

Hild-Marte Bjørnsen  
og Hege Edvardsen

# Utflytting av statlig virksomhet

Innspill til utforming av retningslinjer for  
å evaluere effekter av utflytting



**NIBR**  
Norsk institutt for  
by- og regionforskning

NOTAT 2008:114

**Tittel:** **Utflytting av statlig virksomhet**  
Innspill til utforming av retningslinjer for å  
Evaluere effekter av utflytting

**Forfatter:** Hild-Marte Bjørnsen og Hege Edvardsen

**NIBR-notat:** 2008:114

**ISSN:** 0801-1702  
**ISBN:** 978-82-7071-738-5  
**Prosjektnummer:** O-2510  
**Prosjektnavn:** Statlig virksomhet

**Oppdragsgiver:** Fornyings- og administrasjonsdepartementet

**Prosjektleder:** Hild-Marte Bjørnsen

**Referat:** Notatet er et faglig innspill til Fornyings- og administrasjonsdepartementets (FAD) arbeid med å utarbeide retningslinjer for evaluering av utflytting av statlig virksomhet. Gjennomgangen er avgrenset til å se på utflytting av statlige forvaltningsorgan i Oslo-regionen til ny lokalisering i andre deler av landet. I notatet drøfter vi hva slik evaluering bør inneholde, og vi skiller mellom regionale virkninger, organisasjonsinterne virkning og faglig effekter.

**Sammendrag:** Norsk

**Dato:** August 2008

**Antall sider:** 40

**Utgiver:** Norsk institutt for by- og regionforskning  
Gaustadalléen 21  
0349 OSLO

**Vår hjemmeside:** Telefon: 22 95 88 00  
Telefaks: 22 60 77 74  
E-post: [nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)  
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2008

---

# Forord

Dette notatet presenterer forslag til valg av indikatorer, med oversikt over tilgjengelige datakilder, til bruk for evalueringer av utflytting av statlig virksomhet. Arbeidet er utført på oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet, som et faglig innspill til prosessen med å utarbeide felles retningslinjer for denne type evalueringer. Det videre arbeidet med å utvikle retningslinjer ivaretas av en interdepartemental arbeidsgruppe bestående av deltakere fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID), Justis- og politidepartementet (JD), Nærings- og handelsdepartementet (NHD), Finansdepartementet (FIN), Kultur- og kirkedepartementet (KKD), Samferdselsdepartementet (SD), Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), og Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD).

Det har vært et mål at retningslinjene skal bygge på allerede eksisterende veiledere for evaluering og gjennomføring av aktivitet i offentlig regi, samt at de skal bidra til bedre sammenliknbarhet for evalueringer på tvers av sektorer og fagområder. Vi har vurdert det innenfor mandatet å diskutere når og i hvilken grad disse målene er hensiktsmessige.

Prosjektleder ved NIBR har vært Hild-Marte Bjørnsen og arbeidet er utført i samarbeid med Hege Marie Edvardsen. Begge forskere er tilknyttet avdeling for sosioøkonomiske og territoriale studier. Kontaktpersoner hos oppdraggiver har vært Inger-Anne Ravlum og Knut Ove Nordås, begge FAD.

NIBR takker alle som har bidratt med informasjon og innspill til notatet.

NIBR, august 2008

Olaf Foss

Forskningsjef

# Innhold

Forord .....	1
1 Innledning .....	4
1.1 Bakgrunn for oppdraget .....	4
1.2 Årsaker til utflytting av statlig virksomhet.....	4
1.3 Hva menes med evaluering av offentlig virksomhet.....	6
1.4 Hvordan skal vi måle effekter? .....	7
1.5 Oppsummering og notatets oppbygning.....	8
2 Virkninger for omgivelsene .....	9
2.1 Kvaliteter ved tilflyttingsstedet .....	10
2.1.1 Størrelse og lokalisering.....	10
2.1.2 Demografi og boligmarked .....	11
2.1.3 Tjenestetilbud .....	11
2.1.4 Lønn/inntekt .....	12
2.1.5 Arbeidsmarked og utdanning .....	12
2.1.6 Næringsstruktur.....	12
2.2 Regionale virkninger av tilflytting .....	13
2.2.1 Generelt om metode .....	13
2.2.2 Kontrafaktisk situasjon.....	13
2.2.3 Direkte virkninger av tiltaket .....	15
2.2.4 Etterspørselsvirkninger.....	15
2.2.5 Tilbudssideeffekter.....	16
2.2.6 Kommunale tjenester.....	16
2.2.7 Befolkning og bolig.....	17
2.2.8 Arbeidsmarkedsvirkninger – etterspørsel og tilbud .....	18
2.2.9 Konsekvenser for lønn .....	19
2.2.10 Andre tjenester og stedskvaliteter .....	19
3 Virkninger for organisasjonen.....	20
3.1 Kostnader .....	21
3.1.1 Kostnader direkte relatert til flyttingen .....	21
3.1.2 Driftskostnader.....	22
3.1.3 Kapitalkostnader.....	22
3.1.4 Samfunnsøkonomiske kostnader.....	22
3.1.5 Reise- og kommunikasjonskostnader.....	23
3.2 Personalavhengige variable.....	24
3.2.1 Medflytting og kompetanse.....	24
3.2.2 Turnover.....	24
3.2.3 Kjønn- og aldersfordeling.....	25
3.2.4 Arbeidsmiljø.....	25

---

4	Oppgaveløsning .....	29
4.1	Virksomhetens mål.....	29
4.2	Kvalitet og effektivitet i oppgaveløsningen .....	30
4.3	Grad av autonomi .....	31
4.4	Intervjuguide for kartlegging av organisasjonsdemografiske og faglige effekter .....	35
5	Sammenstilling og videre anbefalinger.....	38

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn for oppdraget

Det er nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe som har til mandat å nedtegne felles retningslinjer for evalueringer av utflytting av statlig virksomheter. Arbeidsgruppa består av deltakere fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID), Justis- og politidepartementet (JD), Nærings- og handelsdepartementet (NHD), Finansdepartementet (FIN), Kultur- og kirke departementet (KKD), Samferdselsdepartementet (SD), Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), og Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD). På vegne av arbeidsgruppa har FAD gitt NIBR i oppdrag å utarbeide faglige innspill til utforming av disse retningslinjene.

Retningslinjene skal bidra til at det kan gjennomføres sammenliknbare evalueringer på tvers av sektorer og fagområder. NIBR er bedt om å angi en minimumsstandard for hvordan slike evalueringer kan utføres, samt foreslå supplerende informasjon og indikatorer det kan være ønskelig, men ikke påkrevd å inkludere.

Det er et mål at retningslinjene skal bygge på allerede eksisterende veiledere, slik som FINs *Veileder til gjennomføring av evalueringer* og *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*, KRDs *Veileder for distriktsmessige konsekvensutredninger* og *Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og tjenesteproduksjon*, samt *Reglement for økonomistyring i staten* (FIN) og *Utredningsinstruksen med veiledere i utredningsarbeid* (Moderniseringsdepartementet).

Prosjektet er avgrenset til å ta for seg utflytting av statlige forvaltningsorgan og tilsyn fra Oslo-regionen til andre deler av landet. Vi vil i dette notatet fokusere på virkninger for tilflyttingsstedet da vi antar at konsekvensene er mindre for utflyttingsstedet (Oslo), som lettere kan absorbere utflyttingen på grunn av sin størrelse. I de fleste tilfeller vil dette være en rimelig antagelse. I samråd med oppdragsgiver legger vi opp til å skille mellom virkninger for omgivelsene eller det lokale miljøet (regionale effekter), virkninger internt i enheten som relokaliseres (organisasjonsinterne effekter) og virkninger for oppgaveløsning og kvalitet på tjenestene (faglige effekter).

## 1.2 Årsaker til utflytting av statlig virksomhet

Utflytting av statlig virksomhet ble introdusert for å dempe sentraliseringspresset i Oslo-regionen på 1960-tallet, men fikk snart en mer uttrykt regional- og distriktpolitisk vinkling ved Ingebretsen-utvalgets innstilling i 1966. Rogalandsforskning har sett på effekter av utflytting på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet (Laudal og Hauge 2004) og viser til at det har vært gjennomført mellom 40 og 80 utlokaliseringer siden 1960. På 1970-tallet var det flere utflyttinger som ble grundig utredet, men det viste

seg å være manglende politisk vilje til gjennomføring slik at få utflyttinger ble iverksatt. I løpet av 1980- og 1990-årene økte viljen til gjennomføring, ofte som følge av at man ønsket å tilføre nye, stabile arbeidsplasser på steder under omstilling. Det var kanskje spesielt ved bortfall av (industri-)arbeidsplasser på steder med ensidig næringsgrunnlag at kommuners omstillingsbehov utløste etablering av ny statlig aktivitet. Veksten i antall utlokaliseringer har fortsatt på 2000-tallet samtidig som det ser ut til å være flere hensyn som vektlegges ved utflyttingsbeslutninger. Ved siden av utflytting av statlig virksomhet fra Oslo-regionen kommer desentralisert lokalisering av nye virksomheter og desentralisering av statlig myndighet til regionale og lokale forvaltningsenheter. Disse forholdene vil ikke behandles nærmere her.

Det vil vanligvis være flere hensyn som ligger til grunn for utflytting. Det kan være bestemte årsaker til at en ønsker å flytte virksomhet *ut ifra* Oslo-regionen, slik som revisjonshensyn og behov for større avstand til politiske beslutningsmyndigheter. Det finnes også eksempler på at hensyn som nærhet til spesielle brukergrupper, eller at virksomheten har spesielle kompetansemessige eller fysiske behov, kan være medvirkende faktorer til utlokalisering. I slike tilfeller er det forhold som trekker i retning *av* en annen lokalisering. Ved desentralisering av virksomhet kan begrunnelsen for eksempel være å utnytte kjennskap til lokale forhold. Andre forhold som vektlegges kan være at en ønsker å legge til rette for større omorganiseringer av virksomheten, samlokalisere/sentralisere oppgaver for å utnytte stordriftsfordeler, bedre organiseringen og eventuelt heve kvaliteten på virksomhetens produksjon.

Uavhengig av hvilke motiver utflyttingsbeslutningen begrunnes med, vil valget av ny stedlig lokalisering alltid være underlagt regional- og distriktpolitiske hensyn. Hvor virksomheten geografisk skal lokaliseres er følgelig en sentral del av beslutningen.

Jamfør regional- og distriktpolitiske målsettinger skal det etterstrebtes en jevnere regional fordeling av statlige arbeidsplasser. Det er videre ønskelig at det bygges profesjonelle faglige miljøer også utenfor de større byene. Bak disse ønskene ligger de overordnede regional- og distriktpolitiske målsettingene om stabil bosetting og likeverdige levekår i alle deler av landet.

Kommunal- og regionaldepartementets retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og tjenesteproduksjon (Kommunal- og regionaldepartementet 1998) tilrår lokalisering av statlig virksomhet etter følgende regionalpolitiske prioriteringsrekkefølge:

1. Virksomheten bør lokaliseres innenfor det distriktpolitiske virkeområdet
2. Virksomheter bør lokaliseres til kommuner med omstillingsbehov
3. Virksomheter bør lokaliseres i områder med nedgang i folketallet

Disse kriteriene er imidlertid ikke tilstrekkelige. Avhengig av virksomhetens funksjoner, er det en rekke hensyn som må ivaretas. Blant de mer generelle vurderingskriteriene for lokalisering nevnes

4. Publikums krav til tjenestenes tilgjengelighet
5. Kompetansekraft til de som skal utføre arbeidsoppgavene
6. Krav til infrastruktur, nærhet til fagmiljøer, offentlige myndigheter m.v.
7. Krav om kostnadseffektivitet i produksjonen av tjenestene
8. Forholdet til regionale planer

Mange av de landets kommuner som er i negativ utvikling, er preget av ensidig, og ofte ressursbasert, næringsliv. Slike kommuner har gjerne få lokaliseringsattraksjoner for et nasjonalt næringsliv som blir stadig mer sentralisert, og hvor en stadig større andel av produksjon og sysselsetting finner sted i servicesektoren. Dersom en, med utgangspunkt i de overordnede målene for distriktpolitikken, ønsker å bremse de negative utviklingstrekkene i periferien kreves det statlig innsats. Lokaliseringspolitikken er et av de viktigste og mest direkte virkemidlene statlige myndigheter besitter for å opprettholde sysselsetting og bosetting i avfolkingskommuner.

Jamfør listepunktene 4-8 er det imidlertid lite hensiktsmessig å styre lokaliseringspolitikken utelukkende ut ifra snevre distriktpolitiske målsetting. De fleste distriktskommuner (som ikke inngår i en større arbeidsmarkedsregion) vil sjelden ha de nødvendige forutsetninger til å oppfylle de krav virksomheten stiller til tilgjengelighet, infrastruktur og kvalifisert arbeidskraft. Distrikts- og regionalpolitikken er følgelig på mange områder løftet opp fra lokalt til regional nivå for regional utjamning.

For å i hensyn ta de ulike motivene til grunn for utflytting og samtidig ivareta de forutsetninger som kreves for at virksomheten skal kunne fungere tilfredsstillende, vil statlig virksomhet oftest flyttes til større tettsteder og mellomstore byer, hvor det allerede finnes et visst kompetansemiljø knyttet til utdanningsinstitusjoner og/eller næringsliv.

### 1.3 Hva menes med evaluering av offentlig virksomhet

Økonomireglementet for staten krever at det gjennomføres evalueringer av all statlig virksomhet. Følgelig utføres det stadig flere slike evalueringer hvor formålet er å gi informasjon om virksomhetens effektivitet, måloppnåelse og resultater.

Økonomiregelverket definerer en evaluering som:

En systematisk datainnsamling, analyse og vurdering av en planlagt, pågående eller avsluttet aktivitet, en virksomhet, et virkemiddel eller en sektor.

