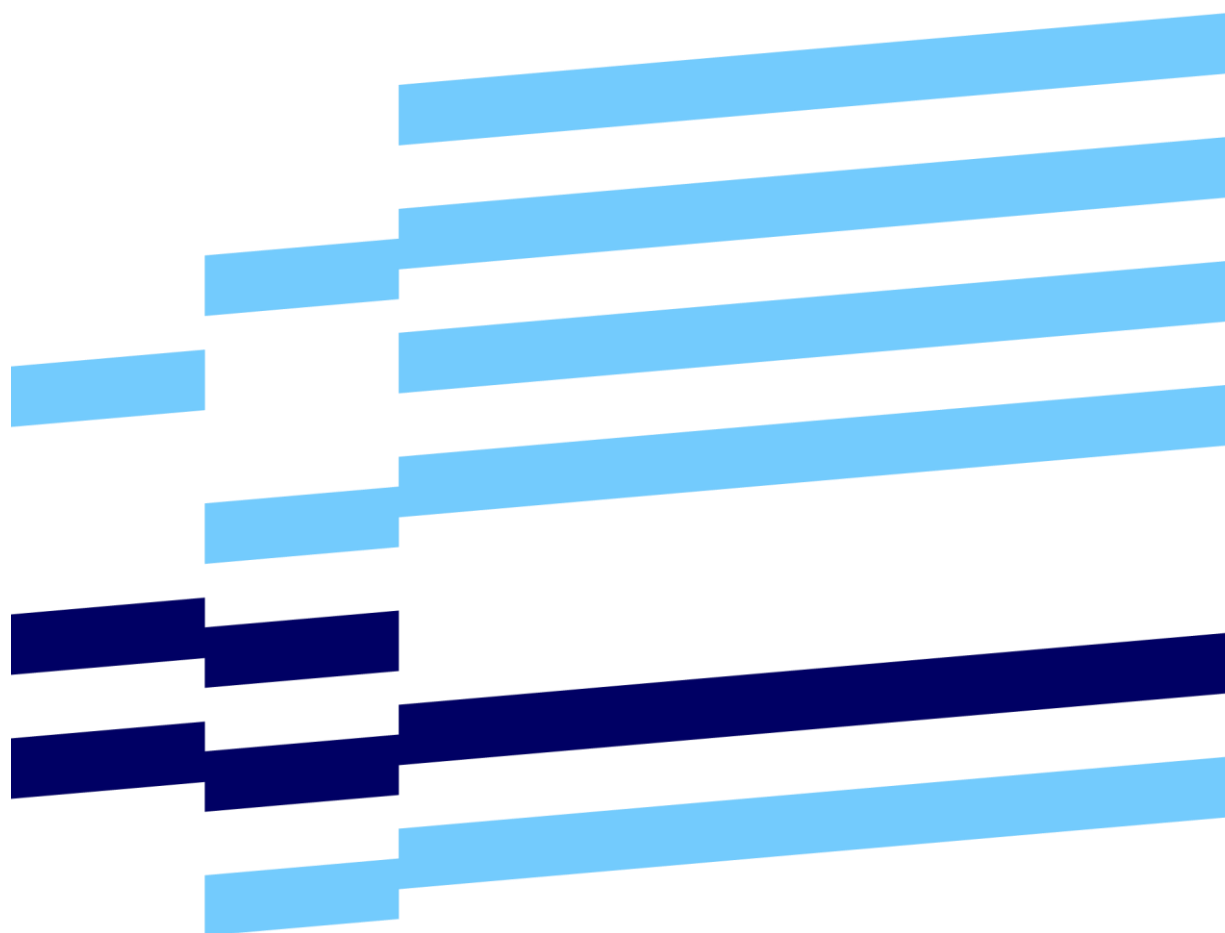


Digitalisering, kompetansebehov og effektivisering gir desentral konsentrasjon.

Om utvikling i lokaliseringen av statlige arbeidsplasser



Forord

Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) har på oppdrag fra Kommunal og moderniseringsdepartementet sett på hvordan trinnvise endringer i statlige virksomheter medfører endringer i lokalisering av statlige arbeidsplasser.

Oppdraget kan oppsummeres slik:

- Hva er de formelle fullmakter for virksomhetene til å flytte oppgaver geografisk?
- Hva kjennetegner dialogen mellom fagdepartement og virksomhetene om lokaliseringssaker?
- Hva skjer faktisk i virksomhetene mht. endringer i geografisk plassering av oppgaver?

Vi vil rette en stor takk til alle som raskt og velvillig har bidratt med sin kunnskap og sine synspunkter i intervjuene, i undersøkelser og i møter.

Arbeidet er gjennomført i perioden januar- mars i 2019.

Avdelingsdirektør Hildegunn Vollset har vært prosjektansvarlig og arbeidet er utført av Trond Kråkenes, Christina Volen og Valgjerd Bakka Skauge (prosjektleder).

Oslo, 05.04.2019



Hildegunn Vollset
avdelingsdirektør

Innhold

1	Innledning	5
1.1	Statlige arbeidsplasser har stor samfunnsmessig og politisk betydning	.6
1.2	Fakta om sysselsetting og befolkningsutvikling	7
2	Metode	10
2.1	Data og metode	10
2.1.1	Dokumentgjennomgang og medieklipp	11
2.1.2	Intervjuer og spørreundersøkelse	11
3	Krav til effektivisering, digitalisering, kompetanse og kvalitet gir desentral konsentrasjon	13
3.1	Utviklingstrekk for lokalisering av statlige arbeidsplasser	13
3.2	Toppledere peker på sammensatte årsaker til endringer i virksomhetene	14
3.3	Teknologi og digitalisering som drivkraft	17
3.3.1	Økt kompleksitet gir økte kompetansekrav og økte krav til spesialisering	18
3.4	Krav til økt effektivitet som drivkraft.....	18
3.5	Eksempler på endringer som bidrar til desentral konsentrasjon i et utvalg statlige virksomheter.....	20
3.5.1	Statens vegvesen: Digitalisering gjør trafikkstasjoner overflødige	20
3.5.2	Helseøkonomiforvaltningen: Betydelig konsentrasjon som følge av digitalisering, effektiviseringskrav og kompetansebehov.	20
3.5.3	Fiskeridirektoratet: Balanserer mellom geografisk nærhet, fagkompetanse og effektivitet.	21
3.5.4	Mattilsynet: Tilgang til kompetanse og effektivitet fører til nedleggelse av de minste kontorene.	22
3.5.5	Bufetat: Landsdekkende spisskompetansemiljøer i regionene og samling av IKT- og administrative tjenester.....	22
3.5.6	Kystverket: Kostbare desentrale enheter og bruk av DFØs fellestjenester.	23
3.6	Desentral konsentrasjon – eller lokal og regional sentralisering	23
3.7	Møre og Romsdal: Et eksempel på systematisk arbeid for å etablere flere statlige arbeidsplasser i fylket	24
4	Fullmakter, styringsdialog og bruken av retningslinjer	27
4.1	Hvordan behandles lokaliseringsspørsmål i styringsdialogen?.....	27
4.2	Hvor store fullmakter har virksomhetene til å gjennomføre endringer i lokalisering av statlige arbeidsplasser?	29
4.3	Bruken av retningslinjer for lokalisering kan trumfes av andre hensyn	.30
4.3.1	Vi finner lite involvering av brukere og eksterne aktører i beslutningsprosessene	31

5	Oppsummeringer og anbefalinger.....	33
5.1	Det skjer en desentral konsentrasjon	33
5.2	Virksomhetene har fullmakter, men de begrenses av politiske prosesser utenfor virksomhetens kontroll.....	34
5.3	Departementene ønsker ikke å detaljstyre, men skal også unngå å stille statsråden i forlegenhet	34
5.4	God prosess gir best balanse mellom virksomhetshensyn og distriktshensyn	35
5.5	Anbefalinger.....	38
5.5.1	KMDs samordningsrolle kan bli mer aktiv	38
5.5.2	Tydligere prosesskrav i retningslinjer for lokalisering	38
5.5.3	Enklere tilgang til statistikk	38
5.5.4	Gjør lokalisering til et konkurransefortrinn – innovative klynger	38
5.5.5	En tettere kobling mellom distriktsbehov og virksomhetsbehov.....	39
5.5.6	Veien videre – viktige spørsmål	40
	Referanseark for Difi	41
6	Vedlegg.....	43
6.1	Elektronisk spørreskjema til toppledere med regionalt apparat.	43
6.2	Intervjuguide i samtaler med virksomhetene	46
6.3	Intervjuguide i gruppeintervjuene med departementene.....	48
6.4	Inviterte virksomheter i topplederundersøkelsen	49
6.5	Kilder	50

Sammendrag

KMD har bedt Difi kartlegge trinnvise endringer som har konsekvenser for lokalisering av arbeidsplasser. Med trinnvise endringer mener vi mindre endringer i fordelinger av oppgaver og personell som får konsekvenser for lokalisering.

Bakgrunn for utredningen er Difis oppdrag fra KMD om å kartlegge trinnvise endringer som medfører endret lokalisering av statlige arbeidsplasser. Vi er videre bedt om å se på hvilke fullmakter virksomhetsledere har til å endre oppgavefordeling mellom ulike kontorsteder, og hvordan dialogen mellom departement og virksomhet foregår i lokaliseringssaker.

Statlige virksomhetsledere har normalt fullmakt og handlingsrom til å fordele personell på ulike kontorsteder.

Over tid kan generelle krav til effektivisering i form av bemanningsreduksjon føre til nedleggelse av små kontorsteder. Naturlig turnover uten nytilsettinger bidrar til at kontorer over tid reduserer antall medarbeidere.

Vi har gjennomført intervjuer i et utvalg virksomheter som har både regionalt og lokalt apparat. Vi har også gjennomført en elektronisk anonym spørreundersøkelse. Undersøkelsen ble sendt til 23 toppledere i statlige virksomheter med regionalt apparat eller hovedkontor på flere lokasjoner.

Krav om effektivisering, digitalisering, kompetanse og kvalitet fører til desentral konsentrasjon

Vår kartlegging viser at det over tid skjer en endring hvor det blir færre enheter og hvor enhetene blir større. De minste kontorene legges ned. Tilsvarende ser vi også en tendens mot færre og større regionskontor. Digitalisering og nye kompetansebehov setter fart i denne utviklingen ved at brukerbehov endres og at publikumstjenester ikke lengre er stedlige. I tillegg kommer effektivisering og krav om innsparinger i budsjettet.

Oppsummert kan vi si at det skjer en desentral konsentrasjon og endringene er nødvendige for å imøtekomme nye brukerbehov og krav, krav om kvalitet og likebehandling, kompetansebehov og effektivitetskrav.

Virksomhetene har mandat til å endre lokalisering, men trenger i praksis forankring i eierdepartement

På den ene siden har virksomheter normalt både mandat og plikt til å organisere og utvikle sin virksomhet på en slik måte at den ivaretar oppdraget sitt. Samtidig må de normalt forankre endringer som har konsekvenser for lokalisering av arbeidsplasser i eierdepartementet.

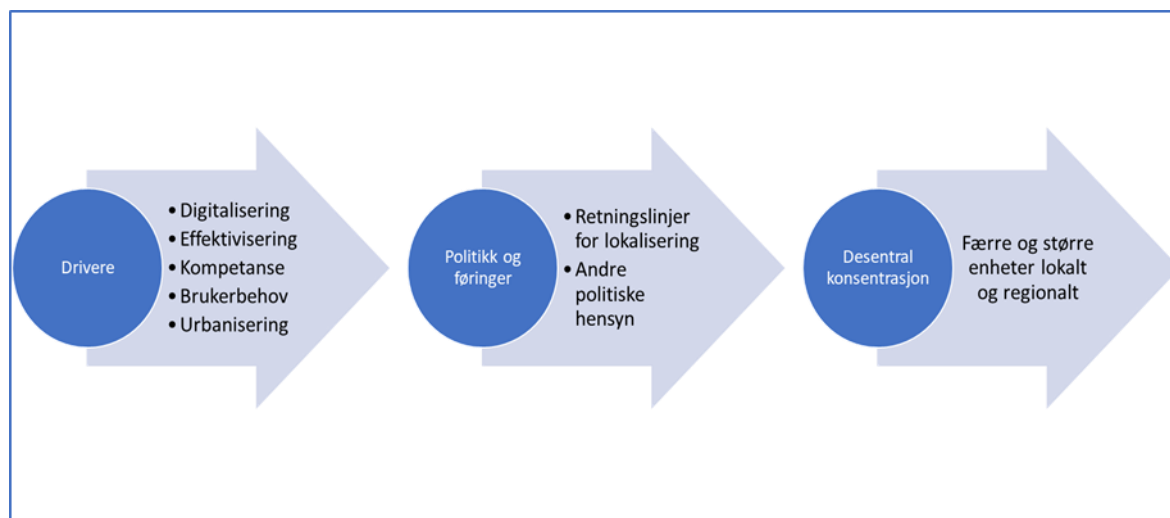
Det er mer uklart hvorvidt mindre og trinnvise endringer med konsekvenser for lokalisering av arbeidsplasser, alltid er forankret i eierdepartementet. Vår vurdering er imidlertid at også slike endringer som oftest er kjent for departementet.

Trekk ved styringsdialog og beslutningsprosesser har betydning for utfall

Det er en utbredt oppfatning at politiske hensyn trumfer faglige vurderinger for lokalisering av virksomheter. Flere viser til at faglige vurderinger vektlegges i første del av beslutningen,

men nedprioriteres ved politisk interesse og press i den endelige beslutningen om lokalisering. Samtidig er det også eksempler på at faglige anbefalinger har fått politisk tilslutning uten stor grad av lokal politisk støy.

Vår kartlegging indikerer at gode prosesser hvor det legges vekt på et solid kunnskapsgrunnlag, åpenhet og god forankring tidlig i prosessen kan redusere risikoen for uforutsigbare politiske prosesser når de endelige beslutninger skal tas.



Figur 1 Utvikling som fører til desentral konsentrasjon

Det er sterke drivkrefter som leder mot større og færre enheter. Regjeringens retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og politiske beslutningsprosesser bidrar til at konsentrasjonen først og fremst skjer lokalt og regionalt. Det er slik sett mulig til en viss grad å unngå sentralisering av statlige arbeidsplasser mot de største byene.

Difi har følgende anbefalinger:

- *KMD etablerer et omstillings- og lokaliseringsnettverk med alle departementene. Det skal fange opp aktuelle saker og problemstillinger og ikke minst dele erfaringer på tvers. I dette arbeidet kan Difi eventuelt bidra med prosesstøtte.*
- *Ledelses og prosesskrav knyttet til gjennomføring av endringer som medfører endret lokalisering vektlegges.*
- *Lettere tilgjengelig statistikk som viser fordeling av statlige arbeidsplasser på kommune og fylkesnivå. Statistikken bør også inneholde helseforetakene.*
- *Retningslinjer for lokalisering som i større grad legger vekt på å videreutvikle klynger med forskning, næringsvirksomhet og statlige arbeidsplasser.*
- *Virksomhetsendringer som har konsekvenser for lokalisering i større grad evalueres slik at god praksis spres og bidrar til flere konstruktive prosesser.*

1 Innledning

Det norske arbeidslivet er i omstilling. Innovasjon, digitalisering og effektivisering driver frem nye løsninger og krav som påvirker virksomhetenes organisering og utvikling. Gjennom de store reformene i staten har vi sett at dette medfører endringer i lokalisering av statlige arbeidsplasser. Men skjer det også trinnvise endringer som påvirker lokalisering av statlige arbeidsplasser? Dette har KMD bedt Difi om å kartlegge ved å se på følgende forhold:

- Hva er de formelle fullmakter for virksomhetene til å flytte oppgaver geografisk?
- Hva kjennetegner dialogen mellom fagdepartement og virksomhetene om lokaliseringssaker?
- Hva skjer faktisk i virksomhetene av endringer i geografisk plassering av oppgaver?

For å kunne se på dette mener vi det er viktig å forstå konteksten de statlige virksomhetene står i. Utfordringsbildet til virksomhetene vil være med på å forklare funnene i rapporten og vi velger derfor å utdype dette nærmere. Trender som påvirker virksomhetene vises i bildet under.



