

Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Evaluering av utflytting av statlig virksomhet
Luftfartstilsynet

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	5
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	19
Del I: Virkninger for organisasjonen.....		20
6	Kostnader.....	20
6.1	Kortsiktige effekter	20
6.2	Langsiktige effekter	20
6.3	Samlet vurdering	23
7	Personell og kompetanse	24
7.1	Antall ansatte	25
7.2	Utskifting av personalgruppen	27
7.3	Kjennetegn ved bemanningen.....	30
7.4	Kjønnsfordeling	33
7.5	Sykefravær og arbeidsmiljø.....	34
7.6	Samlet vurdering	35
8	Kvalitet i oppgaveløsingen.....	37
8.1	Avstanden til brukerne.....	37

8.2	Avstand til eierdepartementet.....	37
8.3	Hovedinntrykk fra departement, virksomhet og brukere.....	37
9	Samlet vurdering – virkninger for organisasjonen	40
Del II: Virkninger for tilflyttingsregionen		42
10	Regionaløkonomiske virkninger	42
10.1	Beskrivelse av Bodøregionen.....	43
10.2	Utvikling i sysselsetting og arbeidsledighet.....	45
10.3	Sysselsettingsvirkninger og virkninger for innbyggertall.....	47
10.4	Statlige kompetansearbeidsplasser	48
10.5	Andre regionale virkninger	48
11	Samlet vurdering – regionale virkninger.....	49
12	VEDLEGG – informasjonsinnhenting.....	50
12.1	Intervjuer – brukerne	50
12.2	Intervjuer – eierdepartement, utflyttede organisasjoner, regionale aktører	51

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 Luftfartstilsynet. 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 9 og Kapittel 11.

2 MANDAT

For at leseren skal kunne plassere evalueringen av Luftfartstilsynet 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 en 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 førsituasjonen, 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 ifm 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 virksomhets 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.

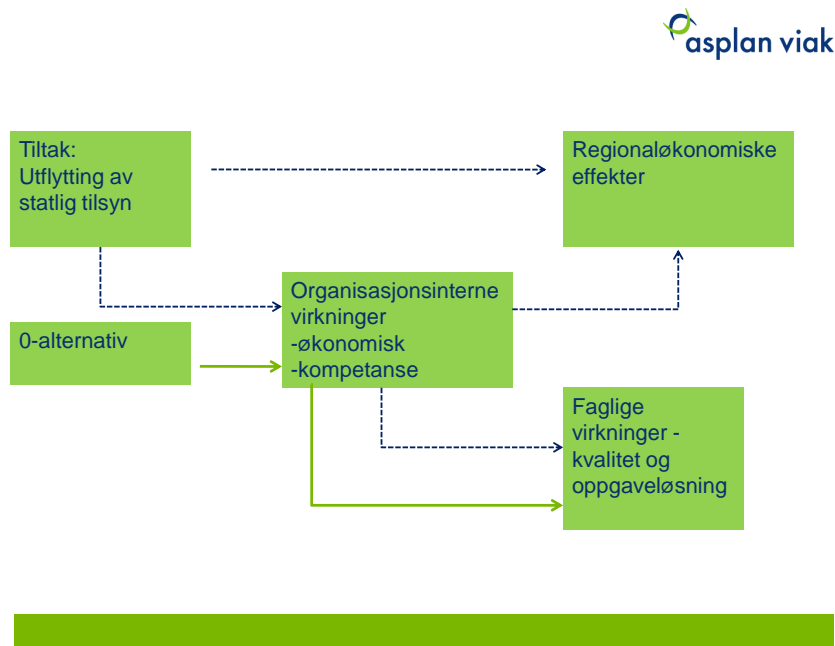
Vi har blant annet søkt å kartlegge virksomhetens aktivitetsnivå innenfor hovedområdene. Men det viser seg at en ikke registrerer ressursbruk fordelt på aktiviteter. Videre registrerer en ikke vedtak, avgjørelser, kontroller etc på slik måte at en på en meningsfylt måte kan summere dem. Endelig har vi 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 For å evaluere hvordan flyttingen har påvirket kostnader og personell/kompetanse har vi basert oss på 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.

For å evaluere hvordan flyttingen har påvirket kostnader og personell/kompetanse har vi basert oss på 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,

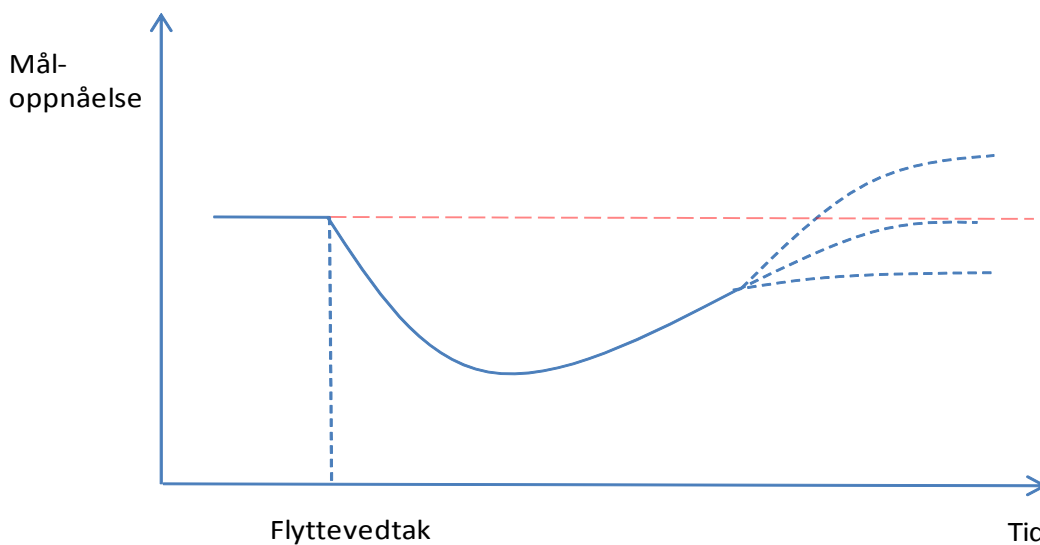
virksomhetens og eierdepartementets oppfatninger av måloppnåelse slik disse har framkommet gjennom intervjuer.

Figur 4.1 Overordnet evalueringsmodell



I Figur 4.2 gis en skjematisk framstilling av tidsforløpet for en flytteprosess. Hovedpoenget er at flytting i seg selv er 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 virksomheten fra Oslo til Bodø. En må da vurdere hvordan virksomheten nå er blitt i Bodø 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 gjøre en sammenligning 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, som alder, ansiennitet, medflyttere, turnover og kompetanse. Dette gir grunnlag for å studere den totale sammensetningen av staben etter alder, ansiennitet og kjønn gjennom tre år før flyttevedtaket og de tre siste årene. I denne sammenhengen vil vi også vurdere turnover og hvor mange som flyttet med. På denne bakgrunn gis en samlet vurdering av om virksomhetens personell- og kompetansesituasjon er påvirket av flyttingen.

Evalueringresultatene vil både være av kvalitativ og kvantitativ karakter, og vil 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 og er knyttet til den ordinære driften. Flyttekostnader er engangskostnader som påløper på grunn av flyttingen. Dette er tidsbegrensede kostnader. Kostnader deles videre inn i driftskostnader og kapitalkostnader.

Flyttekostnader (engangskostnader knyttet til flyttingen)

Flyttekostnadene er innrapportert av virksomheten og er 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, sammenlignet med de siste tre år (2006-2008). 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.

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>)

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 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 Luftfartstilsynet, 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 tilsynet, hvor konkrete problemstillinger har blitt diskutert.

Intervjuene som er gjennomført med Samferdselsdepartementet og ledelsen og administrasjonen ved Luftfartstilsynet er også benyttet som kilde til årsaksforklaringer og utdypende informasjon om de kostnadmessige effektene av flyttingen.

Kildematerialet oppsummert:

- Rapporterte kostnadstall i standardformat
- Detaljerte regnskapsrapporter (basert på bevilgningsregnskap)
- Tildelingsbrev
- Årsrapporter
- Dialog med administrasjonen
- Intervju med Samferdselsdepartementet
- 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 foreligger når notatet skrives. Befolkningstall per 31.12.2008 er de eneste nyere tall som er benyttet.

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 skjønnsmessig justert 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 vertskommunen 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.

13 % av Fauskes yrkesaktive pendler til Bodø. Bodø utgjør en betydelig del av Fauskes arbeidsmarked. Derfor er Bodøregionen utvidet med Fauske.

Erfaringer fra tidligere beregninger med Pandamodellen tilsier at regionene ikke bør være for små og at det bør være med flere kommuner av en viss størrelse. En slik vurdering ligger også bak at Fauske er med, ellers ville regionen kun bestått av Bodø og Gildeskål hvorav 96 prosent av innbyggerne bor i Bodø. Da ville vi tilnærmet hatt en énkommuneregion som kan være uheldig ved bruk av Panda.

Modellberegninger

Modellberegningen av regionaløkonomiske 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 beregnet 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 er 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 utviklingsbanene - 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 kompetansemiljøer 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:

Tabell 4.1 Informasjonsinnhenting

Informasjonsinnhenting	
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 Luftfartstilsynet, 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 semistrukturerte med utgangspunkt i en intervjuguide.

Brukerundersøkelsen omfatter bedrifter, bransjeorganisasjoner og forbund som representerer tilsynsobjekter og andre som påvirkes av Luftfartstilsynets 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 ikke foreligger, at det er mange "gråsoner" i forhold til grensedragningen 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 at 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

Luftfartstilsynet (LFT) er et forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet med myndighetsansvar innen norsk sivil luftfart. Denne myndigheten ble formelt delegert av Samferdselsdepartementet 1. januar 2000. Luftfartstilsynets hovedoppgave er å bidra til økt sikkerhet i luftfarten og føre tilsyn med at lover og forskrifter etterleves. Tilsynet har det overordnede ansvaret for å fastsette normer, utøve adgangskontroll, kvalitetskontroll samt utstedelse sertifikater til flyselskaper, verksteder, piloter og kabinpersonell.

Luftfartstilsynet hadde per 01.01.09 166 ansatte. Etaten fører tilsyn med flyselskaper, vedlikeholdsorganisasjoner, produksjonsbedrifter, flyskoler, luftfartøyer, sertifikatnehavere samt alle private flyskoler, lufthavner, landingsplasser for helikoptre og landingsplasser på kontinentalsokkelen. I tillegg skal tilsynet kontrollere navigasjons- og kommunikasjonsanlegg, og driften av alle flyplasser i landet. Luftfartstilsynet har fire kjerneoppgaver:

Adgangskontroll: Luftfartstilsynet gjennomfører ulike former for kontroll før et tilsynsobjekt blir godkjent og et rettighetsdokument blir utstedt. De vanligste formene for adgangskontroll er dokumentgransking, testing og inspeksjoner. Adgangskontroll skjer i forhold til organisasjoner, luftfartøy, materiell og personer som enten er ansatt eller søker ansettelse i sivil luftfart. Adgangskontroll initieres av søknader fra aktører i luftfarten eller krav til regelmessig fornying av eksisterende rettigheter.

Virksomhetstilsyn: I hovedsak utgjør dette planlagte inspeksjoner av ulike grupper tilsynsobjekter. Grunnlaget for virksomhetstilsynet er nasjonale og internasjonale krav for flysikkerhet, og Luftfartstilsynet har på bakgrunn av dette definert en policy for hvor ofte inspeksjoner skal gjennomføres for de ulike gruppene av tilsynsobjekter.

Regelverksutvikling: Hovedandelen av regelverksutviklingen skjer i internasjonale samarbeidsfora som Luftfartstilsynet aktivt deltar i. Regelverket bestemmer hvilke krav som må stilles for å oppnå et høyest mulig sikkerhetsnivå. I Norge blir det nasjonale regelverket løpende oppdatert etter hvert som internasjonale regler innføres som norske.

Informasjon: Et viktig ledd i det forebyggende flysikkerhetsarbeidet er å informere brukerne. Sikkerhetstenkningen utvikles kontinuerlig og dette skal formidles på en effektiv måte. Eksempler på informasjonstiltak er kunngjøringer, statistikk over ulykker og hendelser, konferanser, pressemeldinger og annet informasjonsmateriale. Nettsidene www.luftfartstilsynet.no er den viktigste informasjonskanalen.

5.2 Målene for virksomheten

Utgangspunktet for Luftfartstilsynets arbeid er regjeringen sin visjon om at ulykker med drepte eller alvorlig skadede ikke skal finne sted i transportsektoren. Luftfartstilsynet har hovedansvaret for tilsynet med norsk luftfart, og skal være en aktiv pådriver for en sikker og samfunnsnyttig luftfart i tråd med overordnede målsettinger for samferdselspolitikken til regjeringen.

Luftfartstilsynet har følgende hovedmål for virksomheten i 2009:

1. Luftfartstilsynet skal se til at aktørene i sivil luftfart oppfyller gjeldende regelverk.
2. Luftfartstilsynet skal følge opp de konklusjoner og anbefalinger som Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har gitt i rapporten om evaluering av forvaltningskompetansen i Luftfartstilsynet.
3. Luftfartstilsynet skal ha fokus på de sikkerhetsmessige utfordringene knyttet til utviklingen i rammevilkårene for luftfarten, og hvilke konsekvenser disse vil få for tilsynsarbeidet.
4. Luftfartstilsynet skal i samarbeid med Samferdselsdepartementet delta aktivt i internasjonale fora som er særlig viktige for norsk luftfart.
5. Luftfartstilsynet skal se til at regelverket er nyttig i forhold til formålet, oversiktlig, fullstendig og oppdatert.
6. Luftfartstilsynet skal drive aktivt informasjonsarbeid overfor aktørene i luftfarten og samfunnet ellers.
7. Luftfartstilsynet skal i kraft av sin fagkompetanse yte god service som sakkyndig innenfor luftfart.
8. Luftfartstilsynet skal ha aktivt samarbeid og dialog med Forsvaret for å sikre en best mulig koordinering mellom sivil og militær luftfart.
9. Luftfartstilsynet skal være en attraktiv arbeidsgiver med høyt kvalifiserte og motiverte arbeidstakere.

Det presiseres at dette er Luftfartstilsynets mål satt på bakgrunn av tildelingsbrevet.

