

Rapport 913

Konsekvenser ved omlokalisering og utflytting av statlige virksomheter

Hanna Nyborg Storm, Ida Gram, Knut Vareide, Audun Gleinsvik, Synne Klingenberg

Tittel: Konsekvenser ved omlokalisering og utflytting av statlige virksomheter

Rapport nr.: Rapport 913

Forfatter(e): Hanna Nyborg Storm, Ida Gram, Knut Vareide, Audun Gleinsvik, Synne Klingenberg

Dato: 30.05.2025

ISBN: 978-82-336-0803-3

ISSN: 2703-7894

Prosjekt: Konsekvenser ved omlokalisering og utflytting av statlige virksomheter

Prosjektleder: Hanna Nyborg Storm

Oppdragsgiver(e): Kommunal- og distriktsdepartementet

Telemarksforskning
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf.: +47 35061500

Forord

Telemarksforsking har i samarbeid med Proba samfunnsanalyse gjennomført en undersøkelse av omlokalisering og utflytting av statlige virksomheter. Formålet har vært å få kunnskap om hva som skal til for å sikre vellykket nyetablering og utflytting av offentlige arbeidsplasser utenfor Oslo-området. Vi har undersøkt effekter av og erfaringer med nyetablering og utflytting av statlige virksomheter, og 1) hvilke følger det har hatt internt i organisasjonen, 2) for virksomhetens evne til å levere på sitt samfunnsoppdrag og 3) hvilke virkninger det har hatt for tilflytterregionen. Vi har også undersøkt hvorvidt veilederen til retningslinjer for statlig lokalisering gir et godt utgangspunkt for å vurdere hvilke lokasjoner som er egnet for statlige arbeidsplasser.

Oppdragsgiver for prosjektet har vært Kommunal- og distriktsdepartementet, og prosjektet har vært gjennomført i perioden juni 2024–mars 2025.

Hanna N. Storm fra Telemarksforsking har vært prosjektleder og Ida Gram fra Proba samfunnsanalyse har vært assisterende prosjektleder. I tillegg så har Knut Vareide (Telemarksforsking), Audun Gleinsvik (Proba), Synne Klingenberg (Proba) og Ane Først Juul (Proba) vært prosjektmedarbeidere.

Vi vil takke alle virksomheter og informanter som har stilt opp i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet. Vi vil også takke oppdragsgiver for et godt samarbeid og nyttig bistand underveis i prosjektperioden.

Bø, 30. mai 2025

Hanna Nyborg Storm

Prosjektleder

Innhold

Forord.....	3
Sammendrag	7
1. Innledning	11
1.1 Bakgrunn.....	12
1.2 Problemstillinger.....	12
2. Metode og datakilder	15
2.1 Innledende intervjuer.....	15
2.2 Litteraturgjennomgang	16
2.3 Intervjuer med statlige tilsyn.....	16
2.4 Casestudier av et utvalg utflyttede og nyetablerte virksomheter.....	17
2.5 Registerdataanalyse.....	19
2.6 Regnskapsanalyse.....	20
3. Historisk bakgrunn	21
4. Tidligere funn og erfaringer	26
4.1 Regionale effekter.....	26
4.2 Virksomhetsinterne effekter.....	34
4.3 Oppsummering og suksessfaktorer	40
5. Utvikling i statlige arbeidsplasser	43
5.1 Hvilke arbeidsplasser er statlige?.....	43
5.2 Den regionale fordelingen av statlige arbeidsplasser	44
5.3 Regionale effekter av nyetablering og utflytting.....	49
5.4 Oppsummering regionale effekter.....	66

6. Effekter for virksomhetene	67
6.1 Sammenhenger mellom lokalisering og kjennetegn ved virksomhetene og ansatte	67
6.2 Betydningen av utflytting for virksomhetene	71
6.3 Regnskapsanalyse.....	75
6.4 Oppsummering.....	75
7. Erfaringer fra casestudiene	77
7.1 Regionale effekter.....	81
7.2 Organisasjonsinterne effekter.....	85
7.3 Faglige effekter.....	94
7.4 Oppsummering og suksesskriterier	98
8. Særlig om erfaringer fra utflytting av statlige tilsyn	101
8.1 Erfaring med utflyttingsprosessen og valg av lokasjon	101
8.2 Erfaring med etablering av ny virksomhet	102
8.3 Rekruttering til tilsynene.....	103
8.4 Måloppnåelse og faglige effekter av utflyttingen	103
8.5 Lokale og regionale virkninger	104
8.6 Suksesskriterier.....	104
8.7 Oppsummering.....	105
9. Oppsummering og vurdering.....	106
9.1 Hva er de regionale effektene av nyetablering og utflytting?	106
9.2 Hva er de organisasjonsinterne effektene av nyetablering og utflytting?	107
9.3 Hva er de faglige effektene av nyetablering og utflytting?	108
9.4 Hva er erfaringene med den statlige veilederen «Rettleiing til retningslinjene for statleg lokalisering»?	109

9.5	Hovedkonklusjon	110
9.6	Suksesskriterier og gode råd	111
Referanser.....		114
Vedlegg 1: Intervjuguide innledende intervjuer.....		117
Vedlegg 2: Intervjuguide tilsyn		119
Vedlegg 3: Intervjuguide case-virksomheter.....		120
Vedlegg 4: Bruk og opplevd nytte av den statlige veilederen		122

Sammendrag

Formålet med dette prosjektet har vært å få kunnskap om hva som skal til for å sikre vellykket nyetablering og utflytting av offentlige arbeidsplasser utenfor Oslo-området. Dette innebærer arbeidsplasser som er flyttet ut av Oslo-området til andre deler av landet, og nye arbeidsplasser som er opprettet utenfor Oslo-området. Vi har undersøkt effekter av og erfaringer med nyetablering og utflytting av statlige virksomheter, og 1) hvilke følger det har hatt internt i organisasjonen, 2) for virksomhetens evne til å levere på sitt samfunnsoppdrag og 3) hvilke virkninger det har hatt for tilflytterregionen. Vi har også undersøkt hvorvidt veilederen til retningslinjer for statlig lokalisering gir et godt utgangspunkt for å vurdere hvilke lokasjoner som er egnet for statlige arbeidsplasser. Denne analysen ligger som vedlegg til rapporten.

Prosjektet baserer seg på gjennomgang av 1) norsk og internasjonal forskning om temaet, 2) intervjuer med representanter for et utvalg statlige virksomheter som er flyttet ut eller etablert i perioden 2005–2019, og relevante interessenter og samarbeidspartnere, 3) intervjuer med representanter for statlige tilsyn som ble flyttet ut på begynnelsen av 2000-tallet, samt 4) statistisk analyse av utvikling i statlige arbeidsplasser og hva utflytting og etablering av statlige arbeidsplasser utenfor Oslo har betydd for vertstedene og virksomhetene selv.

Hovedfunn

Tidligere studier har vist at utflytting av statlige arbeidsplasser har medført stor utskifting av personell og en midlertidig svekkelse av viktige samfunnsfunksjoner. Samtidig er de regionale effektene som påvises, begrensede og kan primært knyttes til etablering av de nye arbeidsplassene. Dette er en konklusjon som bekreftes av våre funn.

Mye tyder på at man opplever de samme utfordringene og ulempene som tidligere ved omlokalisering og utflytting av statlige virksomheter. Dette gjelder spesielt utfordringer med rekruttering av nødvendig arbeidskraft, som er helt sentralt for å kunne bygge opp virksomheten. Men både tidligere erfaring og funn fra dette prosjektet viser at virksomhetene stort sett får rekruttert nødvendig arbeidskraft, og i mange tilfeller bygget opp veldrevne virksomheter, selv om dette kan ta litt tid. En sentral erfaring fra casevirksomhetene som har etablert seg utenfor Oslo de senere årene, er at avstandsulempene virker å ha mindre betydning i dag, etter hvert som den teknologiske og samfunnsmessige utviklingen gjør det lettere å jobbe desentralisert. Dette tilsier at spennende arbeidsoppgaver, et godt arbeidsmiljø samt stedets bostedsattraktivitet blir desto viktigere for å tiltrekke arbeidskraft.

De nye arbeidsplassene oppleves som et positivt tilskudd til det lokale arbeidsmarkedet, og kan føre til en jevnere regional fordeling av arbeidsplasser. Vår gjennomgang viser imidlertid at både tidligere og de

senere års lokaliseringspolitikk i liten grad har bidratt til å oppfylle målet om en jevnere fordeling av statlige arbeidsplasser. Utflytting og nyetablering av statlige arbeidsplasser har bidratt til å dempe sentraliseringen, men det har likevel skjedd en klar sentralisering i perioden. Forskjellen de senere årene er at det ikke er Oslo, men de andre store byene som i hovedsak har fått all vekst i antall statlige arbeidsplasser. Oslo har noe svakere vekst i statlige arbeidsplasser, mens det har vært en sterk nedgang i distriktene.

Regionale effekter

Tidligere evalueringer har vist at utflytting av statlige arbeidsplasser har hatt begrenset betydning for mottakerstedenes utvikling. Det blir flere arbeidsplasser på stedene, men effektene begrenser seg primært til de nye arbeidsplassene. Flere av virksomhetene vokser imidlertid i etterkant av etablering. Dette er en erfaring i tråd med det vi finner i dag. En viktig, positiv, effekt er imidlertid at de statlige virksomhetene øker bredden i det lokale arbeidsmarkedet og tilfører viktige kompetansearbeidsplasser. De statlige arbeidsplassene er også mindre konjunkturutsatte. Men utflytting av statlige arbeidsplasser er ikke tilstrekkelig for å demme opp for den sterke sentraliseringstendensen vi har sett i Norge over flere år. De empiriske analysene viser at det i hovedsak er de store byene utenom Oslo som har fått det meste av veksten i antall statlige arbeidsplasser de siste årene. De fleste av de statlige arbeidsplassene har havnet i relativt sentrale kommuner som Bergen, Stavanger og Trondheim.

Organisasjonsinterne effekter

Hovedinntrykket fra casestudiene er at utflytting og etablering av statlige arbeidsplasser i store trekk har gått bra. I de aller fleste tilfellene har oppbyggingen vært vellykket, men etableringen tar tid. Dette er i tråd med tidligere studier. Erfaringene fra en rekke omlokaliseringer viser at det er en svært liten andel av de ansatte som flytter med. Dette innebærer at nyrekruttering er helt avgjørende for virksomheten. Både omlokaliserte og nyetablerte virksomheter har mange av de samme utfordringene knyttet til rekruttering og oppbygging av et nytt miljø. Selv om mange av oppgavene forblir de samme etter flytting for de omlokaliserte virksomhetene, må mange bygge opp et miljø fra bunnen av, og med nye medarbeidere. Tidligere studier har vist at rekruttering har gått ganske greit for flertallet av virksomhetene, men at det innimellom har vært vanskelig for virksomheter som trenger mye spesialisert kompetanse. Dette bekreftes av våre funn. Det er spesielt innenfor IT/teknologi og juss hvor det har vært utfordringer med å rekruttere arbeidskraft de senere årene.

Ut fra casestudiene virker det å være systematiske sammenhenger mellom størrelsen på lokaliseringsstedet og utfordringer med rekruttering og turnover. Virksomheter på større steder har gjerne et helt annet utgangspunkt enn de mindre stedene. Disse stedene har ofte flere arbeidsplasser som ligner på hverandre og nærhet til et universitet eller en høyskole (UH-institusjon) som utdanner kandidater med relevant

fagkompetanse. Vi finner likevel at samarbeid mellom lignende virksomheter og UH-institusjoner også kan finne sted selv om man ikke befinner seg på samme sted. Geografisk nærhet kan dermed ses på som en fordel, men ikke en forutsetning. Virksomheter på mindre steder, hvor rekrutteringsgrunnlaget er mindre, viser i mange tilfeller stor kreativitet i sine rekrutteringsstrategier. De må også i større grad satse på å bygge opp eller «dreie» kompetansen i ønsket retning. Det er mer tidkrevende å få på plass nødvendig kompetanse på små steder, men erfaringen er at mange blir værende i virksomheten. Dermed lønner det seg å gjøre en innsats med gode rekrutteringsprosesser og bygge opp kompetanse internt.

Faglige effekter

Tidligere undersøkelser har vist at utflytting har medført svekket tjenestetilbud i de fleste virksomhetene i en overgangsperiode, men at det ikke var tegn til varige svekkelser i effektivitet og kvalitet. Dette er også i tråd med våre funn. Vi finner at oppbyggingen har vært vellykket i de aller fleste tilfellene, men at etablering tar tid. Det er viktig at virksomhetene får tid og ressurser til å foreta oppbyggingen på en god måte. Inntrykket fra intervjuene er at overgangen blir mindre krevende dersom den er godt planlagt og har tilstrekkelig med støtte og midler. Resultatet er at de fleste virksomhetene leverer godt på sine tjenester i dag, og i mange tilfeller er kvaliteten på tjenestene også gått opp.

Et viktig spørsmål i lokaliseringsbeslutninger er i hvilken grad det er aksept for «nedetid» i tjenestene, samt risiko for at antall restanser øker og blir vanskelig å ta igjen senere. Dette er noe som vil variere fra virksomhet til virksomhet, og som det bør gjøres gode vurderinger av i forkant av en lokaliseringsbeslutning. Det samme gjelder om stedet har tilstrekkelig gode forutsetninger for å kunne bygge opp den type virksomhet det er snakk om.

Suksesskriterier og gode råd

Basert på de samlede funnene i dette prosjektet har vi definert noen suksesskriterier og gode råd for nyetableringer og utflyttinger av statlig virksomhet. Disse er nærmere omtalt i kapittel 9.6 og inneholder følgende punkt:

- Sats på klynger
- Tenk langsiktig og planlegg nøye
- Få på plass en god ledelse
- Jobb systematisk og strategisk med rekruttering og oppbygging av kompetanse
- Ha tålmodighet med prosessen
- Sett av tilstrekkelig med midler
- Ha en viss størrelse på virksomheten

- Jobb med å skape felles kultur og godt arbeidsmiljø
- Lær av andre
- Samarbeid med eksterne miljøer ved behov
- Skap et godt lag lokalt

1. Innledning

Lokalisering av statlige arbeidsplasser har over tid vært et viktig distriktspolitisk virkemiddel for å sikre god geografisk fordeling av bosetting, sysselsetting og kompetanseutvikling i Norge. I dette prosjektet undersøker vi hva som skal til for å sikre vellykket nyetablering og utflytting av offentlige arbeidsplasser utenfor Oslo-området. Dette innebærer arbeidsplasser som er flyttet ut av Oslo-området til andre deler av landet, og nye arbeidsplasser som er opprettet utenfor Oslo-området. Vi belyser effekter av og erfaringer med utflyttinger og nyetableringer, og på bakgrunn av analysen har vi identifisert suksessfaktorer og barrierer for slike prosesser. Prosjektet gir oppdatert kunnskap om hva som har fungert godt ved nyetableringer og utflyttinger så langt, og hva som er suksesskriteriene. Vi undersøker også hvorvidt veilederen til retningslinjer for statlig lokalisering gir et godt utgangspunkt for å vurdere hvilke lokasjoner som er egnet for statlige arbeidsplasser. Prosjektet har to hovedkomponenter:

- 1) En oppsummering av norsk og internasjonal kunnskap om virkninger av omlokalisering og utflytting av statlige virksomheter, med vekt på regionale, organisasjonsinterne og faglige effekter.
- 2) En analyse av hva som er betingelsene for vellykket nyetablering og utflytting av offentlige arbeidsplasser, basert på de tre samme type effekter som over, samt hvordan den statlige veilederen «Rettleiing til retningslinjene for statleg lokalisering» understøtter dette arbeidet.

Prosjektet er gjennomført av Telemarksforskning i samarbeid med Proba samfunnsanalyse i perioden juni 2024–mars 2025, på oppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet.

I denne rapporten har vi forsøkt å i størst mulig grad bruke begrepene «utflytting» og «nyetablering», men det er flere ulike begrep som benyttes delvis om hverandre i rapporten. Vi har definert disse som følgende:

- **Utflytting** gjelder eksisterende virksomheter som helt eller delvis er blitt flyttet ut av Oslo og etablert et annet sted i landet.
- **Nyetablering** gjelder opprettelsen av nye virksomheter utenfor Oslo-området.
- **Utlokalisering** er et begrep som brukes av blant annet Laudal og Hauge (2004) som en fellesbetegnelse på utflyttinger og etableringer av nye virksomheter utenfor Oslo. Dette begrepet benytter vi oss spesielt av i kapittel 5 når vi analyserer de samlede effektene av utflyttinger og nyetableringer.
- **Omlokalisering** og **relokalisering** er to andre begrep som benyttes om eksisterende virksomheter som blir flyttet fra ett sted til et annet. I dette prosjektet kan disse begrepene ses på som synonyme til begrepet «utflytting».
- **Lokalisering** gjelder den overordnede politikken for hvor virksomheter blir flyttet og etablert.

1.1 Bakgrunn

Lokalisering av statlige arbeidsplasser har siden etterkrigstiden vært et viktig virkemiddel i distriktspolitikken i Norge (Meld. St. 5, 2019–2020; Teigen, 2019). At statlig lokaliseringspolitikk skal komme flere norske regioner til gode, har vært et mål for både tidligere regjeringer og nåværende regjering. I plattformen for regjeringen Støre (Hurdalsplattformen) og videre i Meld. St. 27 (2022-2023) heter det blant annet at den statlige lokaliseringspolitikken skal bidra til god fordeling av statlige arbeidsplasser og å utvikle et robust arbeidsmarked over hele landet. Statlig lokaliseringspolitikk er også viktig for å sikre at alle innbyggere har god tilgang til offentlige tjenester. Fysiske omlokaliseringer eller nyetableringer av statlig virksomhet har gjerne vært viktige virkemidler for å sikre omfordeling av statlige arbeidsplasser, for eksempel etablering av Norsk helsearkiv på Tynset i 2019 og vedtaket om å flytte 30 arbeidsplasser til Landbruksdirektoratets avdeling på Steinkjer i 2017. En del av disse vedtakene har vært politisk krevende. I tillegg har det i praksis vist seg at det kan være vanskelig å beholde eller rekruttere kompetanse til disse virksomhetene. Men til tross for at omlokaliseringer og utflyttinger har funnet sted, påpeker Meld. St. 27 (2022-2023) at staten i årene etter 2013 har blitt enda mer sentralisert. Med henvisning til at statlige virksomheter bidrar til mer solide regionale arbeidsmarkeder, som er viktig for å fremme tilflytting, heter det i meldingen at «Regjeringa ynskjer derfor at nye og omlokaliserte statlege verksemdar i hovudsak blir lokaliserte utanfor Oslo, sentrale kommunar i Oslo-området eller andre av dei største byane.» (s. 105).

«Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon» fremheves som regjeringens viktigste verktøy for å gjennomføre mål og tiltak på feltet. Retningslinjene angir formål, virkeområde, ansvar og roller, krav til vurdering ved lokalisering og rapporteringsansvar. Det er også utarbeidet en veileder for å gjennomføre utredning og vurdering i samsvar med retningslinjene, som redegjør for saksgang i lokaliseringssaker. Som en del av dette prosjektet har vi sett på om veilederen til retningslinjene for statlig lokalisering gir et godt utgangspunkt for vurdering av lokaliseringssteder for statlige arbeidsplasser, og hva ved veilederen som eventuelt bør forbedres. Denne analysen har vi valgt å legge ved som vedlegg til rapporten, ettersom analysen gir begrenset innsikt i hovedproblemstillingene i oppdraget.

1.2 Problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å identifisere forutsetninger for å sikre vellykket nyetablering og utflytting av offentlige arbeidsplasser utenfor Oslo-området. Vi har tatt utgangspunkt i fire hovedproblemstillinger:

1. Hva er de regionale effektene av nyetablering og utflytting?
2. Hva er de organisasjonsinterne effektene av nyetablering og utflytting?
3. Hva er de faglige effektene av nyetablering og utflytting?

4. Hva er erfaringene med den statlige veilederen «Rettleiing til retningslinjene for statleg lokalisering»?

Hovedproblemstillinger og tilhørende underspørsmål er oppsummert i tabell 1-1:

Tabell 1-1: Hovedproblemstillinger og aktuelle underspørsmål.

Hovedproblemstilling	Underspørsmål
1. Regionale effekter	- Hvilken betydning har etableringen av statlig virksomhet for den økonomiske og demografiske utviklingen på stedet? For eksempel i form av utdanningsnivå, antall arbeidsplasser, befolkningsutvikling og boligmarked. - På hvilke områder er effektene størst/særlig tydelige? - Hvilken betydning har faktorer som størrelse på arbeidsmarkedet, sentralitet og nærhet til andre kompetansemiljø for type og størrelse av regionale effekter?
2. Organisasjonsinterne effekter	- Hvordan påvirker lokaliseringen mulighetene for en god og effektiv drift? - Hvordan påvirker lokaliseringen mulighetene for å nå virksomhetenes mål? - Hvilken betydning har lokalisering for virksomhetenes kostnader? - Hvordan har det blitt jobbet med for eksempel effektivisering i form av omorganisering og/eller digitalisering og ledelse og arbeidsmiljø? Hva er gode/hensiktsmessige tiltak? - Hvor stor turnover av ansatte har virksomhetene? Hva forklarer grad av turnover, og hvem er virksomhetenes viktigste konkurrenter når det gjelder å rekruttere arbeidskraft? Spørsmål relevante for omlokaliserte virksomheter: - Hvordan har den utflyttede/omlokaliserte virksomheten arbeidet med å forbedre virksomhetens oppgaveløsning etter flytting? - Hvilken betydning har følgende for at virksomheten kan løse sine pålagte oppgaver og levere på sitt samfunnsoppdrag: A) å få de ansatte til å flytte med, B) rekruttere nyansatte og C) beholde den riktige arbeidskraften både på kort og lang sikt? - Hvilken betydning har omlokaliseringen hatt for arbeidsmiljøet? - Hva er evt. uintenterte (positive og negative) effekter av utflyttingen på selve organisasjonen?
3. Faglige effekter	- Hvilken betydning har lokaliseringen for kvaliteten på tjenestene som leveres? - Hvilken betydning har lokalisering for tilgang på kompetanse og personalsammensetning? - Hva er viktige faktorer for å kunne levere på samfunnsoppdraget over tid? Har disse endret seg og evt. hvorfor? - Hvilke eksempler er det på at virksomheten har spilt sammen med andre fagmiljøer i nærområdet på en måte som har virket positivt, for enten virksomheten eller både virksomheten og de andre fagmiljøene gjensidig?

	Spørsmål relevante for omlokaliserte virksomheter: • Hvordan er virksomhetens resultat- og måloppnåelse påvirket av utflyttingen? Er virksomhetens mål endret i perioden og evt. hvorfor? • Har virksomheten mistet og/eller fått tilført kompetanse som påvirker oppgaveløsningen i negativ eller positiv retning? Hvilke grep har virksomheten evt. tatt for å kompensere for kompetansemangel? For eksempel i form av mulighet for hjemmekontor/fjernarbeid, tjenestekjøp, konsulenter, innleie?
4. Erfaringer med veilederen	• Hvordan benyttes veilederen i vurderingen av effekter av lokalisering av statlige virksomheter? • I hvilken grad gir veilederen et godt utgangspunkt for å vurdere hvor statlige arbeidsplasser bør lokaliseres? • Hva ved veilederen bør eventuelt forbedres? • På hvilken måte/ved hjelp av hvilke metoder utføres steg 4 – <i>Utgreiing av behova i sektoren og ivaretaking av lokaliseringspolitiske mål?</i> • I hvilken grad vurderes dagens praksis som hensiktsmessig og tilstrekkelig for å gi et godt beslutningsgrunnlag?

Siden vi har valgt å skille mellom nyetableringer og omlokaliseringer av virksomheter for å undersøke om det er systematiske forskjeller i erfaringer, er ikke alle underspørsmål relevante for alle typer virksomheter.

2. Metode og datakilder

Prosjektet baserer seg på et bredt og sammensatt datamateriale for å innhente både bredde- og dybdekunnskap om virkningene av nyetableringer og utflyttinger. De vesentligste datakildene er dokumenter, registerdata og intervjuer. Sluttrapporten baserer seg på følgende datakilder:

- Innledende intervjuer med representanter for et utvalg departementer med erfaring fra slike prosesser.
- Gjennomgang av norsk og internasjonal litteratur om temaet.
- Intervjuer med representanter for 6 tilsyn som ble flyttet ut på begynnelsen av 2000-tallet.
- Casestudier av 7 statlige virksomheter som er flyttet ut eller etablert i perioden 2005–2019.
- Statistisk analyse av utvikling i statlige arbeidsplasser og hvilken effekt utflyttinger og nyetablering av statlig virksomheter har hatt.
- Analyse av individdata for ansatte som har hatt et arbeidsforhold i et foretak der én eller flere virksomheter har flyttet ut i perioden 2002–2023.
- Regnskapsanalyse av utflyttede virksomheter i perioden 2014–2024.

Datakildene redegjøres nærmere for i avsnitt 2.1–2.6.

2.1 Innledende intervjuer

I oppstarten av prosjektet har vi gjennomført innledende intervjuer med nøkkelpersoner i et utvalg departementer som har vært berørt av nyetablering og utflytting av statlige virksomheter. Målet med intervjuene har vært å få et bilde av ambisjonene for etableringen/utflyttingen og de bekymringer som eventuelt forelå på tidspunktet, samt hva som er erfaringene med disse prosessene i dag. Vi har også spurt om informantens erfaringer med den statlige veilederen «Rettleiing til retningslinjene for statleg lokalisering.»

Intervjuene har gitt innspill til justering av forskningsspørsmålene, og innspill til bedre og mer presise undersøkelsesspørsmål. Intervjuene har også gitt innspill til kilder til empiri, samt mulige informanter og virksomheter som kan inngå i de planlagte casestudiene. Vi har gjennomført semistrukturerte intervjuer med totalt elleve personer i ni departementer. Intervjuguiden er lagt ved rapporten. I tillegg gjennomførte vi to samtaler med en nåværende og en tidligere ansatt i KDD om deres erfaringer med lokaliseringsarbeid.

2.2 Litteraturgjennomgang

For å oppsummere norsk og internasjonal kunnskap om virkninger av omlokalisering og nyetablering av statlige virksomheter, har vi foretatt en dokumentgjennomgang av tidligere og pågående forskning. Det er flere analyser gjennomført i Norge som omhandler temaet. Dette er blant annet «Effekter av utlokalisering av statlige arbeidsplasser» (Laudal & Hauge, 2004), «Evaluerings av utflytting av statlig virksomhet. Komparativ analyse» (Asplan Viak, 2009) og «Regionale arbeidsmarkeder og nasjonale statlige virksomheter» (Asplan Viak, 2012). Gjennomgangen til Aalbu et al. (2008), «Lokaliseringspolitiske erfaringer. Utenlandske erfaringer med utflytting av statsinstitusjoner», omfatter erfaringer fra andre land. Rapporten til Difi (2012), «Lokalisering av statlige arbeidsplasser – en kartlegging» gir også eksempler fra utflytting i andre nordiske land. Flere av disse studiene peker samtidig på at dette er et tema det er forsket relativt lite på. Men hvis vi utvider forskningsspørsmålet litt, så finnes det for eksempel studier som tar for seg hvordan den offentlige sysselsettingspolitikken påvirker regionaløkonomiske forhold (se for eksempel Hansen og Eriksson (2023), Stein (2019), Hansen og Winther (2014)).

Som en del av dette prosjektet har vi gjennomført systematiske søk i forskningsdatabaser. Søkestrategien for å identifisere relevante studier er basert på en kombinasjon av søk i databaser over forskningslitteratur (GoogleScholar, Scopus, Web of Science, Idunn, Oria), manuelle søk i litteraturlister til særlig relevante studier og manuelle søk i utvalgte tidsskrift og politiske nøkkeldokument (for eksempel stortingsmeldinger og relevante NOU-er). En slik kombinert søkestrategi er nødvendig for å fange opp en bredde av vitenskapelige publikasjoner, rapporter og evalueringer som inneholder relevante studier.

2.3 Intervjuer med statlige tilsyn

I forbindelse med utredningen har vi intervjuet representanter for seks utflyttede tilsyn, jamfør tabell 2-1. Formålet med intervjuene har vært å undersøke hva utflyttingen har hatt å si for tilsynenes virke, og hva som er situasjonen i dag. Denne gruppen er spesielt egnet for å undersøke langtidseffektene av utflyttinger. Vi har spesielt ønsket å undersøke om de negative effektene ved en utflytting på sikt er blitt mindre, og de positive effektene mer tydelige.

Tabell 2-1: Trekk ved de statlige tilsynene som inngår i utredningen

Virksomhet	Eierdepartement	Lokasjon(er)	Flyttet
Direktoratet for samfunns-sikkerhet og beredskap	Justis- og beredskapsdepartementet	Tønsberg	2006
Konkurransetilsynet	Finansdepartementet	Bergen	2004-2007
Kystverket	Nærings- og fiskeridepartementet	Ålesund	2001
Luftfartstilsynet	Samferdselsdepartementet	Bodø	2007

Medietilsynet	Kultur- og likestillingsdepartementet	Fredrikstad	2006
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (tidligere Post- og teletilsynet)	Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet	Lillesand	2007

Disse tilsynene omtales i Asplan Viaks rapporter (2009 og 2012). Rapportene omtaler også Sjøfartsdirektoratet, som ikke hadde anledning til å stille til intervju i forbindelse med dette prosjektet. Informanter i intervjuene har vært direktør/virksomhetsleder, HR-leder og i enkelte tilfeller andre medarbeidere med erfaring fra utflyttingsprosessen. Totalt medvirket ni personer i intervjuene. Samtlige intervjuer ble gjennomført på Teams med utgangspunkt i en semistrukturert intervjuguide. Samtlige intervjuer ble, etter samtykke fra informantene, tatt opp og transkribert.

2.4 Casestudier av et utvalg utflyttede og nyetablerte virksomheter

En viktig datakilde i utredningen er casestudier av sju statlige virksomheter som har blitt flyttet ut eller etablert i perioden 2005 -2017. Formålet med casestudiene har først og fremst vært å få kunnskap om virksomhetenes erfaringer med utflyttings- eller etableringsprosessene og hva de vurderer som viktige læringspunkter. Vi har også undersøkt hvordan representanter for virksomhetene selv, deres samarbeidspartnere og interessenter eller «brukere» vurderer virksomhetens resultater og måloppnåelse.

I intervjuer har vi spurt om informantenes kjennskap til hva som motiverte utflyttings- eller etableringsprosessen, deres erfaringer med den praktiske gjennomføringen av prosessen og hvordan det ble arbeidet med rekruttering og opplæring av nytt personell. Vi har også spurt om virksomhetsinterne forhold knyttet til oppgaveløsning og arbeidsmiljø, samt hvordan virksomhetene har samarbeidet med andre virksomheter i vertskommunen, og hvilken betydning utflyttingen eller nyetableringen har hatt for lokalmiljøet i form av inntekter, stedsutvikling og -attraktivitet. Vi har også vært opptatt av å identifisere hva som har vært suksesskriterier for gode prosesser, og hvilke forutsetninger informantene mener bør være til stede for å sikre vellykket nyetablering og utflytting av offentlige arbeidsplasser. Tabell 2-2 viser hvilke virksomheter som inngår i casestudiene, samt nøkkelinformasjon om den enkelte virksomhet.

Tabell 2-2: Virksomheter som inngår i casestudiene

Navn på virksomhet	Lokasjon	Sentralitetsklasse	Nyetablering eller utflytting
Digitaliseringsdirektoratet	Sogndal	5	Nyetablering
Norsk helsearkiv	Tynset	5	Nyetablering
Politiets enhet for vandelskontroll og politiattester	Vardø	6	Utflytting
Landbruksdirektoratet	Steinkjer	4	Utflytting

Nasjonalt klageorgan for helse-tjenesten	Bergen	2	Utflytting
Pasientreiser HF	Skien	3	Nyetablering
Skatteklagenemnda	Stavanger	2	Nyetablering

Virksomhetene er valgt ut etter gjennomgang av en liste som KDD har utviklet over antall utflyttinger eller nyetableringer i perioden 2005–2017, og i dialog med KDD. Vi har lagt vekt på å velge ut virksomheter med ulike samfunnsoppdrag, ulike typer kompetansekrav og oppgavetyper, samt ivareta en viss geografisk spredning og ulik grad av sentralitet. Vi har også lagt vekt på virksomheter med ulikt tidspunkt for utflytting eller etablering, utfra en antakelse om at ulik «virketid» kan ha betydning for virksomhetens måloppnåelse og betydning for lokalsamfunn og region.

Datakilder i casestudiene er dokumenter og intervjuer. Vi har samlet inn enkelte dokumenter fra virksomhetene som inngår i casestudiene, hvor utflyttings- eller nyetableringsprosessen eksplisitt omtales, samt enkelte andre dokumenter som belyser virksomhetens arbeid. Den vesentligste datakilden i casestudiene er imidlertid kvalitative intervjuer. Vi har gjennomført til sammen 44 intervjuer med informanter fra følgende grupper:

- Representanter for virksomhetene
- Samarbeidspartnere i vertskommunen, herunder representanter fra administrativ eller politisk ledelse i kommunen, samt representanter fra andre statlige virksomheter og representanter for samarbeidende universiteter og høyskoler (UH-institusjoner)
- Representanter fra bruker- og interesseorganisasjoner og andre (enkelpersoner) som representerer brukere av eller målgrupper for virksomhetens tjenester

Samtlige informanter fikk tilsendt informasjon om formålet med prosjektet i forkant av intervjuet, og informantene ga muntlig informert samtykke til deltagelse i prosjektet. Intervjuene ble, med noen få unntak, gjennomført på Teams av 1–2 forskere fra prosjektteamet. Hvert intervju varte mellom 30–60 minutter. Vi benyttet en semistrukturert intervjuguide som omhandlet informantenes erfaringer med temaer som etablerings- og/eller utflyttingsprosessen, rekruttering, turnover, fagutvikling og samarbeid med vertskommune, UH-institusjoner og andre interessenter. Samtlige intervjuer ble tatt opp og transkribert, i tillegg til at vi noterte underveis. Hver virksomhet har blitt fremlagt et utkast til delkapittelet om casestudiene og fått anledning til å gå igjennom og gi tilbakemelding på det faktuelle som står om virksomheten. Informantene har også blitt kontaktet for sitatsjekk.

2.5 Registerdataanalyse

I kapittel 5 har vi analysert hvordan statlig sektor har utviklet seg i ulike sentralitetsklasser, og hvilken effekt utflyttinger og nyetablering av statlige virksomheter har hatt. Til denne analysen har vi brukt data fra registerbasert sysselsettingsstatistikk fra SSB, data fra enhetsregisteret og oversikt over statlige utflyttinger og nyetableringer som KDD har utarbeidet. Analyser over utviklingen i tre kommuner på slutten av dette kapittelet er basert på de samme registerdata og modeller som er utviklet av Telemarksforsking.

I kapittel 6 ser vi nærmere på hva utflytting har betydd for virksomhetene. Først undersøker vi sammenhenger mellom lokalisering og utfall med hensyn til turnover og sammensetningen av ansatte. Fra SSB har vi individdata for alle ansatte som har hatt et arbeidsforhold i et foretak der én eller flere virksomheter har flyttet ut av Oslo eller er etablert utenfor Oslo i perioden 2002–2023. For denne populasjonen har vi fått opplysninger om start- og stoppdato for arbeidsforhold fra a-ordningen, fra og med januar 2015 til og med desember 2023. Fra a-ordningen har vi også opplysninger om alder, bostedskommune, arbeidssteds-kommune, avtalt arbeidstid, fast/midlertidig stilling (kun etter 2020) og sysselsettingsstatus. I tillegg har vi data om utdanningsnivå. I dataene fra a-meldingen kan det være manglende eller utilstrekkelige opplysninger. SSB kobler derfor opplysningene i a-ordningen til opplysninger fra andre kilder og kategoriserer arbeidsforholdene etter type sysselsetting (Berge, 2023). Kun arbeidsforhold med sysselsettingsstatus «m/lønn, ikke-fiktive» er inkludert i våre analyser. Både individer og virksomheter er aidentifiserte i data-materialet.

For å fastslå hvor en virksomhet er lokalisert, har vi analysert arbeidsstedskommune blant de ansatte i virksomheten. Den vanligste arbeidsstedskommunen blant ansatte er valgt som virksomhetens kommune. Vi har identifisert *utflytting* av virksomheter ved å analysere endringer i de ansattes arbeidssted. Det har bare vært mulig å identifisere utflyttede virksomheter som har beholdt samme organisasjonsnummer for virksomheten etter utflytting.

Vi har identifisert totalt 11 virksomheter som helt eller delvis flyttet ut av Oslo i løpet av perioden 2015–2023. Fire av virksomhetene hadde få (3–10) ansatte. I én av virksomhetene var det kun en mindre andel av de ansatte som endret arbeidssted. I analysene av utflytting er disse virksomhetene utelatt.

Formålet med registerdataanalysen i kapittel 6 er å undersøke om omlokaliserte virksomheter har en annen turnover og sammensetning av ansatte enn virksomheter i Oslo-området. For å belyse turnover har vi konstruert en indikator for jobbfastholdelse. Jobbfastholdelse er definert som andelen som har sluttet fra en måned til den neste. Telleren i brøken er antall som slutter i en måned, mens nevneren er antall ansatte i forrige måned. Denne indikatoren fanger dermed opp avsluttede arbeidsforhold, også når ansatte erstattes.

Det koblede datasettet vi benytter i analyser av jobbfastholdelse og de ansattes sammensetning, er organisert som paneldata med virksomhet som enhet og måned som tidsperiode. Analysene er gjort i STATA 18.

2.6 Regnskapsanalyse

I kapittel 6.3 gjennomfører vi en regnskapsanalyse av utflyttede virksomheter. Fra DFØs hjemmeside har vi lastet ned regnskapsdata for de utflyttede virksomhetene. Data dekker perioden 2014–2024. Vi har beregnet utvalgte nøkkeltall for å se om disse ser ut til å ha endret seg før og etter utflytting.

Tidsseriene med regnskapsdata dekker bare fem av de utflyttede virksomhetene: Landbruksdirektoratet, Norec, Foreldreutvalget for skoler og barnehager, Bioteknologinemda og Forbrukerombudet. For disse har vi beregnet tidsserier for:

- Lønn til midlertidige som andel av totale lønnskostnader
- Andre fordeler enn lønn ($(\text{lønnskostnader} - \text{lønn}) / \text{lønnskostnader}$)
- Konsulenter/fremmedytelser som andel av driftskostnader
- Utgifter til lokaler som andel av totale driftskostnader

Vi har også sett på posten «Fordel i arbeidsforhold». Den omfatter blant annet utgifter til fri bil, losji og bolig, mm. Det er antatt at denne kunne påvirkes av overgangsløsninger ved flytting. Denne posten er imidlertid lite brukt. Videre har vi sett på utgifter under regnskapskonto 536 «Virkemidler ved omstilling i staten». Denne posten er heller nesten ikke brukt av de nevnte virksomhetene.

3. Historisk bakgrunn

Det har vært mange runder med vurderinger av og vedtak om lokalisering av statsinstitusjoner utenfor Oslo. På 1960- og 70-tallet ble relokalisering diskutert på bakgrunn av et ønske om å styrke utviklingen i distriktene samtidig som en ville lette transport- og befolkningspresset i Oslo-området. Utflytting av statsinstitusjoner ble også begrunnet ut fra fordelingsperspektiv, hvor målet var å redusere regionale variasjoner (Sunnevåg & Ekerhovd, 2002). Sunnevåg og Ekerhovd (2002) omtaler tre perioder med statlige utflyttinger: den første utflyttingsoffensiven som begynte på 60-tallet, en periode med mer sporadiske initiativ fra begynnelsen av 80-tallet frem til slutten på 90-tallet, og det som i 2002 ble omtalt som «den siste offensiv».

I 1961 satte Gerhardsen-regjeringen ned Ingebretsen-utvalget som skulle se på mulighetene for relokalisering. Utvalgets innstilling resulterte i et forslag til Stortinget i 1965, og i St.meld. nr.21 (1966-67) følges utvalgets innstilling opp. Ønsket for en utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo begrunnes med å ville styrke utviklingen i distriktene samtidig som en vil lette transport- og befolkningspresset i Oslo-området. Samtidig innrømte man at en slik utflytting ikke kunne gi noe vesentlig bidrag til distriktsutbygging og redusert konsentrasjon i Oslo-området. Det ble presisert at hovedvekten i distriktsutbyggingen måtte oppnås ved å utvikle næringslivet og dermed bosettingen. I meldingen foreslås det at 11 institusjoner, med til sammen 500 ansatte, skulle flyttes ut. I løpet av stortingsbehandlingen ble antallet institusjoner redusert, og det endelige vedtaket omfattet 8 institusjoner (Sunnevåg & Ekerhovd, 2002).

Kommunaldepartementet satte deretter ned *Plasseringsutvalet*, som skulle være et rådgivende organ i utflyttingsspørsmål. Utvalget var i funksjon mellom 1969 og 1978 og hadde som oppgave å vurdere plassering av statsinstitusjoner på nytt. Underveis i perioden, i 1973, satte Korvald-regjeringen imidlertid ned et nytt utvalg, Grande-utvalget, som skulle vurdere hele utflyttingsspørsmålet på nytt. Dette var på et tidspunkt hvor utflyttingsarbeidet mer eller mindre hadde stoppet (Sunnevåg & Ekerhovd, 2002). Utvalget leverte flere delutredninger og fremsatte flere relokaliseringsforslag (se NOU 1975:11, NOU 1977:3 og NOU 1979:19).

I NOU 1975:11 *Utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo – Del I* er det en drøfting av konsekvensene av utflytting, blant annet på grunnlag av en spørreundersøkelse blant statsinstitusjoner lokalisert utenfor Oslo. Utredningen konkluderer med at lokalisering utenfor Oslo ikke har medført store rekrutteringsproblemer, lavere turnover eller bedre lokaler. I en overgangsfase er det misnøye og økte kostnader, men de ansatte er (etter hvert) tilfredse. Kontakten med departementet svekkes, mens virkningene for kontakt med andre kan være både positive og negative (NOU 1975: 11).

I NOU 1977:3 *Utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo – del II* er det vurdering av mulighetene for utflytting av hver enkelt institusjon lokalisert i Oslo. Vurderingen bygger på NOU 1975:11 og Stortingets drøfting av

denne, samt informasjon om oppgaver, organisasjon, kontaktbehov, lokaler, personalets holdning til flytting og «spesielle forhold». Utvalget konkluderer så om hver av institusjonene helt eller delvis kan flyttes fra Oslo (NOU 1977: 3).

