

Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Evaluering av utflytting av statlig virksomhet
Medietilsynet

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	6
2	Mandat	6
3	Bakgrunn for evalueringen - flyttevedtaket	6
4	Metode	8
4.1	Nærmere om metoden for "Personell og kompetanse"	11
4.2	Nærmere om metoden for "Kostnader"	12
4.3	Nærmere om metode for virkninger for tilflyttingsregionen.....	14
4.4	Informasjonsinnhenting	16
4.5	Metodiske forutsetninger og begrensninger.....	17
5	Beskrivelse av virksomheten	19
5.1	Oppdrag og virksomhetsområder	19
5.2	Mål for virksomheten	19
5.3	Flyttehistorien.....	20
5.4	Endringer som har funnet sted samtidig med flyttingen	20
Del I: Virkninger for organisasjonen.....		21
6	Kostnader.....	21
6.1	Kortsiktige effekter	21
6.2	Langsiktige effekter	23
6.3	Samlet vurdering	25
7	Personell og kompetanse	26
7.1	Antall ansatte	27
7.2	Utskifting av personalgruppen	29
7.3	Kjennetegn ved bemanningen.....	31
7.4	Kjønnsfordeling	34
7.5	Sykefravær og arbeidsmiljø	35
7.6	Samlet vurdering	35
8	Kvalitet i oppgaveløsingen.....	37
8.1	Avstanden til brukerne.....	37

8.2	Avstand til eierdepartementet.....	38
8.3	Hovedinntrykk fra departement, virksomhet og brukere.....	38
9	Samlet vurdering – virkninger for organisasjonen.....	40
Del II: Virkninger for tilflyttingSregionen.....		41
10	Regionaløkonomiske virkninger.....	41
10.1	Beskrivelse av nedre Glomma-regionen.....	42
10.2	Sysselsettingsvirkninger og virkninger for innbyggertall.....	46
10.3	Statlige kompetansearbeidsplasser.....	47
10.4	Virkninger for regionale næringslivet.....	47
10.5	Virkninger for kompetansemiljøene i regionen.....	47
11	Samlet vurdering – Virkninger for tilflyttingsregionen.....	48
12	VEDLEGG - informasjonsinnhenting.....	49
12.1	Intervjuer – brukerne.....	49
12.2	Intervjuer – eierdepartement, utflyttede organisasjoner, regionale aktører.....	50

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 Medietilsynet. 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 henholdsvis Kapittel 9 og Kapittel 10.

2 MANDAT

For at leseren skal kunne plassere evalueringen av Medietilsynet inn i forhold til hele evalueringsoppdraget, 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 til 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 med hensyn til virkningene av flyttingene og forklaringene til dette.

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

- Kostnader
- Personell og kompetanse
- Kvalitet i oppgaveløsingen
- Virkninger for tilflyttingsregionen