5.3 Flyttehistorien

I St.meld. nr. 17 (2002-2003) *Om statlige tilsyn* gikk regjeringen inn for at Luftfartstilsynet skulle flyttes til Bodø. Stortinget sluttet seg til dette, jf. Innst. S. nr. 22 (2002-2003). Tilsynet ble vedtatt flyttet til Bodø, med en planlagt flytteperiode på tre år. Det ble lagt til grunn at flyttingen ikke skulle gå ut over flysikkerheten.

Etter flyttevedtaket var det få av de ansatte i Luftfartstilsynet som ga uttrykk for at de ønsket å flytte til Bodø. Luftfartstilsynet vurderte det som krevende å rekruttere flyfaglig personell til Bodø, og fant det hensiktsmessig å rekruttere og lære opp hovedandelen av det flyfaglige personellet i Bodø. Samtidig søkte man å opprettholde Oslo-organisasjonen i flytteperioden.³

Tilsynet har de siste årene vært under en kontinuerlig omstilling, med nedbygging av en organisasjon i Oslo og oppbygging av en helt ny organisasjon i Bodø. Etter to rekrutteringsrunder var det ved årsskiftet 2004/2005 ansatt 17 medarbeidere i Bodø. I Oslo hadde i april 2005 ca. 40 medarbeidere sagt opp eller sluttet. 3 år etter, i mai 2008, var det i Oslo fortsatt ansatt rundt 20 medarbeidere, mens antall ansatte i Bodø da var økt til 130.

³ St.meld. nr. 32 (2004-2005)

I 2005 ble det ansatt ny luftfartsdirektør for en midlertidig periode. Han skulle ha fokus på rekruttering og tilsetting til nye stillinger med arbeidssted Bodø. Målet var å få en raskest mulig rekruttering av alle typer personell til Bodø.⁴

5.4 Endringer som har funnet sted samtidig med flyttingen

Samtidig med flyttingen til Bodø ble EASA (European Air Safety Association) opprettet som sentralt EU-organ for sikkerhet og miljø innen europeisk luftfart. Dette involverte etableringen av et felles europeisk luftrom med fokus på enhetlige, felles europeiske standarder for sikkerhet og miljø innen sivil luftfart. Som medlem av EASA omfattet dette en stor omstilling som var krevende for Samferdselsdepartementet, ikke minst som aktør utenfor EU.

Som konsekvens av etableringen av EASA har kravene til tilsynets kompetanse og kapasitet til å drive regelverksarbeid blitt høyere. Dette har sammenheng med endringer i statlige styrings- og organisasjonsformer og overgang til nye regelverksregimer samt innføring av nye felleseuropeiske reguleringer. Liberaliseringsreformer har bidratt til økt konkurranse på det innenlandske markedet, der krav og direktiver fra EU har vært en viktig drivkraft. EU-organer har fått stadig mer ansvar for utviklingen av et felles europeisk regelverk for sektoren. Som nasjonal tilsynsmyndighet på luftfartsområdet har derfor Luftfartstilsynet i dag både ansvar for å ivareta norske interesser på luftfartssektoren, og skal også fungere som utøvende tilsynsmyndighet på vegne av EU/ESA og EASA.⁵

Markedssituasjonen har vært utfordrende for luftfarten, noe som krever ekstra oppmerksomhet hva gjelder tilsyn. Hardere konkurranse og kostnadsbesparelser har ført til behov for skjerpet tilsyn. I tillegg har tilsynet med en av landets største aktører, SAS, tidligere vært underlagt felles skandinavisk tilsyn. Endringer har ført til at flyene nå er eiet av SAS Norge og at Luftfartstilsynet nå fører tilsyn med SAS' virksomhet i Norge.

⁴ Difi rapport 2008:12

⁵ Difi rapport 2008:12

DEL I: VIRKNINGER FOR ORGANISASJONEN

6 KOSTNADER

6.1 Kortsiktige effekter

Som nevnt i Kapittel 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 tilsynet isolert sett, kunne ikke flyttekostnadene være større enn at de kunne forsvares av reduksjonen i driftskostnadene.

Rapporteringen fra tilsynet viser at flyttekostnadene har påløpt i årene 2004-2008 og beløper seg totalt til kr. 179 mill. i 2008-kr. (indeksjusterte tall)⁶ og kr. 169 mill. nominelt.

Flyttekostnadene relaterer seg både til særskilt tildeling over post 02 og 22 Flyttekostnader og kostnader finansiert over post 01 Driftsutgifter. Nominelt utgjorde tildelte flyttemidler kr. 165,5 mill., og samtlige midler ble disponert ifølge rapporteringen fra tilsynet. Flyttekostnader finansiert over post 01 Driftsutgifter utgjorde kr. 3,2 mill. nominelt.

I intervju ga administrasjonen uttrykk for at kostnadene er i tråd med tildelingen, men de nevnte også at det i tillegg er påløpt kostnader som er finansiert over post 01 Driftsutgifter.

Luftfartstilsynet har rapportert ufullstendige data knyttet til flyttekostnadene, så vi kan ikke redegjøre for hvilke tiltak midlene har blitt brukt til. Vi har kun mottatt noen detaljer rundt flyttekostnader for 2006 og 2007, men ifølge tilsynet selv påløp over halvparten av de totale flyttekostnadene i 2004 og 2005.

Hvorvidt størrelsen på flyttekostnadene kan forsvares ut fra et rent organisasjonsinternt og kostnadmessig fokus, vil vi først kunne svare på etter at vi har sett på analysen av de langsiktige effektene.

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 tilsynet 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 høy i Oslo. På den annen 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

⁶ Flyttekostnadene er justert i tråd med SSBs offisielle konsumprisindeks til 2008-tall

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.

For Luftfartstilsynet er perioden 2000-2002 benyttet som grunnlag for beregningen av årlige driftskostnader før flytting. Grunnlaget for beregningen av årlige driftskostnader etter flytting består av årene 2006-2008. Når det gjelder tall for husleierelaterte kostnader etter flytting, har vi benyttet tilsynets estimat på forventede kostnader fra de flytter inn i nye bygg i 2011.

På denne basis viser vår analyse følgende endringer i årlige driftskostnader⁷ for Luftfartstilsynet henholdsvis før og etter flytting:

Tabell 6.1 Årlige driftskostnader før og etter flytting

Driftskostnader (TNOK)	Luftfartstilsynet Bodø (2007)			
	Før	Etter	Endring	%
Lønn	84 118	96 448	12 330	14,7 %
Husleie	10 491	19 000	8 509	81,1 %
Reise	18 002	21 939	3 936	21,9 %
Kompetanseheving	I/A	I/A	I/A	I/A
Øvrig	31 629	37 488	5 859	18,5 %
Sum driftskostnader	144 240	174 874	30 634	21,2 %

Tilsynet kan vise til en klar økning i årlige driftskostnader etter flytting. Økningen utgjør kr. 30,6 mill. 2008-kroner (indeksjustert) tilsvarende 21,2 prosent, jf. Tabell 6.1. Samtlige kostnadsposter øker etter flyttingen. Lønnskostnadene representerer den største økningen i absolutte tall, mens husleierelaterte kostnader viser den største prosentvise økningen med over 80 % økning.

Tilsynet er i ferd med å skaffe nye lokaler. Tilsynet mener ifølge Samferdselsdepartementet at nåværende lokaler er svært uhensiktsmessige og at behovet for nye lokaler er presserende. Dette betyr at husleiekostnadene vil endre seg fra 2011, og tallene i vår analyse legger disse nye kostnadene til grunn. Administrasjonen ved tilsynet har rapportert at den totale leiekostnaden sannsynligvis vil bli minst kr. 19 mill. mot ca. kr. 9,1 mill. p.t. Selve leiekostnaden oppgis å være kr. 15,5 mill., men det tilkommer også en driftskostnad på minst kr. 3,5 mill. Tilsynets administrasjon henviser til deres brev til Samferdselsdepartementet av 25.9.2008, hvor tilsynet blant annet opplyser at størrelsen på driftskostnadene er svært usikker og at den "under uheldige forhold" kan bli langt høyere.

Økningen i husleiekostnader utgjør en vesentlig kostnadsøkning. Tillegget i husleiekostnader beløper seg til 9-10 mill kr., hvilket tilsvarer en dobling av husleiekostnadene i forhold til dagens situasjon. Det er også en risiko for at kostnadene blir enda høyere.

Tilsynet har ikke spesifisert eller gjort rede for kostnader til kompetanseheving.

Endringene i kostnadsbildet må sees i sammenheng med økningen i arbeidsstyrken. Gjennomsnittlig antall ansatte i tilsynet har økt markant med 16,7 prosent fra 135 ansatte før

⁷ Driftskostnadene er indeksjustert til 2008-tall. Se eget kapittel om metode for detaljer om benyttede indekser.

flytting til 158 personer etter flytting. Antall årsverk har økt tilsvarende. Sett i forhold til antall ansatte har totale driftskostnader økt med 3,8 prosent, jf. **Feil! Fant ikke referanseilden..**

Tabell 6.2 Nøkkeltall før og etter flytting

Nøkkeltall (NOK)	Luftfartstilsynet Bodø (2007)			
	Før	Etter	Endring	%
Driftskostnader pr ansatt	1 065 814	1 106 799	40 985	3,8 %
Lønnsutgifter pr årsverk	626 187	614 317	-11 870	-1,9 %
Husleie pr kvm	2 431	4 221	1 790	73,6 %
Husleie pr ansatt	77 519	120 253	42 734	55,1 %
Reisekostnader pr ansatt	133 022	138 852	5 829	4,4 %

Lønnskostnadene er redusert med snau 2 prosent sett i forhold til antall årsverk, jf. Tabell 6.2. Dette er ikke i tråd med hva intervjuobjektene har signalisert. Representantene fra Samferdselsdepartementet ga uttrykk for at lønningene i Bodø ikke er lavere enn i Oslo. Administrasjonen og lederne i tilsynet understrekte også at det er et sterkt lønnspress og at tilsynet konkurrerer i et nasjonalt marked snarere enn i et lokalt marked. Som en medvirkende årsak, trakk administrasjonssjefen fram at flygere er vant til å pendle. I tillegg ga ledelsen i tilsynet uttrykk for en viss økning i omfanget av oppgaver, hvilket vil kunne påvirke lønnskostnadene, også per årsverk.

Vår analyse av utviklingen i personell og kompetanse i Kapittel 6 viser blant annet at bemanningen av Luftfartstilsynet på overordnet nivå har samme struktur som tidligere. Vi ser med andre ord ingen tegn på eller årsaker til at lønnsnivået skulle utvikle seg vesentlig annerledes de neste årene enn det har gjort i analyseperioden.

Den absolutte økningen i husleiekostnadene, jf. Tabell 6.1, blir noe lavere når man sammenholder kostnadene med areal og antall ansatte, men den er fortsatt betydelig. Eksempelvis øker husleiekostnadene per ansatt med hele 55,1 prosent, jf. Tabell 6.2. Det blir noe feil å vektlegge husleie per kvadratmeter, da oppgitte kvadratmeter refererer seg til dagens antall kvadratmeter, da antall leide kvadratmeter fra 2011 ikke er kjent.

Reisekostnadene viser også en økning når man sammenholder med antall ansatte. Økningen er imidlertid kun på 4,4 prosent. Både departementet og administrasjonen har gitt uttrykk for at reisekostnadene har økt som følge av flyttingen. For øvrig er det verdt å merke seg at også reisekostnadene er justert i tråd med konsumprisindeksen. Det er imidlertid grunn til å anta at prisutviklingen for flyreiser har vært lavere enn for den generelle konsumprisindeksen. Dette kan indikere at økningen i reisekostnadene er enda høyere enn hva våre tall tilsier.

Hvis man legger til grunn at antall årsverk etter flyttetidspunktet ville ha vært det samme, selv om ikke flyttingen hadde funnet sted, kan man beregne endring i årlige driftskostnader med utgangspunkt i totale driftskostnader per årsverk henholdsvis før og etter flytting, jf. Tabell 6.3. Dette er en forenklet tilnærming til en kontrafaktisk analyse, som implisitt legger til grunn at alle kostnadskategorier er skalerbare og følger utviklingen i antall ansatte. Den kontrafaktiske analysen sammenlikner per definisjon situasjonen etter flytting (2006-2008) med situasjonen i samme periode, dersom flyttingen ikke hadde funnet sted. Den faktiske analysen sammenlikner derimot situasjonen etter flytting med situasjonen før flytting.

Tabell 6.3 Kontrafaktiske kostnadstall

Kontrafaktiske kostnadstall (TNOK)	Luftfartstilsynet Bodø (2007)			
	Før	Etter	Endring	%
Totale driftskostnader (kontrafaktisk)	168 399	174 874	6 476	3,8 %

Denne kontrafaktiske analysen viser en økning i årlige driftskostnader på kr. 6,5 mill., tilsvarende 3,8 prosent. Dette er vesentlig lavere enn den faktiske økningen i driftskostnadene på kr. 30,6 mill. Årsaken til at de kontrafaktiske tallene viser en lavere økning, er at bemanningen har økt i perioden samtidig som kostnadene per ansatt er redusert.

6.3 Samlet vurdering

Vår kontrafaktiske analyse viser at den langsiktige kostnadmessige virkningen utgjør kr. 6,5 mill. i økte årlige driftskostnader, mens de faktiske kostnadene viser en økning på kr. 30,6 mill.

Flyttekostnadene på kr. 179 mill. vil aldri kunne spares inn, da våre analyser viser en økning i driftskostnadene.

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 flyttingen 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 de neste 6 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.

