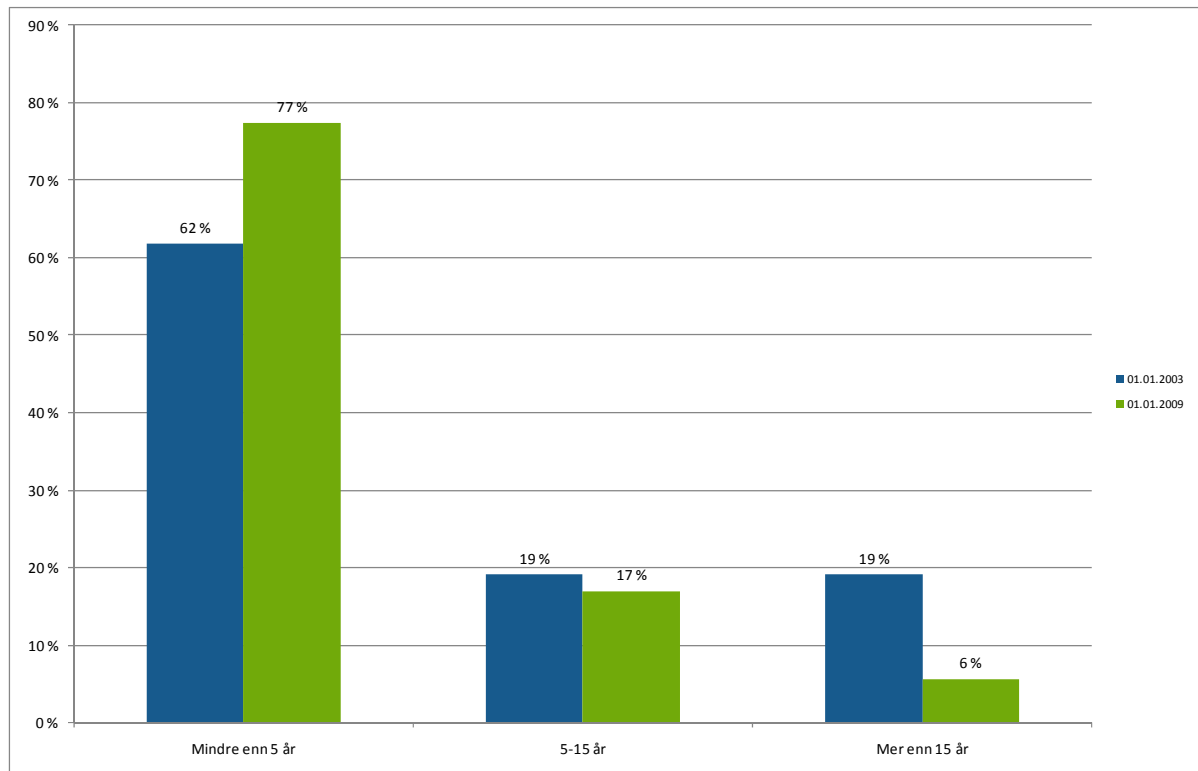
Figur 4.7 Ansiennitetskategorier - Medietilsynet



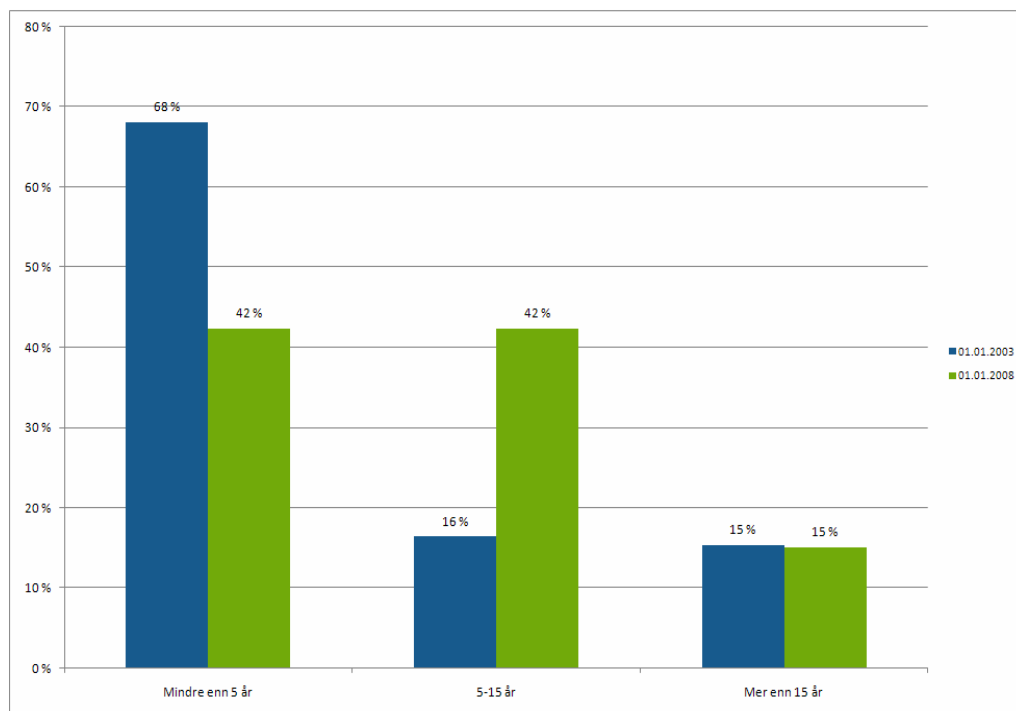
Figur 4.8 Ansiennitetskategorier - Luftfartstilsynet



Figur 4.9 Ansiennitets kategorier - Konkurransetilsynet



Figur 4.10 Ansiennitets kategorier - Kystverket



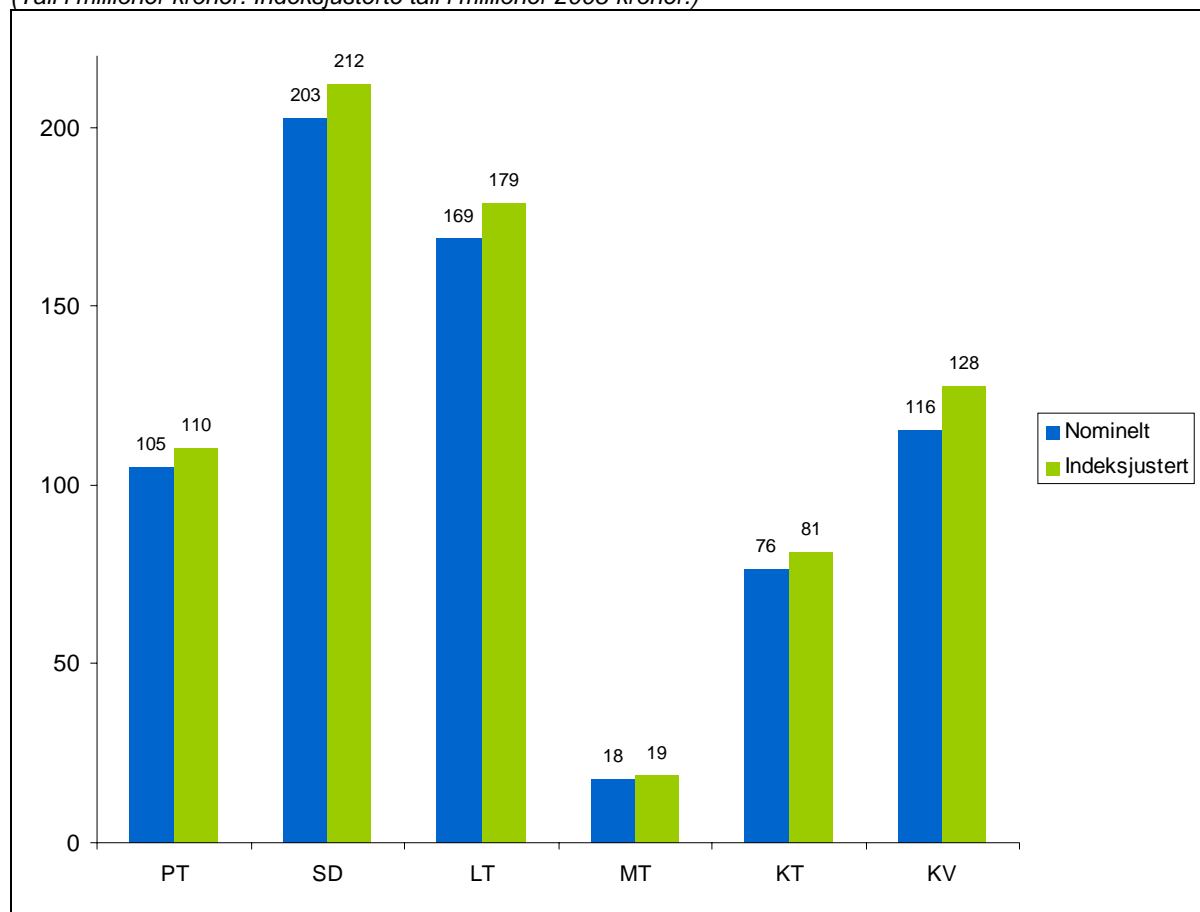
5 KOMPARATIV ANALYSE – KOSTNADER

5.1 Kortsiktige effekter

Som nevnt tidligere, består analysen av kortsiktige effekter av en vurdering av engangskostnadene som har påløpt i forbindelse med flyttingen. I forkant av analysearbeidet forventet vi å finne at disse er i tråd med tildelte flyttemidler for den enkelte virksomhet, men at det også har påløpt kostnader som har blitt dekket inn over ordinære driftsbudsjetter. Mest interessant er det imidlertid å sammenholde de samlede flyttekostnadene med de potensielle innsparingene i driftskostnadene for å se totaløkonomien i hvert flytteprosjekt. Dersom det var en målsetting for flyttingen at den skulle være kostnadseffektiv for hver virksomhet isolert sett, kunne ikke flyttekostnadene være større enn at de kunne forsvares av reduksjonen i driftskostnadene.

Flyttingen av de enkelte virksomhetene har vært av svært ulik karakter og omfang, hvor enkelte av enhetene har flyttet hele virksomheten til nye landsdeler, mens for eksempel Medietilsynet kun har flyttet deler av virksomheten til Fredrikstad. Figur 5.1 illustrerer disse forskjellene i omfang.

Figur 5.1 Totale flyttekostnader for 6 virksomheter
(Tall i millioner kroner. Indeksjusterte tall i millioner 2008-kroner.)

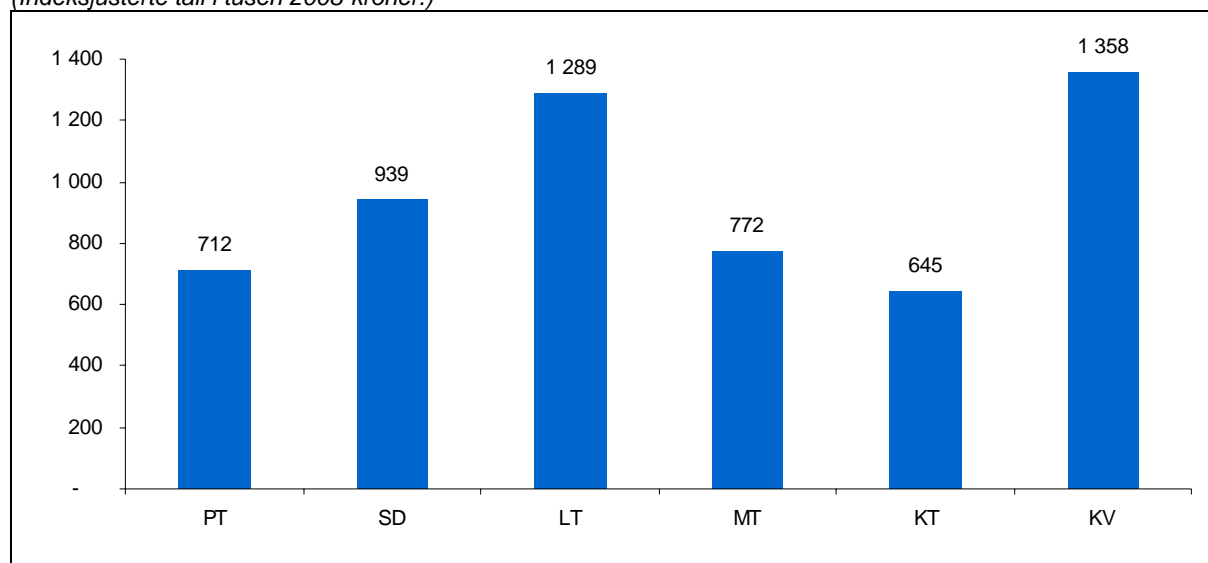


Figuren viser totale flyttekostnader som er rapportert av de enkelte virksomhetene frem til og med 2008. Samlet utgjør flyttekostnadene for de seks virksomhetene kr. 686 mill. nominelt, og kr. 729 mill. i 2008-kr. (indeksjusterte tall)⁶.

Vi ser at Sjøfartsdirektoratet og Luftfartstilsynet har rapportert vesentlig høyere flyttekostnader enn de øvrige virksomhetene, mens Medietilsynets flyttekostnader er klart lavest av virksomhetene og utgjør eksempelvis under 10 prosent av Sjøfartsdirektoratets flyttekostnader. Konkurransetilsynet har også relativt lave flyttekostnader sammenliknet med Sjøfartsdirektoratet og Luftfartstilsynet. Konkurransetilsynets flyttekostnader utgjør godt under halvparten av de to sistnevnte virksomhetenes kostnader.

Det er også interessant å se totale flyttekostnader per ansatt⁷, jf. Figur 5.2 under.

Figur 5.2 Totale flyttekostnader per ansatt for 6 virksomheter
(Indeksjusterte tall i tusen 2008-kroner.)



Figur 5.2 viser at kostnadene varierer betydelig også sett i forhold til antall ansatte som flytter, og de ligger i intervallet kr. 0,6 til 1,4 mill. per ansatt. Vi ser at Luftfartstilsynet og Kystverket har hatt vesentlig dyrere flytteprosesser enn øvrige virksomheter, mens Konkurransetilsynet har hatt de laveste kostnadene i forhold til antall ansatte som flytter.

Figur 5.3 under viser i hvilken grad påløpte flyttekostnader er i tråd med tildelte flyttemidler⁸.

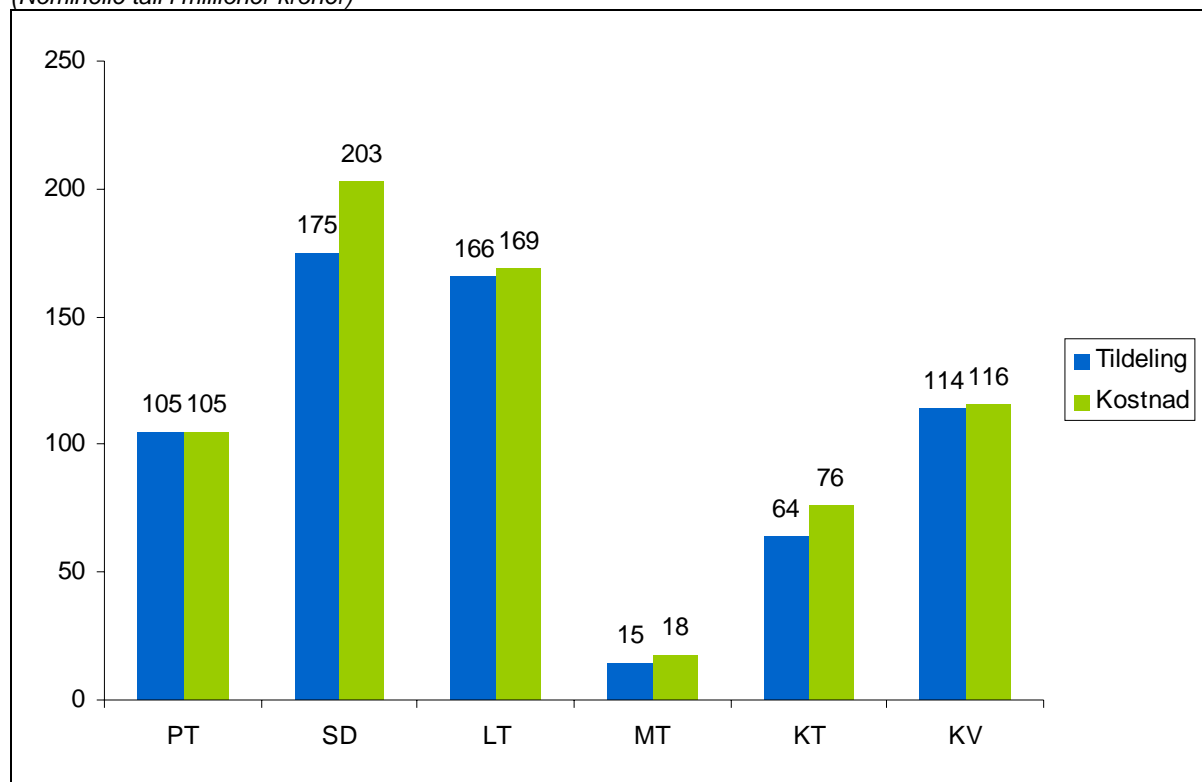
⁶ Flyttekostnadene er justert i tråd med SSBs offisielle konsumprisindeks til 2008-tall

⁷ Antall ansatte baserer seg på innhentede tall fra virksomhetene. Det er benyttet gjennomsnittlig antall ansatte per 1.1 i perioden 2001-2003 for samtlige virksomheter med unntak av Kystverket, hvor det er benyttet antall ansatte per 1.1.2001.

⁸ Tildeling refererer til totale tildelte flyttemidler. For de fleste virksomhetene er midlene utelukkende tildelt over post 22, men særskilte tildelinger over øvrige poster relatert til flyttingen er også inkludert hvor dette forekommer.

Tildelingen til Medietilsynet omfatter flyttemidler som er tildelt både Medietilsynet, Kultur- og kirke departementet og Statens medieforvaltning.