Økonomiregelverkets bestemmelser retter seg i første rekke mot virkemiddelbruk, produkter, tjenester og brukereffekter, og evalueringer brukes til å si noe om hvor vellykket politikken er i forhold til gitte suksesskriterier. Det er imidlertid stor variasjon i hvordan evalueringer gjennomføres, avhengig av hva som skal evalueres og hvem som evaluerer. Ulike fagmiljøer benytter evalueringsbegrepet ut ifra sine egne fagtradisjoner slik at metodevalg, tematisk fokusering og faglig innretning varierer (Mønnesland 2000, s 11). Ettersom evalueringsforskning er vokst fram som et etablert fagområde er det imidlertid utviklet en rekke fellesfaglige normer.

Evalueringer kan gjennomføres før et tiltak iverksettes (ex ante), underveis i gjennomføringen, eller etter at tiltaket er avsluttet (ex post). En forhåndsevaluering skal vurdere om et tiltak er nødvendig, og vurdere tiltaket opp mot relevante alternativer. En viktig bestanddel blir å fastslå hvorvidt det er faktisk behov for tiltaket. Det skal videre defineres konsistente mål- og resultatkrav slik at tiltakets suksess er målbar i ettertid. Underveisevalueringer gjennomføres for å vurdere prosessen i et tiltak. Formålet er å kunne justere kurs underveis dersom organiseringen ikke fungerer tilfredsstillende, eller for å korrigere for utilsiktede effekter. I dette notatet vil vi i hovedsak fokusere på etterevalueringer. Formålet med en etterevaluering vil oftest være å undersøke om tiltaket fungerer tilfredsstillende i forhold til de målsetninger og forventninger som ligger til grunn. En etterevaluering er typisk en *resultatevaluering* hvor en ønsker å måle effekter av et tiltak.



## 1.4 Hvordan skal vi måle effekter?

Det er ønskelig at evalueringer skal kunne gjennomføres noenlunde likt uavhengig av hva slags type virksomhet som utlokaliseres. Samtidig er det viktig at evalueringsmalen ikke blir for generell. Resultatevalueringer skal måle resultatoppnåelse for den enkelte utflytting med utgangspunkt i de hensikter som ligger til grunn for flyttingen. Dessuten er virksomhetene (som så langt er utlokalisert) av til dels svært forskjellig funksjon og størrelse. Noen virksomheter vil utgjøre en betydelig del av tilflyttingsstedets samlede aktivitet, mens andre er av beskjedne størrelse. Noen virksomheter har behov for spesialisert kompetanse hvor utflytting kan være motivert av egenskaper på tilflyttingsstedet. Andre etterspør høy generalistkompetanse, mens andre igjen ikke stiller spesielle krav til kompetanse. En evaluering må tilrettelegges ut ifra hva som er særegne trekk knyttet til den enkelte utflytting. Et visst spekter av indikatorer vil likevel kunne utgjøre en felles base i de fleste resultatevalueringer.

Effektmåling er sjelden en svært presis analyseform, delvis fordi mange av de effektene vi ønsker å måle er lite kvantifiserbare, at målsetningene for tiltaket er for komplekse, eller fordi det kan være vanskelig å isolere effektene av tiltaket fra samfunnsutviklingen for øvrig. Det siste tilfelle kalles gjerne det kontrafaktiske problem og drøftes i kapittel 2.2.

En hovedutfordring ligger i å utvikle gode indikatorer på de resultatene som skal måles, og det er ønskelig at disse indikatorene i størst mulig grad er *målbare*, så *enkle* som mulig og så *sammenliknbare* som mulig. Ved å definere og velge ut enkle indikatorer, har man gjort en teoretisk forenkling av virkeligheten. I mange tilfeller vil det både være en nødvendig og rimelig framgangsmåte, men det er selvsagt nok av eksempler på tilfeller der slike forenklede indikatorer er lite egnet. Statlige virkemidler og beslutningsprosesser er ofte knyttet opp mot flere politiske målsettinger. De ulike målene kan, i verste fall, stå i direkte konflikt med hverandre. Dette vanskeliggjør valg av egnede indikatorer og taler for mer sammensatte målemetoder. Det må gjøres en avveining mellom valg av "ikke helt treffsikre" indikatorer og å akseptere at noe ikke kan måles direkte. Ukritisk bruk av indikatorer for resultatmåling kan lett vise seg å gi helt gale insentiver.

En må også vurdere hvor mye ressurser som skal nedlegges i å oppnå en "best mulig" effektmåling. Avhengig av hvilke effekter en ønsker å måle, er det vanligvis flere mulige metodiske framgangsmåter. Noen analysemetoder er svært ressurskrevende og kan likevel gi usikre og lite sammenliknbare resultater. Andre metoder fordrer mindre ressurser, men varierer i grad av treffsikkerhet. Generelt vil det være slik at nyttiggjøring av tidligere erfaring og allerede tilgjengelige data bør etterstrebes i størst mulig grad. En minimumsstandard for evalueringer bør derfor i hovedsak inneholde elementer av teoretisk drøfting, enkelt kvantifiserbar informasjon om størrelser som befolkning, sysselsetting, produksjonsnivå innad i virksomheten og samlet i analyseregionen, arbeidsproduktivitet m.m., og gjennomgang av relevante offentlige dokumenter. Det er vanskeligere å finne tilgjengelig informasjon om mer kvalitative størrelser som arbeidsmiljø og kvaliteten på virksomhetens produksjon. For en analyse av slike forhold må det derfor vurderes bruk av mer ressurskrevende metoder. Noe informasjon vil likevel normalt foreligge empirisk, slik som resultater fra arbeidsmiljøundersøkelser, gjennomtrekk av ansatte, klageomfang for virksomheten, endringer i de ansattes kompetansenivå osv.

Ikke alle evalueringsmetoder vil være like tilgjengelig for enhver faglig (eller departementsintern) evaluator. Det skyldes i hovedsak ulike faglig bakgrunn og faglig fokus, men også at de forskjellige evalueringsmiljøene ikke har like god tilgang på alle

typer av analyseverktøy. Ved valg av evalueringsopplegg bør det etterstrebes størst mulig grad av "like forhold" for de miljøer som konkurrerer om å gjennomføre evalueringen. Samtidig er det oftest slik at alle evalueringsmiljøer har utviklet egne særskilte fortrinn for å gjøre denne type analyser. Det viktigste hensynet bør derfor være å legge opp til et analyseopplegg som gir rom for å utnytte de ulike miljøenes kompetanse.

## 1.5 Oppsummering og notatets oppbygning

I dette notatet ser vi nærmere på hvordan effektene av utflytting av statlig virksomhet kan evalueres. Vi tar utgangspunkt i at *flyttingen av virksomheten* er den utløsende faktor, slik at det er *selve flyttingen* av virksomheten som medfører et krav om evaluering.

Evalueringen skal gjennomføres i etterkant av flyttingen, som en såkalt etterevaluering.

Flytting av statlig virksomhet kan ha mange slags, og forskjellige, effekter. I dette notatet har vi avgrenset effektene langs tre dimensjoner, virkninger for omgivelsene (kapittel 2), virkninger for organisasjonens indre liv (kapittel 3) og virkninger for oppgaveløsningen (kapittel 4). Andre virkninger har vi ikke sett på.

Ulike statlige virksomheter har ulike formål og oppgaver. Det innebærer også at de er forskjellig av størrelse, og at de har ulike krav og behov når det gjelder kompetanse. Det eneste generelle man kan si, er vel at de er forskjellige. Utflytting av en virksomhet vil skille seg fra utflytting av andre virksomheter også langs andre dimensjoner. Formålet med utflyttingen kan variere. Forhold ved selve flytteprosessen kan variere, slik som tidshorisont, tilrettelegging og tilslutning. Dessuten flytter virksomhetene til ulike typer av steder med ulike typer av kvaliteter, og i ulik avstand fra utflyttingsstedet (Oslo). Alt i alt vil det normalt være flere forhold og dimensjoner som skiller mellom de ulike utflyttingene slik at forskjellene på mange måter er flere enn likhetene.

Denne variasjonsbredden i mål og dimensjoner gjør at det er vanskelig å sette opp generelle, og objektivt korrekte, krav til hvordan hver enkelt evaluering skal gjennomføres. Vi mener det er mer relevant å gjennomgå en rekke indikatorer som kan brukes til å måle tilstander og virkninger, og flere forskjellige metoder som kan brukes til å anslå virkningene av flytting er omtalt på generelt grunnlag. Når det gjelder den enkelte flytting, er man nødt til å foreta et utvalg av indikatorer man ønsker å se på og velge aktuelle metoder for å anslå effekter. Det betyr at analysen vil måtte tilpasses behovet i hvert enkelt tilfelle. Samtidig må de valg som gjøres med hensyn til variabler og metoder tilfredsstillende faglige krav, blant annet knyttet til relevans og målbarhet. Spesielt er det viktig å understreke at evalueringer innebærer metodiske utfordringer knyttet til *kontrafaktiske forhold*, eller hvordan utviklingen ville vært uten flyttingen. Dette er et generelt problem knyttet til alle slags evalueringer og er nærmere drøftet nedenfor.

## 2 Virkninger for omgivelsene

En rekke utviklingstrekk i norsk økonomi taler for en fortsatt sentralisering av næringsliv og befolkning (Kommunal- og regionaldepartementet 2006). En forventet utvikling framover, der en stadig større del av produksjon og sysselsetting finner sted i service-sektoren, og en stadig mindre del innenfor vareproduserende virksomheter, vil bidra til å forsterke denne utviklingen. Vi finner at personrettet tjenesteproduksjon er overrepresentert i sentrum, fordi markedet er størst der. Forretningsmessig tjenesteproduksjon er lokalisert i sentrum både fordi markedet er størst der og fordi sentrum utgjør navet i infrastrukturnettet, slik at det blir lettere å komme seg rundt omkring i landet og til utlandet. Samtidig besitter også sentrum andre kvaliteter som virker tiltrekkende på befolkning og næringsliv. Spesielt er det slik at bredden i arbeidsmarkedet, både på tilbuds- og etterspørselssiden, er større i sentrum enn i periferien.

Vi må rimeligvis forvente at sentraliseringen fortsetter framover. Norsk regional- og distriktspolitikks viktigste mål er kanskje å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, noe som innebærer å motvirke eller hvert fall dempe disse sentraliseringstendensene. Myndighetenes bruk av virkemidler innenfor regionalpolitikken er da også mye mer omfattende enn dem som kalles for den smale distriktspolitikken (NOU 2004:2).

Tradisjonelt har *lokaliseringspolitikken* vært et viktig virkemiddel for regional utjamning. Utlokalisering av statlig virksomhet, blant annet til ensidige industristeder som har mistet hjørnesteinsbedriften, har vært brukt i en rekke tilfeller. Lokalisering av Forsvaret har vært sett både som forsvarspolitik, og som distriktspolitik. Andre tradisjonelt statlige virksomheter, som post og televerk, har, som følge av sin landsdekkende tjenesteproduksjon, også hatt et desentralisert lokaliseringsmønster. De senere tiår har det vært økende fokus på effektiv ressursbruk, markedsorientering og fristilling av offentlig virksomhet. Sammen med de mulighetene til rasjonalisering som teknologien har medført, har disse forholdene resultert i at det innenfor en rekke politikkområder har blitt mindre vanlig å fokusere på distriktpolitiske mål. Rene sektorpolitiske målene fremheves, også innenfor lokaliseringspolitikken. De sektorene hvor virksomheter har blitt mer eller mindre fristilt, og følgelig har fått stadig større ansvar for sin egen drift, får andre og mer prioriterte mål enn regional utjamning. Vi har slik sett fått en sentralisering også innenfor deler av statlig virksomhet.

Til syvende og sist er det likevel slik at det er statlige myndigheter som bestemmer lokaliseringen av statlig virksomhet. En rekke tilsyn har blitt eller skal flyttes ut fra Oslo til andre deler av landet. Blant argumentene for utflytting er de forventede virkninger utflyttingen har på tilflyttingsstedet, i form av virkninger i arbeidsmarkedet, for næringsutvikling, for befolkningsutvikling og for stedsutvikling. Et tilsyn av en viss størrelse kan ha stor innvirkning for utviklingen på tilflyttingsstedet og gjøre dette til en helt annen type sted enn det var tidligere, og enn det ville vært uten tilflyttingen. Spørsmålet er hvilke virkninger tilflyttingen har for omgivelsene. Vi vil her fokusere på

virkningene på tilflyttingsstedet, idet vi antar at betydningen for utflyttingsstedet<sup>1</sup> ikke er vesentlig siden utflyttingsstedet (Oslo) kan absorbere utflyttingen lettere på grunn av sin størrelse.

Det er betimelig å spørre seg hvilke virkninger utflyttingen har på tilflyttingsstedet, og om virkningene samsvarer med de ønskelige. Dette krever at virkningene på tilflyttingsstedet evalueres på faglig grunnlag.

Generelt sett kan en slik evaluering gjennomføres i form av det vi kan kalle en regional analyse av tilflyttingsstedet. En slik analyse må omfatte en kartlegging av ulike *egenskaper eller kvaliteter* ved tilflyttingsstedet, og den må omfatte en analyse av *utflyttingens effekter* for tilflyttingsstedet. Man må dermed vite noe om hva man ser etter (egenskaper eller kvaliteter), altså hvilke indikatorer som gir en god beskrivelse av regionen. I tillegg må man si noe om hvordan man skal analysere effektene av at det aktuelle organet etablerer seg på stedet, noe som innebærer at man må velge metode som kan brukes til effektanalyser.

## 2.1 Kvaliteter ved tilflyttingsstedet

Virkningene på tilflyttingsstedet vil avhenge av stedets egenskaper før tilflytting. Disse egenskapene må, etter beste evne, kvantifiseres ved bruk av målbare indikatorer som skissert i lista nedenfor. For at en gjennomgang av de aktuelle indikatorene skal ha noen mening, må de relateres til noe. Dette "noe" kan være et regiongjennomsnitt, landsgjennomsnitt eller "steder det er naturlig å sammenlikne seg med". Samtidig er det viktig at en fokuserer på variabler omlokaliseringen kan forventes å ha effekt for. Det er spesielt viktig å se tilflyttingsstedets egenskaper og størrelsen på virksomheten i sammenheng.