For de aller fleste i virksomhetene medførte flyttingen endring av arbeidssted som ville bety at familie og nettverk ble 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 ansatte. Det kan stilles spørsmål om virksomhetene har evnet å ivareta arbeidsmiljøhensyn underveis, eller om de ekstra belastningene har 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

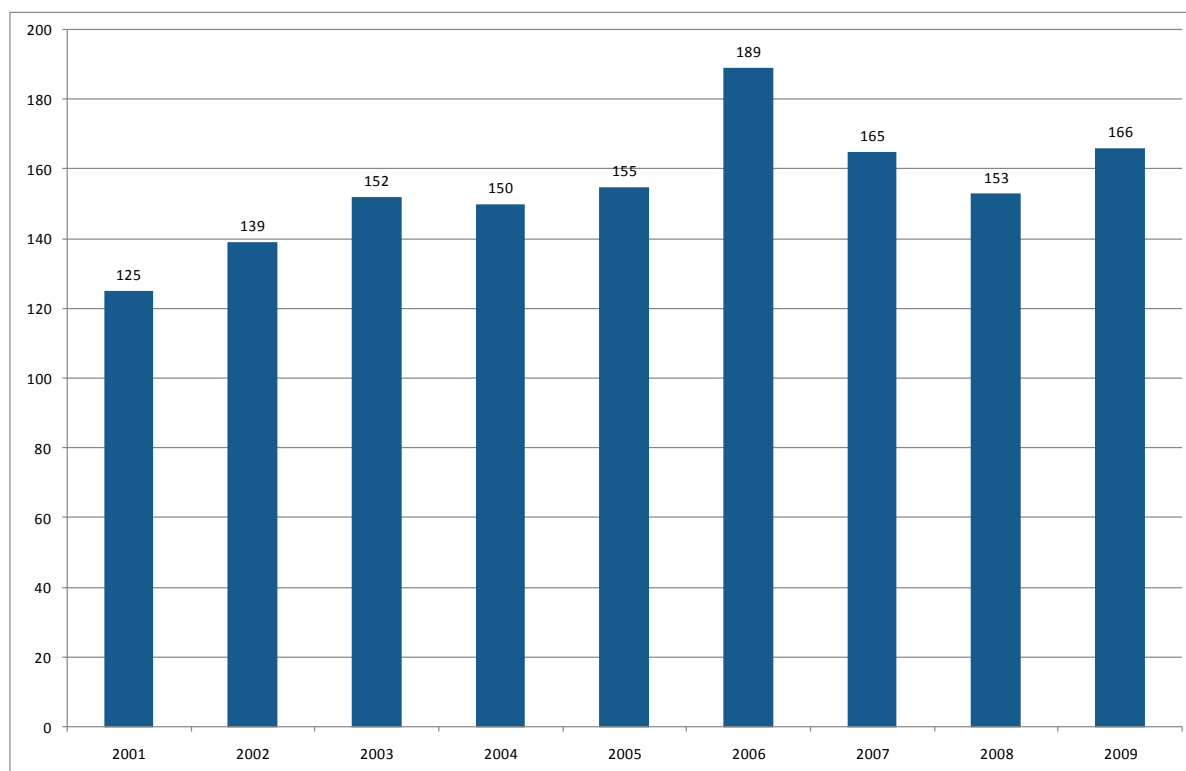
for å vurdere dette. Utfordringen på dette punktet er å isolere hva som er flytterelatert og hva som har med andre forhold å gjøre.

Vår vurderinger av endringer i personell og kompetansevirkninger for organisasjonene er oppsummert i Kapittel 9. Figurene som presenteres er basert på analyser av innhentet personaldata. Kvalitative data er innarbeidet i våre kommentarer til figurene. Der hvor det er våre informanternes egne vurderinger som trekkes frem refererer vi til enkeltvirksomheter, men ikke til enkeltpersoner.

7.1 Antall ansatte

Utviklingen i antall ansatte i Luftfartstilsynet har i følge våre data gått fra 152 personer i 2003 til 166 personer per 1. januar 2009. I perioden 2001-2003 var Luftfartstilsynet i en oppbemanningssituasjon, der organisasjonen var relativt nyopprettet. Vi finner derfor at antall ansatte i 2003 gir den beste indikasjonen på hvor mange ansatte Luftfartstilsynet hadde før flytteevedtaket. I 2006 benyttet man bevisst dobbeltbemanning på grunn av behov for kompetanseoverføring mellom personell som var ansatt i Oslo og nye medarbeidere i Bodø. Ved en utfasing av de over 60 år som fortsatt har arbeidssted i Oslo er det planlagt å erstatte disse i Bodø slik at tilsynet vil ha en noe høyere grunnbemanning i Bodø enn det som var tilfellet i Oslo. Nye og utvidede oppgaver, samt behov for å styrke seg på noen nye fagområder som for eksempel miljø oppgis som forklaring på dette.

Figur 7.1 Antall ansatte pr 1.januar 2001-2009



Luftfartstilsynet opplyser at all kompetanse nå er på plass, at alle stillinger er besatt og at man har utvidet med nye fagretninger innenfor blant annet miljøfag og flypassasjerrettigheter. Luftfartstilsynet hevder at de stadig må forbedre lønnsbetingelsene

for å få medarbeidere med den rette kompetansen, men mener at dette også ville vært tilfellet i Oslo. Dette henger sammen med konjunktorene i luftfartsmarkedet. I gode tider for bransjen er det tungt for Luftfartstilsynet å rekruttere luftfartsfaglig personell.

Samferdselsdepartementet opplyser at kravene til kompetanse ble justert noe ned for å øke rekrutteringsmulighetene. Luftfartstilsynet bekrefter dette, men understreker samtidig at kompetansekravene etter deres syn ble satt på et riktig nivå.

Tidligere kunne en ta inn flere uerfarne fordi opplæring i jobbsammenheng var mulig. Nå er det mindre muligheter for dette på grunn av at færre medarbeidere har tilstrekkelig kompetanse og erfaring til å kunne lære opp nye.

Det har blitt satt fokus på at det er vanskelig å rekruttere ekspertise innen tungt helikopter. Luftfartstilsynet opplyser at man også i Oslo måtte en ha pendlere fra Stavanger og Bergen for å få kompetanse innen dette fagområdet. Luftfartstilsynet i Bodø forsøkte å lyse ut stillingene uten pendleravtale, men fikk for dårlig respons. Deretter ble stillingene utlyst med pendleravtale, og man fikk raskt ansatt personer med den kompetansen det var behov for.

Rekrutteringsgrunnlaget i tilflyttingsregionen har i all hovedsak vært det eksisterende flyfaglige miljøet i Bodø, herunder ansatte i Widerøe, Avinor, Luftforsvaret og nyutdannede fra den flyfaglige utdanningen ved Bodø videregående skole. I tillegg har SAS tidligere hatt et miljø i Bodø på flyteknisk side, men som de var i ferd med å bygge ned. Noe av denne kompetansen har blitt værende i Bodø. Luftfartstilsynet har rekruttert lokalt fra alle disse organisasjonene.

Innenfor de juridisk/administrative områdene har Luftfartstilsynet i all hovedsak rekruttert fra annen offentlig forvaltning. Herunder nevnes fylkesmannens kontor, fiskerimyndigheter, Statens vegvesen, NAV, helseforetak, forsvaret, kommune og Husbanken.

I forbindelse med flyttingen til Bodø har Luftfartstilsynet hatt inntil 20 ansatte med pendleravtale. Pendlerordningen er i ferd med å gradvis fases ut og i 2009 har ca 17 medarbeidere en slik avtale.

Både Samferdselsdepartementet, Luftfartstilsynet og brukerne gir klart uttrykk for at Luftfartstilsynet foreløpig ikke har den samme kompetanse og erfaring som på flyttetidspunktet. Videre har Difi vurdert forvaltningskompetansen i Luftfartstilsynet og gir dem til dels sterk kritikk på dette området.

Brukerne gir et sammensatt bilde av Luftfartstilsynet. De trekker fram at veldig mye kompetanse har lekket ut av Luftfartstilsynet ifm med flyttingen. Det luftfartsfaglige området krever modning og erfaring. Det gis uttrykk for at den nye lokaliseringen har gjort rekrutteringen vanskeligere enn det den allerede var og at den til en viss grad har isolert Luftfartstilsynet fra et større fagmiljø i Oslo.

Luftfartstilsynet trekker også fram at kompetansesituasjonen varierer noe mellom fagavdelingene. Innen "security" er fagavdelingen godt etablert med et opparbeidet miljø. Området "Flyplass" har eksempelvis hatt store utfordringer. Dette bekreftes av brukerne og Samferdselsdepartementet. Luftfartstilsynet viser imidlertid til at mange av utfordringene i stor grad er løst.

Innen området for autorisasjoner utføres det jevnlig internasjonale inspeksjoner. Fra sammendraget av inspeksjonen som ble gjennomført i 2007 kan utklippet nedenfor være gi et inntrykk av risikovurderingen av bemannings- og kompetansesituasjonen på dette området.

EASA Standardisation Inspection 16 april 2007 – 20 april 2007:

The NO CAA's oversight of the EASA regulations over the previous 2 years was assessed at the time of the visit to be at the minimum required legal standard. This situation is mainly due to the significant changes that have taken place in the NO CAA over the past 2 years; the headquarters have been relocated, causing the vast majority of the management, technical staff and expertise to leave the Authority. However, it is noted that the NO CAA has made significant advances in the same 2 year period to correct the situation; employing new staff, training of these staff and writing a complete set of procedures. The management of these issues gives the inspection team confidence that the situation is under good control, leading us to believe there will be fewer standardisation findings in Norway during subsequent visits.

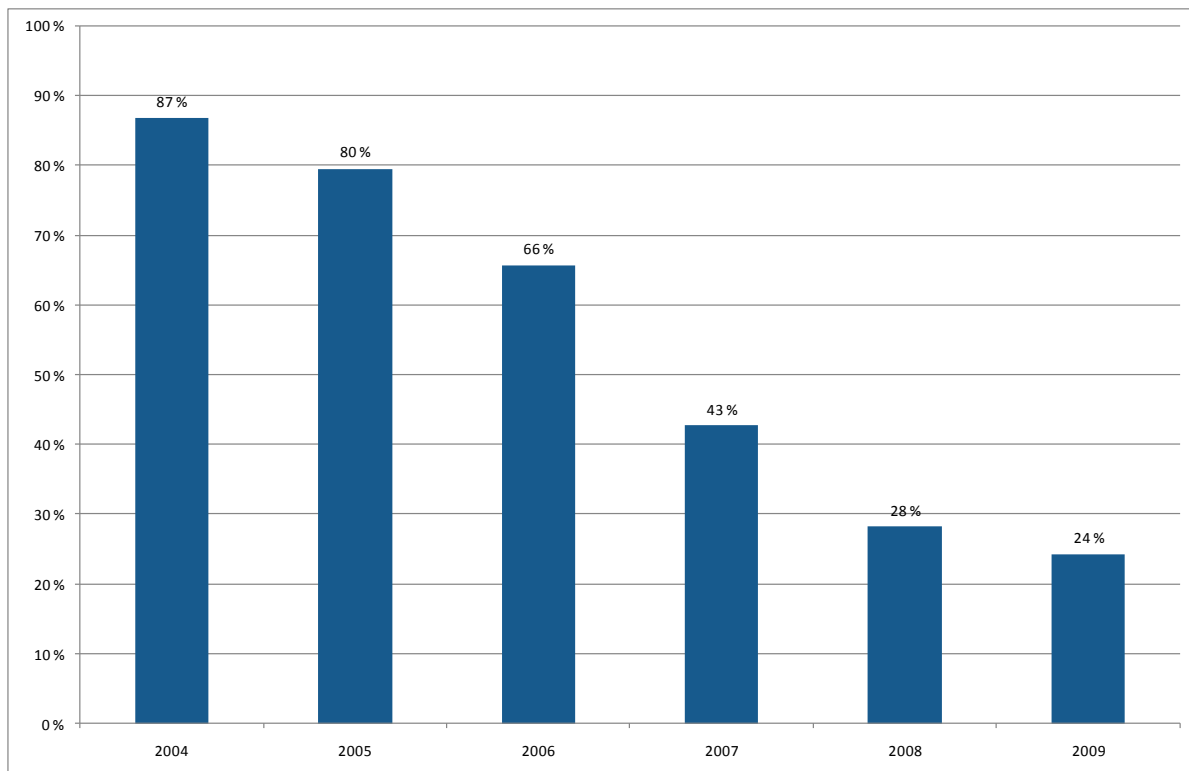
7.2 Utskifting av personalgruppen

Figur 7.2 viser andelen ansatte ved inngangen til 2003 som fortsatt har jobbet i Luftfartstilsynet i årene 2004 til 2009. Det er viktig å merke seg at prosentandelene innbefatter medarbeidere som fortsatt sitter i Oslo, men som på sikt skal erstattes ved tiltredelser i Bodø. Dette innebærer at andelen ansatte før flyttevedtaket, som fortsatt jobber i Luftfartstilsynet, sannsynligvis vil ligge på 15-20 prosent. Samlet innebærer det at 80-85 prosent av staben har tiltrådt sine stillinger i tiden etter flyttevedtaket.

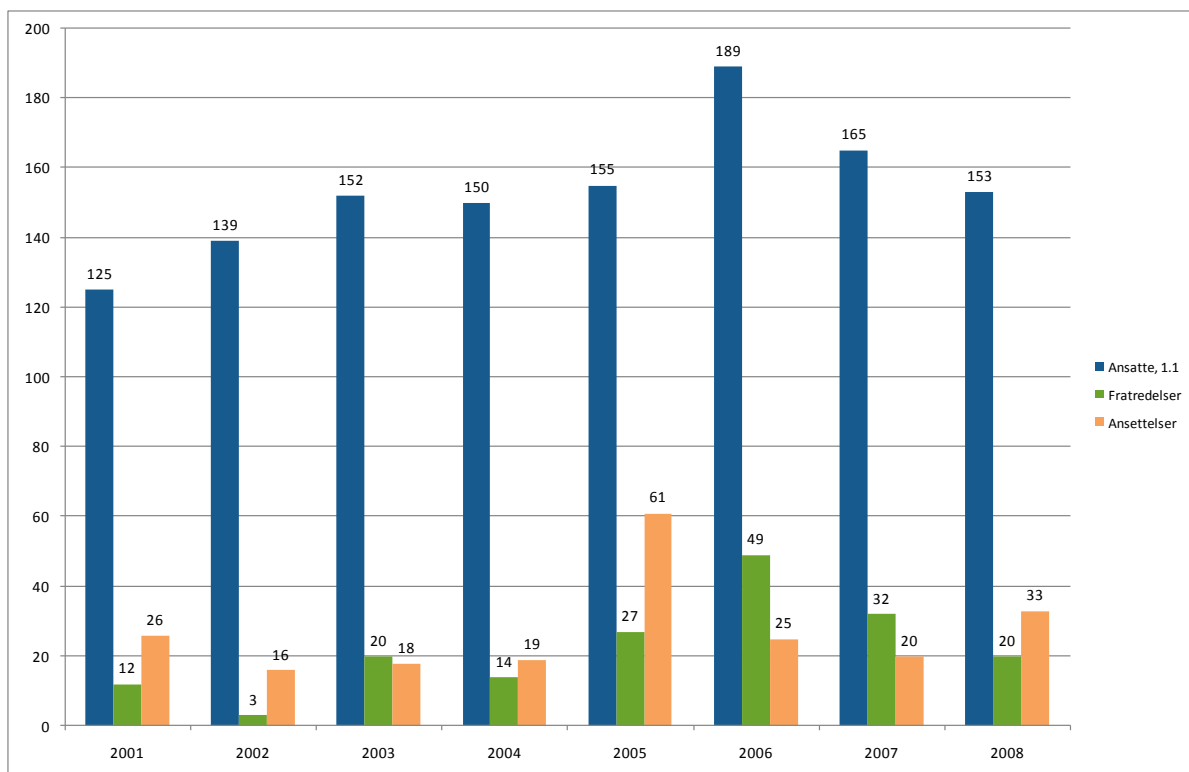
Det har vært en jevn avskalling i flytteperioden, og det er rimelig å anta at dette hadde sett annerledes ut dersom man ikke hadde benyttet spesielle virkemidler for å holde på medarbeidere i perioden rett etter flyttevedtaket. Den bevisste bruken av dobbeltbemanning i 2006 forsinket avskallingen noe. Årene 2007 og 2008 har imidlertid operativt vært de mest utfordrende årene med mange nyansatte i Bodø, og få med historisk kompetanse som bidragsytere i både opplæring og løpende driftsoppgaver.