Figur 5.3 Totale flyttekostnader og -tildelinger for 6 virksomheter
(Nominelle tall i millioner kroner)



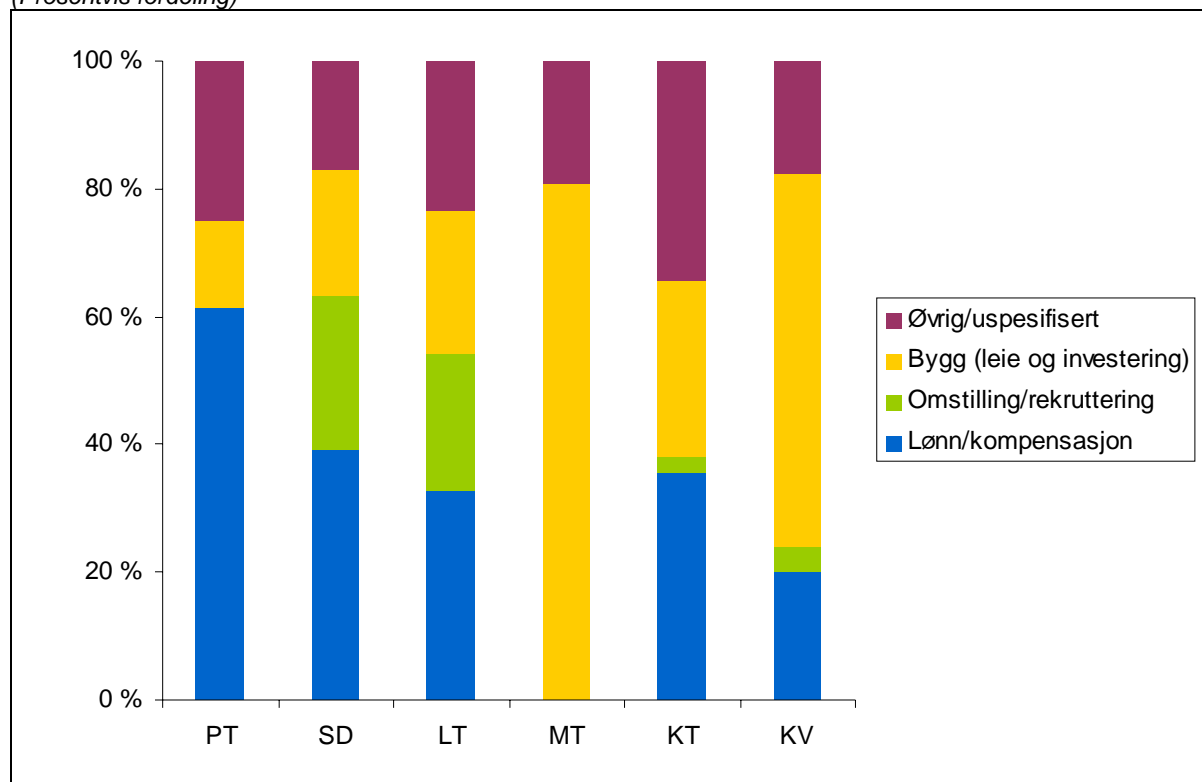
Vi ser av Figur 5.3 at samtlige virksomheter har totalkostnader som er minst like store som tildelingen. Post- og teletilsynet, Luftfartstilsynet og Kystverket har alle kostnader som for praktiske formål tilsvarer tildelingen, da ingen har merforbruk over 2 prosent.

Sjøfartsdirektoratet, Medietilsynet og Konkurransetilsynet har alle et merforbruk som ligger mellom 15 prosent og 22 prosent. Begrepet "merforbruk" er også litt misvisende i denne sammenheng, da samtlige virksomheter har finansiert dette merforbruket over løpende drift (post 01). Sjøfartsdirektoratet har per utgangen av 2008 kr. 10 mill. som ikke er benyttet av tildelingen over post 22 Flyttekostnader. De opplyser imidlertid at de har budsjettert med ytterligere kr. 10,5 mill. i flyttekostnader for 2009, som ikke er inkludert i datagrunnlaget til Figur 5.3.

I tillegg til at omfanget av flyttekostnader varierer mellom virksomhetene, har flyttingenes karakter og den enkelte virksomhets utfordringer gjort at ulike tiltak har blitt prioritert. Dette ser vi ved å se nærmere på hvilke tiltak som dominerer flyttekostnadene ved hver av virksomhetene. Figur 5.4 illustrerer i grove trekk hvilke typer tiltak de enkelte virksomhetene har prioritert. Figuren viser den prosentvise andelen av fire ulike kategorier av tiltak⁹.

⁹ Figuren baserer seg på en overordnet analyse av hva slags tiltak den enkelte virksomhet har oppgitt at de har prioritert gjennom sin rapportering av flyttekostnader. Figuren viser tiltakenes andel av totale flyttekostnader for den enkelte virksomhet.

Figur 5.4 Flyttekostnader fordelt etter tiltak for 6 virksomheter
(Prosentvis fordeling)



Vi ser av figuren at lønns- og kompensasjonsrettede tiltak, sammen med tiltak rettet mot omstilling og rekruttering, utgjør om lag 60 % av flyttekostnadene for både Post- og teletilsynet, Sjøfartsdirektoratet og Luftfartstilsynet. For Konkurransetilsynet ligger denne andelen i underkant av 40 %, mens Kystverket har benyttet nær en fjerdedel av sine flyttekostnader på denne type tiltak. Medietilsynet skiller seg klart ut fra de øvrige virksomhetene da de for praktiske formål ikke har hatt kostnader til kompensasjonsrettede tiltak eller omstilling og rekruttering.

Byggrelaterte kostnader utgjør også en betydelig andel for virksomhetene. Særlig for Medietilsynet og Kystverket er det disse kostnadene som er dominerende.

I det følgende omtales flyttekostnadene for den enkelte virksomhet nærmere.

Post- og teletilsynet

Rapporteringen fra tilsynet viser at flyttekostnadene har påløpt i årene 2003-2008 og beløper seg totalt til kr. 110,4 mill. i 2008-kr. (indeksjusterte tall)¹⁰ og kr. 104,9 mill. nominelt. Flyttekostnadene relaterer seg til særskilt tildeling over post 22 Flyttekostnader på totalt kr. 104,7 mill. nominelt i perioden 2003-2008.

I Tabell 5.1 har vi foretatt en gruppering av innrapporterte flyttekostnader fra Post- og teletilsynet.

¹⁰ Flyttekostnadene er justert i tråd med SSBs offisielle konsumprisindeks til 2008-tall

Tabell 5.1 Post- og teletilsynet - flyttekostnader etter tiltak (nominelle tall)

Tiltak	MNOK	Andel
Lønnsrelatert, inkl. ventelønn og vikarer	64,3	61 %
Markedsføring, annonser og lignende	6,6	6 %
Investeringer og vedlikehold inventar og utstyr o.a. lokalrelatert	14,3	14 %
Konsulenter	13,6	13 %
Reisekostnader	3,5	3 %
Diverse kostnader	2,6	2 %
Totale flyttekostnader	104,9	100 %

Av tabellen ser vi at lønnsrelaterte kostnader utgjør over 60 prosent av totale flyttekostnader, mens lokalrelaterte kostnader utgjør 14 prosent. 13 prosent av kostnadene har blitt benyttet til kjøp av diverse konsulenttjenester.

Sjøfartsdirektoratet

Rapporteringen fra direktoratet viser at flyttekostnadene har påløpt i årene 2004-2008 og beløper seg totalt til kr. 212 mill. i 2008-kr. (indeksjusterte tall)¹¹ og kr. 203 mill. nominelt. I tillegg opplyser direktoratet at de har budsjettert med ytterligere kr. 10,5 mill. i flyttekostnader for 2009, slik at totale nominelle kostnader blir kr. 213,5 mill. Administrasjonen i direktoratet opplyser i tillegg at de internt opererer med ytterligere kr. 17,3 mill. i flyttekostnader i form av estimat på tidsforbruk for egne ansatte. Vi har ikke inkludert disse kostnadene i våre analyser, da disse er vurdert å være preget av for høy grad av usikkerhet og liten grad av sporbarhet.

Direktoratet har rapportert at flyttekostnadene relaterer seg både til særskilt tildeling over post 22 Flyttekostnader og kostnader finansiert over post 01 Driftsutgifter. Nominelt utgjorde tildelingen over post 22 Flyttekostnader kr. 175 mill., mens regnskapsførte kostnader under samme post utgjorde kr. 165 mill ved utgangen av 2008. Flyttekostnader finansiert over post 01 Driftsutgifter utgjorde kr. 38 mill. nominelt.

Vi kan observere at flyttekostnadene er innenfor tildelt beløp, men det fremgår også av direktoratets rapportering at det har påløpt betydelige kostnader som er tatt over post 01 Driftsutgifter. Direktoratet trekker også frem at det har påløpt betydelige kostnader i form av alternativkostnader knyttet til ansattes tidsbruk. Direktoratet hevder at ansatte har brukt mye av sin ordinære tid til flytteprosessen, hvilket har gått på bekostning av ordinære aktiviteter. De sier videre at den overordnede måloppnåelsen ikke har blitt påvirket av dette. Man vil derfor kunne hevde at reelle kostnader er enda høyere enn de tall som er presentert i denne analysen.

I Tabell 5.2 har vi foretatt en gruppering av innrapporterte flyttekostnader fra Sjødirektoratet.

¹¹ Flyttekostnadene er justert i tråd med SSBs offisielle konsumprisindeks til 2008-tall

Tabell 5.2 Sjøfartsdirektoratet - flyttekostnader etter tiltak (nominelle tall)
(Tallene inkluderer ikke kr. 10,5 mill. i budsjetterte kostnader for 2009.)

Tiltak	MNOK	Andel
Sikring av ressurser og kompetanse	50,2	25 %
Lønnskompensasjoner og andre lønnsrelaterte kostnader finansiert over post 01	29,4	15 %
Opplæringsenheten i Haugesund	26,5	13 %
Virkemidler ved omstilling	21,9	11 %
Nye lokaler i Haugesund, flytting hovedkontor	40,4	20 %
Andre tiltak	34,2	17 %
Totale flyttekostnader	202,7	100 %

Våre analyser av rapporterte tall viser at over 60 prosent av totale flyttekostnader knytter seg til lønns- og kompensasjonsrettede tiltak inkludert sikring av ressurser og kompetanse, herunder outplacement, nøkkeltilskudd, kompetanseutvikling, utgifter til pendling, vikarer o.a. jf. Tabell 5.2.

I tillegg fremgår det av tabellen at 20 prosent av kostnadene har gått med til lokalrelaterte kostnader, herunder dobbel husleie og konsulentbistand, i tillegg til inventar, IT-infrastruktur og lignende.

Luffartstilsynet

Rapporteringen fra tilsynet viser at flyttekostnadene har påløpt i årene 2004-2008 og beløper seg totalt til kr. 179 mill. i 2008-kr. (indeksjusterte tall)¹² og kr. 169 mill. nominelt.

Flyttekostnadene relaterer seg både til særskilt tildeling over post 02 og 22 Flyttekostnader og kostnader finansiert over post 01 Driftsutgifter. Nominelt utgjorde tildelte flyttemidler kr. 165,5 mill., og samtlige midler ble disponert ifølge rapporteringen fra tilsynet. Flyttekostnader finansiert over post 01 Driftsutgifter utgjorde kr. 3,2 mill. nominelt.

I Tabell 5.3 har vi foretatt en gruppering av innrapporterte flyttekostnader fra Luffartstilsynet.

Tabell 5.3 Luffartstilsynet - flyttekostnader etter tiltak (nominelle tall)

Tiltak	MNOK	Andel
Lønn og overhead	55,4	33 %
Omstilling og rekruttering	35,8	21 %
Bygg i Bodø og IKT	35,0	21 %
Husleie	2,9	2 %
Andre driftskostnader	22,2	13 %
Uspesifisert	17,4	10 %
Totale flyttekostnader	168,7	100 %

Fra Tabell 5.3 kan vi lese at 54 prosent av kostnadene har gått med til tiltak knyttet til lønn og kompensasjoner, omstilling og rekruttering. Lokalrelaterte kostnader inkludert husleie utgjør kr. 37,9 mill., tilsvarende 23 prosent av totale flyttekostnader.

¹² Flyttekostnadene er justert i tråd med SSBs offisielle konsumprisindeks til 2008-tall

Medietilsynet

Administrasjonen opplyser at tildelte flyttemidler til sammen utgjør kr. 14,5 mill. og består av følgende tildelinger; engangsbevilgning over post 22 Flyttekostnader på kr. 9,4 mill. i 2004, disponert av Kultur- og kirke departementet, ekstrabevilgning over post 01 Driftsutgifter på kr. 1,1 mill. i 2004 til Statens medieforvaltning og ekstrabevilgning over post 01 Driftsutgifter på kr. 4 mill. til Medietilsynet

Rapporteringen fra tilsynet viser at flyttekostnadene har påløpt i årene 2005-2008 og beløper seg totalt til kr. 18,5 mill. i 2008-kr. (indeksjusterte tall)¹³ og kr. 17,7 mill. nominelt.

Differansen mellom nominelle kostnader på kr. 17,7 mill. og tildelte 14,5 mill. ble ifølge Medietilsynets administrasjon finansiert over tilsynets ordinære rammer.

I Tabell 5.4 har vi foretatt en gruppering av innrapporterte flyttekostnader fra Medietilsynet.

Tabell 5.4 Medietilsynet - flyttekostnader etter tiltak (nominelle tall)

Tiltak	MNOK	Andel
Husleie gamle lokaler	3,0	17 %
Investeringer i bygg, innredning (tepper, infrastruktur for data, låsesystem, arkivsystem mv.)	5,9	33 %
Tjenesteutgifter knyttet til installasjon av investering IKT-plattform og telefoniløsning	3,2	18 %
IKT-plattform og telefoniløsning	2,2	12 %
Øvrige tiltak	3,4	19 %
Totale flyttekostnader	17,7	100 %

Medietilsynets rapporterte flyttekostnader består for det vesentlige av tiltak knyttet til lokaler og investeringer i nye systemer, samt dobbel husleie for en periode, jf. Tabell 5.4. Disse kostnadene knyttet til lokaler og infrastruktur utgjør mer enn 80 prosent av totale flyttekostnader.

Utgifter relatert til lønn og kompensasjoner for reising og flytting utgjør ikke mer enn rundt 14 prosent av de totale flyttekostnadene viser vår analyse. Vi ser at denne andelen er svært beskjeden sammenliknet med prosessene for andre virksomheter. Administrasjonen gir uttrykk for at dette er som forventet, da halvparten av de ansatte faktisk ikke flyttet men allerede var lokalisert i Fredrikstad. Samtidig må det sies å være en overkommelig avstand mellom Oslo og Fredrikstad. I tillegg opplyser administrasjonen at mange av de ansatte sluttet allerede før flyttingen, slik at det eksempelvis ble begrenset behov for ventelønn eller andre virkemidler.

Konkurransetilsynet

Rapporteringen fra tilsynet viser at flyttekostnadene har påløpt i årene 2003-2008 og beløper seg totalt til kr. 83 mill. i 2008-kr. (indeksjusterte tall)¹⁴ og kr. 76,3 mill. nominelt.

¹³ Flyttekostnadene er justert i tråd med SSBs offisielle konsumprisindeks til 2008-tall

¹⁴ Flyttekostnadene er justert i tråd med SSBs offisielle konsumprisindeks til 2008-tall

Flyttekostnadene relaterer seg både til særskilt tildeling over post 22 Flyttekostnader og kostnader finansiert over post 01 Driftsutgifter. Nominelt utgjorde tildelingen over post 22 Flyttekostnader kr. 64 mill., tilsvarende presenterte regnskapstall. Flyttekostnader finansiert over post 01 Driftsutgifter utgjorde kr. 12,3 mill. nominelt.

I Tabell 5.5 har vi foretatt en gruppering av innrapporterte flyttekostnader fra Konkurransetilsynet.

Tabell 5.5 Konkurransetilsynet - flyttekostnader etter tiltak (nominelle tall)

Tiltak	MNOK	Andel
Stillinger o.a. lønnsrelaterte kostnader inkl. virkemidler og vikarer	27,2	36 %
Annonsering og kunngjøring	1,8	2 %
Lokalleie og relaterte utgifter	4,6	6 %
Investeringer og vedlikehold inventar, EDB, telefoni	16,4	22 %
Konsulenter og bistand	7,0	9 %
Kurs og reiser	6,5	9 %
Diverse kostnader over post 01 (uspesifisert)	12,3	16 %
Øvrige tiltak	0,6	1 %
Totale flyttekostnader	76,3	100 %

Vi ser av Tabell 5.5 at flyttekostnadene blant annet består av en betydelig andel lønns- og kompensasjonsrettede tiltak. Konkrete investeringer i inventar og EDB-utstyr utgjør også betydelige beløp.

Kystverket

Rapporteringen fra Kystverket viser at flyttekostnadene har påløpt i årene 2001-2008 og beløper seg totalt til kr. 127,7 mill. i 2008-kr. (indeksjusterte tall)¹⁵ og kr. 115,6 mill. nominelt. Administrasjonen opplyser at tildelingen i forbindelse med flyttingen var på kr. 114,2 mill. nominelt. Flyttekostnadene viser således noe merforbruk i forhold til hva Kystverket har rapportert som flyttetildeling.

I Tabell 5.6 har vi foretatt en gruppering av innrapporterte flyttekostnader fra Kystverket.

¹⁵ Flyttekostnadene er justert i tråd med SSBs offisielle KPI til 2008-tall

Tabell 5.6 Kystverket - flyttekostnader etter tiltak (nominelle tall)

Tiltak	MNOK	Andel
Ventelønn og andre lønnskostnader	23,2	20 %
Rekruttering og arbeidsmarkedstiltak	4,6	4 %
Kostnad lokaler inkl. energi og brensel, inventar og IKT (ca. 50/50 ombygging Ålesund og husleiekostnader Oslo)	67,4	58 %
Fremmede tjenester (konsulenter, kontortjenester m.m.)	13,8	12 %
Diverse reiser, møter og kurs	4,2	4 %
Øvrig	2,5	2 %
Totale flyttekostnader	115,6	100 %

Vi ser av Tabell 5.6 at 58 prosent av flyttekostnadene er lokalrelaterte kostnader. Omtrent halvparten av lokalkostnadene knytter seg til ombygging av nye lokaler i Ålesund, hvor det ifølge administrasjonen var behov for å gjøre en del tilpasninger av lokalene for å tilfredsstille Kystverkets behov. De har videre opplyst at den andre halvparten av lokalkostnadene refererer seg til husleiekostnader i Oslo.

Rapporteringen fra Kystverket viser at de også har hatt betydelige kostnader til ventelønn for ansatte som ikke flyttet med til Ålesund, og som heller ikke fikk seg ny jobb i Oslo, samt til øvrige lønnskostnader. Disse kostnadene har beløpt seg til kr. 23,2 mill. ved utgangen av 2008, jf. Tabell 5.6, og det er fortsatt noen få personer som hever ventelønn. For 2008 utgjorde ventelønnen kr. 2,1 mill.

Oppsummering av kortsiktige effekter (flyttekostnader)

Felles for brorparten av virksomhetene er at flyttekostnadene i første rekke domineres av tiltak relatert til lønn og kompensasjoner for å beholde ansatte både fast og i en overgangsordning. Medietilsynet er et unntak i så måte, da de praktisk talt ikke har hatt behov for å benytte seg av slike tiltak ifølge administrasjonen ved tilsynet. Kystverket har også hatt en relativt lav andel av lønns- og kompensasjonsrettede tiltak.