### 2.1.1 Størrelse og lokalisering

Det første vi må definere er hva vi skal mene med tilflyttingsstedet. Her mener vi hvilken geografisk utstrekning analyseregionen skal ha. Er det tilstrekkelig å se på tilflyttingskommunen, eller bør vi inkludere et aggregat av kommuner? Det er forhold som taler for at evalueringen bør vurdere virkninger for den lokale regionen, for eksempel avgrenset til den arbeidsmarkedsregionen hvor virksomheten er lokalisert. Dette gjelder særlig for å få tatt tilstrekkelig hensyn til arbeidsmarkedets tilbuds- og etterspørselsside. Hvilken regionavgrensning som i hvert tilfelle vil være "den beste" vil måtte vurderes opp mot virksomhetens størrelse, funksjoner og behov. Stedets størrelse i absolutt og relativ forstand, samt geografisk lokalisering eller sentralitet kan også være av betydning for avgrensingen av analyseregion.

For virkninger utover sysselsettingseffekter og kartlegging av rekrutteringspotensialet, mener vi det kan være tilstrekkelig å avgrense tilflyttingsregionen til selve tilflyttingskommunen. Dersom tilflyttingsstedet er en bykommune av en viss størrelse (et anslag kan være byer med 20 000 eller flere innbyggere) vil også kommune være en egnet avgrensning (siden pendlingens omfang og sammensetning neppe påvirkes i nevneverdig grad). I de tilfeller der tilflyttingsstedet er en mindre by eller tettsted kan det være mer hensiktsmessig å benytte bo- og arbeidsmarkedsregioner som regional avgrensning.

---

<sup>1</sup> Det er klart at utflyttingen vil ramme enkeltpersoner som er sysselsatt i det aktuelle tilsynet. Det ser vi ikke nærmere på her.

Med tilflyttingsstedets størrelse mener vi også at det er viktig, for alle variabler (demografi, næringsstruktur, arbeidsmarked osv), å kartlegge *antallet*. Det er ikke tilstrekkelig å se på relative tall, siden det faktiske antallet betyr noe. Størrelsen sier noe om stedets autonomi og evne til å dekke den etterspørselen virksomheten retter mot det lokale markedet.

Når det gjelder lokalisering, er det viktig å si noe om selve tilflyttingsstedet, og om størrelsen på tettstedet etc. I tillegg er det viktig å si noe om tilflyttingsstedets lokalisering i forhold til nabosteder, blant annet når det gjelder avstand og kommunikasjoner. Dette kan, sammen med en gjennomgang av tjenestetilgang etc., bidra til å si noe om stedets attraktivitet og tilgjengelighet. Det kan også nevnes at det finnes en indikator som sier noe om kommuners distriktpolitiske rangering, i form av en såkalt distriktsindeks (Johansen m fl, 2006). Distriktsindeksen er en vektet indikator, som plasserer aktuelle kommuner i forhold til kommuner i resten av landet i et distriktpolitisk perspektiv.

Aktuell statistikk om størrelse og lokalisering kan hentes fra SSB. Johansen m fl (vedlegg 1) viser distriktsindeksens verdi for alle kommuner i Norge. Bo- og arbeidsmarkedsregioner er definert i Juvkam (2002).

## 2.1.2 Demografi og boligmarked

Antall innbyggere, sammen med befolkningens alderstruktur, er viktige variabler for å si noe om stedets størrelse, om potensialet for å hente rekrutter til arbeidsmarkedet lokalt og om potensialet for tjenesteproduksjon på stedet. Det kan i noen tilfeller også være aktuelt å se på kjønnsbalansen i befolkningen siden statlig virksomhet kan bidra til å gjøre stedet mer attraktivt for kvinner. SSB har lett tilgjengelig statistikk på dette, for eksempel i Statistikkbanken. Pandasystemet<sup>2</sup> har også relativt lange årlige tidsserier for disse variablene.

Det er viktig å kartlegge boligmassen og tilgangen på brukte boliger så vel som tilgangen på tomter og eventuelle planlagte boligfelter på stedet så vel som i nabokommunene. I tillegg bør en gjøre en vurdering av boligpriser i regionen. Dette kan være en viktig attraktivitetsfaktor for eventuelle nye innflyttere til området som en følge av omlokalisering av virksomheten. Det finnes tilgjengelig statistikk i GAB-registeret, og en kan også hente noe data fra Panda, men her vil det være svært nyttig å høre med kommunen. Det er dessuten mange kommuner som kan tenkes å legge til rette for tilflytting ved å tilby rimelige tomter og kommunal infrastruktur. Informasjon om dette kan en kun få ved å snakke med kommunen og/eller lese kommunale planer.

## 2.1.3 Tjenestetilbud

En viktig attraktivitetsfaktor er tjenestetilbudet i regionen. Det er ikke nødvendigvis slik at tilflyttingsstedet må ha alle de private tjenestene eventuelle innflyttere kan tenkes å

---

<sup>2</sup> Pandasystemet er et regionalt analyseverktøy for demografi, næringsliv og arbeidsmarked. Systemet består av en statistikkbank, en simuleringsmodell og en rapporteringsdel. Basisregionene i modellsystemet er landets 19 fylker, men modellen kan også opereres på kommunenivå, eller på aggregater av kommuner (også på tvers av fylkesgrenser). Pandamodellen kan benyttes til å analysere befolknings-, nærings- og sysselsettingsvirkninger av aktivitetsendringer (som tilflytting av statlig virksomhet) og til gjøre framskrivninger av ulike utviklingsbaner. Det er således mulig å beregne *effektalternativer* (utvikling med aktivitetsendring) så vel som referansebane (utvikling uten aktivitetsendring). Pandasystemet eies av fylkeskommunene i fellesskap. I tillegg er en rekke forskningsinstitutter og konsultantselskaper brukere av systemet.

ønske seg. Eventuelle nye innbyggere kan også tenkes å ville reise til nabokommuner for å få tilgang på tjenester. Derfor må kartlegging av det private tjenestetilbudet skje regionalt, snarere enn lokalt.

Det offentlige tjenestetilbudet produseres i stor grad av kommunene selv, og tjenestene tilbys innbyggerne etter bostedskommune<sup>3</sup>. En kartlegging av tjenestetilbudet kan gjennomføres ved hjelp av data fra Kostra og fra kommuneregnskapene, som en finner i SSB. Hvorvidt kommunene satser på eldreomsorg, skole eller barnehage sier noe om kommunens attraktivitet for innflyttere. Kommunens økonomiske situasjon sier noe om hvilken handlefrihet kommunen har når det gjelder å endre tjenesteporteføljen. Registeranalysene kan eventuelt suppleres med intervjuer med kommunes ansatte og gjennomgang av kommuneplaner.

#### 2.1.4 Lønn/inntekt

Det kan være hensiktsmessig å kartlegge lønnsnivået i tilflyttingsstedet. Når det kommer en ny, sannsynligvis stor, statlig arbeidsplass, kan man også tenke seg at lønns- og inntektsnivået blir påvirket – eller at lønnsnivået i etaten påvirkes av det regionale lønnsnivået. Herunder er det hensiktsmessig også å kartlegge yrkesfrekvenser (fordelt på kjønn), arbeidsledighet, omfang av trygd etc.

Relevante datakilder for dette vil i første rekke være SSBs skattestatistikk, og men noe data kan også hentes fra andre kilder i SSB eller fra databanken i Panda.

#### 2.1.5 Arbeidsmarked og utdanning

I tilknytning til lønn/inntekt er det også nødvendig med en ytterligere kartlegging av arbeidsmarkedet i regionen. Det er spesielt viktig å kartlegge tilbudssiden i arbeidsmarkedet, men også etterspørselssiden har stor betydning. Når det gjelder tilbudssiden, tenker vi på hvilke yrker og hvilken kompetanse dagens innbyggere har. Dette gjelder både innbyggere i arbeid og dem som står utenfor arbeidsmarkedet. Statistikk for yrke og kompetanse kan hentes fra blant annet sysselsettings- og utdanningsstatistikken og arbeidskraftundersøkelsen i SSB.

Når det gjelder etterspørselen etter arbeidskraft, er det vanskelig å si noe konkret om næringslivets behov ut over det som observeres i arbeidsmarkedet i dag. Derfor vil den samme statistikken kunne brukes, men da kun for dem som er i arbeid.

Det er også viktig å kartlegge utdanningsinstitusjonene på tilflyttingsstedet og i regionen ellers. Dette har en betydning for rekruttering av arbeidskraft og påvirker regionens forutsetninger for å tiltrekke seg ytterligere næringsvirksomhet i kjølvannet av tilflyttingen.

#### 2.1.6 Næringsstruktur

Tilflyttingsstedets næringsstruktur sier noe om stedets potensial for framtidig utvikling. Næringsstrukturen på (et noe høyere) regionalt nivå sier også noe om regionens mulighet til å absorbere den etterspørselen den tilflyttende virksomheten representerer lokalt og regionalt. Strukturen kan kartlegges ved hjelp av ulike former for strukturstatistikk, og da

<sup>3</sup> Det finnes eksempler på at kommuner tilbyr tjenester i interkommunal regi (sammen med nabokommuner). Dette må kartlegges som en del av prosjektet. I tillegg tilbys en del tjenester av fylkeskommunen og av staten. Tilgjengeligheten til disse må også kartlegges.

spesielt statistikk over sysselsettingens<sup>4</sup> fordeling på næringer. Også her er det god tilgang på statistikk fra SSB, men også Panda-systemet gir tilgjengelig informasjon.

Steders evne til nyskaping og framtidig utvikling henger nøye sammen med eksisterende næringsstruktur, men også med befolkningsgrunnlag og størrelsen på arbeidsmarkedet. Omstillingsevnen og potensialet for mer ”framtidsetta” næringsstruktur vil også ha sammenheng med stedets tilknytning til regionale utdanningsinstitusjoner og andre fagmiljøer.

Det finnes noe tilgjengelig statistikk for regional forskning og utvikling, innovasjon og nyskaping, herunder SSBs FoU- og Innovasjonsstatistikk. Begge disse publikasjonene er basert på utvalgsundersøkelser. FoU-undersøkelsen gjennomføres årlig og har fylket som laveste geografiske enhet. Innovasjonsstatistikken er foreløpig gjennomført for 1992, 1997 og 2001 med økonomiske<sup>5</sup> regioner som laveste regionale enhet. Statistikken gir ikke noe fullstendig bilde, men kan nyttes til å gjøre vurderinger av omstillingsevne og innovasjonstakt.

## 2.2 Regionale virkninger av tilflytting

Forrige avsnitt er ment å skulle gi en kartlegging av situasjonen på tilflyttingsstedet før virksomheten flyttes dit. Evalueringer skal omfatte en vurdering av de regionale virkningene av tiltaket. Vi vil i dette avsnittet diskutere hvilke regionale effekter som bør inngå i analysen og hvordan de kan måles. Innledningsvis tar vi kort opp noen generelle, metodiske spørsmål. Deretter går vi inn på den enkelte variabelen og diskuterer hvordan virkningene kan beregnes.

### 2.2.1 Generelt om metode

Det ligger i sakens natur at en evaluering av de regionale virkningene av tilflytting må skje en stund etter at flyttingen er gjennomført, slik at virkningene har ”fått satt seg” (se også kapittel 3 og 4). Flere av de metodiske spørsmål som tas opp nedenfor, og av de metodene som foreslås, gjelder også ved konsekvensutredninger (evalueringer som gjennomføres før flytting). Det innebærer at flere av metodene like gjerne kan brukes i forhåndsevalueringer (før flytting) som i resultatevalueringer (etter flytting).

### 2.2.2 Kontrafaktisk situasjon

Et generelt spørsmål når det gjelder evalueringer, og til dels også konsekvensutredninger, er hva en skal sammenlikne med når en skal beregne effekter av et tiltak. Ved forhåndsanalyser har man ikke observert noe enda. Ved etterevalueringer bør man observere hvordan situasjonen ser ut før flytting, og hvordan situasjonen ser ut etter flytting, og utviklingen over tid. Man kan derimot *ikke* observere hvordan utviklingen (i samme periode) ville vært dersom flytting ikke hadde funnet sted. Dette kalles den *kontrafaktiske situasjonen*. For å kunne evaluere tiltakets effekter, må man altså gjøre anslag for den ikke-observerte utviklingen. Hva har den statlige virksomheten tilført

<sup>4</sup> På kommunenivå er sysselsettingsstatistikk det beste vi har. På fylkesnivå finnes det også nasjonalregnskap.

<sup>5</sup> Økonomiske regioner er en inndeling mellom kommune og fylkesnivå. Landets kommuner er inndelt i 90 økonomiske regioner (som erstatter de tidligere handelsregionene). De økonomiske regionene krysser (i motsetning til bo- og arbeidsmarkedsregionene) *ikke* fylkesgrensene.

tilflyttingsstedet, og kan det tenkes at etableringen av virksomheten har foretrengt annen aktivitet? Disse spørsmålene er drøftet blant annet av Teigen (2003), i forhold til distriktpolitiske virkemidler.

Generelt kan vi si at løsningen på det kontrafaktiske problem avhenger av hvilken metode en bruker i analysen. Vi skisserer her noen ulike valg av metoder, som alle har sine styrker og svakheter. Ingen av disse metodene kan *løse* det kontrafaktiske problem, men de viser oss mulige tilnæringsmåter for å *håndtere* problemet.

