

Lokalisering av statlige arbeidsplasser – en kartlegging

Rapport 2012:6
ISSN 1890-6583

Forord

På oppdrag fra KRD har Difi analysert statistikk for perioden 2006 - 2010 og innhentet erfaringer fra statlige virksomheter med delt/spredt lokalisering.

Vi har intervjuet representanter fra NAV, Skatteetaten, Statens vegvesen, Statistisk sentralbyrå, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Lånekassen og Distriktssenteret. Vi takker alle som har delt synspunkter og erfaringer med oss.

Avdelingsdirektør Eivor Nebben er prosjektansvarlig. Arbeidet er utført av Anette Kristiansen, Lisbeth Udland Hansen og Oddbjørg Bakli (prosjektleder). Vivi Lassen og Inger Johanne Sundby har bistått med kvalitetssikring.

Oslo, mars 2012



Hans Christian Holte
direktør

Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning	6
1.1 Bakgrunn	6
1.2 Mål med prosjektet.....	6
1.3 Innfallsvinkel og metode	7
1.4 Datainnsamling og datakvalitet	8
2 Teori, litteratur og bakgrunnsmateriale	11
2.1 Om fjernarbeid og fjernledelse.....	11
2.2 Om samarbeid på tvers av geografiske barrierer/hindringer	12
2.3 Geografiens betydning for autonomi og styring	14
2.4 Om organisering og ledelse av ulike kulturer	15
2.5 Intern kommunikasjon og kanalvalg	16
2.6 Om kompetansearbeidsplasser som lokomotiv	18
2.7 Lokalisering av statlige arbeidsplasser i andre nordiske land	19
2.7.1 Finland.....	19
2.7.2 Sverige.....	20
2.7.3 Danmark	21
3 Utvikling i 2006-2010	22
3.1 Endringer fordelt på landsdeler og regionkategorier - hovedtrekk	22
3.2 Nærmere om virksomheter i ulike regiontyper	28
4 Årsaker til utviklingen og erfaringer fra spredt lokalisering	31
4.1 Utviklingstrekk og årsaker	31
4.2 Virksomhetenes erfaringer	34
4.2.1 Politiske føringer - lokalisering og frihetsgrader	34
4.2.2 Spredt/delt lokalisering og formålseffektivitet.....	36
4.2.3 Lokalisering - kostnader og kostnadseffektivitet	38
4.2.4 Teknologi - lokalisering og IKT.....	41
4.2.5 Fjernledelse og fjernarbeidsplasser	41
4.2.6 Kompetanse og rekruttering	43
4.2.7 Brukerretting og lokalisering	45
4.2.8 Arbeidsmiljø og kulturelle forhold.....	46
5 Virkemidler (insentiver) for desentral lokalisering og rekruttering ..	49
5.1 Sentralt initierte/regulerte rammevilkår	49
5.2 Virkemidler for å holde på eller rekruttere nødvendig kompetanse.....	51
6 Kostnadsvariabler knyttet til lokalisering	53
7 Analyse og vurdering	56
7.1 Utvikling og årsaker til endring	56
7.2 Drøfting av fordeler og ulemper ved spredt lokalisering	57

7.3 Oppsummerende vurdering	63
Vedlegg 1: Kommuner i regiontyper/landdeler	64
Vedlegg 2: Fordeling av antall statsansatte 2006 og 2010.....	66
Vedlegg 3: Kommuneoversikt stat og helseforetak 2006 og 2010	68
Referanser	79
Referanseark for Difi	81

Sammendrag

Oppdraget

Kommunal- og regionaldepartementet har bedt Difi om å kartlegge og vurdere lokalisering av statlige virksomheter. Målene med prosjektet har vært å avdekke hvilke forhold som i praksis har hatt betydning for lokaliseringen av statlige arbeidsplasser i perioden 2006 til 2010, og å kartlegge statlige virksomheters erfaringer med spredt/delt lokalisering.

Vi har tatt utgangspunkt i tilgjengelig statistikk og litteratur fra SSB, NSDs forvaltningsdatabase som bygger på tjenestemannsregisteret (STS), rapporter, stortingsdokumenter, tildelingsbrev mv. KRD har bearbeidet deler av statistikken.

Vi har gjennomført intervjuer i følgende virksomheter/etater: NAV, Skatteetaten, Statens vegvesen, Statistisk sentralbyrå, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Lånekassen og Distriktssenteret. Vi har primært snakket med ledere i ulike deler av og på ulike nivåer i virksomhetene. Vi har ikke snakket med andre interessenter som brukere, etatsstyrere, kommunale/regionale myndigheter m.fl. Synspunktene og erfaringene som framkommer representerer derfor kun virksomhetenes ståsted.

Statistikkanalysen

Vekst innenfor eksisterende virksomheter er den viktigste årsaken til endringene i perioden 2006-2010

Antall statlige arbeidsplasser har økt med om lag 12 prosent fra 2006 til 2010. Det har vært en jevn vekst i hele landet. Veksten i Oslo ligger knapt én prosent under gjennomsnittsveksten mens veksten i Nord-Norge er på vel 16 prosent. Veksten er størst i mellomstore byregioner og i storbyregioner både i prosent og i antall arbeidsplasser. Veksten i helseforetakene er langt lavere enn veksten i statsforvaltningen.

Nesten en tredel av økningen har kommet på Kunnskapsdepartementets område (universitets- og høgskolesektoren) og om lag en femtedel av veksten har kommet på Justisdepartementets område (politi og kriminalomsorg). Mye av den resterende økningen fordeler seg på store etater som NAV, Bufetat og Vegvesenet.

Tre av fem kommuner har fått flere statlige arbeidsplasser, to av fem har fått færre

Endringene fra 2006 til 2010 har medført noe sentralisering. Sentraliseringen skyldes primært at veksten i universitets- og høgskolesektoren har vært størst i større byer. En annen årsak er sannsynligvis at flere av de store etatene, bl.a. politiet og skatteetaten, har gjennomført omorganiseringer som har medført færre, større og mer sentralt plasserte enheter. Helseforetakene motvirker sentraliseringstendensen noe. Her er den prosentvise veksten størst i tettstedsregioner og spredtbygde strøk.

Drøfting av fordeler og ulemper ved spredt lokalisering

Virksomhetene har få frihetsgrader når det gjelder å tilpasse den geografiske organiseringen til endrede behov og utfordringer

Virksomhetene gir uttrykk for at det kan være utfordrende å rekruttere og holde på spesiell kompetanse, inklusive lederkompetanse, gitt dagens lokaliseringsstruktur. Det kan derfor stilles spørsmål om noe større frihetsgrader og medbestemmelse fra statlige virksomheter/etater mht. *hvor* det er hensiktsmessig å lokalisere enheter, bør tilstrebes.

Delt lokalisering er neppe kostnadseffektiv ut fra et bedriftsøkonomisk ståsted
Husleiekostnader og i noen grad lønnskostnader er ofte lavere i mindre sentrale strøk. Reiseutgifter, kostnader knyttet til tapt arbeidstid og kostnader i forbindelse med ulike administrative funksjoner er ofte høyere. De fleste informantene mener at spredt/delt lokalisering neppe er kostnadseffektivt fra et bedriftsøkonomisk ståsted.

Små enheter kan være utfordrende

For å kunne legge interessante arbeidsoppgaver til en enhet, ha gode og robuste fagmiljøer og trekke til seg kompetanse som ønsker å bli værende over noe tid, er det ifølge mange informanter nødvendig med en viss minimumsstørrelse på enheter/kontorer. Informanter antyder en nedre grense på 12-20 medarbeidere per geografisk enhet, men dette varierer med oppgavetype, organisasjonsmodell mv.

Det kan være vanskelig å rekruttere og beholde ønsket kompetanse på mindre steder

Kompetansetilfanget er gjerne større i sentrale områder, og dermed også mulighetene for å bygge opp robuste, spesialiserte fagmiljøer. Størrelsen på lokaliseringsstedet og tilbudene stedet har å by på er av betydning også ut fra trivselsmessige årsaker. Dette bidrar til at statlige virksomheter ofte ønsker å lokalisere enheter/kontorer på litt større steder.

Spesialisering kan bidra til økt effektivitet og bedre kvalitet, men også til sentralisering

Spesialisering kan bidra til økt effektivitet, større fagmiljøer, mindre sårbarhet og bedre kvalitet. For at spesialisering skal fungere etter hensikten er en avhengig av å kunne rekruttere kvalifisert kompetanse og unngå for høy turnover. Siden spesialisering gjør at det må rekrutteres flere medarbeidere med ønsket kompetanse hvert sted, og rekruttering ofte er mer utfordrende jo mindre stedet er, er det rimelig å anta at mer spesialisering medfører økt sentralisering.

Transportinfrastruktur er viktig

Mye reising medfører til dels store reise- og tidskostnader. Ved lokalisering på mindre steder er det ikke uvanlig med relativt lange arbeidsreiser. I dag reiser i tillegg folk mer og lenger i fritiden enn før. Mange ønsker derfor å arbeide og bo på steder som ligger i rimelig nærhet til transportknutepunkter. God transportinfrastruktur bør derfor også tillegges vekt ved valg av lokalisering.

Spredt lokalisering kan gjøre kunnskapsdeling ekstra utfordrende

IKT og kunnskapsdeling er ekstra viktig med spredt lokalisering.

Erfaringsinnhenting viser at mange savner den uformelle informasjonen som

følger med samlokalisering. De store publikumsrettede virksomhetene jobber med omlegginger som innbefatter både selvbetjeningsløsninger for brukerne og mer automatiserte systemer, saksbehandlerstøtte og dokumenthåndtering internt. Uavhengig av lokalisering vil sannsynligvis slike omlegginger skape flere kanaler for samarbeid og samhandling innad i organisasjonen. Over tid vil sannsynligvis også både virksomhetenes, ansattes og brukeres digitale modenhet endres.

Fjernledelse fungerer best når både leder og medarbeider er klar over og forberedt på mulighetene og utfordringene som ligger i en slik arbeidsform
Inntrykket fra intervjuene er at fjernledelse er mer krevende tidsmessig, bl.a. pga. mye reising. Fjernledelse stiller ofte større krav til rutiner, rapportering og prosedyrer enn stedlig ledelse. Noen medarbeidere trenger eller ønsker også flere og hyppigere fysiske møter enn det ledere har kapasitet til. Dette kan være utfordrende for både leder og medarbeidere. Det er viktig å rekruttere faglig selvstendige medarbeidere til fjernledete enheter. Det er også viktig med god forventningsavklaring til ansatte. Enhetene bør i tillegg ha oppgaver som tåler fjernledelse.

Kulturelle forskjeller - både en styrke og en utfordring

Med delt/spredt organisering er det viktig å bygge en felles virksomhetskultur basert på sentrale virksomhetsverdier og å etablere samarbeidsrelasjoner, tverrgående prosjekter, hospiteringsordninger mv. Dersom ledelsen greier å se og utnytte kulturelle forskjeller på en konstruktiv måte, kan forskjellene bidra til mer robuste, innovative og omstillingsdyktige virksomheter. Kulturforskjeller kan også være negativt betont og skape grobunn for uheldig konkurranse og ryktespredning mv. Fordi risikoen for dette sannsynligvis er større med spredt lokalisering, er det ekstra viktig å ha beredskap på, og å gripe fatt i, denne typen utfordringer før de sementeres som holdninger.

Brukernærhet – noe annet nå enn tidligere?

Et argument for spredt lokalisering har vært at dette er nødvendig for å sikre brukernærhet. Mye tyder imidlertid på at brukernærhet i 2012 er noe annet enn før for stadig flere typer tjenester/oppgaver, blant annet pga. teknologisk utvikling og nye kommunikasjonsformer. For mange brukergrupper er det ikke lenger nødvendig å møte opp fysisk ved et kontor.

Oppsummerende vurdering

Erfaringsinnhenting gir grunnlag for å trekke fram enkelte forhold som vi mener bør vurderes og tas hensyn til når statlige arbeidsplasser skal lokaliseres:

- Størrelsen på enheten
- Størrelsen på lokaliseringsstedet
- God transportinfrastruktur og raske/rimelige reiseruter
- Gode, relevante utdanningsinstitusjoner i nærheten
- God fjernledelse
- God håndtering av kulturforskjeller
- Gode digitale verktøy for sakshåndtering, samhandling og kommunikasjon

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Hovedmålene for distrikts- og regionalpolitikken er at folk skal ha reell frihet til å bosette seg der de vil, opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, sikre likeverdige levekår og ta ressursene i hele landet i bruk.

KRDs mål med den statlige lokaliseringspolitikken er å bidra til

- en jevnere regional fordeling av statlige arbeidsplasser
- en statlig tjenesteproduksjon som i størst mulig grad sikrer befolkningen i alle deler av landet god tilgang til statlige tjenester
- oppbygging av profesjonelle fagmiljø også utenom de større pressområdene

Kommunal- og regionaldepartementet har bedt Difi om en kartlegging og vurdering knyttet til lokalisering av statlig virksomhet innen følgende tre hovedtemaer:

1. Hva forklarer utviklingen i lokalisering av statlige virksomheter?
2. Undersøke eksempler på statlige virksomheter som har organisert seg med en desentral eller spredt lokalisering.
3. Vurdere insentivordninger og kostnadsvariabler for lokalisering av statlige virksomheter.

Innhenting av erfaringer fra statlige virksomheter som har organisert seg med en desentral eller spredt organisering, er sentralt i prosjektet. En vurdering av insentivordninger og kostnadsvariabler for lokalisering av statlig virksomheter skulle også inngå i prosjektet dersom denne typen informasjon lot seg hente ut av intervjuene. KRD ba i tillegg Difi om å finne eksempler på teori, litteratur og bakgrunnsmateriale som kan være relevant for utfordringer knyttet til delt/spredt lokalisering.

Med statlige virksomheter menes institusjoner som ligger direkte under staten, som statlige forvaltningsorganer, etater og forvaltningsbedrifter og som tilhører det statlige tariffområdet. De regionale helseforetakene inngår også i kartleggingen.

Med delt/spredt lokalisering menes virksomheter som er lokalisert på minst to (geografisk atskilte) steder.

Kartleggingen er ment å være ett av flere underlagsdokument i KRDs arbeid med stortingsmeldingen om distrikts- og regionalpolitikk. Departementet ønsker primært en kartlegging som viser hovedtrekkene i utviklingen.

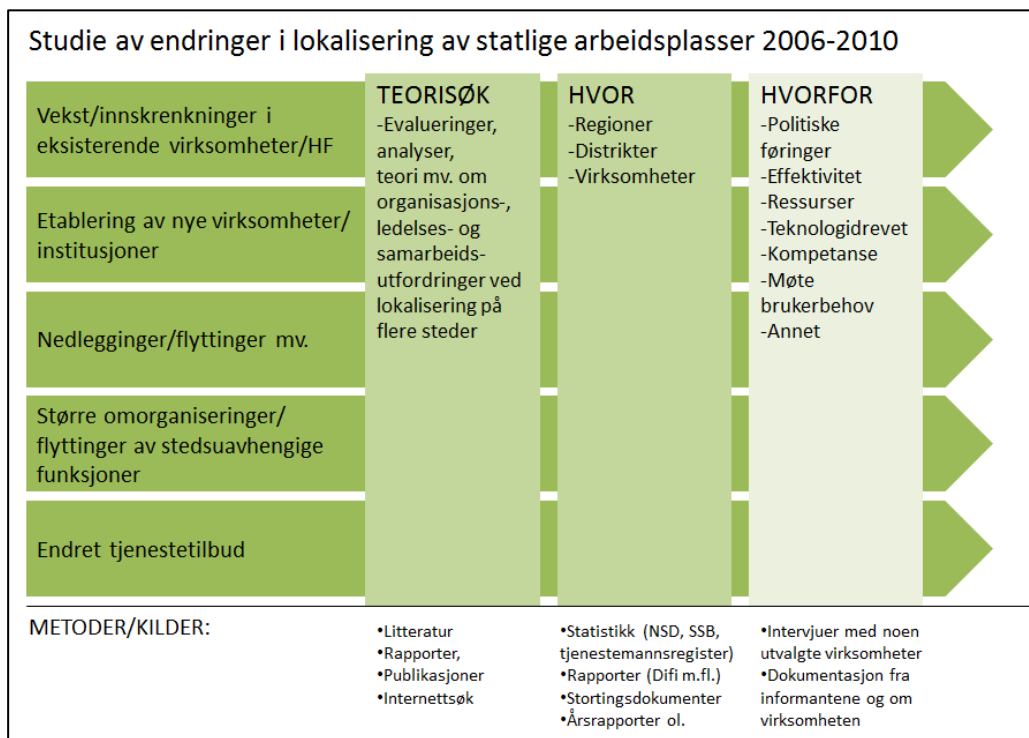
1.2 Mål med prosjektet

Målene med prosjektet har vært å avdekke hvilke forhold som i praksis har hatt betydning for lokaliseringen av statlige arbeidsplasser i perioden 2006 til 2010, og å kartlegge statlige virksomheters erfaringer med spredt/delt lokalisering.

1.3 Innfallsvinkel og metode

Figur 1 under gir en skjematisk framstilling av analysevariabler og datainnsamlingsmetoder.

Figur1. Analysemodell for prosjektet



På grunnlag av data fra disse kildene, har vi satt sammen grovere oversikter over *hvor*, i hvilken regionkategori og i hvilke sektorer/etater det har vært endringer i lokalisering av statlige arbeidsplasser som følge av:

- vekst/innskrenkninger i eksisterende virksomheter/helseforetak
- etablering av nye virksomheter/institusjoner
- nedlegginger, flyttinger mv.
- større omorganiseringer eller flytting av stedsuavhengige funksjoner
- endret tjenestetilbud

Når det gjelder den tredje problemstillingen, *vurdering av insentivordninger og kostnadsvariabler for lokalisering av statlig virksomhet*, er denne i samråd med oppdragsgiver, begrenset til en kort beskrivelse av ulike typer insentivordninger og kostnadsvariabler og en kort oppsummering av om dette er representativt for, eventuelt anvendes av, virksomhetene i utvalget.

Utvalget av informanter er ikke representativt. Med så ulike virksomheter som vi har valgt, mener vi likevel at vi fanger opp ulike aspekter ved det å være lokalisert flere steder og dermed får et godt grunnlag for å belyse erfaringer, utfordringer og muligheter som ligger i spredt lokalisering. Dette gir imidlertid ikke grunnlag for å kunne trekke noen generelle konklusjoner.

Oppdraget har vært konsentrert om statlige virksomheters erfaringer med desentral eller spredt lokalisering. Vi har ikke snakket med brukere eller politikere, verken på sentralt eller lokalt nivå. Vi har heller ikke snakket med representanter for etatsstyrer (overordnet departement) eller representanter for kommunal forvaltning. Synspunktene og erfaringene som framkommer representerer derfor kun virksomhetenes ståsted. Dette medfører bl.a. at hensyn og forhold knyttet til overordnede politiske prioriteringer knyttet til spredt bosetting, distriktsutvikling mv. i liten grad belyses i erfaringsinnhenting.

Det har vært et poeng for oss å foreta noen intervjuer per telefon (tre intervjuer), noen på video (to intervjuer) og noen ved fysisk tilstedeværelse (16 intervjuer). Vi har reist til Kongsvinger, Moss, Steinkjer, Kirkenes og Vadsø. På denne måten har vi fått kjenne reising på kroppen, og registrert tiden det tar. Samtidig har dette gitt oss nyttig innsikt i forskjeller ved fysisk å være til stede ved et intervju og ved å være tilstede virtuelt, eventuelt via en telefonlinje.

1.4 Datainnsamling og datakvalitet

Kartleggingen tar utgangspunkt i relevant dokumentasjon, evalueringer, analyser, teori mv. om organisasjons-, ledelses- og samarbeidsutfordringer ved lokalisering på flere steder. Dette er basert på enkle litteratursøk på internett og andre kilder. Omfattende litteratursøk er ikke gjennomført. Vi har i tillegg foretatt en relativt overordnet kartlegging av utviklingen i Finland, Sverige og Danmark.

Vi har brukt tilgjengelig statistikk fra Statens sentrale tjenestemannsregister (SST) som er gjengitt og bearbeidet av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD), og data fra ulike rapporter, litteratur og dokumenter. KRD har bearbeidet statistikken noe for bl.a. å gjøre data for 2006 og 2010 sammenlignbare mellom departementsområdene. Ansatte på statsministerens kontor (SMK) og Riksrevisjonen er med i totaltallene, men ikke i de departementsspesifikke tallene. Forsvarets militære organisasjon og utenriktjenesten inngår ikke i tallene.

Når vi beskriver utviklingen på virksomhetsnivå, har vi tatt utgangspunkt i data om statlige virksomheter innenfor de ulike departementsområdene med statsansatte (ordinært regulativlønte innenfor statlig tariffområde). Disse dataene tar utgangspunkt i arbeidsstedskommune. De er registrert i tjenestemannsregisteret og finnes i NSDs forvaltningsdatabase for statsansatte og enheter.

Som hovedregel er sysselsettingsdata for virksomheter utenfor staten som juridisk enhet ikke tatt med. Sysselsettingsdata for helseforetakene er likevel tatt med etter ønske fra KRD. Disse dataene er tilrettelagt på kommunenivå av SSB på oppdrag av KRD.

Kategorier og inndelinger

Vi bruker også statistikk der dataene etter arbeidsstedskommune aggregeres til landsdeler og regiontyper med ulik grad av sentralitet. Vi benytter følgende landsdelinndeling:¹

1. Oslo kommune
2. Akershus/Østfold
3. Vest-Viken (Buskerud, Vestfold og Telemark)
4. Innlandet (Hedmark og Oppland)
5. Sørlandet (Aust-Agder og Vest-Agder)
6. Vestlandet (Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal)
7. Trøndelag (Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag)
8. Nord-Norge (Nordland, Troms og Finnmark).

Vi benytter følgende regiontypeinndelinger (bo- og arbeidsmarkedsregioner /BA-sentralitet):

- Storbyregioner (regioner med senter med flere enn 50 000 innbyggere)
- Mellomstore byregioner (regioner med senter mellom 15 000 og 50 000 innbyggere)
- Småbyregioner (regioner med senter mellom 5 000 og 15 000 innbyggere)
- Tettstedsregioner (regioner med senter mellom 1 000 og 5 000 innbyggere)
- Spredtbygde strøk (regioner med senter under 1000 innbyggere)

En oversikt over hvilke kommuner som hører under hvilke landsdeler og regiontyper finnes i vedlegg 1.²

Utvalg av virksomheter

På bakgrunn av funn i dokumentgjennomgangen har vi valgt ut ti case i sju virksomheter/etater, jf. tabell 1. Vi har gjennomført delvis strukturerte intervjuer med nøkkelpersoner i sentralledet og utvalgte desentrale enheter.

¹ Vi har i rapporten valgt å skille ut Oslo kommune fra resten av Øst-Viken (Oslo, Akershus og Østfold)

² Ref. NIBR-rapporten 2002:20. *Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner*

Tabell 1. Informanter i ulike landsdeler og regiontyper

Virksomheter intervjuet	Landsdel/regiontype
Lokalisering av virksomhet flere steder uten at disse skal ivareta funksjoner regionalt	
Distriktssenteret Kontor i Steinkjer Kontor i Alstahaug	Trøndelag/småbyregion Nord-Norge/småbyregion
NAV Hovedkontor i Oslo NAV innkreving, Bjørnevatn i Sør-Varanger NAV Registerkontroll i Vågå	Oslo/storby Nord-Norge/småbyregion Innlandet/tettstedsregion
Lånekassen Hovedkontor i Oslo Regionkontor Bergen	Oslo/storby Vestlandet/storby
Statistisk sentralbyrå (SSB) Kontor i Oslo Kontor i Kongsvinger	Oslo/storby Innlandet/mellomstor byregion
Skatteetaten Sentralskattekontoret for storbedrifter i Moss	Østfold/mellomstor byregion
Skatteetaten Hovedkontor i Oslo Avdeling Sits, Grimstad	Oslo/storby Sørlandet/mellomstor byregion
Lokalisering av fellesfunksjoner for regional stat lagt til regionkontor eller utenom hovedkontor	
Statens vegvesen HR- og administrasjonsavdeling/IKT-avdeling, Oslo Region Midt, Molde Vegavdeling Nord-Trøndelag (Region Midt), Steinkjer HR- og adm.avd., Seksjon publikumstjenester, Steinkjer	Oslo/storby Vestlandet/mellomstor byregion Trøndelag/småbyregion Trøndelag/småbyregion
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) Hovedkontor i Oslo Region Indre Øst på Gjøvik	Oslo/storby Innlandet/mellomstor byregion
Saksbehandling tilhørende en region gjennomføres i andre regioner	
Skatteetaten Skatt Nord i Vadsø	Nord-Norge/småbyregion

2 Teori, litteratur og bakgrunnsmateriale

I tilknytning til oppdraget ønsket KRD at Difi skulle finne fram til relevant teori, litteratur og bakgrunnsstoff som kunne bidra til å belyse de problemsstillingene det ses nærmere på i dette prosjektet. Det kunne for eksempel dreie seg om oppdaterte teorier og lignende omkring organisasjons-, ledelses- og samarbeidsutfordringer ved lokalisering på flere steder, eller andre teorier som oppfattes å være relevante. Vi har også sett på hva som er gjort i de andre nordiske landene.

Vi har foretatt nettsøk og litteratursøk, og snakket med kollegaer i Norge, Finland og Sverige. Spredt/delt lokalisering synes ikke å være et område det er forsket mye på. Vi har likevel gjengitt noe teori, litteratur og nordiske erfaringer som kan danne bakteppe for våre problemsstillinger og som vi i noen grad kan dra veksler på i vår analyse. Dette er på ingen måte en utfyllende liste, og det er det finnes sannsynligvis annen teori og litteratur som også kan være relevant for våre problemsstillinger. Vi mener likevel at den litteraturen vi trekker fram kan bidra til å belyse utfordringer og fordeler med spredt lokalisering. I forbindelse med drøfting og vurderinger brukes denne litteraturen der det synes relevant.

2.1 Om fjernarbeid og fjernledelse

Mye av litteraturen om fjernarbeid³ og fjernledelse synes å være utviklet med tanke på hjemmekontorløsninger. Inntrykket fra erfaringsinnhentingene er at permanente hjemmekontorløsninger ikke er veldig utbredt i norsk statsforvaltning. Inntrykket er også at det har blitt mer vanlig at leder og medarbeider er lokalisert på geografisk atskilte enheter, jf. Kapittel 4.

Fjernarbeid, og dermed også fjernledelse, er en spesiell organisering av arbeidet. Teori, understøttet av empiri viser til at fjernarbeid bl.a. kan medføre utfordringer knyttet til:

- Andre krav til utøvelse av ledelsesfunksjoner
- Kommunikasjon (kun) via elektroniske medier
- Opprettholdelse av virksomhetens kultur samt arbeidstakeres motivasjon og lojalitet
- Ivaretagelse av behov for kompetanse og personlig utvikling
- Opprettholdelse av arbeidsfellesskap og et sosialt nettverk

Fjernarbeid og fjernledelse har så langt vært relativt lite studert av organisasjonsforskere, jf. en masteroppgave skrevet av Tone Lökkertsen Hegghammer om hvilken betydning ledelse, avstand og bruk av samarbeidsteknologi kan ha for ledelse av personale uten stedlig leder.⁴

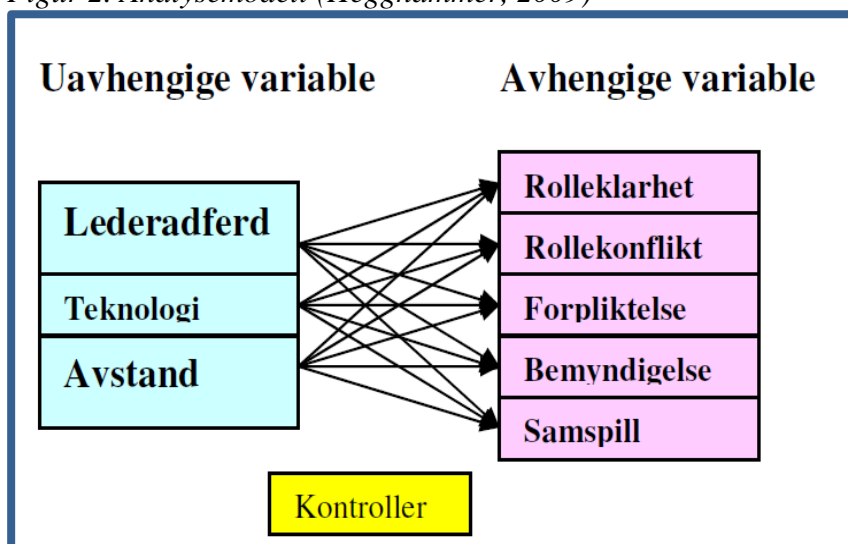
³ Begrepene «fjernarbeid» og «fjernarbeidsplasser» brukes i denne sammenheng om arbeid og arbeidsplasser hvor arbeidstaker og nærmeste leder ikke er fysisk lokalisert på samme sted. Med denne begrepsbruken vil hjemmekontor være en spesiell form for fjernarbeid.

⁴ Hegghammer, T. L.: *Fjernledelse – betyr lederadferd mer enn geografisk avstand?* Masteroppgave, UiT, 2009

Oppgaven drøfter også hvordan relasjonen mellom ledere og de som ledes påvirkes av avstand.