I de tre rapportene behandlet utvalget til sammen 288 statsinstitusjoner i Oslo-området. Av disse ble 59 antatt å kunne fungere tilfredsstillende utenfor Oslo-området. Enkelte av forslagene endte i Stortinget, men uten at det førte til konkrete utflyttingsvedtak. Etter hvert døde denne første utflyttingsoffensiven hen og forsvant helt fra begynnelsen av 1980-tallet med St.meld. nr. 55 (1980-81). Resultatet fra denne perioden var utflytting av sju statsinstitusjoner med nærmere 400 stillinger til sammen, der Norges Geografiske Oppmåling (i dag Statens kartverk) sto for omtrent halvparten (Sunnevåg & Ekerhovd, 2002).

Utover på 1980-tallet skjedde det sporadiske initiativ og utflytting av statsinstitusjoner. Flere av de institusjonene som Grande-utvalget foreslo at skulle bli flyttet, men hvor departementet frarådet flytting, dukket igjen opp som flytteaktuelle. Dette var ofte på bakgrunn av initiativ fra lobbygrupper, gjerne utløst av spesielle omstendigheter knyttet til organisasjonen som for eksempel behov for omorganisering eller effektivisering. Eksempler på virksomheter som ble flyttet i denne perioden, er Direktoratet for statens skoger, som ble vedtatt flyttet til Namsos i 1990; Norsk Polarinstitutt som ble vedtatt flyttet til Tromsø i 1993 samt Kystverket, som ble vedtatt flyttet til Ålesund i begynnelsen av 2001 (Sunnevåg & Ekerhovd, 2002).

Utflytting av statsinstitusjoner som tema på den politiske dagsorden lå mer eller mindre dødt frem til begynnelsen av 2001, da Regjeringen Stoltenberg introduserte det såkalte «fornyelsesprogrammet» for offentlig sektor. Regjeringen utformet samtidig retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og tjenesteproduksjon. Dette var imidlertid ikke en vesentlig omlegging fra den politikken som ble etablert fra begynnelsen av 1980-tallet. I de nye retningslinjene uttrykkes det at lokaliseringene skulle bidra til å realisere regjeringens regional- og distriktpolitikk gjennom at:

- En får jevnere regional fordeling av statlige arbeidsplasser.
- Statlig tjenesteproduksjon i størst mulig grad sikrer befolkningen i alle deler av landet god tilgang til statlige tjenester.
- Det kan bygges profesjonelle fagmiljø også utenfor de større pressområdene.
- Nasjonale oppgaver kan lokaliseres til steder utenfor Oslo-området gjennom nye enheter eller ved å styrke regionkontorer med nasjonale oppgaver.

Retningslinjene gjaldt institusjoner som var direkte underlagt staten, slik som statlige forvaltningsorgan, etater eller forvaltningsbedrifter. Det omfattet først og fremst etablering av nye statlige virksomheter, samt utskilling av arbeidsoppgaver fra eksisterende virksomheter, typisk i forbindelse med omorganisering og strukturendringer. Ved etablering av nye statlige arbeidsplasser og ved organisasjonsendringer eller strukturendringer der det er aktuelt å skille arbeidsoppgaver ut fra eksisterende virksomhet, skal det som generelt prinsipp legges til grunn at disse skal lokaliseres utenfor Oslo. Videre er det stilt opp en prioritering for hvor arbeidsplassene skal etableres: 1) det geografiske virkeområdet for de distriktpolitiske

virkemidlene, 2) kommuner i områder med omstillingsstatus og 3) områder preget av nedgang i folketallet (Sunnevåg & Ekerhovd, 2002).

Tidlig på 2000-tallet kom det en runde med utflyttinger av statlige tilsyn. Forslaget om utflytting kom i St.meld. nr. 17 (2002-2003) *Om statlige tilsyn*. Her varslet Bondevik II-regjeringen at hovedkontorene for åtte tilsyn, med i overkant av 900 ansatte, skulle legges til andre byer enn Oslo (Asplan Viak, 2009). Begrunnelsen for utflytting bygget blant annet på at tilsynene kunne fungere bedre utenfor Oslo gjennom at de kunne få en avstand både til departementet de tilhørte, og til bransjeorganisasjoner og andre aktører i den relevante bransjen. Tilsynenes uavhengighet ville dermed styrkes gjennom flytting. Videre ble det framholdt at driftsutgiftene på sikt kunne reduseres ved lokalisering utenfor Oslo, fordi tilsynene ikke ville måtte konkurrere med så mange andre om arbeidskraften. Det ble også lagt vekt på at redusert etterspørsel fra tilsynsorganisasjonene ville gjøre det lettere for departementer og andre statlige aktører å rekruttere. I meldingen ble det lagt vekt på at tilsynene måtte lokaliseres nær relevante høyere utdanningsinstitusjoner eller der det var en base av arbeidskraft med relevant kompetanse. Omlokalisering ble også omtalt som et distriktspolitisk virkemiddel (St.meld. nr. 17, 2002-2003).

Resultatet ble utflytting av syv statlige tilsyn: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Medietilsynet, Konkurransetilsynet, Kystverket, Luftfartstilsynet, Post- og teletilsynet og Sjøfartsdirektoratet. Disse utflyttingene omtales gjerne som «Norman-utflyttingene», etter ansvarlig minster Victor Norman. Asplan Viak (2009) evaluerte utflyttingen av disse sju statlige virksomhetene. Den samlede analysen viste stor utskifting av personell og liten effekt av virkemidlene som ble iverksatt for å beholde ansatte. Evalueringen pekte videre på en midlertidig svekkelse av viktige samfunnsfunksjoner og at de regionaløkonomiske virkningene var små. Konklusjonen var at det er svært utfordrende å flytte statlige virksomheter. Noen år senere foretok Asplan Viak (2012) en utredning av sammenhenger mellom virksomheter etablert eller relokalisert utenfor Oslo og hvordan de bidro til utvikling av regionale arbeidsmarkeder. Konklusjonen her var mer positiv, og viste at en stort sett fikk rekruttert nødvendig arbeidskraft, selv om det var utfordrende å tiltrekke og beholde ansatte med høyest kompetanse. Utredningen viste at steder med et mangfold av så vel offentlige som private kompetansearbeidsplasser lot til å ha en synergieffekt på rekruttering, noe som fremstår som viktig for videre lokaliseringsarbeid.

De senere regjeringene har videreført denne politikken, om enn i mindre skala enn på starten av 2000-tallet. Det har vært et uttalt mål at den statlige lokaliseringspolitikken skal komme flere norske regioner til gode. Dette omtales blant annet i regjeringsplattformen for regjeringen Støre (Hurdalsplattformen) og videre i Meld. St. 27 (2022-2023). Her heter det at den statlige lokaliseringspolitikken skal bidra til god fordeling av statlige arbeidsplasser og å utvikle et robust arbeidsmarked over hele landet. Statlig lokaliseringspolitikk er også viktig for å sikre at alle innbyggere i Norge har god tilgang til offentlige tjenester. Fysiske omlokaliseringer eller nyetableringer av statlig virksomhet har gjerne vært viktige virkemidler for å sikre omfordeling av statlige arbeidsplasser.

3.1.1 Lokaliseringspolitikk i andre land

Andre land enn Norge har også hatt ulike former for lokaliseringspolitikk. Aalbu et al. (2008) har gått igjennom noen av dem. Her går det frem at begrunnelsene for lokaliseringen av statsinstitusjoner som politisk virkemiddel varierer både mellom landene og over tid. I land hvor det er store forskjeller i kostnadsnivå mellom hovedstadsregionen og resten av landet, handler omlokaliseringer ofte om å spare penger. I Storbritannia og Skottland har man sett at denne typen argumenter benyttes. I andre land handler det mer om å oppnå en bedre regional balanse. Man finner også en tredje type argumenter som handler om etablering av statlige arbeidsplasser på steder som opplever nedleggelse av hjørnesteinsvirksomheter. I Sverige er det tradisjon for at statlige arbeidsplasser blir etablert som kompensasjon for at industribedrifter eller forsvarsanlegg legges ned. Dette er en politikk vi også har erfaring med i Norge, for eksempel i Mo i Rana og i Brønnøysund. Et annet argument som man har sett blir brukt, handler om politisk spill hvor ministre gjerne vil «hilse hjem» til sine valgkretser ved å opprette statlige arbeidsplasser der.

Sverige har hatt flere runder med utlokaliseringer av statlig virksomhet, hvor den første store bølgen kom på 70-tallet. I 1992 utformet den svenske regjeringen et generelt direktiv med krav om at desentralisering og lokalisering utenfor Stockholms-regionen skulle utredes ved omorganiseringer og nyopprettelser, hvor man særlig skulle se på hvordan forslaget påvirket sysselsettingen og den offentlige servicen i ulike deler av landet. I ettertid viste det seg imidlertid at de fleste myndigheter hadde blitt lokalisert til Stockholms-regionen. I 2004 besluttet Riksdagen å kompensere regionene Östersund, Karlstad/Kristinehamn, Arvidsjaur og Gotland for tap av arbeidsplasser i forbindelse med omlokalisering av forsvaret. Til sammen ble det flyttet omtrent 2 700 statlige arbeidsplasser til disse regionene (Difi, 2012).

I Danmark er det planlagt å flytte ut 8 000 statlige arbeidsplasser. Under «Bedre balance I» i 2015 skulle 3 900 arbeidsplasser flyttes. I 2018 ble dette fylt opp med «Bedre balance II», hvor planen var å flytte ut ytterligere 4 000 arbeidsplasser. Resultatene per 2021 var at de hadde klart å flytte 5 500 av de 8 000 arbeidsplassene (Schmidt et al., 2021). Det er byer som Odense, Næstved og Århus som har fått de fleste av disse statlige arbeidsplassene, men det inkluderer også mange mindre kommuner.

I 2002 vedtok Finland å flytte statlige arbeidsplasser ut av Helsinki. Alle departementene fikk instruks om å vurdere utflytting ved nyopprettinger, betydelig økning i antallet ansatte og ved større restruktureringer. Målene med dette var blant annet å bidra til bedre regional utvikling og skape arbeidsplasser i ulike deler av landet. Etter hvert ble kostnadseffektivitet og kompetansetilfang sterkere vektlagt som begrunnelse, i tråd med at Finland de senere årene har hatt fokus på effektivitet i forvaltningen. I 2012 hadde det til sammen blitt flyttet ut 4 400 årsverk. Størstedelen var flyttet til større steder i den sørlige delen av landet. I tillegg hadde om lag 500 årsverk blitt vedtatt flyttet, og det forelå planer om flytting av ytterligere 350 årsverk (Difi, 2012).

I Storbritannia har man gjennomført initiativet «The 2004 Lyons Review», hvor man har flyttet omtrent 25 000 arbeidsplasser ut av London i perioden 2004–2010.

4. Tidligere funn og erfaringer

I prosjektet har vi gjennomført en litteraturgjennomgang. Formålet med gjennomgangen har vært å undersøke hva tidligere studier har funnet av regionale, organisatoriske og faglige effekter av etablering av statlige virksomheter. Dette kapittelet oppsummerer funn fra denne litteraturgjennomgangen.

4.1 Regionale effekter

Innledningsvis presenterte vi noen spørsmål som ligger til grunn for vurdering av de regionale effektene av etableringen av statlige virksomheter:

1. Hvilken betydning har etableringen av statlig virksomhet for den økonomiske og demografiske utviklingen på stedet? For eksempel i form av utdanningsnivå, antall arbeidsplasser, befolkningsutvikling og boligmarked.
2. På hvilke områder er effektene størst/særlig tydelige?
3. Hvilken betydning har faktorer som størrelse på arbeidsmarkedet, sentralitet og nærhet til andre kompetansemiljø for type og størrelse av regionale effekter?

I dette delkapittelet oppsummerer vi hva tidligere studier har funnet av denne type regionale effekter. Følgende studier og evalueringer ligger i hovedsak til grunn for denne delen av litteraturgjennomgangen:

- Laudal og Hauge (2004) gjennomførte en utredning av effektene av lokaliseringspolitikken for statlige arbeidsplasser, basert på en casestudie av elleve statlige utlokaliseringer som ble gjennomført i perioden fra 1989 til 2002¹. I sin studie skiller de mellom effekter for arbeidsmarkedet og andre regionale ringvirkninger.
- Asplan Viak (2009) sammenstilte evalueringene av sju utflyttede virksomheter, hvor de blant annet så på virkninger for tilflyttingsregionen. De syv virksomhetene som omfattes av rapporten, er Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Konkurransetilsynet, Kystverket, Luftfartstilsynet, Medietilsynet, Post- og teletilsynet og Sjøfartsdirektoratet.
- Asplan Viak (2012) gjennomførte en utredning som skulle se på sammenhenger mellom egenskaper ved regionale arbeidsmarkeder og arbeidskraftrekruttering til nasjonale statlige virksomheter

¹ Sentraladministrasjonen til Kystdirektoratet (flyttet fra Oslo til Ålesund i januar 2002), Domstoladministrasjonen (flyttet fra Oslo til Trondheim i november 2002), Produkt- og elektrisitetstilsynet (flyttet fra Oslo til Tønsberg i 2001), Lotteritilsynet (etablert i 2001), Norsk Polarinstitutt (flyttet fra Oslo til Tromsø i 1994-97), Sentraladministrasjonen i Statskog SF (opprettet i 1993, sentraladministrasjonen flyttet fra Oslo til Namsos), Norges Brannskole (flyttet fra Oslo til Tjeldsund i 1993), Statens innkrevingssentral (opprettet i Mo i Rana i 1991), NRK lisenskontor (flyttet fra Oslo til Mo i Rana i 1991-93), Eksportutvalget for fisk (etablert i Tromsø i 1991), avdeling av Nasjonalbiblioteket (opprettet i Mo i Rana i 1989).

utenfor Oslo-området, og på utviklingen i regionale arbeidsmarkeder der slike virksomheter har blitt lokalisert. En forutsetning for oppdraget var at «Norman-utflyttingene» skulle være med blant de virksomhetene som skulle studeres. I tillegg skulle virksomheter i ulike regionstørrelser være representert. Til sammen ble 16 ulike virksomheter studert².

Vi har også gjennomgått noen rapporter som belyser utenlandske eksempler. Aalbu et al. (2008) har gått igjennom ulike utenlandske erfaringer. Skottland, Storbritannia, Sverige og Frankrike trekkes frem som eksempler på land hvor lokalisering av statlig virksomhet har vært brukt som et virkemiddel for å påvirke den regionale balansen. I Tyskland har det vært gjennomført et omfattende omlokaliseringsprogram, hvor virksomheter har blitt lokalisert til Bonn for å kompensere for flyttingen av hovedstaden til Berlin. Det har også vært et prinsippvedtak om at nye institusjoner på forbundsstatsnivå skal lokaliseres øst i landet. Som Aalbu et al. (2008) påpeker, har imidlertid få studert hvordan det har gått med virksomhetene *etter* at en omlokalisering har funnet sted. Et inntrykk som går igjen, er at omlokaliseringer har hatt marginal betydning for mottakerstedenes utvikling. Dette bekreftes av de fire eksemplene som Aalbu et al. (2008) går igjennom, hvorav to fra Sverige og to fra Storbritannia. Målet om flere arbeidsplasser utenfor hovedstaden er oppnådd, men ringvirkningene har vært beskjedne. I alle tilfellene utgjør antall tilflyttede virksomheter en relativt liten andel av antall sysselsatte i regionen, og de regionaløkonomiske effektene vurderes å være tilsvarende små. I Sverige har regionene hatt en negativ utvikling både før og etter tilflyttingen, men etableringen av de nye virksomhetene har dempet nedgangen i antall arbeidsplasser. I de britiske eksemplene har virksomhetene blitt lagt til steder i vekst, og dermed bidratt til å forsterke en pågående veksttrend. Sannsynligvis har også virksomhetene bidratt til økt konkurranse om arbeidskraft.

Aalbu et al. (2008) går blant annet igjennom det svenske Statskontorets evaluering fra 1989, som konkluderer med at omlokaliseringene på 1970-tallet har hatt liten betydning for mottakerstedenes utvikling. Det har ikke vært noen forskjell mellom utviklingen på disse stedene og i sammenlignbare byer. Det påvises en forbedring av flyttetallene på grunn av rekruttering av arbeidskraft, og denne er spesielt merkbar i små arbeidsmarkedsregioner. Det er imidlertid ikke mulig å spore langsiktige effekter. Omlokaliseringene har i alle eksemplene bidratt til å øke bredden i sysselsettingstilbudet, men betydningen av denne typen kvalitative effekter har vært vanskelig å fange opp.

² Storbyregioner med over 50000 innbyggere i regionssenteret: Konkurransetilsynet i Bergen, Post- og teletilsynet i Lillesand, Medietilsynet i Sarpsborg/Fredrikstad, Polarinstituttet i Tromsø. Små og mellomstore byregioner utenfor distriktpolitisk virkeområde med 5000 til 50000 innbyggere: Sjøfartsdirektoratet i Haugesund, Direktoratet for samfunnssikkerhet i Tønsberg, Kystverket i Ålesund, Statens Byggetekniske etat på Gjøvik. Små og mellomstore byregioner innenfor distriktpolitisk virkeområde med 5000 til 50000 innbyggere: Luftfartstilsynet i Bodø, Kartverket i Odda/Ullensvang, Lotteritilsynet i Førde, Distriktssenteret på Steinkjer og Alstadhaug. Tettstedsregioner med 1000 til 5000 innbyggere: DIFI på Leikanger, Brønnøysundregistrene i Brønnøysund, Kontor voldsoffererstatning i Vardø og Distriktssenteret i Sogndal.

Den svenske Riksrevisjonen konkluderer i sin rapport fra 2023 med at regjeringens lokaliseringsspolitikk har ført til et lite, men viktig, bidrag til regional utvikling. I flere av arbeidsmarkedsregionene som er berørt, utgjør de statlige arbeidsplassene en relativt stor andel av arbeidsmarkedet. Her bidrar de til å «bredda og komplettera» det regionale arbeidsmarkedet, de gir arbeidsmuligheter for høyt utdannede og gjør det lettere for arbeidsgivere å finne ansatte. De statlige arbeidsplassene gir dermed bedre muligheter for å bo og arbeide i regionen. Samtidig er vurderingen til Riksrevisjonen at de virksomhetene som er plassert i regioner med større byer, bidrar lite til den regionale utviklingen på stedet. Spesielt virksomhetene som har behov for spesialistkompetanse, opplever at mange bor i byene og pendler til arbeidsplassen. Dermed blir de regionale effektene for stedet mindre. Virksomheter som har mer generelle kompetansebehov, er vurdert å gi bedre muligheter til å bidra positivt til regional utvikling (Riksrevisjonen, 2023).

I Danmark har regjeringen planlagt å flytte ut 8 000 statlige arbeidsplasser gjennom satsningene «Bedre balance I» i 2015 og «Bedre balance II» i 2018. Schmidt et al. (2021) refererer til to undersøkelser gjennomført i den forbindelse. Dansk industri analyserte effektene av utflyttingen av 5 540 arbeidsplasser til 33 kommuner i perioden 2013 til 2019, og fant at det bare var skjedd en begrenset økning i antall offentlige arbeidsplasser i kommunene. Grunnen til dette var at utflyttingskommunene også var påvirket av omstruktureringer, rekrutteringsproblemer, nedleggelser og lignende i andre virksomheter. Kun hver fjerde medarbeider flyttet med. Balance Danmark gjennomførte en lignende studie og kom fram til at den geografiske fordelingen av arbeidsplasser mellom hovedstaden og provinsene ikke hadde endret seg. Til tross for at distriktskommunene hadde fått mange nye arbeidsplasser, så hadde det totale antall offentlige arbeidsplasser i Danmark økt i samme periode.

I den internasjonale litteraturen finnes det noen studier som omhandler helt eller delvis relokaliseringsspolitikk. Hansen og Eriksson (2023), Stein (2019), Hansen & Winther (2014), Jefferson og Trainor (1996) og Faggio og Overman (2014) er eksempler på studier som tar for seg denne typen tematikk. Ved bruk av data om norske kommuner, finner Stein (2019) at andel statlige arbeidsplasser ikke har en effekt på regional utvikling i form av antall oppstartsbedrifter eller befolkningsvekst, og konkluderer med at relokalisering av statlige arbeidsplasser er et mangelfullt virkemiddel for å stimulere lokal og regional utvikling. Men han bruker aggregerte data om sysselsetting i offentlig sektor, og ikke data om faktiske utlokaliseringer, for å trekke denne konklusjonen. Også studiene til Jefferson og Trainor (1996), Hansen og Eriksson (2023) og Faggio og Overman (2014) fokuserer på statlig lokaliseringsspolitikk, men uten å studere effektene av denne typen politikk empirisk. Faggio (2019) trekkes frem som et sjeldent unntak og omtales nærmere senere.

4.1.1 Sysselsettingseffekter

Fordeling av statlige arbeidsplasser og utvikling av robuste arbeidsmarkeder har vært et viktig mål for lokaliseringspolitikken. De fleste studiene viser da også at det har blitt flere statlige arbeidsplasser som følge av etablering eller utflytting av virksomheter.

Undersøkelsen til Laudal og Hauge (2004) viser at utlokaliseringer har omfattet rundt 1500 statlige arbeidsplasser i perioden mellom 1960 og 2000, samt at tallet på arbeidsplasser ved disse virksomhetene var blitt minst blitt fordoblet i etterkant av etableringen. Flere av de 11 virksomhetene som ble studert, hadde fått nye oppgaver og flere arbeidsplasser, spesielt virksomhetene som var nyetablerte. En mulig forklaring på dette er ifølge Laudal og Hauge (2004) at de nyetablerte virksomhetene representerer nye behov og krav, som ofte er starten på en prosess hvor kvalitet og/eller kapasitet øker etter hvert.

De fire utenlandske eksempelstudiene som Aalbu et al. (2008) går igjennom, viser også at lokaliseringen gir et langsiktig tilskudd av stabile arbeidsplasser, og at det ser ut til å bli flere arbeidsplasser over tid. I tillegg har de nye arbeidsplassene en høyere kompetanseprofil enn gjennomsnittet på tilflyttingsstedet. De omlokaliserte virksomhetene bidrar dermed til å øke bredden i det lokale arbeidsmarkedet og til at kompetansenivået blir høyere. Dette kan gi gunstige effekter for andre virksomheter som finnes i det samme arbeidsmarkedet, som lettere kan rekruttere kvalifisert arbeidskraft. Et bredere arbeidsmarked vil også kunne hjelpe på utfordringen med at det ofte er behov for en arbeidsplass til medfølgende partner, som ellers kan være et problem i ensidige arbeidsmarkeder.

Ifølge Asplan Viak (2009) vil de regionaløkonomiske virkningene som følge av etablering hovedsakelig være nye arbeidsplasser på tilflyttingsstedet. I tillegg kan virksomhetenes kjøp av varer og tjenester skape muligheter for flere arbeidsplasser i regionen. Arbeidsplassene som skapes, vil bli besatt av kompetanse fra enten andre bedrifter i regionen, fra eventuelle arbeidsledige i regionen, fra økt netto innpendling til regionen eller fra økt netto innflytting til regionen (Asplan Viak, 2009). Men som vi skal se senere i dette kapitlet, er det påvist beskjedne ringvirkninger utover den direkte sysselsettingseffekten av nyetableringen.

Asplan Viak (2009) peker på at betydningen av utflyttinger er størst for små kommuner eller regioner, ettersom det vil være størst vekst i mangfold av arbeidsplasser der en fra før har et lavt innslag av statlige arbeidsplasser. Den svenske Riksrevisjonen er inne på det samme i sin rapport (Riksrevisjonen, 2023).

Samtidig viser erfaringen at mange av de statlige arbeidsplassene blir lagt til større steder. Asplan Viak (2012) finner i sin studie at tilflyttingsstedene ikke representerer et gjennomsnitt av norske kommuner. De har gjennomgående større befolkningsvekst og større sysselsettingsvekst enn gjennomsnittskommunen. Videre har de hatt en høyere vekst i andel innbyggere med høyere utdanning enn landsgjennomsnittet.

Asplan Viak (2012) finner også at sysselsettingen i de studerte virksomhetene utgjorde en liten andel av den totale sysselsettingen i regionen. Dermed var det, ifølge forfatterne, også grunn til å anta at de i liten

grad vil påvirke det totale regionale arbeidsmarkedet. Schmidt et al. (2021) poengterer også at faktumet at antall utflyttede arbeidsplasser utgjør en liten andel av det lokale arbeidsmarkedet kan være en mulig forklaring på at man ser begrensede effekter av utflyttinger i Danmark. Etableringene har dessuten skjedd i en periode hvor man har opplevd nedleggelser av «amt og amtsgårder» gjennom strukturreformen fra 2007. Utflyttingen av statlige arbeidsplasser kan dermed ha kompensert for reduksjon i denne typen arbeidsplasser.

Selv om de statistiske analysene viser beskjedne regionale effekter, kan virksomheten likevel ha betydning for det lokale arbeidsmarkedet. I små kommuner med få statlige arbeidsplasser vil etablering av offentlig forvaltning tilføre vertskommunen større mangfold av arbeidsplasser for personer med høyere utdanning. Offentlige arbeidsplasser er dessuten mindre konjunkturutsatte (Asplan Viak, 2009).

I sine casestudier vurderte Asplan Viak (2009) i hvor stor grad arbeidsmarkedet hadde blitt mer allsidig, og finner at de utflyttede virksomhetene hadde bidratt til å skape et større mangfold av kompetansearbeidsplasser i tilflyttingsregionene. Asplan Viak (2012) finner også at etablering av statlige virksomheter gir økt antall kompetansearbeidsplasser og større bredde i arbeidsmarkedet. Gjennom intervjuer blir det påpekt at den statlige virksomheten virker styrkende på arbeidsmarkedet ved at det gir flere kompetansearbeidsplasser i regionen, og dermed flere karriereveier i det regionale arbeidsmarkedet for personer med høyere utdanning. De peker også på at den strategiske og positive betydning er større for steder langt fra Oslo.

I Sverige fant man at de nye virksomhetene hadde bidratt til å øke bredden i arbeidsmarkedet, og tilført nye kompetansearbeidsplasser for ulike yrkesgrupper. Spesielt i tradisjonelle industribyer hadde offentlig sysselsetting vært en stabiliserende faktor som utjevner konjunktursvingninger og gir bedre kjønnsbalanse (Aalbu et al., 2008).

4.1.2 Flytting og rekruttering

Asplan Viak (2009) trekker fram at det er avgjørende at tilflyttingsregionen har et godt rekrutteringsgrunnlag for den kompetansen som er kritisk for virksomhetene, slik at de raskt kan bygge opp virksomhetene på et nytt sted. Dette innebærer at det er viktig at utflyttinger skjer etter en grundig vurdering av om kompetansemiljøene i regionen er direkte relevante for den statlige virksomheten. I de studerte virksomhetene var den regionale rekrutteringen på omtrent 70 %. Det betyr at de fleste som ble ansatt i virksomhetene ved oppstart, bodde i regionen fra før.

Undersøkelsen til Asplan Viak (2009) viser på sin side at etablering eller relokalisering av statlige kompetansearbeidsplasser medfører innflytting av personer med høy kompetanse, og at denne innflyttingen er særlig betydningsfull for mindre byer og steder. Undersøkelsen viser også at det var en tendens til at det er mellomsjiktet av kompetanse, det vil si unge med høy utdanning, som er mest mobil og dermed lettest å rekruttere utenfra. Personer med lavere kompetanse kommer oftere fra tilflyttingsregionen. Personer med

høy utdanning og lang erfaring er mindre mobile, og står dessuten sterkere på arbeidsmarkedet i sentrale strøk enn det nyutdannede gjør

Steder med et mangfold av offentlige eller private kompetansearbeidsplasser ser ut til å ha en positiv synergieffekt på rekruttering, ifølge undersøkelsene til Asplan Viak (2009). For de mindre sentrale regionene vektlegges særlig betydningen av at den statlige virksomheten er en viktig rekrutteringskanal for høyere utdannet arbeidskraft i regionen. De nyutdannede ser på arbeidserfaring fra de statlige virksomhetene som en del av sin karriereutvikling. Selv om mange av disse har et kortsiktig perspektiv på ansettelsesforholdet i virksomheten, er det ikke alle som flytter ut av regionen når de slutter. Dette kan komme andre arbeidsgivere i regionen til gode.

Erfaringer fra Danmark er at de utflyttede virksomhetene hadde rekruttert mange nyutdannede. Under 10 prosent av medarbeiderne flyttet med fra København. De nyutdannede som ble rekruttert, hadde i stor grad tatt utdanning i regionen, og utflyttingene hadde dermed bidratt til å holde på nyutdannede i regionen. Samtidig hadde man tiltrukket noen høyt utdannede tilbake til regionen. En stor andel av medarbeiderne hadde tilknytning til regionen, ved at de var oppvokst der og hadde familie/venner i området (Schmidt et al., 2021).

4.1.3 Ringvirkninger og fortrengningseffekter

Ringvirkninger, eller multiplikatoreffekter, viser til positive sideeffekter ved at en økning i statlige arbeidsplasser skaper økt etterspørsel etter lokale varer og tjenester. Fortrengningseffekter viser til negative sideeffekter som kan skje ved at økt etterspørsel etter lokal arbeidskraft øker lønninger og reduserer sysselsetting i privat sektor (Schmidt et al., 2021).

Regionale ringvirkninger av utlokaliseringer av statlige virksomheter kan ifølge Laudal og Hauge (2004) måles i form av:

- Direkte og indirekte økonomiske virkninger.
- Utvikling av ny næringsvirksomhet i privat sektor
- Samarbeid mellom statlige virksomheter og med utdanningsinstitusjoner
- Påvirkningen av kulturtilbudet og organisasjonslivet

Laudal og Hauge (2004) beregnet at hver statlig arbeidsplass som var utlokalisert i deres casevirksomheter, genererte i overkant av 210 000 kroner per år i form av kjøp av tjenester regionalt, som blant annet IT-utstyr og -tjenester, vaktmestertjenester, hotell, rekvisita, inventar og andre varer. I tillegg anslo de at de ansatte kjøpte varer og tjenester regionalt for 250 000 kroner per husstand i snitt.

For hver enkelt utflyttede statlige tjenesteperson anslår Laudal og Hauge (2004) at det genereres ett nytt årsverk som følge av: 1) virksomhetens etterspørsel etter varer og tjenester, 2) forbruket statstjenestepersonene står for i regionen, og 3) arbeidsplasser hos virksomhetens regionale samarbeidspartnere. De fant

imidlertid at virksomhetene i liten grad bidro til utvikling av ny næringsvirksomhet i privat sektor. En mulig forklaring på dette var at virksomhetene hadde en landsdekkende rolle og skulle betjene hele landet, og knyttet seg i liten grad til regionale samarbeidspartnere i næringslivet. Aalbu et al. (2008) stiller imidlertid spørsmål ved om ringvirkningene som Laudal og Hauge (2004) påviser, er overvurderte.

Asplan Viak (2009) konkluderer i sin studie at de regionaløkonomiske virkningene av flyttingene er små. De regionale innkjøpene av varer og tjenester per årsverk varierer fra noe over 100 000 kroner til vel 300 000 kroner. Verdi av kjøpene er høyest for DSB i Tønsberg-regionen og lavest for Kystverket i Ålesund. Gjennomsnittet er 190 000 kroner per årsverk. Samtidig finner Asplan Viak (2009) at offentlig forvaltning erfaringsmessig har lave regionale virkninger. Det skyldes at lønnskostnadene utgjør en stor andel av de totale driftskostnadene, og at vare- og tjenestekjøp utgjør en liten andel av driftskostnadene. De lokale andelen av innkjøpene er også ofte beskjedne, slik at potensialet for store ringvirkninger ikke er til stede i utgangspunktet.

At den endelige veksten i arbeidsplasser blir større enn antall arbeidsplasser knyttet til virksomheten som etableres, omtales som multiplikatoreffekten. I Asplan Viak (2009) sin studie blir den høyeste multiplikatoren beregnet for DSB i Tønsberg. Det skyldes først og fremst at DSB har høy andel vare- og tjenestekjøp i forhold til antall ansatte i virksomheten, og at den regionale andelen av kjøpene er relativt høy.

Aalbu et al. (2008) viser at for å få maksimal nytte av en lokalisering bør den skje til en region der man har ledige ressurser store nok til å ta imot virksomheten. Om virksomheten opplever konkurranse med andre aktører om kompetansearbeidskraft, er dette både positivt og utfordrende. Er det flere bedrifter som har behov for samme kompetanse, kan de utfylle hverandre, samtidig som det kan være konkurranse om den samme arbeidskraften.

I studien fra Danmark finner Schmidt et al. (2021) få tegn på verken multiplikator- eller fortrenghningseffekter. De finner liten, eller ingen, effekt på privat virksomhet. En stor andel av medarbeiderne bor i kommunene. Dette er med på å styrke skattegrunnlag, lokal næringsvirksomhet, foreningsliv og offentlige tjenester, og fører til en viss grad til multiplikatoreffekter ved å øke etterspørselen i lokalområdet. Samtidig har en betydelig andel av de ansatte blitt rekruttert fra andre virksomheter i regionen. Dette kan tyde på at det har funnet sted en viss fortrenghing av arbeidsplasser. I sum ser de små fortrenghningseffektene til å være oppveiet av multiplikatoreffektene (Schmidt et al., 2021).

Asplan Viak (2012) finner at de nye statlige arbeidsplassene i hovedsak har kommet *i tillegg* til arbeidsplassene som var der fra før av, og i mindre grad har fortrenghet andre arbeidsplasser. I den grad det var mulig å måle fortrenghningseffekter, ser det ikke ut til at det har skjedd i vesentlig grad, og forfatterne antar at dette har vært avgrenset til en kort periode i direkte tilknytning til etablering. Asplan Viak (2012) trekker slutningen om at presset på eksisterende arbeidsmarked har vært uproblematisk, kanskje bortsett fra i en kort periode. Etter større etableringer endres fra- og tilflytning, pendling og arbeidsledighet slik at en ny situasjon gradvis etableres. Det vises også til at ingen av informantene i Asplan Viak (2012) sin studie hadde

opplevd at flytting eller nyetablering av statlig virksomhet til regionen hadde hatt negative konsekvenser for det regionale arbeidsmarkedet.

I den internasjonale litteraturen er det flere studier som ser på hvordan offentlig sektor gir ringvirkninger eller fortrenger økonomisk aktivitet i en region. Som tidligere nevnt omtaler flere av disse lokaliseringspolitikker, men få analyserer effektene av denne typen tiltak. Faggio (2019) er imidlertid unntaket som trekkes frem. Hun studerer effekten av det britiske relokaliseringsinitiativet «the 2004 Lyons Review.» Her ble omtrent 25 000 arbeidsplasser flyttet ut av London i perioden 2004–2010. I studien undersøkes det om etableringen av statlige arbeidsplasser i etterkant fortrenger eller stimulerer aktivitet i privat sektor. På kort sikt finner Faggio at relokaliseringen øker sysselsetting i privat virksomhet på lokalt nivå, hvor én statlig arbeidsplass genererte 1,1 nye arbeidsplasser i privat sektor. Det er i hovedsak innen tjenestesektoren man ser denne positive effekten. Faggio finner også tegn på fortregningseffekter, hvor tjenester vokser på bekostning av produksjon. De indirekte effektene er imidlertid langt mindre enn de direkte effektene av de nye arbeidsplassene, og på lengre sikt er det ikke mulig å se slike indirekte effekter. Konklusjonen er likevel at lokaliseringspolitikken ser ut til å være positiv for den lokale økonomien.

4.1.4 Andre regionale effekter

Flere studier har undersøkt i hvilken grad flytting av statlige virksomheter har hatt betydning for utvikling av det lokale næringslivet. Blant annet så forsøkte Asplan Viak (2009) å anslå betydningen av flyttingen for næringslivet i regionene. Det de fant gjennom intervjuer, var at flyttingen av virksomhetene har hatt ulik betydning for de ulike regionene. For Haugesund, Ålesund og Bodø fant de at virksomhetene hadde bidratt til å forsterke byenes næringsklynger. Disse byene hadde en tydelig næringsprofil og strategi knyttet til en næringsklynge, og dette var også en del av bakgrunnen for at tilsynene ble lagt til disse stedene. Både Haugesund og Ålesund hadde tunge maritime klynger, og de regionale aktørene var tydelige på at flyttingene av Sjøfartsdirektoratet og Kystverket hadde vært viktig for næringslivet i byen. Flyttingen av Luftfartstilsynet hadde også bidratt til å forsterke Bodøs posisjon innen luftfart. I de andre byene var virkningene for næringslivet imidlertid mer beskjedne.

I Danmark var erfaringen at det var lite kontakt med private virksomheter og andre offentlige virksomheter i kommunen (Schmidt et al., 2021), mens det i eksemplene fra Storbritannia ble det rapportert om at virksomhetene hadde noe samarbeid med andre aktører i den lokale økonomien. I Sverige fant man også noen eksempler på at det hadde vokst fram nye servicebedrifter som selger tjenester til de nylokaliserte virksomhetene, samt at virksomhetene til en viss grad kjøper varer og tjenester lokalt. Noen vesentlig regionaløkonomisk betydning for tilflyttingsstedet var det imidlertid ikke mulig å finne i noen av eksemplene (Aalbu et al., 2008).

En annen viktig effekt det pekes på, er samarbeidet mellom de nye virksomhetene og forsknings- og utviklings (FoU)-miljø. Asplan Viak (2009) vurderte i casestudiene i hvor stor grad flytting av de syv statlige virksomhetene hadde bidratt til positive virkninger for høyskoler, universiteter eller andre fagmiljøer. De største og tydeligste kompetansevirkningene fant de i Bergen. Bergen hadde, før flyttingen av Konkurransetilsynet, et etablert og nasjonalt fagmiljø innen konkurranseøkonomi ved Norges Handelshøyskole. I forbindelse med flyttingen ble det rekruttert sjefsøkonomer fra dette fagmiljøet. Dette bidro til svært god kontakt mellom tilsynet og fagmiljøene, samt at det sikret god rekruttering av økonomer. Fagmiljøet selv opplevde flyttingen av Konkurransetilsynet som svært positiv. I de andre byene var det også god kontakt mellom høyskolene og de statlige virksomhetene, men man fant ikke at dette hadde stor betydning for utvikling av kompetansemiljøet.

En annen type effekt det pekes på, er at visse former for etterspørsel kan ha en strategisk betydning for regionen. Dette gjelder særlig virksomhetenes bruk av flyreiser og posttjenester. Virksomhetene bidrar til å styrke passasjergrunnlaget til den lokale flyplassen og bidrar dermed til å opprettholde et flytilbud som er av stor strategisk betydning for næringslivet (Laudal & Hauge, 2004). Dette vises også i gjennomgangen til Aalbu et al. (2008).

4.2 Virksomhetsinterne effekter

I kapittel 1.2 presenterte vi noen spørsmål som ligger til grunn for vurdering av de organisatoriske effektene av etableringen av statlige virksomheter:

- Hvordan påvirker lokaliseringen mulighetene for en god og effektiv drift?
- Hvordan påvirker lokaliseringen mulighetene for å nå virksomhetenes mål?
- Hvilken betydning har lokalisering for virksomhetenes kostnader?
- Hvordan har det blitt jobbet med for eksempel effektivisering i form av omorganisering og/eller digitalisering og ledelse og arbeidsmiljø?
- Hvor stor turnover av ansatte har virksomhetene? Hva forklarer grad av turnover og hvem er virksomhetenes viktigste konkurrenter når det gjelder å rekruttere arbeidskraft?

Erfaringen fra litteraturgjennomgangen er at det finnes lite litteratur som omhandler disse spørsmålene, men vi vil i det følgende gå igjennom det vi har funnet.

4.2.1 Tilgang på kompetanse og arbeidskraft

Rapporten fra Riksrevisionen (2023) omhandler virkningene av lokalisering av statlig virksomhet i Sverige utenfor Stockholmsområdet. Blant annet er det analyser av virkningene for virksomhetene selv. Analysene

er konsentrert om tre case (Naturvårdsverket, Arbetsförmedlingen og Elsäkerhetsverket)³, men statistiske analyser omfatter langt flere. Blant konklusjonene er at:

- Nesten alle de utflyttede virksomhetene klarer å dekke sitt kompetansebehov. Rekrutteringsproblemene er ikke større enn for stillinger i Stockholm. Delvis unntak gjelder de første årene etter utflytting og virksomheter som er lokalisert på små steder med lavt utdanningsnivå og begrensede muligheter for dagpendling.
- Det oppfattes som et problem at de delene av institusjonene som er lokalisert i store byer, har høy turnover. Dette svekker kapasiteten til å utføre arbeidet.

Erfaringen fra Riksrevisionens studie av Naturvårdsverket er at de utlyser alle stillinger med en klausul om at den som får stillingen, selv kan velge Stockholm eller Östersund som arbeidssted. Resultatet har vært at kontoret i Östersund likevel har vokst langt raskere enn Stockholm-kontoret.

Riksrevisionen peker på at de statlige virksomhetene som er lokalisert på de stedene med (antatt) svakest grunnlag for rekruttering av høyt utdannet arbeidskraft, ikke krever høyere universitetsutdanning, men utdanning på bachelor-nivå. Virksomhetene har ikke alltid klart å oppfylle sistnevnte krav og har brukt unntaksbestemmelser. Rekrutteringen av personer uten utdanning på bachelor-nivå har ikke skapt problemer med å utføre institusjonenes oppgaver.

Rigsrevisionen (2017) beskriver utflytting av statlige virksomheter fra København. Utflyttingen ble besluttet i 2015 med virkning i 2016. Undersøkelsen tyder på at 25 prosent av de ansatte flyttet med. Om lag en tredjedel opplevde at det var vanskeligere å rekruttere medarbeidere etter at flytting var besluttet. Dette gjaldt særlig rekruttering av erfarne medarbeidere og spesialister. Mange av virksomhetene rapporterte om økt sykefravær etter flyttevedtaket. Vel 40 prosent av virksomhetene rapporterte at flyttingen hadde gått utover oppgaveløsningen (aktiviteter og tjenestetilbud). Rigsrevisionen anslår at utflyttingen kostet mellom 250 000 og 450 000 kroner per arbeidsplass.