- *Modellberegninger* kan gjennomføres med og uten tiltaket. Styrken med dette er at en i så fall beregner effekten av tiltaket ut ifra en referansebane uten flytting, og at begge beregninger kan gjøres på samme måten. Evaluator kan benytte tilgjengelig informasjon til å gjøre forutsetninger om hvordan utviklingen ville forløpt uten tiltaket og kan vurdere foretrengningseffekter ut ifra kapasitetsbeskränkninger i den regionale økonomien. Denne type analyse egner seg godt med hensyn til sammenlignbarhet og vil også, avhengig av valgte forutsetninger, sikre at beregningene kan gjøres konsistente med nasjonale beregninger for aktivitetsutviklingen. En svakhet ved denne metoden er at modellen kun gir et forenklet bilde av virkeligheten. Dette kan imidlertid ofte også sees som en styrke fordi virkeligheten likevel er for kompleks til å kunne måles presist. Andre svakheter er at modellens input (data eller eksogene forhold) har dårlig kvalitet, at modellteoretisk utgangspunkt gir en dårlig beskrivelse av verden osv. Virksomheten som flyttes bør være av en viss størrelse (målt i sysselsetting og/eller produksjon) i forhold til tilflyttingsstedets samlede aktivitet for at modellberegningene skal gi interessante resultater.
- *Teoretiske analyser* har flere av de samme styrker og svakheter som modellberegninger, men ved denne type analyse baserer man seg i første rekke ulike fags teorigrunnlag, uten å nyttiggjøre seg tilgjengelig empiri. Teoretiske analyser kan derfor nyttes mer til å si noe om sammenhenger og hvordan effektene utløses, samt retningene på effektene, snarere enn om effektens omfang.
- *Benchmarking*, eller nyttiggjøring av tidligere (sammenlignbare) erfaringer, kan nyttes til å kvantifisere effekter. Metoden benyttes i hovedsak som et verktøy for å sammenligne (og øke) effektivitet og resultatoppnåelse i offentlig virksomhet. Metoden kan imidlertid også være nyttig når man ikke har mulighet til å gjøre egne beregninger. Et eksempel kan være å benytte multiplikatorer fra andre beregninger for å kvantifisere hvor stor (indirekte) sysselsetting tilflyttingen genererer. Problemet med å basere effektberegninger på tidligere analyser (og fra andre regioner) er at tilflyttingsstedets egenskaper kan bli underkommunisert. Man bør derfor etterstrebe at analysen justeres ut ifra erfaringene med egenskapene ved tilflyttingsstedet.
- *Spørre dem det gjelder* kan gi svar på hva effektene er. Intervjuer er en vanlig måte å måle effekter, men denne metoden er svært krevende i form av ressursbruk og evaluators kompetanse til å stille de riktige spørsmålene, til å plukke ut de riktige intervjuobjektene og til å vurdere kvaliteten på svarene. Denne metoden egner seg derfor best til å måle effekter vi vanskelig kan kvantifisere og som det ikke registreres statistikk for, eller som det ikke finnes annen tilgjengelig informasjon om.
- *Utviklingen i referanseområder* (områder som "ellers er like") kan brukes som sammenlikningsgrunnlag i en kontrafaktisk analyse. Denne metoden forutsetter at



det finnes områder med tilsvarende kvaliteter som tilflyttingsregionen og hvor utviklingen kan antas å være noenlunde lik som den tilflyttingsregionen ville hatt uten etablering av statlig virksomhet. Metoden har den fordel at man ikke trenger tilgang på annet effektberegningsverktøy, men på den annen side vil det sjelden være mulig å finne tilstrekkelig "like" sammenligningsområder.

En analyse uten at man har klart for seg hvordan man skal takle det kontrafaktiske problem, vil uansett være faglig uholdbar. Derfor er det viktig at evaluator forholder seg til dette problemet og kommenterer hvordan det kan løses.

### 2.2.3 Direkte virkninger av tiltaket

Det som er lettest å måle, er de direkte konsekvensene av flyttingen. Omlokalisering innebærer at virksomheten med alle dets funksjoner, utgifter og medarbeidere flyttes fra et sted til et annet. Blant de variablene som her kan måles, er antall ansatte, deres kompetansenivå (og –sammensetning) og deres lønnsnivå. Normalt innebærer flyttingen initiale kostnader i form av investeringer i bygg og anlegg, og i form av flyttekostnader. I tillegg flyttes virksomhetens kjøp av varer og tjenester fra Oslo til en annen region.

For tilflyttingsstedet vil de direkte virkningene bestå av virksomhetens investeringer i infrastruktur på tilflyttingsstedet, herunder kjøp, leie eller bygging av lokaler, samt teknisk og fysisk tilrettelegging av lokalene. I den grad virksomhetens ansatte ikke blir med på flyttingen vil det etterspørres et visst antall ansatte med nødvendig kompetanse. De ansatte som følger med vil etterspørre boliger, offentlig og privat tjenestetilbud, samt annet varekonsum. Den direkte aktivitetsveksten flyttingen innebærer vil igjen generere ringvirkninger i regionen. Hvor ekspansive disse virkningene blir vil avhenge investeringsbehov, forhold på arbeidsmarkedet, arealtilgang, kommuneøkonomi osv. Vi gjennomgår kort hvilke effekter vi mener bør prioriteres i effektevalueringer.

### 2.2.4 Etterspørselsvirkninger

Flyttingen innebærer at virksomheten vil kjøpe inn en del varer og tjenester lokalt. Virkningene vil ofte være høyere i flytteperioden fordi det skal investeres i lokaler og tilrettelegging. Etter hvert vil det årlige driftskonsumet være mer stabilt, med mindre det skjer store endringer i virksomhetens aktivitetsnivå. Flyttingen innebærer også at sysselsettingen lokalt går opp, delvis vil dette være medflyttende ansatte og delvis nyansatte lokalt. Det medfører at inntektsnivået øker, og dermed også konsumet i regionen. Summen av innkjøps- og inntektsvirkninger kalles gjerne etterspørselsvirkningene av tiltaket og måles ofte i form av en produksjons- eller sysselsettingsmultiplikator, eventuelt andre nøkkeltall. Disse multiplikatorene er vanlige indikatorer for å måle ringvirkninger av økt etterspørsel.

I den grad aktivitetsnivået lokalt lå nær kapasitetsgrensen før flyttingen, vil ringvirkningene både kunne forsterkes og reduseres avhengig av hva som utgjør de knappe ressursene i økonomien. Ringvirkningene blir mer ekspansive dersom etterspørselen utløser etablering av nye virksomheter innen vare- og tjenesteproduksjon i forhold til om eksisterende virksomheter klarer å dekke behovet. Alternativt kan virkningene svekkes som følge av fortregning av annen aktivitet. Det siste er trolig mest relevant dersom det er tilgangen på arbeidskraft som er den knappe ressursen. Dersom den nye virksomheten krever et høyt antall ansatte i forhold til størrelsen på det lokale arbeidsmarkedet, eller etterspør kompetanse som allerede møter stor etterspørsel fra annen aktivitet, kan det oppstå mangel på (kvalifisert) arbeidskraft i regionen. Det er

imidlertid vanskelig å tallfeste hvilke konsekvenser dette får og i hvilken grad det vil slå ut i urealisert aktivitet, lønnspress, økt pendling eller ytterligere tilflytting.

Etterspørselseffekter kan beregnes ved bruk av Panda eller tilsvarende analysesystem. Alternativt kan en nyttiggjøre indikatorer fra tilsvarende analyser. Sysselsettings og produksjonsmultiplikatorer er eksempler på slike indikatorer som er relativt stabile i alle deler av landet (skjønt ikke like stabile på tvers av sektorer og over tid).

### 2.2.5 Tilbudssideeffekter

Tilflyttingen kan bidra til å tiltrekke annen virksomhet til regionen (katalytiske effekter). Det kan være i form av servicefunksjoner, eller andre underleverandører til den statlige virksomheten, eller virksomheter som har stort utbytte av nær lokalisering for egen aktivitet. Dette bidrar til at det kan oppstå nye kompetansenettverk i regionen som siden virker inn på produktivitet, innovasjonsevne osv. i regionen.

I hvilken grad denne type virkninger realiseres har sammenheng med kompetansenivået lokalt. Det vil vanligvis være lettere å videreutvikle eksisterende kunnskapsmiljøer enn å etablere noe helt nytt. Rekrutteringen til disse miljøene vil også gå lettere dersom det finnes utdanningsinstitusjoner lokalisert i eller nær regionen som kan tilføre kvalifisert arbeidskraft og bistå i kompetanse- og utviklingssamarbeid med det lokale næringslivet.

Tilbudssideeffektene er vanskelige å måle og analyseenheten bør omfatte en større region enn tilflyttingsstedet lokalt. Her kan det være nødvendig å sammenligne med funn fra sammenlignbare analyser og vurdere utviklingen på tilflyttingsstedet med utviklingen i et referanseområde. Ved bruk av slike sammenliknende analyser kan man vurdere i hvilken grad det har forekommet særskilte endringer i nyetableringer, aktivitetsnivå og næringssammensetning i økonomien lokalt som det er naturlig å sette i forbindelse med tilflyttingen. Avskallingstakten innen tradisjonelle næringer kan være en ytterligere indikator på at økonomien er i endring. Datagrnnlaget bør derfor utgjøres av strukturelle data om regionen (SSB), samt nøkkeltall fra sammenlignbare analyser. Det kan i tillegg gjennomføres intervjuer for å vurdere disse effektene. Kommunen, ved rådmannen eller næringssjefen, vil i noen grad ha oversikt over disse effektene, men også representanter for det lokale næringsliv kan være aktuelle intervjuobjekter. En oversikt over vanlige indikatorer for teknologi og innovasjon finnes i Maus og Wendt (2003).

### 2.2.6 Kommunale tjenester

Næringsmessige, sysselsettingsmessige og befolkningsmessige endringer påvirker behovet for kommunal infrastruktur og kommunale tjenester. Samtidig påvirkes skatteinntekter, både når det gjelder inntektsskatt og eiendomsskatt (der den brukes), og inntekter over rammetilskudd fra staten.

Befolkningens sammensetning, og da særlig alderssammensetningen, påvirker behovet for kommunale tjenester. Omfanget bestemmes av antall innbyggere. Kommunens tjenestetilbud vil derfor måtte økes i takt med den innflyttingen virksomheten bidrar til. Vi kan rimeligvis anta at det i første rekke dreier seg om arbeidsmotivert flytting og at det derfor er tjenester rettet mot barn og unge som øker mest. Dersom tilflyttingen fører til at kapasiteten sprenges vil det i tillegg oppstå et investeringsbehov.

Når det gjelder kommunal infrastruktur (vi tenker her særlig på vei, vann og kloakk) vil behovet påvirkes i den grad det kreves utbygging av nye nærings- og boligfelt og/eller i den grad eksisterende anlegg sprenges.

Ved økt tilflytting av innbyggere i arbeidsdyktig alder, og ved økt utnyttelse av lokal arbeidskraft (reduisert ledighet), øker kommunens skatteinntekter. Skatteinntektene øker også i den grad kommunen tiltrekkes seg flere bedrifter, enten det er i form av etterskuddsskatt eller eiendomsskatt.

Økt befolkning og økt næringsaktivitet medfører altså økt aktivitet i kommunen, noe som gir høyere utgifter til drift og investeringer. På den annen side øker også kommunens inntekter, både fra sysselsatte, næringsliv og fra staten. Nettoeffekten av dette er usikker, men det er vanlig å si at det tar noen år før en familie blir "lønnsom" for kommunen. Dette skyldes behov for infrastruktur, samt at familier ofte har barn i barnehage- eller skolealder. Etter noen år blir familien netto bidragsyter til kommunen, ved at den i mindre grad benytter kommunale tjenester.

Kommunale virkninger kan måles ved bruk av kommuneregnskaper, kommuneplaner, skattestatistikken og Kostra. I tillegg til å inneholde et detaljert datagrunnlag for kommunenes økonomi og tjenestemessig dekningsgrad, arbeides det med å innlegge en effektmodell for kvalitetsindikatorer i Kostra-databasen. Denne vil inneholde indikatorer for *strukturkvalitet* (standard på innsatsfaktorer), *prosesskvalitet* (smidig og effektiv tjenesteproduksjon), *produktkvalitet* (tjenestens innhold og service) og *resultatkvalitet* (oppnådd behovsdekning).

### 2.2.7 Befolkning og bolig

Effekter for befolkningen må sees i sammenheng med virkninger for arbeidsmarkedet siden det er viktige samspill mellom befolkningens og arbeidsmarkedets størrelse og sammensetning. Jo større befolkning, jo større, og vanligvis mer variert, vil arbeidsmarkedet være, og jo større og mer variert arbeidsmarkedet er, jo mer attraktivt vil det være å bosette seg i regionen.

Da Rogalandsforskning (Laudal og Hauge, 2004) så på effekter av utflyttede virksomheter, fant de at det generelt kun var en relativt beskjeden andel av de ansatte som flytter med virksomheten. Andelen økte riktignok når det var kort flytteavstand og for ansatte med høy spesialistkompetanse, men hovedtendensen var at de fleste ble værende igjen på fraflyttingsstedet (Oslo).

Tilbudet av og prisnivået på boliger, tilflyttingsstedets størrelse og nærhet til Oslo, samt lokalt tjenestetilbud (offentlig og privat) er forhold som kan virke inn på tilflyttingen. Prisenivået på boliger ligger generelt høyere i Oslo enn i andre deler av landet. Muligheten til å oppgradere sin boligstandard kan derfor telle positivt for tilflytterne. Tilsvarende vil forhold som tryggere oppvekstmiljø for barna, bedre barnehage- og skoletilbud, bedre luftkvalitet og miljøforhold, og generelt færre trengselsproblemer kunne virke attraktivt. Det vil samtidig være flere forhold som virker negativt for tilflytting. For mange vil begrensede muligheter til alternativ sysselsetting og utilfredsstillende arbeidsmarked for ektefellen være helt avgjørende. Dersom man flytter til steder utenfor landets store arbeidsmarkedsregioner risikerer man derfor å ha få sysselsettingsmuligheter utenom den virksomheten man er tilknyttet. Andre forhold som ofte teller negativt er avstand til familie og venner og begrensninger i det lokale handels- og tjenestetilbudet. Flytting innebærer store kostnader for en familie, organiseringmessig, emosjonelt og finansielt. De fleste vil derfor ikke ønske gjentagende flyttinger på tvers av kommune- og landsdelsgrenser.