I forbindelse med undersøkelsen undersøkte Hegghammer bl.a. følgende problemstilling, jf. figur 2; «Kan ansattes opplevelse av rolleklarhet, rollekonflikt, forpliktelse, bemyndigelse og samspill med ledere forklares mer av lederes adferd enn av geografisk avstand og teknologi?»

Figur 2. Analysemodell (Hegghammer, 2009)



Ifølge Hegghammer er det vanskelig å finne noen oppskrift på hva som er god ledelse i forbindelse med fjernarbeid. Teoretiske studier peker imidlertid på mulige negative sammenhenger mellom økende avstand og kommunikasjon, relasjonsbygging, opplevd ledelse, team-/gruppetilhørighet m.m.

Det er ulike oppfatninger blant forskere om sammenhengen mellom geografisk avstand og ledelse, jf. Hegghammers oppgave. Hegghammers undersøkelse viste at rollekonflikter avtok jo mer spredt medarbeiderne var, mens utfordringer knyttet til rolleklarhet, affektiv (følelsesmessig) forpliktelse, bemyndigelse og samspill mellom ledere og de som ledes, økte med grad av geografisk spredning.

2.2 Om samarbeid på tvers av geografiske barrierer/hindringer

I moderne organisasjonsteori blir effektivt samarbeid antatt å være en nødvendig forutsetning for å lykkes med komplekse organisasjonsaktiviteter. Det antas at samarbeid bidrar til mer innovasjon (bedre tjenester og løsninger), økt kundeinteresse (brukertilfredshet), og bedre drift (mer effektiv og veldrevet organisasjon). Barrierer/hindringer mot samarbeid i organisasjoner handler ofte om organisatoriske, geografiske eller faglige grenser, men også om holdninger og muligheter for å treffes (Hansen 2009, Hansen, Frost og Sullivan 2006).

Advancing Global Collaboration (AGC) ble etablert i forbindelse med fusjonen StatoilHydro.⁵ Den overordnede problemstillingen knyttet til AGC-satsningen var å belyse «*hvordan samarbeidsevnen i store virksomheter kan bedres gjennom strategiske satsninger*». Man ønsket å prøve ut en kombinasjon av top-down og bottom-up tilnærming, dvs. man hadde både en teori- og en praksisstyrt tilnærming. Top-down og bottom-up er svært forskjellige både når det gjelder teoretisk grunnlag, forutsetninger og involverte aktører (Hernes, 2009). Mens top-down-tilnærminger bl.a. vektlegger lederes rolle i styringen av endringsarbeid gjennom strategi og kommunikasjon, anser bottom-up-tilnærminger medarbeiderne som de viktigste aktørene i endringsarbeidet. I norsk sammenheng vises det bl.a. til vektlegging av kultur for bedriftsdemokrati og medbestemmelse.

Tabell 2. «Paradoksale tilnærminger» i prosjektet

	«Top-down-tilnærming»	«Bottom-up-tilnærming»
P 1	Teoristyrt	Praksisstyrt
P 2	Lederstyrt	Medarbeiderstyrt
P 3	Overtalelse	Dialog
P 4	Resultatfokus	Prosessfokus

I tilknytning til lokalisering av statlige arbeidsplasser kan denne tilnærmingen være relevant bl.a. i forbindelse med fjernledelse. Hvilke krav kan og bør stilles til henholdsvis leder og medarbeidere når disse fysisk er lokalisert på ulike steder? Hvordan kan og bør dette påvirke oppgave- og ansvarsdelingen? Tilnærmingen er også relevant når det gjelder arbeid for å opprettholde og/eller utvikle felles (virksomhets) kultur på tvers av geografiske enheter.

AGC-initiativet besto av tre hovedelementer:

- Infrastruktur for samarbeid (teknologi, digitale samarbeidsverktøy mv.)
- Samarbeidspraksis (samarbeids-/samhandlingsevner, kommunikasjonsferdigheter mv.)
- Evne til å arbeide i nettverk (f.eks. evne til å kunne identifisere og engasjere relevant kompetanse på tvers av organisatoriske og nasjonale grenser).

Bruk av teknologi for samarbeid over avstand, særlig videomøter, var én av to hovedaktiviteter i initiativet. Det ble satt i gang flere tiltak for å øke utnyttelsen av videokonferanser, bl.a. ble flere rom gjort tilgjengelige for flere medarbeidere, og interne informasjons- og kommunikasjonskanaler ble tatt i bruk for å formidle suksesshistorier og gode erfaringer. Det ble laget mye opplæringsmateriell som brukerguider, e-læringsprogram mv., og også gjennomført en standardisering av kontrollenheter m.m. I tillegg ble det introdusert programvare som gjorde at enkeltpersoner kunne sitte på sin faste arbeidsplass og delta på videomøter.

⁵ Artikkel 3 i utgave 4-2010 av *Søkelys på arbeidslivet*

Ifølge artikkelen i *Søkelys på arbeidslivet*⁶ har det vært vanskelig å dokumentere om, eventuelt hvor stor effekt satsningen på videomøter har hatt, bl.a. fordi dette foregikk samtidig med en stor fusjonsprosess. I løpet av 20 måneder økte imidlertid antall videomøter i Statoil fra 2 000 til 20 000 pr. måned og reisekostnadene ble redusert med 25 prosent. Ledere ga også uttrykk for at de hadde mer og bedre kunnskap om hva som skjedde andre steder i organisasjonen og at dette gjorde at de presterte bedre.

Når det gjelder bruk av videomøter kan det også vises til en relativt ny rapport fra Vestlandsforskning om faktorer som hemmer og fremmer bruk av videomøter og overføring via nettet.⁶ Her går det bl.a. fram at “dei viktigaste hindringane for meir bruk av videomøte, enten hjå respondentane sjølve eller mangel på utstyr hjå dei som dei vil kommunisera med. Når vi samanheld dette med opplysningar om at verksemdar i distrikta har betre tilgang til utstyr for videomøte enn verksemdar i sentrale strøk, teiknar det seg eit bilete av at det er særleg i sentrale strøk det må setjast inn innsats for å få auka bruk” (Vestlandsforskning 2011: 5).

2.3 Geografiens betydning for autonomi og styring

Geografiens betydning og beliggenheten til offentlige virksomheter er, som tidligere omtalt, et lite utforsket område. I 2011 kom boken *Byråkrati og geografi* redigert av Jarle Trondal. I boka drøfter forfatterne blant annet hvorfor utflyttingene under Victor Norman på midten av 2000-tallet ble en realitet i motsetning til forsøkene på å flytte ut statlige virksomheter på 60- og 70-tallet. Hvilken effekt sentraladministrasjonens geografi har på forholdet mellom direktoratenes autonomi og politiske styringsmuligheter drøftes også.

Ifølge boka virker det som om det er liten sammenheng mellom et direktorats lokalisering og direktoratsautonomi, direktoratsinnflytelse og inter-institusjonell samordning. Undersøkelser viser at det er liten signifikant sammenheng mellom lokaliseringen til et direktorat og tjenestemenns kontaktmønstre (gjelder primært mellom direktorat og departement). Undersøkelser viser også at det er svake korrelasjoner mellom tilsynenes geografiske lokalisering og evnen til å få gjennomslag for tilsynenes argumenter og synspunkter. Tilsyn som er lokalisert utenfor hovedstaden rapporterer faktisk å ha høyere innflytelse i EU-sammenheng enn tilsynene som ligger i hovedstaden. Ifølge forfatterne er forholdet mellom departementene og deres underliggende virksomheter mer eller mindre det samme enten virksomheten ligger i t-baneavstand innenfor Oslo eller den ligger i Nord-Norge.

Forfatterne understreker imidlertid at bildet nok hadde sett annerledes ut om studien hadde vært gjennomført for 100 år siden. Dette skyldes at effektiviteten som følger av moderne kommunikasjon og transport gjør at lokalisering ikke påvirker institusjonell autonomi, innflytelse og inter-institusjonell koordinering på samme måte som tidligere.

⁶ Jf. Vestlandsforskings rapport “Kommunikasjon uavhengig av stad. Faktorar som hemmar og fremjar bruken av videomøte og nettoverføring”. Oppdrag fra Distriktssenteret.

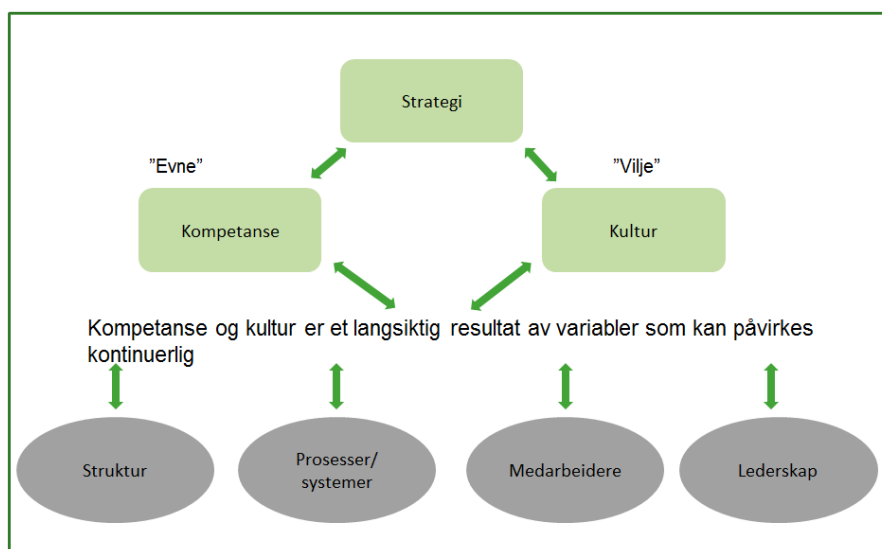
I boken vises det også til Jönsson et al. (2000: 186) som hevder at beslutningsprosesser som involverer betydelig usikkerhet, uforutsigbarhet og overraskelser, krever informasjonsutveksling via kontakt og gruppesamtaler ansikt-til-ansikt. Slike beslutningsprosesser gjennom interaksjon ansikt-til-ansikt forutsetter et felles geografisk møtested og kan vanskelig utføres ved bruk av moderne kommunikasjonsteknologi (Therborn 2006).

2.4 Om organisering og ledelse av ulike kulturer

Organisasjonskulturer og likheter og forskjeller i kultur mellom organisatoriske enheter, er viktig for kommunikasjon og samhandling – både på ledernivå og i den daglige og løpende samhandlingen. McKinsey har utviklet en modell (7S, jf. figur 3) for integrert organisasjonsutvikling for å illustrere at en organisasjon må ha evne, dvs. kompetanse, og vilje, dvs. en kultur som gjør at organisasjonen jobber mot de samme målene, for å oppnå ønskede resultater.

Verken kompetanse eller kultur lar seg endre over natten. Begge deler avhenger imidlertid av en rekke variabler, oppsummert som strukturer, prosesser/systemer, medarbeidere og lederskap, som det kan være lettere å påvirke.

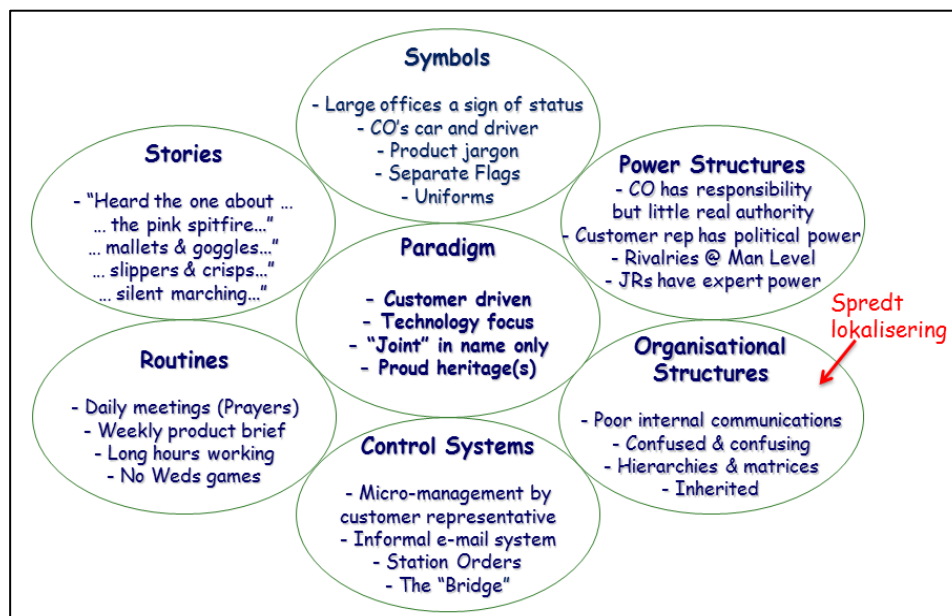
Figur 3. Modell for integrert organisasjonsutvikling (Kilde: McKinsey)



Virksomhetsinterne forhold som symboler, historier, rutiner og maktstrukturer er også med på å bestemme en organisasjons eller virksomhets kultur.⁷ Hva gir status? Hva ler man av? Hva sladres det om? Hvem bestemmer hva? Hvordan spres informasjon? I figur 4 under gis et eksempel på et diagnoseverktøy utviklet av Cabinet Office i Storbritannia.

⁷ Jf. bl.a. Pfeffer, J.: *Management as symbolic action: The creation and maintenance of organizational paradigms*. Research in organizational behavior. 3: 1-52 (1981)

Figur 4. «The Cultural Web» Et verktøy for å beskrive og karakterisere organisasjonskulturer
(Kilde: Cabinet Office, UK)



Et diagnoseverktøy eller kulturweb kan bl.a. brukes til å kartlegge og systematisere likheter og forskjeller både innenfor én organisatorisk enhet med medarbeidere på ulike geografiske enheter (fjernarbeid, fjernledelse) og mellom ulike enheter med spredt geografisk lokalisering. En slik systematisering kan bl.a. hjelpe ledelsen når den skal organisere oppgaver og sette sammen team som fungerer godt på tvers av geografiske barrierer.

2.5 Intern kommunikasjon og kanalvalg

Organisasjoner med spredt geografisk lokalisering krever et bevisst forhold til intern kommunikasjon. I faglitteratur innen kommunikasjons- og mediefag heter det gjerne at "god intern kommunikasjon er en forutsetning for god ekstern kommunikasjon". Ifølge Bente Erlien⁸ kan intern kommunikasjon forstås som «*informasjonsflyten og utvekslingen av ideer og synspunkter mellom ledere og medarbeidere, og også kommunikasjonen mellom enkeltpersoner og grupper på forskjellige nivåer i ulike enheter og deler av organisasjonen*» (2003:17).

God intern informasjonsflyt og bevisst bruk av ulike typer interne kommunikasjons- og samhandlingskanaler som videokonferanser⁹ og videooverføringsmuligheter mellom PCer, er sannsynligvis spesielt viktig i virksomheter med spredt lokalisering.

⁸ Bente Erlien har skrevet boken "Intern kommunikasjon. Planlegging og tilrettelegging" (3. utgave 2003). Den kom første gang ut i 1997, mens siste utgave kom i 2006.

⁹ Vestlandsforskning ga i 2011 ut rapporten "Kommunikasjon uavhengig av stad. Faktorar som hemmar og fremjar bruken av videomøte og nettoverføring" (rapport 11/2011) på oppdrag for Distriktsenteret. Statlige virksomheters bruk av videokonferanse og videomøter inngår også i deres kartlegging.

De senere årene har vi også sett en rask fremvekst av ulike typer sosiale medier, som interne blogger, mikroblogger, diskusjonsfora, kommentarfelt og bildedelingstjenester (såkalte avsenderstyrte møteplasser). Kanaler som er integrert i prosjekt- og saksbehandlerstøtte som chat og prosjektrum/samarbeidsrom, brukes også mer. Alle kanalene gir ulike muligheter for dialog og kommunikasjon¹⁰.

Et perspektiv på å beskrive ulike kommunikasjonskanalers egenskaper, er Daft og Lengels “Media Richness Theory¹¹” der forskjellige informasjonskanaler kategoriseres ut fra budskapets grad av tvetydighet/hvor komplisert budskapet er og hvorvidt kanalene innbyr til ulike former for enveis eller toveis kommunikasjon.

Daft, Lengel og Trevinos “medierikhetsskala” beskriver “fattige kanaler” som kanaler for enveis kommunikasjon (skriftlige dokumenter, nyhetsbrev mv.), mens “rike kanaler” er kanaler med ulike muligheter for toveiskommunikasjon som e-post, telefon og møter ansikt til ansikt.

Daft og Lengel utviklet også tabeller som gir eksempler på mulige konsekvenser ved bruk av ulike typer budskap gjennom rike og fattige kommunikasjonskanaler. Kommunikasjonsforeningen har følgende tabell¹² på sine nettsider:

	Enkelt budskap	Komplisert budskap
Rik kommunikasjonskanal	Mislykket kommunikasjon Rik kanal brukt til enkelt budskap. Kan skape forvirring og feiltolkning (hva mente han/hun egentlig - det må ligge noe under). Avsendere kan tale med flere tunger, personkjemi kan gjøre budskapet uklart.	Effektiv kommunikasjon Vi lykkes med kommunikasjonen fordi et vanskelig tema presenteres gjennom en rik kanal, som gir gode muligheter for tilpasning til ulike mottakere, opplæring av uklare ting, utdyping etc.
Fattig kommunikasjonskanal	Effektiv kommunikasjon Vi lykkes med kommunika-sjonen fordi fattig kanal brukes til å formidle enkle budskap som kanalene er særlig velegnet for. Budskap som ikke trenger mye opplæring, entydige, lette å forstå, appellerende.	Mislykket kommunikasjon Fattig kanal brukes til å formidle et komplekst budskap. Mottaker vil ofte ikke få med seg budskapets kompleksitet, og kanalen legger ikke til rette for å oppklare og gjøre tydelig, utdype osv.

¹⁰ Se også oversikten over ulike typer sosiale medier (kanaltypologien) Difi-rapporten “Sosiale medier i forvaltningen” (2012:2)

¹¹ Daft, Richard L og Lengel, Roberth H. (1986). *Organizational Information Requirements, Media Richness and Structural Design*. Management Science, Volume 32, Issue 5, Organization Design (May, 1986), 554-571. Dessuten Daft, Richard L., Lengel, Roberth H. og Trevino, Linda Klebe (1987). *Message Equivocality, Media Selection, and Manager Performance: Implications for Information Systems*. MIS Quarterly, Vol. 11, No. 3 (Sep., 1987), 355-366. Samt Miller, K. (2003), Technological Processes. In K. Miller (Ed), *Organizational communication approaches and processes, 3rd edn.* (s.266-284). Belmont, Calif: Wadsworth.

¹² Lenke til Kommunikasjonsforeningene nettside om dette temaet, medierikhetsfigur mv.: <http://www.kommunikasjon.no/fagstoff/verkt%C3%B8y-og-tips/r%C3%A5d-og-redskaper/rike-og-fattige-kanaler>

Denne måten å strukturere ulike typer kanaler på kan muligens fungere som utgangspunkt for å videreutvikle verktøy som kan bidra til å øke bevisstheten om kanalvalg for virksomheters interne kommunikasjon og samarbeid.

2.6 Om kompetansearbeidsplasser som lokomotiv

Lokalisering av statlige arbeidsplasser har vært sett og ses som et virkemiddel for å etablere mer robuste arbeidsmarkeder spredt ut over landet, jf. bl.a. St.meld. nr. 21 (2005-2006).

«Gode lokale og regionale offentlige tenestetilbud er ein vesentleg føresetnad for å halde oppe eit desentralisert busetjingsmønster. Statlege verksemdar er også viktige som grunnlag for tilbod om arbeidsplassar i den lokale arbeidsmarknaden.»¹³

Litteraturlisten til NOU 2011:3 *Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet* inneholder mye bakgrunnsmateriale, inklusive noe teori, om kompetansearbeidsplasser som lokomotiv for lokalisering av statlige arbeidsplasser. Dette virkemiddelet kan også belyses gjennom mer generell økonomisk teori, som klyngeteori og vekstteori.

Klyngeteori

Den kanskje mest refererte definisjonen av begrepet (nærings)klynge finner vi hos Michel Porter:

“A cluster is a geographically proximate group of interconnected companies and associated institutions in a particular field, linked by commonalities and complementarities” (Porter 1998).

I praksis brukes klyngebegrepet i ulike sammenhenger, bl.a. om næringer, om geografiske opphopninger av virksomheter innenfor en (del)næring eller om uensartede bedrifter som er lokalisert innenfor et geografisk område (offentlig-arbeidsplassklyngen i Leikanger). Det legges ulikt innhold i begrepet og ofte skilles det ikke mellom selve fenomenet klyngen, årsaker til fenomenet og effekter av det.

Litteraturen om klynger har noen fellestrekk: Klynger og klyngeteori handler om at bedrifter/virksomheter kan oppnå gevinster ved å være lokalisert i en klynge. Flere statlige virksomheter lokalisert samme sted skal ut fra denne tankegangen kunne trekke vekslers på hverandre og skape bedre resultater innenfor egen sektor – og lokalsamfunnet – enn om virksomhetene ligger langt fra hverandre.

Økonomisk vekstteori

Innenfor økonomisk vekstteori skilles det bl.a. mellom teori som tar utgangspunkt i tilbudssiden, neo- eller nyklassisk teori, og teori som tar utgangspunkt i etterspørselssiden, såkalt keynesiansk teori. Nyklassiske modeller fokuserer på at tilgang til arbeidskraft, kapital og teknologisk framgang styrer den økonomiske veksten. I keynesianske modeller er staten mer aktiv og regulerer

¹³ St.meld. nr. 21 (2005-2006): *Hjarte for heile landet Om distrikts- og regionalpolitikken*

markedet ved å sørge for økonomisk vekst gjennom økt etterspørsel. Mens en i den keynesianske retningen vektlegger omstrukturering (ref. bl.a. Thirwall¹⁴), vektlegges ofte teknologisk framgang i nyklassisk tenkning.

Dersom omstrukturering er viktig, bør regioner ifølge etterspørselsbasert teori spesialisere seg på vare- (og tjeneste-) produksjon der etterspørselen øker mye når inntekten øker. Ut fra keynesiansk tenkning vil da etablering av statlige arbeidsplasser være viktig dersom den økte inntekten som disse arbeidsplassene genererer, medfører økt etterspørsel etter lokale varer og tjenester. I enkelte tilfeller, for eksempel i tilknytning til større bortfall av mange arbeidsplasser i privat sektor og påfølgende reetablering av statlige arbeidsplasser (Statens Innkrevingsentral i Mo, NAV innkreving i Kirkenes m.fl.), har dette sannsynligvis vært et viktig hensyn.

Dersom bedre, mer effektive innsatsfaktorer, inklusive bedre teknologiutnyttelse, ses som sentralt for å oppnå vekst, kan både etablering og lokalisering av regionale høyskoler, og etablering og lokalisering av statlige arbeidsplasser i nærheten av relevante utdanningsmiljøer, være praktiske eksempler på en slik tilnærming. Dersom etablering av statlige arbeidsplasser bidrar til økt konkurranse om arbeidskraft, eventuelt økt etterspørsel etter arbeidskraft med spesiell kompetanse, kan det også medføre at en eller flere av innsatsfaktorene blir mer effektive.

2.7 Lokalisering av statlige arbeidsplasser i andre nordiske land

Vi har også sett litt nærmere på hva Finland, Sverige og Danmark har gjort med hensyn til utlokalisering av statlige arbeidsplasser i de senere årene på et overordnet nivå. Til dette bildet hører selvfølgelig at bosetningsmønsteret i de ulike nordiske landene i utgangspunktet er forskjellig.

2.7.1 Finland

Bl.a. som en følge av økonomiske innstramminger, har Finland de senere årene hatt fokus på effektivitet i forvaltningen. Det har vært et mål å redusere antallet statlige ansatte - og også antall kommuner. I en periode der det har vært et uttalt mål å redusere antall offentlige ansatte har Finland likevel fått til å flytte ut godt om lag 4 400 statlige arbeidsplasser.

I 2002 vedtok Finland å flytte statlige arbeidsplasser ut av Helsinki. Målene med dette var bl.a. å bidra til bedre regional utvikling og skape arbeidsplasser i ulike deler av landet. Man ønsket å bygge ut spesialiserte klynger, bl.a. for å bedre rekrutteringen og for å bygge på kompetansen der den fantes, jf. også pkt. 2.6.

Alle finske departementer skal vurdere utflytting ved nyopprettinger, betydelig økning i antallet ansatte og ved større restruktureringer. De siste årene har også

¹⁴ Thirwall, A.P. (1980): *Regional Problems are "Balance-of-Payments" Problems*. *Regional Studies* 14 5: 419-425

kostnadseffektivitet, kompetansetilfang mv. blitt vektlagt sterkere i forbindelse med slike flyttinger.

Kostnadene ved flytting høye i de første fasene, men har avtatt over tid. Ifølge det finske Finansdepartementet skal nettoeffekten over tid ha vært positiv både for det området virksomheten har flyttet til, og for det området (Helsinki) som virksomheten har flyttet fra.¹⁵

Til sammen er om lag 4400 årsverk flyttet ut siden 2002, størstedelen til litt større steder i den sørlige delen av landet. I tillegg er om lag 500 årsverk vedtatt flyttet og det foreligger planer om flytting av ytterligere 350 årsverk. Flest årsverk er flyttet under Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet. Om lag 10 pst. av de tidligere ansatte har flyttet med. Ifølge det finske Finansdepartementet har IKT vært av stor betydning for at flyttingene har kunnet finne sted, men de har ikke presisert noe utover dette.

2.7.2 Sverige

Opp igjennom årene har det vært flere utlokaliseringer av statlig virksomhet i Sverige. Den første store bølgen med utlokaliseringer i Sverige kom på 70-tallet. På 70- og 80-tallet ble virksomheter som Vägverket og Banverket lagt til Borlänge, Lantmäteriverket til Gävle, Boverket til Karlskrona, PRV til Sundsvall, SMHI til Norrköping og Jordbruksverket til Jönköping (Motion 2003/04:N379 Utlokalisering av statliga verk, bolag och myndigheter).

Våren 1992 utformet den svenske regjeringen et generelt direktiv (1992:50) med krav om at desentralisering og lokalisering utenfor Stockholmsregionen skulle utredes ved omorganiseringer og nyopprettelser. Særlig skulle man se på hvordan forslaget påvirket sysselsettingen og den offentlige servicen i ulike deler av landet. En rapport til Riksdagen fra 1995/1996 viste imidlertid at de fleste myndigheter som hadde kommet til etter 1993, hadde kommet i Stockholmsregionen.

I 2004 ble deler av det svenske forsvaret omlokalisert. Som en følge av dette besluttet Riksdagen å kompensere de fire regionene Östersund, Karlstad/Kristinehamn, Arvidsjaur og Gotland. Eksempelvis ble Statens folkhälsoinstitut, Konsumentverket og enheter innenfor Försäkringskassan flyttet fra Stockholm til Östersund i perioden 2005-2007. Til sammen ble det flyttet om lag 2 700 statlige arbeidsplasser til disse områdene.

Det er ikke foretatt noen samlet vurdering av effektene av utflyttingene fra midten av 2000-tallet og til i dag. Utlokalisering det siste tiåret skal ha gått til befolkningsmessig middelstore steder som er rammet av problemer på arbeidsmarkedet. Ifølge et prosjekt om "Utlokalisering av myndigheter, arbeidskraftsrørlighet och landsbygdsutveckling" (Olle Westerlund, Umeå universitet) har pendling, i kombinasjon med noe utlokalisering av statlig

¹⁵ Kilde: PP-presentasjon presentert på møte med «Public Management Department» i det finske Finansdepartementet 19.11.11.

virksomhet, bidratt til økt skattegrunnlag og opprettholdelse av en noe større bosetting i svenske distrikter ("på gläsbygden").

Rundt 2005 ble det også gjennomført en strukturreform hvor regionale "myndigheter" (virksomheter) ble til "enmyndigheter". Dette har medført at antall myndigheter er kraftig redusert - fra om lag 1400 myndigheter på begynnelsen av 1990-tallet til 391 i 2010. Strukturreformen har bidratt til flere sentraliserte arbeidsplasser enn tidligere. Försäkringskassan er for eksempel blitt til én enhet, mot tidligere 21 enheter. All virksomhet i den svenske forsikringskassen er imidlertid ikke samlokalisert.

2.7.3 Danmark

Vi er ikke kjent med at Danmark har desentralisert og flyttet ut statlige arbeidsplasser fra Københavnområdet i særlig omfang. Danmark har imidlertid samlet ulike administrative oppgaver og lagt disse til større, samlede enheter. Målet med en slik funksjonsspesialisering og -sentralisering har vært å få en mer kostnadseffektiv forvaltning.

Danmark har også nylig gjennomført en større strukturreform. Reformen ble vedtatt i 2004 og hadde effektivitet og bedre oppgaveløsning som sentrale mål. 1. januar 2007 fikk Danmark fem nye regioner til erstatning for de 13 tidligere amtene. Samtidig ble det foretatt et betydelig antall kommunesammenslåinger over hele landet. Fra 2007 fikk Danmark 98 kommuner. Til sammenligning hadde Danmark 1386 kommuner i 1958.

Som en del av strukturreformen i Danmark ble enkelte oppgaver overført til regionene og kommunene. Kommunene fikk blant annet flere nye oppgaver innenfor sosialomsorg, arbeidsmarked, helse og miljø mens ansvar for drift av sykehusene og enkelte sosiale institusjoner nå ligger hos regionene. Gjennom å styrke regionene og kommunene på denne måten, vil regionene på sikt kunne komme bedre ut når det gjelder arbeidsplasser.