4.2.2 Turnover i virksomhetene

Asplan Viak (2009) fant at etter at flyttingen var fullført, falt turnover i organisasjonene tilbake til nivået før flytting. Laudal og Hauge (2004) ser på sammenhenger mellom flytteperiodens lengde (fra beslutning til åpning på ny lokasjon), andel med spesialistkompetanse i staben og avstanden fra Oslo på den ene siden, og andelen som flytter med, på den andre. De finner at kort flytteavstand gjør at flere flytter med. Det samme gjør andelen med spesialistkompetanse, mens flytteperiodens lengde ikke ser ut til å ha noen

³ Naturvårdsverket: En del av virksomheten ble omlokalisert til Östersund 2006. Arbetsförmedlingen: En mindre del av virksomheten ble omlokalisert til Arvidsjaur i 2006. Elsäkerhetsverket: Hovedkontoret ble omlokalisert til Kristinehamn i 2007.

betydning. Laudal og Hauge (2004) skriver at utflytting fra Oslo gir lavere turnover, på sikt. De har ikke analyser av personaldata for å belyse denne effekten, men bygger på intervjudata.

Sunnevåg og Ekerhovd (2002) oppsummerer funn i litteratur omkring medflytting og rekruttering. De viser blant annet at da Norges geografiske oppmåling (NGO) ble flyttet fra Oslo til Hønefoss i 1972, flyttet mange av de ansatte med. Av de som arbeidet i NGO før flytting, arbeidet 62 prosent fortsatt i organisasjonen 2 år etterpå. En forklaring på disse tallene er at Hønefoss ikke er så langt fra Oslo, og at ansatte som dagpendlet fra Oslo, fikk regnet reisetiden som arbeidstid. Studier av NGOs virksomhet etter flyttingen tyder videre på at de ikke opplevde vesentlige rekrutteringsproblemer.

4.2.3 Oppgaveløsning etter flytting

Noen av spørsmålene vi stilte innledningsvis, er kun relevant for omlokaliserte, og ikke nyetablerte, virksomheter. Det ene er som følger: *Hvordan har den utflyttede/omlokaliserte virksomheten arbeidet med å forbedre virksomhetens oppgaveløsning etter flytting?*

Asplan Viak (2009) finner at to viktige grep for å sikre oppgaveløsning er gradvis flytting og særlige avtaler om pendling for ansatte i en periode. Pendling innebærer også (delvis) bruk av hjemmekontor samt kompensasjon for merutgifter knyttet til å ha to bosteder.

Norec ble flyttet fra Oslo til Førde i 2018. For å stimulere til medflytting og for å sikre bemanningen i en overgangsperiode, ble det inngått særlige avtaler med ansatte. Avtalene innebar tidsbegrenset økt lønn samt dekning av reise- og/eller flytteutgifter. Fjose et al. (2022) drøfter Norecs bruk av slike avtaler. De viser at 75 prosent av de ansatte sluttet i forbindelse med flyttingen, og at avtalene trolig var viktige for å sikre at en del fortsatte å arbeide i organisasjonen i en overgangsfase. Fjose et al. (2022) finner også at Norec har klart å oppfylle sitt samfunnsoppdrag gjennom og etter flytteprosessen. Det er sannsynlig at bruk av stimulanser og sikring av en viss kontinuitet i bemanningen var viktig for å klare dette. De fleste tidligere ansatte som hadde hatt særlige avtaler, svarte i intervjuer at det var personlige grunner som gjorde at de ikke flyttet permanent til Førde, og at ytterligere økonomisk stimulans ikke ville gjort noen vesentlig forskjell.

Sunnevåg og Ekerhovd (2002) omtaler flytting av Norsk Tipping fra Oslo til Hamar i 1975. Argumentene for å flytte virksomheten var delvis at de hadde delte og lite egnede lokaler i Oslo, og at det var behov for nytt produksjonsutstyr. Men det ble også hevdet at flytting ville kunne føre til lengre transporttid for tippekuponger og dermed tidligere innleveringsfrister. Transporttiden til ulike lokaliseringsteder ble testet ut. Av de 351 som var ansatt i Norsk Tipping da flyttevedtaket ble fattet, var det bare 7 ansatte som flyttet med. Men samtidig var det godt med søkere til stillingene på Hamar. Effektiviteten økte, noe som skyldtes både nytt utstyr og nye rutiner. Sunnevåg og Ekerhovd (2002) omtaler også flytting av Statens

sprengstoffinspeksjon fra Oslo til Tønsberg i 1970. 10 av 13 ansatte flyttet med, og rekruttering av nye ansatte gikk greit i Tønsberg.

I 1990 ble det vedtatt å flytte Statskogs ledelse og administrasjon fra Oslo til Namsos. Av de 38 ansatte flyttet fire med som en forsøksordning, men bare én på varig basis (Sunnevåg & Ekerhovd, 2002). Nyrekruttering gikk i hovedsak greit, men de slet med å rekruttere økonomer. Turnover sank til 2–3 prosent per år. En lav turnover kan ha både sine positive og negative sider, men i dette tilfellet oppfattet ledelsen den som lavere enn ønskelig.

Eksemplene over viser at flytteavstand har betydning for hvor mange ansatte som blir med. Flytter man kort, vil mange følge med. Hvis dagpendling er mulig, kan reisetid som arbeidstid kunne stimulere til å bli.

Det andre spørsmålet som ble stilt innledningsvis, og som kun var relevant for omlokaliserte virksomheter, er: *Hvilken betydning har følgende for at virksomheten kan løse sine pålagte oppgaver og levere på sitt samfunnsoppdrag: A) å få de ansatte til å flytte med, B) rekruttere nyansatte og C) beholde den riktige arbeidskraften både på kort og lang sikt?*

Erfaringene viser at fleste virksomhetene som flytter, mister en stor andel av de ansatte. Nyrekruttering er derfor helt avgjørende. Asplan Viak (2012) finner at rekruttering vanligvis går ganske greit, men at det er en stor fordel om det finnes en relevant høyere utdanningsinstitusjon på lokaliseringsstedet, samt andre arbeidsplasser med høye kompetansekrav. Selv om konkurranse om arbeidskraften kan være et problem, er det vanligvis en fordel om det allerede finnes andre arbeidsplasser med tilsvarende kompetansekrav. Flertallet som ble rekruttert til institusjonene dekket av Asplan Viak (2012), bodde i regionen da de ble rekruttert.

4.2.4 Faglige effekter

Asplan Viak (2009) finner at utflytting har ført til svekket tjenestetilbud i de fleste virksomhetene. Unntaket er én virksomhet som fungerte dårlig før flyttingen. Svekkelsen har sammenheng med at utflyttingen medførte at mange erfarne medarbeidere sluttet. For de fleste virksomhetene er analysen gjennomført relativt kort tid etter utflytting (1–2 år). I Asplan Viak (2009) framstår Kystverket som et unntak, delvis fordi organisasjonen ikke fungerte tilfredsstillende før flytting, fordi flyttingen ble bestemt tidligere enn for de andre institusjonene i studien, og fordi Kystverket etter flytting valgte en geografisk distribuert modell med 6 ulike lokasjoner. Flytting av Kystverket kan delvis ses som en løsning for å forbedre virksomhetens tjenester. Dette ser langt på vei ut til å ha lyktes. Den distribuerte organiseringen gjorde også at de fikk et bredere rekrutteringsgrunnlag enn om hele organisasjonen var blitt lokalisert i Ålesund – der de hadde hovedkontor.

Asplan Viak (2009) fant at de utflyttede virksomhetene klarte å rekruttere mange kompetente, men ganske unge og uerfarne, medarbeidere. De peker spesielt på at rekrutteringsgrunnlaget var godt for økonomer til Konkurransetilsynet (i Bergen) og for skipsteknikere til Sjøfartsdirektoratet (i Haugesund). Men det var problemer med å rekruttere ledere og også enkelte spesialistfunksjoner. De fant at Konkurransetilsynet klarte å rekruttere svært kompetente, men lite erfarne, økonomer i Bergen. Videre klarte de gjennom omfattende satsing på opplæring å holde god kvalitet i tjenestene, men med lengre saksbehandlingstid som konsekvens.

Asplan Viak (2009) fant at Sjøfartsdirektoratet økte sine kjøp av tjenester for å sikre tilstrekkelig kapasitet, men at dette ikke var tilstrekkelig for å hindre økt saksbehandlingstid.

Asplan Viak (2009) drøfter betydningen av lokalisering for styringsdialogen og kontakten med de relevante aktørene i privat sektor. Nærhet har både fordeler og ulemper. Forfatterne finner ikke at utflyttingen har påvirket styringsdialogen med eierdepartementet. Men forholdet til bransjene er endret. Bransjeorganisasjonene, som blant annet driver påvirkningsarbeid, holder gjerne til i Oslo. Utflyttingen har for enkelte av direktoratene redusert avstanden til virksomhetene i bransjen. Virkningene av utflyttingen er avhengig blant annet av hva slags kontakt (fysisk tilsyn, dialog, mv.) direktoratene har med virksomhetene. Med tilsynsansvar er det fordelaktig med en viss avstand, men nødvendig avstand krever ikke flytting til en annen region.

Holsen (2006) skriver at en hovedbegrunnelse for omlokalisering av tilsynsorganer rundt 2005 var et ønske om å styrke tilsynsorganenes autonomi. Flytting fra fagdepartement og bransjeorganisasjoner skulle skape en nødvendig avstand. Dette er et hensyn som i liten grad er dekket i studiene av virkningene av lokaliseringsbeslutningene. Egeberg og Trondal (2011) og Jacobsen og Trondal (2024) er studier av om utflytting styrker virksomhetenes autonomi. Studiene er basert på spørreundersøkelser («Statsansattundersøkelsen») blant ansatte i statlige institusjoner. Spørsmålene omhandlet blant annet vurderinger av betydningen av de relevante departementenes oppfatninger knyttet til saker som underliggende etater hadde ansvar for. Videre var det spørsmål om graden av kontakt med departementet. Hovedkonklusjonen i begge studiene er at fysisk avstand til departementet ikke påvirker virksomhetenes autonomi. Kontakten med departementet opprettholdes (om enn i annen form), og de ansatte legger like sterk vekt på politiske forhold når de tar sine beslutninger, uavhengig av hvor virksomheten er lokalisert.

4.2.5 Erfaringer med effektivisering

Laudal og Hauge (2004) viser at en del av de statsinstitusjonene som ble flyttet ut av Oslo på 1990-tallet, gjorde organisatoriske grep for å løse problemer knyttet til rekruttering på den nye lokasjonen. For eksempel beholdt Domstolsadministrasjonen sin IKT-enhet i Oslo, selv om den øvrige administrasjonen flyttet ut. Også Nasjonalbiblioteket beholdt enkelte fagenheter i Oslo. Statskogs sentraladministrasjon ble

omorganisert slik at det nye hovedkontoret i hovedsak fikk en administrativ funksjon, mens faglige oppgaver ble lagt til distriktskontorer, der det var bedre tilgang på arbeidskraft.

Laudal og Hauge (2004) viser at flere av virksomhetene i stor grad endret sin oppgaveløsning da de startet på ny lokasjon. Dette ga en betydelig effektivisering.

4.2.6 Betydning for kostnader

Flyttingene har medført store økonomiske kostnader. Asplan Viak (2009) beregner flyttekostnadene til mellom 645 000 og 1 358 000 kroner, dvs. i 2008-kroner. Dette tilsvarte mellom 1,0 og 1,3 ganger driftskostnadene per årsverk i organisasjonene.

Asplan Viak (2009) fant at etter utflyttingen var driftskostnadene i organisasjonene tilbake på om lag samme nivå som før flyttingen. Men etter flytting hadde de en vesentlig mindre erfaren stab, noe som isolert sett skulle tilsi lavere kostnader per ansatt. Enkelte av organisasjonene måtte tilby ganske høye lønninger for å tiltrekke seg arbeidskraft etter flyttingen. Man så at de som hadde etablert seg der det var godt rekrutteringsgrunnlag, måtte konkurrere med privat næringsliv om arbeidskraften. Flyttingen skjedde i en periode med høy etterspørsel etter arbeidskraft.

Dessuten økte reiseutgiftene litt eller mye i alle institusjonene, men dette utgjorde en liten kostnadskomponent. Tidsforbruket på reiser er da ikke medregnet.

Asplan Viak finner videre at husleiekostnadene per ansatt ble lite endret i de fleste organisasjonene, men Luftfartstilsynet fikk sterkt økte kostnader, noe som kan forklares med høy standard på de nye lokalene.

Asplan Viak (2009) laget en framskrivning av kostnadene og beregnet kostnadene for en periode på 15 år, inkludert flyttekostnadene. De finner at ingen av organisasjonene kom ut med noe lavere kostnader enn de ville hatt uten flytting, og flere av organisasjonene fikk økte kostnader.

Laudal og Hauge (2004) bygger mye av sin analyse av kostnadseffekter på CapGemini og Ernst & Young (2000). De konkluderer med at flertallet av virksomhetene har redusert sine kostnader noe som følge av utflyttingen.

Med henvisning til Statskontorets rapport fra 1998 omtaler Sunnevåg og Ekerhovd (2002) at leie av lokaler utgjorde den største delen av besparelsen ved utflytting av virksomhetene.

4.3 Oppsummering og suksessfaktorer

Det finnes flere studier i både Norge og utlandet som omhandler regionale effekter av lokaliseringspolitik. Disse viser i hovedsak at tilflyttede virksomheter har hatt begrenset betydning for mottakerstedenes utvikling. Det blir flere arbeidsplasser på stedene, men effektene begrenser seg i hovedsak til de nye arbeidsplassene. Flere av virksomhetene vokser imidlertid i etterkant av etablering. De fleste virksomhetene utgjør en liten andel av den totale sysselsettingen, dermed vil også virkningene på den regionale økonomien være små. En viktig, positiv, effekt er imidlertid at de statlige virksomhetene øker bredden i det lokale arbeidsmarkedet og tilfører viktige kompetansearbeidsplasser. De statlige arbeidsplassene er også mindre konjunkturutsatte.

Litteraturgjennomgangen viser at effekten av flere arbeidsplasser er størst for små kommuner og små regioner. Mange av virksomhetene blir imidlertid lagt til større steder. En viktig grunn til dette er behovet for å rekruttere spesialisert kompetanse, som er lettere på større steder. Det lokale rekrutteringsgrunnlaget fremstår som svært viktig for oppbyggingen av virksomhetene på det nye stedet, ettersom mesteparten av rekrutteringen skjer lokalt.

Etablering av statlige kompetansearbeidsplasser medfører en viss innflytting av personer med høy kompetanse. Det er særlig unge med høy utdanning som flytter til regionen. Erfarne medarbeidere flytter sjelden med i forbindelse med omlokalisering av virksomheter. Avstand mellom gammelt og nytt lokaliseringssted er avgjørende for hvor mange som flytter med ved omlokaliseringer. Jo kortere flytteavstand, jo flere vil følge med i flytteprosessen.

Litteraturgjennomgangen viser at det i hovedsak er beskjedne ringvirkninger av utlokalisering, utover den direkte effekten av virksomhetenes etablering. Det er litt ulikt i hvilken grad studiene kan vise til positive ringvirkninger og multiplikatoreffekter, men de som påvises, er beskjedne. Virksomhetene har i liten grad bidratt til utvikling av ny næringsvirksomhet i privat sektor. Det samme gjelder fortrenkningseffekter, hvor økt etterspørsel eller arbeidskraft i offentlig sektor reduserer sysselsetting i privat sektor. I den grad det påvises, blir det vurdert å ha liten betydning. I noen tilfeller antas det at de negative fortrenkningseffektene oppveies av de positive ringvirkningene. Presset på eksisterende arbeidsmarked har også vært lite problematisk, kanskje bortsett fra i en kort periode. Over tid endres mønstre i flytting, pendling og arbeidsledighet, og en ny situasjon etableres.

Samarbeid med FoU-miljøer er ansett som viktig, spesielt med tanke på rekruttering, men bortsett fra noen viktige unntak, som mellom Konkurransetilsynet og fagmiljøet innen konkurranseøkonomi ved Norges Handelshøyskole i Bergen, har samarbeidet vært begrenset. En annen viktig regional effekt som det vises til, er at visse former for etterspørsel kan ha en strategisk betydning og gi positive effekter for regionen. Dette gjelder særlig virksomhetenes bruk av flyreiser og posttjenester.

Når det gjelder studier som omhandler virksomhetsinterne effekter, viser litteraturgjennomgangen at det finnes få studier som omhandler dette. Funnene er sporadiske og til dels sprikende, men noe av det vi finner, er at nesten alle de utflyttede virksomhetene klarer å dekke sitt kompetansebehov, i hvert fall på sikt. De fleste virksomhetene som flytter, har mistet en stor andel ansatte, derfor har nyrekruttering vært helt avgjørende. Rekruttering går vanligvis ganske greit, men det er eksempler på at virksomheter får problemer med å dekke kompetansebehovet. Dette gjelder spesielt virksomheter som trenger mye spesialisert kompetanse, og som lokaliseres i små arbeidsmarkedsregioner uten relevante høyere utdanningsinstitusjoner på lokaliseringsstedet, eller steder som ikke har andre arbeidsplasser med høye kompetansekrav. I enkelte tilfeller har det vist seg vanskelig å rekruttere høy kompetanse på steder med lavt utdanningsnivå. Det har vist seg lettere å rekruttere kompetanse som er mindre spesialisert.

Utflytting av virksomheter har ført til svekket tjenestetilbud i de fleste virksomhetene i en overgangsperiode. Dette har sammenheng med at institusjonene har mistet mange erfarne medarbeidere. Men det er ikke tegn til varige svekkelser i effektivitet og kvalitet. Erfaringen fra flyttingen av Norec var at et viktig grep for å sikre kontinuitet i oppgaveløsning var gradvis flytting og bruk av avtaler om pendling og hjemmekontor for ansatte i en periode.

Utflyttingene har ikke påvirket styringsdialogen med eierdepartementet for de statlige tilsynene i Norge. Virkningene av utflyttingen er blant annet avhengig av hva slags kontakt direktoratene har med virksomhetene. Fysisk avstand til departementet påvirker ikke institusjonens autonomi. Men forholdet til bransjene er endret som følge av større avstand, noe som har både positive og negative konsekvenser.

Flyttingene medfører økte kostnader, men driftskostnadene i organisasjonene faller etter en stund tilbake på omtrent samme nivå som før flyttingen. Reiseutgiftene øker, men utgjør en liten kostnadskomponent. Utviklingen i kostnader til husleie er ikke entydig. I Norge finner man i hovedsak at husleiekostnadene ble lite endret i utflyttingene på 2000-tallet, mens i Sverige ble de sterkt redusert i forbindelse med utflyttingene på 1970-tallet.

Ett av tre sentrale mål for lokaliseringspolitikk i Norge er en jevnere fordeling av statlige arbeidsplasser. Erfaringen fra studien til Laudal og Hauge (2004) var at lokaliseringspolitikken i liten grad har bidratt til å oppfylle dette målet. Utlokaliseringene hadde i liten grad bidratt til å endre styrkeforholdet mellom Oslo og resten av landet. I samme periode som lokaliseringen har pågått, hadde andelen statstjenestemenn i Oslo økt. Laudal og Hauge (2004) finner imidlertid at utlokaliseringene har bidratt til oppfyllelsen av det tredje målet, som handler om at det skulle bygges opp profesjonelle fagmiljøer utenfor de større pressområdene. De fant flere eksempler på at lokaliseringen hadde bidratt til å bygge opp verdifulle fagmiljøer utenfor pressområdene. Nasjonalbibliotekets avdeling i Mo i Rana, Norsk Polarinstitut i Tromsø og samlingen av etater med ansvar for sikkerhetsarbeid i Tønsberg trekkes frem som gode eksempler på dette. Deres konklusjon var dermed at de regionale effektene av statlige utflyttinger har vært viktigere enn nasjonale fordelingsvirkninger.

Asplan Viak (2012) påpeker at intervjuene i deres studie viser at man lykkes best med lokaliseringspolitikken der hvor statlig virksomhet:

1. Forsterker et allerede eksisterende kompetansemiljø, om dette enten er innenfor offentlig eller privat sektor
2. Møter et regionalt FoU-miljø som er med og forsterker kompetansemiljøet, og der det kan utvikles samarbeid mellom den statlige virksomheten og FoU-miljøet
3. Engasjerer seg aktivt i regionale nettverk og samarbeider med andre regionale arbeidsgivere om rekruttering, særlig med tanke på at det er flere i en husholdning som bør ha jobb i regionen
4. Har interne opplæringsløp for personer der det ikke er krav til høyere utdanning i utgangspunktet

5. Utvikling i statlige arbeidsplasser

I dette kapittelet skal vi se nærmere på utviklingen i statlige arbeidsplasser i Norge, og hvordan utviklingen har fordelt seg regionalt. Vi ser nærmere på hvilke sentralitetsklasser som har hatt vekst i offentlige arbeidsplasser, og hvilke som har hatt nedgang. Vi ser deretter på hvilke etableringer og omlokaliseringer av statlige virksomheter som har skjedd siden 2005, og hva dette har betydd for utviklingen av vertskommunen. I kapittel 5.3 ser vi konkret på utviklingen i tre eksempelkommuner.

5.1 Hvilke arbeidsplasser er statlige?

Når vi skal se nærmere på utviklingen i statlige arbeidsplasser, må vi først definere hva som regnes som en statlig arbeidsplass. Det er ikke helt opplagt hva som skal regnes som statlige arbeidsplasser, og hva som ikke skal være med. I tabell 5-1 har vi vist ulike kategorier av virksomheter som kan inngå i det vi kaller statlige arbeidsplasser.

Tabell 5-1: Kategorier av statlig virksomhet.

1	Departementene, Stortinget, Sametinget, domstolene i Norge, statsministerens kontor, med underliggende virksomheter.
2	Helseforetakene og statsforetak (for eksempel Statnett, Enova, Statkraft)
3	Den norske kirke
4	Særlovsforetak (for eksempel Folketrygdfondet, Vinmonopolet, Innovasjon Norge, Norsk Tipping AS)
5	Selskap som staten eier 100 prosent (for eksempel Posten Bring AS, Avinor AS, Nye Veier AS)
6	Aksjeselskap hvor staten eier under 100 prosent (Yara ASA, Telenor ASA, Norsk Hydro ASA, Kongsberggruppen, Equinor ASA, DnB ASA)

Kategori nummer 1, som gjelder departementene, Stortinget og lignende, er opplagt statlig. Kategori nummer 2 (helseforetak og statsforetak) inngår også som oftest i det vi kaller statlig virksomhet, men er organisert som egne foretak med egne foretakstyper.

Det skjer av og til at institusjoner skifter kategori. Eksempler på det er at Jernbaneverket som var i kategori 1 i 2016 ble til Bane Nor SF i 2017. Altså flyttet fra kategori 1 til kategori 2. Den norske kirke var også

i kategori 1 i 2016, men fra 2017 fikk Den norske kirke sin egen unike selskapsform. Kategori 4 og 5 blir som oftest ikke regnet med i statlig sektor i sysselsettingsstatistikken. I noen statistikker er «offentlig eide foretak» en egen kategori. Da inngår kategori 4 og 5 sammen med foretak som er 100 prosent eid av kommuner og fylkeskommuner. Kategori 6 er foretak som er delvis eid av det offentlige og som regel er regnet som privat sektor.

5.2 Den regionale fordelingen av statlige arbeidsplasser

Hvor mange arbeidsplasser det er i statlig sektor, avhenger altså av hvordan vi definerer statlige arbeidsplasser.

SSB har laget statistikk over antall statlige arbeidsplasser på kommunenivå siden 2016, der det er brukt den snevreste definisjonen. Statlige arbeidsplasser i denne statistikken er ansatte i departementene, Stortinget, Sametinget, domstolene i Norge, Statsministerens kontor, med underliggende virksomheter. Dette tilsvaret det som er lagt inn i kategori 1 i tabellen på forrige side.

Med denne definisjonen var det 178 610 ansatte i staten i slutten av 2023 (se tabell 5-2). Store enheter er universitetene (over 50 000 ansatte), forsvaret (omtrent 23 000 ansatte), politi- og lensmannsetaten (omtrent 20 000) og Nav (nesten 20 000).

De fleste ansatte i staten etter denne definisjonen er ansatt med arbeidssted i områder i sentralitet 1 eller 2. Sentralitet 1 gjelder Oslo og noen nabokommuner⁴, mens sentralitet 2 omfatter større kommuner sentralt på Østlandet, samt byer som Stavanger, Bergen, Trondheim og områdene rundt. Sentralitet 1 og 2 har hver 29,2 prosent av de statlige arbeidsplassene i landet i 2023. Andelen som har arbeidssted i en kommune i sentralitetsklasse 6, er mindre enn én prosent. Vi kan slå fast at statlige arbeidsplasser i stor grad er konsentrert til de sentrale områdene i landet.

⁴ Bærum, Lillestrøm, Lørenskog og Rælingen

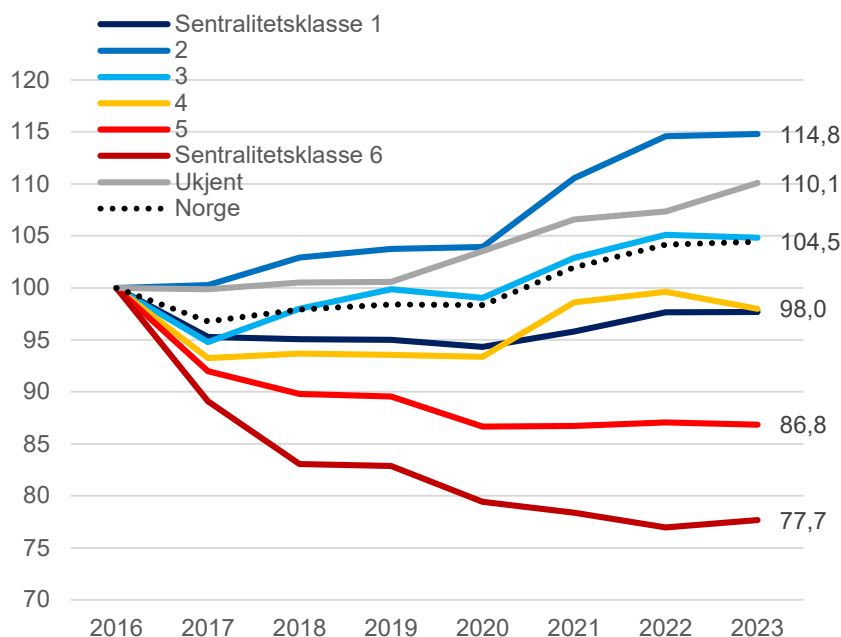
Tabell 5-2: Antall arbeidsforhold i staten i 2016 og 2023, andeler i ulike sentralitetsklasser og endring fra 2016 til 2023. Kilde SSB tabell 12628.

	2016	2023	Andel 2016	Andel 2023	Endring	Endring %
Sentralitet 1	53 474	52 239	31,3 %	29,2 %	-1 235	-2,3 %
Sentralitet 2	45 368	52 082	26,5 %	29,2 %	6 714	14,8 %
Sentralitet 3	28 545	29 921	16,7 %	16,8 %	1 376	4,8 %
Sentralitet 4	12 405	12 156	7,3 %	6,8 %	-249	-2,0 %
Sentralitet 5	6 269	5 444	3,7 %	3,0 %	-825	-13,2 %
Sentralitet 6	2 114	1 642	1,2 %	0,9 %	-472	-22,3 %
Ukjent	22 822	25 126	13,3 %	14,1 %	2 304	10,1 %
Norge	170 997	178 610	100 %	100 %	7 613	4,5 %

Den samlede veksten i antall arbeidsforhold har vært 4,5 prosent i de sju årene fra 2016 til 2023. Den reelle veksten har imidlertid vært høyere, siden de 4 424 ansatte i Jernbaneverket i 2016 ble overført til det nye Jernbanedirektoratet (230 ansatte) og Bane Nord (4 194 ansatte) fra 2017. De ansatte i Bane NOR er imidlertid ikke med i denne statistikken, ettersom de faller utenfor den snevre definisjonen som er brukt i denne statistikken. Den norske kirke var også med i tallgrunnlaget i 2016 med sine 1 693 ansatte, men falt ut av statistikken fra og med 2017. Hvis vi korrigerer for dette, har det vært en vekst på 13 501 ansatte i staten fra 2016 til 2023, tilsvarende 8,2 prosent.

Det er en viss usikkerhet knyttet til at 14,4 prosent av de statlige arbeidsplassene ikke er plassert i noen av sentralitetsklassene. Antakelig er mange av de uplasserte arbeidsplassene i forsvaret. Det kan gjøre at andelen i de minst sentrale områdene blir undervurdert.

Endringene i antall arbeidsplasser fra 2016 til 2023 ser også ut til å ha vært sentraliserende ved at antall ansatte har blitt ganske sterkt redusert i sentralitetsklasse 5 og 6, selv om det har vært vekst i antall arbeidsplasser i denne perioden. Vi kan illustrere utviklingen av antall statlige arbeidsplasser i de ulike områdene i figur 5-1:



Figur 5-1: Antall ansatte i staten, indeksert slik at nivået i 2016=100. Kilde SSB tabell 12628.

Det har ikke vært vekst i antall statlige arbeidsplasser i sentralitetsklasse 1 i denne perioden. Det har faktisk vært en liten nedgang, på to prosent, i antall statlige arbeidsplasser i sentralitetsklasse 1 fra 2016 til 2023.

Som vi ser av figuren, var det en nedgang i antall arbeidsplasser i staten både nasjonalt og i sentralitetsklasse 1 fra 2016 til 2017. Det kommer av at Kirken og Jernbaneverkets ansatte falt ut av statistikken dette året. Mange av disse ansatte var nok lokalisert i Oslo.

Sentralitetsklasse 2 har hatt den klart sterkeste veksten. Her har antall statlige arbeidsplasser økt med 14,8 prosent i de sju årene fra 2016 til 2023. Sentralitetsklasse 3 har hatt nest høyest vekst, 4,5 prosent, i denne perioden.

Antall statlige ansatte i sentralitetsklasse 6 har falt med hele 22,3 prosent i de siste sju årene, mens sentralitetsklasse 5 har hatt en nedgang på 13,2 prosent. De store byene utenom Oslo har således fått all vekst i antall statlige arbeidsplasser i denne perioden. Oslo har noe svakere vekst, mens det har vært en sterk nedgang i distriktene.

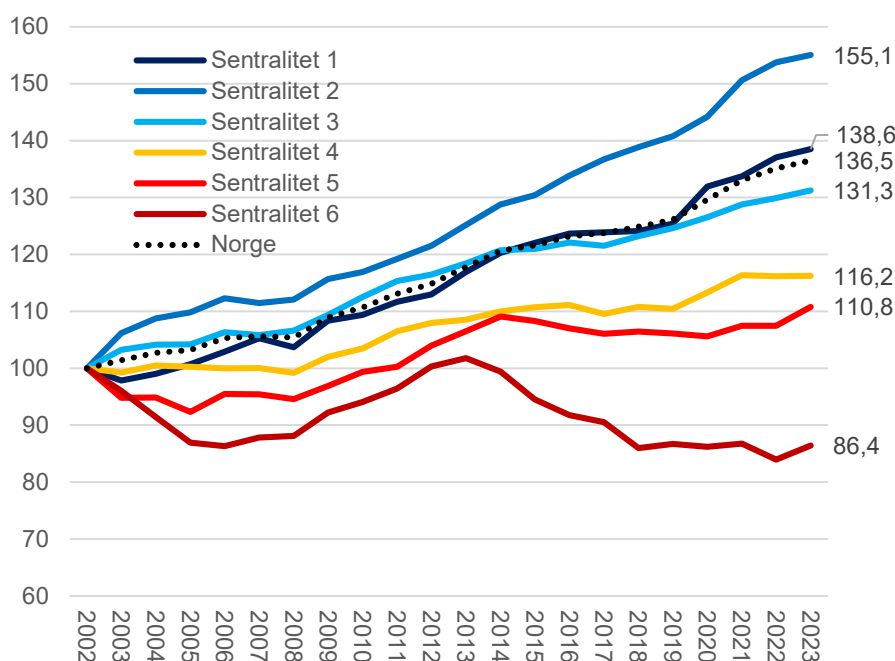
Det har altså vært en sterk sentralisering av statlige arbeidsplasser i årene fra 2016 til 2023, selv om det ikke har vært vekst i statlige arbeidsplasser i Oslo. Men hva med årene forut for denne perioden? For å svare på det, må vi se på data fra registerbasert sysselsettingsstatistikk hvor statlig sektor er definert bredere. Det viktigste forskjellen er at nå er helseforetakene definert inn som en del av statlig sektor. Mesteparten av arbeidsplassene i det som nå er helseforetakene, var en del av fylkeskommunal virksomhet inntil 2002. Vi tar derfor utgangspunkt i 2002 når vi bruker denne datakilden.

Tabell 5-3: Antall sysselsatte i statlig virksomhet etter arbeidssted. Kilde: SSB registerbasert sysselsettingsstatistikk.

Område	2002	2023	Andel 2002	Andel 2023	Endring	Endring %
Sentralitet 1	69 834	96 759	29,0 %	29,4 %	26 925	38,6 %
Sentralitet 2	70 903	109 936	29,5 %	33,5 %	39 033	55,1 %
Sentralitet 3	54 185	71 126	22,5 %	21,6 %	16 941	31,3 %
Sentralitet 4	24 496	28 468	10,2 %	8,7 %	3 972	16,2 %
Sentralitet 5	16 270	18 028	6,8 %	5,5 %	1 758	10,8 %
Sentralitet 6	5 012	4 331	2,1 %	1,3 %	-681	-13,6 %
Norge	240 700	328 648	100 %	100 %	87 948	36,5 %

Ifølge denne statistikken (tabell 5-3) var det 240 700 personer som hadde arbeid i staten som hovedsysselsetting i 2002, mens det var 328 648 sysselsatte i staten i 2023. Antall statlige arbeidsplasser har økt med 36,5 prosent i løpet av disse 21 årene. Samlet sysselsettingsvekst i landet har vært mellom 25 og 26 prosent i denne perioden. Sysselsettingsveksten i statlig sektor har altså vært betydelig sterkere enn den generelle veksten.

Den geografiske fordelingen av veksten i statlig sektor i perioden 2002–2023 er ikke vesentlig forskjellig fra den fordelingen vi viste for perioden 2016–2023. Den sterkeste veksten har kommet i sentralitetsklasse 2. Sentralitetsklasse 6 har hatt nedgang. Når helseforetakene inkluderes, har sentralitetsklasse 6 nå 1,3 prosent av de statlige arbeidsplassene. En annen likhet er at sentralitetsklasse 1 ikke har hatt en spesielt sterk økning i statlige arbeidsplasser. Veksten i antall statlige arbeidsplasser i sentralitetsklasse 1 er bare litt sterkere enn veksten i antall statlige arbeidsplasser på landsbasis.



Figur 5-2: 5Antall sysselsatte i statlig virksomhet etter arbeidssted, indeksert slik at nivået i 2002=100. Kilde: SSB registerbasert sysselsettingsstatistikk.

Figur 5-2 viser at sentraliseringen av statlige arbeidsplasser har hatt ulike faser. Fram til 2005 var det store forskjeller i veksten mellom de ulike sentralitetsklassene. Fra 2005 til 2013 var veksten ganske lik for sentrale strøk og distriktene. Etter 2013 har det blitt en sterk sentralisering av statlige arbeidsplasser.

Hvorfor sentraliseres staten?

Hvorfor skjer det en så sterk sentralisering av statlige arbeidsplasser? Det er ingenting som tyder på at dette er en bevisst politikk, så det må være noen andre mekanismer som gjør at staten sentraliserer virksomheten. Det er minst fire sentrale forhold som driver sentraliseringen av staten.

Tjenestetilbudet må stå i forhold til innbyggertallet. En del av statlig virksomhet består i oppgaver knyttet til befolkningen. Det gjelder for eksempel Nav, politiet, sykehus og utdanningsinstitusjoner. Dette er tjenester som er geografisk spredt, og som naturlig må dimensjoneres etter hvor mange innbyggere som trenger tjenestene. Når befolkningen sentraliseres, vil en bemanne opp disse tjenestene i sentrale strøk, mens det trengs mindre personell til å betjene befolkningen i de krympende distriktene. Dette forklarer ikke helt styrken til sentraliseringen av statlig sektor, ettersom arbeidsplassene i statlig sektor har blitt sentralisert sterkere enn befolkningen.

Effektivisering og digitalisering av offentlige tjenester. De statlige virksomhetene er hver for seg pålagt å arbeide for å øke effektiviteten. Samtidig har den teknologiske utviklingen innenfor IT og digitalisering gjort at mange virksomheter ikke trenger å være like tilgjengelig for publikum som tidligere. For mange statlige virksomheter, som for eksempel Nav, politi og domstoler, har det resultert i at en samler

seg på færre steder. I de fleste tilfeller vil det bety at små kontorsteder i distriktene blir lagt ned slik at virksomheten konsentreres til mer sentrale steder.

Høyt kompetansebehov i statlig virksomhet. Statlig virksomhet har stort behov for ansatte med høy formell kompetanse. Andelen av ansatte i statlig sektor som har høyere utdanning, er høyere enn i de andre sektorene. Samtidig har det vært et argument at det er viktig å ha gode fagmiljøer. Det har favorisert lokalisering til større byer hvor det er lettere å rekruttere høy og spesialisert kompetanse.

Endring i organisering av statlige virksomheter. En annen forklaring er at en har gått fra en geografisk basert til en funksjonsbasert organisering med færre og større virksomheter. Mange virksomheter har også gått fra en fylkesbasert regionstruktur til en struktur med færre regioner (Meld. St. 27, 2022-2023). Dette er nært relatert til punktet over om effektivisering av tjenester. En annen motivasjon er dessuten å sikre kvalitativt bedre og mer likeverdige tjenester, uavhengig av bosted.

5.3 Regionale effekter av nyetablering og utflytting

Så langt har vi beskrevet hvordan antall sysselsatte i statlig virksomhet er fordelt mellom ulike sentralitetsklasser, og hvordan utviklingen i antall statlige sysselsatte har vært i ulike sentralitetsklasser de siste årene. I dette kapittelet skal vi undersøke hvilken effekt nyetablering og utflyttinger av statlige virksomhet har hatt i denne sammenhengen.

5.3.1 Omfanget av nyetablering og utflytting av virksomheter

Det har skjedd en rekke nyetableringer og utflyttinger av statlige virksomheter de siste tiårene. Det finnes ingen fullstendig oversikt over hvor mange virksomheter som har blitt flyttet og/eller etablert på et sted utenfor Oslo. KDD har imidlertid utarbeidet en intern oversikt, basert på deres kjennskap til lokaliseringssaker. Denne viser at det mellom 2005 og 2023 har skjedd 81 tilfeller av utflytting fra eller nyetablering utenfor Oslo. Hvis vi slår sammen disse to kategoriene, kan vi kalle de utlokaliseringene. Vi har gått gjennom lista over utlokaliseringer og har identifisert 76 av disse i Enhetsregisteret. Lista med de 81 utlokaliseringene omfatter mange ulike virksomheter. Noen er statlig kjernevirksomhet (kategori 1 i tabell 5-1), mens andre er stiftelser eller aksjeselskap som er statlig eiet (kategori 5 i tabell 5-1). Enkelte virksomheter har vært gjennom ulike omorganiseringer etter utflytting fra Oslo og har derfor vært vanskelig å identifisere.

I lista over utlokaliseringer fra KDD er det også angitt antall ansatte i virksomhetene som ble flyttet ut. Disse tallene har vi sammenliknet med antall ansatte som virksomhetene oppgir å ha i 2023. Her har vi brukt Enhetsregisteret som kilde. I noen tilfeller er antall ansatte i 2023 lavere enn det som ble oppgitt,

men i andre tilfeller var antallet høyere. En del av virksomhetene som ble utlokalisert, har ikke fått egne virksomhetsnummer, men har inngått i eksisterende virksomheter. For disse er det vanskelig å finne ut hvor mange ansatte den utflyttede virksomheten hadde i 2023. For å tallfeste hvor mange statlige arbeidsplasser som har blitt flyttet ut, må vi derfor bruke de tallene for antall ansatte som ble oppgitt i lista til KDD.

Først kan vi se hvilke kommuner som fikk tilflytting av statlige arbeidsplasser som følge av disse utlokaliseringene. Tallene vises i tabell 5-4.

Ås kommune fikk det klart største antallet. Det var 770 ansatte som ble flyttet til Ås i 2021: Veterinærhøgskolen og Veterinærinstituttet. Ås var også den kommunen som fikk størst tilførsel av arbeidsplasser som prosent av samlet antall arbeidsplasser i kommunen. De 770 ansatte utgjorde 6,6 prosent av antall sysselsatte etter arbeidssted i kommunen.

Dernest var det Bergen, Skien, Trondheim, Stavanger og Sogndal som fikk flest nye statlige arbeidsplasser som følge av utlokaliseringene.

Tabell 5-4: Vertskommuner for statlige utflyttinger etter 2005, sentralitetsklasse til vertskommunen, antall utflyttinger, antall ansatte i de utflyttede virksomhetene, antall sysselsatte med arbeidssted i vertskommunen i 2023 og andelen som de utflyttede virksomhetene utgjorde av antall sysselsatte (etter arbeidssted) i vertskommunen.

Kommune	Sentralitetsklasse	Antall	Antall ansatte	Sysselsatte	Andel
Ås	2	2	770	11626	6,6 %
Bergen	2	7	177	178758	0,1 %
Skien	3	3	124	26643	0,5 %
Trondheim	2	6	121	131160	0,1 %
Stavanger	2	6	105	89512	0,1 %
Sogndal	5	3	102	7314	1,4 %
Tynset	5	3	96	3357	2,9 %
Kristiansand	3	1	67	62424	0,1 %
Hamar	2	3	63	20593	0,3 %
Målselv	5	1	62	3521	1,8 %
Kristiansund	4	1	48	11673	0,4 %
Åmot	5	2	44	1839	2,4 %
Bodø	3	3	43	29321	0,1 %
Tromsø	3	6	42	46459	0,1 %
Sunnfjord	4	2	42	12680	0,3 %
Lillestrøm	1	1	40	43072	0,1 %
Lillehammer	3	2	40	16803	0,2 %
Steinkjer	4	2	39	11412	0,3 %
Tønsberg	2	2	36	33928	0,1 %
Porsgrunn	3	1	30	18299	0,2 %
Elverum	3	1	30	10413	0,3 %
Molde	4	1	30	19571	0,2 %
Narvik	4	1	30	10195	0,3 %
Moss	2	1	28	21781	0,1 %
Halden	3	1	26	13123	0,2 %
Harstad	4	1	23	12611	0,2 %
Gjøvik	3	1	22	17690	0,1 %
Lærdal	6	1	20	1065	1,9 %
Sortland	4	1	17	5399	0,3 %
Ålesund	3	2	16	38728	0,0 %
Vardø	6	1	14	900	1,6 %
Midt-Telemark	4	1	10	4629	0,2 %
Voss	4	1	10	7621	0,1 %
Ringerike	3	1	8	14588	0,1 %
Alstahaug	5	1	6	3818	0,2 %
Dovre	6	1	4	1267	0,3 %
Tinn	5	1	4	2588	0,2 %
Totalsum		75	2389		

Effekten som utflyttingene har på utviklingen i vertskommunen, vil være større dess mindre kommune det er snakk om. Dermed er det relevant å se på andelen som den utflyttede virksomheten utgjør av samlet antall arbeidsplasser i vertskommunen. Det er som nevnt Ås kommune hvor utflyttet virksomhet hadde den største andelen med 6,6 prosent. Dernest var det Tynset (2,9 prosent), Åmot (2,4 prosent), Lærdal (1,9

prosent), Målselv (1,8 prosent) Vardø (1,6 prosent) og Sogndal (1,4 prosent) hvor de utflyttede virksomhetene var relativt størst.