Produktivitetskommissjonen, perspektivmeldingen¹ og flere andre dokumenter påpeker at det er et stort behov for omstilling i offentlig sektor, både for å forbedre måloppnåelse og

1

<https://www.regjeringen.no/contentassets/aefd9d12738d43078cbc647448bbeca1/no/pdfs/stm201620170029000dddpdfs.pdf>

effektivisere. I Regjeringens politiske plattform står det: «Den teknologiske utviklingen skaper store muligheter for nye arbeidsplasser, myndiggjøring av folk og effektivisering, men utfordrer også enkelte arbeidsplasser og krever ny kompetanse»².

Statlige ledere skal ta ansvar for nødvendige endringer for å sikre god gjennomføringskraft og resultatorientering i statsforvaltningen. Det vil handle om å utnytte handlingsrommet og være effektiv i driften av virksomheten. Statlige virksomheter er pålagt effektiviseringskrav (for eksempel gjennom ABE- reformen mv.) og skal ta ut gevinster av digitalisering. Dette fører til endringer i oppgavefordeling internt i etatene, organisasjonsendringer og endring i lokalisering som er sentrale virkemidler i utviklings- og effektiviseringsprosessen.

Det er en økende tendens mot at geografi svekkes som prinsipp for organisering, fordi digitalisering av tjenester har som konsekvens at behovet for fysisk tilstedeværelse for å levere tjenestene til innbyggerne blir mindre. I tillegg reduserer digitaliseringen behovet for antall stillinger i virksomheten.

Utviklingstrekk i regional statsforvaltning de senere år er altså at etater har omorganisert som følge av digitalisering av interne arbeidsprosesser, tjenester og brukerdialog. Geografisk organisering blir mindre relevant i en situasjon der et økende antall tjenester blir tilgjengelig digitalt. Samtidig øker behovet for spesialisering³.

Eksempler på omorganiseringer fra geografiske prinsipper til funksjonelle prinsipper finner vi blant annet i Skatteetaten, Arkivverket og Statens Lånekasse. Pågående prosesser i eksempelvis Statens Vegvesen kan også innebære endringer der oppgaver som til nå har hatt regional organisering blir lagt til landsdekkende funksjonelle enheter. Slike oppgaver er gjerne kjennetegnet av at de krever høy grad av spesialisering.

1.1 Statlige arbeidsplasser har stor samfunnsmessig og politisk betydning

Det er bred politisk enighet om at statlige arbeidsplasser bør være spredt geografisk, og at innbyggere i Norge skal ha et likeverdig tilbud av tjenester uavhengig av bosted⁴. Statlige arbeidsplasser representerer også kompetansearbeidsplasser, og ses på som et viktig bidrag for å styrke regionale arbeidsmarkeder.

Regjeringens politikk har hatt som mål å redusere antall ansatte i sentralforvaltningen. I tillegg har det vært en premiss at nye statlige arbeidsplasser i størst mulig grad skal lokaliseres utenfor Oslo og de største byene.

I Granavolden- plattformen er dette ytterligere presisert ved at regjeringens har satt følgende mål:

² <https://www.regjeringen.no/contentassets/7b0b7f0fcf0f4d93bb6705838248749b/plattform.pdf>

³ <https://www.difi.no/rapport/2017/11/faerre-enheter-og-mer-spesialisering-i-den-regionale-statsforvaltningen>

⁴ <https://www.regjeringen.no/contentassets/d15e0f19e7d9439ea5c1b08ba888bdd1/nn-no/sved/1.pdf>

- *Lokalisere nye offentlige kompetansearbeidsplasser over hele landet, også utenfor de største byene. Ny statlig virksomhet skal som hovedregel etableres utenfor Oslo.*
- *Følge opp planen om utflytting av statlige arbeidsplasser fra 2016, og arbeide for ytterligere utflyttinger i perioden.*
- *Sikre helhetlig oversikt og koordinering av flytting, nedleggelse og opprettelse av statlige arbeidsplasser. Ved strukturendringer vil regjeringen sikre en fortsatt god regional fordeling av statlige kompetansearbeidsplasser.*

Statlig tilstedeværelse og statlige arbeidsplasser har viktig symbolsk og praktisk/økonomisk betydning ved å understreke nasjonal samhörighet på tvers av landsdeler og regioner. Geografisk spredning av statlig virksomhet er også vesentlig for å sikre innbyggerne likeverdig tilgang til offentlige tjenester uavhengig av bosted. I tillegg er statlige arbeidsplasser kompetansearbeidsplasser og et viktig bidrag til balanserte og differensierte regionale arbeidsmarkeder. Statlige virksomheter bidrar dermed til vekst og verdiskapning i lokalsamfunn og regioner. For å sikre at mål om statlige arbeidsplasser etterlevs, har regjeringen fastsatt i egen Kgl.res.⁵ retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og tjenesteproduksjon. I retningslinjene klargjøres formål, ansvar og prosedyrekrav. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har det overordnede ansvaret for å informere om retningslinjene. Fagdepartementene har ansvar for at de følges i sin sektor, og varsle KMD om aktuelle prosesser hvor retningslinjene kommer til anvendelse.

1.2 Fakta om sysselsetting og befolkningsutvikling

For å vurdere et mer helhetlig bilde av utviklingen av statlige arbeidsplasser, er det nødvendig å se på noen rammer som virker inn på utviklingen. Her har vi tatt med statistikk over utviklingen av den statlige sysselsettingen, befolkningsveksten og ulike typer omstillinger/endringer i statlige virksomheter.

Statlig sysselsetting øker i de mest sentraliserte områdene i Norge

Siden årtusenskiftet har både sysselsettingen og innbyggertallet i Norge økt med rundt 16 prosent. Offentlig statistikk viser at sysselsettingsveksten er sterkest i sentrale området og at en økende andel av offentlige arbeidsplasser sentraliseres, både i kommunesektoren og i staten. Statlig virksomhet representerer rundt ti prosent av den norske arbeidsstyrken inkludert helseforetakene.

Statistisk Sentralbyrå (SSB) har utviklet en sentraliseringsindeks der landet deles inn i seks «sentraliseringsnivåer»⁶. Nivå 1 omfatter de mest sentrale nivåene og nivå 6 de minst

⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Retningslinjer-for-lokalisering-av-statlege-arbeidsplassar-og-statleg-tenesteproduksjon/id2342592/>

⁶ <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/attachment/330194?ts=15fdd63c098>

sentrale nivåene. Indeksen viser at det skjer en sentralisering samlet sett av offentlig sysselsetting. Veksten er særlig sterk på nivå 2, dvs. i tettstedsområder rundt mellomstore byer som Trondheim, Bergen, mv.

I statlig sektor, inkludert helseforetakene, øker sysselsettingen jevnt i de mest sentraliserte områdene (nivå 1 og 2), mens den synker i de minst sentraliserte områdene (nivå 5 og 6) i 2016 og 2017. Det samme bildet gjør seg gjeldende i kommunesektoren. Også her er veksten i sysselsetting sterkest i de mest sentrale områdene.

Befolkningsvekst i de mest sentrale områdene i Norge

Et vedvarende utviklingstrekk er at en økende andel av befolkningen bor i sentrale strøk i landet⁷. Andelen som bor i de kommunene som klassifiseres som mest sentrale, nest mest sentrale og over middels sentrale, har økt fra drøyt 69 prosent i 2010 til 71 prosent ved inngangen av 2018. SSB venter at denne andelen vil øke svakt – med ett prosentpoeng – fram til 2030. NAV⁸ skriver også i sin omverdensanalyse publisert i januar 2019 at befolkningsveksten i Norge ventes å bli sterkest i Oslo og Akershus. Det ventes noe befolkningsvekst i alle fylkene, selv om det ventes nedgang i folketallet i de minst sentrale kommunene.

Der er flere forhold som påvirker veksten i sentrale områder. En nærliggende forklaring er at utvikling i sysselsetting og lokalisering av offentlige arbeidsplasser må ses i lys av den generelle urbaniseringen av samfunnet. Vektlegging av urbane kvaliteter ved valg av bosted og arbeidssted blir stadig viktigere.

Det er en klar sammenheng mellom kommunestørrelse og befolkningsvekst. Blant landets 100 største kommuner, det vil si med mer enn 11 300 innbyggere per 1.1. 2016, er det kun én kommune med befolkningsnedgang på 2000-tallet. I andre enden av skalaen, hvor en ser på de 100 minste kommunene, er det kun 12 kommuner med vekst. I dag bor rundt 80 prosent av befolkningen i store sentrale kommuner med korte reiseavstander. Et mer konsentrert bosettingsmønster får følger for statens lokale og regionale tilstedeværelse og lokaliseringsvalg.

En annen drivkraft er digitaliseringen av offentlige virksomheter⁹. Digitalisering gjør det mulig å levere tjenester på en annen måte enn tidligere og bidrar også til å sikre likebehandling der det er et mål. Konsekvenser av dette er både en mer sentralisert og spesialisert oppgaveløsning og at manuelle oppgaver automatiseres. Dette ser vi eksempler på blant

⁷ <https://www.regjeringen.no/contentassets/59c12ad48f604486926d605f1680871e/no/pdfs/regionale-utviklingstrekk-2018.pdf>

⁸ <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Analyser+fra+NAV/Analyser/navs-omverdensanalyse-2019>

⁹

<https://www.regjeringen.no/contentassets/fe3e34b866034b82b9c623c5cec39823/no/pdfs/stm201520160027000dddpdfs.pdf>

annet i Skatteetaten, Arkivverket og Lånekassen. De regionale kontorene er i mange tilfeller lokale kontor med landsdekkende funksjoner som ikke er geografisk definert.

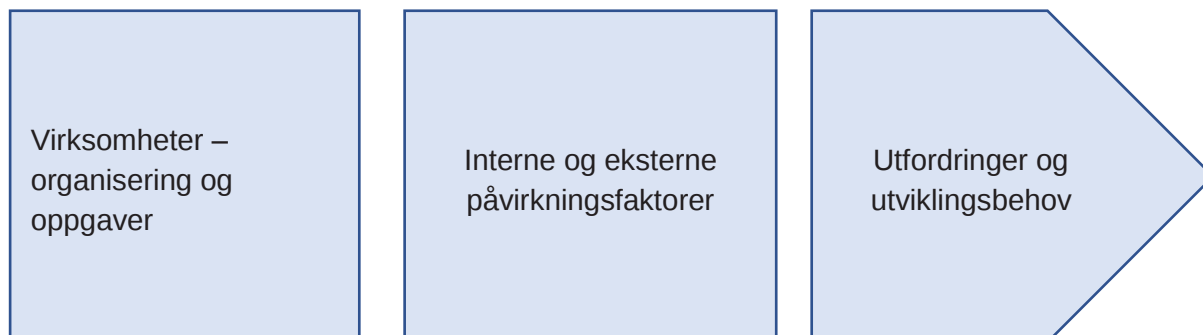
Lokaliseringendringer som følge av tydelige reformer og trinnvise tilpasninger

Endringer i lokalisering av offentlige arbeidsplasser kan skje som følge av flere typer omstillinger i statlige virksomheter. De mest synlige omstillingene i så måte er reformer som behandles i regjering og storting, slik som kommunereformen, regionreformen, fylkesmannsreformen, politireformen mv. Men også mindre tilpasninger i offentlige virksomheter i kjølvannet av store reformer eller som løpende justeringer uavhengig av reformer, kan medføre endringer i lokalisering. Ulike typer omstillinger/endringer i statlige virksomheter som kan medføre endringer i lokalisering av arbeidsplasser omfatter:

- Geografiske flyttinger fra et arbeidsmarkedsområde til et annet gjennom flytting av hele eller deler av statlige virksomheter.
- Nyetableringer gjennom sammenslåing av to eller flere forvaltningsorganer/deler av forvaltningsorganer.
- Nyetablering gjennom oppsplitting av forvaltningsorganer og/eller flytting av oppgaver fra et forvaltningsorgan til et annet.
- Reorganisering innenfor ett og samme forvaltningsorgan gjennom vertikale flyttinger av oppgaver/ansatte mellom sentrale og regionale enheter (sentralisering/regionalisering).
- Løpende tilpasninger/endringer som følge av turnover og rekruttering (f.eks. at det tilsettes nye folk et annet sted når noen slutter)

2 Metode

Analysemodellen dette arbeidet har lagt til grunn er en analysemodell som kan skisseres slik:



Analysemodellen består av tre hoveddeler:

1. Virksomhetenes organisering og oppgaver

Vi har gjort et utvalg av virksomheter som har organisert seg med kontorer spredt på flere lokasjoner rundt om i landet.

2. Interne og eksterne faktorer som påvirker virksomhetenes lokalisering mv.

Vi har sett på hvordan eksterne og interne faktorer påvirker virksomhetenes valg av lokalisering. Det er imidlertid en glidende overgang mellom eksterne og interne faktorer som påvirker virksomhetenes lokalisering:

- I eksterne faktorer inngår bl.a. politiske beslutninger, styring fra departementer og påvirkning fra media, samt generelle utviklingstrekk som urbanisering og digitalisering mv.
- I interne faktorer inngår fullmakter, budsjett, effektivisering mv.

3. utfordringer og utviklingsbehov

Hvordan virksomhetene påvirkes av eksterne og interne drivere for endring, og hvilke utfordringer dette gir i tiden fremover, er sentrale spørsmål. utfordringene kan være knyttet til både eksterne og interne forhold.

2.1 Data og metode

I dette prosjektet er det viktig å få kartlagt hvordan små og trinnvise endringer blir gjennomført samt hvilke fullmakter ledere har til å gjøre endringer som har konsekvenser for lokalisering.

Det må understrekes at alle typer strukturendringer, det vil si endring av kontorsteder mv. får bred dekning i lokalavisene landet rundt. Det er derfor viktig å påpeke at endringer i lokalisering ikke skjer uten oppmerksomhet fra medier, og at det dermed har vært utfordrende å finne eksempler på små trinnvise endringer under radaren som får følger for lokalisering av statlige arbeidsplasser.

Vi har i hovedsak valgt kvalitative metoder for å svare ut problemstillingene. Dette gir mulighet til å etablere en utdypende forståelse for hvilke prosesser og vurderinger som ligger til grunn for små endringer. Ved å benytte flere datakilder gir det en bedre bredde i datagrunnlaget, og gir grunnlag for høy validitet. Det har gitt oss god forståelse av flere sider ved lokaliseringsspørsmålet.

En utfordring med metodevalget er at bruken av kvantitative metoder kunne gitt høyere grunnlag for generalisering av funnene. Vi får dermed ikke samme bredde og representativitet som alternative kvantitative metoder kunne gitt oss.

2.1.1 Dokumentgjennomgang og medieklipp

Difi har i flere rapporter omtalt utviklingen av antall ansatte i sentral- og statsforvaltningen, nylig i rapport 2019:1. Sammen med rapporter som viser årsaker rundt endringer i regional statsforvaltning har dette bidratt til å skape en forståelse av konteksten som endringene skjer innenfor.

Vi har også sett på årsrapporter, instruksjer og tildelingsbrev som er sendt til virksomheter for å få en oversikt over fullmakter og handlingsrom.

Lokalisering av statlige virksomheter er også et tema som jevnlig tas opp i media. Medieklipp og artikler har slik sett vært viktige for å danne et bilde av konteksten for oppdraget. For å finne frem til medieklipp har vi benyttet egne søk og mediearkivet Retriever.

Vi tar høyde for at det er relevante medieklipp og rapporter som ikke er blitt gjennomgått, noe som kunne forbedret validiteten i materialet. Dokumentgjennomgangen gir likevel et godt grunnlag for å si noe om omfang av data som omhandler lokaliseringen av statlige virksomheter. Gjennomgangen av dokumenter og medieklipp som data gir rapporten høy grad av pålitelighet, noe som skaper god repliserbarhet.

2.1.2 Intervjuer og spørreundersøkelse

Vi har gjennomført intervjuer i et utvalg virksomheter som har både regionalt og lokalt apparat. Intervjuene er gjennomført på en semistrukturert måte, og vi har i alt gjennomført intervjuer i ti virksomheter. Her kan vi trekke fram at vi reiste til Møre og Romsdal hvor vi gjennomførte fem intervjuer, hvorav to av dem var med kommune og fylkeskommune. Vi mener at det er en styrke for arbeidet at vi har fysisk reist ut av Oslo og fått et annet geografisk perspektiv. Med så få intervjuer er imidlertid ikke utvalget generaliserbart for alle statlige virksomheter.