3 Utvikling i perioden 2006-2010

Dette kapittelet tar sikte på å forklare sentrale utviklingstrekk i lokaliseringen av statlige arbeidsplasser i perioden 2006–2010. Det bygger i all hovedsak på data fra Statens sentrale tjenestemannsregister som KRD har bearbeidet for bl.a. å kunne sammenligne data for departementstilhørighet.

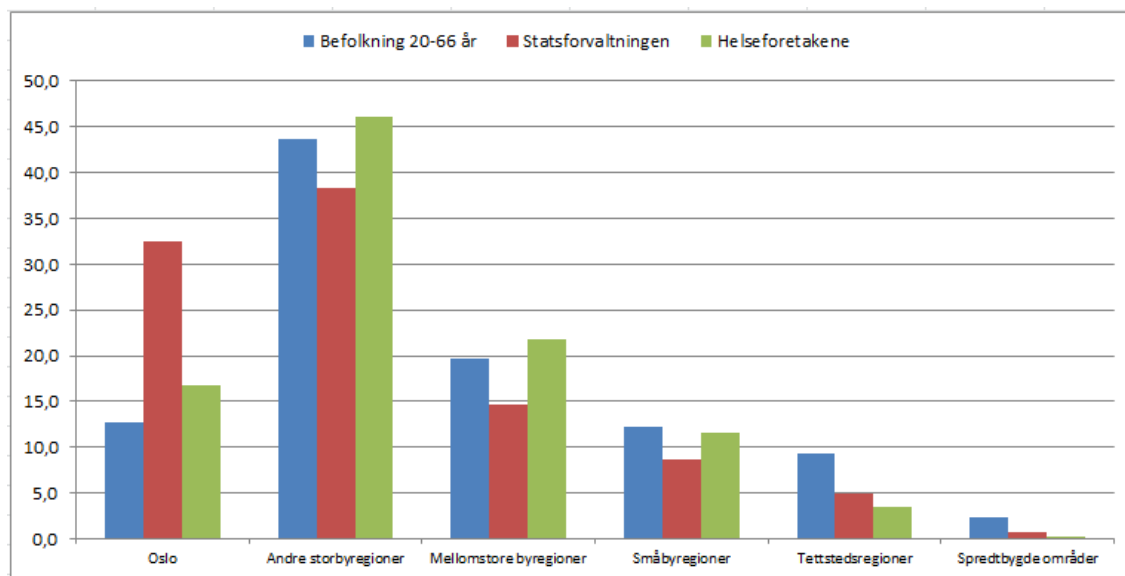
3.1 Endringer fordelt på landsdeler og regionkategorier - hovedtrekk

34 av 40 arbeidsplasser i statsforvaltningen og i helseforetakene ligger i storbyregioner eller mellomstore byregioner, én av 40 i spredtbygde områder

Gitt avgrensningene i kapittel 1.4 var det i 2006 i alt 114 598 ansatte i statsforvaltningen og 114 447 i helseforetakene. I 2010 hadde antall ansatte i statsforvaltningen økt med 11,8 prosent til 127 127, og antall ansatte i helseforetakene økt med 0,7 prosent til 115 205.

Figur 5 viser hvordan den yrkesaktive delen av befolkningen (blå søyler) samsvarer med andel ansatte i statsforvaltningen (røde søyler) og andel ansatte i helseforetakene (grønne søyler) på regiontypenivå (2006-tall). Veksten i statlige arbeidsplasser fra 2006 til 2010 har ikke endret andelene og forholdet mellom dem vesentlig.

Figur 5. Befolkningen i yrkesaktiv alder (20 – 66 år), ansatte i statsforvaltningen og i helseforetakene i 2006 fordelt på regionkategorier. Prosent med utgangspunkt i 2006-tall.



Som det framgår av figuren er lokaliseringen av arbeidsplasser i statsforvaltningen skjevt fordelt i forhold til befolkningen i yrkesaktiv alder. I Oslo er andelen arbeidsplasser i statsforvaltningen langt høyere enn andelen av den yrkesaktive befolkningen. I de øvrige regionkategoriene er andelen arbeidsplasser i statsforvaltningen lavere enn andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder.

Andel arbeidsplasser i helseforetakene ligger litt over andel i yrkesaktiv alder i storbyregioner utenom Oslo og i mellomstore byregioner, om lag på samme nivå i småbyregioner og under i tettstedsregioner og i spredtbygde strøk.

Veksten i statsforvaltningen har vært på 11-12 prosent for alle landsdeler med unntak av Nord-Norge (16 prosent) i perioden 2006 til 2010

På landsdelsnivå har det vært en relativt jevn netto vekst i statlige arbeidsplasser, eksklusive helseforetakene, jf. tabell 3.

Tabell 3. Økning fra 2006 til 2010 i antall ansatte i statsforvaltningen (ekskl. Forsvaret og Utenriktjenesten), fordelt på landsdel og regionkategori. Vekst i prosent i parentes.

	Storby-regioner		Mellomstore byregioner		Småby-regioner		Tettsteds-regioner		Spredtbygde områder		Totalt	
	Ant.	(Pst)	Ant.	(Pst)	Ant.	(Pst)	Ant.	(Pst)	Ant.	(Pst)	Ant.	(Pst)
Oslo	4 182	(11)	-	-	-	-	-	-	-	-	4 182	(11)
Akershus/Østfold	1 054	(13)	167	(12)	11	(3)	-	-	-	-	1 232	(12)
Innlandet	-	-	632	(17)	94	(6)	-12	(-2)	-	-	714	(12)
Vest-Viken	284	(7)	441	(12)	198	(12)	-20	(-8)	18	(18)	921	(10)
Sørlandet	438	(18)	125	(9)	-25	(-9)	15	(7)	-6	(-13)	547	(12)
Vestlandet	1 758	(12)	571	(17)	175	(9)	60	(4)	-18	(-6)	2 546	(12)
Trøndelag	1 325	(13)	-	-	83	(4)	-47	(-13)	-13	(-13)	1 348	(11)
Nord-Norge	640	(16)	793	(25)	263	(11)	368	(14)	-25	(-8)	2 039	(16)
Totalt	9 681	(12)	2 729	(16)	799	(8)	364	(7)	-44	(-5)	13 529*	(12)

* Riksrevisjonen og SMK er inkludert i disse tallene.

Statlige arbeidsplasser i Nord-Norge har hatt størst netto tilvekst med vel 16 prosent i perioden, mens Vest-Viken har hatt lavest vekst med knapt ti prosent. Oslo har hatt en tilvekst på vel 11 prosent, litt under gjennomsnittet på 11,8 prosent.

Statsforvaltningen har vokst mest i storbyregioner og mellomstore byregioner. Veksten her har vært på henholdsvis 12 og 16 prosent. Den generelle sysselsettingen og befolkningsutviklingen har også økt i disse regiontypene, jf. bl.a. *Regionale utviklingstrekk 2011*.¹⁶ Veksten i statlige arbeidsplasser i småby- og tettstedsregioner, på henholdsvis åtte og sju prosent, ligger under landsgjennomsnittet. Antall statlige arbeidsplasser i spredtbygde strøk er redusert med fem prosent, tilsvarende 44 arbeidsplasser.

¹⁶ Regionale utviklingstrekk 2011. Rapport fra KRD:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/regional-og-distriktpolitikk/bakgrunn-og-malsettinger-i-distrikts-og-regionale-utviklingstrekk-2011-rut-2011.html?id=657154>

Veksten i helseforetakene er langt lavere enn veksten i statsforvaltningen

Den samlede veksten i helseforetakene er på knapt én prosent. Endringene varierer imidlertid med landsdel og regionkategori. Nord-Norge og Innlandet har hatt høyest vekst (fem prosent) mens Akershus/Østfold og Trøndelag har hatt en negativ vekst (minus fire prosent).

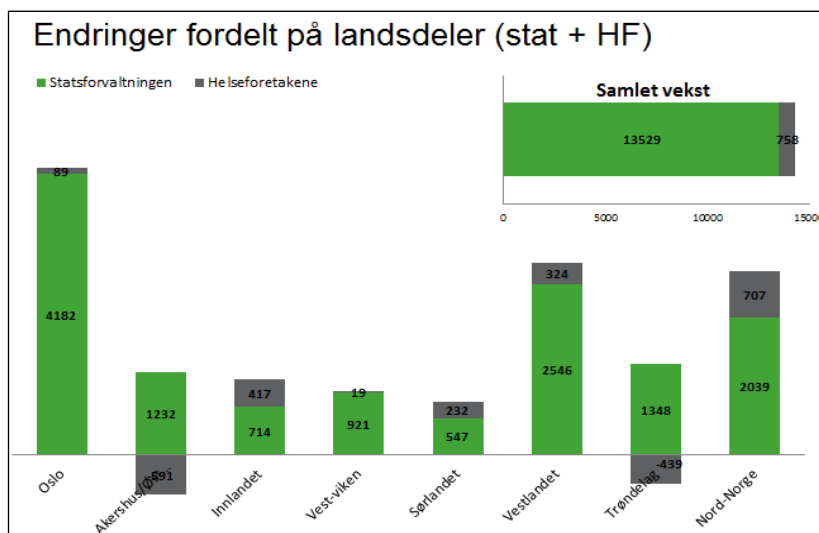
Tabell 4. Økning fra 2006 til 2010 i antall ansatte i helseforetakene, fordelt på landsdel og regionkategori. Vekst i prosent i parentes.

	Storby-regioner		Mellomstore by-regioner		Småby-regioner		Tettsteds-regioner		Spredtbygde områder		Totalt	
	Ant.	(Pst)	Ant.	(Pst)	Ant.	(Pst)	Ant.	(Pst)	Ant.	(Pst)	Ant.	(Pst)
Oslo	89	(0,5)									89	(0,5)
Akershus/Østfold	-587	(-4,0)	-86	(-8,0)	82	(49,4)					-591	(-3,7)
Innlandet			231	(3,8)	59	(3,4)	127	(28,8)			417	(5,1)
Vest-Viken	83	(1,2)	43	(0,8)	-119	(-8,1)	1	(0,3)	11	(19,5)	19	(0,1)
Sørlandet	242	(7,5)	11	(0,6)	-52	(-8,9)	23	(31,9)	8		232	(4,0)
Vestlandet	261	(1,8)	73	(1,1)	-136	(-3,6)	102	(8,2)	24		324	(1,2)
Trøndelag	-370	(-4,5)	0		-63	(-1,9)	-6	(-3,5)	0		-439	(-3,8)
Nord-Norge	-94	(-1,8)	137	(3,4)	252	(11,1)	296	(18,4)	116	(57,7)	707	(5,3)
Totalt	-376	(-0,5)	409	(1,6)	23	(0,2)	543	(13,8)	159	(61,6)	758	(0,7)

Ulik profil på endringene i statsforvaltningen og i helseforetakene

Figur 6 viser endringer i antall arbeidsplasser i henholdsvis statsforvaltningen og helseforetakene fordelt på landsdeler. De største endringene har funnet sted i statsforvaltningen. En knapp tredel av veksten i statlige arbeidsplasser i perioden 2006-2010 har kommet i Oslo. Til sammen er det en netto tilvekst av statlige arbeidsplasser i Osloregionen på nær 4 200, om lag 4 300 hvis vi tar med helseforetakene.

Figur 6. Endringer i samlet antall arbeidsplasser fordelt på ansatte i statsforvaltningen (ekskl. Forsvaret og Utenriksstjenesten) og i helseforetakene



Med størst vekst i tettstedsregioner og i spredtbygde strøk og liten eller negativ vekst i byregionene, har veksten i helseforetakene en annen profil enn veksten i statsforvaltningen, jf. pkt. 4.2. Økningen i Nord-Norge ser ut til å skyldes jevn vekst i nesten alle regiontyper og mest i tettstedregioner.

Tre av fem kommuner har fått flere statlige arbeidsplasser, to av fem har fått færre

245 kommuner har til sammen hatt en netto tilvekst på knapt 15 000 statlige arbeidsplasser i perioden. 185 kommuner har til sammen hatt en netto reduksjon på vel 1 400 statlige arbeidsplasser. Det betyr at vekstkommunene har hatt en gjennomsnittlig vekst på 61 arbeidsplasser mens nedgangskommuner i gjennomsnitt har mistet åtte arbeidsplasser.

Målt i relative endringer, dvs. prosentvis endring i antall arbeidsplasser fra 2006 til 2010, har vekstkommuner i mellomstore byregioner hatt størst vekst. Målt i antall arbeidsplasser er endringene størst for kommunene i storbyregionene og minst for kommunene i tettstedsregioner og spredtbygde strøk.

Vekstkommuner i tettstedsregioner har i gjennomsnitt fått 13 statlige arbeidsplasser mens nedgangskommunene i tettstedsregionene i snitt har mistet åtte.

Mens vekstkommunene i spredtbygde strøk i gjennomsnitt har fått to statlige arbeidsplasser, har nedgangskommunene i gjennomsnitt mistet tre. Det innebærer at vekstkommunene i spredtbygde strøk har 20 prosent flere statlige arbeidsplasser i 2010 enn de hadde i 2006, mens én av fire statlige arbeidsplasser i nedgangskommunene er blitt borte fra 2006 til 2010.

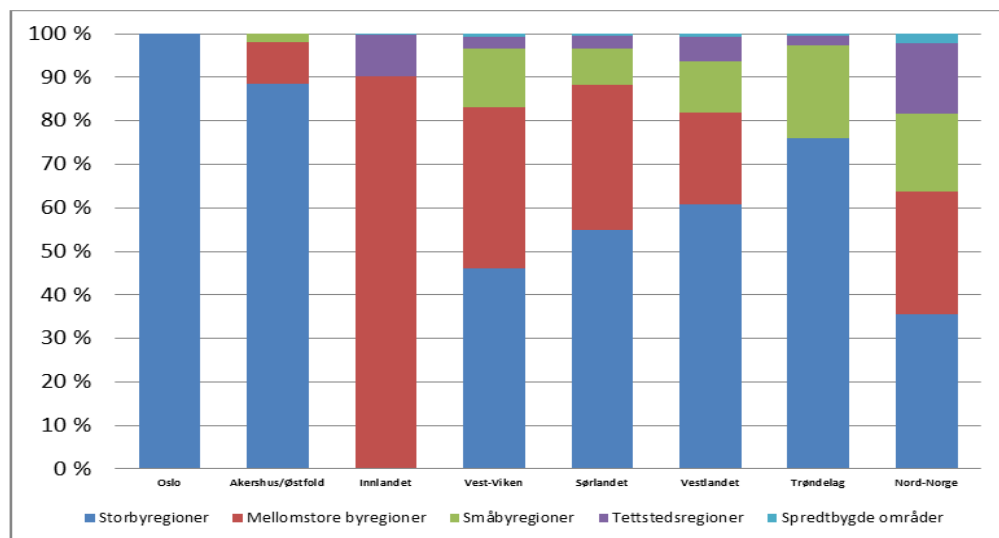
Endringene fra 2006 til 2010 har medført økt sentralisering

Av totalt 100 nye arbeidsplasser i statsforvaltningen og helseforetakene fra 2006 til 2010, har 65 kommet i storbyregionene, 22 i mellomstore byregioner, seks i småbyregioner, seks i tettstedsregioner og én i spredtbygde strøk. Dette avviker relativt lite fra den initiale fordelingen av statlige arbeidsplasser på regionkategorier, men innebærer en viss sentralisering på landsbasis.

Sentraliseringen skyldes for en stor del veksten i universitets- og høyskolesektoren. Universitetene og høyskolene som har økt mest, ligger i storbyregioner eller i mellomstore byregioner. En annen årsak er sannsynligvis at flere av de store etatene, bl.a. politiet og skatteetaten, har gjennomført omorganiseringer som har medført færre, større og mer sentralt plasserte enheter. Helseforetakene motvirker sentraliseringstendensen noe. Her er den prosentvise veksten størst i tettstedsregioner og spredtbygde strøk.

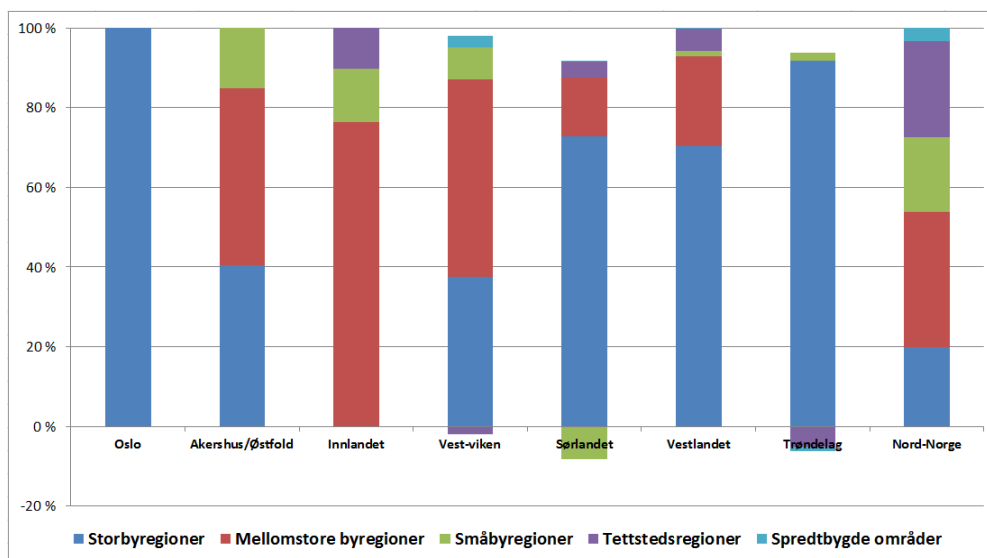
Figur 7 under viser hvordan summen av arbeidsplasser i statsforvaltningen og i helseforetakene var fordelt ut fra landsdeler og regiontyper i 2006.

Figur 7. Relativ fordeling av arbeidsplasser i statsforvaltningen og helseforetakene i 2006. Fordelt på landsdel og regiontype.



Figur 8 viser hvordan summen av endringer i statsforvaltningen og helseforetakene fordeler seg på landsdeler og regiontyper.

Figur 8. Relativ vekst i antall arbeidsplasser i perioden 2006-2010 samlet (statsforvaltningen og helseforetakene). Fordelt på landsdel og regiontype.



Hvis en sammenligner figur 7 og 8 ser en at den regionale sentraliseringen av arbeidsplasser er særlig markert i Trøndelag og på Sørlandet. I Akershus/Østfold, Innlandet og Nord-Norge er imidlertid tendensen motsatt. Den viktigste årsaken til denne utviklingen er sannsynligvis at veksten i universitets- og høgskolesektoren ikke er lik i alle landsdelene. Som tidligere nevnt har det også skjedd en viss sentralisering innenfor flere av de store etatene.

Sentraliseringen er særlig merkbar i Trøndelag. Veksten i Trondheimsregionen tilsvarer hele den netto tilveksten i landsdelen. Tettstedsregioner og spredtbygde strøk i Trøndelag har i samme tidsperiode hatt en negativ vekst (en

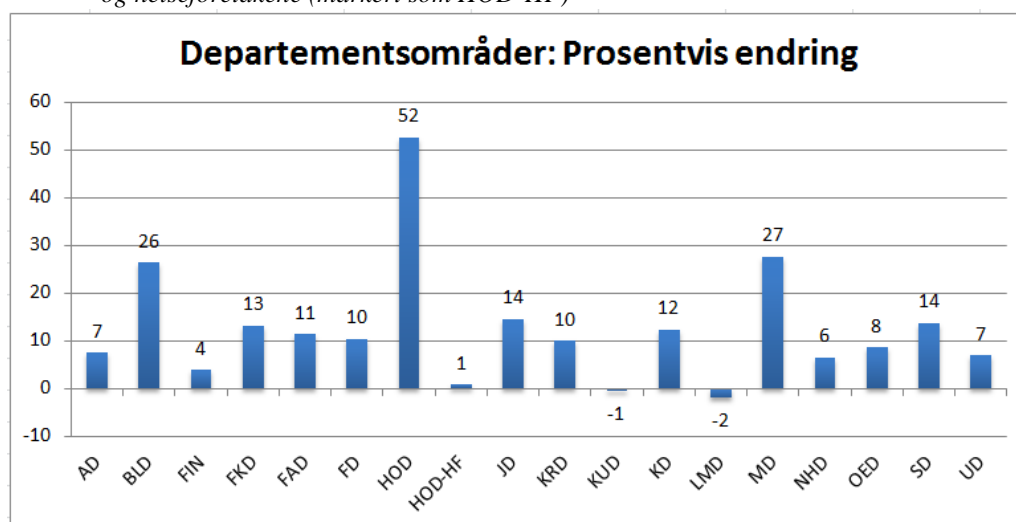
samlet reduksjon på om lag 60 arbeidsplasser). Sørlandet har en tilsvarende utvikling, men det dreier det seg om relativt små endringer og bildet er ikke entydig.

Nord-Norge er den landsdelen som har hatt jevnest vekst uavhengig av regionkategori. Dette henger sammen med kommunestørrelse, bosettingsmønster og hvordan statlige arbeidsplasser i Nord-Norge i utgangspunktet er fordelt (jf. figur 8). Nesten halvparten av økningen i Nord-Norge har kommet i småbyregioner, tettstedsregioner og i spredtbygde strøk.

Helse- og omsorgsdepartementets område har hatt størst prosentvis vekst og Kunnskapsdepartementet har hatt størst vekst i antall hoder

Som det framgår av figur 9 har Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) med underliggende virksomheter, men eksklusive helseforetakene, hatt størst prosentvis vekst i perioden. Deretter følger henholdsvis Miljøverndepartementet (MD) og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD).

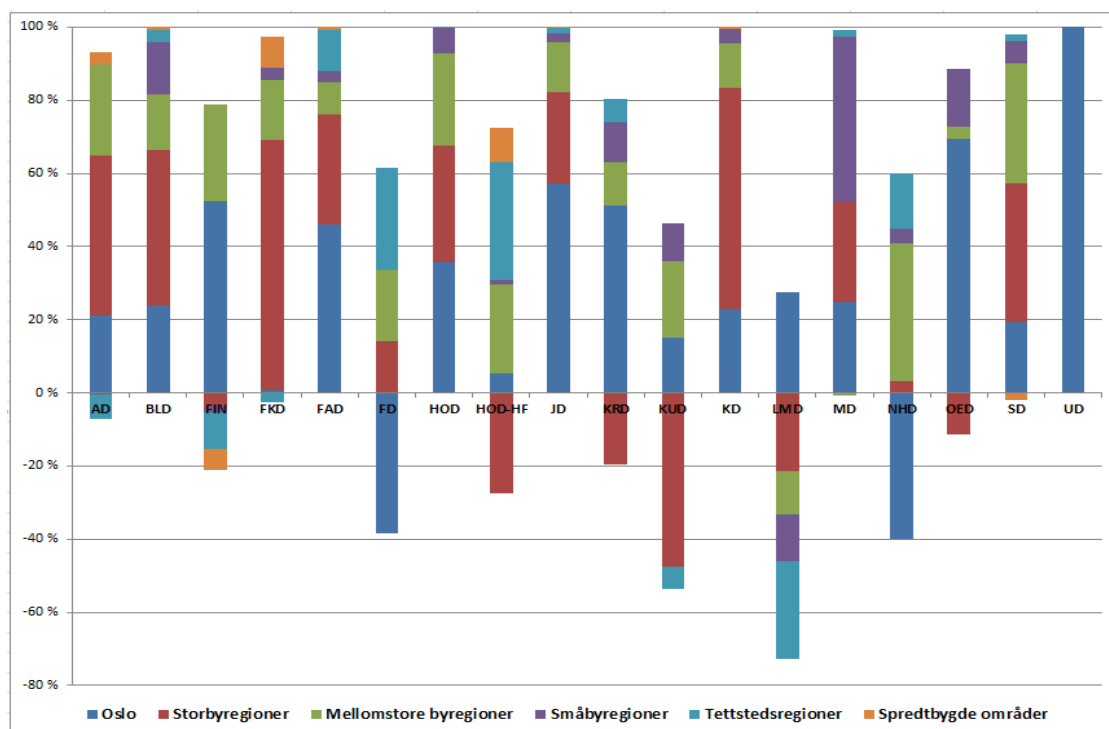
Figur 9. Endringer i prosent i statlige arbeidsplasser perioden 2006-2010. Statsforvaltningen og helseforetakene (markert som HOD-HF)



Hvis vi ser på vekst i *antall* ansatte, er økningen størst på Kunnskapsdepartementets (KDs) og Justisdepartementets (JDs) områder. Én av tre nye arbeidsplasser i statsforvaltningen ligger under KD og én av fem ligger under JD. Fem departementsområder – Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), Kulturdepartementet (KUD), Landbruks- og matdepartementet (LMD), Nærings- og handelsdepartementet (NHD) og Olje- og energidepartementet (OED) – har hatt netto endringer i perioden 2006-2010 på mindre enn 100 arbeidsplasser, jf. vedlegg 2.

Når vi ser på fordelingen på regionkategorier, ser vi av figur 10 at veksten innenfor departementsområder med større endringer primært har kommet i Oslo (blått) eller i andre storbyregioner (rødt). Her er det viktig å huske at endringene på noen departementsområder er små (gjelder spesielt KRD, KUD, LMD, NHD og OED) noe som betyr at selv marginale endringer på 2-4 arbeidsplasser gir store utslag i figuren.

Figur 10. Prosentvise endringer på regionkategorinivå for departementsområdene og helseforetakene (HOD-HF)



3.2 Nærmere om virksomheter i ulike regiontyper

Vi har også forsøkt å se litt nærmere på utviklingen på virksomhetsnivå i de ulike regionene. Vi har da tatt utgangspunkt i forvaltningsdatabasens tall for antall ansatte i enkeltkommuner og sett nærmere på veksten i virksomhetene fra 2006 til 2010 (se også vedlegg 3 og vedlegg 1).

Virksomheter i Oslo

Det er en netto tilvekst på knapt 1 700 flere arbeidsplasser i Oslo på JDs ansvarsområde. Utlendingsforvaltningen (UDI og UNE) inklusive Politiets utlendingsenhet står for en del av veksten, men også Kriminalomsorgen, som Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS) og Politihøgskolen, er eksempler på virksomheter med en økning i antall ansatte.

Kunnskapsdepartementets vekst gir seg også utslag i Osloregionen, bl.a. har Universitetet i Oslo vokst med nær 500 ansatte, og Høgskolen i Oslo med om lag 170.

Veksten på Helse- og omsorgsdepartementets og Finansdepartementets områder ser også ut til å skyldes vekst i noen av deres Oslobaserte virksomheter.

Antall ansatte i departementene har ifølge Difi-rapport 2011:11¹⁷ økt med om lag 570 personer fra 2000 til 2011. I perioden 2006-2010 økte antall ansatte i departementene med vel 320¹⁸.

¹⁷ Difi rapport 2011:11. Hva skjer i departementene? Om utfordringer og utviklingsbehov

¹⁸ Kilde: Vedlegg 1 til hhv. St.prp nr. 1 2006-2007 (FAD) og Prop 1 S 2010-2011 (FAD)

Helseforetakene i Oslo har hatt en marginal vekst i perioden på en halv prosent, tilsvarende knapt 90 arbeidsplasser, jf. tabell 4.

Storbyene utenom Oslo har fått fra 200 til 1300 flere statlige arbeidsplasser

Når vi ser nærmere på veksten av antall statsansatte i kommunene fra 2006 til 2010 i ulike regiontyper og landsdeler, ser vi at de største byregionene også er blant de som har fått flest antall ansatte i perioden. Det gjelder både Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger og Kristiansand. De har fått mellom 200 og 1300 flere statsansatte i sin by i perioden. Men også steder som Skedsmo, Ås og Sarpsborg (Øst-Viken), Skien, Drammen (Vest-Viken) og Sandnes og Sola på Vestlandet har hatt en økning tilsvarende 120-330 flere statsansatte per by.

Kunnskapsdepartementets område dominerer også i storbyene utenom Oslo. Dette gjelder bl.a. Bergen, Stavanger, Trondheim, Kristiansand og Tromsø som alle har universitet og høgskoler.

Færre arbeidsplasser i helseforetak i storbyer

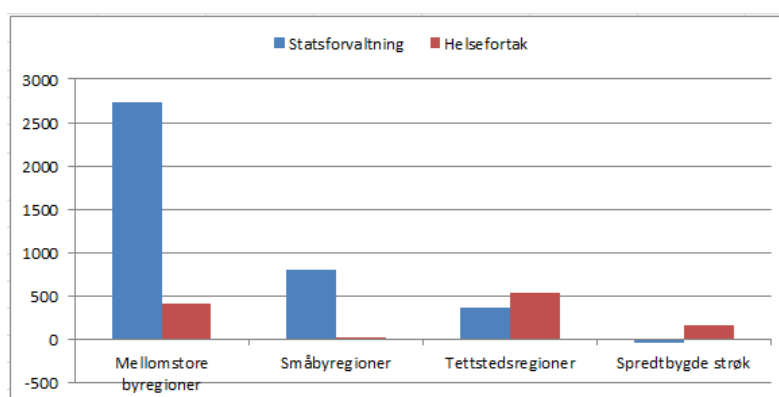
Helseforetakene i storbyer utenom Oslo har samlet sett en negativ vekst på knapt én prosent i perioden. Det tilsvarer en netto reduksjon på om lag 470 arbeidstakere. Reduksjonen er særlig stor i Akershus/Østfold og i Trøndelag med en nedgang på fire-fem prosent. Antall arbeidsplasser i helseforetakene i storbyregionene på Sørlandet og Vestlandet har til gjengjeld økt med henholdsvis åtte og to prosent.

