

Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Evaluering av utflytting av statlig virksomhet
Kystverket

Dato: 2009-06-10

FORORD

Asplan Viak har vært engasjert av Fornyings- og administrasjonsdepartementet til å evaluere flyttingen av syv statlige virksomheter ut fra Oslo. Virksomhetene som er omfattet av denne evalueringen er Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap, Medietilsynet, Konkurransetilsynet, Kystverket, Luftfartstilsynet, Post- og teletilsynet og Sjøfartsdirektoratet.

Lise Haaland Eriksen i Asplan Viak har vært kontaktperson og oppdragsleder. Christian Skattum, Sven Haugberg, Faste Lynum og Eivind Kloster-Jensen i Asplan Viak, Helge Dønnum, Marius Vannebo og Karina Wessel i PwC og Arne Stokka i SINTEF har deltatt i arbeidet.

Sandvika, 10.06.2009

Lise Haaland Eriksen
Oppdragsleder

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	Innledning	5
2	Mandat	5
3	Bakgrunn for evalueringen - flyttevedtaket	6
4	Metode	7
4.1	Nærmere om metoden for "Personell og kompetanse"	10
4.2	Nærmere om metoden for "Kostnader"	10
4.3	Nærmere om metode for virkninger for tilflyttingsregionen.....	12
4.4	Informasjonsinnhenting	14
4.5	Metodiske forutsetninger og begrensninger.....	15
5	Beskrivelse av virksomheten	17
5.1	Oppdrag og virksomhetsområder	17
5.2	Målene for virksomheten	17
5.3	Flyttehistorien.....	18
5.4	Endringer som har funnet sted samtidig med flyttingen	18
DEL I: Virkninger for organisasjonen		20
6	Kostnader.....	20
6.1	Kortsiktige effekter	20
6.2	Langsiktige effekter	21
6.3	Samlet vurdering	23
7	Personell og kompetanse	24
7.1	Antall ansatte	25
7.2	Utskifting av personalgruppen	26
7.3	Kjennetegn ved bemanningen.....	27
7.4	Kjønnsfordeling	30
7.5	Sykefravær og arbeidsmiljø	31
7.6	Samlet vurdering	31
8	Kvalitet i oppgaveløsingen.....	33
8.1	Avstanden til brukerne.....	33

8.2	Avstand til eierdepartementet.....	33
8.3	Organisatoriske forhold	34
8.4	Hovedinntrykk fra departement, virksomhet og brukere.....	35
9	Samlet vurdering – virkninger for organisasjonen	36
DEL II: Analyse av Virkninger for tilflyttingregionen		37
10	Regionaløkonomiske virkninger	37
10.1	Beskrivelse av Ålesundsregionen.....	38
10.2	Utdanningsnivå i regionen.....	39
10.3	Sysselsettingsvirkninger og virkninger på innbyggertall.....	42
10.4	Statlige kompetansearbeidsplasser	43
10.5	Andre regionale virkninger	43
11	Samlet vurdering – Virkninger for tilflyttingsregionen	44
12	VEDLEGG - informasjonsinnhenting.....	45
12.1	Intervjuer – brukerne	45
12.2	Intervjuer – eierdepartement, utflyttede organisasjoner, regionale aktører	46

1 INNLEDNING

Denne rapporten inngår som en del av en evaluering av utflyttingen av sju statlige virksomheter. De sju er Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Konkurransetilsynet, Kystverket, Luftfartstilsynet, Medietilsynet, Post- og teletilsynet og Sjøfartsdirektoratet. Det er gjennomført en casestudie av hver enkelt virksomhet, og en komparativ analyse basert på alle casestudiene.

I denne casestudien evalueres flyttingen av Kystverket. Vi gjør først rede for mandat og metode. Deretter følger Del I: Virkninger for organisasjonen og Del II: Virkninger for tilflyttingsregionen. Samlet vurdering og sammendrag finnes i hhv Kapittel 0 og Kapittel 11.

2 MANDAT

For at leseren skal kunne plassere evalueringen av Kystverket inn i forhold til hele evalueringssoppgaven, gjengis her en kortversjon av det samlede mandatet.

Casestudier

I casestudiene identifiseres både virkninger av hver enkelt flytting og hvilke faktorer som kan forklare de aktuelle virkningene:

- a) Virkninger av flyttingen for
 - i. Personell og kompetanse
 - ii. Kostnader
 - iii. Kvalitet i oppgaveløsingen
 - iv. Tilflyttingsregion
- b) Forklaringsfaktorer – dvs hvilke faktorer som kan bidra til å forklare de virkningene som oppstår.

Casestudiene danner bakgrunnen for den komparative analysen som skal:

- c) Avdekke om det er generelle konklusjoner om *virkningene* som identifiseres i a). Kan en ved å sammenligne resultatene av casestudiene avdekke noe mer generelt om hvilke virkninger som oppstår ved flytting av statlig virksomhet?
- d) Søke forklaringsfaktorer som øker/reduserer sannsynligheten for positive/negative virkninger.

3 BAKGRUNN FOR EVALUERINGEN - FLYTTEVEDTAKET

Ny lokalisering for utvalgte statlige tilsyn ble fremmet av regjeringen i St. melding nr. 17 (2002-2003) "Om statlige tilsyn", 24. januar 2003.

I Stortingsmeldingen om statlige tilsyn varslet regjeringen at hovedkontorene for åtte tilsyn, med en samlet stab på i overkant av 900 personer, skulle legges til andre byer enn Oslo. Stedene som ble valgt var Fredrikstad, Tønsberg, "Agderbyen" (området Arendal/Mandal), Stavanger, Haugesund, Bergen, Trondheim og Bodø. Valg av lokalisering ble gjort med utgangspunkt i at tilsynene skulle ha god tilgang på høyt kvalifiserte medarbeidere og at de var forankret i fagmiljøer av høy klasse.

I tillegg la regjeringen vekt på å styrke den regionale utviklingen. I pressemeldingen (nr 71/2002) fra regjeringen står det:

Ved å legge tilsyn til byer som er viktige for den regionale utviklingen, og der det kan utvikle seg et positivt samspill mellom eksisterende fagmiljøer og tilsynene, vil lokaliseringene også bidra til å styrke arbeidsmarkeds- og kompetansebasen andre steder i landet enn i Oslo-området, og på den måten bidra til en mer balansert regional utvikling i hele landet.

Det var i alt 11 tilsyn som kom innenfor de områdene som ble behandlet i Stortingsmelding. Åtte av disse ble besluttet lagt utenfor Oslo, mens tre fortsatt skulle bli liggende i hovedstaden.

Videre fra pressemeldingen:

Flytting av tilsyn vil medføre engangskostnader og i noen grad økte reise- og kontaktkostnader for tilsyn og brukere. Samtidig vil imidlertid omlokalisering muliggjøre effektivisering, og erfaringene både fra Norge og andre land viser at lokalisering utenfor hovedstaden gir mer stabil arbeidskraft og lavere driftskostnader.

Regjeringen tar sikte på at flytting skal skje gradvis over en periode på tre år. Det vil sikre at de viktige tilsynsoppgavene det er snakk om ikke blir liggende nede i flytteperioden. Det vil samtidig gi de ansatte god tid til å vurdere om de ønsker å flytte med og gode muligheter til å finne annet arbeid hvis de foretrekker å bli. De enkelte tilsyn skal, i samråd med hver enkelt, utarbeide individuelle karriereplaner for de ansatte for å sikre nøkkelpersonell i flytteperioden og for å forhindre at flytting fører til utstøting fra arbeidslivet. Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil bistå tilsynene i dette arbeidet.

De konkrete lokaliseringene var:

- Arbeidstilsynet skal ligge i Trondheim, forankret i arbeidslivsmiljøene og de tekniske fagmiljøene ved NTNU og SINTEF.
- Tilsynet med helse, miljø og sikkerhet i petroleumssektoren, som nå er en del av Oljedirektoratet, skal skilles ut som et eget Petroleumstilsyn, og skal ligge i Stavanger.
- Sjøfartsdirektoratet skal ligge i Haugesund, hvor man har et av de sterkeste maritime og sikkerhetsfaglige miljøer i landet.

- Luftfartstilsynet skal ligge i Bodø, forankret i et av de sterkeste luftfartsfaglige miljøer utenfor Oslo.
- Jernbanetilsynet skal ligge i Oslo, hvor det tunge jernbanefaglige miljøet i Norge er.
- Kredittilsynet skal ligge i Oslo, bl.a. på grunn av finansmiljøet i hovedstaden.
- Statens Filmtilsyn, Eierskapstilsynet og Statens medieforvaltning skal samles i et nytt tilsyn, Medietilsynet. Det skal ligge i Fredrikstad, der Statens medieforvaltning allerede holder til.
- Norges Vassdrags- og Energidirektorat skal ligge i Oslo, fordi direktoratet i tillegg til tilsynsoppgaver også har omfattende forvaltningsoppgaver som krever nærhet til myndighetene.
- Post- og teletilsynet skal ligge i "Agderbyen" – området fra Arendal til Mandal – for å kunne trekke på det sterke IKT- og telefaglige kompetansemiljøet i Grimstad og det økonomiske fagmiljøet i Kristiansand.
- Konkurransetilsynet skal ligge i Bergen, hvor man har et av de sterkeste og faglig mest relevante økonomifaglige miljøer i landet, og hvor det dessuten er et sterkt juridisk fagmiljø.
- Det nye Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet skal ligge i Tønsberg, forankret i det eksisterende brann- og elfaglige miljøet.

I følge Soria Moria-erklæringen (20.12.2005) skal utflyttingen av de statlige virksomhetene evalueres og det skal utredes om deler av den eksisterende statlige virksomheten kan lokaliseres utenfor Oslo.

4 METODE

Hensikten med denne evalueringen er å identifisere virkningene av å flytte sju statlige virksomheter ut av Oslo. Med virkninger menes forskjellen med og uten flytting. Situasjonen *med* flytting er dagens situasjon og kan observeres. Denne skal sammenlignes med hvordan situasjonen hadde vært hvis virksomheten hadde blitt værende i Oslo. Dette er en hypotetisk situasjon som ikke kan observeres.

Vi vil bruke forskjellige metoder for å identifisere situasjonen uten flytting. I alle sammenhenger vil situasjonen *før* flytting gi viktig informasjon. I noen tilfeller vil den representere den beste indikasjonen en kan få. I andre tilfeller tar vi utgangspunkt i før - situasjonen, men vurderer også hvilke andre endringer som ville funnet sted.

Alle tilsynene var etablert i Oslo før flytting, noe som innebærer at eksterne faktorer på fraflyttingsstedet (arbeidsmarked, boligmarked, med mer) som påvirker virksomheten var relativt likt for dem. Videre har flyttingene funnet sted innenfor en tidsperiode som har vært preget av stabilitet i den forstand at det har vært en sammenhengende oppgangskonjunktur. Vi vil likevel vurdere om det foreligger tidsavhengige faktorer som gir stort utslag mht virkningene av flyttingene og forklaringene til dette.

I mandatet er det pekt ut fire områder som virkningene skal identifiseres for. Disse er:

- Kostnader
- Personell og kompetanse

- Kvalitet i oppgaveløsingen
- Virkninger for tilflyttingsregionen

De tre første punktene berører virkninger for de utflyttede organisasjonene. Momentene er viktige i seg selv. Kostnader og de ansattes kompetanse er direkte knyttet til sentrale målsettinger om at statlige virksomheter skal være effektive og kompetente.

I et videre perspektiv er disse forholdene *instrumentelle* for at virksomhetene har kvalitet i oppgaveløsingen i den forstand at de når sine mål – dvs at de løser sine oppdrag slik de er definert av Storting og regjering.

Den klart mest kritiske faktoren med hensyn til om en virksomhet kan løse sitt oppdrag, er om den har nok folk og riktig kompetanse. Med kompetanse menes både den formelle kompetansen i form av utdanning og relevant jobberfaring. De aktuelle virksomhetene er mer eller mindre rene kompetanseorganisasjoner, med svært lite fysisk infrastruktur utover det som er nødvendig i forbindelse med vanlig kontordrift. Slik infrastruktur er naturligvis tilgjengelig over alt. Deretter vil kostnadene være en viktig indikator. At en virksomhet får økte kostnader er en indikasjon på at den ikke vil kunne løse oppdraget like godt gitt at kostnadsrammen holdes på samme nivå. Videre vil det være andre geografisk betingede forhold som virker inn på en virksomhetens evne til å løse sitt oppdrag. Dette kan være nærheten til eier, kontrollobjekter, bransjen, næringsorganisasjoner, kunnskapsmiljøer og samarbeidspartnere.

Måloppnåelsen kan i utgangspunktet måles både direkte og indirekte. Det er ikke mulig – i det minste innenfor rammen av dette prosjektet – å evaluere måloppnåelse generelt, gjennom å identifisere de samfunnsmessige virkningene av virksomhetens aktiviteter. Langt mindre er det mulig på samme måte å måle hvilken effekt selve flyttingen har hatt på måloppnåelsen.

Vi har blant annet søkt å kartlegge virksomhetens aktivitetsnivå innenfor hovedområdene. Men det viser seg at en ikke registrerer ressursbruk fordelt på aktiviteter. Videre registrerer de ikke vedtak, avgjørelser, kontroller etc på slik måte at en på en meningsfylt måte kan summere dem. Endelig har vi innhentet og studert styringsdialogen – dvs tildelingsbrev og årsrapporter. Disse er lagt opp på en slik måte at de er lite egnet til å evaluere i hvilken grad virksomheten når sine mål, herunder hvordan måloppnåelsen er blitt påvirket av flyttingen. Årsaken er at det kun rapporteres i form av hvilke aktiviteter og tiltak som har vært under de ulike virksomhetsområdene. Det rapporteres ikke i hvilken grad de aktivitetene som har funnet sted i det aktuelle året innebærer at målene nås.

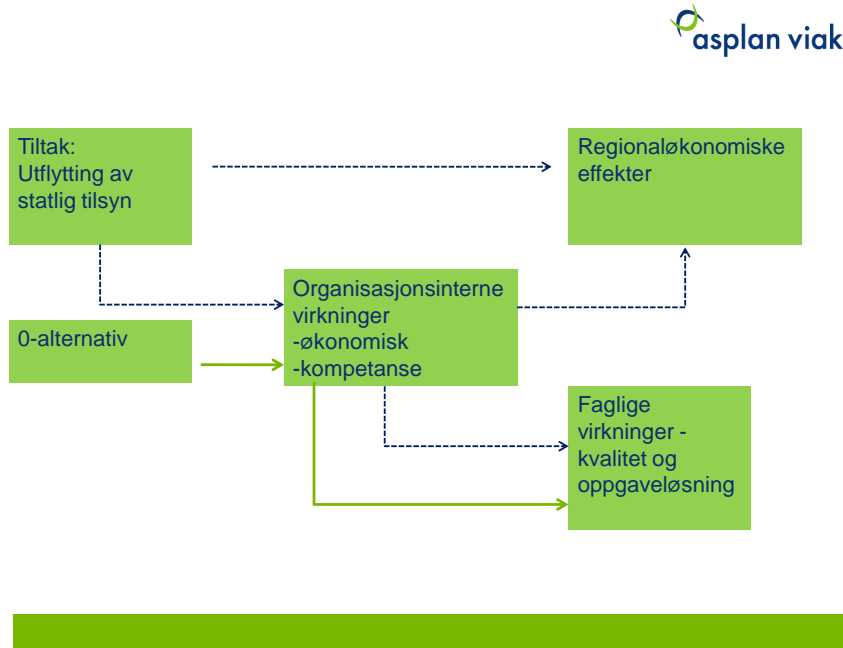
Vi legger på denne bakgrunn opp til en evalueringsmodell hvor vi evaluerer instrumentene virksomheten har for å nå sine mål, jf

Figur 4.1. Dvs at vi ikke søker å måle om virksomheten når målene som sådan.