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

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

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

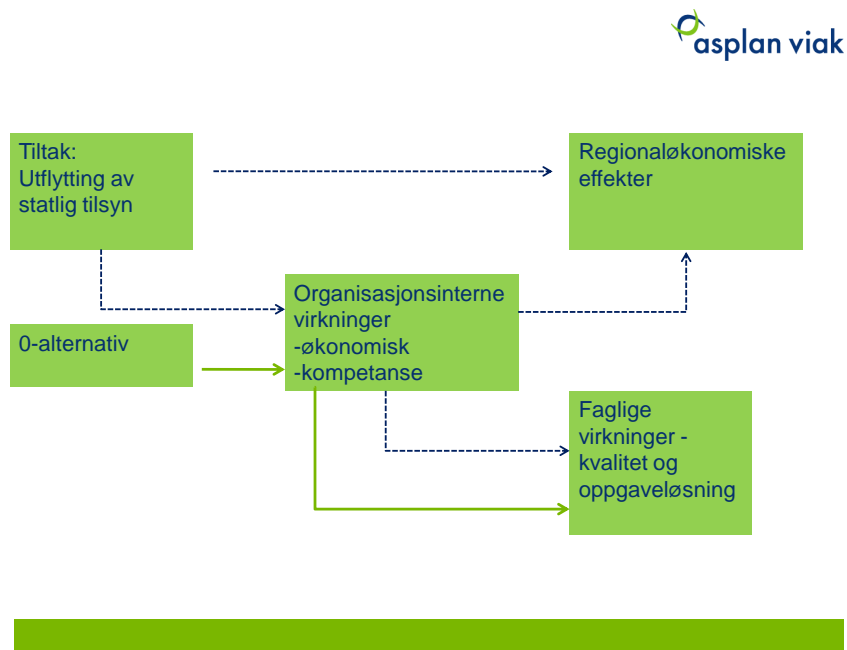
Måloppnåelsen kan i utgangspunktet måles både direkte og indirekte. Det er ikke mulig, i det minste innenfor rammen av dette prosjektet, å evaluere måloppnåelse generelt, gjennom å identifisere de samfunnsmessige virkningene av virksomhetens aktiviteter. Langt mindre er det mulig på samme måte å måle 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. slik at en på en meningsfylt måte kan summere dem. Endelig har vi innhentet og studert styringsdialogen, dvs. tildelingsbrev og årsrapporter. Disse er lagt opp på en slik måte at de er lite egnet til å evaluere i hvilken grad virksomheten når sine mål, herunder hvordan måloppnåelsen er blitt påvirket av flyttingen. Årsaken er at det kun rapporteres i form av hvilke aktiviteter og tiltak som har vært under de ulike virksomhetsområdene. Det rapporteres ikke i hvilken grad de aktivitetene som har funnet sted i det aktuelle året innebærer at målene nås.

Vi legger på denne bakgrunn opp til en evalueringsmodell hvor vi evaluerer instrumentene virksomheten har for å nå sine mål, jf Figur 4.1. Dvs. at vi ikke søker å måle om virksomheten når målene som sådan.

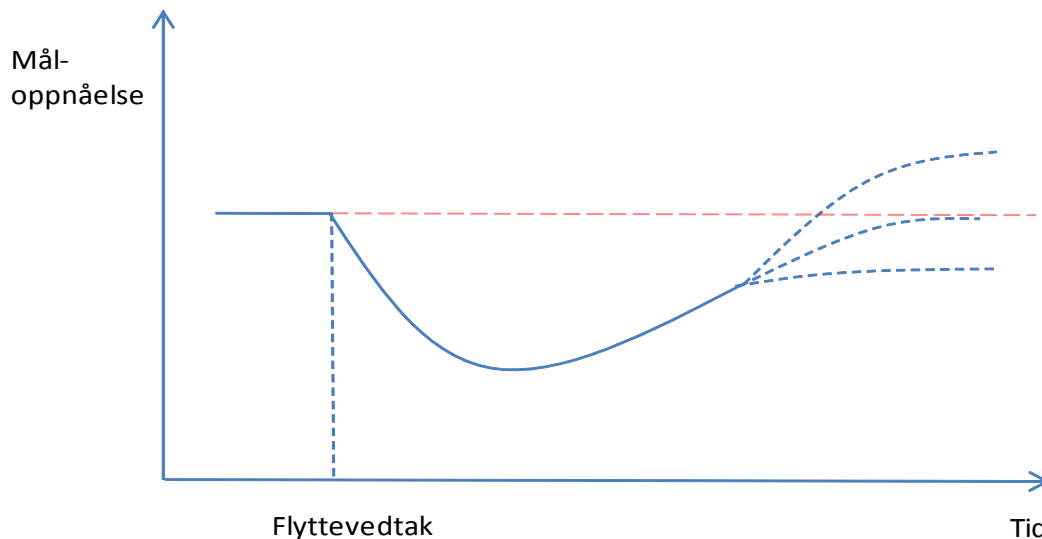
For å evaluere hvordan flyttingen har påvirket kostnader og personell/kompetanse har vi basert oss på en kombinasjon av kvantitative og kvalitative data. Når det gjelder andre geografiske forhold som avstand til brukerne og eierdepartement baserer vi oss først og fremst på intervjudata. Deretter gjør vi en samlet vurdering av hvordan flyttingen har påvirket de forutsetningene virksomheten har for å nå sine mål. Herunder trekker vi for det første på de analysene vi har gjennomført av personell/kompetanse, kostnader og andre geografisk betingede endringer. Deretter sammenholder vi det bildet vi da får med brukernes, virksomhetens og eierdepartementets oppfatninger av måloppnåelse slik disse har framkommet gjennom intervjuer.

