

Plan for lokalisering av statlige arbeidsplasser

Utrykt vedlegg til Meld. St. 18 (2016-2017)
Berekraftige byar og sterke distrikt

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

17. februar 2017

Innhold

1. Innledning.....	4
1.1 Bakgrunn for planen.....	4
1.2 Mål for planen.....	4
• Levende lokalsamfunn i hele landet.....	4
• Fornye, forenkle og forbedre.....	4
• Gode statlige tjenester.....	5
1.3 Hovedtiltakene i planen.....	5
2. Bakgrunn.....	7
2.1 Tidligere og planlagte utflyttinger.....	7
2.3 Nåværende lokalisering av statlige arbeidsplasser.....	12
2.4 Evalueringer av tidligere utflyttinger.....	18
2.4.1 Personal og rekruttering.....	18
2.4.2 Oppgaveløsning.....	19
2.4.3 Kostnader.....	19
2.4.4 Regionale effekter.....	20
2.4.5 Erfaringer fra arbeidet med etablering av Valgdirektorat.....	21
2.5 Utlokaliseringer i andre land.....	22
3. Nye muligheter.....	24
3.1 Kompetanse og rekruttering.....	24
3.2 Delt lokalisering, kommunikasjonsteknologi og alternative arbeidsformer.....	25
3.3 Funksjoner som lettere lar seg skille ut.....	27
3.4 Større arbeidsmarkedsregioner som følge av mer pendling og bedre infrastruktur.....	27
4. Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon.....	30
5. Kriterier for omlokalisering.....	32
5.1 Kvalitet på tjenesteutøvelse og tilgang på relevant kompetanse regionalt.....	32
5.2 Konsekvenser for fagmiljø, omstilling og effektivisering.....	32
5.3 Omstillingskostnader.....	33
6. Lokaliseringsvurderinger.....	35
6.1 Mulighet for å rekruttere kompetent arbeidskraft.....	35
6.2 Infrastruktur.....	38
6.3 Sterkere lokalsamfunn.....	38
6.4 Bygningsmessige vurderinger.....	39

6.5 Kostnadseffektivisering	39
6.6 Samspillgevinster med andre fagmiljø	40
7. Utflyttinger, etableringer og nye statlige arbeidsplasser	41
7.1 Pågående prosesser	41
7.2 Videre arbeid med utlokalisering	42
8. Arbeidsgiverpolitiske vurderinger og konsekvenser for staten som arbeidsgiver.....	45
8.1 Flytteplikt.....	45
8.2 Omstilling og trygghet	45
8.3 Mulige ekstra personellkostnader ved flytting av statlig virksomhet.....	45
9. Økonomiske og administrative konsekvenser	46

1. Innledning

1.1 Bakgrunn for planen

Det er bred politisk enighet om at statlige arbeidsplasser bør være spredt geografisk. Regjeringen vil legge til rette for vekst og utvikling i hele landet. Regjeringen mener det er viktig å benytte fagkompetansen ulike steder i landet, og å sikre en mer balansert lokalisering av statlige arbeidsplasser. Spredning av kompetanse er et bidrag til å styrke kunnskapsmiljøer regionalt. Statlige arbeidsplasser kan bidra til mer dynamiske og velfungerende arbeidsmarkeder, med bedre rekrutteringsmuligheter for bedrifter og bedre karrieremuligheter for arbeidstakere.

I forliket mellom regjeringspartiene og Venstre om nytt inntektssystem for kommunene våren 2016, ble partene enige om at *"kommunereformen legger til rette for større kompetansemiljøer i hele landet. Arbeidet med å lokalisere nye og eksisterende arbeidsplasser utenfor Oslo skal forsterkes, og en plan for dette skal utarbeides sammen med Venstre. Lokalisering skal særlig vurderes i nye regionsentre, også utenom de største byene. Avtalepartnerne er enige om at denne planen innen utgangen av 2016 legges fram for Stortinget på egnet måte. Nye og omlokaliserte statlige arbeidsplasser skal som hovedregel plasseres utenfor Oslo."*

1.2 Mål for planen

Det overordnede målet for planen er å skape en mer balansert lokalisering av statlige arbeidsplasser i hele landet, samtidig som det sikres god kvalitet i de statlige tjenestene, effektiv bruk av fellesskapets ressurser og en forsvarlig omstilling for de som berøres.

- **Levende lokalsamfunn i hele landet**

Regjeringen ønsker en god regional balanse i Norge. Målet er vekstkraft, likeverdige levekår og bærekraftige regioner i hele landet. Godt fungerende næringsliv er viktig for velferd, levekår og livskvalitet. Det gir grunnlag for bosetting og arbeidsplasser. Regjeringen bygger derfor ut infrastruktur og investerer i kunnskap og næringsutvikling. Regjeringen legger vekt på at bedrifter i alle deler av landet skal ha langsiktig omstillingsevne. Regjeringen prioriterer innsats for et verdiskapende næringsliv, inkluderende og vekstkraftige lokalsamfunn og tilgang til grunnleggende private tjenester. Maktspredningsperspektivet er viktig. Statlige arbeidsplasser skal lokaliseres på ulike steder i landet.

Gode levekår og levende lokalsamfunn blir best sikret ved god utnytting av ressurser, både de menneskelige og de naturgitte. De menneskelige ressursene legger grunnlag for framtidig vekst og utvikling, og balansert befolkningssammensetning er en viktig forutsetning. Naturen gir oss en rekke goder, og er en sentral kilde til utvikling og verdiskaping som vi skal utnytte på en måte som er bærekraftig. Politikken må sørge for en utvikling der vi tar vare på ressursene for framtidige generasjoner.

- **Fornye, forenkle og forbedre**

Regjeringen arbeider fortløpende med å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor. Plan for lokalisering av statlige arbeidsplasser er et bidrag til dette arbeidet. Vi trenger en kultur for kontinuerlig forbedring, der vi også stiller spørsmål om vi oppnår de resultatene vi ønsker ved eksisterende lokalisering.

- [Gode statlige tjenester](#)

Lokalisering av statlige virksomheter må legge til rette for at innbyggere, næringsliv og andre aktører får gode statlige tjenester, og at virksomhetene er i stand til å løse sine samfunnsoppdrag. Dette forutsetter at virksomhetene har mulighet til å rekruttere relevant kompetanse lokalt eller regionalt. I tillegg er egnet infrastruktur en forutsetning for vellykket lokalisering av statlige arbeidsplasser.

[1.3 Hovedtiltakene i planen](#)

Arbeidet med å sikre lokalisering av statlige arbeidsplasser i hele landet skal forsterkes, for å nå ovenfor nevnte mål. Nye retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteyting ble fastsatt høsten 2014. De nye retningslinjene forenkler og tydeliggjør lokaliserings- og avveiningskriterier. Retningslinjene omfatter i dag statsforvaltningen, det vil si ordinære forvaltningsorgan, forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og forvaltningsvirksomheter. Retningslinjene skal følges opp i alle saker innenfor dette virkeområdet, slik at flere virksomheter lokaliseres utenfor Oslo.

Statlige arbeidsplasser i Norge er gjennomgående godt fordelt utover landet. Dette er nærmere belyst i kapittel 2.3. En sammenligning med Danmark i kapittel 2.5 viser at mange av de statlige virksomhetene i Danmark som nå skal flyttes ut, allerede er etablert utenfor hovedstaden i Norge.

Siden regjeringsskiftet i 2013 er om lag 630 statlige arbeidsplasser vedtatt eller foreslått lokalisert utenfor Oslo. Dette omfatter både etablering av nye virksomheter og omlokaliseringer. Dette inkluderer både arbeidsplasser som er omfattet av retningslinjene og arbeidsplasser som ikke er det. Det foreslås i denne planen at flere statlige oppgaver og enheter skal vurderes omlokalisert. Dette er gjort nærmere rede for i kapittel 7.

I henhold til retningslinjene skal nye statlige arbeidsplasser som hovedregel lokaliseres utenfor Oslo. I forbindelse med omorganiseringer, skal det vurderes om virksomheter, enheter og funksjoner kan lokaliseres utenfor Oslo og de største byene. Slike omlokaliseringer skal vurderes på bakgrunn av analyser av konsekvensene på kort og lang sikt, både når det gjelder tjenestetilbud, mulighet for å rekruttere kompetent personell og kostnader.

Eksempler på arbeidsplasser omfattet av retningslinjene som er flyttet ut eller etablert utenfor Oslo, er Forbrukerrådets tvisteløsningsorgan til Tromsø, Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten til Bergen, Regelrådet til Hønefoss, Skatteklagenemnda til Stavanger og Valgdirektoratet til Tønsberg. Regjeringen har også lokalisert virksomheter som ikke er omfattet av retningslinjene utenfor Oslo, som eksempelvis nytt Nasjonal IKT HF til Bergen, Sykehusbygg HF med base i Trondheim og veiselskapet Nye veier AS til Kristiansandsregionen. Utfyllende oversikt over utflyttede arbeidsplasser er nærmere presentert i kapittel 7.

I tillegg gjennomføres det strukturendringer som ikke er nærmere omtalt i denne planen, men som er framlagt for Stortinget i meldinger eller proposisjoner. Dette gjelder eksempelvis proposisjonen om nærpolitireformen, melding om strukturen i universitets- og høyskolesektoren og endringer i skattekontorene i Prop. 1 S (2016-2017). Dette er reformer som legger til rette for sterkere fagmiljøer, mulighet til spesialisering og spisset kompetanse for å gi effektivitet, kvalitet og sikkerhet i tjenestene.

Regjeringen har i perioden mellom 2013 og 2015 (se figur 8) snudd tendensen fra tidligere stortingsperioder, og ført flere ansatte ut av sentral statsforvaltning til ytre etater for å styrke de innbyggerrettede tjenestene.

2. Bakgrunn

2.1 Tidligere og planlagte utflyttinger

Politikk for lokalisering av statlige virksomheter har vært en del av norsk regionalpolitikk i over 50 år. På 1960- og 70-tallet var den knyttet til å redusere pressproblemene i hovedstadsregionen. Virksomheter som SSB og Kartverket ble helt eller delvis flyttet til utkanten av hovedstadsregionen ("Østlandsvollen"). Et omfattende utredningsarbeid ble gjennomført på 1970-tallet, som endte opp i tre NOU-er. Dette resulterte i at enkelte institusjoner ble flyttet, helt eller delvis. Presset i Oslo-området var blitt mindre, og det ble lagt større vekt på hensynet til de ansatte. På 2000-tallet fikk lokaliseringspolitikken igjen økt oppmerksomhet. I 2003 besluttet Regjeringen å flytte en rekke tilsyn, med drøyt 900 statlige arbeidsplasser, ut fra Oslo. Etter en lengre prosess over flere stortingsperioder ble det i 2008 besluttet at Veterinærhøyskolen og Veterinærinstituttet flyttes fra Oslo til Ås.

Oppgaveløsningen i offentlig sektor er i stor grad desentralisert i Norge, gjennom regional tilstedeværelse i statlige virksomheter og gjennom fylkesmenn og kommunesektoren. Det vises til tabell 2 for en oversikt over lokalisering av statlige ansatte i ulike fylker. Utviklingen har i hovedsak skjedd gradvis, og i mindre grad gjennom større utflyttingsprosjekter.

2.2 Utvikling i sysselsetting og befolkning

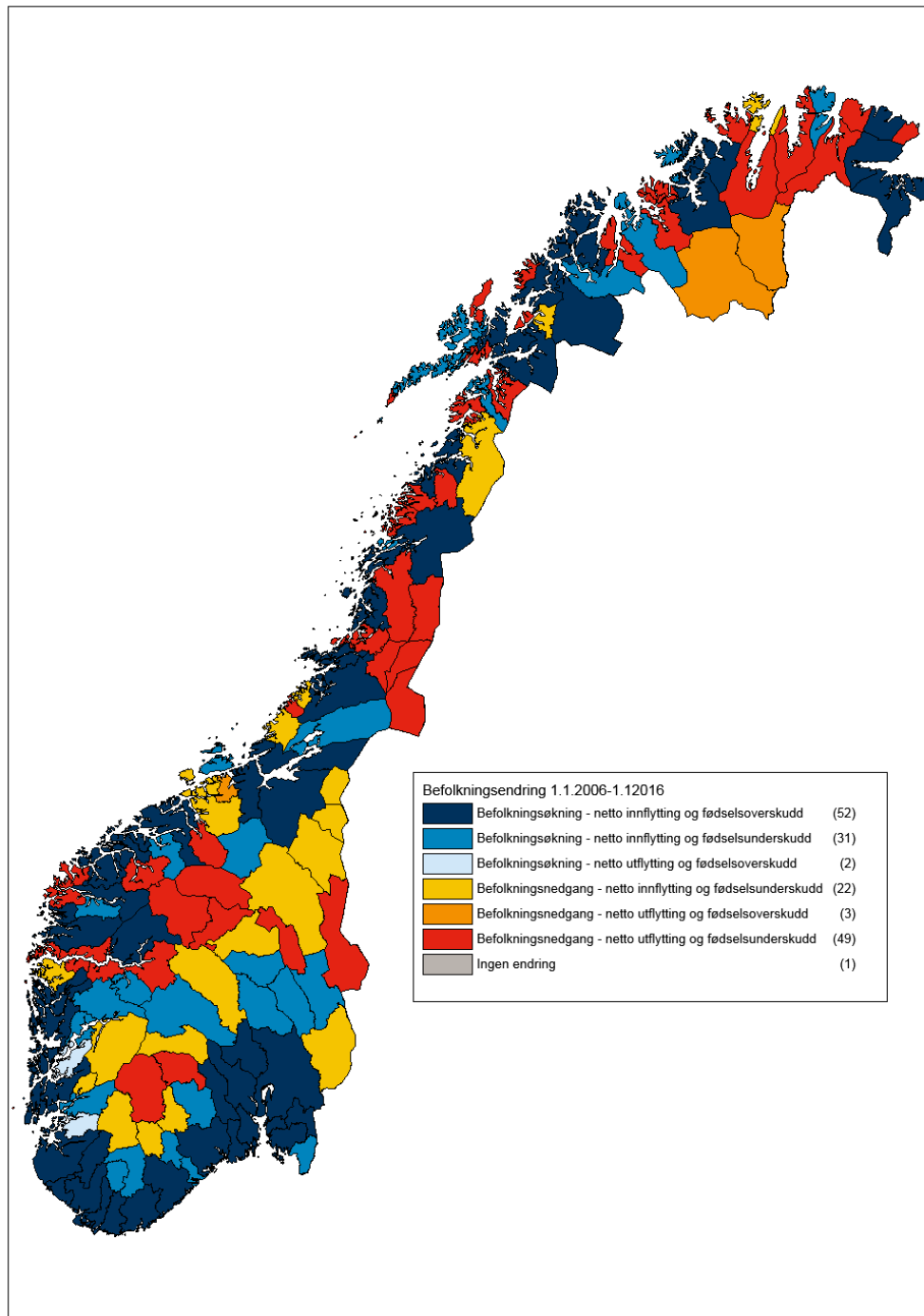
Alle fylker har hatt befolkningsøkning de siste 10 årene.

Tabell 1: Folkemengde og endringer i folkemengde 1. januar 2006 – 2016 (Kilde: SSB)

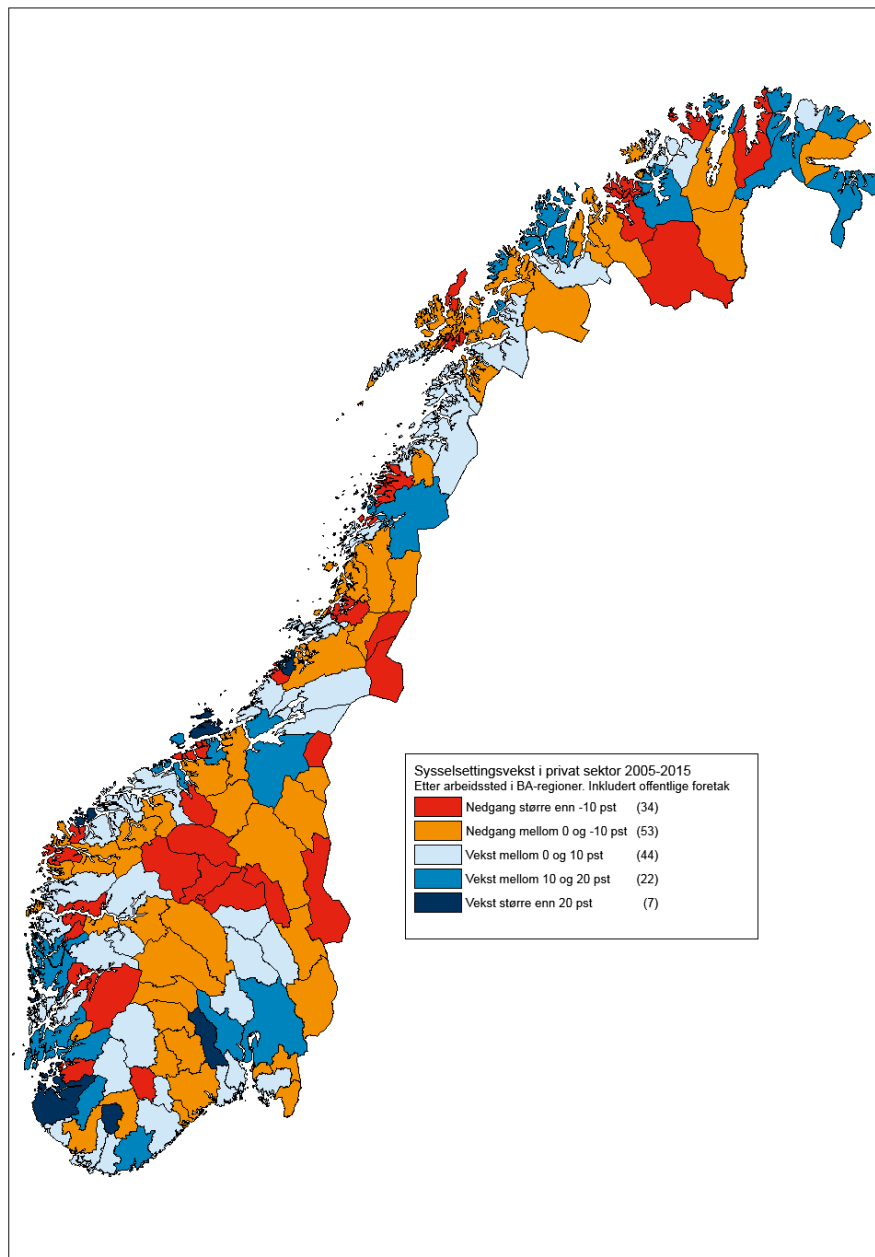
Fylker	2006	2016	Endring	Endring i prosent
01 Østfold	260 389	289 867	29 478	11,3 %
02 Akershus	501 125	594 533	93 408	18,6 %
03 Oslo	538 411	658 390	119 979	22,3 %
04 Hedmark	188 511	195 356	6 845	3,6 %
05 Oppland	183 204	188 953	5 749	3,1 %
06 Buskerud	245 225	277 684	32 459	13,2 %
07 Vestfold	222 104	244 967	22 863	10,3 %
08 Telemark	166 140	172 494	6 354	3,8 %
09 Aust-Agder	104 084	115 785	11 701	11,2 %
10 Vest-Agder	162 317	182 701	20 384	12,6 %
11 Rogaland	397 594	470 175	72 581	18,3 %
12 Hordaland	452 611	516 497	63 886	14,1 %
14 Sogn og Fjordane	106 650	109 530	2 880	2,7 %
15 Møre og Romsdal	244 978	265 290	20 312	8,3 %
16 Sør-Trøndelag	275 403	313 370	37 967	13,8 %
17 Nord-Trøndelag	128 694	136 399	7 705	6,0 %
18 Nordland	236 257	241 906	5 649	2,4 %
19 Troms – Romsa	153 585	164 330	10 745	7,0 %
20 Finnmark – Finnmarku	72 937	75 758	2 821	3,9 %
Sum	4 640 219	5 213 985	573 766	12,4 %

NIBR har, basert på folks reisemønster, delt landet inn i 160 bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner). Figur 1, befolkningsendringer i slike regioner, viser at det er tydelige forskjeller innad i landet.

