

Kostnads- og gevinstelementer ved omstillinger i staten

Forprosjekt 28. februar 2007

Forord

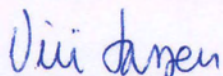
Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) har etablert et prosjekt for å utvikle modeller/verktøy for beregning av kostnader og gevinster ved statlige omstillinger. Formålet med prosjektet er å lage et verktøy som blant annet skal benyttes som beslutningsstøtte og budsjettering av statlige omstillinger. Prosjektet innledes med et forprosjekt som tar sikte på å identifisere/kartlegge kostnads- og gevinstelementer ved statlige omstillinger. Resultatet av forprosjektet er ment som et beslutningsgrunnlag for å vurdere igangsetting og innretning av et eventuelt hovedprosjekt.

Forprosjektet er utført av Statskonsult på oppdrag fra FAD. Arbeidet har vært basert på kartlegging og analyser av identifiserte kostnader og gevinster i et utvalg av de omstillingene som er gjennomført de siste 10-15 årene. Nøkkelpersoner i de omstilte virksomhetene og/eller i overordnet departement har bidratt med verdifull informasjon om den enkelte omstilling og bistått Statskonsult i arbeidet med å finne frem til relevant dokumentasjon.

Kartleggingen har primært vært basert på eksisterende skriftlig materiale og data.

Statskonsult er ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Prosjektet er utført av Sidsel Søyvik (prosjektleder), Tormod Rødsten og Thomas Brachel.

Oslo, 28. februar 2007



Vivi Lassen
avdelingsdirektør

Innhold

1	Bakgrunn og mandat	1
1.1	Bakgrunn	1
1.2	Mandat.....	1
2	Statskonsults tilnærming	3
2.1	Kompleksiteten i en omstilling	3
2.2	Definisjoner og avgrensninger	3
2.3	Valg av case	4
2.4	Datainnsamling.....	5
3	Studerte omstillinger – kortfattet beskrivelse.....	6
3.1	Etablering av ny virksomhet	7
3.2	Nedlegging av eksisterende virksomhet.....	9
3.3	Flytting av oppgaver og sammenslåinger.....	11
3.4	Omdanning til statsaksjeselskap.....	15
3.5	Geografisk flytting av forvaltningsorganer	17
4	Identifiserte kostnads- og gevinstelementer	22
4.1	Identifiserte kostnadselementer	22
4.2	Identifiserte gevinstelementer	24
4.3	Faser i en omstillingsprosess.....	25
4.4	Bruk av personalpolitiske omstillingsvirkemidler	29
4.5	Omdanningen fra forvaltningsorgan til selskap	31
4.6	Omstillinger gruppert etter virkemiddelbruk	33
5	Kostnader og gevinster ved flytting av virksomhet	35
5.1	Generell modell av en virksomhet eller etat.....	35
5.2	Kostnader generelt for virksomheten ved flytting.....	37
5.3	Gevinster generelt for virksomheten ved flytting	39
5.4	Andre kostnader og gevinster ved flytting – Eksterne effekter.....	39
5.5	Tallfesting av kostnader og gevinster.....	40
6	Oppsummering og anbefalinger	46
	Referanseliste	48

1 Bakgrunn og mandat

1.1 Bakgrunn

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) har etablert et prosjekt for å utvikle modeller/verktøy for beregning av kostnader og gevinster ved statlige omstillinger. Formålet med prosjektet er å lage et verktøy som blant annet skal benyttes som beslutningsstøtte og budsjettering av statlige omstillinger. Prosjektet innledes med et forprosjekt som tar sikte på å identifisere/kartlegge kostnads- og gevinstelementer ved statlige omstillinger. Resultatet av forprosjektet er ment som et beslutningsgrunnlag for å vurdere igangsetting og innretning av et eventuelt hovedprosjekt.

Forprosjektet er utført av Statskonsult på oppdrag fra FAD.

1.2 Mandat

FAD har utarbeidet følgende mandat for arbeidet:

Forprosjektet skal kartlegge (utarbeide typologi) kostnads- og gevinstelementer knyttet til følgende fem omstillinger i staten:

1. etablering av ny virksomhet
2. nedlegging av eksisterende virksomhet
3. overføring av oppgaver mellom virksomheter – horisontale og vertikale flyttinger
4. omgjøring av forvaltningsorganer til heleide AS
5. geografisk flytting (store avstander) av statlige forvaltningsorganer

Med virksomheter menes her statlige forvaltningsorganer. Prosjektet skal ta utgangspunkt i kostnads- og gevinstelementer knyttet til 2-3 faktiske omstillinger under hver omstillingstype i perioden 1995-2005. Målet er at analysene skal basere seg på eksisterende skriftlig materiale og data, men det er rom for innhenting av nye opplysninger og data (om nødvendig) fra ulike virksomheter innenfor budsjetterammen for prosjektet¹.

Under sistnevnte omstillingstype (geografisk flytting) skal kostnads- og gevinstelementene kartlegges og kvantifiseres. Det forsøkes så langt som mulig å identifisere og tallfeste alle kostnader og gevinster i analysen av flytting av statlige virksomheter.

Kostnads- og gevinstelementene under alle omstillingstypene skal så langt det er mulig inneholde både virksomhetsspesifikke og samfunnsøkonomiske kostnader og gevinster². Kostnads- og gevinstelementene skal holdes på et

¹ Av ressursmessige hensyn knyttet til dette prosjektet kan det være en ide at eventuelt nye opplysninger og data innhentes fra økonomidirektører og/eller personaldirektører i de virksomhetene som velges som case.

² I et eventuelt hovedprosjekt vil det foretas en grundigere vurdering av hvilke kostnads- og gevinstelementer som skal tallfestes

overordnet nivå samtidig som de skal gi mening/forståelse for FAD og andre departementer. Dette betyr at elementene skal være så pass detaljert at det blir forståelig hvor/hva statlige midler brukes til. Det er av særlig betydning å vise kostnads- og gevinstelementer som følge av virkemidler i statens personalpolitikk ved omstillinger. I forbindelse med omstillingstypen "omgjøring av forvaltningsvirksomheter til heleide AS" er det av betydning å vise en rimelig detaljert oversikt over ulike kostnads- og gevinstelementer som inngår i en åpningsbalanse.

I arbeidet med kvantifisering av kostnads- og gevinstelementer knyttet til statlige flyttinger skal vanskelig kvantifiserbare kostnader og gevinster tas med i en oversikt, uten at de tallfestes. Det er viktig å si noe om retningen (positiv, negativ) og foreslå hvordan man eventuelt kan arbeide videre med å tallfeste disse (metode).

En omstilling kan bestå av flere organisasjonsmessige endringer. For å rendyrke ovennevnte omstillingstyper foreslås det at prosjektet tar utgangspunkt i det dominerende trekket ved omstillingen i hvert case.

Kostnader og gevinster ved omstillinger løper over flere år. Det er derfor viktig å lage et tidsperspektiv og en basislinje/nullpunkt på hvor lenge en omstilling skal følges. Det foreslås 5-10 års perspektiv for hvert case. Dette innebærer kostnads/gevinstelementene avdekkes og fordeles kronologisk. Tilbyder skal foreta den endelige vurderingen i forhold til tidsperspektiv og basislinje/nullpunkt på bakgrunn av erfaringene fra faktiske omstillinger. I analysen av flytting av statlige virksomheter bør kostnader og gevinster tallfestes slik de fremkommer av bakgrunnsdokumentene. I tillegg ber vi om at disse omregnes, ved bruk av nåverdimetoden, til 2006-kroner³.

Utplukk av case skjer fra Forvaltningsdatabasen. Valg av case skal skje i samarbeid med FAD. Det er i denne omgang ikke aktuelt å se nærmere på tilsynene som ble besluttet flyttet i Stortingets vedtak av 6. juni 2003.

Data fra hvert case hentes direkte fra virksomheten, fra fagdepartementet, eller andre. Når casene er valgt, vil FAD sende et brev til disse virksomhetene for å orientere om prosjektet og berede grunnen for at ønsket informasjon vil bli skaffet til veie.

Rapport fra forprosjektet skal inneholde kostnads- og gevinstelementer knyttet til de ulike omstillingstypene. I tillegg skal rapporten inneholde en kort beskrivelse av hver case. Resultatene skal presenteres i en egnet sammenheng som FAD bestemmer.

Forprosjektet skal gjennomføres innen utgangen av januar 2007.

Senere ble gjennomføringstidspunktet etter avtale med FAD utsatt til slutten av februar 2007.

³ Her er det viktig å skille mellom (1) nåverdi som fremkommer ved diskontering med risikojustert diskonteringsfaktor som følge av usikkerheten i en omstilling, og (2) ren inflasjonsjustering av en nåverdi fra for eksempel 1995 frem til i dag. Vi vil ha begge deler.

2 Statskonsults tilnærming

2.1 Kompleksiteten i en omstilling

Gjennomganger av statlige omorganiseringer og sentrale organisatoriske utviklingstrekk i perioden etter 1990 viser at en eller flere av følgende aspekter står sentralt i de fleste omstillinger:

- Økning/reduksjon i bestående oppgaver
- Utvikling av nye funksjoner/arbeidsområder
- Overføring av oppgaver til andre
- Nedlegging av funksjoner/oppgaver – helt eller delvis
- Endringer i kapasitet og kompetanse knyttet til personale og/eller systemer
- Endret tilknytningsform (styringssystem)
- Geografisk flytting (til annen kommune eller landsdel) av hele eller deler av virksomheten.

Nedlegging av virksomhet innebærer sjelden at virksomheten (oppgavene) ikke fortsetter på annen måte eller i en annen virksomhet, og vil ofte innebære ett eller flere av kulepunktene ovenfor.

Etablering av **ny virksomhet** skjer tilsvarende oftest gjennom en overføring av arbeidsoppgaver/funksjoner fra allerede eksisterende virksomheter i kombinasjon med endringer i øvrige rammebetingelser. Gruppen nyetablering vil således for eksempel kunne omfatte:

- Etablering ved sammenslåing
- Etablering ved utskilling og overføring av oppgaver mellom virksomheter (horisontale og vertikale flyttinger), og
- Omgjøring av forvaltningsorganer til heleide AS.

Nettopp denne type omstillinger – sammenslåinger, horisontale og vertikale flyttinger av oppgaver/funksjoner og selskapsomdanninger – fremstår som de mest fremtredende trekk ved utviklingen når det gjelder gjennomførte organisatoriske omstillinger og restrukturering av statsforvaltningen i perioden 1990-2005.

2.2 Definisjoner og avgrensninger

Mandatet forutsetter at utplukk av case skal skje fra forvaltningsdatabasen. Definisjonen av kategorier og underkategorier i forvaltningsdatabasen innebærer imidlertid at en og samme omstilling i mange tilfeller vil kunne henføres til flere kategorier. Dette vil ikke være hensiktsmessig for vårt formål.

Statskonsult har for dette prosjektet sett det som viktig å komme frem til klarere og mer entydige definisjoner av de ulike omstillingskategoriene enn det som er lagt til grunn for registreringer i forvaltningsdatabasen. Følgende definisjoner og avgrensning er derfor, i samråd med oppdragsgiver, benyttet.

Etablering av ny virksomhet

- Etablering av nytt forvaltningsorgan for å ivareta nye/økte arbeidsoppgaver og/eller funksjoner.

Nedlegging av eksisterende virksomhet

- Nedlegging av virksomhet pga bortfall av arbeidsoppgaver/funksjoner
- Nedlegging av virksomhet ved oppsplitting og/eller innlemming i bestående virksomheter eller nyetablerte virksomheter.

Sammenslåing av virksomheter og/eller horisontale og vertikale flyttinger av oppgaver

- Overføring av oppgaver fra ett forvaltningsorgan til et annet på samme nivå
- Overføring av oppgaver/funksjoner fra et forvaltningsorgan til et annet på lavere forvaltningsnivå
- Etablering av nytt forvaltningsorgan gjennom sammenslåing av to eller flere forvaltningsorganer.

Omgjøring av forvaltningsorganer til statsaksjeselskaper

- Etablering av heleid statlig aksjeselskap og nedlegging av forvaltningsorgan i forbindelse med virksomhetsoverdragelse til selskapet.

Geografisk flytting (store avstander) av statlige forvaltningsorgan

- Gjennomføring av politiske vedtak om geografisk flyttinger av etablerte statlige forvaltningsorganer og/eller deler av forvaltningsorganer.

2.3 Valg av case

Utvelgelsen av undersøkelsesenheter (case) har vært basert på et ønske om å få belyst viktige likheter og forskjeller når det gjelder omstillingskostnader/gevinster ikke bare **mellom**, men også **innen** de ulike omstillingskategoriene.

Forprosjektet har, etter samråd med oppdragsgiver, vært konsentrert om en nærmere kartlegging og analyser av følgende omstillinger i perioden 1993-2005:

- Etablering av Lotteritilsynet (nå: Lotteri- og stiftelsestilsynet) (LT)
- Etablering av Statens jernbanetilsyn (SJT)
- Nedlegging av Konkurransetilsynets regionkontorer (KTR)
- Nedlegging av Statens landbruksbank (SLB)
- Sammenslåing/etablering av Domstoladministrasjonen (DA)
- Sammenslåing/etablering av Statens landbruksforvaltning (SLF)
- Sammenslåing/etablering av Norges forskningsråd (NFR)
- Omdanning av Vegvesenets produksjonsvirksomhet til selskap (MESTA)
- Omdanning av Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) til selskap
- Flytting av Husbanken til Drammen (HB)
- Flytting av Kystdirektoratet til Ålesund (KD)

-
- Flytting av Norsk polarinstitutt til Tromsø (NP).

2.4 Datainnsamling

Kartleggingen har vært basert på dokumentstudier og særskilt materiale innhentet fra de enkelte virksomhetene og/eller overordnet departement. Det har i tillegg vært holdt et begrenset antall møter/intervjuer.

Det skriftlige materialet som er gjennomgått har blant annet omfattet meldinger og proposisjoner til Stortinget, odelstingsproposisjoner, utredninger og evalueringer, årsrapporter, arbeidsgrupperapporter og korrespondanse.

Samtlige virksomheter som har bidratt med underlagsmateriale har vært invitert til et fellesmøte/miniseminar i Statskonsult i forbindelse med presentasjonen av et foreløpig oppsummering og analyse.

3 Studerte omstillinger – kortfattet beskrivelse

I det følgende er gitt en kortfattet beskrivelse av de utvalgte omstillingene. Det er i tilknytning til beskrivelsen gitt en oppsummering av identifiserte kostnads- og gevinstelementer knyttet til forberedelse og gjennomføring av den aktuelle omstillingen. Gjennomgangen bygger dels på opplysninger hentet fra offisielle dokumenter, herunder proposisjoner og innstillinger til storting og odelsting, dels på opplysninger innhentet fra den enkelte virksomhet og/eller overordnet departement. Det vises til referanseliste bak i rapporten.

Tabell 3.1 gir en oversikt over de enkelte virksomheter og omstillinger som inngår i undersøkelsen. Tabellen gir også et bilde av antall ansatte/årsverk på omstillingstidspunktet.

Tabell 3.1 Utvalgte omstillinger og antall ansatte på omstillingstidspunktet

Virksomhet	Omstillingstiltak	Antall ansatte ved omstilling
Lotteri- og stiftelsestilsynet	Lotteritilsynet ble opprettet 1.1.2001 for å forvalte og kontrollere lotteri og spill i Norge. Ansvaret for lotterier og spill ble samtidig overført fra Justisdepartementet til Kulturdepartementet.	-
Statens jernbanetilsyn	Statens jernbanetilsyn ble opprettet 1. oktober 1996, for å ivareta det offentlige interesser i tilknytning til sikkerhetsspørsmål m.v. ved anlegg og drift av private og offentlige jernbaner.	-
Konkurransetilsynets regionkontorer	Det ble i 2001 vedtatt å nedlegge Konkurransetilsynets 8 regionkontorer.	55
Statens landbruksbank	Statens landbruksbank ble nedlagt 31.12.99 etter splitting og innlemming av oppgaver i hhv. Statens nærings- og distriktssutbyggingsfond (nå: Innovasjon Norge) og Statens landbruksforvaltning.	ca 100
Domstoladministrasjonen	Domstoladministrasjonen ble opprettet pr. 1.11.2002 gjennom en sammenslåing av Domstolavdelingen (JD) og Rettsvesenets IT og fagtjeneste (RIFT).	65
Statens landbruksforvaltning (SLF)	SLF ble etablert pr. 1.7.2000 ved en sammenslåing av Statens Kornforretning, Omsetningsrådet, Fraktkontoret for slakt og deler av Statens landbruksbank.	ca 177
Norges forskningsråd (NFR)	NFR ble etablert pr. 1.1.93 ved sammenslåing av Norges landbruksvitenskapelige forskningsråd, Norges allmennvitenskapelige forskningsråd, Norges teknisk naturvitenskapelige forskningsråd, Norges råd for anvendt samfunnsforskning og Norges fiskeriforskningsråd.	345
Produksjonsvirksomheten i statens vegvesen	Produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen ble pr. 1.1.2003 skilt ut fra Statens vegvesen og organisert som et statsaksjeselskap.	ca 5000

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI)	AFI ble omdannet fra forvaltningsorgan til statsaksjeselskap pr. 1.7.2002.	46*
Husbanken	Flytting fra Oslo til Drammen i 2005.	140
Kystdirektoratet	Kystdirektoratet ble flyttet fra Oslo til Ålesund pr. 1.1.2002.	40
Norsk polarinstitutt	Polarinstituttet ble flyttet fra Oslo til Tromsø i perioden 1994-1998.	100

*) Årsverk

3.1 Etablering av ny virksomhet

Følgende etableringer er gjennomgått med sikte på å identifisere kostnads- og gevinstelementer innenfor denne omstillingskategorien:

- Etablering av Lotteritilsynet (nå: Lotteri- og stiftelsestilsynet)
- Etablering av Statens jernbanetilsyn.