Når det gjelder omfanget av fratredelser og ansettelse ser vi av Figur 7.3 at Luftfartstilsynet ansatte noen flere medarbeidere enn det antall ansatte som sluttet, i løpet av årene før flyttevedtaket. Fra 2005 øker derimot både antall fratredelser og antall ansettelse kraftig. I 2005 ble det ansatt 61 personer før relativt mange medarbeidere sluttet i stillingene sine i løpet av årene 2005 til 2008. I denne perioden opplevde tilsynet en stor utskifting i personell.

Figur 7.2 Andel av ansatte ved årsskiftet 2002/2003 som fortsatt har vært ansatt i Luftfartstilsynet de respektive år 2004-2009. (1.1.2009)



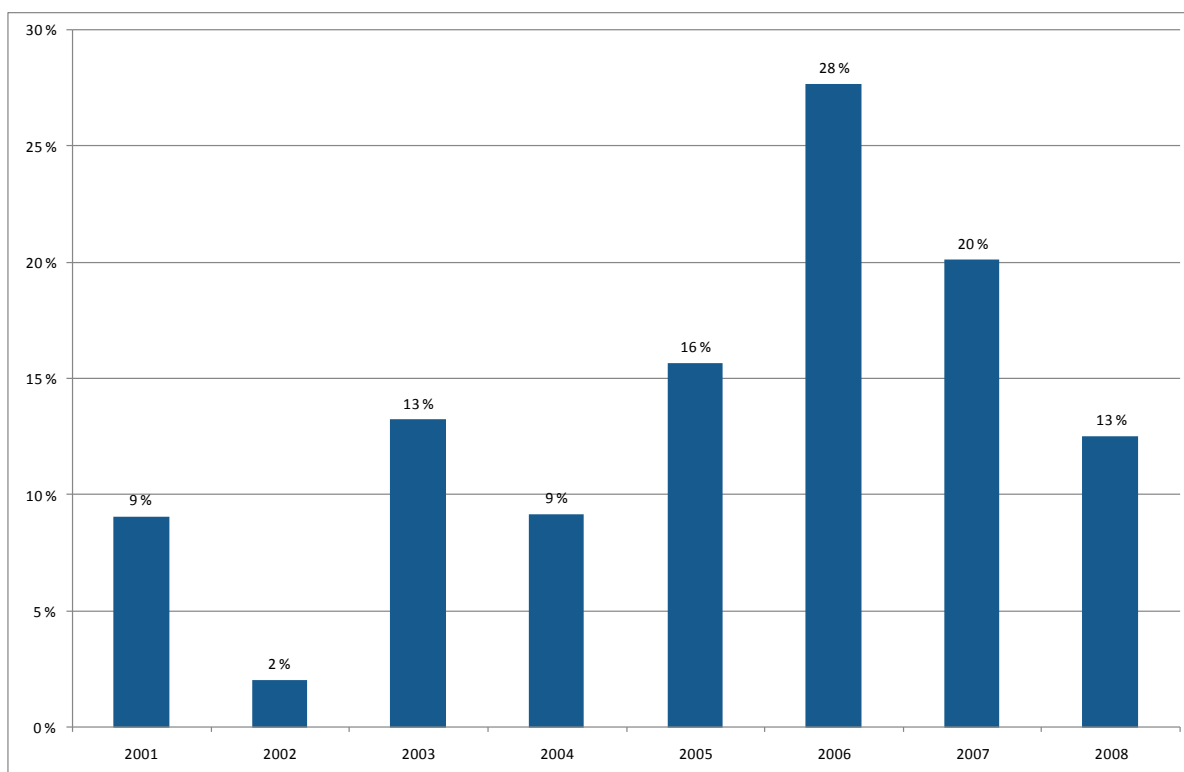
Figur 7.3 Fratredelser og ansettelser 2001-2008



Turnover de tre siste år før flyttevedtaket (2003) må betegnes som normal. Per 1. januar 2009 har turnover etter år har vært høy ifm flyttingen sunket til 13 prosent. Med mange nyansettelser 2006/2007 må man forvente at det går noe lenger tid før dette stabiliserer seg. Det kan på sikt være fare for binding av personale på grunn av manglende dynamikk i det regionale arbeidsmarkedet for denne type arbeidsplasser i Bodø. Det blir viktig for Luftfartstilsynet å jobbe med individuelle utviklingsplaner for de som skal være i tilsynet, slik at yngre og eldre medarbeidere til sammen innehar den kompetansen som skal til for å utvikle virksomheten videre.

I tiden før flyttingen var det lagt opp til og ønskelig at de ansatte som skulle slutte ble værende i sin stilling så lenge det var mulig. Dette for å sikre god kompetanseoverføring til de som ble nytilsatt. Det ble også etablert ordninger med spydspisser som pendlet til Bodø for å sikre god kompetanseoverføring. Som vi ser av Figur 7.4 var det følgelig et høyt antall ansatte som grunnet omstilling/ flytteprosessen sluttet 31. desember 2006 (Luftfartstilsynet var formelt flyttet til Bodø 1. januar 2007). Luftfartstilsynet har følgelig høy turnover 2006 som går ned henholdsvis i 2007 og 2008.

Figur 7.4 Turnover⁸

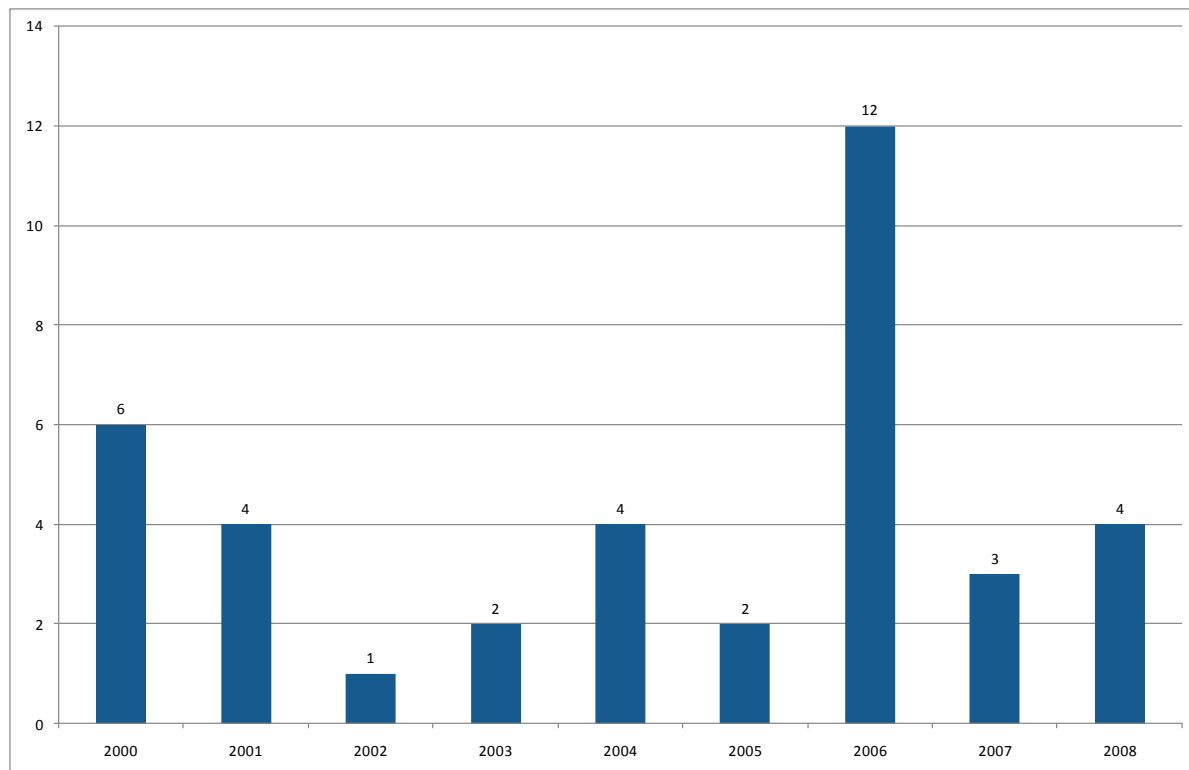


I henhold til det vårt datagrunnlag tillater er det i figur 7.5 utarbeidet en oversikt over ansatte med mindre en 2 års ansiennitet ved fratredelse i. Det er spesielt kostbart å miste nyopplærte medarbeidere, og med en stor grad av nyansettelse er hypotesen at man må igjennom en periode med prøving og feiling før man oppnår en robust organisasjon. Bildet viser at dette har vært tilfellet for Luftfartstilsynet. Det er imidlertid overraskende at antall ansatte med under 2 års ansiennitet faller såpass raskt etter 2006. Det er imidlertid sannsynligvis for tidlig å fastslå en stabilisering, ikke minst fordi man etter hvert skal erstatte

⁸ $(\text{Andel fratredelser i angitt år}) / (0,5 \times (\text{antall ansatte 1.1 i angitt år} + \text{antall ansatte 1.1 i etterfølgende år}))$

en del spesialkompetanse som fortsatt er lokalisert i Oslo. Det er likevel grunn til å tro at Luftfartstilsynet er på god vei mot en mer normal rekrutteringssituasjon, og at det til og med vil bli enklere å fase inn nye fordi man er i ferd med å få opp et mer erfarent mellomsjikt i Bodø, som kan ta seg av de helt nye. Dette vil redusere risikoen for at medarbeidere slutter etter kort tid.

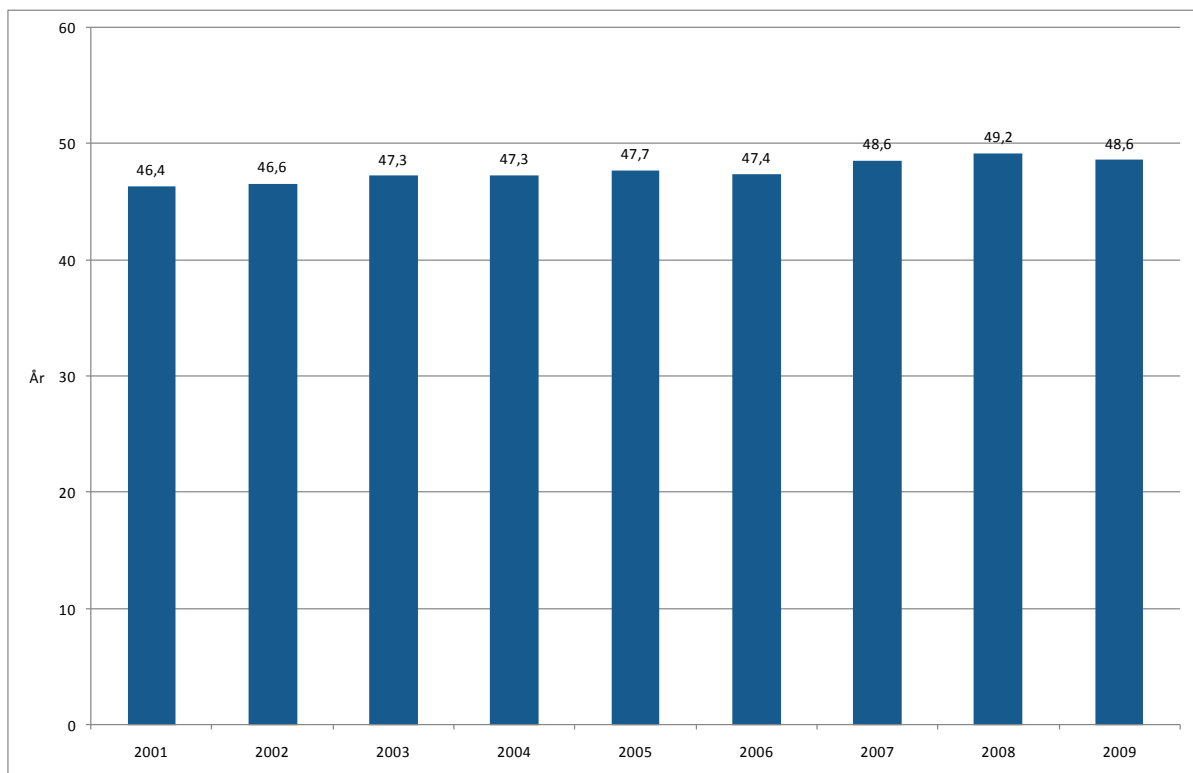
7.5 Antall ansatte med mindre enn 2 års ansiennitet ved fratredelse