Nedgangen i Akershus/Østfold (Østvikene) skyldes i hovedsak reduksjon i antall ansatte i helseforetak i Asker, Eidsvoll og Sarpsborg som alle har hatt en nedgang på vel 200 arbeidsplasser i perioden. Men også Moss og Nesodden har hatt en nedgang på over 100 arbeidsplasser. Nedgangen i Trøndelag ser i hovedsak ut til å skyldes færre antall ansatte på St. Olavs hospital i Trondheim. I Tromsø som tilhører regiontypen "storby" har antall ansatte i helseforetakene gått ned med vel 100 arbeidsplasser.

Universitets- og høgskolesektoren er en viktig vekstfaktor i mellomstore regioner og småbyregioner

Figur 11 under viser utviklingen i antall arbeidsplasser i perioden 2006-2010 i henholdsvis statsforvaltningen og helseforetakene fordelt på regionkategoriene mellomstore byregioner, småbyregioner, tettstedsregioner og spredtbygde strøk.

Figur 11. Økning i antall arbeidsplasser i alle regionkategorier utenom storbyregionene



I *mellomstore byregioner* har byer med universitet eller høgskole hatt en økning i antall ansatte på disse studiestedene. Dette gjelder bl.a. høgskolene i Bodø, Ålesund, Lillehammer, Gjøvik, Vestfold og Østfold. Helseforetakene i henholdsvis i Innlandet og Nord-Norge har økt med om lag 230 og 40 arbeidsplasser i perioden.

Tilsynsutflyttingen som ble vedtatt i 2003¹⁹, har gitt utslag både for Haugesund (Sjøfartsdirektoratet) og Bodø (Luftfartstilsynet). Sjøfartsdirektoratet hadde en vekst på 193 ansatte fra 2006-2010. Nettovekst i Haugesund i samme periode var på 247. Luftfartstilsynet hadde en vekst på 74 ansatte fra 2006-2010. Nettovekst i Bodø i samme periode var på 348.

Også i byer i kategorien *småbyregioner* finner vi vekst i antall statsansatte ved høgskolene. Høgskolene i Buskerud (Hønefoss), Volda, Sogn og Fjordane (Førde), Nord-Trøndelag (Steinkjer), Alta og den delen av Politihøgskolen som holder til på Kongsvinger har alle fått flere ansatte i perioden. Statens kartverk på Ringerike har stått for mesteparten av veksten på Ringerike. Helseforetakene i Nord-Norge har fått 250 flere ansatte, mens antall ansatte i helseforetakene i Vest-Viken, på Vestlandet og i Trøndelag har gått ned.

Relativt stor vekst i helseforetakene i tettstedsregioner og spredtbygde områder

Det har vært en netto vekst i statlige arbeidsplasser i tettstedsregioner på vel 360 i perioden, jf. tabell 3. De mest markante utviklingstrekkene i veksten i *tettstedsregioner* finner vi i Nord-Norge (Bardu, Brønnøy, Sør-Varanger og Vardø) som har hatt en netto tilvekst på 368 arbeidsplasser, og i Leikanger på Vestlandet. Bardu har i perioden fått Forsvarsbyggs Markedsområde Midt-Troms lagt til Bardu, noe som har tilført kommunen vel 200 statsansatte. I Brønnøy er det Registerenheten i Brønnøysund som ser ut til å stå for veksten på nærmere 80 statsansatte. I Leikanger skyldes veksten først og fremst etableringen/omorganiseringen av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og vekst i NAV.

I *spredtbygde* områder har det vært en nedgang i antall ansatte fra 2006 til 2010. Vi finner noe vekst i Vinje (Telemark/Vest-Viken) som skyldes vekst i antall ansatte ved Høgskolen i Telemarks avdeling Vinje. I Aurland (Sogn og Fjordane/Vestlandet) skyldes en nedgang på 19 personer trolig reduksjon av antall ansatte i Jernbaneverket i 2010 i forhold til 2006.

Helseforetakene har hatt en netto økning på vel 700 arbeidsplasser fordelt på tettstedsregioner (543) og spredtbygde strøk (159), jf. tabell 4. Det har kommet vel 400 flere helseforetaksarbeidsplasser innenfor disse regiontypene i Nord-Norge.

¹⁹ Difi-rapport 2010:10 sier at da vedtaket om utflytting ble fattet i 2003 var det til sammen 815 ansatte i alle de syv tilsynene som ble berørt og videre at "Omstillinga har ført til at berre eit fåtal av dei 815 som var tilsette i tilsyna flytta permanent. 662 av dei som var tilsette før 1.1.2003, slutta i perioden frå avgjerda om flytting vart teken i 2003 til 1. januar 2009". (2010-10:5).

4 Årsaker til utviklingen og erfaringer fra spredt lokalisering

I dette kapitlet presenterer vi informantenes refleksjoner om og synspunkter på ulike forhold rundt spredt lokalisering. Siden dette oppdraget ikke har inkludert innhenting av synspunkter fra brukere og kommuner, gjør vi oppmerksom på at refleksjoner/synspunkter om spredt lokalisering kun belyses ut fra et virksomhetsinternt perspektiv.

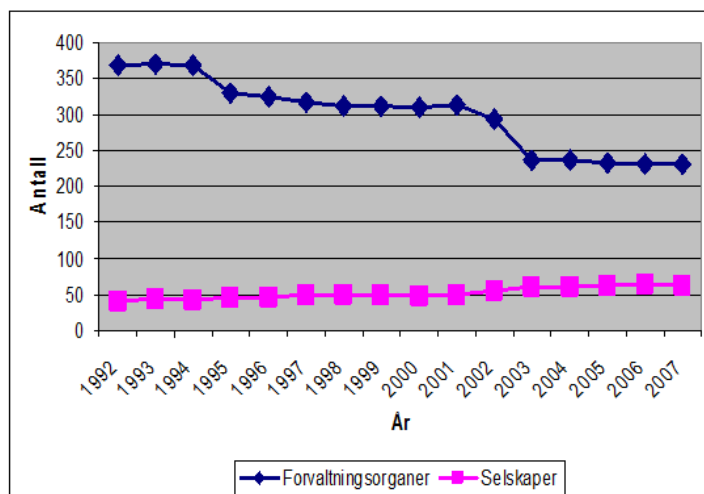
Alle virksomhetene som inngår i Difis undersøkelse er geografisk spredt på minst to steder. Noen er lokalisert to-tre steder uten spesifikke regionale oppgaver (SSB og Distriktsenteret) mens andre er organisert med et sentralledd og regionkontor (IMDi, Lånekassen og Statens vegvesen). De store etatene (NAV, Skatteetaten og Statens vegvesen) har enheter på en rekke steder og har elementer fra alle de tre organisasjonsmodellene.

Innledningsvis peker vi på noen utviklingstrekk og årsaker knyttet til vekst, nyetableringer, nedleggeringer/flyttinger, større omorganiseringer basert på data fra bl.a. NSDs forvaltningsdatabase.

4.1 Utviklingstrekk og årsaker

Omstillingstakten i statsforvaltningen har avtatt noe etter en relativt aktiv periode i fra tidlig nittitalt til perioden som denne kartleggingen omfatter.

Figur 12. Utvikling i antall forvaltningsorganer og statlige selskaper 1992 – 2007



Difis rapport “Organisasjonsendringer i staten 1992-2007” viser bl.a. at “antall forvaltningsorganer er blitt sterkt redusert mens antall statlig eide selskaper har økt. Vi vet også at det har vært iverksatt store reformer der det organisatoriske virkemidlet har vært benyttet til å opprette større direktorater og etater gjennom sammenslåinger av flere forvaltningsorganer” (Difi rapport 2008 3:1). Figur 12 illustrerer dette. I perioden 1992-2007 var det for eksempel 45 ulike sammenslåinger eller fusjoner av statlige forvaltningsorganer.

Vekst og innskrenkninger i eksisterende virksomheter/helseforetak

I praksis viser det seg at vekst/innskrenkninger i eksisterende virksomheter/helseforetak dominerer så mye at det er vanskelig å finne igjen de andre årsaksvariablene i de overordnede analysene. Mange statlige virksomheter har hatt noe vekst i antall ansatte (kilde; NSD), herunder:

- Det har vært en vekst i universitets- og høyskolesektoren tilsvarende knapt 30 prosent av netto tilvekst i perioden 2006-2010.
- Bemanningen i politi og kriminalomsorg har økt tilsvarende henholdsvis 15 og fem prosent av netto tilvekst i perioden.
- Det har vært en vekst i etterkant av etableringen av NAV tilsvarende knapt ti prosent av netto tilvekst i perioden.
- Det har vært en vekst i Bufetat tilsvarende om lag sju prosent av netto tilvekst i perioden.
- Det har vært en vekst i utlendingsforvaltningen (UDI, UNE, PU og IMDi) tilsvarende fem - seks prosent av netto tilvekst i perioden.
- Det har vært en vekst i Statens vegvesen tilsvarende om lag fem prosent av netto tilvekst i perioden.
- Det har vært en vekst i helseforetakene (nedgang i Akershus/Østfold og Trøndelag) – tilsvarende om lag fem prosent av netto tilvekst i perioden.

Det er vanskelig å se tydelige utslag på statistikken av utskillinger, nedlegginger, flyttinger, sammenslåinger mv. i perioden. Se også omtale av vekst i ulike landsdeler og regiontyper i pkt. 3.2.

Etablering av nye virksomheter

I tabell 5 under gjengir vi en forenklet liste av endringer knyttet til etablering av nye virksomheter/institusjoner og større omorganiseringer/flyttinger av stedsuavhengige funksjoner i perioden 2006–2010 fra NSDs forvaltningsdatabase:

Tabell 5. Oversikt over etablering av nye virksomheter/institusjoner og større omorganiseringer/flyttinger

Type endringer	Virksomheter (sentraladministrative organ og forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og andre ordinære forvaltningsorgan)
Nyopprettinger	10.02. 2006: Likestillings- og diskrimineringsnemda 01.01. 2008: Kompetansesenter for distriktsutvikling (Steinkjer, Sogndal og Alstahaug)
Nye via utskilling	01.01. 2006: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 01.01. 2008: Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker - region Oslo og Akershus
Nye via sammenslåing	01.01.2006: Bioforsk 01.07.2006: Arbeids- og velferdsdirektoratet* 01.01. 2006: Likestillings- og diskrimineringsombudet 01.07. 2006: Norsk institutt for skog og landskap 01.04. 2008: Norsk filminstitutt 01.06. 2007: Helse Sør-Øst RHF
Nye via omorganisering	01.04. 2007: Direktoratet for nødkommunikasjon 01.01. 2008: Direktoratet for forvaltning og IKT 01.01. 2010: Senter for IKT i utdanningen 01.04. 2010: Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

* Fra 2006 til 2010 er det også opprettet 475 NAV-kontor. I dag oppgir NAV at de har om lag 450 NAV-kontor.

Flyttinger og nedlegginger

Vedtaket om utflyttingen av de syv tilsynene fra Oslo kom i 2003 og skulle være gjennomført innen 2007. Selve flyttingen skjedde altså innenfor perioden vi har sett på. NSDs forvaltningsdatabase oppgir følgende flyttinger (fysisk utlokalisering):

- 01.01.2006: Luftfartstilsynet (til Bodø)
- 01.11.2006: Sjøfartsdirektoratet (til Haugesund)
- 01.01.2007: Konkurransetilsynet (til Bergen)
- 14.05.2007: Post- og teletilsynet (til Lillesand)

Selve flyttingene har i praksis skjedd innenfor perioden også for de andre tilsynene:

- Statens filmtilsyn og Eierskapstilsynet ble flyttet til Fredrikstad, fusjonert med Statens medieforvaltning og heter i dag Medietilsynet (Medietilsynet ble formelt etablert 1. januar i 2005, men flyttet inn i lokalene i Fredrikstad våren 2006).
- Direktoratet for arbeidstilsynet ble flyttet til Trondheim (Arbeidstilsynet ble offisielt åpnet i Trondheim 15.august 2005 og restdirektoratet i Oslo ble avviklet 31.12 2006).

Flyttingene av tilsynene fikk betydning for de 815 som var ansatte i virksomhetene ved beslutningstidspunktet. 662 av disse hadde alt sluttet i stillingen sin før flyttingen av virksomheten fant sted. I 2011 hadde virksomhetene til sammen knapt 1 390 ansatte.

I tabell 6 under gjengir vi en forenklet liste av endringer knyttet til ulike typer *nedlegginger* i perioden 2006 – 2010 fra NSDs forvaltningsdatabase:

Tabell 6. Oversikt over nedlegginger

Type endringer	Virksomheter (sentraladministrative organ og forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og andre ordinære forvaltningsorgan)
Nedlagte via innlemming	31.12.2007: Produktregisteret 31.12.2008: Høgskolen i Tromsø 31.12.2008: Arkeologisk Museum i Stavanger 31.12.2008: Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne (Dokumentasjonssenteret) 31.12.2010: ABM-utvikling - Statens senter for arkiv, bibliotek og museum
Nedlagte via sammenslåing	30.06.2006: NAV Interim 30.06.2006: Aetat - Arbeidsdirektoratet 30.06.2006: Rikstrygdeverket 30.06.2006: Skogforsk - Norsk institutt for skogforskning (NISK) 31.03.2008: Norsk filmfond 30.06.2006: Trygdeetaten - lokalt 30.06.2006: Aetat lokal 30.06.2006: Aetat arbeidsrådgivning 30.06.2006: Norsk Institutt for jord- og skogkartlegging (NIJOS) 31.03.2008: Norsk filminstitutt 31.03.2008: Norsk filmutvikling
Nedlagte	31.12.2007: Spesialenheten for politisaker - Region nord 31.12.2007: Spesialenheten for politisaker - Region sør 30.06.2008: Sjøfartsinspektørene 01.01.2010: Agder sivilforsvarsleir
Nedlagte via omorganisering	31.12.2007: Statskonsult AS 30.06.2006: Norsk Institutt for jord- og skogkartlegging (NIJOS) - distriktskontor 31.12.2007: Ressurssenter for natur- og reindriftstjenester 31.12.2007: Skattefogder 31.12.2007: Norge.no 31.12.2007: Fylkesskattekontorene

Endret tjenestetilbud

NSDs forvaltningsdatabase gjengir naturlig nok ikke endringer som skyldes endret tjenestetilbud. På generelt grunnlag kan vi imidlertid si at teknologisk utvikling i form av digitalisering av tjenester trolig er den sterkeste drivkraften for endring av tjenestetilbud i dag. Skatteetaten er et eksempel på en virksomhet der overgangen til flere digitale tjenester for brukerne sannsynligvis har understøttet en viss sentralisering.

4.2 Virksomhetenes erfaringer

I intervjuene med virksomhetene belyses deres vurderinger av ulike forholds betydning for lokalisering, som politiske føringer, formåls effektivitet, ressurser, teknologiens betydning, ledelse, kompetanse, arbeidsmiljø og brukerbehov. Nedenfor sammenfattes våre viktigste funn basert på den tematiske inndelingen i analysemodellen, jf. figur 1.

4.2.1 Politiske føringer - lokalisering og frihetsgrader

Statlige virksomheter har gjennomgående få frihetsgrader når det gjelder lokalisering

Dagens lokaliseringsmønster av statlige arbeidsplasser er for en stor del et resultat av tidligere tiders bosettingsmønster, (mangel på) informasjons- og kommunikasjonsmuligheter og framveksten av den norske velferdsstaten. Det er med andre ord politiske, historiske og oppgavemessige begrunnelser for at virksomhetene er lokalisert der de er. Allerede på 60-tallet var det tydelige

politiske føringer på at det ville være enklere å få finansiert økt antall ansatte/årsverk dersom veksten kom også utenfor hovedstadsregionen.

Lokalisering av statlige arbeidsplasser som et politisk verktøy, ble tatt i bruk i de siste tiårene av forrige århundre.²⁰ I likhet med bl.a. Finland og Sverige er det i dag et overordnet politisk mål at «vekst i ny statlig virksomhet skal skje utenfor Oslo».²¹

I utvalget vårt tok flere virksomheter selv initiativ til utlokalisering av enkelte oppgaver/funksjoner. Eksempelvis flyttet SSB oppgaver i forbindelse med folketelling og punchevirksomheten til Kongsvinger allerede i 1961. En årsak til at SSB valgte å gjøre dette var god tilgang på den typen arbeidskraft som SSB trengte. Stortinget vedtok opprettelse av Sentralskattekontoret for storbedrifter i 1990²² og la kontoret til Moss etter forslag fra Finansdepartementet. Spørsmålet om opprettelse av kontoret var på forhånd utredet av en arbeidsgruppe oppnevnt av Finansdepartementet, men lokaliseringen utenfor Oslo var politisk bestemt.

Inntrykket fra kartleggingen er at dagens statlige virksomheter og etater gjennomgående har relativt store frihetsgrader med hensyn til den interne organiseringen av virksomheten sin - den funksjonelle organiseringen. Når det gjelder geografisk lokalisering, har de imidlertid færre frihetsgrader.

Flere av informantene forteller at det kan være anbudslignende prosesser i forkant av lokaliseringsbeslutninger med ulike kommuner som tilbydere. Overfor potensielle nye virksomheter framheves fordelene knyttet til lokalisering hos dem. Overfor sentrale politikere framheves behov for nye, stabile arbeidsplasser på hjemstedet. Inntrykket fra intervjuene er imidlertid at kommuner og andre pressgrupper er mest aktive før beslutninger om lokalisering fattes. Flere informanter gir uttrykk for at de kunne ønske at kommuner og lokalsamfunn var noe mer aktive mht. å legge til rette for statlige virksomheter og arbeidstakere, f.eks. i forbindelse med utfordringer på boligmarkedet, kommunikasjons- og transportløsninger mv.

En utfordring knyttet til lokalisering er at det som en gang var en god beliggenhet for en virksomhet ut fra kompetanse- og/eller brukerbehov, ikke nødvendigvis er en hensiktsmessig lokalisering ut fra nåtidens behov og forutsetninger. Flere av virksomhetene/etatene i utvalget gir uttrykk for at brukernærhet og brukerretting nå dreier seg om mer om likebehandling, effektivitet og god tjenestekvalitet enn fysisk nærhet. Det er ikke sikkert at den lokaliseringsmodellen som egnet seg godt for å betjene brukere som oppsøkte

²⁰ Jarle Trondal m.fl. har bl.a. omtalt utflyttingsforsøkene i statsforvaltningen på fra 1960-tallet og utover i boka *Byråkrati og geografi*.

²¹ Soria Moria II – Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Ap, SV og SP, 2009-2013 (side 32). Her slås også fast at regjeringen vil “at det ved etablering av nye statlige virksomheter legges generelt til grunn at disse skal lokaliseres utenfor Oslo. Unntak fra dette skal begrunnes særskilt. Det er et mål at også nye funksjoner som etableres som egne enheter i tilknytning til eksisterende statlige virksomheter lokaliseres utenfor Oslo”.

²² Ref. Ot.prp.nr.15 (1990-1991) og Innst. O. nr. 17. (1990-91)

virksomheten, er like godt egnet for å ivareta endrede og nye brukerbehov. Det samme gjelder kompetanse. Da SSB besluttet å flytte til Kongsvinger var det bl.a. fordi det der var god tilgang på den kompetansen SSB trengte. I dag trenger SSB andre typer kompetanse enn det det lokale arbeidsmarkedet kan tilby.

Flytte hjem-faktoren er mindre sentral enn antatt

Ett av målene med spredning av statlige arbeidsplasser, er at dette ikke bare skal virke stabiliserende på bosettingen, men også føre til at det over tid etableres flere arbeidsplasser i tilknytning til lokaliseringen, jf. pkt.2.5. I intervjuene spurte vi om informantene tror at virksomheten deres har bidratt til nye arbeidsplasser, jf. en slik lokomotiveffekt. Informantene er usikre på dette. De har eksempler på at medarbeidere har flyttet hjem. Det er likevel mest vanlig å rekruttere lokal arbeidskraft eller arbeidskraft som dag- eller ukependler fra omkringliggende områder. Vi hørte heller ikke om mange partnere som hadde fulgt med og fått/skaffet seg jobb i det samme området.

På spørsmål om hvor folk som slutter begynner å jobbe, svarer mange at det er få som slutter - arbeidskraften er veldig stabil mange steder. De som slutter begynner ofte i annen statlig eller fylkeskommunal virksomhet, eventuelt i andre deler av etaten/virksomheten de kommer fra. Noen begynner også i privat virksomhet.

4.2.2 Spredt/delt lokalisering og formålseffektivitet

Et sentralt spørsmål knyttet til lokalisering er om spredt lokalisering er hensiktsmessig for å løse en virksomhets eller en etats prioriterte oppgaver. I intervjuene med de utvalgte virksomhetene spurte vi ikke eksplisitt om hvordan lokaliseringen bidrar til å oppnå virksomhetens overordnede mål. Vi drøftet imidlertid ulike forhold som indirekte er knyttet til mer overordnede og/eller politiske (samfunns)mål som distriktsutvikling, utvikling av bærekraftige bo- og arbeidsregioner, spredt bosetting mv.

Inntrykket fra intervjuene er at de fleste er positive til desentral og/eller spredt lokalisering så lenge dette ikke medfører vesentlige utfordringer for måloppnåelse og gjennomføring av oppgavene. Mange understreker imidlertid at hensyn til lokale arbeidsplasser må vurderes opp mot andre hensyn som tilgang på kompetanse, kommunikasjonsmuligheter og eventuelle behov for nærhet til brukere og andre interessenter, når beslutninger om lokalisering skal fattes. I dette og de påfølgende punktene drøftes disse hensynene nærmere.

Samling på ett sted neppe et realistisk alternativ for de store etatene

Større etater som alltid har hatt spredt lokalisering er tydelige på at organisering med ulik geografisk lokalisering i hovedsak fungerer godt. Det gjelder særlig i de tilfellene hvor valg av lokalisering også sikrer god tilgang på nødvendig kompetanse og/eller godt samarbeid med tilgrensende virksomheter/etater. I intervjuene med bl.a. Skatteetaten, NAV og Statens Vegvesen kommer det tydelig fram at samling på ett sted ikke er noe alternativ for noen av disse virksomhetene.

Noen statlige virksomheter/etater er også fortsatt avhengig av brukernærhet. Brukere i denne sammenheng kan være enkeltpersoner, ref. NAV-kontorene, men også lokale eller regionale samarbeidspartnere, ref. de fylkesvise veiavdelingskontorene i Statens vegvesen.

Spredt lokalisering kan gi bredere kontaktflate

Distriktssenteret, som er lokalisert på tre steder (Alstahaug, Sogndal og Steinkjer), trekker fram at spredt lokalisering kan gi en bredere kontaktflate og et større nettverk. Senteret opplever at den delte lokaliseringen bidrar til en bedre tilnærming til ulike problemstillinger, eksempelvis eventuelle forskjeller mellom kyst og innlandsregioner, noe som igjen kan sies å bidra til økt måloppnåelse.

Informanter fra andre virksomheter peker på noe av det samme. Spredt lokalisering gir fordeler som bedre tilgang på praktiske erfaringer med sentral regulering og virkemiddelbruk og bedre samarbeid med andre statlige virksomheter mm. I noen sammenhenger kan det også være en fordel dersom ansatte med lokal/regional forankring kan fungere som et bindeledd mellom den statlige enheten og annen offentlig og privat virksomhet.

Spesialisering og organisering ut fra funksjon er blitt mer vanlig

Økt grad av spesialisering ses som viktig både for å sikre tilstrekkelig kvalitet på oppgave-/tjenesteutførelse og for å kunne framstå som attraktive arbeidsplasser med robuste fagmiljøer. De senere årene har ny teknologi og yngre, mer teknologivante brukergrupper ført til at fysisk nærvær og oppmøte blir mindre viktig. Ifølge informantene har dette understøttet en utvikling i retning av mer spesialiserte enheter innenfor statsforvaltningen. Lånekassen, skatteetaten, og på noen områder NAV, har de senere årene i noen grad gått bort fra fysisk brukernærhet som viktig kriterium for oppgaveorganiseringen av virksomheten/etaten. Verdier som kvalitet, likebehandling og effektivitet vektlegges i større grad. Inntrykket er også at spesialisering av funksjoner (nasjonale og/eller regionale) tas i bruk i større grad.

Økt behov for spesialisering gjennomføres på ulike måter. Noen har etablert én eller flere spesialiserte enheter innenfor en etat eller virksomhet, jf. NAV innkreving i Kirkenes, Sentralskattekontoret for storbedrifter i Moss og Statens vegvesens Publikumstjeneste i Steinkjer. Andre legger utvalgte landsdekkende oppgaver til ett eller noen regionkontor slik IMDi og Lånekassen har gjort. Etter hvert har det også blitt mer vanlig å samle ulike administrative og andre fellesfunksjoner, eksempelvis økonomi, regnskap, IKT-brukerstøtte mv. og lokalisere dette utenfor sentralleddet. Andre igjen organiserer virksomheten ut fra funksjoner og finner praktiske løsninger dersom funksjonell og geografisk organisering ikke overlapper hverandre, jf. skatteetatens organisering av regionapparatet sitt.

Virksomhetene som er med i utvalget har litt ulike syn på hvorvidt spesialisering er veien å gå eller ikke. Naturlig nok er det virksomheter med regionale oppgaver og funksjoner som er mest skeptiske. Det gis uttrykk for at det er viktig for denne typen virksomheter både å opprettholde et regionalt apparat og å sørge for at alle regionkontorene er likestilte og i hovedsak løser de

samme oppgavene. Et hovedinntrykk er at etatene/virksomhetene uansett er opptatt av at enhetene må være av en viss størrelse og ha en tilfredsstillende tilgang på relevant arbeidskraft. Mange av informantene mener at dette tilsier lokalisering på steder med et arbeidsmarked som gir tilgang på relevant kompetanse. Ifølge informantene medfører dette ofte behov for å lokalisere enhetene på steder av en viss størrelse.

4.2.3 Lokalisering - kostnader og kostnadseffektivitet

Sett fra virksomhetens perspektiv er et sentralt spørsmål hvorvidt en virksomhet er slik organisert at den oppfyller det formål den er satt til å løse. Et annet relevant spørsmål er om virksomheten oppfyller dette formålet på en kostnadseffektiv måte. Bidrar for eksempel delt/spredt lokalisering til at en unngår unødig dobbeltarbeid, og har minst mulig kostnader knyttet til løpende samordning og samarbeid? Legger lokaliseringen til rette for rasjonell utvikling og bruk av kompetanse? I dette perspektivet er det viktig å huske på at desentral/spredt lokalisering i Nord-Norge og Østerdalen (Folldal) er noe annet en desentral/spredt lokalisering i Vestfold. Både avstander og reise- og tidskostnader er veldig forskjellig.

Som omtalt i 4.2.2 mener flere av virksomhetene at det tjener formålet at de er lokalisert flere steder. De fleste mener imidlertid også at spredt/delt lokalisering sannsynligvis medfører økte reiseutgifter og tidsbruk, økte driftskostnader mv. i forhold til samlokaliserte virksomheter.

Husleiekostnader ofte lavere i mindre sentrale strøk

Tidvis argumenteres det for at det kan være en fordel å flytte virksomhet ut av Oslo og pressområder fordi husleien er billigere i mer perifere strøk. Inntrykket fra intervjuene tyder på at husleiekostnadene er lavere i de fleste regionene utenom Oslo. For noen virksomheter er husleiekostnadene til dels vesentlig lavere ved desentraliserte enheter.

I noen tilfeller er det likevel slik at signalbygg som er reist for statlig virksomhet utenfor Oslo ikke koster vesentlig mindre, jf. bl.a. Asplan Viaks evaluering av utflyttingen av statlige tilsyn²³. Dersom det er få egnede bygg å velge mellom på mindre steder, presses husleieprisene ofte opp. Noen ganger må det bygges nytt. Erfaring tyder på at nybygg ofte blir relativt dyre. NAV, Skatteetaten, SSB m.fl. bekrefter at bygg utenfor pressområdene også koster, om enn mindre enn bygg i Oslo sentrum.

Lønnskostnader marginalt lavere utenfor sentrale strøk

Generelt mener informantene at lønnskostnadene trolig er noe lavere utenfor sentrale strøk. Når det dreier seg om relativt like oppgaver innenfor én og samme virksomhet, er det imidlertid vanskelig å lønne ulikt. Dette bekrefter alle våre informanter. Det er derfor vanskelig å hente ut vesentlige besparelser på lønnsiden av å lokalisere deler av virksomheten i mindre sentrale strøk.

²³ FAD/Asplan Viak, 2009: *Evaluering av utflytting av statlig virksomhet - komparativ analyse*

Resultatet kan også bli at virksomheten blir lønnsledende på det mindre stedet, noe særlig NAV var opptatt av. Ifølge informantene konkurrerer statlige virksomheter med hverandre, med kommunal virksomhet eller med privat sektor om arbeidskraften. Dette bidrar til å presse lønningene opp.

Etater/virksomheter med spredt organisering har høyere kostnader i forbindelse med reisevirksomhet

Spredte virksomheter har høyere reisebudsjetter, alt annet likt, enn virksomheter som ikke er delt på flere steder. Som Jönsson et al. har påpekt, jf. 2.3, krever vanskelige og større beslutninger at ledelsen i en virksomhet møtes ansikt-til-ansikt. Dette har også samtlige av våre informanter understreket.