I tabellen under er det også angitt hvilken sentralitetsklasse som kommunene er i.

Tabell 5-5: Antall statlige virksomheter og samlet antall ansatte som har blitt flyttet ut fra Oslo i perioden 2005–2023 etter sentralitetsklassen til kommunen som virksomheten ble flyttet til.

Sentralitet	Antall virksomheter	Antall ansatte
1	1	40
2	27	1300
3	22	448
4	11	249
5	11	314
6	3	38
Sum	75	2389

Sentralitet 1 er Oslo og nabokommunene Bærum, Lillestrøm, Lørenskog og Rælingen. En av virksomhetene ble flyttet til Lillestrøm, som er i sentralitetsklasse 1. Det var flest utflyttinger (27) til sentralitetsklasse 2, som blant annet omfatter Bergen, Trondheim og Stavanger. 22 utflyttede virksomheter havnet i sentralitetsklasse 3, som omfatter byer som Kristiansand, Skien, Bodø og Tromsø. 50 av utflyttingene skjedde altså internt innenfor de tre mest sentrale områdene. Det var bare tre virksomheter som ble flyttet ut til en av de minst sentrale kommunene i sentralitetsklasse 6, hvorav Kontoret for politiattester i Vardø er én.

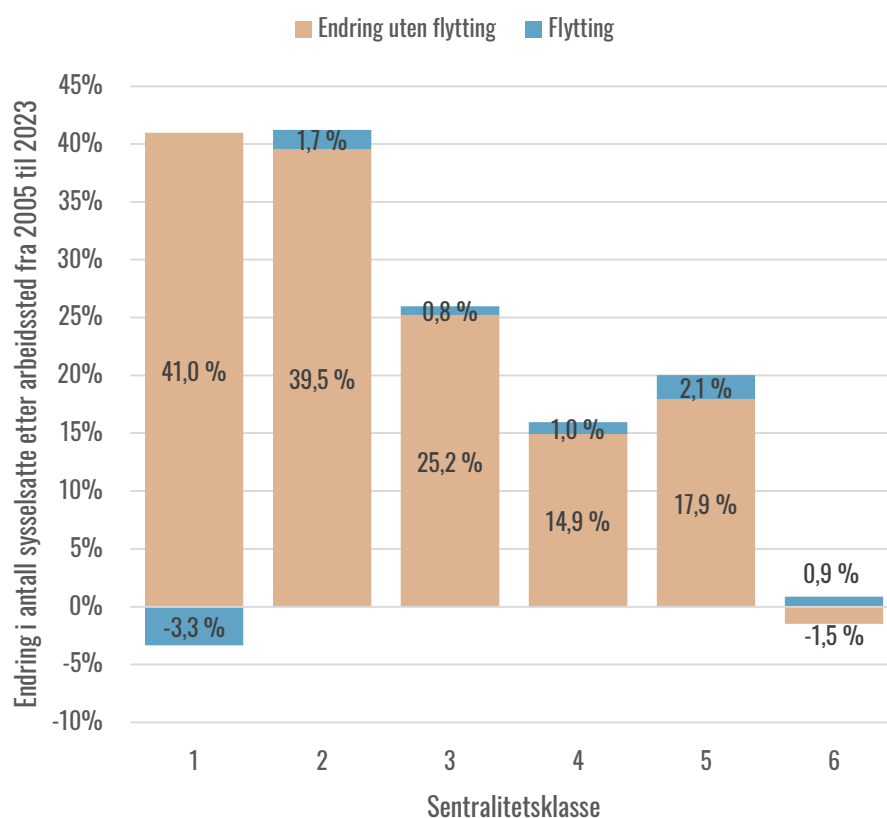
Tabell 5-6: Antall statlige arbeidsplasser i 2005 og 2023 (fra SSB registerbasert sysselsettingsstatistikk), endringer i antall statlige arbeidsplasser i perioden og antall statlige ansatte som er omfattet av utlokalisering av statlig virksomhet i perioden.

Sentralitet	2005	2023	Endring	Utlokalisering
1	70 796	96 759	25 963	-2 349
2	76 441	109 936	33 495	1 300
3	56 286	71 126	14 840	448
4	27 150	28 468	1 318	249
5	12 705	18 028	5 323	314
6	4 591	4 331	-260	38
SUM	247 969	328 648	80 679	2 349

Siden 40 ansatte flyttet internt i sentralitetsklasse 1 (utflytting til Lillestrøm), var det til sammen 2 349 statlig ansatte som flyttet ut fra sentralitetsklasse 1 til en kommune med lavere sentralitet (se tabell 5-6). De utflyttingene som er gjennomført etter 2005, har vært små, sammenliknet med den organiske utviklingen som har skjedd i statlig sektor i perioden. Det har vært en vekst på 80 679 statlige arbeidsplasser i denne perioden. I sentralitetsklasse 1 har antall statlige arbeidsplasser økt med 25 963, selv om altså 2 349 statlige arbeidsplasser har blitt flyttet ut i denne perioden.

Antall statlige arbeidsplasser i de minst sentrale områdene i sentralitetsklasse 6 har gått ned med 260 fra 2005 til 2023. 38 statlige ansatte ble flyttet til sentralitetsklasse 6.

Vi kan illustrere størrelsesforholdet mellom endringer som følge av utflyttinger og de andre endringene i antall statlige arbeidsplasser i figuren under. Vi ser da på endringene som prosent av antall statlige arbeidsplasser i 2005.



Figur 5-3: Endring i antall sysselsatte etter arbeidssted i statlig sektor fra 2005 til 2023. Kilde: SSB registerbasert sysselsettingsstatistikk.

Sentralitetsklasse 1 har hatt en vekst på 37,7 prosent i antall statlige arbeidsplasser i perioden 2005 til 2023. Utflyttingene i perioden tilsvarte 3,3 prosent av antall statlige arbeidsplasser i sentralitetsklasse 1 i 2005. Uten disse utflyttingene ville altså veksten ha vært 41 prosent.

Sentralitetsklasse 2 fikk klart flest antall statlige arbeidsplasser av disse utflyttingene. Sentralitetsklasse 2 hadde mange statlige arbeidsplasser i utgangspunktet, slik at utflyttingene bare tilsvarte 1,7 prosent av antall statlige arbeidsplasser i 2005. Sentralitetsklasse 3 og 4 fikk en tilførsel av statlige arbeidsplasser som utgjorde mindre enn én prosent.

Sentralitetsklasse 5 fikk den største tilførselen av statlige arbeidsplasser i prosent. Utflyttingene utgjorde 2,1 prosent av antall statlige arbeidsplasser i 2005. Sentralitetsklasse 5 har også hatt en sterkere vekst i antall statlige arbeidsplasser utenom utflyttingene enn sentralitetsklasse 4. Det kommer delvis av at antall statlige arbeidsplasser i sentralitetsklasse 5 i 2005 var lavt sammenliknet med 2004 og 2006. Dermed ble den prosentvise veksten fra 2005 til 2023 høyere enn om vi hadde brukt et annet startår i perioden. Vi så tidligere at sentralitetsklasse 5 har hatt lavere vekst enn sentralitetsklasse 4 når vi brukte tidsserier fra 2002 til 2023 eller 2016–2023.

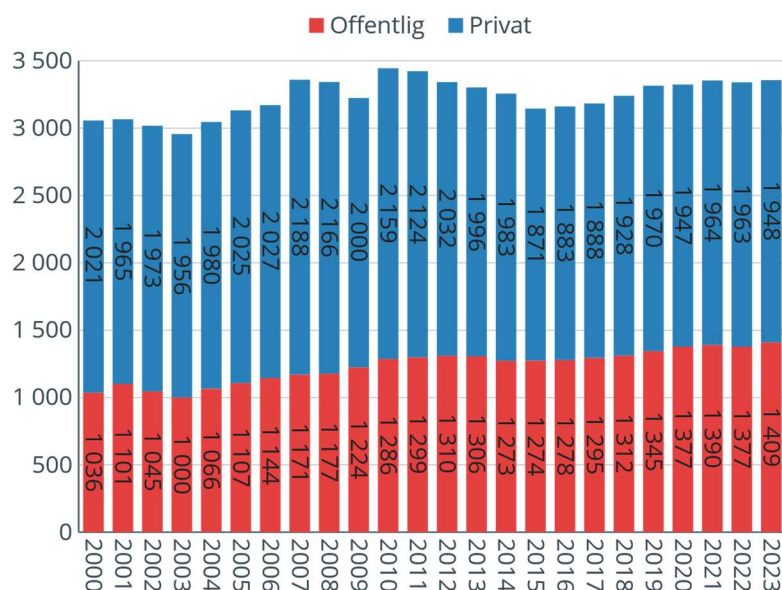
Utflyttingen av statlige arbeidsplasser har bidratt til å redusere sentraliseringen av statlige arbeidsplasser i perioden 2005 til 2023, men hovedtrenden er likevel at det har skjedd en klar sentralisering av statlige arbeidsplasser i perioden. Dette er omtrent den samme konklusjonen som ble trukket i rapporten fra Rogalandsforskning i 2004 (Laudal & Hauge, 2004):

«Avhengig av hvordan man avgrenser spørsmålet har det siden 1960 vært mellom 40 og 80 utlokaliseringer av statlig virksomhet i Norge. På tross av dette har hovedtrenden gått i retning av en sentralisering av statlige arbeidsplasser»

Som vist i tabell 5-4, er det flere kommuner i sentralitetsklasse 5 som har fått tilført statlige arbeidsplasser av et omfang som tilsvarer 2–3 prosent av samlet antall arbeidsplasser i kommunen. Vi skal se nærmere på utviklingen i tre av disse kommunene: Tynset, Sogndal og Åmot.

5.3.2 Tynset

Norsk helsearkiv ble etablert på Tynset i 2019, og er registrert med 42 ansatte i det første driftsåret (Enhetsregisteret). I tillegg ble det også oppført en nyetablering av en avdeling av Folkehelseinstituttet i 2022 med fem ansatte (Helsedataservice). Ifølge Enhetsregisteret var det 61 ansatte i Norsk helsearkiv på slutten av 2024, mens det var 14 ansatte i Folkehelseinstituttet avdeling Tynset på samme tid. Det er altså til sammen 75 ansatte i disse to institusjonene i Tynset på slutten av 2023.



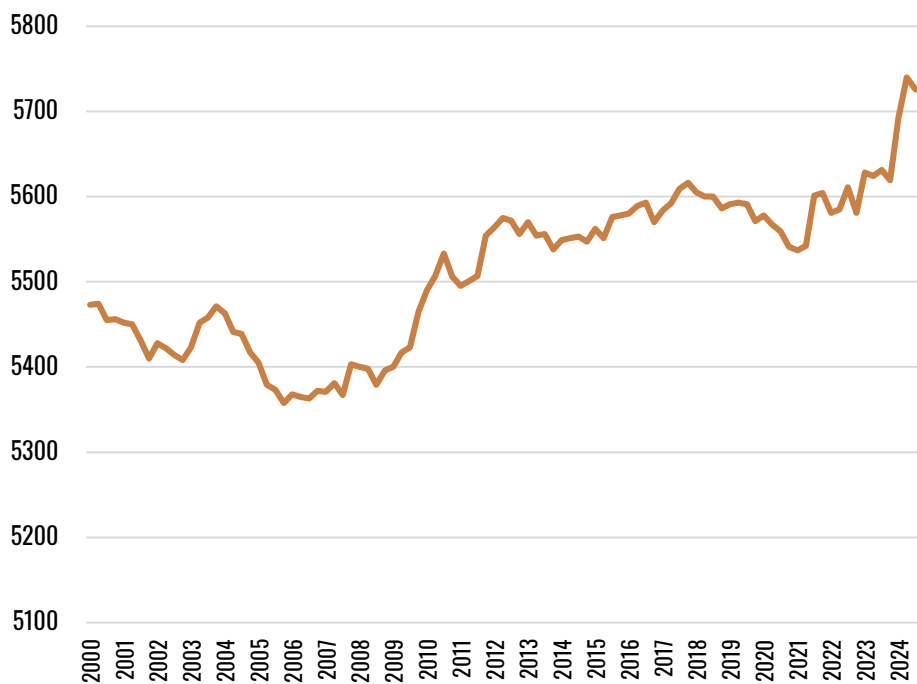
Figur 5-4: Antall sysselsatte etter arbeidssted i Tynset. Kilde: SSB registerbasert sysselsettingsstatistikk.

Tynset har 5 724 innbyggere (3. kvartal 2024). Det laveste antall innbyggere ble målt i 3. kvartal 2005, da det var 5 358 innbyggere. Det har altså vært en viss befolkningsvekst fra 2005 til 2023. En del av denne befolkningsveksten har vært ukrainske flyktninger. Det var registrert 196 innbyggere med opphav fra Ukraina i starten av 2024.

Tynset er en distriktskommune med negativ innenlands flyttebalanse og fødselsunderskudd, i likhet med mange andre distriktskommuner. Et relevant spørsmål er derfor i hvilken grad tilflyttingen av statlige arbeidsplasser har bidratt til å øke tilflyttingen (eller redusere utflyttingen) av nye innbyggere.

Empiriske analyser som Telemarksforsking har gjort, viser at det har vært en klar og signifikant sammenheng mellom vekst i antall arbeidsplasser og nettoflytting i norske kommuner i perioden fra 2003 til 2023. Analysene viser at en økt arbeidsplassvekst på én prosent i gjennomsnitt fører til en økning i nettoinnflyttingen tilsvarende 0,3 prosent av folketallet i de tre påfølgende årene. Effekten blir lavere i kommuner hvor en stor andel pendler ut og inn av kommunen, men Tynset har relativt små pendlingsandeler.

Etableringene i Tynset har altså ført til en vekst på 75 arbeidsplasser i perioden 2019 til 2024. Antall arbeidsplasser i kommunen (ifølge SSB registerbasert sysselsetting etter arbeidssted) var 3 315 i 2019 (se figur 5-4). De 75 nye arbeidsplassene førte til en ekstra vekst tilsvarende 2,3 prosent fram til 2024. Dette vil da normalt forbedre nettoflyttingen til kommunen med 0,7 prosent, tilsvarende 38 innbyggere.

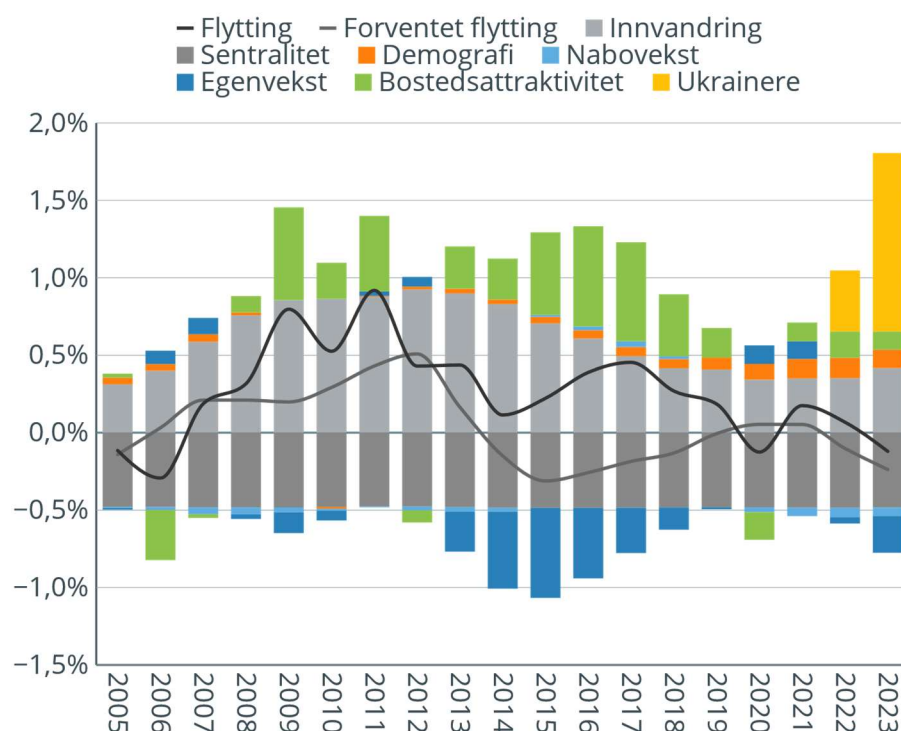


Figur 5-5: Antall innbyggere i Tynset, målt hvert kvartal. Kilde SSB befolkningsstatistikk.

Befolkningsstatistikken viser at det har vært vekst i folketallet i Tynset de siste tre årene (figur 5-5). Veksten i 2022 og 2023 kom imidlertid av at kommunen bosatte mange ukrainske flyktninger disse to årene. Det ville ha vært nedgang i folketallet uten ukrainere.

Denne beregnede effekten på 38 innbyggere baserer seg på den empiriske sammenhengen mellom arbeidsplassutvikling og nettoflytting i norske kommuner i perioden 2003–2023, altså et gjennomsnittstall for hva en endring i arbeidsplasser betyr for nettoflytting og befolkningsvekst. Spørsmålet da blir hvorvidt de statlige arbeidsplassene som er tilført kommunen, har gitt ekstra ringvirkninger eller tilleggseffekter som ikke blir fanget opp. En slik tilleggseffekt kan være ringvirkninger til øvrig nærings- og arbeidsliv. Slike ringvirkninger kan være et resultat av at virksomheten kjøper varer og tjenester fra næringslivet på stedet. Når vi bruker de empiriske sammenhengene mellom arbeidsplassvekst og flytting som grunnlag, vil normalt slike ringvirkninger være inkludert i disse beregningene. Tidligere analyser, omtalt i kapittel 4, konkluderer med at ringvirkningene fra statlige virksomheter er relativt små. Det er dermed liten grunn til å anta at de statlige virksomhetene som er utlokalisert, har større ringvirkninger fra eksterne kjøp av varer og tjenester enn annen type virksomhet.

En annen mulig effekt av at en kommune får tilført en statlig institusjon, kan tenkes å være økt bostedsattraktivitet som følge av økt optimisme i befolkningen, økt boligbygging og et mer variert arbeidsliv. Dette er forhold som kan tenkes å gjøre kommunen mer attraktiv som bosted og stimulere innflyttingen. En analyse av flyttetallene til Tynset kan avdekke om slike effekter har vært til stede.



Figur 5-6: Nettoflyttingen til Tynset, dekomponert i ulike drivkrefter. Tre års glidende gjennomsnitt.

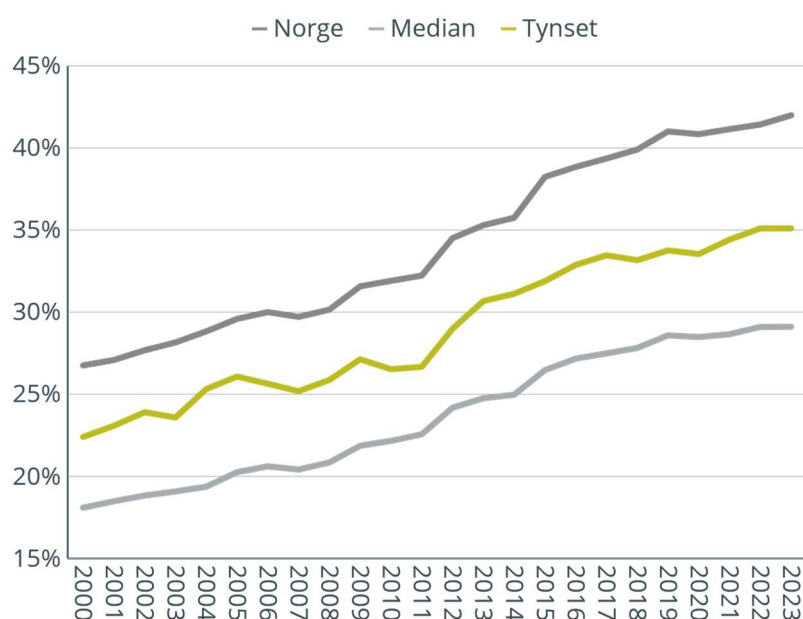
I figur 5-6 er nettoflyttingen til Tynset analysert⁵. Forventet nettoflytting til en kommune er et resultat av fem drivkrefter: Den nasjonale innvandringen, som forventes å fordele seg likt mellom kommunene i landet; arbeidsplassveksten i egen kommune (egenvekst); arbeidsplassveksten i kommuner som befolkningen pendler til (nabovekst); sentraliteten til kommunen og en demografisk komponent. Innflyttingen av ukrainske flyktninger er tallfestet i figuren, men er isolert fra analysen. Bosettingen av ukrainske flyktninger er å betrakte som en eksogen faktor som ikke er påvirket av arbeidsplassvekst, sentralisering eller andre forhold. Vi kan se at nettoflyttingen til Tynset var negativ i 2023, når ukrainere ikke regnes med.

I figuren er effekten som disse komponentene har hatt på nettoflyttingen, kvantifisert. Tynset har lav sentralitet, noe som har redusert nettoflyttingen med 0,5 prosent (av folketallet) hvert år. Arbeidsplassveksten i egen kommune var lav mellom 2023 og 2018, men var høy i 2020 og 2021. Arbeidsplassveksten i Tynset var relativt god i årene 2019 til og med 2021. Det kan delvis tilskrives at det var i disse årene at etableringen av Norsk helsearkiv tilførte nye arbeidsplasser i kommunen. Arbeidsplassvekst i nabokommuner har hatt liten effekt, siden Tynset er en kommune med lite pendling.

De grønne søylene i figuren er avvik mellom faktisk og forventet nettoflytting. Dette avviket brukes som indikator for bostedsattraktivitet. Tynset er en kommune som har hatt bedre nettoflytting enn forventet i de fleste periodene siden 2005. Utflyttingen av statlige arbeidsplasser til Tynset fikk effekt fra 2019. Bostedsattraktiviteten har ikke vært bedre etter 2019 enn i årene før 2019.

⁵ Modellen som er brukt i denne analysen, er nærmere beskrevet i boka «Hvordan skape vekst?» Cappelen Akademisk 2023

En annen effekt av å få tilført statlige arbeidsplasser er at dette ofte er kompetansekrevende arbeidsplasser. Omtrent 75 prosent av ansatte i staten har høyere utdanning. Distriktskommunene har generelt et lavere formelt utdanningsnivå enn sentrale strøk, og dermed vil tilførsel av statlige arbeidsplasser gjøre at utdanningsnivået heves. Det kan derfor være interessant å se utviklingen i utdanningsnivået i kommunen, for å se om tilførselen av statlig virksomhet har ført til en økning i utdanningsnivået (figur 5-7).



Figur 5-7: Andel av den sysselsatte befolkningen som har minst tre års høyere utdanning. Kilde: SSB registerbasert sysselsetningsstatistikk.

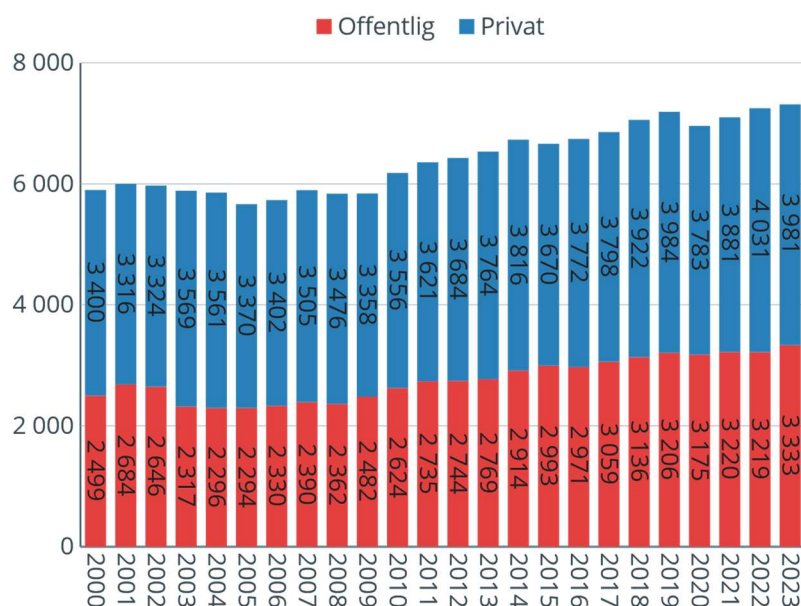
Andelen høyt utdannede øker både i landet og i de fleste kommunene ettersom de unge som kommer inn i arbeidslivet, har et høyere utdanningsnivå enn de som trer ut av arbeidslivet som pensjonister. Tynset har et utdanningsnivå (andel av den sysselsatte befolkningen med minst tre års høyere utdanning) som er under landsgjennomsnittet, men over medianen av norske kommuner. Siden utdanningsnivået er klart over medianen av norske kommuner, betyr det at utdanningsnivået i Tynset er høyere enn de fleste kommunene. Det har vært situasjonen i alle årene etter 2000. Hvis vi ser på rangeringen med hensyn til utdanningsnivå av de 357 kommunene i landet, hadde Tynset en rangering som nummer 83 i 2018, altså før utflyttingen av de statlige arbeidsplassene. I 2023 var rangeringen til Tynset nummer 74.

Konklusjonen er at utflyttingen av de statlige virksomhetene til Tynset har hatt en direkte positiv effekt på antall arbeidsplasser i kommunen, og at dette har bidratt til økt innflytting til kommunen. Effekten av de nye arbeidsplassene på innflyttingen vil antakelig være i størrelsesorden 38 ekstra innbyggere, eller 0,7 prosent av folketallet. Dette er en positiv effekt, men representerer ikke noe trendsifte i den langsiktige utviklingen i Tynset. Bostedsattraktivitet og utdanningsnivået har ikke endret seg nevneverdig etter at kommunen har fått tilført de statlige arbeidsplassene.

5.3.3 Sogndal

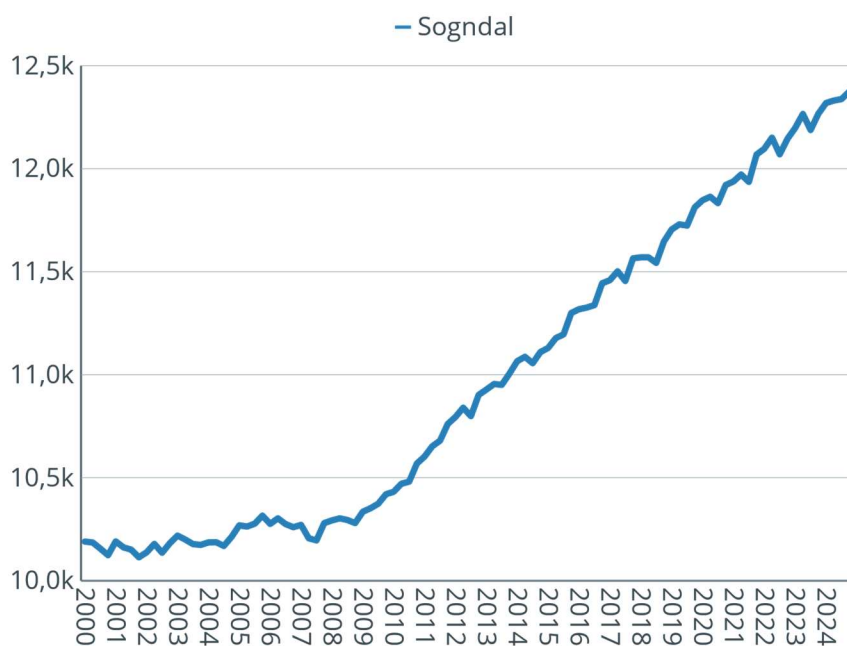
Sogndal har fått tilførsel av nye statlige arbeidsplasser gjennom to av utlokaliseringene som har skjedd etter 2005. Den største av disse er knyttet til det som i dag heter Digitaliseringsdirektoratet avdeling Leikanger. Leikanger var egen kommune på det tidspunktet, men har senere blitt slått sammen med Sogndal og Balestrand. Vi tar derfor utgangspunkt i dagens Sogndal i denne analysen, og bruker historiske tall for den sammenslåtte kommunen.

Ifølge Enhetsregisteret var det 147 ansatte i Digitaliseringsdirektoratet på slutten av 2023. I lista fra KDD var det i utgangspunktet 87 ansatte ved beslutning om utflytting i 2005 og åtte nye ansatte som følge av nye oppgaver i perioden 2013–2017. Det ble også etablert sju nye arbeidsplasser i Distriktssenteret i Sogndal i 2008. Ifølge Enhetsregisteret er det åtte ansatte i Distriktssenteret på slutten av 2023. Antall arbeidsplasser i de utflyttede statlige virksomhetene er altså høyere nå (155 arbeidsplasser), enn det som var oppgitt, som følge av at disse virksomhetene har vokst etter utflytting. I tabell 5-4 er det beregnet at Sogndal fikk 102 nye arbeidsplasser som følge av utlokaliseringen. Dette tilsvarte 1,4 prosent av antall arbeidsplasser i kommunen. De faktiske tall for antall arbeidsplasser i de utflyttede statlige arbeidsplassene i 2023 var altså 155, som tilsvarer 2,1 prosent av antall arbeidsplasser.



Figur 5-8: Antall sysselsatte etter arbeidssted i Sogndal. Kilde. SSB registerbasert sysselsettingsstatistikk.

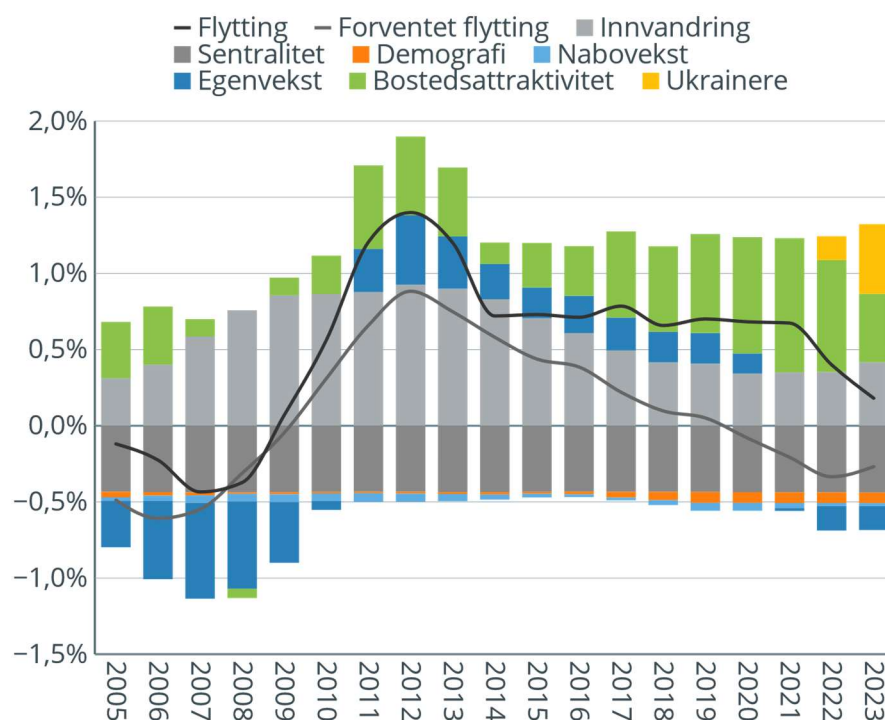
Sogndal har hatt en relativt god vekst i antall arbeidsplasser etter 2009 (se figur 5-8). Det har vært vekst i antall arbeidsplasser både i privat og offentlig sektor. Vekstimpulsen fra utlokaliseringene blir sterkere hvis vi tar utgangspunkt i antall arbeidsplasser i Sogndal i 2005, som var en del lavere enn i 2003. De 155 statlige arbeidsplassene som har blitt tilført kommunen, utgjør 2,7 prosent av antall arbeidsplasser i 2005. Vekstimpulsen fra utflyttingene har altså vært sterkere i Sogndal enn i Tynset.



Figur 5-9: Antall innbyggere i Sogndal, målt hvert kvartal. Kilde SSB befolkningsstatistikk.

Sogndal har hatt en sterk befolkningsvekst etter 2008 (se figur 5-9) og er blant kommunene i sentralitetsklasse 5 med høyest befolkningsvekst i denne perioden. Sogndal har en relativt ung befolkning med fødselsoverskudd. Mye av befolkningsveksten i 2022 og 2023 skyldes at det ble bosatt mange ukrainske flyktninger, men det ville ha vært befolkningsvekst også uten disse flyktningene.

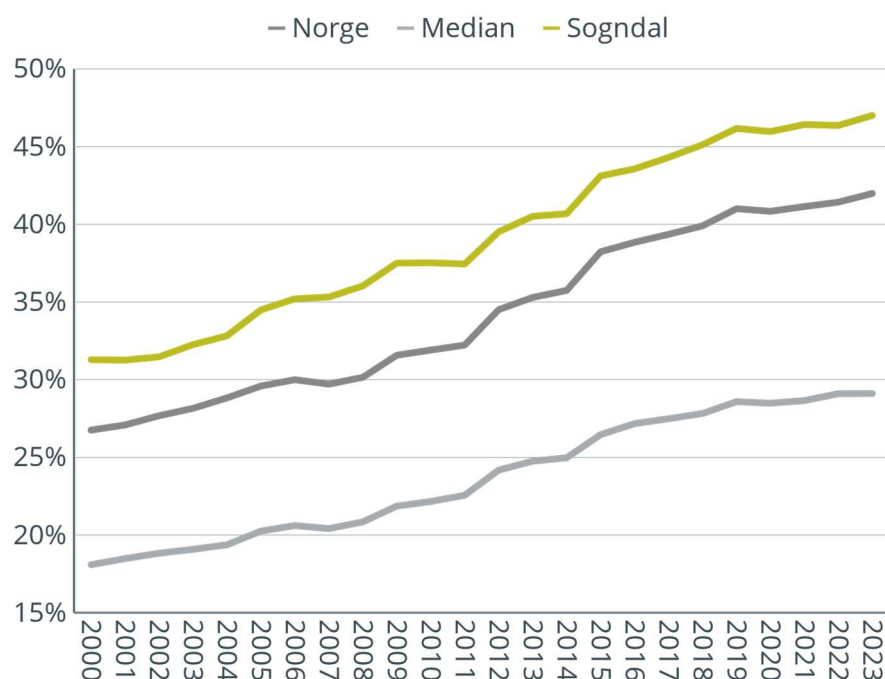
En analyse av drivkreftene for nettoflyttingen til Sogndal (figur 5-10) viser at flyttetallene ble positivt påvirket av arbeidsplassveksten i kommunen fra 2011 til 2020, men at arbeidsplassveksten var lav og påvirket flyttetallene negativt før og etter denne perioden. Utlokaliseringen av de statlige arbeidsplassene har utvilsomt bidratt til veksten i antall arbeidsplasser og dermed også til at nettoflyttingen til kommunene har vært positiv i denne perioden. Beregnet effekt av de utlokalisererte statlige arbeidsplassene på innflyttingen er på omtrent 0,7 prosent av folketallet. Det tilsvarer i overkant av 70 ekstra innbyggere, hvis vi tar utgangspunkt i folketallet i kommunen i 2005. Sogndal har mange statlige arbeidsplasser utenom de som ble flyttet til Sogndal i perioden, blant annet Høgskolen på Vestlandet, Statens vegvesen, Nav, Skatteetaten og Statsforvalteren.



Figur 5-10: Nettoflyttingen til Sogndal, dekomponert i ulike drivkrefter. Tre års glidende gjennomsnitt.

Sogndal er en kommune som har hatt høy og positiv bostedsattraktivitet i alle årene etter 2005, i betydningen av at nettoflyttingen til kommunen har vært høyere enn det som er forventet ut fra kommunens sentralitet, arbeidsplassvekst og demografi. Sogndal har også hatt en høy boligbyggingstakt i hele denne perioden. Tilførselen av de nye statlige arbeidsplassene har bidratt til denne positive utviklingen, men Sogndal hadde også en positiv bostedsattraktivitet før 2008, da de første ansatte i Digitaliseringsdirektoratet ble registrert.

Sogndal har et svært høyt utdanningsnivå i den sysselsatte befolkningen. Andelen som har minst tre års høyere utdanning er langt over gjennomsnittet i landet. Det høye utdanningsnivået kan delvis forklares av at arbeidsmarkedet i kommunen har en struktur med virksomheter som etterspør arbeidskraft med høyere utdanning. Utdanningsnivået i Sogndal er imidlertid høyere enn hva som kan forklares av arbeidsmarkedet. Sogndal er rangert som nummer 13 av de 357 kommunene i landet med hensyn til utdanningsnivå. Mange kommuner som er vertskap for universiteter og høyskoler, har et høyt utdanningsnivå i befolkningen.



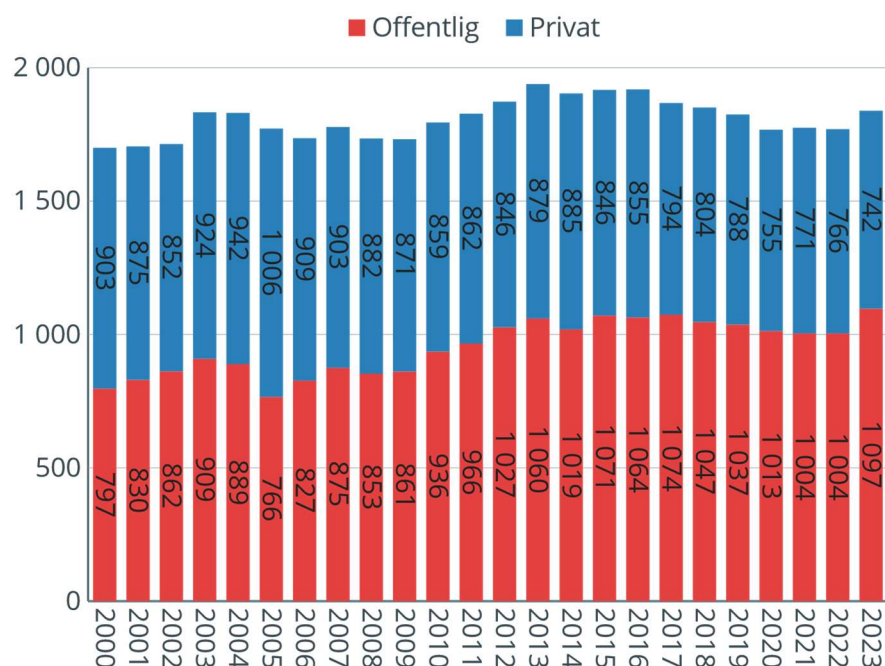
Figur 5-11: Andel av den sysselsatte befolkningen som har minst tre års høyere utdanning. Kilde: SSB registerbasert sysselsetningsstatistikk.

Sogndal har hatt et høyt utdanningsnivå i alle årene etter 2000 (se figur 5-11). Rangeringen med hensyn til utdanningsnivået var 11 av 357 kommuner i 2008. Det var først i 2008 at de første ansatte i Digitaliseringsdirektoratet ble registrert. Det var altså et høyt utdanningsnivå forut for at utflyttingen av Digitaliseringsdirektoratet startet i 2008.

Konklusjonen er at utflytting av statlig virksomhet har hatt en positiv effekt for Sogndal gjennom at det har blitt en ekstra vekst på 155 arbeidsplasser og en beregnet effekt på flyttetallene som tilsvarer 70 flere innbyggere. Bostedsattraktiviteten og utdanningsnivået i Sogndal var høy forut for utflyttingene og ser ikke ut til å ha blitt påvirket vesentlig.

5.3.4 Åmot

Åmot kommune er en av kommunene som har hatt en relativ sterk vekstimpuls som følge av utflytting av statlig virksomhet fra Oslo. Ifølge lista fra KDD var det 44 ansatte som ble utlokalisert til Åmot i perioden 2005–2013. Dette er arbeidsplasser knyttet til forsvaret. I likhet med Tynset og Sogndal har Åmot også en relativt stor andel av offentlige arbeidsplasser. Det var 1 097 sysselsatte i offentlig sektor registrert med arbeidssted i Åmot i 2023, mens det var 742 sysselsatte i privat sektor (se figur 5-12). Åmot har hatt en vekst i antall offentlig sysselsatte, men antall sysselsatte i næringslivet har gått ned.

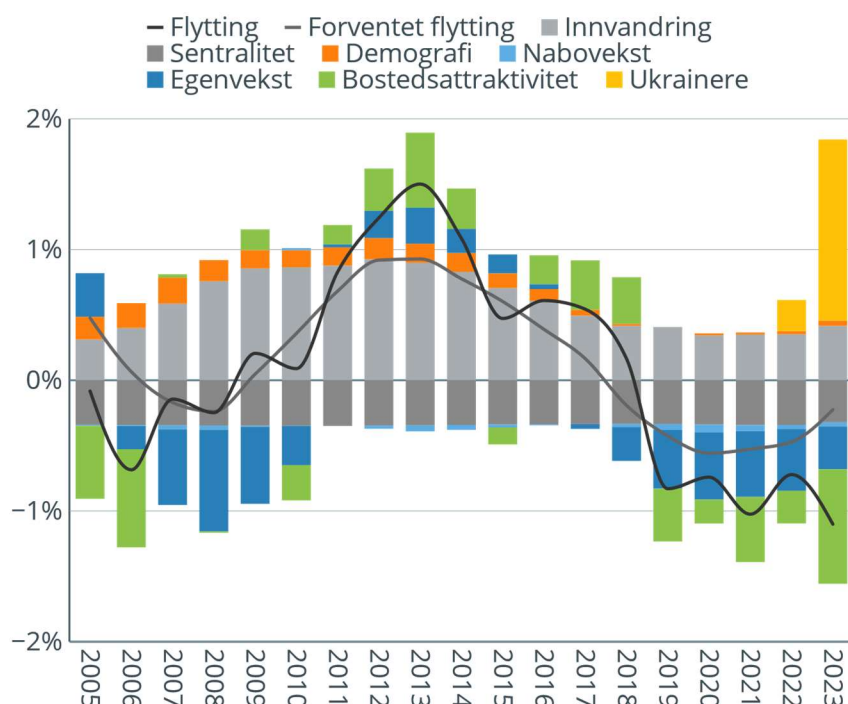


Figur 5-12: Antall sysselsatte etter arbeidssted i Åmot. Kilde: SSB registerbasert sysselsetningsstatistikk.