3.1.1 Etablering av Lotteritilsynet

Utgangspunktet for etableringen

Lotteritilsynet ble formelt etablert pr. 1.1.2001 som et direktorat og tilsynsorgan for å forvalte og kontrollere private lotteri og statlige spill. Fra 1.1.2005 ble også ansvaret for tilsyn og kontroll av alle stiftelser i Norge samlokalisert med Lotteritilsynet med felles direktør og administrasjon. Navnet ble da endret til Lotteri- og stiftelsestilsynet. Lotteri- og stiftelsestilsynet ivaretar i relativt stor grad *nyopprettede* statlige funksjoner.

Bakgrunnen for etableringen var et ønske fra Stortinget om å få bedre kontroll med det voksende markedet for spill og lotteri i Norge. Ved behandling av St.prp. nr. 49 (1999-2000) ble tilsynet vedtatt lokalisert med et hovedkontor i Førde og en egen kontrollenhet på Hamar med ansvar for kontrollen av statlige spill og lotterier ved Norsk Tipping.

Før opprettingen av Lotteritilsynet ble det i 2000 etablert en prosjektorganisasjon under ledelse av Justisdepartementet. Med i denne var folk fra departementet og de første ansatte i tilsynet høsten 2000, mellom andre nyansatt direktør for virksomheten.

Tilsynet hadde ved utgangen av 2001, som var første hele driftsår, en bemanning på 41. Antall ansatte har i perioden fra 31.12.2001 til 31.12.2005 økt til 54. Virksomheten er selvfinansierende og finansieres gjennom gebyrer og refusjoner pålagt aktører i spill og lotterimarkedet.

Identifiserte kostnads- og gevinstelementer

Det ble gitt særskilte bevilgninger til investeringer og drift i en interimperiode i 2000 i forbindelse med forberedelse av etableringen. Bevilgningen til investeringer gikk i hovedsak til investeringer i IT-utstyr og annet teknisk utstyr, møbler og annet kontorutstyr. Utgifter til rekruttering, administrative prosesser i forbindelse med anskaffelse av lokaler, utstyr og systemløsninger ble dekket over en særskilt driftsbevilgning. Driftsbevilgningen dekket også lønn til de første ansatte. Før årsskiftet 2000/2001 var 10 nyansatte på plass, mens ytterligere 10 var tilsatt fra januar 2001.

Det er etter 2001 ikke foretatt et regnskapsmessig skille mellom etableringskostnader og løpende driftskostnader. Vesentlige deler av utgiftene de to første årene kan imidlertid, i følge de opplysningene som er gitt fra Lotteritilsynet, ses på som etableringskostnader i forbindelse med etablering av basale systemer (eksempelvis Lotteriregisteret) og funksjoner.

Det foreligger ikke særskilte beregninger av kostnader/gevinster ved lokalisering i Førde/Hamar i forhold til alternative lokaliseringer. Det fremlagte materialet sier ingenting om eventuelle innsparinger knyttet til tidligere utføring av tilsyn/kontroll med Lotterivirksomhet.

3.1.2 Etablering av Statens jernbanetilsyn

Utgangspunktet for etableringen

Jernbanetilsynet ble opprettet som en enhet i NSB 1. oktober 1996, direkte underlagt administrerende direktør. Tilsynet er senere etablert som et eget forvaltningsorgan under Samferdselsdepartementet. Norge var dermed tidlig ute med å etablere et uavhengig tilsynsorgan på jernbaneområdet i tråd med EUs krav om dette. Tilsynet er lokalisert i Oslo.

Etableringen innebar dels etablering av nye funksjoner, dels en styrking av tidligere tilsynsordning. Etableringen var basert på en målsetting om å ivareta det offentlige interesser i tilknytning til sikkerhetsspørsmål m.v. ved anlegg og drift av private og offentlige jernbaner, herunder sporveier, tunnelbaner og forstadsbaner på en bedre måte enn tidligere ved å etablere en egen organisatorisk enhet for dette.

Det ble i stortingsfremlegget om etableringen, jf. St.prp. nr. 1 (1995-96) Samferdselsdepartementet, foreslått en bemanning på 6-7 personer, hvorav de fleste var forutsatt rekruttert internt fra NSB uten at dette ville medføre behov for nye stillinger i NSB. Tilsynet har i de senere årene opplevd en vesentlig vekst i arbeidsoppgaver og saker. Antall ansatte har økt fra 9 i 1999 til 25 i 2005.

Identifiserte kostnads- og gevinstelementer

Stortinget la ved etableringen av Jernbanetilsynet til grunn at tilsynet skulle være fullt ut etablert i løpet av 1998. For å synliggjøre tilsynets uavhengighet ble det fra og med 1996 bevilget midler til driften over et eget budsjettkapittel (nytt) i statsbudsjettet.

Driftsbevilgning og etableringskostnader for tilsynet er for 1996 anslått til 13,5 mill. kr, hvorav 3,8 mill. kroner omfatter personalutgifter. For 1997 er utgiftene anslått til 14 mill. kr, hvorav 4 mill. kroner gjelder personalutgifter. En gjennomgang av budsjettproposisjoner og årsmeldinger viser at etableringskostnadene blant annet var knyttet til

- Rekruttering/innbemanning
- utvikling og implementering av administrative og økonomiske styringssystemer, organisasjonsbygging, herunder utvikling av tilsynsfilosofi
- kompetanseoppbygging/kursing av ansatte
- utarbeiding av veiledningsmaterieell, informasjonstiltak med mer.

3.2 Nedlegging av eksisterende virksomhet

Kartlegging av kostnads- og gevinstelementer innenfor denne omstillingskategorien bygger på en gjennomgang av tilgjengelig materiale vedrørende nedleggingen/avviklingen av

- Konkurransetilsynets regionkontorer
- Statens landbruksbank.

3.2.1 Nedlegging av Konkurransetilsynets regionkontorer

Utgangspunktet for nedleggingen

Konkurransetilsynet var frem til 2001 organisert med en sentralenhet i Oslo og et regionapparat med i alt 8 regionkontorer. Stortinget sluttet seg i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2001 til et forslag om å omorganisere virksomheten gjennom

- nedlegging av regionkontorene
- omorganisering av sentralenheten
- overføring av oppgaver til Forbrukerombudet

Vedtaket om nedlegging av regionkontorene gjaldt virksomhet lokalisert i henhold til Oslo, Hamar, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim, Bodø og Tromsø.

Beslutningen om å avvikle regionkontorene var begrunnet i strammere ressursrammer og nødvendigheten av å samle ressurser for å møte de utfordringene Konkurransetilsynet sto overfor. Det ble i forbindelse med omorganiseringen lagt til grunn at Konkurransetilsynets bemanning ville bli redusert med omlag 45 årsverk. Avvikling av regionkontorene hadde direkte innvirkning for 55 medarbeidere.

Regionkontorene opphørte formelt som Konkurransetilsynets regionkontorer 1. april 2001. Det ble på dette tidspunkt opprettet en egen omstillingsenhet med lokale enheter plassert under Konkurransedirektøren. Ved utgangen av juni 2001 var Oslo-, Hamar-, Stavanger- og Kristiansand-kontoret fysisk avviklet. Virksomheten ved de øvrige kontorene ble avviklet i midten av desember 2001.

Identifiserte kostnads- og gevinstelementer

Identifiserte kostnader ved omstillingen er i første rekke knyttet til dobbelt husleie og økte reisekostnader i en overgangsperiode, og til ulike personalpolitiske virkemidler, herunder

- hjelp til de ansatte til å finne nye jobber
- møter og samlinger i forbindelse med avviklingen
- individuelle kompensasjoner
- omstillingsprogram
- drift omstillingsenheter
- sluttpakker 2001
- ventelønn 2002-2006

Identifiserte gevinstelementer dreier seg om

- reduserte driftsutgifter (lønn, løpende driftsutgifter med mer) fra og med 2002
- effektivisering gjennom sentralisering/ samlokalisering

3.2.2 Nedlegging av Statens landbruksbank

Utgangspunktet for nedleggingen

Statens landbruksbank (SLB) ble nedlagt 31.12.99. Nedleggingen inngikk som del av en større omorganisering av det landbrukspolitiske virkemiddelapparatet. To større organisasjonsendringer ble vedtatt samtidig i februar 1999. Det ene var opprettelsen av Statens Landbruksforvaltning; den andre var overføring av oppgaver til SND og nedlegging av Statens Landbruksbank som følge av dette. Begrunnelsen for begge endringene var å etablere en mer rasjonell og enhetlig virkemiddelforvaltning.

Virkemidlene som ble ivaretatt av banken, ble vedtatt overført til Statens nærings- og distriktsutbyggingsfond (SND) med virkning fra 1.1.2000. SND fikk samtidig med flyttingen av arbeidsoppgaver fra SLB også overført oppgaver fra fylkesmannsembetenes landbruksavdeling (FM). Hovedbegrunnelsen for dette var å samle de viktigste virkemidlene rettet mot næringsutvikling, og å se disse i sammenheng. Det ble anslått at samordningen ville gi grunnlag for en betydelig effektivisering.

Det var forut for overføringen av oppgaver fra SLB til SND identifisert et overtallighetsproblem i begge virksomhetene. Effektiviseringspotensialet i SND, etter integreringen av oppgaver fra SLB, ble anslått til i størrelsesorden 46 årsverk. Det ble i forbindelse med omstillingen lagt til grunn at dette skulle kunne tas i løpet av en periode på tre år.

Landbruksbanken hadde på avviklingstidspunktet en bemanning tilsvarende om lag 100 årsverk. Av disse ble om lag 90 årsverk overført til SND, mens 10 årsverk ble overført til Statens landbruksforvaltning (SLF).

Identifiserte kostnads- og gevinstelementer

Kostnader i forbindelse med nedleggingen var knyttet til ovennevnte overføring av oppgaver og ressurser til SND og SLF, herunder personalmessige spørsmål, kontorplassering, og administrativ samordning.

3.3 Flytting av oppgaver og sammenslåinger

Kartlegging av kostnads- og gevinstelementer innenfor denne omstillingskategorien bygger på en gjennomgang av tilgjengelig materiale vedrørende etableringen av henholdsvis

- Domstoladministrasjonen
- Statens landbruksforvaltning (SLF)
- Norges forskningsråd (NFR).

3.3.1 Etablering av Domstoladministrasjonen

Utgangspunktet for etableringen

Domstolsadministrasjonen ble formelt opprettet 1.11.2002 gjennom en sammenslåing av Domstolavdelingen i Justisdepartementet og Rettsvesenets IT og fagtjeneste (RIFT) som var en enhet under Justisdepartementet. Virksomheten er lokalisert i Trondheim. Hovedbegrunnelsen for etableringen var å sikre domstolene større grad av uavhengighet, også i administrative saker. Etableringen innebar at Domstolavdelingen i Justisdepartementet ble nedlagt pr. 1.11.2002.

Det ble på etableringstidspunktet lagt til grunn at virksomhetens bemanningsbehov ville bli dekket ved overføring av stillinger fra Justisdepartementet og RIFT. RIFT, som ble omdøpt til Domstoladministrasjonens IKT- enhet etter omorganiseringen, ble beholdt som en egen enhet i Oslo frem til slutten av 2005. Kun 4 personer fra Domstolavdelingen flyttet med til Trondheim. Da IKT-enheten flyttet i 2005, fulgte kun 1 av 22 med.

Domstoladministrasjonen hadde i 2002 i alt 65 ansatte. Antall ansatte har siden økt til 89 (ved inngangen av 2006). Økningen skyldes tilføring av nye arbeidsoppgaver, blant annet ved at Domstoladministrasjonen fra 1.1.2006 fikk ansvar for jordskifteretten.

Bemanningen i Justisdepartementet utgjorde 280 årsverk pr. 1.3.2002. I forbindelse med nedleggningen av Domstolavdelingen ble bemanningen redusert med 34 årsverk fra 1.11.2002.

Identifiserte kostnads- og gevinstelementer

Utgifter i 2002 i forbindelse med etableringen ble dekket over Justisdepartementets budsjett⁴. Viktige kostnadselementer var knyttet til

- innbemanning og rekruttering av personale i Trondheim
- anskaffelse/leie av lokaler
- investeringer i kontorutstyr med mer
- personalpolitiske omstillingstiltak i forbindelse med nedleggningen av Domstolavdelingen i Justisdepartementet

⁴ 2003 er det første året hvor det finnes et eget budsjettvedtak om DA i statsbudsjettet.

I statsbudsjettet for 2003 fikk DA et eget kapittel, og bevilgningen dette året inneholdt en særskilt bevilgning til investeringer og ekstraordinære utgifter for etableringen av DA. Dette var i stor grad merutgifter til omstillingsavtaler for personalet ved IKT-enheten, som på dette tidspunktet lå i Oslo. Etter dette har det ikke vært særskilte bevilgninger for dekning av merutgifter for den opprinnelige etableringen av DA.

Andre identifiserte kostnadselementer i forbindelse med etableringen i Trondheim omfatter blant annet økte driftsutgifter blant annet i forbindelse med

- etablering av styrer, råd og utvalg
- overlappende bemanning i en overgangsperiode
- økte reiseutgifter

Det foreligger ikke særskilte beregninger av kostnader/gevinster ved lokalisering i Trondheim i forhold til alternativ geografisk lokalisering.

3.3.2 Etableringen av Statens Landbruksforvaltning

Utgangspunktet for etableringen

Statens Kornforretning (SKF), Omsetningsrådets sekretariat (OR), Fraktkontoret for slakt (FKS) og deler av Statens Landbruksbank (SLB) ble fusjonert og formelt etablert som Statens landbruksforvaltning (SLF) fra 1. juli 2000. Landbruksdepartementet (LD) flyttet samtidig ut noen av sine oppgaver til den nye forvaltningsenheten. De fire virksomhetene forvaltet ulike sentrale landbrukspolitiske virkemidler for Landbruksdepartementet, blant annet markeds- og tilskuddsordninger under jordbruksavtalen.

Statens Kornforretning og Statens Landbruksbank var direkte underlagt Landbruksdepartementet, mens Omsetningsrådets sekretariat og Fraktkontoret for slakt hadde en friere stilling i forhold til departementet.

Formålet med samordningen var i følge St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 6 (1998-99):

”å effektivisere den statlige styringen av viktige virkemidler i landbrukspolitikken og å medvirke til en mer rasjonell og effektiv ressursbruk”.

Alle institusjonene var lokalisert i Oslo, men både Statens Kornforretning og Statens Landbruksbank hadde en del av sin virksomhet lokalisert utenfor Oslo. Institusjonene hadde til sammen 235 årsverk fordelt på 255 tilsatte. Av disse var om lag 50 tilsatt utenfor Oslo, derav 39 ved Statens Landbruksbank sine tre distriktskontorer i Bergen, Trondheim og Tromsø.

Identifiserte kostnads- og gevinstelementer

Statens Landbruksforvaltning har i brev av 17.09.04 til Riksrevisjonen redegjort for kostnadene relatert til omorganiseringen i perioden 1999 – 2001.

Kostnadselementene er her gruppert i tre grupper:

- Kostnader knyttet til Interimorganisasjon for samordningen av Statens kornforetning, Omsetningsrådet, Fraktkontoret for slakt og deler av Statens landbruksbank. Utgifter som ble dekket av særskilte bevilgninger til interimorganisasjonen var blant annet lønn til

administrerende direktør, kontorhold og andre nødvendige utgifter i tilknytning til samordningen, herunder utgifter til konsulentbistand. Medarbeiderne i interimorganisasjonen, unntatt lederen ble forutsatt avlønnnet på ordinær måte fra de virksomheter hvor de var tilsatt.