For å evaluere hvordan flyttingen har påvirket kostnader og personell/kompetanse har vi basert oss på en kombinasjon av kvantitative og kvalitative data. Når det gjelder andre geografiske forhold som avstand til brukerne og eierdepartement baserer vi oss først og fremst på intervjudata. Deretter gjør vi en samlet vurdering av hvordan flyttingen har påvirket de forutsetningene virksomheten har for å nå sine mål. Herunder trekker vi for det første på

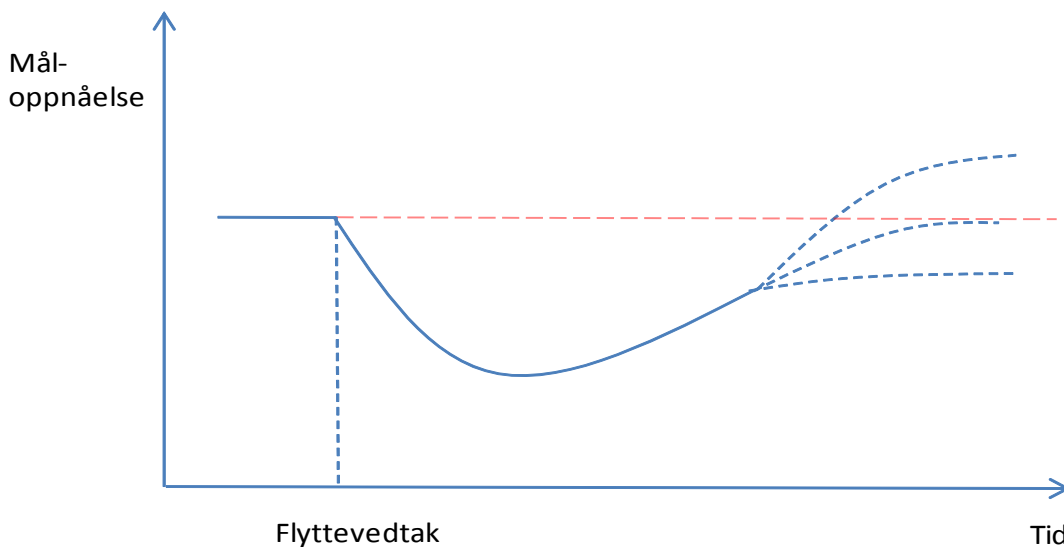
de analysene vi har gjennomført av personell/kompetanse, kostnader og andre geografisk betingede endringer. Deretter sammenholder vi det bildet vi da får med brukernes, virksomhetens og eierdepartementets oppfatninger av måloppnåelse slik disse har framkommet gjennom intervjuer.

Figur 4.1 Overordnet evalueringsmodell



I Figur 4.2 gis en skjematisk framstilling av tidsforløpet for en flytteprosess. Hovedpoenget er at flytting er i seg selv ressurskrevende og vil en periode gå ut over måloppnåelsen. Om en så kommer ut på en annen grad av måloppnåelse enn en hadde før flyttingen, er et åpent spørsmål.

Figur 4.2 Tidsforløp for måloppnåelse i flytteprosess



Vi vil understreke at denne evalueringen finner sted på et relativt tidlig stadium etter

flyttevedtaket, i den forstand at virksomheten fortsatt er preget av den dyptgripende endringen som flytting er. Det innebærer at selve flytteprosessen fortsatt har stor betydning for de observasjoner en gjør knyttet til de ulike virksomhetene.

Videre vil vi gjøre oppmerksom på at det ikke har vært innenfor vårt mandat å vurdere virkningene for de medarbeiderne som ikke flyttet med eller virkningene for fraflyttingsregionen. Denne studien tar for seg enkelte virkninger av flytting – og har ikke en bred samfunnsøkonomisk innfallsvinkel.

4.1 Nærmere om metoden for ”Personell og kompetanse”

I casestudiene har vi lagt vekt på hva som har vært spesielt for den enkelte virksomhet og den enkelte region. De sentrale spørsmålene i denne evalueringen er virkninger av å flytte Kystverket fra Oslo til Ålesund. En må da vurdere hvordan virksomheten nå er blitt i Ålesund – og sammenligne med hvordan den ville blitt hvis den hadde forblitt i Oslo. Det siste er naturligvis en rent hypotetisk situasjon. Vi finner at det beste grunnlaget vi har for å bedømme den, er det vi vet om hvordan organisasjonen så ut før flyttevedtaket.

Vi vil først fokusere på antall ansatte og deretter en rekke kjennetegn ved personalgruppen. Dette gir grunnlag for å studere den totale sammensetningen av staben gjennom tre år før flyttevedtaket og de tre siste årene. På denne bakgrunn gis en samlet vurdering av hvordan virksomhetens situasjon med hensyn til personell og kompetanse er påvirket av flyttingen.

Evalueringresultatene vil både være av kvalitativ og kvantitativ karakter, og foreligge både for det enkelte tilsyn og som komparative analyser der det er forsvarlig å trekke slutninger uavhengig av det situasjonsbestemte.

En relokalisering av en virksomhet kan forventes å medføre ekstra belastninger ut over de ordinære arbeidsoppgavene som kan påvirke arbeidsmiljøet. Vi har primært undersøkt dette gjennom intervjuer i virksomhetene, men der det har vært tilgjengelig har vi også støttet oss på gjennomførte arbeidsmiljøundersøkelser.

Vi sammenligner sykefraværstatistikk fra ulike tidspunkt, og vi har gjennomført intervjuer med ledere og ansatte i virksomhetene.

4.2 Nærmere om metoden for ”Kostnader”

Kategorisering av kostnader

I analysen av kostnadstallene skilles det mellom ordinære kostnader og flyttekostnader. Ordinære kostnader er kostnader som påføres virksomheten løpende knyttet til den ordinære driften. Flyttekostnader er engangskostnader som påløper på grunn av flyttingen. Dette er tidsbegrensete kostnader. Kostnader deles videre inn i driftskostnader og kapitalkostnader.

Flyttekostnader (engangskostnader knyttet til flyttingen)

Flyttekostnadene er innrapportert av virksomheten og klassifisert etter egne interne budsjett og regnskaper. Kostnadene omfatter alle direkte kostnader knyttet til flyttingen, herunder lønns- og kompensasjonsrettede tiltak, kompetanseutvikling, lokalrelaterte kostnader, annonsering m.v. Flyttekostnadene danner grunnlag for analyse av kortsiktige effekter.

Driftskostnader

Driftskostnader er delt inn i lønnsutgifter, husleieutgifter, reiseutgifter og andre driftsrelaterte kostnader. Det tas hensyn til eventuelle organisasjonsmessige endringer som har skjedd uavhengig av flyttingen.

Kartlegging av reisekostnader før flytting baseres på regnskapsdata knyttet til reisevirksomhet. Investeringskostnader til kommunikasjonsutstyr som er direkte relatert til flyttingen, er klassifisert som flyttekostnad og ikke som reise- eller driftskostnad.

For å analysere endringen i årlige driftskostnader er det foretatt en beregning av gjennomsnittlige årlige indeksjusterte driftskostnader de siste tre år før flytting, sammenliknet med de siste tre år. Dette har dannet grunnlaget for analyse av langsiktige effekter.

Kapitalkostnader

Kapitalkostnadene til de aktuelle virksomhetene kunne vært knyttet til bygg og tomtekostnad. Dette har imidlertid ikke vært aktuelt, da samtlige virksomheter har leid lokaler.

Innhenting og kvalitetssikring av datagrunnlag

Alle tall som er benyttet i kostnadsanalysen, er innrapportert av virksomheten særskilt til vårt analyseformål. Vi har gjennomført supplerende intervjuer og løpende dialog med virksomheten om detaljer knyttet til kostnadstallene. Videre har vi foretatt enkelte kontroller av sammenhengen i tallmaterialet.

Se for øvrig nærmere beskrivelse av kildedata i neste delkapittel.

Indeksjustering

Alle regnskapstall er indeksjustert i analysen. I den grad nominelle tall er benyttet, er dette kommentert eksplisitt i den enkelte sammenheng.

For samtlige kostnadselementer, unntatt for lønnskostnader, er SSBs konsumprisindeks benyttet i indekseringen, hvor indeks for 2008 er satt til 100.

For lønnskostnader er det utarbeidet egen indeks hvor 2008 er satt til 100. Som grunnlag for indeksen er det fra 2002 benyttet lønnsvekst for heltidsansatte i Staten¹. For årene før 2002 er det benyttet lønnsvekst for alle næringer².

Kontrafaktisk analyse

Ved beregningen av endringer i årlige driftskostnader har vi foretatt en forenklet kontrafaktisk analyse, hvor vi har beregnet totale driftskostnader per ansatt før flytting og multiplisert dette med antall ansatte etter flytting. Dette har blitt benyttet som beste estimat på hva driftskostnadene ville ha vært dersom flyttingen ikke hadde funnet sted. Vi forutsetter med andre ord at dagens antall ansatte ville ha vært det samme uavhengig av flyttingen. Videre

¹ Tabell: 04354: Gjennomsnittlig månedslønn for heltidsansatte i staten, etter kjønn og aldersgruppe

² SSB, 2003, Hansen og Skoglund; Økonomiske analyser 5/2003, tabell 3: Lønn per normalårsverk, nominelt og reelt. Gjennomsnitt for alle næringer. (<http://www.ssb.no/emner/08/05/10/oa/200305/skoglund.pdf>)

forutsettes det at totale driftskostnader per ansatt gir det mest hensiktsmessige bildet av reelle kostnader uavhengig av flyttingen.

Kildemateriale

Kostnadsanalysene tar utgangspunkt i tall fra Kystverket, som er innrapportert særskilt til vårt analyseformål. Virksomheten har selv stått for rapporteringen, herunder kvalitetssikring av grensedragning mellom drift og investeringer, og samsvar med regnskaper og budsjetter.

Vi har ikke foretatt revisjoner eller avstemminger av rapporterte kostnadstall. Vi har dog foretatt rimelighetsvurderinger og analytiske handlinger som kvalitetssikring. I tillegg har vi for enkeltelementer foretatt kontroll av sammenheng mellom rapporterte tall og grunnlagsmateriale, som spesifiserte regnskapsrapporter og tildelingsbrev. Dette grunnlagsmaterialet har også vært kilde til årsaksforklaringer og detaljer rundt kostnadselementer.

Kvalitetssikring av materialet har også blitt ivaretatt gjennom skriftlig og muntlig dialog med administrasjonen ved etaten, hvor konkrete problemstillinger har blitt diskutert.

Intervjuene som er gjennomført med Fiskeri- og kystdepartementet og ledelsen og administrasjonen ved Kystverket, er også benyttet som kilde til årsaksforklaringer og utdypende informasjon om de kostnadmessige effektene av flyttingen.

Kildemateriale oppsummert:

- Rapporterte kostnadstall i standardformat
- Detaljerte regnskapsrapporter (basert på bevilgningsregnskap)
- Tildelingsbrev
- Årsrapporter
- Dialog med administrasjonen
- Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet
- Intervjuer med ledelse og administrasjon ved virksomheten

4.3 Nærmere om metode for virkninger for tilflyttingsregionen

Statistikk om vertskommunene og regionene

Beskrivelse av regionenes situasjon før flytting er basert på statistikk fra SSB. I tillegg er en del tidsserier hentet fra statistikkdelen til Pandamodellen, blant annet tidsserier om demografi og sysselsetting. Statistikkdelen i Pandamodellen er produsert av SSB for Pandagruppen.

Statistikken er i hovedsak à jour per 31.12.07. At det ikke er gjengitt nyere statistikk skyldes at offisiell statistikk for 2008 ikke har vært tilgjengelig. Eneste ferskere tall er befolkningstall per 31.12.2008.

I figurene som viser sysselsettingen fordelt på de viktigste næringer, er grunnlaget gjennomsnitt for 2006 og 2007. Det kan være tilfeldige statistiske feil ved sysselsettingsstatistikk et enkelt år. Ved å velge gjennomsnitt for to år vil slike feil slå mindre ut.

Regionene

Beregningene er utført på regionsnivå. Det er etablert regioner med utgangspunkt i felles bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) etter Juvkvams definisjoner av regioner, men vi har justert skjønsmessig noen av regionene. Kommunene som skal inngå i en region, må ha en viss interaksjon med vertskommunen og bør utgjøre en minsteandel av regionens innbyggertall.

Siden Juvkvams definisjoner av BA-regioner tilsier at alle kommuner skal være med i en region og i kun én, kan det være at enkelte kommuner i en BA-region har liten pendling mot storkommunen eller mot verstkommunen for vår studie. Dersom kommunen samtidig utgjør en svært liten andel av regionens innbyggertall, er den av praktiske grunner utelatt fordi den anses å utgjøre en så liten andel av regionen at det kan antas at det ikke vil påvirke resultatet av modellberegningene. Kommuner med mindre enn 2 - 3 prosent av totale innbyggertall i regionen er utelatt.

Ved vurdering av om flere kommuner enn dem som inngår i BA-regionen skal være med, har vi særlig lagt vekt på inn- og utpendlingsandeler mot vertskommunen.

Definisjon av bo- og arbeidsmarkedsregioner bygger på en større senterkommune med omkringliggende kommuner. Dersom vertskommunen for en statlig utflytting ikke er en slik storby, kan det være uheldig å ikke se på andre kommuner i vertskommunens nedslagsfelt.

Modellberegninger

Modellberegningen av de regionøkonomiske virkninger er gjort ved hjelp av Panda modellsystem. Basert på nøkkeltall fra virksomhetene (bl.a. sysselsetting i årsverk og i antall personer, innkjøp av varer og tjenester totalt og fra regionen og pendlingstilbøyelighet hos de ansatte) beregnes totalt antall sysselsatte i regionen som følge av tilflyttingen.

Grunnlaget er et "konstruert" normalt driftsår etter flytting. Det vil si at vi har sett bort fra overgangsordninger som for eksempel tidsbegrenset pendling fra Oslo-området til tilflyttingsstedet og flytte- eller etableringskostnader på nytt sted. Vi har også forutsatt at alle stillinger er besatt noe som ikke alltid er tilfellet i en opptrappingsperiode.

Dagens situasjon representerer en situasjon der vi har forutsatt at virkningene har manifestert seg. Deretter har vi etablert en utviklingsbane med virksomheten og en utviklingsbane uten virksomheten. Referansebane med tilflytting etablert for årene 2008 til 2012. Vi har deretter gjennomført en simulering der vi har tatt bort den tilflyttede virksomheten fra og med 2008 og beregnet sysselsettingstall inkl. ringvirkninger for en situasjon uten virksomheten. Forskjellen mellom de to utviklingsbaner - etter fullt utslag av simuleringen - utgjør virkningen av flyttingen inkludert ringvirkninger. Bakgrunnsdataene presenteres kun for regionen, mens resultatene presenteres kort for både regionen og for vertskommunen.

Tilbudssidevirkninger

For å kartlegge om flyttingen har ført til andre regionale effekter som å gi ekstra stimulans til næringsklynger eller kompetansetiljøer er det gjennomført intervjuer både med virksomhetene og med regionale aktører. De regionale aktørene er valgt i samråd med virksomhetene selv.

4.4 Informasjonsinnhenting

Vi har innhentet data fra følgende kilder:

Informasjonsinnhenting	Tema
Skriftlig informasjonsinnhenting av fra eierdepartementene	Styringsdialogen for de aktuelle årene
Intervjuer med eierdepartementene	Styringsmessige forhold, måloppnåelse, menneskelige ressurser, kostnader, virkninger for tilflyttingsregionen
Skriftlig informasjonsinnhenting fra virksomhetene	Personaldemografi, kostnader, måloppnåelse, virkninger for tilflyttingsregionen
Intervjuer med virksomhetene	Styringsmessige forhold, måloppnåelse, menneskelige ressurser, kostnader, virkninger for tilflyttingsregionen
Intervjuer med brukere	Kvalitet i oppgaveløsingen
Regionale aktører	Virkninger for tilflyttingsregionen
Offentlig kilder	Rapporter, evalueringer, statsbudsjettet for hver enkelt virksomhet (Fagproposisjonen)

En oversikt over hvem vi har intervjuet hos Kystverket, eierdepartementet, brukerne og regionale aktører er tatt inn i et vedlegg til denne rapporten. I intervjuene har vi fokusert på både faglige virkninger/kvalitet i oppgaveløsningen og regionaløkonomiske virkninger. I forkant av intervjuene gikk vi grundig inn i tilgjengelig datamateriale og sentrale styringsdokumenter for hvert enkelt tilsyn. Intervjuene var semi-strukturerte med utgangspunkt i en intervjuguide.

