

## Forord

På oppdrag fra Landbruksdepartementet, har Statskonsult utredet samordning og eventuell utflytting av den sentrale forvaltning av de landbrukspolitiske virkemidlene.

Forvaltningen er i dag ivaretatt av Statens Landbruksbank, Statens Kornforretning, Omsetningsrådet og Fraktkontoret for slakt.

Utredningen gir en kost-/nyttevurdering av fire gitte modeller for samordning og utlokalisering samt skisserer krav til eventuelle lokaliseringssteder. Arbeidet har vært knyttet til en referansegruppe bestående av representanter for Landbruksdepartementet og de berørte institusjoner.

Statskonsult står ansvarlig for alle vurderinger og beskrivelser i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Rapporten er utformet av rådgiver Marit Johannessen og spesialrådgiver Tone Grøver. Anne-Grete Aase har bistått med språklig gjennomgang og slutføring av rapporten.

Oslo, september 1998

Jon Blaalid

---

## Innhold

<b>Sammendrag</b>	<b>1</b>
<b>1 Bakgrunn og problemstillinger</b>	<b>5</b>
1.1 Nærmere om Statskonsults oppdrag	6
1.1.1 Avgrensning mot den parallelle utredningen	7
1.1.2 Annen avgrensning – SLBs avdelingskontorer med mer	8
1.2 Metode og metodemessige problemer	8
<b>2 Samordning til én eller to institusjoner</b>	<b>10</b>
2.1 Styringshensyn	10
2.1.1 Sektorens særpreg og situasjonsbestemte faktorer	11
2.1.2 Særtrekk ved den/de nye institusjonen(e)	13
2.1.3 Drøfting av styringsmessige hensyn – i forhold til en eller to institusjoner	15
2.2 Et enklere system for brukere	16
2.2.1 Brukervennlighet – hva er det?	16
2.2.2 Dagens brukere og samhandlingsparter	18
2.2.3 Drøfting av brukervennlighet – i forhold til en eller to institusjoner	21
2.3 Effektiv bruk av administrative ressurser	21
2.3.1 Dagens bruk av administrative ressurser	23
2.3.2 Ressursbruk etter samordning	24
2.3.3 Drøfting av effektiv ressursbruk – i forhold til en eller to institusjoner	25
2.4 Samlet vurdering – én eller to institusjoner?	25
<b>3 Vil eventuell flytting endre vurderingene av én/to institusjoner?</b>	<b>27</b>
3.1 Hvor egnet for flytting er institusjonen(e)?	27
3.1.1 Ingen tilsatte flytter	27
3.1.2 Behov for kontakt med brukergruppen og øvrig forvaltning	28
3.1.3 Vanskelig erstattelig kompetanse?	29
3.1.4 Hva vil flytting innebære for de tilsatte?	31
3.1.5 Drøfting – hvor egnet er institusjonen(e) for flytting?	33
3.2 Særskilt om de tre flyttemodellene	33
3.2.1 En samlet institusjon flytter ut av Oslo – vurdering	34
3.2.2 Delt løsning – vurdering	34
<b>4 Krav til lokaliseringssteder</b>	<b>36</b>
4.1 Kommunikasjon, arbeidsmarked, kompetanse	36
<b>5 Hva vil flytting koste?</b>	<b>38</b>
5.1 Problemer og forutsetninger knyttet til kostnadsberegningene	38
5.2 Kostnader ved samordning til basisalternativet	39
5.3 Kostnader ved alternativene som innebærer flytting	40
5.4 Tolking av tallene	40

---

<b>6</b>	<b>Samlet vurdering av modellene .....</b>	<b>42</b>
<b>7</b>	<b>Konklusjon .....</b>	<b>45</b>

### **Litteratur- og dokumentreferanser**

#### **Informanter og Referansegruppens medlemmer**

- Vedlegg 1** Samordning og flytting av den sentrale landbruksforvaltning,  
– tekniske kostnader (Andersen Consulting)
- Vedlegg 2** Beskrivelse av institusjonene Statens kornforretning (SKF),  
Statens landbruksbank (SLB),  
Fraktkontoret for slakt (FKS) og  
Omsetningsrådet (OR)
- Vedlegg 3** Tabell 1 Oversikt over antall tilsatte og antall årsverk  
Tabell 2 Oversikt over alderssammensetning  
Tabell 3 Oversikt over utdanningsgrad  
Tabell 4 Oversikt over tjenesteansiennitet
- Vedlegg 4** Tilskuddsordninger forvaltet av Omsetningsrådets sekretariat,  
Fraktkontoret for slakt, Statens Kornforretning og Statens  
landbruksbank, og Tilskuddsordninger under jordbruksavtalen som  
p.t. forvaltes av andre enn OR, FKS, SKF og SLB

---

## Sammendrag

Statskonsult har på oppdrag fra Landbruksdepartementet (LD) utredet samordning og eventuell utlokalisering av den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene. Forvaltningen av virkemidlene er i dag delt mellom Statens landbruksbank (SLB), Statens Kornforretning (SKF) Omsetningsrådet (OR) og Fraktkontoret for slakt (FKS). De fire institusjonene har til sammen 250 tilsatte lokalisert i Oslo inklusive 39 tilsatte ved SLBs avdelingskontorer i Bergen, Trondheim og Tromsø. Avdelingskontorene er forutsatt lagt ned etter samordningen.

Statskonsult har gjennomført en kost-/nyttevurdering av fire gitte modeller for samordning/utlokalisering. Modellene er basert på et skille mellom tilskuddsforvaltning og markedsforvaltning. Tilskuddsforvaltning er den delen av forvaltningen som er rettet inn mot fylkesmannen/fylkesmannens landbruksavdeling (FM/FMLA). Tilskuddsforvaltningen ivaretas i dag av SLB og deler av SKF. Markedsforvaltning er forvaltningen som rettes mot markedsaktører (næringsmiddelindustri, samvirkeorganisasjoner mm). Denne forvaltningen ivaretas i dag av deler av SKF, OR og FKS. De fire modellene som vurderes er:

1. Markedsforvaltning og tilskuddsforvaltning samordnes i en institusjon i Oslo (basisalternativet).
2. Markedsforvaltning og tilskuddsforvaltning samordnes i en institusjon utenfor Oslo.
3. Virksomhetene samordnes i to institusjoner. Markedsenheten lokaliseres i Oslo og tilskuddsenheten utenfor Oslo.
4. Virksomheten samordnes i to institusjoner som begge ligger utenfor Oslo.

Vurderingen av modellene holdes opp mot

- hensynet til forenklet styringslinje mellom Landbruksdepartementet (LD), en/to samordnet(e) institusjon(er) og 18 fylkesmenn
- hensynet til effektiv bruk av administrative ressurser
- hensynet til brukere
- kostnader ved samordning til basisalternativet sammenliknet med kostnader ved flytting.

Videre er det vurdert hvor egnet institusjonen(e) er for flytting, hva flytting vil innebære for den/de nye institusjonen(e)s muligheter til å fungere samt hva eventuell flytting innebærer for de tilsatte. Det skisseres krav til eventuelle lokaliseringssteder.

---

Parallelt med denne utredningen har Landbruksdepartementet/Arbeids- og administrasjonsdepartementet foretatt en utredning som beregner eventuelle ventelønninger/arbeidsledighetstrygd, samt vurdering av juridiske og administrative konsekvenser ved samordning/flytting.

### **Samordning i en eller to institusjoner – uavhengig av flytting**

Jordbruksavtalen er resultat av årlige forhandlinger mellom avtalepartene regjeringen og jordbruket. Jordbruksavtalen består av et sammensatt system av økonomiske og juridiske virkemidler som virker samtidig mot flere og til dels motstridende mål. Antallet tilskuddsordninger er betydelig. Systemet innebærer årlige endringer, der nye ordninger oppstår og andre faller bort. Mange ordninger er komplisert utformet.

Styringshensyn, brukerorientering og effektiv bruk av administrative ressurser må vurderes i forhold til utfordringene det komplekse og omfattende apparatet som jordbruksavtalen innebærer. Da synes modellene med samordning til én institusjon å forene de ulike hensynene best. De legger grunnlag for et enhetlig administrativt og organisatorisk apparat knyttet til jordbruksavtalen. På den måten bedres mulighetene for å avstemme de mange ulike delmål mot jordbruksavtalens overordnede målsettinger, og samtidig fanges resultater av flere ordninger opp samtidig. Én samlet institusjon vil kunne romme fleksibilitet og evne til omstilling, når nye ordninger oppstår og andre faller bort gjennom de årlige jordbruksforhandlingene. Samordning til én institusjon harmonerer med organiseringen i LD, der man i all hovedsak har organisert ansvaret for jordbruksavtalen i én avdeling.

Samordning i to institusjoner vil ikke gi det samme grunnlaget for å samle de felles målsettingene for jordbruksavtalen i ett organisatorisk og administrativt apparat. Fleksibilitet til å ta opp endringer som følge av jordbruksavtalen vil være mindre, og dagens gråsoner mellom institusjonenes forvaltningsansvar kan vedvare. Ressursbruken vil trolig være høyere.

Fordelene med organisering i én institusjon forutsetter at man klarer å samordne dagens fire institusjoner i en hensiktsmessig enhet. I praksis betyr dette at man danner en ny institusjon. Da vil det samtidig legges grunnlag for besparelse av administrative ressurser. Statskonsults beregninger tilsier at det totale antall årsverk kan reduseres fra dagens 230 til om lag 180 – i hovedsak på grunn av innsparing i administrative ressurser etter samordning. Øvrig innsparing kan skje som resultat av andre samordningsgevinster. Organisering og oppgavesammensetting bør imidlertid gjennomgå i sin helhet etter samordning. Våre anslag over besparelser må inntil en slik gjennomgang er utført, tolkes med forsiktighet.

### **Flytting**

Kompetansen som institusjonen(e) vil trenge, kan skaffes til veie ved flere lokaliseringalternativer, og brukerkontakt og styringshensyn kan ivaretas utenfor Oslo gitt egnet lokalisering. Selve flyttefasen kan være kritisk, fordi forvaltningen er knyttet til brukeres rettigheter og må fungere kontinuerlig. Problemet kan møtes med en periode der deler av forvaltningen opprettholdes i Oslo samtidig som kompetanse bygges opp på tilflyttingsstedet/-stedene

---

(dublering). Etter eventuell flytting må man regne med betydelig reisevirksomhet, noe som kan ha miljømessige og effektivitetsmessige konsekvenser. Togforbindelse til Oslo kan dempe miljøulempene, hvis avstanden til Oslo ikke er lengre enn at tog blir et realistisk alternativ. Togforbindelse kan også bedre muligheten til å arbeide i reisetiden, slik at effektivitetstap som følge av reising blir mindre. Det er for øvrig usikkerhet knyttet til i hvilken grad reising kan erstattes av andre kommunikasjonsformer. Erfaringer fra andre flyttinger tilsier reduksjon i reisingen på sikt.

Flytting vil være en stor belastning for de tilsatte. Få ønsker å flytte med, først og fremst av familiemessige årsaker. Mange har etatsspesifikk opplæring, svært lang ansiennitet i sin institusjon og en stor andel tilsatte er over 50 år. Mange ser derfor med bekymring på egne muligheter i arbeidsmarkedet etter eventuell utflytting. Hensynet til de tilsatte er av Statskonsult vurdert som den vanskeligste avveiningen når flytting skal vurderes. Hensynet til de tilsatte og regjeringens ønske om å flytte ut statsinstitusjoner må sies å stå i direkte motsetningsforhold til hverandre.

Ulempene med organisering i to institusjoner forsterkes betydelig når flytting trekkes inn i bildet. Særlig uheldig vil det være å flytte ut to institusjoner til to ulike steder. Dette vil gjøre det nærmest umulig å slå institusjonene sammen igjen ved senere behov. Man risikerer å sementere en uhensiktsmessig organisering av virkemidlene over jordbruksavtalen. Delt løsning – alternativ 3 og 4 – frarådes.

### **Krav til lokaliseringssteder**

For at institusjonen(e) skal fungere godt, bør et eventuelt utlokaliseringssted tilfredsstillende følgende krav:

1. Flyplass eller nærhet til flyplass. Togforbindelse til Oslo vil være fordelaktig hvis avstanden gjør tog til et realistisk alternativ.
2. Godt utbygd arbeidsmarked eller nærhet til dette.
3. Godt utbygd tjenestetilbud eller nærhet til dette.
4. Utdanningsinstitusjoner eller nærhet til utdanningsinstitusjoner.

### **Kostnader**

Det har ikke vært mulig å foreta reelle kostnadsberegninger, fordi eventuelle lokaliseringssteder ikke er kjent. Vi har tatt utgangspunkt i tre steder (benevnt x,y og z) i tre regioner (Østlandsregionen, Midt-Norge og Nord-Norge) og på basis av disse framstilt anslag over forskjeller i kostnader for ulike flyttealternativer, sammenliknet med basisalternativet. Kostnadene vil kunne variere betydelig avhengig av lokalisering innenfor disse eventuelle regionene. Beregningene skal tolkes som eksemplifisering over kostnadsvariasjoner mellom modellene.

I hovedsak viser beregningene at samordning til og flytting av én institusjon vil være mindre kostnadskreven enn samordning til og flytting av to institusjoner. Kostnadene ved utlokalisering øker med avstanden til Oslo – først og fremst på grunn av reisekostnadene. Beregningene viser at det kan finnes

---

lokaliseringalternativer som kostnadmessig ikke skiller seg vesentlig fra Oslo-alternativet. Da er imidlertid ikke ventelønnskostnader regnet med.

**Konklusjon**

Statskonsults konklusjon er at Statens landbruksbank, Statens Kornforretning, Omsetningsrådet og Fraktkontoret for slakt bør samordnes til én institusjon. Institusjonens organisering og oppgaveportefølje bør gjennomgås i sin helhet.

Institusjonen kan lokaliseres utenfor Oslo.

---

# 1 Bakgrunn og problemstillinger

Regjeringen vedtok 23. april 1998 at Landbruksdepartementet (LD) skal utrede samordning og eventuell utlokalisering av den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene. Denne forvaltningen er i dag delt mellom Statens landbruksbank (SLB), Statens Kornforretning (SKF), Omsetningsrådet (OR), Fraktkontoret for slakt (FKS) og Markedskontoret for poteter (MKP).<sup>1</sup> For nærmere beskrivelse av institusjonene vises det til vedlegg 2. Samtidig skal det vurderes om en eller to omorganiserte institusjoner kan utlokaliseres – i tråd med regjeringens ønske om å desentralisere statlig virksomhet. Det skal i den forbindelse vurderes hvilke krav som må stilles til et eventuelt utlokaliseringssted.

Det er gitt fire modeller for organisering og eventuell flytting. Samtlige modeller er basert på at det skal gjøres et skille mellom landbrukspolitisk *tilskuddsforvaltning* og landbrukspolitisk *markedsforvaltning*.

1. Markedsforvaltning og tilskuddsforvaltning samordnes i en institusjon i Oslo.
2. Markedsforvaltning og tilskuddsforvaltning samordnes i en institusjon utenfor Oslo.
3. Virksomhetene samordnes i to institusjoner. Markedsenheten lokaliseres i Oslo og tilskuddsenheten utenfor Oslo.
4. Virksomheten samordnes i to institusjoner som begge ligger utenfor Oslo.