- Engangsutgifter knyttet til teknisk avvikling av de tidligere virksomhetene og nødvendig oppstartsutgifter for ny virksomhet – SLF Engangsutgiftene er i det fremlagte materialet spesifisert som følger:
 - Utgifter knyttet til tidligere lokaler
 - Flytteprosessen (flytting til/ fra lokaler)
 - Fellesfunksjoner (herunder kjøp av skilting, resepsjon, inventar, arkivfunksjon)
 - Informasjon (profileringsprogram, eksterninformasjon)
 - Økonomisystemer
 - IT - utstyr
 - Dubleringsutgifter (ift husleie, strøm med mer).
- Engangsutgifter knyttet til ombygning av nye lokaler (Stortingsgaten 28).
- En av de første oppgavene Samordningen måtte ta fatt på var å avklare lokaliseringen. Lokaliseringsbeslutningen innebar behov for betydelig ombygging og tilpasning. Det vises i denne sammenheng til at spørsmålet om alternativ lokalisering var utredet, men avvist tidligere i prosessen.

Det fremgår av underlagsmaterialet fra SLF at mye arbeid var organisert i prosjekter med deltagelse fra alle de fusjonerende organisasjonene. SLF har i brev av 17.09.04 til Riksrevisjonen antydnet at mellom 10 og 20 prosent av de fusjonerende organisasjonenes ressurser ble benyttet til samordningsspørsmål.

Gevinstelementer

- Effektivisering gjennom tilføring av nye oppgaver og personer (fra LD og SLB) uten økning i budsjettammen
- Effektivisering gjennom samlokalisering/stordriftsfordeler
- Effektivisering med hensyn til overordnet politisk styring.

3.3.3 Etablering av Norges forskningsråd

Utgangspunktet for etableringen

Norges forskningsråd (NFR) ble formelt etablert 1. januar 1993. Etableringen skjedde ved fusjon mellom de fem tidligere forskningsrådene: Norges teknisk-naturvitenskapelige Forskningsråd (NFR), Norges allmennvitenskapelige forskningsråd (NAVF), Norges fiskeriforskningsråd (NFFR), Norges landbruksvitenskapelige forskningsråd (NLVF) og Norges råd for anvendt samfunnsforskning (NORAS).

Fire av de tidligere forskningsrådene var i utgangspunktet lokalisert i Oslo, mens det femte, NFFR, var lokalisert i Trondheim. Stortinget vedtok å opprettholde virksomheten i Trondheim som en egen avdeling i den nye organisasjonen i en periode på 3 – 5 år. Resten av organisasjonen ble samlokalisert i nye lokaler i Oslo i august 1993. Frem til samlokaliseringen arbeidet nytilsatte ledere i det nye rådet med etableringen av den nye

organisasjonen, samtidig som alle de tidligere fem rådene ble opprettholdt som avdelinger for å sikre nødvendig kontinuitet i løpende virksomhet.

Etableringen av NFR skjedde i en tid med omfattende strukturreformer i norsk forskning, primært begrunnet med forskningens økende betydning for samfunnet, og i lys av dette et behov for å styrke samordningen og heve kvaliteten i forskningssystemet. Hovedmålet med reformene var å etablere faglig sterke forskningsmiljøer som samarbeidet godt, og et finansieringssystem som ivaretok samfunnets overordnede prioriteringer og behov for forskningsbasert kunnskap.

Myndighetene la til grunn at omorganiseringsfasen ville være meget arbeidskrevende, og at det derfor på 2 - 3 års sikt ikke ville være aktuelt med administrative innsparinger av betydning. Av det materialet som er innhentet fra Forskningsrådet, fremgår det imidlertid at de administrative bevilgningene ikke var tilstrekkelige til å dekke kostnadene ved omstillingen uten at antall ansatte ble redusert. Som følge av lav ressurstilgang ble det derfor i 3 års perioden 1994-96 gjennomført flere nedbemanningsprosesser. Det ble i forbindelse med disse brukt personalpolitiske tiltak, men ikke oppsigelser. Administrasjonen ble i løpet av disse årene redusert med 15 %, fra ca 345 årsverk på etableringstidspunktet til ca 286 årsverk i 1996.

Identifiserte kostnads- og gevinstelementer

Stortinget ga en ekstrabevilgning på 3 mill. kroner til å planlegge etableringen og oppnevne et interimstyre. For øvrig ble det forutsatt at alle kostnader i forbindelse med etableringen skulle dekkes innenfor ordinære budsjettammer. Dette gjaldt også økte husleiekostnader, som en følge av at langsiktige leiekontrakter ikke kunne sies opp med øyeblikkelig virkning, og som følge av at Stortinget vedtok å opprettholde en avdeling for fiskeriforskning i Trondheim. Arbeidsinnsatsen i forbindelse med omleggingen har i all hovedsak vært ivare tatt av eget personell i tillegg til ordinære oppgaver, og er ikke registrert.

Sentrale kostnadselementer knyttet til omstillingen fra fem til ett råd var blant annet knyttet til dobbelt ledelse i en interimperiode, omlegging av administrative systemer, organisasjonsutvikling, dobbelt husleie, bemanningstilpasning med mer.

Selv om det ved etableringen ikke ble stilt krav til innsparing, forutsatte myndighetene at det på lengre sikt skulle skje en administrativ effektivisering. Forskningsrådet understreker i det oversendte underlagsmaterialet at det er vanskelig å kvantifisere hvilke gevinster som faktisk er oppnådd.

Materialet indikerer imidlertid en administrativ effektivisering i form av:

- Økt produktivitet
- Økt delegering (overføring) av forvaltningsoppgaver knyttet til forskningsinstitusjonene
- Rasjonalisering av FoU-administrativt arbeid
- Reduksjon av antallet styringsorganer og faglige råd. De største reduksjonene skjedde i sammenheng med fusjonen, og i neste fase etter omorganiseringen i 2002-2003.

3.4 Omdanning til statsaksjeselskap

Kartlegging av kostnads- og gevinstelementer innenfor denne omstillingskategorien bygger på en gjennomgang av tilgjengelig materiale vedrørende selskapsetableringen av henholdsvis

- Vegvesenets produksjonsvirksomhet - Mesta AS
- Arbeidsforskningsinstituttet AFI AS.

3.4.1 Etableringen av Mesta AS

Utgangspunktet for etableringen

Vegvesenets produksjonsvirksomhet ble skilt ut fra statens vegvesen og etablert som aksjeselskap underlagt Samferdselsdepartementet pr. 1. januar 2003.

Omdanningen av produksjonsvirksomheten til statsaksjeselskap skjedde parallelt med en omfattende omorganisering også i forvaltningsdelen av Statens vegvesen. Forvaltningen av statens eierinteresser er senere overført til Nærings- og handelsdepartementet (2005).

Forslaget om selskapsetablering var begrunnet med at omdanningen ville åpne for full konkurranse om drift, vedlikehold og utbygging av vegnettet i Norge, og at dette ville gi grunnlag for en betydelig effektivisering. Følgende forutsetninger som ble lagt til grunn ved etableringen av selskapet, er fulgt opp:

- Drift og vedlikehold
 - Alle asfaltkontrakter ble konkurranseutsatt fra 1.1.2003
 - Funksjonskontraktene for drift og vedlikehold ble vedtatt satt ut over 4 år, hvor den siste fjerdedelen ble konkurranseutsatt pr. 1. september 2006.
- Investeringer
 - Alle nye kontrakter ble konkurranseutsatt fra 1.1.2003
 - Gradvis avvikling av overgangskontrakter⁵.

Det ble i forbindelse med omdanningen lagt stor vekt på at selskapet skulle kunne inngå langsiktige finansieringsavtaler i det private markedet, og at selskapet for øvrig måtte gis betingelser på linje med konkurrerende selskaper.

Det ble i stortingsfremlegget om omdanningen lagt til grunn at det ville være behov for en vesentlig bemanningstilpasning i forbindelse med konkurranseutsettingen. For å håndtere overtalligheten ble det bevilget midler til restrukturering over statsbudsjettet i en treårsperiode (2003, 2004, 2005). Det ble samtidig vedtatt en egen omstillingslov om overgangsbestemmelser for de ansatte i selskapet.

Produksjonsvirksomheten hadde ca 5000 ansatte på omdanningstidspunktet. Bemanningen var i 2005 redusert til ca 3 300 ansatte (gjennomsnitt for året).

Det ble i opprettet et interimsselskap våren 2002 med oppgave å forberede selskapsetableringen.

⁵ Alle overgangskontrakter er nå avviklet.

Identifiserte kostnads- og gevinstelementer

Kostnadselementer:

- Etablering og drift av interimsselskap
- Driften av interimsselskapet ble hovedsakelig dekket over vegvesenets budsjett uten ekstra bevilgninger
- Kostnadselementer i interimfasen (forut for etablering av selskapet) omfattet dels bruk av interne ressurser til å forberede selskapsetableringen, dels bruk av eksterne konsulenter, blant annet i forbindelse med verdivurderinger og fastsettelse av selskapets åpningsbalanse
- Systemkostnader som følge av endring av tilknytningsform
- Restruktureringskostnader
 - Identifiserte restruktureringskostnader omfattet:
 - Tidligpensjonering
 - Tjenstepensjonsordning
 - Opprettholdelse av særaldersgrense
 - Flyttekostnader, pendling og bibehold av lønn, sanering av maskiner
- Ventelønn.

Gevinster

Evalueringer indikerer betydelig effektiviseringsgevinster som følge av mer effektiv ressursbruk og konkurranseutsetting.

3.4.2 Etableringen av AFI AS

Utgangspunktet for etableringen

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) ble omdannet fra forvaltningsorgan til et heleid statlig aksjeselskap under Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) pr. 1. juli 2002. Viktige begrunnelser for omdanningen var å gi instituttet større faglig og organisatorisk fleksibilitet.

AFI ble først, jf. St.prp. nr. 1 (2001-2002), foreslått omdannet fra forvaltningsorgan til stiftelse pr. 1. januar 2002. Forslaget ble imidlertid endret i St.prp. nr. 1, Tillegg nr. 4. Tidspunktet for omdannelsen ble samtidig utsatt til 1. juli.

Instituttets hovedmål er å drive tverrfaglig arbeidslivsforskning. Det ble i premissene for omdanningen til aksjeselskap lagt til grunn at instituttet fortsatt skulle drive allmenntilgjengelig forskningsvirksomhet, og at virksomheten ikke skulle ha til formål å skaffe aksjeeierne økonomisk utbytte. Det ble samtidig gitt uttrykk for at staten på sikt ikke ønsket å være eiere og heller ikke nødvendigvis deleier av instituttet, og at det derfor ville være et sentralt anliggende å skaffe selskapet en eller flere nye eiere.

Nytt eierskap ble ikke avklart før i 2004, og selskapets første styre brukte frem til da mye av sin tid på prosessen med å finne nye eiere. Forvaltningen av statens eierinteresser i selskapet ble pr. 1. januar 2005 overført fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet til Utdannings- og forskningsdepartementet - UFD (nå Kunnskapsdepartementet/KD). UFD/KD har delegert fullmakten til å

forvalte statens eierinteresser i selskapet til Høgskolen i Oslo i samarbeide med to andre høgskoler.

Instituttet hadde på omdanningstidspunktet 48 ansatte. Det var ikke forutsatt noen nedbemanning som følge av omdanningen.

Det ble i forbindelse med omstillingen lagt frem en egen omstillingslov, jf. Ot.prp. nr. 73 (2001-2002) Det er i proposisjonen lagt til grunn at

- den enkelte arbeidstakers tilsettingsforhold løper uavbrutt videre inn i AFI AS da selskapet er å anse som videreføring av eksisterende virksomhet
- tilsatte i AFI AS for en periode på tre år, beregnet fra overgangstidspunktet, omfattes av tjenestemannsloven § 13 nr. 2 til nr. 6 med hensyn til fortrinnsrett til statlige stillinger og ventelønnsrettigheter

Gjennomsnittlig antall i årsverk i AFI AS har i 2005 vært 48 mot 46 i 2004.

Identifiserte kostnads- og gevinstelementer

AFI opplyser at det er vanskelig å anslå tidsbruken internt i forbindelse med omstillingsarbeidet, men at det har vært tidkrevende, særlig året før omdanningen og det første året etter selskapsetableringen. At selskapet ble etablert midt i et regnskapsår bidro til en ekstra arbeidsbelastning.

En utarbeidet oversikt over påløpte omstillingskostnader pr. 31.12.02 inkluderer følgende typer kostnadselementer:

- Konsulentbistand i forbindelse med økonomisk og juridisk rådgivning
- Systemkostnader
- Profilerings- og informasjonskostnader
- Kompetansebygging
- Velferdstiltak
- Kostnader knyttet til bruk av midlertidig arbeidskraft.

Effektiviseringsgevinstene er i følge AFI vanskelig å beregne.

3.5 Geografisk flytting av forvaltningsorganer

De utvalgte virksomhetene innenfor kategorien geografisk flytting omfatter:

- Husbanken – fra Oslo til Drammen
- Kystdirektoratet – fra Oslo til Ålesund
- Norsk polarinstitutt – fra Oslo til Tromsø.

3.5.1 Flytting av Husbanken til Drammen

Utgangspunktet for flyttingen

Husbankens hovedkontor flyttet fra Oslo til Drammen i august 2005. Flyttingen fremstår som en direkte oppfølging av Storbymeldingens strategi⁶ om at byene i

⁶ Jf. St.meld. nr. 31 (2002-2003)

Østlandsområdet skal kunne avlaste Oslo. Særlig Drammen ble fremhevet i denne strategien.

Følgende personalpolitiske tiltak ble iverksatt med sikte på å få de ansatte til å forbli i Husbanken også etter flytting og for å gjøre pendling enklere:

- Anledning til å få merreisetid til/fra Drammen medregnet inn i arbeidstiden
- Økonomisk kompensasjon for å dekke merkostnader til kollektivtransport (Ca. 90 % av ansatte har valgt denne ordningen)
- Parkeringsplass i eller ved bygget i Drammen (Ca. 10 % av ansatte har valgt denne ordningen).

Tiltakene ble gjennom forhandlinger vedtatt gjort gjeldende for to år.

Av de 140 ansatte i Husbanken på omstillingstidspunktet har kun et fåtall sluttet.

Identifiserte kostnads- og gevinstelementer

Husbanken har bidratt med å fremskaffe dokumentasjon for beregnede kostnader og gevinster i forbindelse med flyttingen. Følgende kostnads- og gevinstelementer er inkludert:

Kostnadselementer:

- Kompensasjon for vedlikehold i de gamle kontorlokalene
- Flyttekostnader
- Investeringer i møbler med videre
- Personalpolitiske tiltak.

Gevinstelementer:

- Redusert husleie
- Mer effektivt arbeid
- Billigere arbeidskraft.

Redusert husleie er anslått å gi en årlig gevinst på 1,2 mill. kroner. Øvrige gevinster er ikke tallfestet.

3.5.2 Flytting av Kystdirektoratet til Ålesund

Utgangspunktet for flyttingen

Kystdirektoratet ble formelt etablert i Ålesund pr. 1. januar 2002. Fra samme tidspunkt ble en rekke oppgaver som tidligere ble utført i Kystdirektoratet, overført til de fem distriktsenhetene i Kystverket. I tillegg ble Kystverkets anleggs- og entreprenørvirksomhet utskilt som en egen resultatenhet, lokalisert i Kabelvåg. Innholdet i omleggingen er nærmere omtalt i St.prp. nr. 1 (2001-2002) fra Fiskeridepartementet.

Desentraliseringen av oppgavene har medført at distriktskontorene og produksjonsenheten er blitt tilført et antall nye stillinger, samtidig som antallet stillinger i direktoratet er kraftig redusert. Mens Kystdirektoratet i Oslo hadde vel 80 medarbeidere, ble det i forbindelse med flyttingen til Ålesund lagt til grunn et bemanningsbehov på 40 stillinger.

Rekrutteringsprosessen til Kystdirektoratet i Ålesund startet i september 2001, etter at det var blitt klart hvor mange av medarbeiderne i Oslo som ville flytte med. Pr. 31.07.06 var 35 av i alt 40 medarbeidere på plass i Ålesund. Av de tidligere ansatte i Kystdirektoratet valgte 7 medarbeidere å flytte med til Ålesund, mens 15 fikk nytt ansettelsesforhold ved et regionkontor.

I en overgangsperiode var virksomheten både lokalisert i Oslo og Ålesund. Virksomhet i Oslo ble gradvis trappet ned etter hvert som nye funksjoner og stillinger ble etablert i Ålesund. Utflyttingen fra lokalene i Oslo ble sluttført i første kvartal 2003.

Kystdirektoratet har i en rapport september 2002 redegjort for sine erfaringer så langt med hensyn til flytting og rekruttering av personell til Kystdirektoratet i Ålesund og til Kystverkets øvrige enheter i resten av landet. Av rapporten fremgår det blant annet at ”prosessen med rekruttering av nøkkelpersoner til *det nye Kystdirektoratet i Ålesund* er så godt som fullført med overveiende positive erfaringer så langt.”