Figur 1: Befolkningsendringer 1.1.2006 – 1.1.2016 etter bo- og arbeidsmarkedsregioner
(Kilde: SSB)



Figur 2: Sysselsettingsutvikling i privat sektor 2005 – 2015 etter bo- og arbeidsmarkedsregioner¹ (Kilde: SSB)

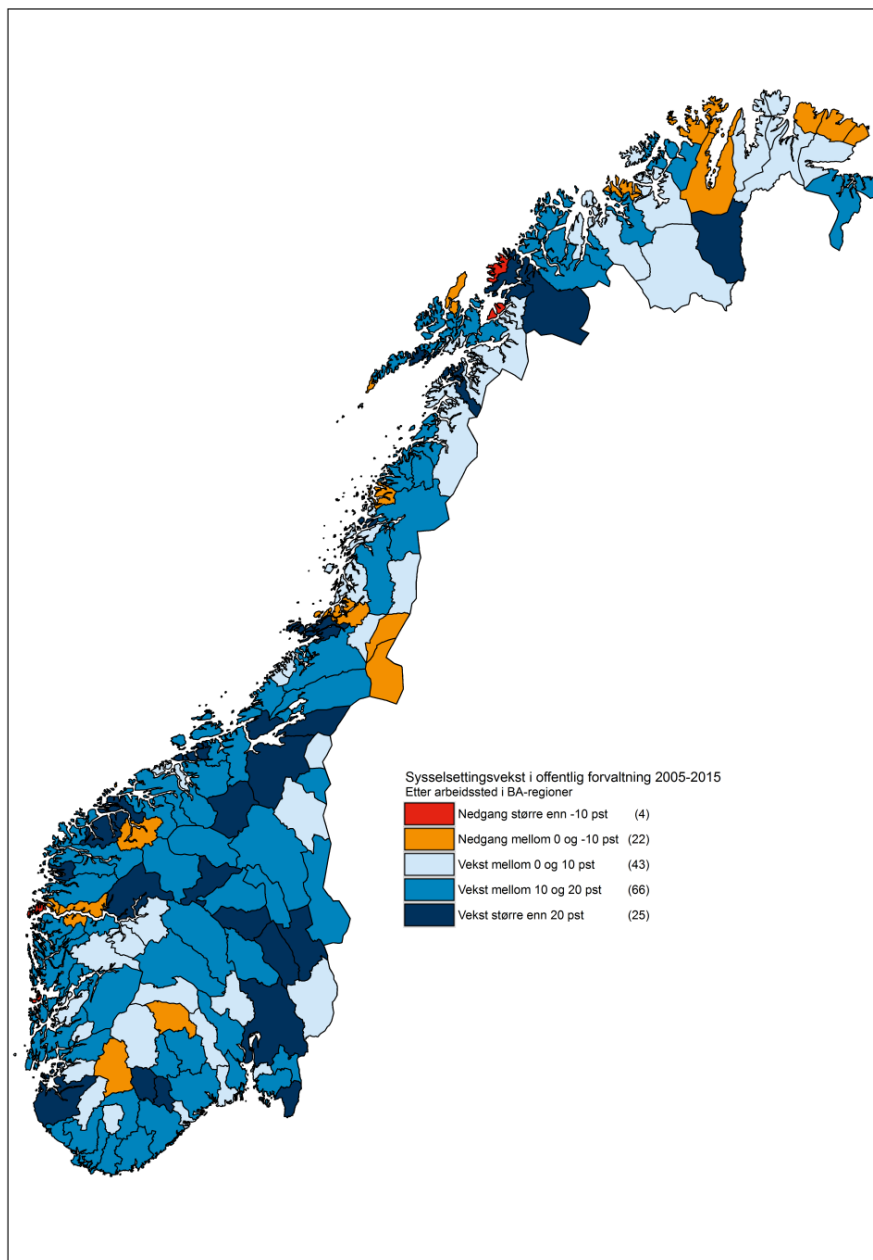


Det er en sammenheng mellom sysselsettingsvekst og størrelse på arbeidsmarkedene. NOU 2011: 3 viste hvordan nye jobber krever mer kompetanse enn de jobbene som blir borte. Selv om andelen av arbeidskraften med høyere utdanning øker i alle arbeidsmarkeder, har de største arbeidsmarkedene som regel en relativt høyere andel høyt utdannet arbeidskraft. Denne relative fordelingen innebærer at veksten i privat sysselsetting blir størst der andelen er høyest i utgangspunktet, dvs i de største arbeidsmarkedene.

¹ SSBs registerbasert sysselsettingsstatistikk er fra og med 2015 basert på et nytt datagrunnlag for lønnstakere. Antall sysselsatte er 60 000 lavere i det nye datagrunnlaget enn ved det gamle opplegget. Endringen kan ha påvirket offentlig og privat sektor ulikt. Kartene egner seg derfor kun til å sammenligne endring mellom områder og ikke til en vurdering av total vekst i sysselsettingen i perioden i hhv. privat og offentlig sektor.

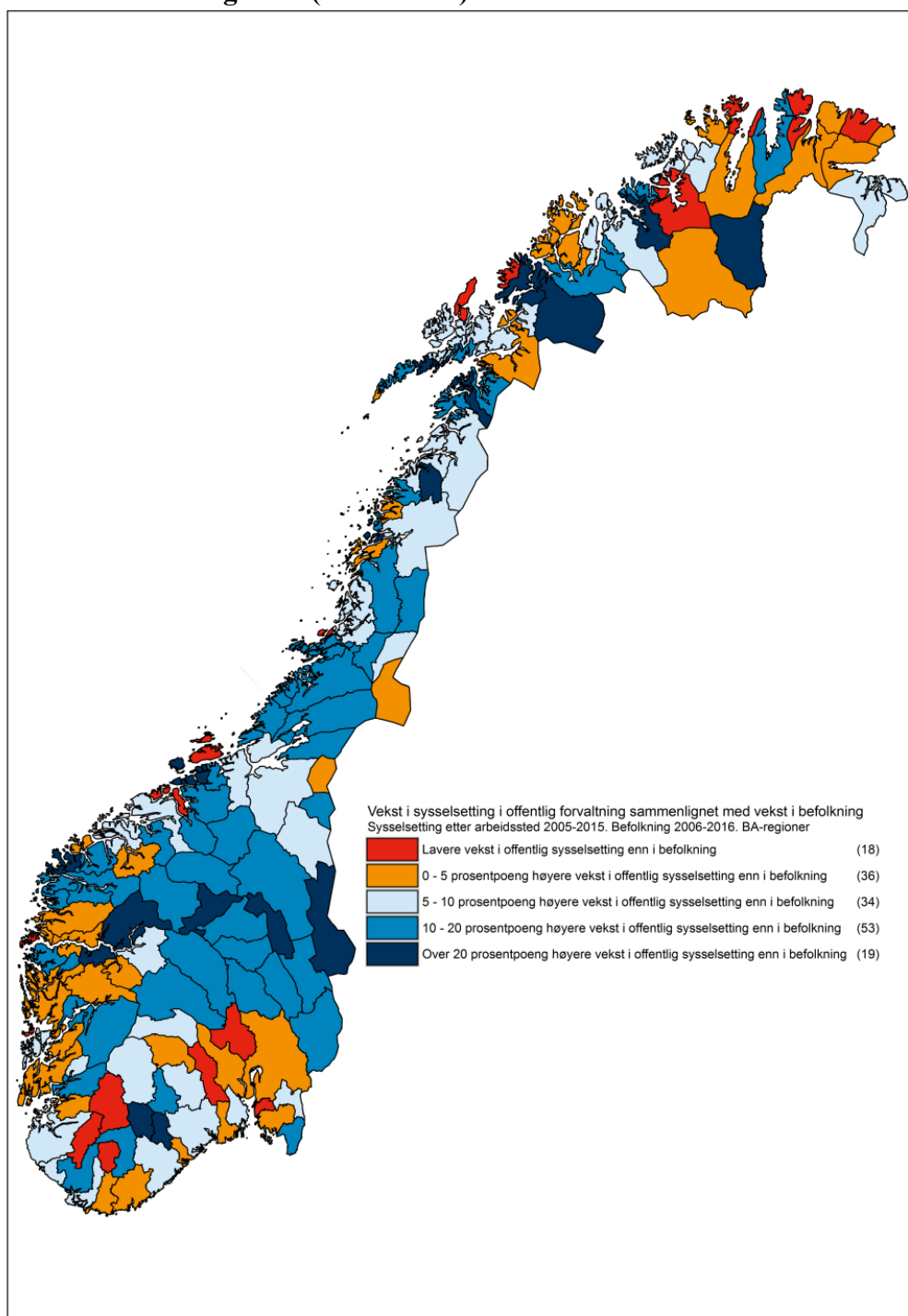
Nærmere 80 prosent av sysselsettingen i Norge er knyttet opp mot tjenesteytende sektor, og hoveddelen av tjenesteytende sektor er rettet mot det lokale og regionale markedet. Det store variasjoner innad i fylkene som følge av lokal spesialisering og arbeidsdeling. Områder som har eksportnæringer med god lønnsomhet, kan tilby både flere jobber og tiltrekke seg kompetent arbeidskraft på høyere lønnsvilkår. Arbeidsmarkedet i Stavanger/Sandnes hatt størst vekst i privat sysselsetting over siste 10 år. Fra 2015 gikk sysselsettingen ned som følge av mindre behov for leveranser til olje- og gassnæringen. Områder med eksportnæringer med dårlig lønnsomhet kommer dårligere ut, med redusert sysselsetting i privat sektor.

Figur 3: Sysselsettingsvekst i offentlig sektor 2005 – 2015 etter bo- og arbeidsmarkedsregioner² (Kilde: SSB)



² Se note til figur 2.

Figur 4: Vekst i offentlig sysselsetting utover befolkningsvekst etter bo- og arbeidsmarkedsregioner (Kilde: SSB)

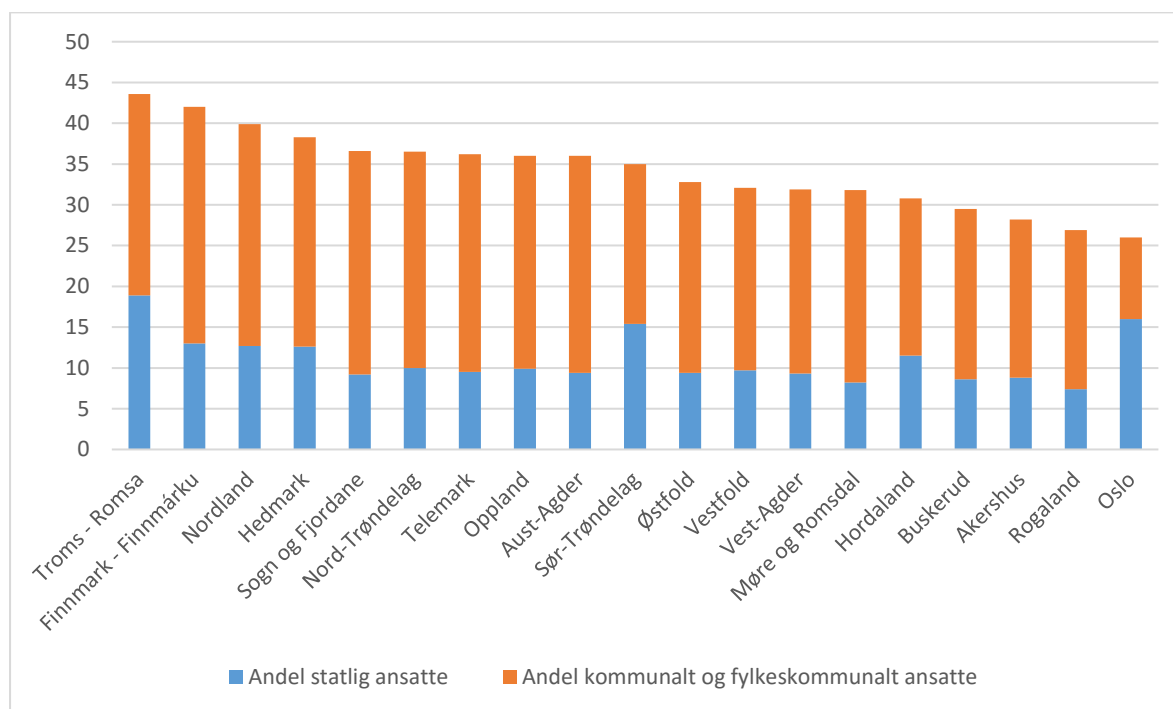


Innenfor offentlig sektor jobber majoriteten av de sysselsatte i kommunene. I kommunal sektor påvirkes sysselsettingsutviklingen i betydelig grad av befolkningsutvikling og alderssammensetning. Andelen kommunalt ansatte er større i mindre arbeidsmarkeder.

Figur 4 viser at sysselsettingen i offentlig sektor vokser betydelig mer i enkelte bo- og arbeidsregionene enn det befolkningsutviklingen skulle tilsi. Noen av disse regionene har

statlige virksomheter som påvirker den offentlige sysselsettingsutviklingen relativt mye, som Sametinget i Karasjok, høyskolen i Nesna og samlingen av statlige virksomhetene i arbeidsmarkedsregionen Sogndal. 13 av de 20 regionene med relativt høyest vekst i offentlig sysselsetting opplever befolkningsnedgang og aldring, og har mange sysselsatte i eldreomsorgen.

Figur 5: Andel sysselsatte i prosent etter sektor og arbeidssted 4. kvartal 2015 (Kilde: SSB)



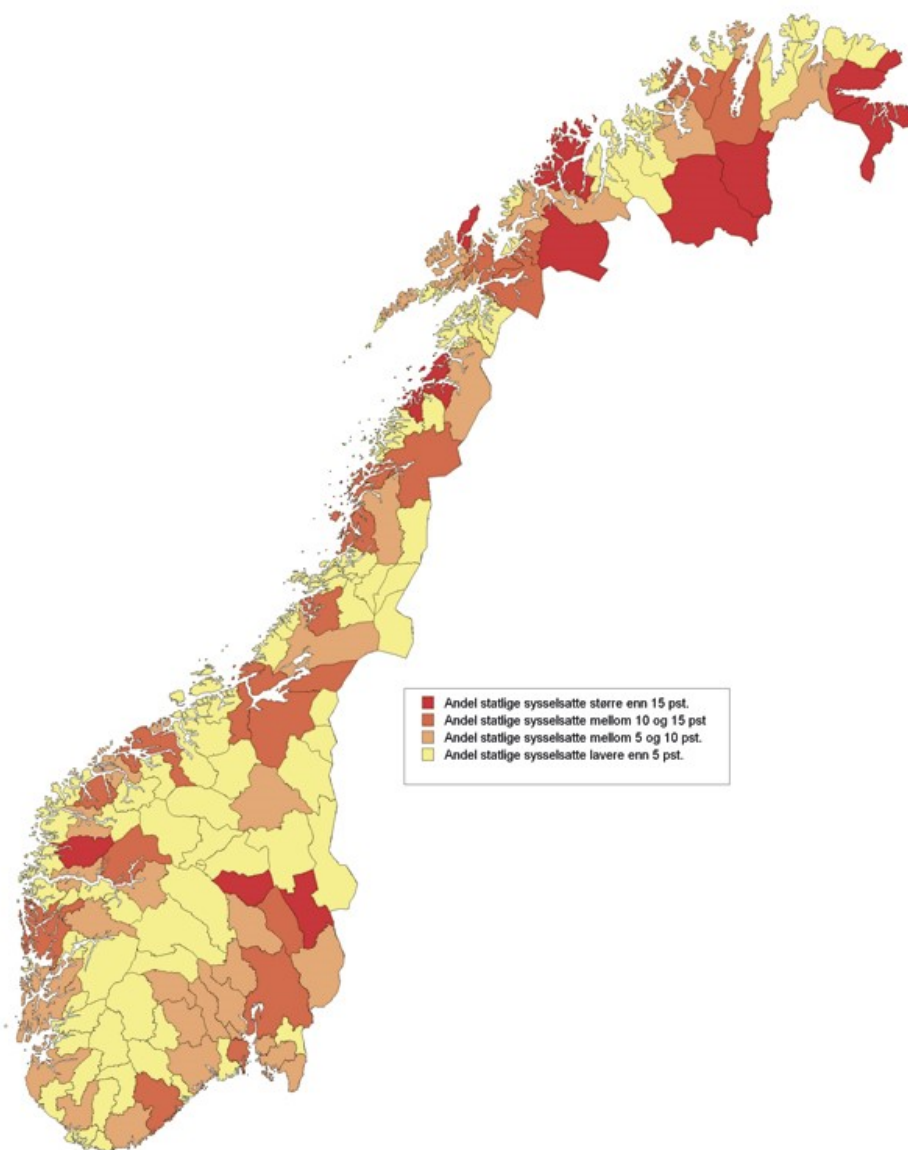
2.3 Nåværende lokalisering av statlige arbeidsplasser

I statlig sektor er mye av sysselsettingen knyttet til de store byene. Dette skyldes delvis at en del virksomheter er lokalisert i det samme området som brukere av tjenesten, men også at det historisk sett har vært lettere å rekruttere høyere utdannede i de største byene.