Brukerundersøkelsen omfatter bedrifter, bransjeorganisasjoner og forbund som representerer tilsynsobjekter og andre som påvirkes av Kystverkets arbeid. Brukerne er i jevnlig kontakt med tilsynet, enten gjennom tilsyn og virksomhetsregulering, ved endringer i lov- og regelverk eller annen form for tilrettelegging og samarbeid. Brukerundersøkelsen ble gjennomført ved telefonintervjuer. De samme kvalitative spørsmålene ble stilt til én representant fra hver brukervirksomhet. Denne representanten var utpekt av virksomheten selv, med tanke på hvem som oftest er i kontakt med det respektive tilsyn eller direktorat. Det ble stilt spørsmål om endringer knyttet til flyttingen vedrørende tilsynets kompetanse, fokus og prioriteringer, effektivitet og kvalitet i arbeidet. Det ble gitt anledning til å kommentere forhold utover de temaer som naturlig var dekket av konkrete spørsmål. Betrachninger som anses relevante er inkludert i rapporten.

4.5 Metodiske forutsetninger og begrensninger

Det er gjennomført en svært omfattende evaluering i løpet av relativt kort tid (syv måneder). I løpet av denne tiden er det samlet inn en mengde kvalitative og kvantitative data som til dels har vært svært tidkrevende for tilsynene å fremskaffe.

Rammene for prosjektet har satt noen begrensninger i forhold hvor dypt vi har kunnet gå på noen av problemstillingene. Følgende momenter er viktig på å påpeke:

- Å måle hvordan virksomhetene løser oppdraget de er satt til og å vurdere grad av måloppnåelse før og etter flyttingen har vært svært utfordrende. Vi har ikke klart å fremskaffe tilstrekkelig med data på aktivitetsmål og virkningsanalyser. Vi har derfor vært nødt til å basere denne delen av evalueringen på en analyse av de instrumentene virksomhetene har til å løse oppdraget. Dette er en klar begrensning.
- Vi har prioritert å gjennomføre grundige intervjuer på ulike nivå i virksomhetene. Dette har gitt oss et godt grunnlag til å analysere og utdype de kvantitative dataene og drøfte forklaringsfaktorene. Vi har ansett det som svært viktig å få god innsikt i flytteprosessen, styringsdialogen og avstand til departement og tilsynsobjekt/brukere, bemanningssituasjonen, utfordringer knyttet til oppgaveløsningen, kostnader/driftssituasjon og andre endringer som har skjedd i flytteperioden. Vi har derfor ikke kunnet bruke så mye ressurser som ønskelig på intervjuer med brukerne. Det er gjennomført korte telefonintervjuer med et begrenset utvalg brukere. Følgelig er grunnlaget for å vurdere brukernes oppfatning, av virksomhetenes evne til å løse oppdraget noe begrenset.
- Det har vært svært utfordrende å fremskaffe data fra før og etter flyttingen. For flere av virksomhetene har disse dataene vært svært vanskelig tilgjengelig og en del av dataene har vært mangelfulle. Det har derfor vært nødvendig å bruke mye tid og ressurser på denne delen av datainnsamlingen.
- Bruken av innrapporterte regnskapstall har bydd på betydelige utfordringer, både for den rapporterende virksomhet og i selve analysen av tall og årsaksforklaringer. Dette skyldes bl.a. at data tilbake i tid er mangelfulle eller foreligger ikke, at det er mange "gråsoner" i forhold til grensdragningen mellom ulike kostnadselementer, som klassifiseringen av flyttekostnader versus driftskostnader og at virksomhetene har hatt til dels store endringer i oppgaver og organisasjon.
- Siden den komparative studien er en viktig del av oppdraget har vi begrenset datainnsamlingen til et nivå som alle virksomhetene har evnet å levere på. Det betyr at relevante data/analyser som enkelte virksomheter har hatt, ikke er tatt inn i evalueringen.
- Evalueringen er gjennomført kort tid etter flyttingen. Dette gjør de endelige og varige virkningene av flyttingen fortsatt er usikre. Det gjelder både for virkninger for organisasjonen, og for tilflyttingsregionen. I flytteperioden har virksomhetene jobbet med en rekke utfordringer internt i organisasjonene. Vårt inntrykk er at eventuelle regionale virkninger vil ta tid å utløse. Vi har derfor ikke prioritet å gjennomføre en

omfattende intervjuundersøkelse blant de regionale aktørene, men de viktigste aktørene som var på banen før flyttingen er intervjuet.

Alle caserapportene har vært til gjennomlesning og faktasjekk hos de aktuelle virksomhetene. Alle merknader som er kommet inn er tatt til følge. Faktasjekken omfatter både de kvantitative- og de kvalitative dataene som er innhentet.

5 BESKRIVELSE AV VIRKSOMHETEN

5.1 Oppdrag og virksomhetsområder

Kystverket (KV) er Fiskeri- og kystdepartementets etat for sjøtransport, sjøsikkerhet, havner og beredskap mot akutt forurensning. Kystverket arbeider aktivt for en effektiv og sikker sjøtransport gjennom å ivareta transportnæringens behov for fremkommelighet og effektive havner. Kystverket forebygger og begrenser skadeeffektene ved akutt forurensning, og medvirker til en bærekraftig utvikling av kystsonen.

Kystverket ledes av kystdirektøren. Kystverkets hovedkontor er Kystverkets styringsorgan, som mottar oppdrag fra Fiskeri- og kystdepartementet, og fordeler dem til de operative enhetene: regionene. Hovedkontoret ligger i Ålesund, men består i tillegg av en beredskapsavdeling, som ligger i Horten. Kystverket er organisert i fem regioner med regionkontor i Arendal, Haugesund, Ålesund, Kabelvåg og Honningsvåg.

De fem regionkontorene har ansvaret for den daglige driften av lostjenesten og arbeid med farleder og navigasjonsinstallasjoner, inkludert fyr, i sine geografiske områder. Regionene utøver myndighet etter havne- og farvannsloven, samt losloven med tilhørende forskrifter og deler av forurensningsloven. Hvert regionkontor har i tillegg et kompetansesenter som jobber med særskilte fagfelt på vegne av Hovedkontoret. For eksempel er los og sjøtrafikkentraler lagt til Haugesund, det planfaglige er lagt til Arendal (delvis pga nærhet til Oslo), hovedlageret for fyr og merker er lagt til Ålesund, Kabelvåg er byggherrefunksjonen for etaten, IKT og oljevernberedskap er lagt til Horten, mens deler av økonomiforvaltningen er lagt til Honningsvåg. Regionkontoret i Ålesund er ikke samlokalisert med hovedkontoret i Ålesund.

Kystverket Rederi fungerer som en intern entreprenør med sine 11 arbeidsfartøy. Fartøyene brukes til nybygging, vedlikehold og drift av fyrstasjoner, lykter, lanterner og faste og flytende merker langs kysten. Fire av rederiets båter inngår også i den statlige beredskapen mot akutt forurensning.

5.2 Målene for virksomheten

Virksomhetens mål og strategier er inndelt i følgende seks hovedområder.

Sikker seilas: Kystverket skal arbeide for et balansert og moderne sjøsikkerhetssystem tilpasset trafikkgrunnlag, teknologi og naturgitte forhold, samarbeide med andre offentlige og private virksomheter som opererer på tilgrensende områder, samt delta i internasjonalt arbeid for å påvirke og iverksette overnasjonale løsninger.

Rent miljø: Kystverket skal ha et miljøperspektiv i alle aktiviteter, en beredskapsorganisasjon som utnytter samlet kapasitet og kompetanse som sikrer kort responstid ved uønskede hendelser. Beredskapsorganisasjonen skal samarbeide med eksterne aktører om å gjennomføre opplæringstiltak og realistiske øvelser for å være best mulig forberedt på å håndtere aksjoner.

Fra vei til sjø: Kystverket skal ivareta sjøtransporten i Nasjonal Transportplan og arbeide for at havnene blir effektive transportknutepunkter, ha tilsyn med havnenes oppfølging av krav og informere om forventninger som stilles, og sørge for at internasjonale sikkerhetskrav etterkommes med minst mulig belastning for sjøtransporten.

Livskraftige kystsamfunn: Kystverket skal ha et aktivt forhold til og delta i kystsoneplanlegging, styrke de aktive fiskerihavnene, avhende ikke-aktive fiskerihavner samt ivareta kystkulturen i planbehandling og gjøre den synlig og tilgjengelig for publikum.

Kvalitet i alle ledd: Kystverket skal forvalte regelverk og utøve tjenester med høy kvalitet og servicegrad nær brukerne og videreutvikle styrings- og kvalitetssystemer slik at virksomheten forankres i gjeldende politiske føringer, mål og strategier. Arbeidsgiverrollen skal tydeliggjøres og etatens kompetanse heves og videreutvikles gjennom rekruttering, opplæring og lederutvikling.

Alltid til stede: Kystverket skal benytte elektroniske og nettbaserte verktøy som effektiviserer og øker tilgjengeligheten til Kystverkets tjenester, ha døgnkontinuerlig forvaltning og overvåkings- og beredskapstjeneste, samt være synlig og tydelig i samfunnsdebatten i saker som omhandler Kystverkets ansvarsområder.

5.3 Flyttehistorien

Kystverket ble flyttet til Ålesund før den store runden med utflytting som ble vedtatt i 2003. Det ble gitt en svært kort flytteperiode, noe som førte til at hensynet til fremdrift i mye større grad ble styrende for gjennomføringen.

Per 1. januar 2002 var Kystdirektoratet etablert med hovedkontor i Ålesund, og ny organisasjon ble gjort gjeldene. Etter 1. mars 2002 var det fortsatt 33 fast ansatte og 16 vikarer på engasjement med kontoradresse i Oslo. Per 1. mars 2003 skulle all aktivitet i Oslo være avvirket.

Kystverket var preget av store utfordringer i forkant av beslutningen om flytting, knyttet til svak økonomistyring og subkulturer mellom de tre opprinnelige enhetene. I Stortingsmelding 13 (2000-2001) "Om organiseringen av Kystverket" ble det blant annet fremmet ønske om å etablere Kystverket som en forvaltningsbedrift, og det var Stortinget som krevde flytting. Fiskeri- kystdepartementet gir uttrykk for at en gjennom flytteprosessen også ønsket å styrke Kystverket i tråd med omtalen i ovennevnte Stortingsmelding.

En del av etatsoppgavene som ble ivaretatt ved hovedkontoret i Oslo ble flyttet til regionene. Av de 94 årsverkene som var i Oslo, ble kun 40 flyttet til Ålesund - resten ble fordelt til kompetansesentrene ved regionkontorene. Det innebar at tidligere hovedkontoroppgaver ble lagt til kompetansesentrene. Dette skyldes bl.a. behovet for å opprettholde virksomheten i flytteperioden. Dette gjorde at fagpersonene ved hovedkontoret fikk flere mulige områder å flytte til. Hovedfokus var å sikre at man holdt aktiviteten oppe under flytteprosessen.

5.4 Endringer som har funnet sted samtidig med flyttingen

Kystverket har gjort en omfattende organisatorisk endring etter 2000 og den ble gjennomført i forbindelse med utflyttingen. Fra 1.1.2002 ble det i hver av de 5 distriktene (regioner nå) opprettet sentre på de ulike fagområdene. Sentrene ble tilført oppgaver og årsverk fra det

som da het Kystdirektoratet. Organisatorisk styres sentrene av hver sin distriktssjef (regiondirektør nå) og utfører utredningsarbeid/har spisskompetanse på sine områder.

Den doble desentraliseringen som fant sted samtidig som flyttingen har i stor grad påvirket utviklingen i Kystverket, og det foreligger en egen evaluering av denne foretatt av Møreforskning i 2008³

Av endringer i oppgaver så har økte krav til terrorsikring påvirket virksomhetene. Havnesikkerhet er ikke en stor del av virksomheten, men den er ny og viktig.

Kystverket overtok i 2003 ansvaret for oljevernberedskap fra SFT. Beredskap mot akutt forurensning hadde sitt hovedsete i Horten ved overtakelsen 1.1.2003 og har fortsatt det. Organisatorisk er de en avdeling i Kystverket (Hovedkontoret).

³ Møreforskning 2008, Rapport 0803. "Når nasjonale oppgaver løses regionalt – Om Kystverkets desentraliserte organisasjonsform. Dag Magne Berge, Ingunn Gjerde, Lars Rønhovde, og Turid Aarseth.

DEL I: VIRKNINGER FOR ORGANISASJONEN

6 KOSTNADER

6.1 Kortsiktige effekter

Som nevnt i kap. 4.2 består analysen av kortsiktige effekter av en vurdering av flyttekostnadene (engangskostnadene) som har påløpt i forbindelse med flyttingen. I forkant av analysearbeidet forventet vi å finne at disse er i tråd med tildelte flyttemidler, men at det også har påløpt kostnader som har blitt dekket inn over ordinære driftsbudsjetter. Mest interessant er det imidlertid å sammenholde de samlede flyttekostnadene med de potensielle innsparingene i driftskostnadene for å se totaløkonomien i flytteprosjektet. Dersom det var en målsetting for flyttingen at den skulle være kostnadseffektiv for etaten isolert sett, kunne ikke flyttekostnadene være større enn at de kunne forsvares av reduksjonen i driftskostnadene.

Rapporteringen fra Kystverket viser at flyttekostnadene har påløpt i årene 2001-2008 og beløper seg totalt til kr. 127,7 mill. i 2008-kr. (indeksjusterte tall)⁴ og kr. 115,6 mill. nominelt. Administrasjonen opplyser at tildelingen i forbindelse med flyttingen var på kr. 114,2 mill. nominelt. Flyttekostnadene viser således noe merforbruk i forhold til hva Kystverket har rapportert som flyttetildeling.

Bruken av flyttemidler fremgår av Tabell 6-1, som er et sammendrag av Kystverkets rapporterte flyttekostnader.

Tabell 6-1 Flyttekostnader etter tiltak (nominelle tall)

Tiltak	MNOK	Andel
Kostnad lokaler inkl. energi og brensel (ca. 50/50 ombygging Ålesund og husleiekostnader Oslo)	51,3	44 %
Ventelønn	16,2	14 %
Fremmede tjenester (konsulenter, kontortjenester m.m.)	13,8	12 %
Verktøy, inventar som ikke skal aktiveres	8,8	8 %
Lønnskostnader	7,0	6 %
Rekruttering og arbeidsmarkedstiltak	4,6	4 %
Diverse reiser, møter og kurs	4,2	4 %
Videokonferanseutstyr	2,9	2 %
Servere	2,4	2 %
Kontorkostnader	2,1	2 %
Frakt og transport	1,0	1 %
Øvrig	1,5	1 %
Totale flyttekostnader	115,6	100 %

Nær halvparten av flyttekostnadene relaterer seg ifølge Kystverkets administrasjon, til kostnader knyttet til lokaler, hvor brorparten av disse kostnadene påløp allerede i 2002.

⁴ Flyttekostnadene er justert i tråd med SSBs offisielle KPI til 2008-tall

Omtrent halvparten av lokalkostnadene knytter seg til ombygging av nye lokaler i Ålesund, hvor det ifølge administrasjonen var behov for å gjøre en del tilpasninger av lokalene for å tilfredsstille Kystverkets behov. De har videre opplyst at den andre halvparten av lokalkostnadene refererer seg til husleiekostnader i Oslo. Kystverket skal ha vært bundet av en langtidskontrakt for lokalene i Oslo, som de først fikk forhandlet seg ut av i 2006. De lyktes ikke med fremleie av lokalene ifølge administrasjonen.

Rapporteringen fra Kystverket viser at de også har hatt betydelige kostnader til ventelønn for ansatte som ikke flyttet med til Ålesund, og som heller ikke fikk seg ny jobb i Oslo. Disse kostnadene har beløpt seg til kr. 16,2 mill. ved utgangen av 2008, jf. Tabell 6-1, og det er fortsatt noen få personer som hever ventelønn. For 2008 utgjorde ventelønnen kr. 2,1 mill.

Fremmede tjenester utgjør kr. 13,8 mill., jf. Tabell 6-1, og består ifølge administrasjonen av diverse kostnader til konsulenter, kontortjenester, entreprenørtjenester, samt noen vikarer og engasjementer.