I tillegg har det kostet mye å tilpasse og istandsette nye lokaler. Flere av virksomhetene har rapportert at de ikke har hatt fokus på besparelser i denne delen av flytteprosessen.

Vi ser også at påløpte kostnader generelt er i tråd med tildelinger. Hvorvidt størrelsen på flyttekostnadene kan forsvares ut fra et rent organisasjonsinternt og kostnadmessig fokus, vil vi først kunne svare på etter at vi har sett på analysen av de langsiktige effektene.

5.2 Langsiktige effekter

I innledningen til analysen av kortsiktige effekter skrev vi at de langsiktige besparelsene i driftskostnadene helst bør kunne forsvare flyttekostnaden. I utgangspunktet bør man også kunne forvente at flyttingen av virksomhetene ut av Oslo vil legge til rette for reduserte driftskostnader. Eksempelvis er lønnsnivået og lønnspresset generelt høyt i Oslo sammenliknet med andre regioner. Kvadratmeterprisen for leie av lokaler er også høye i Oslo. På den andre side vil man måtte forvente økte utgifter til reising når man velger en mindre sentral lokalisering. Dog utgjør reisekostnadene en så marginal andel av totale kostnader at de neppe vil få vesentlig effekt. Lønnskostnadene utgjør den største andelen av kostnadene og vil derfor i stor grad være avgjørende for hvorvidt totale driftskostnader

reduseres. Med forventningene om lavere lønnskostnader og lavere kostnader til lokaler vil man derfor kunne forvente at totale driftskostnader er redusert, i hvert fall i forhold til antall ansatte.

Vi har i casestudiene identifisert endringer i tre hovedkostnadskomponenter knyttet til det å flytte en virksomhet ut av Oslo; lønnskostnader, husleiekostnader og reisekostnader.

Før vi presenterer de tre kostnadskomponentene vil vi beskrive utviklingene i de totale driftskostnadene og driftskostnader pr ansatt.

5.2.1 Totale driftskostnader

Figur 5.5 og Figur 5.6 viser en samlet fremstilling av endringer før og etter flyttingen for de aktuelle virksomhetene.¹⁶

Post- og teletilsynet og Konkurransetilsynet har i følge våre beregninger reduserte totale driftskostnader. Vi registrerer at en finner en noe mindre reduksjon når vi beregner driftskostnadene per ansatt.

For Sjøfartsdirektoratet, Luftfartstilsynet¹⁷ og Medietilsynet øker de totale driftskostnadene. Beregner vi driftskostnadene per ansatt, finner vi en tilsvarende økning.

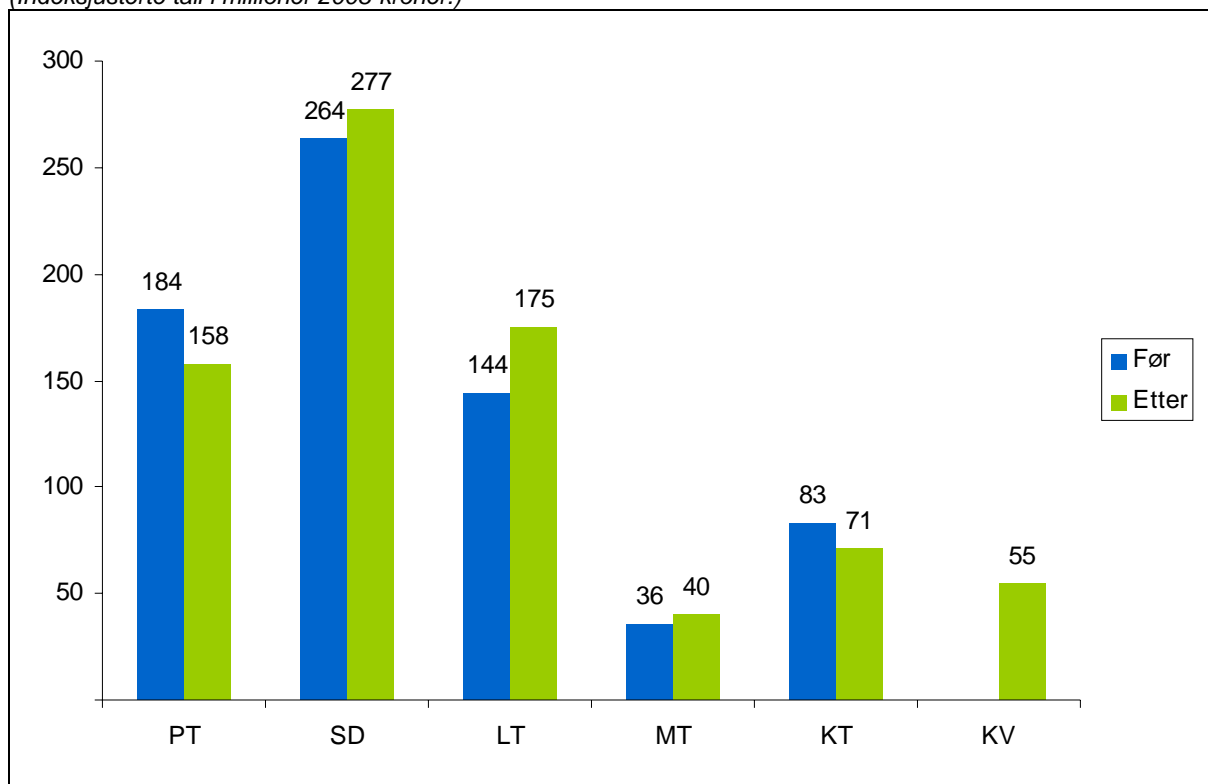
Luftfartstilsynet avviker fra de andre virksomhetene ved at de totale driftskostnadene øker, mens driftskostnadene per ansatt reduseres. Luftfartstilsynet vil imidlertid få sterkt økte kostnader til husleie fra 2011, som vil medføre at totale driftskostnader per ansatt også viser en økning etter flytting.

Beskrivelsen over viser at endringen i totale driftskostnader per ansatt ligger innenfor +/- 6 prosent for fire av de fem virksomhetene som kunne analyseres. Den eneste som har en større endring, er Sjøfartsdirektoratet med en økning på om lag 14 prosent.

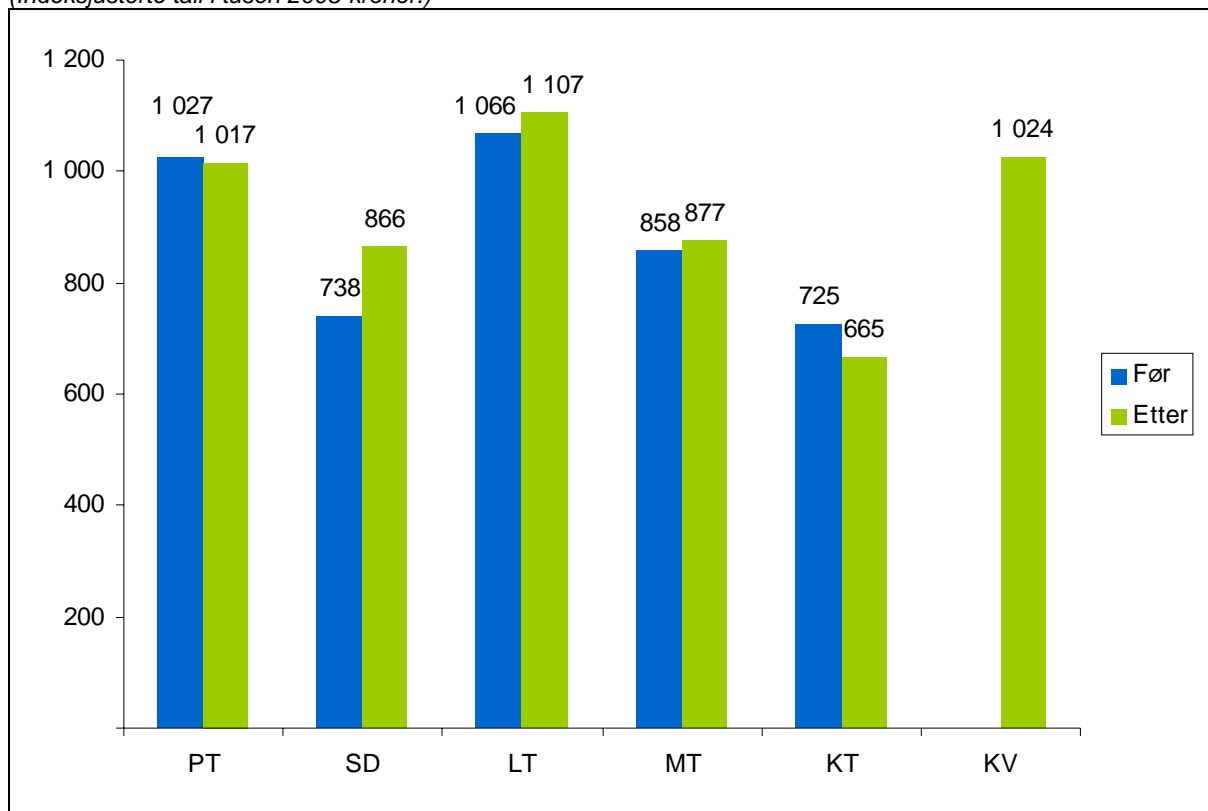
¹⁶ For Kystverket har vi ikke et tilfredsstillende datagrunnlag for perioden før flytting. Derfor er kun kostnader etter flytting vist i figuren

¹⁷ I beregningen av husleiekostnader i "etter-perioden" for Luftfartstilsynet har vi lagt til grunn tilsynets estimerte husleiekostnader fra 2011, når de vil flytte inn i nytt bygg. Disse økte kostnadene påvirker tallene for Luftfartstilsynet sterkt.

Figur 5.5 Totale driftskostnader for 6 virksomheter
(Indeksjusterte tall i millioner 2008-kroner.)



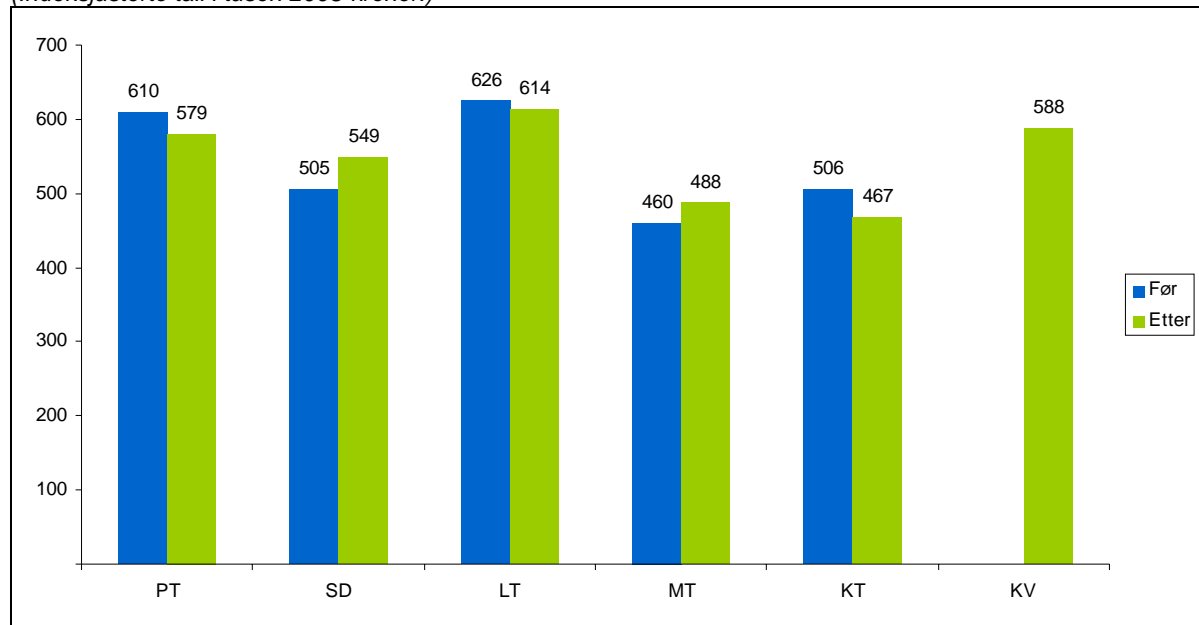
Figur 5.6 Driftskostnader pr ansatt for 6 virksomheter
(Indeksjusterte tall i tusen 2008-kroner.)



5.2.2 Lønnskostnader

Figur 5.7 viser en samlet fremstilling av endringer før og etter flyttingen for de aktuelle virksomhetene.¹⁸

Figur 5.7 Lønnskostnader pr årsverk – 6 virksomheter
(Indeksjusterte tall i tusen 2008-kroner.)



Figuren viser at for Sjøfartsdirektoratet og Medietilsynet har lønnskostnadene pr ansatt økt, mens for Post- og teletilsynet, Luftfartstilsynet og Konkurransetilsynet har lønnskostnadene blitt redusert.

Økte lønnskostnader per ansatt for Sjøfartsdirektoratet har ifølge NHD sammenheng med justeringer for å beholde ansatte, samt en justering for å være konkurransedyktig sammenliknet med Petroleumsstilsynet.

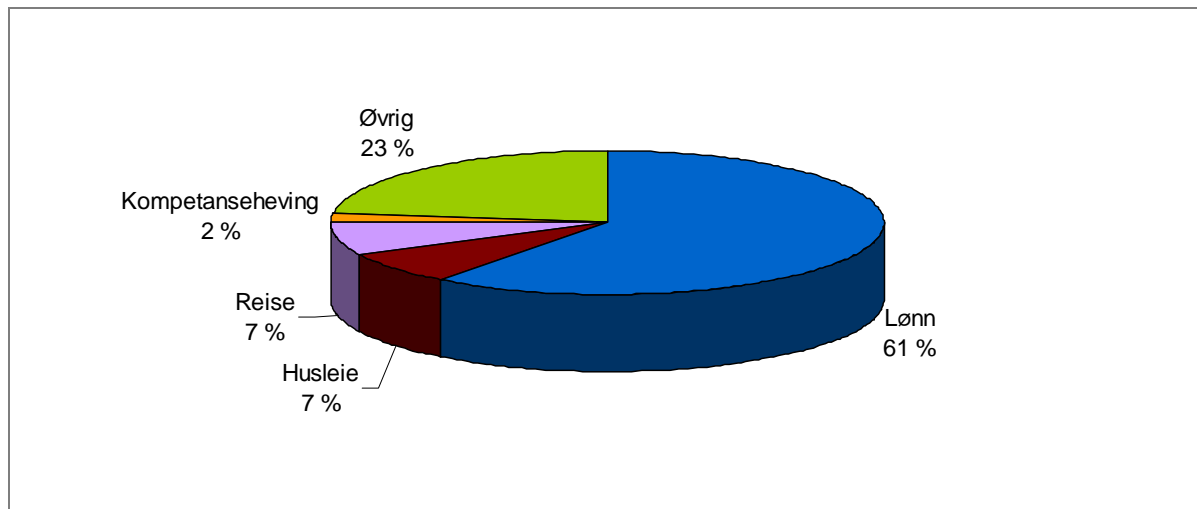
Dette er en forklaring vi finner ved flere av tilsynene. Flyttingen har krevd at man må tilpasse seg det nye lokale arbeidsmarkedet. For Medietilsynet var det også viktig å harmonisere lønningene internt i virksomheten, noe som har bidratt til å øke lønnskostnadene pr årsverk.

Vi registrerer at for Post- og teletilsynet, Luftfartstilsynet og Konkurransetilsynet har lønnskostnadene pr. årsverk blitt noe redusert. For Post- og teletilsynet, og til dels for Konkurransetilsynet, kan dette forklares med endringer i demografi og ansiennitet i disse virksomhetene. Personaldata fra disse virksomhetene viser at det er blitt relativt flere yngre med kortere ansiennitet, og færre med lang ansiennitet. Dette vil kunne bety at disse to virksomhetene vil få en økning i lønningene etter hvert som ansienniteten øker.

¹⁸ For Kystverket har vi ikke et tilfredsstillende datagrunnlag for perioden før flytting. Derfor er kun kostnader etter flytting vist i figuren

Av Figur 5.8 ser vi at lønnskostnadene dominerer kostnadsbildet for virksomhetene.

Figur 5.8 Kostnadskategorier – gjennomsnitt alle seks virksomheter



Dette betyr naturlig nok at endringene i lønnskostnadene påvirker den enkelte virksomhets kostnader i langt større grad enn øvrige kostnadskategorier. Eksempelvis vil en økning på ett prosentpoeng i lønnskostnadene ha nær ni ganger så stor effekt som samme prosentvise økning i henholdsvis reise- eller husleiekostnader.

Vi konkluderer på denne bakgrunn med at flyttingen av virksomheter kan medføre både en økning og en reduksjon i lønnsnivået. Dog er det fortsatt tidlig å konkludere på endelig lønnsnivå for enkelte av virksomhetene, da de ennå ikke er fullt bemannet, verken i forhold til kompetanse eller kapasitet.