Konsentrasjonen av universiteter, sykehus og statlig forvaltning ved de største byene har ført til at utdanningsnivået er relativt høyest i de største arbeidsmarkedene. Dette er nærmere belyst i kapittel 6.

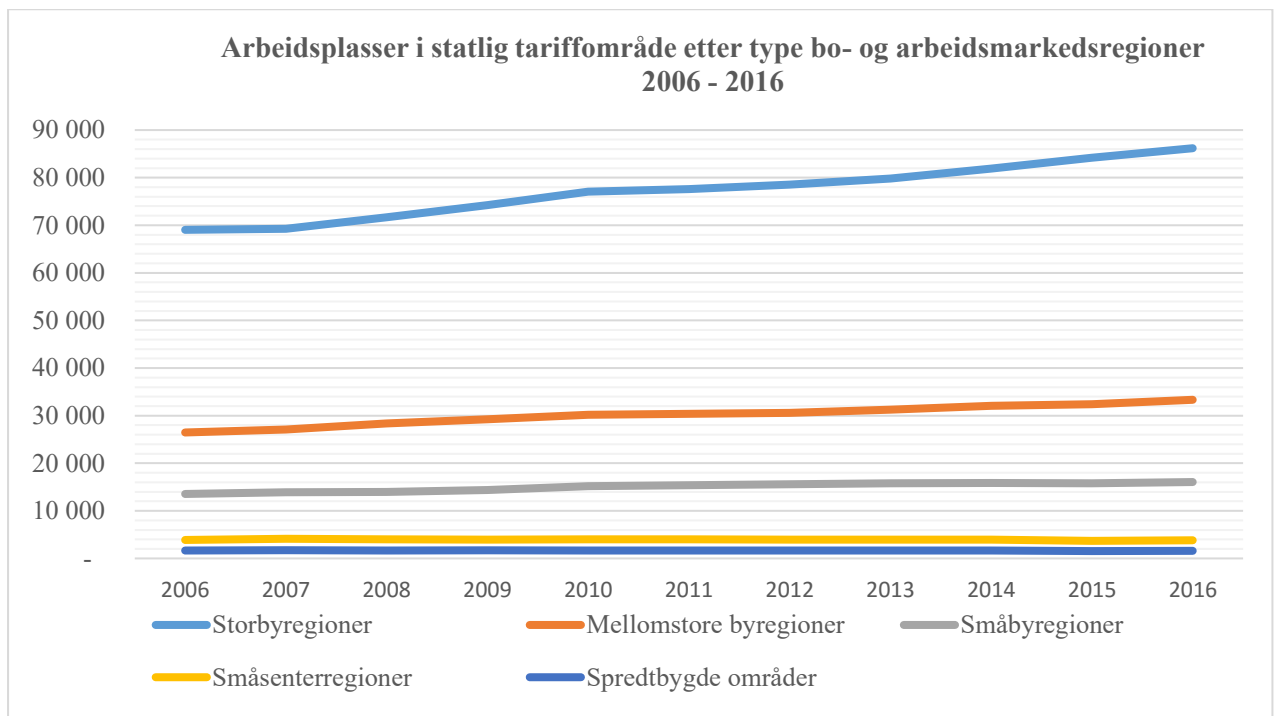
Norsk senter for forskningsdata (NSD) har hentet data fra Statens sentrale tjenestemannsregister fram til og med 2014, og gjennom A-ordningen fra 2015. Den nye A-ordningen er forventet å gi bedre datagrunnlag, men dette innebærer at tallene ikke er direkte sammenliknbare med tjenestemannsregisteret. Tjenestemannsregisteret omfatter alle statsansatte som lønnes etter Lønnsregulativ for staten (statlig tariffområde). Det er virksomhetene selv som står for datakvaliteten. KMD har gjennomført en kvalitetssikring mot eierdepartementene for å sikre at det ikke er store feil i datagrunnlaget. Ikke alle statlige ansatte er fordelt på fylker. Ansatte i operative enheter i Forsvaret og tjenestemenn som jobber utenriks og på Svalbard og Jan Mayen er ikke fordelt fylkesvis. Per september 2016 utgjør de totalt 19.598 personer.

Figur 6: Andel statlige arbeidsplasser av total sysselsetting i bo- og arbeidsmarkedsregionene (Kilde: SSB)



Om lag 60 prosent av de statlige arbeidsplassene innenfor statlig tariffområde er lokalisert i Oslo og i de øvrige storbyregionene (Stavanger, Bergen, Trondheim). I underkant av 45 prosent av landets befolkning bor i disse regionene. Antallet statlige ansatte har økt mest i de største byene, men den prosentvise veksten er høyere i enkelte mellomstore regioner som Lillehammer og Tønsberg. De minste arbeidsmarkedsregionene har fått en reduksjon i statlige ansatte. Økningen er størst i universitets- og høyskolesektoren med 10.500 flere ansatte i løpet av de 10 siste årene. Også satsinger innen politiet, kriminalomsorgen og Statens vegvesen har gitt stor økning.

Figur 7: Arbeidsplasser innenfor statlig tariffområde i bo- og arbeidsmarkedsregionene 2006 – 2016 (Kilde: NSD)



Tabell 3: Utvikling i statlig ansatte i bo- og arbeidsmarkedsregioner med høyest andel statlig ansatte (Kilde: Sysselsatte totalt – SSB, statlig sysselsetting – NSD)

Arbeidsmarkeds-region	Sysselsatte totalt 2015	Statsansatte 2015	Endring stats-ansatte 2006 - 15	Endring statsansatte 2006 - 2015 i pst	Andel stats-ansatte 2015
Fedje	224	45	-16	-26,2 %	20,1 %
Kautokeino	1 255	227	-12	-5,0 %	18,1 %
Karasjok	1 342	198	43	27,7 %	14,8 %
Nesna	834	113	-31	-21,5 %	13,5 %
Sogndal	8 146	1 093	289	35,9 %	13,4 %
Vadsø	3 340	439	-28	-6,0 %	13,1 %
Vardø	887	115	56	94,9 %	13,0 %
Tromsø	42 837	5 038	1 021	25,4 %	11,8 %
Brønnøy	5 183	510	1	0,2 %	9,8 %
Trondheim	143 458	12 967	2 480	23,6 %	9,0 %
Sør-Varanger	5 056	438	92	26,6 %	8,7 %
Bodø	28 027	2 288	472	26,0 %	8,2 %
Rana	14 543	1 152	225	24,3 %	7,9 %
Halden	12 667	946	278	41,6 %	7,5 %
Steinkjer	14 531	1 073	122	12,8 %	7,4 %
Oslo	734 469	53 444	9 589	21,9 %	7,3 %
Lillehammer	20 751	1 473	457	45,0 %	7,1 %
Bardu*	5 786	371	319	613,5 %	6,4 %
Stor-Elvdal	1 040	66	21	46,7 %	6,3 %
Harstad	15 373	970	466	92,5 %	6,3 %
Ringerike	18 597	1 133	193	20,5 %	6,1 %
Notodden	10 120	609	50	8,9 %	6,0 %
Tønsberg	61 685	3 592	906	33,7 %	5,8 %
Volda/Ørsta	9 022	525	64	13,9 %	5,8 %
Elverum	13 295	772	193	33,3 %	5,8 %
Bergen	207 650	12 004	2 236	22,9 %	5,8 %

*Sterk vekst skyldes teknisk flytting av personell i Forsvarsbygg fra Oslo til Bardu.

Tabell 4: Utvikling og andel statlig ansatte i landets 25 største bo- og arbeidsmarkedsregioner (Kilde: Sysselsatte totalt – SSB, statlig sysselsetting – NSD)

Arbeidsmarkeds-region	Sysselsatte totalt 2015	Statlig sysselsatte 2015	Endring statlig ansatte 2006-2015	Endring statlig ansatte 2006-2015 i prosent	Andel statsansatte 2015
Oslo	734 469	53 444	9 589	21,9 %	7,3 %
Bergen	207 650	12 004	2 236	22,9 %	5,8 %
Stavanger/Sandnes	176 458	5 769	839	17,0 %	3,3 %
Trondheim	143 458	12 967	2 480	23,6 %	9,0 %
Drammen	73 254	2 486	323	14,9 %	3,4 %
Kristiansand	67 315	3 009	613	25,6 %	4,5 %
Fredrikstad/Sarpsborg	65 307	2 047	399	24,2 %	3,1 %
Tønsberg	61 685	3 592	906	33,7 %	5,8 %
Grenland	54 481	2 181	253	13,1 %	4,0 %
Haugesund	49 000	1 253	315	33,6 %	2,6 %
Ålesund	43 663	1 396	303	27,7 %	3,2 %
Tromsø	42 837	5 038	1 021	25,4 %	11,8 %
Hamar	42 734	2 056	263	14,7 %	4,8 %
Sandefjord	38 988	834	126	17,8 %	2,1 %
Arendal	34 198	1 497	67	4,7 %	4,4 %
Gjøvik	32 857	1 306	285	27,9 %	4,0 %
Molde	28 662	1 258	178	16,5 %	4,4 %
Bodø	28 027	2 288	472	26,0 %	8,2 %
Lillehammer	20 751	1 473	457	45,0 %	7,1 %
Moss	20 510	690	-44	-6,0 %	3,4 %
Kongsvinger	18 830	1 065	168	18,7 %	5,7 %
Ringerike	18 597	1 133	193	20,5 %	6,1 %
Kongsberg	17 527	300	-52	-14,8 %	1,7 %
Levanger	16 916	482	-81	-14,4 %	2,8 %
Stord	16 629	402	2	0,5 %	2,4 %

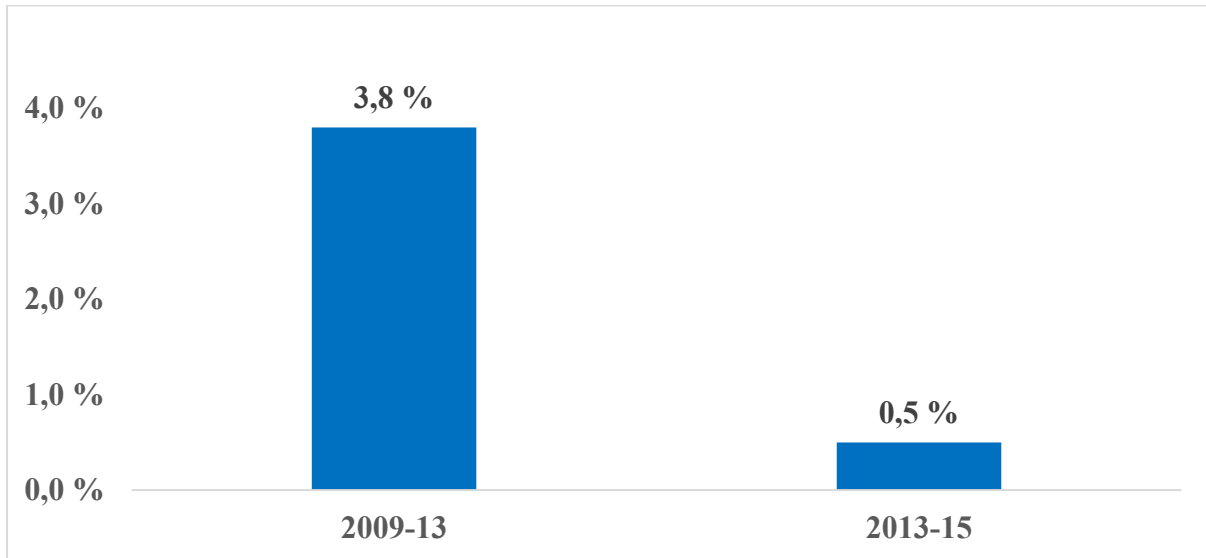
Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har gjennomført en kartlegging av utvikling i antall ansatte i sentral statsforvaltning for perioden 2009 - 2015³. Siden 2013 har antall ansatte i departementene gått ned, og veksten i direktoratene er bremsset opp. I perioden 2009 – 2013 vokste antall ansatte i sentralforvaltningen (departementer og direktorater) med om lag 2 900. Det tilsvarer en årlig gjennomsnittlig vekst på 3,8 prosent. Fra 2013 til 2015 vokste sentralforvaltningen bare med om lag 200 ansatte. Det tilsvarer en årlig gjennomsnittlig vekst på 0,5 prosent. Hvis vi justerer for ulike omorganiseringer og endringer i oppgaver, vokste antall ansatte i sentralforvaltningen med knappe 1400 personer fra 2009 – 2013, og om lag 450 personer fra 2013 – 2015. Nye oppgaver og økt arbeidsmengde forklarer det meste av veksten.

Mellom 2009 og 2013 førte omorganiseringer i direktoratene til at ansatte i sentralforvaltningen økte. Flere oppgaver og ansatte ble flyttet inn i de sentrale leddene.

³ Difi-notat 2016:4: Utviklingen i antall ansatte i sentral statsforvaltning - en kartlegging av årsaker

Mellom 2013 og 2015 er tendensen omvendt. Omorganiseringer har ført flere ansatte ut av sentral statsforvaltning til ytre etater. Veksten har vært størst på prioriterte områder som politi (+981), vei (+457), jernbane (+231) og fengsler (+198). De innbyggerrettede tjenestene er altså blitt styrket.

Figur 8: Årlig gjennomsnittlig vekst i antall ansatte i sentral statsforvaltning 2009-2015 (Kilde: DIFI-rapport 2016: 4)



Tabell 5: Årlig gjennomsnittlig vekst i antall ansatte i sentral statsforvaltning 2009-2013 og 2013-2015 (Kilde: DIFI-rapport 2016: 4)

	Endringer 2009-13	Endringer 2009-13 i prosent	Endringer 2013-15	Endringer 2013-15 i prosent
Departementene justert for omorganiseringer	118	0,7	-26	-0,3
Departementene	126	0,7	-27	-0,3
Sentralforvaltning totalt justert for omorganiseringer	1375	1,8	446	1,1
Sentralforvaltning totalt	2910	3,8	211	0,5

2.4 Evalueringer av tidligere utflyttinger

Siden år 2000 er det gjort ulike utredninger om lokalisering av statlige arbeidsplasser og evalueringer av utflyttinger. Rapportene har sammenfallende funn for noen faktorer, mens de i andre tilfeller har ulike funn og analyser. Rapportene viser blant annet at flytting av arbeidsplasser er gjennomførbart, men at det ofte medfører kostnader og behov for omfattende rekruttering av ny arbeidskraft. Studier av norske og utenlandske eksempler viser likevel at det er mulig å rekruttere relevant personell som kan utføre nasjonale oppgaver ved de fleste lokaliseringer.⁴

2.4.1 Personal og rekruttering

Flere av utredningene viser at utflytting innebærer stor utskiftning av personell. Asplan Viaks evaluering (2009) av tilsynsutflyttingene tidlig på 2000-tallet viser at få ansatte flyttet med. 75-90 prosent av de som jobbet i tilsynene da flyttevedtaket kom, var ikke lenger ansatte 6 år etter.⁵ Evalueringen viste at virkemidlene for å beholde medarbeidere ikke hadde stor innvirkning på lang sikt. Flytteprosessen og virkemiddelbruken har likevel trolig hatt stor betydning for hvor lenge virksomhetene klarte å beholde kritisk kompetanse i flytteperioden. Det vises til at flyttingene inntraff under en sterk vekstperiode i norsk økonomi, med høy etterspørsel etter arbeidskraft og lav arbeidsledighet, og at dette sannsynligvis bidro til å forsterke frafallet av medarbeidere.