Vi har også gjennomført en elektronisk anonym spørreundersøkelse. Undersøkelsen ble sendt til 23 toppledere i statlige virksomheter med regionalt apparat eller hovedkontor på flere lokasjoner. Vi fikk 18 svar som gir en svarprosent på 78. Vi anser svarprosenten som høy, og det gir oss et godt grunnlag for å trekke metodisk gyldige slutninger av svarene i spørreundersøkelsen.

61 % av de spurte leder virksomheter med over 500 ansatte, mens de øvrige leder mindre virksomheter.

På en del av spørsmålene var det mulig å krysse av for flere alternativ.

Informanter fra	Geografisk beliggenhet	Metode
Fiskeridirektoratet	Bergen	Intervju
Mattilsynet	Oslo	Intervju
Statens vegvesen	Oslo	Intervju
Bufdir	Oslo	Intervju
Helsedirektoratet - Helfo	Oslo/Tønsberg	Intervju
Fylkesmannen i Møre og Romsdal	Møre og Romsdal	Intervju
Mattilsynet i Ålesund	Møre og Romsdal	Intervju
Kystdirektoratet	Møre og Romsdal	Intervju
Fylkeskommunen i Møre og Romsdal	Møre og Romsdal	Intervju
Ålesund kommune	Møre og Romsdal	Intervju
HOD	Oslo	Gruppeintervju
SD	Oslo	Gruppeintervju
KD	Oslo	Gruppeintervju
JD	Oslo	Gruppeintervju
KMD	Oslo	Gruppeintervju
Toppledere fra 18 virksomheter med regionalt apparat		Elektronisk undersøkelse
Transportøkonomisk institutt (TØI)	Oslo	Intervju

3 Krav til effektivisering, digitalisering, kompetanse og kvalitet gir desentral konsentrasjon

I dette kapitlet beskriver vi utviklingen i statlige virksomheter med lokal og regional tilstedeværelse med vekt på forhold som har betydning for lokalisering av statlige arbeidsplasser. Vi gir en oversikt over hvilke endringer som skjer og hva som driver frem endringene.

3.1 Utviklingstrekk for lokalisering av statlige arbeidsplasser

Det skjer ofte endringer i statlige virksomheter som har konsekvenser for lokalisering av statlige arbeidsplasser, jf. kapittel 1.2.

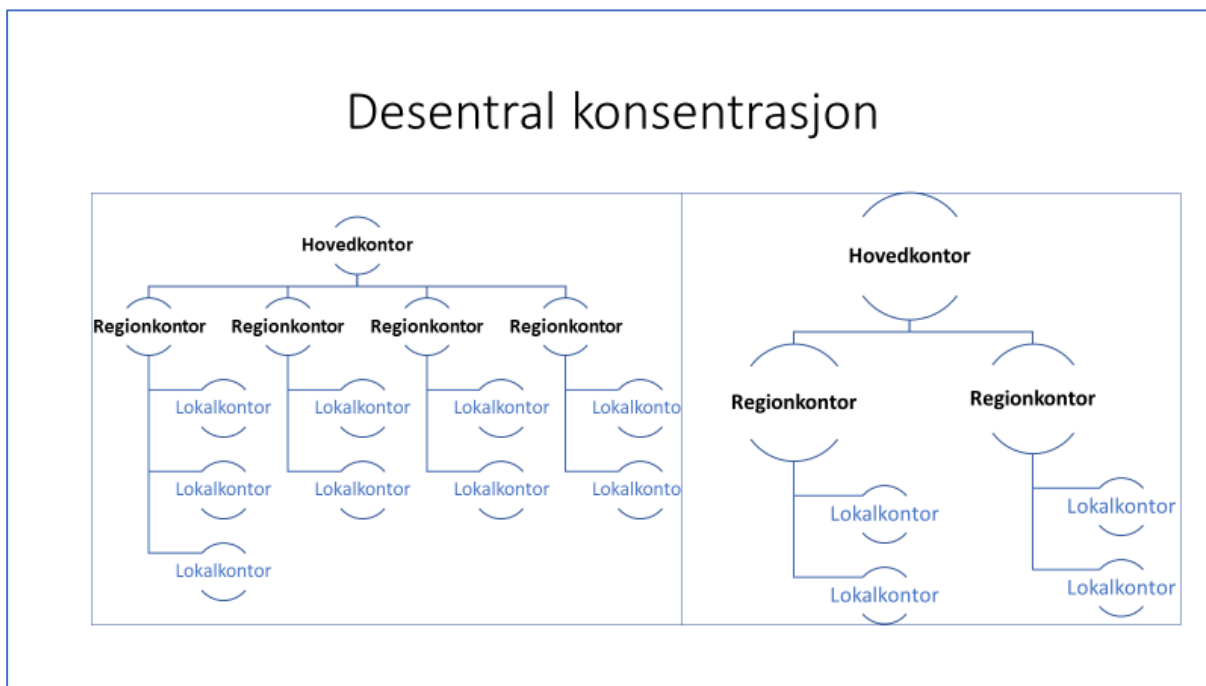
Tidligere undersøkelser gjort av Difi og andre, viser hvordan statlige etater med et ytre apparat har utviklet seg fra en fylkesbasert regionstruktur til en struktur med færre regioner. Det er bare NAV og fylkesmannen som fremdeles har en regional struktur som i stor grad sammenfaller med den nåværende fylkesinndelingen. Etater som Bufetat, Kystverket, Fiskeridirektoratet, NVE, Kriminalomsorgen, SVV, Mattilsynet, har alle mellom fem og sju regioner (Difi-rapport 2017:10).

Tidligere arbeid har også avdekket en utvikling fra geografibasert til funksjonsbasert oppgavefordeling. Geografisk oppgavedeling innebærer at enhetene har identiske ansvarsområder innenfor sine geografiske grenser. Utviklingen viser en dreining mot sterkere spesialisering, oppgavedifferensiering og etablering av fellestjenester.

Blant disse etatene er det bare enkelte som har et lokalt operativt apparat under regionalt nivå. Dette gjelder først og fremst tilsynsmyndigheter som Mattilsynet og Arbeidstilsynet, etater som leverer tjenester til innbyggerne som NAV, Kriminalomsorgen, kontrollorgan som politi og toll, og SVV som har fylkesvise veiavdelinger og lokale trafikkstasjoner. Andre benytter sine regionkontor til å utøve oppgavene sine regionalt, som fylkesmannen, eller ivaretar en eller flere landsdekkende funksjoner som Skatteetaten og Riksarkivet.

Det har altså foregått en regional sentralisering innenfor statlige forvaltning over tid. På lokalt operativt nivå har det også over lengre tid pågått en lokal sentralisering. Det vil si at mange typisk svært små lokale enheter er blitt lagt ned. Blant virksomhetene vi har undersøkt spesielt, ser vi denne tendensen mest tydelig hos Fiskeridirektoratet, Mattilsynet og Helfo. Videre vet vi fra andre undersøkelser at tilsvarende utvikling har funnet sted i Skatteetaten, Politietaten, NAV, Arbeidstilsynet, Tolletaten og Kriminalomsorgen.

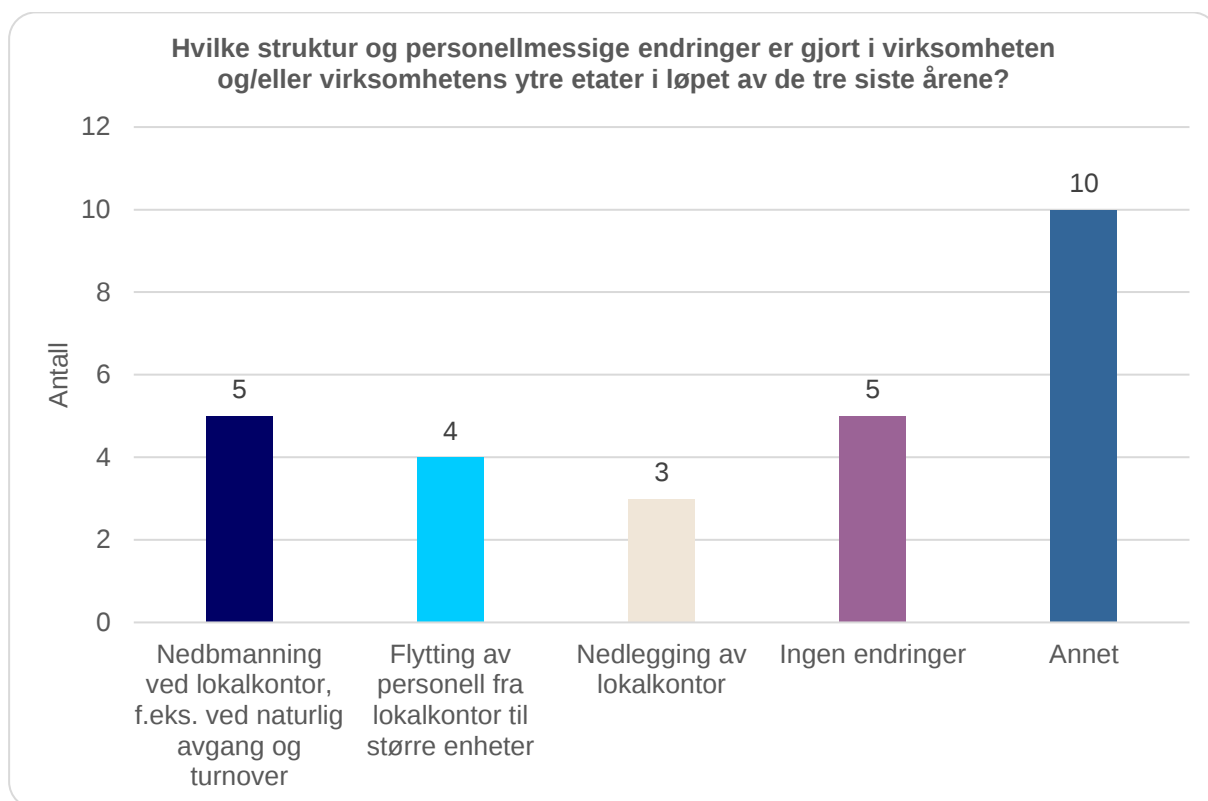
Desentral konsentrasjon



Det er blitt mer vanlig å opprette felles administrative enheter som betjener alle regionale og lokale enheter med ulike typer administrative tjenester og IKT-støtte. Det er også flere som benytter DFØs tilbud om lønns- og regnskapstjenester. Utviklingen betyr at det blir færre stillinger knyttet til disse funksjonene i de ulike enhetene, mot at de samles i en felles enhet som typisk lokaliseres utenfor Oslo. Den fysiske flyttingen av stillingene skjer gradvis gjennom naturlig avgang.

3.2 Toppledere peker på sammensatte årsaker til endringer i virksomhetene

Vår topplerundersøkelse om lokalisering viser at 13 av de 18 som har svart sier at virksomheten i løpet av de tre siste årene har gjort strukturelle og personellmessige endringer. Effektivisering og digitalisering oppgis som viktigste begrunnelse for endringene. Mange peker på at ulike endringer samtidig, som naturlig avgang, digitalisering, politiske beslutninger osv.

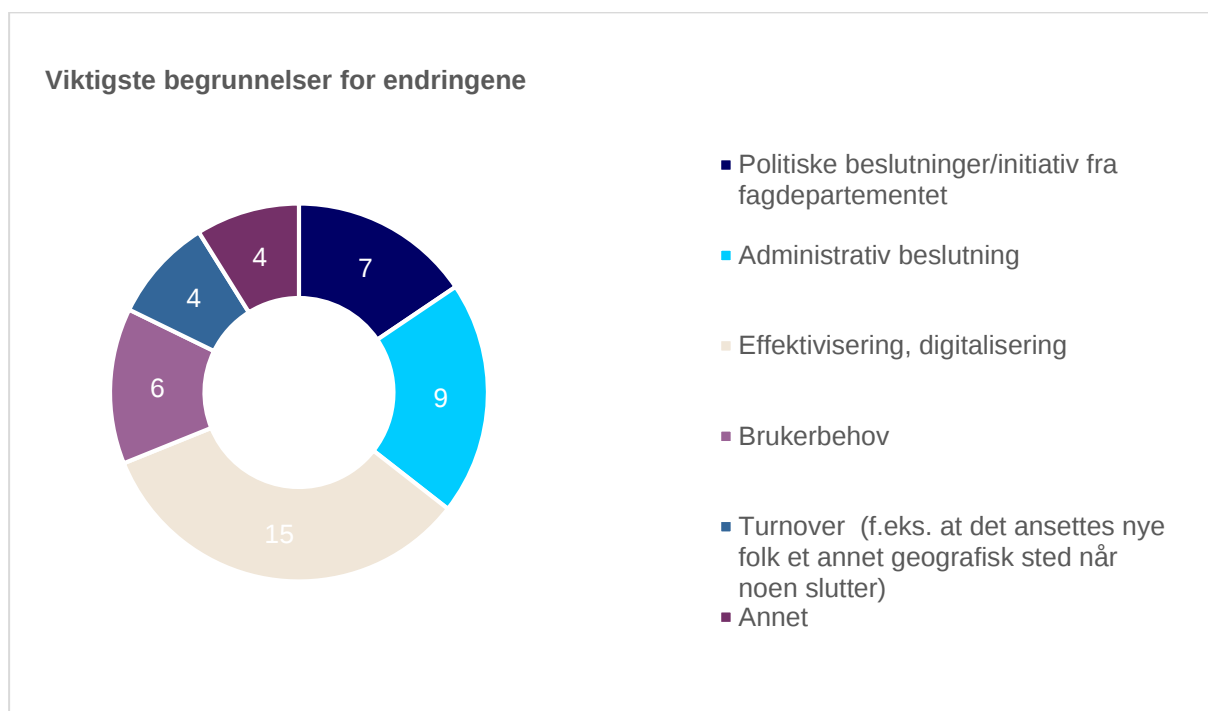


Under «annet»-kategorien utdyper topplederene hvilke endringer det dreier seg om med følgende sitater:

- «Sammenslåinger av regionskontor.»
- «Nedbemanning, både ved naturlig avgang og sluttpakker.»
- «Større omorganisering, flytting av oppgaver mv, men antallet steder om lag beholdt.»
- «Flytting av arbeidsplasser fra Oslokontoret til andre lokasjoner/ regionskontor.»
- «Vår virksomhet er lokalisert på ca 270 lokasjoner over hele landet. Det er i løpet av siste årene gjennomført mange endringer. En vanlig brukt endring er at personellet ikke nødvendigvis flytter men blir fjernledet under en leder, det betyr at endringer i organisering ikke nødvendigvis betyr at personellet flytter jfr spørsmålsalternativene.»

Figuren under viser at effektivisering er en faktor bortimot alle toppledere som har svart på undersøkelsen peker på som den viktigste begrunnelsen for endring. I intervjuene vi har gjennomført styrkes dette inntrykket. Dette er også kjent fra flere andre undersøkelser Difi har gjennomført¹⁰.

¹⁰ https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport_2016-noklene_til_handlingsrommet_hva_fremmer_og_hemmer_effektivisering_i_staten.pdf



Når det gjelder annet kategorien her er det utdypet med følgende sitater:

- «Det er ofte sammensatte årsaker til nedbemanning. Krav til økt effektivisering og standardisering er en driver. Dette er krav fra fagdepartement - hvor løsningen kan bli en nedbemanning. Dette vil alltid sees i sammenheng med brukerbehov og behov for at det treffes administrative beslutninger om hvordan man nedbemanner.»
- «Flytting fra lokalkontor til større enheter: Poeng at flere bor desentralisert og jobber sentralisert. Arbeidsplasser på regionskontorene.»
- «Flytting fra lokalkontor til større enheter: Vi opplever at det stilles rammekrav om effektivisering - hvor løsningene gjennomføres bla gjennom endringer i organisasjonen. Merk at her er det vanlig at dette ofte handler om endring av lederstrukturer.»
- «Nedlegging av lokalkontor: Nedleggelse av lokalkontor har ofte utgangspunkt i manglende kvalitet i tjenestene, mangler i rekruttering av kompetente ledere og personell.»