Verktøy og inventar som ikke skal aktiveres, utgjør kr. 8,8 mill., jf. Tabell 6-1. Dette er ifølge administrasjonen kostnader knyttet til innredning av de nye lokalene, hvor inventar og hardware utgjør en stor andel. Administrasjonen opplyser at det stort sett ble investert i nytt inventar og at man ikke flyttet med vesentlige verdier i inventar og lignende fra Oslo.

Representanter for Fiskeri- og kystdepartementet ga i intervjuer uttrykk for at flytteprosessen ikke ble økonomisk optimal, blant annet på grunn av kort gjennomføringstid. De opplyste at det korte tidsrommet medførte utfordringer med hensyn til å få til en økonomisk optimal flytteprosess.

6.2 Langsiktige effekter

I innledningen til analysen av kortsiktige effekter skrev vi at de langsiktige besparelsene i driftskostnadene helst bør kunne forsvare flyttekostnaden. I utgangspunktet bør man også kunne forvente at flyttingen av Kystverket ut av Oslo vil legge til rette for reduserte driftskostnader. Eksempelvis er lønnsnivået og lønnspresset generelt høyt i Oslo sammenliknet med andre regioner. Kvadratmeterprisen for leie av lokaler er også høye i Oslo. På den andre side vil man måtte forvente økte utgifter til reising når man velger en mindre sentral lokalisering. Dog utgjør reisekostnadene en så marginal andel av totale kostnader at de neppe vil få vesentlig effekt. Lønnskostnadene utgjør den største andelen av kostnadene og vil derfor i stor grad være avgjørende for hvorvidt totale driftskostnader reduseres. Med forventningene om lavere lønnskostnader og lavere kostnader til lokaler vil man derfor kunne forvente at totale driftskostnader er redusert, i hvert fall i forhold til antall ansatte.

På bakgrunn av at det er den delen av Kystverkets virksomhet som lå i Oslo, som er flyttet, er det denne delen av virksomheten som er analysert. Denne virksomheten omfatter Hovedkontorfunksjonen. Kystverket har i rapporteringen tatt høyde for ansatte ved direktoratet som er flyttet ut til regionkontorene. Overflyttingen av ansatte fra SFT er holdt utenfor i analysen.

Kystverket har ikke klart å fremskaffe regnskapstall for denne delen av virksomheten for perioden før flyttevedtaket. De har kun rapportert tall for årene 2006-2008. Følgelig lar det

seg ikke gjennomføre og foreta en analyse av de langsiktige kostnadmessige effektene av flyttingen.

Under presenteres årlige driftskostnader⁵ for Kystverket etter flytting:

Tabell 6-2 Årlige driftskostnader etter flytting

Driftskostnader	Kystverket Ålesund (2002)			
	Før	Etter	Endring	%
(TNOK)				
Lønn		30 046		
Husleie		5 198		
Reise		4 600		
Kompetanseheving		3 405		
Øvrig		11 389		
Sum driftskostnader		54 637		

Nedenfor følger en tabell med enkelte nøkkeltall for situasjonen etter flytting.

Tabell 6-3 Nøkkeltall etter flytting

Nøkkeltall	Kystverket Ålesund (2002)			
	Før	Etter	Endring	%
(NOK)				
Driftskostnader pr ansatt		1 024 449		
Lønnsutgifter pr årsverk		587 594		
Husleie pr kvm		2 009		
Husleie pr ansatt		97 464		
Reisekostnader pr ansatt		86 258		

Fiskeri- og kystdepartementet har som tidligere nevnt, gitt uttrykk for at prosessen nok ble noe dyrere enn optimalt. Kystdirektøren bekreftet også at virksomheten ikke har spart på noe i forbindelse med denne prosessen. Driftskostnadene per ansatt er i det øvre sjiktet i forhold til andre virksomheter vi har analysert, men nivået kan ikke sies å være unormalt høyt.

Ingen av de intervjuede har gitt signaler som tilsier at det skulle være vesentlige endringer i det relative lønnsnivået. Kystdirektøren trakk også fram at Kystverket hadde et relativt lavt lønnsnivå i Oslo. Lønnsutgifter per årsverk er på linje med hva vi har sett hos øvrige virksomheter vi har analysert. Vår analyse av utviklingen i personell og kompetanse i kapittel 6 indikerer at Kystverket er tilnærmet fullt oppbemannet og at det ikke er vesentlige endringer i kompetanse- eller ansiennitets sammensettingen. Vi har derfor ingen indikasjoner på at lønnskostnadene vil utvikle seg vesentlig annerledes enn for sammenliknbare virksomheter.

Ledelsen i Kystverket mener selv at de ikke har billige lokaler. Dette bekreftes også av vår analyse, hvor de har totale husleieutgifter på nærmere kr. 100.000,- per ansatt. Dette er klart over nivået for de øvrige virksomhetene vi har analysert. Husleiekostnader på kr. 2.009,- per

⁵ Driftskostnadene er indeksjustert til 2008-tall. Se eget kapittel om metode for detaljer om benyttede indekser.

kvadratmeter, jf. Tabell 6-3, er ikke fullt så høyt relativt til de andre, men de ligger også her i det øvre sjiktet.

I forhold til reisekostnader har både departementet og ledelsen ved Kystverket gitt klart uttrykk for at disse har økt markant, og at de har høye reisekostnader generelt. Det påløper betydelige reisekostnader både ved besøk ved regionkontorene og ved møter i departementene. Sammenliknet med de øvrige virksomhetene vi har analysert, fremstår også reisekostnadene per ansatt som noe høye.

6.3 Samlet vurdering

Kystverket har ikke kunnet rapportere kostnadstall for perioden før flytting for den delen av virksomheten som har blitt flyttet. Vi kan derfor i begrenset grad uttale oss om utviklingen i de årlige driftskostnadene. Intervjuene indikerer imidlertid at kostnadene sannsynligvis har økt som følge av flyttingen. Sammenholdt med øvrige analyserte virksomheter fremstår også deler av kostnadsbasen som noe høy, særlig husleierelaterte kostnader.

Flyttekostnadene på kr. 127,7 mill. indeksjustert synes å ha blitt disponert i tråd med tildelingen. Flyttekostnadene har særlig relatert seg til konkrete lokalrelaterte kostnader, samt lønns- og kompensasjonsutgifter.

7 PERSONELL OG KOMPETANSE

I dette kapitlet vil vi belyse følgende problemstillinger:

- Hvor står virksomhetene i forhold til å være fullt oppbemannet på den nye lokasjonen?
- Har det oppstått noen varige endringer i forhold til virksomhetenes rekrutteringsgrunnlag?
- Hvor stor har utskiftingen av personell vært?
- Hvilke konsekvenser har det hatt for kompetansegrunnlaget i virksomheten?
- Hva er kjennetegnene ved bemanningen før og etter flytting?
- Har der skjedd endringer i turnover før og etter flytting?
- Endres kjønnsfordeling i organisasjonen ved flytting?
- Har flyttingen hatt direkte innvirkning på arbeidsmiljø og sykefravær?

Et helt sentralt spørsmål i vurderingen av virkninger for organisasjonen er hva som har skjedd med personell og kompetanse i de utflyttede virksomhetene. Det første vi vil se på er den totale bemanningssituasjonen nå neste 8 år etter flyttevedtaket, og ikke minst hvor de sto i forkant av flyttevedtaket. I tillegg er det viktig å få frem hva som var av relevant kompetanse i de regionene de flyttet til. Ved flytting ut av Oslo lå det en forventning om at man ville få en mer stabil bemanning, med mindre turnover. Det er situasjonsbestemt om det er bra med høyere/lavere turnover i en organisasjon. Ved en såpass omfattende relokalisering av en virksomhet som tilsynene har vært igjennom, er det forventet at man får en økt turnover for en periode. Et viktig spørsmål er om turnover reetablerer seg på et mer optimalt nivå enn det organisasjonen hadde før flytting.

Flyttingen innebærer endring av arbeidssted for de ansatte og at familie og nettverk blir berørt. Hvor mange som ville flytte med, og graden av utskifting av personell var et betydelig usikkerhetsmoment. Virkningene for organisasjonen vil være avhengig av om man lykkes i å beholde folk i en overgangsperiode og hvor mange som må nyrekrutteres.

Ved stor utskifting av personell kan man også forvente store endringer i organisasjonsdemografien. For å vurdere virkningen for organisasjonen vil vi se på endringer i et utvalg indikatorer og vurdere betydningen av disse i forhold til om virksomhetene har midlertidige eller varige endringer i forutsetningene for å løse sine oppgaver.

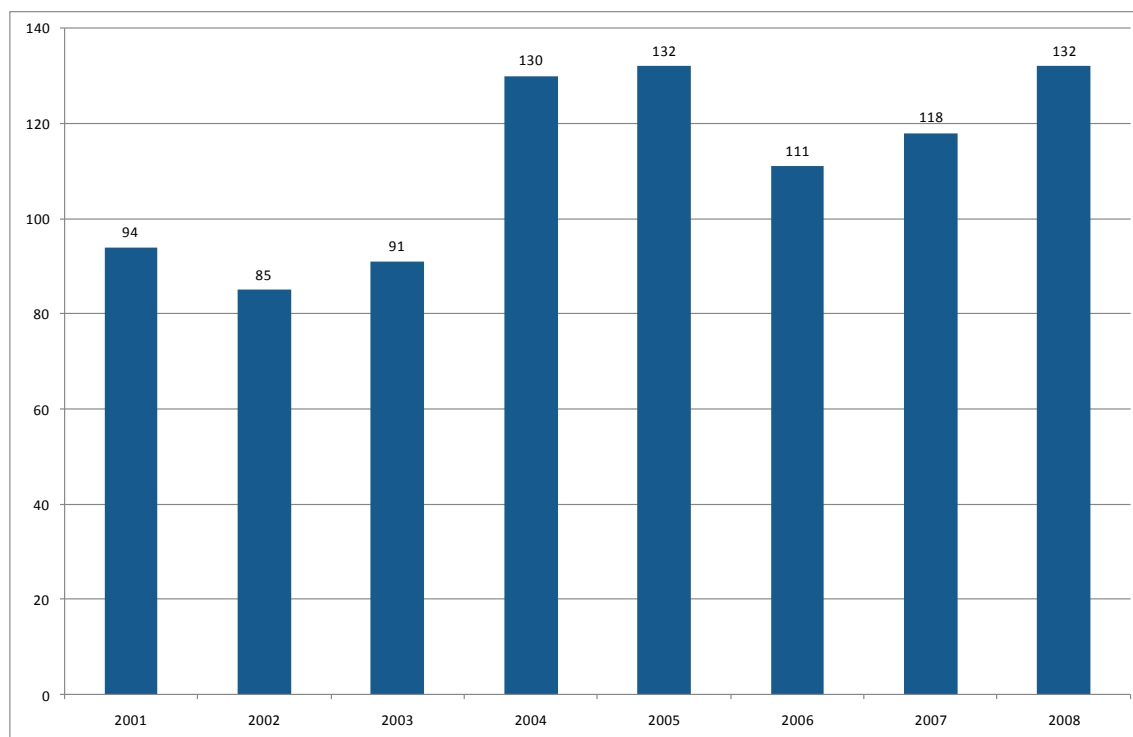
Gjennomføring av en omfattende flytteprosess samtidig som man skal opprettholde den daglige virksomheten kan forventes å gi ekstra belastninger for ledelse og de ansatte. Har virksomhetene evnet å ivareta arbeidsmiljøhensyn underveis, eller har ekstra belastningene gitt seg utslag som har gått ut over muligheten til å løse oppgavene. Vi har primært sett på sykefravær og andre forhold som påvirker arbeidsmiljøet for å vurdere dette. Utfordringen på dette punktet er å isolere hva som er flytte relatert og hva som har med andre forhold å gjøre.

Våre vurderinger av endringer i personell og kompetanses virkninger for organisasjonene er oppsummert i kapittel 7.6 Figurene som presenteres er basert på analyser av innhentede personaldata. Kvalitative data er innarbeidet i våre kommentarer til figurene. Der hvor det er våre informanternes egne vurderinger som trekkes frem referer vi til enkeltvirksomheter, men ikke enkeltpersoner.

7.1 Antall ansatte

Av Figur 7.1 ser vi at det pr 1. januar 2001 var 94 ansatte ved Kystverkets hovedkontor i Oslo. I 2009 hadde antall ansatte ved hovedkontoret vokst til 132. Dette innebærer en økning på 40 prosent.

Figur 7.1 Antall ansatte pr 1. januar (2001-2009)



Av stillingene i Kystverket i Oslo ble 40 overført til hovedkontoret i Ålesund, 40 til kompetansesentrene og 10 til IKT-avdelingen i Horten. Deretter har økningen i antall stillinger vært sterkest ved hovedkontoret i Ålesund, hvor det nå er 61 stillinger. Videre er det 59 stillinger ved kompetansesentrene og 10 stillinger i IKT-avdelingen i Horten⁶.

⁶ Som det framgår av

Tabell 7-1 gir dette et samlet antall ansatte i 2008 på 130. Det er 2 mindre enn det som framgår av Figur 7.1. Av tidsmessige årsaker har det ikke vært mulig å oppdatere Figur 7.1.

Tabell 7-1 Antall ansatte i Kystverkets hovedkontorfunksjon

	2001	2009
Kystverket i Oslo	94	-
Hovedkontoret i Ålesund	-	61
Kompetansesentrene	-	59
Horten - IKT	-	10
Sum	94	130

Kystverket opplyser at rekrutteringen har vært krevende, men at de er fullt oppbemannet. Dette underbygges av Fiskeri- og kystdepartementet. Departementet opplyser også at flyttingen har vært noe lettere å håndtere som følge av den desentraliserte oppgavedelingen gjennom at regionkontorene ble gitt spesialoppgaver. Bakgrunnen er at Kystverket derigjennom har rekruttert relativt få pr region – kompetansesentrene har fra 7 til 12 ansatte. Den tyngste rekrutteringsjobben har vært i Ålesund – hvor Kystverkets hovedkontor har 61 stillinger.

Kystverket ble gitt en svært kort flytteperiode, og den organisatoriske løsningen de valgte med opprettelsen av kompetansesentrene anses å ha medvirket sterkt til at det var mulig å oppbemanne så raskt. Videre vil vi påpeke at Kystverket også har vært i en spesiell situasjon, fordi en ved kompetansesentrene i stor grad har rekruttert internt, dvs fra eget regionsapparat.

I Ålesundsregionen⁷ er det høgschooler, maritim klynge, Norwegian Center Of Expertise Maritime (NCE Maritime), Statens vegvesen og andre statlige etater det er mest naturlig å rekruttere fra. Kystverket bidrar til å øke antall arbeidsplasser hvor en etterspør kompetanse på høgschool og universitets nivå. Det bidrar totalt sett til at regionen blir mer attraktiv og at virksomhetene slik har gjensidig nytte av hverandre ved at de er komplementære i etterspørselen etter kompetanse, samtidig som de i ulik grad også vil konkurrere om den samme kompetansen. Det har vært en god rekrutteringssituasjon for økonomisk og administrativt personell, men noe mer krevende for teknisk personell. Spesielt er det en utfordring å få tak i nautikere som skal jobbe med forvaltningsoppgaver.

7.2 Utskifting av personalgruppen

Det er som nevnt 132 ansatte i Kystverkets hovedkontor pr 1. januar 2009. I Tabell 7-2 gis en oversikt over hvor disse hadde arbeidssted før de kom til Kystverkets hovedkontor, enten i Ålesund eller på et kompetansesenter. (De ansatte i Horten – som har enten oljevernberedskap eller IKT som arbeidsfelt – er utelatt fra oversikten.)

Vi ser at kun 9 prosent ved kompetansesentrene var ansatt i Kystverket i Oslo. Videre kommer 49 prosent av de ansatte ved kompetansesenter fra et regionkontor. Det innebærer at 42 prosent av dagens stab ved kompetansesentrene er rekruttert eksternt, etter flyttingen i 2001.

⁷ Vi har ikke hatt anledning til å undersøke rekrutteringsgrunnlaget ved regionkontorene.