De ansatte som velger å følge virksomheten vil utgjøre de initiale befolkningsmessige virkningene. Hvor mange personer/husholdninger dette utgjør og deres aldersfordeling, er informasjon som må innhentes fra virksomheten.

I hvilken grad lokaliseringen genererer ytterligere befolkningsvekst påvirkes av flere forhold. Befolkningsutviklingen vil avhenge av blant annet den statlige virksomhetens størrelse, andelen ansatte som flytter med og deres aldersstruktur (familiefase), virksomhetens ytterligere sysselsettingsbehov, og den aktivitetsutvikling som følger via etterspørsels- og tilbudssiden av økonomien. Igjen er det vanskelig å isolere virkningene knyttet til virksomheten fra den generelle samfunnsutviklingen. I kommuner preget av nedgang i folketallet kan effektene lett undervurderes fordi de motvirkes av eksterne forhold. For kommuner med vekst i folketallet kan det likegodt være andre forhold enn etableringen av tilsynet, som forklarer veksten. Normalt vil trolig virkningene være mer ekspansive på steder som for øvrig er i god utvikling fordi slike steder ofte vil være preget av optimisme og har flere attraksjoner å tilby innflytterne. Likevel vil ofte den regionale betydningen av tilflyttingen være større i kommuner med nedgang i folketallet.

Samlede virkninger for befolkningens størrelse, alders- og kjønns sammensetning kan beregnes ved bruk av (økonomisk-)demografiske analyseverktøy. Igjen er Pandasystemet et aktuelt verktøy som gjør det mulig å foreta en simultan beregning av effekter for næringsutvikling, arbeidsmarked og befolkning.

Datagrunnlaget for effekter for befolkning og bolig kan være, SSBs befolkningsstatistikk, GAB-registeret, samt befolknings-, pendlings- og boligdata fra Panda. Det bør videre innhentes informasjon fra kommunen om blant annet vekst i etterspørselen etter boliger og kommunale tjenester, men denne utviklingen kan en i noen grad også finne i Kostra.

## 2.2.8 Arbeidsmarkedsvirkninger – etterspørsel og tilbud

For arbeidsmarkedet må vi skille mellom tilbudsside- og etterspørselsideeffekter. Virkninger for lønn behandles særskilt i neste avsnitt. De utflyttende virksomhetene har forskjellige behov med hensyn til generalist/spesialistkompetanse på høyere og lavere nivå og bidrar til en tilførsel av arbeidsplasser i regionen. De tilsatte som følger med på utflyttingen, eller som rekrutteres utenfra regionen, vil utgjøre et direkte bidrag til størrelsen på og variasjonen på tilbudssiden i det lokale (regionale) arbeidsmarkedet. I den grad tilflyttende ansatte har med ektefelle/samboer vil denne effekten forsterkes.

De initiale virkningene på etterspørselssiden vil i første omgang utgjøres av virksomhetens rekrutteringsbehov. Utover de ansatte som følger med på utflyttingen vil denne etterspørselen rettes mot potensielle ansatte utenfra regionen og således initiere økt tilflytting, eller mot personer i den regionale arbeidsstyrken. Det være seg arbeidsledige eller personer ansatt innen annen virksomhet.

Det finnes eksempler på at virksomhetene tillegges nye oppgaver og dermed å vokse over tid (eksempler er domstolsadministrasjonen og NRKs lisenskontor). En viktig regional virkning er derfor virksomhetens potensielle bidrag for å gradvis tilføre trygge og langsiktige arbeidsplasser. Det er vanskelig å predikere sysselsettingsutviklingen i virksomhetene siden oppgaver og aktivitetsnivået i stor grad bestemmes utenfra (politisk bestemt). Slike virkninger bør derfor kun vurderes i den grad de allerede er realisert på evalueringstidspunktet.

Ved et stramt arbeidsmarked kan virksomheten møte rekrutteringsproblemer, i en overgangsfase, eller også på sikt, eller det kan tenkes å "tappe" det øvrige næringslivet for arbeidskraft. Virkningene vil her avhenge av variasjoner i lønns-, kompetanse- og

arbeidsvilkår. Sammensetningen av den kompetanse som etterspørres må sees i sammenheng med den kompetanse arbeidsstyrken kan tilby.

Den direkte sysselsettingsveksten vil igjen generere ytterligere sysselsetting. Indikatorer for sysselsettingsvirkninger (multiplikatorer) kan enten beregnes regionalt (modellberegninger), eller man kan benytte indikatorer utviklet i tidligere utførte analyser.

### 2.2.9 Konsekvenser for lønn

Man kan tenke seg at den statlige virksomheten, sett i forhold til resten av næringslivet, vil tilby noe høyere lønn, spesielt dersom det tilsetter i hovedsak folk med høyere utdanning. Slik sett kan dette bidra til å presse lønnsnivået lokalt noe opp.

Man kan også tenke seg at man får en spesiell lønnsutvikling i det utflyttede tilsynet. Nytilsatte tilbys høy lønn, siden tilsynet skal forsøke å framstå som attraktivt selv om det er lokalisert utenfor sentrum. Etter at ansatte er rekruttert, og de har flyttet til og etablert seg på tilflyttingsstedet, kan det tenkes at deres handlingsrom på sikt "låses" fast. Tilflyttingsregionens arbeidsmarked kan gi få muligheter for alternativ sysselsetting og det er forbundet med kostnader med å flytte. Dersom lønnsutviklingen i virksomheten er svak for dem som allerede er i jobb og nyansatte tilbys (relativt) høy lønn kan en "pervers" variant av dette bli at ansiennitet teller negativt.

Slike effekter vil først tenkes å finne sted på lengre sikt. Data for lønnsutviklingen kan finnes i likningsstatistikken og sammenligning bør gjøres mot lønnsutviklingen til både ansatte i statlige virksomheter på tilsvarende steder, og sentralt i Oslo-regionen.

### 2.2.10 Andre tjenester og stedskvaliteter

Tilflyttingene av tilsynet kan tenkes bidra til å forbedre potensialet for privat vare- og tjenestetilbud i regionen, samt styrke stedets attraktivitet for framtidige tilflyttere og næringsvirksomhet. Slike effekter vil først utløses over lengre tid, og i den grad de kan måles på evalueringstidspunktet, vil de være godt dekket gjennom indikatorene i de foregående avsnitt. Et mulig tilskudd kan være å undersøke utviklingen i lokalt organisasjons- og kulturliv.

I den grad det ansees rimelig å anta at tilflyttingen av den statlige virksomheten bidrar til utvikling av lokal stedsidentitet og "imagebygging", kan det være aktuelt å gjøre en egen analyse på dette. En slik gjennomgang vil kreve mer prosessevalueringsmessige metoder hvor typiske indikatorer vil være grad av samhandling og interaksjon mellom politiske aktører, næringsliv og befolkning og gjennomførte tiltak for tilrettelegging og markedsføring av stedets kvaliteter overfor potensielle innbyggere og næringsliv.

### 3 Virkninger for organisasjonen

Å flytte tilsyn og direktorater kan være et organisatorisk virkemiddel for å oppnå et bestemt mål, sier professor i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo, Morten Egeberg.

Egeberg viser til at det finnes tre velkjente virkemidler for å endre en organisasjon.

- For det første kan selve organisasjonsstrukturen endres, personalets sammensetning kan endres og sist kan den fysiske lokaliseringen av tilsynet endres. Man velger virkemiddel avhengig av hvilket mål som er viktigst å oppnå, sier Egeberg.

(Sitat: <http://www.forskning.no/Artikler/2002/desember/1040316102.88>)

Flytting av offentlig virksomhet vil ofte romme alle tre virkemidler på en gang, noe som vanskeliggjør evalueringsarbeidet i ettertid: Personalets sammensetning endres i.o.m. flyttingen. Dersom flyttingen begrunnes med effektivitets- og legitimitetsargumenter vil også ofte organisasjonsstrukturen endres. Dette er m.a.o. komplekse problemstillinger, og det er viktig å hele tiden ha formålet med utlokaliseringen/flyttingen klart.

Uansett om utlokaliseringen begrunnes med virksomhetsrelaterte argumenter (effektivisering, økt autonomi og legitimitet osv.) eller om utlokaliseringen finner sin begrunnelse i hovedsakelig regional-/distriktpolitikk, vil en flytting medføre store konsekvenser for organisasjonen selv. I det første tilfelle vil effektene i høyeste grad være tilsiktede, mens de i det andre tilfelle gjerne vil være mer utilsiktede.

I dette kapittelet betraktes flyttingens konsekvenser for organisasjonen selv, målt ved følgende indikatorer:

- Kostnader i tilknytning til flytteprosessen (avvikling av leieforhold kontorer på fraflyttingsstedet, nyetablering på tilflyttingsstedet, leie/bygging av nye kontorlokaler, flytting og/eller nyanskaffelser kontorutstyr, -møbler, evt. dobbeltleie i en overgangsperiode osv.)
  - Kostnader for å beholde personale (bl.a. dekning av flytteutgifter, visningsreiser, evt. pendlerordning, lønnstilskudd/bonus for å stå i stilling i nærmere avtalt tid).
  - Kostnader knyttet til nyrekruttering etter de som slutter (div. ordinære kostnader som utgifter til annonsering og søknadsbehandling, opplæring, evt. ekstra lønnsutgifter knyttet til dobbeltbemanning i overgangsperiode m.m.)
- Reise- og kommunikasjonskostnader som følge av flytting (økte reisekostnader, anskaffelser av audiovisuelt utstyr til fjernmøter o.l.)
- Driftskostnadene etter flytting

- Turnover før og etter flytting
- Andel medflyttere
- Ansattes kompetanse og utdanning før og etter flytting
- Ansattes kjønns- og aldersfordeling før og etter flytting
- Arbeidsmiljø før og etter flytting

Mye av dataene som er nødvendige for evaluering vil finnes hos den enkelte virksomheten – i regnskapene eller annen intern dokumentasjon. I tillegg bør tallene suppleres med oppfatninger. Vi presenter derfor en intervjuguide vi vil anbefale benyttes ved innhenting av tilleggsmateriale på dette området. Intervjuguiden kommer på slutten av kap. 4.

## 3.1 Kostnader

Det er viktig å skille mellom kostnader som kan relateres direkte til flyttingen og kostnader som påløper uansett. I den første kategorien kommer alle typer overgangskostnader, mens den andre kategorien rommer rene driftskostnader og reisekostnader etter at flytteprosessen er slutført.

### 3.1.1 Kostnader direkte relatert til flyttingen

Vi skiller mellom de praktisk rettede engangskostnadene, og personalmessige kostnader som har sin årsak i tap av kompetanse og lignende.

Det må – i samråd med organisasjonen – fastsettes et *referansetidspunkt*: Tidspunktet der flyttingen er å anse som gjennomført og virksomheten kan gå som normalt – uten påvirkning fra selve flyttingen og flytteprosessen.

Engangskostnader regnes som påløpt før referansetidspunktet, men etter at beslutningen om flytting var kjent. Kostnader knyttet til selv beslutningsprosessen (møtevirksomhet, konsekvensutredninger, o.l.) medregnes ikke. Som praktisk rettede engangskostnader skal regnes:

- Alle flyttekostnader for organisasjonen (se over), også medregnet tidsbruk for de ansatte
- Alle kostnader i forbindelse med å forsøke å overtale staben til å flytte (visningstur, kostnadsdekning ved kjøp/salg av bolig, gratis barnehageplass for en viss periode og andre kostnader den enkelte organisasjon vil dekke)<sup>6</sup>
- Ekstrautgifter som følge av dobbeltbemanning og pendleravtaler (dersom dette regnes som overgangskostnader. Hvis ikke, skal de gå som tillegg til de ordinære driftskostnadene.).

Tall for flyttekostnader må innhentes hos den aktuelle organisasjonen, regnskapstall foretrekkes.

---

<sup>6</sup> For eksempel ved utflyttingen av de siste tilsynene ble det enkelte tilsyn gitt mulighet for å benytte en rekke insentiver omtalt som ”virkemiddelpakken”, pressemelding 19/2003, Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Dersom ikke organisasjonen har regnet tidsbruk per ansatt kan ansattes organisasjoner muligens ha anslag på dette. Tidsbruken kan oppgis i timeverk og multipliseres med gjennomsnittslønn for å verdifastsettes.

Data for bruk av insentiver og verdifastsettelse av disse må også innhentes hos organisasjonen selv. Disse kan evt. også kontrolleres mot opplysninger fra de ansattes organisasjoner.

### 3.1.2 Driftskostnader

Driftskostnader og reisekostnader anslås etter referansetidspunktet, og sammenlignes med tilsvarende (indeksregulerte) kostnader før flyttingen ble gjennomført.

For å finne representative tall for driftskostnadene kan en bruke et gjennomsnitt av de siste 3 år<sup>7</sup> før referansetidspunktet. Disse indeksreguleres for å kunne sammenlignes med driftskostnadene etter referansetidspunktet. Det ideelle vil være om også disse var et gjennomsnitt av tre år.

I driftskostnader inngår:

- Lønnsutgifter
- Husleieutgifter
- Utgifter til strøm, telefon og lignende
- Andre driftsrelaterte kostnader (spesifiseres)

Reiseutgifter skal ikke inngå her, selv om de er relatert til den daglige driften.

### 3.1.3 Kapitalkostnader

Ved en utflytting fra Oslo vil også kapitalkostnadene kunne ha betydning, særlig hvis organisasjonen selv eier egne lokaler. Som kapitalkostnader skal her medregnes:

- Investeringskostnad til bygg
- Tomtekostnad

Man må ved en evaluering etterstrebe størst mulig sammenlignbarhet. Investeringskostnaden for bygg og tomt i Oslo skal sammenlignes med tilsvarende bygg på etableringsstedet, evt. med kostnaden for å få oppført et tilsvarende bygg på etableringsstedet.