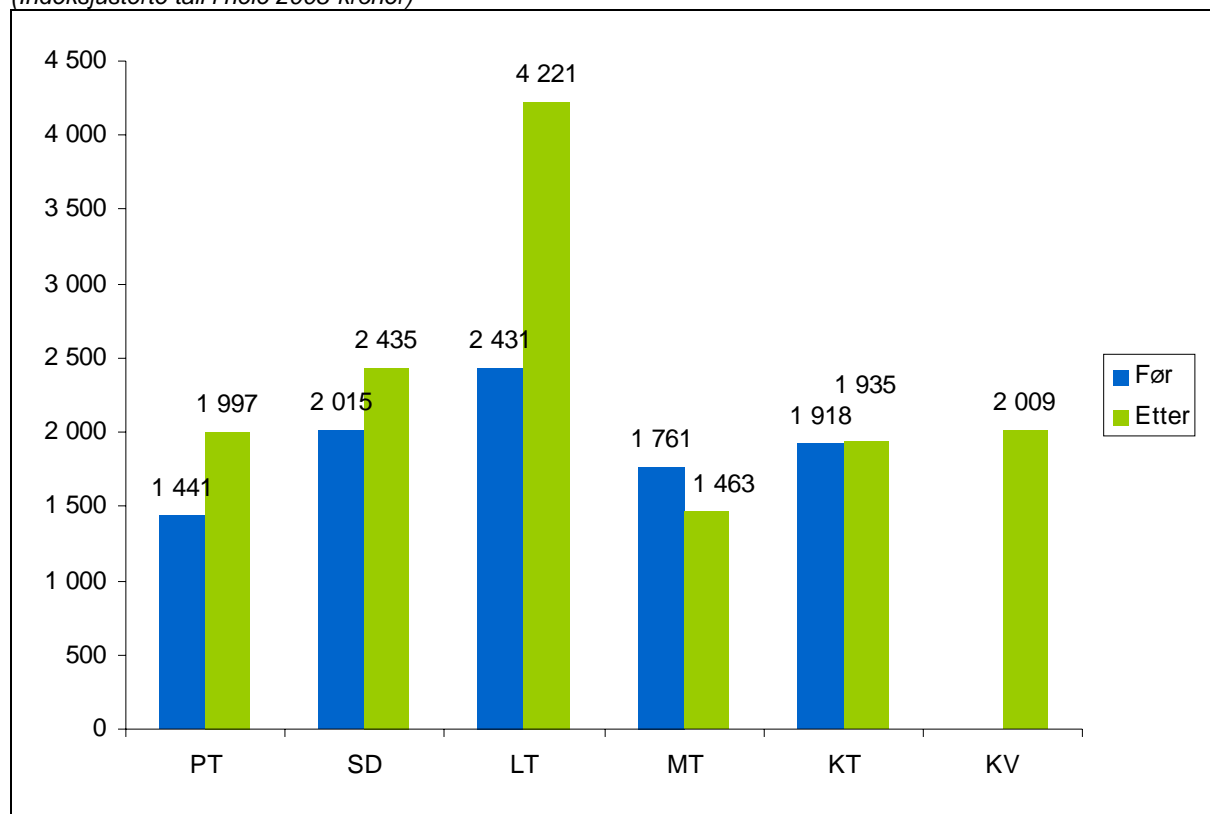
5.2.3 Husleiekostnader

Figur 5.9 og Figur 5.10 viser en samlet fremstilling av endringer før og etter flyttingen for de aktuelle virksomhetene.¹⁹

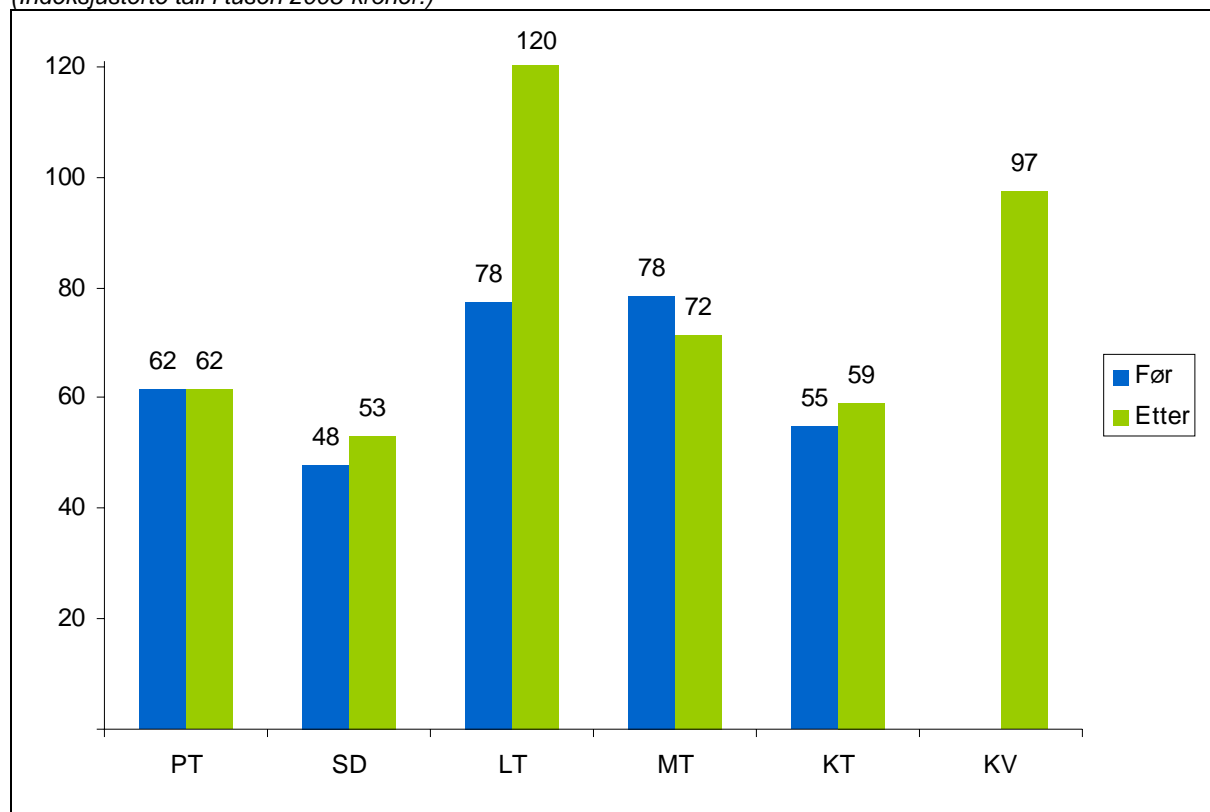
¹⁹ For Kystverket har vi ikke et tilfredsstillende datagrunnlag for perioden før flytting. Derfor er kun kostnader etter flytting vist i figuren.

Husleie per kvadratmeter for Luftfartstilsynet er noe misvisende for "etter-perioden", da kostnadstallet hensyntar ny husleie fra 2011, mens antall kvadratmeter bygger på leiesituasjonen per 2008.

Figur 5.9 Husleie pr kvadratmeter - 6 virksomheter
(Indeksjusterte tall i hele 2008-kroner)



Figur 5.10 Husleie pr ansatt - 6 virksomheter
(Indeksjusterte tall i tusen 2008-kroner.)



Sjøfartsdirektoratet og Luftfartstilsynet har økte husleierelaterte kostnader, både i forhold til antall ansatte og leieareal. For Luftfartstilsynet er det de økte kostnadene til nye lokaler fra 2011 som gjør det store utslaget.

Post- og teletilsynet og Konkurransetilsynet har stabile eller økte husleierelaterte kostnader, sett i forhold til de samme kostnadsdriverne.

For Medietilsynet har kostnadene per kvadratmeter blitt redusert. Det samme gjelder husleiekostnadene per ansatt. For Medietilsynet må det imidlertid påpekes at det samtidig med flyttingen fant sted en sammenslåing av tre virksomheter. Det betyr at man har gått fra tre lokasjoner til én. Vi legger til grunn at innsparingen i husleiekostnader er en følge av dette.

I forkant av flyttingen var det kanskje å forvente at husleien per ansatt ville gå ned. Dels fordi næringseiendomsmarkedet utenfor Oslo kan tilby arealer til lavere priser, men også fordi en flytting ville kunne gi mer arealeffektive lokaler. Dette lar seg kun bekrefte for Medietilsynet. For Post- og teletilsynet, Konkurransetilsynet, Luftfartstilsynet, Sjøfartsdirektoratet og trolig Kystverket er det ikke tilfelle.

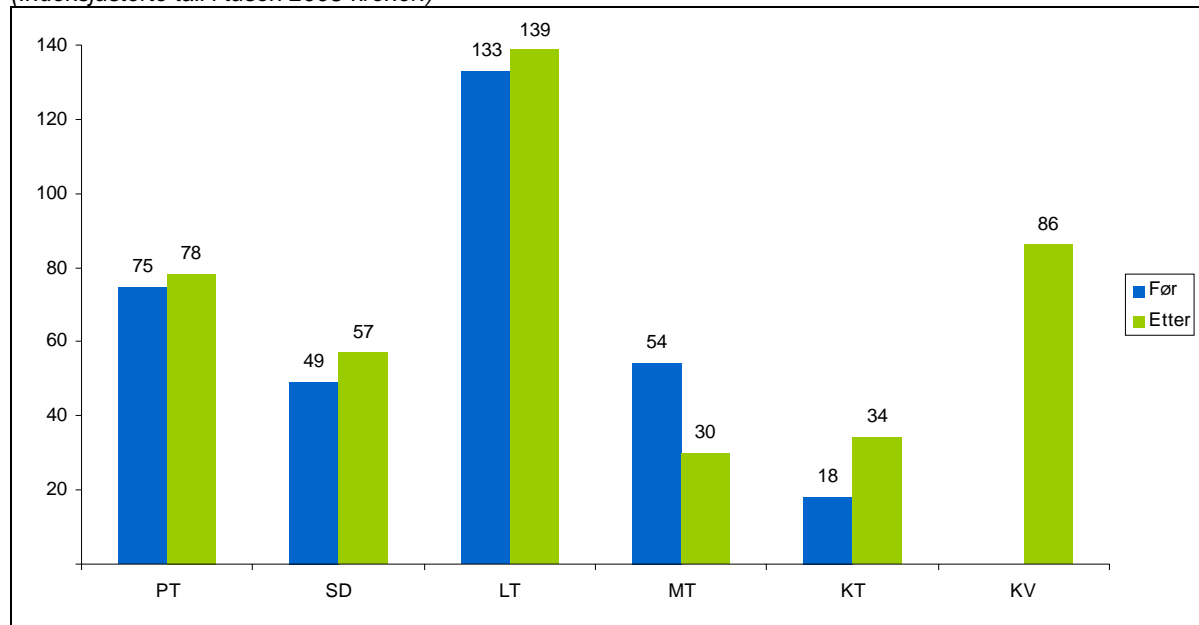
Vi konkluderer med at fem av seks virksomheter sannsynligvis vil få høyere husleiekostnader per ansatt på tilflyttingsstedet sammenlignet med hva de ville hatt på fraflyttingsstedet. Kun én virksomhet har lavere husleiekostnader per ansatt etter flytting. Dette innebærer at vi ikke får bekreftet antakelsen om at husleiekostnadene går ned som en følge av flyttingen. Siden en av virksomhetene har oppnådd lavere husleiekostnader per ansatt, må det legges til at husleiekostnadene kan reduseres.

Videre vil vi påpeke at husleiekostnadene er av en slik art at nivået kan påvirkes i langt større grad enn for eksempel lønnskostnader. Husleiekostnadene vil variere sterkt ut fra hvilke lokaler man velger, både i forhold til lokalisering og standard. Luftfartstilsynet er et eksempel på dette, hvor per 2008 kan vise til en klar reduksjon i husleiekostnadene etter flytting. Valg av nye lokaler fra 2011 medfører imidlertid en dobling av disse kostnadene. Det er også vårt inntrykk at virksomhetene i stor grad har vektlagt høy standard og høy funksjonalitet i valg av nye lokaler. Vi har ikke inntrykk av at fokuset på å finne kostnadseffektive lokaler har vært like stort i disse flytteprosessene.

5.2.4 Reisekostnader

Figur 5.11 viser en samlet fremstilling av endringer før og etter flyttingen for de aktuelle virksomhetene.²⁰

Figur 5.11 Reisekostnader pr ansatt - 6 virksomheter
(Indeksjusterte tall i tusen 2008-kroner.)



Reiseutgiftene har økt for alle virksomheter bortsett fra for Medietilsynet, hvor det i følge beregningene er en relativ stor nedgang. Her vil vi påpeke at beregningene for Medietilsynet bygger kun på ett år før flyttingen. Administrasjonen i Medietilsynet har derfor gjennomført en alternativ beregning som tyder på at reisekostnadene har økt ca. 10 prosent. Konkurransetilsynet har hatt den relativt største økningen i reisekostnadene per ansatt. Beregningene viser en økning på over 90 prosent.

Alle virksomhetene har økte reiseutgifter. Bortsett fra Konkurransetilsynet er endringen mindre enn det en kanskje kunne forvente. Reisekostnadene til Konkurransetilsynet har økt mest. Dette synes rimelig siden dette tilsynet omfatter hele næringslivet. Næringslivets tyngdepunkt ligger i det sentrale Østlandsområdet. Når man flytter ut av dette området, blir økte reisekostnader en naturlig konsekvens.

5.2.5 Totale kostnader i forhold til sysselsatte i regionen

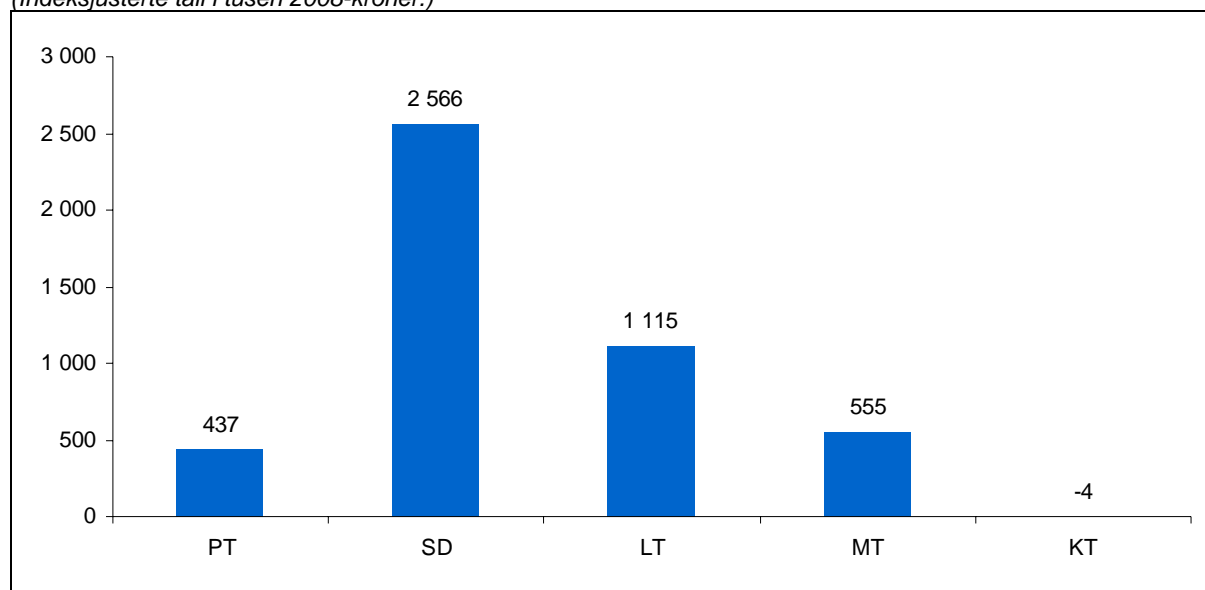
De kortsiktige og langsiktige effektene må sees i sammenheng for å kunne vurdere det totale kostnadsbildet for den enkelte virksomhet. I tillegg er det interessant å vurdere den tilhørende totalkostnaden opp mot effekten av økt sysselsetting i regionen. Tabell 5.7 og Figur 5.12 viser en analyse av de totale kostnadene per sysselsatt i regionen.

²⁰ For Kystverket har vi ikke et tilfredsstillende datagrunnlag for perioden før flytting. Derfor er kun kostnader etter flytting vist i figuren

Tabell 5.7 Totale kostnader per sysselsatte i regionene (indeksjusterte tall i tusen 2008-kroner²¹)

Virksomhet	Flyttekostnad	Endring driftskostnader	Total kostnad	Total kostnad per sysselsatt i regionen
Post og teletilsynet	110 367	-20 271	90 096	437
Sjøfartsdirektoratet	212 183	519 199	731 382	2 566
Luffartstilsynet	178 708	82 182	260 891	1 115
Medietilsynet	18 534	11 410	29 944	555
Konkurransetilsynet	81 058	-81 552	-494	-4
Kystverket	127 683	I/A	I/A	I/A

Figur 5.12 Total kostnad per sysselsatt i regionen – 5 virksomheter (Indeksjusterte tall i tusen 2008-kroner.)



Av vår analyse fremgår det at kun Konkurransetilsynet kan vise til netto besparelser over denne 15-årsperioden. For øvrig ser vi at totalkostnaden varierer kraftig sett i forhold til antall sysselsatte. Sjøfartsdirektoratet skiller seg kraftig ut ved at hver nye stilling i regionen har hatt en kostnad på over kr. 2,5 mill. For Luffartstilsynet kommer tilsvarende kostnad på ca. kr. 1,1 mill. Post- og teletilsynet og Medietilsynet har vesentlig lavere kostnader per sysselsatt i regionen, henholdsvis kr. 0,4 mill. og 0,6 mill.

Konkurransetilsynet har for praktiske formål en netto kostnad på null, dvs. at økningen i sysselsettingen ikke har kostet noe.

For Sjøfartsdirektoratet skyldes den høye kostnaden i hovedsak den betydelige økningen i årlige driftskostnader. Konkurransetilsynet og Post- og teletilsynet kan derimot vise til reduksjon i årlige driftskostnader som delvis kompenserer for engangskostnaden.

²¹ Flyttekostnader: indeksjusterte flyttekostnader, ref. Figur 5.1.

Endring driftskostnader: Sum av endring årlige driftskostnader over en 15-års periode med utgangspunkt i totale driftskostnader per årsverk hhv. før og etter flytting, skalert med antall årsverk etter flytting. Analysen ser på årlig endring over en 15-års periode fra 2008-2022, hvor tallene er neddiskontert til 2008-kroner ved bruk av Norges Banks inflasjonsmål per mai 2009 (2,5 %) som diskonteringsrente.

5.3 Sammendrag og konklusjoner

Våre analyser viser at det kun er Post- og teletilsynet og Konkurransetilsynet som kan vise til besparelser i totale driftskostnader per ansatt. Dog er disse besparelsene så beskjedne sammenholdt med flyttekostnadene at vi vanskelig kan argumentere for at flyttingene har gitt netto besparelser for noen av virksomhetene.

For Sjøfartsdirektoratet, Medietilsynet, samt for Luftfartstilsynet ser vi en økning i årlige driftskostnader. For disse virksomhetene har med andre ord flyttingen vært ulønnsom allerede før man hensyntar selve flyttekostnaden.

På denne bakgrunn konkluderer vi med at reduserte kostnader ikke kan benyttes som et argument for flytting av statlig virksomhet. Når man hensyntar flyttekostnadene, kan ikke flyttingen sies å være lønnsom ut fra et rent kostnadmessig fokus.

6 KOMPARATIV ANALYSE – ANDRE FORHOLD SOM PÅVIRKER OPPGAVELØSINGEN

6.1 Avstanden til overordnet departement

Flere av virksomhetene understreker at det samtidig med flyttingen har funnet sted visse endringer i forholdet til overordnet departement. Disse kan være knyttet til ekstra oppfølging i flyttefasen, eller være av mer dyptgripende karakter som at en har gått fra en situasjon med detaljstyring til "armlengdes avstand". Det har for flere funnet sted en formalisering av styringsdialogen i form av at en har videreutviklet systemene for mål- og resultatstyring. Samtlige virksomheter understreker imidlertid at endringene ikke har funnet sted på grunn av flyttingen. Det framheves at endringene følger av utviklingen i økonomireglementet i Staten og økt fokus fra Riksrevisjonen.