Samtlige av virksomhetene har ledermøter der man er fysisk til stede i alle fall en gang i måneden. Dette medfører reisekostnader og tidskostnader. Tiden som brukes på reise kunne alternativt vært brukt på andre fag- og ledelsesoppgaver. Arbeidstid på reiser er normalt mindre effektiv tid enn på kontoret, i møter osv. Tidskostnadene har man lett for å glemme i offentlig sektor, men de er sannsynligvis ett av de viktigste kostnadselementene ved spredt lokalisering. Eksempelvis koster en reise Vadsø-Bodø tur-retur om lag 15 000 kroner inklusive overnattingskostnader (ikke mulig å reise tur-retur og være med på møte samme dag). Dertil kommer reisetiden.

Transportinfrastruktur er viktig

Det er av betydning hvor virksomhetene er plassert i forhold til transportinfrastruktur. Er virksomhetene lokalisert i stasjonsbyer og ved transportmessige knutepunkt forenkler det reisene og administrasjonen rundt de fysiske møtene.

Vågå registerkontroll er en del av NAV kontroll der leder har kontorsted i Oslo. Enheten er bevisst på reisetid og reisekostnader, bruker videokonferanseutstyr mye og synes dette i hovedsak fungerer bra. Ledelsen i NAV har imidlertid erfart at det kan være vanskelig å få kvalifiserte søkere til mindre steder. Den understreker at det er viktig å kartlegge transportinfrastruktur og befolkningstetthet i nærliggende kommuner før plassering av spesialiserte enheter besluttes. Det som kan se ut som en grei reiseavstand på kartet kan fortone seg annerledes dersom veier og offentlig kommunikasjon mellom kommuner er dårlig utbygd. Eksempelvis har Vågå registerkontroll ansatte som er bosatt i kommunene Lom, Vågå, Dovre og Sel (Otta). Dersom kontoret hadde vært lokalisert til Otta, ville det i tillegg ha ligget innenfor rimelig reiseavstand for innbyggere i Lesja, Nord Fron, Sør Fron og Ringeby, og Dovrebanen ville vært et reelt reisealternativ.

En viss dublering av administrasjon må påregnes

Ifølge informantene medfører delt/spredt lokalisering nesten alltid noe overlapp av administrative funksjoner. Det er vanligvis behov for kantineløsning, renhold, resepsjonstjenester og lignende ved de fleste enheter. Eventuelle stordriftfordeler er vanskeligere å ta ut i delte virksomheter. Spredt lokalisering medfører derfor større utgifter til administrasjon enn samlet lokalisering gir.

Erfaringer fra Difis egen delte organisasjon viser at det er behov for en viss dublering av bl.a. personaloppfølging og støttefunksjoner som IT, vedlikehold av skrivere og annet teknisk utstyr mv. ved begge enhetene.

Spesialisering mer kostnadseffektivt?

Skatteetaten, NAV og Statens vegvesen har alle valgt å spesialisere flere oppgaver enn tidligere. De spesialiserte enhetene ligger ofte på noe større steder, gjerne steder hvor de tror de kan ha god tilgang på relevant kompetanse. Det finnes også eksempler på at spesialiserte enheter legges til mindre steder, eksempelvis Kontoret for voldsoffererstatning i Vardø og NAV registerkontroll på Vågå. Erfaringene er delte mht. hvor kostnadseffektive de ulike spesialiserte enhetene er.

Delt lokalisering og virksomhet spredt utover landet gir mulighet til å flytte oppgaver fra én region eller enhet til en annen, og spesialisere enkelte kontorer. Ut fra et ledelses- og kostnadsperspektiv gir informantene uttrykk for at spesialisering synes å være en fornuftig måte å innrette virksomheten på. Ifølge informanter kan spesialisering bidra til økt effektivitet i organisasjonen, bedre utnyttelse av arbeidskraften og også styrket kompetanse.

Spesialisering kan ifølge informantene virke kostnadsbesparende, bl.a. fordi mindre krevende og mer manuelle oppgaver kan legges til kontorer med mindre trykk og lavere kompetansekrav, opplæringskostnadene kan reduseres mv.

Siden det er flere som jobber med det samme, kan spesialisering bidra til at organisasjonen blir mindre sårbar ved sykefravær, når ansatte slutter, går ut i permisjon og lignende, noe som igjen kan medføre at kompetansen blir mer stabil over tid. Flere saker som behandles på samme sted vil tilsvarende kunne bidra til mer likebehandling og frigjøre kapasitet til mer krevende oppgaver i pressområder. Bl.a. i Finnmark som har mange små enheter på mange små steder og med lange avstander, pekes det imidlertid på at spesialisering i noen tilfeller kan medføre redusert brukerservice.

Ingen har beregnet kostnader knyttet til alternativ geografisk lokalisering

Enkelte av virksomhetene har tidligere hatt behov for et regionalt eller lokalt apparat ut fra brukerhensyn. For virksomheter som Lånekassen har spredt geografisk lokalisering etter hvert fått mindre betydning, fordi det er innført full elektronisk saksbehandling og fordi kundene nesten bare benytter digitale kanalene i sitt møte med virksomheten.

Andre virksomheter har selv har valgt å flytte virksomhet/enklere manuelle oppgaver ut for å spare kostnader. Over tid har imidlertid teknologisk utvikling ført til mindre muligheter for innsparinger. For at kompetansen skal være i samsvar med oppgavene må virksomheten kanskje heller bruke midler på omskolering. Virksomhetene opplever at det gjennomgående er vanskelig å få til endringer i lokalisering ut fra slike endringer i rammebetingelsene.

På spørsmål om virksomhetene har regnet på hva kostnadene blir ved knyttet til lokalisering ett sted, eventuelt færre steder, har de informantene vi har snakket med ikke kjennskap til at slike beregninger er gjort.

4.2.4 Teknologi - lokalisering og IKT

Kommunikasjonsteknologi er et svært viktig bidrag til kunnskapsdeling på tvers i virksomheter med spredt lokalisering. Den bidrar først og fremst til å forenkle møtet med brukerne, og til å lage bedre arbeidsprosesser internt.

Kommunikasjonsteknologien har utviklet seg veldig det siste tiåret. Alle virksomhetene som vi har intervjuet, understreker at de bruker virkemidler som videokonferanseutstyr, felles saksbehandlersystem og lignende, og at dette er viktige suksessfaktorer for å få til levedyktige og effektive enheter.

Videokonferanser brukes mye

Videomøter/videokonferanser er ifølge informantene en effektiv og hensiktsmessig måte å kommunisere på. Det brukes både som supplement til og erstatning for fysiske møter og er kanskje blitt den vanligste måten å avvikle virksomhetsinterne møter på dersom avstanden gjør det for tids- eller kostnadskrevende å møtes fysisk.

Videoteknologi som gjør det mulig å ha videomøter fra PC til PC benyttes også av noen (som Skype, virksomhetsinterne verktøy mv.). Inntrykket er at videomøter brukes mye og at dette bidrar til å redusere reisebehov og reiseaktivitet. Inntrykket er imidlertid også at en del reiseaktivitet fortsatt er nødvendig fordi det er behov for å møtes ansikt til ansikt (noen typer ledermøter, prosjektstart mv). Personalledelse, utviklingsarbeid og arbeidsmiljø var eksempler på temaer hvor informantene mener det er viktig å møtes ansikt til ansikt, jf. Daft og Lengels modell om fattige og rike kommunikasjonskanaler (peker bl.a. på at kompliserte budskap helst bør kommuniseres i rike kanaler).

Sosiale medier til internt bruk vinner terreng

Forskjellige typer sosiale medier og kanaler for prosjekt- og saksbehandlerstøtte benyttes også i intern kommunikasjon og samhandling/samarbeid. I en virksomhet er det for eksempel opprettet en intern blogg der saker kan diskuteres mellom fysisk atskilte enheter, og i en annen virksomhet har IT-avdelingen daglige morgen-chatte-møter. Flere virksomheter er også inne på at ulike teknologiske løsninger for saksbehandlerstøtte er viktige bidrag for å få til likebehandling av saker/brukere/kunder.

Inntrykket fra erfaringsinnhenting er at økt tilgang på og bruk av ny IKT-teknologi i seg selv ikke er nok til at virksomhetene selv ønsker å opprettholde svært små enheter og/eller svært spredt lokalisering. Flere virksomheter peker for eksempel på fordelene ved å samle kompetanse i større fagmiljøer, både for å skape attraktive arbeidsplasser og for å sørge for god faglig kvalitet.

4.2.5 Fjernledelse og fjernarbeidsplasser

Bindinger som følge av lokaliseringskrav og/eller bosted medfører mer fjernarbeid

Den funksjonelle organiseringen avviker fra den fysiske lokaliseringen i større grad enn tidligere. Det gjør fjernarbeid og fjernledelse mer aktuelt og vanlig. Med fjernarbeid menes her ansatte med leder lokalisert på annet sted, herunder også eventuelle hjemmekontorløsninger. Inntrykket fra kartleggingen er at formaliserte hjemmekontorløsninger er lite brukt. Det er imidlertid vanlig med systemtilgang hjemmefra.

Alle virksomhetene som er med i utvalget praktiserer fjernledelse i større eller mindre grad. Det gjelder både fjernledelse av ledere og fjernledelse av saksbehandlere, rådgivere mv.

Erfaringen til virksomhetene i utvalget er at det utvises relativt stor fleksibilitet når det gjelder å kombinere bosted og fysisk arbeidsplass. Dersom regionalisering eller restruktureringer har medført endret organisatorisk tilknytning, har en i de fleste tilfeller vært villig til å strekke seg langt for at medarbeidere skal kunne være lokalisert så nær hjemsted som mulig. Skatt Nord, avdeling Vadsø omfatter fire enheter, tre som arbeider med fastsetting og én som arbeider med kontroll. Alle de fire enhetene har medarbeidere lokalisert rundt omkring i Finnmark. Lederen for kontrollenheten hadde sine medarbeidere lokalisert på fire forskjellige steder og sin nærmeste leder i Bodø. De tre fastsettingslederne har sin (fungerende) leder i Hammerfest. Det sier seg selv at en slik organisering er mer utfordrende enn om alle hadde sittet samme sted, og også at det stiller spesielle krav til ledelse.

Fjernledelse noe annet enn ledelse av medarbeidere lokalisert samme sted

Alle fjernledere som vi har snakket med sier at fjernledelse er noe annet enn stedlig ledelse. Fjernledelse er mer tidkrevende – pga. mer reising, men også fordi det krever mer planlegging, rutiner og struktur. Det meste må planlegges i forkant, ikke minst fordi fjernledere er mye på reisefot. Vegvesenet har erfart at noen ledere slutter fordi det har vært for mye reising.

Vegvesenet er for øvrig eksempel på en etat som har lang erfaring med fjernledelse, og som vektlegger fjernledelse både i forbindelse med lederrekruttering og som tema i lederutviklingsprogram. Inntrykket fra intervjuene i andre virksomheter er at det kanskje ikke alltid er like stor bevissthet om fjernledelse som en spesiell lederutfordring alle andre steder.

Noen stedlige ledere, som selv fjernledes, gir uttrykk for at lederjobben ute i periferien i noen tilfeller kan bli ensom. De deltar på oppsatte ledermøter – på video eller ansikt til ansikt, men har ikke de samme mulighetene til å stikke innom sin nærmeste leder som andre i ledergruppen. I noen virksomheter/etater kan denne typen kontakt være viktig for å kunne påvirke, jf. bl.a. det som står om vilje og evne i den integrerte organisasjonsmodellen (pkt. 2.4).

Fjernledelse stiller ifølge informantene ekstra høye krav til transparens og åpenhet samt tydelige tilbakemeldinger til medarbeidere. Dette er viktig for å unngå misforståelser eller opplevelser av ulikhet/forskjellsbehandling. For å unngå rykter og ulik informasjon til de ulike delene av avdelingen sin prioriterer eksempelvis en av lederne vi snakket med å skrive og sende ut et fyldig referat med én gang ledermøtet var avsluttet.

Hvor vellykket fjernledelse er, avhenger av personene som ledes

Det er ulike holdninger til fjernledelse rundt omkring. Noen mener at alle saksbehandlere bør ha sin nærmeste leder lokalisert på samme sted, men at det er uproblematisk å fjernlede ledere, dvs. at ledergruppen er fordelt på ulike steder. Andre mener at fjernledelse av medarbeidere går bra så lenge personene

som ledes er selvstendige og kompetente, og leder har tillit til at de utfører oppgavene sine på en god måte.

Gitt oppgående og kompetente medarbeidere kan fjernledelse virke positivt. Medarbeidere får større handlingsrom og frihet og ledere tvinges til å lede på et mer overordnet og resultatorientert nivå. Ifølge Vegvesenet er det imidlertid viktig å avklare medarbeideres forventninger i forkant slik at de er forberedt på hva fjernledelse innebærer bl.a. når det gjelder leders tilstedeværelse.

Utfordringene for fjernledelse og fjernarbeidsplasser er først og fremst knyttet til situasjoner der det er behov for tettere oppfølging enn vanlig, f.eks. i forbindelse med sykdom, livskriser eller lignende. Selv om en medarbeider har kontorfellesskap sammen med andre ansatte i etaten/virksomheten, har ingen av disse kollegaene (linje)ansvar for vedkommende. For å kompensere for denne typen utfordringer har Statens vegvesen har bl.a. etablert ordninger med fjernlederstøtter. En fjernlederstøtte er en utvalgt person lokalisert på samme sted som den/de som fjernledes som har et særlig ansvar for å fange opp potensielle utfordringer.

4.2.6 Kompetanse og rekruttering

Bakgrunnen for hvorfor virksomhetene i utvalget vårt er lokalisert som de er, varierer. Mens noen virksomheter/enheter har en lokalisering delvis fastsatt av politikere bl.a. ut fra distriktpolitiske hensyn, er andre enheters lokalisering besluttet av virksomhetene selv.

Noen av virksomhetene er større publikumsrettede etater med regionale oppgaver og behov for lokalisering nær brukere i form av lokalkontor, fylkesavdeling, regionkontor el. Disse virksomhetene har også større enheter med nasjonale og funksjonsinndelte oppgaver. Lokale/regionale enheters kompetansebehov, behov for spesialisering og rekrutteringsmuligheter vil derfor henge sammen med hvordan resten av etaten/virksomheten er organisert.

Stedets størrelse betyr noe

En fellesnevner for store publikumsrettede etater og andre virksomheter med spredt lokalisering, synes å være at det finnes en nedre grense for hvor få det er faglig forsvarlig å ha på et sted. Tilsvarende finnes det en øvre grense for hvor mange det er mulig å ansatte før det kan bli vanskelig å rekruttere og holde på kompetansen. Vi har ikke grunnlag for å angi noen øvre eller nedre grense for slike enheter. Det vil variere med oppgave, størrelse på lokaliseringssted, transportinfrastruktur, utdanningsinstitusjoner i regionen mm. De fleste vi snakket med hadde imidlertid en høy bevissthet rundt dette med minimumsstørrelse. Inntrykket er at flere opererer med en nedre grense på et sted mellom 12 og 20 personer.

Noen kritiske suksessfaktorer for rekruttering synes å være at det er:

- relevant(e) utdanningsinstitusjon(er) i nærheten
- annen næringsvirksomhet/relevante fagmiljøer i nærheten
- en viss minimumsstørrelse på lokaliseringssted
- gode kommunikasjonsmuligheter/transportinfrastruktur

Mange informanter understreker at det ikke nødvendigvis er slik at statlige virksomheter kun kan lokaliseres i de største byene. Flere peker bl.a. på at det er positivt med lokalisering litt unna Oslo og/eller andre i storbyregioner fordi konkurransen om (kritisk) kompetanse da ofte avtar noe. Bl.a. har både Skatt-SITS og Vegvesenet tjent på utvikling av private IT-virksomheter på litt mindre sentrale steder i arbeidet med å bygge opp gode, robuste fagmiljøer.

Viktig med attraktive fagmiljøer

Dersom en virksomhet har gjennomført en spesialisering av arbeidsoppgaver kan dette bidra til å styrke fagmiljøet. Dette forutsetter imidlertid at rekruttering av nødvendig fagkompetanse ikke er noe problem. Ifølge informantene kan det være vanskelig å rekruttere ansatte med ønsket kompetanse til (for) små kontor/enheter, bl.a. fordi de faglige utfordringene ikke var attraktive nok. I flere av virksomhetene i utvalget som hadde etablert større enheter med nasjonale og/eller funksjonsinndelte oppgaver, er de imidlertid stolte over å kunne lyse ut stillinger med “spennende og variert oppgaveportefølje” i utlysningsteksten.

I intervjuene kom det også fram at flere har erfart at det kan være vanskelig å rekruttere folk med lederkompetanse eller ansatte med ulike typer juridisk, teknisk eller andre former for spesialkompetanse til små enheter, og/eller at det er høyere turnover enn ønskelig for denne typen stillinger. Rekruttering av gode og kvalifiserte ledere synes å være ekstra utfordrende, særlig i mindre sentrale områder. Satt på spissen kan det være krevende å rekruttere folk med god fagkompetanse, spisskompetanse på (fjern)ledelse, stor reisekapasitet (50-100 reisedøgn /år er ikke uvanlig) for en litt lengre periode.

I erfaringskartleggingen hørte vi om flere tilfeller hvor det hadde vært vanskelig å rekruttere høy teknologisk kompetanse fordi virksomheten var lokalisert utenfor storby. Men vi hørte også om utfordringer knyttet til rekruttering av (spesiell) kompetanse i Oslo og andre storbyregioner. I et tilfelle hadde det bl.a. vært vanskelig å rekruttere høy teknologisk kompetanse i Trondheim - fordi det var så mange andre interessante og bedre lønnede tilbud der enn litt lengre unna. I SSB hadde de i noen tilfeller utfordringer med å få unge nyutdannede til å bli, enten fordi de ville til SSB i Oslo eller at de som var i SSB i Oslo søkte seg til andre statlige virksomheter i Oslo.

Både størrelse på enhet og by/tettsted har ifølge informantene betydning for rekrutteringen, men det synes å variere hva årsakene til eventuelle rekrutteringsproblemer er. Flere virksomheter peker på høy turnover. De opplever å bli et slags karrierespringbrett for nyutdannede, særlig for visse typer kompetanse (jurister, IT-spesialister m.fl.). Dette er lite tilfredsstillende, bl.a. fordi de får uforholdsmessig høye opplæringskostnader. De risikerer også ujevn kvalitet på oppgaveutførelsen sin.

Rettferdig fordeling av attraktive oppgaver er også viktig for flere. Noen informanter fra desentrale enheter gir uttrykk for at det er viktig å fordele de interessante oppgavene mellom sentralt og lokalt/regionalt nivå - for å holde på kompetansen, men også for å likestille fagmiljøene og bidra til et godt arbeidsmiljø.

Representanter for sentralledd synes gjennomgående mer skeptiske til å legge ut utviklingsoppgaver til desentrale enheter. Dette begrunnes dels med at noen av disse oppgavene ses som viktige sentralledelsesoppgaver og dels med at de fleste regionenheter etter deres oppfatning er for små/sårbare til å kunne ivareta mer krevende utviklingsoppgaver mv. Enheter på 20 – 30 medarbeidere med ansvar for andre regionale oppgaver anses ofte som for små til å kunne ivareta ansvaret for større og viktige utviklings- eller fellesoppgaver.

Fleksibilitet mht. valg av arbeidssted ikke uvanlig

Mange av informantene vi snakket med er skeptiske til og forsøker å unngå utbredt bruk av hjemmekontor. Årsaken til dette er først og fremst at de ønsker å opprettholde gode fag- og arbeidsmiljøer. Hensyn til informasjonssikkerhet begrenser også dette.

Et annet moment som går igjen i flere virksomheter med spredt lokalisering, er at flere lar det være litt fritt hvor vedkommende skal arbeide fra/være lokalisert. Det kan resultere i at den enkelte enhet/kontor blir nokså fragmentert med hensyn til tilhørighet på organisasjonskartet. Virksomhetene ser fordeler og ulemper ved slik rekruttering. En fordel er at kompetansen kan veie tyngst ved rekruttering, mens mangel på stedlig ledelse, eventuelle utfordringer knyttet til fjernledelse mv. er eksempler på ulemper. En ulempe kan også være at slike fragmenterte enheter ofte får flere smale fagmiljøer, noe som kan bidra til å forsterke eventuelle rekrutteringsutfordringer.

4.2.7 Brukerretting og lokalisering

Brukernærhet er viktigere for noen statlige virksomheter/etater enn for andre

Nærhet til brukerne og andre samarbeidspartnere var viktig for mange virksomheter, og naturlig nok spesielt de som har regionale oppgaver lagt til regional eller lokal enhet. Nærheten gir dem et bedre kunnskapsgrunnlag om regionale/ lokale utfordringer. Enkelte mener også at stikke-innom-faktoren kan være viktig. Det er viktig for brukerne å kunne møte dem fysisk, og det er viktig for statlige virksomheter å kunne møte opp hos brukerne /samarbeidspartnere. Færre oppgaver enn før krever likevel nærhet til brukerne.

Eksempler på oppgaver som ikke krever fysisk nærhet til bruker eller som reduserer behovet for brukerkontakt og brukernærhet, er tjenesteyting som i stor grad skjer digitalt i form av selvbetjeningsløsninger. Teknologien gjør det for eksempel mulig å løse opp telefonkøer ved å sette over til saksbehandlere med ledig kapasitet ved andre regionkontor. En effekt av dette kan bl.a. være at saksbehandlere får bedre innsikt i virksomhetens sakstilfang, vedtak og praksis. Det kan også gi en virksomhet anledning til å oppdage og justere for ulik praksis i ulike deler av landet.

Spesialisering og landsdekkende funksjoner kan bidra til mer effektive tjenester (felles telefontjenester mv.), likere behandling mv.

Virksomheter med regionale oppgaver og spredt lokalisering, er også opptatt av å ha lik praksis og oppgaveforståelse, og mener dette bl.a. har sammenheng med grad av transparens innad i virksomheten. Mer åpenhet og transparens kan

bl.a. oppnås dersom (video)møter er godt forberedt, saker er meldt inn i god tid og øvrige interne prosesser er tydelige og transparente.

Enkelte peker på at det er viktig å etablere interne systemer/retningslinjer som bidrar til felles praksis for oppgaveløsning, saksbehandling eller tjenesteyting. Dette kan bidra til å ivareta likebehandlingsprinsippet overfor brukere og andre interessenter.

Et annet forhold som trekkes fram i forbindelse med brukernærhet, er også at virksomheter med regionkontor må oppleves handlingskraftige av sine brukere for å få legitimitet. Regionkontor bør derfor være representert i sentrale beslutningsprosesser og ledergrupper.

4.2.8 Arbeidsmiljø og kulturelle forhold

Godt arbeidsmiljø og sosial trygghet er viktig

Arbeidsmiljø og sosial trygghet er viktig for alle medarbeidere og ledere i en virksomhet. Godt arbeidsmiljø bidrar til bedre trivsel, høyere lojalitet og ønsker om å bidra positivt faglig og sosialt. Et godt arbeidsmiljø gir sannsynligvis også bedre faglige resultater. Forskning viser at det ofte er mer utfordrende for arbeidsmiljøet å være spredt på flere steder, og at det lett kan oppstå ulike kulturer på godt og på vondt, jf. også pkt. 2.1. Kommunikasjonen, hierarkiet og kompleksiteten blir mer komplisert. Tilstedeværelsen av denne typen utfordringer bekreftes langt på vei av våre informanter.

Sosial trygghet og ledelsens tilstedeværelse

For å fungere godt i sin daglige jobb er det nødvendig med sosial trygghet. For å få dette til i en spredt virksomhet, er det flere som er opptatt av at det er viktig å ha nærmeste leder fysisk samlokalisert. Ledere kan ledes utenfra hevdes det, men medarbeidere trenger i hovedsak å ha sin nærmeste leder fysisk til stede. Andre vektlegger andre forhold knyttet til ledelse.

Virksomhetene i utvalget praktiserer dette noe ulikt. Noen, som Distriktssenteret, har vektlegger at nærmeste (personal)leder sitter samme sted. Andre, som SSB, er opptatt av at de er én virksomhet og har valgt å dele de fleste avdelinger og seksjoner over de to lokaliseringsstedene. Det har medført at noen ikke er fysisk samlokalisert med sin leder. For å sørge for sosial trygghet er det imidlertid etablert mange felles prosjekter, og både videomøter og fysiske møter brukes aktivt. Avstanden mellom Kongsvinger og Oslo er jo heller ikke så stor. I tillegg er det store miljøer ved begge enhetene.

Ulike kulturer på ulike steder

Spredt lokalisering kan føre til at det oppstår ulike kulturer og måter å løse oppgaver på ved ulike deler av virksomheten. Ifølge informantene kan dette være en utfordring. Det oppstår lett kulturforskjeller mellom ulike lokaliseringssteder. Ofte betones det negative heller enn det positive. Oppstår det en feil er det ikke uvanlig å legge skylden på ansatte ved en annen enhet. Det er også ofte sånn at hovedkontoret oppfattes å ha en mer utpreget prestasjonskultur enn de regionalt plasserte enhetene. Det sies imidlertid også at slike oppfatninger sjelden er reelle. De er ryktebaserte, men fester seg likevel godt, jf. *The cultural web*, pkt. 2.4.

Informantene gir uttrykk for at dette er forhold det jobbes med og noen gir også uttrykk for at det er behov for å prioritere denne typen arbeid høyere. Det er imidlertid ikke alltid like lett å finne den rette oppskriften på hvordan slike kulturutjevningsprosesser kan og bør gjennomføres.

Når det gjelder oppgaveløsning har flere virksomheter bl.a. etablert rutiner, retningslinjer, saksbehandlingssystemer og gode systemer for deling bl.a. for å hindre eller begrense uheldige utslag av kulturforskjeller. En stedlig leder med god kontakt med toppleder kan også motvirke kulturforskjeller i oppgaveløsning. God kommunikasjon og deling virker ofte positivt inn i forhold til å motvirke både forskjeller i oppgaveløsning og uheldige kulturforskjeller.

Mer sosialt betingede kulturforskjeller kan også oppstå fordi man har ulike ansatte, ulike erfaringsbakgrunner og opererer innenfor ulike geografisk betingede kulturer. Kulturforskjellene skyldes både geografiske og sosiale forskjeller. Samtidig pekes det på at nettopp slike kulturforskjeller kan være en fordel for en virksomhet i møte med sine brukere i område. Distriktsenteret trekker fram dette. Ulike kulturimpulser ses som nyttige erfarings- og kunnskapsbidrag inn i virksomheten. Virksomhetene opplever at nettverket blir bredere og kontakten lettere med spredt lokalisering. Dette gir igjen bedre tilnærming til ulike type utfordringer.

Ulike kulturer for innovasjon, prestasjon og pågangsmot kan også bidra positivt og tvinge hele virksomheten til innovasjon, nytenkning og leveringsdyktighet. Bl.a. SSB er inne på denne typen fordeler. De mente at fokuset på å levere i tide og være mest mulig effektive i Kongsvinger, har smittet positivt over på det mer forskerpregete miljøet i Oslo.

A- og B-lag? («Det er lengre fra sentrum til periferi enn omvendt...»)

Ulike kulturer og lokaliseringssteder kan også bidra til at det oppstår såkalte A- og B-lag innenfor virksomheten. Enkelte av våre informanter bekrefter spenningen mellom sentralledd og desentrale enheter og følelsen av at A-laget sitter i sentrum, mens B-laget sitter i periferien. For å motvirke slike tendenser, peker noen på at det er viktig med en god balanse i størrelse på kontorene henholdsvis i sentrum og periferi. Hvis en virksomhet er todelt, er det uheldig dersom den sentralt plasserte enheten er vesentlig større enn den desentrale. SSB mener de hadde lyktes med å unngå A- og B-lag de senere årene bl.a. fordi de to enhetene er relativt jevnstore. Andre virksomheter trekker også fram at det er en fordel at regionale ledere inngår i ledergruppen.

Det blir også understreket at det må ligge faglig utfordrende oppgaver både sentralt og desentralt for at arbeidsmiljøet skal være godt og for at man skal ha gjensidig respekt for og tillit til hverandre. Det betyr ikke at alle må gjøre alt, men det bør ligge noen faglig interessante oppgaver ved alle lokaliseringssteder. Særlig de regionale lederne var opptatt av dette. Lederne sentralt var mer opptatt av at man måtte legge utviklingsoppgaver til miljøer som har best kompetanse. Ellers vil ikke oppgaven bli tilstrekkelig godt løst. Det understrekes imidlertid at dette ikke betyr at virksomheten må ligge i Oslo.

Noen stiller spørsmål om spesialisering muligens kan motvirke følelsen av at noen tilhører et A-lag og noen et B-lag. Dersom noen desentrale kontorer spesialiseres slik at de blir store nok for mer faglig krevende oppgaver, kan dette kanskje medføre en bedre utnyttelse av ressursene i organisasjonen og motvirke oppfatningen om A- og B-lag. De spesialiserte enhetene i utvalget (Sentralskattekontoret, NAV innkreving) bekrefter dette.

Sosiale treffpunkter en forutsetning

For å sørge for en felles kultur for nødvendig samarbeid og kunne fremstå som en enhet, mener lederne at det er nødvendig med flere fysiske møteplasser når en virksomhet er spredt enn når den er samlokalisert. Alle lederne vi snakket med treffer jevnlig ledergruppen/lederne i egen virksomhet fysisk. De mener at dette er helt nødvendig, kanskje særlig når det er komplekse eller følsomme saker på dagsorden, jf. pkt. 2.3. Samtlige informanter har vært inne på at man ikke oppnår det samme med videokonferanse som med fysisk kontakt. Video kan benyttes ved statusmøter, når man alt kjenner hverandre og når sakene på dagsorden ikke er for krevende. De fleste ledergruppene med spredt lokalisering i utvalget har møter annen hver uke, og bytter på å ha videomøter og møter hvor de samles fysisk.