3.3 Teknologi og digitalisering som drivkraft

Ny og mer avansert teknologi påvirker lokalisering av statlige arbeidsplasser på minst to ulike måter. For det første bidrar nye muligheter for kommunikasjon og oppgaveløsning på nett til at behovet for fysisk tilstedeværelse, fysiske møter og fysisk oppmøte for brukere og ansatte blir mindre. For det andre betyr mer avansert teknologi at kravet til kompetanse for arbeidstakere blir større. Dette kan igjen forsterke behovet for større fagmiljøer med økt mulighet for faglig støtte og dermed større enheter. Flere virksomheter går i retning av en mer funksjonsbasert organisering som et svar på dette. Denne typen kompetansemiljøer oppfattes som mer faglig attraktive for arbeidstakere.

De små fagmiljøene er sårbare

Ett av hovedpoengene knyttet til digitalisering er behovet for ny kompetanse. Mulighetene til å effektivisere og øke kvaliteten for brukerne står sentralt. Det samme gjør utnytting av teknologien til å levere nye eller eksisterende tjenester på en annen måte enn i dag. Dette er en utfordring spesielt i små fagmiljøer. Innføring av teknologi og nye arbeidsprosesser utløser behovet for annen kompetanse og ikke minst for en viss størrelse på fagmiljøet.

Sistnevnte poeng understrekes i intervjuene. Konsekvenser av dette er blant annet en mer sentralisert oppgaveløsning og at manuelle arbeidsoppgaver faller bort. Flere virksomheter har satt egne måltall på hvor små kontorene kan være før det går utover faglig kvalitet, og de oppgir også at de sliter med turnover der fagmiljøene er for små.

I sum gir digitalisering virksomhetene mulighet til å vurdere ny regional inndeling og oppgavefordeling mellom regioner og mellom sentralt og regionalt nivå. Digitalisering bidrar på den ene siden til at geografisk plassering blir mindre viktig. På den andre siden fører digitalisering sammen med andre forhold til at behov for ny kompetanse og større fagmiljøer blir viktigere. Slik sett kan digitalisering av virksomhetene trekke i flere retninger. Vi ser imidlertid at det går i retning av at virksomhetene vurderer færre og større enheter om at vi får en desentral konsentrasjon.

Digitalisering fører til at:

- Behovet for stedlige publikumstjenester reduseres
- Kravet til kompetanse endres, og større og mer tverrfaglige miljøer etableres
- Brukerne har økte forventinger til tilgjengelighet, effektivitet og kvalitet
- Muligheter for fjernarbeid og fjernledelse styrkes

«Opplever det vanskeligere å rekruttere spisskompetanse samt at det blir liten turnover når folk først er ansatt, fordi det ikke er mange andre arbeidsplasser å velge blant. Tror vi hadde hatt bedre muligheter for å fylle vår rolle på en enda bedre måte med en mer sentral lokalisering. Det er forståelig at det er et politisk ønske med statlige arbeidsplasser forskjellige steder i Norge, men uheldig at valg av lokalisering kan gå på bekostning av andre og viktige ting.»

Sitat fra topplederundersøkelsen

3.3.1 Økt kompleksitet gir økte kompetansekrav og økte krav til spesialisering

I tillegg til digitalisering og krav om økt kvalitet og likebehandling, gir også økt kompleksitet økte behov for spesialisering og spisskompetanse. Flere virksomheter går i retning en mer funksjonsbasert organisering som et svar på dette. Denne typen kompetansemiljøer oppfattes mer faglig attraktive. Men økte kompetansekrav kan også bidra til å forsterke behovet for sterke fagmiljøer og attraktive lokasjoner som gjør det lettere å rekruttere og beholde spisskompetanse.

«Det er viktig å fordele statlige arbeidsplasser utover landet. I mer rurale områder kan det være hensiktsmessig å "klynge" statlige arbeidsplasser. Dette kan være viktig med tanke på rekruttering».

Sitat fra topplederundersøkelsen

3.4 Krav til økt effektivitet som drivkraft

Som topplederundersøkelsen viser er effektivisering en sentral drivkraft for endring. Strammere økonomiske rammer, enten det skjer i form av budsjettkutt eller omprioriteringer av budsjettmidler, er en sentral driver for effektivisering (Difi-rapport 2016:6). Statlige virksomheter har alltid en plikt til å drive så kostnadseffektivt som mulig, men det vil variere over tid hvilken vekt effektivitetshensyn har i forhold til andre hensyn¹¹. Presset på statlige virksomheter til å effektivisere driften har imidlertid blitt langt tydeligere de siste årene og vil sannsynligvis vedvare.

¹¹ Se for eksempel Grønli's gjennomgang av forvaltningspolitikken om hvordan oppmerksomheten mot ulike typer hensyn varierer over tid: Grønlie, Tore 2001: «Varige spenninger i styrings- og forvaltningspolitikken». Kapittel i *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Redigert av Bent Sofus Tranøy og Øyvind Østerud.

«Behovet for effektivisering i offentlig sektor er stort - og lokaliseringsspørsmål kan være viktige virkemidler for å få dette til- særlig der det er aktuelt å samle miljø, standardisere og nedbemanne. Det er viktig å utnytte fortrinn ved ulike lokasjoner når man skal gjøre endringer. Her vil virksomheten selv ha stor innsikt og det er viktig at innspill innhentes fra virksomhetene dersom man ønsker å treffe politiske beslutninger om lokalisering av statlige virksomheter».

Sitat fra Topplederundersøkelsen

Nedleggelse av kontorer kan gi betydelige innsparinger gjennom reduserte husleiekostnader og mindre behov for støttefunksjoner. Videre vil større enheter gi stordriftsfordeler. Dessuten vil stillingskutt ved å ikke besette ledige stillinger både gi besparelser gjennom lavere lønnskostnader og, i tillegg, kunne gjøre det lettere å legge ned mindre enheter gjennom gradvis å tømme disse for ansatte.

For å være helt konkret vil krav til effektivisering føre til små og trinnvise endringer som følge av at:

- Vakanser ikke erstattes. Her bidrar også den demografiske kurven i mange virksomheter til å nedbemanne ved naturlig avgang
- Administrative oppgaver sentraliseres til DFØ eller andre sentrale administrative enheter og stillinger flyttes evt. faller bort.
- Strammere bemanningsplaner ved at fullmakter til å tilsette i ledig stilling blir løftet til regionnivå eller til hovedkontor
- Insentiv for å skifte arbeidssted i tråd med måltall for kontorstruktur

«I tråd med politiske signaler, etterstreber vi lokal oppgavehåndtering. Det er imidlertid viktig at vi selv kan veie ulike hensyn og ta beslutning om hvor oppgaver og personell skal plasseres slik at oppgaveløsningen blir best mulig. Vi bør ha en fleksibilitet som gjør at vi kan sjonglere personell mellom hovedkontor og regionskontor ut fra varierende behov også i fremtiden.»

Sitat fra topplederundersøkelsen

Denne trinnvise måten å endre kontor- og bemanningsstruktur på kan være eksempel på endret lokalisering som kan gå under radaren på departementet. Vi har imidlertid ikke blitt gjort kjent med eksempler hvor kontor legges ned uten at ansvarlig departement er kjent med dette. Den gradvise prosessen som leder frem til at enkelte kontor nærmest tømmes for personell kan imidlertid foregå «under radaren» til departementet. Normalt vil likevel en slik utvikling være en del av et generelt effektiviseringsarbeid som departementet er kjent med.

3.5 Eksempler på endringer som bidrar til desentral konsentrasjon i et utvalg statlige virksomheter

For å få innsikt i pågående endringsprosesser har vi i dette arbeidet intervjuet representanter for flere virksomheter som alle har kontorer spredt rundt om i landet. Hovedinntrykket er at virksomhetene opplever store endringer som følge av digitalisering, effektivisering og ikke minst økte og nye forventninger fra brukere. Virksomhetene vi har snakket med er opptatt av hvordan de skal få ivaretatt sine samfunnsoppdrag og brukerbehov med knappe ressurser og nye kompetansebehov. Felles for virksomhetene er også en klar oppmerksomhet knyttet til lokalisering som en mulighet og utfordring for å ivareta virksomhetsbehovet.

3.5.1 Statens vegvesen: Digitalisering gjør trafikkstasjoner overflødige

Statens vegvesen har tradisjonelt vært en svært desentral virksomhet med relativt få ansatte på hovedkontoret i Oslo sammenlignet med regionene. Etaten er imidlertid inne i en stor omstillingsprosess som følge av et pågående effektiviseringsprogram, overføring av fylkesvegforvaltningen til fylkeskommunene og innføring av en ny divisjonsstruktur for nye SVV.

Per i dag arbeider 85% av ansatte i SVV utenfor Oslo. Det er planer om videre nedbemanning i Oslo. Det er ikke uvanlig å ha organisatorisk tilhørighet i Oslo, men jobbe andre steder i landet. Det satses på innovative fagmiljøer i tilknytning til FOU- miljøer, f.eks. i Trondheim. SVV opplever at lokalisering er et sentralt tema i styringsdialogen.

I tillegg til de store omstillingene, har det skjedd betydelige endringer innenfor trafikk- og kjøretøyforvaltningen.

SVV har foreslått å legge ned flere lokale trafikkstasjoner. Disse kontorene foretar registrering og kontroll av motorkjøretøyer, forestår førerprøven, utsteder førerkort og foretar avlesning og kontroll av fartsskrivere. I dag er det i liten grad behov for fysisk oppmøte lengre. Stasjonene er derfor blitt et eksempel på statlige arbeidsplasser på mange mindre steder som er foreslått nedlagt som følge av digitalisering og nye måter å tilby brukerne tjenester eller utøve myndighet på. En rekke mediasaker den siste tiden har berørt nedlegging av trafikkstasjoner.

3.5.2 Helseøkonomiforvaltningen: Betydelig konsentrasjon som følge av digitalisering, effektiviseringskrav og kompetansebehov.

Helseøkonomiforvaltningen (HELFO) ble etablert i 2004 som Trygdeetatens oppgjørsorganisasjon (TO) underlagt Rikstrygdeverket. Da NAV ble etablert i 2006 og Rikstrygdeverket nedlagt, ble TO en spesialenhet i den nye etaten og fikk navnet NAV Helsetjenesteforvaltning (NAV HTF). I 2009 ble forvaltningsansvaret for helserefusjoner flyttet fra NAV til Helsedirektoratet, og NAV HTF skiftet navn til Helseøkonomiforvaltningen (Helfo) og ble organisert som en ytre etat til Helsedirektoratet.

HELFO er inne i en stor omlegging fra 22 til seks lokasjoner. De nye lokasjonsstedene er Fredrikstad, Kirkenes, Mo i Rana, Sola, Tønsberg og Ørsta. Omleggingen innebærer blant

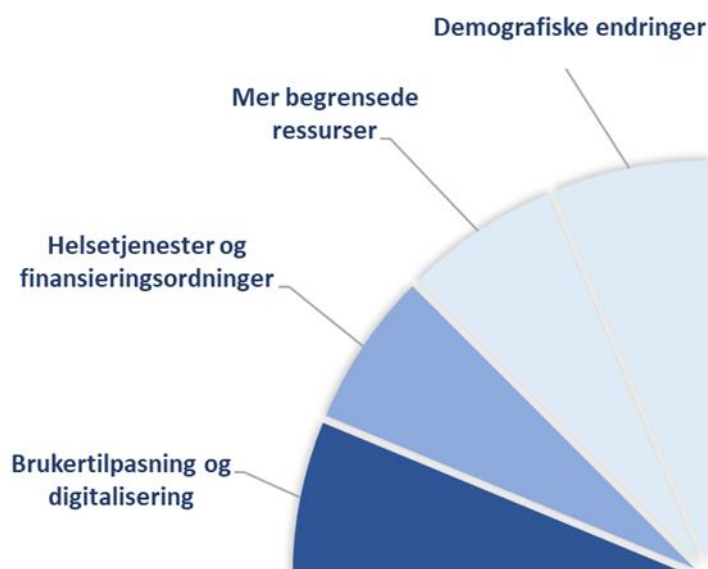
annet at et stort kontor i Oslo legges ned. Dagens struktur omfatter fire steder med en ansatt, ni steder med tre til fem ansatte og seks steder med 1-13 ansatte. Denne strukturen henger igjen fra den tidligere trygdeetaten som hadde fylkesvise oppgjørskontor samt «skilsmissen» fra NAV.

Digitalisering av tjenestene, fjerning av manuelle oppgaver og effektivisering har vært viktige hensyn i reformen. I tillegg har man vært opptatt av kvalitet og samlede kompetansemiljøer.

Som en del av beskrivelsen av utfordringsbildet bruket HELFO perspektivmeldingen og produktivitetskommissjonens rapporter. Det dannet et helhetlig bilde av samfunnsutfordringene som et grunnlag for å gjøre endringer i lokaliseringen.

HELFOs samfunnsanalyse trekker frem økt behov for helsetjenester og finansieringsordninger. Brukertilpasning og digitalisering er et annet trekk som påvirke tjenesteytelse og organisering. Det blir også vist til at det vil være mer begrensede ressurser, samt demografiske endringer.

Figuren under viser hvilke utfordringer Helfo har lagt til grunn:



Figur 2 Samfunnsanalyse Helfo

3.5.3 Fiskeridirektoratet: Balanserer mellom geografisk nærhet, fagkompetanse og effektivitet.

Fiskeridirektoratet gikk fra sju til fem regioner i 2015 og la samtidig ned flere lokalkontor. Direktoratet har nå 20 lokalkontor totalt. Målet er å ha kontorer med minimum fire til fem ansatte.

Det har vært krevende å holde på kompetente medarbeidere på de minste kontorene. For direktoratet handler det om å balansere hensyn mellom 1) ha tilstrekkelig geografisk nærhet til næringen, 2) ha tilstrekkelig sterke fagmiljøer og kostnadseffektive enheter, og 3) ha tilstrekkelig personlig distanse/habilitet til tilsynsobjektene.

Ved kontorer der noen slutter blir det ikke automatisk rekruttert inn nye. Direktoratet ser helhetlig på ledige stillinger og vurderer kompetansebehovet. Utfordringsbildet er preget av høy turnover og utfordringer med små kontorer.

Direktoratet har dialog med departementet om regionstrukturen. For øvrig har direktøren fullmakter til å organisere kontorene slik at virksomhetens behov blir ivaretatt.

3.5.4 Mattilsynet: Tilgang til kompetanse og effektivitet fører til nedleggelse av de minste kontorene.

Mattilsynet (MT) ble etablert 2004 ved at Statens næringsmiddeltilsyn, Statens dyrehelsetilsyn, Statens landbrukstilsyn og de kommunale næringsmiddeltilsynene ble slått sammen. Mattilsynet er et ordinært forvaltningsorgan administrativt underlagt Landbruk- og matdepartementet. Faglig sorterer virksomheten også under Nærings- og fiskeridepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Mattilsynet har et hovedkontor som har en noe spredt lokalisering og fem regioner.

MT gikk fra tre til to forvaltningsnivåer i 2015. Etaten har fem regioner og totalt 70 kontorer. På regionnivå blir det jobbet mye på tvers. Ressursene brukes fleksibelt. Det foregår også en spesialisering i team på regionnivå, og det er høy bevissthet om robuste fagmiljøer. Kompetansebehovet fremover er knyttet til digitalisering og analyse.

Utfordringsbildet fremover er preget av behov for ny kompetanse som følge av digitaliseringen. Større og sterke fagmiljøer er ønskelig for både ledelsen og ansatte i virksomhetene.

Tilgang til kompetanse er en reell utfordring mange steder. Press på økonomi koblet til behovet for ny kompetanse fører til at det er aktuelt å legge ned de minste kontorene. Stillinger her blir ofte ikke fornyet ved naturlig avgang, og kan føre til at stillingen blir flyttet til andre kontor.

Departementet holdes orientert om endringer og planer om endringer.

3.5.5 Bufetat: Landsdekkende spisskompetansemiljøer i regionene og samling av IKT- og administrative tjenester.

Barne- og familieetaten (Bufetat) er en etat styrt av Barne- og familiedirektoratet (Bufdir) og har fem regionkontorer som leverer barnevernstjenester til den kommunale barneverntjenesten. For å effektivisere driften har Bufetat etablert en fellesenhet i Tønsberg som leverer IKT- og administrative tjenester til hele Bufetat. Ettersom ansatte som utfører disse oppgavene har rett til å beholde arbeidssted, sitter fremdeles mange av medarbeiderne i fellesenheten fysisk på ett av regionskontorene. Men etter hvert som de går av med pensjon eller slutter av andre grunner, flyttes stillingen til fellesenheten også fysisk.