Identifiserte kostnads- og gevinstelementer

I forbindelse med flytting av Kystdirektoratet fra Oslo til Ålesund ble Asplan Viak engasjert til å vurdere de kostnadsmessige konsekvensene av flyttingen. Asplan har estimert de samlede kostnadene for flytting i perioden 2001-2011 for tre alternativer, jf. nærmere omtale i kap. 5.

Identifiserte kostnadselementer omfatter i hovedsak personalkostnader, herunder antatte ventelønnskostnader til en del av de ansatte som ikke ønsker å flytte.

Følgende kostnadselementer er identifisert og inngår i beregningene, jf. også gjennomgangen i kap. 5:

- Investeringer i kontorutstyr og IT-utstyr i forbindelse med oppbygging av virksomheten i Ålesund og fortsatt drift i Oslo i en overgangsperiode.
- Flyttekostnader, herunder:
 - Visningstur for ansatte med feller
 - Flytting av personell/ventelønn
 - Flytting av rekvisita, løsøre og arkiv
 - Kostnader til ventelønn
 - Rekrutteringskostnader
 - Dublering av personale/lønnskostnader
 - Dublering av husleie
 - Økte reisekostnader.

3.5.3 Flytting av Polarinstituttet til Tromsø

Utgangspunktet for flyttingen

Vedtaket om å flytte Norsk polarinstitutt (NP) fra Oslo til Tromsø ble truffet i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 42 (1992-93) om Norsk Polarforskning, og fremstår som ett av flere tiltak for å styrke polarforskningen i Norge. Stortingsbehandlingen la samtidig grunnlaget for etableringen av

”Senter for miljø og samarbeid i polarområdene og Barentsregionen” – Polarmiljøsenderet (POMI).

En av premissene for flyttingen av NP var at instituttet skulle etablere en Tromsø-avdeling som formelt ble opprettet fra 01.01.94, samtidig som det ble lagt opp til at flytting av hele instituttet til Tromsø skulle skje gradvis over tid. Dette medførte blant annet at NP måtte skaffe midlertidige lokaler, som i løpet av flytteprosessen (1994-1999) måtte økes etter hvert som nytt personell tiltrådte i Tromsø. Fra 01.01.97 ble NP ledet fra Tromsø – dvs. at direktør med linjeledere (avd.direktører) var på plass i Tromsø. På dette tidspunkt var det fortsatt flest ansatte i Oslo (ca. 30 medarbeidere i Tromsø og ca 45 i Oslo). Flytteprosessen varte frem til innflytting i nytt bygg som ble åpnet 1. desember 1998. Ved endelig flytting fulgte kun 10 av 100 ansatte med til Tromsø.

NP hadde ved inngangen av 2007 en stab på omkring 120 personer som enten er fast ansatt eller har langvarige engasjement. Kun en håndfull medarbeidere er igjen fra tiden før flyttevedtaket – dvs. at nesten hele bemanningen er skiftet ut. Ansattes gjennomsnittsalder er redusert med 12-13 år i forhold til det den var forut for flyttingen. Omtrent 10 nasjoner er representert blant instituttets ansatte.

Identifiserte kostnads- og gevinstelementer

NP fikk i perioden 1994 – 2000 ekstra ressurser for gjennomføring av flytteprosessen. NP har utarbeidet et eget omstillingsregnskap som viser bruken av midlene. Følgende kostnadselementer inngår i regnskapet:

- Lønnskostnader, dublering
- Leiekostnader, dublering av kontorlokaler og utstyr
- Inventar og utstyr, inkludert IT
- Personalpolitiske omstillingstiltak
- Rekrutteringskostnader
- Administrative reiser
- Vikartjenester
- Innflytting i nytt bygg
- Nytt bygg – økte leiekostnader og etablering.

Av den fremlagte dokumentasjonen i forbindelse med utredning og gjennomføring av flyttingen fremgår det at skeptikerne mente at flytting til Tromsø ville gjøre det vanskelig å skaffe kvalifisert arbeidskraft til instituttet, men at dette ikke har vist seg å være tilfelle. Når det gjelder indirekte kostnader viser NP til at flytteprosessen på kort sikt medførte en kostnad i form av tap av institusjonell langtidshukommelse, samt tap av et nasjonalt og internasjonale nettverk, men at realkompetansen pr. i dag er minst på samme nivå som forut for flyttingen.

Gevinster

NP mener flyttingen har hatt en rekke positive effekter blant annet ved at flyttingen av PT, sammen med etableringen av Polarmiljøsenderet, har medvirket til at flere andre institusjoner, herunder NILU, NGU, Statens Strålevern og NIKU har valgt å etablere seg i Tromsø, og at nevnte etableringer til sammen har ført til en betydelig styrking av kompetansen i Nord-Norge på

viktige miljøområder. En annen effekt som tillegges vekt er etablering av opplevelsessenteret Polaria, som, ifølge NP ikke hadde eksistert uten at NP var blitt lokalisert i Tromsø.

4 Identifiserte kostnads- og gevinstelementer

Casestudiene gir generelt inntrykk av at gjennomførte kostnadsberegninger knyttet til den enkelte omstilling har vært konsentrert om virksomhetsspesifikke *utgifter* og finansieringen av disse over statsbudsjettet. Oppmerksomheten når det gjelder gevinstrealisering har i stor grad vært fokusert på *potensialet for effektivisering* gjennom *utgiftsreduksjoner* og *mer effektive styringssystemer*.

Vår oppsummering på bakgrunn av kartleggingen fremgår av kap. 4.1- 4.6. Oppsummeringen er brukt som utgangspunkt for å drøfte alternative måter å gruppere identifiserte kostnads- og gevinstelementer på. Vi har, i tråd med forutsetningene om dette i mandatet, lagt til grunn at kostnads- og gevinstelementene skal holdes på et overordnet nivå. Vi har samtidig, ved bruk av eksempler knyttet til enkeltstående case, søkt å illustrere viktige forskjeller og likheter *mellom* og *innen* de ulike omstillingskategoriene.

4.1 Identifiserte kostnadselementer

Praksis med hensyn til begrepsbruk og gruppering av kostnadselementer på et mer overordnet nivå varierer. Vår vurdering er at de mest sentrale kostnadselementene i hovedsak vil kunne grupperes innenfor følgende grupper:

- Investeringer (lokaler, kontorutstyr, IKT med mer)
- Systemkostnader
- Rekrutterings- og opplæringskostnader
- Flyttekostnader
- Dublering av bemanning/økte lønnskostnader
- Dublering av husleie/økte utgifter til kontordrift
- Ventelønn
- Bruk av særskilte personalpolitiske omstillingsvirkemidler ved nedbemanning og/eller flytting.

Enkelte kostnadselementer vil alternativt kunne grupperes innenfor flere av gruppene. Vår gjennomgang og analyse er basert på følgende inndeling:

Investeringer

Omfatter kostnader i forbindelse med nye/tilpasning av lokaler, kjøp av kontorutstyr, IKT-utstyr med mer.

Systemkostnader

Omfatter kostnader i forbindelse med etablering av nye og/eller endringer i eksisterende administrative og eller økonomiske systemer, IKT-løsninger med mer. Kostnader som følge av endring av rammebetingelser i forbindelse med omdanning fra forvaltningsorgan til aksjeselskap, herunder kostnader knyttet til etablering av åpningsbalanse for aksjeselskapet, er i vår analyse inkludert i denne gruppen, jf. for øvrig nærmere omtale av dette i kap. 4.5.

Rekrutterings- og opplæringskostnader

Omfatter kostnader knyttet til ansettelsesprosesser, opplæring og kompetanseutvikling.

Flyttekostnader

Omfatter kostnader knyttet til fysisk flytting av personer, kontorutstyr, kontorrekvisita, herunder også kostnader i forbindelse med avslutning av leieforhold, avlevering av arkiver med mer. Merkostnader ved tjenestereiser med mer er også inkludert i denne gruppen.

Dublering av bemanning/økte lønnskostnader

Omfatter kostnader knyttet til økt bemanning/innleid hjelp i en overgangsperiode, inkludert etablering og drift av eventuelt interimsorganisasjon/ interimsselskap.

Dublering av husleie/økte utgifter til kontordrift

Omfatter blant annet kostnader ved ubenyttede lokaler, midlertidig kontordrift på flere steder med mer.

Ventelønn

Kostnader til ventelønn vil kunne påregnes ved overtallighet og bruk av oppsigelser i den sammenheng, jf. nærmere behandling av dette i kap. 4.3.

Bruk av personalpolitiske omstillingsvirkemidler ved nedbemanning og/eller flytting

Gruppen omfatter kostnader ved bruk av personalpolitiske virkemidler i henhold til særavtaler, herunder sentral særavtale mellom staten som arbeidsgiver og hovedsammenslutningene om personalpolitiske tiltak ved omstillinger som medfører geografisk flytting av virksomheter, og/eller nedbemanning. De enkelte virkemidlene og bruken av disse i ulike omstillingscase er nærmere omtalt i kap. 4.4.

En rekke av ovennevnte kostnadselementer går igjen i de fleste av casene. Viktige likheter og forskjeller er illustrert i nedenstående tabell.

Tabell 4.1.1 Kostnadselementer fordelt på case⁷

	Ny etablering		Sammenslåing			Nedlegging		Omdanning til AS		Flytting		
	LT	SJT	DA	SLF	NFR	SLB	KTR	MESTA	AFI	HB	KD	NP
Investeringer mm.	x	x	x	x	x			x	x	x	x	x
Systemkostnader	x	x	x	x	x			x	x		x	x
Rekrutterings- og opplæringskostnader	x	x	x	x	x			x	x		x	x
Flyttekostnader			x	x	x	x	x	x		x	x	x
Dublering bemanning/lønn			x	x	x		x	x	x		x	x
Dublering husleie/kontordrift			x		x		x				x	x
Kostnader knyttet til ventelønn			x			x	x	x			x	x
Bruk av omstillings-virkemidler			x		x	x	x	x		x	x	x

Mange av omstillingene er komplekse, og kostnadselementer knyttet til en og samme omstilling vil i flere tilfeller kunne relateres både til etablering, nedlegging, sammenslåing og geografisk flytting.

De fleste omstillinger innebærer betydelige kostnader i form av intern arbeidsinnsats og endret ressursallokering. Dette er også klart illustrert i underlagsmaterialet for de omstillingene som har vært studert i forprosjektet. Casestudiene tyder samtidig på at denne type kostnader i liten grad blir synliggjort med mindre de har budsjettmessige konsekvenser.

Andre typer kostnader som er identifisert i enkeltstående tilfeller, og som både vil være en kostnad for den enkelte virksomhet og som vil kunne ha konsekvenser i en bredere samfunnsøkonomisk sammenheng, er tap av kompetanse (for eksempel i forbindelse med flytting) og effektivitetstap (for eksempel på grunn av redusert administrativ kapasitet). Ved geografisk flytting vil for eksempel tap av kompetanse og/eller risiko for tap av kompetanse kunne fremstå som en betydelig kostnad, jf. nærmere drøfting av dette i kap. 5.

4.2 Identifiserte gevinstelementer

Omstilling begrunnes ofte ut fra effektiviseringshensyn. Sentrale mål bak mange omstillinger er både å oppnå en mer effektiv bruk av sysselsatt arbeidskraft og å oppnå innsparinger på statsbudsjettet. Dette er også viktige begrunnelser for mange av de omstillingene som omfattes av forprosjektet.

Vår oppsummering på bakgrunn av casestudiene, viser at de identifiserte gevinstelementene i stor grad er knyttet til kostnadseffektivisering og budsjettmessige effekter av dette. De identifiserte gevinstelementene er nært knyttet til virkemiddelbruken. Dette fremgår av underlagsmaterialet der det blant annet er skilt mellom

- effektivisering som følge av samordning

⁷ Jf. side 6 for en nærmere beskrivelse av forkortelsene.

-
- effektivisering som følge av samlokalisering
 - effektivisering som følge av endring av tilknytningsform og konkurranseutsetting
 - effektivisering som følge av nedbemanning

Identifiserte gevinstelementer inkluderer i første rekke:

- Økt aktivitet/tjenesteproduksjon innenfor uendret utgiftsramme
- Uendret aktivitet/tjenesteproduksjon innenfor lavere utgiftsramme
- Reduksjon i lønns og personalavhengige utgifter.

Som det fremgår av kap. 3 er det i første rekke omstillinger som innebærer nedlegging, horisontale sammenslåinger og selskapsetableringer, som er begrunnet med utgangspunkt i politiske mål om kostnadseffektivisering og/eller innsparinger på statsbudsjettet. Andre omstillinger er primært begrunnet med utgangspunkt i andre hensyn og mål, herunder

- et utvidet tjenestetilbud (Jernbanetilsynet og Lotteritilsynet)
- rettsikkerhet og likebehandling (DA og Jernbanetilsynet)

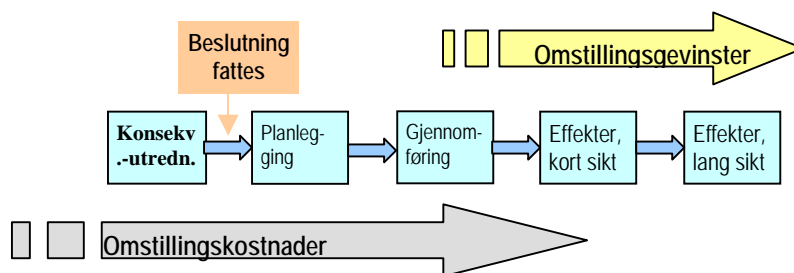
Når det gjelder omstillingskategorien geografisk flytting oppfattes målene å være mer komplekse, samtidig som de, i det materialet vi har hatt adgang til, ikke er klart konkretisert i delmål og resultatmål. Vi viser for øvrig til nærmere drøfting av dette i kap. 5 vedrørende beregning av kostnader og gevinster i forbindelse med flytting.

Manglende konkretisering av mål og resultatmål for gevinstrealisering i de omstillingene vi har studert, gjør at det innenfor rammen av forprosjektet er vanskelig å utarbeide en typologisering av gevinstelementer som utgangspunkt for en type sjekklister. Vår anbefaling vil imidlertid være at dette bør inngå som ett av flere temaer i hovedprosjektet. Fokus i denne sammenheng bør etter vår vurdering blant annet rettes mot metoder for utarbeiding av gevinstrealiseringsplaner og oppfølging av disse. Etablering av milepæler og planer for gevinstrealisering vil også legge premisser for hvor lenge det vil være naturlig å følge en omstilling.

4.3 Faser i en omstillingsprosess

4.3.1 Effektkjede

Rent skjematisk kan en omstillingsprosess ses som en kjede aktiviteter/produkter/effekter, jf. figur 1. Det hele starter med en "idé" – en politisk føring, et ønske, et behov eller lignende. Dersom tanken/ideen/beslutningen modnes skal det ideelt sett gjennomføres en konsekvensutredning, jf. utredningsinstruksen, for å beslutte valg av løsning. Deretter følger den konkrete planleggingen av omstillingen med faseinndeling og planer for milepæler, rapportering og oppfølging av gevinstmål. Omstillingene gjennomføres og man får noen effekter på kort og lang sikt.



Figur 4.3.1.1 Effektkjede, generalisert omstillingsprosess

Kostnadene vil ofte være små i de første fasene, større etter at beslutning er fattet og størst i forbindelse med gjennomføring. Gevinstene vil derimot normalt først bli realisert etter at omstillingen er gjennomført. At kostnader og gevinster opptrer på ulike tidspunkt innebærer at det ikke bare er viktig å identifisere ulike kostnads- og gevinstelementer etter art, men også å relatere de enkelte elementene til ulike faser og tidspunkter i omstillingsprosessen.

I de fleste tilfeller er det ikke noe klart skille mellom ulike faser i en omstillingsprosess. Viktige milepæler vil imidlertid være

- når vedtak om omstilling er fattet i regjering/storting
- når omstillingen formelt er gjennomført.

4.3.2 Tidsdimensjonen

Planlegging og gjennomføring av en omstilling vil ofte være en tids- og arbeidskrevende prosess som innebærer at gjennomføringen av omstillingen i *praksis* vil strekke seg langt utover tidspunktet for når omstillingen *formelt* er gjennomført. I noen tilfeller operer man med overgangsperioder på 2- 3 år etter at omstillingen formelt er gjennomført. Dette gjelder også flere av de eksemplene vi har sett på i vår studie. Casestudiene inneholder også flere eksempler på omstillinger som har strukket seg over atskillig lengre tid. Dette gjelder blant annet flyttingen av Polarinstituttet til Tromsø, sammenslåingen av de tidligere fem forskningsrådene, og etableringen av Domstoladministrasjonen i Trondheim. En fellesnevner for de tre sistnevnte omstillingene er at de alle omfatter elementer av geografisk flytting, og at flyttingen i utgangspunktet er forutsatt å skulle gjennomføres etappevis over flere år.