Rogalandsforsknings rapport (2004) om effektene av 11 statlige utlokaliseringer mellom 1989-2002 viser at i gjennomsnitt 12% av de ansatte ble med ved flyttingen av institusjonen. Virksomheter med høy spesialistkompetanse hadde noe flere ansatte som valgte å flytte med (15 %).⁶ Dette samsvarer med SWECOs funn fra 2008 om erfaringer fra andre land, der de finner at få ansatte flytter med virksomhetene generelt, samtidig som antallet medflyttere stiger dersom virksomhetene er spesialiserte og kompetansedrevne, eller blir flyttet til et attraktivt sted.⁷

Rogalandsforsknings studie viser at de aktuelle virksomhetene i hovedtrekk har klart å takle overgangen. Flere av informantene påpeker at arbeidskraften blir mer stabil etter utlokalisering, og at mindre turnover er en gevinst.⁸ Asplan Viaks evaluering av tilsynsutflyttingene 6 år etter flyttevedtaket viser at tilsynenes rekruttering av nye medarbeidere var krevende. Selv om den formelle kompetansen økte, ble den samlede erfaringen/ansienniteten redusert. Rekruttering og rask oppbygging førte også til høy turnover, noe som ses på som et uttrykk for at virksomhetene innledningsvis hadde store utfordringer knyttet til å holde på og utvikle en erfaren og kompetent stab.⁹

Asplan Viaks rapport om regionale arbeidsmarkeder og nasjonale, statlige virksomheter (2012), som bl.a. undersøker flere av virksomhetene fra tilsynsutflyttingene, viser at virksomhetsledere opplever at de klarer å rekruttere den arbeidskraften de har behov for, spesielt på steder der det finnes relevante miljøer, utdanningsinstitusjoner og andre statlige virksomheter. Særlig i mindre regioner er en kombinasjon av flere ulike kompetansearbeidsplasser gunstig for rekruttering. Om lag 70 prosent av nyansatte i de

⁴ SWECO (2008): Lokaliseringspolitiske erfaringer

⁵ Asplan Viak (2009): Evaluering av utflytting av statlig virksomhet

⁶ Rogalandsforskning (2004): Effekter av utlokalisering av statlige arbeidsplasser, rapport RF 2004/219

⁷ SWECO (2008): Lokaliseringspolitiske erfaringer

⁸ Rogalandsforskning (2004): Effekter av utlokalisering av statlige arbeidsplasser, rapport RF 2004/219

⁹ Asplan Viak (2009): Evaluering av utflytting av statlig virksomhet

aktuelle virksomhetene bodde i nærområdet før tiltredelse, noe som viser at det er mulig å rekruttere relevant arbeidskraft til statlig forvaltning i både større og mindre regioner.¹⁰ Det poengteres likevel i flere studier at størrelsen og mangfoldet i arbeidsmarkedet i tilflyttingsregionen er viktig, og at det er lettere å rekruttere ansatte med høyere kompetanse til større regioner enn i de mindre regionene.

Få medflyttere innebærer ofte et betydelig tap av kompetanse hos virksomhetene, og behov for omfattende nyrekruttering. Store utskiftninger i personalet gir store kostnader og kan ha konsekvenser for virksomhetenes muligheter for å ivareta sine funksjoner, jf. avsnitt under om oppgaveløsning og kostnader. Flere av rapportene ser det som avgjørende at utflyttinger skjer etter en grundig vurdering av de regionale kompetansemiljøene som er relevante for den statlige virksomheten, da rekrutteringsgrunnlaget i tilflyttingsregionene er avgjørende for å få tak i den nødvendige kompetansen virksomheten trenger.¹¹

2.4.2 Oppgaveløsning

Flere av studiene viser at virksomhetene ivaretar sine oppgaver godt etter en overgangsperiode. I begynnelsen er det ofte et effektivitetstap. Det tar tid før virksomheten fungerer fullt ut tilfredsstillende. Det er variasjoner mellom virksomheter. Noen har klart overgangen godt uten særlig merkbar påkjenning for brukere, mens andre har strevd over lengre tid med å komme tilbake til tilsvarende ytelsesnivå som før flyttingen. I Asplan Viaks evaluering av tilsynsutflyttingene vises det for eksempel til at mange av virksomhetene var nødt til å prioritere lovpålagte primæroppgaver i den innledende perioden etter flytтеvedtaket. Mange av virksomhetene måtte dermed nedprioritere viktige saker som kontrolloppgaver, regelverksutvikling og internasjonalt arbeid. Evalueringen konkluderer derfor med at flyttingene førte til at viktige samfunnsfunksjoner ble midlertidig svekket i flytтеperioden. Flere av studiene viser videre at styringsdialogene mellom eierdepartementene og etatene i liten grad har endret seg som følge av flyttingen, selv om erfaringene varierer noe mellom forskjellige virksomheter.

2.4.3 Kostnader

I evalueringen av tilsynsutflyttingene konkluderer Asplan Viak med at flyttingene etter 6 år ikke hadde gitt noen reelle besparelser i driftskostnader, selv om enkelte virksomheter kunne vise til en nedgang i drifts- og lønnskostnader. Det faktum at få ansatte valgte å flytte med virksomheten bidro til betydelige kostnader, men også til nyrekruttering. Undersøkelsen viste at omstillingskostnadene lå på mellom 650.000 og 1,4 mill. kr per årsverk. Omregnet til 2016-tall tilsvarer dette 0,8 – 1,8 mill. kroner. Lønns- og kompensasjonsrettede tiltak og tiltak rettet mot omstilling og rekruttering utgjorde om lag 60 prosent av flytтеkostnadene for tre av de seks undersøkte virksomhetene. Byggrelaterte kostnader utgjorde den dominerende kostnaden for to av de andre virksomhetene.

Evalueringen viser at den gjennomsnittlige ansienniteten gikk ned i samtlige virksomheter. En fellesnevner var at størstedelen av flytтеkostnadene var relatert til lønn og kompensasjoner for å beholde ansatte både fast og i overgangsordninger.¹² Evaluator finner ikke noe klart mønster i hvordan kostnadene utvikler seg for de forskjellige virksomhetene, men mener at kostnadsbesparelse ikke er et argument for å flytte virksomheter ut av Oslo. Rogalandsforskning skriver at de fleste statlige virksomheter fikk lavere driftskostnader etter

¹⁰ Asplan Viak (2012): Regionale arbeidsmarkeder og nasjonale statlige virksomheter

¹¹ Asplan Viak (2009): Evaluering av utflytting av statlig virksomhet

¹² Ibid.

at de var kommet i full drift på sin nye lokasjon, selv om potensialet i ny teknologi ikke ble utnyttet godt nok. Både tilsynsutflyttingene og virksomhetene i Rogalandsforsknings studie viste til økte reisekostnader.¹³ Difi viser til at kostnader til husleie og lønnskostnader kan være lavere i mindre sentrale strøk, mens reiseutgifter, kostnader knyttet til tapt arbeidstid og kostnader i forbindelse med ulike fellesadministrative funksjoner ofte er høyere.¹⁴

2.4.4 Regionale effekter

Alle de nevnte studiene ser på de regionale effektene av lokaliseringspolitikken. Studiene belyser hvordan tilførselen av den tilflyttede virksomheten påvirker det regionale arbeidsmarkedet og regionenes kompetanseprofil, samspillet mellom regionale aktører, sysselsettingen, og direkte og indirekte økonomiske virkninger som følge av kjøp av varer og tjenester.

SWECOs gjennomgang av lokaliseringspolitiske erfaringer i en rekke land antyder at de målbare regionale ringvirkningene av utflyttede virksomheter er begrenset. I deres eksempelstudier utgjorde de tilflyttede virksomhetene om lag 0,3% av sysselsettingen i de aktuelle regionene. Det prosentvise bidraget de nye arbeidsplassene gir, er avhengig av størrelsen på stedet de nye arbeidsplassene kommer til.¹⁵ De finner det vanskelig å fastslå at dette har hatt vesentlig betydning for utviklingen av byregionene, selv om det finnes unntak. SWECO poengterer at det alltid vil være krevende å konkludere med at tilførsel av små og mellomstore enkeltvirksomheter har avgjørende betydning for befolkningsutvikling eller sysselsettingsgrad.

Rogalandsforsknings studie av 11 omlokaliserte, statlige virksomheter i Norge viser at sysselsettingen i virksomhetene har vokst betydelig etter utlokalisering. Dette er for en stor del nye virksomheter, under oppbygging. Virkningene for det private næringsliv, i form av sprednings- og synergieffekter, er forholdsvis små. Rogalandsforskning påpeker at et mulig hinder for større, regionale ringvirkninger kan være at det ikke alltid tilbys den type varer og tjenester virksomheten etterspør innenfor det lokale arbeidsmarkedet.¹⁶

Asplan Viak beregnet ved tilsynsutflyttingene at hver ny sysselsatt ga mellom 0,2-0,4 sysselsatte hos leverandører eller underleverandører i de respektive regionene.¹⁷ Det poengteres likevel at evalueringen ble gjennomført kort tid etter omlokaliseringene, og derfor ikke kan si noe om virkninger på lang sikt.

De nye virksomhetene bidrar med arbeidsplasser som gir en større bredde og kompetanse i arbeidsmarkedet, samt at det blir lettere å rekruttere arbeidskraft når jobbmulighetene for ektefeller forbedres.¹⁸ Rogalandsforskning framhever noen generelle trekk ved statlige arbeidsplasser som de mener har betydning for utviklingen i mottakerregionene. Arbeidsplassene er stabile i en tid der usikkerheten og omstillingstakten øker i næringslivet, at de ofte gir sysselsetting til relativt høyt kvalifiserte personer (noe som er særlig etterspurt på mindre steder) og at de i kraft av sin nasjonale funksjon gir regionen anledning til å profilere seg som et sted med kompetanse innen den statlige virksomhetens fagområde.¹⁹ Alle

¹³ Rogalandsforskning (2004): Effekter av utlokalisering av statlige arbeidsplasser, rapport RF 2004/219

¹⁴ DIFI (2012): Lokalisering av statlige arbeidsplasser – en kartlegging

¹⁵ Sweco (2008): Lokaliseringspolitiske erfaringer

¹⁶ Rogalandsforskning (2004): Effekter av utlokalisering av statlige arbeidsplasser, rapport RF 2004/219

¹⁷ Asplan Viak (2009): Evaluering av utflytting av statlig virksomhet

¹⁸ Ibid

¹⁹ Rogalandsforskning (2004): Effekter av utlokalisering av statlige arbeidsplasser, rapport RF 2004/219

de nevnte studiene fremhever også at de tilflyttede virksomhetene blir sett på som svært verdifulle for tilflyttingsregionene, og at etableringene bidro til å skape et større mangfold av kompetansearbeidsplasser i regionene.

Asplan Viaks studie av regionale arbeidsmarkeder og nasjonale statlige virksomheter viser at de nye statlige arbeidsplassene i all hovedsak har kommet i tillegg til arbeidsplassene som var der før. Deres undersøkelser viser bl.a. at de statlige virksomhetene rekrutterer både ved tilflytting og fra det regionale arbeidsmarkedet. De finner få tegn til fortrenningseffekter. De eksisterende arbeidsmarkedene tilpasset seg nokså raskt. Den regionale rekrutteringen skjer fra både privat og offentlig sektor. De stadfester også andres funn om at steder med et mangfold av offentlige eller private kompetansearbeidsplasser ser ut til å ha en synergieffekt på rekruttering, da alternative arbeidsplasser anses svært viktig for mange. Særlig i mindre regioner ser det ut til å være en synergieffekt om det finnes alternative og supplerende miljøer for kompetansearbeidskraft. I flere studier pekes det videre på at en av de viktigste regionale effektene kommer til uttrykk ved samarbeid mellom virksomhetene og utdanningsmiljøene, og mellom ulike statlige virksomheter i regionen. Samarbeid og relasjoner med regionalt næringsliv, utover kjøp av varer og tjenester, finner man mindre tegn til.²⁰ Det kan dels være fordi de er i en mer direkte konkurransesituasjon om de samme medarbeiderne, men også fordi de statlige virksomhetene er opptatt av å holde noe avstand til det lokale næringslivet.²¹

2.4.5 Erfaringer fra arbeidet med etablering av Valgdirektorat

Valgdirektoratet ble etablert 1. januar 2016 i Tønsberg, og er samlokalisert med Direktoratet for sikkerhet og beredskap (DSB). Direktoratet er underlagt KMD. Direktoratet har overtatt det operative ansvaret for gjennomføring av valg på statlig nivå.

Direktoratet har i første halvår 2016 hatt omfattende oppgaver knyttet til rekruttering, organisering, kompetanseoverføring og etablering av systemer/ rutiner. Nødvendige forberedelser for tilretteleggingen av stortings- og sametingsvalget i 2017 har pågått parallelt. Det er et tett samarbeid mellom departementet og direktoratet. For å imøtekomme midlertidig tap av kompetanse bistår departementet direktoratet med kompetanseoverføring, både gjennom utlånte ressurser, og med tett faglig samarbeid ved behov.

Direktoratet har i løpet av første halvår 2016 rekruttert en rekke medarbeidere med både IKT-teknisk, juridisk og samfunnsfaglig bakgrunn. Direktoratet består nå av 23 medarbeidere. Direktoratet rapporterer at etableringsprosessen har gått tilfredsstillende så langt. De fleste nyansatte er fra Tønsberg-området, og det har vært stor interesse for etableringen lokalt.

Styringsmøter mellom departementet og direktoratet gjennomføres i Oslo, mens arbeidsmøter og fagmøter avholdes både i Tønsberg og Oslo. Det benyttes digitale løsninger og videokonferanseutstyr, også fordi enkelte ressurser i direktoratet har midlertidig kontor i departementets lokaler i Oslo.

²⁰ Ibid

²¹ Asplan Viak (2009): Evaluering av utflytting av statlig virksomhet

2.5 Utlokaliseringer i andre land

Flere land har i ulike perioder ført en lokaliseringspolitikk der den geografiske plasseringen av statlig virksomhet har vært brukt som et virkemiddel for effektivisering, eller for å utvikle arbeidsmarkedene. Begrunnelsen varierer mellom land og over tid. I land der det er forskjeller i kostnadsnivå mellom hovedstaden og resten av landet handler det gjerne om effektivisering (for eksempel Storbritannia). I andre land handler det mer om regional balanse. Dette kan være balansen innad i hovedstadsregionen (for eksempel Østerrike), balansen i det nasjonale systemet av byer (for eksempel Frankrike) eller balansen mellom hovedstadsregionen og resten av landet (for eksempel Australia). En tredje type begrunnelse finner vi der statlig sysselsetting tilføres byer der en hjørnesteinsvirksomhet er nedlagt (for eksempel Sverige). I Norge skal den statlige lokaliseringspolitikken, ifølge fastsatte retningslinjer, bidra til å utvikle robuste arbeidsmarkeder i alle deler av landet.

Det er gjennomført evalueringer av lokaliseringspolitikken i flere land. En generell konklusjon fra de undersøkte lokaliserings sakene er at virksomhetene fungerer, i hvert fall etter en tid. Når institusjoner flytter, er det i størrelsesorden 10 prosent av de ansatte som flytter med. Det er betydelige kostnader ved omlokaliseringer, både i form av engangskostnader og tap av effektivitet i en overgangsperiode.

Tabell 6: Sysselsetting i nordiske hovedstadsregioner 2014* (Kilde: NORDREGIO)

Hovedstadsregion	Antall sysselsatte totalt	Andel av sysselsettingen i hovedstadsregionen i ulike sektorer				Andel i hovedstadsregionen av statsansatte
		Privat sektor	Offentlig sektor	Offentlige foretak	Stat	
Stockholms län	1 171 245	76 %	19 %	5 %	6 %	31 %
Uusimaa - Nyland (Helsinki)	771 293	71 %	25 %	4 %	7 %	42 %
Byen København	434 609	65 %	31 %	4 %	13 %	30 %
Oslo og Akershus	651 372	67 %	27 %	5 %	13 %	30 %

*Regionbegrepet er knyttet til administrative grenser. Oslo og Akershus er samlet sett vurdert som mer sammenlignbar med de andre nordiske hovedstadsregioner enn kun Oslo kommune.

I både Sverige og Danmark har den politiske oppmerksomheten rundt statlige arbeidsplasser økt de siste årene.

I Sverige har regjeringen startet et arbeid for å øke den geografiske spredningen av statlige myndigheter. Dette gjøres ved konkrete omlokaliseringer av virksomheter fra Stockholm, utvikling av etatsstyringen slik at regionale hensyn tas med i virksomhetenes vurdering av sin geografiske tilstedeværelse, samt utrednings- og analysearbeid knyttet til hvilke funksjoner innenfor statlig virksomhet som kan være egnet til samordnet drift utenfor de største byene. Den svenske eHälsomyndigheten ble nylig gitt i oppdrag å flytte deler av sin virksomhet fra Stockholm til Kalmar, mens Fastighetsmäklarinspektionen vil bli flyttet fra Stockholm til Karlstad.

I Danmark la regjeringen høsten 2015 frem en plan med flytting av 3.899 statlige arbeidsplasser ut av København. Som en del av arbeidet med plan for lokalisering av norske statlige arbeidsplasser er det gjennomført en kartlegging i departementene for å identifisere hvor tilsvarende arbeidsplasser er lokalisert i Norge. Dette er en krevende oppgave, siden

statlig virksomhet er ulikt organisert og oppgavefordelingen mellom stat og kommunesektor er forskjellige i de to land.

Gjennomgangen viser at mange av de berørte virksomhetene i Danmark allerede er flyttet ut eller er blitt etablert utenfor hovedstaden i Norge. Det gjelder eksempelvis Arbeidstilsynet, Lotteri- og stiftelsestilsynet, Kartverket, Fiskeridirektoratet og Sjøfartsdirektoratet. Mange av de danske utflyttingskandidatene har imidlertid færre oppgaver, og er mer spesialiserte enn i Norge, men hvor den norske oppgaveløsningen ofte er mer desentralisert. Oppgavene løses enten i norske statlige virksomheter med stor oppgaveportefølje og med stor regional tilstedeværelse, som Jernbaneverket og Statens vegvesen, eller ved at deler av forvaltningen er flyttet til regional stat, fylkesmann, fylkeskommuner og kommuner. Over halvparten av arbeidsplassene danskene ønsker å flytte ut av hovedstaden, hører hjemme i denne kategorien.