Figur 4.1 Overordnet evalueringsmodell



I Figur 4.2 gis en skjematisk framstilling av tidsforløpet for en flytteprosess. Hovedpoenget er at flytting er i seg selv 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 dreier seg om virkningene av å flytte Medietilsynet fra Oslo til Fredrikstad. En må da vurdere hvordan virksomheten nå fremstår i Fredrikstad, og sammenligne med hvordan den ville blitt ved videre virksomhet i Oslo. Det siste er naturligvis en rent hypotetisk situasjon. 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.

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.

Utfordringer knyttet til bruk av regnskapstall

Bruken av innrapporterte regnskapstall har bydd på betydelige utfordringer, både for den rapporterende virksomhet og i selve analysen av tall og årsaksforklaringer. Dette skyldes flere problemstillinger, som blant annet:

- data tilbake i tid er mangelfulle eller foreligger ikke
- det er mange "gråsoner" i forhold til grensedragningen mellom ulike kostnadselementer, som klassifiseringen av flyttekostnader versus driftskostnader
- virksomhetene har hatt til dels store endringer i oppgaver og organisasjon

Kildemateriale

Kostnadsanalysene tar utgangspunkt i tall fra Medietilsynet 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.

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>)

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 Kultur- og kirke departementet og ledelsen og administrasjonen ved Medietilsynet er også benyttet som kilde til årsaksforklaringer og utdypende informasjon om de kostnadsmessige 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 og ikke se på andre kommuner i vertskommunens nedslagsfelt.

Kommuner som ligger mellom to BA-sentra, kan ha stor pendling til flere sentra, for eksempel Råde kommune som har stor utveksling både mot Moss og mot Fredrikstad, men tilhører Moss BA. På grunn av relativt stor interaksjon mellom Råde og Fredrikstad og Sarpsborg, har vi tatt Råde med i Nedre Glomma-regionen.

Modellberegninger

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

Grunnlaget er et 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 kompetansmiljøer 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	Tema
Skriftlig informasjonsinnhenting 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 Medietilsynet, 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 det enkelte tilsyn. Intervjuene var semistrukturerte med utgangspunkt i en intervjuguide.

Brukerundersøkelsen omfatter bedrifter, bransjeorganisasjoner og forbund som representerer tilsynsobjekter og andre som påvirkes av Medietilsynets 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 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 grensdragningen mellom ulike kostnadselementer, som klassifiseringen av flyttekostnader versus driftskostnader og at virksomhetene har hatt til dels store endringer i oppgaver og organisasjon.
- Siden den komparative studien er en viktig del av oppdraget har vi begrenset datainnsamlingen til et nivå som alle virksomhetene har evnet å levere på. Det betyr at relevante data/analyser som enkelte virksomheter har hatt, ikke er tatt inn i evalueringen.
- Evalueringen er gjennomført kort tid etter flyttingen. Dette gjør 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

Medietilsynet ble formelt etablert 1.januar 2005 som en fusjon av tidligere Statens filmtilsyn, Eierskapstilsynet og Statens Medieforvaltning, to enheter lokalisert i Oslo og én i Fredrikstad. Fra etableringstidspunktet ble det vedtatt en overgangsorganisasjon som skulle sikre tilsynets funksjoner og oppgaver i overgangsåret og frem til flytting i 2006.

Overgangsorganisasjonen besto av tre enheter (presse/kringkasting, film/video/nye medier og eierskap) med hver sin enhetsdirektør.

Medietilsynet fører tilsyn med det omfattende området vi til daglig kaller media. Oppgavene omfatter for eksempel bevisstgjøring av barns bruk av Internett og dataspill, regler for radio- og tv-sendinger, aldersgrensesetting for kinofilm samt videogramregistrering. Tilsynet håndterer også tilskuddsordninger og fører tilsyn med markeds- og eierforhold i dagspresse og kringkasting.