Statskonsult er i henhold til oppdragsbeskrivelsen bedt om å foreta en vurdering av hvor lenge en omstilling skal følges på bakgrunn av erfaringene fra de faktiske omstillingene som inngår i forprosjektstudien. Etter vår vurdering gir datamaterialet ingen holdepunkter for å komme med noen generell anbefaling om dette.

Vi mener imidlertid at det generelt vil være hensiktsmessig å skille mellom

- kostnader og gevinster i en planleggingsfase, definert som perioden etter at beslutning er fattet, men før beslutningen er formelt gjennomført

-
- kostnader og gevinster på omstillingstidspunktet og/eller umiddelbart etter at omstillingen formelt er gjennomført
 - kostnader og gevinster de første tre årene etter omstillingen
 - kostnader og gevinster på lengre sikt

Vi har i tabell 4.3.2.1, med utgangspunkt i et slikt skille, presentert en skisse til sjekklister for å identifisere sentrale kostnadselementer i ulike faser.

Manglende konkretisering av mål og resultatmål for gevinstrealisering i de omstillingene vi har studert, gjør det vanskelig å utarbeide en tilsvarende sjekklister for å identifisere gevinstpotensialet og realiserede gevinster. Vår anbefaling vil derfor være at det innenfor rammen av hovedprosjektet blant annet bør legges vekt på å utvikle metoder for klargjøring av mål og resultatmål ved omstillinger og for å registrere faktisk oppnådde resultater. Som påpekt i foregående kapitler vil utarbeiding av gevinstrealiseringsplaner være viktig både for å klargjøre målene med en omstilling og for å vurdere hvor lenge en omstillingsprosess bør følges.

Tabell 4.3.2.1 Faseinndeling av kostnader – forslag til sjekkliste

Kostnadselementer	Planleggingskostnader	Engangskostnader	Midlertidige kostnader <3 år	Langsiktige kostnader >3 år
Investeringer: <ul style="list-style-type: none"> • Lokaler • Kontorutstyr • IKT-utstyr • Andre investeringskostnader 				
Systemkostnader: <ul style="list-style-type: none"> • Endringer i adm. systemer • Endringer i øk. systemer • Organisasjonsutvikling • Andre kostnader 				
Rekrutterings- og opplæringskostnader: <ul style="list-style-type: none"> • Innbemanning/ansettelser • Kompetanseutvikling • Andre kostnader 				
Flyttekostnader: <ul style="list-style-type: none"> • Avslutning av leieforhold med mer • Fysisk flytting • Merkostnader tjenestereiser • Andre kostnader 				
Dublering av bemanning: <ul style="list-style-type: none"> • Økt bemanning • Bruk av ekstern arbeidskraft • Andre kostnader 				
Dublering av husleie/kontorutstyr: <ul style="list-style-type: none"> • Kostnader ved ubenyttede lokaler • Merkostnader ved drift flere steder • Andre kostnader 				
Bruk av omstillingsvirkemidler ved nedbemanning: <ul style="list-style-type: none"> • Ventelønn • Sluttvederlag • Tidligpensjon • Studiestønad/studiepermisjon • Andre tiltak 				
Bruk av omstillingsvirkemidler ved flytting: <ul style="list-style-type: none"> • Ventelønn • Sluttvederlag • Tidligpensjon • Lån/stønad til kjøp av bolig • Økt lønn til nøkkelpersonale • Pendlertilskudd • Reisetid som del av arbeidstid • Andre tiltak 				
Andre kostnader				
<ul style="list-style-type: none"> • Ressursbruk internt 				
<ul style="list-style-type: none"> • Produktivitetstap 				
<ul style="list-style-type: none"> • Tap av kompetanse 				
<ul style="list-style-type: none"> • Risiko for svekket tjenestetilbud 				
<ul style="list-style-type: none"> • Andre indirekte kostnader 				

Vi gjør spesielt oppmerksom på at vi i tabellen har inkludert en gruppe **andre kostnader** som er identifisert i det underlagsmaterialet vi har hatt tilgang til, men som i liten grad er synliggjort ved beregning av omstillingskostnader.

Dette gjelder

- ressursbruk internt
- produktivitetstap
- tap av kompetanse
- risiko for svekket tjenestetilbud

Listen er ikke ment å være uttømmende. Hvor langt man skal gå med hensyn til å inkludere ulike typer kostnader som ikke er lett å tallfeste i kroner og ører vil måtte vurderes nærmere i hvert enkelt tilfelle ut fra vesentlighet, blant annet ut fra en vurdering av *risikoen* for en temporær og/eller varig svekking av tjenestetilbudet som konsekvens av den aktuelle omstillingen.

4.4 Bruk av personalpolitiske omstillingsvirkemidler

Når det gjelder de personalpolitiske virkemidlene har vi i kap. 4.1 funnet det hensiktsmessig å skille mellom kostnader knyttet til bruk av ventelønn og kostnader knyttet til bruken av andre personalpolitiske omstillingsvirkemidler, herunder virkemidler i henhold til sentral særavtale om bruk av personalpolitiske virkemidler i omstillinger som omfatter geografisk flytting og/eller nedbemanning. Vi har i det følgende sett nærmere på hvilke virkemidler det her er snakk om og hvilke rammer som gjelder med hensyn til bruken av ulike virkemidler.

4.4.1 Regler om fortrinnsrett og ventelønn

Tjenestemannsloven § 13 har regler om såkalt fortrinnsrett og ventelønn for statstjenestemenn som blir sagt opp. Reglene om fortrinnsrett til ny stilling i staten og ventelønn gir i utgangspunktet de statsansatte et bedre vern ved oppsigelse på grunn av omstillinger enn det som følger av arbeidsmiljøloven. Reglene om fortrinnsrett og ventelønn vil også kunne gjøres gjeldende i en overgangsperiodeforbindelse med omdanning av forvaltningsorganer til statsaksjeselskaper, jf. omtalen av dette i kap. 4.4.4.

Utgifter til ventelønn vil som hovedregel bli belastet den enkelte virksomhets budsjett. Dette er blant annet illustrert i fremstillingen i kap. 5 i forbindelse med beregninger av kostnader og gevinster ved flyttingen av Kystdirektoratet til Ålesund.

4.4.2 Særavtaler om personalpolitiske omstillingsvirkemidler

Staten som arbeidsgiver og hovedsammenslutningene i staten har inngått en sentral særavtale om bruk av personalpolitiske omstillingsvirkemidler i omstillinger som omfatter geografisk flytting og/eller nedlegging, se http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/Tema/andre/Omstilling_i_staten/Virkemidler-ved-omstillinger-i-staten.html?id=414036

Virkemidlene er dels utformet med sikte på å håndtere de personalpolitiske utfordringene knyttet til overtallighet på en god måte, dels rettet mot

utfordringer knyttet til det å beholde nøkkelpersoner i forbindelse med geografisk flytting av en virksomhet. Virkemiddelpakken inkluderer blant annet

- høyere lønn for nøkkelpersonale
- gunstige lån og stønad forbindelse med kjøp av bolig
- velferdspermisjon til visningsreiser
- pendlertilskudd
- dekning av barnehageutgifter
- reisetid som del av arbeidstid ved dagpendling
- studiestønad
- tilskudd til kompetanseheving
- sluttvederlag

Sentrale særavtaler om personalpolitiske virkemidler i staten definerer *rammene* for hvilke virkemidler som vil kunne brukes. Den faktiske virkemiddelbruken vil samtidig måtte vurderes i hvert enkelt tilfelle. Den konkrete utforming av virkemidlene, herunder hvem som vil kunne omfattes av de enkelte virkemidlene fastsettes lokalt.

Det har innenfor rammen av forprosjektet ikke vært mulig å fremskaffe en samlet oversikt over bruken av personalpolitiske omstillingsvirkemidler virkemidler mer i detalj. Casestudiene indikerer imidlertid at mange av virkemidlene er relativt hyppig benyttet. For enkelte virksomheter er det også gitt detaljerte opplysninger både om utforming og bruk av ulike typer virkemidler. Det vil, etter vår vurdering, i et eventuelt hovedprosjekt være viktig å innhente ytterligere materiale om bruken av personalpolitiske omstillingsvirkemidler for med sikte på å analysere sammenhenger mellom virkemiddelbruk og oppnådde resultater.

4.4.3 Overgangsordninger for statlige aksjeselskaper

Utskilling av en virksomhet fra staten og etablering av virksomheten som aksjeselskap vil kunne være å anse som en virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljølovens forstand. Dette innebærer at den enkelte ansatte har nærmere lovbestemte rettigheter i forbindelse med omdanningen. Etter overføring til selskapet blir rettsstillingen endret. De ansattes status som statstjenestemenn opphører og den enkeltes arbeidsforhold vil bli regulert av arbeidsmiljøloven. Endringene skyldes at virksomheten etter omdanning til aksjeselskap ikke lenger vil være en del av staten som juridisk person.

Tjenestemannslovens bestemmelser om fortrinnsrett til annen statsstilling og retten til ventelønn har i praksis ofte blitt videreført i en overgangsperiode når virksomheter skilles ut fra staten og etableres som selskap. Forslag om nærmere definerte overgangsordninger, vanligvis for en periode på 3 år, fremmes for Stortinget i form av forslag til omdanningslov. En slik overgangsordning som sikret de ansattes rettigheter med hensyn til fortrinnsrett og ventelønn i en treårsperiode,⁸ ble vedtatt både ved etableringen av AFI AS og Mesta AS, jf. omtalen av dette i kap. 3. Utgifter til ventelønn belastes det enkelte selskap.

⁸ Tilsvarende overgangsordning ble også etablert i forbindelse med innlemming av deler av SLB i SND

4.5 Omdanningen fra forvaltningsorgan til selskap

Det går et viktig prinsipielt skille mellom omdanninger *innen* forvaltningen og fristilling i form av utskilling av virksomheter fra staten og statlige selskaps-etableringer. Et statlig eid selskap er som allerede nevnt ikke en del av staten juridisk, og vil heller ikke være underlagt Stortingets bevilgningsreglement. Virksomheten vil som aksjeselskap ha sin egen formue og stå ansvarlig for sine forpliktelser. Statens ansvar vil være begrenset.

Omdanningen i seg selv innebærer en overføring av verdier fra staten til et privatrettslig organ. Dette medfører at en sentral del av arbeidet med en selskapsetablering er knyttet til økonomiske vurderinger. Både virksomheten selv og overordnet departement vil ha behov for å benytte ekstern ekspertise i forbindelse med arbeidet.

4.5.1 Finansiering av selskaper

Finansieringen av selskapet skjer dels ved at staten skyter inn egenkapital-innskudd i form av aksjekapital, selskapskapital eller andre egenkapitalformer. Virksomheten vil i tillegg, innenfor rammen av gjeldende regelverk og eventuelle begrensninger i vedtektene, ha anledning til å ta opp lån i markedet. Statselskaper vil også kunne innvilges lån i statskassen til markedsmessige vilkår. Øvrig finansiering skjer gjennom driften.

Egenkapital og eventuelle lån som staten investerer ved etablering av selskapet tilføres selskapet i form av kontanter. Både egenkapitalen og lånet må utgifts-bevilges i sin helhet på statsbudsjettet. Selskapet kan benytte kontantene til å kjøpe de fysiske eiendelene fra staten til den prisen eiendelene er verdsatt. Netto bevilgning i statsbudsjettet vil dermed tilsvare kontanttilførselen av egenkapital.

Når man vurderer å fristille statlige virksomheter, må det foretas en grundig vurdering av det fremtidige selskaps levedyktighet, rammebetingelser og av markedet det skal operere i. Det vil i denne forbindelse blant annet måtte tas hensyn til at det i en overgangsperiode i forbindelse med etableringen vil kunne oppstå underskudd og synkende egenkapital inntil selskapet er kommet over i en normal driftssituasjon. Ulike etableringskostnader, herunder kostnader som følge av eventuell nedbemanning, vil måtte hensyntas ved fastsetting av selskapets åpningsbalanse.

4.5.2 Fastsetting av åpningsbalanse

Det økonomiske grunnlaget for virksomheten må avklares gjennom utarbeidelse av en åpningsbalanse med utgangspunkt i en forretningsplan for virksomheten. Åpningsbalansen er en oppstilling av selskapets eiendeler, gjeld og egenkapital på stiftelsestidspunktet. Åpningsbalansen skal gjenspeile de reelle verdier av selskapets aktiva og forpliktelser på stiftelsestidspunktet. Verdier fastsettes i henhold til markedsverdiprinsippet. For kundefordringer og andre kortsiktige eiendeler vil markedsverdien være pålydende verdi minus beregnet avsetning for tap.

Arbeidet med å fastsette åpningsbalansen er i de fleste tilfeller både omfattende og tidkrevende, og krever en betydelig ressursinnsats.

Konto for åpningsbalansen vil skjematisk kunne fremstilles slik:

Eiendeler	Gjeld og Egenkapital
Anleggsmidler	Forpliktelse
Omløpsmidler	Egenkapital

Anleggsmidler er eiendeler bestemt til varig eie eller bruk. Eksempler på anleggsmidler er bygninger, inventar, maskiner, langsiktige fordringer (over ett år til tilbakebetaling) etc. andre eiendeler er omløpsmidler.

4.5.3 Poster i åpningsbalansen

Statskonsult er i henhold til mandatet bedt om å redegjøre for hvilke typer eiendeler og forpliktelser som vil kunne inngå i en åpningsbalanse.

Redegjørelsen tar utgangspunkt i et tenkt eksempel.⁹ I praksis vil hver enkelt selskapsomdanning være unik, og løsninger som velges i forbindelse med etablering av åpningsbalansen i et tilfelle, vil ikke nødvendigvis kunne kopieres i et annet. Dette gjelder blant annet håndteringen av henholdsvis omstillingskostnader og pensjonsforpliktelser, som ofte vil være sentrale spørsmål ved fastsetting av åpningsbalansen. Eksempelet som er benyttet er med henvisning til dette kun ment som en illustrasjon.

Tabell 4.5.3.1 Forslag til åpningsbalanse for Naturanlegg AS

Eiendeler		Egenkapital, gjeld og forpliktelser	
<i>Anleggsmidler</i>	300	Egenkapital	275
<i>Omløpsmidler</i>		Lån fra staten	125
Kontanter / bank	230	Pensjonsforpliktelse	0
Andre omløpsmidler	20		
		Restruktureringsforpliktelse	120
		Kortsiktig gjeld	30
<i>Sum</i>	<i>550</i>	<i>Sum</i>	<i>550</i>

Overføring av anleggsmidler til virksomheten forutsetter som nevnt i de foregående kapitler en forutgående verdivurdering for å fastsette de *reelle verdier* av de aktiva som overføres. Det er i denne sammenheng viktig å merke seg at blant annet verdier av løpende kontrakter må med. Tilsvarende vil for eksempel eventuell leverandørgjeld, skyldig lønn til de ansatte med mer inngå som poster ved beregning av kortsiktig gjeld.

Et forvaltningsorgan som omdannes til aksjeselskap kan etter omdanningen velge å søke fortsatt medlemskap i Statens Pensjonskasse (SPK), eller kan la være og i stedet benytte seg av øvrige tilbud i markedet. Denne avveiningen må selskapets styre gjøre. I eksemplet er pensjonsforpliktelser oppført med null i åpningsbalansen. Beløpet null er et nettotall og følger av at brutto

⁹ JF.Veileder ved selskapsetableringer (MOD 2005)

pensjonsmidler tilsvarer brutto pensjonsforpliktelser. Bruttotallene må fremkomme i note til åpningsbalansen.

Omstillingskostnader

Statens tilskudd til dekning av omstillingskostnader kan enten bevilges som et engangsbeløp det første året eller det kan fordeles over omstillingsperioden. Uansett skal bevilgningen føres som en utgift i statsbudsjettet. Når omstillingsbehovet er godt kartlagt kan det være hensiktsmessig både for staten og for selskapet at hele omstillingstilskuddet bevilges med en gang. Forslaget i tabell 4.5.3 er basert på at dette skjer. Forpliktelsene knyttet til nedbemanning er allerede pådratt på etableringstidspunktet, og beløpet på 120 mill. kr må derfor fremgå som en forpliktelse i åpningsbalansen. Det forutsettes at hele omstillingstilskuddet likviditetsmessig overføres idet selskapet etableres.