Hvis alternativet med én institusjon velges, skal denne baseres på to avdelinger: Markedsavdeling og Tilskuddsavdeling.

Inndelingen i tilskudds- og markedsforvaltning er knyttet til hvorvidt forvaltningen forholder seg til primærprodusentene via kommunene og Fylkesmannens Landbruksavdeling (FMLA) (tilskudd), eller til aktører i markedsleddet, dvs bedrifter, landsomfattende samvirkeorganisasjoner, importører, Toll- og avgiftsdirektoratet og liknende (marked). Hvilken organisering dette i praksis vil gi, omtales i punkt 2.1.2. Begrepene ”tilskudd” og ”marked” er imidlertid misvisende. En eventuell tilskuddsinstitusjon vil ha mye kontakt med markedsleddet. En eventuell markedsinstitusjon vil ha utstrakt grad av tilskuddsforvaltning. Begrepene skal likevel anvendes i denne rapporten, siden dette er innarbeidede begreper i LD.

Landbruksdepartementets forvaltning av de landbrukspolitiske virkemidlene er i dag i hovedsak samlet i én avdeling i departementet<sup>2</sup> – Landbrukspolitisk

---

<sup>1</sup> MKP vil innen utgangen av 1998 være omorganisert og oppløst som egen institusjon. Kontoret vil derfor ikke være knyttet til de vurderinger som gjøres her.

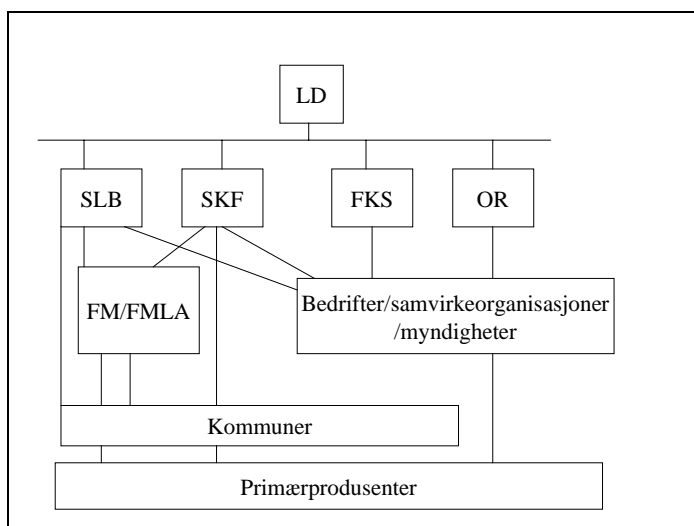
<sup>2</sup> Når det gjelder styringsrelasjonene direkte overfor fylkesmennene, utøves disse av andre avdelinger i departementet: AØ-avdelingen har ansvaret for koordinering og det budsjettmessige ansvar for driftsutgiftene til FMLA, S-avdelingen forholder seg direkte til FM i skogsaker (tilskudd til skogsveier, skogkultur og kompetanseutvikling). En betydelig del av disse midlene bevilges til oppfølging av jordbruksavtalen. AF-avdelingen forholder seg direkte til FM i jord- og konsesjonssaker.



---

avdeling, for deretter å spres på fire ulike institusjoner. Forenklet kan hovedrelasjonene mellom forvaltningsnivåene og brukerleddet framstilles som figuren nedenfor.

*Figur 1: Forenklet framstilling av hovedrelasjonene mellom aktørene i dagens forvaltning av de landbrukspolitiske virkemidlene*



Dagens organisering oppfattes som lite hensiktsmessig. Den er bygget opp over en lang tidsperiode, og begrunnelsen for valg av forvaltningsinstitusjon har variert over tid. Gjennom samordning og eventuelt utlokalisering i tråd med modellene, skal det oppnås

styrking av den offentlige styringen av virkemidlene i landbrukspolitikken

mer rasjonell og effektiv ressursbruk i forvaltningen

bedre og klarere arbeids- og ansvarsfordeling og styringsdialog mellom LD, institusjonene og fylkesleddet representert ved 18 fylkesmannskontorer

en bedre brukerorientering

eventuell styrking av distriktpolitikken.

## 1.1 Nærmere om Statskonsults oppdrag

Statskonsults oppdrag er avgrenset til kost-/nyttevurderinger av de fire modellene, der følgende forhold skal vurderes:

---

---

**Nyttevurderingene** er knyttet til hvorvidt de ulike modellene bidrar til hensikten med samordningen – en bedret offentlig styring gjennom

en forenklet styringsdialog mellom LD, en eller to omorganisert(e) institusjon(er) og 18 fylkesmannskontorer

mest mulig effektiv bruk av administrative ressurser og styring av virkemidlene

bedre brukerorientering.

**Kostnadsvurderingene** knytter seg til kostnadselementene som inngår i vurderingen av flyttealternativene. Modell 1 – én institusjon i Oslo – utgjør basisalternativet som flyttealternativene kan sammenliknes med. Basisalternativet utgjør kostnadene ved å slå sammen dagens forvaltningsenheter i Oslo. Dette gjøres for å få fram relative størrelser mellom sammenslåing med og uten flytting. Kostnadene vi skal se på i tilknytning til flytting, er kategorisert slik:

1. Overgangskostnader ved flytting
2. Driftskostnader etter flytting
3. Beregning av flytteinvesteringens lønnsomhet (nåverdi)

Fordi eventuelle lokaliseringalternativer ikke er kjent, kan vi ikke beregne reelle kostnader. Beregningene er basert på anslag over kostnadsforskjeller mellom basisalternativet og ulike flyttealternativer.

**Styrking av distriktspolitikken:** Tre av modellene som skal utredes, innebærer utlokalisering av en eller to institusjoner. Gjennom desentralisering skal det oppnås en distriktspolitisk gevinst. Statskonsults fokus vil i slik sammenheng være på institusjonen(e)s behov samt på hensynet til god styring og brukerorientering. Vi forutsetter at en velfungerende institusjon vil gi det beste bidraget til et distrikt. Det vil bli skissert krav til eventuelle utlokaliseringsteder, i henhold til de behovene institusjonen(e) vil ha. Forholdet til de tilsatte ved eventuell flytting vil bli belyst.

### 1.1.1 Avgrensning mot den parallelle utredningen

Denne utredningen er samordnet med en parallelle utredning (LD/AAD). Den andre utredningen beregner blant annet eventuelle ventelønninger til de tilsatte (ved flytting). Tidligere erfaringer med flytting av statsinstitusjoner har vist at den vesentligste flyttekostnaden er knyttet til ventelønninger. Dette betyr at Statskonsults kost-/nyttevurdering ikke har medregnet den største kostnaden som kan løpe etter et eventuelt flyttevedtak.

Den samme parallelle delutredningen tar for seg juridiske forhold, som forhold til faglovene, tilsattes rettigheter og administrative konsekvenser.

---

### **1.1.2 Annen avgrensning – SLBs avdelingskontorer med mer**

SLB er i dag organisert med avdelingskontorer i Bergen, Trondheim og Tromsø. Det er lagt til grunn for denne utredningen at avdelingskontorene skal avvikles etter en eventuell samordning. Hvordan avvikling av avdelingskontorene skal skje, behandles ikke i denne utredningen. Avdelingskontorene inngår i denne sammenhengen som del av SLBs totale antall personer/årsverk samt ressursbruk.

Videre ser Statskonsult på institusjonene under ett, uten særskilte vurderinger av enheter som er organisert under dagens institusjoner. Det gjelder Naturskadefondet (SLB), Landbrukets Priscentral (OR) og Opplysningskontoret for frukt og grønt (OR).

## **1.2 Metode og metodemessige problemer**

Statskonsults oppdrag ble påbegynt 25.5.98 og avsluttet 11.9.98. Dette innebærer en utredningsperiode på drøyt tre måneder. Etter Statskonsults vurdering, er dette en knapp utredningsfase i relasjon til oppgavens omfang. Den knappe fristen har lagt føringer på metoden. Blant annet har det vært nødvendig å foreta et strengt utvalg av informanter.

Vi har så langt mulig forsøkt å dra veksel på erfaringer fra tidligere flyttinger av statsinstitusjoner. Et problem i slik sammenheng er likevel at ingen sammenlikningsalternativer er fullgode. De sammenlikningsobjektene vi har benyttet – flyttingen av Norsk Polarinstitut, Statens Skoger/Statsskog og Jordbruksverket i Sverige – kan alle bare delvis tjene som sammenlikningsgrunnlag på grunn av at institusjonenes oppbygging, sammensetting, organisering, oppgaveløsning, ansvarsforhold, tilflyttingssted med mer, ikke er fullt ut relevante. Et problem er videre at det i tidligere utredninger i liten grad har vært lagt vekt på å beregne kostnader, og at det ikke er ført spesifiserte flytteregnskap i ettertid – med unntak av Norsk Polarinstitut. Kostnadsberegningene i denne utredningen er derfor først og fremst basert på spesielt innsamlet materiale for denne eventuelle flyttingen.

Et særskilt problem har vært at eventuelle tilflyttingssteder ikke er kjent. Dette har skapt problemer i forhold til kostnadsberegningene. Metoden vi har valgt, gir innblikk i relative kostnadsforskjeller mellom de ulike alternativene – og ved lokalisering i ulike deler av landet. Beregningene er ikke nødvendigvis representative for de reelle kostnader som vil gjelde ved flytting. Problemer knyttet til kostnadsberegningene er drøftet nærmere i punkt 5.

Metoden som for øvrig er anvendt i rapporten er basert på innhenting av offentlig materiale, som stortingsmeldinger, proposisjoner, notater, årsmeldinger og andre beskrivelser av de berørte institusjonene samt annen statistikk og informasjon skaffet til veie av de berørte institusjonene og LD. Dette er supplert med intervjuer av et utvalg representanter for samtlige institusjoner – fra ledersiden og de tilsatte. Representanter for LD og andre sentrale myndigheter har vært intervjuet samt et utvalg brukere fra

---

samvirkeorganisasjoner og fylkesmannen/fylkesmannens landbruksavdeling. Vurderingene som gjøres, holdes opp mot krav til etatsstyring som stilles i økonomiregelverket for staten og mot erfaringer fra andre flyttesaker der det kan være relevant. Drøftingen holdes opp mot rammebetingelser som gjelder for jordbruksavtalen.

Arbeidet har vært knyttet til en referansegruppe med representanter fra de berørte institusjonene og LD.<sup>3</sup> Tilsatte ved de berørte institusjonene har under utredningsfasen hatt muligheter til å komme med skriftlige innspill til Statskonsult. Statskonsults rapportutkast og vurderinger er lagt fram for referansegruppen underveis.

For beregning av kostnader, har Statskonsult benyttet ekstern bistand fra konsulentfirmaet Andersen Consulting.

Se for øvrig vedlagte oversikt over informanter samt litteratur- og dokumentreferanser.

---

<sup>3</sup> Se liste over deltakere i referansegruppe i tilknytning til liste over informanter.

---

## 2 Samordning til én eller to institusjoner

I dette kapitlet skal vi vurdere nytteverdien av organisering i henholdsvis én eller to institusjoner. Vi vil i første omgang belyse hensiktsmessigheten med én versus to institusjoner uavhengig av eventuell utflytting. Dette gjør vi for å få rendyrket organisasjonsmodellene i forhold til styringshensyn, ressursbruk og brukervennlighet. Vurderingene av flyttealternativene vil kunne baseres på i hvilken grad og i hvilken retning flytting influerer på organiseringen i én eller to institusjoner.

### 2.1 Styringshensyn

Til grunn for all statlig styring av virkemidler ligger økonomiregelverket for staten. I dette regelverket er elementene i styring av virksomheter delt inn slik:

1. Krav til styringsdokumenter. Kravene er knyttet til budsjettproposisjoner og meldinger, tildelingsbrevet samt periode- og årsrapporter.
2. Krav til styringsdialogen. Særlig sentralt er kravene til møtekalender og etatsstyringsmøter. Krav til analyse, evaluering, rapportering. Kravene er knyttet til evaluering av virksomheten, resultatrapportering fra virksomheten og rapportering til statsregnskapet.
3. Krav til departementets kontrollansvar. Departementet skal sikre at det finnes tilfredsstillende systemer for internkontroll i underliggende virksomheter.<sup>4</sup>

Den overordnede hensikten med kravene til styring av virksomheter er:

1. Å sikre at styringen er tilpasset sektorens særpreg.
2. Å sikre at styringen er tilpasset virksomhetenes særtrekk.
3. Å sikre tilpasning til situasjonsbestemte faktorer.

Gjennom slik tilpasning av styringen kan det legges grunnlag for å gi Stortinget informasjon om virkemidlene bidrar til å nå de overordnede målene.

For å forstå de styringshensyn som skal tas, er det derfor nødvendig å se nærmere på hvilke særtrekk og faktorer LDs styring skal tilpasses.

---

<sup>4</sup> Økonomiregelverkets funksjonelle krav, del I, kapittel 1.

---

## 2.1.1 Sektorens særpreg og situasjonsbestemte faktorer

Jordbruksavtalen som institusjon utgjør rammen som styring og forvaltning av de landbrukspolitiske virkemidlene skal fungere innenfor. Jordbruksavtalen er et resultat av årlige forhandlinger mellom de to avtalepartene regjeringen og jordbruket. Jordbruksoppgjøret fastsetter inntektsrammene for bøndene som selvstendige næringsdrivende. Det forhandles om:

- Endringer i målpriser, dvs de maksimalprisene jordbruket skal kunne ta ut i markedet ved balanserte markedsforhold (unntatt korn, hvor det er grunnpriser til produsentene)
- Endringer i tilskuddsordninger, herunder økonomiske rammer
- Markedsordninger
- Enkelte andre tiltak

Regjeringen, ved Statens forhandlingsutvalg, består av representanter fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Landbruksdepartementet, Finans- og tolldepartementet, Miljøverndepartementet og Barne- og familiedepartementet. Jordbrukets forhandlingsutvalg består av representanter fra Norges Bondelag og Norsk bonde- og småbrukarlag.

Siden jordbruksavtalen er basert på årlige forhandlinger, er virkemiddelapparatet preget av at nye ordninger kommer til, mens andre ordninger endres eller fjernes fra et år til et annet. De landbrukspolitiske virkemidlene er preget av kompleksitet og et stort mangfold av mål og delmål – i tråd med bredt anlagte mål for sektorpolitikken:

*Bevilgningene til gjennomføring av jordbruksavtalen inngår i et sammensatt system av økonomiske og juridiske virkemidler som virker samtidig mot flere og til dels motstridende mål. Eksempelvis kan de direkte tilskuddene virke inntektsutjevne mellom bruksstørrelser, produksjoner og distrikter, samtidig som de ikke skal stimulere til overproduksjon og et for intensivt jordbruk.<sup>5</sup>*

Til grunn for jordbruksavtalen ligger Hovedavtalen for jordbruket av 1950, St prp nr 8 (1992–93) Landbruk i utvikling, de påfølgende års budsjettproposisjoner samt Stortingets behandling av disse.

De overordnede målene for jordbrukspolitikken oppsummeres slik<sup>6</sup>:

- Støtte opp om en omfattende og effektiv landbruksproduksjon i Norge, som kan gi grunnlag for sysselsetting i primærproduksjon og foredlingsindustri.
- Sikre en landbruksproduksjon tilpasset naturens tåleevne, der hensynet til kulturlandskapet, biologisk mangfold og lokale miljø- og produksjonsforutsetninger må stå sentralt.