Selv om flyttingen som sådan ikke har ført til endringer i forholdet mellom departement og etat, kan det hende at selve den geografiske avstanden etter hvert vil innebære en endring av forholdet. Betydningen av geografisk lokalisering for forholdet mellom departement og etat har tidligere ikke vært gjenstand for forskning i Norge. En ny forskningsartikkel - "*Agencification and Location: Does Agency Site Matter?*" – går imidlertid grundig inn på dette²². Analysen omfatter et stort antall etater, hvorav noen er lokalisert i Oslo og noen andre steder i landet. De dimensjonene som er studert er etatenes autonomi, i hvilken grad det har innflytelse på beslutninger og hvor god koordineringen mellom etat og departement er. I artikkelen konkluderes det med at etatenes geografiske lokalisering ikke har betydning for forholdet mellom departement og etat.

På bakgrunnen av våre intervjuer med virksomhetene og den omtalte forskningsartikkelen konkluderer vi med at flyttingen ikke har ført til endringer i forholdet mellom departement og virksomhet. Videre konkluderer vi med at det ikke er grunn til å forvente at den økte avstanden vil føre til slike endringer på sikt.

6.2 Betydning av avstand til bransje og brukere

Nærhet til bransjen har flere dimensjoner mht virkninger for virksomhetenes forutsetninger for å nå sine mål. Den viktigste er trolig at virksomhetene i saksbehandlingen har behov for kontakt med bransjen. Dette kan være knyttet til kontroller, inspeksjon, etterforskning, inngrep. Ikke minst vil det gjelde der hvor virksomhetene regulerer gjennom å informere og å ha dialog med bransjen, for å komme fram til forståelser eller avtaler knyttet til hvordan regelverk skal tolkes og etterleves. Det å flytte lengre bort fra bransjens organisasjoner og møtesteder representerer i denne forbindelse en ulempe.

På den annen siden kan det å være lokalisert nær bransjeaktørene innebære visse utfordringer, da det kan skape for tette bånd til bransjen som kan gå utover virksomhetenes integritet. En må spørre seg hvilken form for nærhet som kan skape slike bånd. I Oslo var virksomhetene svært tilgjengelige for både bransjeorganisasjoner, næringsaktører og politikere. Enten fordi disse selv holder til i Oslo eller fordi de hyppig er på arbeidsreiser dit. Når en virksomhet flytter til en region hvor det er mange aktører innenfor den bransjen de

²² Morten Egeberg og Jarle Trondal, 2009: *Agencification and Location: Does agency site matter?*

regulerer, oppstår potensielt en annen form for bånd. I teorien kan en se for seg at den statlige virksomheten får større nærhet til utfordringene til denne delen av bransjen, fordi de får mer informasjon, og fordi arbeidstakere i større grad veksler mellom å arbeide for den statlige virksomheten og de private aktørene. Dette kan vri fokuset mot en region, noe som kan være et problem ift til at alle de utflyttede virksomhetenes har en nasjonalt fokus. På den annen side må en i denne sammenhengen også huske på at Oslo har den største næringstettheten i landet. Det samme argumentet kan gjøre seg gjeldende der.

Endelig vil det trolig være slik at bransjeorganisasjonene opplever at de statlige virksomhetene er mindre tilgjengelige nå enn før flyttevedtaket, fordi utskiftingen av personell har vært så stor. Bransjene har trolig bygget opp et visst kontaktnett i de aktuelle statlige virksomhetene. I og med så mange har sluttet i virksomhetene som en følge av flyttingen – vil bransjen trolig oppleve at virksomhetene er mindre tilgjengelige enn de ellers ville vært.

Vi finner at det er stor forskjell mellom virksomhetene mht hvor viktig avstanden til bransjen er og hvordan den påvirkes av flyttingen. Luftfartstilsynet har sin inspeksjonsvirksomhet over hele landet, siden infrastrukturen for luftfart er svært spredt. De opplyser også at de ikke har noen mindre tilgjengelighet til bransjen på grunn av flyttingen. Når det gjelder kontakten med de store flyselskapene – som i stor grad har sine kontorer i Oslo-området – opplever de en større avstand.

For Konkurransetilsynet oppgis det at det første og fremst er ifm med kontrollvirksom knyttet til etterforskning av karteller at avstanden har betydning. Siden hovedtyngden av kontrollobjektene har hovedkontorer i Oslo-området krever denne delen av virksomhetene mer ressurser enn tidligere.

Post- og teletilsynet oppgir at avstanden til bransjen representerer en vesentlig ulempe, da de innenfor viktige områder bedriver såkalt "soft regulation". Det innebærer at de har behov for mye dialog med bransjen mht utforming og tolkning av regelverk. En viktig siden ved reguleringsaktivitetene deres er at de kommer fram til en forståelse med bransjen om hvordan ulike regelverk skal forstås og etterleves. Dette representerer i mange tilfeller et effektivt alternativ til å regulere gjennom å fatte vedtak i enkeltsaker.

Sjøfartsdirektoratet er lokalisert i et område hvor det er en næringsklynge knyttet til den maritime bransjen. De opplyser at de er i sterk konkurranse med bransjen mht til den aktuelle arbeidskraften i regionen. De har sågar fått ekstrabevilgninger for å kunne heve lønnsnivået. Det innebærer at det i den maritime næringen vil være mange som har arbeidet i Sjøfartsdirektoratet. Videre vil det være slik at de ansatte i virksomheten har en tilknytning til regionen. Dette kan naturligvis representere en utfordring mht direktoratets integritet. Det kan for eksempel være slik at det får større kompetanse knyttet til en del av bransjen – og slik sett blir mer oppmerksomme på de utfordringer som finnes der. Er det så grunn til å tro at dette representerer noen større utfordring enn om virksomhetene hadde forblitt i Oslo? Forskjellen er at i Haugesund har de fått større nærhet til en del av bransjen – men avstanden til bransjeorganisasjonene har økt. Dette bekreftes også av bransjen som gir uttrykk for at Sjøfartsdirektoratet er mindre tilgjengelige nå enn tidligere. Bransjeorganisasjonene er i hovedsak lokalisert i Oslo, Bergen og Trondheim.

Kystverket har som nevnt flyttet til 6 forskjellige lokaliteter. Dette representerer en utfordring i seg selv for de som skal ha kontakt med virksomheten. Bransjen gir uttrykk for at Kystverket

er blitt mindre tilgjengelig fordi de framstår som mer fragmentert. Videre gir bransjen uttrykk for en viss bekymring mht til at Kystverket får for sterkt fokus på tilflyttingsregionen.

For Medietilsynet var det kun de delene som holdt på med Medieforvaltningen og Eierskapstilsyn som flyttet – og disse flyttet relativt kort, fra Oslo til Fredrikstad. Filmtilsynsdelen oppgir at de før flyttingen var samlokalisert i samme hus som deler av filbransjen i Filmens hus i Oslo. Dette var trolig gunstig mht til å ha dialog med bransjen og å kunne følge med i utviklingen. Men det virker lite hensiktsmessig mht til integritet. Det er derfor grunn til å tro at de nå har fått en mer hensiktsmessig avstand til bransjen – noe Medietilsynet bekrefter i intervju. Men det var ikke nødvendig å flytte ut av Oslo for å oppnå dette.

Vi finner at virkningene for forholdet til bransjen av at virksomhetene har flyttet ut av Oslo er sammensatt. De viktigste virkningene oppstår slik vi ser det hvor avstanden gjør det mer ressurskrevende å løse oppgavene. Dette representerer varige ulemper sammenlignet med hvordan det ville være å løse oppdraget fra Oslo. Når det gjelder spørsmålet om integritet er bildet sammensatt og vi finner ikke at det kan være noen større utfordringer knyttet til å være i en region sammenlignet med å være lokalisert i Oslo. En blir generelt mindre tilgjengelig for bransjeorganisasjoner, men kan få tettere bånd til den delen av bransjen som er lokalisert i det aktuelle området. Vi vil uansett understreke at vi ikke kjenner til at det har vært stilt spørsmålstegn ved virksomhetenes integritet verken da de var lokalisert i Oslo eller på den nåværende lokaliseringen. De uttalelsene vi har referert til gir mer uttrykk for en viss bekymring for at det kan oppstå for tette bånd til deler av bransjen. Ikke at det faktisk er tilfelle.

7 KOMPARATIV ANALYSE – KVALITET I OPPGAVELØSINGEN

Vi har evaluert virkningene på virksomhetenes forutsetninger for å nå sine mål på grunnlag personell/kompetanse, kostnader og andre geografiske forhold. Disse forholdene representerer de instrumentene virksomhetene har for å løse sine oppgaver. Hvordan stemmer så det bildet dette gir med brukernes, eierdepartementenes og virksomhetenes egne oppfatninger om kvaliteten i virksomhetenes arbeid? Disse oppfatningene er kartlagt gjennom intervjuer ifm casestudiene og opplegget for dem er beskrevet der. I vedlegg til denne rapporten finnes en oversikt over hvem som er intervjuet.

Generelt gir alle gruppene gir uttrykk for at virksomhetene i flyttefasen har hatt store utfordringer knyttet til lavere kompetanse og lav produktivitet. Dette overordnede bildet stemmer godt med det vår evaluering av virksomhetenes rammer for å løse oppdraget på tilflyttingsstedet. Videre er det et generelt inntrykk fra intervjuene at virksomhetene i varierende grad er kommet seg over denne krevende flyttefasen.

Vi finner at for 4 av 6 virksomheter understøtter intervjuene at kvalitet i oppgaveløsingen klart uttrykk for at virksomhetene har en lavere kvalitet i oppgaveløsingen som en følge av flyttingen.

De to virksomhetene som har like god eller bedre kvalitet i oppgaveløsingen er Konkurransetilsynet og Kystverket.

- I de brukerundersøkelsene vi har gjennomført i forbindelse med denne evalueringen gis det uttrykk for at Konkurransetilsynet som organisasjon er i ferd med å etablere seg på samme kvalitetsnivå som før flyttingen. Brukerne uttrykker en viss frustrasjon over høy turnover, at det har vært mange nye og uerfarne medarbeidere å forholde seg til og at dette i noen grad har gått utover kvaliteten på avgjørelsene som blir tatt. Fra omfattende brukerundersøkelsene Synovate MMI har gjennomført av og for Konkurransetilsynet, framgår det at de såkalte profesjonelle brukere opplever tilsynet som en kompetent og profesjonell instans. I 2002 hadde 52 prosent av de spurte profesjonelle brukerne et godt eller svært godt inntrykk av Konkurransetilsynet. Denne andelen har i hele den påfølgende perioden vært på et høyere nivå enn dette. I 2008 var den tilbake på samme nivå som i 2002.
- Kystverket gir uttrykk for at de kompetansemessig minst er oppe på det nivået en var på i Oslo. Når så få ble med åpnet det for å gjøre store endringer. Det hadde vært vanskeligere og tatt lengre tid i Oslo. Brukernes inntrykk er at Kystverket i forbindelse med flyttingen har mistet noe nøkkelkompetanse og erfaring, og at det har vært noen utfordringer knyttet til å få dette på plass igjen. Næringen mener imidlertid at nyrekruttering kan ha hatt positiv effekt ettersom det har gitt mer spredning i alderssammensetningen, og at dette har ført til en mer åpen og aktiv tilnærming til utvikling og endring. Inntrykket blant aktørene er at den juridiske avdelingen har blitt mer aktiv enn tidligere samt at planavdelingen har fått bedre kapasitet. Generelt er derimot inntrykket at produktiviteten er uendret, men at nivået på kostnadene, som også fordeles på færre brukere, har blitt høyere.

De fire virksomhetene som har lavere kvalitet i oppgaveløsingen er Luftfartstilsynet, Post- og teletilsynet, Sjøfartsdirektoratet og Medietilsynet.

- Bransjen gir uttrykk for at Luftfartstilsynet oppfattes som fragmentert, og at det er stor variasjon mellom fagområdene. Både forvaltningsmessig og luftfartsfaglig mener representanter for næringen at tilsynet har mistet mye kompetanse og erfaring. Det er videre bransjens oppfatning at det tar lang tid å bygge opp igjen dette. Bransjeaktørens oppfatning er videre at utfordringene har vært størst med å etablere et faglig grunnlag knyttet til flyplass, flysikring og juridiske forhold. Luftfartstilsynet medgir at en på flere viktige områder har hatt lavere bemanning og lavere kompetanse enn ønskelig. Luftfartstilsynet påpeker imidlertid også at det er fullt oppbemannet og at det har ansatt kandidater med god formalkompetanse.
- Sjøfartsdirektoratet gir uttrykk for at de "ikke er oppe av bølgedalen enda". Det har vært overbelastet og mange områder har lidd på grunn av at det har vært mye fokus på rekruttering og oppbygging. Direktoratets kapasitet har ikke stått i forhold til aktiviteten i markedet, og det har kjøpt tjenester av klasseselskapene. Det har vært få med mer enn 3 års fartstid, noe som har gått ut over kvaliteten i saksbehandlingen. Nærings- og handelsdepartementet gir uttrykk for at direktoratet kapasitetsmessig har vært nede i en bølgedal fram til i dag, men at det nå nærmer samme kapasitet som før. Bransjen har inntrykk av at mye utadrettet arbeid har måttet vike for reetableringen av virksomheten, som har tatt mye fokus. Brukernes hovedinntrykk er at Sjøfartsdirektoratet er velorganisert med gode ambisjoner og lojale medarbeidere, men at direktoratets funksjonalitet oppleves som svekket etter flyttingen. Oppfatningen er at direktoratet har mistet mye kompetanse og erfaring, og at spesielt internasjonal erfaring er vanskelig å bygge opp igjen. Bransjen finner at direktoratet har et betydelig etterslep med hensyn til informasjonsoppgaven. Sjøfartsdirektoratet gir selv uttrykk for at noen oppgaver skvises på grunn av flytting og høykonjunktur. Blant annet gir det uttrykk for at regelverksarbeid og internasjonalt har lidd.
- For Post- og teletilsynet oppgir Samferdselsdepartementet at erfaringene så langt viser at det er mulig å drive Post- og teletilsynet med hovedkontor i Lillesand. Men departementet understreker samtidig at det innebærer høyere kostnader og lavere kompetanse. Bransjen gir uttrykk for at Post- og teletilsynet som helhet er noe svekket, og at dette først og fremst er knyttet til medarbeidernes erfaringskompetanse. Både Post og teletilsynet og bransjen gir uttrykk for at en på visse sentrale områder sliter med å få ned saksbehandlingstiden.
- Medietilsynet gir uttrykk for at det har vært nødt til å nedprioritere enkelte oppgaver. En har prioritert de lovpålagte oppgavene, noe som for eksempel har ført til at opplysning og tilsyn med kringkasting er blitt nedprioritert. Dette er en konsekvens av mye uro rundt flyttingen og fusjonen, som har krevd store ressurser. Det gis klart uttrykk for at det er en situasjon som ikke kan vedvare. Brukerne gir uttrykk for at flyttingen har ført til at spesialkompetansen innen store og viktige fagområder har blitt svekket, og er kritiske til fag- og bransjekunnskapen. Innenfor film gir brukerne uttrykk for at Medietilsynet har vanskeligheter med å få bygget opp kompetansen igjen.

Brukerne gir klart uttrykk for at tilgjengeligheten, kapasiteten, produktiviteten og fleksibiliteten til tilsynet har blitt svekket. Disse faktorene mener man er sterkt knyttet til kvaliteten på arbeidet som utføres, og spesielt fleksibilitet og produktivitet er noe filmbransjen er avhengig av hos et tilsynsorgan.

8 SAMLET VURDERING

Vi har i Kapittel 4 sammenlignet hvordan antall ansatte og kompetanse har utviklet seg i virksomhetene i hovedsak ut fra kvantitative data. I Kapittel 0 har vi sammenlignet utviklingen i kostnader. I Kapittel 6 har vi sammenlignet andre geografisk betingede forhold som betydningen av avstand brukerne og til overordnet departement. Vi bruker dette som indikasjoner på hvor gode forutsetninger virksomhetene har for å løse sine oppdrag. Vi minner om at det er virkningene av flytting som skal evalueres – ikke virksomhetenes måloppnåelse som sådan. Videre minner vi om at begrensninger i datamaterialet har ført til at vi velger denne mer indirekte tilnærmingen istedenfor å evaluere effektene av virksomhetenes aktiviteter direkte. I Kapittel 7 har vi vurder kvaliteten i oppgaveløsingen på bakgrunn av intervju vi har foretatt med virksomhetene, brukerne og eierdepartementene.

I dette kapittelet gis en samlet vurdering av forutsetningene for å løse oppdragene (kapitlene 4 - 6) og kvalitet i oppgaveløsingen (kapittel 7).

Har virksomhetene oppnådd full bemanning over 6 år etter at Stortinget vedtok at de skulle flyttes?

Av de virksomhetene vi har evaluert – og som var omfattet av flyttevedtaket i 2003 – er det foreløpig kun 2 av 5 som har oppnådd full bemanning på tilflyttingsstedet. Dersom virksomhetene hadde forblitt i Oslo – legger vi til grunn at alle ville hatt full bemanning i hele perioden. Siden alle virksomhetene ser ut til å være over den mest intense rekrutteringsfasen – legger vi til grunn alle vil være fullt oppbemannet i løpet 2009 eller 2010. Det innebærer i tilfelle at det tar opptil 7 år fra flyttevedtak til en virksomhet er fullt oppbemannet. Kystverket flyttet til Ålesund i 2001 og har oppnådd full bemanning. Av de seks virksomhetene vi har evaluert har således halvparten oppnådd full bemanning. Dette må ses på bakgrunn av at flyttingen har ført til en omfattende utskifting av personell. Hele 75-90 prosent av staben i de aktuelle virksomhetene er rekruttert etter flyttevedtaket.

De tre som ikke er fullt oppbemannet er Post- og Teletilsynet, Luftfartstilsynet og Sjøfartsdirektoratet. For Post- og teletilsynet ser forklaringen ut til å være at det er lite tilgang på spesialisert teknisk kompetanse i tilflyttingsregionen. For Luftfartstilsynet ser det i tillegg ut til at det har vært utfordringer knyttet til selve flytteprosessen, herunder sterk uenighet om hvilke kompetansekrav en skulle stille til nytt personell. For Sjøfartsdirektoratet ser årsaken ut til å være at det har vært en høykonjunktur som har medført hard konkurranse om den aktuelle arbeidskraften. Arbeidskraften ser ut til å være tilstede i tilflyttingsregionen, men den er sterkt etterspurt av private aktører. Dette har ført til at Sjøfartsdirektoratet har måttet heve lønnsnivået for holde på og rekruttere fagfolk. For alle de tre virksomhetene har det vært spesielle utfordringer knyttet til å rekruttere spesialisert teknisk og bransjefaglig kompetanse.