### 3.1.4 Samfunnsøkonomiske kostnader

Ved samfunnsøkonomiske analyser skal en kartlegge effekter for *alle berørte parter*. I dette tilfelle må en først klarlegge hvem som berøres av flyttingen; i tillegg til organisasjonen selv – de ansatte og deres familier kommer:

- Brukere/tilsynsobjekter
- Overordnet departement

---

<sup>7</sup> Gitt at organisasjonen har eksistert og kommet i en normal driftsfase denne perioden



Et spørsmål er på hvilken måte brukere/tilsynsobjekter vil berøres av flyttingen. En kan tenke seg at større avstand til det statlige organet også gjør det vanskeligere å holde kontakten, og å holde seg orientert i aktuelle saker – f.eks. i en løpende tilsynssak. Hvis det er tilfelle kan avgjørelser komme bråere på enn tilfelle var før flyttingen, noe som i sin tur igjen kan medføre flere klager på virksomhetens avgjørelser.

Endring i klageomfang kan også komme som en følge av måten virksomheten løser sine oppgaver på, og eventuelle forandringer i dette.

For det overordnede departement vil også en utflytting medføre økte kostnader i forbindelse med kontakt og møtevirksomhet. Dette er det mulig å kartlegge hos de(t) berørte departement.

I tillegg må evalueringene – der dette er hensiktsmessig – søke å kartlegge mulige samfunnsøkonomiske kostnader av at organisasjonen ikke kan gjøre det den er satt til - i en periode, grunnet tap av kompetanse og mulige praktiske hinder i selve flytteprosessen. Implisitt forutsetter dette at det er mulig å måle og verdsette den samfunnsøkonomiske nytten av arbeidet som utføres. Dette er vanskelig og vil variere sterkt mellom de ulike organisasjonene.

For noen organisasjoner vil tap av kompetanse være langt mer kritisk enn for andre, selv om det skulle dreie seg om en overgangsperiode. Eventuelle kostnadsberegninger må ta hensyn til slike individuelle forskjeller.

Tallfesting av samfunnsøkonomiske kostnader vil ofte kunne by på problemer og gjerne være relativt ressurskrevende. Dette er likevel et viktig aspekt og bør, som et minimum, drøftes i evalueringene.

I tillegg til kostnadssiden kommer også mulige samfunnsøkonomiske nyttevirksomheter. I Stortingsmelding nr. 17(2002-2003) nevnes det som mulige gevinster at staten i mindre grad belaster markedet for høyt kvalifisert arbeidskraft i Oslo. Dessuten kan det være en samfunnsøkonomisk gevinst dersom staten bidrar til å bygge opp/styrke fag- og kompetansemiljøer i byer ”som betyr mye for den regionale utvikling i resten av landet”.

Begge disse momentene kan være svært vanskelig å verdsette. For det første punktet stiller vi oss også tvilende til hvorvidt den utflyttingen som hittil har vært fra Oslo kan ha særlig stor betydning på arbeidsmarkedet i Oslo – til det er antallet for lite. Dersom antallet arbeidsplasser som flyttes ut øker kraftig vil dette kunne være et poeng. Når det gjelder flytting av den statlige virksomhetens effekt på oppbygging og styrking av fagmiljøer utenfor Oslo kan dette være en mulig gevinst, gitt at det er kontakt med slike fagmiljøer. Dette må undersøkes nærmere, se også avsnitt 4.3.

### 3.1.5 Reise- og kommunikasjonskostnader

Det er normalt forventet at reisekostnadene stiger som følge av utflyttingen. Kartlegging av reisekostnader før flyttingen og etter at flyttingen er gjennomført (dvs. etter referansetidspunktet) vil være en indikator på den direkte økningen i reisevirksomhet og reisekostnader. Her benyttes samme metode som med driftskostnader: Man sammenligner representative (fortrinnsvis et gjennomsnitt av de siste tre år før og etter referansetidspunktet) reisekostnader, og indeksregulerer for å ta hensyn til prisstigningen i mellomtiden.

Noe økt reisevirksomhet ville nok også ha kommet uansett<sup>8</sup>. For å korrigere for dette, kan man finne den gjennomsnittlige økningen i reiseutgiftene de siste tre år før referansetidspunktet, og justere økningen etter flytting med dette.

Når det gjelder kostnader til kommunikasjon tenkes det her spesielt på investering i utstyr som tidligere ikke var nødvendig; audiovisuelt utstyr til fjernmøter, for eksempel.

Ad det berørte departements ekstrakostnader i forbindelse med kommunikasjon, se forrige avsnitt.

## 3.2 Personalavhengige variable

Med personalavhengige variable mener vi turnover, kompetanse, kjønns- og aldersfordeling og arbeidsmiljøet.

### 3.2.1 Medflytting og kompetanse

Rogalandsforskning<sup>9</sup> har vist at mange ansatte velger å ikke flytte med organisasjonen. Deres utredning kartla at i snitt 12 prosent av de ansatte i utvalgte organisasjoner valgte å flytte med. Andelene var høyere jo nærmere Oslo utflyttingen var og jo mer spesialisert kompetanse de ansatte hadde. De fleste organisasjonene opplevde en periode med gjenoppbygging og redusert kompetanse. Etter dette kunne imidlertid flere organisasjoner registrere en langt høyere og bedre kompetanse enn før flyttingen, med polarinstituttet i Tromsø som kanskje det fremste eksempelet på det - ifølge Rogalandsforskning.

Andelen medflyttere kan være en indikator for kompetansen. Men vel så viktig er den interne kompetanseoverføringen, særlig fra de som velger å ikke flytte med. Vi tenker her særskilt på spesialistkompetanse som ofte ikke er så lett erstattbar fordi det ikke er så mange som besitter akkurat denne typen kompetanse, og/eller fordi den er så særegen og spesielt knyttet opp mot organisasjonens virkeområde. Data for dette må innhentes hos organisasjonen selv. Det må spørres etter tall for:

- Hvor mange med spesialistkompetanse som velger å flytte med?
- Hvordan foregår kompetanseoverføringen fra de som ikke velger å flytte med?

Et typisk eksempel på det siste vil være at organisasjonen en periode velger å ha dobbel bemanning. I så tilfelle må en klargjøre hva som er ekstrakostnaden, og medregne den.

Den utflyttende organisasjonen må også oppgi data i forbindelse med opplæring, for eksempel antall ansatte (nye, og evt. gamle) på kompetansehevende kurs, kursets varighet og direkte kurskostnader. I tillegg kommer ansattes tidsbruk på dette, multiplisert med gjennomsnittlig timelønn.

### 3.2.2 Turnover

Den normale turnoverandelen (hvor stor turnoveren er i et normalår - før flytteplanene var kjent) må også kartlegges og fremkomme i en evaluering. Turnoverandelen kan ha stor betydning for en organisasjon i et pressområde som Oslo, både positivt og negativt. Positivt ved at organisasjonen stadig tilføres nytt blod, og dermed vil ha gode muligheter

---

<sup>8</sup> Gitt en normal konjunkturutvikling

<sup>9</sup> Laudal og Hauge 2004

for å fornye seg, og få nye tanker inn og hindre fastlåste tankemønstre. Men turnoveren kan slå negativt ut også, særlig hvis den blir ansett som for høy; det er kostnadsdrivende å stadig lære opp nye folk, for deretter å se de ta med seg sin nyervervede kompetanse videre i sin karriere – ut av organisasjonen.

Vi har derfor også sett at høy turnover har vært benyttet som et argument for å flytte statlig virksomhet ut fra pressområder der konkurransen om arbeidskraften er høy.

Det blir derfor viktig i en evaluering å kartlegge hvorvidt man kan si at turnoverandelen har endret seg. Da må man kjenne til turnoveren før flytting, og finne tilsvarende andel etter flytting. Tidsaspektet blir vesentlig her – ideelt sett bør kartlegging av turnover foregå over en viss tid, gjerne 5-10 år. Her må man høre med organisasjonen selv og bruke det som er av tilgjengelig informasjon.

Noen av kostnadene i forbindelse med kompetansebygging ville ha påløpt uansett, pga turnover og generelt behov for kompetanseheving. For å finne kostnadene forbundet med flytting må kostnadene som ville påløpt uansett, trekkes fra. Det kan være vanskelig å kartlegge disse. Som en indikator kan man bruke et gjennomsnitt av opplæringskostnadene for tidligere år, multiplisert med gjennomsnittlig prisvekst i perioden. Turnoverandelen vil være vesentlig i beregning/estimering av opplæringskostnader.

### 3.2.3 Kjønn- og aldersfordeling

Tall for ansattes kjønn- og aldersfordeling bør være relativt greit tilgjengelig hos organisasjonen selv. I tillegg til å kartlegge fordelingen av ansatte før og etter flytting, må en også ha se nærmere på hvem det er som velger å ikke flytte med.

### 3.2.4 Arbeidsmiljø

Ved store endringer i kjønn- og alderssammensetning bør det også redegjøres for mulige implikasjoner av dette på arbeidsmiljøet - også på lang sikt dersom for eksempel turnoverandelen reduseres så kraftig at man nærmest risikerer en fastlåsing av miljøet.

Hvordan selve arbeidsmiljøet påvirkes av en flytting vil også være korrelert med hvordan flytteprosessen har foregått; over lang/kort tid, om ansatte opplever at de har blitt hørt osv.

Flytteprosessens lengde kan måles ved avstand mellom tidspunktet da flyttebeslutningen ble kjent, og tidspunktet for når virksomheten regner at flyttingen er avsluttet (tidligere omtalt som referansetidspunktet). I hvilken grad de ansatte opplevde å bli hørt er vanskelig å kartlegge. Men kommunikasjonen mellom ledelse og de ansatte i flytteperioden (dvs. etter at flytteplanene ble kjent, og før referansetidspunktet) vil delvis kunne kartlegges ved antallet henvendelser og offisielle møter. Videre kan man spørre i intervjuer om graden av uformell kontakt og betydningen av denne.

Organisasjonen selv vil også ha annen dokumentasjon som er relevant når det gjelder kartlegging av arbeidsmiljøet:

- Arbeidsmiljøundersøkelser: Evaluator må gis tilgang til arbeidsmiljøundersøkelser fortrinnsvis fra flere tidspunkt (før flytteplaner ble kjent, i flytteprosessen – hvis den strakk seg over tid, og etter referansetidspunktet for gjennomført flytting). Hvis det ikke finnes noen

arbeidsmiljøundersøkelse må oppdragsgiver evt. vurdere om det skal gjennomføres i forbindelse med evalueringen.

- All statlig virksomhet er pålagt å arbeide med helse, miljø og sikkerhet (HMS) på arbeidsplassen. Data fra dette arbeidet bør gjøres tilgjengelig (anonymisert) for evaluator
- Sykefravær og oppfølging av dette kan ha betydning for arbeidsmiljøet, eventuelt også være en indikator på arbeidsmiljøet. Det er derfor viktig å kartlegge selve sykefraværet samt rutiner for oppfølging og ansattes synspunkter på dette.

På neste side presenteres en tabell som oppsummerer de variable det er nødvendig å si noe om i en evaluering av virkninger på organisasjonen. Et kryss i kolonnen "minimum" angir at disse variablene er et minstekrav i en evaluering, et kryss i kolonnen "tillegg" angir at dette kan komme som et tillegg, for en grundigere evaluering.

Variabel	Operasjonalisering/verdifastsetting	kilde	Minimum	Tillegg
Flyttekostnader	Utgifter til flytting	Regnskapsdata	x	
	Ekstraordinære utgifter i flytteprosessen (for eksempel "virkemiddelpakken" <sup>10</sup> )	Regnskapsdata	x	
	Dobbeltbemanning, pendleravtaler	Regnskapsdata	x	
	Tid medgått til flytting: Timer*gjennomsnittlig timepris	Regnskapsdata	Anslag, egne beregninger	
	Flytteprosesskostnader: Ansattes opplevelse av å bli hørt, osv	Intervjuer	x	
Driftskostnader	Kostnader før og etter flytting:			
	Lønnskostnader	Regnskapsdata	x	
	Husleieutgifter	Regnskapsdata	x	
	Utgifter til strøm, tlf, og lignende	Regnskapsdata	x	
	Andre (spesifiserte) driftskostnader	Regnskapsdata		x
Kapitalkostnader	Investeringskostnad til bygg	Regnskapsdata	x	
	Tomtekostnad	Regnskapsdata	x	
Reisekostnader	Samlede reisekostnader før og etter flytting	Regnskapsdata	x	
	Gjennomsnittlig økning i reiseutgifter siste (3) år	Regnskapsdata	x	
Samfunnsøkonomiske kostnader	Tap for alle berørte parter	Organisasjonens brukere, intervjuer,	Drøfting	Tallfesting
	Endringer i klageomfang	kartlegging av adferdsendringer	Drøfting	Tallfesting
	Endringer i overordnet departements kontaktkostnader	Berørt departement	Drøfting	Tallfesting
Samfunnsøkonomiske gevinster	Styrking av fagmiljø lokalt	Intervjuer	Drøfting	Drøfting Ved store utflyttinger
	Mindre press i spesialisert arbeidsmarked i Oslo	Arbeidsmarkedsstatistikk, SSB		
Medflytting	Antall medflyttere	Intern dokumentasjon	x	

<sup>10</sup> Også annen praktisk hjelp; f.eks. hjelp til å finne annen jobb, må medregnes. På kostnadssiden kommer også evt. Personalmessige kostnader dersom beordring er benyttet

Variabel	Operasjonalisering/verdifastsetting	kilde	Minimum	Tillegg
Kompetanse	Antall medflyttere med spesialistkompetanse	Intern dokumentasjon	x	
	Antall ansatte med spesialistkompetanse (før kjent flyttebeslutning og etter referansetidspunktet)	Intern dokumentasjon	x	
Turnover	Normal turnoverandel: Gjennomsnittlig andel som slutter (før flytteplaner ble kjent og etter referansetidspunktet), gjennomsnitt av siste 5 år (helst)	Intern dokumentasjon	x	
Opplæringskostnader	Opplæringstid av nyansatte	Intern dokumentasjon	x	
	Kursvirksomhet for nyansatte; kurskostnader og tid (timer*gjennomsnittlig timepris)	Intern dokumentasjon	x	
	Intern kompetanseoverføring: Tidsbruk (før og etter)	Intern dokumentasjon /intervjuer	x	
	Kursvirksomhet før og etter flytting	Intern dokumentasjon	x	
Ansatte	Før og etter flytting (og for de som ikke flytter med):			
	Antall ansatte	Intern dokumentasjon	x	
	Fordeling på kjønn	Intern dokumentasjon	x	
	Fordeling på alder	Intern dokumentasjon	x	
	Utdanningsbakgrunn	Intern dokumentasjon	x	
	Erfaringsbakgrunn	Intern dokumentasjon	x	
Arbeidsmiljø	Arbeidsmiljøundersøkelser på ulike tidspunkt	Intern dokumentasjon	x	
	HMS arbeid	Intern dokumentasjon	x	
	Sykefravær	Intern dokumentasjon	x	
	Ansattes opplevelse av miljøet, fordelt på:			x?
	Sosialt miljø	Intervjuer		
	Fagmiljø/grad av kunnskapsdeling	Intervjuer		
	Utviklingsmuligheter for den enkelte	Intervjuer		

## 4 Oppgaveløsning

Er virksomheten (etter flyttingen) fortsatt i stand til å utføre de oppgavene den er satt til å gjøre? Og; med hvilken kvalitet? Effektiviteten i oppgaveløsningen vil også komme inn her.