Mange informanter vektlegger behov for flere felles samlinger (med overnatting) for alle ansatte i virksomheten. Dette ses som nødvendig for å lære hverandre å kjenne, skape følelsen av å være en virksomhet, bygge felles kultur og for å oppnå virksomhetens mål. Fellessamlinger kan likevel ikke erstatte den uformelle praten i gangene, i kaffekroken osv., men nesten alle vi snakket med sier at det er viktig å finne andre måter å styrke det kulturelle fellesskapet på. Deler av skatteetaten har f.eks. innført virtuell morgenkaffe på nett. Distriktssenteret legger vekt på å feire seiere og markere det de får til på tvers og totalt sett i virksomheten.

5 Virkemidler (insentiver) for desentral lokalisering og rekruttering

På bakgrunn av litteratursøk, offentlige dokumenter og erfaring fra tidligere utredninger har vi forsøkt å gi en summarisk oversikt over de virkemidler/insentiver som synes å være mest i bruk for å fremme etablering og opprettholdelse av arbeidsplasser. Vi tolker dette vidt og omtaler også virkemidler og insentiver knyttet til rekruttering av arbeidstakere. Denne typen virkemidler/insentiver er viktig også for å beholde nøkkelkompetanse.

Vi har valgt å skille mellom sentralt initierte – og regulerte – virkemidler/insentiver og det vi her kaller virksomhetsinitierte insentiver. Med sentralt initierte insentiver tenker vi først og fremst på infrastrukturvirkemidler, virkemidler som er regulert gjennom lov og regulert eller framforhandlet gjennom sentrale forhandlinger mv. Med virksomhetsinitierte insentiver eller virkemidler tenker vi på større og mindre tiltak som den enkelte virksomhet, eventuelt del av virksomhet, kan ta i bruk for å holde på og/eller rekruttere ansatte.

Virkemidler og insentiver har ikke vært et hovedtema i erfaringskartleggingen. Vi har derfor ikke grunnlag for å si om noen insentiver eller virkemidler er mer sentrale enn andre når det gjelder å fremme desentral lokalisering av statlige arbeidsplasser.

5.1 Sentralt initierte/regulerte rammevilkår

Følgende insentiver har vært tatt - og er - i bruk for å fremme desentral eller spredt lokalisering:

- Infrastrukturtiltak
- Raskt bredbånd i hele landet
- Etablering/flytting av statlige arbeidsplasser (politisk bestemt)
- Differensiert arbeidsgiveravgift
- Avskrivninger på studielånet
- Offentlige utleieboliger i distriktene

Alle disse virkemidlene er kjente og utnyttes i større eller mindre grad av virksomhetene/etatene som er med i utvalget vårt. Betydningen av dem, og eventuell dosering av dem, varierer sannsynligvis.

Bredbåndutbygging og bredbåndhastighet har vært avgjørende for å kunne realisere den moderniseringen, omstruktureringen og effektiviseringen av offentlig sektor som har funnet sted de siste tiårene. Det blir om mulig enda mer avgjørende de neste fem-ti årene. Målet om den digitale forvaltningen, digitalt førstevalg mv. lar seg ikke realisere uten tilstrekkelig god og rask bredbåndskapasitet – både i forvaltningen og hos brukerne.

Fysisk infrastruktur og gode kommunikasjonsmuligheter er ifølge informantene også viktig, bl.a. for gjennomføringen av virksomhetens utøvende oppgaver. Det er også viktig for kunne ivareta intern fagutvikling og kulturbygging. F.eks. er det ifølge noen informanter så dyrt og tidkrevende å reise på tvers av de

sentrale destinasjonene at de noen ganger velger å avholde møter utenfor regionen, eksempelvis på Gardermoen eller Flesland. Det er både rimeligere og det krever mindre reisetid.

God fysisk infrastruktur, inklusive muligheter for offentlig kommunikasjon som tog eller buss, er også viktig for å kunne rekruttere og holde på kompetanse. Det muliggjør i større grad pendling og/eller fritidsreiser, noe som anses å være et gode for mange ansatte. NAV innkreving i Kirkenes pekte bl.a. på dette. Selv om Kirkenes ligger langt fra Oslo målt i kilometer, gjør relativt hyppige flyruter og lave flypriser at avstanden ikke ses som noen stor utfordring.

Nesten alle virksomhetene vi har vært i kontakt med gir uttrykk for at lokalisering av deler av virksomheten er politisk initiert/bestemt. Etablering av statlige arbeidsplasser har bl.a. kommet i kjølvannet av nedlegging av ulike typer hjørnesteinsbedrifter. I vårt utvalg er NAV innkreving et eksempel på en slik type etablering. Den ble etablert som en del av trygdeetatens i etterkant av nedleggingen av Syd-Varanger gruen.

Den differensierte arbeidsgiveravgiften er et eksempel på en økonomisk insentivordning. Differensiert arbeidsgiveravgift er primært et virkemiddel for virksomhetseier, som i vårt tilfelle er staten selv. Statlige virksomheter skal beregne og gjøre opp arbeidsgiveravgift til folketrygden. Dersom en virksomhet som beslutter å lokalisere hele eller deler av virksomheten sin i et område med lavere arbeidsgiveravgiftssats, får en budsjettmessig økning tilsvarende det den sparer på å etablere seg der, vil dette fungere som en form for økonomisk insentivordning på virksomhetsnivå.

Inntrykket fra intervjuene er at arbeidsgiveravgift i statsforvaltningen håndteres som regnskapstekniske posteringer og ikke som et insentiv i forbindelse med etablering og relokalisering av statlige arbeidsplasser, jf. også pkt. 5.2. Det kan selvsagt likevel være noe som tillegges vekt når en etatsledelse skal fatte beslutninger om eventuelle nyetableringer innenfor egen virksomhet. I praksis er imidlertid dette midler virksomhetene sjelden får tilgang til i form av økte driftsbudsjetter, eventuelt at midlene kun representerer en marginal budsjettinnsparing.

Så langt vi fikk kjennskap til er offentlige utleieboliger el. i distriktene ikke et vanlig virkemiddel hos etatene/virksomhetene i utvalget, men inntrykket er også at arbeidsgiver er behjelpelig med å skaffe bolig i spesielle tilfeller.

Det er også mulig å tenke seg andre former for økonomiske insentiver på virksomhetsnivå, insentiver som gjør det økonomisk attraktivt for statlige virksomheter å etablere seg i mindre sentrale strøk. I prinsippet kan en tenke seg en rekke ulike former for økonomiske insentivordninger, eksempelvis økte budsjetttrammer for virksomhet som flytter til og/eller etablerer seg utenfor sentrale strøk, økonomisk premiering av vekst utenfor sentrale strøk mv. Eventuelle insentivordninger må imidlertid alltid vurderes i forhold til overordnede budsjettprinsipper, statsstøtteregulering og mulige utilsiktede bivirkninger.

En utlokalisering som medfører lavere husleie- og lønnskostnader vil f.eks. kunne gi en virksomhet økt økonomisk handlefrihet. Hovedinntrykket fra erfaringsinnhentingen er at økonomiske insentiver og virkemidler for å stimulere virksomheter til å prioritere desentral lokalisering i liten grad er i bruk og/eller har noen insentivvirkning av betydning.

Noen virksomheter får ekstra budsjettmidler for å kompensere for merkostnader knyttet til desentral lokalisering, for eksempel høyere reisekostnader. Inntrykket er imidlertid ikke at dette fungerer som en form for belønning eller insentiv.

Et generelt spørsmål som denne typen problemstillinger reiser er imidlertid om eventuelle romsligere økonomiske rammer er informasjon som den enkelte virksomhet/enhet ser seg tjent med å opplyse om. Mange statlige virksomheter har erfart at eventuelle innsparinger fort trekkes inn gjennom budsjettprosessen. Insentivvirkningen av dette er nok at statlige virksomheter gjennomgående er tilbakeholdne med å synliggjøre eventuelle innsparinger.

5.2 Virkemidler for å holde på eller rekruttere nødvendig kompetanse

Erfaringskartleggingen indikerer at rekruttering og kompetansetilgang er kritiske suksessfaktorer for statlige virksomheters tjenesteproduksjon og måloppnåelse, jf. kapittel 4. Når det gjelder virkemidler for å holde på eller rekruttere kompetanse har statlige virksomheter muligheter til å utnytte det handlingsrommet som lov- og regelverk, inklusive avtaleverket, og den enkelte virksomhets og etats budsjettammer åpner for. Inntrykket fra intervjuene er at selv om det overordnede regelverket for statlige virksomheter er det samme, varierer praksis på dette området en del.

Virksomhetsspesifikke insentiver kan deles inn i ulike kategorier, som både henger sammen og ofte også overlapper hverandre:

- Økonomiske insentiver/virkemidler
 - Lønn
 - Andre typer goder (telefon, avis, bilordning, yrkesbolig)
 - Kompensasjonsordninger for fjern-/hjemmekontor, reisevei, eventuell pendling mv.
 - Permisjonsordninger med full/delvis lønn mv.
- Karrierefremmende insentiver/virkemidler
 - Lettere tilgang på relevant ledererfaring
 - Interessante arbeidsoppgaver
 - Gode samarbeidsrelasjoner med nærliggende forskningsmiljøer, universiteter, høyskoler
 - Gode ordninger for faglig utvikling, etterutdanning mv.
- Velferdsmessige insentivordninger/virkemidler
 - Gode fjernkontorløsninger
 - Velferdstiltak (bedriftsidrettslag, kulturtiltak mv.)
 - Ekstraordinære permisjonsordninger (i forbindelse med omsorgsoppgaver, studier mv.)

De fleste av virksomhetene som vi har vært i kontakt sier at interessante arbeidsoppgaver, eventuelt sammen med sentrale insentiver som ekstraordinær nedskrivning av studiegjeld, dekking av flytteutgifter m.m., er det viktigste insentivet for å tiltrekke seg relevant kompetanse. I mindre sentrale strøk anses også en sikker jobb i staten ofte som et viktig aktivum.

Økt lønn brukes i varierende grad. Inntrykket er at ekstraordinært høye lønnplasseringer er relativt lite brukt for å sikre kvalifisert arbeidskraft på steder utenfor sentrale strøk. Det skyldes bl.a. at når noen først har bestemt seg for å skifte jobb og flytte, er det sjelden tilstrekkelig med noen ekstra lønnstrinn for å endre en slik beslutning. Det kan også virke som om ekstraordinær avlønning er vanskeligere jo mindre arbeidsplassen er. Sannsynligvis skyldes det at ekstraordinær lønnsøkning til enkelte ofte bidrar til en forsuring av arbeidsmiljøet - med påfølgende produktivitetsnedgang.

På spørsmål om de hadde spesielle insentivordninger for å holde på, eventuelt rekruttere, nøkkelkompetanse svarte de fleste virksomhetene negativt. Noen av informantene sier at de forsøker å være aktive på karrieredager og forsøker å pleie en viss kontakt med nærliggende utdanningsinstitusjoner. Jungeltelegrafene blir også flittig benyttet på mindre steder for å fange opp og knytte til seg mennesker med lokal tilknytning.

Statens vegvesen har en mobilitetsavtale som ble innført i forbindelse med regionaliseringen i 2003 og som fortsatt anvendes ved behov. Mobilitetsavtalen sikrer en viss økonomisk kompensasjon til arbeidstakere som flytter på seg internt i etaten for en kortere eller lengre periode.

Når det gjelder øvrige økonomiske, karrierefremmende og velferdsmessige insentiver/virkemidler, var disse i liten grad tema i intervjuene, og på generelle spørsmål om insentiver ble de ikke trukket fram. Vi har derfor ikke grunnlag for å si noe om, eventuelt hvordan, denne typen virkemidler er i bruk.

6 Kostnadsvariabler knyttet til lokalisering

Kostnader knyttet til lokalisering av arbeidsplasser varierer bl.a. med type virksomhet, sted, kompetanse mm. I et samfunnsperspektiv er det også nødvendig å ta hensyn til en rekke andre positive og negative effekter, ringvirkninger og effekter som vi ikke har sett på i dette prosjektet.

Under 4.2.4 gjengis informantenes synspunkter på kostnader og kostnadseffektivitet knyttet til spredt lokalisering. De har først og fremst fokus på bedriftsøkonomiske kostnader. I dette kapitlet følger en kort og mer generell omtale av mulige kostnadsvariabler. Dette er kostnadselementer som primært er kartlagt og analysert med utgangspunkt i ulike former for omstillinger i staten, inklusive fysisk flytting av hele eller deler av virksomheter, nyopprettinger, nedleggelse mv. Vi tror imidlertid mange av disse kostnadselementene også kan være relevante for å vurdere faktiske kostnader knyttet til valg av lokaliseringsstruktur. Det kan også være aktuelt i en vurdering av ulike lokaliseringsstrukturer opp mot hverandre. Erfaringsinnhenting viser at statlige virksomheter i liten grad har oversikt over dette.

Kartlegging av kostnadselementer ved statlige omstillinger

I 2006 - 2007 gjennomførte daværende Statskonsult, på oppdrag fra FAD, et forprosjekt med sikte på å identifisere/kartlegge kostnads- og gevinstelementer ved statlige omstillinger (etablering av ny virksomhet, sammenslåing, nedlegging, flytting, omdanning til AS).²⁴

Som en del av dette prosjektet kartla Statskonsult omstillingskostnader i om lag ti case. På grunnlag av denne kartleggingen ble det laget en oversikt over sentrale kostnadskomponenter som gikk igjen. Selv om denne listen i utgangspunktet tar utgangspunkt i ulike omstillinger, vil mange av disse kostnadselementene være til stede også ved ordinær drift knyttet til delt lokalisering, men størrelsesorden og vekt kan selvsagt være annerledes. De to siste elementene, ventelønn og bruk av personalpolitiske omstillingsvirkemidler, er primært relevante i forbindelse med omstillinger.

Større og mindre omstillinger finner imidlertid hele tiden sted – skatteetaten skal bl.a. legge ned vel 100 kontorsteder i løpet av 2012 og Vegvesenet har nylig gjennomført en større omorganisering i forbindelse med forvaltningsreformen. Listen under kan derfor også være et utgangspunkt for å vurdere hvilke kostnadskomponenter en bør tenke på i forbindelse med omstillinger.

²⁴ Statskonsult-rapport 2007:6 Kostnads- og gevinstelementer ved omstilling i staten (<http://www.difi.no/statskonsult/publik/rapporter/fulltekst/2007-06.pdf>)

Kostnadselementer som kan være relevante ved delt/spredt lokalisering og/eller omstillinger

Investeringer	Omfatter kostnader i forbindelse med nye/tilpasning av lokaler, kjøp av kontorutstyr, IKT-utstyr med mer, inklusive eventuelle dubleringskostnader knyttet til delt/spredt lokalisering.
Systemkostnader	Omfatter kostnader i forbindelse med etablering av nye og/eller endringer i eksisterende administrative og eller økonomiske systemer, IKT-løsninger mm., inklusive eventuelle ekstra systemkostnader som følger av delt/spredt lokalisering.
Rekrutterings- og opplæringskostnader	Omfatter kostnader knyttet til ansettelsesprosesser, opplæring og kompetanseutvikling – kan være relevant hvis en enhet har mange nytilsatte og/eller høy turnover.
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 mm., inklusive økte reiseutgifter pga. spredt/delt lokalisering, 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 interimorganisasjon/ interimsselskap. Ved spredt lokalisering kan f.eks. dublering av administrativ bemanning kunne slå ut.
Dublering av husleie/økte utgifter til kontordrift	Omfatter blant annet kostnader ved ubenyttede lokaler, (midlertidig) kontordrift på flere steder mm.
Ventelønn	Kostnader til ventelønn vil kunne påregnes ved overtallighet og bruk av oppsigelser i den sammenheng.
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.

Evaluering av utflyttingen av statlige tilsyn

Når det gjelder kostnadsvariabler knyttet til lokalisering kan det også være relevant å vise til Asplan Viaks evaluering av utflyttingen av statlige tilsyn²⁵. Ifølge denne evalueringen var det ikke grunnlag for å hevde at det er billigere å drive de statlige tilsynene utenfor Oslo. Bare to av seks tilsyn hadde lavere driftskostnader etter flyttingen. Selv om enkelte virksomheter kunne vise til en beskjeden nedgang i driftskostnadene og i lønnskostnadene, pekes det samtidig på at den gjennomsnittlige ansienniteten har gått ned i samtlige virksomheter²⁶.

Ifølge denne evalueringen hadde en heller ikke grunnlag for å hevde at normale nyetableringer eller flyttinger medfører lavere husleiekostnader. Ofte finnes det ikke egnede lokaler. Behov for nybygg eller større ombyggingsarbeider medfører derfor ofte at husleiekostnadene ble høyere enn det de var tidligere, riktignok også ofte med kvalitetsheving. Erfaringsmessig kan det også være

²⁵ FAD/Asplan Viak, 2009: *Evaluering av utflytting av statlig virksomhet - komparativ analyse*

²⁶ Flyttingen av de statlige virksomhetene falt sammen med en sterk oppgangskonjunktur. Dette skapte store utfordringer knyttet til rekruttering, turnover og mulighetene for å beholde kritisk kompetanse som trolig også påvirket lønnsnivå og husleiekostnader. For enkelte virksomheter bidro det også til økt arbeidsmengde.

høye priser i mindre sentrale strøk som opplever sterk vekst. Kirkenes er et eksempel på dette. En gjennomsnittlig bolig i Kirkenes koster nå mellom to og tre millioner kroner, eventuelt 10 000 kroner i månedlig leie.

Veileder i kostnader og gevinster knyttet til omstilling

Prosjektet med å kartlegge kostnads- og gevinstelementer ved statlige omstillinger ble fulgt opp med en veileder i beregning av samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader ved omstillinger i staten i 2008 (laget som et samarbeidsprosjekt mellom daværende SSØ og Difi). Her går en mer i detalj, bl.a. skilles det mellom kostnader (og ringvirkninger) knyttet til omorganiseringer og kostnader og ringvirkninger knyttet til flyttinger.²⁷ Under gjengis sjekklisten knyttet til kostnadsvirkninger ved omstilling. Sjekklisten for kostnadsvirkninger ved flytting omfatter de samme elementene, men har i tillegg med merkostnader knyttet til tjenestereiser, kostnader knyttet til eventuell dublering av bemanning, husleie og kontorutstyr samt kostnader i forbindelse med omstillingsvirkemidler ved flytting (ventelønn, sluttvederlag, tidligpensjon mv.).

Tabell 6.2 Sjekkliste for mulige kostnadsvirkninger ved omorganisering

Kostnadsvirkninger	Indikatorer
<i>Investeringskostnader</i>	
Investeringer - planlegging - lokaler - kontorutstyr - IKT-utstyr - andre investeringskostnader	Kostnader i kroner
<i>Omstillingskostnader</i>	
Systemkostnader - endringer i administrative systemer - endringer i økonomisystemer - organisasjonsutvikling - andre kostnader	Kostnader i kroner
Rekrutterings- og opplæringskostnader - innbemanning/ansettelser - kompetanseutvikling - andre kostnader	Kostnader i kroner
Bruk av omstillingsvirkemidler ved nedbemanning - ventelønn - sluttvederlag - tidligpensjon - studiestønad/studiepermisjon - andre tiltak	Kostnader i kroner
Andre kostnader - ressursbruk internt - produktivitetstap - tap av kompetanse - risiko for svekket tjenestetilbud - andre indirekte kostnader	Kostnader for eksterne brukere kan kartlegges gjennom spørreundersøkelser

²⁷ Omstilling av statlige virksomheter. Veiledning i beregning av samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader
(http://www.difi.no/filearchive/veilederomstillingstatligevirksomheternettpdf_mn5g0.pdf)

7 Analyse og vurdering

I dette kapitlet følger først en oppsummering av utviklingen og de viktigste årsakene til denne. Dernest drøfter og vurderer vi de funnene Difi mener er mest sentrale. Drøftingen omfatter primært «fordeler og ulemper ved ulike lokaliseringsmodeller», ref. prosjektplanen. På bakgrunn av erfaringsinnhentingen og drøftingen, oppsummeres avslutningsvis hva Difi mener bør vektlegges sterkere når lokalisering av statlige arbeidsplasser skal vurderes.

Det er viktig å understreke at vår forståelse i stor grad bygger på samtaler med ledelsen av virksomhetene. Funnene er nok preget av at virksomhetene i hovedsak har et bedriftsøkonomisk syn på problemstillingene knyttet til spredt/delt lokalisering. Det lå utenfor vårt mandat å innhente synspunkter fra andre interessenter enn statlige virksomheter. Sannsynligvis ville andre forhold og hensyn blitt trukket fram om vi hadde snakket med ansatte, brukere, etatsstyrere og representanter for lokale og regionale myndigheter. Etatsstyrere ville for eksempel sannsynligvis vektlagt politiske føringer mht. distriktsutvikling og betydningen av å ta hele landet i bruk. Lokale interessenter ville sannsynligvis vektlagt betydningen av stabile statlige arbeidsplasser for bosetting og lokal vekst. Osv.

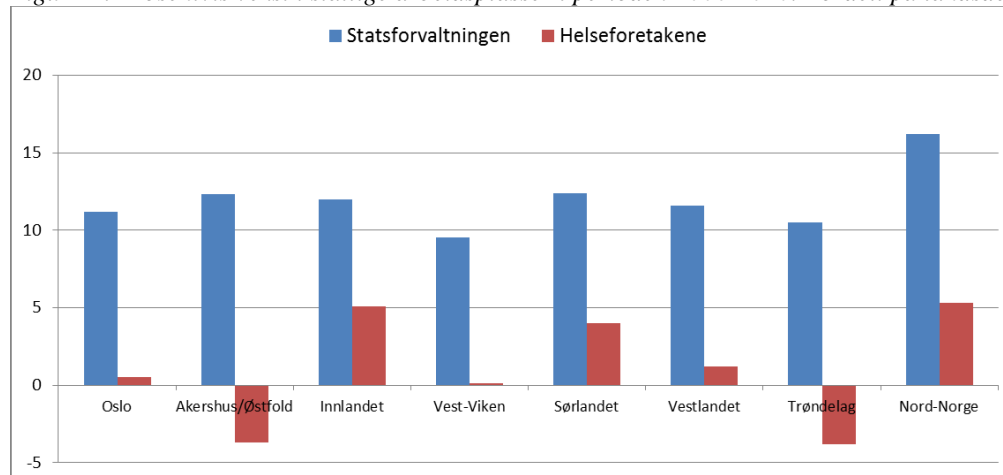
Funnene og vår drøfting av dem bygger for en stor del på samtaler med ledere på ulike nivåer og i ulike ledd av organisasjonene. Dette kan også være en medvirkende årsak til at erfaringsinnhentingen ikke har resultert i så mange entydige fordeler knyttet til delt/spredt lokalisering. Ansatte ville sannsynligvis i større grad enn ledere vektlagt fordeler ved å kunne bo der de selv ønsker mv.

7.1 Utvikling og årsaker til endring

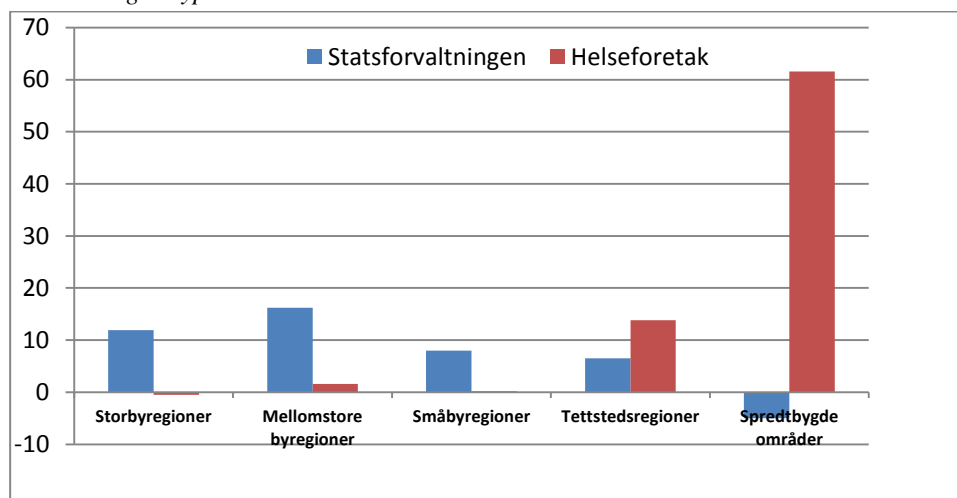
Veksten på landsbasis er jevn og høyest i Nord-Norge

Antall statlige arbeidsplasser har økt med om lag 12 prosent fra 2006 til 2010. Det har vært en jevn vekst i hele landet. Veksten i Oslo er knapt én prosent mindre enn veksten på landsbasis mens veksten i Nord-Norge er på vel 16 prosent.

Figur 14. Prosentvis vekst i statlige arbeidsplasser i perioden 2006-2010. Fordelt på landsdeler



Figur 15 Prosentvis vekst i statlige arbeidsplasser i perioden 2006-2010 innenfor ulike regiontyper



Veksten i antall ansatte i helseforetakene er på knapt én prosent. Mens antall arbeidsplasser i storbyer samlet sett er blitt færre, har mellomstore byregioner, tettstedsregioner og spredtbygde områder fått flere arbeidsplasser.

Ser vi på veksten fordelt på regiontyper, så er denne høyest i mellomstore byregioner og i storbyregioner, jf. figur 15. Det skyldes sannsynligvis flere forhold. Universitets- og høyskolesektoren i disse regionene har økt særlig mye. En noe større grad av spesialisering enn tidligere i statsforvaltningen har trolig også ført til høyere vekst i større by- og tettstedsregioner. Det gjelder bl.a. skatteetaten som skal legge ned om lag 100 svært små enheter i løpet av 2012. Ansatte på disse enhetene blir overført til nærmeste større enhet.

Den viktigste årsaken til endringene i perioden 2006-2010 er vekst i eksisterende virksomheter

I tillegg til universitets- og høyskolesektoren er det først og fremst noen av de store etatene, bl.a. politi og kriminalomsorg, NAV, Bufetat og Vegvesenet som har vokst relativt mye. Det samme har utlendingsforvaltningen. Veksten i universitets- og høyskolesektoren skyldes primært større kull i utdanningsfasen samt økt vekt på og etterspørsel etter høyere utdanning. Både Bufetat og NAV var relativt nyetablerte ved inngangen av perioden. Det virker derfor ikke urimelig at det har vært en viss økning i oppstarts-/konsolideringsfasen. Både barnevern og arbeids- og velferdsområdet er jo også politisk prioriterte sektorer. Det samme gjelder politi, kriminalomsorg, veiforvaltning og –utbygging samt utlendingsforvaltningen. Utlendingsforvaltningen avhenger av tilstrømmingen av flyktninger og asylsøkere som har vært svært stor i deler av perioden.

Veksten innenfor alle disse områdene har primært kommet innenfor storbyregioner og mellomstore byregioner over hele landet.

7.2 Drøfting av fordeler og ulemper ved spredt lokalisering

Om lag en tredjedel av de sentraladministrative organene i Norge har en desentral og spredt lokalisering. Virksomheter som er geografisk spredt kan

organiseres på ulike måter og fungere godt. Spredt organisering vil imidlertid alltid medføre noen særlige problemstillinger som virksomhetsledelse og de ulike delene av organisasjonen må forholde seg til og møte på hensiktsmessige måter. Det gjelder bl.a. problemstillinger knyttet til fjernledelse, kulturforskjeller, kunnskapsdeling og kostnadseffektivitet.

Virksomhetene har få frihetsgrader når det gjelder å tilpasse den geografiske organiseringen til endrede behov og utfordringer

Når det gjelder statlige arbeidsplasser må kostnadseffektivitet vurderes opp mot samfunnsøkonomisk effektivitet. Det er et overordnet politisk mål å ta hele landet i bruk. Dette medfører bl.a. at nye statlige arbeidsplasser så langt det er mulig skal legges utenfor Oslo. Den største utfordringen for mange virksomheter mht. kostnadseffektivitet - og formålseffektivitet - synes primært å være at de selv har liten mulighet til å påvirke eller endre den geografiske organiseringen ut fra nye/endrede rammebetingelser og behov. Mye følger av historisk organisering og overordnede politiske prioriteringer.

De fleste av virksomhetene vi snakket med kunne gi eksempler på at geografisk lokalisering av enkeltarbeidsplasser var politisk bestemt og at noen enheters lokalisering ikke alltid har vært i overensstemmelse med virksomhetens prioriteringer. Dette er virksomheter som på de fleste andre områder har fått relativt vide administrative og økonomiske fullmakter for selv å kunne vurdere hvilke virkemidler de skal ta i bruk og hvordan de vil organisere virksomhetene sine for å nå målene og løse oppgavene sine.

Erfaringsinnhentingene indikerer ikke at etableringen av statlig virksomhet bidrar til å utvide markedet slik som klyngeteorien skulle tilsi, jf. 2.6.1. Et resultat kan like gjerne være at kompetansen trekkes ut fra annen lokal virksomhet eller at lønningene på den lokale arbeidskraften presses opp.