Dersom Stortinget i stedet ønsker å fordele tilskuddet over to år med like beløp, bevilges 60 mill. kr det første året. Gitt at denne forutsetningen fremkommer av premissene for Stortingets vedtak, må en ved oppsettet av åpningsbalansen legge til grunn at Stortinget vil bevilge gjenstående beløp på 60 mill. kr året etterpå. Dermed må en føre opp en fordring mot staten på 60 mill. kr i selskapets åpningsbalanse.¹⁰

Som det fremgår av kap. 3 ble det for eksempel i forbindelse med etableringen av Mesta vedtatt å bevilge et restruktureringstilskudd i hvert år i en treårs periode (2003, 2004 og 2005).

4.6 Omstillinger gruppert etter virkemiddelbruk

De fleste omstillinger byr på store utfordringer når det gjelder å håndtere de personalmessige utfordringene. Forprosjektstudien viser også at kostnadene knyttet til bruken av personalpolitiske virkemidler ved mange omstillinger har vært store. Samtidig er kostnadsberegningene som regel begrenset til *utgiftene* for den enkelte virksomhet og/eller staten som følge av virkemidler knyttet til nedbemanning og/eller geografisk flytting.

Vi mener at det innenfor rammen av et eventuelt hovedprosjekt vil være spesielt viktig å fremskaffe bedre kunnskap om de **totale kostnadene og gevinstene** knyttet til bemanningstilpasning og/ eller ”kompetanseflukt” i forbindelse med flytting. Vi mener med henvisning til dette at det, for videre analyseformål, bør skilles mellom omstillinger som omfatter nedbemanning og/eller geografisk flytting og de som ikke gjør det. Vi vil videre foreslå at det skilles mellom omstillinger *innen* forvaltningen og omstillinger som innebærer en *utskilling* av en virksomhet fra staten. Omdanning av forvaltningsorganer og/eller deler av til aksjeselskaper vil være eksempler på omstillinger innenfor sistnevnte kategori.

¹⁰ Resonnementet forutsetter at Stortinget legger til grunn at virksomheten virkelig har en forpliktelse på 120 mill. kroner på åpningsbalansetidspunktet, og at man har til hensikt å fordele tilskuddet over to år. Det bør ut fra en slik forutsetning være tilstrekkelig sannsynlig at Naturanlegg AS i selskapsregnskapet kan føre opp en fordring mot staten på neste periodes forutsatte tilskudd. (Kfr. likevel ettårsprinsippet for bevilgninger i staten).

Tabell 4.6.1 viser hvordan virksomhetene som er studert i forprosjektet vil kunne grupperes i henhold til den foreslåtte inndelingen.

Tabell 4.6.1 Gruppering etter tilknytningsform og bruk av personalpolitiske virkemidler.

	Omstillinger i staten	Omdanning til AS
Ikke bruk av personalpolitiske virkemidler knyttet til nedbemanning og/eller flytting	Nyetablering: Etablering av Lotteritilsynet Etablering av Jernbanetilsynet Sammenslåing/etablering: Statens landbruksforvaltning (SLF)	Etablering av Arbeidsmarkedsforskningsinstituttet som aksjeselskap
Bruk av personalpolitiske virkemidler knyttet til nedbemanning og/eller flytting	Nedlegging: Konkurransetilsynets regionkontorer Statens landbruksbank Sammenslåing/etablering: Domstoladministrasjonen Norges forskningsråd (NFR) Flytting: Husbanken til Drammen Kystdirektoratet til Ålesund Norsk polarinstitutt til Tromsø	Etablering av vegvesenets produksjonsvirksomhet som aksjeselskap.

En rekke av de personalpolitiske omstillingsvirkemidlene har som mål å hindre uønsket tap av kompetanse i forbindelse med flyttinger. Utgiftene til bruk av personalpolitiske virkemidler inngår som et sentralt kostnadselement i flere av omstillingene. Tilsvarende burde etter vår vurdering kostnadene ved tap av kompetanse og eller risikoen for å miste verdifull kompetanse som konsekvens av en omstilling i en omstillingsprosess synliggjøres i beslutningsgrunnlaget *forut* for en eventuell beslutning om omstilling. Vi kan ut fra det materiale vi har hatt tilgang til ikke se at det er gjort. Vår anbefaling vil være at risiko-vurderinger og beregninger knyttet til risiko ved omstillinger gjøres til ett av flere hovedtemaer i et eventuelt hovedprosjekt.

5 Kostnader og gevinster ved flytting av virksomhet

Dette kapittelet er basert på de praktiske eksemplene flytting av Norsk polarinstitutt, Kystdirektoratet og Husbanken, Statskonsults kunnskaper om omstilling av statlige virksomheter og generell økonomisk teori.

Med flytting forstås at en virksomhet (etat) endrer lokalisering fra et sted (kommune) til et annet sted (kommune), og som innebærer at arbeidsmarkedet for virksomheten blir et annet (endret). I praksis har dette som oftest dreiet seg om utflytting fra Oslo, og til et sted som ligger så langt unna at arbeidstakere må flytte eller pendle, eller de velger å slutte. Dette vil som regel også innebære et mindre arbeidsmarked enn i hovedstaden.

Særlig på politisk nivå, men også på faglig nivå kan det være koblinger mellom flytting av statlige virksomheter og andre endringer i disse virksomhetene, så som endringer i organisasjon, oppgaver, arbeidsmåter eller faglige forhold. I dette avsnittet ser vi bort fra denne type endringer, for å konsentrere fremstillingen om flytting som sådan.

Utgangspunktet for, og hovedhensikten med flytting av statlig virksomhet vil normalt og generelt være politiske ønsker om at *ny lokalisering skal gi positive eksterne effekter*. Med positive eksterne effekter menes styrking av økonomi, næringsliv og levestandard i bestemte regioner eller distrikter. Hovedbegrunnelsen for omlokalisering er vanligvis *ikke behovet for interne forbedringer i virksomheten eller hensynet til brukere*, men det kan være begrunnelser og mål som kommer i tillegg. Dette vil variere fra tilfelle til tilfelle.

I dette kapitlet er formålet å belyse konsekvenser for kostnader og gevinster av flytting som sådan, og ikke konsekvenser som følger av andre hensyn, ønsker eller mål. *Vi velger derfor å se bort fra sistnevnte konsekvenser og konsentrerer analysen om virkninger som oppstår som følge av flytting og intet annet.*

5.1 Generell modell av en virksomhet eller etat

Det er ulike måter å analysere samfunnsøkonomiske virkninger av flytting av statlige virksomheter. Det kan være formålstjenlig å sette opp en enkel ramme som beskriver en virksomhet og de resultater den oppnår, for på en *generell* måte å strukturere og illustrere hva flytting innebærer.

En statlig virksomhet har som oppgave å produsere tjenester. Vi forutsetter at mål for denne virksomheten er gitt politisk. Det kan gjøres et skille mellom tre typer variable:

Resultatvariable: De *overordnede mål* som virksomheten er opprettet for å ta seg av, som vi kaller y-variable.

Produktvariable: De *tjenester* som virksomheten produserer; som vi kaller *z*-variable.

Innsatsfaktorer: De *ressurser* som virksomheten bruker til å frembringe *z*-tjenestene; som vi kaller *x*-variable. Dette er arbeid, realkapital og ulike typer materialer og innsatsfaktorer som er nødvendige for å produsere tjenestene.

Samspillet mellom de tre typer variable kan formaliseres matematisk for å få en referanseramme for å anskueliggjøre effekter av flytting. Vi antar følgende sammenheng¹¹ mellom resultat- og produktvariable:

$$(1) Y=g(Z)$$

Når det gjelder produksjonen av *z*-variable antar vi samme form for sammenheng¹² mellom produkter og innsatsfaktorer *x* som for *y*-variablene:

$$(2) Z=f(X)$$

I denne modellen som består av (1) og (2) bestemmer valg av innsatsfaktorer *X* verdiene på *Z* og *Y* med gitt form på funksjonene *f* og *g*. En virksomhets mål vil primært være rettet mot størrelsen på og egenskapene ved *Z* og *Y*.

Med forutsetningene vi har gjort i det foregående legger vi til grunn at flytting innebærer at verdien på *Z* etter flytting skal ha minst like stor verdi (mengde og kvalitet) som før flytting. Dette vil normalt være en antagelse eller et mål for flyttinger. På forhånd kan man ikke vite om det faktisk blir slik.

Det vi med sikkerhet kan si om konsekvenser av flytting er at det vil skje endringer i noen av innsatsfaktorene, altså i *X*. Flytting vil jo nettopp dreie seg om å endre noen av innsatsfaktorene. Av sammenhengen (2) ovenfor vil en endring i *X* medføre endringer i tjenesteproduksjonen *Z* og i oppfyllelsen av overordnede samfunnsmessige mål *Y*.

I tillegg medfører flytting *eksterne effekter (kostnader og gevinster) uansett om slike effekter er tilsiktet eller ikke*, og gjelder virksomhet (privat og offentlig) og personer i

- området som fraflyttes
- området som tilflyttes
- eventuelt også andre områder

Disse eksterne effektene eller konsekvensene oppstår i prinsippet som følge av endringer i *X*, *Z* og *Y* (eventuelt også i *f* og *g*). Ved utflytting av én virksomhet

¹¹ I denne *g*-funksjonen som definerer sammenhengen mellom den uavhengig variable *Z* og den avhengig variable *Y*, tenker vi oss at *Z* er et uttrykk for et bestemt antall produktvariable *z*, dvs. en vektor, som antas å ha ikke-negative virkninger på resultatvariabelen *Y*, som også består av et gitt antall *y*-variable. Det kan hende at ikke alle *z*-variable har virkninger på hver enkelt *y*-variabel.

¹² I denne *f*-funksjonen som definerer sammenhengen mellom de uavhengig variable *X* og den avhengig variable *Z*, tenker vi oss at *X* er et uttrykk for et bestemt antall innsatsfaktorer *x*, dvs. en vektor. Ikke alle *x*-variable gir nødvendigvis et positivt bidrag til hver produktvariabel *z*.

fra Oslo antas virkningene i Oslo og i arbeidsmarkedet for dette området relativt små sammenlignet med utflytting fra andre steder. Derimot antas virkningene i det tilflyttede området som vesentlig, og det vil gjerne ligge i selve argumentasjonen for flytting. Om virkningene for eventuelt også andre områder er det vanskelig å si noe generelt; det må vurderes i det enkelte tilfelle.

5.2 Kostnader generelt for virksomheten ved flytting

I det foreliggende materiale basert på flytting av Norsk polarinstitutt, Kystdirektoratet og Husbanken har Statskonsult delt inn kostnadene (endringer, dvs. økning eller reduksjon) ved innsatsfaktorer i noen generelle kategorier. En slik kategorisering eller liste som er satt opp nedenfor, kan selvsagt tenkes utformet på annen måte, men den er ment å skulle dekke de kostnader eller egentlig *endringer* i kostnader (mengde, pris og kvalitet) som i prinsippet kan oppstå ved flytting. Denne kategoriseringen kan betraktes som en variant av den vi har presentert i avsnitt 4.1 i de tilfeller som i hovedsak dreier seg om flytting.

- **Administrativ kapasitet i form av personale til styring og gjennomføring**
 - Egne ressurser
 - Leid hjelp.

Flytting vil kreve ekstra innsats fra ledelse og en del medarbeidere til planleggingen og gjennomføringen av de prosesser som inngår i å skulle fysisk flytte virksomheten. Dette vil i prinsippet komme i stedet for annen bruk av disse personalressursene (vi forutsetter at det ikke er vesentlig ledig administrativ kapasitet). Denne alternative ressursbruken er en kostnad. Selv om noe gjøres med egne ressurser, vil det i tillegg ofte være nødvendig å leie hjelp til deler av dette arbeidet, dels av kapasitetsgrunner og dels for å sikre tilstrekkelig kompetanse.

- **Lokaler**
 - Nye – leie, kjøpe, bygge
 - Eksisterende - salg, ut av leiekontrakt
 - Dublering, temporært eller varig.

De nye lokalene må enten leies eller kjøpes, og i begge tilfeller kan det hende at de også må bygges eller ombygges før innflytting. Kostnadsspennet her kan være stort, og bevilgninger på budsjettets utgiftsside tilsvarende. De lokalene som fraflyttes må enten selges (ved eie) eller virksomheten må finne måter å avslutte leiekontrakten på som minimaliserer kostnadene. Også her kan det ligge vesentlige kostnader på både kort og lang sikt. Hensynet til opprettholdelse av tjenesteproduksjonen minst mulig berørt av flytteprosessen vil kunne kreve at det i en viss tid drives fra minst to lokaliteter samtidig. Slik dublering medfører ekstra kostnader i en viss periode. Også hensynet til en mest mulig praktisk flytteprosess kan tilsi at ikke alle flytter samtidig. Det kan også tenkes at flytting fra for eksempel Oslo vil kreve at det her må etableres en viss virksomhet mer permanent, dersom det er viktig av hensyn til brukerne, for å gi mer nærhet og tilgjengelighet.

- **Utstyr – inventar, løsøre, arkiv og IKT**

- Flytting
- Kjøp av nytt
- Kassering/salg
- Dublering, temporært eller varig.

Alt utstyr som inventar, annet løsøre, arkiv og IKT må flyttes. Det er som regel slik at ikke alt er økonomisk og praktisk å ta med seg, og det kan dels skyldes alder og slitasje eller at utstyret er uhensiktsmessig pga de nye lokalenes utforming. I så fall blir det nødvendig å kjøpe noe nytt utstyr, og noe utstyr må kassereres, eventuelt kan de være mulig å selge noe, som vil gi inntekt. Tilsvarende som i forrige punkt om lokaler kan det være nødvendig å dublere utstyr temporært eller varig, avhengig av lokalsituasjonen. Behovet for dubleringen av utstyr vil direkte være en funksjon av dubleringen av lokaler.

- **Personale**

- Flytting
- Dublering, temporært eller varig
- Lønnsincentiver
- Reisestøtte
- Sluttvederlag
- Ventelønn¹³
- Rekruttering
- Kompetanseutvikling
- Annet.

Utgangspunktet her er at flytting av virksomhet innebærer at en stor del av personalet må skifte bosted, men ikke nødvendigvis alle. Flytting av bosted utløser økonomisk støtte til personalet også avhengig av deres familiesituasjon. Det kan av ulike grunner være aktuelt å dublere personalet i noen funksjoner og på noen steder kort eller lang tid. For å holde på personale vil det ofte bli tilbudt ulike former for økonomiske tillegg, både i en overgangsperiode og mer varig, for eksempel lønnsøkning, reisestøtte (pendling) og ulike frynsegoder. For dem som av ulike grunner ikke ønsker å fortsette i virksomheten etter flytting, kan det bli tilbudt støtte i form av sluttvederlag, hjelp til å finne ny jobb eller ventelønn. Ved frafall av personale må det settes i gang med å rekruttere nye medarbeidere. Dette vil kreve direkte utlegg til annonsering, betaling av utlegg ved arrangementer og intervjuer, og eventuelt ekstern bistand i en slik prosess. Dette vil også kreve ekstra intern kapasitet. Nye medarbeidere vil dessuten kunne gjøre det nødvendig å sette i verk tiltak for kompetanseutvikling, som også vil kunne innebære eksterne kjøp av tjenester og bruk av intern kapasitet.

¹³ Betales ikke direkte av en etat (forvaltningsorgan), men av staten sentralt. Ventelønnsutgifter fremgår derfor ikke av regnskapet til en slik virksomhet. Utgifter (kostnader) til ventelønn vil fremgå direkte av regnskapene til for eksempel et selskap.

-
- **Tjenestereiser (etter flytting)**
 - Endret omfang antall og lengde.

Ny geografisk beliggenhet kan påvirke omfang og mønster for tjenestereiser for ledelse og medarbeidere. Større avstander enn tidligere vil innebære høyere kostnader. Rutinemessig kontakt med overordnet departement, andre myndigheter eller andre organisasjoner (brukere og lignende) som før flytting ikke eller i liten grad krevde tjenestereiser, kan etter flytting kreve vesentlig mer reising.

5.3 Gevinster generelt for virksomheten ved flytting

Som nevnt legger vi til grunn at målet med flytting ikke er å oppnå interne gevinster i en virksomhet som sådan. Selv om gevinster ikke er tilsiktet, kan de likevel oppstå på ulike måter som følge av endringer i ulike innsatsfaktorer for eksempel pris og kvalitet. Eventuelle slike gevinster vil være vanskelige å anslå på forhånd, og vil generelt kunne være nokså tilfeldige. Dette vil blant annet dreie seg om gevinster som oppstår gjennom *reduksjon* i utgifter/kostnader, for eksempel gjennom leie av lokaler eller annet kjøp av lokale tjenester. Det kan også dreie seg om produktivitetsgevinster.

5.4 Andre kostnader og gevinster ved flytting – Eksterne effekter

Som tidligere påpekt vil det generelt oppstå effekter av flytting *utenfor* virksomheten. Noen av de eksterne effektene eller konsekvensene vil være *tilsiktet*, men andre oppstår *utisiktet*. Disse effektene vil oppstå i den regionen som fraflyttes og i den som tilflyttes, og eventuelt andre steder.