Folketallet i Åmot har hatt perioder med vekst og nedgang etter 2000, men det er færre innbyggere nå enn i 2000 (se figur 5-13). Det var en viss vekst i 2022 og 2023, men det skyldes at kommunen bosatte mange ukrainske flyktninger disse årene.



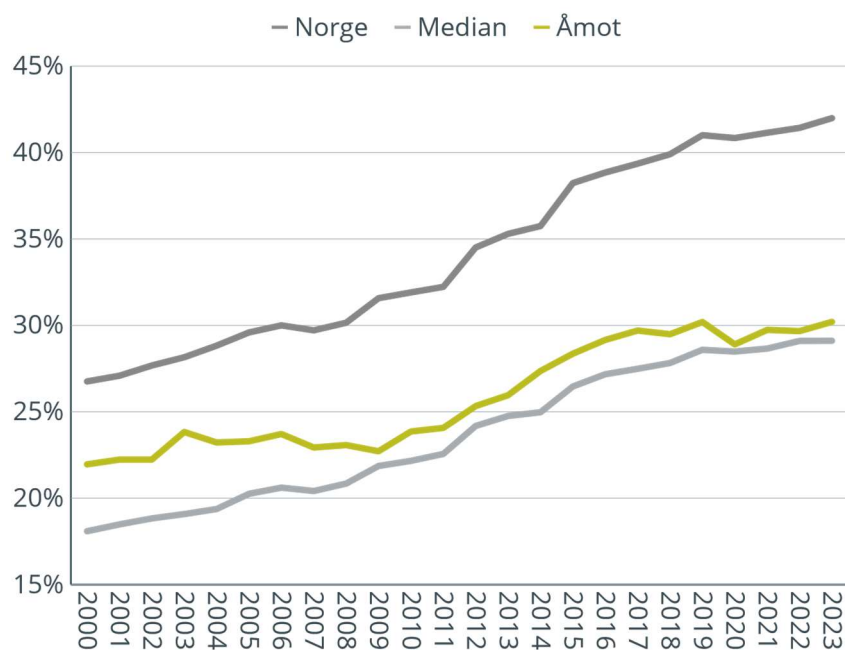
Figur 5-13: Antall innbyggere i Åmot, målt hvert kvartal. Kilde SSB befolkningsstatistikk.



Figur 5-14: Nettoflyttingen til Åmot, dekomponert i ulike drivkrefter. Tre års glidende gjennomsnitt.

Analysen av nettoflyttingen til Åmot (figur 5-14) viser at det har vært perioder med høy arbeidsplassvekst, men at arbeidsplassveksten i kommunen har vært lav de siste årene, noe som har påvirket flyttetallene negativt. Bostedsattraktiviteten til Åmot var positiv mellom 2011 og 2018, men har vært negativ de siste fem årene.

Åmot hadde også et relativt høyt utdanningsnivå i 2000 (se figur 5-15). Utdanningsnivået var klart over medianen av norske kommuner i 2000. Utdanningsnivået i Åmot har imidlertid hatt en mindre økning enn landsgjennomsnittet og medianen siden da og er i 2023 bare litt over medianen.



Figur 5-15: Andel av den sysselsatte befolkningen som har minst tre års høyere utdanning. Kilde: SSB registerbasert sysselsetningsstatistikk.

Utflyttingen av statlige arbeidsplasser til Åmot har hatt en positiv effekt på veksten i antall arbeidsplasser og tilflytting, men i Åmot har et krypende næringsliv bidratt negativt. I motsetning til Sogndal og Tynset har Åmot hatt svakere nettoinnflytting enn forventet de siste årene. Samtidig har utdanningsnivået i befolkningen utviklet seg relativt svakt.

5.4 Oppsummering regionale effekter

Utflytting av statlige virksomheter har ført til at mellom 2 000 og 3 000 arbeidsplasser har blitt flyttet fra Oslo til områder med lavere sentralitet i perioden fra 2005 til 2023. I absolutte antall har de fleste av disse statlige arbeidsplassene havnet i sentralitetsklasse 2, altså i relativt sentrale kommuner som Bergen, Stavanger og Trondheim. Omtrent 1 300 av de utflyttede statlige arbeidsplassene havnet i en kommune i sentralitetsklasse 2. Hvis vi ser på den andelen som de utflyttede statlige arbeidsplassene utgjorde av arbeidsmarkedet, har kommuner i sentralitetsklasse 5 fått det største bidraget i prosent. De litt over 300 statlige arbeidsplassene som havnet i sentralitetsklasse 5, tilsvarte en ekstra vekst på 2,5 prosent.

De utflyttingene som har blitt gjennomført i perioden 2005 til 2023, har hatt en desentraliserende effekt isolert sett, men denne effekten er relativt liten i forhold til de andre endringene som har skjedd når det gjelder lokalisering av statlige arbeidsplasser i perioden. Sysselsettingen i statlig sektor har økt mye sterkere i sentrale områder av landet enn i de minst sentrale områdene. De utflyttede virksomhetene har bidratt til å dempe sentraliseringen av statlige arbeidsplasser i perioden noe.

Den desentraliserende effekten av statlige utflyttinger ville blitt sterkere dersom en større andel av utflyttingene hadde blitt lokalisert til kommuner med lavere sentralitet.

6. Effekter for virksomhetene

I dette kapitlet ser vi nærmere på hva utflyttingene har betydd for virksomhetene. Først undersøker vi sammenhenger mellom lokalisering og utfall for statlige virksomheter med hensyn til turnover og sammensetningen av ansatte. Vi starter med en overordnet analyse av alle virksomhetene i vårt datamateriale, der vi sammenligner virksomheter basert på kommunens sentralitet. Deretter analyserer vi utviklingen for enkelte virksomheter som har flyttet ut av Oslo. I en separat analyse i kapittel 6.3 benytter vi oss av regnskapsdata for 5 utflyttede virksomheter for å se hvordan utvalgte nøkkeltall, knyttet til blant annet lønn, konsulenttjenester og lokaler, har endret seg i tiden før og etter utflytting.

6.1 Sammenhenger mellom lokalisering og kjennetegn ved virksomhetene og ansatte

For å undersøke hvordan ulike faktorer varierer med sentralitetsklassen til kommunene som virksomhetene er lokalisert i, benytter vi observasjoner av alle de statlige virksomhetene i datamaterialet (nærmere beskrevet i kapittel 2.5). Datamaterialet består av månedlige observasjoner av 532 statlige virksomheter i hele eller deler av perioden januar 2015 til og med desember 2023, totalt 38 520 observasjoner⁶. Dette er altså en samlet analyse av alle virksomhetene i datamaterialet, der observasjoner av virksomheter sammenlignes basert på kommunens sentralitetsklasse. Omtrent halvparten av virksomhetene i vårt materiale ble etablert med nytt virksomhetsnummer etter januar 2015, og er derfor observert i bare deler av perioden.

Tabell 6-1 viser hvordan antall statlige virksomheter og antall observasjoner fordeler seg på de seks sentralitetsklassene. Tabellen viser i tillegg gjennomsnittlig antall ansatte i virksomhetene og andelen virksomheter med færre enn 10 ansatte.

Et flertall av virksomhetene og observasjonene i vårt materiale er i kommuner med sentralitetsklasse 2 og 3. Virksomhetene som er lokalisert i de mest sentrale kommunene, har i gjennomsnitt betydelig flere ansatte enn virksomhetene i de mindre sentrale kommunene. Hele 70 prosent av observasjonene i sentralitetsklasse 6 (laveste sentralitet) er av virksomheter med under 10 ansatte. I den videre analysen har vi vektet observasjonene etter antall ansatte.

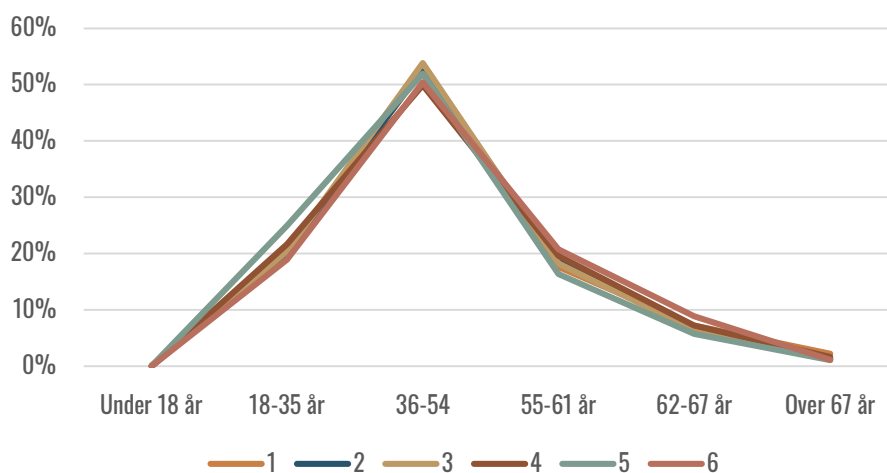
⁶ Virksomheter i Spitsbergen er utelatt fra analysen

Tabell 6-1: Observasjoner av statlige virksomheter fordelt på kommunens sentralitetsklasse, januar 2015- desember 2023

	Antall virksomheter	Antall observasjoner	Andel observasjoner	Gjennomsnittlig antall ansatte	<10 ansatte
1 (høy)	72	5 346	14%	152	25%
2	136	11 136	29%	50	29%
3	140	10 318	27%	39	46%
4	94	6 193	16%	28	47%
5	67	3 843	10%	20	61%
6 (lav)	37	1 684	4%	12	70%
Totalt	546	38 520	100%		

Merknad: Uvektede tall. Antall virksomheter i tabellen er høyere enn det totale antallet virksomheter i datamaterialet (532) fordi noen virksomheter har flyttet til en kommune med en annen sentralitetsklasse i løpet av perioden.

Alderssammensetningen av ansatte varierer i liten grad med lokalisering. Figur 6-1 viser fordeling på aldersgrupper i de seks sentralitetsklassene.



Figur 6-1: Aldersfordeling, sentralitetsklasse 1 (høy)-6 (lav), januar 2015-desember 2023, N=38 520. Merknad: Observasjonene er vektet etter antall ansatte i virksomhetene

Tabell 6-2 viser gjennomsnittlig jobbfastholdelse fra en måned til den neste, andelen som bor i en annen kommune enn den de jobber i («pendlere»), og andelen ansatte med høyere utdanning. Tabellen viser også andelen fast ansatte. Vi har bare opplysninger om fast og midlertidig ansettelse etter 2020.

Andelen ansatte med høyere utdanning er betydelig høyere i statlige virksomheter lokalisert i de mest sentrale områdene i landet sammenlignet med de mindre sentrale. 79 prosent av de ansatte i virksomheter i sentralitetsklasse 1 har høyere utdanning, mens andelen er 44 prosent i sentralitetsklasse 6. Dette funnet sammenfaller med et generelt mønster som viser at utdanningsnivået i sentrale områder jevnt over er høyere, uavhengig av bransje og sektor.

Høyest turnover (lavest jobbfastholdelse) finner vi blant ansatte i sentralitetsklasse 4. Andelen ansatte som blir værende i jobben fra en måned til den neste, er i sentralitetsklasse 4 på 91 prosent. I virksomhetene i denne sentralitetsklassen er det også en betydelig lavere andel faste ansettelser. Blant ansatte i de andre sentralitetsklassene er jobbfastholdelsen på mellom 97 og 98 prosent.

Lokale ringvirkninger av en virksomhet avhenger av om de ansatte bor der de arbeider, eller om de pendler. De ansatte vil antagelig i større grad bruke tjenester (skole, butikker og fritidstilbud) der de bor, enn der de arbeider. Det er en betydelig høyere andel av de ansatte som pendler til arbeidsstedet i de mest sentrale kommunene. I virksomhetene som er lokalisert mest sentralt, er i underkant av halvparten av de ansatte bosatt i en annen kommune. Dette tilsier at de lokale ringvirkningene er mindre for de mest sentralt plasserte virksomhetene. Men som vi ser av tabellen, er ikke sammenhengen mellom kommunens sentralitet og andelen pendlere entydig: 23 prosent av de ansatte i sentralitetsklasse 5 er bosatt i en annen kommune, mens andelen er 44 prosent i sentralitetsklasse 6. Dette er langt over gjennomsnittet for andel pendlere i sentralitetsklasse 6, og resultatet kan muligens være et utslag av et lite utvalg og tilfeldig statistisk variasjon. Jevnt over så viser det generelle mønsteret at andelen pendlere synker i takt med sentralitetsklasse, slik resultatene i tabell 6-2 for sentralitetsklasse 1–5 viser.

Tabell 6-2: Kjennetegn ved de ansatte i virksomheter etter sentralitetsklasse 1(høy) –6 (lav), gjennomsnittlige andeler, januar 2015–desember 2023. N=38 520

	Jobbfastholdelse	Ansatte bosatt i en annen kommune (pendlere)	Ansatte med høyere utdanning	Fast ansatte (2020-2023)
1 (høy)	97%	49%	79%	87%
2	98%	47%	66%	91%
3	98%	44%	59%	92%
4	91%	41%	63%	83%
5	98%	23%	62%	91%
6 (lav)	98%	44%	44%	91%
N	37 921	38 520	38 520	15 389

Merknad: Observasjonene er vektet etter antall ansatte i virksomhetene

For å undersøke hvordan jobbfastholdelse og utdanningssammensetningen varierer med grad av sentralitet, har vi estimert to regresjonsmodeller der variasjon i alderssammensetning, virksomhetens størrelse og årstall (felles trender) kontrolleres for. Koeffisientene er vist i tabellen under.

Når alderssammensetning, virksomhetsstørrelse og årstall holdes fast, er det ingen signifikante forskjeller i jobbfastholdelse mellom virksomheter i de mest sentrale områdene (sentralitetsklasse 1) og virksomheter lokalisert i mindre sentrale områder i landet. Når det gjelder andelen med høyere utdanning, er det relativt store forskjeller. Virksomhetene i kommuner i sentralitetsklasse 2–6 har en lavere andel ansatte med høyere utdanning enn virksomheter i de mest sentrale kommunene (sentralitetsklasse 1). I virksomhetene som ligger i kommuner med sentralitetsklasse 2, er andelen ansatte med høyere utdanning 12 prosentpoeng lavere enn virksomhetene som ligger i de mest sentrale områdene (sentralitetsklasse 1). Forskjellen er på 33 prosentpoeng for virksomheter i de minst sentrale kommunene (sentralitetsklasse 6). Forskjellene er signifikant forskjellig fra null på et 0,1 prosents nivå.

Tabell 6-3: Forskjeller i jobbfastholdelse og andelen med høyere utdanning, Januar 2015–desember 2023. Lineær regresjonsmodell.

	Jobb-fastholdelse	Andel med høyere utdanning	
Sentralitet			
<i>Ref: Sentralitet 1 (høy)</i>			
2	0,001	-0,122	***
3	0,001	-0,183	***
4	-0,065	-0,145	***
5	-0,002	-0,134	***
6 (lav)	-0,002	-0,332	***
N	37 921	38 520	

Merknad: Kontroll for alderssammensetning, 10 eller færre ansatte og årstall. Observasjonene er vektet etter antall ansatte. Standardfeil er klustret på virksomhetsnivå. ** hvis $p < 0,01$ og *** hvis $p < 0,001$

Analysene viser hvordan jobbfastholdelse og utdanningsnivå samvarierer med sentralitet i virksomhetene når enkelte andre variabler holdes konstant. Forskjellene kan neppe tolkes som effekter av lokalisering: For det første kan virksomhetene i de ulike sentralitetsklassene være ulike, og variasjon i utfallene kan derfor skyldes andre faktorer enn sentralitet. For det andre inkluderer våre data kun ansatte i 45 statlige foretak. Disse foretakene kan skille seg systematisk fra andre statlige foretak. I neste delkapittel ser vi nærmere på utviklingen innad i virksomhetene som har flyttet ut av Oslo.

6.2 Betydningen av utflytting for virksomhetene

I dette delkapittelet analyserer vi betydningen av utflytting på jobbfastholdelse, utdannings- og alderssammensetning og andelen ansatte som pendler til arbeidsstedet.

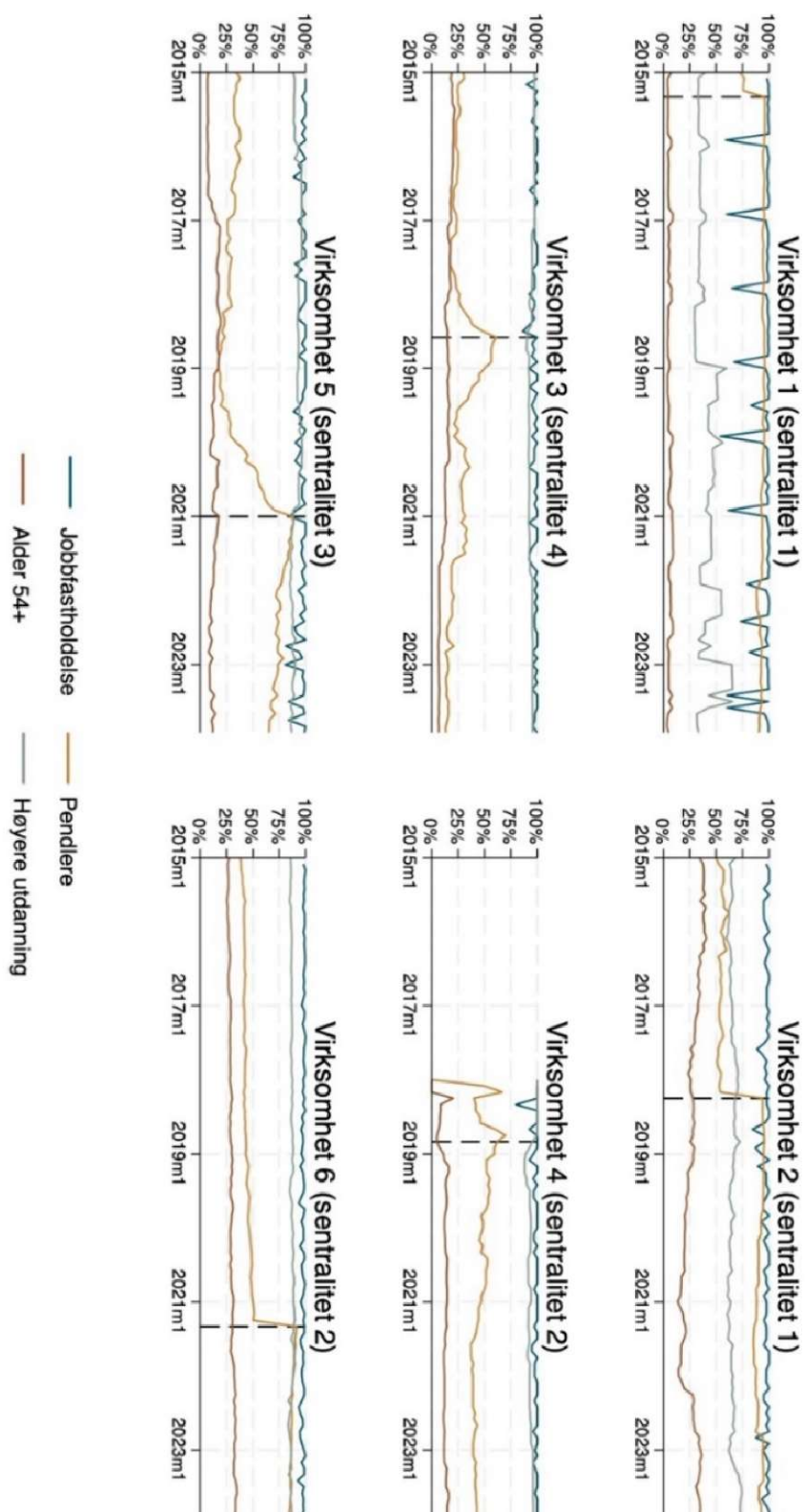
Inkludert i analysen er seks virksomheter som endret arbeidssted fra Oslo til en annen kommune mellom 2015 og 2023. Ettersom virksomhetene skal behandles som aidentifiserte i vår analyse, oppgir vi ikke hvilken kommune virksomhetene flyttet til.

Tabellen under gir en oversikt over i hvilket år arbeidsstedet ble flyttet fra Oslo, kommunens sentralitetsklasse og gjennomsnittlig antall ansatte i hele observasjonsperioden før og etter utflytting.

Tabell 6-4: Utflyttede virksomheter.

		Virksomhet 1	Virksomhet 2	Virksomhet 3	Virksomhet 4	Virksomhet 5	Virksomhet 6
Årstall utflyttet fra Oslo		2015	2018	2018	2018	2021	2021
Sentralitetsklasse nytt arbeidssted		1	1	4	2	3	2
Antall ansatte (gj.snitt)	Før	328	47	39	10	30	252
	Etter	376	41	41	39	92	260

Figur 6-2 viser utviklingen i jobbfastholdelse, andelen ansatte som pendler til arbeidsstedet fra en annen kommune, andelen ansatte over 54 år og andelen ansatte med høyere utdanning, i hver av de seks virksomhetene. Den lodrette linjen markerer tidspunkt (måned) for utflytting.



Figur 6-2: Utviklingen i jobbfastholdelse, andelen ansatte som pendler, andelen ansatte over 54 år og andelen ansatte med høyere utdanning i hver av virksomhetene som utflyttet.

Virksomhet nr. 1 og 2 flyttet fra Oslo til en annen kommune i det sentrale Østlandsområdet i henholdsvis 2015 og 2018. I utflyttingsmåneden er det en sterk økning i andelen pendlere, og denne holder seg høy i hele observasjonsperioden etter utflytting. Det samme gjelder for virksomhet nr. 6, som flyttet til en kommune i sentralitetsklasse 2, med relativt kort avstand til Oslo. I virksomhet nr. 2 er det en tydelig nedgang i jobbfastholdelse fem måneder etter utflytting, mens jobbfastholdelsen holder seg stabil og høy i virksomhet nr. 6. Av figuren ser vi at ansatte i virksomhet nr. 1 og 2 har en langt lavere andel ansatte med høyere utdanning enn de andre virksomhetene som flyttet ut av Oslo (både før og etter utflytting), og andelen er relativt stabil rundt tidspunktet for utflytting.

Virksomhet nr. 4 flyttet noe lenger unna Oslo, til en by i sentralitetsklasse 2. Virksomheten ble opprettet med arbeidssted i Oslo i begynnelsen av 2018 (da med kun én ansatt), og flyttet i slutten av 2018. Antall ansatte økte gradvis over tid til i overkant av 50. Figuren viser at andelen pendlere øker rett før utflytting (mens arbeidsplassen fremdeles er i Oslo), for deretter å avta. I tillegg er jobbfastholdelsen lavere forut for utflyttingen samtidig som andelen med høyere utdanning synker frem til noen måneder etter utflytting, fra 100 til 88 prosent.

Virksomhet nr. 5 flyttet også til en by, i 2021, men med større avstand til Oslo. I denne virksomheten øker andelen pendlere i månedene frem til utflyttingen, og når en topp i utflyttingsmåneden. Rundt tidspunktet for utflytting synker jobbfastholdelsen, for deretter å øke igjen i tiden etter utflytting. Andelen med høyere utdanning synker også rundt tidspunktet for utflytting. I denne virksomheten økte bemanningen i forbindelse med utflyttingen: Antall ansatte økte fra 34 til 69 i utflyttingsmåneden (ikke vist i figuren). Utviklingen for virksomhet nr. 4 og 5 tyder på at mye av *utskiftingen* av ansatte skjedde forut for utflyttingen av arbeidsplassen.

Virksomhet nr. 3 flyttet fra Oslo til en kommune i sentralitetsklasse 4 i 2018. Denne virksomheten er den eneste av de seks virksomhetene som flyttet til en annen del av landet. Av figuren ser vi at det er en nedgang i jobbfastholdelse (høyere turnover) umiddelbart før utflytting. Andelen med høyere utdanning synker og forblir lavere, fra 96 prosent i månedene før utflytting til 93 prosent i månedene etter utflytting. I måneden for utflytting øker andelen pendlere kraftig, før den synker frem til 2023. Virksomheten har for øvrig hatt en synkende andel ansatte over 54 år; fra 20 prosent i 2015 til 7 prosent i 2023.

Felles for virksomhetene er at andelen ansatte som pendler, øker rundt tidspunktet for utflytting. Andelen som pendler, holder seg høy i virksomhetene i kommuner med kort avstand til Oslo. I virksomhetene som ligger langt fra Oslo, synker andelen pendlere over tid. De virksomhetene som flytter lengst fra Oslo, har en svak nedgang i andelen ansatte med høyere utdanning fra starten av observasjonsperioden til 2023, på 1–2 prosentpoeng.

Tendensen er ellers at turnover øker rundt tidspunktet for utflytting; enten i månedene før, i samme måned eller i månedene etter. Unntaket er virksomhet nr. 6 som har en lav og stabil turnover rundt tidspunktet for utflytting. På lenger sikt har virksomhet nr. 5 og 6 en betydelig økning i turnover: Fra 2015 til 2023 er det en økning på 4 prosentpoeng i virksomhet nr. 5 (fra 1 til 5 prosent), mens det i virksomhet nr. 6 er en økning i turnover på 2 prosentpoeng (fra 1 til 3 prosent). De øvrige virksomhetene som vi har tilstrekkelig observasjonstid for (virksomhet nr. 2 og 3), har en nedgang i eller uendret turnover fra 2015 til 2023.

6.3 Regnskapsanalyse

Vi har gjennomført en regnskapsanalyse av fem utflyttede virksomheter: Landbruksdirektoratet, Norec, Foreldreutvalget for skoler og barnehager, Bioteknologinemda og Forbrukerombudet. Regnskapsanalysen styrker inntrykket av at kostnadene til lokaler ikke reduseres for alle virksomheter som flyttes ut. Av de fem som ble undersøkt, var det ingen systematisk nedgang i kostnadene til lokaler, regnet som andel av samlede driftskostnader. Regnskapstallene viser imidlertid så store årlige variasjoner at de neppe gir et representativt bilde av de faktiske kostnadene.

Regnskapsanalysen viser heller ikke systematisk forskjell mellom situasjonen henholdsvis før og etter utflytting. De nøkkeltallene vi har studert gjelder:

- Lønn til midlertidig ansatte som andel av totale lønnskostnader
- Andre ansattfordeler enn lønn ($(\text{lønnskostnader} - \text{lønn}) / \text{lønnskostnader}$)
- Utgifter Konsulenter/fremmedytelser som andel av driftskostnader

6.4 Oppsummering

Vi ser ikke noen systematisk forskjell i turnover mellom statlige virksomheter som er lokalisert henholdsvis i og utenfor Oslo. For noen av virksomhetene som flytter ut av Oslo, øker turnover rundt flyttetidspunktet. For virksomheter som flytter kort, er flyttingen forbundet med økt pendling, og denne økningen vedvarer så lenge våre data rekker. Virksomheter som flytter langt, har også en høy andel pendlere rundt flyttetidspunktet, men denne synker over tid.

Vi finner en forskjell i utdanningsnivå mellom statlige virksomheter i og utenfor Oslo. Det er en lavere andel ansatte med høyere utdanning i statlige virksomheter utenfor Oslo enn i statlige virksomheter i Oslo. Virksomhetene som flytter lengst fra Oslo, har også en noe lavere andel ansatte med høyere utdanning etter flyttetidspunktet sammenlignet med før, men forskjellen er marginal. Virksomhetene som flytter kort, har en økt eller uendret andel ansatte med høyere utdanning.

Regnskapsanalysen viser ikke systematisk forskjell mellom situasjonen henholdsvis før og etter utflytting når det gjelder lønnskostnader og utgifter til konsulenter. Regnskapstallene viser store årlige variasjoner i kostnader til lokaler, men analysen styrker inntrykket av at kostnadene til lokaler ikke reduseres for alle virksomheter som flyttes ut.

7. Erfaringer fra casestudiene

Som beskrevet i kapittel 2 har vi gjennomført casestudier i totalt sju statlige virksomheter som er flyttet ut eller blitt etablert i perioden 2005–2017. Formålet med casestudiene har først og fremst vært å få kunnskap om virksomhetenes erfaringer med utflyttings- eller etableringsprosessene og hva de vurderer som viktige læringspunkter og suksesskriterier. Vi har videre undersøkt hvordan representanter for virksomhetene selv, deres samarbeidspartnere og interessenter eller «brukere» vurderer virksomhetens resultater og måloppnåelse, herunder regionale, organisatoriske og faglige virkninger av utflyttingen eller etableringen.

Tabell 7-1 viser antall intervjuer som er utført i forbindelse med den enkelte casevirksomhet. I tillegg til intervjuene har vi gjennomgått interne dokumenter som omhandler utflyttings- eller etableringsprosessen, samt enkelte utredninger og rapporter som omhandler virksomhetens resultat- og måloppnåelse i årene etter utflytting eller etablering.

Tabell 7-1: Casevirksomheter og antall intervjuer.

Navn på virksomhet	Lokasjon	Antall intervjuer
Digitaliseringsdirektoratet	Sogndal	6
Norsk helsearkiv	Tynset	7
Politiets enhet for vandelskontroll og politiattester	Vardø	6
Landbruksdirektoratet	Steinkjer	6
Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten	Bergen	7
Pasientreiser HF	Skien	7
Skatteklagenemnda	Stavanger	5

Digitaliseringsdirektoratet

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) ble etablert i 2008, men bygget på virksomheten og portalen Norge.no. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane hadde dessuten en viktig rolle i opprettelsen og utviklingen av direktoratet. Ifølge boka *Den digitale distriktskampen*, skrevet av tidligere fylkesmann Oddvar Flæte (Flæte, 2021), startet det hele med at miljøvernavdelingen og fylkeskartkontoret kom til fylkesmannen på tidlig 1980-tallet. Det ble etter hvert utviklet et ledende IT-miljø i fylket. Blant annet ble nettverket IT-forum etablert, med mål om å styrke nettverk og samarbeid mellom virksomheter på IT-feltet i regionen. Det var fylkesmannen som tok initiativet, men nettverket er blitt fasilitert av Vestlandsforskning. Blant annet ble man gjennom nettverket involvert i internasjonale prosjekt som ga inspirasjon til å utvikle det

lokale IT-miljøet. Dette bidro til at fylkesmannen i 1999 vant oppdraget om å opprette en portal for offentlig informasjon. Det var først organisert som prosjekt under fylkesmannen, men vokste etter hvert i omfang og innretning. I 2005 ble Norge.no en egen, statlig virksomhet under Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. Nye oppgaver kom til. Spesielt viktig var at de fikk ansvar for å lage «Min side», som skulle bli grunnsteinen i miljøet. Dette blir beskrevet som et nybrottsarbeid, både med tanke på digitalisering og offentlig forvaltning. Senere skulle det utvikles løsninger som MinID og ID-porten. Men Difi har også fått andre oppgaver, hvor spesielt Tilsynet for universell utforming av IKT er blitt en viktig del av dagens virksomhet. I 2007 ble det besluttet at det skulle opprettes et nytt direktorat, der Norge.no skulle få en sentral rolle. Norge.no hadde på tidspunktet vokst fra tre ansatte i oppstarten til 17 ansatte. Samtidig skulle Norge.no bli slått sammen med Senter for statlig økonomistyring (SSØ), som hadde vært en del av Statskonsult, og E-handelssekretariatet, som hadde ligget under Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Difi ble opprettet 1.1.2008 og skulle få rundt 100 ansatte fordelt på arbeidsstedene Oslo og Leikanger. En annen viktig endring skjedde i 2020 da det tidligere anskaffelsesmiljøet i SSØ ble flyttet til Direktoratet for økonomistyring (DFØ), og resten av Difi ble slått sammen med Altinn-miljøet i Brønnøysund. Dette betydde en mer rendyrking av digitaliseringsarbeidet. Det som i dag heter Digitaliseringsdirektoratet (Digdir), ble opprettet 1.1.2020. Digdir har i dag i underkant av 150 ansatte på Leikanger.

Norsk helsearkiv

Norsk helsearkiv (NHA) ble etablert på Tynset i 2019. NHA har som hovedformål å ta vare på eldre, bevaringsverdige pasientarkiver fra helseforetakene, og gjøre helseopplysninger i arkivet tilgjengelig for forskere og pårørende. Bakgrunnen for opprettelsen er at arkivloven for offentlig virksomheter i spesialisthelsetjenesten kom til anvendelse ved Sykehusreformen 2002, og det ble behov for å utrede spesialisthelsetjenestens avleveringsplikt etter arkivloven. Det ble oppnevnt et utvalg som fikk i oppgave å vurdere en fremtidig depotordning for alt bevaringsverdig arkivmateriale fra spesialisthelsetjenesten. Utvalget foreslo å opprette Norsk helsearkiv som en nasjonal depotordning som skal ta imot helsearkivmateriale fra spesialisthelsetjenesten. I begynnelsen var det tiltenkt at dette skulle være et depot som lagret pasientjournaler fysisk. Arkivverket satte ned en interimorganisasjon som jobbet med å forberede etableringen. De arbeidet i hele ti år med dette. Det så lenge ut til at prosjektet ikke kom til å bli en realitet, ettersom det var snakk om store investeringskostnader. Etter hvert fikk man utviklet teknologi og kompetanse på digitalisering av arkiv. Man gikk vekk fra planen om å bygge et stort fysisk bygg. I stedet skulle journalene scannes og destrueres. Kun en liten del av journalene skulle tas vare på og lagres fysisk i magasinet i Mo i Rana. I 2009 besluttet regjeringen å opprette Norsk helsearkiv. Det ble samtidig besluttet at NHA skulle organiseres i Arkivverket og lokaliseres på Tynset. Lokaliseringen på Tynset blir gjennom intervjuene beskrevet

som et resultat av at lokale politikere arbeidet med å få lokalisert kompetansearbeidsplasser til kommunen. Kontoret har i dag ca. 50 ansatte⁷.

Politiets enhet for vandelskontroll og politiattester

Politiets enhet for vandelskontroll og politiattester (i dagligtale betegnet som «vandelsenheten») ble etablert i Vardø i 2012. Da hadde det over flere år blitt utredet mulighet for en felles nasjonal enhet for utstedelse av politiattester. Dette var en oppgave som tidligere ble utført av sivilt ansatte i det enkelte politidistrikt, men hvor omfang og praksis varierte stort. I intervjuer fremkommer det at bakgrunnen for lokaliseringen var et politisk ønske om flere statlige arbeidsplasser til Vardø, etter at kommunen over tid hadde mistet arbeidsplasser, blant annet i politiet og i helsevesenet. Den nye enheten innebar at arbeidet med attestutstedelse og vandelskontroll ble samlet på ett sted, og at politidistriktenes utstedelsesoppgaver gradvis ble sluset inn i porteføljen. I 2014 var utstedelsesoppgaver for det siste politidistriktet tatt inn i enheten. Som en følge av stadig flere hjemmelsgrunnlag har antall attestutstedelser økt mye, og vandelsenheten har nå 28 ansatte.

Landbruksdirektoratet

Regjeringen (Solberg I) vedtok høsten 2017 at 30 årsverk fra Landbruksdirektoratets enhet i Oslo skulle flyttes til Steinkjer med en omstillingsperiode på tre år (Landbruksdirektoratet, 2021). Arbeidet med utflyttingsprosessen startet i oktober 2017 og ble avsluttet høsten 2020. Foranledningen til regjeringens beslutning beskrives i intervjuer som en «politisk hestehandel», hvor stortingsrepresentanten André Skjelstad (V) fra Nord-Trøndelag fikk gjennomslag for sitt ønske om flere statlige arbeidsplasser til Steinkjer. Men intervjuene viser også at lokalpolitikere fra området, uavhengig av partipolitisk bakgrunn, har hatt ambisjoner om dette. På bakgrunn av regjeringens vedtak besluttet Landbruks- og matdepartementet at fagområdene administrasjon (arkiv, regnskap, lønn), skogbruk, erstatning og arealbruk skulle flyttes ut. Totalt ble 21 årsverk innen naturskade- og landbrukserstatning, skogbruk og arealbruk flyttet til Steinkjer. Dette innebar ingen endring av selve organiseringen, og alle seksjoner ble videreført. Videre ble ti årsverk innen regnskap/lønn og arkiv etablert som en ny seksjon og lokalisert til Steinkjer. 31 årsverk ble altså besluttet flyttet fra Oslo til Steinkjer. Flere oppgaver er tilført i perioden etter høsten 2020 og direktoratet har pr. mai 2025 til sammen 44 faste stillinger på Steinkjer.

⁷ <https://www.arkivverket.no/om-oss/norsk-helsearkiv/om-oss#!#block-body-0-0-5>

Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten

Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten ble etablert i Bergen i 2016. Bakgrunnen for nyetableringen var regjeringens vedtak fra 2015 om at Pasientskadenemnda, Statens helsepersonellnemnd, Apotekklagenemnda, Klagenemnda for behandling i utlandet og Preimplantasjons-diagnostikknemnda (PGD-nemnda) skulle slås sammen, og at den nye organisasjonen skulle overta ansvaret for klagesaker fra Helfo og Helse direktoratet (Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten, 2020). Opprettelsen av klageorganet var en del av en ny organisering av helseforvaltningen som skulle legge til rette for en mer effektiv og mer brukerorientert helseforvaltning. Større fagmiljøer skulle bidra til å sikre god utnyttelse av faglig kompetanse og gi økt omstillingsevne.⁸⁸ I praksis var det både en fusjon av tidligere nemnder og en nyetablering. Klageorganet ble lagt til Bergen av distriktpolitiske årsaker, og på bakgrunn av en vurdering av at rekrutteringsgrunnlaget var bra. Men beslutningen kom brått på for de fleste ansatte. Dette omtales også i klageorganets egen rapport om etableringen: *«I motsetning til prosessene rundt utflytting av seks tilsyn fra Oslo til andre byer i Norge på begynnelsen av 2000-tallet, var det ingen forutgående prosess før flytte- og fusjonsvedtaket ble offentliggjort 12. mai 2015. Beskjeden som ble gitt til de ansatte, like før offentliggjørelsen, var derfor sjokkartet.»* (Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten, 2020). Av arbeidsstokken ved Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten er ¾ jurister og med sine 170 årsverk er virksomheten en av Bergens største juristarbeidsplasser.

Pasientreiser HF

Pasientreiser HF er et nasjonalt helseforetak som har ansvaret for reiser som pasienten gjennomfører på egen hånd og sender søknad om pengestøtte om i etterkant. Pasientreiser HF bidrar også med utvikling og forvaltning av IKT-systemene innenfor pasientreiseområdet, samt med juridisk kompetanse og opplæring innenfor regelverket og sørger for at brukerne får oppdatert informasjon om pasientreiseordningen. Pasientreiser HF er eid av de fire regionale helseforetakene og ble etablert i 2009. Bakgrunnen for etableringen er at forvaltningsansvaret for direkteoppgjør (rekvirerte reiser) i 2004 ble overført fra trygdeetaten til de regionale helseforetakene. I 2009 tok også helseforetakene over forvaltningsansvaret for enkeltoppgjør (reiser uten rekvisisjon) av pasientreiser. I denne sammenheng ble det avdekket en stor variasjon i praksis, og det var behov for å samle og standardisere tjenestene. Det som etter hvert ble Pasientreiser HF, fikk oppgaven om å utvikle nasjonale systemløsninger, med likebehandling og effektivisering som sentrale mål. Søknadene skulle komme inn ett sted og så fordeles videre til helseforetakene. All system-støtte og systemutvikling skulle gjøres i det nasjonale selskapet. I 2007 blir Helse Øst og Helse Sør slått sammen. Det ble i denne sammenheng besluttet at Hamar skulle få hovedkontoret, og det ble sagt at Skien fikk Pasientreiser HF som delvis erstatning for at det tidligere hovedkontoret i Helse Sør i Skien mistet mange av sine tidligere oppgaver. Det ble også brukt som argument at Grenland hadde mye ledig arbeidskraft fra

⁸⁸ Iht. tildelingsbrev fra Helse- og omsorgsdepartementet 18.12.2015.

nedleggelser i industrien. I dag har Pasientreiser HF ca. 120 årsverk, hvor omtrent 80 er på hovedkontoret i Skien og resten fordelt på de fire avdelingskontorene i Mosjøen, Førde, Ålesund og Moelv.⁹

Skatteklagenemnda

Skatteklagenemnda ble etablert i Stavanger sommeren 2016, etter at Finansdepartementet i Prop. 1 LS (2014–2015) foreslo en ny klagenemndsordning på skatteområdet. Formålet med den nye nemnda var å styrke klageordningen, bedre klagernes rettssikkerhet og bidra til å styrke skattepliktiges tillit til klagebehandling (Riksrevisjonen, 2023). Den nye nemnda avløste ordningen med regionale nemnder bestående av politikere og med det lokale skattekontoret som saksforberedende sekretær. I tillegg til de tidligere regionale skatteklagenemndene inkluderte den nye nemnda også de tidligere Klagenemnda for utenlandssaker, Klagenemnda for storbedrifter og Klagenemnda for merverdiavgift. Skatteklagenemnda innebar følgelig både en samling og en profesjonalisering av klagenemndsordningen på skatteområdet. Skatteklagenemnda består av leder, nestleder og 51 ordinære medlemmer, i hovedsak jurister og økonomer.¹⁰ Nemndmedlemmene blir utpekt av Finansdepartementet. Nemnda har et saksforberedende sekretariat, bestående av i hovedsak jurister, men også noen økonomer. Sekretariatet er lokalisert til Stavanger. Begrunnelsen for å legge det til Stavanger omtales som motivert av et politisk ønske om flere arbeidsplasser til kommunen. Som følge av krise i oljenæringen i 2013–2014 kom det mange oppsigelser, og det ble derfor antatt at det var en god del «ledig» kompetanse som var relevant å rekruttere til det nye sekretariatet. Sekretariatet har 58 ansatte.