En problemstilling som denne kartleggingen reiser er om en bør tilstrebe noe større frihetsgrader for og medbestemmelse fra statlige virksomheter/etater mht. akkurat *hvor* det er hensiktsmessig å lokalisere enheter innenfor den enkelte virksomhet. Dette behøver ikke bety at alle nye statlige arbeidsplasser vil bli etablert i sentrale strøk. Vi hørte om statlige virksomheter som har profittert på avvikling av private virksomheter på mindre steder, og selv har tatt initiativ til å bygge gode, robuste fagmiljøer basert på denne kompetansen. Slik sett kan spredt lokalisering både være bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomt, men det er viktig at virksomhetene selv får være med å bestemme endelig lokaliseringsstruktur.

Spredt/delt lokalisering neppe kostnadseffektiv sett fra et bedriftsøkonomisk ståsted

Ingen av virksomhetene i utvalget har beregnet kostnadene knyttet til delt organisering, men de fleste stiller seg tvilende til delt lokalisering er kostnadseffektiv i bedriftsøkonomisk forstand. Dette begrunner de særlig med store tids- og reisekostnader i forbindelse med nødvendig samhandling og med høyere administrasjonskostnadene enn nødvendig. Samtidig understreker de at det vil være kostnadseffektivt med noe spredning for å hindre for stort lønnspress og for lettere å kunne holde på den mest etterspurte arbeidskraften.

Teknologisk utvikling og tilgang til digitale løsninger kan gi større rom for effektivisering og spesialisering. Spesialisering innebærer at like oppgaver kan samles og legges til samme enhet, framfor at oppgaven spres på flere enheter innenfor en og samme virksomhet. Dersom alle enheter skal ha de samme oppgavene, vil spredt lokalisering sannsynligvis bidra til at eventuelle stordriftsfordeler i mindre grad kan tas ut.

For små enheter er ofte en utfordring

For å løse oppgavene på en god måte, ha høy nok kompetanse og trekke til seg dyktige medarbeidere, er det ifølge informantene nødvendig med en viss minimumsstørrelse på enheten. En informant antydte en nedre grense på 12-20 medarbeidere per geografisk enhet, men sier også at dette vil variere med organisasjonsmodell og oppgavetype. En viss minimumsstørrelse er viktig for å kunne legge interessante arbeidsoppgaver til en enhet, for å kunne ha gode og rimelig robuste fagmiljøer og kunne trekke til seg kompetanse som ønsker å bli værende over tid.

Størrelse og oppgavefordeling synes også å ha betydning for utvikling av tillit og anseelse internt. Det kan bl.a. være fare for at det utvikler seg kulturer for A- og B-lagstenkning. Dersom organisasjonen spres på færre, men større enheter kan kanskje slike uheldige tendenser motvirkes i noen grad. Det krever imidlertid at virksomheten/etaten er stor nok til at dette er en fornuftig innretning. Det krever også at virksomhetene selv kan påvirke kontorsteder og størrelse på kontorene. I praksis ser det ut til at mange virksomheter ikke i tilstrekkelig grad har et slikt handlingsrom i dag.

Ofte vanskelig å rekruttere ønsket kompetanse til mindre lokaliseringssteder

Størrelsen på stedet en enhet er lokalisert, er også av betydning, bl.a. for rekruttering. Kompetansetilfanget er gjerne større i sentrale områder og dermed også mulighetene for å bygge opp robuste, spesialiserte fagmiljøer.

Størrelsen på stedet og tilbudene stedet har å by på er også av betydning ut fra trivselsmessige årsaker. For å flytte til et sted, eller for å bli værende der en kommer fra, trenger en ikke bare interessante arbeidsoppgaver, men også et sosialt miljø og fritidsaktiviteter. Det er i tillegg viktig at partnere/ektefeller får relevant arbeid og finner seg til rette. Enheter som er lokalisert på mindre steder, trekker fram dette som en utfordring. Det er for eksempel begrenset hvor mange par som kan og vil jobbe på samme arbeidssted, og/eller som finner jobb i samme eller nærliggende kommune.

Ledelsen ved de fleste virksomhetene vi har snakket med gir uttrykk for at det ofte er vanskelig å rekruttere og beholde ansatte som kommer utenfra, på mindre steder. Flytte-hjem-faktoren er heller ikke høy på små steder i følge noen av våre informanter. Dette kan bidra til at statlige virksomheter ofte ønsker å lokalisere enheter/kontorer på litt større steder.

Spesialisering kan bidra til økt effektivitet og bedre kvalitet, men også økt sentralisering

Delt lokalisering og virksomhet spredt utover landet gir mulighet til å flytte oppgaver fra en region til en annen, og til å etablere spesialiserte kontorer. Spesialisering kan bidra til at medarbeidere kan tilbys større fagmiljøer med bedre anledning til faglig kompetanseoppbygging og videreutvikling. Større fagmiljøer kan eksempelvis bidra til mer likebehandling dersom flere saker behandles hvert sted. Ut fra et lederspesspektiv kan derfor økt grad av spesialisering være en fornuftig, og kanskje også mer kostnadseffektiv, måte å innrette virksomheten på.

Spesialisering kan bidra til økt effektivitet i organisasjonen bl.a. gjennom bedre utnyttelse av arbeidskraften og mindre sårbarhet ved sykdom, når ansatte slutter, går ut i permisjon og lignende. Dersom spesialisering gir mer stabil kompetanse over tid, kan dette også medføre lavere rekrutteringskostnader og reduserte opplæringskostnader.

Det kan imidlertid være utfordrende å rekruttere tilstrekkelig mange medarbeidere med ønsket kompetanse på mindre steder. Mange av informantene er opptatt av dette. For at spesialisering skal fungere etter hensikten er en avhengig av at kvalifisert kompetanse er tilgjengelig og at det ikke er for høy turnover. Med denne typen utfordringer er det rimelig å anta at økt spesialisering vil medføre noe større sentralisering, primært innenfor regioner og landsdeler.

Transportinfrastruktur er viktig

Selv om nye digitale arbeidsformer legger til rette for lavere reise- og tidskostnader, er inntrykket allikevel at det er mye reising innenfor delte virksomheter. Det gjelder spesielt for ledelsen. Mye reising medfører til dels store reise- og tidskostnader. Da blir transportinfrastruktur viktig. Inntrykket fra erfaringskartleggingen er imidlertid at det kan være behov for å vurdere om alle reiser er like nødvendige. Flere virksomheter kunne kanskje ha nytte av å tenke gjennom sin reisevirksomhet og eventuelt lage strategier for hvordan bruk av ny kommunikasjonsteknologi og digitale verktøy kan bidra til å redusere reise- og tidskostnadene.

Det er erfaringsmessig mye pendling fra omkringliggende områder til statlige kompetansearbeidsplasser i mindre sentrale strøk, jf. Vågå registerkontroll. God transportinfrastruktur er nødvendig for å kunne trekke til seg nødvendig kompetanse. Ansatte vil spare både tid og reiseutgifter dersom enheter lokaliseres ved gode og fleksible transportknutepunkter, alternativt at transportinfrastrukturen bygges ut.

I dag reiser folk også mer og lenger i fritiden enn før. Da kan det være et poeng at arbeidsplassen ligger i rimelig nærhet av et transportknutepunkt. Noen peker for eksempel på at Kirkenes attraktivitet som arbeidsplass øker fordi det er relativt enkelt og rimelig å komme seg dit. God transportinfrastruktur bør nok derfor tillegges økt vekt ved valg av lokalisering.

IKT og kunnskapsdeling ekstra viktig med spredt lokalisering

Mange av de omstruktureringene og endringene i staten de senere årene ville ikke vært mulig uten ny teknologi og digitale arbeidsformer. De store publikumsrettede virksomhetene jobber med større teknologiske omlegginger på IKT-området som innbefatter både selvbetjeningsløsninger for brukerne og mer automatiserte systemer og saksbehandlerstøtte og dokumenthåndtering internt. Slike omlegginger vil sannsynligvis også skape flere kanaler for samarbeid og samhandling innad i organisasjonen uavhengig av lokalisering.

For noen enheter og virksomheter har de store endringene medført at fysisk og funksjonell organisering som ikke alltid overlapper hverandre. For andre har det gitt mulighet til å tenke spesialisering, gjerne desentralt. I kjølvannet av alle endringer oppstår det imidlertid nye utfordringer, bl.a. behov for kunnskapsdeling og kunnskapsoverføring på tvers av geografiske enheter. Erfaringsinnhenting viser at mange savner den uformelle informasjonen som følger med samlokalisering.

Behov for fysiske møter med andre deler av virksomheten, brukere, samarbeidspartnere mv. medfører ofte reising. Ny teknologi kan muliggjøre mindre reiseaktivitet uten at det går utover organisasjonen på samme måte som tidligere. Nok videoutstyr, gode og brukervennlige systemløsninger og elektronisk dokumenthåndtering er imidlertid kritiske suksessfaktorer for å få til en slik dreining. Vestlandsforsknings rapport om hva som fremmer og hemmer bruken av videomøter og nettoverføring, trekker fram tilgang til utstyr som en generell hindring. Vårt inntrykk fra erfaringsinnhenting er at de fleste har tilfredsstillende utstyr, men vi har ikke snakket departementer som ifølge rapporten ikke har det.

Ulike digitale løsninger for selvbetjening, samarbeid, samhandling og produksjonsstyring er en utvikling som vi trolig bare ser begynnelsen av nå. Dette vil bidra til å endre arbeidsformer og gi nye muligheter for organisering av virksomheter. Både ansattes og brukeres digitale modenhet vil også endres over tid, og man vil venne seg til å kommunisere i andre kanaler enn de vi har i dag. Etterhvert som yngre arbeidstakere utgjør en større del av arbeidsstokken vil det sannsynligvis også skje endringer i holdninger til nytten av og mulighetene som nye kommunikasjonsformer gir.

Fjernledelse er noe annet enn stedlig ledelse

Fjernledelse og fjernarbeidsplasser har blitt stadig mer aktuelt for mange statlige virksomheter/etater. Ifølge informantene krever økt bruk av fjernledelse mer opplæring og bedre forventningsavklaring i forbindelse med rekruttering av ledere mv.

Ulike kulturer stiller ofte krav til ulik personaloppfølging/ledelse. Det kan for eksempel være ulike krav til prestasjoner og overholdelse av tidsfrister i forbindelse med oppfølging av medarbeidere. Personalledelse er noe mer enn bare faglig ledelse. Inntrykket fra intervjuene er at det særlig er andre deler av ledelsesfunksjonen enn de rent faglige som er mest utfordrende i forbindelse med fjernlederrollen. Vi spurte for eksempel noen av informantene om de

kunne tenke seg å gjennomføre medarbeidersamtaler som en videokonferanse. Alle svarer nei.

Inntrykket fra intervjuene er at fjernledelse er mer krevende tidsmessig, bl.a. pga. mye reising, og at det stiller større krav til rutiner, rapportering og prosedyrer. Noen medarbeidere ønsker flere og hyppigere fysiske møter enn det ledere har kapasitet til. Dette kan være utfordrende både for leder og medarbeidere.

Fjernledelse fungerer best dersom både leder og medarbeider er klar over og forberedt på utfordringene og mulighetene som ligger i en slik arbeidsform. Generelt vil det være en fordel å rekruttere faglig selvstendige medarbeidere til fjernledete enheter. Enhetene bør også ha oppgaver som tåler fjernledelse. Dette vil imidlertid ikke alltid være mulig. Uansett vil virksomheter som er klar over og tar hensyn til de særlige utfordringene knyttet til fjernledelse og agerer ut fra dette, være bedre rustet til å håndtere eventuelle utfordringer knyttet til delt/spredt organisering.

Kulturelle forskjeller både en styrke og en utfordring

Når virksomheter er lokalisert flere steder medfører dette ofte større kulturelle forskjeller innad i virksomheten enn dersom virksomheten er lokalisert på ett sted. Flere ledere vi snakket med peker på at det er en krevende lederoppgave å etablere felles kultur på tvers av geografiske og kulturelle skiller. Viktigheten av å bygge en felles virksomhetskultur basert på sentrale virksomhetsverdier, blir understreket. Det samme blir viktigheten av å etablere samarbeidsrelasjoner på tvers, tverrgående prosjekter, hospiteringsordninger mv.

Informanter gir uttrykk for at ulike kulturer på ulike steder både kan være en styrke og en utfordring. Flere informanter er opptatt av at ulike kulturer gir ulike innfallsvinkler, noe som kan bidra positivt til utvikling, mer innovative arbeidsmåter og robuste løsninger. På den annen side kan kulturforskjeller være negativt betont og skape grobunn for uheldig konkurranse, ryktespredning og baksnakking. Dette er uheldig fordi mye energi da går med på å få de ulike enhetene til å trekke i samme retning. Fordi risikoen for dette sannsynligvis er større med spredt lokalisering, er det viktig å ha god beredskap og gode mekanismer for å møte eventuelle negative utslag av ulik kultur.

Utfordringer knyttet til ulik virksomhetskultur ved ulike steder innenfor samme virksomhet er nok en generell utfordring som alltid vil være der. Er ledelsen i virksomheten bevisst på dette vil det likevel gjennom saksbehandlingsprosedyrer, oppfølging av medarbeidere, prosjektsamarbeid og felles samlinger mm., sannsynligvis være mulig å etablere en felles kultur som kan bidra til at virksomheten fungerer på en god måte. Dersom ledelsen greier å se og utnytte kulturelle forskjeller på en konstruktiv måte, kan kulturelle forskjeller bidra til en mer robust, innovativ og omstillingsdyktig virksomhet. Da kan delt lokalisering være en styrke.

Brukernærhet - noe annet nå enn tidligere?

Et argument for spredt lokalisering har vært at dette er nødvendig for å sikre brukernærhet. Mye tyder imidlertid på at brukernærhet i 2012 er noe annet enn

før for stadig flere typer tjenester/oppgaver, blant annet pga. teknologisk utvikling og nye kommunikasjonsformer. For mange brukergrupper er det ikke lenger nødvendig å møte opp fysisk ved et kontor. Det holder å fylle ut et skjema elektronisk.

På sikt vil brukere kunne få mer eller mindre døgkontinuerlig hjelp, og hjelpen kan komme fra hvor som helst i landet. Elektroniske svar fra godt kvalifiserte miljøer vil nok kunne fungere vel så godt for mange brukere og tjenester - både tidsmessig og kanskje også kvalitetsmessig. Mange brukere foretrekker også digitale kommunikasjonsformer framfor brev, telefonsamtaler, fysisk oppmøte mv.²⁸

7.3 Oppsummerende vurdering

Lokalisering av statlige virksomheter er ofte politisk bestemt. Det kan av og til synes vanskelig å flytte virksomheter fra mindre sentrale områder dersom endrede forutsetninger gjør det lite hensiktsmessig for virksomheten å opprettholde alle enheter og kontorer. Dette skyldes bl.a. stort lokalt engasjement og sterke pressgrupper som ønsker å beholde statlige arbeidsplasser. Ifølge informanter er det ofte kommunale myndigheter og lokale pressgrupper som er mest aktive når det gjelder å etablere og beholde statlige arbeidsplasser.

Erfaringskartleggingen indikerer at tilgang på kompetanse ofte er en kritisk faktor i forbindelse med desentral lokalisering av statlige arbeidsplasser. Behov for endringer i lokaliseringsstruktur kan skyldes at mer spesialiserte og høykompetente virksomheter krever mer spesialiserte og høyt utdannede medarbeidere. Erfaringsinnhentingene indikerer også at det gjennomgående er lettere å rekruttere slike medarbeidere på litt større steder fordi potensielle arbeidstakere stiller krav både til fagmiljø og til kvaliteter ved stedet arbeidsplassen befinner seg. Det statistiske materialet bekrefter i noen grad dette. Det viser at det har vært en jevn prosentvis vekst over hele landet, men også at det foregår en sentralisering innenfor landsdeler og regioner.

Erfaringsinnhentingene gir grunnlag for å trekke fram enkelte forhold som vi mener bør vurderes og tas hensyn til når statlige arbeidsplasser skal lokaliseres:

- Størrelsen på enheten
- Størrelsen på lokaliseringssted
- God transportinfrastruktur og raske/rimelige reiseruter
- Gode, relevante utdanningsinstitusjoner i nærheten
- God fjernledelse
- God håndtering av kulturforskjeller
- Gode digitale verktøy for sakshåndtering, samhandling og kommunikasjon

²⁸ Jf. Difis kartlegginger "Digitalt førstevalg – Status for elektroniske tjenester i staten" og "Digitalt førstevalg – en kartlegging av hindringer og muligheter" (rapport 2 og 3 fra 2011).

Vedlegg 1: Kommuner i regiontyper/landsdeler

Tabell 1. Kommuner fordelt på regiontyper (BA-sentralitet) og landsdeler (BA-landsdeler)

BA 1 – STORBYREGIONER - ØSTVIKEN
Oslo, Vestby, Ski, Ås, Frogn, Nesodden, Oppegård, Bærum, Asker, Aurskog-Høland, Sørum, Fet, Rælingen, Enebakk, Lørenskog, Skedsmo, Nittedal, Gjerdrum, Ullensaker, Nes, Eidsvoll, Nannestad, Hurdal, Røyken, Hurum, Lunner, Gran, Sarpsborg, Fredrikstad, Hvaler, Rømskog, Spydeberg, Rakkestad, Hobøl
BA 1 – STORBYREGIONER - VEST-VIKEN
Drammen, Sigdal, Modum, Øvre Eiker, Nedre Eiker, Lier, Porsgrunn, Skien, Siljan, Bamble, Kragerø, Drangedal, Nome, Svelvik, Sande
BA 1 – STORBYREGIONER - SØRLANDET
Lillesand, Birkenes, Iveland, Kristiansand, Vennesla, Songdalen, Søgne, Marnardal
BA 1 – STORBYREGIONER - VESTLANDET
Bergen, Fusa, Samnanger, Os, Sund, Fjell, Askøy, Vaksdal, Osterøy, Meland, Øygarden, Lindås, Austrheim, Sandnes, Stavanger, Hå, Klepp, Time, Gjesdal, Sola, Randaberg, Forsand, Strand, Finnøy, Rennesøy, Kvitsøy
BA 1 – STORBYREGIONER - TRØNDELAG
Stjørdal, Leksvik, Trondheim, Rissa, Midtre Gauldal, Melhus, Skaun, Klæbu, Malvik, Selbu
BA 1 – STORBYREGIONER - NORD-NORGE
Tromsø, Karlsøy
BA 2 – MELLOMSTORE BYREGIONER - ØSTVIKEN
Halden, Moss, Aremark, Råde, Rygge, Våler
BA 2 – MELLOMSTORE BYREGIONER - INNLANDET
Hamar, Ringsaker, Løten, Stange, Lillehammer, Gjøvik, Øyer, Gausdal, Østre Toten, Vestre, Toten, Søndre Land, Nordre Land
BA 2 – MELLOMSTORE BYREGIONER - VEST-VIKEN
Kongsberg, Flesberg, Rollag, Horten, Tønsberg, Sandefjord, Larvik, Re, Andebu, Stokke, Nøtterøy, Tjøme, Lardal
BA 2 – MELLOMSTORE BYREGIONER - SØRLANDET
Grimstad, Arendal, Vegårshei, Tvedestrand, Froland, Åmli
BA 2 – MELLOMSTORE BYREGIONER - VESTLANDET
Etne, Sveio, Molde, Kristiansund, (Frei ble innlemmet i Kristiansund i 2008), Ålesund, Ørskog, Stordal, Sykkylven, Skodje, Sula, Giske, Haram, Vestnes, Nettet, Midsund, Aukra, Fræna, Eide, Averøy, Gjemnes, Haugesund, Bokn, Tysvær, Karmøy, Vindafjord
BA 2 – MELLOMSTORE BYREGIONER - NORD-NORGE
Bodø, Hemnes, Rana, Gildeskål, Tjeldsund, Harstad, Kvæfjord, Skånland
BA 3 – SMÅBYREGIONER - ØSTVIKEN
Marker, Trøgstad, Askim, Eidsberg, Skiptvet
BA 3 – SMÅBYREGIONER - INNLANDET
Kongsvinger, Nord-Odal, Sør-Odal, Eidskog, Grue, Åsnes, Våler, Elverum, Åmot
BA 3 – SMÅBYREGIONER - VEST-VIKEN
Ringerike, Hole, Krødsherad, Jevnaker, Notodden, Bø, Sauherad, Hjartdal, Holmestrand, Hof
BA 3 – SMÅBYREGIONER - SØRLANDET
Lund, Mandal, Flekkefjord, Lindesnes, Kvinesdal
BA 3 – SMÅBYREGIONER - VESTLANDET
Bømlo, Stord, Fitjar, Tysnes, Odda, Ullensvang, Eidfjord, Ulvik, Voss, Granvin, Sande, Herøy, Ulstein, Hareid, Volda, Ørsta, Eigersund, Sokndal, Bjerkreim, Flora, Gaular, Jølster, Førde, Naustdal, Bremanger
BA 3 – SMÅBYREGIONER - TRØNDELAG
Steinkjer, Namsos, Frosta, Levanger, Verdal, Mosvik, Verran, Namdalseid, Inderøy, Snåsa, Overhalla, Fosnes, Agdenes, Meldal, Orkdal
BA 3 – SMÅBYREGIONER - NORD-NORGE
Vadsø, Hammerfest, Alta, Kvalsund, Nesseby/Unjarga, Narvik, Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Vefsn, Grane, Dønna, Saltdal, Fauske, Sørfold, Evenes, Ballangen, Gratangen

BA 4 – TETTSTEDSREGIONER - INNLANDET
Trysil, Stor-Elvdal, Rendalen, Engerdal, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal, Os, Dovre, Lesja, Vågå, Nord-Fron, Sel, Sør-Fron, Ringebu, Sør-Aurdal, Etnedal, Nord-Aurdal, Vestre Slidre, Øystre Slidre, Vang
BA 4 – TETTSTEDSREGIONER – VEST-VIKEN
Flå, Nes, Gol, Hemsedal, Ål, Hol, Tinn, Seljord, Kviteseid
BA 4 – TETTSTEDSREGIONER - SØRLANDET
Risør, Gjerstad, Evje og Hornnes, Bygland, Farsund, Lyngdal
BA 4 – TETTSTEDSREGIONER - VESTLANDET
Kvinnherad, Jondal, Kvam, Norddal, Stranda, Rauma, Tingvoll, Sunndal, Surnadal, Rindal, Halså, Aure, Suldal, Sauda, Høyanger, Vik, Balestrand, Leikanger, Sogndal, Lærdal, Årdal, Luster, Vågsøy, Selje, Eid, Hornindal, Gloppen, Stryn
BA 4 – TETTSTEDSREGIONER - TRØNDELAG
Grong, Høylandet, Vikna, Nærøy, Hemne, Ørland, Bjugn, Åfjord, Roan, Oppdal, Rennebu, Røros, Holtålen, Snillfjord
BA 4 – TETTSTEDSREGIONER - NORD-NORGE
Vardø, Kautokeino/Guovdageaidnu, Måsøy, Nordkapp, Porsanger/Porsángu/Porsanki, Karasjok/Kárásjohka, Lebesby, Berlevåg, Båtsfjord, Sør-Varanger, Sømna, Brønnøy, Vega, Vevelstad, Nesna, Meløy, Lødingen, Flakstad, Vestvågøy, Vågan, Hadsel, Bø, Øksnes, Sortland, Andøy, Bardu, Målselv, Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Lenvik, Skjervøy, Nordreisa
BA 5 – SPREDTBYGDE OMRÅDER - INNLANDET
Skjåk, Lom
BA 5 – SPREDTBYGDE OMRÅDER - VEST-VIKEN
Nore og Uvdal, Nissedal, Fyresdal, Tokke, Vinje
BA 5 – SPREDTBYGDE OMRÅDER - SØRLANDET
Valle, Bykle, Åseral, Audnedal, Hægebostad, Sirdal
BA 5 – SPREDTBYGDE OMRÅDER - VESTLANDET
Austevoll, Modalen, Fedje, Masfjorden, Vanylven, Sandøy, Smøla, Hjelmeland, Utsira, Gulen, Solund, Hyllestad, Aurland, Askvoll, Fjaler
BA 5 – SPREDTBYGDE OMRÅDER - TRØNDELAG
Meråker, Lierne, Røyrvik, Namsskogan, Flatanger, Leka, Hitra, Frøya, Osen, Tydal
BA 5 – SPREDTBYGDE OMRÅDER - NORD-NORGE
Loppa, Hasvik, Gamvik, Tana/Deatnu, Bindal, Hattfjelldal, Lurøy, Træna, Rødøy, Beiarn, Steigen, Hamarøy, Tysfjord, Røst, Værøy, Moskenes, Bjarkøy, Ibestad, Lavangen, Salangen, Torsken, Berg, Balsfjord, Lyngen, Storfjord, Kåfjord/Gaivuotna, Kvænangen

Vedlegg 2: Fordeling av antall statsansatte 2006 og 2010

Tabellene i vedlegg 2 er utarbeidet av KRD på grunnlag av data fra NSDs forvaltningsdatabase.

I det følgende gis en oversikt over totalt antall ansatte innenfor statlig tariffområde²⁹ fordelt på de ulike departementsområdene i en sentrum–periferi³⁰ dimensjon per 2006. Departementsstruktur anno 2010.

Tabell 1: Fordeling av antall statsansatte per mars 2006

	Oslo kommune	Storbyregionene minus Oslo	Små og mellomstore byregioner	Periferi	Totalt
Totalt ³¹	37 247	43 934	26 925	6 492	114 598
AD	3 522	5 434	4 532	1 528	15 016
BLD	622	2 084	1 761	234	4 701
FAD	1 668	1 748	1 717	477	5 610
FD	1 666	624	56	-	2 346
FIN	3 356	3 009	3 145	627	10 137
FKD	123	893	646	337	1 999
HOD	1 831	113	19	4	1 967
JD	6 254	7 296	5 677	1 236	20 463
KD	10 583	17 479	4 946	653	33 661
KRD	269	224	75	-	568
KUD	860	188	263	8	1 319
LMD	878	1 031	708	380	2 997
MD	665	488	404	2	1 559
NHD	757	369	68	442	1 636
OED	463	242	98	-	803
SD	2 180	2 657	2 769	562	8 168
UD	1 032	-	-	-	1 032

Tabell 2: Prosentvis fordeling av statsansatte per mars 2006

	Oslo kommune	Storbyregionene minus Oslo	Små og mellomstore byregioner	Periferi	Totalt
Totalt	32,5	38,3	23,5	5,7	100,0
AD	23,5	36,2	30,2	10,2	100,0
BLD	13,2	44,3	37,5	5,0	100,0
FAD	29,7	31,2	30,6	8,5	100,0
FD	71,0	26,6	2,4	0,0	100,0
FIN	33,1	29,7	31,0	6,2	100,0
FKD	6,2	44,7	32,3	16,9	100,0
HOD	93,1	5,7	1,0	0,2	100,0
JD	30,6	35,7	27,7	6,0	100,0
KD	31,4	51,9	14,7	1,9	100,0
KRD	47,4	39,4	13,2	0,0	100,0
KUD	65,2	14,3	19,9	0,6	100,0
LMD	29,3	34,4	23,6	12,7	100,0
MD	42,7	31,3	25,9	0,1	100,0
NHD	46,3	22,6	4,2	27,0	100,0
OED	57,7	30,1	12,2	0,0	100,0
SD	26,7	32,5	33,9	6,9	100,0
UD	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0
<i>Befolkningsandel</i> ³²	11,6	43,4	32,7	12,3	100,0
<i>Syss.andel</i> ³³	17,1	41,6	30,1	11,2	100,0

²⁹ Oversiktene er basert på data hentet ut fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjenestes (NSD) nettsider. NSD har fått overført data fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) om statsansatte med Statens sentrale tjenestemannsregister (SST) som kilde.

³⁰ Storbyregioner (regioner hvor største tettsted har flere enn 50 000 innbyggere); Små og mellomstore byregioner (regioner hvor største tettsted har mellom 5 000 – 50 000 innbyggere); Periferi (regioner hvor største tettsted har under 5 000 innbyggere)

³¹ Inkluderer også SMK og Riksrevisjonen.

³² Befolkning per 1.1.2006.

³³ Totalandel av de sysselsatte etter arbeidsstedskommune per 4. kvartal 2005.

I det følgende gis en oversikt over totalt antall ansatte innenfor statlig tariffområde³⁴ fordelt på de ulike departementsområdene i en sentrum–periferi³⁵ dimensjon per 2010.

Tabell 3: Fordeling av antall statsansatte per mars 2010

	Oslo kommune	Storbyregionene minus Oslo	Små og mellomstore byregioner	Periferi	Totalt
Totalt³⁶	41 429	49 433	30 453	6 812	128 127
AD	3 792	5 990	4 842	1 403	16 027
BLD	915	2 609	2 125	286	5 935
FAD	1 958	1 937	1 793	552	6 240
FD	1 264	771	260	290	2 585
FIN	3 700	2 985	3 308	522	10 515
FKD	125	1 081	700	354	2 260
HOD	2 195	440	346	6	2 987
JD	7 940	7 923	6 153	1 286	23 302
KD	11 524	19 968	5 604	675	37 771
KRD	316	206	96	6	624
KUD	877	134	299	1	1 311
LMD	915	1 002	675	344	2 936
MD	772	606	598	10	1 986
NHD	551	385	283	518	1 737
OED	524	232	115	-	871
SD	2 402	3 099	3 220	557	9 278
UD	1 102	-	-	-	1 102

Tabell 4: Prosentvis fordeling av statsansatte per mars 2010

	Oslo kommune	Storbyregionene minus Oslo	Små og mellomstore byregioner	Periferi	Totalt
Totalt	32,3	38,6	23,8	5,3	100,0
AD	23,7	37,4	30,2	8,8	100,0
BLD	15,4	44,0	35,8	4,8	100,0
FAD	31,4	31,0	28,7	8,8	100,0
FD	48,9	29,8	10,1	11,2	100,0
FIN	35,2	28,4	31,5	5,0	100,0
FKD	5,5	47,8	31,0	15,7	100,0
HOD	73,5	14,7	11,6	0,2	100,0
JD	34,1	34,0	26,4	5,5	100,0
KD	30,5	52,9	14,8	1,8	100,0
KRD	50,6	33,0	15,4	1,0	100,0
KUD	66,9	10,2	22,8	0,1	100,0
LMD	31,2	34,1	23,0	11,7	100,0
MD	38,9	30,5	30,1	0,5	100,0
NHD	31,7	22,2	16,3	29,8	100,0
OED	60,2	26,6	13,2	0,0	100,0
SD	25,9	33,4	34,7	6,0	100,0
UD	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0
<i>Befolkningsandel³⁷</i>	12,1	44,1	32,2	11,6	100,0
<i>Syss.andel³⁸</i>	17,1	42,5	29,7	10,7	100,0

³⁴ Oversiktene er basert på data hentet ut fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjenestes (NSD) nettsider. NSD har fått overført data fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) om statsansatte med Statens sentrale tjenestemannsregister (SST) som kilde.