For hovedkontoret i Ålesund kommer kun 13 prosent fra Kystverket i Oslo. Videre er 2 prosent rekruttert fra et regionskontor. Det innebærer at 85 prosent av staben ved hovedkontoret i Ålesund er rekruttert eksternt og etter flyttingen i 2001.

Tabell 7-2 Dagens ansatte i Kystverkets hovedkontor - forrige arbeidssted

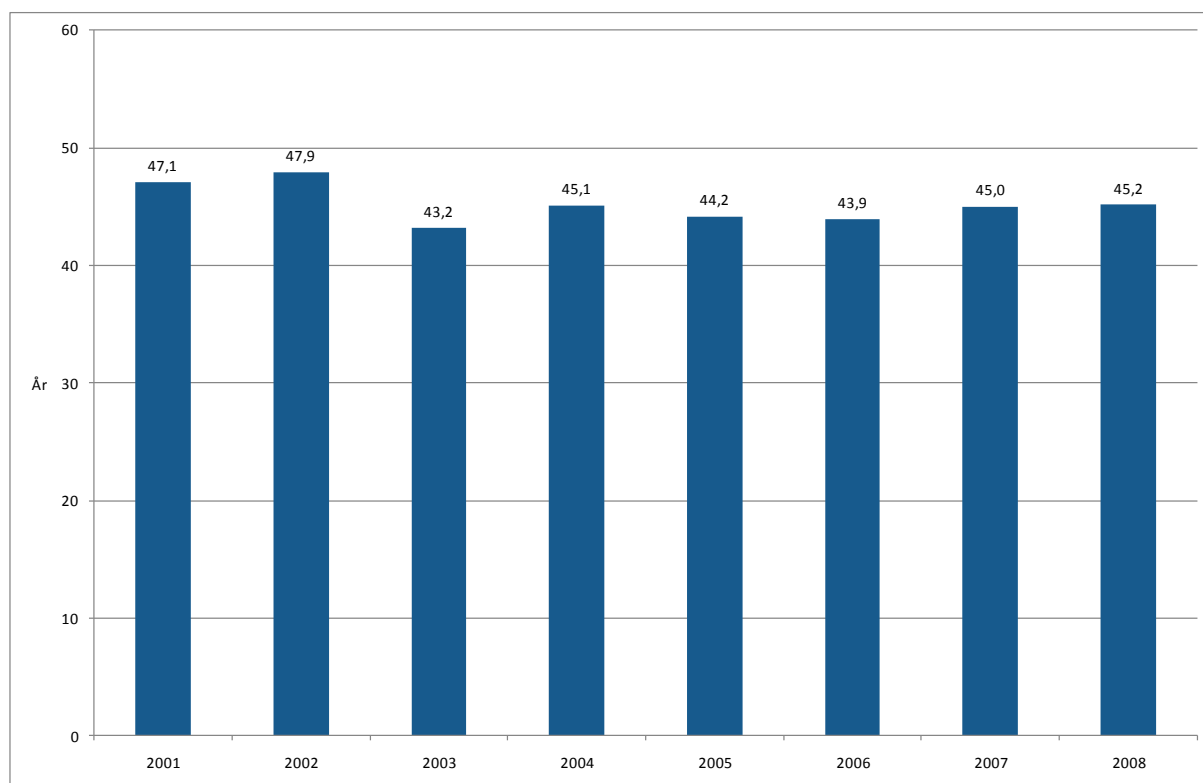
	Kompetanse- senter	Hovekontor Ålesund	Samlet
Kystverket i Oslo	9 %	13 %	11 %
Kystverkets regioner	49 %	2 %	25 %
Eksternt	42 %	85 %	64 %

Samlet sett er 90 prosent av dagens stab i hovedkontorfunksjonen i Kystverket rekruttert etter flyttingen i 2001. Av disse er 25 prosent rekruttert fra Kystverkets regioner og 64 prosent er rekruttert eksternt.

7.3 Kjennetegn ved bemanningen

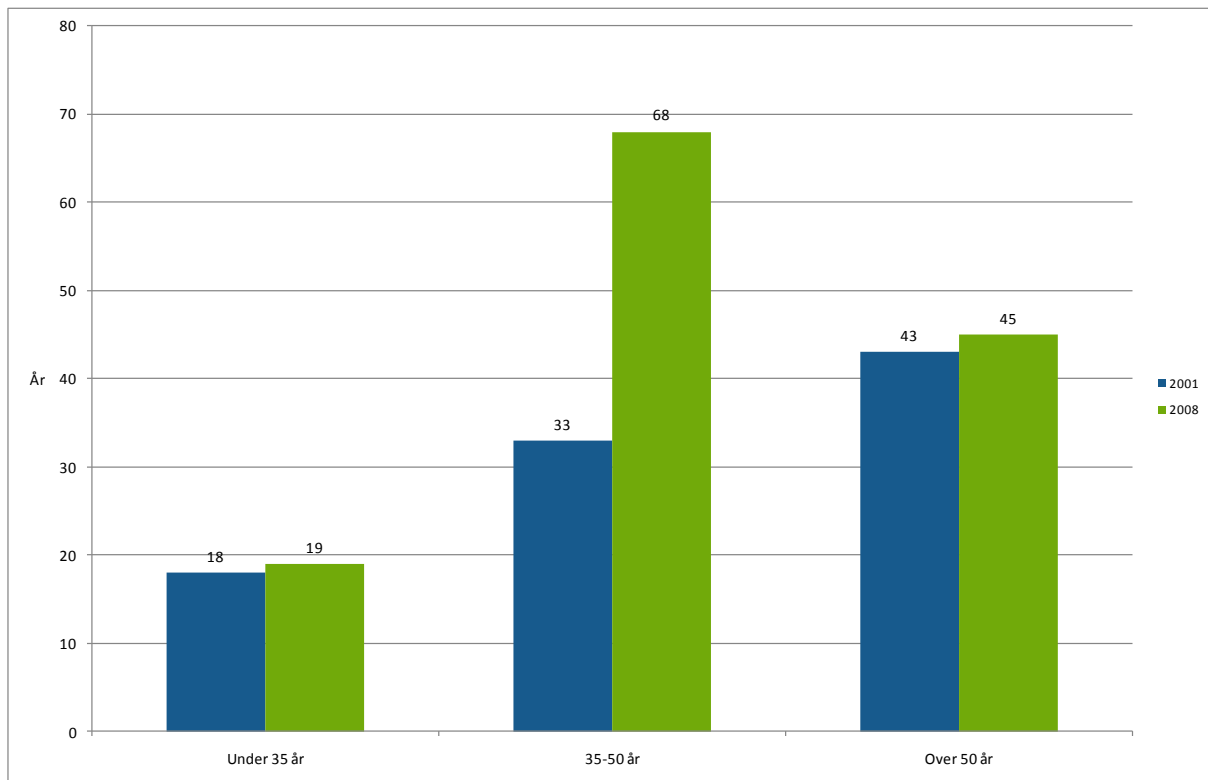
Gjennomsnittsalderen har gått ned med 2 år fra før flyttingen, til 45,2 år i 2008, men Kystverket har fortsatt et relativt høy aldersnitt.

Figur 7.2 Utviklingen i gjennomsnittsalder pr 1.1 2001-2008



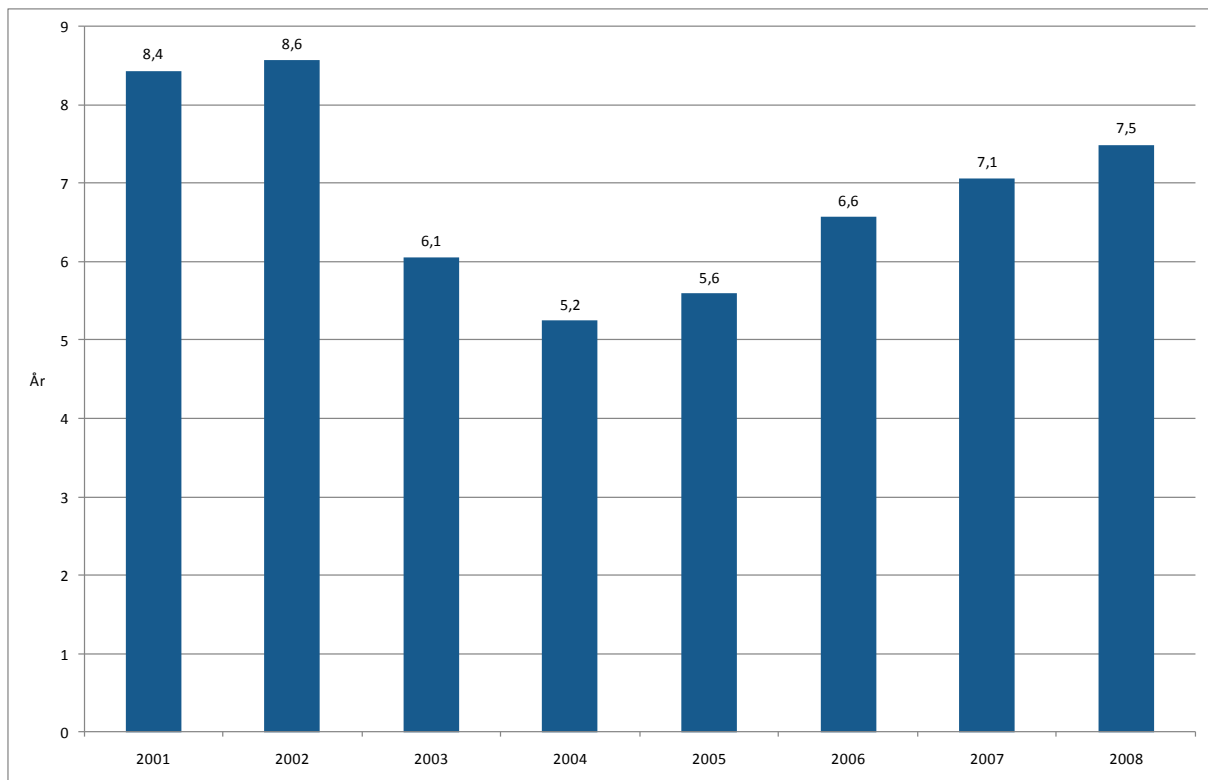
Utvikling i alderssammensetningen fra 2001 til 2008 kan tyde på at det ikke har vært så stort innslag av nyutdannede ved oppbemanningen på de nye lokasjonene. Gruppen mellom 35-55 år har økt mest, og at gruppen over 50 år er relativt stabil kan være et uttrykk for at en har rekruttert fra eget regionsapparat og at en del av seniorenne ble med til de nye lokasjonene.

Figur 7.3 Alders sammensetning 1.1.2001 og 1.1.2008



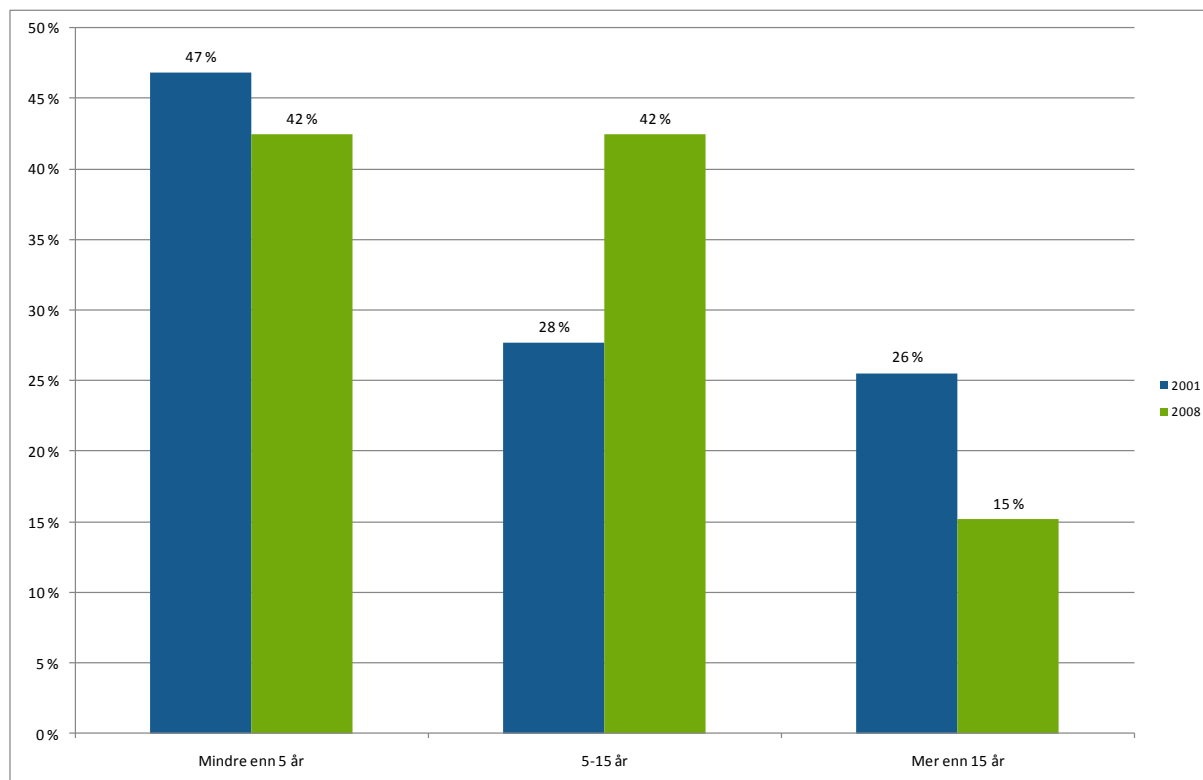
Vi ser også at ansienniteten er på vei oppover i perioden etter flyttingen, men den er fortsatt lavere enn den var før flyttingen. Dette til tross for at de som er rekruttert fra eget regionsapparat tar med seg lang ansiennitet inn i hovedkontorfunksjonen. Kystverket var sårbare i perioden rett etter flytting, i forhold til spesialkompetanse, erfaring og kunnskap om forvaltningspraksis i organisasjonen.

Figur 7.4 Ansiennitet i Kystverket (for de som er rekruttert fra eget regionsapparat er samlet ansiennitet i Kystverket tatt med)



Ansatte med 5-15 års erfaring er på mange måter en bærebjelke i forhold til spesialkompetanse i de fleste virksomheter. Vi ser at Kystverket var sårbare også før flyttingen ved at hele 47 prosent av de ansatte hadde mindre enn 5 års ansiennitet, men gruppen med mer en 5 års ansiennitet var likevel i overvekt. Rett etter flyttingen hadde Kystverket bare 15 ansatte med 5-15 års erfaring. Nå ser vi at denne andelen har gått betraktelig opp og ligger på samme nivå med gruppen med kort erfaring. Gruppen med mer en 15 års erfaring har gått fra 26 prosent før flyttingen til ca 15 prosent i dag. Det har nå gått 7 år siden den fysiske flyttingen av Kystverket og de ser ut til å ha lyktes med å få en hensiktsmessig sammensetning mht spesialkompetanse og nye medarbeidere som kan støtte seg på disse. Kystverket har som nevnt hatt en spesiell rekrutteringssituasjon i og med at 25 prosent av staben ved hovedkontoret er rekruttert fra eget regionsapparat. Ser en på hovedkontoret i Ålesund separat, er situasjonen en annen. Her er 85 prosent av staben rekruttert eksternt etter flyttevedtaket. Det innebærer at staben der trolig har vesentlig mindre erfaring enn staben ved kompetansesentrene.

Figur 7.5 Andel ansatte fordelt på ansiennitets kategorier 1.1.2003 og 1.1.2008



Kystverket har ikke systematisk oversikt over turnover for flytteperioden, men det var en stabil personalgruppe i Oslo med beskjeden turnover og det preger også situasjonen i Ålesund.