7.3 Kjennetegn ved bemanningen

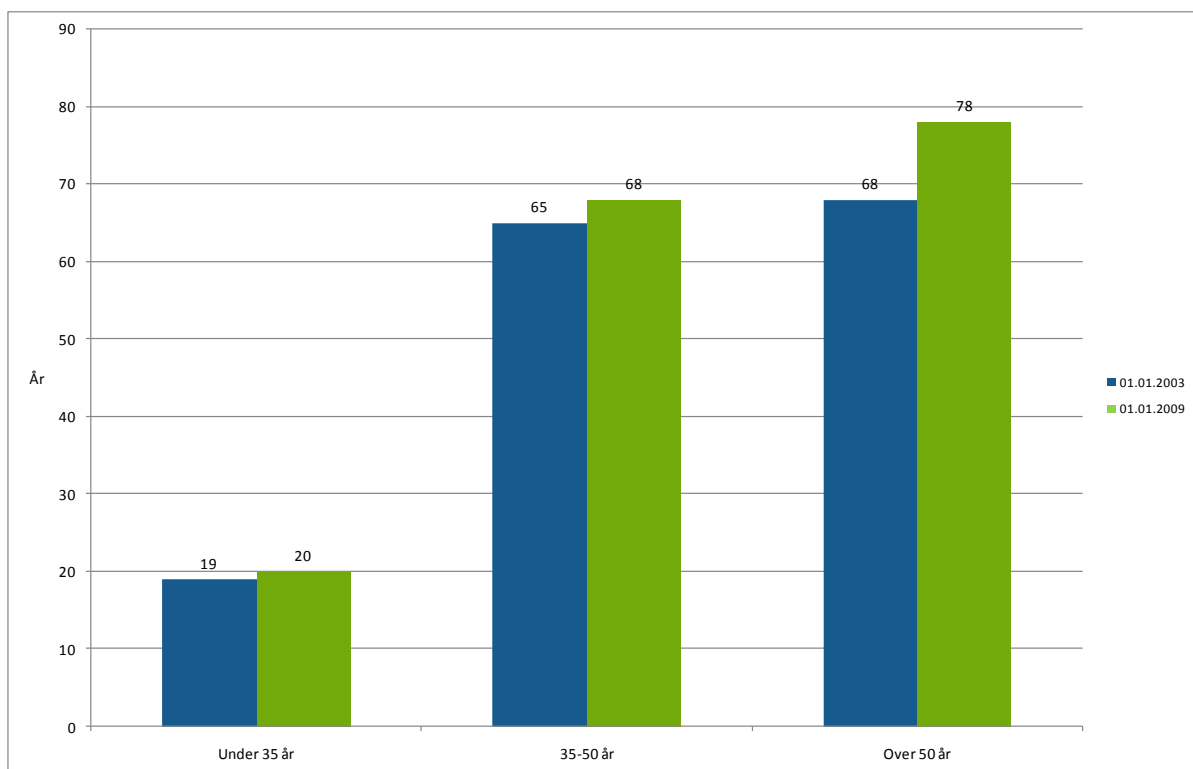
Gjennomsnittsalderen for de ansatte i Luftfartstilsynet har økt med drøye 2 prosent i perioden 2001 til 2009. Gruppen som fikk en spesialavtale om å forbli i Oslo er alle over 60 år, og uten denne ordningen hadde sannsynligvis bildet vært et annet. Per mars 2009 er det 17 personer igjen i den nevnte gruppen i Oslo. God tilgang på nye medarbeidere med arbeidserfaring kan være en forklaring på at snittalderen ikke har sunket ved flyttingen. Det vil være viktig for Luftfartstilsynet å jobbe med alderssammensetningen ved nyrekruttering i Bodø slik at man får en god balanse mellom yngre og eldre arbeidstakere.

Figur 7.6 Utviklingen i gjennomsnittsalder pr 1.1 2001-2009



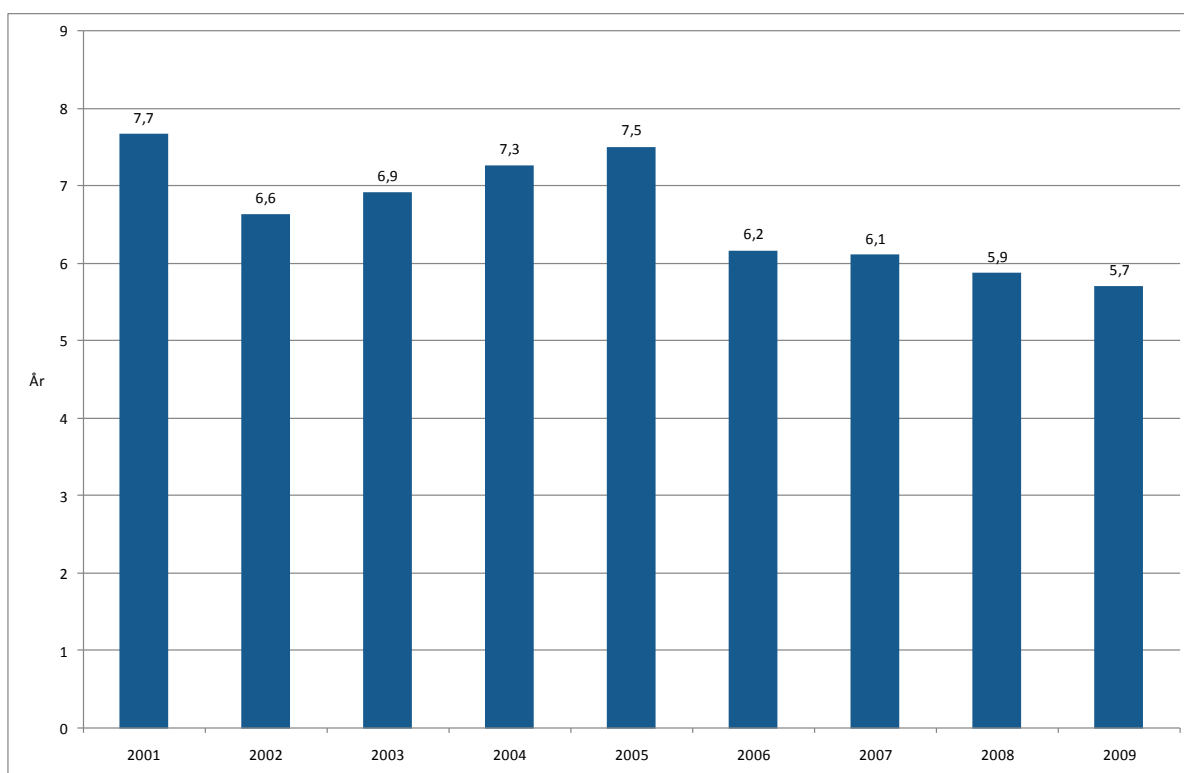
I perioden 2003 til 2009 har økningen i antall ansatte vært størst for gruppen i alder over 50 år, vist i Figur 7.7. Dette er atypisk i den forstand at man forventer rekruttering av yngre arbeidstakere i en oppbyggingsfase som burde veie opp for at en del eldre fortsatt jobber i Oslo.

Figur 7.7 Aldersammensetning 1.1.2003 og 1.1.2009



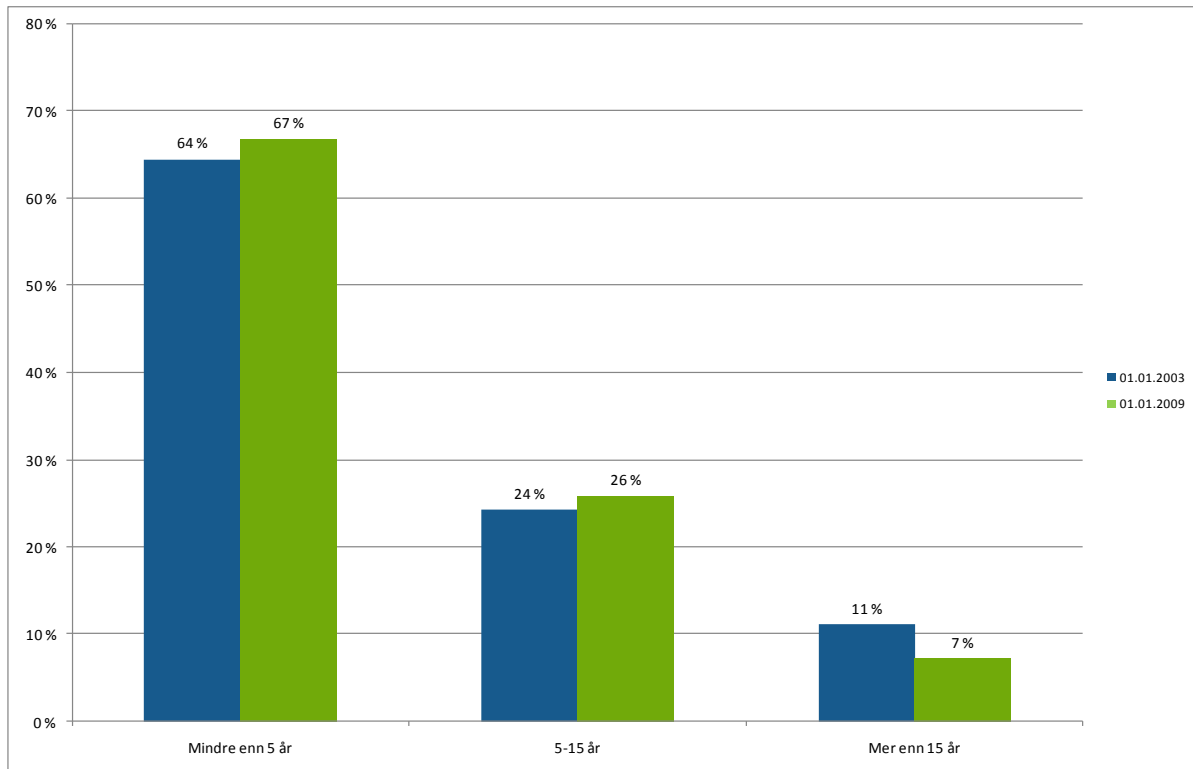
Utviklingen i gjennomsnittlig ansiennitet har som forventet vært negativ gjennom flytteperioden. Gjennomsnittlig ansiennitet var høyest i 2001, og falt mest i 2005-2006. Luftfartstilsynet har i større grad fått en fornyelse enn en foryngelse av personellet gjennom flyttingen. Hvor lenge man blir i en virksomhet er ofte påvirket av utviklingsmuligheter eller egne muligheter i det regionale arbeidsmarkedet. Luftfartstilsynet er i en oppbyggingsfase og det satses mye på opplæring og kompetansebygging for nye medarbeidere. Etaten ser ut til å ha hentet en del erfarne medarbeidere fra andre virksomheter. På sikt kan muligens liten dynamikk i det regionale arbeidsmarkedet være en utfordring som fører til høy gjennomsnittsalder og ujevn balanse blant de ansatte hva gjelder ansiennitet.

Figur 7.8 Ansiennitet i Luftfartstilsynet



Personellutskiftingen i forbindelse med flytteprosessen har gitt en relativt lik fordeling på ansiennitetskategoriene etter flytting sammenlignet med perioden før flytting. Som vi ser av Figur 7.9 hadde Luftfartstilsynet i utgangspunktet flest ansatte med mindre enn 5 års erfaring og færrest med mer enn 15 års erfaring, noe som gjenspeiler de i Oslo også var i en oppbyggingsfase. Luftfartstilsynet ser ut til å opprettholde andelen med mellom 5-15 års ansiennitet, som er positivt. Dette kan ha sammenheng med at mange av medarbeiderne som fremdeles jobber i Oslo er sterke kompetansemessig. Flere av disse sitter på sentral spisskompetanse som er nødvendig for å løse tilsynets oppgaver på en tilfredsstillende måte, og for best mulig ressursutnyttelse også blant medarbeiderne med mindre erfaring fra Luftfartstilsynets spesialområder. Sånn sett er Luftfartstilsynet på samme sted som de var før flyttingen, mens en normal utvikling med fortsatt oppbygging i Oslo mest sannsynlig ville gitt sitt utslag i en økning i andelen ansatte med 5-15 års ansiennitet.

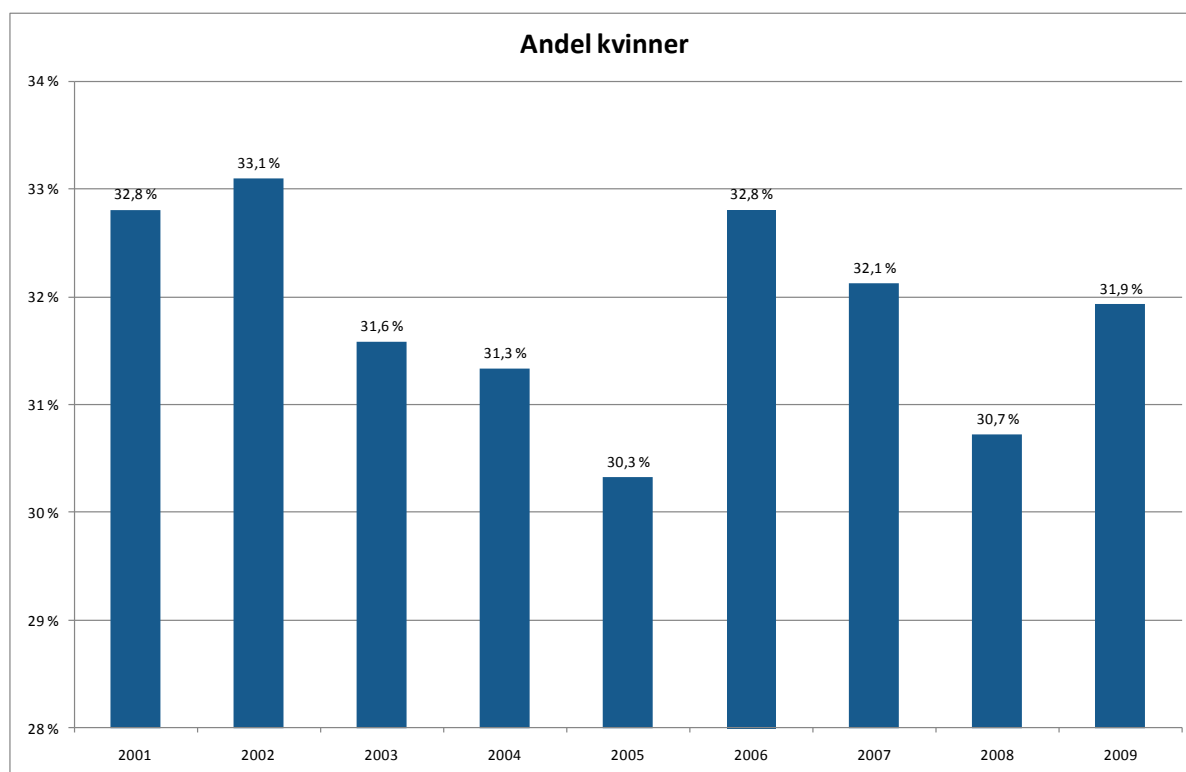
Figur 7.9 Andel ansatte fordelt på ansiennitets kategorier 1.1.2003 og 1.1.2009



7.4 Kjønnfordeling

Per 1. januar 2009 er kvinneandelen i Luftfartstilsynet omtrent på samme nivå som den var i 2001. Luftfartstilsynet har alltid vært en mannsdominert arbeidsplass. Kvinneandelen er på sitt laveste i 2005, noe som kan være en indikasjon på at flere kvinner enn menn slutter tidlig i forbindelse med flyttingen. Det ser ut som om Luftfartstilsynet har lykket godt med å rekruttere kvinner i Bodø, men at dette svinger noe. Totalt sett er kvinneandelen relativt lav.