Tabell 7: Oversikt over danske styrelser som flytter ut, der norske virksomheter allerede er lokalisert utenfor Oslo

Søfartsstyrelsen	190	arbeidsplasser
Geodatastyrelsen	96	arbeidsplasser
Civilstyrelsen	84	arbeidsplasser
Spillemyndigheden	50	arbeidsplasser
Jagt- og Skovbrugsmuseet	13	Arbeidsplasser*
Havarikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane	11	arbeidsplasser
Dele af Skatteankestyrelsen flyttes	25	arbeidsplasser
Diverse klagenævn mv. samles i "Klagenævnenes Hus", herunder Natur- og Miljøklagenævnet og Forbrugerklagenævnet	162	arbeidsplasser
Dele af Arbejdstilsynet flyttes	60	arbeidsplasser
Sum	691	arbeidsplasser

*Ikke statlig virksomhet i Norge

Tabell 8: Oversikt over danske styrelser som delvis flytter ut, der norske virksomheter delvis er lokalisert utenfor Oslo

Dele af NaturErhvervstyrelsen flyttes	390	arbeidsplasser
Dele af Banedanmark flyttes til to byer	310	arbeidsplasser
Dele af SKAT fordeles i byer rundt om i landet	200	arbeidsplasser
Dele af Miljøstyrelsen flyttes	61	arbeidsplasser
Dele af Energinet.dk flyttes til to byer	56	arbeidsplasser
Dele af Energistyrelsen flyttes	51	arbeidsplasser
Dele af Ankestyrelsen flyttes	50	arbeidsplasser
Dele af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering flyttes	37	arbeidsplasser
Dele af Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning (ny styrelse) flyttes til to byer	37	arbeidsplasser
Dele af Bygningsstyrelsen flyttes	32	arbeidsplasser
Sum	1.224	arbeidsplasser

3. Nye muligheter

3.1 Kompetanse og rekruttering

Statlige virksomheter løser og utfører en rekke ulike oppgaver, og er organisert og lokalisert på ulikt vis. Behovet for kompetanse, spesialisering og rekrutteringsmuligheter henger sammen med hvilke oppgaver virksomheten løser og hvordan virksomheten er organisert og lokalisert.

En sentral faktor for å lykkes med utflytting av statlig virksomhet er at virksomheten har tilstrekkelig tilgang til nødvendig kompetanse på det nye lokaliseringsstedet.

Kompetansetilfanget er gjerne større i sentrale områder, og dermed er mulighetene for å bygge opp robuste, spesialiserte fagmiljøer bedre. Å rekruttere og beholde spesiell kompetanse kan være utfordrende på mindre steder. Dersom det finnes flere virksomheter med arbeidsplasser for samme type kompetanse i området, kan rekruttering bli enklere. Tjenestetilbudet i området har også betydning for om arbeidstakere vil trives.

Noen kritiske suksessfaktorer for rekruttering er

- Relevant(e) utdanningsinstitusjon(er) i nærheten
- Andre relevante fagmiljøer/næringsvirksomhet i nærheten
- Minimumsstørrelse på lokaliseringsstedet
- Gode transport- og kommunikasjonsmuligheter

Lokalisering nær en utdanningsinstitusjon med relevant tilbud for kompetanseoppbygging kan bidra til å gi et bedre rekrutteringsgrunnlag. Konkurransetilsynet har eksempelvis ikke hatt rekrutteringsproblemer etter flyttingen fra Oslo til Bergen. Det kan ha sammenheng med at det tilbys juridisk eller økonomisk utdanning i Bergen.

Derimot opplevde Post- og teletilsynet at det var utfordrende å få rekruttert jurister da de flyttet til Lillesand. De anså dette som en direkte konsekvens av at det ikke ble tilbudt juristutdanning ved Universitetet i Agder. Rekrutteringsgrunnlaget for andre type stillinger, som ingeniørstillinger, var også lite. Dette ble forklart med at fagretningene ved ingeniørutdanningen i Agder i liten grad var relevante for deres virksomhet. Samtidig opplever ikke Lotteri- og stiftelsestilsynet problemer med å rekruttere jurister i Førde, selv om det ikke tilbys juristutdanning i Sogn og Fjordane. Og på Leikanger rekrutterer DIFI enkelt personell med IKT-kompetanse.

Arbeidsgiver må påregne en stor utskifting av ansatte ved flytting til det nye lokaliseringsstedet. Dette må det tas høyde for ved planlegging og gjennomføring av et flyttevedtak. De må ta hensyn til kompetanseprofilen og relevante utdanningsløp i det regionale arbeidsmarkedet.

Gode og robuste fagmiljøer som tiltrekker seg kompetanse som vil bli værende over tid krever et minimum av ansatte. En fellesnevner for statlige virksomheter med spredt lokalisering synes å være at det er en nedre grense for hvor få ansatte det bør være på ett sted.

DifiCamp

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) er lokalisert i Oslo og Leikanger. Hvert år arrangeres DifiCamp, hvor 12 studenter fra NTNU får sommerjobb i Difis kontorer i Leikanger. Studenten får en utviklingsoppgave de skal jobbe med i løpet av sommeren. Difi mener dette bidrar til et bedre miljø på Leikanger, og at det gir Difi oppmerksomhet, som gjør det enklere å rekruttere i neste runde.

3.2 Delt lokalisering, kommunikasjonsteknologi og alternative arbeidsformer

Norge er i dag et av de mest digitaliserte landene i verden. Det har skjedd et teknologisk kvantesprang de siste 10 til 15 årene. Digital kommunikasjon kan i dag erstatte mye av den kommunikasjonen hvor man tradisjonelt har hatt møter og fysisk tilstedeværelse. Brukervennligheten ved slik teknologi blir stadig bedre. I framtiden er det naturlig å tenke seg at videoteknologi vil være en obligatorisk del av arbeidshverdagen på lik linje med bruk av e-post.

Det stilles andre krav til gjennomføring av et videomøte enn til fysiske møter, for at de skal fungere godt. Forskere er enige om at videomøterommene bør utformes nøye etter virksomhetenes behovsbeskrivelser. Det er også viktig at virksomheten skaper en kultur for videomøter.

Videoteknologien erstatter ikke fullt ut behovet for å møtes fysisk. En del reisevirksomhet vil være nødvendig, som for eksempel ved noen ledermøter eller når nye prosjekter settes i gang. Personalledelse, utviklingsarbeid og utvikling av arbeidsmiljø er andre områder der det er viktig å møtes ansikt til ansikt. Gode reisemuligheter, som tilgjengelige fly- eller togforbindelser, er derfor viktig. Gode reisemuligheter vil også være viktig for virksomheter som er lokalisert samlet, men langt unna brukere av lovpålagte tjenester hvor stedlig kontakt er nødvendig. Eksempelvis krever fylkesmannens tilsyn med kommunene og stedlige tilsyn med ulike institusjoner mye reisevirksomhet. Distriktssenteret er eksempel på en statlige institusjon som er lokalisert på tre ulike steder, og som samarbeider godt på tvers av lokasjonene gjennom hyppig bruk av videokonferanser.

Ved delt eller spredt lokalisering er god bruk av kommunikasjonsteknologi ekstra viktig. De store publikumsrettede virksomhetene legger om til mer selvbetjeningsløsninger for brukerne og automatiserte systemer, saksbehandlerstøtte og dokumentasjonshåndtering internt. Over tid vil ansattes og brukeres digitale modenhet endres²².

God ledelse er viktig for å nå virksomhetens mål. God ledelse og gode ledere er spesielt viktig når virksomheten har en spredt lokalisering. Fjernledelse fungerer best når ledere og medarbeidere er klar over og forberedt på mulighetene og utfordringene som ligger i en slik arbeidsform. En felles virksomhetskultur basert på sentrale virksomhetsverdier, fokus på samarbeidsrelasjoner, tverrgående prosjekter, hospiteringsordninger mv, har vist seg viktig i virksomheter som er delt eller spredt utover i landet ifølge Difis rapport om Lokalisering av statlige arbeidsplasser. I samme rapport vises det også til at fjernledelse fungerer best i situasjoner der de ansatte i utgangspunktet skal ha faglige selvstendige arbeidsoppgaver. Fjernledelse stiller større krav til rutiner, rapportering og prosedyrer enn stedlig ledelse.

²² Difi rapport 2012:6 *Lokalisering av statlige arbeidsplasser – en kartlegging*

Eksempler fra KMD på underliggende etater, forvaltningsenheter og direktorat som er lokalisert helt eller delvis utenfor hovedstaden:

Kompetansesenter for distriktsutvikling (Distriktssenteret)

Virksomheten er lokalisert i Steinkjer, Sandnessjøen og Sogndal. Bruk av videokonferanse og andre verktøy for digital kommunikasjon gjør det mulig å samarbeide, og samarbeidet fungerer bra selv om de er lokalisert på ulike steder.

Distriktssenteret rapporterer at en viss størrelse på avdelingene er viktig for arbeidsmiljøet og for faglige diskusjoner, men at delt lokalisering ikke er til hinder for god dialog og samarbeid, samskriving i dokumenter og faglig dialog. De ansatte i Distriktssenteret opplever at det er uproblematisk å være lokalisert langt fra etatseier (KMD). Styringsdialogen er digitalisert og gjøres via videokonferanse, men det er viktig med jevnlig besøk i departementet for å opprettholde personlig kontakt.

Husbanken

Husbankens hovedkontor, strategikontor og forvaltningskontor er lokalisert i Drammen. Husbanken har seks regionkontorer, som er lokalisert i Hammerfest, Bodø, Trondheim, Bergen, Arendal og Oslo. Kontorene i Drammen flyttet fra Oslo i 2005. Ingen sluttet som en direkte følge av flyttingen. Dialogen mellom departementet og Husbankens administrerende direktør og kontorene i Drammen fungerer like bra som om de hadde vært lokalisert i Oslo. Husbanken har bl.a. et omfattende IKT-moderniseringsarbeid av systemene for lån og tilskudd. Husbanken trekker fram at det er enklere å rekruttere god IKT-kompetanse i Drammen enn det ville ha vært i Oslo.

Direktoratet for byggkvalitet (DiBK)

Direktoratet for byggkvalitet er lokalisert i Oslo og på Gjøvik. Avdeling for sentral godkjenning flyttet fra Oslo til Gjøvik i 2011. Kun en av 20 medarbeidere flyttet med, mens tre medarbeidere fortsatte gjennom en senioravtale med kontor i Oslo. Utflyttingen var turbulent, men DiBK lyktes med å finne kompetente medarbeidere. Dette skyldes bl.a. nærheten til teknologi- og ingeniørutdanningen på Gjøvik. Det var en omstillingsperiode på om lag ett år, hvor kapasiteten til saksbehandling var redusert.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)

Difi er lokalisert i Oslo og Leikanger, med om lag 160 ansatte i Oslo og 100 ansatte i Leikanger. To sentrale pilarer for godt internt og eksternt samarbeid i Difi er tilrettelegging for videomøter og reisemuligheter. Difi har arbeidet målrettet med å skape en god kultur for effektive videomøter. Med direkte flyforbindelse mellom Leikanger og Oslo er det relativt enkelt å reise mellom stedene.

Difi Leikanger har en sammensatt ansattprofil. Difi har ikke hatt store utfordringer med rekruttering av arbeidstakere til Leikanger. Dette kan forklares med at det er interessante jobber som tilbys. En viktigere forklaring er trolig at Leikanger og omegn tiltrekker seg folk fordi Leikanger kommune fungerer som fylkets administrasjonssenter. Flere statlige virksomheter er lokalisert i kommunen. Videre ligger Høgskolen i Sogn og Fjordane i nærheten.

Praktisering av god fjernledelse er viktig ved delt lokalisering. Difi har opparbeidet seg kompetanse og erfaring på dette over tid, noe som gjør at dette fungerer stadig bedre.

I dag er mange foretak, organisasjoner og bedrifter lokalisert flere steder for å utnytte mulighetene i en kompleks verden med ulike økonomiske, politiske og kulturelle dimensjoner. Geografisk spredning fører ofte til at man må iverksette tiltak for å bygge felles forståelse for mål, verdier og styringssystemer. Dette kan også innebære at man gir medarbeidere tillit og ansvar til å styre selv.

Det er viktig å føle en nærhet til ledelsen og til virksomheten. Sosial trygghet i arbeidshverdagen er viktig for alle medarbeidere og ledere i en virksomhet. Det oppstår lett kulturelle forskjeller mellom deler av en virksomheter som er delt eller geografisk spredt. Det kan være en utfordring, men kan også utnyttes positivt. Dersom ledelsen greier å se og utnytte kulturelle forskjeller på en konstruktiv måte, kan de ulike kulturene bidra til innovasjon, nytenking og levedyktighet i virksomheten.²³

3.3 Funksjoner som lettere lar seg skille ut

Spesialisering og organisering ut fra funksjon er blitt mer vanlig i statsforvaltningen. Tidligere organiserte man oftere virksomheter ut i fra behovet for regional tilstedeværelse. Økt grad av spesialisering er viktig både for å sikre tilstrekkelig kvalitet på oppgaveutførelsen, og for å kunne framstå som attraktive arbeidsplasser med robuste fagmiljøer. De senere årene har ny teknologi og mer teknologivante brukergrupper ført til at fysisk nærvær og oppmøte blir mindre viktig.

Spesialisering kan bidra til økt effektivitet, større fagmiljøer, mindre sårbarhet og bedre kvalitet. For at spesialiseringen skal fungere etter hensikten, er en avhengig av å kunne rekruttere kvalifisert arbeidskraft og ikke ha for høy turnover. Spesialisering krever at man må rekruttere flere medarbeidere med ønsket kompetanse hvert sted, og rekruttering er ofte mer utfordrende jo mindre fagmiljøene er på stedet. Det er derfor rimelig å anta at jo større spesialiseringen er, jo større er behovet for at lokaliseringsstedet oppfyller kriteriene som er nærmere omtalt i kapittel 5, knyttet til nærhet til relevante utdanningsinstitusjoner og relevante fagmiljøer/annen næringsvirksomhet, type kompetanse i det regionale arbeidsmarkedet og egnet infrastruktur.

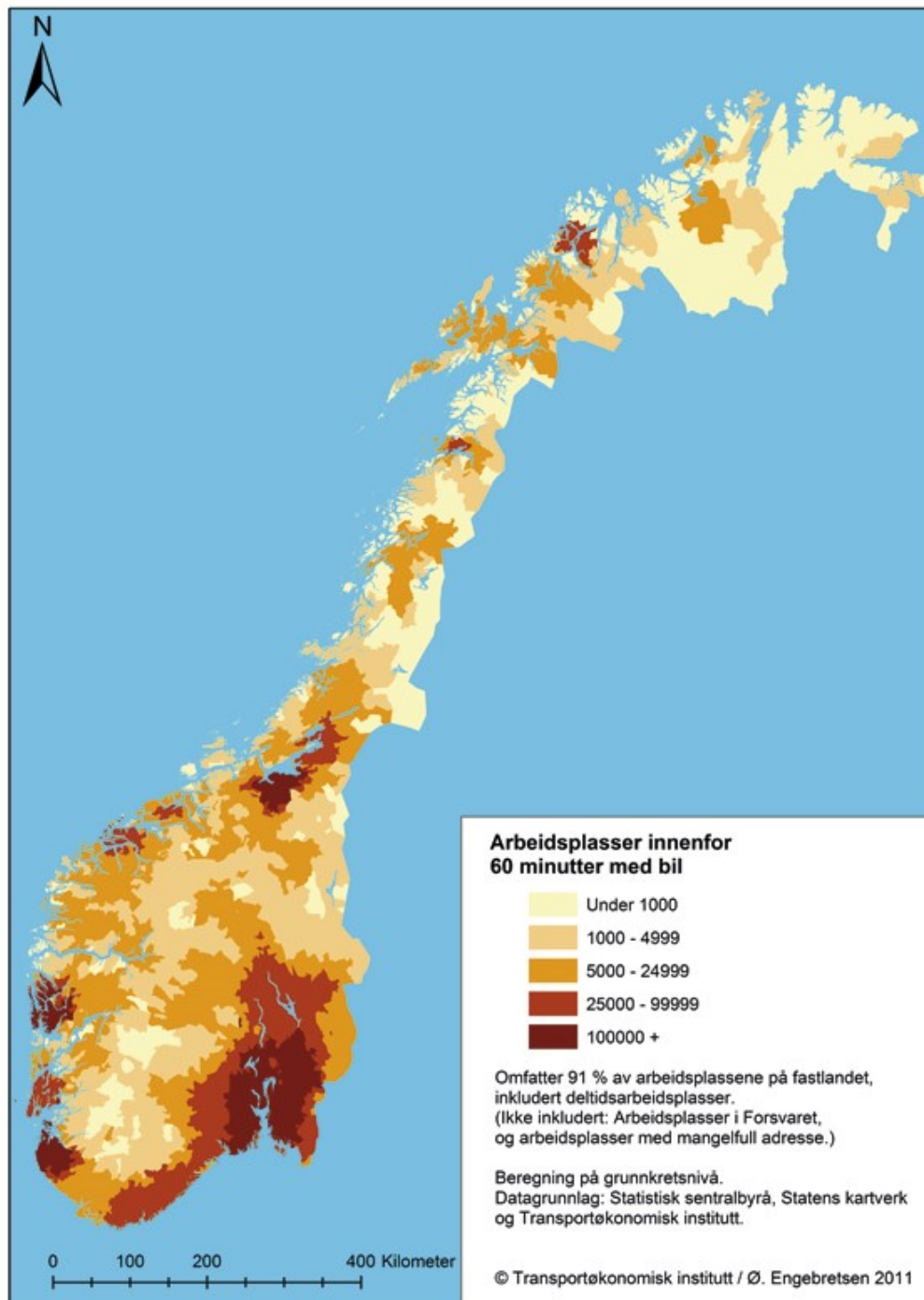
Hvilke funksjoner som lar seg skille ut, vil avhenge av hvor de flyttes til. Rekrutteringsmuligheter, miljø, trivsel, behovet for spisskompetanse og kompleksiteten i oppgavesammensetningen er alle kriterier som må vurderes når man skal flytte ut en eller flere deler av virksomheten. Jo mindre komplekse og spesialisert en funksjon er, jo enklere kan man anta det vil være å flytte den ut.

3.4 Større arbeidsmarkedsregioner som følge av mer pendling og bedre infrastruktur

Regionforstørrelse har vært en viktig utviklingstrend. Hvis en kan reise lengre innenfor rimelig tid, blir det flere jobber å velge mellom, og arbeidsgivere får tilgang til flere arbeidstakere. Dette gir økte muligheter for effektiv kobling av tilbud og etterspørsel av arbeidskraft og bedre forutsetninger for økonomisk vekst og sysselsetting.