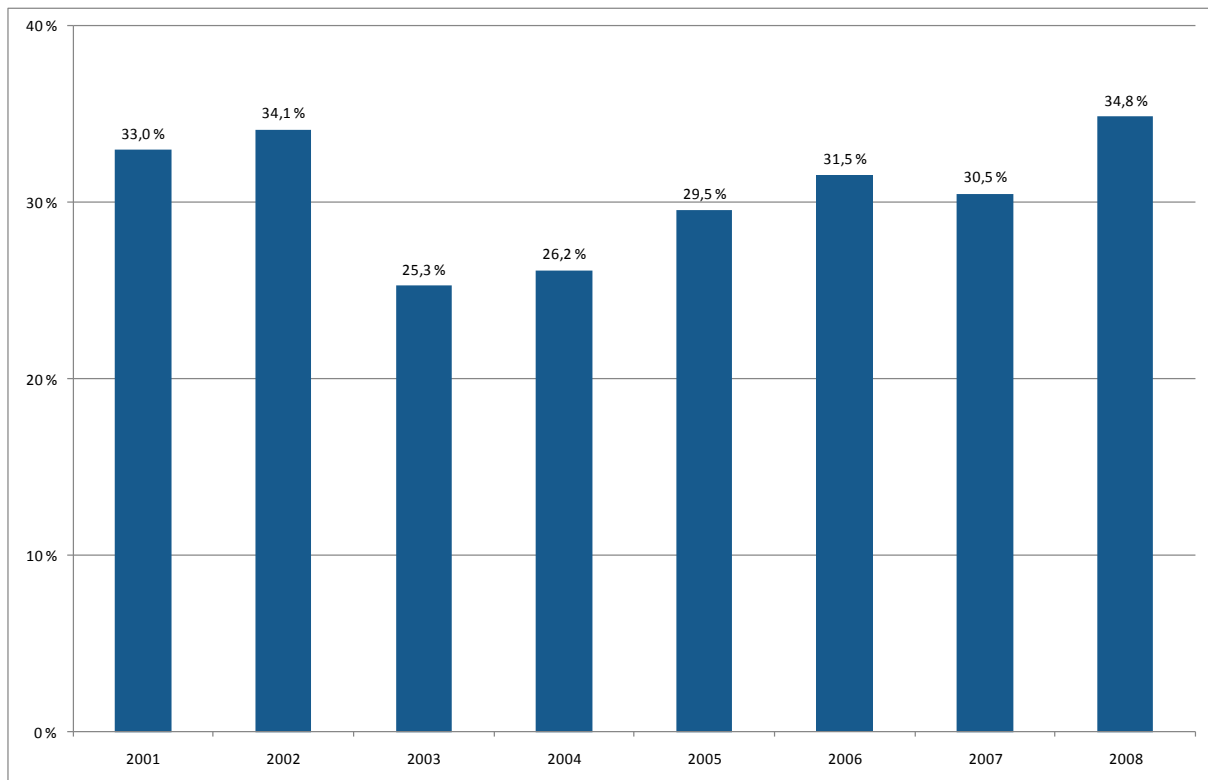
Kystverket gir uttrykk for at turnover er størst blant de unge. De siste årene har det vært lekkasje til maritim sektor, men Kystverket har også rekruttert fra denne sektoren i samme periode. Videre har det vært en viss utskifting av jurister, hvor noen har gått til lokalt næringslivet og noen har flyttet.

Kystverket understreker også at det lå an til et generasjonsskifte i Kystverket selv om man hadde blitt i Oslo. Kystverket har lyktes med å rekruttere kvinnelige jurister og administrativt personale, men for teknisk fagpersonale har det vært vanskelig. Det blir en del "enmannskompetanse" ved hovedkontoret, og det er en av ulempene med veldig desentralisert organisasjon.

7.4 Kjønnfordeling

Kystverket har tradisjonelt vært en mannsdominert arbeidsplass, men i perioden etter flyttingen har dette endret seg noe for hovedkontoret og kompetansesentrene. Etter flyttingen var Kystverket færre kvinner, men de har lyktes i å rekruttere inn nye og kvinneandelen er nå marginalt høyere enn den var i Oslo. Kystverket er fortsatt en mannsdominert arbeidsplass.

Figur 7.6 Kvinneandel pr 1.januar i angitt år.



7.5 Sykefravær og arbeidsmiljø

Kystverket gjennomfører årlig HMS undersøkelser etter flyttingen, og fysisk arbeidsmiljø har vært meget bra. På det psykososiale har det vært etterspurt mer planlegging, og forutsigbarhet. I starten var Kystverket preget av pendlere. Det er vanskeligere å bygge miljø når det er mange pendlere og nyansatte.

Det foreligger HMS-undersøkelser for perioden 2004 – 2007.

Vi har ikke hatt tilgang til oversikt for sykefravær for hele perioden.

7.6 Samlet vurdering

Kystverket har økt bemanningen betraktelig i hovedkontorfunksjonen

Hovedkontoret i Ålesund har økt noe mer enn kompetansesentrene. En mulig forklaring kan være arbeidsfordelingen mellom hovedkontoret i Ålesund og kompetansesentrene. En bestiller - utfører modell krever en viss balanse i kunnskapen, hvor hovedkontoret har det overordnede ansvaret, mens kompetansesentrene sitter på mye av den operative kunnskapen. En fortsatt sentralisert organisasjon i Oslo kunne gitt mindre vekst, men også mindre nærhet til virksomhetene i regionene.

Desentralisert utflytting gjorde rekrutteringen lettere for Kystverket

Den doble desentraliseringen Kystverket valgte som modell ved utflyttingen fra Oslo har med stor sannsynlighet påvirket rekrutteringssituasjonen i positiv retning. Man bygde videre på eksisterende kunnskap ved regionkontorene samtidig som en samlet sett fikk en større

rekrutteringsbase. Det ville trolig vært atskillig mer krevende å få på plass bemanningen i Ålesund om alle fagstillingene man hadde i Oslo ble flyttet til ett sted.

Økonomisk og administrativ kompetanse har vært lettere tilgjengelig enn den tekniske fagkompetansen

Ålesundsregionen hadde ikke mange tilsvarende statlige virksomheter, og Kystverket har fremstått som en attraktiv arbeidsplass for personer med økonomisk og administrativ kompetanse. Det har vært tøff konkurranse i den maritime næringen, og det har vært vanskeligere å få tak i teknisk personell som egner seg til de spesialiserte forvaltningsoppgavene som Kystverket skal løse.

Kystverket har fått på plass det kritiske mellomsjiktet av medarbeidere med spesialkompetanse og erfaring

Kystverket flyttet allerede i 2002, og vi ser at de i 2003 hadde veldig få med mellom 5-15 års ansiennitet og mange med mindre en 5 års ansiennitet. I 2008 har dette endret seg, og det viktige mellomsjiktet av medarbeider som har erfaring og spesialkompetanse innenfor Kystverkets fagområder er betraktelig styrket. En viktig årsak i at Kystverket har lykket med dette er at 25 prosent av den samlede staben i hovedkontorfunksjonen er rekruttert fra regionskontorene, og at de dermed har rekruttert personell med betydelig ansiennitet i organisasjonen.

8 KVALITET I OPPGAVELØSINGEN

8.1 Avstanden til brukerne

Nærhet til bransjen har flere dimensjoner med hensyn til virkninger for virksomhetens forutsetninger for å nå sine mål. Den viktigste er trolig at virksomhetene i saksbehandlingen har behov for kontakt med bransjen. Dette kan være knyttet til kontroller, inspeksjon, etterforskning eller inngrep. Ikke minst vil det gjelde når virksomheten regulerer gjennom informasjon og dialog med bransjen, for å komme fram til forståelser eller avtaler knyttet til hvordan regelverk skal tolkes og etterleves. Det å flytte lengre bort fra bransjens organisasjoner og møtesteder representerer i denne forbindelse en ulempe.

På den annen siden kan det å være lokalisert nær bransjeaktørene innebære visse utfordringer, da det kan skape for tette bånd til bransjen som kan gå utover virksomhetenes integritet. En må spørre seg hvilken form for nærhet som kan skape slike bånd. I Oslo var virksomhetene svært tilgjengelige for både bransjeorganisasjoner, næringsaktører og politikere. Når en virksomhet flytter til en region hvor det er mange aktører innenfor den bransjen de regulerer, oppstår potensielt en annen form for bånd. I teorien kan en se for seg at den statlige virksomheten får større nærhet til utfordringene til denne delen av bransjen, fordi de får mer informasjon, og fordi arbeidstakere i større grad veksler mellom å arbeide for den statlige virksomheten og de private aktørene. Dette kan vri fokuset mot en region, noe som kan være et problem ift til at alle de utflyttede virksomhetenes har en nasjonalt fokus. På den annen side må en i denne sammenhengen også huske på at Oslo har den største næringstettheten i landet. Det samme argumentet kan gjøre seg gjeldende der.

Endelig vil det trolig være slik at bransjeorganisasjonene opplever at de statlige virksomhetene er mindre tilgjengelige nå enn før flytteevedtaket, fordi utskiftningen av personell har vært så stor. Bransjene har trolig bygget opp et visst kontaktnett i de aktuelle statlige virksomhetene. I og med at så mange har sluttet i virksomhetene som følge av flyttingen – vil bransjen trolig oppleve at virksomhetene er mindre tilgjengelige enn de ellers ville vært.

Kystverket har som nevnt flyttet til 6 forskjellige lokaliteter. Dette representerer en utfordring i seg selv for de som skal ha kontakt med virksomheten. Bransjen gir uttrykk for at Kystverket er blitt mindre tilgjengelig fordi de framstår som mer fragmentert. Videre gir bransjen uttrykk for en viss bekymring mht til at Kystverket får for sterkt fokus på tilflyttingsregionen.

8.2 Avstand til eierdepartementet

Kystverket gir uttrykk for at forholdet til Fiskeri- og kystdepartementet tidligere har vært preget av en omfattende detaljstyring, men at det ifm flyttingen er blitt en mer hensiktsmessig avstand. Det har samtidig med flyttingen – og spesielt de siste årene – funnet sted en formalisering av kontakten mellom departementet og Kystverket. Før var det mye uformell kontakt, som gjorde det vanskelig å holde oversikt over Kystverkets samlede oppdrag.

I følge Kystverket har oppfølgingen av etaten (utover økonomiske forhold) verken før eller etter flyttingen vært basert på et etablert styringssystem. En baserer seg på mål- og resultatstyring, men er ikke i mål med et godt system enda. Riksrevisjonen har hatt stort fokus på dette for hele statsforvaltningen – så vi går ut fra at dette er en utvikling som ville

funnet sted uansett. Men det er likevel grunn til å tro at flyttingen og den desentraliserte organiseringen til hovedkontoret har skapt ekstra fokus på dette.

Vi vil også peke på at selv om flyttingen som sådan ikke har ført til endringer i forholdet mellom departement og etat, kan den geografiske avstanden etter hvert innebære endringer av forholdet. Betydningen av geografisk lokalisering for forholdet mellom departement og etat har tidligere ikke vært gjenstand for forskning i Norge. En ny forskningsartikkel - *"Agencification and Location: Does Agency Site Matter?"* – går imidlertid grundig inn på dette⁸. Analysen omfatter et stort antall etater, hvorav noen er lokalisert i Oslo og noen andre steder i landet. De dimensjonene som er studert er etatenes autonomi, i hvilken grad det har innflytelse på beslutninger og hvor god koordineringen mellom etat og departement er. I artikkelen konkluderes det med at etatenes geografiske lokalisering ikke har betydning for forholdet mellom departement og etat.

På bakgrunnen av våre intervjuer med virksomhetene og den omtalte forskningsartikkelen konkluderer vi med at flyttingen ikke har ført til endringer i forholdet mellom Kystverket og eierdepartementet. Videre konkluderer vi med at det ikke er grunn til å forvente at den økte avstanden vil føre til slike endringer på sikt.

8.3 Organisatoriske forhold

Det er en sentral utfordring for Kystverket å finne en god balanse mellom hovedkontorfunksjonen i Ålesund og kompetansesentrene.

Fiskeri- og kystdepartementet gir uttrykk for at den desentraliserte organiseringen har gjort Kystverket mindre sårbar både i flytteperioden og i driftsfasen.

Kystverket gir uttrykk for at det fortsatt har visse utfordringer i forhold til hvordan denne organisering fungerer. For at en bestiller-utfører modell skal fungere godt, er det viktig at det er et visst styrkeforhold mellom bestiller og utfører. Slik vi har forstått det er det fortsatt en del uavklarte tema her. Vi har ikke hatt mulighet til å gå mer detaljert inn på dette – men konstaterer at det er for tidlig å konkludere med hensyn til hvor effektivt den desentraliserte hovedkontorfunksjonen vil fungere. Dette understrekes også av en rapport fra Møreforskning⁹ som har vurdert den desentraliserte hovedfunksjonen til Kystverket, hvor det heter:

"En bærende problemstilling i denne analysen er spørsmålet om Kystverket har samordningsproblemer. Bakgrunnen for dette fokuset er at den desentraliserte organisasjonsformen fra 2002 må antas å stille Kystverket overfor særlig utfordringer knyttet til fragmentering og oppsplitting."

Videre viser gjennomgangen av personell og kompetanse i Kapittel 6 at 9 prosent ved kompetansesentrene var ansatt i Kystverket i Oslo. Videre kommer 49 prosent av de ansatte ved kompetansesenter fra et regionskontor. Det innebærer at 42 prosent av dagens stab ved kompetansesentrene er rekruttert eksternt, etter flyttingen i 2001.

⁸ Morten Egeberg og Jarle Trondal, 2009: *Agencification and Location: Does agency site matter?*

⁹ Møreforskning, Rapport 0803: Når nasjonale oppgaver løses regionalt. Om Kystverkets desentraliserte organisasjonsform (side 83).

For hovedkontoret i Ålesund kommer 13 prosent fra Kystverket i Oslo. Videre er 2 prosent rekruttert fra et regionskontor. Det innebærer at 85 prosent av staben ved hovedkontoret i Ålesund er rekruttert eksternt og etter flyttingen i 2001.

Det betyr at kompetansesentrene har en vesentlig mer erfaren stab enn hovedkontoret. Vi finner derfor at en styrking av hovedkontoret i Ålesund ift kompetansesentrene er en viktig utfordring for Kystverkets hovedkontorfunksjon.

8.4 Hovedinntrykk fra departement, virksomhet og brukere

Kystverket gir uttrykk for at de kompetansemessig minst er oppe på det nivået en var på i Oslo. Når så få ble med åpnet det for å gjøre store endringer. Det hadde vært vanskeligere og tatt lengre tid i Oslo. Kystverket opplyser videre at de ikke har hatt særlige problemer med å få rekruttert riktige fagfolk. Det vanskeligste er å finne nautikere som skal gjøre administrativt arbeid. Juristene har styrket Kystverket på formelle forvaltningskompetanse, og det jobbes mye med samhandling mellom avdelinger.

Brukernes inntrykk er at Kystverket i forbindelse med flyttingen har mistet noe nøkkelkompetanse og erfaring, og at det har vært noen utfordringer knyttet til å få dette på plass igjen. Næringen mener imidlertid at nyrekruttering kan ha hatt positiv effekt ettersom det har gitt mer spredning i alderssammensetningen, og at dette har ført til en mer åpen og aktiv tilnærming til utvikling og endring. Inntrykket blant aktørene er at den juridiske avdelingen har blitt mer aktiv enn tidligere samt at planavdelingen har fått bedre kapasitet. Generelt er derimot inntrykket at produktiviteten er uendret, men at nivået på kostnadene, som også fordeles på færre brukere, har blitt høyere. Over tid mener noen imidlertid at hovedkontorets plassering i Ålesund kan gi en positiv effekt i det at flere som rekrutteres har kjennskap til sjøen. På kort sikt er oppfatningen at dette ikke har hatt noen effekt, men at ansatte i Kystverket nå i større grad enn tidligere er fra samme sted. Representanter for næringen mener at kyst-Norge som helhet dermed i mindre grad er representert og at dette får konsekvens i variabel forståelse for regionenes ulike problemstillinger.