Dette tyder på at en ved flytting av statlig virksomhet må være spesielt oppmerksom på at spesialisert teknisk kompetanse kan være lite tilgjengelig spesielt utenfor de største arbeidsmarkedsregionene. Videre kan det være utfordringer knyttet til konkurransesituasjonen for den aktuelle arbeidskraften. Der hvor en flytter virksomheter til regioner som i og for seg har en god rekrutteringsbase, kan en høykonjunktur føre til at det er hard konkurranse om de aktuelle arbeidstakerne. Dette kan føre til at rekrutteringen går

saktere og at det blir press på lønnsnivået. Ikke minst kan det bety at turnover forblir høy – noe som kan føre til at det tar lengre tid en forventet å bygge opp en personalgruppe med gjennomgående høy kompetanse og erfaring. Siden alle virksomhetene er ekspertorgan innenfor komplekse områder – er dette den vesentligste forutsetningen for å løse oppdragene på en tilfredsstillende måte.

Har de utflyttede virksomhetene lyktes i å opprettholde kompetansen?

Ansiennitet i form av fartstid i organisasjonen er av stor betydning for virksomhetenes samlede kompetanse. Andelen medarbeidere som har vært i virksomheten i 5-15 år er etter flyttingen på 19-26 prosent. De av virksomhetene som hadde en høy andel før flyttevedtaket har opplevd en sterk reduksjon. For de virksomhetene som hadde lav andel før flyttingen, har den forblitt lav. Dersom virksomhetene hadde beholdt flere av de medarbeidere som var i virksomheten før flyttevedtaket og samtidig hadde rekruttert flere tidlig i flyttefasen – ville naturligvis bildet mht ansiennitet sett annerledes ut i dag. Vi finner imidlertid at dette ikke ser til å være realistisk – siden det ikke har vært tilfelle for noen av virksomhetene. Dette til tross for at det å rekruttere og opprettholde kompetanse har vært en erkjent hovedutfordring for alle.

På bakgrunn av intervjuene med virksomhetene, brukerne og eierdepartementene finner vi at virksomhetene i stor grad har rekruttert personer med god formalkompetanse, men med lite relevant erfaring. Disse medarbeiderne er naturligvis lite effektive den første tiden, samtidig som de relativt få erfarne medarbeiderne i virksomhetene må brukes til veiledning og opplæring. Dette er en vesentlig årsak til at virksomhetene har hatt en lavere måloppnåelse enn de ville hatt om de ikke hadde flyttet.

Har virksomhetene en lavere turnover enn de ville hatt hvis de hadde forblitt i Oslo?

Vi finner videre at virksomhetene har like høy eller høyere en høyere turnover sammenlignet med før flyttevedtaket, selv over seks år etter at det ble tatt. I og med at virksomhetene har flyttet til arbeidsmarkedsregioner hvor de ansatte gjennomgående har færre alternative jobbmuligheter, er dette noe overraskende. Det er imidlertid noen forskjeller. For eksempel vil ikke dette gjelde i samme grad for ansatte i Konkurransetilsynet, som har flyttet til Bergen, som for ansatte i Post- og teletilsynet, som har flyttet til Lillesand. Vi ser utviklingen i turnover som et uttrykk for at virksomhetene selv 6 år etter flyttevedtaket har store utfordringer knyttet til å holde på og utvikle en erfaren og kompetent stab.

Vi finner at Kystverket har hatt samme forløp som de andre virksomhetene. Det har hatt en enda mer krevende oppgave fordi flytteperioden var på kun ett år. Samtidig flyttet de til mange lokaliteter, og har derfor samlet sett hatt en større rekrutteringsbase. Videre har de i relativt stor grad rekruttert fra egne rekker, dvs. eget regionsapparat. Vi finner at 25 prosent av de som er rekruttert til Kystverkets hovedkontorfunksjon etter flyttevedtaket, kommer fra regionsapparatet. Disse har tilført hovedkontoret mye erfaring knyttet til Kystverkets arbeidsområder.

Siden de flyttet før de andre virksomhetene er det spesielt interessant å vurdere hvordan ansienniteten har utviklet seg. Vi ser Kystverket nå har lyktes i å bygge opp en organisasjon med høyere ansiennitet. Siden Kystverket har rekruttert relativt mange fra eget regionsapparat finner vi at dette ikke kan brukes som en indikasjon på hvordan ansienniteten vil utvikle seg for de andre virksomhetene.

For fem av virksomhetene har det nå gått over 6 år siden flyttevedtaket, og 4 av dem er fortsatt på et vesentlig lavere kompetansenivå enn de var før flyttingen. De to som er på et like høyt eller høyere kompetansenivå har enten hatt lengre tid på flyttingen (Kystverket) eller hadde lav ansiennitet i organisasjonen før flytting samtidig som det flyttet til en region med god rekrutteringsbase og svært god for viktige deler av staben (Konkurransetilsynet).

Det sentrale resultatet i denne evalueringen er således at flytting innebærer at organisasjonene kompetansemessig i stor grad må bygges opp på nytt, og at dette ikke på langt nær er fullført 6 år etter flyttevedtaket.

Er driftskostnadene redusert som en følge flyttingen?

Vi hadde en antakelse om at kostnadene ville bli redusert som følge av flyttingen, på grunn av lavere kostnadsnivå utenfor Oslo. Denne antakelsen blir ikke bekreftet. Vi finner ikke et klart mønster i hvordan kostnadene utvikler seg for de ulike virksomhetene, utover at endringene ser ut til å være relativt beskjedne. Uansett kan det å spare kostnader ikke være et argument for å flytte statlig virksomhet ut av Oslo.

Vi finner at lønnskostnadene utgjør ca 60 prosent av de samlede kostnadene til virksomhetene. Disse vil således ha svært stor betydning for hvordan det samlede kostnadsnivået utvikler seg. I analysen av kostnader finner vi at det ikke er grunnlag for å hevde at flytting fører til at en får et lavere lønnsnivå. Der hvor en flytter til en region hvor det er konkurranse om den aktuelle arbeidskraften, kan en få et høyere lønnsnivå enn en ville hatt i Oslo.

Vi finner at reisekostnadene øker for alle virksomhetene. Dette henger sammen med at de samlet sett er lengre fra næringsaktørene. Samtidig er de lengre fra sentrale myndigheter både nasjonalt og internasjonalt. Virksomhetene har et stort behov for kontakt med disse. Flyttingen har således ført til en sterk økning i reisevirksomheten som innebærer en varig ulempe i forhold til om de skulle løse sine oppdrag fra Oslo.

Kostnader knyttet til husleie har gått opp for noen og ned for andre. Vi konkluderer med at virksomhetene har betydelig spillerom knyttet til denne typen kostnader. Lokalisering og bygningsmessig standard på tilflyttingsstedet er trolig avgjørende. Dersom virksomhetene hadde hatt som målsetting å redusere husleiekostnadene – eller i det minste å holde dem på samme nivå som de ville vært om det hadde forblitt i Oslo – legger vi til grunn at det hadde vært mulig. På bakgrunn av besøk i de aktuelle byggene og intervjuer med virksomhetene finner vi at mange har valgt god bygningsmessig standard og attraktive lokaliseringer.

Har avstanden til overordnet departement styrket virksomhetenes uavhengighet?

Av andre geografiske forhold har vi undersøkt betydningen av at en nå er lengre fra eierdepartementet og brukerne. Vi finner entydig at avstanden fra eierdepartementet ikke kan være et argument verken for eller mot flytting. Det har riktignok funnet sted endringer i forholdet mellom departement og virksomhet – men vi finner at disse ikke har sammenheng med virksomheten har flyttet eller med geografisk avstand som sådan.

Har avstanden til brukerne endret virksomhetenes forutsetninger for å løse sine oppdrag?

Når det gjelder avstand til brukerne er bildet mer sammensatt. Vi finner at det trolig ikke fører til endringer mht til virksomhetenes integritet over brukerne. På den annen side påpeker flere at det representerer en varig ulempe der hvor en har behov for tett dialog med bransjen eller hvor den flyttede virksomheten i sin saksbehandling har behov for fysisk tilstedeværelse for eksempel ifm kontroller. Videre gir flere brukere uttrykk for at virksomhetene nå er blitt mindre tilgjengelige. Men vi legger til grunn at sistnevnte dels skyldes økte reiseavstander og dels følger av at de næringsaktører i stor grad må bygge opp sine kontaktnett i virksomhetene på nytt, noe som vil ordne seg med tiden.

Er virksomhetene liket godt i stand til å løse sine oppdrag som de ville vært hvis de hadde blitt værende i Oslo?

Gjennom vurderingen av virkninger for organisasjonene finner vi at flere forhold peker mot at de pr i dag fortsatt ikke er på samme nivå som de ville vært hvis de hadde forblitt i Oslo. Dette henger spesielt sammen med at 3 av 6 fortsatt ikke er fullt bemannet på tilflyttingsstedet og 4 av 6 fortsatt har vesentlig mindre erfaren stab enn de ville hatt. Vi finner at kun 2 av 6 virksomheter er både fullt oppbemannet og har minst like god kompetanse som før flyttevedtaket.

Hovedkonklusjonen er derfor 4 av 6 personell- og kompetansemessig er på et lavere nivå enn de ville vært hvis de hadde forblitt i Oslo. Vi vil understreke at dette gjelder situasjonen i dag. Men kan ikke på grunnlag av denne evalueringen avskrive at de virksomhetene som er på et lavere nivå (4 av 6) vil utvikle seg positivt i årene som kommer. Vi kan derfor ikke konkludere med at personell- og kompetansesituasjonen vil representere en varig ulempe mht forutsetningene virksomhetene har for å løse sine oppdrag.

Vi finner at det å spare kostnader ikke kan være et argument for flytting. Videre finner vi at avstanden til overordnet departement ikke har betydning for forutsetningene for å løse oppdraget. Endelig finner vi at avstanden til bransjene og kontrollobjektene i flere tilfeller representerer varige ulemper. Dette kan delvis oppveies gjennom økte bevilgninger til virksomhetene.

Hovedutfordringen for virksomheter som flytter er at store deler av staben slutter samtidig som en skal nedlegge virksomheten på ett sted og opprette den på et nytt. Dette innebærer at virksomheten i en periode har et sterkt internt rettet fokus. Dette går naturligvis utover det utadrettede fokuset og følgelig evnen til å løse oppdraget. Det er etter vårt syn – for de fleste virksomhetene – for tidlig å si noe om de på tilflyttingsstedet vil kunne løse oppgavene på et høyere eller lavere nivå i forhold til om de hadde forblitt i Oslo. Vi finner imidlertid klare indikasjoner på at flere av virksomheten fortsatt er i en fase hvor organisasjonen på det nye stedet er under oppbygging.

DEL II: VIRKNINGER FOR TILFLYTTINGSREGIONENE

I denne delen gjennomføres den komparative analysen knyttet til virkninger for tilflyttingsregionene. Disse bygger også på casestudiene for hver enkelt virksomhet. Det er gjort rede for metoden for casestudiene i Kapittel 2.2.3. Vi gjør under først kort rede for hovedfunnene i casestudiene.

9 CASESTUDIENE – VIRKNINGER FOR TILFLYTTINGSREGIONENE

I dette kapitlet gjør vi rede for hovedfunnene i casestudiene. For mer detaljerte opplysninger vises til redegjørelser i rapportene for hver enkelt virksomhet.

9.1 Post og teletilsynet, Lillesand

- Flyttingen av Post og teletilsynet har skjedd i en periode der befolkningsveksten har vært høy, sysselsettingen har vært økende og arbeidsledigheten i regionen svært lav.
- Med sine 155 årsverk utgjør Post- og teletilsynet en verdifull vekst i sysselsettingen for Lillesand kommune. Selv om ringvirkningene er små, representerer tilsynet en vekst i sysselsettingen i Lillesand på vel 4 prosent.
- Post og teletilsynet utgjør en nokså liten tilvekst av arbeidsplasser i regionen. Vel 200 årsverk (inkludert ringvirkninger) i en region med over 60 000 sysselsatte har begrenset betydning. Den nokså lave multiplikatorvirkningen (1,33 for regionen) skyldes lave regionale innkjøp og at de kjøp som foretas i regionen særlig gir effekter i varehandelsbedrifter i form av økt avanse. Konsumvirkningene som de nye innbyggerne representerer vil også ha liten effekt.
- Post- og teletilsynet representerer mer enn en fordobling i antall statlige arbeidsplasser i Lillesand. Disse arbeidsplassene representerer en verdifull tilvekst av arbeidsplasser for personer med høyere utdanning selv om en stor andel av dem foreløpig har bosatt seg utenfor Lillesand.
- Omdømmemessig er etableringen viktig for Lillesand. Lillesand er en liten kommune og tilsynet er den største arbeidsplassen neste etter kommunen. De regionale aktørene opplever at etableringen av tilsynet har gitt Lillesand økt status som igjen har ført til andre etableringer.
- Post- og teletilsynet gir uttrykk for at de har svært lite kontakt med akademiske miljøer i regionen. Dette er trolig en følge av at Universitetet i Agder ikke har post- eller telefaglige miljøer. Universitetet i Agder opplever imidlertid flyttingen som svært positiv. Post- og teletilsynets direktør, Willy Jensen, sitter i fakultetsrådet. Hans bakgrunn som professor, akademiske tyngde og hans store nettverk har vært viktig for det nyopprettede universitetet.

9.2 Konkurransetilsynet, Bergen

- Bergen er en robust region med et mangfoldig arbeidsliv. De siste årene har vært preget av sterk vekst i sysselsettingen og lav arbeidsledighet.
- Konkurransetilsynet utgjør en marginal tilvekst av arbeidsplasser i regionen. Drøyt 130 arbeidsplasser i en region med mer enn 180 000 sysselsatte har marginal betydning. Den nokså lave multiplikatorvirkningen (1,38 for regionen) skyldes lave regionale innkjøp og at de kjøp som foretas i regionen særlig gir effekter i varehandelsbedrifter i form av økt avanse. Konsumvirkningene som de nye innbyggerne representerer vil også ha marginal effekt.
- Konkurransetilsynet gir et marginalt økt tilfang av høykompetansearbeidsplasser i regionen. Bergen, som gammel universitetsby, har stor andel innbyggere med høy utdanning og har god tilgang på høykompetansearbeidsplasser.
- En økning i innbyggertall på 180, i en region med 330 000 innbyggere vurderes som en marginal virkning.
- Den prosentvise veksten i statlige arbeidsplasser i Bergen kan anslås til under en halv prosent. Heller ikke kan en si at Konkurransetilsynet representerer arbeidsplasser som Bergensregionen trenger. På den annen side vil tilsynet profitere på tilfanget av kompetent arbeidskraft og stort antall arbeidsplasser innen offentlig forvaltning i Bergen.
- Vi kan ikke finne nevneverdige virkninger for næringslivet i regionen. På sikt kan det være muligheter for at advokatfirma i Bergen bygger seg opp innen konkurranserett, men dette er foreløpig uvisst.
- Flyttingen av Konkurransetilsynet til Bergen har hatt svært positive virkninger for kompetansemiljøene innen konkurranseøkonomi og konkurranserett ved Universitetet, NHH og SNF. Tilsynet har bidratt til økt vitalitet ved at kompetansen kan flyte mellom tilsyn og forskning.

9.3 Luftfartstilsynet, Bodø

- Med høy grad av sysselsetting innen offentlig sektor og lav sysselsetting innen industri vurderes regionen å være mindre konjunkturutsatt enn mange av de andre tilflyttingsregionene.
- Luftfartstilsynet med ringvirkninger utgjør en tilvekst i antall arbeidsplasser i regionen på 0,8 prosent. Den nokså lave multiplikatorvirkningen (1,29 for regionen) skyldes lave regionale innkjøp og at de kjøp som foretas i regionen særlig gir effekter i varehandelsbedrifter i form av økt avanse. Konsumvirkningene som de nye innbyggerne representerer vil også ha liten effekt.
- Flyttingen av Luftfartstilsynet til Bodø vil bidra til å øke befolkningen i regionen med 330 personer, når alle stillingene er besatt. Dette tilsvarer en befolkningsvekst på 0,58 prosent.

- Selv om utdanningsnivået er relativt høyt i Bodø, representerer arbeidsplassene i Luftfartstilsynet en type høykompetansearbeidsplasser som oppfattes som verdifulle.
- Det er om lag 5 400 personer sysselsatt i statlig virksomhet i Bodø. Luftfartstilsynet representerer en tilvekst i statlige arbeidsplasser på 3 prosent.
- Bodø har en omfattende aktivitet og kompetanse innen luftfart både sivilt og militært. Byen har både nasjonale, regionale og lokale funksjoner innen luftfart. Flyttingen av Luftfartstilsynet til Bodø har bidratt til å styrke luftfartsklyngen som finnes i byen og gitt større tyngde innen nasjonale funksjoner.

9.4 Sjøfartsdirektoratet, Haugesund

- Med høy grad av sysselsetting innen industri og noe lav sysselsetting innen offentlig sektor er regionen i stor grad utsatt for konjunktursvingninger. I flytteperioden har regionen vært gjennom en oppgangskonjunktur med lav arbeidsledighet og stort press i arbeidsmarkedet. En vekst i antall statlige arbeidsplasser vil kunne ha en konjunkturutjevne effekt
- Sjøfartsdirektoratet utgjør en betydelig arbeidsplass i regionen. Om lag 260 arbeidsplasser i en by med 21 000 sysselsatte tilsvarer en vekst på vel 1 prosent.
- Sjøfartsdirektoratet utgjør en nokså liten tilvekst av arbeidsplasser i regionen. Vel 400 årsverk (inkludert ringvirkninger) i en region med over 70 000 sysselsatte har begrenset betydning. Den nokså lave multiplikatorvirkningen (1,21 for regionen) skyldes lave regionale innkjøp og at de kjøp som foretas i regionen særlig gir effekter i varehandelsbedrifter i form av økt avanse. Konsumvirkningene som de nye innbyggerne representerer vil også ha liten effekt
- Flyttingen av Sjøfartsdirektoratet til Haugesund vil bidra til å øke befolkningen i Haugesundsregionen med 411 personer. Dette tilsvarer en befolkningsvekst på 0,44 prosent.
- Utdanningsnivået i regionen er lavere enn landsgjennomsnitt. Slik sett vil Sjøfartsdirektoratet bidra til å trekke til seg arbeidskraft og innbyggere med høyere utdanning.
- Før flyttingen hadde Haugesund ca 2 800 statlige arbeidsplasser. Sjøfartsdirektoratet representerer derfor en tilvekst på 8 prosent statlige arbeidsplasser.
- Sjøfartsdirektoratet har bidratt positivt til komplettering og utvikling av den maritime klyngen i Haugesundsregionen. Direktoratet har også bidratt positivt til utviklingen av Høgskolen Stord/Haugesund. Direktoratet er godt synlig og godt kjent i byen, og bidrar til å øke byens status og omdømme.