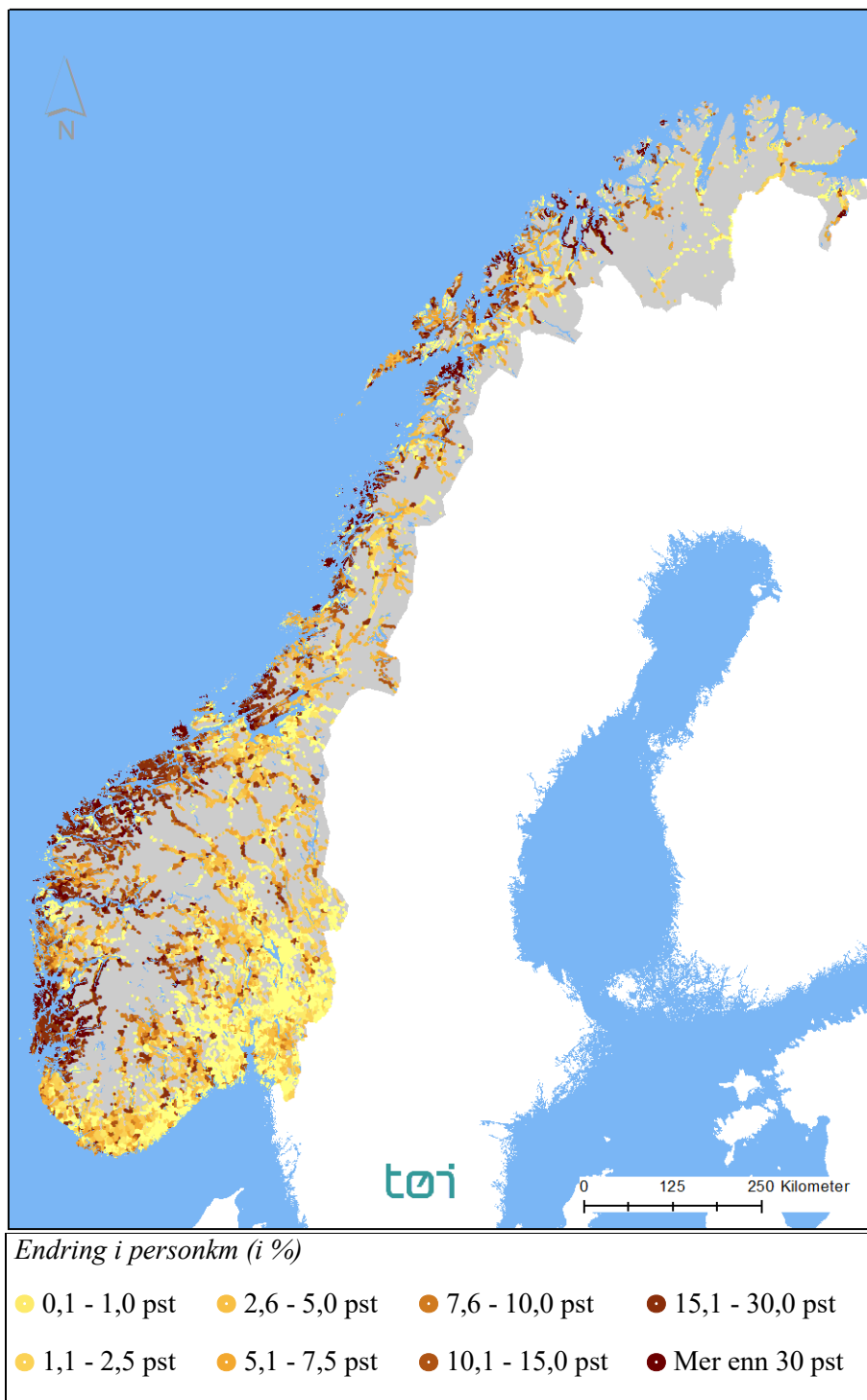
²³ Difi rapport 2012:6 *Lokalisering av statlige arbeidsplasser – kartlegging*.

Figur 9: Arbeidsplasser innen 60 minutters reisevei i 2011



Figur 9 og 10 viser henholdsvis tilgangen på arbeidsplasser i pendlingsavstand i 2011 og potensialet for å øke arbeidsmarkedene ved samferdselsinvesteringer i 2012. Figur 9 viser at tilgangen på arbeidsplasser er best rundt Oslofjorden og rundt de største byene. I figur 10 øker potensialet for regionforstørring ved mørkere farge. Det største potensialet for regionforstørring finnes i kystfylkene fra Rogaland til Troms.

Figur 10: Potensial for regionforstørring med nytt veinett (Kilde: TØI rapport 1208/2012)



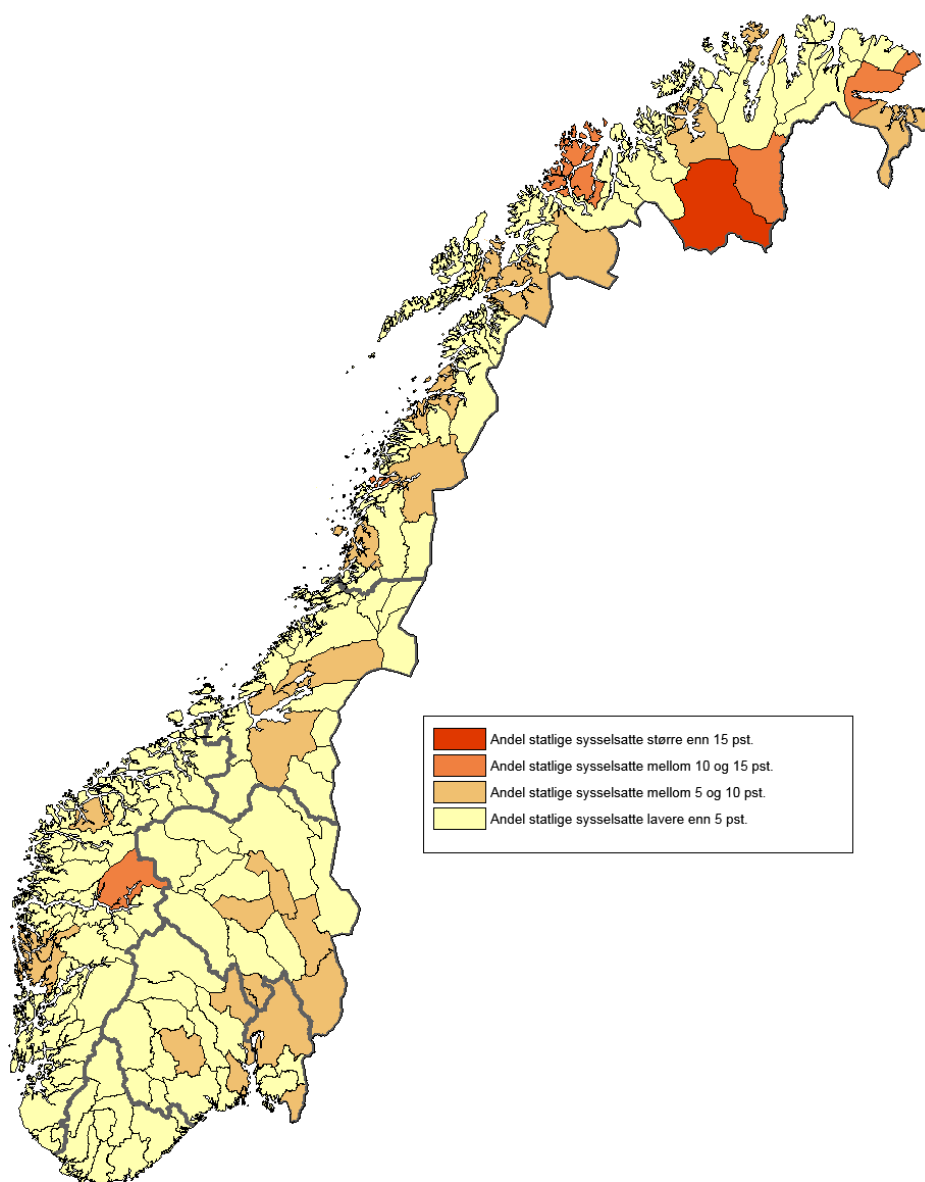
I de senere år er det besluttet samferdselsinvesteringer som vil bidra til regionforstørringer en rekke steder. Samtidig er det satset stort på å redusere etterslepet på veivedlikeholdet og bedre fylkesveger etter 2013.

4. Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon

Retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon ble fastsatt ved kongelig resolusjon 28. november 2014. De nye retningslinjene forenkler og tydeliggjør tidligere lokaliserings- og avveiningskriterier og presiserer at det alltid skal ligge en skriftlig vurdering til grunn, der flere lokaliseringalternativ er vurdert og ulike hensyn veid mot hverandre.

Retningslinjene omfatter ikke statsforetak. Kartet over statlige arbeidsplasser uten de statlige foretakene blir derfor noe annerledes.

Figur 11: Andel arbeidsplasser i statlig tariffområde av total sysselsetting i bo- og arbeidsmarkedsregionene september 2015 (Kilde: NSD)



Hensikten med revisjonen av retningslinjene var å tydeliggjøre kravene til utredning, prosedyrer og ansvar knyttet til oppfølging. Målet var å sikre forutsigbare vilkår og likebehandling i lokaliseringssaker, og ha tilstrekkelige lokaliseringsevner i ulike etablerings- og endringsprosesser.

I behandlingen av Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*, ba stortingsflertallet regjeringen om å drøfte tiltak i meldingen om det nye regionnivået, for å sikre at flere statlige arbeidsplasser lokaliseres i hele landet. Dette for å styrke vekstkraft i alle regioner og bygge opp under eksisterende kompetansmiljø. I følge Meld. St. 22 (2015-2016) om *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver* kan regionalt folkevalgt nivå bidra med viktige vurderinger av ulike lokaliseringsoptimaliteter. Større regioner vil forenkle medvirkningsprosessen, samt bidra til at vurderingene gjøres i en større geografisk og funksjonell sammenheng. Det vil bli vurdert egne bestemmelser om dette i Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tenesteproduksjon.

5. Kriterier for omlokalisering

I dette kapitlet ser vi på kriterier som kan brukes ved utvelgelse av virksomheter eller funksjoner det kan være aktuelt å flytte helt eller delvis ut fra Oslo-området. Disse kriteriene er følgende:

- Kvalitet på tjenesteutøvelse
- Tilgang på relevant kompetanse regionalt
- Konsekvenser for fagmiljø, omstilling og effektivisering.
- Omstillingskostnader
- Driftshensyn

Kriteriene er ikke uavhengige av hverandre. For eksempel kan vi vente at omstillingskostnadene blir lavere, dersom det er god tilgang på relevant kompetanse i tilflyttingsregionen.

I tillegg til disse kriteriene skal utredningsinstruksen følges. I instruksen er det satt minimumskrav til utredning i form av seks spørsmål som skal besvares:

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

5.1 Kvalitet på tjenesteutøvelse og tilgang på relevant kompetanse regionalt

Tjenester som lar seg utføre like godt eller bedre på andre steder enn i de største byene er aktuelle for omlokalisering. Det er helt sentralt å opprettholde kvaliteten på tjenestene i statlig sektor, også når lokalisering av statlige arbeidsplasser er spørsmålet.

Virksomheter med behov for kompetanse og utdanningstyper som kan rekrutteres regionalt, er særlig aktuelle for omlokalisering. Virksomheter med kompetanse det er god tilgang på flere steder i landet vil være mer aktuelle å omlokalisere enn virksomheter som krever mer spesialisert kompetanse.

5.2 Konsekvenser for fagmiljø, omstilling og effektivisering

Utlokalisering og oppsplitting av fagmiljøer kan skape utfordringer for driften av en virksomhet, og dermed svekke et fagmiljø. Omlokalisering av en virksomhet kan imidlertid også gi styrket fagmiljø. Dette kan skje dersom virksomheten blir lokalisert nært andre virksomheter innenfor samme fagfelt, eller nær utdanningsinstitusjoner med relevant forskning eller utdanning.

Isolert sett innebærer utflytting av statlige arbeidsplasser betydelige kostnader på kort sikt. Utflytting kan samtidig gi muligheter for omstilling og effektivitetsgevinster på lengre sikt, for eksempel gjennom utnyttelse av synergier med andre virksomheter og stordriftsfordeler. Utflytting vil i noen tilfeller kunne gi kostnadsbesparelser som en konsekvens av billigere husleie eller lavere reisekostnader. Flytting kan også utløse et potensial for å effektivisere driften, samtidig som produksjonen opprettholdes. Dessuten må det vurderes hvordan

omlokalisering av virksomheten påvirker muligheten for *framtidig* omstilling og effektivisering.

Samling av enkeltfunksjoner for statlige virksomheter kan gi en mer effektiv drift og innsparinger hos virksomhetene. Eksempel på dette er mulighetene for å overføre lønns- og regnskapstjenester til DFØ i Stavanger og Trondheim.

Alle statlige virksomheter har viktige samfunnsnyttige oppgaver og funksjoner, men det kan være store forskjeller i driften. Det vil være lettere å omlokalisere virksomheter som i liten grad krever kontinuerlig beredskap og høy produksjon til enhver tid.

5.3 Omstillingskostnader

Flytting av statlige virksomheter medfører som oftest at mange av de ansatte ikke flytter med. Dette kan medføre tap av kompetanse. Omstillingskostnadene forventes å være størst for virksomheter som produserer komplekse og spesialiserte tjenester. Nedbemanning kan medføre kostnader ved bruk av omstillingsvirkemidler.

Staten som arbeidsgiver og hovedsammenslutningene i staten har inngått en sentral særavtale om bruk av virkemidler ved omstillinger i staten. Avtalen gjelder virkemidler ved geografisk flytting av statlig virksomhet eller del av statlig virksomhet og/eller nedbemanning i en statlig virksomhet. Virksomhetene kan i samarbeid med de lokale organisasjonene, i forståelse med sitt fagdepartement og innenfor budsjettammene, bruke virkemidler i samsvar med det som er fastsatt i avtalen. Dette er rammen for hva virksomhetene kan tilby den enkelte arbeidstaker. Det er arbeidsgiver som bestemmer om, og i så fall hvilke virkemidler som er nødvendige, for å nå de mål som er satt for omstillingen, samt hvem som skal tilbys hva.

Ulike faktorer påvirker omstillingskostnadene. Det vil være delvis overlapp mellom disse. For eksempel er det sammenheng mellom hvor lett det vil være å rekruttere nyansatte til virksomheten, og hvor stor andel medarbeidere med «kritisk kompetanse» virksomheten har.

Forventede omstillingskostnader avhenger av:

- *Antall ansatte:* Jo færre ansatte det er i en virksomhet, jo lavere kan vi anta at de absolutte forventede omstillingskostnadene blir. Det sentrale er hvilke relative omstillingskostnader i forhold til antall ansatte som oppstår, som følge av flyttingen.
- *Rekruttering:* Jo lettere det er å rekruttere nyansatte i aktuelle tilflyttingsregioner, desto lavere rekrutteringskostnader og kostnader ved å holde på eksisterende kompetanse kan vi forvente. Rekrutteringsgrunnlaget i tilflyttingsregionen påvirkes av hvor mange arbeidstakere det er i regionene, hvilket utdanningstilbud som finnes der, størrelsen og sammensetningen på næringsliv og eksisterende offentlig forvaltning i regionen. Vi kan vente at enkelte virksomheter som i dag er lokalisert i Oslo, kan ha et smalere rekrutteringsgrunnlag på nye lokaliseringer utenfor Oslo-området.
- *Samfunnsfunksjon:* Jo viktigere samfunnsfunksjoner som er lagt til virksomheten, jo mer nødvendig vil det være å holde produksjonskapasitet på ønsket nivå. Kostnadene ved å holde på nøkkelpersoner kan dermed bli høyere. Særlige viktige samfunnsfunksjoner kan for eksempel være knyttet til sikkerhet og beredskap.