Virksomheten har valgt å bygge opp spisskompetansemiljøer på alle kontorene. Det vil si at hvert regionkontor bortsett fra Oslo, har et fagmiljø med ansvar for hele landet. Dette er blitt attraktive fagmiljøer å jobbe i, og det er lite turnover.

3.5.6 Kystverket: Kostbare desentrale enheter og bruk av DFØs fellestjenester.

Kystverket ble etablert i 1974 da Norsk Fyrvesen, Norsk Losvesen og Norsk Havnevesen gikk sammen og dannet det nye direktoratet. Hovedkontoret i Ålesund er Kystverkets direktorat og sentraladministrasjon, og er underlagt Samferdselsdepartementet. De har den overordnende styringen og utarbeider mål, strategier og retningslinjer for Kystverkets virksomhet. HK har tre fagavdelinger: Kystforvaltningsavdelingen, Sjøsikkerhetsavdelingen og Beredskapsavdelingen.

Kystverket blir betegnet som en matriseorganisasjon med styring i faglinje vertikalt fra HK og geografisk linje horisontalt.

Tre av driftsenhetene er funksjonsorganisert; Kystverket Rederi, Kystverket Lostjenesten og Beredskapssenteret. Rederiet har 185 årsverk, fem avdelinger, 10 større fartøy og tilsynslag. Lostjenesten har 344 årsverk og har syv losoldermannskap og losformidling. Lostjenesten er kun en operativ del. Den er helt adskilt fra den forvaltningsmessige delen.

Beredskapssenteret med 44 årsverk er eneste senter som er en selvstendig driftsenhet. De rapporterer direkte til HK ved beredskapsavdelingen.

Fem av driftsenhetene er organisert etter region; Kystverket Sørøst, Kystverket Vest, Kystverket Midt-Norge, Kystverket Nordland og Kystverket Troms og Finnmark.

Kystverket er oppmerksomme på at en slik geografisk spredning har en kostnad, og virksomheten merker ABE-reformen. Ledige i stillinger i virksomheten er til vurdering hos en sentral HR-enhet, og geografisk plassering avgjøres også her. Ved flere av trafikksentralene rapporteres det at få ansatte bor på stedet, og i Vardø må de fleste flys inn. Med ny teknologi må trafikksentralene ikke være lokalisert geografisk nær området de skal regulere.

Det er på oppdrag fra departementet vurdert ulike modeller og kontorstrukturer. Videre er det besluttet å gå over på DFØ løsning på lønn og regnskap. Dette kan ha konsekvenser for Kystverkets lønns- og regnskapsfunksjon. Den er nå lokalisert til Honningsvåg.

3.6 Desentral konsentrasjon – eller lokal og regional sentralisering

Hovedbildet når det gjelder endring i lokalisering av statlige arbeidsplasser er det vi kan kalle en desentral konsentrasjon. Det vil si at det blir færre og større enheter på lokalt og regionalt nivå. Det skjer med andre ord en sentralisering, men den skjer først og fremst innenfor regionen. Vi finner altså ikke en tendens til flere statlige arbeidsplasser i byer som Oslo, Trondheim og Bergen på bekostning av regioner som Møre og Romsdal og Nordland. Vi vet ikke om det samme bildet gjelder for helseforetakene, da rapporten ikke har brukt helseforetakene som case.

Virksomhetene har krav på seg om å utføre oppgavene med høy kvalitet og så kostnadseffektivt som mulig. Det innebærer å kutte kostnader samtidig som man må kunne både rekruttere og holde på kompetente medarbeidere. Videre fører digitalisering til at det er mulig å utføre oppgavene mer effektivt på større enheter selv om de fysiske avstandene mellom enhetene og brukere blir større. Effektivisering bidrar til at noen arbeidsoppgaver

ikke trenger å utføres manuelt, og visse stillinger forsvinner naturlig. I sum driver disse faktorene frem en lokal og regional sentralisering.

Som en del av oppdraget fra KMD er vi bedt om særlig å identifisere endringer som vi kan kalle trinnvise endringer, eller endringer som ikke er en del av store reformer. Våre undersøkelser indikerer at strukturelle endringer som innebærer nedleggelse av kontorer normalt ikke skjer i det stille og normalt er en del av en strategi og plan som er godt forankret.

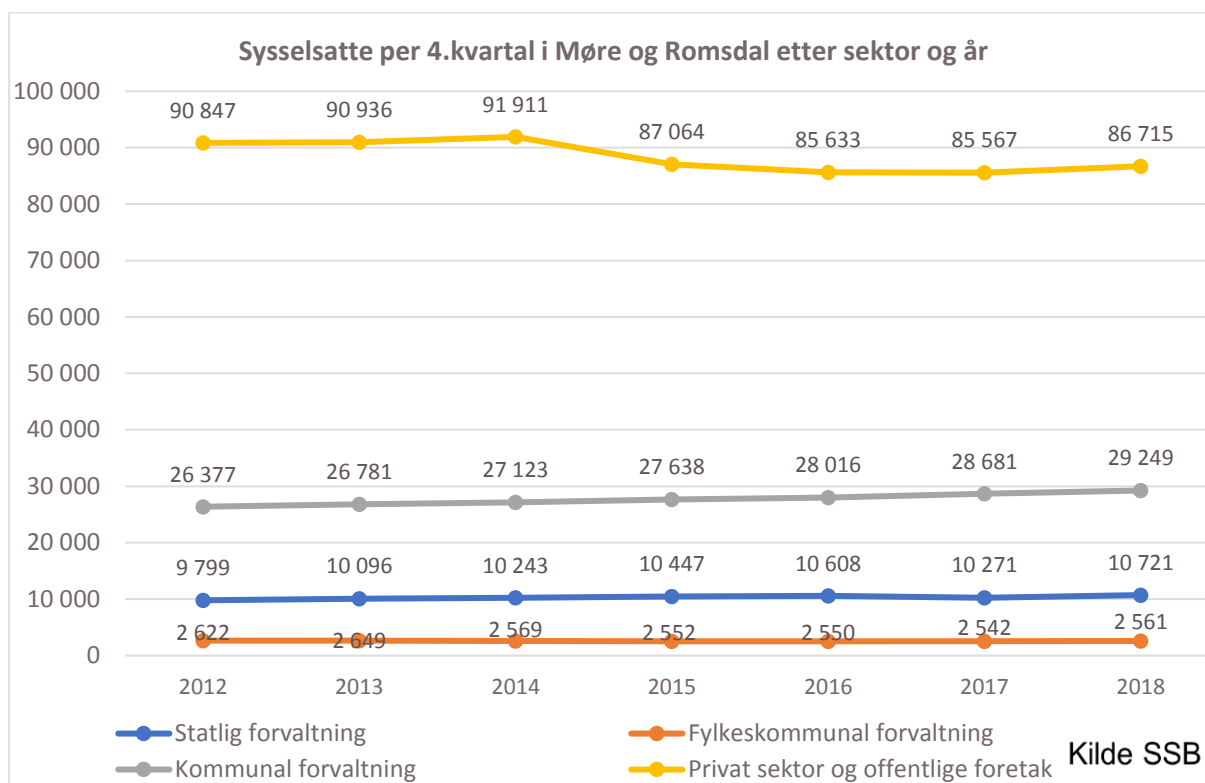
Endringer som skjer under radaren kan imidlertid være gradvis nedbemanning av mindre enheter og redusert åpningstid. På sikt kan en slik gradvis endring føre til at et kontor tømmes for innhold og at det ikke er hensiktsmessig å opprettholde. Det kan likevel vise seg krevende for en virksomhet å legge ned et slikt kontor.

3.7 Møre og Romsdal: Et eksempel på systematisk arbeid for å etablere flere statlige arbeidsplasser i fylket

Utfordringsbilde sett fra statlige virksomheter og virksomhetsperspektivet er kjent. Men hvordan oppleves virksomhetsperspektivet i møte med fylkeskommune og kommune? Vi vet at det er viktig for kommuner og fylker i Norge å holde å tiltrekke seg og holde på statlige arbeidsplasser. Arbeidsplassene er gode buffere i tider hvor konjunkturer gir store utslag i konkurranseutsatt sektor.

Med bakgrunn i dette valgt vi å se nærmere på et fylke som har satt i gang et systematisk arbeid for å tiltrekke seg statlige arbeidsplasser.

I Møre og Romsdal ble det i regi av Fylkeskommunen i 2015 satt i gang et prosjekt for å få flere statlige arbeidsplasser til fylket. Bakgrunnen for prosjektet var at fylket mistet flere tusen arbeidsplasser som følge av nedgangen i oljesektoren. Dette utløste et behov for å få en bedre balanse mellom konkurranseutsatte arbeidsplasser og statlige arbeidsplasser. Figuren under viser utviklingen av arbeidsplasser i fylket i perioden 2012-2018. Statistikken under viser hvordan sysselsettingen i privat sektor fikk en knekk i oljekrisen 2014/2015 opp mot de andre næringene. Dette aktualiserte et større behov for statlige arbeidsbehov.



Nye Ålesund kommune ser muligheter

Fra 1. januar 2020 er det vedtatt at Sandøy, Skodje, Haram, Ørskog og Ålesund kommune slår seg sammen til en ny kommune- Ålesund kommune. I forbindelse med arbeidet intervjuet vi ordfører og kommuneledelse i Ålesund.

Ålesund kommune er opptatt av at de er blir dobbelt så store som de andre bykommunene i fylket. Det pekes på at dragkamper mellom byene er en utfordring, og kan være til hinder i lokaliseringssaker.

Ålesund kommune peker på verdien av å være en maritim klynge. Etablering av NTNU har svært positive ringvirkninger og dette kan forsterke seg ytterligere. Fra kommuneperspektivet er det utvilsomt viktig å opprettholde sykehuset. Sykehuset er et viktig bidrag til et balansert arbeidsmarked, ikke minst for kjønnsbalansen, ettersom næringslivet er veldig mannsdominert i denne regionen.

Som en ny og stor kommune er det forventninger om at flere arbeidsplasser, også statlige, legges til Ålesund.

Møre og Romsdal fylkeskommune satser på flere statlige arbeidsplasser, men etterlyser mer åpenhet og etterlevelse av retningslinjene for lokalisering

Det er fylkeskommunen som startet prosjektet om å skaffe flere statlige arbeidsplasser til fylket. Fylkes har tradisjonelt ikke hatt så stor oppmerksomhet rundt dette.

Arbeidet er et samarbeidsprosjekt mellom Fylkesmannen, kommuner og næringslivet. Målet er å balansere arbeidsmarkedet slik at det blir mindre sårbart for konjunkturedringene som fylket opplevde for få år siden.

Fylkeskommunen har klart å enes om felles strategi for lokalisering i fylket, og har laget kjøreregler for dette.

Vår informant har i kraft av sin rolle hatt kontakt med flere statlige virksomheter. Det ble uttrykt en erfaring om varierende grad av åpenhet fra statlige virksomheter. Mangel på dialog er en utfordring i lokaliseringssaker.

Sett fra fylket er rådet til statlige ledere på lokale kontorer å være fremoverlent, opptatt av digitalisering og effektivisering. Dette kan være konkurransefortrinn når virksomheter skal vurdere lokalisering. Opplevelsen av at mange statlige ledere er for drifts- og oppgavefokuserte ikke tilstrekkelig utviklingsorienterte, ble tatt opp som en utfordring.

Det var synspunkter til beslutningsprosesser hvor retningslinjene for lokalisering ikke blir fulgt, og at dette ikke får noen konsekvenser. Her etterlyste informanten en mer aktiv rolle fra KMD. Det betyr at KMD både må ha en mer proaktiv og tettere dialog med departementene for å få kjennskap til utfordringer og lokaliseringsplaner. I tillegg krever det at departementet i kraft av sin samordningsrolle gis mer tyngde når det påpekes manglende etterlevelse av retningslinjer overfor fagdepartementene.

Informanten hadde stor forståelse for behovet for å sentralisere faglighet, men at dette på ingen måte trenger å bety sentralisering ut av fylket. Vektlegging av klynger og konsentrasjon av fagmiljøer kan være god motstrategi. Videre ble det påpekt at per i dag opereres det med for mange små arbeidsmarkedsregioner.

4 Fullmakter, styringsdialog og bruken av retningslinjer

4.1 Hvordan behandles lokaliseringsspørsmål i styringsdialogen?

Styringsdialog og samhandling mellom departement og direktorat har stor innvirkning på direktoratets forutsetninger og muligheter til å nå sine mål. Flere faktorer eller rammebetingelser bestemmer og påvirker forholdet mellom et departement og underliggende etater. Disse faktorene kan være formelle, som regulatoriske eller økonomiske bindinger, eller uformelle, som kontakt- og kommunikasjonsformer.

Regelverk utgjør det viktigste grunnlaget for styringsforholdet mellom departement og direktorat. Dels vil direktoratets fullmakter, oppgaver, ansvar og myndighet være definert i lov og/eller forskrifter. Dette skal bidra til å klargjøre ansvarsdelingen mellom departement og direktorat. Økonomiregelverket setter rammer for etatsstyringen gjennom ulike krav til styringsdialogen, herunder virksomhetsinstruks, tildelingsbrev, rapporteringskrav og møteaktiviteter.

Forholdet mellom departement og direktorat er også preget av mer uformelle faktorer. Dette kan handle om utøvelse av lederroller, bruk av ulike kommunikasjonskanaler og -former, uformelle nettverk og mer generelt om «samhandlingskultur» i både departement og direktorat. Ofte er det slik at de uformelle og kulturelt betingede deler av samarbeidet slår inn og påvirker den formelle styringsdialogen. Ifølge informanter, både fra departementer og direktorater, er dialogen i hovedsak preget av åpenhet og et godt samarbeidsklima.

Lokaliseringsspørsmål følges opp av departementene

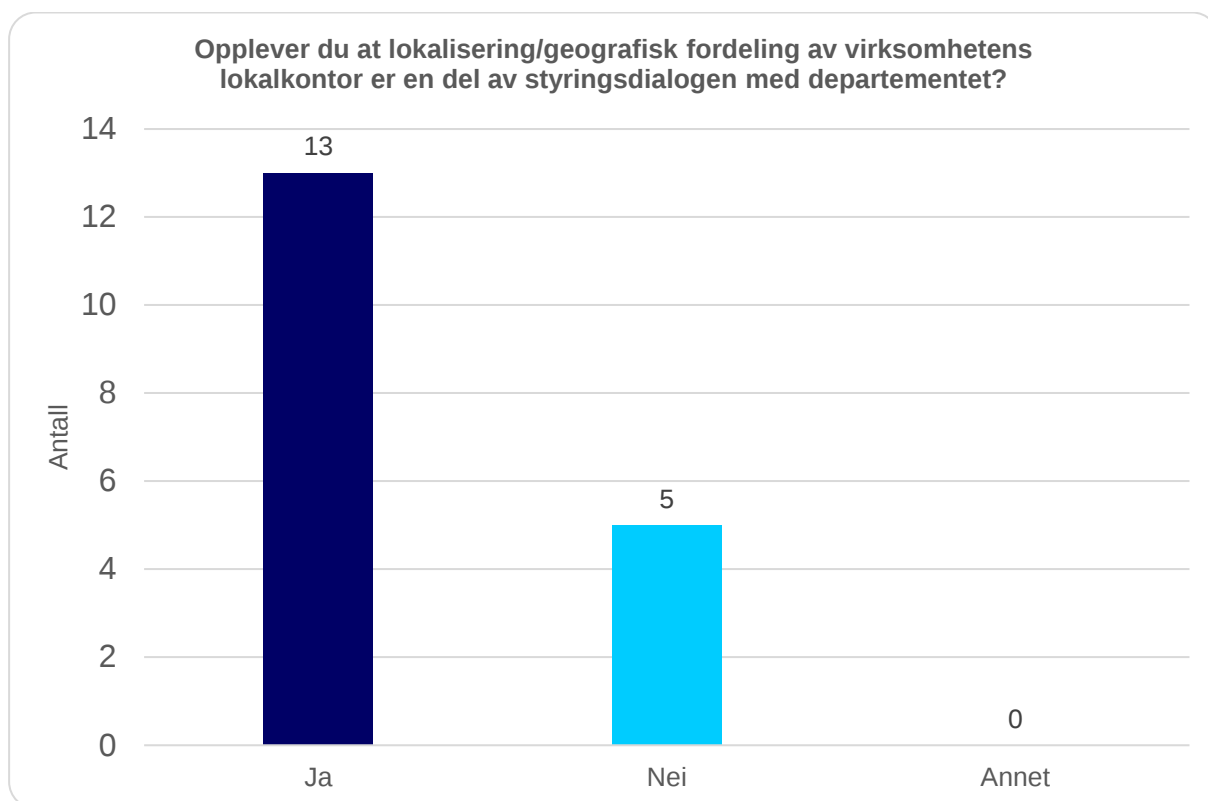
Departementene er opptatt av at virksomhetene skal ha handlingsrom. Når det gjelder lokalisering kan politiske føringer imidlertid være detaljerte, og i enkelte tilfeller oppleves som «lyn fra klar himmel». Embetsverket tar initiativ til endringene, men hvor geografisk plassering skal være, besluttet ofte politisk. I intervju med departementene pekes det på at lokalisering oppleves som et svært politisk tema, og det kan i enkelte tilfeller bidra til stram styring på lokalisering av virksomhetene. Lokaliseringsspørsmål følges opp i styringsdialogen, i egne fagmøter og i egne bestillinger til virksomhetene fra fagdepartementet.