7.1 Regionale effekter

I dette delkapittelet ser vi på hvilke effekter nyetableringen eller utflytting av casevirksomhetene har hatt for mottakerstedet/vertskommunen. Vi tar utgangspunkt i følgende hovedproblemstillinger:

- Hvilken betydning har etableringen hatt for den økonomiske og demografiske utviklingen i vertskommunen?
- Hvilken betydning har etableringen hatt for utdanningsnivå, antall arbeidsplasser, befolkningsutvikling og boligmarked i vertskommunen?
- Hvilken betydning har faktorer som størrelse på arbeidsmarkedet, sentralitet og nærhet til andre kompetansemiljøer for de regionale effektene som er oppnådd?

Gjennom casestudiene ser vi en klar tendens til at de regionale effektene vurderes ulikt ut fra stedenes sentralitet. De tydeligste regionale effektene finner vi i de mindre kommunene.

⁹ <https://www.pasientreiser.no/pasientreiser-hf/om-oss/>

¹⁰ I forskrift til skatteforvaltningsloven står det at medlemmer av nemnda skal være enten jurist, økonom (mastergradsnivå) eller statsautorisert revisor.

På Tynset beskrives det som at etableringen av NHA har ført til stor optimisme lokalt. I forkant av etableringen ble det jobbet tverrpolitisk for å få etablert statlige arbeidsplasser på Tynset. Når beslutningen om lokalisering av NHA ble kjent, førte dette til stor optimisme i lokalmiljøet, både lokalt og blant næringslivet. Etableringen har gitt kommunen en mulighet til å kunne ta en posisjon. Tynset har blitt «hovedsete for både helsedata og digitalisering». Blant annet så har Museet Anno i etterkant fått etablert en digitaliseringsenhet på Tynset, som konverterer fysisk materiale til digitale formater.

En etablering på et lite sted som Tynset oppleves som av stor betydning for det lokale arbeidsmarkedet. Det gir et større mangfold av arbeidsplasser, og NHA har vært en alternativ arbeidsplass for sykepleiere spesielt, som ønsker en jobb på dagtid. Etableringen av nye arbeidsplasser i NHA har gitt mulighet for disse å kunne bytte til en annen jobb. NHA beskrives ellers som en mangfoldig arbeidsplass, som gir jobbmuligheter for de med både høy og lav utdanning, avhengig av arbeidsoppgavene. De har også hatt personer i jobbtrening og som lærlinger. En lokal attføringsbedrift har dessuten fått oppgaven med å makulere de gamle helsejournalene. Det er ellers noe samarbeid med lokale bedrifter. Dette gjelder spesielt lokale industribedrifter, som NHA får inspirasjon fra når det gjelder å utvikle den mer produksjonsrettede delen av virksomheten.

I Vardø beskrives etableringen av Politiets enhet for vandelskontroll og politiattester som svært viktig for lokal utvikling. Med denne fikk kommunen tilført flere statlige arbeidsplasser, som var sterkt etterlenget ettersom kommunen over tid har mistet slike arbeidsplasser. Vandelsenheten beskrives også som et nyttig tilskudd til øvrige statlige arbeidsplasser på stedet, slik som Kontoret for voldsoffererstatning og Nav, som gir synergieffekter. Inntrykket er at det ikke nødvendigvis er så mye samhandling mellom de ulike virksomhetene, men at det foregår noe rekruttering «på tvers» fordi virksomhetene etterspør en del av den samme kompetansen, og at erfaring fra et av kontorene kan være nyttig dersom en ønsker å søke seg videre til et av de andre. Viktigst er imidlertid at disse arbeidsplassene bidrar til demografisk og økonomisk utvikling i kommunen, og at de har positiv virkning på boligmarkedet. Det fremheves også at statlige arbeidsplasser bidrar med en viss «motkonjunktur» og stabilitet i et lokalsamfunn preget av primærnæring, slik en informant påpeker:

Jeg kan ikke få fullrost slike statlige etableringer godt nok. Det gir en positivitet. Vardø er jo et fiskerisamfunn i utgangspunktet. Og det går opp og ned. Det er veldig sesongavhengig. Men slike kontorer jevner jo litt ut «høye fjell og dype daler».

I tilfellet Steinkjer er en også svært opptatt av den positive betydningen av de nye arbeidsplassene som følge av Landbruksdirektoratets lokalisering. Det har over tid vært et mål å få flere statlige arbeidsplasser til Steinkjer for å øke byens posisjon som administrasjonssentrum i det nye Trøndelag fylke, og de 31 nye arbeidsplassene kom godt med. Videre passet Landbruksdirektoratets faglige profil godt sammen med øvrige arbeidsplasser på Steinkjer, både statlige, fylkeskommunale og private. Flere informanter understreker at Steinkjer allerede hadde et godt fagmiljø på landbruk og skogbruk, og at de nye arbeidsplassene kompletterte eksisterende virksomheter på en god måte:

Vi samlet alt av grønn kompetanse på Inno Camp.¹¹ Det var aktører som var rundt i byen og regionen. For å lage en «hub» på det. Det har vært en suksess. Inno Camp har vært fullt, byggetrinn 2 har vært planlagt, men vi har holdt litt igjen. Det ble særlig knyttet mot landbruk, og ikke minst skog, derfor ble det jobbet veldig med at Landbruksdirektoratet burde ha tilstedeværelse på Steinkjer, med særlig vekt på skog.

I forlengelsen av dette fremkommer det at lokaliseringen av direktoratets arbeidsplasser innen naturskade, landbrukserstatning, skogbruk og arealbruk også har vært viktig for å etablere skogutdanningen ved Nord universitets studiested på Steinkjer.

På Leikanger har etableringen av Difi, som nå er blitt til Digdir, hatt stor betydning. Dette handler imidlertid ikke utelukkende om etableringen av Difi, men også at det over tid er blitt utviklet et miljø av flere offentlige virksomheter som fylkeskommunen, Nav og Statens vegvesen. Leikanger har mange arbeidsplasser for høyt utdannede, og dermed er også utdanningsnivået på stedet uvanlig høyt. I de første årene hvor Norge.no og senere Difi ble bygget opp, var det et ustrakt samarbeid mellom de ulike virksomhetene som var lokalisert på Leikanger. I dag beskrives samarbeidet som langt mindre. Det er i dag et langt større fokus på nasjonal oppgaveløsning, og digitaliseringen gir bedre muligheter for å samarbeide med aktører utenfor regionen. En har dessuten en ekstra utfordring med å være lokalisert på flere plasser (Leikanger, Brønnøysund og Oslo).

Den regionale betydningen av de nye arbeidsplassene i hhv. Bergen (Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten) og Stavanger (Skatteklagenemnda) beskrives som liten. Begrunnelsen er at både Bergen og Stavanger er store byer og antall arbeidsplasser i virksomhetene relativt få. Den samme type argument gjelder for et sted som Skien, selv om dette er en langt mindre by enn Bergen og Stavanger. Selv om arbeidsplassene blir sett på som et godt og kjærkommet supplement til det lokale arbeidsmarkedet, utgjør de 80 arbeidsplassene en liten andel av arbeidsmarkedet totalt.

Å ha en viss størrelse på det lokale arbeidsmarkedet kan være en fordel for virksomhetene. Når det gjelder Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten, påpeker flere informanter at det er en stor juristarbeidsplass, og at virksomheten har stor nytte av å være lokalisert på et sted hvor det utdannes mange jurister, og hvor det også er mange andre virksomheter som ansetter jurister, både offentlige og private. Nærheten til medisinske miljøer oppgis også som hensiktsmessig for klageorganets arbeid. Men både når det gjelder Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten og Skatteklagenemnda beskrives de faglige effektene som langt viktigere enn de regionale.

I Skien beskrives det at etablering av statlige virksomheter har vært positivt for omdømmet til Grenlandsregionen, hvor man har gått fra tradisjonell industri til teknologiske miljø. Det er ansett som positivt å

¹¹ InnoCamp er en samhandlingsarena på Steinkjer som huser om lag 45 ulike virksomheter innen utdanning, næringsliv, arbeidsliv og forskning. Nettsted: <https://innocamp.no>

kunne tilby nasjonalt spennende arbeidsoppgaver, samtidig som man bor og jobber utenfor Oslo. Flere av dagens medarbeidere har tidligere bodd og arbeidet i Oslo-området.

7.1.1 Konkurransen om arbeidskraft på tilflytterstedet

Få virksomheter har opplevd at det har vært en usunn konkurranse mellom virksomhetene, men det har vært noe konkurranse om enkelte typer arbeidskraft. I Grenland har det for eksempel oppstått et press på juristkompetanse etter at Forbrukertilsynet opprettet et kontor i regionen. Dette merkes i form av høyere turnover blant jurister og større utfordringer med å rekruttere denne typen kompetanse.

I Vardø gis det uttrykk for at det er en viss «intern kannibalisme» mellom statlige virksomheter som Politiets enhet for vandelskontroll og politiattester, Kontoret for voldsoffererstatning og Nav. Spesielt jurister fremheves som en yrkesgruppe som «flyter litt mellom de ulike offentlige kontorene» og bygger karriere. Det gis flere eksempler på at jurister med erfaring fra andre kontorer har søkt seg til vandelsenheten, og også at enheten dro nytte av juristkompetanse fra de andre kontorene i oppbyggingsperioden. Juristkompetanse beskrives som spesielt utfordrende å rekruttere og beholde. Forklaringen er at mange jurister opprinnelig kommer sørfra og flytter fra Vardø etter relativt kort tid.

I Steinkjer kommune er en opptatt av at de nye arbeidsplassene har vært et godt og kompletterende tilskudd til eksisterende virksomheter med et «grønt» oppdrag. At de ulike virksomhetene etterspør noe av den samme kompetansen, har medført at en til en viss grad «beiter litt på de samme ressursene», men det omtales også som positivt. Rekruttering av juristkompetanse beskrives som litt utfordrende også på Steinkjer, men at enkelte stillinger ble «overflødige» som følge av fylkessammenslåingen, gjorde det noe enklere å få tilgang på denne kompetansen. Det samme gjaldt andre typer fagstillinger som ble avviklet på grunn av fylkessammenslåingen, som igjen ga grunnlag for rekruttering til direktoratet.

Bergen omtales som en stor «juristby», og det er både positivt og utfordrende for en virksomhet som Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten. Positivt fordi det er «lett» tilgang på juridisk kompetanse, spesielt nyutdannede jurister som uteksamineres fra Universitetet i Bergen. Men det er også utfordrende fordi konkurransen om mer erfarne jurister er stor. Intervjuene gir flere eksempler på jurister som beveger seg mellom klageorganet, domstolen og private advokatfirmaer, og at det er faglige gevinster av denne «rundgangen.» Blant andre konkurrenter i offentlig sektor trekkes politiet og kommuneadvokaten frem. Men det påpekes også at konkurransen med andre virksomheter som kan tilby faglig spennende oppgaver og til dels bedre økonomiske betingelser, bidrar til tidvis høy turnover hos klageorganet. Dette beskrives som noe som kan påvirke effektivitet og kvalitet i klageorganets saksbehandling.

Når det gjelder Skatteklagenemnda, var en viktig begrunnelse for lokaliseringen at det var tilgang på relevant kompetanse. Stavanger har mange jurister, som både forklares med at byen er et regionalt administrasjonssenter og har flere store juristarbeidsplasser, slik som Skatt Vest. Stavanger har også mange jurister

som er ansatt i privat sektor, blant annet tilknyttet oljenæringen og i ulike advokatkontorer. Konkurransen om arbeidskraft beskrives allikevel ikke som spesielt tøff. Dette forklares med at sekretariatet for Skatteklagenemnda kan tilby faglig spennende oppgaver og gode betingelser.

På Tynset har det vært noe konkurranse om etterspurt arbeidskraft, spesielt innen helse og IT. Helsearbeidere som har ønsket seg bort fra turnusjobbing, har søkt seg til NHA. Dermed søker man seg samtidig bort fra en sektor som har stort behov for arbeidskraft, noe som kan tenkes å gå ut over tjenestene. Det blir imidlertid trukket fram som positivt for regionen i sum, som en informant beskriver:

Mange var bekymra for at de ville ta arbeidskraft fra en del andre sentrale bedrifter her, men det har de jo ikke gjort. Men de konkurrerer med hverandre. Summen av det er at det er mer attraktivt her.

En har dessuten prøvd å bøte på utfordringen ved å få etablert egen sykepleierutdanning ved det lokale studiesenteret. Det er også ansett som positivt å kunne vise til flere arbeidsmuligheter for de som velger å ta utdanning innenfor helse. Det samme gjelder for de som utdanner seg innen IT. Virksomhetene som har mistet medarbeidere, har fått erstattet disse med nye. Dermed blir det flere arbeidsmuligheter for andre, som enten bor i regionen fra før eller flytter inn.

Selv om Tynset mangler tradisjonelle utdanningsinstitusjoner, har de vært kreative med hensyn til å skaffe seg ny kompetanse som er viktig for å utvikle NHA og andre lokale virksomheter. Dette gjelder spesielt gjennom å etablere et tilpasset studietilbud ved Tynset studie- og høgskolesenter (nærmere omtalt senere). Et slikt tilbud har gitt positive effekter på kompetansenivået regionalt, og ført til at innbyggerne har kunnet ta en videre- og etterutdanning lokalt. Dette er også noe som har kommet andre virksomheter i regionen til gode. Det lokale studie- og høgskolesenteret samarbeider med utdanningsinstitusjoner som NTNU, Høgskolen Kristiania og Fagskolen Innlandet.

7.2 Organisasjonsinterne effekter

I dette kapittelet ser vi på hvilke erfaringer casevirksomhetene har når det gjelder ulike interne forhold knyttet til rekruttering, opplæring og kompetansebygging, men også hvordan disse prosessene har påvirket deres evne til oppgaveløsning og til å levere på sitt samfunnsoppdrag. Kapittelet tar utgangspunkt i følgende hovedproblemstillinger:

- Hvordan påvirker lokaliseringen mulighetene for en god og effektiv drift?
- Hvordan påvirker lokaliseringen mulighetene for å nå virksomhetenes mål?
- Hvilken betydning har lokalisering for virksomhetenes kostnader?
- Hvordan har det blitt jobbet med for eksempel effektivisering i form av omorganisering og/eller digitalisering og ledelse og arbeidsmiljø? Hva er gode/hensiktsmessige tiltak?
- Hvor stor turnover av ansatte har virksomhetene? Hva forklarer grad av turnover, og hvem er virksomhetenes viktigste konkurrenter når det gjelder å rekruttere arbeidskraft?

Når det gjelder omlokaliserte virksomheter ser vi spesielt på:

- Hvordan har den utflyttede/omlokaliserte virksomheten arbeidet med å forbedre virksomhetens oppgaveløsning etter flytting?
- Hvilken betydning har følgende for at virksomheten kan løse sine pålagte oppgaver og levere på sitt samfunnsoppdrag: A) å få de ansatte til å flytte med, B) rekruttere nyansatte og C) beholde den riktige arbeidskraften både på kort og lang sikt?
- Hvilken betydning har omlokaliseringen hatt for arbeidsmiljøet?
- Hva er evt. uintenderte (positive og negative) effekter av utflyttingen på selve organisasjonen?

7.2.1 Rekruttering i etableringsfasen

I flere av virksomhetene har det i forkant av etableringen vært en bekymring for om man klarer å rekruttere nødvendig arbeidskraft. Dette har gjerne vært en del av lokaliseringsdebatten i forkant, som i tilfellet ved etableringen av Norsk helsearkiv på Tynset. Mange var skeptiske til om man klarte å få tak i nødvendig kompetanse lokalt, som denne informanten henviser til:

For det var mange som hevdet det under lokaliseringsstriden at det ikke var aktuelt å plassere helsearkivet på Tynset fordi en ikke kunne skaffe den kompetansen som var nødvendig.

Flere av virksomhetene beskriver det som en fordel å kartlegge kompetansen og legge en plan for rekruttering i forkant av etableringen. Før etableringen av Pasientreiser HF ble det utarbeidet en rekrutteringsplan, og det ble benyttet et rekrutteringsbyrå for å finne egnet ledelse. Dette beskrives som avgjørende for at oppbyggingen ble såpass vellykket som den endte opp med å bli. Etter hvert som virksomheten endret seg, så fikk man også behov for en annen type kompetanse. Det var da en usikkerhet om man fikk tak i IT-utviklere. Dette ble pekt på som en av de største risikoene ved den nye strategien.

Ledig arbeidskraft og kompetanse har også vært et argument for å legge virksomhetene til konkrete steder. En viktig begrunnelse for å lokalisere sekretariatet for Skatteklagenemnda til Stavanger var at det var mye «ledig» kompetanse som følge av krisen i oljenæringen, og det ble antatt at det ville være enkelt å rekruttere relevant kompetanse. Denne antakelsen slo til. Før etableringen ble det gjort noen analyser av forventet saksinngang, som grunnlag for å beregne hvor mange årsverk sekretariatet hadde behov for. Disse behovsanalysene var ifølge våre informanter ikke gode nok. Resultatet var at sekretariatet var underdimensjonert fra starten av. Vi er ikke kjent med at det ble utviklet en særskilt plan for rekruttering, men det fremkommer at nytilsatte ledere ikke fikk medvirke i rekruttering av saksbehandlere. Dette beskrives som en ulempe.

Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten oppgir ingen særskilte problemer med å rekruttere saksbehandlere, til tross for at nesten ingen flyttet med fra de tidligere, fusjonerte virksomhetene. En utfordring som fremheves i intervju, er imidlertid at omstillingen ble besluttet uten at det var bevilget penger fra starten av. Det var ikke bevilget et flyttebudsjett for flere år, i stedet ble det foretatt årlige bevilgninger av midler. Dette gjorde det vanskelig å planlegge frem i tid.

Det ble imidlertid brukt lønnsmidler for å beholde nøkkelsatte fra Oslo i en periode, slik at disse kunne lære opp nyansatte i Bergen. Bakgrunnen for lokalisering til Bergen var jo nettopp at det fantes tilgjengelig juristkompetanse der, og rekrutteringen gikk i hovedsak bra. Det ble benyttet rekrutteringsbyrå i oppstarten, og det ble først og fremst rekruttert nyutdannede jurister. En utfordring som nevnes, var at stedlig ledelse ikke var på plass fra start. Dette beskrives som problematisk.

Politiets enhet for vandelskontroll og politiattester hadde i hovedsak ikke spesielle kompetansekrav til nyansatte, og rekruttering oppgis å ha gått greit. Det ble rekruttert noe juridisk kompetanse, men stort sett ble det ikke stilt spesielle krav til utdanning. Når det gjelder hvor mange som skulle tilsettes, ble det i forkant av etableringen gjort en gjennomgang av forventet saksmengde. En prosjektleder gjennomgikk saksinngangen i 27 politidistrikter og hvor mange politiattester de uestedte hvert år, og på bakgrunn av dette ble det gjort et anslag av hvor mange årsverk det ville være behov for i den nye enheten. Det fremheves også at vandelsenheten i etableringsfasen dro nytte av erfaringer fra en ansatt som hadde vært med på å starte Nav lønnsgaranti i Vardø i 2004. Eksisterende IT-infrastruktur på grunn av polisier tilstedeværelse i Vardø og tilgang til egnede lokaler var også viktig for at etableringen gikk så vidt greit.

Landbruksdirektoratet erfarte at ingen av de «gamle» ansatte ville flytte med fra Oslo til Steinkjer. Inntrykket fra intervjuene er at direktoratet la godt til rette for å finne løsninger for ansatte som ble berørt av utflyttingsvedtaket.. Det gikk i hovedsak greit å rekruttere nyansatte på Steinkjer, selv om en oftere enn i Oslo måtte lyse ut samme stilling mer enn én gang for å få tak i kvalifiserte søkere. Ansatte fra Oslo bidro med opplæring av nyansatte på Steinkjer i en overgangsperiode, internt betegnet som «dobbeltløpet». Relativt lang omstillingsperiode og tilstrekkelig med midler gjorde at rekrutterings- og onboardingprosessen i store trekk gikk bra, slik en av informantene beskriver:

Viktige forutsetninger for at omstillingsprosessen gikk så bra, var at vi hadde så god tid som tre år og tilstrekkelig med omstillingsmidler. Vi kunne da kjøre dobbeltløp hvor de «gamle» i stillingene i Oslo lærte opp de nyrekrutterte i Steinkjer. Dette skjedde dels digitalt, og dels ved at medarbeidere fra Steinkjer i perioder tilbrakte tid i Oslo og jobbet sammen med de erfarne medarbeiderne der.

NHA på Tynset og Pasientreiser HF i Skien har hatt en del behov for arbeidskraft med lavere kompetanse. Dette er i utgangspunktet vurdert å være lettere å få tak i sammenlignet med stillingene som krever høyere kompetanse.

Pasientreiser HF var i en veldig utfordrende situasjon da de ved oppstarten opplevde at antall søknader om refusjon økte raskt. Man fikk et stort behov for å leie inn personalressurser til å håndtere saksmengden. I en kort periode var man oppe i 200 medarbeidere. Mange av disse var innleide, på tidsavgrensede kontrakter. Grenland viste seg å være et godt egnet sted i en slik situasjon, da det var god tilgang på arbeidskraft i en periode med nedbemanning i industrien. En informant beskriver det slik:

Vi var vel oppe i nesten 200 her i en kort periode, og det ville ikke gått, hvis vi ikke hadde hatt tilgang til ressurser. I Grenland så hadde vi mye god tilgang til arbeidskraft. (...) Vi hadde mange folk på innleie som da kunne ta

oppgaver som ikke krever så veldig lang opplæring for å utføre. Så den skaleringen i kapasitet i forhold til volumet som kommer inn (...) der var vi nok lokalisert på et heldig sted. Vi kunne leie mye ressurser i Grenland for å lykkes i en oppstartsperiode. Det var også i en periode hvor industrien skalerte ned. Så det var god tilgang til riktig kompetanse.

Erfaringen fra casevirksomhetene er at rekruttering i hovedsak har gått fint, men at det kan være utfordringer med å rekruttere visse typer kompetanse på enkelte steder. Virksomhetene på de mindre stedene opplever at søkertallet er mindre enn til sammenlignbare stillinger i Oslo. Samtidig er erfaringen at man i stor grad får relevante søkere, selv om dette i visse tilfeller kan ta litt mer tid. Flere av virksomhetene rapporterer om at rekrutteringsprosessen tar lengre tid, og at man i enkelte tilfeller må lyse ut stillingen flere ganger. Pasientreiser HF beskriver utfordringer med å få rekruttert erfarne systemarkitekter. Det har vært færre søknader på disse stillingene, men en har lyktes med å få på plass dyktige folk til slutt. Dette er en type kompetanse flere av virksomhetene beskriver at det er vanskelig å rekruttere, ettersom det er et «støvsugd marked» nasjonalt.

Flere av virksomhetene forteller om at hva slags type arbeidskraft man trenger, har endret seg. Pasientreiser HF har gått fra å være en driftsorganisasjon med transaksjonspreget tjeneste med mye enkelt manuelt arbeid, til å i dag jobbe med digitalisering og automatisering. Mest mulig av prosessene er i dag automatisert, og man har mindre behov for manuell saksbehandling og registrering, slik denne informanten beskriver det:

Etter hvert som foretaket har utviklet seg, så har jo også kompetansebehovet dreid ganske betydelig. I starten rekrutterte vi, eller leide inn, mye saksbehandlingskompetanse. Vi hadde mye mer manuelle prosesser enn i dag. Etter hvert som vi dreide fra mer manuelle prosesser til digitalisering og et enda tyngr kompetansemiljø, spesielt innenfor teknologi, så var vi jo spente på om vi var interessante nok for utviklere, arkitekter, etc. Men jeg tror vel at vurderingen min er at det har gått nesten bedre enn forventet.

Lignende erfaringer viser Politiets enhet for vandelskontroll og politiattester til. Digitalisering og automatisering har erstattet manuelle prosesser «på papir», Men kompetansebehovet har også endret seg noe, blant annet knyttet til utvikling av IT-løsninger og behov for større regelverksforståelse, blant annet som følge av flere hjemler som utløser behov for politiattest, slik denne informanten påpeker:

Opprinnelig var jo behovet for kompetanse og ressurser mye smalere enn det jo viste seg å være. Det var jo ikke mange som ble rekruttert i starten, og de som ble rekruttert, ble rekruttert lokalt. Etter hvert oppdaga de at de trengte flere ansatte, og at det var økt behov for tettere samarbeid med Politidirektoratet og Politiets IT-tjeneste. Og mer systematisk forståelse av regelverket.

I Difi trengte man også de første årene mange folk på brukerstøtte. I disse stillingene var det ikke krav om høyere utdanning. I dag har man behov for en annen type medarbeidere, med høyere utdanning og med kompetanse innenfor IT/teknologi/digitalisering. Dette har i neste omgang betydning for hvordan man arbeider med rekruttering.

Å være lokalisert utenfor de store arbeidsmarkedene krever andre rekrutteringsstrategier, og flere av virksomhetene har jobbet strategisk og målrettet med dette. Difi etablerte i 2010 sin første «Difi-camp», hvor man hentet inn én student fra NTNU som fikk relevante faglige oppgaver på sommeren og litt utover i skoleåret. Neste år fikk flere studenter tilsvarende tilbud. Studentene får spennende, faglige oppgaver de skal løse. Dette er etter hvert blitt et svært populært tilbud, og dermed også en viktig rekrutteringsarena til det som nå heter Digdir.

Flere av virksomhetene opplyser at de strekker seg langt for å få tak i de medarbeiderne de trenger. Dette inkluderer fleksible løsninger som hjemmekontor og også fjernarbeid når det er nødvendig. De fleste er imidlertid opptatt av å skape et godt arbeidsmiljø og har gjerne et ønske om at medarbeiderne i hovedsak skal være fysisk på arbeidsstedet.

Samtidig er erfaringen at det kan være lettere å rekruttere på mindre steder. Erfaringen fra Digdir er at det i visse tilfeller kan være lettere å rekruttere i Brønnøysund eller i Leikanger. I Oslo opplever man at konkurransen om etterspurt arbeidskraft kan være hardere, mens det ligger andre ting bak valget om å ta jobb i Leikanger. Det oppleves som et fortrinn å ha spennende, nasjonale oppgaver, og likevel kunne bo utenfor Oslo.

På Tynset har det på driftssiden vist seg lettere å få tak i IT-folk på Tynset enn i Oslo. Dette er da snakk om mer generell IT-kompetanse. I den sammenheng har det blitt vurdert å legge flere IT-oppgaver til Tynset. Det kan oppleves vanskeligere å rekruttere enn i Oslo, men dette oppveies av at man beholder folk lenger når man først har klart å rekruttere. Fordelene med lavere turnover oppleves å veie opp for utfordringer i rekruttering, som følgende sitat fra en informant i NHA viser:

Det føler jeg har vært en myte, for det var det store spørsmålet. Det var jo de som var skeptiske og mente at man aldri klare å skaffe den kompetansen på Tynset. Men, det kan nok hende at søkelistene ikke er riktig like lange som de er i en stor by. Men samtidig så er de som søker, ganske godt kvalifiserte. Og det en ser, er jo at folk kanskje blir lenger i jobbene sine enn på de større stedene. Så vi har en mye mindre turnover. Sånn at selv om du har litt færre å velge i på ei liste, så får du gode ansettelser og du slipper å rekruttere så ofte. Så jeg føler at den myten er lagt død. At det absolutt er mulig å skaffe den kompetansen. Og så må man jo selvfølgelig i perioder kanskje jobbe litt for det, ha litt tålmodighet, når vi ser at tilgangen er ikke riktig så stor.

Dette betyr at man får mer igjen for den investeringen man gjør i rekruttering og opplæring av ansatte.

Det som skiller, er at vi bruker litt lengre tid på å rekruttere, men hos oss så blir man, og så er det ingen som slutter. Så det er forskjellen.

Oppsummert viser intervjuene at de fleste virksomhetene rapporterer om at rekruttering i hovedsak har gått fint, men at det kan være utfordringer med å rekruttere spesialisert kompetanse og/eller kompetanse som det er knapphet på nasjonalt sett. Dette gjelder spesielt innenfor IT/teknologi og juss. Systemutviklere og informasjonssikkerhetsansvarlige er konkrete IT-stillinger det er vanskelig å rekruttere til.

7.2.2 Turnover

Hovedinntrykket fra intervjuene er at de fleste virksomhetene på de mindre stedene har lav turnover, spesielt sammenlignet med samarbeidende miljøer i Oslo. Dette oppleves blant annet av Norsk helseakriv og Digdir. Noe turnover kan være gunstig, selv om virksomhetene i hovedsak ønsker en stabil arbeidsstokk. Det er noe mobilitet mellom ulike virksomheter der hvor det er alternative arbeidsplasser i nærområdet. I Skien har man for eksempel merket økt konkurranse om jurister etter at Forbrukertilsynet har etablert seg med et stort kontor i regionen og følgelig økt turnover. Ved Politiets enhet for vandelskontroll og politiattester er turnover i hovedsak lav, med unntak av jurister. Her nevnes også at konkurranse fra andre statlige virksomheter bidrar til noe turnover. En utfordring er at en del av juristene som rekrutteres, kommer sørfra og flytter fra Vardø etter relativt kort tid.

Landbruksdirektoratet viser til at en del sluttet i sine stillinger i Oslo da flyttevedtaket ble kjent. Når det gjelder de som ble ansatt på Steinkjer, oppgis det at turnover har vært litt større enn forventet, blant annet blant nyutdannede som, i likhet med det man opplever andre steder, bruker jobben i direktoratet som springbrett for videre karriere. Direktoratet har også ansatt personer i midlertidige stillinger på naturskadefeltet som følge av ekstremværet «Hans», og til arbeid med erstatningssaker i forbindelse med avvikling av pelsdyrnæringen. Dette er gjerne nyutdannede som står kort tid i slike stillinger.

Virksomheter lokalisert i store byer som Stavanger og Bergen har litt ulike erfaringer. Sekretariatet for Skatteklagenemnda (Stavanger) oppgir at turnover «varierer veldig» og anslår den til et sted mellom 5–8 prosent i 2024. Sekretariatet legger vekt på å være en attraktiv arbeidsplass, og lønnsnivået er til dels høyere enn for sammenlignbare stillinger i Oslo. De har imidlertid erfaring med at unge nyutdannede forsvinner etter en viss tid. Men de fremhever at konkurransen om skattejurister tross alt er lavere i Stavanger enn i Oslo.

Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten (Bergen) oppgir derimot at turnover i perioder har vært høy. Dette forklarer de med at virksomheten er et springbrett for nyutdannede jurister, og fordi konkurransen fra privat virksomhet/advokatfirmaer og domstolene er høy. Kandidater med erfaring fra klageorganet er attraktive på juristarbeidsmarkedet i Bergen, selv om det også gis eksempler på at kandidater går «andre veien.»

Den lave turnoveren på de mindre stedene forklares i stor grad av mangel på alternative arbeidsplasser, men også at det ses på som en fordel at de statlige arbeidsplassene er trygge og stabile. For enkelte stillingskategorier er lønnsbetingelsene dessuten bedre enn i arbeidsmarkedet ellers i regionen.

7.2.3 Opplæring

Flere av virksomhetene jobber systematisk med intern opplæring av nye ansatte. Dette er gjerne som svar på at rekruttering av kompetanse er utfordrende, og at en derfor må satse på kompetanseutvikling internt.

Digdir forteller at de over tid har bygd opp et miljø som er nasjonalt ledende på sitt felt, og til dels også internasjonalt. Den ekspertisen gjør at de blir oppfattet som et attraktivt fagmiljø, noe som gjør at rekrutteringen også går lettere. Pasientreiser HF rapporterer også om at de etter hvert er kommet i en situasjon hvor man kan ansette mer uerfarne utviklere, som de kan bygge opp selv.

Flere av virksomhetene ser derfor vel så mye etter personlige egenskaper i sine utlysninger. For eksempel har Norsk helsearkiv vært mer fleksibel i sine utlysninger, og er ikke like detaljerte i kompetansekravene. Slik har de hatt mulighet til å få rekruttert personer som har gode forutsetninger for jobben, og som de kan bygge opp selv. Dette kan være en god strategi, forutsatt at man har langsiktighet og personale til å kunne lære opp nyansatte. Hvis man imidlertid har behov for rask tilgang til spisskompetanse, er det ansett som lettere å rekruttere i de store byene.

En alternativ strategi som benyttes, er å leie inn den spisskompetansen man trenger. Spesielt om man trenger en viss kompetanse for en konkret oppgave eller for kortere tid. Dette er det flere av virksomhetene som gjør. Både Digdir og Pasientreiser HF samarbeider med eksterne konsultentselskaper som har spesialiserte IT-utviklere. En stor fordel med dette er at man kan skalere kapasitet ut fra hva en har behov for. Dette er en bevisst del av strategien. For eksempel har Pasientreiser HF i sin sourcing-strategi definert hvilken kompetanse en skal ha selv, og hvilken kompetanse de skal leie inn fra eksterne leverandører.

NHA på Tynset beskriver hvordan de samarbeider med resten av Arkivverket. Dette gjelder spesielt innen områdene IT og juss. Innen IT samarbeider man mye på infrastruktur og nettverk. Nyttan av samarbeidet går begge veier. På informasjonssikkerhet har NHA én ansatt som de låner ut til Arkivverket i 50 % av stillingen. Samtidig er det på enkelte områder ikke egne ansatte på Tynset. Dette gjelder administrasjon, bygg, HR og kommunikasjon.

Flere andre av casevirksomhetene gir eksempler på samarbeid med stedlige UH-institusjoner i opplærings- og utviklingsøyemed. Som vi har vært inne på, er tilstedeværelse av relevant utdanningsinstitusjon noe som tillegges vekt i valg av lokasjon for utflytting eller nyetablering av arbeidsplasser. Samarbeid mellom UH-institusjon og virksomhet er en måte å sikre at undervisningstilbudet belyser emner som er viktige for virksomheten, og slik sett bidrar til fagutvikling. Det kan også være en kanal for rekruttering. Universitetet i Stavanger samarbeider med Sekretariatet for Skatteklagenemnda og beskriver det slik:

Det er både formelt og uformelt. Mange saksbehandlere har undervist og veiledet studenter. Vi arrangerer felles seminarer 2-3 ganger i semesteret. Det er en møteplass for studenter og fagmiljøpraktikere.¹²

Universitetet i Bergen har også eksempler på samarbeid:

Når det gjelder Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten er noen derfra inne i undervisningen her. Noen av dem har vært med på felles prosjekter med oss. Det er ikke veldig utstrakt samarbeid. Men litt på konkrete ting.

¹² Det bør nevnes at nestleder i Skatteklagenemnda er professor i rettsvitenskap ved Universitetet i Stavanger.

Nærhet til et relevant UH-miljø kan være en fordel, men er ikke en forutsetning. Mange av virksomhetene har alternative måter å samarbeide med UH-sektoren på uten at man er lokalisert på samme sted.

I forkant av etableringen av Norsk helsearkiv på Tynset var det mange som var skeptiske til om man klarte å få tak i nødvendig kompetanse lokalt. Som svar på bekymringen jobbet man fram en løsning hvor man samarbeidet med utdanningsinstitusjoner om å få etablert et studietilbud lokalt. Slik kunne de som ønsker å jobbe på NHA, få tatt relevant utdanning som gir dem den nødvendige kompetansen for å søke jobber på NHA. I samarbeid med NTNU har de utviklet en nasjonal arkivutdanning som tilbys desentralisert på Tynset. Det er også blitt utviklet to masteremner innenfor analyse av helsedata, som tilbys kun på Tynset og gjennomføres som en samlingsbasert utdanning. I tillegg har studiesenteret innledet et samarbeid med Høgskolen Kristiania som skal tilby en årsenhet i informasjonsteknologi fordelt på flere emner. De ansatte på NHA har også benyttet seg av mange andre studietilbud, blant annet fagskoleutdanning innenfor teamledelse og arbeidsfilosofien Lean.

Flere informanter peker på Landbruksdirektoratets samarbeid med Nord universitet, hvor ansatte fra direktoratet har undervist. Direktoratets tilstedeværelse har også gjort at det har blitt arbeidet med å få opp igjen skogutdanningen på Steinkjer. Både bachelor- og årsstudium i skogfag starter opp på Nord universitets studiested på Steinkjer høsten 2025.¹³

7.2.4 Arbeidsmiljø

Alle casevirksomhetene er opptatt av å skape et godt arbeidsmiljø. Samtidig hevdes det at man har høyere motivasjon for å skape et godt arbeidsmiljø på de mindre stedene, ettersom det ikke er like lett å bryte opp og finne alternative arbeidsplasser. Terskelen for arbeidskonflikter beskrives også som høyere på disse stedene.

Selv om mange tilbyr fleksible løsninger som hjemmekontor, har virksomhetene gjerne som hovedregel at medarbeiderne må være til stede på kontoret et visst antall dager i uka. De som har mer produksjonsrettede arbeidsoppgaver, som for eksempel på NHA på Tynset, har ikke mulighet til å løse sine arbeidsoppgaver hjemmefra.

Flere av virksomhetene har erfaring med å jobbe digitalt på tvers av lokaliseringer. Dette går stort sett fint, selv om det oppleves som lettere å få til et godt samarbeid hvis man er lokalisert samme sted. En informant beskriver det slik:

Men det er lettere å samarbeide når man er fysisk på samme sted, uansett om man er i en digital tid. Men det fungerer, og det fungerer bedre og bedre. Men da må de ha noen felles mål eller noen felles oppgaver. Og da løser man de oppgavene uavhengig av arbeidssted. Spesielt når man blir litt kjent.

¹³ <https://www.nord.no/aktuelt/har-du-lyst-til-a-studere-skogfag>

Arkivverket har avdelinger på en rekke steder i Norge, og dermed også et godt sammenligningsgrunnlag. I denne sammenheng trekker vår informant fram at det er en fordel å ha en viss minimumsstørrelse på arbeidsmiljøet.

De stedene hvor arkivverkets største utfordringer er der hvor det er for få ansatte som hører til det fysiske kontoret. På Tynset er det jo tross alt et miljø. At det er et miljø, fysisk miljø, er viktigere enn selve den geografiske lokasjonen.

Flere av informantene beskriver at det har vært spennende å være med å bygge opp en virksomhet. I Pasientreiser HF beskrives det at de medarbeiderne som hadde vært med på oppbyggingen, opplevde dette som en utfordrende, men gøy fase. Dette er noe som vært med på å påvirke organisasjonen positivt i ettertid, beskriver denne informanten:

Vi som var her fra starten, var så utrolig heldige og fikk være med å bygge opp dette da, og definere hva vi synes var suksessfaktorer. Vi var veldig opptatt av å etablere og bygge en kultur vi hadde tro på. Så det å få til det jobbengasjementet, eierskapet, denne stå-på-viljen, dette ønsket om å lykkes, da. Så disse elementene i en sann kultur var iallfall særdeles viktig for oss. Det synes vi var viktig fordi vi hadde så tro på at folk som var involvert, som forsto hva vi skulle oppnå, som følte mestring, som kjente på trivsel, og som virkelig ville være med på dette løftet. Det må komme innefra. Vi må bygge det laget sammen. Det er jo ikke rett fram å etablere en virksomhet og bygge opp en virksomhet og ikke minst å lykkes. Det krever jo bare masse hardt arbeid og flinke folk.

Flere av virksomhetene har beskrevet at det gjennom oppbyggingsfasen er blitt skapt en type «gründerkultur» som gjør virksomheten utviklingsorientert og tilpasningsdyktig.

7.2.5 Reise og kostnader

Hensynet til kostnader og reiseutgifter vært et sentralt tema i tidligere lokaliseringsbeslutninger og evalueringer. Gjennomgangen til Asplan Viak (2009) viser at flyttingene medfører økte kostnader, men at driftskostnadene i organisasjonene etter en stund er på omtrent samme nivå som før flyttingen. Reiseutgiftene øker men utgjør samtidig en liten andel av kostnadene. Hovedinntrykket fra intervjuene er også at det ikke er store besparelser knyttet til utflytting eller etablering av statlige virksomheter utenfor Oslo-området, med noen unntak.

Virksomhetene som inngår i denne studien, og som er lokalisert utenfor de store byene, beskriver at lønnsnivået er lavere innenfor visse stillingskategorier. Dette gjelder i stor grad stillinger som krever mer generelle kompetanser, og hvor det er et regionalt arbeidsmarked. For de mer spesialiserte stillingene, der kompetansen er ettertraktet, er situasjonen annerledes. Det beskrives som at man opererer i et «nasjonalt marked», og at man dermed må tilby konkurransedyktige lønnsbetingelser når man skal rekruttere denne typen arbeidskraft. Samtidig, med lavere turnover på de mindre stedene, blir også lønnsveksten lavere. Det er dermed ulike mekanismer som er i spill, dermed ser man også at lønnsnivået kan variere mellom virksomheter, lokasjoner og stillinger.

Økt avstand og reisetid til Oslo blir vurdert som en mulig ulempe ved utlokaliseringer. Få virksomheter trekker imidlertid dette fram som en stor begrensning for virksomhetene. Lang avstand til Oslo kan være en ulempe i arbeidshverdagen, men beskrives samtidig som mindre problematisk enn tidligere. Etter hvert så har man fått god hjelp av den teknologiske utviklingen, samt trening i å jobbe digitalt. Det merkes også at samarbeidspartnere har fått bedre trening i å gjennomføre digitale møter, og det forventes ikke lenger at de med lang reisevei tar turen til Oslo for korte møter. Men en viss reisevirksomhet må medregnes, spesielt på ledernivået. I den sammenheng beskrives det som en fordel å være nær flyplass eller tog, som gjør reisevirksomheten praktisk å gjennomføre.

Når det gjelder kostnader knyttet til leie av lokaler, tyder intervjuene på at det ikke nødvendigvis er noen store forskjeller mellom ulike lokasjoner, mellom by- og distriktskommuner, eller at det er rimeligere å leie lokaler utenfor Oslo.

7.3 Faglige effekter

I dette kapittelet belyser vi hva som er de faglige effektene av nyetablering og utflytting. Vi ser blant annet på hvilken betydning valg av lokasjon har hatt for virksomhetenes evne til å levere tjenestekvalitet og hvordan det påvirker mulighetene til å bygge gode fagmiljøer. Kapittelet tar utgangspunkt i følgende hovedproblemstillinger:

- Hvilken betydning har lokaliseringen for kvaliteten på tjenestene som leveres?
- Hvilken betydning har lokalisering for tilgang på kompetanse og personalsammensetning?
- Hva er viktige faktorer for å kunne levere på samfunnsoppdraget over tid? Har disse endret seg og evt. hvorfor?
- Hvilke eksempler er det på at virksomheten har spilt sammen med andre fagmiljøer i nærområdet på en måte som har virket positivt, for enten virksomheten eller både virksomheten og de andre fagmiljøene gjensidig?