Medietilsynet er organisert etter en områdemodell med følgende fire hovedområder:

- Administrasjonsområdet har ansvaret for tilsynets administrative funksjoner.
- Konesjons- og tilsynsområdet har ansvar for tilsyn og oppfyllelse av regelverket innenfor kringkastingsområdet, herunder medieeierskapslovgivningen.
- Brukertrygghetsområdet har ansvar for oppgaver som er tillagt virksomheten etter lov om film og videogram. Området organiserer også prosjektet om trygg bruk av Internett blant barn og unge i regi av EU.
- Tilskudd- og utredningsområdet har ansvar for forvaltning av tilskuddsordninger på presseområdet og koordinering av tilsynets utredningsarbeid. Området er også tillagt et særlig ansvar for informasjonsarbeid og oppgaver knyttet til utvikling av informasjons- og kommunikasjonsteknologi.

5.2 Mål for virksomheten

Hovedmålet på medieområdet er å sikre ytringsfrihet, rettssikkerhet og et levende demokrati. For å nå hovedmålet skal Medietilsynets arbeid bidra til:

- å stimulere til mangfold og kvalitet i norske medier
- å sikre en sterk allmennkringkasting
- å legge til rette for mangfold i medieeierskap
- likestilling på medieområdet
- modernisering av samfunnet gjennom digitalisering

Medietilsynet skal være en sentral aktør for å oppnå hovedmålene for film- og mediepolitikken. For å bidra til dette skal Medietilsynet:

- forvalte virkemidlene tillagt Medietilsynet i henhold til gjeldende regelverk
- utføre rådgivnings- og utredningsfunksjoner for departementet innen sitt ansvarsområde
- informere og veilede om regelverk og ordninger
- informere og veilede om medier og mediebruk, særlig overfor barn og unge
- fremme målene i mediepolitikken gjennom aktiv deltakelse i internasjonalt arbeid

De overordnede målene for mediepolitikken er utdypet i St.meld. nr. 30 (2006-2007) *Kringkasting i en digital framtid*, jf. også St.meld. nr. 22 (2006-2007) *Veiviseren*.

5.3 Flyttehistorien

Ved samlokalisering av Medietilsynet i Fredrikstad mars 2006, ble det innført en ny organisasjonsmodell. Denne modellen ble utarbeidet i 2004, vedtatt 2005 og altså iverksatt mars 2006. Medietilsynet ble etablert fra 01.01. 05 og fra da opphørte Statens medieforvaltning, Statens filmtilsyn og Eierskapstilsynet som egne virksomheter.

5.4 Endringer som har funnet sted samtidig med flyttingen

Medietilsynet styres i vesentlig grad av utvikling på brukersiden. Teknologisk utvikling og konvergens mellom mediene, innholdsleverandører og mediekanaler har preget utviklingen i bransjene som tilsynet jobber mot. Oppgaveporteføljen fra de gamle virksomhetene ble i sin helhet overført Medietilsynet.

Det har ikke skjedd omfattende endringer i oppdraget til Medietilsynet som kan tenkes å påvirke evalueringen av flyttingen. Medietilsynet trekker frem at fusjonen har vært en vel så stor endring som flyttingen, og at det har vært krevende å jobbe med disse prosessene parallelt.

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.

Administrasjonen opplyser at tildelte flyttemidler til sammen utgjør kr. 14,5 mill. og består av følgende tildelinger:

- Engangsbevilgning over post 22 Flyttekostnader på kr. 9,4 mill. i 2004, disponert av Kultur- og kirkedepartementet
- Ekstrabevilgning over post 01 Driftsutgifter på kr. 1,1 mill. i 2004 til Statens medieforvaltning
- Ekstrabevilgning over post 01 Driftsutgifter på kr. 4 mill. i 2005 til Medietilsynet

Rapporteringen fra tilsynet viser at flyttekostnadene har påløpt i årene 2005-2008 og beløper seg totalt til kr. 18,5 mill. i 2008-kr. (indeksjusterte tall)³ og kr. 17,7 mill. nominelt.

Differansen mellom nominelle kostnader på kr. 17,7 mill. og tildelte 14,5 mill. ble ifølge Medietilsynets administrasjon finansiert over tilsynets ordinære rammer.