---

<sup>5</sup> Jf St prp nr 70 (1996–97) Jordbruksoppgjøret 1997, side 12.

<sup>6</sup> Jf oppsummering side 8 i St prp nr 67 (1997–98) Jordbruksoppgjøret 1998 – endringer i statsbudsjettet for 1998 m.m.

- 
- Bidra til kostnadsreduksjoner i alle deler av det jordbruksbaserte næringslivet og reell konkurranse på alle nivåer i verdikjeden for å øke markedsorienteringen av norsk jordbruk.
  - Bidra til mer konkurransedyktige råvarepriser, lavere matvarepriser og lavere næringsoverføringer.
  - Redusere overkapasitet for å redusere kostnadene på kort og lang sikt.
  - Bidra til å sikre trygghet for sunn mat, og styrking av miljøtiltak og kvalitetsarbeidet og arbeidet med dyrehelse.
  - Legge til rette for en næring med selvstendig næringsdrivende.
  - Bidra til å opprettholde næringsgrunnlaget i distriktene ved å utvikle et levedyktig landbruk ved prioritering av arbeidsintensive produksjoner og familiebrukene, og legge til rette for utviklingen av alternative arbeidsplasser i tilknytning til landbruket, særlig for kvinner.
  - Gjennomføre omstillinger i landbrukspolitikken slik at landbruksbefolkningen sikres muligheter for utvikling av inntekt og levekår på linje med andre.

Målene er overordnet for samtlige av dagens institusjoner. De ulike virkemidlene skal på ulik måte og gjennom ulike arenaer bidra til at målene nås. I tillegg kommer mål og strategier for de enkelte tiltak og ordninger under jordbruksavtalen. Disse utgjør et stort mangfold.<sup>7</sup>

I LD er forvaltningen av alle virkemidlene over jordbruksavtalen – både tilskuddsordninger og markedsordninger – i hovedsak samlet i én avdeling, Landbrukspolitisk avdeling. Ved omorganisering i LD i 1996 fant man det hensiktsmessig å samle ansvaret for de bredt sammensatte virkemidlene over jordbruksoppgjøret. Bakgrunnen for samordningen var blant annet at virkemidlene over jordbruksavtalen skulle henge sammen i et felles sett av administrative systemer i departementet, og overfor jordbruket. Gjennom en samlet forvaltning skulle det legges et helhetlig grunnlag for å videreutvikle systemet med jordbruksavtalen gjennom årlige forhandlinger.

Styringen av virkemidlene er slik samlet i én avdeling, for deretter å spres på fire ulike institusjoner.

Det er et krevende arbeid for departementet å utforme gode systemer og rutiner for budsjett, rapportering, utforming av resultatindikatorer, styringsdialog, evaluering av etaten(e) og kontroll, slik at overordnede hensyn og mål med landbrukspolitikken ivaretas på en god måte og i tråd med økonomiregelverkets krav. Hvorvidt samordning i én eller to institusjoner vil forenkle styringen, vil avhenge av om én eller to institusjoner best tilfredsstillende rammene som settes av jordbruksavtalens mål og organisatorisk-/administrative apparat,

---

<sup>7</sup> Se bl a liste over tilskuddsordninger i vedlegg 4.

---

kompleksiteten i virkemiddelutformingen og kravene til statlig virkemiddelstyring. For å få innblikk i det, må vi se på hva som vil kjennetegne den/de nye institusjonen(e).

### 2.1.2 Særtrekk ved den/de nye institusjonen(e)

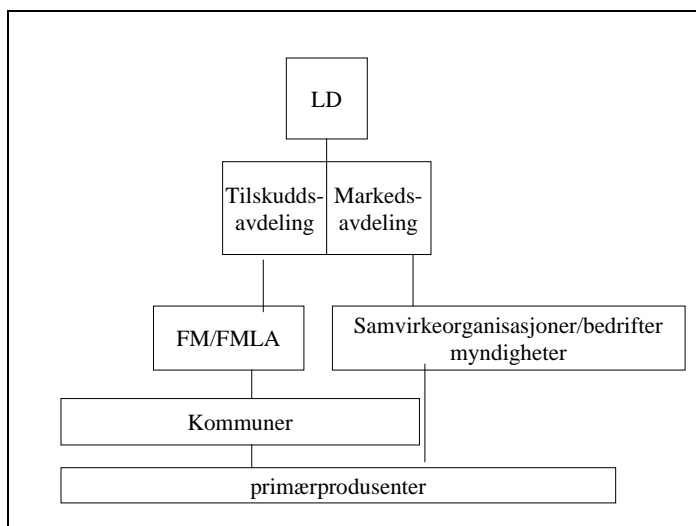
Drøftelsene som har funnet sted i LD om samordning av dagens spredte virkemiddelforvaltning, har vært knyttet til noen ulike måter å vurdere dette på. Man har falt ned på at det er kommunikasjonslinjene som bør ligge til grunn for samordningen. Inndelingen bestemmes følgelig av om virkemidlene

- forvaltes via fylkesmannen/fylkesmannens landbruksavdeling (tilskudd)
- forholder seg direkte til markedsleddet ved samvirkeorganisasjonene, næringsmiddelbedrifter med mer (marked)

Hovedbegrunnelsen for skillet mellom tilskudd og marked er behovet for

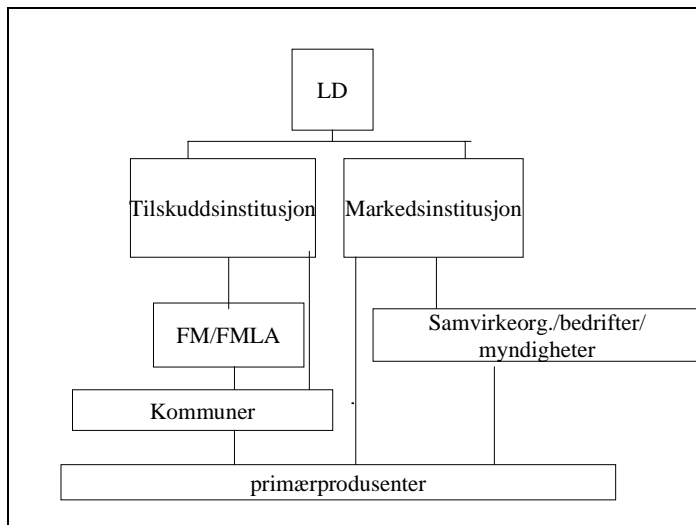
- å få en rett styringslinje fra LD via en underliggende institusjon til FM/FMLA
- å få et samlet og brukervennlig system for markedsaktørene.

*Figur 2: Forenklet framstilling av relasjonene mellom aktørene ved samordning til én institusjon*





Figur 3: Forenklet framstilling av relasjonene mellom aktørene ved samordning til to institusjoner



Ved deling i to institusjoner som følger kommunikasjonslinjen, vil tilskuddsinstitusjonen i hovedsak bestå av hele SLB samt seksjonen i SKF som forvalter produksjons-/arealtilskuddet og velferdsordningene for bønder.

Markedsinstitusjonen vil i hovedsak bestå av OR, resten av SKF og FKS.

Tilskuddsinstitusjonens oppgaver vil være (jf vedlegg 4):

- Låne- og tilskuddsordninger til prosjekter og ulike investeringsformål i landbruket (fra SLB)
- Utforming, innsamling og formidling av kompetanse innenfor nærings- og bygdeutvikling (fra SLB)
- Sekretariatsansvar for Naturskadefondet og Landbrukets utviklingsfond og Fond for Etterutdanning (fra SLB).
- Tilskuddsordningene innenfor SKFs område
- Utviklings- og utredningsoppgaver

Markedsinstitusjonens oppgaver vil være:

- Handelsforvaltning og forvaltning av markedsordningen for korn (fra SKF)
- Markedsregulering og markedsordning for melk (fra OR)
- Tilskuddsforvaltning på kjøttsektoren (fra FKS) og for egg/grønt (fra OR)

- 
- Diverse sekretariatsoppgaver (Omsetningsrådets styreorgan, RÅK-ordningen, andre råd og utvalg).
  - Utviklings- og utredningsoppgaver

Hvis alt samles, vil den samme inndelingen danne grunnlag for organisering av to hovedavdelingene i én institusjon.

Ved deling i to institusjoner etter kommunikasjonslinjen, vil de to institusjonene være kjennetegnet av en ulikeartet funksjons- og oppgaveinndeling innenfor de to institusjonene.

I tilskuddsinstitusjonen vil de ulike funksjonene (låneforvaltning, tilskudd, nærings- og bygdeutvikling) representere ulike krav fra omgivelsene og ulike arbeidsprosesser. Deler av tilskuddsforvaltningen (produksjons- og arealtilskudd, velferdsordninger) og låneforvaltningen vil ha et reaktivt preg, arbeidsprosessene relativt standardiserte – styrt av endringer i avtaleverket og etterspørsel fra brukere. Arbeidet er knyttet til forskriftsendringer, oppfølging av FM/FMLA, utferdigelse av dokumenter og kontroll. Nærings- og bygdeutviklingsdelen vil utgjøre utviklingspreget arbeid, som har større frihet til å definere innholdet i sine oppgaver og aktiviteter og som må ta større initiativ for å nå sine mål. Her vil rådgivnings- og veiledningsvirksomhet mot brukerne være sentralt. Et premiss for dette arbeidet er nært samarbeid med aktører i markedet, LD, andre departementer og aktører som SND m fl. Innenfor alle ordninger vil det være utvikling- og utredningsoppgaver.

Markedsinstitusjonen vil også utgjøre en mangeartet institusjon, med oppgaver som spenner fra forvaltning av ulike tilskudds- og avgiftsordninger, til regelverksutforming, faglige uttalelser og informasjon knyttet til de ulike ordningene, samt utredning og utviklingsarbeid knyttet til ordningene.

Det betyr at det i hovedsak er målgruppen som er fellesnevneren for hver av de to institusjonene: FMLA, kommunene og primærprodusentene for tilskuddsinstitusjonen, og markedsaktørene og til dels primærprodusenter for markedsinstitusjonen.

### **2.1.3 Drøfting av styringsmessige hensyn – i forhold til en eller to institusjoner**

Enten man samordner til én eller to institusjoner, vil den/de institusjon(e) være preget av sprikende arbeidsmåter og mangeartet forvaltningsansvar. Samordning til én institusjon eller deling i to vil i begge tilfeller gi en enklere og mer entydig styringslinje fra LD via ny(e) institusjon(er) til FM/FMLA.

At totaliteten av forvaltningsoppgavene spriker, kan vurderes på minst to måter som trekker i hver sin retning:

1. Det kan være enklere å styre to mangeartede og mindre institusjoner enn én stor, hvis de ulike områdene av institusjonen i praksis ikke trekker veksel på

---

hverandres arbeidsmåter og erfaringer. To institusjoner vil gjøre at departementet kan tilpasse styringen etter delingen i kommunikasjonslinjen: Vektlegge entydige styringssignaler mot FM/FMLA på den ene siden, og en entydig og samordnet kontakt mot markedsleddet på den andre siden. Hvis institusjonen ved én samlet løsning vil være for uensartet og i praksis utgjøre minst to institusjoner under samme tak, kan styringen uansett komme til å måtte forholde seg til et todelt skille – uten en klar felles overbygning.

2. Samtlige forvaltningsoppgaver skal løses innenfor rammen av jordbruksavtalen. Fordi denne er kompleks, der ordninger endres, nye oppstår og andre faller fra, kan man anta at én institusjon i større grad vil være i stand til å absorbere endringer. Dette kan lette styringen, ved at man blant annet i større grad unngår gråsoner, hvor det kan være uklart i hvilken institusjon virkemidler bør forvaltes. Jordbruksavtalen tilsier at det bør være smidighet i forvaltningsinstitusjonen. Jordbruksavtalens mange ordninger er videre preget av en komplisert underskog av mål – til dels motstridende mål. Departementet har pekt på behovet for å se på effekter av ulike ordninger i sammenheng. Én institusjon er ingen garanti for fleksibilitet og bedre samordning av mål, men kan legge et grunnlag for dette.

Sett i forhold til styringshensyn alene, er det ikke entydig hvorvidt én eller to institusjoner vil gi den største forenklingen. Det vil blant annet avhenge av hvordan institusjonen(e) skal utformes. Dette drøfter vi i punkt 2.4.

## 2.2 Et enklere system for brukere

Et premiss som skal ligge til grunn for samordningen, er hensynet til brukerne. I det ligger at organiseringen skal gi brukervennlighet.

### 2.2.1 Brukervennlighet – hva er det?

Brukergruppen kan deles inn i henholdsvis brukere og samarbeidsparter.

Brukere av offentlige tjenester spenner vanligvis fra enkeltpersoner og organisasjoner til næringsdrivende, andre offentlige etater, regjering og Storting med mer. Med brukere mener vi her<sup>8</sup>

- de som mottar noe i neste leddet av en arbeidsprosess, selv om prosessen går i enda flere ledd fram til den endelige mottakeren (endelige mottaker = sluttbrukeren, her primærprodusenten).

Brukerne vil videre ha bestemte krav til kvaliteten på de tjenester som skal ytes. Kvalitet relaterer seg til<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Statskonsult 1996: Brukerorientert kvalitet, Statskonsult 1990: Å spørre brukerne

<sup>9</sup> Statskonsult 1996: Brukerorientert kvalitet, Statskonsult 1991: Riktig kvalitet på offentlige tjenester

- 
- innholdet i tjenesten, bl a
    - riktige avgjørelser
    - kort behandlingstid
  - formidling av tjenesten, bl a
    - færrest mulig kontaktpunkter for brukerne (samordnet saksbehandling hos myndighetene dersom den involverer flere instanser)
    - god tilgjengelighet (lokalisering, lett å finne fram, rette vedkommende osv)
    - god informasjon

Med samarbeidsparter mener vi her andre/offentlige myndigheter som deltar sammen med institusjonen i produksjon av en tjeneste og som har en avgjørende innflytelse på hvordan sluttproduktet blir for brukerne.<sup>10</sup> Samarbeidet kan være av betydning for både innholdet i tjenesten og hvordan den formidles. I en slik sammenheng er også LD å anse som en samarbeidspart.