9 SAMLET VURDERING – VIRKNINGER FOR ORGANISASJONEN

På bakgrunn av analysene av personell/kompetanse, kostnader og andre forhold av betydning for oppgaveløsingen, finner vi at Kystverket har like gode eller bedre forutsetninger for å løse sine oppgaver i sin nåværende form – enn det ville hatt om det hadde blitt værende i Oslo. Vi bygger dette på følgende forhold:

- Kystverkets hovedkontor var før flyttingen fra Oslo til 6 forskjellig lokaliteter i en noe presset situasjon med til dels sterk kritikk av måten virksomheten løste sine oppgaver på. Det var således en hovedmålsetting å heve kvaliteten i oppgaveløsingen. Kystverket fikk svært kort tid til gjennomføre flyttingen – og den desentraliserte modellen som ble valg var muligens en forutsetning for å holde seg innenfor denne.
- Personell – og kompetansemessig har Kystverket minst like gode forutsetninger for å nå sine mål i dag som de hadde før flyttingen. Den doble desentraliseringen som Kystverket valgte som modell ved utflyttingen fra Oslo har med stor sannsynlighet påvirket rekrutteringssituasjonen i positiv retning. Man bygde videre på eksisterende kunnskap ved regionkontorene. Videre har det at Kystverkets hovedkontor er spredd på 6 forskjellige steder ført til at det har en vesentlig større rekrutteringsbase enn om det hadde flyttet samlet til Ålesund.
- Kystverket flyttet allerede i 2001, og vi ser at de i 2003 hadde veldig få med mellom 5-15 års ansiennitet, og mange med mindre en 5 års ansiennitet. I 2008 har dette endret seg, og det viktige mellomstjiktet av medarbeider som har erfaring og spesialkompetanse innenfor Kystverkets fagområder er betraktelig styrket. Videre er bemanningen i hovedkontorfunksjonen økt med 40 prosent (oljevernberedskap er ikke medregnet).
- Ved kompetansesentrene er 42 prosent av staben rekruttert eksternt og etter flyttingen i 2001. Ved hovedkontoret i Ålesund er hele 85 prosent av staben rekruttert eksternt og etter flyttingen i 2001. Det betyr at kompetansesentrene har en vesentlig mer erfaren stab enn hovedkontoret. Vi finner derfor at en styrking av hovedkontoret i Ålesund ift kompetansesentrene er en viktig utfordring for Kystverkets hovedkontorfunksjon.
- Ålesundsregionen hadde ikke mange tilsvarende statlige virksomheter, og Kystverket har fremstått som en attraktiv arbeidsplass for personer med økonomisk og administrativ kompetanse. Det har vært tøff konkurranse i den maritime næringen og det har vært vanskeligere å få tak i teknisk personell som egner seg til de spesialiserte forvaltningsoppgavene som Kystverket skal løse.
- Kystverket har ikke kunnet rapportere kostnadstall for perioden før flytting for den delen av virksomheten som har blitt flyttet. Vi kan derfor i begrenset grad uttale oss om utviklingen i de årlige driftskostnadene. Intervjuene indikerer imidlertid at kostnadene sannsynligvis har økt som følge av flyttingen. Sammenholdt med øvrige analyserte virksomheter fremstår også deler av kostnadsbasen som noe høy, særlig husleierelaterte kostnader.

DEL II: ANALYSE AV VIRKNINGER FOR TILFLYTTINGREGIONEN

10 REGIONALØKONOMISKE VIRKNINGER

I dette kapittelet vil vi belyse følgende problemstillinger:

Har flyttingen av Kystverket bidratt til:

- Ringvirkninger ved at virksomheten kjøper varer og tjenester lokalt?
- Økt befolkningsutvikling i regionen?
- Å gi regionene flere statlige arbeidsplasser og flere arbeidsplasser for personer med høyere utdanning?
- Å stimulere næringslivet i regionen ved at næringsklynger er blitt forsterket eller at ny virksomhet er etablert?
- Virkninger for høyskoler, universiteter eller andre fagmiljøer i regionen?
- Eventuelle andre virkninger for regionen?

For å kunne gjøre en vurdering av hvilken regionaløkonomisk betydning flyttingen har hatt for tilflyttingsregionene er det sentralt å se på regionene før flytting. Hvordan har befolkningsutviklingen vært de siste årene før flyttingen? Hvordan har sysselsettingsutviklingen vært? Hva med næringsstruktur og grad av offentlige arbeidsplasser? Hvordan er utdanningsnivået i regionen i forhold til landsgjennomsnittet? Interaksjon med andre regioner ved at folk pendler inn og ut av regionen? Dette er relevante data som tas med i vurderingen av effektene av flyttingen og til å forklare forskjeller mellom de ulike regionene som er berørt av flyttingen av de syv statlige virksomhetene som er med i den samlede evalueringen.

Flyttingen av Kystverket har betydd at regionene er blitt tilført nye arbeidsplasser, både direkte i virksomhetene og som ringvirkninger som følge av at virksomhetene kjøper varer og tjenester i regionen. I antall arbeidsplasser er virksomhetene i mange tilfeller ikke et dominerende tilskudd til tilflyttingsregionen, men denne typen statlige arbeidsplasser er ofte mangelfulle i mange regioner. Flyttingen kan også bety at ektefeller blir med "på lasset" og dermed at regionen blir tilført verdifull arbeidskraft.

Regionale aktører i tilflyttingsregionene jobbet aktivt for å få lokalisert statlige virksomheter i sin region. Det var forventninger om at etableringen ville bidra til knoppskyting av ny næringsvirksomhet, at virksomhetene kunne forsterke allerede etablerte næringsklynger og at høyskoler og universitet kunne utnytte samarbeidet med et stort kompetansemiljø i en statlig virksomhet. I tillegg var omdømme- og statusaspektet også viktig.

I dette kapittelet gir vi en beskrivelse av regionen både før og etter flytting. Analysene er basert på kvantitative data fra Kystverket med hensyn til sysselsetting og innkjøp av varer og tjenester, samt en rekke intervjuer i Kystverket og blant regionale aktører. Kystverket flyttet til Ålesund i løpet av 2002 og 2003.

10.1 Beskrivelse av Ålesundsregionen

Ålesundsregionen består av kommunene i Bo- og arbeidsregionen (BA-regionen) Ålesund og består i tillegg til Ålesund av Ørskog, Sykkylven, Skodje, Sula, Giske og Haram.

10.1.1 Innbyggertall og befolkningsutvikling

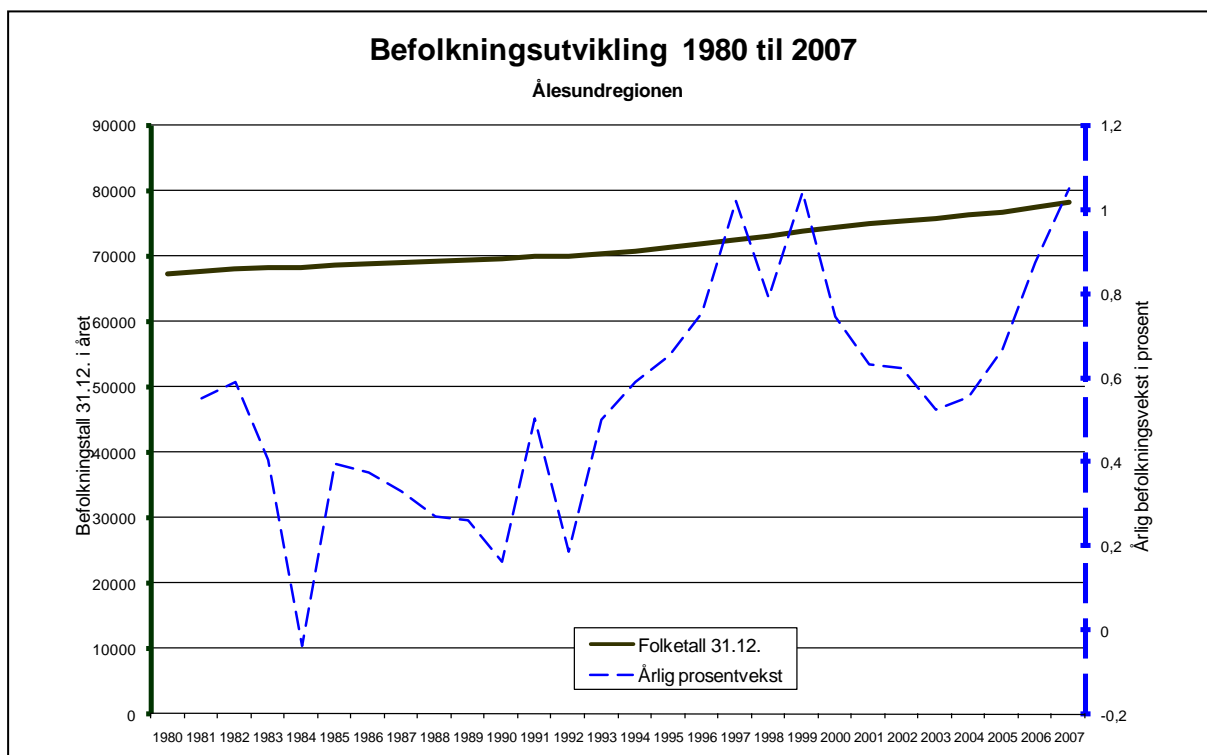
Ålesund utgjør drøyt halve regionens folketall og vel 60 prosent av sysselsettingen. De øvrige kommunene utgjør fra 3 til 11 prosent av folketallet i regionen.

Tabell 10-1 Ålesundsregionen, innbyggertall og sysselsetting 01.01.2008.

Ålesundsregionen	Innbyggertall	Andel av regionens innbyggertall	Sysselsetting	Andel av regionens sysselsetting
1504 Ålesund	41833	53 %	25484	62 %
1523 Ørskog	2119	3 %	909	2 %
1528 Sykkylven	7491	10 %	4005	10 %
1529 Skodje	3750	5 %	1130	3 %
1531 Sula	7626	10 %	2618	6 %
1532 Giske	6777	9 %	2402	6 %
1534 Haram	8617	11 %	4351	11 %
Regionen	78213	100 %	40899	100 %

Den årlige befolkningsveksten var stigende fram til 1999 før den falt betydelig på begynnelsen av år 2000. De seinere årene har folketilveksten økt til samme nivå som i 1999 – ca 1 prosent. Regionen har nå 78 000 innbyggere hvorav 42 000 i Ålesund kommune. Figur 10.1 under viser utviklingen i folketallet i regionen fra 1980 til 2007 (31.12.07).

Figur 10.1 Befolkningsutvikling i Ålesundsregionen 1980 til 2007



10.2 Utdanningsnivå i regionen

22 prosent av innbyggerne over 16 år i regionen har høyere utdanning, 19 prosent har kort høyere utdanning og 3,1 prosent har lang høyere utdanning. Landsgjennomsnittet er på 19,1 prosent for kort høyere utdanning og 5,7 prosent for lang høyere utdanning. Regionen har altså samlet lavere andel innbyggere med høy utdanning enn landsgjennomsnitt. Særlig er andelen lav på lang høyere utdanning. Ålesund kommune har noe høyere andel med høy utdanning enn landsgjennomsnitt. Det skyldes andelen med kort utdanning som er høyere enn landsgjennomsnitt, mens andelen med lang høyere utdanning er lavere enn landsgjennomsnitt.

Utdanningsnivået vises som andel av befolkningen over 16 år og deres høyeste fullførte utdanning. Tabell 10-2 under viser status for kommunene i Ålesundsregionen.

Tabell 10-2 Andel av befolkningen 16 år og over etter høyeste utdanning

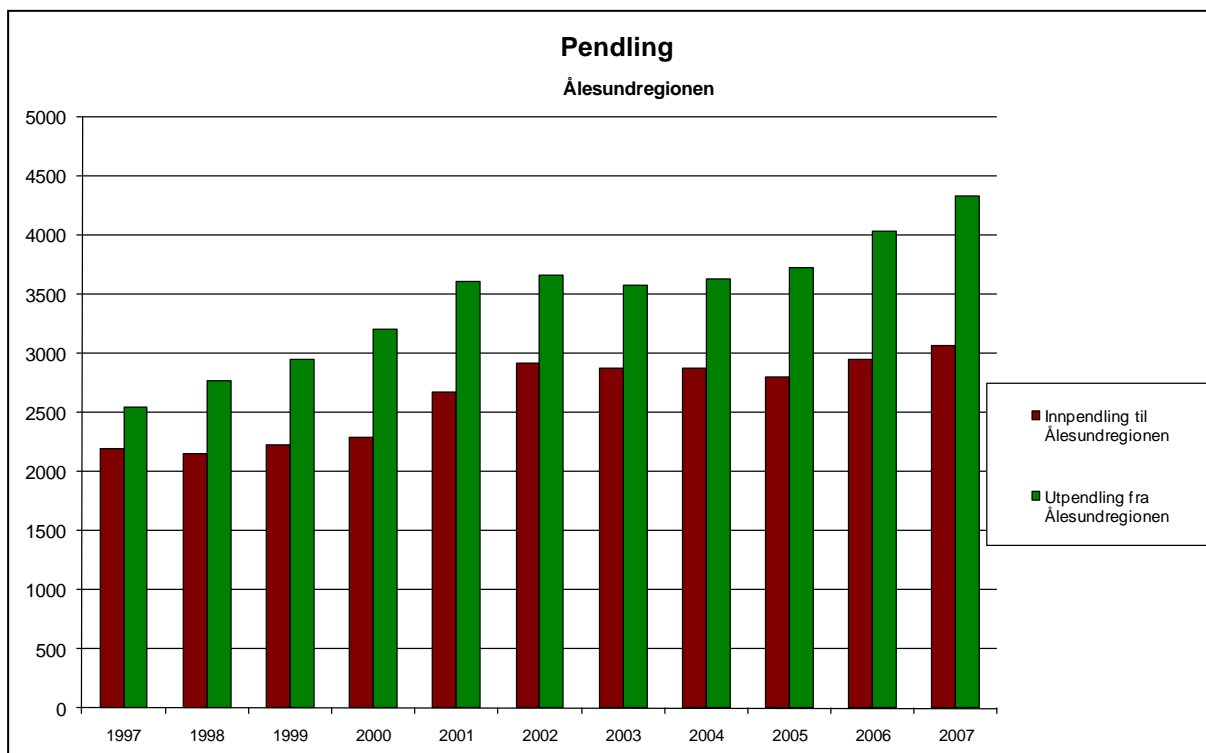
Kommune	Andel høyere utdanning- kort	Andel høyere utdanning- lang	Andel høyere utdanning- i alt
1504 Ålesund	21,5 %	4,2 %	25,6 %
1523 Ørskog	19,5 %	3,4 %	22,9 %
1528 Sykkylven	15,5 %	1,5 %	17,0 %
1529 Skodje	17,5 %	2,1 %	19,6 %
1531 Sula	17,0 %	1,7 %	18,8 %
1532 Giske	16,3 %	1,7 %	18,0 %
1534 Haram	13,7 %	1,6 %	15,4 %
Ålesundsregionen	19,0 %	3,1 %	22,0 %

10.2.1 Inn og utpendling til regionen

Regionen har netto utpendling på 1300 personer. Det er netto pendling fra omegnskommunen til Ålesund, men relativt liten pendling internt mellom de øvrige kommunene.

Både innpendling og utpendling til/fra regionen har økt de siste 10 årene. Innpendlingen har imidlertid økt mest. Pendling er definert som ulikhet mellom registrert bostedskommune og arbeidsplassens lokalisering.