For virksomheten som flyttes vil særlig eventuelle endringer i forholdet til *brukere av tjenestene* ha betydning. For brukere vil dette kunne dreie seg om endringer i tilbudet som følge av endret lokalisering som kan slå ut i transaksjonskostnadene, dvs. kostnader for brukere forbundet med å nyttiggjøre seg tjenesten, og som har sammenheng med tilgjengelighet eller geografisk avstand (reisekostnad, tidskostnad). Slike effekter er også et uttrykk for endrete egenskaper ved tjenesten sett fra brukers side. I prinsippet kan disse effektene ha både positiv og negativ betydning.

Flytting kan også tenkes å påvirke forholdet til *samarbeidsparter* ved at geografisk avstand øker og direkte kontakt vil kreve mer tid og kostnader, men det kan også være motsatt i noen tilfeller.

Andre eksterne effekter kan oppstå lokalt og nasjonalt, og vil i hovedsak kunne henføres til tilbud og etterspørsel i

- arbeidsmarkedet lokalt og regionalt
- andre markeder - offentlig og privat virksomhet

Endringene i arbeidsmarkedet må ta utgangspunkt i hvor stor del av personalet som blir med eller ikke på flyttingen, og vil få konsekvenser både i tilflyttet og fraflyttet område. Endringene kan være kortsiktige eller langsiktige. Et viktig spørsmål er om arbeidsmarkedet over tid vil sørge for at rekruttering av nye medarbeidere med ønskede kvalifikasjoner til virksomheten kan skje på en tilfredsstillende måte. Et annet viktig spørsmål er om arbeidsmarkedet i fraflyttet område er i stand til å absorbere det personalet som ikke flytter, og som fortsatt skal arbeide.

For det personalet som flytter vil tilbudet av kommunale tjenester (blant annet helse, omsorg, skole og barnehage) og bolig tjenester (private og kommunale) være særlig viktige. Et viktig spørsmål vil være om tilbudskapiteten til kommunale og private virksomheter er i stand til å tilfredsstille denne økte etterspørselen. Tilflyttingen vil også øke etterspørselen (fra personalet og deres familier) etter andre varer og tjenester i andre markeder (for eksempel varehandel og transport). Flytting vil innebære økt etterspørsel etter tjenester på alle disse områdene på kort og lang sikt.

Flytting av virksomhet kan få positiv betydning for annen virksomhet (offentlig og privat) på det nye stedet gjennom at det bidrar til styrking av faglige miljøer og markeder uten at det behøver å ha direkte sammenheng med kjøp og salg av varer og tjenester. Det er utviklet teorier om hvordan "clustere" av bedrifter i relaterte bransjer som danner miljøer (produkter, teknologi og kompetanse) som kan bli spesielt innovative, og på ulike måter skape vekst og utvikling. Også ulike typer forvaltningsorganer kan være viktige bidragsyttere i slike miljøer.

5.5 Tallfesting av kostnader og gevinster

Hvilke kostnader og gevinster som ønskes tallfestet må vurderes ut fra hvilke forhold som må antas å være av vesentlig betydning for de ulike interessegrupper (brukere, virksomhet, departement, personale, kommune, region og næringsliv).

Det som har direkte betydning for finansiering av virksomheten må tallfestes, altså det som må innarbeides i virksomhetens utgiftsrammer på statsbudsjettet. Virksomheter som fører regnskap etter kontantprinsippet vil måtte identifisere *utgifter* i bestemte år, men ikke nødvendigvis *kostnader* basert på periodiseringsprinsippet. Tilsvarende gjelder gevinster: Det som ikke har betydning for budsjettet, vil ikke bli tallfestet av virksomheten. For overordnet departement (eventuelt også andre departementer) vil dette stille seg annerledes. Utretningsinstruksen stiller krav om at konsekvenser av for eksempel flytting av virksomhet utredes, herunder kostnader og gevinster både for virksomheten og samfunnsøkonomiske konsekvensene (kostnader og nytte) for øvrig. Dette er viktig styringsinformasjon. Det er ingen samfunnsøkonomiske analyser i de gjennomgåtte eksemplene.

5.5.1 Hva er tallfestet i eksemplene

Husbanken, Kystdirektoratet og Norsk polarinstitutt har tallfestet noen kostnader og gevinster. Statskonsult vil presisere at vi ikke har hatt anledning til

å studere i detalj tallmaterialet i disse eksemplene. En oppsummering *slik etatene selv presenterer materialet* gjengis nedenfor.

Tabell 5.5.1.1 Husbanken – Beregnede kostnader og gevinster ved flytting til Drammen

Tiltak	Årskostnad /- gevinst	Kostnad / gevinst over 10 år
Kompensasjon vedlikehold	3,0 mill. kr	3,0 mill. kr
Opprydding, flyttekostnader	1,0 mill. kr	1,0 mill. kr
Nye møbler ¹⁴	6,2 mill. kr	0 mill. kr
Personlig tilskudd kollektivtransport	0,9 mill. kr	1,8 mill. kr
Redusert leie	-1,2 mill. kr	-12,0 mill. kr
Mer effektivt arbeid	<i>Ikke kvantifisert</i>	<i>Ikke kvantifisert</i>
Billigere å rekruttere	0	0
Samlet kostnad (gevinst)	9,9 mill. kr	- 6,2 mill. kr

Kilde: Husbanken 2006

Flyttingen omfattet 140 personer. Det første året er det en kostnad på i alt 9,9 mill. kroner inkludert gevinst i redusert husleie, som tilsvarer 10,2 mill. kroner i 2006-verdi¹⁵. Resten av perioden er det regnet med årlig gevinst i redusert husleie og en kostnad bare andre året for personlig tilskudd til kollektivtransport til og fra jobb. Husbanken uttaler at over en 10-års periode vil flyttingen fra Oslo til Drammen være en økonomisk gevinst for Husbanken, hovedsakelig fordi husleien er redusert i forhold til i Oslo. Samlet gevinst tilsvarer 6,4 mill. kroner i 2006-verdi. Det er oppført en gevinst av mer effektivt arbeid som ikke er tallfestet. Kostnadene gjelder i hovedsak materielle forhold (møbler, lokaler og flytting) – i alt ca to tredeler av de totale kostnader, mens personalkostnadene er relativt små - ca én tredjedel. Kostnaden første året tilsvarer ca kr 73 000 pr. ansatt, og den årlig husleiegevinsten tilsvarer ca kr 8 900 pr. ansatt. Begge beløp i 2006-verdi.

Kystdirektoratet – Kostnadsberegninger ved flytting til Ålesund

Det er i forutsetningene for kostnadsberegningene lagt til grunn at det skulle være 44 stillinger i Ålesund. Kystdirektoratet i Oslo hadde 80 stillinger. Det er laget kostnadsberegninger for to alternativer. De detaljerte kostnadsberegningene for de to alternativene basisalternativet og reelt alternativ er vist i egne tabelloppstillinger. Dette er den mest omfattende beregning i de tre eksemplene. Det er gjort beregninger for en periode på ti år, og starter med det året beslutningen om flytting ble vedtatt. Beregningene reflekterer ikke bare flytting i seg selv, men også den interne omorganiseringen – mindre direktorat og tilsvarende større distriktsapparat. En sammenstilling av resultatene viser:

¹⁴ Kjøp av nye møbler var 7,2 mill. kroner som antas redusert flyttekostnadene betydelig – anslagsvis 1 mill. kroner. Samtidig anslås dette å ha redusert årlige investeringer i møbler i nærmeste ti år. Det er forutsatt at dette alt i alt fører til at redusert flyttekostnad og reduserte kostnader til nye møbler fører til at kostnader og gevinster blir null over perioden.

¹⁵ Prisjustert etter konsumprisindeksen desember 2006

Tabell 5.5.1.2 Kostnadssammenstilling - Kystdirektoratet

	Netto nåverdi og budsjettkostnad er beregnet for analyseperioden 2002-2011, samt for år null	
Alternativ	Netto nåverdi Nåverdi for valgt alternativ minus nåverdi for basis- alternativet	Budsjett kostnad Sum kostnad for beskrevet alternativ i 2001-kroner
Basisalternativet, fortsatt drift i Oslo	0	418,2 mill.
Reelt alternativ, 2 flytter til Ålesund, 8 til distriktene	-74,0 mill. 2001 kroner	494,8 mill.

Kilde: Asplan Viak, mars 2001

Netto nåverdi 2001 ved flytting var anslått til i alt *minus* 74,0 mill. kroner, tilsvarende minus 80,7 mill. kroner i 2006-verdi. Pr. stilling som skulle være i Ålesund tilsvarer det ca 1,8 mill. kroner (2006-verdi). For de 80 stillingene som var i Oslo tilsvarer dette ca 1 mill. kroner. Innholdet i "Basisalternativet" er vist nedenfor.

Tabell 5.5.1.3 Basisalternativet

Alternativ: BASIS ALTERNATIV		Analyseperiode - tall i mill kroner														
Antall som flytter	Blir i Oslo	1000 kr	Ant	Tid	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	
Analysesperiode	2001-2010															
INVESTERINGER																
Kontorutstyr		3 300	1													
IT-utstyr		19 400	1						3,9	3,9	3,9	3,9	3,9			
Flytting av rekvisita, løssøre og arkiv		3 650	1													
Arkiv til Riksarkivet		1 300	1													
Nedvasking av kontorer		125	1													
Sum investering				27,8					3,9	3,9	3,9	3,9	3,9			
PERSONELLKOSTNADER																
Lønnskostnader Oslo		30 000	84		30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	
Lønnskostnader Ålesund																
Overgangsordninger, 1/3 årslønn		119	40	0												
Visningstur til Ålesund		650	1													
Flyttekostnader, personell		35	0													
Annonsering, intervjuer		48	0													
Ventelønn, < 35		138	0	0												
Ventelønn, 35-39		146	0	0												
Ventelønn, 40-44		138	0	0												
Ventelønn, 45-49		150	0	0												
Ventelønn, > 50		151	0	0												
Sum personell					30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	
DRIFTSKOSTNADER																
Husleie Oslo		6 255	1		6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	
Fremleie, Oslo																
Husleie Ålesund		4 200														
Etableringsreiser		3,3	0													
Overgangsreiser		3,3	0	0,0												
Reiser Oslo-Ålesund		3,3	0													
Reiser fra distriktene til Ålesund			0													
Sum drift				56,1	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	
Sum					Mill kroner											
Kostnad basisalternativ				418,2	36,3	36,3	36,3	36,3	40,1	40,1	40,1	40,1	40,1	40,1	36,3	36,3

Nåverdi basisalternativ -303,9 mill kr

Merknader:

Tidshorisont = 2002-2011. Basisår, år null = 2001. Det påløper kostnader allerede i år null
 Det er forutsatt en oppgradering av IT-utstyr i perioden 2005-2009
 Basisalternativet inneholder ellers kun lønnsutgifter og driftsutgifter knyttet til leie av lokaler i Oslo

Innholdet i ”Reelt alternativ” er vist nedenfor.

Tabell 5.5.1.4 Reelt alternativ

	1000 kr	Ant	Tid	Analyseperiode - tall i mill kroner													
				01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11			
Kontorutstyr Ålesund	1 695	1		0,8	0,8												
Kontorutstyr distriktene	1 541	1		0,8	0,8												
IT-utstyr	19 597	1		9,8	9,8												
Flytting av rekvisita, løssøre og arkiv	3 650	1		3,7													
Arkiv til Riksarkivet	1 300	1		1,3													
Nedvasking av kontorer	125	1		0,1													
Sum investering			27,9	16,5	11,4												
PERSONELLKOSTNADER																	
Lønnskostnader Oslo	30 000	84		30,0	17,1	1,8											
Lønnskostnader Ålesund		44		0,4	12,5	15,7	15,7	15,7	15,7	15,7	15,7	15,7	15,7	15,7	15,7	15,7	15,7
Lønn distriktene		40		0,4	11,1	14,3	14,3	14,3	14,3	14,3	14,3	14,3	14,3	14,3	14,3	14,3	14,3
Overgangsordninger, 1/3 årslønn	119	40	0,7		3,4												
Visningstur	700	1		0,7													
Flyttekostnader, personell	35	10		0,4													
Annonsering, intervjuer	48	74		3,5													
Etableringskostnader	50	10		0,5													
Ventelønn, < 35	138	16	0,58			1,3											
Ventelønn, 35-39	146	7	0,58			0,6											
Ventelønn, 40-44	138	4	4,50		0,3	0,6	0,6	0,6	0,6								
Ventelønn, 45-49	150	14	4,50		1,1	2,1	2,1	2,1	2,1								
Ventelønn, > 50	151	33	6,40		2,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0						
Sum personell			367,6	35,9	47,5	41,3	37,6	37,6	37,6	35,0	35,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0
DRIFTSKOSTNADER																	
Husleie Oslo	6 255	1		6,3	6,3	6,3	6,3	6,3									
Fremleie, Oslo						-6,3	-6,3	-6,3									
Husleie Ålesund	2 197			1,1	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
Husleie distriktene	1 776			0,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Etableringsreiser	3,3	40		0,1	0,1												
Overgangsreiser, dubleringspersonell	3,3	160	8,6	1,8	2,7												
Overgangsreiser, flyttepersonell	3,3	20	12	0,3	0,5												
Reiser Oslo-Ålesund	3,3	160			0,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Reiser fra distriktene til Ålesund	2,1	225			0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Sum drift			64,4	10,4	14,2	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
			Sum	Mill kroner													
Kostnad reelt alternativ			494,8	62,8	73,1	46,3	42,6	42,6	42,6	40,0	40,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0
Kostnad basisalternativ			418,2	36,3	36,3	36,3	36,3	36,3	40,1	40,1	40,1	40,1	40,1	36,3	36,3	36,3	36,3
Kostnad reelt minus basis			76,6	26,6	36,8	10,0	6,4	2,5	2,5	-0,2	-0,2	-5,2	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3

Nåverdi -377,8 mill kr
 -Nåverdi basisalternativ 303,9 mill kr
Netto nåverdi reelt alternativ -74,0 mill kr

Merknader:

Tidshorisont = 2002-2011. Basisår, år null = 2001. Det påløper kostnader allerede i år null
 Antall år med ventelønn for hver aldersgruppe er basert på opplysninger fra pensjonskassen
 Maks ventelønn på 66 % av normallønn er redusert med 71 % iht opplysninger fra pensjonskassen
 I dubleringsperioden er forutsatt 4 reiser pr person pr måned mellom Oslo og Ålesund
 I driftsperioden er forutsatt 60 reiser pr år mellom Oslo og Ålesund
 Alle som flytter mottar en etableringskompensasjon på 50.000 kr
 Alle som flytter har rett til 2 reiser pr måned mellom Oslo og Ålesund i ett år

Kilde: Asplan Viak, mars 2001

Tabellen viser at den største kostnaden (økning) er knyttet til personalforhold, og særlig til ventelønnskostnadene som i sum tilsvarer 50,3 mill. kroner (2006) over en tiårsperiode. Ventelønnsen omfatter 74 personer i ulike aldersgrupper og over ulikt antall år. Kostnader for øvrig gjelder særlig økt reisevirksomhet (tjenestereiser) på i alt 10,7 mill. kroner (2006) over samme periode. Det er

angitt en viss husleieøkning i en overgangsperiode pga dublering m.v., og deretter redusert husleie totalt sett som følge av flytting. Ingen andre gevinster er oppgitt.

Tabell 5.5.1.5 Norsk polarinstitutt – Kostnader (regnskap) ved flytting til Tromsø

REGNSKAP FLYTTEMIDLER 1994 – 2000

	Regnskap							Totalt 1994-2000
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
A Lønnskostnader, dublering		468 402	659 319	287 943	2 079 519	6 014 146	1 101 402	10 610 731
B Leiekostnader, dublering av kontorlokaler/utstyr	76 000	857 867	1 811 180	1 766 791	1 916 369	103 715		6 531 922
C Inventar og utstyr, inkl. edb	1 137 000	2 613 725	2 876 635	1 704 324	1 014 523			9 346 207
D Personellkostnader p.g.a.flytteavtalen	50 000	49 567	222 137	343 265	1 081 601	827 422	206 452	2 780 444
E Rekrutteringskostnader	76 000	389 725	711 980	667 491	828 055			2 673 251
F Administrative reiser	136 972	581 082	1 102 379	1 196 780	1 317 197	206 553	177 351	4 718 314
G Vikartjenester		0	0	96 578				96 578
H Flytting fra Oslo og Tø til nytt bygg					1 174 996			1 174 996
Nytt bygg - økte leiekostnader					6 547 286			6 547 286
I og etablering								
Sum totalt	1 475 972	4 960 368	7 383 630	6 063 172	15 959 546	7 151 836	1 485 205	44 479 729

Kilde: Norsk polarinstitutt

Flyttingen omfattet 100 stillinger, og kostet ca 0,44 mill. kroner (løpende verdi) pr. stilling, tilsvarende 0,54 mill. kroner i 2006-verdi. De største kostnadene er knyttet til nye lokaler, dublering av leie og utstyr og er i alt ca 21,4 mill. kroner (løpende verdi) eller 25,9 mill. kroner i 2006-verdi, som tilsvarer nesten halvparten av de samlede kostnader på 44,5 mill. kroner (løpende verdi) og 53,5 mill. kroner i 2006-verdi over en periode på syv år. Personalbetingende kostnader (dublering lønn, flytteavtalen, rekruttering og vikartjenester) er ca 20,7 mill. kroner (2006), tilsvarende 39 prosent. Ventelønn er ikke inkludert i tabellen, men er dekket direkte over Miljøverndepartementets budsjett.