### 4.1 Virksomhetens mål

Først må det avklares om virksomhetens målsettinger er endret og om oppgavene er de samme før og etter flyttingen. Det vil da være nødvendig å gå inn i virksomhetens strategi- og måldokumenter, og sammenligne med tilsvarende dokumenter før flyttebeslutningen var kjent. Denne typen spørsmål kan også undersøkes gjennom intervjuer.

En må også se på bakgrunnen for utflyttingen. Hvis utflyttingen ble begrunnet med virksomhetsrelaterte, faglige hensyn som for eksempel sentralisering/samordning av funksjoner, eller å heve kvaliteten på de oppgavene som utføres er det i hvilken grad disse målsettingene er oppfylt som er gjenstand for evaluering. Men selv om ikke dette ble nevnt som en eksplisitt bakgrunn for utflyttingen, bør momentene tas med i en evaluering, da også eventuelle utilsiktede endringer her vil kunne ha stor betydning.

Dersom mål og oppgaver er endret må en også kartlegge i hvilken grad dette kan tilbakeføres til flyttingen. For eksempel kan det tenkes at en virksomhet som lider et stort tap av kompetanse også mister/får overført en del sentrale oppgaver til andre som besitter den nødvendige kompetanse. Denne oppgaveoverføringen kan være midlertidig eller varig. Det finnes også en rekke eksempler på virksomheter som har fått utvidet sine oppgaver i forbindelse med en flytting, idet man har ønsket å sentralisere en type virksomhet med det samme.

I evalueringssøyemed kan det også bli et problem dersom virksomhetens rolle er vesentlig endret samtidig med flyttingen. Dette kan til en viss grad være tilfelle blant annet for de statlige tilsynene omtalt i Storingmelding nr.17 (2002-2003): Om statlige tilsyn (heretter kalt Tilsynsmeldingen). I Tilsynsmeldingen legges det vekt på at tilsynene skal endre fokus fra *adferdsregulering* til *strukturegulering*. Det ble også lagt vekt på å øke effektiviteten målt ved for eksempel saksbehandlingstid. Videre skal man søke å forenkle regler og samtidig bedre forutsigbarheten ved skiftende politisk ledelse ved at tilsyn skal utøves innen fastsatte regler/forskrifter og at vurderinger skal begrunnes faglig. Spørsmålet her blir i hvilken grad dette representerer en endring i forhold til tidligere praksis, eller om det kun er retorisk spill.

Det er m.a.o. av avgjørende betydning for en evaluering at før-situasjonen kartlegges så godt at man kan konstatere hvorvidt man har et sammenligningsgrunnlag eller ikke.

Dersom en slik kartlegging konstaterer at rolle(r) og/eller oppgaver er endret i så stor grad (av andre årsaker enn flyttingen) at effekter av flytting ikke er mulig å isolere må man

være ekstremt varsom. Man kan ikke da si noe om *flyttingens* effekter på oppgaveløsning og andre faglige effekter (autonomi og legitimitet). Men man kan evaluere i hvilken grad virksomheten er i stand til å utføre sine oppgaver og roller *etter* flytting (fortrinnsvis da etter overgangsfasen, dvs. etter referansetidspunktet), men altså ikke si om dette er bedre/dårligere *på grunn av* flyttingen, da det ikke lar seg gjøre å tilbakeføre effektene til én begivenhet når flere begivenheter inntreffer samtidig. For en nærmere drøfting av det kontrafaktiske problem, se kapittel 2.2.2.

I Tilsynsmeldingen oppsummeres regjeringens visjoner i fire idealer:

1. En klar og tydelig rolle for tilsynene
2. Klare og tydelige formål for tilsynene
3. Økt uavhengighet i forhold til departementene
4. Styrket fagkompetanse i tilsynene

Punktene 1. og 2. er grunnleggende i enhver evaluering, mens punktene 3. og 4. kan være vanskelige å måle effektene av. Dette drøfter vi nærmere senere i rapporten. Om det er grunnlag for å hevde at flytting i seg selv medvirker til en tydeligere rolle og tydeligere formål er tvilsomt. Men en hovedtese synes å være at avstand fremmer klarsyn: På nært hold er det vanskelig å se sammenhenger, og med personlige forbindelser og hyppig kontakt blir det også vanskeligere å være objektiv.

Det er imidlertid ingen automatikk i at objektivitet og klarsyn inntreffer med avstand, men det kan vurderes som *kriterier for suksess*. Dersom det kan påvises en klarere rolle og tydeligere formål etter flyttingen vil dette være momenter som trekker i retning av at flyttingen har vært en suksess.

## 4.2 Kvalitet og effektivitet i oppgaveløsningen

For en virksomhet som skal flyttes/har blitt flyttet vil det være helt avgjørende at den – til tross for flyttingen – kan fortsette å utføre de oppgavene den er satt til med omtrent den samme kvaliteten som før. Men hvordan kan kvaliteten måles? Vi må anta at virksomhetens oppgaver lar seg beskrive, trolig i en instruks eller et regelverk. Et mål på kvalitet kan dermed være ”i henhold til gjeldende regelverk”.

Men hvordan kartlegger man om noe er utført i tråd med regelverket? Dersom saker behandles i henhold til regelverket synes det rimelig å anta at antallet klagesaker er relativt lavt – i hvert fall ikke stigende. Antall klager på behandlede saker må med andre ord med i en evaluering. Fortrinnsvis bør antallet klager både før og etter flytting inngå i rapporteringen.

I tillegg bør man bruke kvalitative intervjuer. Det vil også gi en mulighet til å gå dypere. At noe utføres i henhold til regelverket kan være et minstekrav som flere velger å gå utover, evt. stramme inn i forhold til. Her vil det være viktig å kartlegge eventuelle endringer.

Et annet aspekt ved kvalitet kan være summen av de ansattes erfaring. En antagelse kan være at høyere erfaring gir høyere kvalitet i arbeidet. En erfaren medarbeider vet – i større grad enn en uerfaren – hva han/hun skal se etter i f.eks. det å utføre tilsyn. Det er sannsynlig at en erfaren medarbeider oppdager flere momenter enn en uerfaren. For å kartlegge hvorvidt dette er tilfellet eller ei kan man bruke uavhengige kontrollinstanser,



f.eks. få representanter fra en tilsvarende svensk organisasjon til å gå gjennom utvalgt arbeid før og etter flytting og vurdere kvaliteten. Tidligere medarbeidere i den samme organisasjonen vil per definisjon være inhabile – særlig hvis de har sluttet i forbindelse med flyttingen. Men en mulighet vil være om eventuelle oppegående pensjonister kan gjøre denne typen kontrollarbeid. Det overordede departementet vil også trolig selv inneha den nødvendige kompetanse til å vurdere kvaliteten.

En annen hyppig brukt indikator på kvalitet er kvantitet; flere behandlede saker kan betraktes som et arbeid av høyere kvalitet enn færre behandlede saker. Dette er naturligvis problematisk. Men dersom man har et mål på hvordan sakene løses (f.eks. som over) vil kvantiteten kunne benyttes for å måle effektivitet i oppgaveløsningen. Ansattes erfaring vil også trolig ha betydning for effektiviteten. Gitt at oppgavene er de samme og løses på omtrent samme måte vil en erfaren medarbeider utføre sine oppgaver raskere enn en uten erfaring.

Forholdet mellom produksjon og produktinnsats er et vanlig mål på effektivitet. Arbeidskraft er eneste produksjonsfaktor her, men hva produserer den offentlige virksomheten? Her vil det være naturlig å bruke virksomhetens egne mål for sin verdiskaping; antall tilsyn av ulike slag osv. Dette bør være tilgjengelig i virksomhetens egne regnskaper.

Per konvensjon benyttes lønn som mål på verdiskaping i offentlig sektor. Dette begrunnes med at lønnen reflekterer alternativverdien på arbeidskraften. Flere ansatte og/eller lønnsøkninger vil m.a.o. gi økt verdiskaping, selv om arbeidet som utføres reelt sett er det samme. Det er derfor særdeles viktig å ta hensyn til endringer i lønn og antall ansatte når man vurderer momenter som kvalitet og effektivitet.

### 4.3 Grad av autonomi

I følge Hommen (2003 b) kan organisering (eg. organisering av tilsyn) knyttes til to hovedprinsipper:

- Den horisontale organisering: Fordeling av oppgaver og myndighet ved funksjons- eller sektorspesialisering,
- Den vertikale organisering: Grad av delegering/faglig myndighet; en glidende skala fra fullstendig faglig autonomi til full overordnet styring

Hommen nevner videre to hovedbegrunnelser for vertikal spesialisering i et forvaltningshierarki: Hensiktsmessighet/effektivitet, og faglig uavhengighet. Faglig uavhengighet kan være et gode i seg selv og/eller et middel for å sikre legitimitet gjennom autonomi og avstand fra politisk innblanding.

Tilsynsmeldingen legger stor vekt på det siste, og nevner tre virkemidler for økt autonomi:

1. Delegering av beslutningsmyndighet
2. Begrensninger i Kongens instruksjonsmyndighet ved enkeltvedtak
3. Klagebehandling

Når det gjelder evaluering av flyttingens effekter er det helt sentralt å holde slike strukturelle endringer utenfor. Det som derimot er sentralt er hvorvidt man kan si om *geografisk avstand har forsterket politisk fristilling*. Men hvordan kan man måle politisk

fristilling? En studie fra 2003 (Hommen 2003 a) har vist at flere tilsyn før utflyttingen opplevde en stor grad av faglig uavhengighet og at overordnet departement i svært liten grad blander seg inn i virksomheten. Opplevelse av faglig uavhengighet og frihet i forhold til overordnet departement kan betraktes som et mål på politisk fristilling. Dette vil være et område vi anbefaler bruk av intervjuer. En må da intervju medflyttere om eventuelle endringer i deres opplevelse av faglig uavhengighet. En bør også intervju representanter fra de(t) berørte departement om deres opplevelse av den utflyttede organisasjonen og dennes faglige uavhengighet, samt organisasjonens brukere.

Ved å fjerne en rekke etater fra Oslo-området ønsket man å skape større avstand til det politiske og faglige miljø i Oslo, og samtidig styrke kontakten til andre miljøer. Når det gjelder utflyttingen av tilsynene ble sannsynligheten for å få tak i kvalifisert personell vurdert som større i regioner som allerede hadde et miljø for den aktuelle virksomheten. De faglige argumentene ble også gjerne vevd sammen med argumenter for regional utvikling: I tilsynsmeldingen legges det vekt på å styrke den regionale utviklingen og å utvikle et positivt samspill mellom allerede eksisterende fagmiljø og tilsynene. En evaluering vil derfor også måtte kartlegge graden av det faktiske samspill mellom utflyttet virksomhet og lokalt fagmiljø – etter referansetidspunktet.

Dersom man finner at flyttingen har medvirket til et slikt samspill, eventuelt styrket allerede eksisterende samspill med fagmiljøet vil dette også måtte medregnes på pluss-siden for organisasjonen. Verdsettingen vil i praksis være vanskelig (hva er egentlig verdien av faglig kontakt?), men dette må likevel drøftes – se også avsnitt 3.1.4.

Men for å holde oss til de faglige effektene: Det antas en negativ sammenheng mellom autonomi/faglig uavhengighet og graden av kontakt og samordning i forhold til overordnet myndighet. Fysisk avstand kan minske kontakten, og dermed øke autonomien. Det blir imidlertid litt for enkelt: En faglig uavhengighet krever ikke bare en avstand til overordnet myndighet, men også et selvstendig tenkende fagmiljø. Avstand i seg selv er ikke nok. På den annen side vil heller ikke et selvstendig tenkende fagmiljø være en tilstrekkelig betingelse for autonomi, men en nødvendig betingelse – en forutsetning.

Et selvstendig levende fagmiljø vil kun være det så lenge et flertall av de ansatte opplever det slik. Her kan man grave langt inn i organisasjonspsykologien, noe det ikke er rom for i dette prosjektet. Men vi kan søke å finne enkle indikatorer for et aktivt, levende fagmiljø:

- Grad av intern kunnskapsutveksling
- Kompetansebygging og planer for de enkelte
- Intern og ekstern kursvirksomhet og foredragsvirksomhet

Data for dette foreslås innhentet ved kvalitative intervjuer. Et problem vil da være å finne intervjuobjekter som også har kjennskap til situasjonen før flytteplanene ble kjent. Dersom det ikke lar seg gjøre å finne et sammenligningsgrunnlag, kan man likevel kartlegge situasjonen etter referansetidspunktet og evaluere det i forhold til flyttingens målsetting(er).