9.5 Kystverket, Ålesund

- Med høy grad av sysselsetting innen industri og noe lav sysselsetting innen offentlig sektor er regionen i stor grad utsatt for konjunktursvingninger. I flytteperioden har regionen vært gjennom en oppgangskonjunktur med lav arbeidsledighet og stort

press i arbeidsmarkedet. En vekst i antall statlige arbeidsplasser vil kunne ha en konjunkturutjevneende effekt, men tilveksten som Kystverket representerer er svært liten.

- Kystverket utgjør en marginal tilvekst av arbeidsplasser i regionen. Litt over 70 arbeidsplasser i en region med 40 000 sysselsatte har relativt liten betydning. Den nokså lave multiplikatorvirkningen (1,21 for regionen) skyldes lave regionale innkjøp og at de kjøp som foretas i regionen særlig gir effekter i varehandelsbedrifter i form av økt avanse. Konsumvirkningene som de nye innbyggerne representerer vil også ha marginal effekt.
- Utdanningsnivået i regionen er lavere enn landsgjennomsnitt. Slik sett representerer Kystverket til en kjærkommen vekst i antall kompetansearbeidsplasser og vil bidra til å trekke til seg arbeidskraft og innbyggere med høyere utdanning.
- En beregnet økning i innbyggertall på 106, i en region med 80 000 innbyggere vurderes som en marginal virkning
- Den prosentvise veksten i statlige arbeidsplasser i Ålesund kan anslås til 2 prosent.
- Kystverket har bidratt positivt til komplettering og utvikling av den maritime klyngen i Ålesundsregionen. Kystverket har også bidratt positivt til utviklingen av Høgskolen i Ålesund.

9.6 Medietilsynet, Fredrikstad

- Flyttingen av Medietilsynet til Fredrikstad har skjedd i en periode med både sysselsettingsvekst og vekst i folketallet.
- Medietilsynet utgjør en nokså liten tilvekst av arbeidsplasser i regionen. Drøyt 40 arbeidsplasser i en region med over 60 000 sysselsatte har marginal betydning. Den nokså lave multiplikatorvirkningen (1,32 for regionen) skyldes lave regionale innkjøp og at de kjøp som foretas i regionen særlig gir effekter i varehandelsbedrifter i form av økt avanse. Konsumvirkningene som de nye innbyggerne representerer vil også ha marginal effekt.
- Flyttingen av medietilsynet har ført til en tilvekst i antall innbyggere i Nedre Glomma-regionen på 80 personer. Disse kommer som følge av at ansatte i Medietilsynet og deres familier har flyttet til regionen. Veksten tilsvarer en befolkningsvekst på 0,06 prosent og vurderes som marginal.
- Veksten i statlige arbeidsplasser i Fredrikstad kommune er på under 1 prosent.
- Utdanningsnivået i regionen er lavere enn landsgjennomsnittet. Slik sett vil Medietilsynet bidra til å trekke til seg arbeidskraft og innbyggere med høyere utdanning.
- Etableringen av Medietilsynet har i svært begrenset grad bidratt til vekst i medienæringen. Det har imidlertid bidratt til å styrke regionens omdømme og evne til å tiltrekke seg næringsvirksomhet.

9.7 Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap, Tønsberg

- Flyttingen av DSB har skjedd i en periode der befolkningsveksten har vært høy, sysselsettingen har vært økende og arbeidsledigheten svært lav.
- DSB utgjør en nokså liten tilvekst av arbeidsplasser i regionen. 95 arbeidsplasser (inkludert ringvirkninger) i en region med ca 55.000 sysselsatte har marginal betydning. Den nokså lave multiplikatorvirkningen (1,41 for regionen) skyldes lave regionale innkjøp og at de kjøp som foretas i regionen særlig gir effekter i varehandelsbedrifter i form av økt avanse. Konsumvirkningene som de nye innbyggerne representerer vil også ha marginal effekt.
- Det er beregnet at flyttingen av DSB har ført til en tilvekst i antall innbyggere i Tønsbergregionen på 135 personer. Disse kommer blant annet som følge av at ansatte i DSB og dere familier har flyttet til regionen. Veksten tilsvarer 0,12 prosent av samlet befolkning og må vurderes som marginal.
- Regionen har stor andel høyt utdannede og andelen i offentlig sektor er også høy. Veksten i statlige arbeidsplasser i Tønsberg kommune er på i overkant av 1 prosent.
- Regionen har relativt høyt utdanningsnivå, noe som sikrer DSB god rekruttering av høyt kompetanse medarbeidere. DSB vil bidra til å trekke til seg arbeidskraft og innbyggere med høyere utdanning.
- Næringsmessig har ikke DSB ført til noen ekstra stimulans for regionen. Vi finner ikke eksempler på at ny næringsvirksomhet er etablert. De kompetansemiljøene som er knyttet til samfunnssikkerhet og som DSB har mest kontakt med er Universitetet i Stavanger, NTNU og Universitetet i Tromsø. Høgskolen i Vestfold har ikke faglig noen overlapp med DSB og det er følgelig ikke noe felles faglige områder som gjør det naturlig å utveksle kompetanse.

10 KOMPARATIV ANALYSE – VIRKNINGER FOR TILFLYTTINGSREGIONENE

10.1 Sysselsetting og innkjøp av varer og tjenester

Ringvirkningene er både avhengig av omfanget og sammensetningen av de lokale og regionale innkjøpene. Generelt har tjenestekjøp større ringvirkning enn varekjøp siden større andel av verdiskaping skjer regionalt ved tjenestekjøp (med mindre vareproduksjonen foregår i regionen).

De regionale innkjøpene per årsverk varierer fra noe over 100 000 kroner til vel 300 000, høyest for DSB i Tønsbergregionen og lavest for Kystverket i Ålesund. Gjennomsnittet er 190 000 kroner per årsverk, jf Tabell 10-1.

At den endelige veksten i arbeidsplasser blir større enn antall arbeidsplasser knyttet til virksomheten som etableres, omtales som multiplikatoreffekten. En multiplikator på 1,3 betyr for eksempel at det for hver arbeidsplass som etableres i primærvirksomheten, blir det 0,3 utenfor, i alt 1,3 arbeidsplasser.

Beregningene er basert på veksten i antall ansatte på nytt lokaliseringssted. Dette vil i noen tilfeller avvike fra antall ansatte i virksomhetene. Korrigerte årsverk forutsetter også at alle stillinger er besatt og at overgangsordningene er avviklet. Vi har også korrigert for at noen ansatte har fast arbeidssted utenfor tilflyttingsregionen.

Tabell 10-1 Beregningsgrunnlag - korrigerte årsverk og korrigerte vare- og tjenestekjøp ved de enkelte virksomhetene

Virksomhet	Antall årsverk	Vare- og tjenestekjøp i alt (mill kr)	Regionale vare- og tjenestekjøp (mill kr)	Regionale vare- og tjenestekjøp i prosent	Regionale vare- og tjenestekjøp per årsverk (1000 kr)
Medietilsynet	41	20	9	45 %	230
Luftfartstilsynet	174	77	30	39 %	170
Sjøfartsdirektoratet	200	78	37	47 %	190
Konkurransetilsynet	88	36	20	56 %	230
Kystverket	57	17	7	41 %	110
Post- og teletilsynet	155	39	23	59 %	150
DSB	68	39	21	54 %	310

10.2 Ringvirkninger som følge av vare og tjenestekjøp

De viktigste beregningsresultater er framstilt i Tabell 10-2.

Tabell 10-2 Regionaløkonomiske ringvirkninger og multiplikatorvirkninger

Direktorat/tilsyn, sted	Influensområde	Sysselsatte i virksomheten	Virkning inkl ringvirkninger	Multiplikator
Kystverket, Ålesund	Vertskommunen	61	71	1,16
	Regionen		74	1,21
Konkurransetilsynet, Bergen	Vertskommunen	96	128	1,33
	Regionen		132	1,38
Luftfartstilsynet, Bodø	Vertskommunen	181	227	1,25
	Regionen		234	1,29
Medietilsynet, Fredrikstad	Vertskommunen	41	49	1,19
	Regionen		54	1,32
Sjøfartsdirektoratet, Haugesund	Vertskommunen	236	263	1,12
	Regionen		285	1,21
Post- og teletilsynet, Lillesand	Vertskommunen	155	157	1,01
	Regionen		206	1,33
DSB, Tønsberg	Vertskommunen	68	84	1,24
	Regionen		96	1,41

Multiplikatoren for den enkelte vertskommunen er noe lavere enn for regionen. Forskjellen mellom de to er om lag like på de syv stedene vi analyserer. Unntaket fra dette er Post- og teletilsynet i Lillesand der multiplikatoren for Lillesand er lik 1,01 - altså kun 2 ekstra sysselsatte i Lillesand. For regionen er multiplikatoren 1,33 – blant de høyeste vi finner. Regionen domineres av Kristiansand, mens Lillesand kun utgjør en liten del av regionens næringsliv og befolkning. De regionale innkjøpene foretas stort sett i Kristiansand og de ansatte i Post- og teletilsynet og i dets leverandører og underleverandører antas i liten grad å bosette seg i Lillesand. Dermed blir ringvirkningene i andre kommuner i regionen enn i Lillesand.

Den høyeste multiplikatoren er beregnet for DSB i Tønsberg. Det skyldes først og fremst at DSB har høy andel vare- og tjenestekjøp i forhold til antall ansatte i virksomheten og at den regionale andelen av kjøpene er relativt høy for DSB. Siden Tønsberg ikke utgjør en dominerende andel av regionen, vil ringvirkningene spre seg til flere av kommunene i regionen.

Gjennomgående viser beregningene at ringvirkningene målt ved multiplikatoren er relativt beskjedne. Asplan Viak har ved flere anledninger beregnet regionale virkninger av mulige nedleggelse av forsvarsanlegg. Også ved omorganiseringer i Forsvaret er ringvirkningene relativt beskjedne. På den annen side har vi gjennomført beregninger av ringvirkninger for vannkraftprodusenter – Lyse Energi og BKK. Der ligger multiplikatoren på mellom 2 og 3 på fylkesbasis.

I Tabell 10-3 viser vi hvor stor andel sysselsettingsvirkningen utgjør av samlet sysselsetting i kommunen og i regionen.

Tabell 10-3 Sysselsettingsvirkninger i prosent av samlet sysselsetting, inklusiv ringvirkninger

Direktorat/tilsyn, sted	Influensområde	Sysselsetting i vertskommunen og i regionen	Samlede sysselsettingsvirkninger i prosent
Kystverket, Ålesund	Vertskommunen	25 234	0,28 %
	Regionen	40 200	0,18 %
Konkurransetilsynet, Bergen	Vertskommunen	150 831	0,08 %
	Regionen	180 655	0,07 %
Luffartstilsynet, Bodø	Vertskommunen	26 235	0,86 %
	Regionen	30 812	0,76 %
Medietilsynet, Fredrikstad	Vertskommunen	34 613	0,14 %
	Regionen	61 404	0,09 %
Sjøfartsdirektoratet, Haugesund	Vertskommunen	20 891	1,26 %
	Regionen	45 348	0,63 %
Post- og teletilsynet, Lillesand	Vertskommunen	3 550	4,42 %
	Regionen	62 209	0,33 %
DSB, Tønsberg	Vertskommunen	27 184	0,31 %
	Regionen	54 158	0,18 %

Den samlede sysselsettingsvirkningen i prosent er forholdet mellom antall arbeidsplasser før flytting og den samlede vekst i arbeidsplasser som flyttingen fører til. Stort sett er arbeidsplassveksten på under en prosent – i Bergen på under en promille. Størst prosentvis arbeidsplassvekst finner vi i Lillesand og i Haugesund. I Lillesand bidrar flyttingen av Post- og Teletilsynet med en arbeidsplassvekst på vel 4 prosent.

Ringvirkningene av etableringen av de statlige tilsynene og direktoratene målt ved multiplikatoreffekten er størst der hvor innkjøp av varer og tjenester er størst og der hvor den regionale andelen av innkjøpene er størst. Sammensetningen av kjøpene kan ha betydning; tjenestekjøp har større betydning enn varekjøp.

Betydningen av utflyttingen målt som bidrag til flere arbeidsplasser i vertskommunen eller i regionen er størst for små kommuner eller regioner. Stort bidrag til vekst i mangfold av arbeidsplasser kan en få i kommuner der en har et lite innslag av statlig administrasjon eller forvaltning i utgangspunktet. Det finner en gjerne utenfor regionsentra eller senterkommuner.

Etablering i en senterkommune i en region fører til at ringvirkningene i stor grad tilfaller vertskommunen, mens etablering utenfor senterkommunen fører til at ringvirkningene i liten grad kan forventes å skje i vertskommunen, men i senterkommunen eller andre større kommuner i regionen.

10.3 Vekst i statlige arbeideplasser

Selv om ringvirkningene kan være beskjedne, kan direktoratene og tilsynene representere verdifull tilvekst av arbeidsplasser for vertskommunene og for regionene. I små kommuner med få statlige arbeidsplasser, vil etablering av offentlig forvaltning tilføre vertskommunen

større mangfold av arbeidsplasser for personer med høyere utdanning. Offentlige arbeidsplasser er dessuten konjunkturutjevne ved at de opprettholder aktiviteten uavhengig av konjunktursvingninger.

Veksten i statlige arbeidsplasser ligger på fra under en prosent til 8 prosent, bortsett fra i Lillesand der det er mer enn fordobling av statlige arbeidsplasser, jf Tabell 10-4. Årsaken til de store prosentvise forskjellene i statlige arbeidsplasser er at alle kommunene, unntatt Lillesand har sykehus eller universitet/høyskole. Veksten i antall arbeidsplasser innen statlig administrasjon og forvaltning er trolig større og viktigere på de fleste stedene enn det oversikten foran kan gi uttrykk for. Det er dessverre ikke tilgjengelig statistikkgrunnlag til å kunne vise det for den enkelte kommune.

Beregningene viser at Lillesand-, Haugesund- og Bodøregionen har fått størst vekst i statlige arbeidsplasser og dermed størst virkninger for arbeidsmarkedet.

Tabell 10-4 Tilvekst i antall statlige arbeidsplasser per region.

Direktorat/tilsyn, sted	Vekst i statlige arbeidsplasser i vertskommunen
Kystverket, Ålesund	2 %
Konkurransetilsynet, Bergen	< 0,5 %
Luftfartstilsynet, Bodø	3 %
Medietilsynet, Fredrikstad	1 %
Sjøfartsdirektoratet, Haugesund	8 %
Post- og teletilsynet, Lillesand	ca 120 %
DSB, Tønsberg	1 %

10.4 Økning i innbyggertall

Veksten i innbyggertallet i regionene varierer fra 80 i Fredrikstadsregionen til vel 400 på Haugalandet, jf Tabell 10-5. Veksten i innbyggertallet avhenger først og fremst av antall arbeidsplasser som etableres og i noen grad av hvor stor andel av de ansatte som bosetter seg i regionen. Den relative veksten i innbyggertallet er størst i Bodøregionen og på Haugalandet, selv om bidraget til økt folketall er mindre enn én prosent. Hvilken av kommunene i de respektive regionene som får befolkningsveksten, vil avhenge av boligmarkedet i kommunene og boligbyggingen i kommunene. Vi viser derfor resultatet kun på regionsnivå.

Veksten i innbyggertallet er modellberegnet og avhenger av både vekst i sysselsetting og av parametre som er bestemt av modellbrukeren. De oppgitte tallene må oppfattes som maksimaltall for flytting og dermed for befolkningsutvikling.

Tabell 10-5 Virkninger på innbyggertallet på regionnivå

Direktorat/tilsyn, sted	Influensområde	Befolkning 2008	Virkninger på innbyggertallet i regionen	Virkninger på innbyggertallet i regionen i prosent
Kystverket, Ålesund	Vertskommunen	41 954	106	0,14 %
	Regionen	77 704		
Konkurransetilsynet, Bergen	Vertskommunen	247 486	184	0,06 %
	Regionen	328 697		
Luffartstilsynet, Bodø	Vertskommunen	45 862	330	0,58 %
	Regionen	57 201		
Medietilsynet, Fredrikstad	Vertskommunen	71 734	80	0,06 %
	Regionen	133 283		
Sjøfartsdirektoratet, Haugesund	Vertskommunen	32 840	411	0,44 %
	Regionen	94 038		
Post- og teletilsynet, Lillesand	Vertskommunen	9 044	298	0,25 %
	Regionen	120 441		
DSB, Tønsberg	Vertskommunen	38 500	135	0,12 %
	Regionen	112 065		

10.5 Andre virkninger for næringslivet

Utover de regionaløkonomiske ringvirkningene som kommer som følge av virksomhetens sysselsetting og ringvirkninger gjennom vare og tjenestekjøp, kan flyttingen av de statlige virksomhetene også ha stor betydning for utviklingen av næringslivet. Gjennom intervjuer med virksomhetene selv og med næringslivet har vi forsøkt å anslå betydningen flyttingen har hatt for næringslivet i regionene.

Vi finner at flyttingen av virksomhetene har hatt ulik betydning for de ulike regionene. For Haugesund, Ålesund og Bodø finner vi at tilsynene har bidratt til å forsterke byenes næringsklynger. Alle disse byene har en tydelig næringsprofil og strategi knyttet til en næringsklynge. Både Haugesund og Ålesund har tunge maritime klynger og de regionale aktørene er tydelige på at flyttingen av henholdsvis Sjøfartsdirektoratet og Kystverket har vært viktig for næringslivet i byen. Flyttingen av Luffartstilsynet har bidratt til å forsterke Bodøs posisjon innen luffart. I de andre byene er virkningene mer beskjedne og ikke av nevneverdig betydning.

10.6 Virkninger for kompetansemiljøene

De statlige virksomhetene er store kompetansesentra som gjennom interaksjon med fagmiljøene i de respektive byer og regioner kan gi positive ringvirkninger. De største og tydeligste kompetansevirkningene finner vi i Bergen. Bergen hadde, før flytting av Konkurransetilsynet, et etablert og nasjonalt fagmiljø innen konkurranseøkonomi ved Norges Handelshøyskole. I forbindelse med flyttingen ble det rekruttert sjefsøkonomer fra det eksisterende fagmiljøet i Bergen. De bidro til svært god kontakt mellom tilsynet og fagmiljøene, samt at det sikret god rekruttering av økonomer. Fagmiljøet ved NHH og SNF opplever flyttingen av KT som svært positiv. Det har bidratt til økt vitalitet ved at kompetansen kan flyte mellom tilsyn og forskning. Gjennom aktiv deltakelse i

Konkurranserettslig Forum og i Konkurransøkonomisk Forum tar Konkurransetilsynet en tydelig rolle i fagmiljøene i Bergen.