I en tidligere Difi-rapport¹² uttales følgende: «Når omorganiseringer innebærer endret lokalisering, er det ifølge våre informanter spesielt tydelig at politikk og administrative forslag til effektivisering står i motsetning til hverandre». Dette er også inntrykket i en ny rapport fra Difi om departementenes rolle i omstilling. Her pekes det at faren for å komme opp i lokaliseringspolitikken kan motvirke omstilling: *Med en gang man initierer større*

¹² Difi rapport 2016:6

omorganiseringer, aktualiseres retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser. Dette medfører krav som ofte utløser nye kostnader. Ut fra dette kan altså de som er opptatt av driftseffektivitet på eget område, se seg bedre tjent med å sitte stille heller enn å initiere omstilling¹³.

Tall fra topplederundersøkelsen i tabellen under viser at de fleste virksomhetene opplever at lokalisering er tema i styringsdialogen.



Våre funn indikerer at det ikke er grunnlag for å si at det foregår trinnvise endringer med betydning for lokalisering av statlige arbeidsplasser som ikke fanges opp av eierdepartementet.

¹³ Difi rapport 2019:3

Lite oppmerksomhet rundt trinnvise endringer?

Halvparten av de virksomhetene vi har intervjuet sier det foregår trinnvise endringer, for eksempel ved at det ikke er noen automatikk om at en ny ansettes der en annen slutter. Dette er endringer noen av virksomhetene informerer om og andre ikke til departementet.

Når det gjelder kontorsteder mener departementene at det er få endringer som går under radaren, og flere peker på at det raskt blir mye lokalt engasjement og medieoppmerksomhet rundt slike saker.

Enkelte departement etterlyser oversikter på tvers av sektorer som viser summen av endringer og som medfører endret lokalisering som et grunnlag for å gjøre helhetlige og gode vurderinger.

4.2 Hvor store fullmakter har virksomhetene til å gjennomføre endringer i lokalisering av statlige arbeidsplasser?

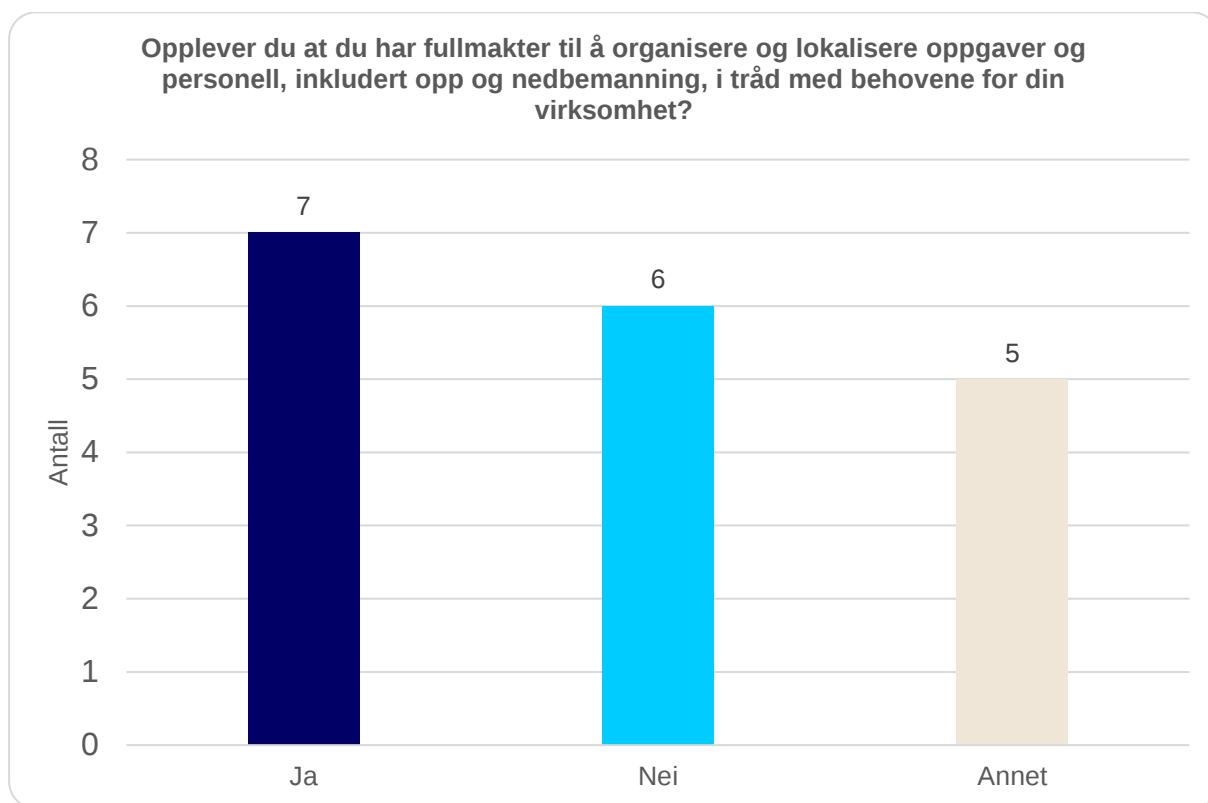
Som vi pekte på over er det slik at virksomhetsledere får sine fullmakter gjennom instruks, tildelingsbrev og gjennom særlov. Virksomhetsledere må videre forholde seg til tillitsvalgte i saker som berører ansattes arbeidssituasjon.

Virksomhetsledere har fullmakter til å organisere sin virksomhet slik at virksomheten er rustet til å løse samfunnsoppdraget i tråd med fastsatte mål. Fullmakt til å organisere virksomheten i tråd med behov begrenses av for eksempel forhandlinger med ansattes organisasjoner eller instruks og tildelingsbrev fra departementet.

Virksomhetene i denne undersøkelsen har en dialog med departementet om organisering, både i styringsdialogen og i en faglig dialog, og forankrer beslutninger som har konsekvenser for lokalisering med departementet.

Virksomhetsledere er først og fremst opptatt av å løse samfunnsoppdraget best mulig. Innsikten som virksomhetene har om drift og utfordringsbilde på de ulike lokalkontorene, er viktig innsikt når lokaliseringsspørsmål kommer på agendaen. Sitat fra topplederundersøkelsen viser viktigheten av at virksomhetene selv har anledning til å bruke sin innsikt før beslutninger tas. Dette er et eksempel på hvordan en virksomhetsleder balanserer virksomhetsbehovet og distriktsbehov.

Slik grafen under viser er våre informanter delte i oppfatningen om hvorvidt de har de har nødvendige fullmakter til å gjøre endringer i kontorstrukturen slik at den bidrar til å løse virksomhetens samfunnsoppdrag.



Respondentene som svarte «annet»-kategorien utdyper svarene med følgende sitater:

- «Det må forhandles med fagforeningene.»
- «Både og. Myndighet, men kan bli politisk overstyrt.»
- «Ikke nok!»
- «Ikke lokalisering eller opp- og nedbemanning.»

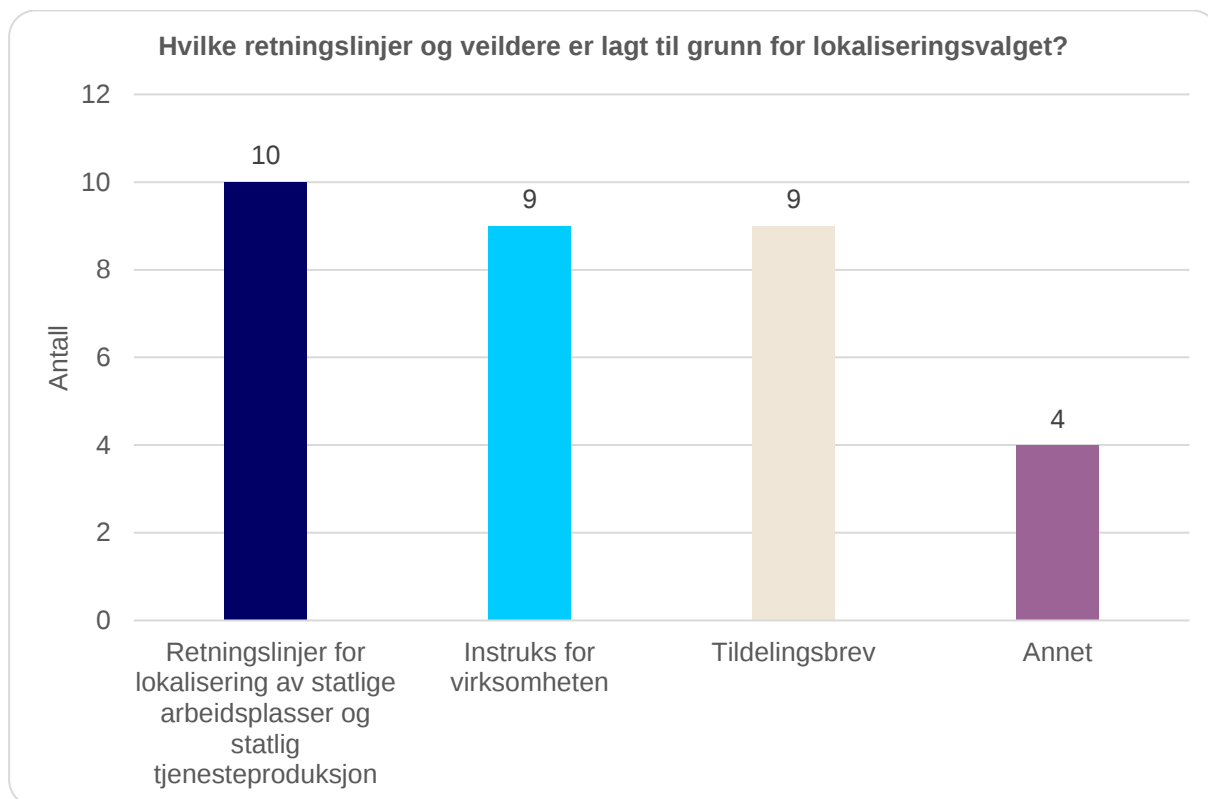
I intervjuene er det en felles oppfatning om at man ikke setter i gang større omorganiseringer uten å informere departementet.

Videre er det også vanlig at dialogen om endringer i kontorstrukturen gjerne er uformell i starten, og at det tar tid å «modne» større endringer i departementet. Flere peker på at det går flere år fra et forslag om endret lokalisering kommer på agendaen til det faktisk gis grønt lys til å gjennomføre.

Alle peker på at lokalisering raskt blir politikk, og at dette innskrenker handlingsrommet.

4.3 Bruken av retningslinjer for lokalisering kan trumfes av andre hensyn

Regjeringens retningslinjer for lokalisering fastsetter formål for den statlige lokaliseringspolitikken. Retningslinjene angir også vurderings- og prosedyrekrav for lokalisering av statlige arbeidsplasser. I våre topplederundersøkelser oppgir sju ledere at de ikke har brukt retningslinjene til regjeringen.



Utdypende svar på kategori «annet» er utdypet med følgende sitater:

- «Hensiktsmessige»
- «Interne retningslinjer»
- «Vet ikke, ikke deltatt i lokaliseringsvalg».

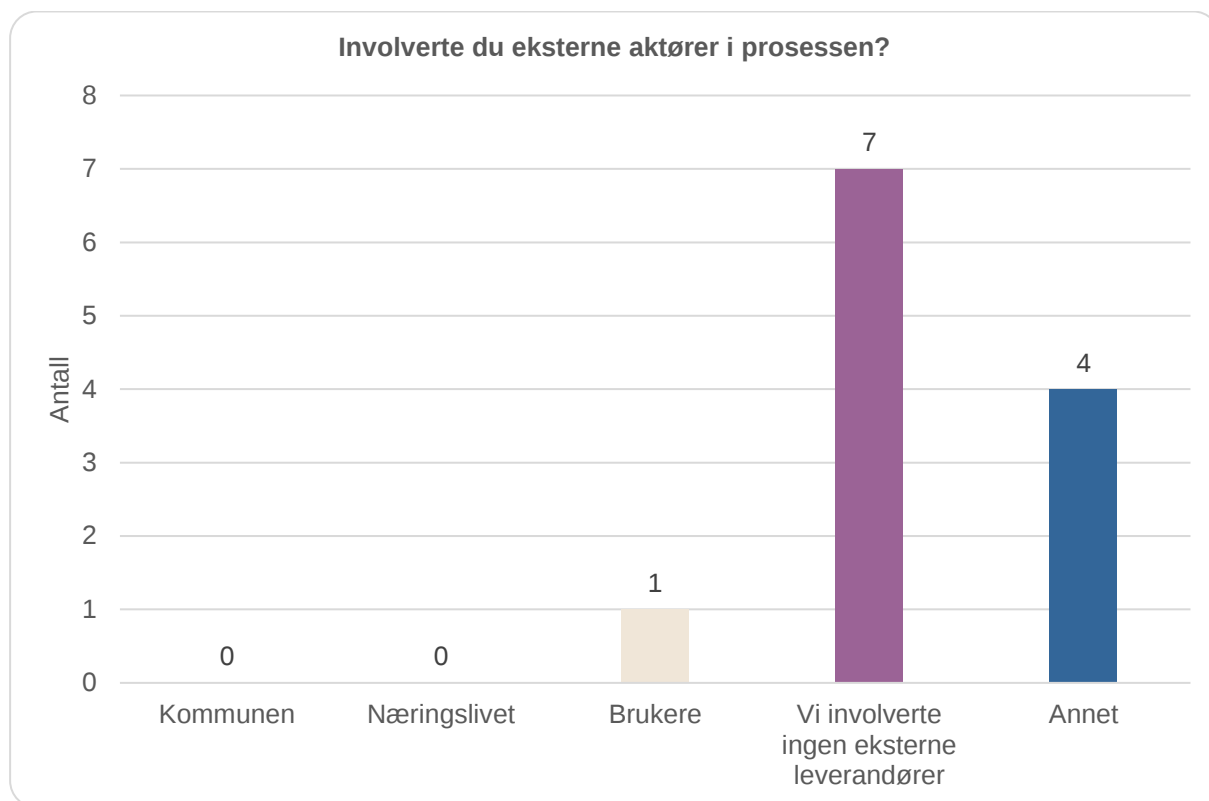
I henhold til bruken av retningslinjer vil det være høy grad av variasjon mellom virksomhetene. I noen virksomheter er graden av åpenhet i lokaliseringsprosessen betraktelig høyere enn i andre. Dette kan skyldes flere faktorer som organisasjonskultur, grad av autonomi, politisk press, fagmiljø og instruks i tildelingsbrev. For virksomhetene som har deltatt i denne undersøkelsen er det vårt hovedinntrykk av lokaliseringsbeslutninger tas i departementet eller regjering.

Våre informanter peker på at det på ingen måte er nødvendig å minne om at oppgaver ikke skal flyttes til Oslo, dette oppfattes av de aller fleste som uaktuelt. Imidlertid er det mange vanskelige avveininger rundt lokalisering og bruk av regjeringens retningslinjer for lokalisering. Konkret utfordres virksomhetene når det vurderes lokalisering eksempelvis på Lillehammer versus Hamar, eller i Bø versus Seljord.

4.3.1 Vi finner lite involvering av brukere og eksterne aktører i beslutningsprosessene

Vår empiri tilsier at statlige virksomheter i liten grad har dialog med kommune, næringsliv og brukere når de gjør endringer. Inntrykket av en forvaltning som ikke har dialog med

omgivelsene ble noe modifisert i intervjuene, men topplederundersøkelsen er tydelig på at det ikke er en hovedregel å involvere eksterne.