Når det gjelder omlokaliserte virksomheter, ser vi spesielt på:

- Hvordan er virksomhetens resultat- og måloppnåelse påvirket av utflyttingen? Er virksomhetens mål endret i perioden og evt. hvorfor?
- Har virksomheten mistet og/eller fått tilført kompetanse som påvirker oppgaveløsningen i negativ eller positiv retning?
- Hvilke grep har virksomheten evt. tatt for å kompensere for kompetansemangel? For eksempel i form av mulighet for hjemmekontor/fjernarbeid, tjenestekjøp, konsulenter eller innleie?

Når det gjelder faglige effekter og virksomhetenes måloppnåelse, er det flere forhold som spiller inn. Som vi har vært inne på, er flere av casevirksomhetene resultat av både en nyetablering eller utflytting, men også en fusjon av ulike virksomheter. Argumentene for slike fusjoner er typisk ønsket om bedre kvalitet på tjenestene som leveres, og likere saksbehandlingspraksis. Inntrykket fra intervjuene i dette prosjektet er at slike faglige gevinster i stor grad er oppnådd, men at det tar tid.

Flere virksomheter har fått nye oppgaver i perioden etter nyetablering eller omlokalisering. Dette har resultert i at saksmengden har økt, både som følge av nye oppgaver, men også fordi saksinngangen på de opprinnelige områdene har økt. I tillegg har flere virksomheter, slik som Sekretariatet for Skatteklagenemnda og Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten, «dratt med seg» gamle saker fra virksomhetene som ble fusjonert, noe som har medført høye restanser. I intervjuene har vi spurt om hvilke faglige og organisatoriske tiltak som er iverksatt for å bedre resultat- og måloppnåelse, herunder kvalitet på tjenestene som leveres, og om tjenestene leveres i henhold til tidskrav. Felles for flere av virksomhetene er at digitalisering og automatisering av arbeidet har medvirket til mer effektiv behandling av saker. På noen områder har regelverksendringer bidratt til å forenkle og effektivisere arbeidet.

Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten er som tidligere nevnt en fusjon av tidligere virksomheter som behandler klagesaker på pasientskadefeltet, samt klagesaker fra helsepersonell og mange andre klager innen helse som ikke gjelder pasientskade. Klageorganet har siden oppstarten slitt med høye restanser, noe som blant annet dokumenteres i deres rapport fra 2020. Dette er nå bedret, ifølge flere av informantene, både fra virksomheten selv og blant samarbeidspartnere. Det oppgis at klageporteføljen er halvert, og at virksomheten nå leverer på de fleste krav, med unntak av autorisasjonssaker. Utover det at organisasjonen etter hvert har «satt seg» og etablert rutiner for saksbehandlingen, nevnes også automatisering og teamorganisering av saksbehandlere i egne «silingsteam» som viktige tiltak for raskere og bedre saksbehandling. Det oppgis også at virksomheten siden 2019 har arbeidet med kontinuerlig forbedring og evaluering av eget arbeid, samt betydelig arbeid med klarspråk for å bedre brukerdiallog og -tilfredshet. Samtidig påpeker informanter fra brukersiden at saksbehandlingstiden fortsatt er for lang og kvaliteten på saksbehandlingen ikke god nok. Dette forklares blant annet med at tilgangen på medisinsk sakkyndige på flere områder ikke er tilstrekkelig, slik at sakene ikke blir godt nok utredet. Men også høy turnover blant saksbehandlere oppgis som årsak til at tids- og kvalitetskrav ikke nås. «Indikatoren» på manglende måloppnåelse er, ifølge brukersiden, antall domsavsigelser, siden en del personer som har fått avslag på sin søknad om erstatning, tar saken videre til domstolen.¹⁴ Det fremkommer videre at brukerorganisasjonenes kontakt med klageorganet er svekket som følge av flyttingen fra Oslo.

Intervjuene viser at en faglig effekt av å legge klageorganet til Bergen er et styrket fagmiljø på erstatningsrett, i tillegg til blant annet trygderett og EØS-rett. Dette forklares med at både advokatfirmaer og domstolen har måttet opparbeide seg kompetanse på feltet. Advokatfirmaene kan representere så vel saksøkere som saksøkte, mens Bergen tingrett er fast vernet i pasientskadesaker. Tilstedeværelsen av klageorganet i Bergen har også medvirket til at sosialrett og tilstøtende emner undervises i ved juridisk fakultet ved Universitetet i Bergen, og at det er noe dialog mellom universitet og klageorgan i forbindelse med undervisning, studentoppgaver og fast skriveplass. Våren 2025 er det avtalt samarbeid med medisinnutdanningen

¹⁴ Ifølge Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten tas ut det stevning i rundt 10 prosent av pasientskadesakene. De opplyser videre at andelen søksmål har vært synkende de siste årene.

ved UiB knyttet til faget «legen som leder» og i forbindelse med at klageorganet skal ta imot studenter i samfunnsmedisin på hospitering.

Formålet med etableringen av Skatteklagenemnda og tilhørende sekretariat var å få en felles nasjonal klagenemnd, med mer uavhengig, profesjonell og likere behandling av klagesaker på skatteområdet. Våre intervjuer tyder på at en i all hovedsak har oppnådd disse målene, og at nemnd og sekretariatet har godt faglig omdømme. Lokaliseringen har også bidratt til å bygge fagmiljø på skatterettsfeltet, et felt som ifølge flere informanter er lite representert i akademien. Med etableringen av nemnd og sekretariat har Stavanger fått et skatterettsmiljø som oppgis å ha faglig effekt både for offentlig og privat virksomhet. Når det gjelder evne til å levere på samfunnsoppdraget, er inntrykket fra intervjuene at den faglige kvaliteten er god, og antall rettsaker på skatteområdet redusert som følge av nemndas (og sekretariatets) arbeid. Men intervjuene indikerer også at saksbehandlingstiden (fortsatt) er altfor lang, og at en sliter med å finne balansen mellom faglig grundighet, effektivitet og brukervennlighet.¹⁵ Dette begrunnes på den ene siden med at det tar lang tid for klagere å få avgjort sin sak, men også at vedtakene til dels er svært omfattende og vanskelige å forstå for brukerne.

Når det gjelder Landbruksdirektoratet, synes de faglige effektene å variere med hvilke fagområder det er snakk om. Når det gjelder den nye seksjonen som ble etablert innen regnskap/lønn og arkiv, omtales denne som svært velfungerende og som en foregangsorganisasjon på regnskap. Dette forklares med at en fikk rekruttert medarbeidere med høy kompetanse, både i form av relevant høyere utdanning og erfaring fra så vel offentlig som privat virksomhet. Når det gjelder arbeidsplassene som ble overført på områdene naturskade og landbrukserstatning, skogbruk og arealbruk, er inntrykket at utflyttingen har hatt liten betydning for den faglige kvaliteten. Enkelte informanter fra brukersiden påpeker imidlertid at den faglige kvaliteten er svekket. Dette begrunner de med at dette er fagområder som det tar tid å bygge kompetanse på, og at disse fagområdene krever større grad av samhandling med andre myndigheter og interessenter dersom direktoratet skal levere på sitt oppdrag. Rutiner og relasjoner for å lykkes med denne samhandlingen tar tid å bygge opp, og i den forbindelse pekes det på at det er uheldig at det nå er større (fysisk) avstand mellom relevante fagområder som er lokalisert i Steinkjer, og interessenter som er lokalisert i Oslo:

Den løpende dialogen har blitt langt svakere. Det er jo to parter her, men resultatet er veldig tydelig. Den er mye mindre enn tidligere. Kjennskap til hverandre som miljøer og enkeltpersoner er mye svakere enn tidligere. Og overgangen og den fysiske avstanden har gitt betydelig utslag.

Formålet med å etablere Politiets enhet for vandelskontroll og politiattester var å samle arbeidet med vandelskontroll og attestutstedelse på ett sted for å øke kapasitet og kvalitet på arbeidet. Våre intervjuer tyder på at vandelsenheten har lyktes med å sikre en likere og mer profesjonell saksbehandling, og slik sett leverer på sitt samfunnsoppdrag. Automatisering og digitalisering av arbeidsprosesser har bidratt til mer effektiv saksbehandling, og enheten leverer nå i henhold til målkravet. Informantene påpeker at det er viktig at

¹⁵ Dette er nærmere omtalt i rapport fra Oxford Research (2019).

dette arbeidet er konsentrert til ett sted som kontinuerlig arbeider med fagutvikling, og som får tilstrekkelig mengdetrening. Saksinngang i perioden etter etablering har økt som følge av nye hjemler som utløser behov for politiattest, og det har vært noe økning i antall årsverk. Kompetansebehovet er også noe endret i perioden som følge av profesjonalisering og spesialisering. I intervjuer fremkommer det at det tidvis har vært utfordrende å normere arbeidet, dvs. sette rammer for utredningsarbeidet for å beslutte om det kan utstedes politiattest eller ei.

En lignende historie finner vi hos Pasientreiser HF i Skien. Her har man jobbet med å automatisere og digitalisere tjenestene. Pasientene som har rett på reisestøtte, søker i dag om refusjon via portalen Helsenorge.no. Nesten 70 % av søknadene går automatisk gjennom systemet. De resterende søknadene må behandles manuelt, men også her har man jobbet med å automatisere prosessen i størst mulig grad. Resultatet er at man i dag leverer kostnadseffektive tjenester. Dette sikrer at helseforetakene, som eier Pasientreiser HF, får brukt mest mulig av sine ressurser på hovedformålet, som er å levere helsetjenester til befolkningen.

Ved NHA på Tynset jobber man også med å ta i bruk ny teknologi for å effektivisere prosessen, hvor man blant annet nå undersøker hvordan man kan bruke KI for å lese gamle pasientjournaler.

Politiets enhet for vandelskontroll og politiattester, Norsk helsearkiv og Pasientreiser HF er alle eksempler på virksomheter hvor konkrete oppgaver er blitt samlet og skilt ut fra sine opprinnelige virksomheter. Dette gir mulighet til i større grad å rendyrke oppgavene. For eksempel er det ikke sykehusenes primæroppgave å jobbe med arkivering av gamle pasientjournaler eller refusjon av pasientreiser. Ved å legge denne typen oppgaver til en egen virksomhet, vil man både sikre likebehandling og kostnadseffektive tjenester. Alle virksomhetene jobber systematisk med å effektivisere prosessene og sikre likebehandling. For eksempel benytter både Pasientreiser HF og NHA Lean-metodikk, som skal bidra til kontinuerlig forbedring og effektivisering av produksjonen, samt gi økt verdi for kunden. Ved NHA på Tynset er det også tatt i bruk «jobbskygging» som metode, hvor man observerer hvordan kollegaer løser sine oppgaver og tester ut det samme selv. Slik sørger man for at prosessene effektiviseres, og kunnskapen sprer seg i organisasjonen. Ved Politiets enhet for vandelskontroll og politiattester har man delt porteføljen opp og ruller mellom tre ulike team. På denne måten vil man lettere kunne fange opp ulikheter i praksis. Lignende grep er gjort ved Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten, hvor teamorganisering, saksflyt og løpende evaluering skal understøtte raskere og bedre produksjon.

Hovedinntrykket er at de fleste virksomhetene leverer godt på sine tjenester når de først har fått tid til å etablere seg. I mange tilfeller er kvaliteten på tjenestene også gått opp. Som resultat av dette har flere av virksomhetene fått utvidet oppgaver og tjenester. For eksempel skal man på Tynset nå i gang med å digitalisere andre type arkiver. Dette innebærer at de skal øke med inntil 15 nye arbeidsplasser.

7.4 Oppsummering og suksesskriterier

Hovedinntrykket fra casestudiene er at utflytting og etablering av statlige arbeidsplasser i store trekk har gått bra. Tilgang på kvalifisert arbeidskraft fremstår som den aller viktigste forutsetningen for vellykkede prosesser, og er noe tidligere studier også har konkludert med. De aller fleste vi har intervjuet, oppgir at virksomhetene stort sett har greid å rekruttere relevant kompetanse. Men det tar tid – stort sett flere år – før virksomhetene leverer på forventet nivå. Dette gjelder både for virksomheter som har flyttet ut, og for virksomheter som er nyetablert. Hvor lang «nedetid» som aksepteres, vil variere fra virksomhet til virksomhet, avhengig av hva som er deres oppgaver og samfunnsoppdrag.

At det tar noe tid før virksomhetene er «oppe og går», må en regne med, ifølge de fleste informantene. Men inntrykket er også at overgangen blir mindre krevende dersom den er godt planlagt og har tilstrekkelig med støtte og midler. Gode ledere fremheves gjennomgående som viktige for å lykkes med nyetablering og utflytting. Disse bør helst ha sterke faglige ferdigheter og gode mellommenneskelige egenskaper. Men det er også viktig at de kommer inn på riktig tidspunkt i prosessen, og helst så tidlig som mulig.

I det følgende oppsummerer vi suksesskriterier for vellykket nyetablering og utflytting av statlige arbeidsplasser utenfor Oslo-området, basert på funn fra casestudiene.

7.4.1 Tilgang på rett kompetanse

Når det gjelder hvordan virksomhetene arbeider med å sikre tilgang på nødvendig og hensiktsmessig kompetanse, er inntrykket fra intervjuene at de tilnærmer seg dette på ulike måter, avhengig av trekk ved den enkelte virksomhet, samt lokale forutsetninger og behov.

Virksomheter på små steder, hvor rekrutteringsgrunnlaget er mindre, har gjerne en strategi hvor de legger vekt på å bygge opp eller «dreie» kompetansen blant egne ansatte. Her får ansatte opplæring og andre former for kompetanseheving. Denne kan være i regi av interne krefter, for eksempel i form av skulder ved skulder-opplæring av andre ansatte i virksomheten, eller det kan være i form av kurs, desentralisert utdanning eller hospiteringsløsninger. Vi finner også eksempler på at ansatte hospiterer eller veksler på å arbeide ulike steder i virksomheten, for å bygge kompetanse og få variasjon i arbeidsoppgavene, noe som også kan være et grep for å beholde ansatte. Intervjuene viser at virksomhetene jobber systematisk og målrettet med rekruttering, men at de ofte har et større fokus på å rekruttere personer med riktige personlige egenskaper enn formell utdanning og/eller tidligere erfaring.

Et annet viktig grep som skjer på stedsnivå, er å samle lignende virksomheter i felles klynger (*cluster*) som kan bidra til faglig samarbeid, utvikling og et bredere grunnlag for rekruttering. Slike klynger kan også bidra positivt til stedsutvikling og bostedsattraktivitet.

Virksomheter på større steder har gjerne et helt annet utgangspunkt. De har ofte flere arbeidsplasser som ligner på hverandre med tanke på oppgaver og ansattgruppe, og de har stort sett nærhet til en UH-institusjon som utdanner kandidater med relevant fagkompetanse. Det sikrer grunnlag for rekruttering, og vi finner flere eksempler på samarbeid mellom virksomheter og UH-miljøer. Samarbeidet består for eksempel i at ansatte i virksomhetene foreleser for studenter i aktuelle emner, felles seminarer om relevante faglige temaer, og at studenter skriver oppgave om og/eller har praksis i virksomheten. Slike samarbeid kan legge grunnlaget for rekruttering av kandidater til virksomhetene, samtidig som virksomhetene kan gi innspill til temaer/emner som bør inngå i UH-institusjonens studietilbud. Samtidig så finner vi at denne typen samarbeid kan også finne sted selv om UH-institusjonene ikke befinner seg på samme sted. Geografisk nærhet kan dermed ses på som en fordel, men ikke forutsetning.

7.4.2 God planlegging og stegvis oppbygging

Casestudiene gir eksempler på prosesser som fremstår som godt planlagte, og prosesser som ikke er det. Vi finner fordeler og ulemper med både korte og lange overgangsperioder. Hva som er mulig og hensiktsmessig, vil også avhenge av hvilke oppgaver virksomhetene har. For noen virksomheter vil det være liten eller ingen aksept for «nedetid», og en overgangsordning må hensynta det. For andre kan noe nedetid aksepteres, men risikoen er at antall restanser øker og blir vanskelig å ta igjen senere. Flere steder finner vi at virksomhetene var underdimensjonert fra start fordi det ikke var gjort gode nok analyser av saksmengde og arbeidskrafts- og kompetansebehov. Læringen er at gode behovsanalyser og stegvis oppbygging er viktig for å lykkes med så vel utflytting som etablering av arbeidsplasser. Stedlig ledelse bør være på plass så tidlig som mulig og medvirke i utvikling av rekrutteringsplaner og i selve rekrutteringen. Vi finner ulike erfaringer med bruk av rekrutteringsbyrå, men at dette kan være nyttig i forbindelse med lederrekruttering og der hvor en skal rekruttere mange nyansatte.

Overføring og oppbygging av kompetanse er et annet forhold som fordrer god planlegging. Vi finner at flere virksomheter har «frikjøpt» erfarne ansatte for å lære opp ansatte på ny lokasjon, og at dette har fungert bra. Samtidig er det kostnadskrevende, og erfaringen er at svært få flytter med fra gammel til ny lokasjon. Dette innebærer derfor at virksomheten har fått tid til å etablere seg på det nye stedet, og at man har fått ansatte som har opparbeidet seg erfaring og kompetanse til å lære opp nye som blir ansatt i virksomheten.

Støtte og tillit fra «eierne» fremheves som viktig. I dette ligger både interesse og aksept for at etablerings- og utflyttingsprosesser er svært krevende for dem det gjelder, og at eierne utviser en viss tålmodighet. Men det er også viktig at det settes av tilstrekkelig med midler til å forberede og gjennomføre prosessene. Casestudiene gir eksempler på prosesser hvor det synes å ha vært raust med midler i oppbyggingsfasen, først og fremst for å sikre opplæring og kompetanseoverføring, og prosesser hvor det har vært lite og/eller uforutsigbare midler. Sistnevnte medfører ekstra stress for organisasjonen og kan i verste fall føre til at en

mister verdifulle ansatte. Enkelte nevner at DFØs veileder for omstilling har vært nyttig i «deres» prosesser. Tidlig involvering av tillitsvalgte og vernetjeneste fremheves som svært viktig.

7.4.3 God ledelse

Så godt som alle vi har intervjuet, fremhever behovet for gode, tydelige og motiverende ledere. Lederne spiller en nøkkelrolle i å bygge opp ny virksomhet, enten det er etablering av helt ny virksomhet eller omlokalisering av eksisterende virksomhet på ny lokasjon. I begge tilfeller er det behov for ledere med et strategisk blikk, og som evner å se samfunnsoppdrag, medarbeidere og organisasjon i sammenheng. Lederne må ha stå på-vilje, ambisjoner for virksomheten og sette faglige standarder for arbeidet som skal utføres. Samtidig er det behov for ledere som er nytenkende, og som er opptatt av kontinuerlig utvikling og forbedring. Ny teknologi og nye verktøy er viktig for at virksomhetene skal levere på sitt oppdrag ut mot brukerne, men også for at interne prosesser skal fungere. Casestudiene gir flere eksempler på virksomheter som samarbeider med interne og eksterne miljøer, for eksempel når det gjelder utvikling av nye digitale tjenester. Da er interesse for og evne til relasjonsbygging og samarbeid en svært viktig (leder)egenskap.

7.4.4 Lokal forankring og tilrettelegging

Lokal forankring og utredning av muligheter og behov i vertskommunen fremstår som viktig. Dette handler både om å «få med» lokalpolitikere og vertskommunen for å sikre at den nye virksomheten kommer godt ut fra start, og også mer praktiske forhold som å finne egnede lokaler, sikre at arealplaner er oppdatert, og at stedet har nødvendig infrastruktur. Videre er det viktig at det finnes tilgjengelige boliger og servicetilbud til tilflyttere. Som vi har vært inne på tidligere, er det en fordel om det allerede finnes andre offentlige virksomheter i vertskommunen, både med tanke på oppbygging av fagmiljøer, mulighet for rulling av kompetanse og muligheter for arbeid for medfølgende partnere eller lignende.

8. Særlig om erfaringer fra utflytting av statlige tilsyn

Som tidligere nevnt i rapporten ble en rekke tilsyn flyttet ut av Oslo på begynnelsen av 2000-tallet, som følge av forslaget i St.meld. nr. 17 (2002-2003) *Om statlige tilsyn*. Disse utflyttingene omtales gjerne som «Norman-utflyttingene», oppkalt etter daværende ansvarlig statsråd Victor Norman. Sju statlige tilsyn ble flyttet ut, nærmere bestemt Direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap, Medietilsynet, Konkurransetilsynet, Kystverket, Luftfartstilsynet, Post- og teletilsynet (nå: Nasjonal kommunikasjonsmyndighet) og Sjøfartsdirektoratet.

Asplan Viak (2009) evaluerte utflyttingen, og konklusjonen var at det er svært utfordrende å flytte statlige virksomheter. Evalueringen fant at det var stor utskifting av personell, og at virkemidlene for å beholde ansatte hadde hatt liten effekt. Evalueringen pekte videre på at viktige samfunnsfunksjoner ble midlertidig svekket, og at de regionaløkonomiske virkningene av utflyttingene var små. Noen år senere foretok Asplan Viak (2012) en utredning av sammenhenger mellom virksomheter etablert eller relokalisert utenfor Oslo og hvordan de bidro til utvikling av regionale arbeidsmarkeder. Konklusjonen her var mer positiv og viste at en stort sett fikk rekruttert nødvendig arbeidskraft, selv om det var utfordrende å tiltrekke og beholde ansatte med den høyeste kompetansen. Utredningen viste også at steder med et mangfold av så vel offentlige som private kompetansearbeidsplasser lot til å ha en synergieffekt på rekruttering.

I dette prosjektet har vi intervjuet representanter for seks av tilsynene som flyttet ut på tidlig 2000-tall. Formålet med intervjuene har vært å undersøke hva utflyttingen har hatt å si for tilsynenes virke, og hva som er situasjonen i dag. Vi har tatt utgangspunkt i funnene fra Asplan Viaks evaluering fra 2009 og spurt i hvilken grad identifiserte utfordringer er beskrivende for virksomhetene i dag, samt hva informantene mener er viktige læringspunkter og suksesskriterier for denne type utflyttinger. En gjennomgående utfordring i våre intervjuer er at flere av informantene ikke var med på selve utflyttingsprosessen. Dette må ses i lys av at det er lenge siden utflyttingene fant sted. Informantene har følgelig ikke hele historikken når det gjelder bakgrunn for og erfaringer med utflyttingen, slik at det er vanskelig å sammenligne situasjonen ved utflyttingen med det som er tilstanden i dag.

8.1 Erfaring med utflyttingsprosessen og valg av lokasjon

Selv om flere av informantene ikke arbeidet i virksomheten på utflyttingstidspunktet, er inntrykket at de stort sett kjenner til hva som var argumentene for utflytting, og at det i hovedsak hadde sitt opphav i et politisk ønske om å skape arbeidsplasser utenfor Oslo. Enkelte påpeker at der hvor utflyttingen

sammenfalt med fusjon av ulike virksomheter, hadde fusjonen vel så stor, om ikke større, betydning for virksomhetens evne til å levere på sitt oppdrag som selve utflyttingen. Andre påpeker at utflytting og etablering på nytt sted ble begrunnet med at oppgaveløsningen ikke fungerte i den gamle virksomheten. Få nevner hensynet til legitimitet og behov for avstand til styrende myndigheter, interessenter og bransje som begrunnelse for utflyttingen.

8.2 Erfaring med etablering av ny virksomhet

Intervjuene viser at informantene ser både fordeler og ulemper ved å bruke tid på selve utflyttingen. God tid til utflytting, etablering og opplæring av nyansatte kan gi en smidigere overgang og sikre at produktiviteten opprettholdes. Men tiden kan også være en fiende og medføre at utflyttingsprosessen trekker ut, og at det blir for lite kraft og entusiasme i etableringen av ny virksomhet. Mens noen fremhever at det er viktig å «få med» ansatte fra den gamle virksomheten for å overføre kompetanse og lære opp nytt personell, påpeker andre at et viktig læringspunkt er at det er viktig å «kutte strengen» og bygge opp noe helt nytt for å skape eierskap og motivasjon blant nyansatte. Intervjuene viser videre at få ansatte flytter med til nytt sted. Noen har benyttet overgangsordninger som pendlerordninger, støtte til midlertidig bolig og andre former for (økonomiske) incentiver for å beholde erfarne medarbeidere i en periode, for eksempel for å lære opp nyansatt personell. Inntrykket er at slike erfarne medarbeidere fortsetter å arbeide i virksomheten en periode, og at det vurderes som viktig for å overføre nødvendig kompetanse. Men erfaringen er at de slutter etter relativt kort tid.

Inntrykket fra intervjuene er at mulighet for besparelser i form av lavere lønninger og lavere husleie i liten grad har hatt betydning for valg av lokasjon. Informantene vurderer stort sett at utflyttingen *ikke* har medført særlige besparelser. Det eneste som fremheves, er at flyttingen *kan* ha medført noe lavere utgifter til leie av lokaler. Lønnsnivået oppgis av flere å være lavere enn i Oslo, men det later ikke til at det er noen automatikk i at ansatte utenfor Oslo tjener mindre enn ansatte i Oslo. Et forhold er at tilsynene også må betale godt for å få tak i de beste medarbeiderne, spesielt når det gjelder medarbeidere med spesialistkompetanse og særlig innenfor IT. Digitalisering og økt mulighet for hjemmekontor og fjernarbeid har gjort det lettere å attrahere ønsket kompetanse, men dette er også noe som driver lønnsnivået opp. Kort oppsummert gjør digitaliseringen at markedet for høykompetente ansatte blir større, konkurransen om «de beste hodene» øker og lønnsnivået presses opp.

Økt reisevirksomhet som følge av utflytting er et annet forhold som driver kostnadene opp. Dette oppgis som en forventet konsekvens av utflyttingen, fordi det fortsatt er behov for en del fysisk møtevirksomhet, og fordi mange samarbeidspartnere, interessenter og andre som tilsynene har kontakt med, befinner seg i Oslo eller Oslo-området. Digitale møter og andre former for digital samhandling kan kompensere for noe reisevirksomhet, men ikke alltid. Noen av tilsynene har da også oppgaver som krever fysisk tilstedeværelse og følgelig en del reisevirksomhet.

8.3 Rekruttering til tilsynene

Som nevnt over erfarer de fleste informantene at få ansatte flytter med til ny lokasjon, og det har følgelig vært stort behov for å rekruttere nye medarbeidere, både på leder- og ansattnivå. De fleste som er intervjuet, oppgir at det ikke har vært store utfordringer med å rekruttere til virksomheten. Gjennomgående er det enklere å rekruttere nyutdannede enn erfarne, og det er enklere å rekruttere generalister fremfor spesialister. Jurister er en viktig yrkesgruppe for flere av tilsynene, men det varierer hvor vanskelig det er å tiltrekke seg disse. Noen steder er det høy konkurranse om jurister, spesielt erfarne og/eller jurister innen spesialiserte fagfelt. Både private og offentlige virksomheter oppgis som konkurrenter i den forbindelse. IT-kompetanse, iallfall spesialisert kompetanse, er vanskelig for «alle» å få tak i, ifølge intervjuene. I noen tilfeller kompenseres dette for ved kjøp av konsulenttjenester.

Flere påpeker imidlertid at virkningene av pandemien og økt mulighet for hjemmekontor/fjernarbeid har gjort det enklere å løse noen av disse utfordringene. Muligheten til å arbeide hjemmefra gjør at det kan være enklere å rekruttere kandidater med ønsket kompetanse, fordi arbeidsmarkedet blir større. Samtidig er en konsekvens at lønnsnivået presses opp. Arbeidsmarkedet åpnes opp, konkurransen øker og arbeidsgiverne må tilby bedre betingelser for å tiltrekke seg foretrukne kandidater. Noen bransjer er mer konjunkturutsatte enn andre, noe tilsynene også merker. For eksempel oppgir enkelte at de konkurrerer om en del av de samme kandidatene som oljebransjen, og at svingningene i bransjen påvirker hvor lett eller vanskelig det er å attrahere aktuelle søkere. Konjunkturutsatte virksomheter har derfor tidvis høy turnover. Andre igjen oppgir at turnover er for lav, fordi det er få aktuelle kandidater i markedet. Det blir følgelig lite tilførsel av ny kompetanse, noe som vurderes som negativt for virksomhetens evne til å levere på sitt oppdrag.

8.4 Måloppnåelse og faglige effekter av utflyttingen

På spørsmål om hvorvidt tilsynene har evnet å levere på sitt oppdrag, og hva som er konsekvensene av utflyttingen på virksomhetenes faglighet, er tilbakemeldingen fra de fleste som er intervjuet, at denne gjennomgående er god. En av virksomhetene påpeker til og med at de leverer bedre etter utflytting, selv om det har tatt tid før hele virksomheten var «oppe og gikk.» Dette tilskrives at virksomheten før flyttingen stod i en krevende situasjon hvor de fikk mye kritikk, og at flyttingen har bidratt til å heve kvaliteten på arbeidet.¹⁶ Dette skyldes ikke minst at en har greid å rekruttere (meget) kompetente medarbeidere, og at en har valgt en hensiktsmessig organisasjonsform. Kun én av virksomhetene mener at utflyttingen kan ha bidratt til dårligere forutsetninger for å levere på sitt samfunnsoppdrag enn tidligere.

¹⁶ Dette er nærmere omtalt i Asplan Viak (2009).

Dette forklares særlig med utfordringer med å få tak i og beholde spisskompetanse på flere fagfelt, i tillegg til den fysiske avstanden til viktige samarbeidspartnere og interessenter. Det påpekes også at virksomheten er relativt liten, og at det er få andre statlige virksomheter i vertskommunen:

Jeg tenker det ville vært bedre å tenke mer klyngemessig, og samlet flere statlige virksomheter på samme sted, slik det for eksempel er gjort i Førde. Da kan man rekruttere litt «imellom», i alle fall det som ikke går på konkret spisskompetanse, og man kan også samarbeide om for eksempel administrative funksjoner.

8.5 Lokale og regionale virkninger

Flere av informantene oppgir at det er vanskelig å anslå hva som er de lokale og regionale virkningene av at virksomheten har etablert seg i kommunen. Inntrykket er at det varierer både med virksomhetens størrelse kontra størrelse på vertskommunen, men også med hva slags oppgaver virksomheten har, og med hva slags kompetanse den etterspør. Noen av virksomhetene kunne vært plassert «hvor som helst», ifølge informantene, fordi det i stor grad er generalistkompetanse som etterspørres. Andre er lokalisert til et bestemt sted på grunn av oppgavens natur, nærhet til bransjer og så videre. Tilsynene varierer i størrelse, og noen preger lokaliseringsstedet i større grad enn andre i form av antall arbeidsplasser, synlighet og skatteinntekter. Men om de økonomiske virkningene av det enkelte tilsyn ikke nødvendigvis er så store, fremheves det at etablering av en virksomhet kan føre til at nye virksomheter ønskes etablert der, med tanke på faglige synergier og stedsutvikling.

8.6 Suksesskriterier

Tilgang på kompetanse fremheves gjennomgående som det aller viktigste kriteriet for å lykkes med utflytting og nyetablering av de statlige tilsynene. Flere peker også på at det er en stor fordel om lokaliseringsstedet har, eller ligger tett ved, en fagskole eller høyere utdanningsinstitusjon som utdanner kandidater med relevant kompetanse. Flere tilsyn oppgir at de har samarbeid med utdanningsinstitusjoner, både om rekruttering av kandidater og om innholdet i utdanningstilbudet. Intervjuene gir eksempler på at ansatte fra tilsyn medvirker i undervisningen gjennom forelesninger, og at studenter kan ha praksisperiode i tilsynet, eller skriver oppgave hvor tilsynet eller dets oppgaver er tema. Slike ordninger gir tilførsel av kompetanse begge veier og oppgis som viktig for faglig utvikling i virksomheten. Samtidig er det ikke alltid slik at nyutdannede kandidater har den kompetansen som trengs, og flere oppgir at de derfor satser på å bygge opp kompetanse internt. Dette gjelder både overfor nyutdannede og der hvor kompetansen egentlig ikke kan utdannes, men i større grad avhenger av erfaring. Gitt den raske utviklingen på flere felt, og også utfra ønsket om å beholde medarbeidere, er flere opptatt å bygge opp eller «dreie» kompetansen blant ansatte, slik at de kan bytte oppgaver eller stilling internt i virksomheten.

Intervjuene viser også at det vurderes som en stor fordel å legge nye virksomheter til steder hvor det allerede er andre, lignende virksomheter, slik at en bygger et slags «cluster» eller klynger. Slike klynger gir bedre grunnlag for å rekruttere, og det gir muligheter for å bygge fagmiljø med samarbeidspartnere og interessenter. Videre bidrar det til et bredere arbeidsmarked, noe som gir flere jobbmuligheter og øker sannsynligheten for å få med kandidatenes eventuelle partner. Enkelte nevner at nærhet til offentlig kommunikasjon og god infrastruktur er viktig. Det er en stor fordel dersom det er tog- og/eller flyforbindelse på eller i nærheten av stedet, og at virksomheten ikke plasseres «innerst i en fjord.»

Ledelse er også (svært) viktig i utflyttingsprosesser. Det gis eksempler på at det er symbolsk viktig at ledelsen flytter med til det nye stedet, iallfall for en periode. Men viktigst er det at ledelsen på den ene siden utviser lojalitet til beslutningen om å flytte ut, samtidig som de er støttende overfor ansatte som enten mister jobben som følge av utflyttingsvedtaket, eller ansatte som skal være med på å bygge opp ny virksomhet. For det er det det i realiteten handler om, ifølge enkelte informanter:

Det er ingen flytting. Det er nedleggelse og oppbygging på nytt sted.

8.7 Oppsummering

Intervjuer med representanter for de seks tilsynene viser oppsummert at de sitter med mange av de samme erfaringene som representanter for casevirksomhetene. Hovedinntrykket er at utflyttingene i seg selv var krevende, men at en stort sett har greid å rekruttere nødvendig kompetanse og levere på samfunnsoppdraget etter noe tid. Inntrykket er også at utflyttingene ikke har hatt særlig effekt på kostnadsnivået, og at det er få besparelser ved å flytte ut. De regionaløkonomiske virkningene av utflyttingene er vanskeligere å anslå. Dette skyldes at tilsynene er forskjellige i størrelse, og det avhenger også av hvilke andre virksomheter som finnes i vertskommunen. Men flere nevner at de ser positive synergier og ringvirkninger av at statlige virksomheter flyttes ut, forutsatt at det er lignende virksomheter på tilflytterstedet. Der hvor den utflyttede virksomheten er en «ensom svale», kan konsekvensen være at en leverer dårligere på samfunnsoppdraget, fordi en ikke har nødvendig nærhet til relevante fagmiljøer og vanskeligheter med å attrahere rett kompetanse.

9. Oppsummering og vurdering

Formålet med dette prosjektet har vært å identifisere forutsetninger for å sikre vellykket nyetablering og utflytting av offentlige arbeidsplasser utenfor Oslo-området. I dette kapitlet besvarer vi de fire hovedproblemstillingene som danner utgangspunkt for prosjektet. Deretter presenterer vi hovedkonklusjonen i prosjektet, samt suksesskriterier og gode råd, basert på funnene i prosjektet.

9.1 Hva er de regionale effektene av nyetablering og utflytting?

Tidligere evalueringer har vist at utflytting av statlige arbeidsplasser har hatt begrenset betydning for motakerstedenes utvikling. Det blir flere arbeidsplasser på stedene, men effektene begrenser seg primært til de nye arbeidsplassene. Flere av virksomhetene vokser imidlertid i etterkant av etablering. Dette er også i tråd med det vi finner i dag. En viktig, positiv effekt er dessuten at de statlige virksomhetene øker bredden i det lokale arbeidsmarkedet og tilfører viktige kompetansearbeidsplasser. De statlige arbeidsplassene er også mindre konjunkturutsatte. Men utflytting av statlige arbeidsplasser er ikke tilstrekkelig for å demme opp for den sterke sentraliseringstendensen vi har sett i Norge over flere år.

De empiriske analysene viser at det i hovedsak er de store byene utenom Oslo som har fått all vekst i antall statlige arbeidsplasser de siste årene. Mellom 2 000 og 3 000 arbeidsplasser har blitt flyttet fra Oslo til områder med lavere sentralitet i perioden fra 2005 til 2023. I absolutte tall har de fleste av disse statlige arbeidsplassene havnet på steder i sentralitetsklasse 2, altså i relativt sentrale kommuner som Bergen, Stavanger og Trondheim. Oslo har noe svakere vekst, mens det har vært en sterk nedgang i distriktene.

Utflyttingen av statlige arbeidsplasser har bidratt til å redusere sentraliseringen i perioden 2005 til 2023, men hovedtrenden er likevel en klar sentralisering av statlige arbeidsplasser. Utflyttingene har hatt en desentraliserende effekt isolert sett, men denne effekten er relativt liten i forhold til de andre endringene som har skjedd. Sysselsettingen i statlig sektor har økt mye sterkere i sentrale områder av landet enn i de minst sentrale områdene.

Samtidig viser våre analyser at det er sentralitetsklasse 5 som har fått høyest andel av utflyttede og nyetablerte statlige arbeidsplasser sett i forhold til det lokale arbeidsmarkedet. De litt over 300 statlige arbeidsplassene som ble lagt til steder i sentralitetsklasse 5, tilsvarte en ekstra vekst på 2,5 prosent. Dette kan være viktige arbeidsplasser, men utgjør lite sett opp mot de langsiktige trendene. For eksempel viser våre beregninger at utlokaliseringen av statlige virksomheter til Tynset har hatt en direkte positiv effekt på antall arbeidsplasser i kommunen og bidratt til økt innflytting til kommunen. Effekten av de nye arbeidsplassene på innflyttingen er beregnet til å være størrelsesorden 38 ekstra innbyggere. Dette er en positiv effekt, men representerer ikke noe trendskifte i den langsiktige utviklingen i Tynset.

Dette er sannsynligvis også forklaringen på at tidligere studier har vist at det er beskjedne ringvirkninger utover den direkte effekten av virksomhetenes etablering. Vi har ikke konkret undersøkt slike indirekte ringvirkninger i dette prosjektet, som for eksempel effekten på lokalt næringsliv. Intervjuene underbygger imidlertid at virksomheten har positive regionale effekter, men at disse er av mer sekundær betydning sammenlignet med de direkte effektene av arbeidsplassene. Samtidig finner vi at det er en betydelig høyere andel av de ansatte som pendler til arbeidsstedet i de mest sentrale kommunene. Dette tilsier at de lokale ringvirkningene er minst for de mest sentralt plasserte virksomhetene. Dette underbygger et inntrykk av at det er de minst sentrale stedene som har mest nytte av nye statlige arbeidsplasser.

9.2 Hva er de organisasjonsinterne effektene av nyetablering og utflytting?

Hovedinntrykket fra casestudiene er at utflytting og etablering av statlige arbeidsplasser i store trekk har gått bra. I de aller fleste tilfellene har oppbyggingen vært vellykket, men etableringen tar tid. Dette er i tråd med tidligere studier, som finner at de utflyttede virksomhetene klarer å dekke sitt kompetansebehov, i hvert fall på sikt.

Erfaringene fra en rekke omlokaliseringer viser at det er en svært liten andel av de ansatte som flytter med. Dette viser både våre casestudier og tidligere studier. Dette innebærer at nyrekruttering er helt avgjørende for virksomheten. Tidligere studier har vist at rekruttering har gått ganske greit for flertallet av virksomhetene, men at det innimellom har vært vanskelig for virksomheter som trenger mye spesialisert kompetanse. Dette sammenfaller med det vi finner i våre casestudier. De fleste virksomhetene oppgir at rekruttering i hovedsak har gått fint, men at det kan være utfordrende å rekruttere spesialisert kompetanse og/eller kompetanse som det er knapphet på nasjonalt sett. Dette gjelder spesielt innenfor IT/teknologi og juss. Virksomhetene har stort sett lyktes med å få tak i rett kompetanse, men det har i visse tilfeller tatt litt tid. Vår analyse av regnskapene til fem utflyttede virksomheter viser heller ikke noen klar tendens i endring i kjøp av konsulenter og fremmedtjenester etter utflyttingen, noe som understøtter at virksomhetene stort sett klarer å rekruttere nødvendig arbeidskraft.

Både omlokaliserte og nyetablerte virksomheter har mange av de samme utfordringene knyttet til rekruttering og oppbygging av et nytt miljø. Selv om mange av oppgavene forblir de samme for de omlokaliserte virksomhetene etter flytting, må mange bygge opp et miljø fra bunnen av, og med nye medarbeidere. Våre analyser tyder på at størrelsen og andre egenskaper ved lokaliseringsstedet har betydning for hvordan denne prosessen utspiller seg. Virksomheter på større steder har gjerne et helt annet utgangspunkt enn de mindre stedene. De større stedene har ofte flere arbeidsplasser som ligner på hverandre, og de har stort sett nærhet til en UH-institusjon som utdanner kandidater med relevant fagkompetanse. Vi finner likevel at samarbeid mellom lignende virksomheter og UH-institusjoner også kan finne sted selv om man ikke

befinner seg på samme sted. Geografisk nærhet kan dermed ses på som en fordel, men ikke en forutsetning. Virksomheter på mindre steder, hvor rekrutteringsgrunnlaget er mindre, viser i mange tilfeller stor kreativitet i sine rekrutteringsstrategier. De må også i større grad satse på å bygge opp eller «dreie» kompetansen i ønsket retning. Dette innebærer at de ofte har et større fokus på å rekruttere personer med riktige personlige egenskaper enn formell utdanning og/eller tidligere erfaring.

Ut fra casestudiene virker det å være systematiske sammenhenger mellom størrelsen på lokaliseringsstedet og utfordringer med rekruttering og turnover. Det er mer tidkrevende å få på plass nødvendig kompetanse på små steder, men erfaringen er at turnoveren blir lavere. Dermed lønner det seg å gjøre en innsats med gode rekrutteringsprosesser og bygge opp kompetanse internt. De empiriske analysene viser imidlertid ikke at det er systematisk forskjell i turnover mellom virksomheter som er lokalisert i og utenfor Oslo.