³⁵ Storbyregioner (regioner hvor største tettsted har flere enn 50 000 innbyggere); Små og mellomstore byregioner (regioner hvor største tettsted har mellom 5 000 – 50 000 innbyggere); Periferi (regioner hvor største tettsted har under 5 000 innbyggere)

³⁶ Inkluderer også SMK og Riksrevisjonen

³⁷ Befolkning per 1.1.2010.

³⁸ Totalandel av de sysselsatte etter arbeidsstedskommune per 4. kvartal 2009.

Vedlegg 3: Kommuneoversikt stat og helseforetak 2006 og 2010

I det følgende gis oversikt over antall statsansatte i kommunene og helseforetakene innenfor statlig tariffområde. Oversikten over statsansatte er eksklusive forsvaret, utenriktjenesten og ansatte på Svalbard og Jan Mayen, mens oversiktene over helseforetakene gjelder sysselsatte etter arbeidsstedskommune. Oversiktene er utarbeidet av KRD basert på data fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjenestes (NSD) nettsider. NSD har fått overført data fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD) om statsansatte med Statens sentrale tjenestemannsregister (SST) som kilde.

	Stat 2006	Stat 2010	Vekst stat	Helseforetak 2006	Helseforetak 2010	Vekst helse
Norge	114 598	128 127	13 529	114 447	115 205	758
Østfold	3 404	3 873	469	5 637	5 521	-116
Aremark	7	7	-	-	-	-
Askim	137	95	-42	85	177	92
Eidsberg	68	76	8	81	71	-10
Fredrikstad	813	877	64	3 914	4 006	92
Halden	661	820	159	108	186	78
Hobøl	10	13	3	-	-	-
Hvaler	33	33	-	-	-	-
Marker	48	55	7	-	-	-
Moss	709	678	-31	964	800	-164
Rakkestad	33	33	-	-	-	-
Rygge	14	22	8	-	-	-
Rømskog	1	1	-	-	-	-
Råde	13	39	26	-	-	-
Sarpsborg	756	978	222	485	281	-204
Skiptvet	27	64	37	-	-	-
Spydeberg	12	14	2	-	-	-
Trøgstad	51	52	1	-	-	-
Våler	11	16	5	-	-	-
Akershus	6 324	7 098	774	10 139	9 714	-425
Asker	242	236	-6	1 429	1 212	-217
Aurskog-Høland	56	72	16	13	23	10
Bærum	1 128	1 168	40	2 148	2 215	67
Eidsvoll	91	186	95	400	188	-212
Enebakk	25	22	-3	-	-	-
Fet	32	31	-1	-	-	-
Frogn	47	56	9	48	50	2
Gjerdrum	7	3	-4	-	-	-
Hurdal	5	6	1	-	-	-
Lørenskog	73	87	14	4 131	4 063	-68
Nannestad	52	52	-	-	-	-
Nes	57	44	-13	54	46	-8
Nesodden	40	37	-3	655	526	-129
Nittedal	43	41	-2	13	98	85

	Stat 2006	Stat 2010	Vekst stat	Helse-foretak 2006	Helse-foretak 2010	Vekst helse
Oppegård	48	56	8	-	-	-
Rælingen	17	20	3	-	-	-
Skedsmo	1 790	2 121	331	559	589	30
Ski	404	439	35	478	456	-22
Sørums	30	33	3	53	47	-6
Ullensaker	657	634	-23	113	171	58
Vestby	91	95	4	-	-	-
Ås	1 389	1 659	270	45	30	-15
Oslo	37 247	41 429	4 182	19 252	19 341	89
Hedmark	3 484	3 799	315	4 335	4 639	304
Alvdal	7	9	2	-	-	-
Eidskog	21	18	-3	-	3	3
Elverum	458	427	-31	1 000	1 016	16
Engerdal	11	21	10	-	-	-
Follidal	4	4	-	-	-	-
Grue	37	86	49	-	-	-
Hamar	1 460	1 699	239	1 010	1 242	232
Kongsvinger	771	835	64	680	708	28
Løten	21	20	-1	-	-	-
Nord-Odal	12	50	38	-	24	24
Os	3	3	-	-	-	-
Rendalen	8	7	-1	-	-	-
Ringsaker	207	173	-34	196	343	147
Stange	105	114	9	1 035	877	-158
Stor-Elvdal	45	61	16	-	-	-
Sør-Odal	16	15	-1	-	-	-
Tolga	8	6	-2	-	-	-
Trysil	39	31	-8	-	-	-
Tynset	90	81	-9	358	382	24
Våler	16	16	-	-	-	-
Åmot	105	85	-20	-	-	-
Åsnes	40	38	-2	56	44	-12
Oppland	2 664	3 049	385	3 886	4 017	131
Dovre	25	27	2	-	-	-
Etnedal	6	6	-	-	-	-
Gausdal	18	23	5	70	71	1
Gjøvik	815	936	121	1 475	1 426	-49
Gran	140	160	20	29	47	18
Jevnaker	19	17	-2	-	-	-
Lesja	13	17	4	-	-	-
Lillehammer	981	1 257	276	1 619	1 644	25
Lom	13	10	-3	-	-	-
Lunner	53	21	-32	-	-	-

	Stat 2006	Stat 2010	Vekst stat	Helse-foretak 2006	Helse-foretak 2010	Vekst helse
Nord-Aurdal	93	79	-14	83	89	6
Nord-Fron	30	32	2	-	3	3
Nordre Land	37	21	-16	-	7	7
Ringebu	19	19	-	-	15	15
Sel	112	98	-14	-	79	79
Skjåk	9	12	3	-	-	-
Søndre Land	19	18	-1	73	85	12
Sør-Aurdal	12	12	-	-	-	-
Sør-Fron	15	5	-10	-	-	-
Vang	7	10	3	-	-	-
Vestre Slidre	23	22	-1	-	-	-
Vestre Toten	42	70	28	537	551	14
Vågå	15	28	13	-	-	-
Østre Toten	108	117	9	-	-	-
Øyer	17	14	-3	-	-	-
Øystre Slidre	23	18	-5	-	-	-
Buskerud	3 638	3 955	317	5 309	5 428	119
Drammen	1 636	1 767	131	2 909	3 135	226
Flesberg	7	5	-2	-	-	-
Flå	3	4	1	-	-	-
Gol	78	64	-14	8	9	1
Hemsedal	-	2	2	7	8	1
Hol	18	18	-	52	46	-6
Hole	18	17	-1	47	49	2
Hurum	17	23	6	-	-	-
Kongsberg	340	330	-10	632	652	20
Krødsherad	7	5	-2	-	-	-
Lier	90	94	4	430	357	-73
Modum	100	105	5	67	81	14
Nedre Eiker	49	52	3	30	30	-
Nes	18	22	4	9	6	-3
Nore og Uvdal	8	7	-1	57	68	11
Ringerike	896	1 082	186	801	790	-11
Rollag	5	10	5	-	-	-
Røyken	51	46	-5	68	-	-68
Sigdal	8	8	-	43	46	3
Øvre Eiker	245	246	1	48	34	-14
Ål	44	48	4	101	117	16
Vestfold	3 429	3 883	454	4 567	4 563	-4
Andebu	9	7	-2	-	-	-
Hof	49	53	4	-	-	-
Holmestrand	149	143	-6	126	99	-27
Horten	629	792	163	42	45	3

	Stat 2006	Stat 2010	Vekst stat	Helse-foretak 2006	Helse-foretak 2010	Vekst helse
Lardal	25	28	3	-	-	-
Larvik	321	306	-15	762	662	-100
Nøtterøy	24	23	-1	233	309	76
Re	21	22	1	61	47	-14
Sande	20	24	4	-	-	-
Sandefjord	362	404	42	235	55	-180
Stokke	43	118	75	-	-	-
Svelvik	15	19	4	-	-	-
Tjøme	43	45	2	-	-	-
Tønsberg	1 719	1 899	180	3 108	3 346	238
Telemark	2 670	2 823	153	3 811	3 647	-164
Bamble	52	52	-	65	7	-58
Bø	208	211	3	-	-	-
Drangedal	24	23	-1	-	-	-
Fyresdal	21	23	2	-	-	-
Hjartdal	7	8	1	-	-	-
Kragerø	120	89	-31	203	174	-29
Kviteseid	22	19	-3	-	-	-
Nissedal	7	9	2	-	-	-
Nome	19	23	4	12	-	-12
Notodden	313	333	20	439	362	-77
Porsgrunn	654	568	-86	333	376	43
Sauherad	31	26	-5	49	43	-6
Seljord	26	27	1	66	65	-1
Siljan	7	6	-1	-	-	-
Skien	1 052	1 299	247	2 502	2 485	-17
Tinn	42	27	-15	142	135	-7
Tokke	20	15	-5	-	-	-
Vinje	45	65	20	-	-	-
Aust-Agder	1 600	1 863	263	2 032	2 079	47
Arendal	882	983	101	1 881	1 920	39
Birkenes	16	19	3	-	-	-
Bygland	7	7	-	40	41	1
Bykle	3	2	-1	-	-	-
Evje og Hornnes	39	49	10	-	-	-
Froland	15	15	-	-	-	-
Gjerstad	9	11	2	-	-	-
Grimstad	427	463	36	93	61	-32
Iveland	2	3	1	-	-	-
Lillesand	26	162	136	-	34	34
Risør	57	43	-14	10	11	1
Tvedestrand	75	66	-9	8	12	4
Valle	11	12	1	-	-	-

	Stat 2006	Stat 2010	Vekst stat	Helse-foretak 2006	Helse-foretak 2010	Vekst helse
Vegårshei	7	8	1	-	-	-
Åmli	24	20	-4	-	-	-
Vest-Agder	2 762	3 040	278	3 840	4 025	185
Audnedal	7	6	-1	-	-	-
Farsund	44	32	-12	22	34	12
Flekkefjord	80	70	-10	427	415	-12
Hægebostad	9	6	-3	-	8	8
Kristiansand	2 276	2 570	294	3 144	3 432	288
Kvinesdal	20	20	-	60	63	3
Lindesnes	13	13	-	-	-	-
Lyngdal	76	105	29	-	9	9
Mandal	134	113	-21	95	52	-43
Marnardal	11	14	3	-	-	-
Sirdal	10	11	1	-	-	-
Songdalen	8	6	-2	-	-	-
Søgne	32	32	-	-	-	-
Vennesla	36	39	3	92	12	-80
Åseral	6	3	-3	-	-	-
Rogaland	6 097	6 848	751	7 748	7 744	-4
Bjerkreim	9	7	-2	-	-	-
Bokn	2	2	-	-	-	-
Eigersund	127	115	-12	165	158	-7
Finnøy	11	9	-2	-	-	-
Forsand	2	1	-1	-	-	-
Gjesdal	22	20	-2	-	-	-
Haugesund	702	949	247	1 923	2 006	83
Hjelmeland	10	7	-3	-	-	-
Hå	205	209	4	26	24	-2
Karmøy	133	126	-7	61	88	27
Klepp	64	44	-20	42	270	228
Kvitsøy	113	93	-20	-	-	-
Lund	37	43	6	-	-	-
Randaberg	24	48	24	56	31	-25
Rennesøy	17	10	-7	-	-	-
Sandnes	716	914	198	185	168	-17
Sauda	36	47	11	20	14	-6
Sokndal	26	22	-4	-	-	-
Sola	137	258	121	48	92	44
Stavanger	3 466	3 708	242	5 169	4 770	-399
Strand	43	43	-	51	71	20
Suldal	12	14	2	-	9	9
Time	101	81	-20	-	15	15
Tysvær	14	17	3	2	3	1

	Stat 2006	Stat 2010	Vekst stat	Helse-foretak 2006	Helse-foretak 2010	Vekst helse
Utsira	1	1	-	-	-	-
Vindafjord	67	60	-7	-	25	25
Hordaland	10 725	11 997	1 272	10 944	11 290	346
Askøy	77	54	-23	-	-	-
Austevoll	45	48	3	-	-	-
Austrheim	9	11	2	-	-	-
Bergen	9 291	10 575	1 284	9 141	9 509	368
Bømlo	16	23	7	9	13	4
Eidfjord	6	5	-1	-	9	9
Etne	11	7	-4	-	-	-
Fedje	61	66	5	-	-	-
Fitjar	5	8	3	-	-	-
Fjell	71	73	2	16	24	8
Fusa	14	14	-	-	-	-
Granvin	-	1	1	-	-	-
Jondal	3	4	1	23	11	-12
Kvam	57	45	-12	-	-	-
Kvinnherad	51	37	-14	403	374	-29
Lindås	132	82	-50	-	12	12
Masfjorden	25	35	10	-	-	-
Meland	7	15	8	-	-	-
Modalen	-	-	-	-	-	-
Odda	68	54	-14	236	222	-14
Os	49	88	39	63	73	10
Osterøy	51	20	-31	-	-	-
Radøy	13	12	-1	55	54	-1
Samnanger	7	9	2	-	-	-
Stord	369	352	-17	584	586	2
Sund	7	6	-1	-	-	-
Sveio	9	17	8	-	-	-
Tysnes	10	12	2	9	12	3
Ullensvang	40	79	39	-	-	-
Ulvik	8	31	23	-	-	-
Vaksdal	29	45	16	-	-	-
Voss	173	164	-9	405	391	-14
Øygarden	11	5	-6	-	-	-
Sogn og Fjordane	1 798	1 934	136	2 497	2 563	66
Askvoll	12	8	-4	-	6	6
Aurland	36	17	-19	-	-	-
Balestrand	6	5	-1	-	-	-
Bremanger	14	14	-	-	10	10
Eid	98	82	-16	328	347	19
Fjaler	37	32	-5	-	7	7

	Stat 2006	Stat 2010	Vekst stat	Helse-foretak 2006	Helse-foretak 2010	Vekst helse
Flora	109	114	5	85	52	-33
Førde	394	444	50	1 670	1 575	-95
Gaular	10	9	-1	-	-	-
Gloppen	48	34	-14	-	9	9
Gulen	13	13	-	-	11	11
Hornindal	3	2	-1	-	-	-
Hyllestad	6	8	2	-	-	-
Høyanger	28	18	-10	130	161	31
Jølster	9	9	-	-	-	-
Leikanger	425	536	111	-	-	-
Luster	14	15	1	-	11	11
Lærdal	14	12	-2	195	221	26
Naustdal	5	3	-2	-	-	-
Selje	11	12	1	-	4	4
Sogndal	365	384	19	89	109	20
Solund	6	6	-	-	-	-
Stryn	32	30	-2	-	13	13
Vik	26	45	19	-	5	5
Vågsøy	59	63	4	-	14	14
Årdal	18	19	1	-	8	8
Møre og Romsdal	3 328	3 721	393	5 538	5 454	-84
Aukra	14	9	-5	-	-	-
Aure	12	10	-2	34	43	9
Averøy	19	13	-6	-	-	-
Eide	5	6	1	28	-	-28
Fræna	77	81	4	5	-	-5
Giske	13	16	3	-	-	-
Gjemnes	11	13	2	-	-	-
Halsa	9	8	-1	-	-	-
Haram	26	24	-2	-	-	-
Hareid	6	8	2	-	-	-
Herøy	23	39	16	-	-	-
Kristiansund	303	339	36	775	739	-36
Midsund	4	4	-	-	-	-
Molde	911	1 061	150	1 692	1 608	-84
Nesset	11	8	-3	-	-	-
Norrdal	2	3	1	-	-	-
Rauma	47	33	-14	-	-	-
Rindal	2	3	1	-	-	-
Sande	7	5	-2	29	31	2
Sandøy	2	2	-	-	-	-
Skodje	5	7	2	-	-	-
Smøla	12	9	-3	-	-	-

	Stat 2006	Stat 2010	Vekst stat	Helse-foretak 2006	Helse-foretak 2010	Vekst helse
Stordal	-	2	2	-	-	-
Stranda	42	26	-16	-	-	-
Sula	19	22	3	-	-	-
Sunndal	35	30	-5	-	-	-
Surnadal	43	39	-4	-	-	-
Sykkylven	22	17	-5	-	-	-
Tingvoll	40	42	2	29	-	-29
Ulstein	73	47	-26	-	-	-
Vanylven	17	13	-4	-	-	-
Vestnes	47	48	1	-	-	-
Volda	352	440	88	568	565	-3
Ørskog	17	16	-1	31	35	4
Ørsta	109	138	29	-	-	-
Ålesund	991	1 140	149	2 347	2 433	86
Sør-Trøndelag	10 754	12 033	1 279	8 808	8 365	-443
Agdenes	2	1	-1	-	-	-
Bjugn	16	15	-1	-	-	-
Frøya	28	30	2	-	-	-
Hemne	20	13	-7	-	-	-
Hitra	17	12	-5	-	-	-
Holtålen	18	13	-5	35	37	2
Klæbu	20	17	-3	-	-	-
Malvik	34	31	-3	-	40	40
Meldal	40	31	-9	-	-	-
Melhus	133	142	9	-	-	-
Midtre Gauldal	74	74	-	-	-	-
Oppdal	55	50	-5	-	-	-
Orkdal	127	142	15	622	598	-24
Osen	4	3	-1	-	-	-
Rennebu	8	10	2	-	-	-
Rissa	41	38	-3	17	37	20
Roan	6	5	-1	-	-	-
Røros	69	75	6	102	98	-4
Selbu	17	14	-3	-	-	-
Skaun	16	17	1	-	-	-
Snillfjord	-	1	1	-	-	-
Trondheim	9 938	11 237	1 299	8 032	7 555	-477
Tydal	2	1	-1	-	-	-
Ørland	55	46	-9	-	-	-
Åfjord	14	15	1	-	-	-
Nord-Trøndelag	2 122	2 191	69	2 852	2 856	4
Flatanger	7	6	-1	-	-	-
Fosnes	1	1	-	-	-	-

	Stat 2006	Stat 2010	Vekst stat	Helse-foretak 2006	Helse-foretak 2010	Vekst helse
Frosta	7	8	1	-	-	-
Grong	45	36	-9	-	-	-
Høylandet	2	2	-	-	-	-
Inderøy	15	16	1	-	-	-
Leka	6	4	-2	-	-	-
Leksvik	13	12	-1	-	-	-
Levanger	477	466	-11	1 756	1 764	8
Lierne	9	7	-2	-	-	-
Meråker	15	14	-1	-	-	-
Mosvik	2	-	-2	-	-	-
Namdalseid	6	6	-	-	-	-
Namsos	215	213	-2	938	890	-48
Namsskogan	9	7	-2	-	-	-
Nærøy	30	21	-9	34	30	-4
Overhalla	12	10	-2	-	-	-
Røyrvik	1	1	-	-	-	-
Snåsa	28	28	-	-	-	-
Steinkjer	896	990	94	4	5	1
Stjørdal	201	230	29	120	167	47
Verdal	79	76	-3	-	-	-
Verran	10	12	2	-	-	-
Vikna	36	25	-11	-	-	-
Nordland	5 328	6 100	772	5 476	5 927	451
Alstahaug	129	213	84	486	559	73
Andøy	24	23	-1	1	29	28
Ballangen	8	9	1	1	4	3
Beiarn	11	5	-6	-	4	4
Bindal	7	6	-1	-	-	-
Bodø	1 803	2 151	348	2 695	2 776	81
Brønnøy	493	569	76	8	13	5
Bø	17	16	-1	-	23	23
Dønna	6	3	-3	-	-	-
Evenes	4	8	4	-	-	-
Fauske	166	236	70	19	37	18
Flakstad	3	3	-	-	-	-
Gildeskål	13	6	-7	-	4	4
Grane	21	21	-	-	-	-
Hadsel	42	36	-6	461	412	-49
Hamarøy	13	10	-3	-	4	4
Hattfjellidal	20	18	-2	-	-	-
Hemnes	19	23	4	-	-	-
Herøy	12	7	-5	-	-	-
Leirfjord	33	4	-29	-	-	-

	Stat 2006	Stat 2010	Vekst stat	Helse-foretak 2006	Helse-foretak 2010	Vekst helse
Lurøy	9	8	-1	-	-	-
Lødingen	58	51	-7	32	38	6
Meløy	28	20	-8	-	12	12
Moskenes	3	3	-	-	4	4
Narvik	480	533	53	532	620	88
Nesna	144	111	-33	-	-	-
Rana	908	1 115	207	531	593	62
Rødøy	7	5	-2	-	-	-
Røst	2	3	1	-	-	-
Saltdal	41	37	-4	12	28	16
Sortland	206	233	27	-	19	19
Steigen	15	14	-1	-	9	9
Sømna	6	7	1	26	13	-13
Sørfold	8	5	-3	33	2	-31
Tjeldsund	49	49	-	-	-	-
Træna	2	1	-1	-	-	-
Tysfjord	18	20	2	-	9	9
Vefsn	248	254	6	333	331	-2
Vega	9	8	-1	-	-	-
Vestvågøy	84	73	-11	299	359	60
Vevelstad	1	1	-	-	-	-
Værøy	7	7	-	-	-	-
Vågan	135	157	22	7	19	12
Øksnes	16	18	2	-	6	6
Troms	4 953	6 045	1 092	6 248	6 233	-15
Balsfjord	32	21	-11	49	74	25
Bardu	11	240	229	10	12	2
Berg	3	3	-	4	6	2
Bjarkøy	3	2	-1	-	6	6
Dyrøy	4	4	-	4	6	2
Gaivuotna - Kåfjord	8	8	-	9	17	8
Gratangen	4	4	-	-	5	5
Harstad	424	673	249	758	745	-13
Ibestad	8	7	-1	3	5	2
Karlsøy	8	8	-	2	19	17
Kvæfjord	10	5	-5	-	-	-
Kvænangen	6	4	-2	13	18	5
Lavangen	3	3	-	-	-	-
Lenvik	193	182	-11	105	113	8
Lyngen	7	7	-	13	19	6
Målselv	41	52	11	10	21	11
Nordreisa	48	47	-1	46	41	-5
Salangen	58	61	3	17	25	8

	Stat 2006	Stat 2010	Vekst stat	Helse-foretak 2006	Helse-foretak 2010	Vekst helse
Skjervøy	15	15	-	3	6	3
Skånland	14	11	-3	11	14	3
Storfjord	21	20	-1	3	8	5
Sørreisa	12	12	-	7	-	-7
Torsken	6	4	-2	4	6	2
Tranøy	5	3	-2	5	6	1
Tromsø	4 009	4 649	640	5 172	5 061	-111
Finnmark	2 271	2 446	175	1 528	1 799	271
Alta	509	565	56	161	175	14
Berlevåg	16	8	-8	-	5	5
Båtsfjord	22	17	-5	-	5	5
Deatnu - Tana	29	39	10	86	87	1
Gamvik	8	9	1	-	6	6
Guovdageaidnu - Kautokeino	239	260	21	-	16	16
Hammerfest	217	242	25	697	748	51
Hasvik	12	8	-4	-	4	4
Karasjohka - Karasjok	155	160	5	54	118	64
Kvalsund	3	3	-	-	-	-
Lebesby	15	14	-1	-	6	6
Loppa	8	5	-3	-	6	6
Måsøy	23	12	-11	-	7	7
Nordkapp	89	75	-14	-	14	14
Porsanger	54	57	3	61	87	26
Sør-Varanger	346	407	61	469	487	18
Unjarga - Nesseby	12	17	5	-	-	-
Vadsø	455	458	3	-	17	17
Vardø	59	90	31	-	11	11

Referanser

- Amundsen, Oscar, Trond Kongsvik, Glenn Munkvold og Hans Hysing Olsen (2010). *Forbedring av samarbeidsevnen i store organisasjoner «Paradoksaldynamisk tilnærming» som strategi i Søkelys på arbeidslivet 4-2010*. Universitetsforlaget
- Asplan Viak (2009). *Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Evaluering av utflytting av statlig virksomhet. Komparativ analyse. Dato: 2009-06-10*. Asplan Viak AS
- Daft, Richard L og Roberth H. Lengel (1986). *Organizational Information Requirements, Media Richness and Structural Design*. Management Science, Volume 32, Issue 5, Organization Design (May, 1986), 554-571
- Daft, Richard L., Roberth H. Lengel, og Linda Klebe Trevino, (1987). *Message Equivocality, Media Selection, and Manager Performance: Implications for Information Systems*. MIS Quarterly, Vol. 11, No. 3 (Sep., 1987), 355-366
- Difi (2008). *Organisasjonsendringer i staten 1992-2007*. Rapport 2008:3
- Difi (2012). *Sosiale medier i forvaltningen*. Rapport 2012:2
- Difi (2010). *Statstilsette i omstilling. Ei undersøkning av handteringa av dei menneskelege sidene ved utflytting av 7 statlege tilsyn*. Rapport 2010:10
- Difi (2011). *Digitalt førstevalg – Status for elektroniske tjenester i staten*. Rapport 2011:2
- Difi (2011). *Digitalt førstevalg – en kartlegging av hindringer og muligheter*. Rapport 2011:3
- Difi (2011). *Hva skjer i departementene? Om utfordringer og utviklingsbehov*. Rapport 2011:11
- Erlien, Bente (2003). *Intern kommunikasjon. Planlegging og tilrettelegging*. 3. utgave. Universitetsforlaget
- Hegghammer, T. L. (2009). *Fjernledelse – betyr lederadferd mer enn geografisk avstand?* Masteroppgave, UiT
- Kommunal- og regionaldepartementet (2011). *Regionale utviklingstrekk 2011*
- Motion 2003/04:N379 *Utlokalisering av statlige verk, bolag och myndigheter*
- NOU 2011:3. *Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet*
- Prop. 1 S (2010-2011). *Fornyings-, og administrasjons- og kirke departementet*
- Statskonsult (2002). *Lokalisering av statlige arbeidsplasser. Løsninger for stedsuavhengige funksjoner i distriktene*. Rapport 2002:15

Statskonsult (2007). *Kostnads- og gevinstelementer ved omstilling i staten*. Rapport 2007:6

St.meld. nr. 21 (2005-2006): *Hjarte for heile landet Om distrikts- og regionalpolitikken*

SSØ og Difi (2008). *Omstilling av statlige virksomheter. Veiledning i beregning av samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader. Veileder*. Senter for statlig økonomistyring (SSØ 06/2008) og Direktoratet for forvaltning og IKT

St.prp nr. 1 (2006-2007). Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Thirwall, A.P. (1980): *Regional Problems are "Balance-of-Payments" Problems*. *Regional Studies* 14 5: 419-425

Trondal, Jarle (red.) (2011). *Byråkrati og geografi. Geografisk relokalisering av norsk sentraladministrasjon*. Universitetsforlaget

Vestlandsforskning (2011). *Kommunikasjon uavhengig av stad. Faktorar som hemmar og fremjar bruken av videomøte og nettoverføring*. Vestlandsforskning-rapport 2011:11

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Lokalisering av statlige virksomheter. En kartlegging i perioden 2006-2010
Difis rapportnummer:	2012:6
Forfattere:	Oddbjørg Bakli, Anette Kristiansen og Lisbeth Udland Hansen
Prosjektnummer:	402901
Prosjektnavn:	Lokalisering av statlige arbeidsplasser
Prosjektleder:	Oddbjørg Bakli
Prosjektansvarlig avdeling:	Forvaltningskunnskap og organisering
Oppdragsgiver:	Kommunal- og regionaldepartementet
Resymé/omtale:	<p>Den viktigste årsaken til at antall arbeidsplasser i statlig forvaltning har økt med om lag 12 pst i perioden 2006-2010, er vekst innenfor eksisterende virksomheter. UH- sektoren har økt mest. Antall arbeidsplasser i helseforetakene har økt med én pst. Virksomhetene i undersøkelsen opplever gjennomgående at de har få frihetsgrader når det gjelder lokalisering. Erfaringsinnhenting gir grunnlag for å trekke fram følgende forhold som bør vurderes når statlige arbeidsplasser skal (ut)lokaliseres:</p> <ul style="list-style-type: none">• Størrelsen på enheten• Størrelsen på lokaliseringssted• God transportinfrastruktur og raske/rimelige reiseruter• Gode, relevante utdanningsinstitusjoner i nærheten• God fjernledelse• God håndtering av kulturforskjeller• Gode digitale verktøy for sakshåndtering, samhandling og kommunikasjon
Emneord:	Lokalisering, statlig arbeidsplass, fjernledelse
Totalt antall sider til trykking:	83
Dato for utgivelse:	Mars 2012
Utgiver:	Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no