Selv om det også i de andre byene er god kontakt mellom høyskolene og de statlige virksomhetene finner vi ikke betydelige kompetansemessige virkninger andre steder enn i Bergen. Ingen av de andre byene hadde et så tydelige relevant og etablert fagmiljø som Bergen hadde før flyttingen.

11 OPPSUMMERING – VIRKNINGER FOR TILFLYTTINGSREGIONENE

Har etableringene ført til verdifulle ringvirkninger ved at virksomhetene kjøper varer og tjenester lokalt?

Sammenlignet med andre næringer er vare- og tjenestekjøpenes andel av kostnadene små i offentlig forvaltninger og de regionale andelen av kjøpene er rundt regnet på 50 prosent. Ofte består de regionale kjøpene av stor andel varekjøp som gir mindre ringvirkninger enn tjenestekjøp. De lokale vare- og tjenestekjøpene har derfor kun ført til at sysselsettingen har økt med 20 prosent til 30 prosent mer enn sysselsettingen i virksomhetene representerer. Skal en kunne øke ringvirkningene, må de regionale andeler av vare- og tjenestekjøp økes og aller helst tjenesteandelen av kjøpene.

Har etableringene gitt regionene flere kompetansearbeidsplasser og et mer mangfoldig arbeidsmarked?

Der hvor etableringene har skjedd i større senterkommuner eller regionssentra, har etableringene i liten grad bidratt til flere kompetansearbeidsplasser eller mer mangfoldig arbeidsliv. I mindre senterkommuner eller i kommuner som ikke er senterkommune i regionen, er bidraget noe større. I Lillesand som ikke er senterkommune og som hadde få statlige arbeidsplasser innen administrasjon og forvaltning før flyttingen, er bidraget betydelig og viktig, både som kompetansearbeidsplasser og økt mangfold av arbeidsplasser i Lillesand.

Har flyttingene gjort regionene mindre konjunkturavhengig ved at andelen offentlige arbeidsplasser har økt?

På regionsnivå er økningen i offentlige arbeidsplasser beskjedent slik at regionene ikke er blitt merkbart mindre konjunkturavhengige. Blant vertskommunene har andelen offentlige arbeidsplasser økt i Lillesand, men det bidrar lite til å gjøre kommunen mindre konjunkturavhengig siden Lillesand som utgjør så liten andel av regionens sysselsetting vil være utsatt for endringer som ellers måtte skje i regionen.

Har etableringene stimulert til større befolkningsutviklingen i regionen?

Gjennom etableringen av arbeidsplassene og ringvirkningene har befolkningsveksten i regionene fått et ekstra løft på fra 0,1 til 0,6 prosent. Det er mindre enn den årlige befolkningsveksten i de aktuelle regionene i årene før og under flyttingen. Etableringenes virkninger på innbyggertallet er ubetydelig.

Har flyttingen stimulert næringslivet i regionen ved at viktige næringsklynger er blitt forsterket eller at ny virksomhet er etablert?

Flyttingen har gitt positive virkninger for de aktuelle næringsklyngene i Haugesund, Ålesund og i Bodø. Alle disse byene hadde, før flyttingen, en klar næringsmessig profil og strategi. Sjøfartsdirektoratet og Kystverket har forsterket Haugesunds og Ålesunds posisjon som sjøfartsbyer. Luftfartstilsynet har bidratt til å forsterke Bodøs posisjon som luftfartsbyen. Tilsynene deltar i de næringsfaglige nettverkene og oppleves av de regionale aktørene som viktig ressurs. Et viktig aspekt er også muligheten for utveksling av kompetanse og personell. For de andre regionene er ikke de næringsmessige virkningene betydelige.

Har etableringen gitt positive virkninger for høyskoler, universiteter eller andre fagmiljøer i regionen?

I alle byene har virksomhetene kontakt med høyskoler eller universitet. Vi finner noen positive virkninger ved at de statlige virksomhetene stiller med lærekrefter eller bidrar med prosjektoppgaver. Det er også flere steder der ansatte eller ledelse i virksomhetene er med i besluttede organer. Det er imidlertid bare i Bergen at virkningene er betydelige. Flyttingen av konkurransetilsynet har bidratt til at det konkurranseøkonomiske og konkurranserettslige miljøet har fått større vitalitet. Dette har skjedd ved at anerkjente økonomer ved NHH og SNF har hatt faste stillinger i Konkurransetilsynet, for så å gå tilbake til forskning og undervisning. Dette har også vært svært positivt for Konkurransetilsynet.

Har etableringene bidratt til andre virkninger for regionene?

De fleste regionale aktørene er svært positive til at de statlige virksomhetene er blitt flyttet ut. Det har bidratt til økt status for alle byene. I Bergen er imidlertid de statusmessige virkningene beskjedne. I flere av byene er virksomhetene etablert i nye bygg godt synlig i bybildet.

12 HOVEDFUNN

12.1 Bakgrunn for evalueringen

I Soria Moria-erklæringen (20.12.2005) skriver regjeringen at de vil evaluere gjennomførte utflyttinger av statlige virksomheter og utrede om deler av eksisterende statlig virksomhet kan lokaliseres utenfor Oslo. Dette er bakgrunnen for denne evalueringen som har omfattet sju av de utflyttede virksomhetene; Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Konkurransetilsynet, Kystverket, Luftfartstilsynet, Medietilsynet, Post- og teletilsynet, Sjøfartsdirektoratet. Regjeringen har ønsket å identifisere effekter av flyttingen både for regionene de har flyttet til, og for virksomhetene selv. Videre drøfter evalueringen forhold som har betydning for om flyttingene har vært vellykket – evt mindre vellykket.

12.2 Hovedfunn

Denne evalueringen har, med de metodiske begrensninger som er beskrevet i kap.2.4, resultert i følgende hovedfunn:

Stor utskifting av personell

En gjennomgang og analyse av personelldemografien i de statlige virksomhetene etter flytting viser at 75 – 90 prosent av de medarbeiderne som jobbet i tilsynene når flyttevedtaket kom, ikke lenger er ansatt nå ca 6 år etter flyttevedtaket. Det har ikke vært en del av denne evalueringen å se på hva som skjedd med de som ikke ble med på flyttingen, men det er grunn til å anta at dette dreier seg om en type arbeidskraft som har høy kompetanse og gode muligheter for alternative jobber i Oslo. Flyttingen traff også på et tidspunkt der norsk økonomi var innen i en sterk vekstperiode. Etterspørselen etter arbeidskraft har vært svært høy og arbeidsledigheten lav. Dette har trolig bidratt til å forsterke frafallet av medarbeidere.

Virkemidlene er viktige

Vi kan ikke finne at utformingen av virkemidlene som ble tatt i bruk for å beholde medarbeidere har hatt stor innvirkning på hvor mange som ble med på lang sikt. Ei heller virksomhetenes sammensetning og situasjon før flyttingen. Virksomhetene har valgt ulike modeller for virkemiddelbruk, men resultatene med hensyn til frafall, 6 år etter flyttevedtaket, er forholdsvis likt. Flytteprosessen og virkemiddelbruken har trolig hatt stor betydning for hvor lenge en har klart å beholde kritisk kompetanse i flytteperiode. Vi har imidlertid ikke vurdert tiltakene så grundig at vi kan trekke noen entydig konklusjon på hva slags type virkemidler som har fungert best.

Flyttingen har ført til en midlertidig svekking av viktige samfunnsfunksjoner

En av rammene for flyttingen av de statlige virksomhetene var at flyttingen skulle skje i løpet av en 3-årsperiode etter flyttevedtaket. Dette for å sikre at virksomhetene ikke skulle "ligge nede" i flytteperioden. Vi vurderer det som helt nødvendig at flyttingen ble gitt 3 år. Selv om enkelte av de ansatte vurderte flytteperioden som unødig lang, er den allmenne oppfatningen i virksomhetene at tiden var nødvendig for å kunne forberede selve flyttingen, avvikle virksomheten i Oslo og samtidig bygge opp ny virksomhet på tilflyttingsstedet. En av de

viktige utfordringene, i tillegg til å få flest mulig av de ansatte med på flyttingen, var å beholde kritisk kompetanse lengst mulig.

Til tross for utstrakt bruk av ulike incentivordninger lykkes virksomhetene i liten grad å beholde kritisk kompetanse og ansatte med lang erfaring. Den omfattende rekrutteringen av nye medarbeidere har vært krevende og selv om den formelle kompetansen har økt er den samlede erfaringen/ansienniteten blitt redusert. Den omfattende rekrutteringen og raske oppbyggingen har også ført til høy turnover. Samtlige virksomheter har like høy eller høyere turnover enn de hadde før flyttingen. Vi ser utviklingen i turnover som et uttrykk for at virksomhetene selv 6 år etter flyttevedtaket har store utfordringer knyttet til å holde på og utvikle en erfaren og kompetent stab. Selv nå, 6 år etter flyttevedtaket, har altså ikke alle virksomhetene samme forutsetninger for å løse de oppgavene de er satt til.

I denne 6-årsperioden har virksomhetene hatt et sterkt internt fokus og de har vært nødt til å prioritere lovpålagte primæroppgaver. Et eksempel på dette er at Sjøfartsdirektoratet har hatt som hovedmål at "skip skal seile". Mange av virksomhetene har i denne perioden måttet nedprioritere viktige saker som kontrolloppgaver, regelverksutvikling og internasjonalt arbeid. Vi konkluderer derfor med at flyttingen har ført til at viktige samfunnsfunksjoner har vært midlertidig svekket i flytteperioden.

Små regional virkninger

På grunnlag av modellberegninger kan vi konkludere med at de regionaløkonomiske virkningene av flyttingene er små. De virksomhetene som er flyttet er arbeidsintensive virksomheter som står for relativt beskjedne innkjøp av varer og tjenester. Den regionale andelen av vare- og tjenestekjøp varierer mellom 40 og 60 prosent og de regionale innkjøpene mellom 110.000 – 310.000 kroner per ansatt. Multiplikatoreffekten for regionen er beregnet å variere mellom 1,2 og 1,4. Dette innebærer at hver sysselsatt i virksomheten danner grunnlag for mellom 0,2 og 0,4 sysselsatte hos leverandører eller underleverandører. Sammenlignet med f.eks. industri er disse ringvirkningene små. De arbeidsplassene som virksomhetene i selv representerer ansees selvfølgelig som verdifulle for tilflyttingsregionene.

Selv om vi finner eksempler på at de statlige virksomhetene deltar på regionale arenaer, finner vi også eksempler på at virksomhetene bevisst ikke gjør det. De statlige virksomhetene er opptatt av at de skal være nasjonale aktører og ikke involvere seg for nært med tilsynsobjekter og brukere der de er lokalisert. Det er derfor grunn til å anta at denne type regionale virkninger også på lenger sikt vil være beskjedne. Vi finner imidlertid eksempler på at virksomhetene kan stimulere fagmiljøer i tilflyttingsregionene, men bortsett fra i Bergen er virkningene foreløpig beskjedne.

Omdømmemessig oppfatter alle regionene tilflyttingen som svært positiv. Etableringen av en statlig virksomhet bidrar også til å skape at større mangfold av kompetansearbeidsplasser i regionen.

Styringsdialogen er i liten grad påvirket

Intervjuene med eierdepartementene og de utflyttede statlige virksomhetene tyder i liten grad på at styringsdialogen mellom eierdepartement og etat er endret. Den allmenne oppfatningen er at flyttingen ikke har ført til mindre kontakt eller dårligere kommunikasjon med eierdepartementene.

Flytting gir ingen kostnadsbesparelse

Vi finner ikke grunnlag for å hevde at det er billigere å drive de statlige tilsynene utenfor Oslo. Rundt 60 prosent av virksomhetenes driftskostnader er knyttet til lønn. Selv om enkelte virksomheter kan vise til en beskjeden nedgang i driftskostnadene og i lønnskostnadene kan vi samtidig påpeke at den gjennomsnittlige ansienniteten har gått ned i samtlige virksomheter. Det samlede bildet er også at husleiekostnadene har gått opp. Vi har da tatt hensyn til at noen tilsyn er i midlertidige lokaler og i løpet av kort tid vil få høyere husleie. Økt avstand til brukere, bransjeorganisasjoner og eierdepartement har også ført til at samtlige virksomheter har fått økte reisekostnader.

Samlet utgjør flyttekostnadene for de seks virksomhetene kr. 686 millioner nominelt, og kr. 729 millioner i 2008-kroner (indeksjusterte tall). Flyttekostnadene pr ansatt har ligget i intervallet kr 650 000 til 1,4 millioner kroner.

Rekrutteringsgrunnlaget i tilflyttingsregionen er avgjørende

For å få en rask oppbygging av virksomhetene på nytt lokaliseringssted er det avgjørende at tilflyttingsregionen har et godt rekrutteringsgrunnlag for den kompetansen som er kritisk for virksomhetene. Konkurransetilsynet og Kystverket er de to virksomhetene som vi vurderer å ha like gode eller bedre forutsetninger for å løse oppdraget etter flyttingen. For Konkurransetilsynet har det gode rekrutteringsgrunnlaget for økonomer vært avgjørende. De har også god tilgang på nyutdannede jurister, men for seniorer har de til dels vært avhengig av å hente inn folk fra Oslo. Kystverket har med sin regionale lokalisering kunnet rekruttere fra flere regioner, samt trekke inn folk med erfaring fra Kystverkets stasjoner til hovedkontorfunksjoner. De tilsynene som fremdeles ikke er fullt oppe å gå kompetansemessig, har slitt med å rekruttere tilstrekkelig kompetanse i tilflyttingsregionene. Det er derfor viktig at evt. nye utflyttinger skjer etter en grundig vurdering av om kompetansemiljøene er direkte relevante for den statlige virksomheten, og at de er **nasjonale** kompetansesentra. Det ser også ut til at det større muligheter for faglig utvikling og samarbeid mellom tilsynene og academia, enn det er mellom tilsynene og regionalt næringsliv. Dels fordi de er i en mer direkte konkurransesituasjon om de samme medarbeiderne, og dels fordi tilsynene er opptatt av å holde en armlengdes avstand til det lokale næringslivet.

Høykonjunkturen har forsterket utfordringene

Flyttingen av de statlige virksomhetene falt sammen med den sterkeste oppgangskonjunkturen på svært lang tid. Dette har skapt store utfordringer knyttet til rekruttering, turnover og mulighetene for å beholde kritisk kompetanse. Det har trolig også påvirket lønnsnivå og husleiekostnader. For enkelte virksomheter har det også bidratt til å øke arbeidsmengden. Den sterke økningen i skipsbyggingen som skjedde samtidig med flyttingen har bl.a. ført til store utfordringer for Sjøfartsdirektoratets saksmengde. Når flyttevedtaket ble gjort i januar 2003 var det svært vanskelig å forutse at den kommende konjunkturoppgangen skulle bli så sterk.

Denne evalueringen viser at det er svært utfordrende å flytte statlig virksomhet. Frafallet av medarbeidere er stort og i realiteten innebærer flyttingen at virksomheten legges ned i Oslo og at det etableres en helt ny organisasjon et annet sted. Oppbygging av ny organisasjon er krevende og innebærer store kostnader, både i form av flyttekostnader og en lang periode

der virksomheten ikke fungerer optimalt. Virksomheten representerer verdifulle kompetansearbeidsplasser i de regionene de flytter til, men ringvirkningene er svært begrensede.

13 VEDLEGG – INFORMASJONSINNHENTING

I caserapportene er det gjort rede for informasjonsinnhenting knyttet til kvalitative data (intervjudata). Denne informasjonen ligger også til grunn for den komparative analysen (som bygger på casestudiene). I Kapittel 0 og Kapittel 0 gis oversikter over respondentene.

Intervjuer – brukerne

Virksomhet:	Representanter for brukerne:
Kystverket	Norges Rederiforbund
	Norske Havner
Sjøfartsdirektoratet	Norges Rederiforbund
	Norsk Sjøoffisersforbund
	Norges Fiskarlag
	Rederienes Landsforening
Medietilsynet	Film & Kino
	Norske Filmbyråers Forening
	TV2
	MBL
Post- og teletilsynet	Telenor ASA
	IKT-Norge
	Posten Norge AS
Konkurransetilsynet	NHO
	Advokatfirmaet Thommessen
	Forbrukerrådet
	Dagligvareleverandørenes Forening
Luftfartstilsynet	NHO Luftfart
	Norsk luftsportforbund
	Avinor AS
	Norwegian ASA

Intervjuer – eierdepartement, utflyttede organisasjoner, regionale aktører²³

Virksomhet	Antall
Konkurransetilsynet	21
Direktør	1
Administrasjonssjef	1
Ledere	7
Ansatte og tillitsvalgte	3
Eierdepartement	3
Regionale interessenter	6
Sjøfartsdirektoratet	26
Direktør	1
Administrasjonssjef	1
Ledere	7
Ansatte og tillitsvalgte	5
Eierdepartement	6
Regionale interessenter	6
Luftfartstilsynet	19
Direktør	1
Administrasjonssjef	1
Ledere	7
Ansatte og tillitsvalgte	4
Eierdepartement	3
Regionale interessenter	3
Post- og teletilsynet	19
Direktør	1
Administrasjonssjef	1
Ledere	5
Ansatte og tillitsvalgte	6
Eierdepartement	3
Regionale interessenter	3
Medietilsynet	13
Direktør	1
Administrasjonssjef	1
Ledere	3
Ansatte og tillitsvalgte	3
Eierdepartement	3
Regionale interessenter	2
Kystverket	17
Direktør	1
Administrasjonssjef	1
Ledere	6
Ansatte og tillitsvalgte	3
Eierdepartement	2
Regionale interessenter	4
Direktorat for samfunnsikkerhet og beredskap	4
Regionale interessenter	4
Totalt	119

²³ Universitet/høgskole, Næringsforeninger, NHO, vertskommunen, Sentrale aktører i næringsklynge

Intervjuer – regionale aktører

Statlig virksomhet	Intervju med regionale aktører
Konkurransetilsynet	NHH
	SNF
	Bergen kommune
	Bergen Næringsråd
Sjøfartsdirektoratet	Universitet/høyskole - HSH
	Haugesund Regionens Næringsforening
	Næringsforeningen - Haugaland Vekst
	Haugesund kommune
	Maritimt forum
	Rederiforeningen, Haugesund
Luftfartstilsynet	Bodø kommune
	Universitet/høyskole - HiB
	NHO Nordland
Post- og teletilsynet	Lillesand kommune
	Universitetet i Agder
	Secode, Arendal
Medietilsynet	Fredrikstad kommune
	Sarpsborg kommune
Kystverket	Ålesund kommune
	Maritimt Forum Nordvest
	Universitet/høyskole - Høgskolen i Ålesund
	Ålesund handelskammer
	Martime Center of Expertise,
DSB	Tønsberg utvikling
	Høgskolen i Vestfold
	NHO Vestfold