---

<sup>10</sup> Statskonsult 1991: Riktig kvalitet på offentlige tjenester

## 2.2.2 Dagens brukere og samhandlingsparter

Brukergruppene og samarbeidspartene for de ulike institusjonene er beskrevet i tabellen nedenfor:

Enhet	Oppgave	Tjeneste	Brukere	Samarbeidspart
<b>Tilskudd</b>	Låne- og tilskuddsvirksomhet, prosjektstøtte, utviklingstiltak (sentrale fylkesvise BU-midler samt andre tilskudd)	Enkelt saker, tolkning av regler/lover, klagebehandling, rundskriv. Bevilgning, depotforvaltning, inkasso. Regnskaps-, budsjett- og økonomifunksjon. IT-behandling og systemer. Faglige uttalelser, informasjon, premissleverandør. Statistikk, oversikt, evaluering.	FMLA, kommuner, primærprodusenter, selskaps- og advokatkontorer, sorenskrivere og lensmenn, bankvesen	LD, Husbanken, SND, forskningsmiljøer, FMLA, kommunene, forsikringsmiljøer, SND, bankvesen
	Utforme og formidle kompetanse og tilrettelegging innenfor nærings- og bygdeutvikling	Faglige uttalelser, veiledning, informasjonsformidling, prosjektstøtte, nettverksbygging	FMLA, kommuner, primærprodusenter	LD, SND, forskningsmiljøer
	Direkte tilskudd	Produksjon av regelverk, rundskriv faglige uttalelser, informasjon klagebehandling	FMLA, kommuner, primærprodusenter	LD, samvirkeorganisasjoner
	Klageinstans i henhold til jordloven	Behandling og avgjørelse i enkelte delingssaker	FMLA, kommuner, primærprodusenter	LD
	Sekretariatsoppgaver:			
	LUF	Regnskap/økonomifunksjon, prosjektstøtte	FMLA, kommuner, primærprodusenter	LD
EDL	Tilskudd etterutdanning	FMLA, kommuner, primærprodusenter	LD	
Naturskadefondet	Naturskadeerstatning, sikringstiltak	Kommuner primærprodusenter	LD, Norsk naturskadepool, NVE, lensmenn	

Enhet	Oppgave	Tjeneste	Brukere	Samarbeidspart
<b>Marked</b>	Handelsforvaltning og forvaltning av markedsordningen for korn	Info, rundskriv, klagebehandling, regnskap, kontroll	Næringsm.industri, samvirke-organisasjoner, primærprodusenter	LD, Toll og avgifts-direktoratet, SLT, SFT, SNT, SHT, div dept.
	Handelspolitiske ordninger for næringsmiddel-industrien	Behandling av enkeltsaker, analyse, fastsettelse av tilskuddssatser, beregning av tollsats, næringspolitisk tilråding, regelverksutforming, utbetaling, regnskap og kontroll	Næringsm.industri, importører og eksportører, cateringindustrien, tollvesenet	LD, TAD, LPC, SNT, SDT
	Importvernet for landbruksvarer	Generelle og individuelle tollnedsettelse, markedsovervåking, kvotefordeling, overvåkings-lisensiering, innhenting av markedsinformasjon, kontroll rapportering	Importører, næringsm.industri, int.org., markedsregulator, LPC, tollvesenet, handelen	LD, TAD, LPC, SNT, SDT, STIL
	Utredning	Rådgivning og utredning på ansvarsområder og tilgrensende områder, oppbygging og vedlikehold av statistikk, analyse og markedsinformasjon	Toll- og avgiftsdirektoratet	LD, TAD
	Avgiftsinnkreving	Behandling av enkeltsaker/ klager, info/oppfølging, fondsforvaltning	Primærprodusenter, eggpakkerier, meieriselskaper, slakterier	LD, SKF, Fraktkontoret, konsulenter for revisjon og edg med mer, bankvesen
	Markedsregulering kjøtt, fjørfe, grønt mv.	Regelverksutforming, behandling, enkeltsaker/klager, info, kontroll, Konkurrans-overvåking	Tine Norske Meierier, Norsk Kjøtt, Norske Eggsentraler, Gartnerhallen, Næringsm.industri m fl	LD, SKF, LPC, Konkurransetilsynet

(Marked forts.)

(Marked forts.)

Enhet	Oppgave	Tjeneste	Brukere	Samarbeidspart
<b>Marked</b>	Forvaltning av markedsordningen for melk (prisutjevning, kvote, tilskudd, markedsregulering) <sup>11</sup>	Innkreve midler, utbetale tilskudd, tildele kvoter, beh..., enkeltsaker/klager, regelverksutforming, info, kontroll, forberede forhandlinger for jordbruksavtalen	Meieriselskap, melkeprodusenter (25000), Tine Norske Meierier	LD, SKF, Husdyrkontrollen, FMLA, kommuner, konsulenter for revisjon og edb m m NILF, Konkurransetilsynet
	Tilskuddsforvaltning for egg og grønt,  Tilskuddsforvaltning på kjøttsektoren	Utbetale tilskudd, behandling enkeltsaker/klager, regelverksutforming	Omsetningsledd/ Grossister, egg-pakkerier, Primærprodusenter	LD, SKF, FMLA, kommuner, konsulenter for revisjon og edb m m
	Avgifter på kjøttsektoren	Info, rundskriv, klagebehandling, regnskap, kontroll	Slakterier, ullstasjoner	LD
	Sekretariatsoppgaver	Saksutredning, oppfølging, kontroll  Saksutredning/saksframlegg, føre protokoller, oppfølging av vedtak, kontroll  Saksforberedelse, arrangere og følge opp møter	Slakterier, ullstasjoner  Omsetningsrådet, Stryingsgruppen for kvoteordningen for melk, div. rådgivende utvalg  Importutvalget for ost, Importrådet for landbruksvarer, div. fagutvalg/råd	SNT, Matforsk, OR  LD, Tilsynsutvalget i OR, Samvirkeorg., Norges bondelag, Norsk bonde- og småbrukarlag  LD

Hvis vi forutsetter dagens oppgaveportefølje opprettholdt, vil den viktigste brukergruppen for den/de nye institusjonen(e) vil bestå av:

1. Tilskuddsinstitusjon/avdeling: Institusjoner på fylkes- og kommunenivået (FM/FMLA og de enkelte kommuners landbrukskontor) som forvalter tilskuddsordninger overfor primærprodusentene.
2. Markedsinstitusjon/avdeling: Næringsmiddelindustri, bransje- og samvirkeorganisasjoner, detaljist/grossistleddet samt primærprodusenter.

Videre viser tabellen at dagens fire institusjoner har et bredt spekter av samarbeidspartner – ut over den direkte brukergruppen. Dette er samarbeids-

<sup>11</sup> Markedsordningen for melk pr i dag: Forvaltning av prisutjevningsordningen (PU) kvoteordningen, produsentretta tilskudd (LD oppdragsgiver). Markedsregulering melk (Omsetningsrådet oppdragsgiver).

---

parter som trolig i varierende grad vil ha betydning for kvaliteten på tjenestene som formidles til brukerne, og/eller kvaliteten på tjenestene er direkte avhengig av at samarbeidet videreføres. Samarbeidspartene viser at deler av virksomheten i dagens fire institusjoner er vevd inn i – og er den del av – den sentrale statsforvaltning.

Statskonsult har intervjuet personer på ulike nivåer hos fylkesmenn samt i de største samvirkeorganisasjonene som har hyppig kontakt med ulike deler av den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene. Det er gjennomgående at informantene hos henholdsvis FM/FMLA som én brukergruppe, og samvirkeorganisasjonene som en annen brukergruppe, uttrykker likeartede syn innenfor sin gruppe med hensyn til organisering i én eller to institusjoner.

Hos FM/FMLA er reaksjonen at det ikke er naturlig å skille markeds- og tilskuddsoppgavene i to institusjoner. På fylkesleddet betraktes markeds- og tilskuddsforvaltning under ett. FMLA har imidlertid ikke forvaltningsansvar for markedsordninger.<sup>12</sup>

I samvirkeorganisasjonene ser man det som et mindre poeng å samordne overhodet, fordi man anser dagens ordning som grei. Men når samordning først skal gjennomføres, vil det spille liten rolle om løsningen blir én eller to institusjoner.

### **2.2.3 Drøfting av brukervennlighet – i forhold til en eller to institusjoner**

Vi har forutsatt at dagens oppgaveportefølje skal ivaretas. Det ligger ikke til vårt mandat å se på porteføljen etter samordning. Det betyr at samordningen vi vurderer i forhold til brukergruppen, er de rene administrative funksjonene /oppgavene, og ikke en faglig samordning av virksomheten i tilskuddsdelen og markedsdelen. Ut fra en slik vurdering vil situasjonen med én eller to institusjoner ikke medføre større endringer for brukerne og samarbeidsparter mht kvalitet på og formidling av tjenester. Hvis det vil bli de samme personer som i dag utfører tjenestene, vil overgangen fra dagens ordning til situasjonen etter samordning neppe bli særlig merkbar for brukergruppen og samarbeidsgruppen.

## **2.3 Effektiv bruk av administrative ressurser**

Effektiv bruk av ressurser kan ikke ses isolert fra de oppgaver institusjonen(e) skal løse. Ressursbruken må ses i sammenheng med og er avhengig av et samspill mellom effektiv organisering omkring oppgaveløsningen, effektiv og formålsrettet styring samt effektiv utnyttelse av den faglige og administrative kapasiteten. Vurderinger av hvilken modell (en eller to institusjoner) som vil gi

---

<sup>12</sup> Markedsbegrepet som anvendes hos FM/FMLA er et annet enn det som anvendes i denne rapporten. Markedsbegrepet hos FM/FMLA er knyttet til at man forholder seg til markedsaktører/vurderinger i tilskuddsforvaltningen.



---

en best mulig utnytting av ressurser, vil derfor avhenge av hvilke faktorer man samlet sett vurderer som de viktigste.

Ved vurdering av mest mulig effektiv bruk av administrative ressurser, må vi definere nærmere hva vi legger i uttrykket. Vi vil her sikte til ressursene som knyttes opp mot administrative gjøremål som

- personal- og økonomiforvaltning
- utvikling av virksomheten
- oppfølging av virksomheten
- opplæring/egenutvikling
- hjelp- og støttefunksjoner<sup>13</sup>

Det er vanlig å anta at sammenslåing av administrative oppgaver i større organisasjoner vil gi mer effektiv administrasjon. Dette har vært innebygde hensyn i sammenslåinger som SND, NFR og i høgskolesektoren. Omfattende oppgaver som personal- og økonomiforvaltning, utviklingsarbeid, opplæring og informasjon stiller stadig større krav til administrativt personale. Det antas at ved å samle de administrative ressursene i større institusjoner får man også samlet kompetansen som er spredt og avhengig av enkeltmedarbeidere i den enkelte institusjon.<sup>14</sup>

Administrative gjøremål for den/de institusjonen(e) som her er aktuelle, retter seg mot to ulike grupper:

- Forvaltningsoppgaver overfor departementet
- Støttefunksjoner for fagavdelingene i egen institusjon.

Det er ikke nødvendigvis slik at det som framstår som mest mulig effektiv administrasjon for den ene gruppen, også er det for den andre.

Dette skal vi illustrere med et eksempel fra høgskolesektoren. En viktig del av reformen (sammenslåing av 98 regionale høgskoler til 26 statlige høgskoler i 1994) var nettopp oppbygging av en kompetent fellesadministrasjon som skulle ivareta både forvaltningsoppgaver og støttefunksjoner. På bakgrunn av økt delegering av oppgaver fra departementet og ivaretagelse av nye administrative oppgaver, er det nå bygget opp en profesjonell administrasjon med høy kompetanse ved institusjonene.<sup>15</sup> Den samlede administrative staben ved institusjonene har imidlertid økt. Økningen antas å være knyttet til utvidede oppgaver, knyttet til generelt økte krav til forvaltning og økonomistyring i staten. En styrking av administrasjonen rettet mot slike oppgaver oppfattes ikke som en styrking av administrasjonen fra de faglig tilsatte. Der klages det over økende byråkratisering, regelstyring, kontroll og rapporteringsplikt. Dette er problemer som kunne oppstått også uten samordningen i høgskolesektoren, nettopp fordi kravene til forvaltning og økonomistyring er endret. Likevel ser det ut til at problemene slår mer negativt ut for de større og sammenslåtte

---

<sup>13</sup> Statskonsult 1992: veiledning i beregning av internadministrative kostnader.

<sup>14</sup> Jf for eksempel begrunnelsen for sammenslåing i St. meld nr. 40 1990–91 Fra visjon til virke. Om høgre utdanning.

<sup>15</sup> Norges forskningsråd 1998: Evaluering av høgskolereformen.

---

enhetene enn for de som ikke er sammenslått. Dette kan skyldes at større enheter gir større avstand mellom faglig virksomhet og administrativ virksomhet.

Evalueringen av høgskolereformen er interessant i denne sammenhengen, fordi den stiller spørsmål ved stordriftsfordeler i større enheter, og ved forholdet mellom administrasjon og fag, når tidligere selvstendige – og ulike – enheter slås sammen. Administrasjon og fag vil alltid være vevd inn i hverandre, og gjennom økonomiregelverket for staten kommer dette til syne gjennom sammensatte krav til forvaltning og fag. Evalueringen av høgskolereformen belyser at det ikke nødvendigvis er sammenheng mellom sammenslåing og mer effektiv ressursbruk. Hva effektiv ressursbruk er, må holdes opp mot hvilke grupper ressursene skal være effektive for.

Én samlet institusjon vil i denne sammenhengen være en liten institusjon sammenliknet med høgskolene, og evalueringen av høgskolereformens betydning for ressursbruken må tolkes med varsomhet. Samtidig har vi fire forskjellige kulturer og fagtradisjoner som nå skal forenes i én eller to institusjoner. Det er derfor ikke entydig hva som vil gi den mest effektive bruken av administrative ressurser; én eller to institusjoner. Vi ser nærmere på dette i drøftingen i punkt 2.3.3.

### 2.3.1 Dagens bruk av administrative ressurser

Vi har beregnet den interne ressursbruken i henhold til de kategoriene som er nevnt over. Det samlede antall tilsatte i dagens institusjoner er pr 1998:

	Tilsatte	Årsverk
<b>SKF</b>	103 <sup>16</sup> ,	95,6
<b>SLB</b>	112 <sup>17</sup>	100
<b>OR</b>	29	28,5
<b>FKS</b>	7	6,1
<b>Til sammen</b>	251	230

Antall årsverk til administrative ressurser utgjør om lag 90 årsverk for de fire institusjonene samlet, dvs i underkant av 40 prosent av det totale antall ressurser. Antallet er basert på spesifikke tall for den enkelte institusjon.

Til grunn for beregning av administrasjon, har vi inkludert følgende: Administrasjonsavdelingene i sin helhet samt administrative funksjoner som er organisert utenom administrasjonsavdelingene og/eller knyttet til den enkelte avdeling: Kontorstøtte, personal, IT internt og eksternt rettet (samordningsgevinster også på eksternt rettede IT-funksjoner), arkiv sentralbord, kantine, renhold, presse/informasjontjenester og ledelse.

---

<sup>16</sup> Reelt arbeidsgiveransvar for 127 personer, hvorav 24 er såkalt fristilte etter omorganisering.

<sup>17</sup> Hvorav 39 er tilsatt ved avdelingskontorene i Bergen, Trondheim og Tromsø.

---

### 2.3.2 Ressursbruk etter samordning

Størrelsen på administrasjonsbehovet vil avhenge av framtidig organisering, både av det faglige og det administrative arbeidet. Det er ikke mulig å angi en "riktig" dosering av administrative ressurser. Statskonsults gjennomgang av ressursbruken i departementene viste at denne lå på om lag 25 prosent til administrasjon. Da var imidlertid møtevirksomhet – også ved rent faglige møter og liknende – inkludert i kategorien administrasjon. I henhold til den noe strammere definisjonen av administrasjon som de ovenfor nevnte funksjonene innebærer, må vi anta at 25 prosent til framtidig administrasjon er et romslig anslag. Det skal imidlertid påpekes at departementenes og underliggende etaters administrative ressursbruk ikke nødvendigvis er sammenliknbare. En underliggende etat vil blant annet forholde seg til et stort antall brukere og samarbeidsparter som kan kreve økte administrative ressurser.