Summen av ansattes erfaringer ble i forrige avsnitt koblet til kvalitet og effektivitet. Det kan imidlertid også kobles til autonomi, idet vi antar at erfarne medarbeidere i større grad enn uerfarne vil ha bindinger; personlige kontakter og tradisjoner for hvordan oppgaver skal utføres. På denne bakgrunn kan man hevde at nytt blod i organisasjonen bidrar til nytenkning og dermed også til autonomi. I hvilken grad dette faktisk er tilfelle vil kunne

fremkomme i intervjuer. Spesielt hvis man intervjuer medflyttere som jo har erfaring fra en annen sammensetning av ansatte.

Et annet mål på autonomi kan være grad av kontakt. En antagelse som synes å ligge under i Tilsynsmeldingen kan være at mindre direkte kontakt mellom tilsynsførende og tilsynsobjekter, og mellom overordnet departement og utflyttende organ automatisk vil gi en større grad av autonomi. Det er vanskelig å måle dette på annen måte enn ved kartlegging av kontakter, formelle og utformelle. Ideelt sett bør man kartlegge kontakter også før flytteplanene ble kjent, og sammenligne med kartleggingen etter referansetidspunktet.

Tabellen nedenfor oppsummerer variablene.

Variabel	Operasjonalisering/verdifastsetting	kilde	Minimum	Tillegg
Kvalitet	Oppgavegjennomføring i h.h.t. gjeldende regelverk/instruks, (før og etter flytting)	Regelverk, instruks	x	
		Intervjuer	x	
	Uavhengig kvalitetskontroll på utført arbeid (før og etter flytting)	Overordnet departement eller uavhengig kontrollinstans	x	
Effektivitet	Utførte (hoved-)oppgaver per relevant tidsenhet (før og etter flytting)	Intern dokumentasjon	x	
Autonomi	Faglig uavhengighet:			
	Opplevelse av faglig uavhengighet	Intervjuer	x	
	Fagmiljø, kunnskapsdeling	Intervjuer	x	
	Eksterne faglige kontakter (formelle/uformelle)	Intervjuer, intern dokumentasjon	x	
	Kontakt med overordnet departement (formelle/uformelle)	Intervjuer, intern dokumentasjon	x	
	Sammensetning av ansatte og mulig nytenkning	Intern dokumentasjon, intervjuer	x	

## 4.4 Intervjuguide for kartlegging av organisasjonsdemografiske og faglige effekter

Det å finne gode informanter vil kunne være en jobb i seg selv. Det er nødvendig med flere informanter fra ulike nivåer i organisasjonen for å sikre at alle sidene blir belyst: Ledelse på minst to nivåer (toppleidelse og mellomledelse) og ansatte i ulike plasseringer i organisasjonshierarkiet (administrasjon, generalister og spesialister). Blant de ansatte bør det intervjues medflyttere – i den grad det lar seg gjøre.

### **Først: Hvem er intervjuobjektet?**

Alder og kjønn, ansettelsestid, posisjon i organisasjonen, tidligere erfaring, utdanning, medflytter eller nyansatt, familiestatus

### **1. Om flytteprosessen**

1. *I hvilken grad mener du de ansatte har blitt hørt i flytteprosessen?*
  - Når ble flyttingen kjent for de ansatte?
  - På hvilken måte ble flyttingen kjent for de ansatte?
  - Har det vært kontakt mellom ledelse og ansatte i flytteprosessen - i så fall på hvilke(t) nivå i organisasjonen?
    - Gi anslag på omfanget av kontakt – hyppighet og dybde

### **2. Om arbeidsmiljøet**

2. *Hvordan er arbeidsmiljøet nå, sammenlignet med arbeidsmiljøet før flyttingen ble kjent?*
  - Sosialt?
  - Faglig?
3. *Hvordan deles kunnskap?*
  - Ved interne møter?
  - Ved interne foredrag/kurs?
  - Uformelt – prat i gangene/pauserommet etc.?
  - Annet? Spesifiser!
4. *Hvordan var den interne kompetanseoverføringen før flytteplanene ble kjent?*

### 3      *Kvalitet og effektivitet*

5. *Utføres de samme oppgavene som før flyttingen? Hva består evt. endringer i?*
- Hvis ikke endringene er store: Mener du kvaliteten på det som utføres er bedre eller dårligere enn før flyttingen? Begrunn
6. *Utføres (hoved-)oppgavene i h.h.t. gjeldende regelverk?*
- Er gjeldende regelverk det samme som før flyttingen? Hvis ikke, hva består i hovedsak endringene i?
7. *Har endringer i sammensetningen av ansatte påvirket arbeidets kvalitet og/eller effektivitet (obs; Etter overgangsfasen)? Spesifiser*

### 4.      *Autonomi*

8. *I hvilken grad har flyttingen medført endringer i autonomi for virksomheten?*
- Gir den fysiske avstand også en økt følelse av selvstendighet?
  - Hvordan er opplevelsen av faglig uavhengighet etter flyttingen, sammenlignet med situasjonen før flyttingen?
9. *Har det blitt vanskeligere eller enklere å utføre virksomhetens kjerneoppgaver?*
- Har virksomheten de samme kjerneoppgaver som før?
    - Utføres omtrent det samme arbeidet som tidligere?
  - Kan evt. endringer knyttes til flyttingen?
10. *På hvilken måte utnyttes og bygges den enkeltes kompetanse?*
- Er det et sterkt, levende fagmiljø? Begrunn
  - Finnes det planer for kompetansebygging for den enkelte ansatte?
    - Oppleveres det som meningsfylt – følges planene? Har de reelt innhold?
    - Er det evt. endringer her som kan knyttes til selve utflyttingen?
11. *Har virksomheten (formell eller uformell) kontakt med lokal kunnskapsinstitusjon (universitet, høyskole, andre lokalt sterke fagmiljøer som ikke er innenfor brukerområdet)*
- Hva slags kontakt er det?
  - Hvor hyppig er kontakten?
  - Hvordan er hyppighet og nivå i forhold til situasjonen før flyttingen?
  - Har dette eventuell betydning for fagmiljøet på arbeidsplassen?
    - Evt. forventes det å skulle få betydning etter hvert?

**5. Spørsmål til brukerne/overordnet departement**

**12.** Er det endringer i kontaktkostnader som følge av flyttingen av objektet? Spesifiser

- Kan dette evt. knyttes til overgangsfasen, eller betraktes det som en vedvarende økning i kostnadene?

**13.** Er det endringer i kvaliteten på det arbeidet som utføres? Spesifiser

- Kan dette evt. knyttes til overgangsfasen, eller betraktes det som en konstant endring?

**14.** Er det endringer i effektiviteten (målt som arbeid utført per relevant tidsenhet) på det arbeidet som utføres? Spesifiser

- Kan dette evt. knyttes til overgangsfasen, eller betraktes det som en konstant endring?

**6. Spørsmål til lokal kunnskapsinstitusjon**

**15.** Har kunnskapsinstitusjonen (formell eller uformell) kontakt med den utflyttede virksomheten?

- Hva slags kontakt er det?
- Hvor hyppig er kontakten?
- Hvordan er hyppighet og nivå i forhold til situasjonen før flyttingen?

**16.** Har flyttingen av det statlige organet hatt betydning for kunnskapsinstitusjonen? Evt. på hvilken måte? Spesifiser

- Er fagmiljøet styrket som følge av dette?
- Evt. forventes det at fagmiljøet vil styrkes på sikt, som følge av flyttingen?

## 5 Sammenstilling og videre anbefalinger

I dette notatet har vi drøftet hvordan evaluering av utflytting av statlig virksomhet kan gjennomføres. I notatet er det lagt vekt på at utflyttingen er det som utløser evalueringsbehovet, og at det dermed er effektene av utflytting som skal evalueres. Slike evalueringer kalles også etterevalueringer eller effektevalueringer. Utflytting av statlig virksomhet har effekter langs en rekke dimensjoner. I notatet har vi skilt mellom tre hoveddimensjoner:

Effekter for omgivelsene:

Det er lagt vekt på hvilke effekter utflyttingen har på tilflyttingsstedet, ikke utflyttingsstedet (Oslo). Slik sett er det egentlig snakk om evaluering av *tilflytting* av statlig virksomhet, ikke utflytting. Effektene avhenger av kvaliteter ved tilflyttingsstedet, så vel som av kvaliteter ved den virksomhet som flytter. Derfor er det nødvendig å innlede evalueringen med en kartlegging av dette. De regionale virkningene av tilflyttingen kan måles langs en rekke dimensjoner, og selvsagt på ulike måter (avhengig blant annet av dimensjon). Vi mener derfor valg av indikatorer og metoder ikke kan gjøres på forhånd og felles for alle tidligere og framtidige flyttinger. I stedet bør analysen tilpasses det behov en finner i det enkelte tilfellet.

Effekter for organisasjonen:

Flytting av statlig virksomhet vil innebære endret lokalisering. Samtidig vil både organisasjonsstrukturen og personalets sammensetning endres. Selv om disse forholdene er interne, kan de være svært betydningsfulle. Effektene for organisasjonen kan kartlegges ved hjelp av regnskapstall, interne dokumenter og spørreskjema.

Effekter for oppgaveløsningen (faglige effekter):

En må kartlegge om virksomhetens mål endres i samband med flyttingen, eller om målene blir påvirket som en følge av flyttingen. Dersom virksomhetens rolle endres vesentlig i samband med flyttingen, kompliseres evalueringen (det er "urettferdig" å evaluere virksomheten mot gamle mål). Flyttingen kan likevel påvirke virksomhetens evne til å løse sine oppgaver, blant annet gjennom de nye omgivelsene og eventuelle virkninger av flyttingen for organisasjonen. Dersom virksomhetens evne til å løse sine oppgaver svekkes gjennom flytting, er det et faresignal. Effektene for oppgaveløsningen kan kartlegges gjennom interne dokumenter, oppgaveinstruks og spørreskjema.

Alt i alt kan en ikke analysere effektene langs de tre dimensjonene uavhengig av hverandre. Flyttingens suksess (eller ikke) avhenger av suksessen langs alle dimensjoner, og de henger sammen. Vi mener at det er den samlede vurderingen på tvers av dimensjonene som er avgjørende. En slik samlet vurdering må bli av kvalitativ karakter, siden vi har en rekke effektvariabler som ikke kan summeres på en enkel måte.



---

Vi mener for øvrig, som vi har vært inne på i kapittel 1 (og 2), at forskjellene mellom ulike flyttinger er stor. Dette, mener vi, bør ha konsekvenser for valg av indikatorer og metoder i det enkelte tilfellet, og da spesielt når det gjelder analyser langs hoveddimensjonen *effekter for omgivelsene*. Ulike flyttinger vil også ha ulike hovedhensikter (distriktpolitikk, effektivisering, tilgang på arbeidskraft etc), og oppgaver og virksomhetenes størrelse varierer. Det er derfor ikke nødvendigvis riktig å sammenlikne evalueringer av flere flyttinger mot hverandre. I et tilfelle kan distriktpolitisk effekt gis stor vekt i en evaluering, mens det i et annet tilfelle kan være slik at det er først og fremst effektene for organisatorisk uavhengighet som er i fokus. Begge disse flyttingene kan være suksessrike langs "sin" dimensjon (hvh distriktpolitikk og uavhengighet), men fiaskoer langs de andre dimensjonene det evalueres etter. I disse tilfellene er måloppnåelsen god i begge tilfeller, men man kan ikke sammenlikne dem. Dette problemet er, etter vår vurdering, uløselig i evalueringen.

## Litteratur

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2000): *Desentralisering og IKT*. Rapport fra embetsmannsgruppe.
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2002): St.meld.nr. 17 (2002-2003) *Om statlige tilsyn*.
- Finansdepartementet (2003): *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*.
- Finansdepartementet (2005): *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*.
- Finansdepartementet (2005): *Veileder til gjennomføring av evalueringer*.
- Foss, O. og J. Mønnesland (red) (2000): *Evaluering av offentlig virksomhet. Metoder og vurderinger*. NIBRs Pluss-serie 4.
- Hommen (2003a): *Tilsynspolitik i Norge: Utflytting og autonomi*, Rokkansenteret, notat 17/2003
- Hommen, Kim Ove (2003b): *Tilsynsroller i staten, en studie av Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn*. Rokkansenteret Rapport 2/2003
- Johansen, S., Bjørnsen, M., Hagen, K-E. og D. Juvkam (2006): *Distriktpolitisk virkeområde for Norge 2006*. TØI-rapport 824.
- Juvkam, D. (2002): *Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner*. NIBR-rapport 2002:20.
- Kommunal- og regionaldepartementet (1998): *Veileder for distriktsmessige konsekvensutredninger*.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2006): St.meld.nr. 21 (2005-2006) *Hjerte for hele landet. Om distrikts- og regionalpolitikken*
- Laudal, T. og J. Hauge (2004): *Effekter av utlokalisering av statlige arbeidsplasser*. RF-rapport 219.
- Maus, K. W. og K. Wendt (red) (2003): *Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer 2003*. Norges forskningsråd.
- Moderniseringsdepartementet (2000): *Utredningsinstruksen med veileder i utredningsarbeid*. Revidert utgave 2005.
- Risa, K. (2001): ”*Utflytting og nyetablering av statsinstitusjoner utenfor Oslo – drøfta i eit historisk lys*”. Plan 5/2001.
- Teigen, H. (2003): *Effekter av den smale distriktpolitikken*. Underlagsrapport til Effektutvalget. Finnes på [www.effektutvalget.no](http://www.effektutvalget.no).