Figur 7.10 Kvinneandel pr 1.januar i angitt år.



7.5 Sykefravær og arbeidsmiljø

Tallene viser sykefravær i gjennomsnitt for alle ansatte, inkludert både egenmeldinger og sykefravær med legeattest.

	2000	2001	2002
Sykefravær tre siste år før flytvedtaket i prosent	4,10 %	5,10 %	3,90 %
	2006	2007	2008
Sykefravær tre siste år i prosent	4 %	3 %	3 %

Sykefraværet i Luftfartstilsynet for perioden 2000 - 2002 var økende. Luftfartstilsynet har i dag ikke grunnlag for å kommentere dette. Når det gjelder sykefravær i perioden fra 2006 - 2008 så opplyses det om at Luftfartstilsynet ble IA-bedrift medio 2006 og har i samarbeid med NAV arbeidslivssenteret utarbeidet gode rutiner for oppfølging av sykemeldte arbeidstakere. I henhold til handlingsplan for IA og Handlingsplan for HMS har Luftfartstilsynet en målsetting om å ha sykefravær under 4 prosent. Dette målet har tilsynet oppnådd med god margin. Luftfartstilsynet har god oversikt og god kontroll på sykefraværet. I henhold til handlingsplan har tilsynet fokus på forebyggende sykefraværarbeid.

Sykefraværet i etaten har sunket jevnt gjennom flere år, og flytteprosessen ser ikke ut til å ha påvirket tallene i synlig grad. Årsakene til at sykefraværet har gått ned tror tilsynet har sammenheng med et godt arbeidsmiljø, og at etaten har vektlagt forebyggende tiltak innenfor helse, miljø og sikkerhet.

Luftfartstilsynet har gjennomført arbeidsmiljøundersøkelser i 2000, 2001 og i 2006/2007. Disse undersøkelsene gir ikke sammenlignbare data som gjør det mulig å vurdere endringer i arbeidsmiljø før og etter flytting.

7.6 Samlet vurdering

Luftfartstilsynet er nær fullt oppbemannet

Luftfartstilsynet er nå fullt oppbemannet med 166 ansatte mot 152 i Oslo i 2003. Siden 19 av medarbeiderne er i Oslo er de imidlertid ikke fullt oppbemannet på tilflyttingsstedet. At de nå er flere ansatte skyldes utvidede oppgaver. Tilsynet ser dermed ut til å være over den mest intense fasen med rekruttering, og kan rette mer av oppmerksomheten eksternt.

Fortatt utfordringer knyttet til kompetanse

Kompetansemessig har Luftfartstilsynet fortsatt utfordringer på noen fagfelt. Videre har de store utfordringer knyttet til å heve forvaltningskompetansen, noe tilsynet opplyser at det arbeids mye med. Den turbulente perioden rundt flyttingen har ført til at Luftfartstilsynet kom noe senere i gang med oppbyggingen i Bodø. Dette har bidratt til at flytte- og omstillingsperioden har blitt lengre enn for de andre virksomhetene som er flyttet. Dette representerer en ekstra belastning for Luftfartstilsynet. Rekrutteringsgrunnlaget i Bodø har, i kombinasjon med pendleravtaler, så langt gitt tilstrekkelig med kandidater. Pendleravtaler benyttes først og fremst for spesialiserte faggrupper (f eks for "tungt helikopter"), men det måtte man også i Oslo.

Luftfartstilsynet har måttet bygge opp personellgruppen på nytt

Dersom en ser bort fra de som fortsatt har kontorsted i Oslo, er 80-85 prosent av staben rekruttert etter flyttevedtaket. Gjennomsnittsalderen i organisasjonen er høyere enn den var i Oslo, slik at det i større grad dreier seg om en fornying enn en foryngelse av personalet.

Spesialiserte og erfarne medarbeidere mangler fortsatt

Fordelingen på ansiennitetskategorier viser at Luftfartstilsynet i Oslo var i en oppbyggingsfase hvor de hadde mange medarbeidere med under 5 års ansiennitet som var i ferd med å ta steget opp som erfarne spesialister. Ved flyttingen har denne utviklingen blitt forsinket og Luftfartstilsynet er fortsatt i en situasjon der de har få medarbeidere i ansiennitetskategorien 5-15 år. I 2003 var 23 prosent av de ansatte i denne kategorien, og i 2008 er det fortsatt kun 25 prosent i denne kategorien. Samtidig har gruppen med under 5 års ansiennitet økt fra 38 prosent til 59 prosent i samme periode. Sånn sett er Luftfartstilsynet på samme sted som de var før flyttingen, mens en normal utvikling med fortsatt oppbygging i Oslo sannsynligvis ville resulterte i en betraktelig økning i antallet medarbeidere med 5-15 års ansiennitet.

Turnover er fortsatt høy, men på vei ned

Gjennomsnittlig turnover i 2001-2003 var 8 prosent. På sitt høyeste var den godt over 20 prosent, men den i 2008 var på 13 prosent. Luftfartstilsynet var i en oppbyggingsfase også i Oslo, noe som gjør det vanskelig å si hva som er en optimal turnover. I de nærmeste årene skal de med spesialavtale om arbeidssted i Oslo erstattes, slik at det kan ta noe tid for turnover normaliserer seg i Bodø.

Kvinneandelen er stort sett på samme nivå som før flyttingen

Få kvinnelige medarbeidere ble med på flyttingen til Bodø, men man har lyktes i å rekruttere kvinner slik at andelen kvinner omtrent er som før flyttingen.

Sykefraværet er lavere enn før flyttingen

Hovedforklaringen på et lavere sykefravær er bevisst arbeid hva gjelder Luftfartstilsynet som IA-bedrift, og dette er dermed ikke direkte flytterelatert. Det har helt klart vært en belastning for de ansatte å gjennomføre flyttingen samtidig som organisasjonen skulle være fullt operativ. Luftfartstilsynet har i mediene fått mye kritikk som nok også har vært en belastning for de ansatte.

8 KVALITET I OPPGAVELØSINGEN

8.1 Avstanden til brukerne

Bransjen gir uttrykk for at Luftfartstilsynet i forbindelse med flyttingen har fjernet seg fra et større fagmiljø i Osloområdet. Luftfartstilsynet gir også uttrykk for en økt avstand fra konsentrasjonen av kompetanse på Østlandet.

Tilsynet påpeker også at selv om hovedtyngden av luftfartsmiljøet befinner seg i Oslo, så er det luftfartsfaglige miljøet spredt over hele landet. I Nord-Norge er det høyskoler i både Bodø og Tromsø. I Stavanger finner en helikoptermiljøet samt at SAS har teknisk divisjon der.

8.2 Avstand til eierdepartementet

Luftfartstilsynet gir uttrykk for at det i forbindelse med flyttingen ikke har funnet sted særlige endringer i forholdet til overordnet departement. Likevel bør man være oppmerksom på at den geografiske avstanden etter hvert kan innebære endringer i dette 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 dette⁹. Analysen omfatter et stort antall etater, hvorav noen er lokalisert i Oslo og noen er lokalisert andre steder i landet. Studerte dimensjoner omfatter etatenes autonomi, i hvilken grad denne har innflytelse på beslutninger samt 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 bakgrunn av våre intervjuer med virksomhetene og den omtalte forskningsartikkelen konkluderer vi med at flyttingen ikke har ført til endringer i forholdet mellom departement og etat. 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 Hovedinntrykk fra departement, virksomhet og brukere

Samferdselsdepartementet viser til at utviklingen i Luftfartstilsynet etter flyttevedtaket var preget av en sterk motstand. Direktøren for Luftfartstilsynet var uttalt svært skeptisk til om en flytting ville la seg gjennomføre på en forsvarlig måte. Et helt vesentlig tema var hvilke kompetansekrav en skulle stille til nytt personell. Departementet forteller at direktøren mente at de som ble tilsatt i Bodø skulle være like gode som de som var i Oslo. Dvs at kompetansekravene ble satt på et høyt nivå. Problemet var at rekrutteringen tok for lang tid og det ble stilt spørsmål ved om det var nødvendig å stille så høye kompetansekrav. Departementet gir uttrykk for at mange mente at dette var grunnlag for en agenda om å omgjøre vedtaket. Direktøren trakk seg etter hvert fra stillingen, og den nye luftfartsdirektøren hadde et klart mandat om å sikre gjennomføring av flytteprosessen samtidig som flysikkerheten ble ivaretatt. En fikk på plass mange medarbeidere på relativt

⁹ Morten Egeberg og Jarle Trondal, 2009: *Agencification and Location: Does agency site matter?*

kort tid. Den nytilsatte direktøren senket kompetansekravene til minstestandard for deretter å jobbe mot å nå anbefalte kompetansekrav. Omfattende runder med rekruttering ble dermed igangsatt. Ledelsen i Luftfartstilsynet fikk 9 mnd på å flytte virksomheten.

I tillegg til en problematisk gjennomføring av selve flyttingen sammenfalt denne med en periode med høye krav til implementering av mye nytt regelverk. Dette førte til at tilsynet kom senere i gang med gjennomføringen av flyttingen enn planlagt.

Bransjen gir uttrykk for at Luftfartstilsynet oppfattes som fragmentert og at det er stor variasjon mellom fagområdene. Både forvaltningsmessig og luftfartsfaglig mener representanter for næringen at tilsynet har mistet mye kompetanse og erfaring. Det understrekes at luftfart er et komplekst fagfelt og en sammensatt bransje som krever faglig modenhet. Det er videre bransjens oppfatning at det tar lang tid å bygge opp igjen dette. Bransjeaktørenes oppfatning er videre at utfordringene har vært størst med å etablere et faglig grunnlag knyttet til flyplass, flysikring og juridiske forhold.

Bransjen gir uttrykk for at systemet for tilsyn før flyttingen var mer helhetlig og gjennomgående. Videre var det i noe større grad risikobasert. Luftfartstilsynet bekrefter at en var i gang med å tenke rundt risikobaserte tilsyn før flytтеvedtaket kom, men understreker også at en var langt fra implementering av et risikobasert system.

Blant aktørene er inntrykket at daglige rutineoppgaver gjøres løpende, men at prosesser som gjelder endringer i regelverk og grunnleggende forutsetninger er problematisk og tar svært lang tid. I næringen opplever man blant annet at tilsynet sliter med stort etterslep når det gjelder tilsynets oppdatering og kunnskap om internasjonale regelverk og endringer.

Aktørene mener at de stort sett har en positiv, konstruktiv dialog med ledelse og saksbehandlere i Luftfartstilsynet. De har kjennskap til at arbeidsmåter er forsøkt lagt om, men oppfatter at resultatene i en del tilfeller uteblir. Enkelte bransjeaktører mener at tilsynet i noen tilfeller drukner i unødvendige detaljer, som kunne vært unngått ved gjennomføringen av påventede endringer i grunnleggende forutsetninger og regelverk. Flere representanter for bransjen mener at et er behov for mer diskusjon og samarbeid med tilsynet, noe som har blitt vanskeligere etter flyttingen til Bodø. Næringen har ikke like hyppig og sporadisk kontakt med tilsynet som tidligere.

Den avdelingen som har fått nytt EASA regelverk, Teknisk avdeling, har blitt revidert av EASA og kom godt ut. Avdelingen har beholdt lederen gjennom hele flytteperioden. Regelverket tilsier at det skal gjennomføres et besøk annethvert år. Hvis ikke dette minimumskravet opprettholdes bortfaller rettighetene til enheten som skal kontrolleres. Teknisk avdeling har ligget på dette minimumskravet. Årsaken er at det nye regelverket kom midt under flyttingen som førte til at avdelingen mistet nesten alle de ansatte. Tilsynet er her i jevn forbedring og gir uttrykk for at de i dag sitter på like god formalkompetanse som før flytteprosessen. Det understrekes imidlertid at avdelingen nok bruker flere år på å bygge seg helt opp. Luftfartstilsynet medgir at de kunne informert bedre om nytt regelverk. Tilsynet har to år til disposisjon for implementeringen av nye regelverk, og denne perioden ble ikke brukt hensiktsmessig. Prosessen ble til en viss grad kaotisk, noe som må ses i sammenheng med personellsituasjonen som var svært preget av flytteprosessen. Luftfartstilsynet gir klart uttrykk for at en har lært av dette, og at en benytter erfaringene i de implementeringsprosessene som pågår nå. Det gis uttrykk for at teknisk avdeling hadde spesielt store utfordringer i 2004 og 2005.

Operativ avdeling oppgir at antall planlagte inspeksjoner følger av minimumsstandarder i internasjonalt regelverk. Dette er foreløpig ikke regelverk fra EASA, men dette kommer i nær framtid. Luftfartstilsynet oppgir videre at mengden såkalte åpne avvik innenfor det operative området har vokst i mange år. I 2008 lukket en for første gang flere avvik enn det antallet avvik som ble rapportert inn. Avvik blir registrert med en dato for når det skal lukkes. Det produseres rutinemessig lister over avvik som ikke rapporteres som korrigert innen angitt tidsfrist. Luftfartstilsynet opplyser at det per april 2009 ikke eksisterer åpne avvik.

Området flyplass har hatt store utfordringer, fordi mange sluttet og enheten i en periode kun har hatt 2 av 6 stillinger besatt. Enheten ble oppbemannet i løpet av sommeren 2008 og hadde derfor ikke full produksjon dette året. Dette har skapt et etterslep som medfører at viktige aktiviteter i 2009, som såkalt mellomtilsyn på flyplasser, må utsettes. Luftfartstilsynet gir imidlertid uttrykk for at de nå har bygget opp en god personalgruppe innen området med flere ansatte som besitter flygelederkompetanse enn tidligere, og at etterslepet er i ferd med å innhentes. En viktig utfordring er å være beredt med tanke på innføring av nytt regelverk som kommer gjennom EASA. En får da samme type regime som teknisk område, og som det operative området vil få om kort tid. Dette innebærer at en må opprettholde et visst produksjonsnivå for at aktørene i luftfarten skal kunne opprettholde sine rettigheter.

På området Security gir Luftfartstilsynet uttrykk for at de ligger godt an i forhold til måloppnåelse. Tilsynet leverte bedre enn målene i 2008. Det opplyses at rekrutteringen har vært god og at kompetansen som besittes er svært tilfredsstillende.