Figur 10.2 Pendlingsoversikt Ålesundsregionen



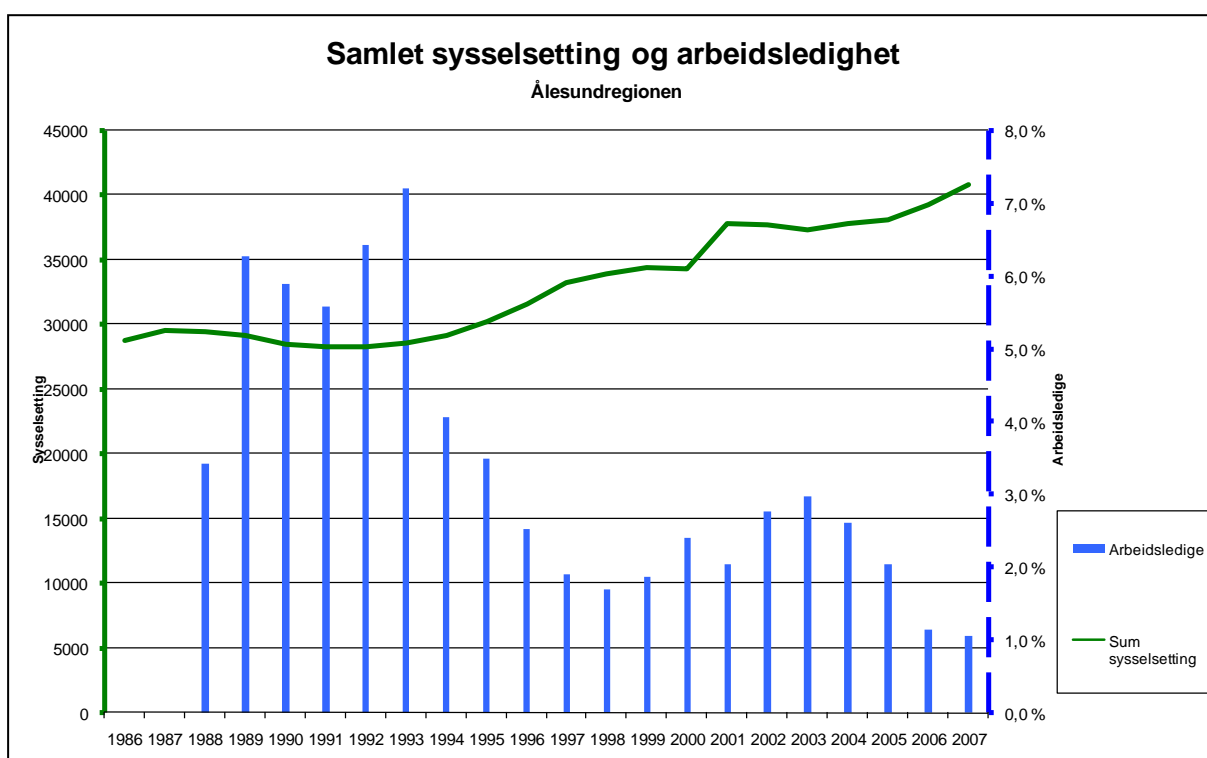
10.2.2 Utvikling i sysselsetting og arbeidsledighet

Arbeidsledigheten i Ålesundsregionen har stort sett fulgt konjunktursvingningene de siste årene, med en topp fra 1989 til 1993 og en ny, noe mindre topp rundt 2003. De siste årene har ledigheten gått ned og lå i 2006 og 2007 på under 1,5 prosent. Også i 2008 var ledigheten svært lav.

Sysselsettingen har økt siden begynnelsen av 90-tallet. På grunn av den sterke høykonjunktoren vi nå har lagt bak oss, har sysselsettingen økt kraftig de siste 2-3 årene.

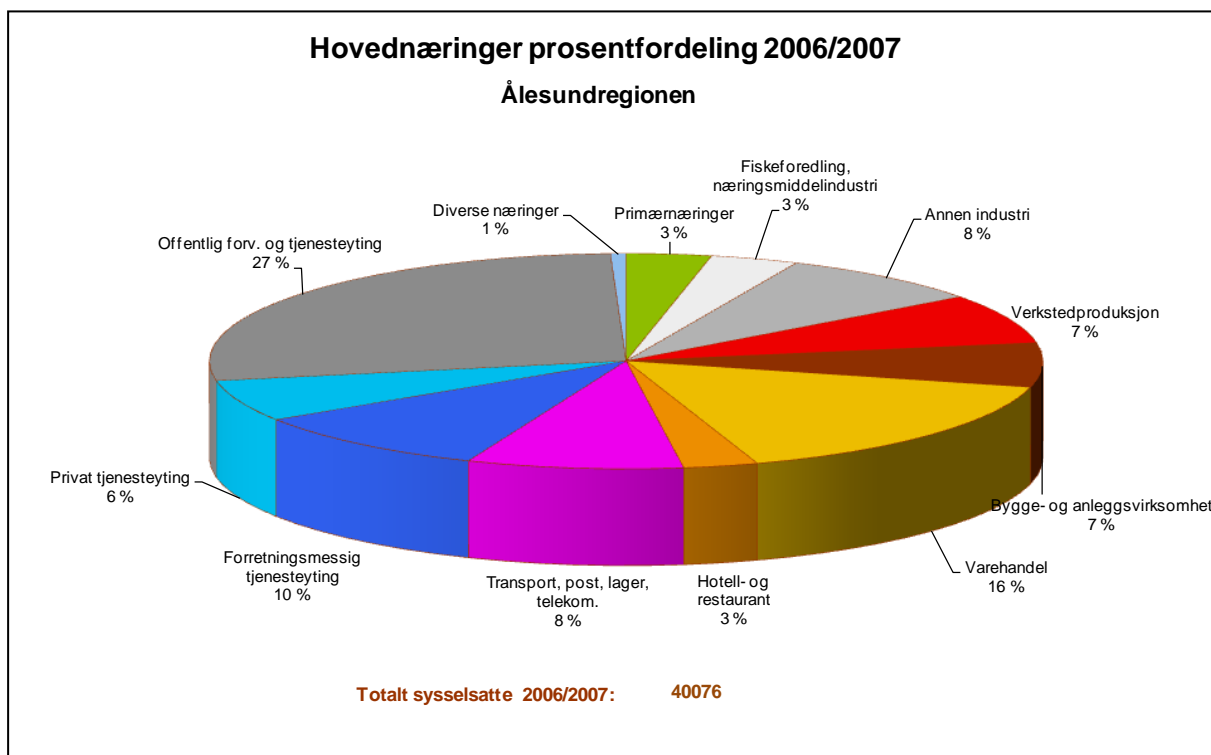
Figur 10.3 under viser utvikling i samlet sysselsetting og arbeidsledighet i regionen. Sysselsetting gir uttrykk for antall personer som er i arbeid og ikke antall stillinger eller årsverk.

Figur 10.3 Utvikling i sysselsetting og arbeidsledighet i Ålesundregionen



Næringsstrukturen i Ålesundsregionen skiller seg noe fra landsgjennomsnittet. Offentlig sektor utgjør 27 prosent av de sysselsatte, som er en lavere andel enn i landet totalt. Industrien er derimot betydelig mer dominerende enn i landet ellers, med en sysselsetting som utgjør hele 18 prosent. Forretningmessig tjenesteyting utgjør 10 prosent, og er dermed mer beskjedne i i resten av landet.

Figur 10.4 Viktigste næringer i Ålesundregionen



10.3 Sysselsetningsvirkninger og virkninger på innbyggertall

Ved modellberegningen er det lagt til grunn at Kystverkets hovedkontor i Ålesund hadde 57 stillinger og 61 sysselsatte første hele driftsåret (2008). I tillegg til direkte sysselsetting genererer virksomheten ringvirkninger som følge av vare- og tjenestekjøp i regionen samt konsumvirkninger ved at de sysselsatte har privat forbruk. Kystverket har et regionalt innkjøp av varer og tjenester på ca 6,5 millioner kroner årlig, hvorav ca 3,7 millioner er knyttet til husleie og drift av kontorlokalene. Sammenlignet med de andre utflyttede virksomhetene ligger Kystverket svært lavt når det gjelder regionale vare- og tjenestekjøp per ansatt.

Tabell 10-3 Virkninger i regionen som følge av kystverkets etablering i Ålesund

Kystverket, Ålesund	Befolkning 2008	Sysselsetting med flytting	Sysselsatte i virksomheten	Virkning inkl ringvirkninger	Multiplikator	Virkninger på innbyggertallet
Vertskommunen	41 954	25 234	61	71	1,16	106
Regionen	77 704	40 200	61	74	1,21	

Ser en på hele regionen, vil de 61 sysselsatte i Kystverket gi ringvirkninger tilsvarende ca 13 sysselsatte. De samlede sysselsetningsvirkningene blir dermed 74 arbeidsplasser. Det gir en multipliktoreffekt på 1,21 i regionen. At den endelige veksten i arbeidsplasser blir større enn antall arbeidsplasser knyttet til virksomheten som etableres, omtales som multipliktoreffekten. En multiplikator for regionen på 1,21 betyr at det for hver arbeidsplass som etableres i Kystverket blir 0,21 årsverk utenfor som følge av ringvirkninger.

Multiplikatorvirkningen er liten og mindre enn for de fleste andre virksomhetene som har vært flyttet ut. Dette skyldes at de regionale innkjøpene er beskjedne per ansatt.

Multiplikatoreffekten i Ålesund kommune er på 1,16.

Ringvirkningene som Kystverket har gjennom innkjøp av varer og tjenester er altså ubetydelige. Tilsynet har imidlertid bidratt til å skape et noe større mangfold av arbeidsplasser i byen.

Flyttingen av Kystverket til Ålesund har bidratt til en befolkningsvekst i regionen på litt over 100 personer. I en region med rundt 80 000 innbyggere tilsvarer det en befolkningsvekst på 0,14 prosent. Befolkningsveksten skyldes både de ansatte i Kystverket og deres familier og den generelle veksten i sysselsettingen som kan medføre innflytting til regionen. Kystverket utgjør en ubetydelig tilvekst i antall innbyggere i Ålesundsregionen.

10.4 Statlige kompetansearbeidsplasser

Ålesund har om lag 7300 offentlige arbeidsplasser, 3300 av dem er statlige. Etableringen av Kystverket i Ålesund har bidratt til å øke antall statlige arbeidsplasser i Ålesund kommune med 2 prosent. Mange av arbeidsplassene i Kystverket er besatt av personer med høyere utdanning. Dette representerer en verdifull tilvekst av kompetansearbeidsplasser i regionen. Utdanningsnivået i regionen er lavere enn landsgjennomsnittet og kompetansearbeidsplassene som Kystverket representerer er således et kjærkommet tilskudd til regionens arbeidsmarked. Ektefeller som flytter med vil også kunne bidra til å trekke opp utdanningsnivået i regionen.

10.5 Andre regionale virkninger

Møre og Romsdal er et betydelig maritimt fylke både i nasjonal og internasjonal målestokk. Rederiene i fylket utgjør nå 44 prosent av norske offshorerederier målt i omsetning, verftene utgjør 60 prosent og skipskonsulentene i Møre og Romsdal utgjør 66 prosent av skipskonsulentene i Norge. Til sammen har den maritime klyngen i Møre og Romsdal en omsetning på 31 mrd kroner og sysselsettingen er totalt på 17.700 årsverk. Flyttingen av hovedkontoret til Kystverket til Ålesund har bidratt til å forsterke og komplimentere den maritime klyngen på Sunnmøre og i Ålesund.

Høgskolen i Ålesund tilbyr bachelor i flere maritime retninger som nautikk, shipping og logistikk. Det er et tett samarbeid mellom Kystverket og høgskolen ved at Kystverket er representert i styret og derigjennom har en påvirkning på utviklingen av skolen. Kystverket stiller også lærekrefter og formulerer prosjektoppgaver til studentene. Kystverket var også en viktig brikke i prosessen som ledet frem til at Ålesund fikk tildelt "Center of Expertise Maritime", et nasjonalt program for videre utvikling av vekstkraftige næringsklynger.

Også omdømmemessig har Kystverkets etablering i Ålesund vært viktig.

11 SAMLET VURDERING – VIRKNINGER FOR TILFLYTTINGSREGIONEN

En konjunkturutsatt region

Med høy grad av sysselsetting innen industri og noe lav sysselsetting innen offentlig sektor er regionen i stor grad utsatt for konjunktursvingninger. I flytteperioden har regionen vært gjennom en oppgangskonjunktur med lav arbeidsledighet og stort press i arbeidsmarkedet. En vekst i antall statlige arbeidsplasser vil kunne ha en konjunkturutjevneende effekt, men tilveksten som Kystverket representerer er svært liten.

Små ringvirkninger av vare og tjenestekjøp

Kystverket utgjør en marginal tilvekst av arbeidsplasser i regionen. Litt over 70 arbeidsplasser i en region med 40 000 sysselsatte har relativt liten betydning. Den nokså lave multiplikatorvirkningen (1,21 for regionen) skyldes lave regionale innkjøp og at de kjøp som foretas i regionen særlig gir effekter i varehandelsbedrifter i form av økt avanse. Konsumvirkningene som de nye innbyggerne representerer vil også ha marginal effekt.

Verdifulle kompetansearbeidsplasser

Utdanningsnivået i regionen er lavere enn landsgjennomsnitt. Slik sett bidrar Kystverket til en kjærkommen vekst i antall kompetansearbeidsplasser og vil bidra til å trekke til seg arbeidskraft og innbyggere med høyere utdanning.

Innbyggertallet har økt med litt over 100 personer.

En beregnet økning i innbyggertall på 106, i en region med 80 000 innbyggere vurderes som en marginal virkning.

Marginal økning i statlige arbeidsplasser

Den prosentvise veksten i statlige arbeidsplasser i Ålesund kan anslås til 2 prosent.

Forsterker den maritime næringsklyngen

Kystverket har bidratt positivt til komplettering og utvikling av den maritime klyngen i Ålesundsregionen. Kystverket har også bidratt positivt til utviklingen av Høgskolen i Ålesund.

12 VEDLEGG - INFORMASJONSINNHENTING

I Kapittel 4.4 er det gjort rede for metode for innhenting av kvalitative data. I Kapittel 12.1 og Kapittel 12.2 under gis oversikter over respondentene.

12.1 Intervjuer – brukerne

Virksomhet:	Representanter for brukerne:
Kystverket	Norges Rederiforbund
	Norske Havner
Sjøfartsdirektoratet	Norges Rederiforbund
	Norsk Sjøoffisersforbund
	Norges Fiskarlag
	Rederienes Landsforening
Medietilsynet	Film & Kino
	Norske Filmbyråers Forening
	TV2
	MBL
Post- og teletilsynet	Telenor ASA
	IKT-Norge
	Posten Norge AS
Konkurransetilsynet	NHO
	Advokatfirmaet Thommessen
	Forbrukerrådet
	Dagligvareleverandørenes Forening
Luftfartstilsynet	NHO Luftfart
	Norsk luftsportforbund
	Avinor AS
	Norwegian ASA

12.2 Intervjuer – eierdepartement, utflyttede organisasjoner, regionale aktører¹⁰

Virksomhet	Antall
Konkurransetilsynet	21
Direktør	1
Administrasjonssjef	1
Ledere	7
Ansatte og tillitsvalgte	3
Eierdepartement	3
Regionale interessenter	6
Sjøfartsdirektoratet	26
Direktør	1
Administrasjonssjef	1
Ledere	7
Ansatte og tillitsvalgte	5
Eierdepartement	6
Regionale interessenter	6
Luftfartstilsynet	19
Direktør	1
Administrasjonssjef	1
Ledere	7
Ansatte og tillitsvalgte	4
Eierdepartement	3
Regionale interessenter	3
Post- og teletilsynet	19
Direktør	1
Administrasjonssjef	1
Ledere	5
Ansatte og tillitsvalgte	6
Eierdepartement	3
Regionale interessenter	3
Medietilsynet	13
Direktør	1
Administrasjonssjef	1
Ledere	3
Ansatte og tillitsvalgte	3
Eierdepartement	3
Regionale interessenter	2
Kystverket	17
Direktør	1
Administrasjonssjef	1
Ledere	6
Ansatte og tillitsvalgte	3
Eierdepartement	2
Regionale interessenter	4
Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap	4
Regionale interessenter	4
Totalt	119

¹⁰ Universitet/høyskole, Næringsforeninger, NHO, vertskommunen, Sentrale aktører i næringsklynge

Intervjuer – regionale aktører

Statlig virksomhet	Intervju med regionale aktører
Konkurransetilsynet	NHH
	SNF
	Bergen kommune
	Bergen Næringsråd
Sjøfartsdirektoratet	Universitet/høyskole - HSH
	Haugesund Regionens Næringsforening
	Næringsforeningen - Haugaland Vekst
	Haugesund kommune
	Maritimt forum
	Rederiforeningen, Haugesund
Luftfartstilsynet	Bodø kommune
	Universitet/høyskole - HiB
	NHO Nordland
Post- og teletilsynet	Lillesand kommune
	Universitetet i Agder
	Secode, Arendal
Medietilsynet	Fredrikstad kommune
	Sarpsborg kommune
Kystverket	Ålesund kommune
	Maritimt Forum Nordvest
	Universitet/høyskole - Høgskolen i Ålesund
	Ålesund handelskammer
	Martime Center of Expertise,
DSB	Tønsberg utvikling
	Høgskolen i Vestfold
	NHO Vestfold