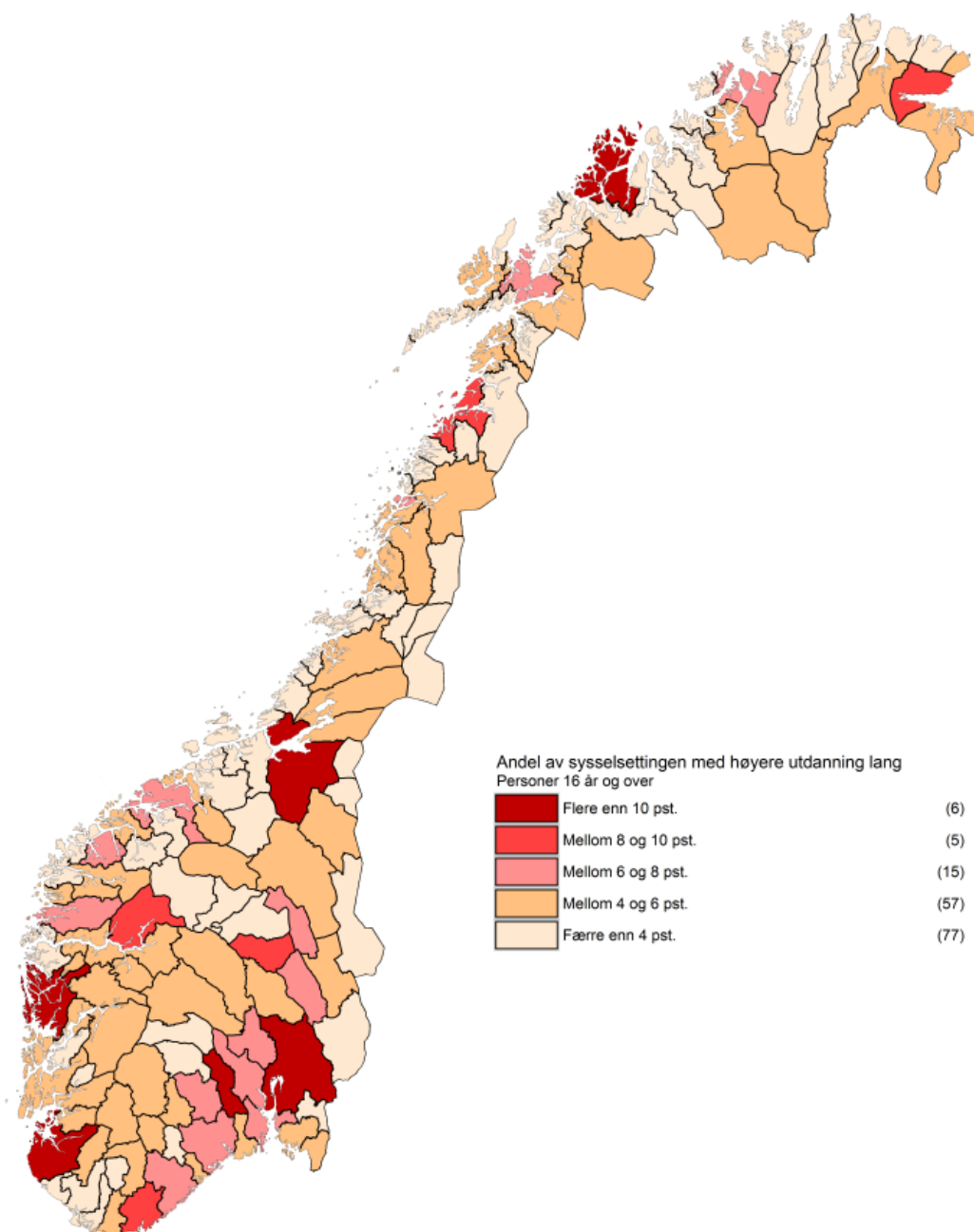
- *Andel medarbeidere med «kritisk kompetanse»:* Man må regne med å bruke omstillingsmidler for å beholde nøkkelpersoner/ansatte med kritisk kompetanse lengst mulig. Tap av kritisk kompetanse kan gi en produksjonsnedgang som det på kort sikt kan være vanskelig å erstatte med nyansettelser. Hva man skal anse som kritisk kompetanse i virksomheten, og hvor stor andel av virksomheten som kan anses å være «kritisk», må vurderes særskilt i det enkelte tilfelle. Slike ansatte kan være medarbeidere med særskilt utdanning og erfaring.
- *Antall ansatte på nytt lokaliseringssted:* Når virksomheter først gjennomgår omfattende prosesser som omlokalisering, kan det oppstå et ønske om intern effektivisering. Det kan dermed være aktuelt å nedbemanne virksomheten ved flytting til ny lokalisering. Siden erfaringene tilsier at en stor andel av de ansatte slutter, kan vi forvente at omstillingskostnadene vil være lavere jo mer man tar sikte på å redusere antallet ansatte ved ny lokalisering
- *Alternative arbeidsplasser:* Når flyttevedtak kommer kan man forvente at en stor andel av eksisterende ansatte vil søke etter nye jobber i Oslo-området. Jo flere som har gått over i ny stilling før flyttetidspunktet, desto lavere bruk av omstillingsmidler kan vi forvente.

6. Lokaliseringsvurderinger

6.1 Mulighet for å rekruttere kompetent arbeidskraft

I samtlige 160 bo- og arbeidsmarkedsregioner viser beregninger fra SSB at andelen med høyere utdanning fortsetter å øke ved alle typer sentralitet.

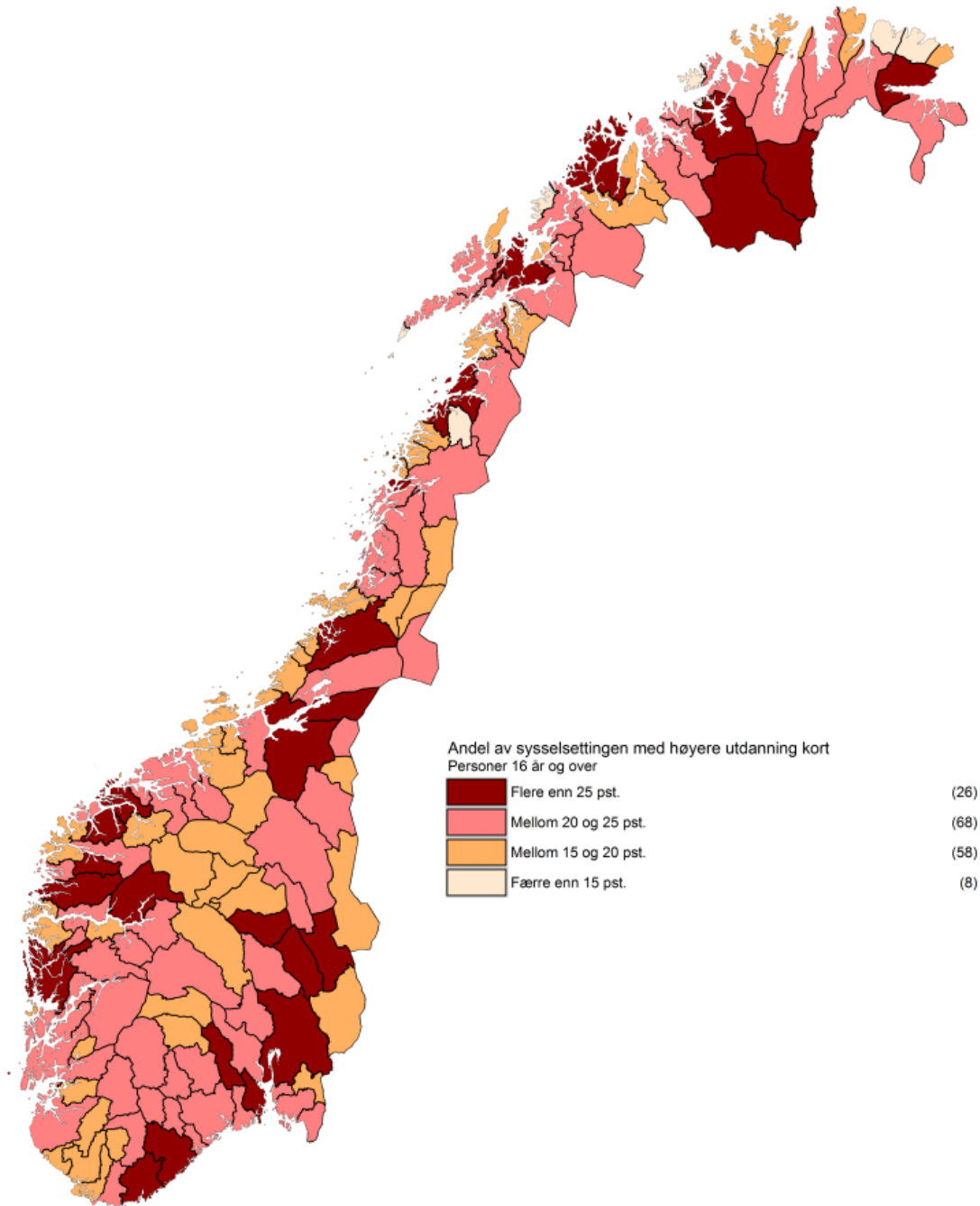
Figur 12: Andel personer med fullført høyere utdanning 4 år og lengre i 2015 (Kart fra KMD basert på tall fra SSB)



Mulighetene for å rekruttere arbeidskraft med høy formell utdanning blir stadig bedre over hele landet, selv om relativt store regionale forskjeller forekommer. Andelen med høyere utdanning øker i alle typer arbeidsmarkeder. Det er forskjeller på utdanning etter sentralitet,

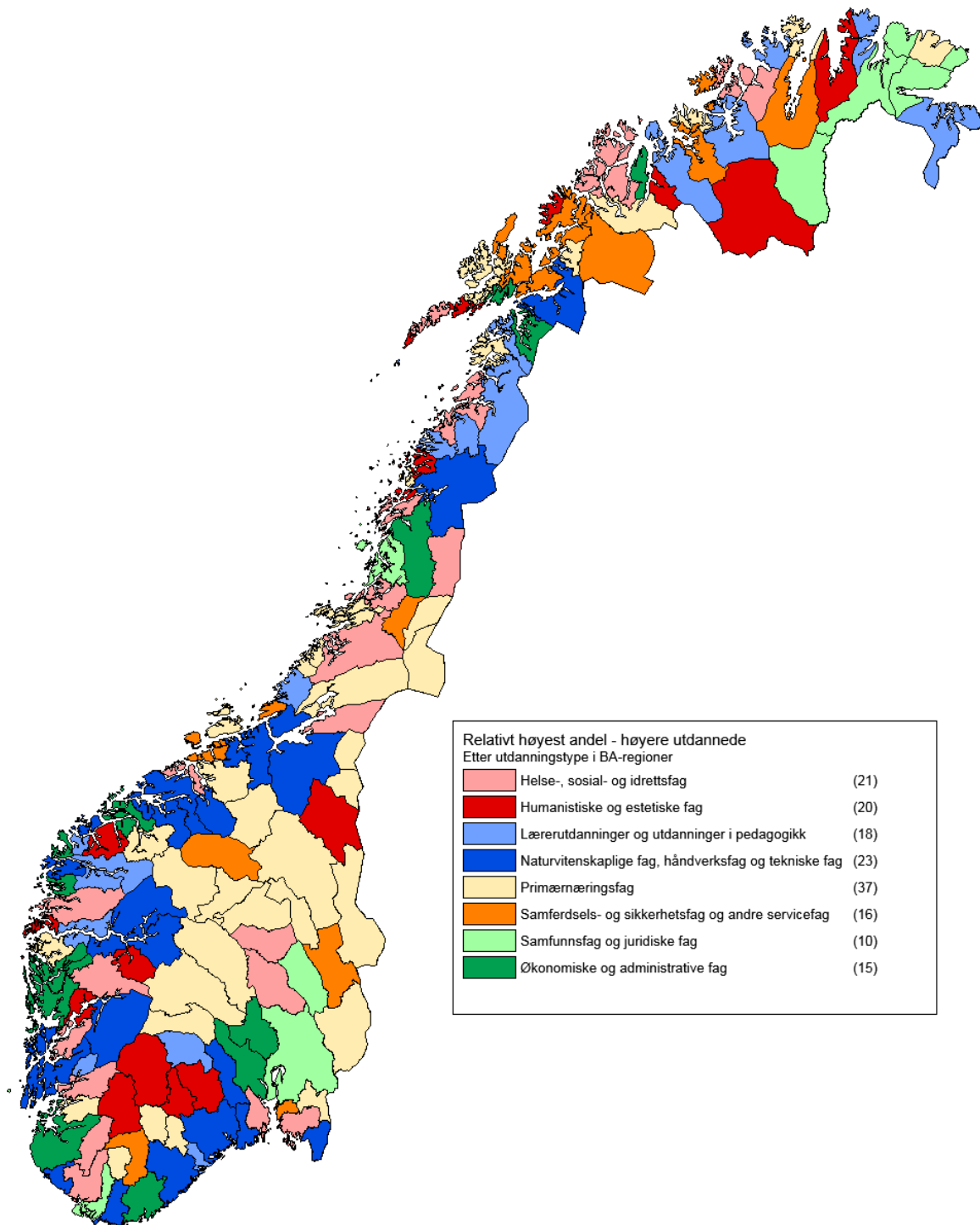
både etter andelen med lang høyere utdanning (minst 4 år normert) og kort høyere utdanning (1 – 3 år), men forskjellene er mindre tydelige ved kort høyere utdanning.

Figur 13: Andel personer med fullført 1 – 3 års høyere utdanning i 2015 (Kart fra KMD basert på tall fra SSB)



Det er store forskjeller i utdanningstypene i ulike regioner. Basert på SSBs utdanningsstatistikk, har KMD utarbeidet et kart som viser hvilken utdanningstype de ulike regionene er overrepresentert med relativt sett, i forhold til landet for øvrig.

Figur 14: Høyest andel høyere utdannede i arbeidsmarkedsregionene relativt sett etter utdanningstype i 2015 (Kart fra KMD basert på tall fra SSB)



Høyt utdannede er mer mobil arbeidskraft enn annen arbeidskraft. Spesielt ved første jobb etter utdanning, er det høy villighet til å flytte dit de kan finne relevante jobber.

6.2 Infrastruktur

Tilgang på effektive transportmidler er viktig for både private og offentlige virksomheter. Lokalt vil vei og bane være viktig for å rekruttere arbeidskraft. I tillegg vil effektive transportmidler som fly være viktige for kontakt med kunder, leverandører og samarbeidspartnere. Figur 15 viser at lufthavninfrastrukturen er godt utbygd utenom Østlandet, selv om det er store forskjeller i rutetilbudet. Over tid har det vært store endringer i rutetilbudet ved de private flyplassene.

Figur 15: Lufthavner, riksveger og jernbane 2011



6.3 Sterkere lokalsamfunn

Regjeringen ønsker en helhetlig forvaltningsstruktur som møter framtidens utfordringer, der de ulike delene fungerer godt sammen. Stortingets flertall har gått inn for å videreføre et folkevalgt nivå mellom stat og kommune. En regionreform er nødvendig for å bringe fylkesinndelingen bedre i samsvar med de samfunnsutfordringer som regionalt folkevalgt nivå skal bidra til å løse.

Regjeringens mål for regional- og distriktpolitikken er regional balanse gjennom vekstkraft, likeverdige levekår og bærekraftige regioner i hele landet. De regionale vurderingene av lokalisering av arbeidsplasser i de nye regionene vil derfor tas med i statens beslutningsprosesser for lokalisering av statlige arbeidsplasser.

Regjeringen vil legge fram en proposisjon med et samlet forslag til ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå våren 2017 – ut fra de fylkeskommunale vedtakene, målene med regionreformen og kriteriene for ny regioninndeling, jf. Meld. St 22 (2015-2016). Når en ny regioninndeling er vedtatt, er det viktig at den statlige lokaliseringspolitikken også støtter opp om en balansert utvikling, både mellom og innad i de nye regionene.

6.4 Bygningsmessige vurderinger

Statsbygg gir råd til departementer og andre statlige virksomheter som har behov for nye eller endrede lokaler. De utarbeider nødvendige beslutningsgrunnlag i tidlig fase, før valg av konsept, og gir råd når staten leier i det private markedet. Det eksisterer ingen oversikt over hvilke steder som har passende lokaler for å huse statlige virksomheter eller enheter.

Statsbygg gir råd og er behjelpelig med å framskaffe lokaler til statlige virksomheter tilpasset de funksjoner lokalene skal fylle. De innhenter markedsanalyser og søker å finne egnede lokaler på de aktuelle stedene. Statsbygg er også behjelpelig med å finne private utleiery og framforhandle kontrakter. Dette forutsetter en funksjonsbeskrivelse, der det framgår hvilke krav som må stilles til lokalene mht. funksjon, størrelse, beliggenhet og kvalitet, slik at virksomheten skal kunne ivareta sine oppgaver. Statsbygg gir bistand til å utrede markedet ved ulike stedsvalg, og utfører analyser av transportbehov og klimagassutslipp.

6.5 Kostnadseffektivisering

Produktivitetskommissjonens første rapport viste at potensialet for økt effektivitet i offentlig sektor er betydelig, både på tvers av enheter innenfor samme sektor, og på tvers av sektorer. Benchmarking, eller sammenligning med beste praksis, må i større grad brukes til å identifisere muligheter for effektivisering. Når denne kunnskapen deles, legger det grunnlag for å lære av de mest effektive virksomhetene. Det blir lettere for både departementer og virksomheter å se hvor ressursene brukes effektivt, og hvor de brukes mindre effektivt. Finans- og Kommunal- og moderniseringsdepartementet utreder nå en slik benchmark-løsning, og vurderer blant annet om det vil være mulig å legge fram tall for husleie per kvadratmeter eller per ansatt/årsverk i statlige virksomheter. Informasjonen vil bli gjort offentlig tilgjengelig.

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) leverer i dag kostnadseffektive og kvalitetssikrede lønns- og regnskapstjenester til mer enn 80 prosent av alle statlige virksomheter. Tjenestene leveres fra Stavanger (lønn) og Trondheim (regnskap). Stordriftsfordeler gjør at en vanlig statlig virksomhet som overlater disse oppgavene til DFØ vil effektivisere lønns- og regnskapsfunksjonen med 30-40 prosent. Dette er ressurser som i utgangspunktet beholdes av virksomheten. En rekke virksomheter som i dag er lokalisert i Oslo, er ikke kunder av DFØ, men utfører lønns- og regnskapstjenester lokalt med eget ansatt personale. For disse virksomhetene vil en utflytting av oppgaver fra Oslo til Stavanger og Trondheim kunne gi vesentlige besparelser.

6.6 Samspillgevinster med andre fagmiljø

Næringslivet i ulike deler av landet har ulike fortrinn, med spesialisering og sterk kompetansebase innenfor ulike næringer og sektorer. Spesialiseringen er nødvendig for konkurransekraften, men gjør også området sårbart hvis det blir mindre etterspørsel etter de varer og tjenester som blir produsert i området. Statlige arbeidsplasser kan bidra til å dempe sårbarheten i det lokale arbeidsmarkedet, og også bidra til å styrke kompetansebasen. Samtidig finnes det i disse områdene en sterk kompetansebase som statlige virksomheter kan rekruttere fra, og som kan utløse samspillsgevinster mellom offentlig og privat sektor. Det finnes en rekke eksempler på gode fagmiljøer rundt i Norge. I næringspolitikken er det støttet opp under mange regionale næringsklynger, som hevder seg globalt på sitt felt.