Innenfor juridisk avdeling er det 20 jurister hvorav kun 2 begynte før flyttevedtaket. Den pågående overgangen til EASA-regelverk omfatter store endringer som også innebærer en omstilling for bransjen. En har store utfordringer knyttet til å skape bedre samspill mellom juridisk og luftfartsfaglig kompetanse. Videre er det en utfordring knyttet til internasjonal rett samt prosess- og forvaltningskompetansen. Vi vil i denne sammenhengen også vise til Difis vurdering av forvaltningskompetansen i Luftfartstilsynet.

9 SAMLET VURDERING – VIRKNINGER FOR ORGANISASJONEN

Luftfartstilsynet har foreløpig svakere forutsetninger for å nå sine mål sammenlignet med en situasjon der tilsynet hadde blitt værende i Oslo. Dette må ses i sammenheng med at Luftfartstilsynet var en organisasjon som fortsatt var i oppbygging da flyttingen ble vedtatt. Vi baserer dette på følgende forhold:

- I Oslo hadde tilsynet gode forutsetninger for å løse sitt oppdrag, og det er rimelig å legge til grunn etaten ville opplevd en positiv utvikling dersom den hadde forblitt i Oslo. Flyttingen har ført til at tilsynet har måttet fokusere på flytting og gjenoppbygging av organisasjonen, i tillegg til at flytteprosessen har vært vanskelig. Bransjen mener at kvaliteten på saksbehandlingen har vært gradvis fallende og at arbeidet forvaltningsmessig ikke har vært tilfredsstillende.
- Luftfartstilsynet anser seg for å være fullt oppbemannet. Siden 19 av medarbeiderne er i Oslo er de imidlertid ikke fullt oppbemannet på tilflyttingsstedet. Det at de fortsatt har såpass mange i Oslo representerer etter vårt syn at det har vært svært utfordrende å flytte virksomhetene til Bodø.
- Personellgruppen har omtrent samme ansiennitet i organisasjonen som den hadde før flyttevedtaket. Andelen medarbeidere som har vært i virksomheten i 5-15 år er nå 26 prosent, mot 24 prosent før flyttevedtaket. Dette innebærer vel og merke de som har arbeidssted i Oslo. I denne gruppen er et flertall av medarbeidere over 60 år og har lang fartstid i organisasjonen. Luftfartstilsynet var relativt nyopprettet da flyttevedtaket kom, og inntrykket er at det var en organisasjon som hadde en positiv utvikling. Det er grunn til å tro at tilsynet ville hatt en mer erfaren stab hvis det hadde blitt værende i Oslo. Videre er den gjennomsnittlige ansienniteten fortsatt avtakende. Det er således en vesentlig utfordring for Luftfartstilsynet å komme over i en situasjon hvor de i større grad beholder og videreutvikler sine medarbeidere.
- Driftskostnader per ansatt har gått ned 2 prosent siden før flyttevedtaket. Dette må imidlertid ses i sammenheng med to forhold. For det første har ansienniteten i virksomheten sunket noe og for det andre holder en til i foreløpige lokaler. Luftfartstilsynet flytter inn i nybygde lokaler i 2011 og vil da få en vesentlig høyere husleie enn de har i dag. Dersom en tar hensyn til økningen i husleiekostnadene som kommer fra 2011, øker driftskostnadene per ansatt med 3,8 prosent sammenlignet med før flyttingen.
- Reisekostnaden per ansatt har økt med 4,4 prosent. Dette henger sammen med at flyttingen har ført til økt reiseaktivitet og innebærer at ansatte bruker både mer arbeidstid og økonomiske ressurser på reising. Førstnevnte utgjør den mest vesentlige kostnaden.
- Luftfartstilsynet opplyser at alle stillinger nå er besatt, og at en jevnt over har god formalkompetanse. Kravene til kompetanse ble justert ned for å få gjøre det mulig å oppbemanne raskere. Luftfartstilsynet bekrefter dette, men understreker samtidig at kompetansekravene etter deres syn ble satt på et hensiktsmessig nivå. Det har vært en betydelig utfordring at få medarbeidere med erfaring kan lære opp nyansatte.

- Luftfartstilsynet er lenger borte fra fagmiljøet i Oslo-området.
- Flyttingen har ikke ført til endringer i kontakt med departementet eller i den formelle styringsdialogen.
- Både Luftfartstilsynet og bransjen gir uttrykk for at en på enkelte sentrale områder sliter med å få ned saksbehandlingstiden.
- Flyttingen har ført til en viss økning i Luftfartstilsynets reisevirksomhet, spesielt hva angår kontakten med selskapene. Når det gjelder kontroll melder Luftfartstilsynet at flyttingen ikke har medført mer reising. Luftfartstilsynet understreker også at internasjonale miljøer er en flyreise lenger unna.

DEL II: VIRKNINGER FOR TILFLYTTINGSREGIONEN

10 REGIONALØKONOMISKE VIRKNINGER

I dette kapitlet vil vi belyse følgende problemstillinger:

Har flyttingen av Luftfartstilsynet 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 relevant data som tas med i vurderingen av effektene av flyttingen og for 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 virksomhetene har betydd at regionene er blitt tilført nye arbeidsplasser, både direkte i virksomhetene og som følge av at de kjøper varer og tjenester i regionen. Målt i antall arbeidsplasser er virksomhetene i mange tilfeller ikke et dominerende tilskudd i tilflyttingsregionen, men denne typen statlige arbeidsplasser er det i mange regioner få av. Flyttingen kan også bety at ansattes ektefeller utgjør verdifull arbeidskraft for regionen.

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

I dette kapitlet gir vi en beskrivelse av regionen både før og etter flytting. Analysene er basert på kvantitative data fra Luftfartstilsynet mht. sysselsetting og innkjøp av varer og tjenester, samt en rekke intervjuer i tilsynet og blant regionale aktører. Luftfartstilsynet ble etablert i

Bodø i løpet av 2007. Fortsatt gjelder overgangsordninger med pendleravtaler og pendling fra Oslo-området.

10.1 Beskrivelse av Bodøregionen

Regionen er basert på Bodø BA-region, som består av Bodø og Gildeskål, men er utvidet med Fauske kommune.

10.1.1 Innbyggertall og befolkningsutvikling

Bodøregionen hadde per 1. januar 2008 nesten 58 000 innbyggere. Bodø er den dominerende kommunen som utgjør 80 prosent av folketallet i regionen og 85 prosent av sysselsettingen. Gildeskål utgjør en ubetydelig andel av regionen.

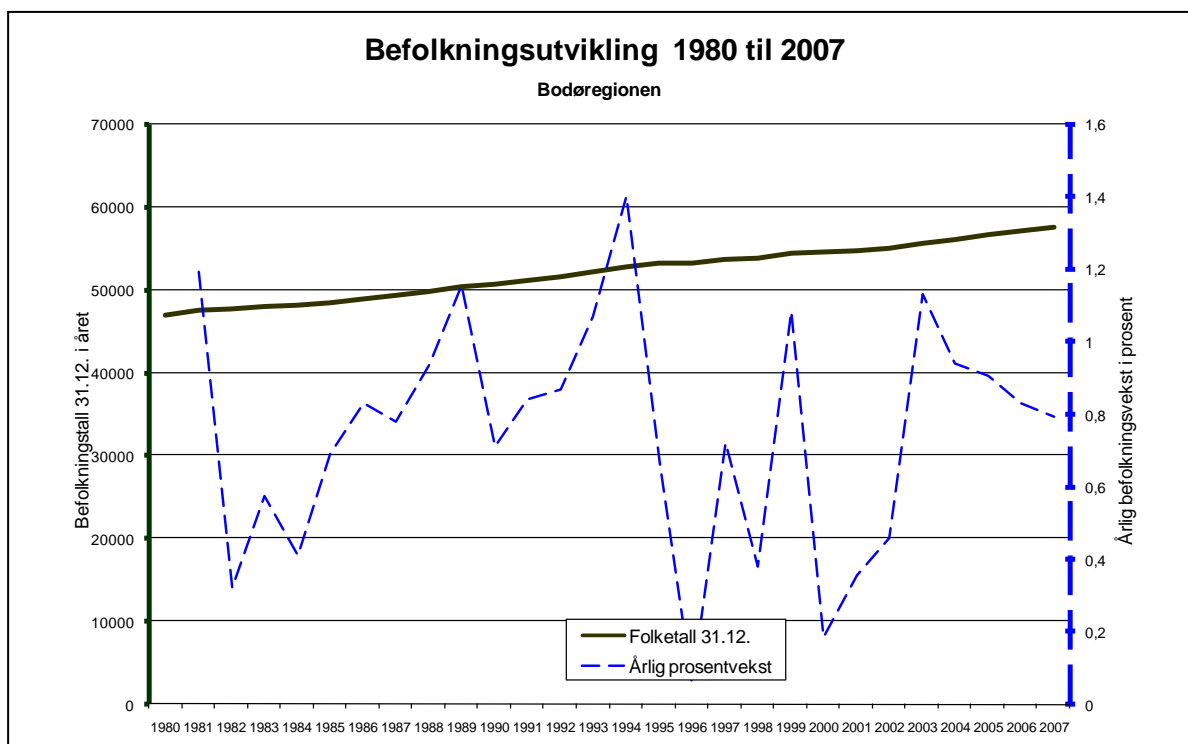
Tabell 10.1 Bodøregionen, innbyggertall og sysselsetting 1.1.2008

Regionen	Innbyggertall	Andel av regionens innbyggertall	Sysselsetting	Andel av regionens sysselsetting
1804 Bodø	46049	80 %	26672	85 %
1838 Gildeskål	2046	4 %	806	3 %
1841 Fauske	9480	16 %	3848	12 %
Regionen	57575	100 %	31326	100 %

Folketallet i Bodøregionen har økt nokså jevnt i løpet av de siste 30 årene. I en tiårsperiode fra 1984 til 1994 var det en økende årlig vekst i regionen. Deretter har veksten hatt store årlige svingninger. I de siste fem årene har veksten vært på mellom 0,8 prosent og 1,2 prosent årlig. Flyttingen av Luftfartstilsynet til Bodø har skjedd i en periode med fortsatt høy befolkningsvekst, men i det siste har veksten avtatt noe, i motsetning til de fleste andre regioner som omfattes av denne studien.

Figuren under viser utviklingen i folketallet i regionen fra 1980 til 2007 (31.12.07).

Figur 10.1 Befolkningsutvikling i Bodøregionen 1980 til 2007



10.1.2 Utdanningsnivå i regionen

I Bodøregionen har 26,1 prosent av innbyggerne over 16 år høyere utdanning, 21,2 prosent har kort høyere utdanning og 4,9 prosent har lang høyere utdanning. I forhold til landsgjennomsnittet har regionen en noe høyere andel med kort høyere utdanning, mens andelen med lang høyere utdanning er noe lavere. Landsgjennomsnittet er på 19,1 prosent for kort høyere utdanning og 5,7 prosent for lang høyere utdanning.

Bodø er fylkeshovedstaden og kommunen har et klart høyere utdanningsnivå enn de andre kommunene i regionen. Bodø har en andel av innbyggerne med lang høy utdanning om lag som landsgjennomsnitt og en andel med kort høy utdanning godt over landsgjennomsnitt.

Utdanningsnivået vises som andel av befolkningen over 16 år og deres høyeste fullførte utdanning. Tabellen under viser status for kommunene i Bodøregionen.

Tabell 10.2 Andel av befolkningen 16 år og over etter høyeste utdanning

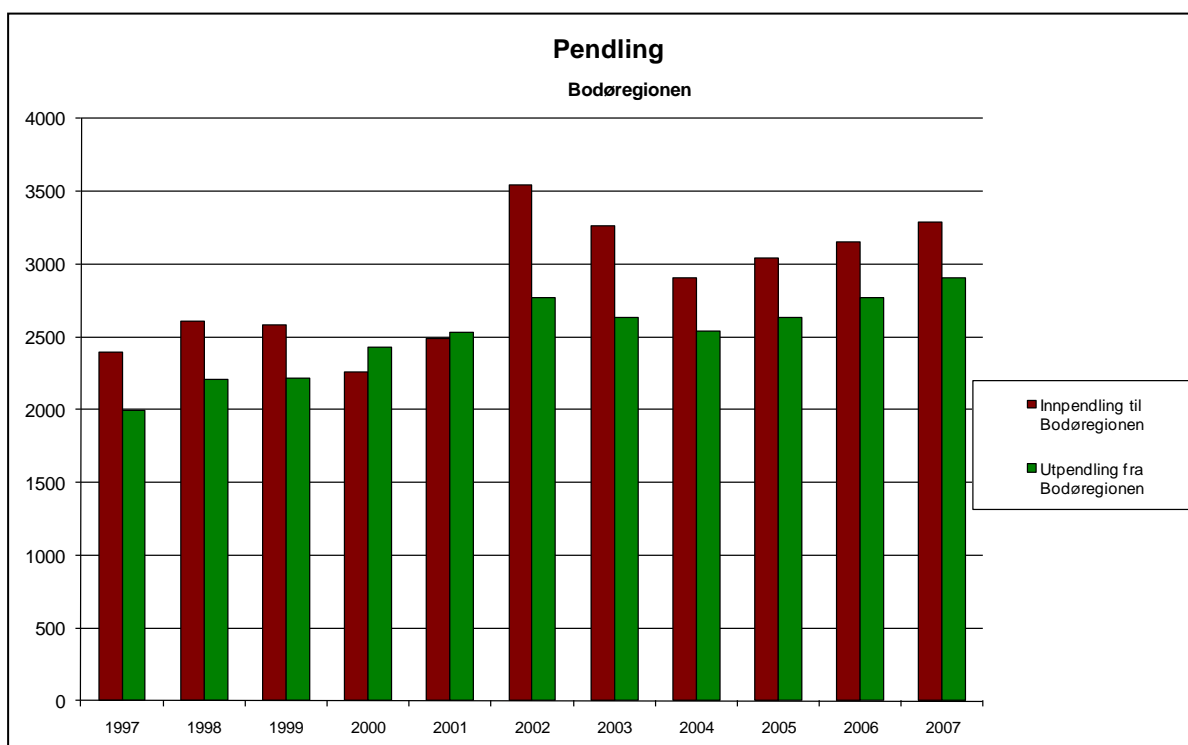
Kommune	Andel høyere utdanning - kort	Andel høyere utdanning - lang	Andel høyere utdanning - i alt
1804 Bodø	22,7 %	5,6 %	28,3 %
1838 Gildeskål	14,5 %	1,8 %	16,4 %
1841 Fauske	15,5 %	2,3 %	17,9 %
Bodøregionen	21,2 %	4,9 %	26,1 %

10.1.3 Inn og utpendling til regionen

Regionen har en netto innpendling på knapt 400 personer. Pendlingen har økt fra 2004 til 2007. Både innpendling og utpendling til/fra regionen har økt de siste 10 årene, mens netto innpendling har hatt et relativt stabilt nivå.