Bruken av administrative ressurser vil også variere med om samordning resulterer i en eller to institusjoner. I utgangspunktet må man forvente økt bruk av administrative ressurser ved todelt løsning.

Vi må imidlertid forutsette at dagens institusjoner helt eller langt på vei har tilpasset administrasjonen til kravene som bl a følger av økonomiregelverket, slik at økte administrative ressurser som følge av utvidede oppgaver ikke er rimelig å anta. Resonnementet baserer seg imidlertid på forutsetningen om at én institusjon ikke krever økt behov for administrative ressurser, jf drøftingen i punkt 2.3.3.

Det kan for øvrig være behov for endringer også i fagstaben, som i sin tur kan fordre ytterligere ressursbesparelse til administrasjon. Hvorvidt det vil være rom for endringer i fagstaben, vil avhenge av resultatet av en helhetlig gjennomgang av oppgaveorganisering og ressursbruk som må gjennomføres etter at samordning er vedtatt.

Det er flere områder hvor ressursbruk kan tenkes endret. Noe vil avhenge av utvikling i internasjonale avtaler og forhandlingsresultater i jordbruksavtalen. Andre områder kan være knyttet til vurderinger av ressursbruken ved avvikling av avdelingskontorene, effektivisering gjennom at likeartede oppgaver i dagens institusjoner slås sammen, eller til at enkelte oppgaver skilles helt ut av den/de nye institusjonene. I tråd med den økte delegeringen av oppgaver til FM/FMLA som har funnet sted, kan samordningsprosessen være en anledning til å se på ressursbruken. Denne har hittil ikke vært trappet ned i takt med delegeringen av oppgaver.

Å se på sammensettingen av oppgaveporteføljen etter samordning, ligger ikke i mandatet for denne utredningen. Her ser vi på de administrative ressursene. Ut fra besparelser i administrative ressurser alene, må vi forvente å stå tilbake med et lavere ressursbehov enn dagens 230 årsverk. Et anslag på 180 –190 årsverk vil trolig dekke behovet, om vi ser bort fra mulige endringer i oppgavesammensettingen.<sup>18</sup> Øvrig ressursbesparelse som følge av endringer i oppgaveporte-

---

<sup>18</sup> Beregnet på følgende måte:

---

føljen ved sammenslåing, vil kunne gjøre det totale ressursbehovet til administrasjon mindre.

I kostnadsberegningene for samordning fra dagens ordning til basisalternativet (én institusjon i Oslo) og for flyttealternativene, har vi lagt til grunn et behov på 180 årsverk hvis man samordner til én institusjon, og 100/100 årsverk hvis man samordner til to institusjoner. Tallene må betraktes som grove anslag, og vil uansett måtte variere med hvilken organisering og oppgavesammensetting som skal gjelde for den/de nye institusjonen(e).

### **2.3.3 Drøfting av effektiv ressursbruk – i forhold til en eller to institusjoner**

Bruken av administrative ressurser må ses i lys av hva som for øvrig er hensiktsmessig organisering med hensyn til styring, og den/de nye institusjonen(e)s behov. Dette henger blant annet sammen med den helhetlige gjennomføringen av samordningen til den/de nye institusjonen(e), og hvordan oppgavesammensettingen og organiseringen tenkes utformet. Blir én institusjon for sprikende, vil det være vanskeligere for administrasjonen å betjene fagpersonalet tilfredsstillende, og vice versa.

Kravene som stilles til dagens institusjoner fra overordnet departement og deres rolle som forvaltningsorgan, må vektlegges når man skal vurdere organisering i en eller to institusjoner. De oppgavene som skal løses setter store krav til kompetanse og kapasitet, jf blant annet kravene i økonomiregelverket. Slik kompetanse er neppe avhengig av stordrift. Samtidig vil det trolig kreve færre ressurser om én administrasjon på en god måte kan utvikle den nødvendige kompetansen. Det forutsetter likevel at administrasjonen ikke blir mindre effektiv i å løse oppgaver innad i institusjonen.

Vår vurdering er at én institusjon med om lag 180 tilsatte vil ha gode muligheter for effektiv administrasjon – også overfor fagpersonalet, hvis institusjonen for øvrig er hensiktsmessig organisert.

## **2.4 Samlet vurdering – én eller to institusjoner?**

Gjennom drøftingen så langt mener vi det kommer fram fordeler og ulemper ved organisering i både én og to institusjoner.

---

Utgangspunktet er 230 årsverk (inkludert administrative ressurser). Fra disse trekkes dagens administrative årsverk som er om lag 90. Faglige årsverk utgjør da om lag 140. Hvis vi forutsetter 25 prosent av årsverkene til administrasjon (i stedet for dagens ca 40 prosent) blir beregningen som følger:  $140 \times (1/3) = 47$ . Totalt for administrative og faglige årsverk:  $140 + 47 = 187$ .

---

### **En institusjon:**

Samordning til én institusjon vil møte behovet for en mer entydig styringslinje fra LD, via den underliggende institusjonen til FM/FMLA. Modellen legger grunnlag for å se jordbruksavtalen som ett organisatorisk og administrativt apparat, som skal tjene et felles sett av mål. Modellen vil slik også legge grunnlag for å balansere de mange underliggende mål mot hverandre, og se styring og resultater av flere innsatsområder i sammenheng. Modellen kan romme den fleksibiliteten til å ta opp nye og/eller kvitte seg med eksisterende ordninger som jordbruksavtalen fordrer.

Modellen gir imidlertid ingen garanti for at dagens fire institusjoner føyes sammen på en bedre måte enn i dag. Hvis resultatet blir en sprikende institusjon der dagens institusjoner lokaliseres under samme tak, vil dette neppe lette styringen, og kan gi en lite hensiktsmessig sammensetting av ressursene. I verste fall kan en stor og sprikende institusjon komme til å trenge flere administrative ressurser. Vi forutsetter at arbeidet med å samordne institusjonen til én hensiktsmessig enhet vil skje i forlengelsen av samordningsvedtaket.

For deler av brukergruppene og samarbeidspartene ser det ut til å ha mindre betydning om samordning skjer i én eller to institusjoner. Hos FM/FMLA foretrekker man én institusjon – med henvisning til at skillet mellom marked og tilskudd virker konstruert.

### **To institusjoner:**

Modellen ivaretar behovet for mer entydig styringslinje fra LD – via tilskuddsinstitusjonen til FM/FMLA. Den legger grunnlag for å innrette styringen mer målrettet etter institusjonenes funksjoner utad. Modellen kan gi tettere kopling mellom administrasjon og fagavdelinger.

Problemet med delt løsning er at man ikke får samlet det administrative og organisatoriske apparatet som knytter seg til målene for jordbruksavtalen. Det kan oppstå problemer med gråsoner og uklarheter rundt hvor nye ordninger bør plasseres. Det kan bli vanskeligere å fange opp samlede resultater av flere ordninger, og målkonflikter kan være vanskeligere å løse.

**Samlet sett** er det Statskonsults vurdering at samordning til én institusjon vil danne det beste grunnlaget for en bedre forvaltning av de landbrukspolitiske virkemidlene framover, fordi den samler det administrative og organisatoriske apparatet under de felles målsettingene for jordbruksavtalen. Forutsetningen er at man gjennomgår oppgavesammensettingen og organiserer på en måte som fuger dagens fire institusjoner sammen. I praksis betyr dette at man danner en ny institusjon. Da vil man også kunne utnytte de administrative ressursene mest effektivt.

---

### 3 Vil eventuell flytting endre vurderingene av én/to institusjoner?

I dette kapitlet skal vi se på hvorvidt utflytting vil endre vurderingene av organisering i én eller to institusjoner. Det skal vi gjøre ved å se på noen *generelle* forhold som vanligvis belyses ved flytting av statsinstitusjoner, og på *spesielle* forhold som særskilt knytter seg til de tre flyttemodellene.

#### 3.1 Hvor egnet for flytting er institusjonen(e)?

På bakgrunn av tidligere flyttesaker, både de som er gjennomført og de som ikke er gjennomført,<sup>19</sup> vil vi trekke fram følgende generelle spørsmål som i enhver flyttesak må vurderes:

1. Hvor mange vil flytte med?
2. Hvordan kan kunnskaps- og kompetansenivået i institusjonen opprettholdes?
3. Vil institusjonen etter flytting kunne opprettholde den nødvendige kontakt til brukergrupper og andre myndigheter/forvaltning?
4. Hvilken belastning vil flytting innebære for de tilsatte?

Vi skal i det følgende drøfte disse spørsmålene for den aktuelle flyttesaken. Det skal vi gjøre ved å se på noen tidligere flyttesaker, holdt opp mot hva vi kan forvente hvis hele/deler av den gjeldende landbruksforvaltningen flytter.

##### 3.1.1 Ingen tilsatte flytter

Erfaringer fra tidligere utflyttingsprosjekter, som Statens Skoger og Norsk Polarinstitutt, viser at svært få tilsatte flyttet med til henholdsvis Namsos og Tromsø. I Statens Skoger var det 38 tilsatte på tidspunktet for vedtaket om flytting. Avskallingen begynte umiddelbart etter Stortingets vedtak. 34 personer sluttet og fire flyttet med gjennom en forsøksordning. Av disse fire ser det ut til at kun én fortsetter i Namsos.<sup>20</sup>

Norsk Polarinstitutt hadde 63 tilsatte som ble omfattet av flytteavtalen i 1994. Av disse flyttet to til Tromsø i 1994, ytterligere fire flytter/prøveflytter i 1998. De resterende er enten i ny jobb, i permisjon, går på ventelønn eller pensjoneres.<sup>21</sup>

Ut fra disse erfaringene vil vi legge til grunn at ingen/svært få vil flytte med om hele eller deler av dagens forvaltning flytter ut. Denne forutsetningen er lagt til

---

<sup>19</sup> Statens Skoger/Statsskog flyttet til Namsos, Norsk Polarinstitutt som flyttet til Tromsø, Statens Pensjonskasse flyttet ikke, Distriktenes utbyggingsfond flyttet ikke. Kildemateriale: Arkivet i Kommunal- og Regionaldepartementet

<sup>20</sup> Kilde: LD

<sup>21</sup> Kilde: MD

---

grunn i kostnadsberegningene. Det kan kanskje antas at flyttevilligheten til en viss grad avhenger av hvor langt unna Oslo institusjonen flytter. Fordi erfaringer tilsier at flyttevilligheten generelt ikke er stor, har vi likevel lagt til grunn at svært få/ingen flytter.

### 3.1.2 Behov for kontakt med brukergruppen og øvrig forvaltning

Den/de samordnede institusjonen(e) vil ha stort behov for kontakt med brukergruppene og forvaltningsapparatet. Deler av de funksjonene som utøves, er tett vevd inn i og er en del av den statlige sentralforvaltningen, slik som beskrevet i punkt 2.2.2. Skal posisjonen som del av den sentrale statsforvaltningen ivaretas, vil det forde en betydelig reisevirksomhet. Særlig vil det gjelde markedsinstitusjonen i en delt modell, eller markedsavdelingen i en samordnet modell.

I sin utflyttingspolitikk har regjeringen lagt vekt på at møtevirksomhet til dels skal kunne erstattes med moderne kommunikasjonsløsninger (e-post, telefonkonferanser, videokonferanser mv).

I det ligger et premiss om at prinsipper for distriktspolitikken og prinsippene for videreutvikling av en statlig forvaltning skal baseres på mulighetene som ligger i informasjonsteknologien.<sup>22</sup>

Erfaringer fra Polarinstituttet viser at telefon og e-post brukes i utstrakt grad etter flyttingen. Man planlegger også bruk av video-overførte møter. Møtevirksomheten er videre blitt mer styrt og planlagt etter utflytting. Blant annet gjennomfører man flere møter pr reise. Det gjelder både for reisene Polarinstituttet gjennomfører til Oslo, og Miljøverndepartementets reiser til Tromsø.<sup>23</sup>

I Sverige flyttet man ut jordbruksforvaltningen til Jönköping i 1975 og 1977, dvs 14–16 år før sammenslåingen.<sup>24</sup> Perioden fra flyttingen og til den svenske jordbruksavtalen ble avviklet i 1990, danner til dels grunnlag for sammenlikning med norske forhold. Jordbruksnämnden, som da var forhandlingsmyndighet for jordbruksavtalen, beholdt et lite kontor i Stockholm. Ved dette kontoret ble det tilbake personer knyttet til forhandlingene rundt jordbruksoppgjøret. Departementet anså det ikke som mulig å flytte disse arbeidsoppgavene helt. Forhandlingsarbeidet gjaldt ikke bare for perioden rundt forhandlingsoppgjøret, men også for det løpende arbeidet med avtalegrunnlaget.<sup>25</sup> Kontoret ivaretok også noe reguleringsmyndighet. Fra flyttingen i 1977 og fram til 1985/86 var det videre svært mye arbeid knyttet til forhandlingene om jordbruksoppgjøret. Dette fordret betydelig reisevirksomhet for tilsatte ved Jordbruksnämnden i Jönköping. Etter 1990, da jordbruksavtalen ble avviklet i

---

<sup>22</sup> St meld 38 (1997–98) IT-kompetanse i et regionalt perspektiv.

<sup>23</sup> Kilde: MD.

<sup>24</sup> Skogsstyrelsen og Landbruksstyrelsen flyttet i 1975, Jordbruksnämnden i 1977. Jönköping ligger 30 mil fra Stockholm og har 100.000 innbyggere.

<sup>25</sup> jf Budsjettmemnda for jordbruket.

---

Sverige, er reisefrekvensen redusert.<sup>26</sup> Man anslår i dag at en håndfull personer reiser om lag en gang i uken, men dette varierer. Behovet for kontakt med län og brukere i markedet har gått ned etter dereguleringen i jordbrukssektoren og länreformene, men også økt med EU-medlemsskapet.

Jordbruksverkets primære oppgave er å være ekspertorgan for Jordbruksdepartementet. Øvrig brukerkontakt er trappet ned. Overfor departementet anvendes moderne kommunikasjonsteknologi, som tv-overførte møter og liknende. Brukere møter man for øvrig i Stockholm. Småmøter og ad hoc-møter er ikke lenger en del av møtevirksomheten.<sup>27</sup>

Den svenske erfaringen understøtter at man må regne med økte kostnader knyttet til reisevirksomhet og investering i kommunikasjonsteknologi, hvis produksjon av tjenester og formidling av tjenester skal kunne opprettholdes tilfredsstillende. Per i dag har den norske landbruksforvaltningen langt bredere og mer utstrakt brukerkontakt enn Jordbruksverket. Dette gjenspeiles i kostnadsberegningene. Vi har lagt til grunn 600 enkeltreiser pr år hvis hele institusjonen flytter, og 350 enkeltreiser for den/de institusjonen(e) som flytter ved eventuell delt løsning. Dette skal anses som grove anslag, det reelle antallet vil avhenge av mulighetene for å legge om møtemønsteret og bruker-kontakten. Det skal tilføyes at man i Sverige ikke anser reisetiden for tapt arbeidstid, fordi togreisen på tre timer mellom Jönköping og Stockholm regnes som effektiv arbeidstid.