Tidligere undersøkelser viser at utflyttingene medfører store omstillingskostnader, men at driftskostnadene over tid kommer tilbake til omtrent samme nivå som før flyttingen. Dette stemmer også i stor grad med våre funn. Erfaringen er at reiseutgiftene kan øke, men de utgjør samtidig en liten kostnadskomponent. Det viktigste er sannsynligvis *tiden* man bruker på nødvendig reisevirksomhet. I dag må man også regne med en viss reisevirksomhet, i hvert fall på ledernivå, men økt bruk av digital kommunikasjon reduserer behovet for reiser. Dette tilsier at det verken er store ulemper eller stort potensial for besparelser ved etableringer utenfor de mest sentrale stedene. I regnskapsanalysen finner vi heller ikke noen klar tendens til at omlokalisering gir lavere kostnader til kontorer.

9.3 Hva er de faglige effektene av nyetablering og utflytting?

Tidligere undersøkelser har vist at utflytting har medført svekket tjenestetilbud i de fleste virksomhetene i en overgangsperiode, men at det ikke var tegn til varige svekkelser i effektivitet og kvalitet. Dette er også i tråd med våre funn. Vi finner at oppbyggingen har vært vellykket i de aller fleste tilfellene, men at etablering tar tid. Det er viktig at virksomhetene får tid og ressurser til å foreta oppbyggingen på en god måte. Inntrykket fra intervjuene er at overgangen blir mindre krevende dersom den er godt planlagt, og har tilstrekkelig med støtte og midler. Resultatet er at de fleste virksomhetene leverer godt på sine tjenester i dag. I mange tilfeller er kvaliteten på tjenestene også gått opp.

Et viktig spørsmål i lokaliseringsbeslutninger er i hvilken grad det er aksept for «nedetid» i tjenestene, samt risiko for at antall restanser øker og blir vanskelig å ta igjen senere. Dette er noe som vil variere fra virksomhet til virksomhet, og som det bør gjøres gode vurderinger av i forkant av en lokaliseringsbeslutning. Det samme gjelder om stedet har tilstrekkelig gode forutsetninger for å kunne bygge opp den type virksomhet det er snakk om. Selv om casevirksomhetene i hovedsak leverer godt på sine tjenester, har vi også fått høre om eksempler på virksomheter som leverer dårligere på samfunnsoppdraget på grunn av dagens lokalisering. Der hvor den utflyttede virksomheten er en «ensom svale», kan konsekvensen være at en

leverer dårligere, fordi en ikke har nødvendig nærhet til relevante fagmiljøer og vanskeligheter med å tiltrekke seg rett kompetanse.

En av de mest sentrale utfordringene virksomhetene møter, er tilgang på spesialisert kompetanse og særlig den type som det er knapphet på nasjonalt sett. Dette gjelder for virksomheter av alle størrelser og på alle steder. En alternativ løsning vi finner at virksomhetene benytter seg av, som supplement eller erstatning for vanskeligheter med å rekruttere spesialisert kompetanse, er at de har nær kontakt og samarbeid med mer spesialiserte miljøer. Dette er for eksempel at en leier inn nødvendig kompetanse på kort eller lang sikt. Faglig sett kan det være store gevinster å hente på en slik løsning.

Funnene i dette prosjektet er i stor grad sammenfallende med hva den svenske Riksrevisionen (2023) finner i sin rapport. Her var erfaringen at virksomhetene som ble plassert utenfor Stockholm, i stor grad hadde «tillräckligt bra förutsättningar för att bedriva sin verksamhet effektivt på dessa platser, när de har fått tid för att etablera sig». Samtidig påpeker de at dette «betyder inte att vilken myndighet som helst kan placeras på vilken plats som helst». Riksrevisionens gjennomgang tyder på at man hadde lyktes med å plassere virksomhetene i regioner som har hatt tilstrekkelig tilgang på arbeidskraft som passet virksomhetenes behov, og anmoder samtidig at regjeringen bør sørge for at dette også skjer om man i fremtiden velger å plassere flere virksomheter utenfor Stockholm. Dette er en erfaring og et råd som passer godt med det vi har erfart i dette prosjektet.

9.4 Hva er erfaringene med den statlige veilederen «Rettleiing til retningslinjene for statleg lokalisering»?

Ett av de fire hovedmålene med prosjektet var å undersøke erfaringene med den statlige veilederen «Rettleiing til retningslinjene for statleg lokalisering»? Analysen er lagt med som vedlegg til rapporten.

Hovedinntrykket er at veilederen er lite kjent utenfor departementene, og selv der varierer det hvor mye kjennskap og erfaring de ansatte har med den. De som har kjennskap til den, vurderer at den i hovedsak fungerer tilfredsstillende, og spesielt i kombinasjon med veiledning fra KDD. Samtidig er erfaringen at politiske ønsker veier tungt i valg av lokasjon for nyetableringer eller utflyttinger, og virker å tidvis overstyre faglige vurderinger. Inntrykket er at veilederen og prosessene rundt representerer et balanserende element. Vår vurdering er at dette i hovedsak fungerer bra. Det avgjørende er at det legges opp til gode prosesser og hensiktsmessig dialog mellom fagdepartementet og KDD, slik at lokaliseringsbeslutningen har en faglig forankring og baserer seg på grundige analyser av forutsetninger og behov. Vår vurdering er samtidig at det kan være mye å tjene på å tenke nytt rundt hvordan man kan tilrettelegge for at de faglige vurderingene blir gjort på en god måte. I dette ligger det også en mer systematisk kartlegging og vurdering av hvilke lokaliseringssteder som kan oppfylle virksomhetenes behov, samt hindre at beslutningene blir overstyrt av politiske interesser uten at det blir gjort en balansert faglig vurdering i forkant.

9.5 Hovedkonklusjon

Tidligere studier har vist at utflytting av statlige arbeidsplasser har medført stor utskifting av personell, noe som fører til midlertidig svekkelse av viktige samfunnsfunksjoner. Konklusjonen har vært at det er både kostbart og utfordrende å flytte statlige virksomheter. Samtidig er de regionale effektene som påvises, begrensede, og knyttes primært til de nye arbeidsplassene. Dette er en konklusjon som bekreftes av våre funn. Men både tidligere erfaring og funn fra dette prosjektet viser også at virksomhetene stort sett får rekruttert nødvendig arbeidskraft og i mange tilfeller bygget opp veldrevne virksomheter, selv om dette kan ta litt tid.

Mye tyder på at man opplever de samme utfordringene og ulempene som tidligere ved omlokalisering og utflytting av statlige virksomheter. Dette gjelder spesielt utfordringer med rekruttering av nødvendig arbeidskraft, som er helt sentralt for å kunne bygge opp virksomheten. Samtidig oppleves avstandsulempene som av mindre betydning i dag, etter hvert som den teknologiske og samfunnsmessige utviklingen gjør det lettere å jobbe desentralisert. Dette tilsier at spennende arbeidsoppgaver, et godt arbeidsmiljø samt stedets bostedsattraktivitet blir desto viktigere for å tiltrekke arbeidskraft. Man må også tilby konkurransedyktige lønninger for nøkkelkompetanse, og dermed blir mulighetene for kostnadsbesparelser også mindre. Vår vurdering er derfor at kostnadsargumentet ikke bør tillegges stor vekt i slike beslutninger. Man bør heller ikke ha en forventning om å kunne snu utviklingen på et sted. Men det kan være et positivt tilskudd til det lokale arbeidsmarkedet og føre til en jevnere regional fordeling av arbeidsplasser.

Som studien til Laudal og Hauge (2004) viser, har lokaliseringspolitikken i liten grad bidratt til å oppfylle målet om en jevnere fordeling av statlige arbeidsplasser. Utflyttingen av statlige arbeidsplasser har bidratt til å redusere sentraliseringen, men hovedtrenden er likevel at det har skjedd en klar sentralisering i perioden. Det er de store byene utenom Oslo som i hovedsak har fått all vekst i antall statlige arbeidsplasser de siste årene. Oslo har noe svakere vekst, mens det har vært en sterk nedgang i distriktene.

I dagens lokaliseringsspolitikk ligger det et viktig motsetningsforhold mellom regionale og faglige effekter, som man også har sett tidligere. Effekten av flere arbeidsplasser er størst for små kommuner og regioner. Samtidig blir mange av virksomhetene lagt til større steder ettersom rekruttering av spesialisert kompetanse er lettere der. Dette er også i stor grad praksis i dag, ifølge våre funn. Samtidig viser erfaringene at rekruttering, selv når det gjelder mer spesialiserte stillinger, i hovedsak har gått fint på de fleste steder. Ett viktig funn fra våre casestudier er at den teknologiske og samfunnsmessige utviklingen gjør mulighetene for samarbeid mindre avhengig av geografi. Det er bedre muligheter for hjemmekontor og fjernarbeid hvis det er nødvendig, og man kan samarbeide tett med spesialiserte miljøer lokalisert på andre steder. Dette kan være et viktig argument for å være mer offensiv i lokaliseringsspolitikk i årene som kommer, hvis det fortsatt skal være et politisk ønske om en jevnere fordeling av statlige arbeidsplasser. Samtidig er det viktig å påpeke at det fremdeles er viktig at lokaliseringsstedet har et tilstrekkelig ressursgrunnlag for å kunne

bygge opp den aktuelle virksomheten, og at dette er noe som bør vurderes nøye i forkant av lokaliseringsbeslutninger.

9.6 Suksesskriterier og gode råd

Basert på de samlede funnene i dette prosjektet har vi definert noen suksesskriterier og gode råd for nyetableringer og utflyttinger av statlig virksomhet.

Sats på klynger

Det er en fordel om det kan bygges opp et kompetansemiljø på steder med flere lignende virksomheter. Dette medfører bredde i arbeidsmarkedet og øker sannsynligheten for positive synergier mellom virksomhetene. Små, isolerte virksomheter er sårbare. Det er en fordel om virksomheten ligger i en by eller et regionsenter hvor det er tilgang på lignende virksomheter og etterspurte bostedskvaliteter. Men hvor stort stedet bør være, avhenger mye av virksomhetens karakter.

Tenk langsiktig og planlegg nøye

Gode behovsanalyser og stegvis oppbygging er viktig for å lykkes med så vel utflytting som etablering av arbeidsplasser. En god plan for rekruttering er spesielt viktig, samt overføring og oppbygging av kompetanse der hvor det er aktuelt. Det er viktig at en i forkant forsikrer seg om at det er et visst rekrutteringsgrunnlag på tilflyttingsstedet og nødvendig infrastruktur.

Få på plass en god ledelse

God ledelse er en nøkkelfaktor for vellykkede etableringer. Dette er noe som må være på plass tidlig i prosessen. Gode ledere har en viktig rolle som motivatorer, kulturbyggere og forbilder. I både etablering av en ny virksomhet eller omlokalisering av eksisterende virksomhet er det behov for ledere med et strategisk blikk, som er nytenkende og opptatt av kontinuerlig utvikling og forbedring, og som evner å se samfunnsoppdrag, medarbeidere og organisasjon i sammenheng.

Jobb systematisk og strategisk med rekruttering og oppbygging av kompetanse

Tilgang på kvalifisert arbeidskraft fremstår som den aller viktigste forutsetningen for vellykkede prosesser. Dette er derfor noe det er helt sentralt å jobbe systematisk med. Virksomhetene arbeider på ulike måter med dette, avhengig av trekk ved den enkelte virksomhet, samt lokale forutsetninger og behov. Der hvor

rekrutteringsgrunnlaget er mindre, har virksomhetene gjerne en strategi hvor de legger vekt på å bygge opp eller «dreie» kompetansen blant egne ansatte. Virksomhetene kan gjerne benytte seg av ekstern hjelp der hvor det er mulig og nødvendig.

Ha tålmodighet med prosessen

Man må regne med at det tar tid å etablere en virksomhet på et nytt sted. I denne tiden må man forvente en viss «nedetid» i tjenestene. Men hva dette innebærer i praksis, kan variere fra sak til sak. For lange planleggings- og overgangsperioder kan også ha sine nedsider.

Sett av tilstrekkelig med midler

Det er kostnadskrevende å bygge opp en virksomhet på et nytt sted. Dette gjelder både om en skal beholde ansatte i en overgangsperiode som kan bidra med opplæring/kompetanseoverføring, eller om en skal jobbe med rekruttering. Det kan også kreve store investeringer i bygg og tekniske løsninger.

Ha en viss størrelse på virksomheten

Virksomheten må være av en viss størrelse for å få et godt faglig og sosialt miljø. Alternativt må det være andre, lignende virksomheter på stedet som man kan dra nytte av.

Jobb med å skape felles kultur og godt arbeidsmiljø

Et godt faglig og sosialt miljø er viktig for at medarbeiderne skal trives. Felles kulturbygging kan spesielt være et viktig grep der hvor virksomheten flytter, eller der hvor man skal bygge opp noe helt nytt. Mange av casevirksomhetene beskriver at en utfordrende, men givende, oppbyggingsfase har påvirket virksomheten positivt i ettertid.

Lær av andre

Det kan være nyttig å lære av andre som har vært gjennom lignende prosesser. Enkelte nevner også at DFØs veileder for omstilling har vært nyttig i prosessen.

Samarbeid med eksterne miljøer ved behov

Alt trenger ikke å løses lokalt. Det er mulig å kjøpe ekspertise og kapasitet fra eksterne virksomheter, eller samarbeide med lignende miljøer. Mange av casevirksomhetene har gode erfaringer med å jobbe på tvers av virksomheter og lokasjoner.

Skap et godt lag lokalt

Det er viktig å ha gode samarbeidspartnere lokalt. Dette kan være andre virksomheter, UH-institusjoner eller vertskommunen. Gjennom felles samarbeid kan en skape et attraktivt lokalmiljø og arbeidsmarked, som i neste omgang kan lette arbeidet med rekruttering og utvikling av virksomheten.

Referanser

- Asplan Viak. (2009). *Evaluering av utflytting av statlig virksomhet. Komparativ analyse*. (Dato: 2009-06-10).
- Asplan Viak. (2012). *Regionale arbeidsmarkeder og nasjonale statlige virksomheter*. (Dato: 2012-11-13).
- Berge, C., Bakke, S., & Bye, K. S. (2023). Registerbasert lønns- og sysselsettingsstatistikk basert på a-ordningen (Notater 2023/32). Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/registerbasert-lonns-og-sysselsettingsstatistikk-basert-pa-a-ordningen>
- CapGemini & Ernst & Young. (2000). *Komparative lokaliseringsbetingelser*.
- DiFi. (2012). *Lokalisering av statlige arbeidsplasser – en kartlegging*. (Rapport 2012:6).
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2011). Agencification and Location: Does Agency Site Matter? *Public Organization Review*, 11(2), 97-108. <https://doi.org/10.1007/s11115-010-0113-8>
- Faggio, G. (2019). Relocation of public sector workers: Evaluating a place-based policy. *Journal of Urban Economics*, 111, 53-75. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jue.2019.03.001>
- Faggio, G. & Overman, H. (2014). The effect of public sector employment on local labour markets. *Journal of Urban Economics*, 79, 91-107. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jue.2013.05.002>
- Fjose, S., Grydeland, B. T., Nilsen, M. & Gilje, K. H. (2022). *Etablering av Norec i Førde – Konsekvenser for leveranse på samfunnsoppdrag og dialog med eierdepartementet*. (MENON-PUBLIKASJON NR. 154/2022).
- Flæte, O. (2021). *Den digitale distriktskampen. Frå IT-forum til Digitaliseringsdirektoratet*. Oddvar Flæte.
- Hansen, H. K. & Eriksson, R. H. (2023). The public sector and regional development: Why public sector employment remains a black box in economic geography, and how should we open it? *Progress in Human Geography*, 47(6), 833-849. <https://doi.org/10.1177/03091325231205094>
- Hansen, H. K. & Winther, L. (2014). Regional development and the impact of the public sector in Denmark: employment growth and human capital. *Geografisk Tidsskrift-Danish Journal of Geography*, 114(2), 156-168. <https://doi.org/10.1080/00167223.2014.952750>
- Holsen, S. (2006). Flytting av statlige tilsyn: Framsynt, ikke trangsynt. *Stat & Styring*, 16(1), 4-7. <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2006-01-03>
- Jacobsen, D. I. & Trondal, J. (2024). Institutional geography: effects of physical distance on agency autonomy. *International Review of Administrative Sciences*, 90(1), 203-219. <https://doi.org/10.1177/00208523231164072>

Jefferson, C. W. & Trainor, M. (1996). Public Sector Relocation and Regional Development. *Urban Studies*, 33(1), 37-48. <https://doi.org/10.1080/00420989650012103>

Landbruksdirektoratet. (2021). *Sluttrapport etablering Steinkjer* [Internt notat].

Laudal, T. & Hauge, J. (2004). *Effekter av utlokalisering av statlige arbeidsplasser*. (Rapport RF – 2004/219). Rogalandsforskning.

Meld. St. 5. (2019–2020). *Levende lokalsamfunn for fremtiden — Distriktsmeldingen*. Kommunal- og distriktsdepartementet.

Meld. St. 27. (2022-2023). *Eit godt liv i heile Noreg – distriktspolitikk for framtida*. Kommunal- og distriktsdepartementet.

Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten. (2020). *Rapport om etableringen av Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten*. [Internt notat].

NOU 1975: 11. (1975). *Utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo*. (8200701999). Kommunal- og arbeidsdepartementet. Universitetsforlaget. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2012062606126

NOU 1977: 3. (1977). *Utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo del II*. (8200703444). Kommunal- og arbeidsdepartementet. Universitetsforlaget. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2011053005051

Regjeringen. (2021). *Hurdalsplattformen. For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet. 2021-2025*.

Rigsrevisionen. (2017). *Rigsrevisionens beretning om udflytning af statslige arbejdspladser*. (18/2017).

Riksrevisionen. (2023). *Riksrevisionens rapport om etablering av myndigheter utanför Stockholm*. (Regeringens skrivelse 2022/23:125).

Riksrevisjonen. (2023). *Riksrevisjonens rapport om klagesaksbehandlingen på skatteområdet* (Dokument 1 (2022-2023)). Riksrevisjonen.

Schmidt, T. D., Jensen, P. S., Sørensen, J. F. L. & Svendsen, G. L. H. (2021). *Udflytning af statslige arbejdspladser. Hvordan påvirkes beskæftigelsen på det lokale arbejdsmarked?* (Maj, 2021). SDU Center for landdistriktsforskning.

St.meld. nr.21. (1966-67). *Om utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo*. Finansdepartementet.

St.meld. nr. 17. (2002-2003). *Om statlige tilsyn*. Kommunal- og distriktsdepartementet.

St.meld. nr. 55. (1980-81). *Regional utvikling og distriktspolitikk*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Stein, J. (2019). The local impact of increased numbers of state employees on start-ups in Norway. *Norsk Geografisk Tidsskrift - Norwegian Journal of Geography*, 73(3), 156-167.

<https://doi.org/10.1080/00291951.2019.1644369>

Sunnevåg, K. J. & Ekerhovd, N. A. (2002). *Flytting av en statsinstitusjon - erfaringsbakgrunn og kriterier for lokalisering*. Samfunns- og næringslivsforskning AS.

Teigen, H. (2019). *Distriktspolitikken historie i Norge*. (1. utg.). Cappelen Damm akademisk.

Aalbu, H., Böhme, K., Sandberg, M. & Strengé, T. (2008). *Lokaliseringspolitiske erfaringer. Utenlandske erfaringer med utflytting av statsinstitusjoner* (Desember 2008). SWECO EUROFUTURES.

Vedlegg 1: Intervjuguide innledende intervjuer

Innledende spørsmål:

- Hvilke utflyttinger og nyetableringer har ditt departement/virksomhetsområde vært berørt av?
- Har det vært diskutert andre utflytting eller nyetableringer, som ikke har skjedd?
 - Hva har begrunnelsen for dette vært?
- Hva har diskusjonene gått ut på i disse tilfellene? Hva slags bekymringer forelå?

Veileder:

- Ble «Rettleiing til retningslinjene for statleg lokalisering» benyttet i disse tilfellene?
 - Ga den eventuelt et tilstrekkelig godt grunnlag for de beslutninger som skulle gjøres? Hvorfor/hvorfor ikke?
 - Hva var spesielt nyttig? Hva manglet?
- Hvordan ble følgende elementer vurdert? Hva var spesielt utslagsgivende?
 - Virksomhetenes behov. Hva er vurdert som viktig for oppgaveløsning?
 - Valg av sted for lokalisering. Hvilke steder ble vurdert? Hva var begrunnelsen for at det ene ble valgt over de andre?
 - Sektorens behov. Behov for fysisk nærhet til brukere, samarbeidspartnere, rekruttering av relevant kompetanse.
 - Lokaliseringspolitiske mål: Hvordan lokaliseringen er ventet å påvirke statlig sysselsetningsandel og sammensetning i arbeidsmarkedene
- På hvilken måte/ved hjelp av hvilke metoder ble vurderingene gjort?
- I hvilken grad oppleves dagens praksis som hensiktsmessig og tilstrekkelig for å frembringe et godt beslutningsgrunnlag?

Erfaringer fra utflyttinger og nyetableringer:

- Hva er erfaringene med omlokalisering og/eller utflytting i stort? Hva, utfra din erfaring, mener du er viktige forutsetninger for å lykkes?
- Hva, utfra din er erfaring, har omlokalisering og/eller utflytting betydd for ulike virksomheters organisasjon og faglighet, for eksempel:
- Organisasjonsinterne erfaringer. Hva har lokaliseringen betydd for:
 - mulighetene for en god og effektiv drift?
 - mulighetene for å nå virksomhetenes mål?
 - virksomhetenes kostnader?
- Faglige erfaringer

- Hva har lokaliseringen betydd for kvaliteten på tjenestene som leveres?
 - Hva har lokaliseringen betydd for tilgang på kompetanse og personalsammensetning?
- Kjenner du til om det har medført noe regionale effekter?
 - Hva har vært betydning for den økonomiske og demografiske utviklingen på stedet? For eksempel i form av utdanningsnivå, antall arbeidsplasser, befolkningsutvikling og boligmarked.

Vedlegg 2: Intervjuguide tilsyn

- Evalueringen fra 2009 pekte på en rekke utfordringer. Hva er erfaringen med dette i dag?
 - (Spørsmål tilpasset hver av tilsynene, basert på hovedpunkt fra 2009-evalueringen)
- Hvordan har virksomheten utviklet seg i årene etter flyttingen. Har det blitt lagt nye oppgaver til virksomheten?
- Hvordan oppleves mulighetene til å drive godt og effektivt i dag?
 - Påvirker lokaliseringen mulighetene for å nå målene for virksomheten?
 - Hvilken betydning har lokaliseringen for virksomhetenes kostnader, spesielt knyttet til lønn, husleie og reisekostnader?
 - Hvilken betydning har lokaliseringen for tilgang på kompetanse og personalsammensetning?
- Hvor stor er turnover av ansatte? Har virksomhetenes noen konkurrenter når det gjelder å rekruttere arbeidskraft? Eventuelle positive synergier med andre virksomheter?
- Hvordan er virksomhetens resultat- og måloppnåelse påvirket av lokaliseringen?
 - Er virksomhetens mål endret i fra tidligere og evt. hvorfor?
 - Hvilken betydning har lokaliseringen for kvaliteten på tjenestene som leveres?
 - Hvordan har dere eventuelt arbeidet med å forbedre virksomhetens oppgaveløsning etter flytting?
- Hvem er deres viktigste samarbeidspartnere, tjenestemottakere og interessenter?
 - I hvilken grad kontakten med disse påvirket av lokaliseringen?
 - I hvilken grad samarbeider man med andre virksomheter og utdanningsinstitusjoner i regionen?
- Hvilken betydning har etableringen tilsynet hatt for stedet? For eksempel i form av tilflytting, arbeidsmarked og omdømme?
- Dine/deres erfaringer:
 - Hva mener du/dere er (de viktigste) forutsetningene for vellykket nyetablering og utflytting av offentlige arbeidsplasser?
 - Hva er dine/deres tips/råd til de som planlegger å gjennomføre slike prosesser?

Vedlegg 3: Intervjuguide case-virksomheter

- Kort om bakgrunnen for lokaliseringen
 - Hva var begrunnelsen for lokaliseringsprosessen?
 - Hvilke utredninger ble foretatt i forbindelse med prosessen? Kjenner dere til om veilederen (Rettleiing til retningslinjene for statleg lokalisering) ble benyttet i dette arbeidet?
 - Er det foretatt noen (intern)evalueringer av prosessen?
- Erfaringer fra den første tiden
 - Hvordan ble selve lokaliseringsprosessen gjennomført?
 - Hvordan jobbet dere med opplæring og rekruttering?
 - Flyttet noen med, permanent eller i en begrenset periode?
 - Ble det brukt noen form for overgangsordninger? I tilfelle hvilke?
- Organisasjonsinterne effekter
 - Hvordan påvirker lokaliseringen mulighetene for å drive godt og effektivt?
 - Hvordan påvirker lokaliseringen mulighetene for å nå målene for virksomheten?
 - Hvilken betydning har lokaliseringen hatt for virksomhetenes kostnader?
 - Hvilken betydning har lokaliseringen hatt for tilgang på kompetanse og personalsammensetning?
 - Har dere hatt noen turnover av ansatte? Hvem er virksomhetenes viktigste konkurrenter når det gjelder å rekruttere arbeidskraft?
 - Hvilken betydning har omlokaliseringen hatt for arbeidsmiljøet?
- Faglige effekter og evne til oppgaveløsning
 - Hvordan er virksomhetens resultat- og måloppnåelse påvirket av utflyttingen?
 - Er virksomhetens mål endret i perioden og evt. hvorfor?
 - Hvilken betydning har lokaliseringen for kvaliteten på tjenestene som leveres?
 - Hvordan har dere eventuelt arbeidet med å forbedre virksomhetens oppgaveløsning etter flytting?
 - Har virksomheten mistet og/eller fått tilført kompetanse som påvirker oppgaveløsningen i negativ eller positiv retning? Hvilke grep har virksomheten evt. tatt for å kompensere for kompetansemangel? For eksempel i form av mulighet for hjemmekontor/fjernarbeid? Tjenestekjøp, konsulenter, innleie?
 - Er det eksempler på at virksomheten har spilt sammen med andre fagmiljøer i nærområdet på en måte som har virket positivt, for enten virksomheten eller både virksomheten og de andre fagmiljøene gjensidig?

- Regionale effekter
 - Hvilken betydning har etableringen av statlig virksomhet for den økonomiske og demografiske utviklingen på stedet? For eksempel i form av utdanningsnivå, antall arbeidsplasser, befolkningsutvikling og boligmarked?
 - På hvilke områder er effektene størst/særlig tydelige?
 - Hvilken betydning har faktorer som størrelse på arbeidsmarkedet, sentralitet og nærhet til andre kompetansemiljø for type og størrelse av regionale effekter?
- Dine/deres erfaringer:
 - Hva mener du/dere er (de viktigste) forutsetningene for vellykket nyetablering og utflytting av offentlige arbeidsplasser?
 - Hva er dine/deres tips/råd til de som planlegger å gjennomføre slike prosesser?

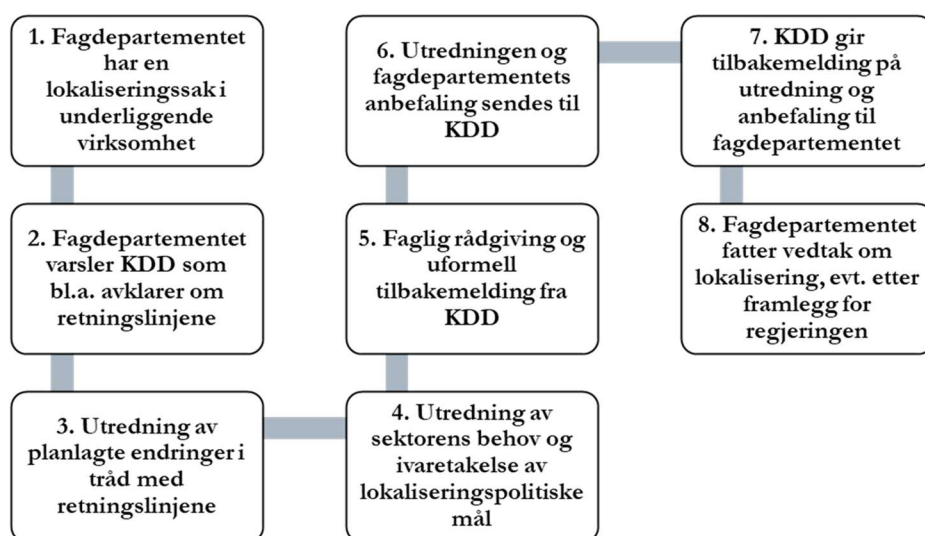
Vedlegg 4: Bruk og opplevd nytte av den statlige veilederen

«Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon» fremheves som regjeringens viktigste verktøy for å gjennomføre mål og tiltak på feltet. Retningslinjene angir formål, virkeområde, ansvar og roller, krav til vurdering ved lokalisering og rapporteringsansvar.

Veilederen til retningslinjene redegjør for saksgang i lokaliseringssaker, som består av åtte steg¹⁷, hvor steg 4 – Utgreiing av behova i sektoren og ivaretaking av lokaliseringspolitiske mål – fremstår som særlig relevant i denne sammenheng. En problemstilling i dette prosjektet er om veilederen til retningslinjene for statlig lokalisering gir et godt utgangspunkt for vurdering av lokaliseringssteder for statlige arbeidsplasser, og hva som er eventuelle forbedringsområder.

Figur V4-1 illustrerer saksgangen i lokaliseringssaker. Utover formell saksgang pågår det uformell dialog mellom fagdepartementet og KDD underveis.

Figur V4-1: Saksgang i lokaliseringssaker (Kilde: KDD)



De siste årene har det vært politisk debatt om man i retningslinjene bare skal ha med «Oslo-området» eller også «de største byene». De seneste retningslinjene er blitt justert med hensyn til dette, og nye retningslinjer ble fastsatt ved kongelig resolusjon 27. september 2024. Her heter det blant annet at i tilfeller hvor det er snakk om etablering av ny virksomhet eller nye enheter, og i forbindelse med utflytting fra Oslo og sentrale kommuner i Oslo-området, skal vurderingen av lokaliseringssted inneholde minst tre alternativer.

¹⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-til-retningslinjer-for-lokalisering-av-statlige-arbeidsplasser-og-statlig-tjenesteproduksjon/id/2600910/?expand=factbox2839878>

Ett av alternativene skal være i sentralitetsklasse 3 til 6, og unntak fra dette skal begrunnes. Videre heter det at det ved omlokalisering av virksomheter, funksjoner eller oppgaver, skal ses på mulighetene som finnes i eksisterende regionstruktur. Dersom virksomheten har en regional struktur, skal omlokalisering i hovedsak legges til den delen av strukturen som ligger utenfor Oslo og sentrale kommuner i Oslo-området. I veilederen til retningslinjene, også oppdatert 27. september 2024, heter det videre at «lokalisering i Nord-Noreg, og særleg i Finnmark, bør bli vurdert.»

Kjennskap til veilederen

I casestudiene har vi spurt informantene om deres kjennskap til og erfaringer med veilederen. Videre har vi intervjuet ansatte i ni forskjellige departementer¹⁸ om deres erfaring med bruk av veilederen og hva de vurderer som eventuelle forbedringsområder. Dette kapittelet oppsummerer hovedfunn fra intervjuene.

Inntrykket fra casestudiene er at de færreste, med enkelte unntak, har kjennskap til retningslinjene og veilederen. Dette er ikke overraskende, da få av våre informanter har vært direkte involvert i prosessene forut for valg av etablerings- eller utflyttingslokasjon. Informantene fra departementene er derimot valgt ut på bakgrunn av at de har erfaring med denne type prosesser, selv om det varierer hvor mye og hvor dyptgående erfaringer de har. Inntrykket fra disse intervjuene er at de fleste regjeringer, uavhengig av politisk farge, har vært opptatt av problemstillinger knyttet til omlokalisering og utflytting av statlige arbeidsplasser. Begrunnelsene har imidlertid vært litt ulike. Noen, i tråd med argumentasjonen knyttet til de såkalte Norman-utflyttingene, har vært opptatt av at det er en fordel med en viss avstand mellom tilsynsmyndigheter på den ene siden og politikere og bransjeorganisasjoner på den andre. Andre har lagt større vekt på distriktpolitiske argumenter om å «ta hele landet i bruk.» Disse begrunnelsene står ikke nødvendigvis i motsetning til hverandre, men vektas ulikt, avhengig av hvem som sitter i posisjon.

Proessen i en lokaliseringssak

Hver lokaliseringssak behandles grundig og hver for seg. Det skal gjøres en balansert vurdering av faglige hensyn på den ene siden og lokaliseringspolitiske hensyn på den andre. I tillegg skal vurderingen omfatte forventet effektivitet og kostnader. Utredningen gjøres av det aktuelle fagdepartementet i samarbeid med KDD. Det er imidlertid fagdepartementet som skal fatte beslutningen, noen ganger etter behandling i regjeringen. Veilederen angir en rekke steg i prosessen, illustrert i figur V4-1, hvor trinn 4 – *Utgøring om*

¹⁸ Kommunal- og distriktsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Utenriksdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet.

behova i sektoren og ivaretaking av lokaliseringspolitiske mål – fremstår som svært sentralt for å frembringe et godt kunnskaps- og beslutningsgrunnlag.

Informanter som har jobbet med lokaliseringspolitikk i KDD, gir uttrykk for at veilederen har blitt brukt, og at den fungerer bra når den blir brukt i en balansert vurdering. Dette begrunner de med at veilederen gir veldig konkrete råd i slike saker. Det skal for eksempel være et visst antall steder som skal vurderes i en lokaliseringssak. Veilederen har også konkrete råd for hvordan man skal gå frem når for eksempel kompetanse blir pekt på som et problem. Dette fører ifølge informantene til gode og nyanserte vurderinger, og dermed et bedre beslutningsgrunnlag. Men det krever at det legges ned et grundig arbeid, slik at man får til en balanse mellom faglige og lokaliseringspolitiske vurderinger.

Intervjuene med representanter fra andre fagdepartementer gir imidlertid eksempler på at politiske beslutninger har overstyrt de faglige anbefalingene i disse prosessene:

Erfaringen er vel kanskje at en har politisk ganske sterke oppfatninger om ulike forhold, om hvor noe skal ligge. Eller at en får det underveis i prosessen. Min begrensede erfaring er at jeg ikke er helt overbevist om at disse retningslinjene påvirker selve beslutningen så mye. Det er helt OK å ta politiske beslutninger. Og det er fint at en legger opp til en kunnskapsbasert beslutning. Men så skjer beslutningen på et annet grunnlag, og da kan en jo stille spørsmål om nytten av disse retningslinjene.

Retningslinjene har en modell som viser saksgangen i en lokaliseringssak. Det legges opp til å ha møter underveis før departementet kommer med sin tilrådning. KDD vurderer i denne sammenhengen to forhold: 1) Er utredningen i tråd med retningslinjene? 2) Er vi enige i vurderingene som er gjort? Det hender KDD ber om at saken blir videre utredet, men det er fagdepartementet som har ansvaret, og som tar den endelige beslutningen. KDD er opptatt av at det foretas en god faglig vurdering i lokaliseringssaker, og informantene herfra oppgir at de har stor respekt for faglige hensyn og begrensninger. Det er ikke ønskelig at virksomheter settes i en situasjon der de ikke kan levere på sine mål. Samtidig er nok dette noe som kan oppleves ulikt i fagdepartementene, og intervjuene gir iallfall ett eksempel på uenighet mellom KDD og det aktuelle fagdepartementet. Fagdepartementet vektla virksomhetens behov og ville lokalisere til en større by, mens KDD ønsket at det ble gjort en ny vurdering av en annen lokasjon. Saksbehandleren i fagdepartementet opplevde dette som unødvendig merarbeid, da det allerede var vurdert at denne lokasjonen ikke kunne møte virksomhetens behov.

Intervjuene viser at behovet for kompetanse ofte veier tungt i vurderingene. Men når kompetansen som etterspørres er mer generell, kan lokaliseringspolitiske vurderinger bli tillagt mer vekt. I ett tilfelle fortelles det om en prosess hvor ulike steder ble vurdert opp mot hverandre, jamfør framgangsmåten som det legges opp til i veilederen. For denne typen virksomhet ble det vurdert at det ville være mulig å rekruttere ansatte med ønsket kompetanse mange ulike steder i landet. Dermed ble lokaliseringspolitiske argumenter tillagt størst vekt.

Veilederens rolle i prosessen

Informanter som har erfaring med bruk av veilederen, oppgir i stor grad at den fungerer bra, spesielt i kombinasjon med veiledning fra de ansatte i KDD. En informant påpeker at vurderingsprosessen var omfattende, men at fordelen var at den bidro til et mer objektivt beslutningsgrunnlag. Objektive vurderingskriterier har vært til god hjelp og oppgis som spesielt viktig i et politisert felt. Arbeidet oppgis som tidkrevende, men siden det er viktige beslutninger som skal fattes, er det behov for å sikre et solid kunnskaps- og beslutningsgrunnlag. Ansatte som jobbet med saken i fagdepartementet, oppgir at de hadde dialog med KDD underveis, og fikk på denne måten sikret at de hadde forstått ting riktig. Dette oppgis som svært nyttig. Til tross for at hovedinntrykket fra intervjuene er at veilederen vurderes som nyttig og hensiktsmessig, har informantene litt ulike synspunkter på hvordan veilederen fungerer, både når det gjelder hvilke kriterier som skal vurderes, hvordan prosessen skal utføres, og hvilke saker den skal anvendes på. Mens noen oppgir at den er «grei», mener enkelte at den skiller for lite mellom store og små lokaliseringsprosesser. Andre oppgir at retningslinjene i seg selv er gode, men at de er usikre på *når* i prosessen retningslinjene skal benyttes:

Det som ofte påvirker oss, er tilgang til kompetanse. De geografiske stedene ligger gjerne allerede på bordet, enten ved politiske ønsker eller allerede etablerte enheter. Men det kan jo skape utfordringer for rekrutteringene, jo lenger ut i distriktene en kommer. Men det er jo en del av vilkårene i rettleiinga, at en har tilgang på kompetanse. Men så er det innslagspunktet for NÅR en skal bruke retningslinjene. Jeg hadde jo dette eksemplet om flytting fra [] til []. Tror det var to kontorplasser det var snakk om. Og de måtte opp til politisk ledelse både her og i KDD. Det er jo litt krevende for de som sitter og venter på en avklaring på hvor jobben deres skal være. Da hadde vi dialog med KDD. Men innholdsmessig er innholdet og vilkårene i retningslinjene helt OK.

En utfordring flere peker på, er at KDD tidvis kommer inn for sent i prosessen, og på et tidspunkt hvor man kanskje ikke har tid til å gjøre en god og grundig vurdering. Det oppleves også som en utfordring at det stadig er nye ansatte i departementene som arbeider med denne type saker. Informantene etterlyser en høyere bevissthet og prioritering av denne typen saker og påpeker at det viktig at spesielt statsråden og ledelsen i departementet blir mer bevisste på at de har et selvstendig ansvar for dette.

Flere av informantene oppgir at de synes det har vært vanskelig å gjøre gode vurderinger av regionale effekter, siden de har lite erfaring med denne type saker. I slike tilfeller vil god veiledning være av stor betydning. I den forbindelse er det flere som stiller spørsmål ved om KDD, som er mer trent i å foreta slike vurderinger, i enda sterkere grad kan bistå inn i prosessen. Tettere samarbeid mellom KDD og det enkelte fagdepartementet kan bidra til at en sammen kan vurdere ulike alternativer og hvilken effekt de vil kunne ha. En kan også vurdere mottakerkommunens forutsetninger for å ta imot slike arbeidsplasser, samt kommunepolitiske konsekvenser på sikt. Samtidig pekes det på at det er en utfordring at KDD har flere roller, hvor de både skal veilede i prosessen, men også vurdere om utredningen følger retningslinjene, noe som kan være utfordrende.

Utviklingsområder

Informanter fra KDD oppgir at de har hatt tett dialog med fagdepartementene i forbindelse med revidering av veilederen. KDD har mottatt flere tilbakemeldinger på ulike elementer i veilederen som ikke oppfattes som tydelige nok, og de har forsøkt å rette opp i dette. Men inntrykket fra intervjuene er at uklarheter i veilederen er et tilbakevendende tema. Flere informanter peker på at enkelte deler av veilederen er utfordrende å tolke. Intervjuene gir ikke så mye mer informasjon om hva som oppfattes som utydelig, utover de forhold som tidligere er nevnt. Men i slike tilfeller er det flere som oppgir at de har hatt dialog med KDD og diskutert ulike problemstillinger. KDD peker på at denne dialogen er nyttig i seg selv, og at veilederen ikke kan erstatte denne. Informanter fra KDD oppgir at de har som mål å bli enda bedre på veiledning og å møte fagdepartementene i tidlig fase av lokaliseringsprosessene. Det oppleves som en fordel at KDD etter hvert har en del erfaring med denne typen saker.

Enkelte informanter peker på at veilederen må anvendes med skjønn. Enkelte stiller som nevnt spørsmål ved hvor omfattende og detaljert hver enkelt vurdering skal være. Dette gjelder for eksempel der hvor virksomheten allerede har flere lokasjoner, og lokalisering av mindre virksomheter. Her etterspør enkelte informanter en mer forenklet prosess. En annen ting som påpekes, er at retningslinjene ikke i stor nok grad tar innover seg de mulighetene som fjernarbeid åpner for. Intervjuene bekrefter at det er mye høyere aksept for fjernarbeid enn tidligere, og flere er opptatt av at ledelsen uansett må lære seg å jobbe på litt andre måter og blant annet tilrettelegge for dette.

Oppsummering

Hovedinntrykket fra intervjuene er at veilederen er lite kjent utenfor departementene. Blant informanter knyttet til casevirksomhetene er det svært få som kjenner til den. Men også blant departementsinformantene varierer det hvor mye kjennskap og erfaring de har med veilederen. Politiske ønsker veier tungt i valg av lokasjon for nyetableringer eller utflyttinger, og vårt inntrykk er at disse tidvis overstyrer faglige vurderinger. Men inntrykket er også at veilederen og prosessene knyttet til den representerer et balanserende element, hvor politiske ambisjoner må ses i lys av hva som er realistisk og praktisk mulig. Selv om enkelte informanter mener at veilederen er litt for rigid og ikke skiller godt nok mellom store og små lokaliseringssaker, er vår vurdering at den i hovedsak fungerer bra. Det avgjørende er at det legges opp til gode prosesser og hensiktsmessig dialog mellom fagdepartement og KDD, slik at lokaliseringsbeslutningen har en faglig forankring og baserer seg på grundige analyser av forutsetninger og behov.