Bodø kommune har netto innpendling fra omegnskommunene, men netto utpendling mot resten av landet. Pendling er definert som ulikhet mellom registrert bostedskommune og arbeidsplassens lokalisering.

Figur 10.2 Pendlingsoversikt Bodøregionen



10.2 Utvikling i sysselsetting og arbeidsledighet

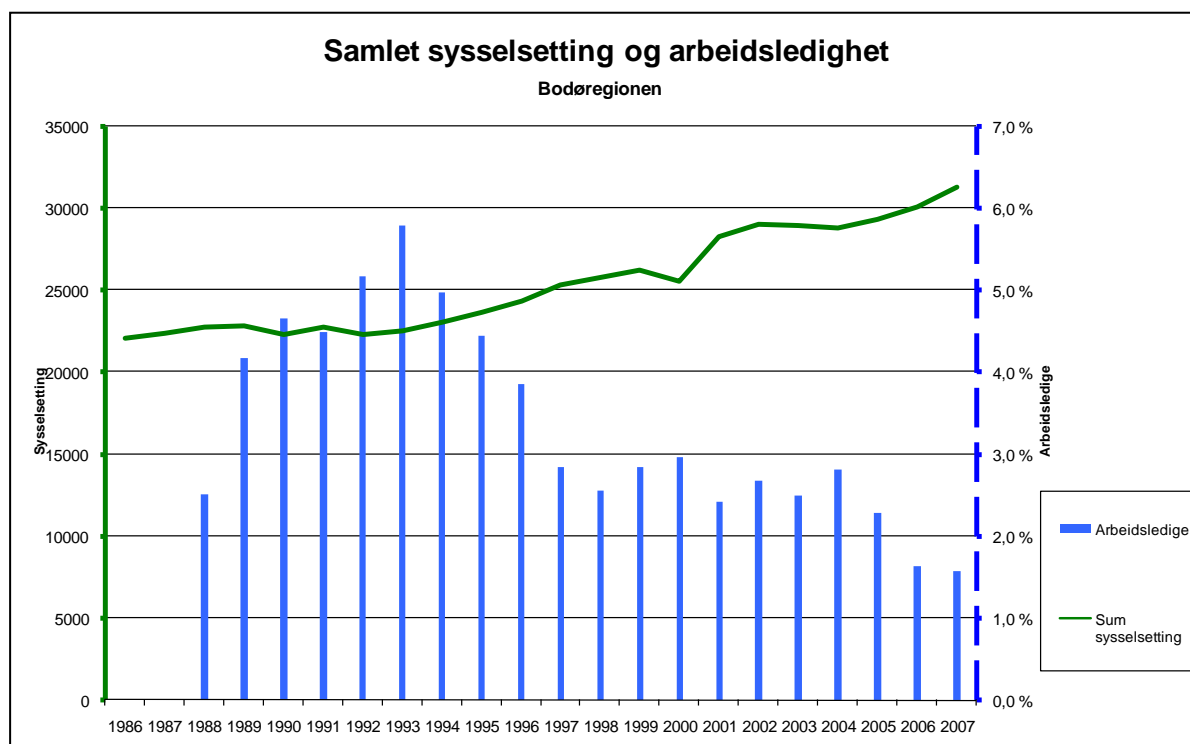
Arbeidsledigheten i Bodøregionen har stort sett fulgt konjunktursvingningene de siste årene, med en topp rundt 1993 og en ny, noe mindre topp på begynnelsen av år 2000.

Konjunktursvingningene ser imidlertid ikke ut til å slå like kraftig ut i Bodøregionen som i mange av de andre tilflyttingsregionene. De siste årene har ledigheten gått ned og lå i 2006 og 2007 på rundt 1,5 prosent.

Bortsett fra en liten nedgang i begynnelsen av år 2000 har sysselsettingen økt med litt ulik grad de siste 20 årene. På grunn av den sterke høykonjunkturen vi nå har lagt bak oss, har sysselsettingen økt noe sterkere de siste 2-3 årene.

Figuren under viser utvikling i samlet sysselsetting og arbeidsledighet i regionen. Sysselsetting gir uttrykk for antall personer som er i arbeid.

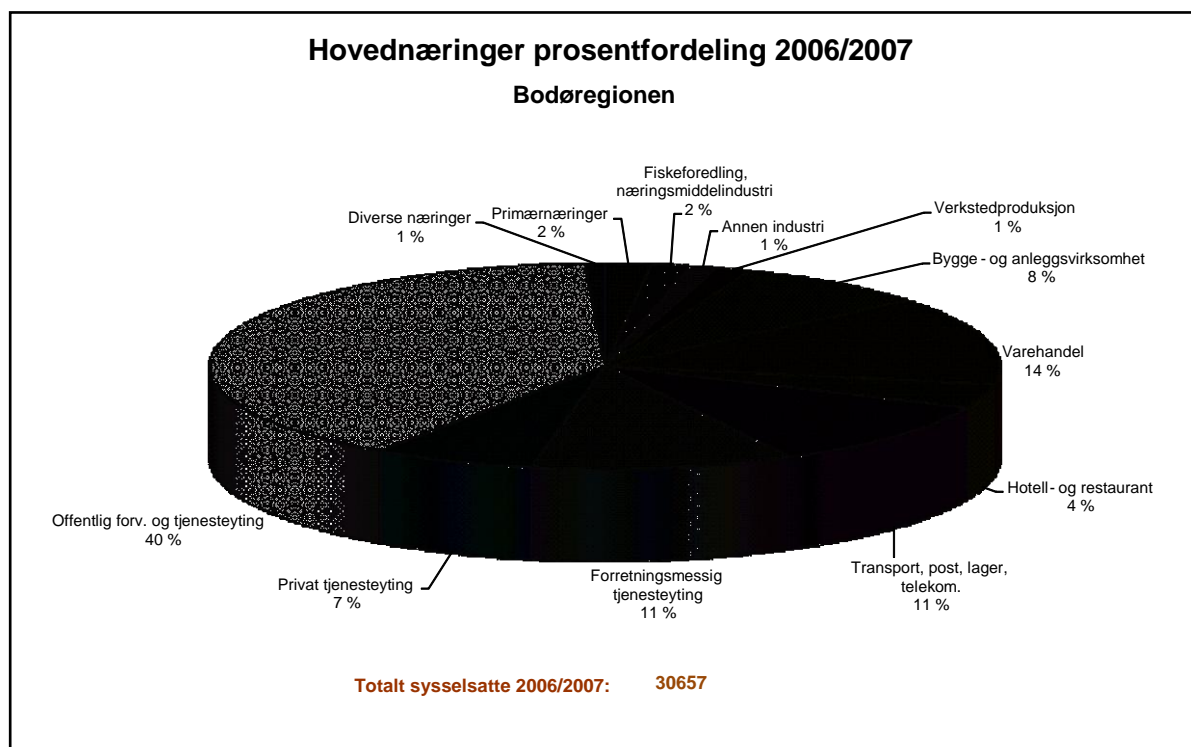
Figur 10.3 Utvikling i sysselsetting og arbeidsledighet i Bodøregionen



Næringsstrukturen i Bodøregionen skiller seg ganske klart fra resten av landet. Offentlig sektor utgjør hele 40 prosent av de sysselsatte, mot 30 prosent i landet ellers. Det skyldes at Bodø er fylkeshovedstad med både fylkeskommunale virksomheter og statlige virksomheter på fylkesnivå. I tillegg har byen et stort sykehus.

Industrien sysselsetter bare 4 prosent av de sysselsatte, noe som er en langt lavere andel enn for landet ellers. Figuren under viser de sysselsatte fordelt på næringer.

Figur 10.4 Viktigste næringer i Bodøregionen



10.3 Sysselsettingsvirkninger og virkninger for innbyggertall

Det er lagt til grunn at Luftfartstilsynet sysselsetter 181 personer. Dette forutsetter at alle stillinger er besatt og at overgangsordningene som i dag eksisterer er avvirket. Det er også korrigert for stillinger som har arbeidssted utenfor Bodøregionen. 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. Luftfartstilsynet har et regionalt innkjøp av varer og tjenester på ca 27 millioner kroner årlig, hvorav ca 16 millioner er knyttet til husleie og drift av kontorlokalene. Sammenlignet med de andre utflyttede virksomhetene ligger Luftfartstilsynet relativt lavt når det gjelder regionale vare- og tjenestekjøp per ansatt.

Tabellen under viser resultatene fra modellberegningen av ringvirkningene.

Tabell 10.3 Virkninger i regionen som følge av Luftfartstilsynets etablering i Bodø

Luftfartstilsynet, Bodø	Sysselsatte i virksomheten	Virkning inkl ringvirkninger	Multiplikator	Virkninger på innbyggertallet
Vertskommunen	181	227	1,25	330
Regionen	181	234	1,29	

Ser en på hele regionen, vil de 181 sysselsatte i Luftfartstilsynet gi ringvirkninger tilsvarende ca 53 sysselsatte. De samlede sysselsettingsvirkningene blir dermed 234 arbeidsplasser. Det gir en multiplikatoreffekt på 1,29 i regionen. At den endelige veksten i arbeidsplasser blir

større enn antall arbeidsplasser knyttet til virksomheten som etableres, omtales som multiplikatoreffekten. En multiplikator for regionen på 1,29 betyr at det for hver arbeidsplass som etableres i Luftfartstilsynet genereres 0,29 årsverk utenfor som følge av ringvirkninger. Multiplikatorvirkningen er liten og mindre enn for de fleste andre virksomhetene som evalueres. Dette skyldes at de regionale innkjøpene er beskjedne per ansatt. Multiplikatoreffekten i Bodø kommune er på 1,25.

Ringvirkningene som Luftfartstilsynet har gjennom innkjøp av varer og tjenester er altså relativt små. Tilsynet har imidlertid bidratt til å skape et noe større mangfold av arbeidsplasser i regionen.

Flyttingen av Luftfartstilsynet til Bodø har bidratt til en befolkningsvekst i regionen på 330 personer. I en region med rundt 60 000 innbyggere tilsvarer det en befolkningsvekst på 0,58 prosent. Befolkningsveksten skyldes både de ansatte i Luftfartstilsynet og deres familier samt den generelle veksten i sysselsettingen som kan medføre innflytting til regionen. Luftfartstilsynet utgjør en ubetydelig tilvekst i antall innbyggere i Bodøregionen.

10.4 Statlige kompetansearbeidsplasser

Etableringen av Luftfartstilsynet i Bodø har bidratt til å øke antall statlige arbeidsplasser i Bodø kommune med 3 prosent. Mange av arbeidsplassene i Luftfartstilsynet er besatt av personer med høyere utdanning. Dette representerer en tilvekst av kompetansearbeidsplasser i regionen.

10.5 Andre regionale virkninger

Bodø har en omfattende aktivitet og kompetanse innen luftfart både sivilt og militært. Byen har både nasjonale, regionale og lokale funksjoner innen luftfart. Flyttingen av Luftfartstilsynet til Bodø har bidratt til å styrke luftfartsklyngen som finnes i byen og gitt større tyngde innen nasjonale funksjoner.

De regionale aktørene vi har intervjuet gir uttrykk for at tilsynet har bidratt til å skape et større mangfold av arbeidsplasser i byen, gjennom økt tilfang av kompetansearbeidsplasser. Dette oppfattes å bidra positivt til videre vekst og utvikling i regionen.

Det er allikevel slik at tilsynet er tilbakeholdne med å involvere seg i noen regionale initiativ. Bransjenettverket Luftfartsforum som ble etablert i 2004 har som målsetting å være en faglig møteplass for informasjonsutveksling, erfaringsutveksling og kompetanseutvikling. Nettverket har også gjennomført enkelte fellesprosjekter og definert en plan for strategisk utvikling av luftfarten i Bodø. Tilsynet er ikke med i dette nettverket, da de ønsker å holde avstand.

Det eksisterer et godt samarbeid mellom Luftfartstilsynet og Høyskolen i Bodø. Høyskolen er i ferd med å opprette et masterstudium innen luftfartsledelse. Lokaliseringen av Luftfartstilsynet i Bodø oppfattes å ha stor betydning for rekrutteringen av studenter.

Flyttingen av Luftfartstilsynet var en vanskelig prosess for alle de involverte. Omdømmemessig var det også en vanskelig periode for Bodø.

11 SAMLET VURDERING – REGIONALE VIRKNINGER

En mindre konjunkturutsatt region

Med høy grad av sysselsetting innen offentlig sektor og lav sysselsetting innen industri vurderes regionen å være mindre konjunkturutsatt enn mange av de andre tilflyttingsregionene.

Små ringvirkninger av vare- og tjenestekjøp

Luftfartstilsynet med ringvirkninger utgjør en tilvekst i antall arbeidsplasser i regionen på 0,8 prosent. Den nokså lave multiplikatorvirkningen (1,29 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 liten effekt.

Økning i antall innbyggere med 330

Flyttingen av Luftfartstilsynet til Bodø vil bidra til å øke befolkningen i regionen med 330 personer når alle stillingene er besatt. Dette tilsvarer en befolkningsvekst på 0,58 prosent.

Verdifulle kompetansearbeidsplasser

Selv om utdanningsnivået er relativt høyt i Bodø, representerer arbeidsplassene i Luftfartstilsynet en type høykompetansearbeidsplasser som oppfattes som verdifulle.

Statlige kompetansearbeidsplasser økt med 3 prosent

Det er om lag 5400 personer sysselsatt i statlig virksomhet i Bodø. Luftfartstilsynet representerer en tilvekst i statlige arbeidsplasser på 3 prosent.

Forsterker luftfartsklyngen

Bodø har en omfattende aktivitet og kompetanse innen luftfart både sivilt og militært. Byen har både nasjonale, regionale og lokale funksjoner innen luftfart. Flyttingen av Luftfartstilsynet til Bodø har bidratt til å styrke luftfartsklyngen som finnes i byen og gitt større tyngde innen nasjonale funksjoner.

12 VEDLEGG – INFORMASJONSINNHENTING

I 4.4 Informasjonsinnhenting Innledninger det gjort rede for metode for innhenting av kvalitative data. I Kapittel 12.1 og Kapittel 12.2 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 samfunnsikkerhet 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