### 3.1.3 Vanskelig erstattelig kompetanse?

Da Norsk Polarinstitutt ble utredet med henblikk på flytting, var det et særlig fokusert argument mot flytting at den helt unike kompetansen de tilsatte hadde (basert på høyere universitetsutdanning og til dels på doktorgrader), ikke ville være mulig å erstatte om instituttet ble flyttet til Tromsø. Da flyttingen likevel ble gjennomført, viste rekrutteringen seg å gå svært mye lettere enn forutsatt. Kompetente personer dukket opp fra ulike steder i landet og utlandet. I dag har Polarinstituttet 20 flere tilsatte enn det hadde i Oslo. Det samme argumentet om tap av kompetent arbeidskraft var gjeldende da man flyttet forvaltningen av virkemidlene over jordbruksavtalen fra Stockholm til Jönköping. Også her viste rekrutteringen seg å gå lettere enn antatt. Den eksisterende kompetansen (før flytting) forsvant for en stor del. Det har ikke blitt ansett som noe vesentlig problem at kompetansen ble skiftet ut, til dels blir dette positivt vurdert. Det er verdt å merke seg at man har opplevd et skille i rekrutteringsmulighetene etter at Jönköping fikk høgskole. Da ble tilgangen på kompetent arbeidskraft betydelig bedret. Etter at Sverige ble medlem av EU, har man også økt bemanningen ved Jordbruksverket med 200 personer, også dette uten vesentlig problemer. (Kilde: som fotnote 27)

Ingen av de to ovennevnte eksemplene er nødvendigvis gode sammenlikningsobjekter i dette tilfellet. Jönköping er en by med 100 000 innbyggere. Det

---

<sup>26</sup> og gått betydelig opp igjen etter EU-medlemskapet.

<sup>27</sup> Kilde: Jordbruksverket og Jordbruksdepartementet.



---

framgår ikke klart av regjeringens utflyttingspolitikk om det er aktuelt å legge landbruksforvaltningen til en/to større byer. Sammenlikningsverdien vil være større om dette er aktuelt. Sverige har imidlertid en ledighet på sju prosent, mens vi i Norge per i dag har tre prosent ledighet og mangel på arbeidskraft innenfor enkelte fag. Dette er forhold som kan være endret innen eventuell flytting effektueres.

Når det gjelder Polarinstituttet, må vi anta at en forskningstung og enestående institusjon på sitt felt – med spesialisert forskning, kan ha større tiltrekningkraft på personer med kompetansen som etterspørres enn det som vil være tilfellet for den alminnelig statsforvaltningen, herunder landbruksforvaltningen.

Kompetansen hos de tilsatte i dagens fire institusjoner kan kategoriseres slik:

1. Tilsatte som har høyere utdanning fra universitet eller høyskole/landbrukshøyskole. Disse utgjør 101 tilsatte.
2. Tilsatte med annen spesialutdanning (tekniske skoler, yrkesskoler, økonomifaglige skoler eller liknende). Disse utgjør 46 tilsatte.
3. Tilsatte uten utdanning ut over allmennutdanning (grunnskole, videregående skole og tilsvarende(realskole/framholdsskole)), og/eller etatsopplæring i form av kurs mm. Disse utgjør 103 tilsatte.

Vi ser at den største enkeltgruppen tilsatte ikke har høyere utdanning eller annen spesialutdanning. Noe av kompetansen er basert på lang erfaring og kompetanseoppbygging innenfor landbruksbyråkratiet. Fra institusjonenes side understrekes det at man i dag rekrutterer utdannet arbeidskraft, og at gruppen uten høyere utdanning/spesialutdanning må forstås på bakgrunn av institusjonenes historie.

176 av de 250 tilsatte har jobbet samme sted i mer enn 10 år.<sup>28</sup> På flere av områdene der kunnskapen er basert på lang erfaring, er det samtidig slik at likeartet kunnskap finnes ved fylkesmannskontorene. Dette gjelder i særlig grad for låneordningen og nærings- og bygdeutviklingsdelen i SLB og produksjons- og arealtilskuddet i SKF, der mye av saksbehandlingen i dag skjer hos FM/FMLA. Når det gjelder markedsordningen for korn, er forvaltningen til dels basert på rutiner. Også virksomheten i FKS er basert på opparbeidet kjennskap til et fagfelt, mens arbeidet ikke er avhengig av spesialutdanning.

Det meste av den kompetansen som i dag preger arbeidet med forvaltning av de landbrukspolitiske virkemidlene vil trolig – på sikt – være mulig å erstatte på steder med godt utbygd arbeidsmarked. Det som kan gå tapt, er i særlig grad historikk, og kjennskap til virkemidlenes utvikling over tid. Samtidig kan man få tilført ny kompetanse og personer som ser virkemiddelutforming og forvaltning fra et nytt ståsted. Kompetansen som finnes hos FM/FMLA innenfor det som vil utgjøre tilskuddsinstitusjonens arbeidsfelt kan lette rekrutteringen og

---

<sup>28</sup> Jf oversikt over tjenesteansiennitet i vedlegg 3.

---

skape færre overgangsproblemer i opplæringsfasen for nye medarbeidere, men samtidig eventuelt innebære problemer med tap av kompetanse hos FM/FMLA.

Noe av kunnskapen som er opparbeidet vil også være vanskelig å erstatte umiddelbart. Dette kan gjelde kunnskap knyttet til internasjonale avtaler, og til komplisert utformede ordninger. Slik kunnskap finnes særlig i SKF og OR. Mange av de løpende oppgavene er helt avhengige av å fungere uavbrutt, og man kan ikke risikere at forvaltning knyttet til brukeres rettigheter ikke fungerer i en kortere periode. Dette vil kunne skape problemer i en overgangsfase, og må trolig møtes med en periode hvor man har tilsatte både i Oslo og i en utflyttet institusjon (dublering). I kostnadsberegningene har vi lagt til grunn en dubbelingsperiode på ett år for til sammen 20 tilsatte hvis hele institusjonen flytter, 15 personer hvis én av to institusjoner flytter ut og 25 hvis begge institusjonene flytter ut, jf kostnadsberegningene i vedlegg 1. Det kan vise seg tilstrekkelig med en kortere dubleringsfase f eks med flere tilsatte, eller også at det er nødvendig med en lengre dubleringsfase evt med færre tilsatte. Den dimensjoneringen vi har valgt begrunnes ut fra dubleringsperioden til Norsk Polarinstitutt, Statens Skoger/Statsskog og til Jordbruksverket i Sverige. Polarinstituttet hadde dublering av lønnskostnader i årene 1995–97 samt at det er budsjettert noe dublering i 1998, mens Statens Skoger/Statsskog og Jordbruksverket ikke hadde noen dubleringsfase. Ved Jordbruksverket beholdt man som påpekt likevel et kontor tilbake i Stockholm en periode (forhandlingsmyndigheten). Denne funksjonen ble ikke bygget opp parallelt i Jønköping.

Ved flytting må man også regne med at bare nødvendige oppgaver blir utført over en periode, mens utviklingsarbeid kan bli liggende nede, slik det blant annet skjedde i Statens Skoger/Statsskog.

Enhver politikk for flytting av statsinstitusjoner må ta høyde for tap av kompetanse i en overgangsperiode, fordi de tilsatte ikke flytter med. Det bør sørges for at institusjonen(e) legges til områder hvor kompetanse kan erstattes.

I henhold til slike forutsetninger, kan vi ikke se at de fire aktuelle institusjonene besitter spesielt vanskelig erstattelig kompetanse, om man holder dem opp mot den kompetansen som i de fleste tilfeller vil gjelde for statlige institusjoner. Vi kan med andre ord si at dagens landbruksforvaltning er mulig å flytte, om vi forholder oss til kompetansespørsmålet alene. Hvorvidt kompetansen faktisk lar seg erstatte, vil avhenge av lokaliseringsstedet.

### **3.1.4 Hva vil flytting innebære for de tilsatte?**

Menneskelige verdier i statens personalpolitikk står til dels mot flyttepolitikken. Avveininger mellom prinsipper i flyttepolitikken og prinsipper for statens personalpolitikk må foretas i flyttesaker.

Erfaringer fra tidligere flyttinger viser at omkostningene for de tilsatte i alle sammenhenger er utflyttingsspørsmålets vanskeligste side. Mange tilsatte

---

opplever et utflyttingsvedtak som en personlig katastrofe, og har fortsatt å føle det slik også etter at institusjonen har flyttet.<sup>29</sup>

De tilsattes begrunnelser for ikke å flytte med er først og fremst knyttet til familiemessige bindinger, med ektefelle/samboer med jobb i Oslo, barn med sine tilknytninger, ønsket om fortsatt nær kontakt med barnebarn og kontakt med og ansvar for gamle foreldre.

For å få et bilde av de tilsattes omkostninger ved et flyttevedtak, er det nødvendig å beskrive situasjonen ved dagens institusjoner mht alderssammensetting, kompetanse, yrkeserfaring og andre forhold som knytter seg til den sosiale situasjonen.

Alderssammensettingen i dagens institusjoner er slik at 111 av de totalt 250 tilsatte er i gruppen fra 50 år og oppover.<sup>30</sup> Kompetansebakgrunnen består, som vist i punkt 3.1.3, av en stor gruppe uten annen utdanning enn allmennutdanning. I tillegg kommer at mange har fått mesteparten av sin opplæring innenfor etaten og at nær to tredeler av de tilsatte har jobbet ved institusjonene i mer enn 10 år.

Det er på denne bakgrunn dagens tilsatte finner stor grunn til bekymring for hvilke muligheter de kan ha i jobbmarkedet. Sammenholdt med den ofte etatsspesifikke kompetansen de besitter og som kan være vanskelig å overføre til andre sektorer, får dette mange til å se dystert på en framtid etter et flyttevedtak. Dette gjelder særlig for den eldre gruppen arbeidstakere.

To av institusjonene (SLB og SKF) har på 1990-tallet vært gjennom krevende omstillingsprosesser. Dette har vært håndtert med lojalitet og profesjonalitet i institusjonene. Det er likevel naturlig å anta at det er behov for ro og fravær av usikkerhet i institusjoner som har vært gjennom større endringsprosesser. OR har i løpet av to år vokst fra 12 til 29 tilsatte. Til en såvidt hurtig vekst er det også knyttet belastninger for organisasjonen.

Felles for disse tidligere omstillingsprosessene har vært muligheten til å tilrettelegge omstillingsprosessen på en best mulig måte innenfor den enkelte institusjon. Med hensyn til foreliggende prosess, der flytteaspektet kommer inn, opplever mange å være fratatt medbestemmelse.

Det skal understrekes at samordning som sådan støttes av de tilsattes organisasjoner i samtlige institusjoner. Problemene og frustrasjonene er først og fremst knyttet til eventuell flytting.

Belastningen for de tilsatte kan til dels gjøres lettere gjennom særskilte avtaler knyttet til flyttingen. Vi vil understreke, på bakgrunn av vurderinger gjort foran, at omstilling uansett bør være påkrevet ved samordning – på grunn av overtalligheten som oppstår etter samordning. Det er imidlertid et faktum at

---

<sup>29</sup> Dette har vi fått bekreftet gjennom intervjuer og gjennom arkivstudier i Kommunal- og regionaldepartementet. Vi finner det ikke riktig å knytte dette til flytting av navngitte institusjoner.

<sup>30</sup> Jf vedlegg 3.

---

flytting i så måte er en form for omstilling som oppleves som hardest for de tilsatte, fordi de opplever å bli fratatt påvirknings- og medbestemmelsesmuligheter.

### **3.1.5 Drøfting – hvor egnet er institusjonen(e) for flytting?**

Ut fra forhold drøftet her, vil vi hevde at institusjonen(e) kan flytte – gitt flytting til sted(er) som muliggjør rekruttering av kompetent personell, og opprettholdt kontakt med brukere og forvaltning i Oslo. Reisevirksomheten kan bli stor. Det er usikkerhet knyttet til i hvilken grad reisevirksomheten kan reduseres og erstattes av andre kommunikasjonsformer. Hvis dagens møtevirksomhet kan trappes ned og/eller erstattes av andre ”møteformer” uten at kvaliteten på tjenestene og formidlingen av dem forringes, kan det effektivisere tidsbruken i institusjonen(e). Hvis ikke, vil reising kreve mye tid samt ha miljømessige spørsmål knyttet til seg – ved eventuelt å bidra til økt flytrafikk (avhengig av lokalisering). Slike miljømessige implikasjoner, og hva de eventuelt vil innebære i praksis, har vi ikke gått nærmere inn på her. Et vedtak om flytting bør veies opp mot denne usikkerheten. Slik forvaltningen i dag utøves, må vi legge til grunn betydelig reising.

I en overgangsfase kan det være problemer knyttet til at den/de nye institusjonen(e) vil bestå av nytilsatte, og at brukergruppen ikke vil ha kjente personer å henvende seg til.

Når det gjelder belastningen for de tilsatte, er dette et vanskelig spørsmål, i vurderingen av denne flyttingen som i alle andre. Vi vil understreke at store deler av de tilsatte har vært gjennom mye usikkerhet og/eller belastning knyttet til omstillinger på 1990-tallet. Av blant annet slike grunner vil flytting oppleves som en ekstra belastning for mange.

## **3.2 Særskilt om de tre flyttemodellene**

Ut over den generelle drøftingen av flytting, vil vi se på andre spesielle forhold. Dette knytter seg til de tre ulike modellene for flytting:

1. Markedsforvaltning og tilskuddsforvaltning samordnes i en institusjon utenfor Oslo.
2. Virksomhetene samordnes i to institusjoner. Markedsenheten lokaliseres i Oslo og tilskuddsenheten utenfor Oslo.
3. Virksomheten samordnes i to institusjoner som begge ligger utenfor Oslo.

---

### 3.2.1 En samlet institusjon flytter ut av Oslo – vurdering

Vi har pekt på at institusjonens sammensetting, oppgavehåndtering og arbeidsmåter kan sprike innenfor institusjonen. Hvorvidt dette spriket kan komme til å bli mer problematisk om institusjonen løsrives fra brukere, forvaltning og andre relevante fagmiljøer som i hovedsak befinner seg i Oslo, er diskutabelt. Det motsatte kan også skje – ved at institusjonen faktisk blir mer enhetlig, idet den starter på nytt et annet sted. Etter vår vurdering, er dette et mer sannsynlig scenario.

I en overgangsfase kan det skape problemer for brukergruppen at de tilsatte ved den utflyttede institusjonen er nye. Denne ulempen ved flytting kan komme til å svekke institusjonens evne til å ivareta forvaltningsansvaret. Dette vil avhenge av i hvilken grad institusjonen klarer å fuge sine ulike arbeidsområder sammen på hensiktsmessig måte. Egnede lokaliseringssteder med relevante fagmiljøer kan trolig bøte noe på problemet.

### 3.2.2 Delt løsning – vurdering

Vi har lagt til grunn at hvis to institusjoner flyttes, vil disse bli lokalisert på hvert sitt sted. Vi har også lagt til grunn at de to institusjonene vil bli om lag like store.

På samme måte som det vil la seg gjøre – under gitte forutsetninger og avhengig av lokaliseringssted – å flytte ut én institusjon, vil det være mulig å flytte ut én av to, eller to. Foran har vi drøftet fordeler og ulemper ved delt løsning.

Fordeler og ulemper ved delt løsning kommer imidlertid i et noe annet lys, når flytting trekkes inn. Vi har pekt på at deling i to institusjoner kan mangle tilstrekkelig smidighet i forhold til den fleksibilitet som kreves av systemet med årlige jordbruksforhandlinger, men likevel kan ha andre fordeler knyttet til seg.