Under annet kategorien ble svarene utdypet med følgende sitater:

- «Informerte bredt. Men ikke flytting av arbeidsplasser direkte.»
- «Outsourcing. Andre tilbydere.»
- «Tilsynsmyndigheter har vært inne og gitt vurderinger av kvalitet. I den grad nedlegging har vært nødvendig har ofte dette vært en bakgrunn. I tillegg har departementet vært inne som del av kartlegging av mulige endringer i virksomheten.»

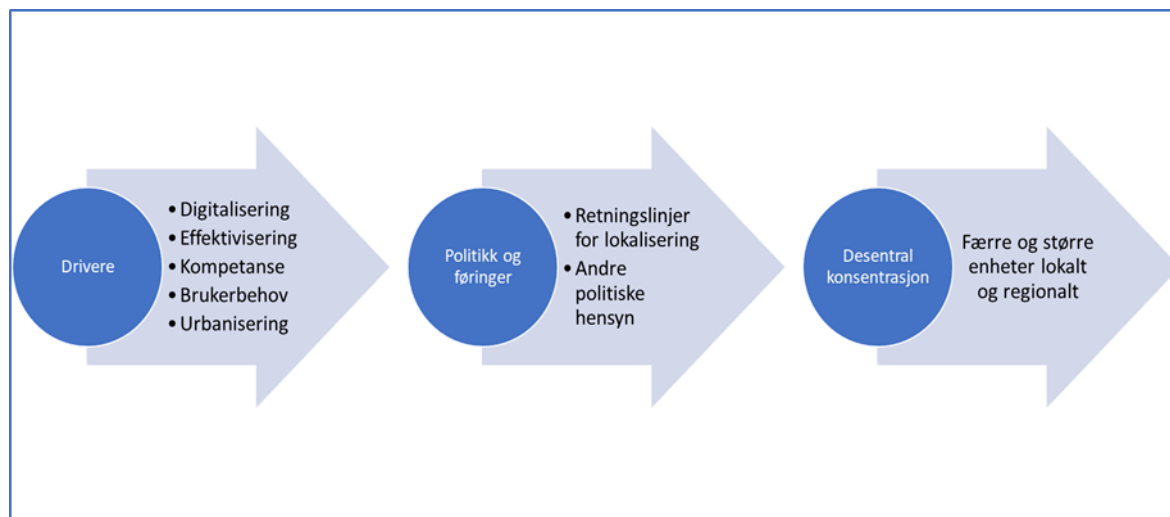
5 Oppsummeringer og anbefalinger

5.1 Det skjer en desentral konsentrasjon

Vår kartlegging viser at det over tid skjer en endring hvor det blir færre enheter og hvor enhetene blir større. De minste kontorene legges ned. De blir for små og det regnes ikke som faglig forsvarlig å opprettholde små kontorer. Videre viser det seg krevende å holde på kompetanse på de minste kontorene. Dessuten er det betydelige kostnader forbundet med å beholde mange små kontorer. Tilsvarende ser vi også en tendens mot færre og større regionskontor.

Digitalisering og nye kompetansebehov setter fart i denne utviklingen ved at brukerbehov endres og at publikumstjenester ikke lenger er stedlige. I tillegg kommer effektivisering og krav om innsparinger i budsjettet.

Oppsummert kan vi si at det skjer en desentral konsentrasjon og endringene er nødvendige for å imøtekomme nye brukerbehov og krav, krav om kvalitet og likebehandling, kompetansebehov og effektivitetskrav. Digitalisering er både en driver ved å skape nye brukerbehov og kompetansekrav og en hjelper ved å gjøre det lettere å imøtekomme nye krav til oppgaveløsningen.



Figur 3 Utvikling som gir desentral konsentrasjon

Det er sterke drivkrefter som leder mot større og færre enheter. Regjeringens retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og politiske beslutningsprosesser bidrar til at konsentrasjonen først og fremst skjer lokalt og regionalt. Det er slik sett mulig å unngå til en viss grad sentralisering av statlige arbeidsplasser til de største byene.

5.2 Virksomhetene har fullmakter, men de begrenses av politiske prosesser utenfor virksomhetens kontroll

På den ene siden har virksomheter normalt både mandat og plikt til å organisere og utvikle sin virksomhet på en slik måte at den ivaretar oppdraget sitt. Mindre endringer som nedbemanning og omrokking av ansatte og enkelttilfeller av nedleggelse kan derfor forekomme «under radaren» til eierdepartementet. Når det gjelder kontorstruktur er imidlertid hovedregelen at endringer som har konsekvenser for lokalisering av arbeidsplasser er godt forankret i eierdepartementet. Selv om nedleggelse av kontorer ligger innenfor en virksomhets mandat, vil det i praksis ofte være vanskelig å gjennomføre uten god forankring i departementet på grunn av stor lokal politisk oppmerksomhet.

Som vi pekte på er det liten tvil om at større endringer som har konsekvenser for lokalisering normalt krever forankring i eierdepartementet og politiske beslutninger. Det kan være annerledes for virksomheter som har stor uavhengighet, som f.eks. domstolene.¹⁴

Ved større endringer er det også krav om at retningslinjene for lokalisering skal anvendes.

Det er mer uklart hvorvidt mindre endringer med konsekvenser for lokalisering av arbeidsplasser, alltid er forankret i eierdepartementet. Statlige virksomheten har normalt fullmakt og handlingsrom til å fordele personell på ulike kontorsteder. Over tid kan imidlertid slike endringer føre til nedleggelse av kontorer ved at de tømmes for funksjoner og medarbeidere. Men som vi har vist til, tyder våre undersøkelser på at slike mindre endringer normalt er en del av en effektiviseringsplan som departementet er kjent med. Videre vil normalt selve nedleggelsen ikke skje uten at departementet er orientert.

Trinnvise endringer som fører til nedleggelse av kontorer kan skape utfordringer dersom en slik nedleggelse ikke er en del av en langsiktig plan som er politisk forankret. Da kan det f.eks. komme politiske motreaksjoner som gjør at kontorer må opprettholdes selv om behovet eller det faglige grunnlaget for det reelt sett ikke er til stede. Det kan for eksempel være en trafikkstasjon i Statens vegvesen som holder åpen noen få timer i uken eller en trafikkentral i Kystverket hvor de ansatte må fraktes inn med høye kostnader fordi kompetansen ikke finnes der sentralen er lokalisert.

5.3 Departementene ønsker ikke å detaljstyre, men skal også unngå å stille statsråden i forlegenhet

Det er en utbredt oppfatning at politiske hensyn trumfer faglige vurderinger for lokalisering av virksomheter. Flere viser til at faglige vurderinger vektlegges i første del av beslutningen, men nedprioriteres ved politisk interesse og press i den endelige beslutningstakingen av lokaliseringen.

¹⁴ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2018-2019/refs-201819-02-06?m=2#122735-14-2>

Det kan fort oppstå en spenning mellom den faglige etatsstyringen hvor det vektlegges autonomi og god oppgaveløsning, og politisk styring, hvor virksomheter kan oppleve å bli detaljstyrt i spørsmål om lokalisering. Sterkt lokalpolitisk engasjement rundt lokaliseringsspørsmål kan lede statsråden til å vurdere lokaliseringsspørsmål ut fra andre hensyn enn de som ligger til grunn for de faglige anbefalingene. Slik form for politisk styring er naturligvis legitim, men kan potensielt få uheldige konsekvenser for virksomhetene.

Samtidig er det også eksempler på at faglige anbefalinger har fått politisk tilslutning uten stor grad av lokal politisk støy.

Vår kartlegging og undersøkelser indikerer at gode prosesser hvor det legges vekt på åpenhet og god forankring tidlig i prosessen kan redusere risikoen for uforutsigbare politiske prosesser når de endelige beslutninger skal tas. Virksomheter må søke å unngå at negative konsekvenser for lokalsamfunn kommer overraskende på regjeringen når beslutningene skal tas. Videre må de faglige vurderingene som ligger til grunn være solide nok til å tåle «motangrep» fra ulike berørte parter.

5.4 God prosess gir best balanse mellom virksomhets hensyn og distriktshensyn

Det forvaltningspolitiske målet når det gjelder lokalisering av statlige arbeidsplasser må være å forene eller balansere best mulig gjennomføring av de statlige oppgavene på den ene siden og bidra til god samfunnsutvikling i distriktene på den andre.

Gjennom våre undersøkelser har vi kommet over både gode og dårlige eksempler på hvordan de to potensielt motstridene hensynene kan forenes. De verste eksemplene er hvor kontorer opprettholdes uten innhold. Det vil si at det brukes betydelige ressurser på å holde et kontor i drift selv om behovet reelt sett ikke er til stede.

Vi mener det også er uheldig dersom godt faglig utredete forslag til løsninger i uforholdsmessig stor grad settes til side for å ivareta andre typer politiske hensyn. Da kan man få løsninger som gir en kortvarig politisk gevinst, men som potensielt kan gi store økonomiske eller andre uheldige konsekvenser på lengre sikt.

De beste eksemplene er der hvor alle berørte interesser føler seg rimelig godt ivaretatt. Det vil si at man klarer å ivareta hensynene til virksomhetene, lokalsamfunn og region på en slik måte at ingen opplever at deres behov ikke er tilfredsstillende vurdert eller hørt. Det er viktig å ha en åpen kommunikasjon om hvordan trinnvise endringer som følge av ny teknologi, effektivitetskrav påvirker tjenester og lokalisering av arbeidsplasser.

Bedre dialog med lokale aktører om utviklingstrekk og planer kan bidra til større forståelse når virksomhetene kommer til et punkt hvor det ikke lenger er faglig og økonomisk forsvarlig å opprettholde en lokal enhet.

Vår vurdering på bakgrunn av de undersøkelsene vi har gjort og tidligere arbeid, er at mye handler gode prosesser og god ledelse. Omorganiseringen av Helfo kan slik sett være et

eksempel til etterfølgelse med vekt på god planlegging, involvering og åpenhet, forankring og faglig grundighet.

Dette er også et eksempel på en stor reform hvor retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser er blitt brukt.

Tekstboksen under er basert på erfaringspunkter fra Helfos direktør.

Grundig fakta- og beslutningsgrunnlag:

- Vi har gjort et solid arbeid med innsikt og fremtidsanalyser. Blant annet har vi sett på samfunnsøkonomiske analyser, perspektivmeldingen og produktivitetskomisjonens rapport.
- Vi har brukt metodikk for å jobbe med produktivitetsutvikling og digitalisering som et grunnleggende virkemiddel for omstillingen.

Vår kommunikasjonsplan involverte både interne og eksterne aktører:

Ekstern involvering og kommunikasjon

- Informasjon og forankringsarbeidet mot Helsedirektoratet og departementet var svært viktig.
- Vi var tidlig ute i media – og fulgte tett opp og kommunikasjonsavdelingen vår ble brukt mye.
- Etter at våre anbefalinger til kontorstruktur var klar, delte vi informasjon, var tilgjengelige og inviterende ovenfor kommunen. Dette gjorde at de ble kjent med problemstillingene og forståelse ble etablert.
- Umiddelbart etter at vi gav de ansatte informasjon, informerte vi kommunene og media.

Intern involvering og kommunikasjon

- Skal du ha gjennom store endringer, må du som leder sitte i lokomotivet å kjøre det.
- Det var vesentlig med en tydelig og forankret fremdriftsplan med milepæler for informasjon og beslutninger. Denne var det viktig at vi klarte å følge. Dette blant annet for å sikre forutsigbarhet og unngå uro i organisasjonen.
- Jeg involverte ledere og ledergruppa vi diskuterte oss frem til løsninger sammen. I diskusjonene brukte vi regjeringens retningslinjer for lokalisering.
- Vi brukte tid på å involvere og gi de ansatte begrunnelse på hvorfor vi gjorde det vi gjorde, og hvorfor vi kjørte de prosessene vi gjorde.
- Ved bruk av tid og gjentakelse av budskapet så ble det lettere for folk å skjønne hvorfor.
- Så langt det var mulig, gjorde vi utredninger og dokumenter i kontorstruktursaken tilgjengelig for ansatte.
- Vi har vært tydelig på at vi skal ha åpenhet i prosessen, også der ansatte har ønsket å uttale seg for eksempel til media.

Kilde: Helfo

5.5 Anbefalinger

5.5.1 KMDs samordningsrolle kan bli mer aktiv

Regjeringens retningslinjer for lokalisering omtales gjerne som KMD sine retningslinjer. Det er etterlyst en tydeliggjøring av retningslinjene og at KMD spiller en mer aktiv rolle. Videre er det både fra departementenes side og fra fylkeskommunen i Møre og Romsdal etterlyst mer helhetlige oversikter over pågående og planlagte omstillinger i staten. Statistikk må utvikles for lettere å kunne hente ut gode oversikter over utviklingen i statsforvaltningen.

Difi anbefaler at KMD etablerer et nettverk med alle departementene hvor omstilling og lokalisering tematiseres. Dette gir anledning til å fange opp aktuelle saker og problemstillinger og ikke minst dele erfaringer på tvers. I dette arbeidet kan evt. Difi bidra med prosessstøtte.

5.5.2 Tydeligere prosesskrav i retningslinjer for lokalisering

Vi ser at endringer er krevende, enten de er store eller små. Helt sentralt i endringsprosesser på alle nivå står ledere, lokale og sentrale politikere og lokale interessegrupper. Gjennom åpen kommunikasjon – både inn til departementet og ut til ansatte og lokalmiljø – ser vi at krevende prosesser kan gjennomføres uten omfattende motstand. Forklaringene på hvorfor endring er nødvendig må være godt utredet og faglig begrunnet, og kunne stå seg i møte med motstand. Motsatt ser vi at mangel på involvering og kommunikasjon kan gjøre omstillinger vanskeligere.

Difi anbefaler at det legges mer vekt på ledelses og prosesskrav knyttet til gjennomføring av endringer som medfører endret lokalisering.

5.5.3 Enklere tilgang til statistikk

Flere av våre informanter har pekt på at det er altfor vanskelig å få oversikt over statistikk.

Difi anbefaler å gjøre statistikk som viser fordeling av statlige arbeidsplasser på kommune og fylkesnivå lettere tilgjengelig. Statistikken bør også inneholde helseforetakene.

5.5.4 Gjør lokalisering til et konkurransefortrinn – innovative klynger

Hva vil kjennetegne fremtidens arbeidsmarked og fremtidens arbeidstakere? Flere studier spår kamp om de beste hodene. Og mange studier påpeker også at urbane kvaliteter blir viktigere og viktigere når vi skal velge arbeidsplass¹⁵. Sosiale behov blir stadig viktigere å ivareta i kampen om de beste hodene. Kompetansesarbeidstakere ønsker å jobbe i et faglig

¹⁵ <https://www.toi.no/publikasjoner/naringsdrift-og-lokal-konkurranseevne-i-akershus-article35282-8.html>

miljø, og oppgavenes kompleksitet i en datadrevet forvaltning driver også frem spesialiserte fagmiljøer og utvikling og testing pågår i en tverrfaglig kontekst. Funnene i denne rapporten viser at vi med digitalisering får flere spesialiserte tjenester som stiller nye krav til fagkompetanse og fagmiljøer. Dette er også medvirkende årsak til at digitaliseringen fører til sentralisering fremfor desentralisering.

Utvikling av klynger kan være helt avgjørende for å beholde kompetansearbeidsplasser desentralt. Klynger med samarbeid mellom forskning, næring og staten har vist seg å stimulere til sterke fagmiljøer, innovasjon og nye arbeidsplasser¹⁶. Et eksempel fra vårt arbeid er utviklingen av det maritime miljøet i Ålesund. Dette er et samarbeid mellom forskning, forvaltning, utdanning og næringsliv. Satsing på mer forskning og innovasjon er altså helt sentralt. Dette innebærer bruk av næringsklynger som en drivkraft til innovasjon.

Som TØI i flere rapporter¹⁷ peker på er det mange eksempler på arbeidsplasser som legges mellom byer/sentrum eller utenfor sentrum. Dette bidrar på den ene siden til å utarme sentrum og på den andre siden til mindre attraktive arbeidsplasser.

Difi anbefaler at retningslinjer for lokalisering i større grad legger vekt på å videreutvikle klynger med forskning, næringsvirksomhet og statlige arbeidsplasser.