Tabell 9: Klynger godkjent som NCE (Norwegian Centres of Expertise) og GCE (Global Centres of Expertise)

Klynger	Type klynge og beliggenhet
GCE Blue Maritime	Maritim klynge på Møre
GCE Subsea	Undervannsteknologi i Bergensregionen
GCE Node	Offshore på Sørlandet
NCE Aquaculture	Havbruksklynge langs Nordlandskysten
NCE Instrumentation	Teknologiklynge i Trøndelag
NCE Tourism - Fjord Norway	Turisme i Vestlandfylkene
NCE Seafood Innovation Cluster	Sjømatklynge langs Norskekysten med hovedtyngde i Hordaland
NCE Media	Medieklyngen i Bergen
NCE Maritime CleanTech	Energieffektive maritime løsninger på Sørvestlandet
NCE Culinology	Matklynge med hovedtyngde i Stavanger
NCE Eyde	Prosessindustri på Sørlandet
NCE Micro- and Nanotechnology	Mikro- og nanoteknologi i Hortenregionen
NCE Systems Engineering Kongsberg	Høyt teknologiske systemer i Kongsberg-regionen
NCE Oslo Cancer Cluster	Kreftdiagnostikk og medisinerings med hovedtyngde i Oslo
NCE Oslo Medtech	Medisin i Osloregionen
NCE Raufoss	Lettvektsmaterialer på Raufoss
NCE Smart Energy Markets	Energihandel i Halden

Ved utflytting av tilsyn og direktorat i begynnelsen av 2000-tallet ble mange av virksomhetene lagt til områder med sterk kompetansebase på fagfeltet, som Sjøfartsdirektoratet til Haugesund og Kystverket til Ålesund. Begge byene har solide maritime næringsmiljøer og lokale høyskoler med relevante studieretninger.

Ved senere utflyttinger og etableringer av nye virksomheter, har også rekrutteringsmuligheter fra lokale høyskoler og universiteter vært viktig. Ingeniørutdanningen ved NTNU Gjøvik har eksempelvis vært viktig for rekrutteringen til Direktoratet for byggkvalitet helt siden direktoratet etablerte seg på Gjøvik i 2011.

7. Utflyttinger, etableringer og nye statlige arbeidsplasser

7.1 Pågående prosesser

Tabell 10 Beslutninger om nyetablering av statlige virksomheter og flytting av statlige arbeidsplasser 2013 -2017 (Kilde: Egen oversikt i KMD)

Virksomhet	Lokalisering	Antall arbeidsplasser	Nyetablering eller utflytting
Forbrukerrådet	Tromsø	15	Nyetablering /Nye arbeidsplasser til regionkontor
Nasjonal IKT HF*	Bergen	20	Nyetablering
Sykehusinnkjøp HF *	Vadsø	50	Nyetablering
Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten*	Bergen	100	Utflytting
Sykehusbygg HF*	Trondheim	40	Nyetablering
Valgdirektoratet	Tønsberg	23	Utflytting
Nye Veier AS*	Kristiansand	60	Nyetablering
Skatteklagenemnda, FIN	Stavanger	40	Nyetablering
Regelrådet; NFD	Hønefoss	8	Nyetablering
Parkeringstilsynet (Statens Vegvesen)	Lillehammer	6	Nyetablering
Seksjon for trafikant- og kjøretøykriminalitet (Statens Vegvesen)	Tønsberg	4	Nyetablering
Konkurranseskjemenemnda	Bergen	3	Nyetablering
Norsk helsearkiv	Tynset	58	Nyetablering
Deler av Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) til DFØ	Stavanger/ Trondheim	30	Utflytting av oppgaver
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane - Administrasjon av statlig partistøtte	Leikanger	1	Utflytting av oppgave
Norsk kulturråds nye kontor, Kreativt Norge	Trondheim	Om lag 10	Utflytting og nyetablering**
Norsk kulturråd, museumsfaglige oppgaver	Bodø	Om lag 10	Utflytting
Statlige arbeidsoppgaver, herunder Politiets lønns- og regnskapssenter	Kristiansund	Om lag 70	Nyetablering
Sivil Klareringsmyndighet	Moss	20	Nyetablering
Forvarets personell- og vernepliktssenter	Harstad Hamar	23 35	Utflytting
Norsk helsenett	Longyearbyen	3-5	Utflytting
Totalt		Om lag 630	

*) Omfattes ikke av retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteyting

***) Gjelder utflytting av 7 arbeidsplasser. I tillegg vil det etableres 3-5 nye arbeidsplasser.

7.2 Videre arbeid med utlokalisering

I det følgende omtales hvilke oppgaver, funksjoner og enheter som planlegges eller vurderes omlokalisert. Vurderingene skal være i tråd med utredningsinstruksen og i tråd med Retningslinjer for statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon. Stortinget vil bli varslet om resultatene av disse arbeidene.

I en samlet vurdering vil det også bli vurdert om det kan tas ut effektiviseringsgevinster ved omlokalisering. Forslag som ikke kan dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer, må behandles i de ordinære budsjettprosessene.

Nytt investeringsselskap ("Fornybar AS") (OED): Det skal opprettes et nytt investeringsselskap som skal bidra til reduserte klimagassutslipp. Stavanger-, Bergens- og Trondheimsregionen vurderes som lokaliseringalternativer for det nye investeringsselskapet i 2017.

Språkrådet (KUD): Kulturdepartementet skal i løpet av 2017 vurdere å lokalisere Språkrådet utenfor Oslo. Det arbeider i dag 34 ansatte i Språkrådet.

Sentraladministrative oppgaver i kunnskapssektoren (KD): Kunnskapsdepartementet går nå gjennom de sentraladministrative oppgavene i kunnskapssektoren, med formål om forenkling, bedre styring og mer effektiv ressursbruk. Gjennomgangen skal føre til at flere oppgaver og tjenester enn i dag skal løses utenfor Oslo. Oppgaver og enheter skal blant annet vurderes lokalisert til et sted i de tre nordligste fylkene, eller til Vestlandet. Gjennomgangen omfatter om lag 850 årsverk, hvorav 618 er lokalisert i Oslo.

Landbruksforvaltningen (LMD): Regjeringen vil gjennomgå den samlede ansvarsdelingen i landbruksforvaltningen, på tvers av dagens forvaltningsnivå med sikte på forenklinger, bedre kontroll med offentlige tilskudd og en hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom kommuner, fylkesmannen og Landbruksdirektoratet. Utredningen skal være ferdig innen 1. juli 2017. Utredningen skal omfatte en vurdering av å lokalisere oppgaver eller enheter til ulike steder i landet, blant annet i Trøndelag. Det er i dag 194 og 30 ansatte ved Landbruksdirektoratet i henholdsvis Oslo og Alta. Den samlede arbeidsmengden til landbruksforvaltningen hos fylkesmennene utgjør om lag 300 årsverk.

Likestillings- og diskrimineringsnemda (BLD): Barne- og likestillingsdepartementet vurderer innen 1.4.2017 lokalisering av en ny likestillings- og diskrimineringsnemd. BLD vil vurdere mulig lokalisering til ett av følgende steder: Lillestrøm, Sandefjord, Bergen, Stjørdal eller Bodø.

Norges vassdrags- og energidirektorat - NVE (OED): Olje- og energidepartementet skal utrede en flytting av tilsynsoppgavene i Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) fra hovedkontoret i Oslo til regionkontorene. Regionkontorene ligger i dag i Førde, Narvik, Trondheim, Tønsberg og Hamar. Tilsynsoppgavene utgjør drøyt 50 årsverk. Utredningen skal være klar 1.mai. Om lag 1/3 av alle NVEs ansatte arbeider idag ved regionkontorene.

Fredskorpset (UD): Utenriksdepartementet skal innen 01.06.17 utrede en omlokalisering av Fredskorpset, som blant annet omfatter vurderinger av å lokalisere virksomheten til Trondheim, Stavanger eller Førde. Det er for tiden cirka 40 ansatte i Fredskorpset i Oslo.

Fredskorpset arbeider faglig og administrativt med utvekslingsvirksomhet nord-sør. Korpset har virksomhet over hele landet, og samarbeider med internasjonale partnere.

Miljøvennlige innkjøp (KMD): I budsjettavtalen mellom samarbeidspartiene ble det avtalt at det skal opprettes nye stillinger i Difi til arbeidet med grønne anskaffelser. Dette vil omfatte cirka 10 stillinger. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vurderer om stillingene for å ivareta oppgaven kan opprettes utenfor Oslo, herunder i Difi Leikanger eller på Gjøvik.

Arbeids- og velferdsdirektoratet (ASD): Arbeids- og sosialdepartementet utreder hvordan dagens fylkesstruktur i Arbeids- og velferdsetaten kan omorganiseres, og mulige endringer i den regionale organiseringen. Organiseringen vil avhenge av regionreformen og ny organisering av fylkesmannsembetene. Ansvar for varig tilrettelagt arbeid er i dag delt mellom stat og kommune. Det skal gjennomføres forsøk der noen kommuner tar et helhetlig ansvar for statlige og kommunale oppgaver som er knyttet til varig tilrettelagt arbeid.

Sekretariatet for Bioteknologirådet (HOD): Helse- og omsorgsdepartementet vil vurdere alternativer for lokalisering av Bioteknologirådet utenfor Oslo fra 2020. Det skal søkes etter kostnadseffektive og egnede lokaler som ivaretar rådets uavhengige rolle. Bioteknologirådets sekretariat består av 7 statlige stillinger.

Politihøgskolen (JD): Justis- og beredskapsdepartementet setter i gang en utredning av å omlokalisere Politihøgskolens virksomhet i Oslo, i tråd med retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser. Framtidig kapasitetsbehov ved Politihøgskolen som helhet er under vurdering, og må ses i sammenheng med spørsmålet om lokalisering. Nå er det om lag 670 studenter på bachelorutdanningen og 260 årsverk ved skolen i Oslo.

Fylkesmannen (KMD): Fylkesmannsstrukturen skal endres, blant annet for å tilpasses ny kommunestruktur, ny regionstruktur og inndelingen til viktige statlige samarbeidspartnere. Enkelte embeter kan få delt lokalisering, blant annet for å sikre tilstrekkelig nærhet til kommunene og innbyggerne. Framtidig lokalisering av fylkesmannsembeter som slås sammen og samles ett sted, skal blant annet vurderes i lys av plassering av framtidig regionadministrasjon, lokalisering til viktige samarbeidspartnere, tilgang på kompetanse, infrastruktur, nærhet til kommunene og innbyggerne mv.

Fylkesmennes fellesadministrasjon (KMD): Det tas sikte på å etablere en Fylkesmennes fellesadministrasjon (FMFA) som får ansvar for å ivareta styring, drift og utvikling av det administrative området i fylkesmannsembetene, sammen med det enkelte embete. Ved å samle kompetanse og kapasitet, og i større grad standardisere de administrative tjenestene, kan en i tillegg til økt kvalitet og effektivitet oppnå mindre sårbarhet for embetene samlet sett.

Saken er ikke ferdig utredet, og Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil arbeide videre med organiseringen. Mer bruk av fellestjenester fra Direktoratet for økonomistyring og andre vil vurderes for enkeltoppgaver, der dette er mer kostnadseffektivt. Det tas sikte på å etablere en sentral enhet bestående av 5 - 15 personer som lokaliseres sammen med et embete, utenfor Oslo. Vurdering av lokalisering skal bl.a. inkludere plassering i Innlandet, Agder og Sogn og Fjordane.

Husbanken (KMD): Kommunal- og moderniseringsdepartementet har satt ut en ekstern utredning av Husbankens organisering, oppgaveløsning og departementets styring av etaten. Utredningen skal være ferdig våren 2017 og vil legge grunnlaget for mer effektiv ressursbruk og økt måloppnåelse. Oppdragstaker skal bl.a. vurdere hva som er en effektiv og hensiktsmessig kontorstruktur. Oppdragstaker skal som et minimum vurdere a) dagens kontor- og regionstruktur (tre kontorer i Drammen og seks regionkontorer) og b) en organisering med færre kontorer. Departementet vil i etterkant vurdere en eventuell ny struktur i Husbanken i lys av bl.a. de statlige retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon.

I Husbanken blir forvaltningen av misligholdte saker i løpet av 2017 overført til Statens Innkrevingsentral i Rana. Det innebærer at miljøet i Rana blir styrket med flere oppgaver.

8. Arbeidsgiverpolitiske vurderinger og konsekvenser for staten som arbeidsgiver

8.1 Rett og plikt til å følge arbeidsoppgavene

Ansatte i staten har rett til å følge med arbeidsoppgavene sine dersom disse vedtas flyttet geografisk. Det er videre lang forvaltningspraksis i staten for at ansatte også kan pålegges å flytte med, dersom det blir vedtatt geografisk flytting av hele eller deler av en statlig virksomhet. Innenfor rammene av den enkelte ansattes arbeidsavtale legges det til grunn at arbeidsgiver har rett til å pålegge arbeidstakerne å møte opp på virksomhetens nye arbeidssted. I slike tilfeller har den ansatte både rett og plikt til å utføre arbeidsoppgavene på virksomhetens nye arbeidssted. Ansatte kan imidlertid få fritak fra flytteplikten.

Arbeidsgiver har gjennom særavtale om virkemidler ved omstilling hjemmel til å gi tilbud om en rekke økonomiske ordninger for å legge til rette for at ansatte kan flytte med. Tjenestemenn, samt noen embetsmenn, gis i samme avtale anledning til å søke om fritak fra flytteplikten – også denne adgangen forutsetter at arbeidsstedet flyttes over lengre avstander. Arbeidstakeren må selv søke om fritak fra flytteplikten. Relevante momenter i vurderingen om fritak fra flytteplikt skal innvilges er avstand mellom bosted og nytt arbeidssted, forhold knyttet til bolig, søkerens alder, familiemedlemmers arbeids-, inntekts- og helseforhold, samt sosiale forhold.

Innvilget fritak fra flytteplikten innebærer at begge parter er innforstått med at arbeidsforholdet opphører på et avtalt tidspunkt, og at formell oppsigelse fra arbeidsgiver da ikke er nødvendig. En ansatt får fortrinnsrett til ny stilling i staten ved fritak fra flytteplikten, og arbeidsgiver skal derfor sørge for at det fylles ut overtallighetsattest.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har hatt på høring et utkast til ny lov om statens ansatte. Departementet foreslår her at flytteplikten oppheves. Dette innebærer at arbeidsgiver ikke lenger trenger å søke KMD om å få delegert myndighet til å gi fritak fra slik flytteplikt. Arbeidstakerne vil fortsatt ha rett til å flytte med sine arbeidsoppgaver ved geografisk flytting. Dersom arbeidstakeren ikke ønsker å flytte med, er det arbeidsgivers ansvar å gå til formell oppsigelse. Fortrinnsrett til ny stilling i staten foreslås videreført for slike situasjoner.

8.2 Omstilling og trygghet

Regjeringen ønsker at staten skal være en attraktiv arbeidsplass som evner å rekruttere, beholde og utvikle kompetente arbeidstakere. Gode offentlige tjenester forutsetter medbestemmelse for ansatte og deres tillitsvalgte, høy produktivitet og trivsel blant arbeidstakerne. Arbeidet med å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor skjer best dersom arbeidsmarkedet er trygt og fleksibelt, samtidig som sysselsettingen er høy. Trygghet i omstilling handler om et godt og forpliktende samarbeid mellom arbeidsgiverne og arbeidstakernes organisasjoner i den enkelte virksomhet, og mellom partene sentralt. Regjeringen mener at reell medbestemmelse er viktig. Omstillingsprosessene skal foregå innenfor retningslinjene som er fastsatt i "Personalpolitikk ved omstillingsprosesser" i samsvar med Hovedtariffavtalen, Hovedavtalen og Særavtale om virkemidler ved omstillinger i staten.

8.3 Mulige ekstra personellkostnader ved flytting av statlig virksomhet

Ved utflytting av statlig virksomhet må arbeidsgiver regne med at det kan påløpe ekstra kostnader, herunder kostnader knyttet til

- dekning av faktiske legitimerede utgifter i forbindelse med kjøp og salg av bolig for ansatte som flytter med, utgifter til visningsreise for familie kommer i tillegg
- utgifter til hjemreise, inntil en reise i måneden, for ansatte som ikke ønsker å fysisk flytte med
- godskrivning av arbeidstid/fleksitid for tid brukt på reise til det nye arbeidsstedet som overstiger 1,5 time
- dekning av reiseutgifter for nøkkelpersonell, inntil en reise i uken, i inntil 12 måneder før og etter flytting av virksomheten.
- dekning av utgifter til barnehage og SFO kan tilbys av arbeidsgiver, i tilfeller det er vanskelig å få arbeidstaker til å følge med.
- dekning av telefonutgifter kan tilbys av arbeidsgiver etter reglene i kapittel 10 i Statens personalhåndbok.
- utbetaling av lønnstilskudd i inntil tre år til arbeidstaker som flytter med og som står i stilling i avtalt bindingstid eller som blir igjen under avvikling, slike lønnstilskudd kan arbeidsgiver gi arbeidstakere som arbeidsgiver vurderer som sentrale i omstillingsprosessen og som det nødvendig til å beholde under avvikling eller stimulere til å flytte med.
- kostnader som ledd i nedbemanning.
- parallelldrift i overgangstiden og til ansettelse og opplæring i forbindelse med kompetanseheving

Om og hvor store disse kostnadene vil bli, må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Det er arbeidsgiver som bestemmer om det skal benyttes økonomiske virkemidler i omstillingen. Hvilke virkemidler som eventuelt skal benyttes, skal drøftes med de tillitsvalgte.

9. Økonomiske og administrative konsekvenser

Alle aktuelle omlokaliseringer som er nevnt i planen og som blir realisert, vil ha økonomiske og administrative konsekvenser. Omfanget av de økonomiske og administrative konsekvensene vil variere fra sak til sak. Kostnader ved flytting (herunder bygningsmessige vurderinger), omstillingsvirkemidler for ansatte, rekruttering, kostnadseffektivisering, samspillseffekter med nye fagmiljø er eksempler på økonomiske og administrative faktorer som påvirker regnestykket. De økonomiske og administrative konsekvensene vil bli redegjort for av fagdepartementet i hvert enkelt tilfelle, og bli fremmet som en del av den ordinære budsjettprosessen i forbindelse med de årlige budsjettproposisjoner.