Ved deling og flytting ser vi to hovedproblemer:

1. Det vil bli vanskelig å slå institusjonene sammen igjen senere. Særlig vil dette bli vanskelig hvis begge institusjonene flyttes til ulike steder. Ved å dele og flytte samtidig, risikerer man å sementere en organisering med delt løsning for fremtiden. I lys av at systemet med jordbruksavtale samt endringer i internasjonale avtaler vil kreve omstillingsevne i landbruksforvaltningen framover, vurderer vi deling/flytting som meget problematisk.
2. Det er videre pekt på at oppgaver og arbeidsmetoder kan sprike innenfor én samlet institusjon, men også innenfor den enkelte institusjonen ved delt løsning. I ett henseende kan man si at markedsavdeling og tilskudds-avdeling vil være "samlokaliserte" i én samlet institusjon. Det kan gi bredde til fagmiljøet i den forstand at de fyller funksjoner innenfor det samme sektorpolitiske området, og er knyttet til samme organisatoriske og adminis-

---

trative apparat, og slik kan trekke veksel på hverandre som fagmiljøer. Dette vil være av særlig betydning hvis institusjonen flytter. Flyttes én av to eller to institusjoner, kan disse komme til å operere nokså løsrevet fra annet relevant fagmiljø. Dette kan forsterke problemene med at institusjonens arbeidsformer i seg selv vil sprike. Særlig ser vi dette som problematisk for tilskuddsinstitusjonen, som etter vår vurdering er sterkere preget av ulikeartede arbeidsoppgaver enn markedsinstitusjonen vil være.

Institusjonen(e)s sammensetting og oppgavehåndtering bør, som påpekt foran, gjennomgås etter eventuell samordning. Hvis utflytting blir resultatet, vil man i praksis opprette en/to helt ny(e) institusjon(er), også med nye personer. Muligheten til å opprette en hensiktsmessig og framtidsrettet organisering vil etter vår vurdering svekkes om man samordner til to institusjoner. Vi vil igjen understreke at utforming av én ny institusjon bør gjennomgås og vurderes på nytt – også om Oslo blir lokaliseringssted.

---

## 4 Krav til lokaliseringssteder

I sin regional- distriktspolitiske redegjørelse<sup>31</sup> framholder Kommunal- og regionalministeren at regjeringens utflyttingspolitikk først og fremst skal basere seg på en fordeling av statlige arbeidsplasser i landet. Det kommer ikke i redegjørelsen fram om fordelingen skal forholde seg til andre prinsipper, som faglig samordning eller styrking av utkantområder.

I regjeringens Voksenåsen erklæring heter det:

*Staten må gå foran når det gjelder å desentralisere statlig virksomhet. Erfaringene med å legge statlige foretak til distriktene er gode. Offentlig virksomhet har bidratt til at det er skapt kreative miljøer og tilført kompetanse som har bidratt til en positiv utvikling i næringsfattige strøk av landet. Informasjonsteknologien har bidratt til å redusere avstandsuremper og skapt nye muligheter for desentralisering av statlig virksomhet.*

Erklæringen kan tolkes dithen at det er ønskelig å lokalisere statlig virksomhet i næringsfattige strøk. Henvisningen til næringsfattige strøk kan imidlertid også tolkes som eksempel, og ikke nødvendigvis gjelde for denne flyttesaken. Vi har ikke funnet dette avklart.

Vi har gått ut fra at forvaltningsinstitusjon(er) som fungerer godt, tilfører lokaliseringsstedet de beste ressurser. Vårt fokus vil derfor ligge på institusjonen(e)s behov, ikke på det potensielle tilflyttingsstedets behov for nye næringer eller sysselsetting. I den sammenheng skal det vises til at det fra vitenskapelig hold ikke har latt seg gjøre å isolere effekter av at statlige institusjoner plasseres på bestemte steder. Effekten av at en institusjon plasseres i et område, lar seg ikke isolere fra en rekke andre faktorer som til enhver tid spiller inn på steder/områders utvikling.<sup>32</sup> Også denne begrensningen gjør det naturlig å legge vekt på institusjonen(e)s behov i denne sammenhengen.

### 4.1 Kommunikasjon, arbeidsmarked, kompetanse

Uavhengig av om én, én av to eller to institusjoner flytter ut, vil kravene til tilflyttingssted være noenlunde like.

---

<sup>31</sup> Regional- og distriktspolitisk redegjørelse, Stortinget 30. april 1998.

<sup>32</sup> Sætren, Harald : Universitetsforlaget, c1983: Iverksetting av offentlig politikk : en studie av utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo 1960–1981.

Sætren, Harald: Pågående studie om temaet: Governance And Conflict In Consensual Democracies: Omhandler: ” Kvifor let det seg gjera å gjennomføra eit omfattande utflyttingsprogram for statlege institusjonar i Stockholm, medan tilsvarende freistnader i Oslo og Helsingfors må karakteriserast som mislukka? Dette er hovudspørsmål som ein søker å gje svar på i dette bokprosjektet.”

---

### **Kommunikasjon:**

Lokaliseringsstedet må ha flyplass/nærhet til flyplass, jf behovet for kontakt med brukere/forvaltning. Direkte togforbindelse med Oslo kan være et fordelaktig supplement. Blant annet gir togreiser langt bedre betingelser for å bruke reisetiden til arbeid. I Jordbruksverket betegnes togtiden til Stockholm (tre timer) som effektiv arbeidstid. Togforbindelse kan gjøre eventuelle miljømessige problemer med flytting mindre.

### **Arbeidsmarked/kompetanse:**

Det bør finnes et godt utbygd arbeidsmarked på tilflyttingsstedet. Hva et godt utbygd arbeidsmarked er, kan ikke gis en enkel definisjon, og vil uansett avhenge av utvikling i privat og offentlig sektor i ulike deler av landet. Dette vil svinge med konjunkturer i arbeidsmarkedet, den generelle økonomiske utvikling med mer. Av særlig betydning i denne konkrete sammenhengen vil være at det finnes utdanningsinstitusjoner på stedet, eller i nærheten. Videre bør andelen av befolkningen med utdanning fra universitet/høgskole være høy. Det vil kunne lette rekrutteringen, innebære bredde i arbeidsmarkedet og dermed også rom for sirkulasjon av arbeidskraft. Man må unngå at tilsatte "låses fast" i institusjonen på grunn av mangel på andre relevante arbeidsplasser.

I Oslo er det i dag 33 prosent av befolkningen over 16 år som har utdanning fra universitet/høgskole. Det betyr at Oslo er den byen i landet med høyest andel av befolkningen med høyere utdanning. Til sammenlikning har Bergen 27 prosent, Stavanger 26 prosent og Tromsø 26 prosent.<sup>33</sup>

Med dagens arbeidsmarked er det mangel på enkelte typer utdannet arbeidskraft flere steder i landet. Vi legger likevel til grunn at de store byene eller andre byer med tilsvarende andel utdannet arbeidskraft har tilfredsstillende rammebetingelser for å drive god forvaltning. Det bør derfor stilles krav til eventuelle tilflyttingssteder at en om lag tilsvarende andel av befolkningen som nevnt i eksemplene over, har høyere utdanning, eller at tilflyttingsstedet ligger i nærheten av et slikt arbeidsmarked. Da kan vi forutsette at det vil være mulig å rekruttere kompetent arbeidskraft.

### **Servicetilbud**

Boligmarkedet, serviceinstitusjoner, skole- og barnehagetilbud må være godt utbygd for å kunne ta imot en ny arbeidsplass med 180 eller 100 tilsatte. Også dette er forutsetninger for rekruttering av kompetent arbeidskraft. Selv om vi antar at få/ingen flytter med fra Oslo, må man regne med tilflytting fra omkringliggende områder.

Statskonsult har vurdert noen steder i landet med henblikk på i hvilken grad ulike steder i ulike områder kan tilfredsstillende kravene over. Vi har funnet at flere steder kan sammenliknes med Oslo når det gjelder prosentandeler utdannet arbeidskraft, kommunikasjonsnett og servicetilbud.

---

<sup>33</sup> Kilde SSB.



---

## 5 Hva vil flytting koste?

I dette kapitlet skal vi se på hvilke kostnader som kan beregnes ved flytting. I den forbindelse er det nødvendig å gå nærmere inn på forutsetningene for kostnadsberegningene.

### 5.1 Problemer og forutsetninger knyttet til kostnadsberegningene

Eventuelle lokaliseringalternativer er ikke kjent. Kostnader knyttet til selve flyttingen og drift av én/to utlokalisert(e) institusjoner vil kunne variere betydelig med ulike lokaliseringalternativer. En reell kostnadsvurdering har derfor ikke latt seg gjennomføre.

I henhold til dette premisset har Statskonsult valgt følgende framgangsmåte: Andersen Consulting har på oppdrag fra Statskonsult beregnet overgangs- og driftskostnader for alle fire modellene. For å kunne anslå flyttekostnader overhodet, har beregningene vært knyttet til konkrete steder, her benevnt som x, y og z. Så lenge eventuelle lokaliseringssteder eller premisser for valg av disse ikke er kjent, kan stedene kostnadene er beregnet i forhold til, heller ikke være fullgodt representative for reelle lokaliseringalternativer. Kostnadsberegningene viser nødvendigvis ikke hva flytting vil koste i praksis, men gir bilder av forskjellen i kostnader når samordning til basisalternativet sammenliknes med de ulike flyttealternativene. Beregningene gir videre et inntrykk av hvilke kostnadsforskjeller man kan anta vil være gjeldende avhengig av hvilke områder i landet man tenker seg én/to institusjon(er) lokalisert. Det er derfor forskjellene i kostnader mellom alternativene, og ikke de beregnede summene, som må vektlegges. Beregningene har imidlertid tatt utgangspunkt i steder som tilfredsstillende kravene til lokaliseringssteder som er skissert i denne rapporten. Stedene (x, y og z) representerer ulike områder i landet, Østlandsområdet, Midt-Norge og Nord-Norge. Det styrker beregningenes anvendbarhet i forhold til hva som vil være reelle kostnader ved flytting, forutsatt at kravene til lokaliseringssted vi har lagt til grunn vil gjelde.

Alle forutsetningene som Andersen Consulting har lagt til grunn for kostnadsberegningene er utarbeidet av eller i samarbeid med Statskonsult. Alle forutsetninger kan diskuteres. I praksis vil man ikke kunne kjenne gyldigheten av dem før flytting eventuelt effektueres. I slik sammenheng skal vi særlig trekke fram:

- Usikkerheten knyttet til antallet tilsatte i den/de ny(e) institusjonen(e). Hvor mange det vil dreie seg om, avhenger som tidligere påpekt blant annet av hvilken øvrig oppgavegjennomgang og reorganisering man ønsker å gjennomføre i tilknytning til samordningen. Her har vi lagt til grunn 180 tilsatte hvis man samordner til én institusjon, og 100 i hver institusjon ved delt løsning, jf diskusjonen om administrative ressurser i punkt 2.3.

- 
- Usikkerhet knyttet til opplæringskostnader ved nyrekruttering. Her kan kostnadene komme til å ligge høyere eller lavere enn forutsatt, og vil blant annet avhenge av lokaliseringssted og om tilgang på kompetent og flyttevillig arbeidskraft kan rekrutteres i tiden før flytting.
  - Usikkerhet knyttet til dublering. Foran har vi begrunnet hvorfor vi har lagt til grunn en periode på ett år for om lag 20 tilsatte (jf punkt 3.1.3.) Anslaget er begrunnet med henvisning til andre flyttesaker. På slik bakgrunn vil vi anta at perioden på ett år for 20 tilsatte er et rimelig anslag. Hvor overførbare erfaringene fra andre flyttinger er, vil imidlertid først vise seg ved eventuell utflytting.

Også andre forutsetninger kan diskuteres. De forutsetninger som er lagt til grunn og de kostnadsposter som er anvendt, er redegjort for i Andersen Consultings rapport.

Kostnadsberegningen i denne rapporten har ikke inkludert kostnader til ventelønn, jf avgrensning mot den parallelle utredningen (punkt 1.1.1). For å få et reelt inntrykk av totalkostnadene ved flytting, må ventelønninger inkluderes i beregningene. Beregninger av ventelønn ligger utenfor dette oppdraget.

Framgangsmåten i kostnadsberegningene er delt inn slik:

1. Kostnader ved å samordne til basisalternativet (samordning i Oslo)
2. Kostnader ved de øvrige modellene, sammenliknet med basisalternativet.

Hovedelementene i kostnadsberegningene for flyttemodellene er:

1. Overgangskostnader det året flytting gjennomføres.
2. Driftskostnader etter flytting.
3. Beregnet nåverdi. Nåverdien viser lønnsomheten i å investere i flytting, om vi vurderer investeringen på lang sikt (10 år).

Fordi dagens situasjon ikke er gjenstand for utredning, er alle kostnader beregnet som mer-/mindrekostnader i forhold til basisalternativet.

For nærmere dokumentasjon av grunnlaget for beregningene, vises det til Andersen Consultings rapport som er tatt inn som vedlegg 1 til denne rapporten.

## **5.2 Kostnader ved samordning til basisalternativet**

Overgangskostnadene ved å gå fra dagens situasjon til basisalternativet (én institusjon i Oslo) er under de gitte forutsetninger kostnadsberegnet til om lag 6 mill kroner.

---

### 5.3 Kostnader ved alternativene som innebærer flytting

Kostnader ved samordning i én/to institusjoner samt flytting er summert opp i tabell 1. Tabellen viser:

1. Anslag for overgangskostnader ved flytting, dvs kostnader som påløper i flytteåret. Tallene viser kostnadsforskjellen for de ulike flyttealternativene i forhold til basisalternativet, og skal samtidig gi et bilde over kostnadsforskjeller mellom regioner i Norge; Østlandsområdet, Midt-Norge og Nord-Norge.
2. Mer-/mindrekostnader til drift på ulike lokaliseringsområder over en 10-årsperiode i forhold til basisalternativet.
3. Beregnet nåverdi for modellene som innebærer flytting. Nåverdien viser variasjonen i lønnsomhet for de ulike flyttemodellene og lokaliseringsområdene, når vi ser på langsiktigheten i investeringen.

### 5.4 Tolking av tallene

Tallene viser anslag over kostnadsforskjeller, når ulike flyttealternativer og ulike områder i Norge legges til grunn i beregningene og sammenholdes med basisalternativet (mer-/mindrekostnader). Da kan vi si at tallene angir følgende hovedindikasjoner over kostnader:

- Overgangskostnadene ved samordning utenfor Oslo vil ligge i størrelsesorden 10-24 mill kroner over basisalternativet, varierende med samordning til én eller to institusjoner og område.
- Drift av én institusjon kan være mindre kostnadskrevende enn to institusjoner, og mindre kostnadskrevende enn drift av basisalternativet.
- Utflytting er dyrere jo lenger unna Oslo man kommer, grunnet høyere reisekostnader.
- Det er mulig å finne lokaliseringsområder som gjør at flytting på lang sikt ikke vil skille seg vesentlig fra Oslo-alternativet kostnadmessig (kommer til uttrykk i nåverdien). Da er som påpekt ventelønnskostnader ikke inkludert i vurderingen.