I tillegg til kostnadsinformasjon i tabellen nevner Polarinstituttet at flyttingen ikke har medført særlige problemer med å rekruttere kvalifisert personale, til tross for at noen mente dette før flyttingen. Det ligger et visst kostnadselement i at det har tatt noe tid å skaffe kvalifiserte nye medarbeidere. Disse kostnadene er ikke tallfestet. I tillegg er det en indirekte og ikke tallfestet kostnad i form av et midlertidig tap av institusjonell langtidshukommelse samt tap av nettverk både nasjonalt og internasjonalt. Det påstås at realkompetansen i dag er minst på samme nivå som før flyttingen.

Det pekes også på noen positive eksterne effekter som følge av flytting. Dette er det eneste av eksemplene som nevner noe om eksterne effekter. Polarinstituttet mener at flyttingen til dels har gjort det mulig og interessant med etablering av andre institusjoner, og nevner Polarmiljøsentret (POMI), NILU, NGU, Statens strålevern og NIKU, mens NINA som allerede var i Tromsø ble samlokalisert med disse i POMI. Også opplevelsessentret Polaria nevnes. Statskonsult har ikke hatt mulighet til å vurdere nærmere disse påståtte sammenhengene med

flyttingen av Polarinstituttet, men vil påpeke at det her antagelig er eksempel på at flytting kan være med på å styrke faglige miljøer og selv ha nytte av nærheten til andre fagmiljøer.

5.5.2 Oppsummering og vurdering av det som er tallfestet

Tabell 4.1.1, jf.kap. 4, gir en summarisk oversikt over identifiserte kostnadselementer i forbindelse med de studerte omstillingene. I praksis vil kategoriseringen av kostnads- og gevinstelementer variere. Som det også fremgår av det innhentede underlagsmaterialet vedrørende flyttingen av Husbanken, Kystdirektoratet og Norsk polarinstitutt, er tallfestingen basert på ulike forutsetninger, kategoriseringer og metoder.

Kystdirektoratet har tallfestet flest kategorier, har lagt frem det mest detaljerte datagrunnlaget på 28 underkategorier, og har gjort de mest omfattende beregninger (laget før flytting). Det er blant annet gjort nåverdiberegninger for to alternativer (2001-kroner).

Norsk polarinstitutt har lagt frem færre data. Dataene omfatter 9 underkategorier, som er *regnskapsdata* fra flytteprosessen startet, og ikke beregninger foretatt før flytting.

Husbanken har lagt frem et relativt begrenset materiale som omfatter 6 underkategorier basert på beregninger i form av årskostnader/-gevinster over 10 år (2005-kroner).

Det er i hovedsak kostnader som er tallfestet. De gevinster som er tallfestet, er begrenset til noen få poster med *kostnadsreduksjon*, for eksempel redusert husleie (Husbanken og Kystverket).

Det er bare Norsk polarinstitutt som oppgir eksterne effekter, og disse er begrenset til positive indirekte virkninger av samlokalisering og nærhet til andre institusjoner.

De oppgitte kostnader og gevinster i de tre eksemplene ligger stort sett innenfor de samme hovedkategorier, men har ulik grad av spesifisering og presentasjonsmåte (beregningsmetode). Forskjellene henger direkte sammen med særtrekk ved disse flyttingene:

I tilfellet Husbanken medfører flyttingen relativt få endringer for personale pga en liten forskyving i arbeidsmarkedet med små konsekvenser for arbeidsreiser og bosted.

Flyttingen av Kystdirektoratet skjedde over stor avstand og innebar en helt ny situasjon for personalet. Denne flyttingen var også kombinert med til dels omfattende interne organisasjonsendringer ellers i etaten.

Flyttingen av Norsk polarinstitutt var over en enda større avstand med større konsekvenser for personalet, også fordi det var en organisasjon med kontor bare ett sted, og som ikke gjorde mulig med tilsvarende interne tilpasninger som generelt var mulig hos de to andre.

6 Oppsummering og anbefalinger

Resultatet av forprosjektet er ment som et beslutningsgrunnlag for å vurdere igangsetting og innretning av et eventuelt hovedprosjekt med sikte på å utvikle modeller/verktøy for beregning av kostnader og gevinster ved statlige omstillinger.

Forprosjektet har avdekket en rekke problemstillinger og temaer som det, etter Statskonsults vurdering, vil være aktuelt å arbeide videre med innenfor rammen av et hovedprosjekt, eventuelt gjennom flere selvstendige prosjekter.

Statskonsults vurderinger og anbefalinger kan oppsummeres som følger:

Veileder for økonomiske analyser – eksempelsamling og sjekklister

Casestudiene gir generelt inntrykk av at gjennomførte kostnadsberegninger knyttet til den enkelte omstilling har vært konsentrert om virksomhetsspesifikke *utgifter* og finansieringen av disse over statsbudsjettet. Oppmerksomheten når det gjelder gevinstrealisering har i stor grad vært fokusert på *potensialet for effektivisering gjennom utgiftsreduksjoner og mer effektive styringssystemer*.

Det vil innenfor rammen av et hovedprosjekt være viktig å inkludere kostnader og gevinster i videre forstand, ved å fokusere på ulike interne og eksterne effekter som normalt ikke gir seg utslag i en økning eller reduksjon i de enkelte virksomhetenes utgiftsramme. Dette vil blant annet kunne gjøres gjennom utarbeiding av en veileder for økonomiske analyser for bruk ved omstillinger.

Aktuelle temaer vil blant annet være:

- Hvordan vurdere hvilke kostnader og gevinster som bør inngå i beslutningsgrunnlaget i de enkelte tilfeller.
- Klargjøring av mål og resultatmål
- Behandling av risiko
- Resultatindikatorer – hva kan tallfestes og på hvilken måte
- Sammenhenger mellom virkemiddelbruk (kostnader) og mål (realiserte gevinster)
- Muligheter og begrensninger med hensyn til generaliserbarhet.

Veilederen vil kunne illustreres ved bruk av eksempler, og vil også kunne inneholde viktig praktisk informasjon om og sjekklister i forbindelse med planlegging og gjennomføring av større omstillinger.

Klargjøring av mål og etablering av gevinstrealiseringsplaner

Generelt savner vi en nærmere konkretisering av mål og resultatmål for gevinstrealisering i de omstillingene vi har studert. Vår anbefaling vil være at dette bør inngå som ett av flere temaer i et eventuelt hovedprosjekt, eventuelt at det etableres et eget prosjekt om gevinstrealisering i forbindelse med større omstillinger i staten. Fokus bør blant annet rettes mot å etablere gevinstrealiseringsplaner og å utarbeide retningslinjer for oppfølging og måling av realiserte gevinster over tid.

I alle typer omstillinger er det viktig å legge konkrete planer for gevinstrealisering og oppfølging av gevinstmål underveis i

omstillingsprosessen. For å sikre at fokus på gevinstrealisering opprettholdes må arbeidet med å følge opp gevinstmål organiseres slik at ansvar plasseres der en har mulighet til påvirke grad av måloppnåelse og gevinstrealisering.

Statskonsult anbefaler å nedsette et arbeid der det fokuseres på å utvikle planer for gevinstrealisering i alle typer omstillinger i ulike deler av offentlig sektor.

Analyser av sammenhenger mellom personalpolitiske omstillingsvirkemidler og oppnådde resultater

Det vil være viktig å innhente ytterligere materiale om bruken av personalpolitiske omstillingsvirkemidler med sikte på å analysere sammenhenger mellom virkemiddelbruk og oppnådde resultater i et bredere samfunnsøkonomisk perspektiv.

De fleste omstillinger byr på store utfordringer når det gjelder å håndtere de personalmessige utfordringene. Forprosjektstudien viser også at kostnadene knyttet til bruken av personalpolitiske virkemidler ved mange omstillinger har vært store. Samtidig er kostnadsberegningene som regel begrenset til *utgiftene* for den enkelte virksomhet og/eller staten som følge av virkemidler knyttet til nedbemanning og/eller geografisk flytting.

Analyser av sammenhenger mellom bruken av personalpolitiske virkemidler ved omstilling (kostnader) og forutsatte og realiserte mål (gevinster) vil kunne defineres som del av hovedprosjektet og/eller etableres som et selvstendig prosjekt.

Risikovurderinger og beregninger knyttet til risiko ved omstillinger - casestudier

Risikovurderinger vil for øvrig inngå som en gjennomgående problemstillinger i samtlige prosjekter/delprosjekter som er foreslått. Vi vil i tillegg anbefale at det nedsettes et eget prosjekt/delprosjekt der man fokuserer på ulike typer risikoer i forbindelse med geografisk flytting.

En rekke av de personalpolitiske omstillingsvirkemidlene har som mål å hindre uønsket tap av kompetanse i forbindelse med flyttinger, og *utgifter* knyttet til bruk av personalpolitiske virkemidler for å hindre uønsket tap av kompetanse inngår som et sentralt kostnadselement i flere av omstillingene. Tilsvarende burde etter vår vurdering *risikoen* for å miste verdifull kompetanse i en omstillingsprosess synliggjøres i beslutningsgrunnlaget *forut* for en eventuell beslutning om omstilling. *Resultatene* med hensyn til faktisk tap av kompetanse *etter at omstillingen er gjennomført og eventuelle realiserte gevinster* bør tilsvarende kartlegges og analyseres.

Vår anbefaling vil være at risikovurderinger og beregninger knyttet til risiko ved geografiske flyttinger vurderes etablert som et eget delprosjekt.

Referanseliste

Sentrale bakgrunnsdokumenter/underlagsmateriale i forbindelse med utvalgsundersøkelsen

Lotteri- og stiftelsestilsynet

Ot.prp. nr. 84 (1998-99) Om lov om lotterier mv og Statens Lotteritilsyn (lotteriloven).
Ot.prp. nr. 49 (1999-2000) Om lov om endring i lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier mv.
Dokumentasjon oversendt ved brev av 09.11.2006 fra Lotteri- og stiftelsestilsynet til Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Statens jernbanetilsyn

St.meld. nr. 32 (1995-96)
St.meld. nr. 39 (1996-97)
St.prp. nr. 1 (1995-96) Samferdselsdepartementet
St.prp. nr. 1 (1996-97) Samferdselsdepartementet
Årsrapporter 1998 og 1999
Brev av 08.11.2006 fra Statens jernbanetilsyn om beregninger av kostnader og gevinster ved statlige omstillinger

Konkurransetilsynets regionkontorer

St.prp. nr. 1 (2000-2001)
St.prp. nr. 1 (2000-2002)
Brev av 08.11.2006 m/vedlegg fra Konkurransetilsynet til Statskonsult

Statens landbruksbank

St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (1999-2000) Landbruksdepartementet
St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 10 (2000-2001) Nærings- og handelsdepartementet

Domstolsadministrasjonen

Ot.prp. nr. 44 (2000-2001)
St.prp. nr. 1 (2002-2003) JD
Div. skriftlig dokumentasjon fra henholdsvis Justisdepartementet og Domstoladministrasjonen vedrørende gjennomføring av omstillingen og bruk av personalpolitiske omstillingsvirkemidler

Statens Landbruksforvaltning

St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 6/ Innst. S nr. 89 (1998 - 1999) Om samordning og delvis utlokalisering av de landbrukspolitiske virkemidler
Brev av 20.06.099 fra Landbruksdepartementet - Samordning av Statens kornforetning, Omsetningsrådet, Fraktkontoret for slakt og deler av Statens landbruksbank - oppretting av interimsorganisasjon
Kongelig resolusjon om opprettelse av Statens landbruksforvaltning
Statens Landbruksforvaltning har i brev av 17.09.04 til Riksrevisjonen
Brev av 17.09.04 til Riksrevisjonen vedr forvaltningsrevisjon om måloppnåelse ved omstillinger
Riksrevisjonen, Dokument 3:11 (2004-2005)
Budsjettering av SLF for 2001 og videre fremover, Arbeidsgrupperapport datert 1. sept 2000
Den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene. Samordning og eventuell utlokalisering. Statskonsultrapport 1998:14

Norges forskningsråd

St.prp. nr. 1 (2002-2003) utdannings- og forskningsdepartementet
Dokumentasjon oversendt ved notat datert 09.11.2006 fra Norges forskningsråd

Vegvesenets produksjonsvirksomhet

St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001-2002) Samferdselsdepartementet
St.prp. nr. 1 Samferdselsdepartementet for perioden fom. 2002 tom. 2006
St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002-2003) Samferdselsdepartementet
St.prp. nr. 60 (2001-2002)

Ot. prp. nr. 6 (2002-2003) om lov om omdanning av Statens vegvesens produksjonsvirksomhet til statlig aksjeselskap
NHDs eierskapsberetning 2005

Arbeidsforskningsinstituttet

St.prp. nr. 1 (2001-2002)

St.prp. nr. 1 (2001-2002) Tillegg nr. 4

St.prp. nr. 57/ Inst S nr. 205 (2001-2002) Omdanning av Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) til aksjeselskap og salg av aksjer.

Ot.prp. nr. 73 (2001-2002)

Kgl. resolusjon 15. oktober 2004

Div. dokumentasjon oversendt ved notat av 13.12.06 fra Arbeidsforskningsinstituttet

Husbanken

St.meld. nr. 31 (2002-2003) Storbymeldingen

Brev av 07.12.2006 fra Husbanken om kostnader og gevinster ved Husbankens flytting til Drammen

Kystdirektoratet

St.meld. nr. 13 (00-01) /Innst. S nr. 127 (00-01)

St.prp. nr. 84 (00-01) FIN

St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001-2002) FIN

St.prp. nr. 1 (02-03) FKD

St.prp. nr. 1 (03-04) FKD

St.prp. nr. 1 (04-05) FKD

Rapport om erfaringer fra flytting og omorganisering i Kystverket, Kystdirektoratet september 2002

Kostnadmessige konsekvenser av en flytting av Kystdirektoratet fra Oslo til Ålesund, Asplan Viak H2001-016, 21. mars 2001

Norsk polarinstitutt

St.meld. nr. 42 (1992-93) om Norsk Polarforskning

Notat av 14.11.2006 om flytting av Norsk polarinstitutt fra Oslo til Tromsø.

Referanseark for Statskonsult

Tittel på rapport:	Kostnads- og gevinstelementer ved omstillinger i staten
Statskonsults rapportnummer:	2007:6
Forfatter(e):	Sidsel Sjøvik Tormod Rødsten
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	-
Prosjektnummer:	131364
Prosjektnavn:	Kostnader og gevinster ved omstilling
Prosjektleder:	Sidsel Sjøvik
Prosjektansvarlig avdeling:	Strategi
Oppdragsgiver(e):	Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Resymé/omtale:	<p>Resultatet av forprosjektet er ment som et beslutningsgrunnlag for å vurdere igangsetting og innretning av et eventuelt hovedprosjekt med sikte på å utvikle modeller/verktøy for beregning av kostnader og gevinster ved statlige omstillinger. Statskonsult konkluderer i rapporten med at forprosjektet har avdekket en rekke problemstillinger og temaer som det vil være aktuelt å arbeide videre med innenfor rammen av et hovedprosjekt, eventuelt gjennom nedsetting av flere selvstendige prosjekter. Statskonsult anbefaler en videreføring av arbeidet i form av følgende prosjekter/delprosjekter:</p> <ul style="list-style-type: none">• Utarbeiding av veileder for økonomiske analyser – eksempelsamling og sjekklister• Klargjøring av mål og etablering av gevinstrealiseringsplaner• Analyser av sammenhenger mellom personalpolitiske omstillingsvirkemidler og oppnådde resultater• Risikovurderinger og beregninger knyttet til risiko ved omstillinger – casestudier.
Emneord:	Omstillinger i staten, kostnader, gevinster, gevinstrealiseringsplaner, personalpolitiske omstillingsvirkemidler.
Totalt antall sider til trykking (uten forside):	53
Dato for utgivelse:	28. februar 2007
Utgiver:	Statskonsult as Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.Statskonsult.no