5.5.5 En tettere kobling mellom distriktsbehov og virksomhetsbehov

Vi ser at balansegangen mellom distriktenes behov for arbeidsplasser på den ene siden og virksomhetenes utvikling av tjenester kan være utfordrende. Forståelse for hverandres perspektiv forutsetter kommunikasjon. Det er bekymringsfullt at det kan se ut som det er lite dialog mellom virksomheter og lokalmiljø i lokaliseringssaker. Dette kan gjøre prosesser vanskelige og til dels konfliktfylte. Gode faglige vurderinger om hvorfor endringer er aktuelt bør i større grad kommuniseres ut til kommuner og fylkeskommuner. Vi har i vårt arbeid hørt om både åpne og lukkede prosesser, og ser at gode og åpne prosesser gir et annet handlingsrom og en bedre dialog med berørte lokalmiljøer.

¹⁶ https://www.difi.no/sites/difino/files/erling_dokk_holm_-_forvaltningskonferansen_221117.pdf

¹⁷ <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=45955> <https://www.toi.no/publikasjoner/byutvikling-infrastruktur-og-naringsutvikling-i-hovedstadsområdet-konkurransedyktig-naringsliv-og-barekraftig-storbysamfunn-article34203-8.html>

Eksempler på tiltak som kan styrke regionens grunnlag for arbeidsplasser:

- Etabler samarbeid mellom viktige aktører for arbeidsplasser som fylkesmannen, fylkeskommunen og næringslivet.
- Lag en felles strategi for hele regionen som sikrer godt grunnlag for arbeidsplasser, at dere prøve å samle dere og ikke kjempe mot hverandre.
- Lag felles kjøreregler for hvordan håndterer saker om lokalisering av arbeidsplasser.
- Etabler klynger med samarbeid mellom forskning, næring og statlige virksomheter.
- Statlige virksomheter i regionen må være fremtidsrettet bygge opp ny kompetanse og ta nye oppgaver i takt med digitaliseringen.

Difi anbefaler at virksomhetsendringer som har konsekvenser for lokalisering i større grad gjøres til gjenstand for evaluering og erfaringsdeling. Slik kan god praksis spres og bidra til flere konstruktive prosesser i tiden som kommer. Det kan også være aktuelt å bringe spørsmål om involvering av kommuner og fylker inn i styringsdialogen ved større endringsprosesser.

5.5.6 Veien videre – viktige spørsmål

Krav til effektivisering, innovasjon, digitalisering og brukerretting av tjenester treffer både privat og offentlig sektor.

Vi ser at en rekke viktige spørsmål som melder seg som følge av funn og trender vi har avdekket. Et sentralt spørsmål er – hvem skal være motoren i samfunnsutviklingen regionalt? Caset Møre og Romsdal har vist at å etablere en felles strategi i fylket kan være fruktbart. Her er fylkeskommunen i førersetet, i samarbeid med Fylkesmannsembetet.

Et annet spørsmål er hva som skjer med tilliten til staten og statlig forvaltning når den ikke lenger er fysisk til stede i lokalsamfunnet.

Gitt utviklingen som pågår kan det være gode grunner til å følge utviklingen av regional og lokal statsforvaltning videre.

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Digitalisering, kompetansebehov og effektivisering gir desentral konsentrasjon. Om utvikling i lokaliseringen av statlige arbeidsplasser.
Difis rapportnummer:	2019:4
Forfatter(e):	Trond Kråkenes, Christina Volen, Valgjerd Bakka Skauge
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Saksnummer:	19/00061-2
Prosjektnummer:	19-3
Prosjektnavn:	Kartlegging - trinnvise endringer i oppgavefordeling og mindre løpende organisatoriske endringer i statlige virksomheter som medfører endret lokalisering av statlige arbeidsplasser
Prosjektleder:	Valgjerd Bakka Skauge
Prosjektansvarlig avdeling:	UOA
Oppdragsgiver(e):	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Resymé/omtale: Rapporten omtaler hvordan mindre endringer endrer geografisk lokalisering av statlige virksomheter. Rapporten inneholder også omtale av virksomhetslederens fullmakter til å gjøre endringer som har konsekvenser for lokalisering.	
Emneord: lokalisering, organisering, digitalisering, kompetanse, effektivisering, fullmakt, styringsdialog	
Totalt antall sider til trykking:	
Dato for utgivelse:	

Utgiver:	Difi Postboks 1382 Vika 0114 OSLO www.difi.no
----------	---

6 Vedlegg

6.1 Elektronisk spørreskjema til toppledere med regionalt apparat.

Lokalisering av statlige arbeidsplasser - en kartlegging

DIFI har fått i oppdrag fra KMD å kartlegge hvordan omstillinger påvirker lokalisering av statlige arbeidsplasser.

Vi trenger derfor dine synspunkter og erfaringer til å skaffe innsikt i denne problemstillingen.

Ditt svar er viktig for oss.

På forhånd takk.

1) Hvor mange ansatte er det i din virksomhet?

Under 100

101 – 300

301 - 500

Over 500

2) Hvordan er din virksomhet geografisk organisert?

Geografisk samlet på ett sted

Regionale kontor

Regionale og lokale kontor

Annet

3) Hvilke struktur og personellmessige endringer er gjort i virksomheten og/eller virksomhetens ytre etater i løpet av de tre siste årene?

Nedbemanning ved lokalkontor, f.eks. ved naturlig avgang og turnover

Flytting av personell fra lokalkontor til større enheter

Nedlegging av lokalkontor

Ingen endringer

Annet

4) Hva var den viktigste begrunnelsen for nedbemanning ved lokalkontor?

Politiske beslutninger/initiativ fra fagdepartementet

Administrativ beslutning

Effektivisering, digitalisering

Brukerbehov

Turnover (f.eks. at det ansettes nye folk et annet geografisk sted når noen slutter)

Annet

5) Hva var den viktigste begrunnelsen for flytting av personell fra lokalkontor til større enheter?

Politiske beslutninger/initiativ fra fagdepartementet

Administrativ beslutning

Effektivisering, digitalisering

Brukerbehov

Turnover (f.eks. at det ansettes nye folk et annet geografisk sted når noen slutter)

Annet

6) Hva var den viktigste begrunnelsen for nedlegging av lokalkontor?

Politiske beslutninger/initiativ fra fagdepartementet

Administrativ beslutning

Effektivisering, digitalisering

Brukerbehov

Turnover (f.eks. at det ansettes nye folk et annet geografisk sted når noen slutter)

Annet

7) Hva var den viktigste begrunnelsen for endringen?

Politiske beslutninger/initiativ fra fagdepartementet

- Administrativ beslutning
- Effektivisering, digitalisering
- Brukerbehov
- Turnover (f.eks. at det ansettes nye folk et annet geografisk sted når noen slutter)
- Annet

8) Opplever du at lokalisering/geografisk fordeling av virksomhetens lokalkontor er en del av styringsdialogen med departementet?

Ja

Nei

Annet

9) Involverte du eksterne aktører i prosessen?

Kommunen

Næringslivet

Brukere

Vi involverte ingen eksterne leverandører

Annet

10) Opplever du at du har fullmakter til å organisere og lokalisere oppgaver og personell, inkludert opp og nedbemanning, i tråd med behovene for din virksomhet?

Ja

Nei

Annet

11) Hvilke retningslinjer og veildere er lagt til grunn for lokaliseringsvalget?

- Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon (KMD)
- Instruks for virksomheten
- Tildelingsbrev

Annet

12) Har du innspill eller kommentarer til lokalisering av statlige arbeidsplasser?

6.2 Intervjuguide i samtaler med virksomhetene

Bakgrunn:

DIFI har fått i oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet å kartlegge hvordan omstillinger i statlige virksomheter berører lokalisering av statlige arbeidsplasser. I mange sektorer pågår det reformer og omstillinger som gjør det naturlig å se på kontorstrukturen på alle nivåer i etatene. KMD har behov for innsikt i beslutningsprosessene knyttet til løpende endringer i statlige virksomheter som medfører endret lokalisering av statlige arbeidsplasser.

Gjennom prosjektet ønsker vi å få kartlagt årsaker til endringer, hvordan lokalisering tematiseres i styringsdialogen og hvilket handlingsrom virksomhetens ledelse opplever i slike saker.

Prosjektet skal være et bidrag til å forstå i hvilken grad det foregår en sentralisering i forvaltningen mer eller mindre uavhengig av politisk vedtatte reformer. Vi er opptatt av endringer som ikke er en direkte del av store reformer.

Formålet er å finne ut hva som faktisk skjer i virksomhetene mht. endringer i antall ansatte fordelt på regionale og lokale kontor.

Innledningsvis åpent spørsmål:

Fortell kort om virksomheten, organisering, personell, kompetanse, turnover og hvilke omstillinger som pågår nå.

Omstillinger i virksomheten som har medført endringer i oppgavefordeling mellom lokasjoner:

Har virksomheten oversikt over personalmessige endringer siste 10 år som har konsekvenser for fordeling av ansatte mellom ulike lokasjoner?

I hvilken grad har slike endringer vært en del av en bevisst strategi/plan?

I hvilken grad er slike endringer forankret hos overordnet departement?

Ved ledighet – blir en ledig stilling erstattet på samme kontor, eller er det praksis for å se helhetlig på stillingsstrukturen og evt. allokere ressurser til andre kontorer?

Om virksomhetenes handlingsrom:

Hvilke fullmakter har virksomhetsleder til å foreta endringer når det gjelder lokalisering og fordeling av personell mellom lokasjoner?

- Hva hemmer eller fremmer handlingsrommet?
- Formelle og uformelle rammer og begrensninger?

I hvilken grad opplever virksomhetsledelsen at de skal ta lokaliseringspolitiske hensyn i utviklingen av sin organisasjon?

- Konkrete eksempler?

Årsaker til endringer:

Hva er drivkreftene, begrunnelsen som ligger bak beslutninger om mindre justeringer i lokalisering og fordeling av personell?

- Kompetanse
- Robuste fagmiljøer
- Effektivisering
- Digitalisering
- Brukerretting

Beslutningsprosesser bak endring i oppgavefordeling og lokalisering:

- Ble initiativet tatt på virksomhetsnivå eller fra overordnet dept?
- I hvilken grad og på hvilken måte var departementet involvert i prosessen?
- Hvilke aktører ble involvert – og når i beslutningsprosessen?

- Har endring vært resultat av en planlagt endret lokalisering eller endring som følge av turnover og rekruttering (f.eks. at det tilsettes nye folk et annet sted når noen slutter)?

- Hvilke analyser og vurderinger lå til grunn for valg av endret organisering/ending i lokalisering?
 - Ble flere lokaliseringsvalg vurdert?

- Hvilke regelverk ble vurdert i forbindelse med endret lokalisering?
 - Har KMDs retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlige tjenesteproduksjon blitt benyttet?
 - Har annet regelverk eller retningslinjer blitt benyttet?

Veien videre/avsluttende åpent spørsmål:

Hva tror du blir de viktigste driverne for sentralisering eller desentralisering – styrker og svakheter for virksomhetens oppgaver/tjenester?

Hvordan tror du statelige virksomheter generelt kommer til å utvikle sin lokale struktur fremover? Balansere forholdet mellom lokal tilstedeværelse og effektivisering?

6.3 Intervjuguide i gruppeintervjuene med departementene

Tema	Aktivitet <i>Innhold/tema/metode</i>
Velkommen	Velkommen m/ kort presentasjonsrunde
Introduksjon og funn	Introduksjon og presentasjon av foreløpige funn v/Difi
Utfordringer og muligheter	<i>Runde rundt bordet:</i> Med bakgrunn i dagens tema og funnene, <i>Hvor ser dere de største utfordringene og mulighetene?</i>
Virksomhetsperspektiv vs. distriktsperspektiv	<i>Runde rundt bordet:</i> Vedr. forholdet fag og politikk- hvordan håndterer dere målkonfliktene, effektivisering og lokalisering? Hvilket inntrykk har dere av hvordan virksomhetene håndterer dette. Eksempler?
Pause	
Styringsdialog	<i>Runde rundt bordet:</i> I hvilke tilfeller, og hvordan snakker dere med virksomhetene om lokalisering av arbeidsplasser og arbeidsoppgaver? Eksempler?
Fullmakter	<i>Runde rundt bordet:</i> Opplever dere at virksomhetene har de nødvendige fullmaktene og bruker dem i lokaliseringsarbeidet?
Fremtidens lokalisering?	<i>Runde rundt bordet</i> Gitt utviklingen vi ser, hvordan ser fremtidens forvaltning ut?

6.4 Inviterte virksomheter i topplederundersøkelsen

- Arbeidstilsynet, 654 ansatte
- Brønnøysundregistrene, 557 ansatte
- Bufdir, 5303 ansatte
- Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet, 118 ansatte
- Fiskeridirektoratet, 445 ansatte
- Helsetilsynet, 115 ansatte
- Husbanken, 324 ansatte
- Kartverket, 941 ansatte
- Kompetanse Norge, 138 ansatte
- Kriminalomsorgsdirektoratet, 5695 ansatte
- Kystverket, 1018 ansatte
- Landbruksdirektoratet, 217 ansatte
- Lotteristiftelsen, 73 ansatte
- Mattilsynet, 1357 ansatte
- Miljødirektoratet, 754 ansatte
- NAV, 1454 ansatte
- NVE, 624 ansatte
- Politidirektoratet, 17182 ansatte
- Skattedirektoratet, 6591 ansatte
- Statens vegvesen, vegdirektoratet, 7026 ansatte
- Statsbygg, 860 ansatte
- Tolldirektoratet, 1642 ansatte
- UDI, 1160 ansatte
- Utdanningsdirektoratet, 1199 ansatte

6.5 Kilder

Difi rapport 2019:3 Departementene i førersete for omstilling?

Difi rapport 2018:10 En analyse av inndelingen av regional stat

Difi-rapport 2017:10 «Hva skjer med regional statsforvaltning? Utviklingstrekk, drivkrefter og muligheter.»

Difi rapport 2016:6 Nøklene til handlingsrommet Hva hemmer og fremmer effektivisering i staten?

Digital agenda for Norge, IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet. Meld. St. 27 (2015–2016)

Grønlie, Tore 2001: «Varige spenninger i styrings- og forvaltningspolitikken». Kapittel i Den fragmenterte staten. Reformen, makt og styring. Redigert av Bent Sofus Tranøy og Øyvind Østerud.

Meld. St. 29 2017, Perspektivmeldingen

NAVs omverdensanalyse 2019

Plan for lokalisering av statlige arbeidsplasser. Utrykt vedlegg til Meld. St. 18 (2016-2017) Berekraftige byar og sterke distrikt

Politisk plattform, Granavolden, 17. januar 2019

Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon

Regionale utviklingstrekk 2018, rapport fra KMD,

Næringsdrift og lokal konkurransevne i Akershus, rapportnummer 1673/2018, Transportøkonomisk institutt

Nettsider

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-til-retningslinjer-for-lokalisering-av-statlige-arbeidsplasser-og-statlig-tjenesteproduksjon/id2600910/>

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Statlige-planretningslinjer-for-samordnet-bolig--areal--og-transportplanlegging/id2001539/>

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-18-20162017/id2539348/>

<https://www.regjeringen.no/contentassets/d15e0f19e7d9439ea5c1b08ba888bdd1/nn-no/sved/1.pdf>

<https://www.nationen.no/motkultur/kronikk/sentralisering-nar-snoballen-ruller/>

<https://www.dagbladet.no/nyheter/hvorfor-skal-ikke-vi-kreve-arbeidsplasser-og-penger/68525681>

<https://kommunal-rapport.no/meninger/kommentar/2017/02/ut-av-oslo-og-inn-i-apne-distriktsarmer>

<https://khrono.no/tilstandsrapport-2017-struktur-fusjon/tilstanden-etter-alle-fusjoner/119581>

<https://www.aftenposten.no/norge/i/2WbGq/Leikanger-har-landets-storste-tetthet-av-bykrater>

<https://www.ranablad.no/meninger/leserbrev/statens-innkrevingsentral/en-statlig-suksess-i-mo-i-rana-blir-demontert-av-regjeringspartiene-og-krf/o/5-42-407188>

<https://www.fvn.no/nyheter/lokalt/i/epJXy/Kristiansand-mister-over-200-statlige-arbeidsplasser--Galskap-a-flytte-fra-Kjevik-na>