Ut over dette finner vi det ikke riktig å gå nærmere inn på tallstørrelsene, jf begrensningene knyttet til ukjent(e) lokaliseringssted(er).

*Tabell 1: Kostnadsforskjell mellom basisalternativet og modellene for samordning/flytting (mill kroner)*

	<b>Alternativ</b>	<b>Overgangskostnader i flytteåret</b>	<b>Driftskostnader for år 2-11</b>	<b>Nåverdi</b>
<b>1</b>	1 inst. i X*	24,0	-2,9	0,3
<b>2</b>	1 inst. i Y**	24,0	-1,9	-7,9
<b>3</b>	1 inst. i Z***	24,9	-0,3	-22,3
<b>4</b>	1 inst. i X og 1 i Oslo	15,9	7,5	-78,6
<b>5</b>	1 inst. i Y og 1 i Oslo	15,9	8,1	-83,7
<b>6</b>	1 inst. i Z og 1 i Oslo	16,5	9,1	-92,0
<b>7</b>	1 inst. i X og 1 i Y	28,5	5,7	-76,0
<b>8</b>	1 inst. i X og 1 i Z	29,3	7,5	-91,3
<b>9</b>	1 inst. i Y og 1 i Z	29,4	8,7	-101,6

\*Nåverdien av en etterskuddsannuitet på kr.1,-, 10 år, 3,5%rente

- \* En by på Østlandet
- \*\* Et sted i Midt-Norge
- \*\*\* En by i Nord-Norge

---

## 6 Samlet vurdering av modellene

Vi har drøftet samordning i én eller to institusjoner – først uavhengig av flytting, deretter når flytting tas inn i vurderingene.

Når modellene med én eller to institusjoner vurderes uavhengig av flytting, kommer det til syne fordeler og ulemper ved begge løsningene. Den samlede vurderingen av styringshensyn, brukervennlighet og effektiv bruk av administrative ressurser trekker likevel klart i retning av samordning til én institusjon. Dette begrunnes med at én institusjon legger det beste grunnlaget for et helhetlig grep om de samlede landbrukspolitiske virkemidlene over jordbruksavtalen. Samling av hele apparatet vil gjøre det mulig å se de mange underliggende mål i sammenheng med de overordnede målsettingene for jordbruksavtalen, og å fange opp effekter av flere ordninger samlet. Én institusjon vil samtidig forhindre at det oppstår gråsoner og uklarheter rundt hvor nye virkemiddelordninger bør plasseres, og øke muligheten for en fleksibelt tilpasset institusjon. Vi vil hevde at jordbruksavtalen, med sine årlige endringer, krever slik fleksibilitet. Én institusjon vil legge et bedre grunnlag for å utvikle et enhetlig ekspertorgan for landbruket, som kan bidra med idéutvikling og kunnskap på tvers av de enkelte ordningene. Det vil samtidig kunne styrke departementets rolle som politisk sekretariat.

Fordelene med én institusjon er betinget av at man ser på institusjonen med nye øyne, og sørger for at den omdannes til en hensiktsmessig helhet. I praksis vil dette bety at man oppretter en ny institusjon. Hvis dette ikke skjer, vil institusjonen kunne sprike, man vil ikke trekke veksler på de ulike erfaringer dagens institusjoner har, og institusjonen kan risikere å bli lite tilpasset styringshensyn og brukerbehov. I verste fall kan behovet for administrative ressurser øke. I så fall vil alternativet med to institusjoner trolig fungere bedre. Vi forutsetter at det gjøres et arbeid rundt organisering og oppgavesammensetting i etterkant av valg av modell.

To institusjoner kan gi noe større nærhet mellom administrasjon og fagavdelinger og gi om lag den samme brukervennlighet som én institusjon. Samtidig kan styringen rettes mer spesifikt inn etter delingen i kommunikasjonslinjen FM/FMLA på den ene siden, og markedsaktørene på den andre. Problemet med gråsoner og uklarheter med hensyn til hvor virkemiddelordninger skal plasseres vil imidlertid kunne vedvare, og organiseringen vil ikke være tilpasset jordbruksavtalen som ett politisk, administrativt og organisatorisk apparat.

Ulempene med to deling forsterkes betydelig ved at flytting er en del av alle modellene som innebærer deling. Å dele og flytte vil gjøre det svært vanskelig å slå de to institusjonene sammen igjen på et senere tidspunkt. Særlig problematisk vil dette være om to institusjoner flytter ut. Deling og flytting framstår som lite framtidsrettet organisering av institusjoner som skal operere i en komplisert sektor og som skal absorbere endringer og tilpasses internasjonale avtaler. Etter Statskonsults vurdering, bør modellene med deling og flytting – alternativ 3 og 4 – ikke være aktuelle alternativer.

---

Hvis institusjonene samordnes til én institusjon, kan denne fungere også utenfor Oslo. Det vil kreve betydelig reising, noe som kan ha effektivitets- og miljømessige betenkeligheter knyttet til seg. Med direkte togforbindelse til Oslo kan uheldige miljømessige konsekvenser reduseres, samtidig som togreiser kan anvendes som arbeidstid og slik dempe tap av tid til reising. Det er usikkert hvor mye dagens møtevirksomhet kan reduseres og/eller erstattes av moderne kommunikasjonsmidler. Dette avhenger av at avstanden til Oslo ikke er lengre enn at tog kan være et realistisk alternativ. Vi må også kunne forutsette, på bakgrunn av erfaringer fra andre flyttesaker, at møtevirksomheten kan reduseres noe og planlegges bedre, til dels også erstattes av andre kommunikasjonsformer.

At tilsatte som kjenner virkemidlenes og sektorens utvikling og historie slutter, kan være en ulempe. På den andre siden kan nytt blikk på oppgavene gi nye og velfungerende løsninger, og gjøre det lettere å opprette en hensiktsmessig helhet innenfor én institusjon.

Et kritisk punkt kan være kravet til at deler av forvaltningen ikke kan stanse opp i flyttefasen. Dette gjelder forvaltningen knyttet til brukeres rettigheter. Dette er et stort apparat – koplet opp mot blant annet 70 000 primærprodusenter, næringsmiddelindustri og samvirkeorganisasjoner. Dette kritiske punktet må møtes med en fase der det er tilsatte i Oslo og det nye lokaliseringsstedet samtidig (dublering). Hvor kritisk og vanskelig gjennomførbar fasen vil bli, avhenger blant annet av i hvilken grad man lykkes med å rekruttere flyttevillige personer i perioden mellom flyttevedtak og faktisk flytting.

Hensynet til de tilsatte har vært trukket fram som et vanskelig spørsmål – i denne flyttesaken som i alle andre. Vi vil si at hensynet til menneskelige verdier i statens personalpolitikk og prinsippene for flyttepolitikken står i et direkte motsetningsforhold til hverandre. De tilsatte i de to største organisasjonene har vært gjennom større omorganiseringer og endringsprosesser på 1990-tallet, og flytting blir av mange opplevd som en brutal avslutning på de omstillinger de lojalt har fulgt opp. På den andre siden vil vi understreke at samordningsprosessen i seg selv vil kreve betydelig omstilling i organisasjonen. Det er en forutsetning for vellykket samordning. I omstillingsøyemed vil flytting kunne gi en raskere omstilling, men med et mindre menneskelig ansikt. Dette er derfor en vanskelig avveining.

Flytting vil totalt sett innebære usikkerhet knyttet til framtidig reisevirksomhet, eventuelle miljøimplikasjoner samt innebære en kritisk fase knyttet til flytteperioden, der brukeres rettigheter ikke må bli skadelidende. Flytting vil i alle tilfeller oppleves som svært vanskelig for de tilsatte. Hvis det på bakgrunn av disse betraktningene og usikkerhetsmomentene er ønskelig å flytte institusjonen(e) ut, vil vi hevde at flere lokaliseringalternativer vil kunne tilfredsstille de behovene institusjonen(e) vil ha. Vi har pekt på hvilke krav til lokaliseringssted som må stilles. Hovedelementene i kravene er nærhet til flyplass og eventuelt tog, et godt utbygd arbeidsmarked, et godt utbygd tjenestetilbud samt nærhet til utdanningsinstitusjoner.

---

Kostnadene ved å flytte er framstilt som relative størrelser mellom de ulike modellene sammenholdt med basisalternativet. I hovedsak viser beregningene at samordning og flytting av én institusjon vil være mindre kostnadskrevende enn samordning og flytting av to institusjoner. Kostnadene ved utlokalisering øker med avstanden til Oslo – først og fremst på grunn av reisekostnadene. Beregningene viser at det kan finnes lokaliseringalternativer som kostnadsmessig ikke skiller seg vesentlig fra Oslo-alternativet. Da er imidlertid ikke ventelønnskostnader regnet med.

---

## **7 Konklusjon**

Statskonsults konklusjon er at Statens landbruksbank, Statens Kornforretning, Omsetningsrådet og Fraktkontoret for slakt bør samordnes til én institusjon. Institusjonens organisering og oppgaveportefølje bør gjennomgås i sin helhet.

Institusjonen kan lokaliseres utenfor Oslo.



---

## Litteratur- og dokumentreferanser

### **Stortingsproposisjoner: Jordbruksoppkjørene 1997–98:**

St prp nr 70 (1996–97): Jordbruksoppkjøret 1997 – endringer i statsbudsjettet for 1997 m m.

St prp nr 67 (1997–98): Jordbruksoppkjøret 1998 – endringer i statsbudsjettet for 1998 m m.

### **Budsjettproposisjoner:**

St prp nr 1 (1997–98): For budsjetterminen 1998. Landbruksdepartementet

### **Andre stortingsproposisjoner:**

St prp nr 8 (1992–93): Landbruk i utvikling. Om retningslinjer for landbrukspolitikken og opplegget for jordbruksoppkjørene mv.

### **Stortingsmeldinger:**

St melding nr 40 (1991–92): Frå sektoretatar til samfunnsetatar. Om organisering av landbruksetatane

St melding nr 40 (1990–91): Fra visjon til virke. Om høgre utdanning

St melding nr 38 (1997–98): IT-kompetanse i et regionalt perspektiv

### **Offentlige utredninger:**

NOU 1991: 2A, 2B, og 2C: Norsk landbrukspolitikk. Utforming, mål og virkemidler.

NOU 1998:6: Økonomien i den statlige høgskolesektoren.

Kostnadsberegningutvalget.

### **Dokumenter utarbeidet av Landbruksdepartementet:**

Retningslinjer for styring og kommunikasjon innenfor landbruksforvaltningen. M-0655/B

Tildelingsbrev for 1998 til Statens landbruksbank, Statens Kornforretning, Fraktkontoret for slakt og Omsetningsrådet.

### **Årsrapporter:**

Årsmelding 1997. Statens landbruksbank

Årsrapport 1997. Statens Kornforretning

Årsmelding 1997. Fraktkontoret for slakt

Årsmelding 1996. Omsetningsrådet

### **Rapporter fra Statskonsult:**

Konsekvenser ved eventuell flytting av Norsk Polarinstitut til Tromsø. Rapport 1991:14

Å spørre brukerne. 1990.

Riktig kvalitet på offentlige tjenester. 1991.

Veiledning i beregning av internadministrative kostnader. 1992.

Brukerorientert kvalitet. 1996.

Etatsstyring. 1997

**Annet:**

Regional- og distriktspolitisk redegjørelse, Stortinget 30. april 1998.

Norges forskningsråd: Arbeidsnotatserie, nr. 16: Evaluering av høyskolereformen, april 1998.

Miljøverndepartementet: Plan for flytting av Norsk polarinstitutt fra Oslo til Tromsø.

Miljøverndepartementet: Avtale om personalmessige forhold ved flytting av Norsk polarinstitutt fra Oslo til Tromsø.

SOU 1990:87: Den nya centrala jordbruksmyndigheten.

Statsliggaren för år 1998: Utgiftsområde 23: Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar.

Diverse arkivmateriale fra KRD vedrørende tidligere flyttesaker.

Sætren, Harald: Universitetsforlaget, 1983: Iverksetting av offentlig politikk: en studie av utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo 1960-1981.

Sætren, Harald: Governance And Conflict In Consensual Democracies (ikke ferdigstilt) Diverse statistikk fra SSB 1998.

Økonomireglement for staten R-0564 B

## Informanter

Institusjon	Person/funksjon
Landbruksdepartementet	Departementsråd P. H. Grue Ekspedisjonssjef A. Sagelvmø Underdirektør O. Øfsthus Kval.rådgiver M. Gautefall Rådgiver S. Sandaaker
Statens Kornforretning	Adm. direktør T. K. Skaarer Avd. direktør M. Jerven Rådgiver M. Alrek Rådgiver Å. Ramsfjell
Statens landbruksbank	Adm. direktør T. Opheim Viseadm. direktør K. Amdahl Avd. direktør S. Thorbjørnsen Seksjonsleder T. Evjen Rådgiver K. Saxebøl Konsulent P. Walset
Omsetningsrådet	Direktør A. Vederhus Ass. direktør H. P. Slättelid Konsulent G. Hestnæs Konsulent M. Frøyset
Markedskontoret for poteter	Leder J. Værdaø Kontorsjef B. Skjeppe Kontrollør O. Iverslien
Fraktkontoret for slakt	Leder K. Økseter Konsulent A. J. Aase Regnskapskontrollør T. Bue Regnskapskontrollør S. M. Olsen Regnskapssekretær I. Johannessen Sekretær M. Olsen
Fylkesleddet/FMLA: FM/FMLA Vestfold	Fylkesmann M. Røkke Landbruksdirektør R. Olsen Tidl. ass. fylkesmann S. Eriksen
FMLA Oppland	Landbruksdirektør F. Vold
FMLA Rogaland	Fylkesjordsjef J. Oltedal
FMLA Østfold	Fylkesjordsjef T. Bjønnes
Markedsleddet/samvirkeorganisasjoner: <ul style="list-style-type: none"> <li>Kjøttbransjens landsforbund</li> <li>Norsk kjøttssamvirke</li> <li>Norske eggentraler/Prior</li> <li>Norske Meierier</li> </ul>	Seniorrådgiver K. Bakke  Viseadm. direktør T. Branderud Markedssjef A. Sæter  Ass. direktør O. Bergsaker  Adm. direktør E. Enger Informasjonssjef S. Drogset
Miljøverndepartementet	Rådgiver T. A. Ising Underdirektør A-T. Eid
Jordbruksdepartementet, Sverige Jordbruksverket, Sverige	Dep.råd Dag von Schanz Planeringschef Mads Persson

---

## Referansegruppens medlemmer

Avdelingsdirektør Gabriella Dånmark, leder

Underdirektør Sjurd Tveit, Landbruksdepartementet

Administrerende direktør Tore Kasper Skaarer, Statens Kornforretning

Førstekonsulent Tor Erik Jørgensen, Statens Kornforretning,

Administrerende direktør Torstein Opheim, Statens Landbruksbank

Rådgiver Knut Saxebøl, Statens Landbruksbank

Konsulent Per Walseth, Statens Landbruksbank

Direktør Alf Vederhus, Omsetningsrådet

Konsulent Gwen Hestnæs, Omsetningsrådet

Leder Knut Økseter, Fraktkontoret for slakt

Hovedtillitsvalgt Helmi Schaug-Pettersen, Norsk Kjøtt

Kontorsjef Bjørn Skjeppe, Markedskontoret for poteter

Kontrollør Olav Iverslien, Markedskontoret for poteter