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

Tabell 6-1 Flyttekostnader etter tiltak (nominelle tall)

Tiltak	MNOK	Andel
Inventar og kontormøbler	3,6	20 %
Tjenesteutgifter knyttet til installasjon av investering IKT-plattform og telefoniløsning	3,2	18 %
Husleie gamle lokaler	3,0	17 %
Investeringer i bygg, innredning (tepper, infrastruktur for data, låsesystem, arkivsystem mv.)	2,3	13 %
IKT-plattform og telefoniløsning	2,2	12 %
Øvrige tiltak	3,4	19 %
Totale flyttekostnader	17,7	100 %

³ Flyttekostnadene er justert i tråd med SSBs offisielle konsumprisindeks til 2008-tall

Medietilsynets rapporterte flyttekostnader består for det vesentlige av tiltak knyttet til lokaler og investeringer i nye systemer, samt dobbel husleie for en periode, jf. Tabell 6-1. Disse kostnadene knyttet til lokaler og infrastruktur utgjør mer enn 80 prosent av totale flyttekostnader.

Når det gjelder kostnader knyttet til inventar, sier administrasjonen at svært lite ble gjenbrukt eller flyttet med fra gamle lokaler. Samtidig prioriterte man høy standard og god ergonomi for nytt inventar og kontorutstyr.

For telefoni, data og annet IKT-utstyr var man helt avhengig av å investere i nytt utstyr. Dog gir administrasjonen uttrykk for at enkelte av disse investeringene måtte komme på et eller annet tidspunkt – uavhengig av flytteprosessen.

Utgiftene til tidligere lokaler refererer seg, ifølge administrasjonen ved tilsynet, i hovedsak til én leieavtale i Fredrikstad som de ikke klarte å komme seg ut av eller få til en avkortning på. For den andre leieavtalen i Fredrikstad opplyser de at de fikk til en avkortning og en overgangsordning, mens de i Oslo kun hadde tre måneders oppsigelse.

Utgifter relatert til lønn og kompensasjoner for reising og flytting utgjør ikke mer enn rundt 14 prosent av de totale flyttekostnadene viser vår analyse. Vi ser at denne andelen er relativt beskjeden sammenliknet med prosessene for andre virksomheter. Administrasjonen gir uttrykk for at dette er som forventet, da halvparten av de ansatte faktisk ikke flyttet men allerede var lokalisert i Fredrikstad. Samtidig må det sies å være en overkommelig avstand mellom Oslo og Fredrikstad. I tillegg opplyser administrasjonen at mange av de ansatte sluttet allerede før flyttingen, slik at det eksempelvis ble begrenset behov for ventelønn eller andre virkemidler.

Utgifter til kompetanseutvikling har heller ikke vært særlig aktuelt ifølge administrasjonen ved tilsynet, blant annet på grunn av at de ikke anser seg for å være like kompetanseavhengige som øvrige analyserte virksomheter. I tillegg sier administrasjonen at det er vanskelig å kjøpe tjenester for bygging av relevant kompetanse eksternt, da det ikke finnes denne type utdanningstilbud. Tilsynet vektlegger i mye større grad å bygge kompetansen internt.

Vi mener det er et viktig moment at prosessen både har vært en fusjons- og flytteprosess. Dette gjør at det er vanskelig å skille ut nøyaktig hva som er relatert til flytting kontra fusjon. Ledelsen gir også uttrykk for at det er vanskelig å skille mellom hva som er flyttekostnader kontra driftskostnader.

Administrasjonen gir uttrykk for at påløpte flyttekostnader har vært som forventet og at det ikke har oppstått vesentlige uforutsette kostnader. Dog opplevde de, i hvert fall innledningsvis i prosessen, at de ikke fikk gehør for at den delen av virksomheten som allerede var lokalisert i Fredrikstad, også ville kreve betydelige ressurser til flytting.

Vår analyse av flyttekostnadene viser at brorparten av flyttemidlene ble benyttet til tiltak relatert til innflytting og istandsetting av nye lokaler. Videre ser vi at påløpte kostnader er i tråd med tildelingen. 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 forventninger om lavere lønnskostnader og lavere kostnader til lokaler vil man derfor kunne forvente at totale driftskostnader reduseres, i hvert fall i forhold til antall ansatte.

For Medietilsynet er 2003 benyttet som grunnlag for beregningen av årlige driftskostnader før flytting. Grunnlaget for beregningen av årlige driftskostnader etter flytting består av årene 2006-2008.

Benyttede tall for 2003 er summen av regnskap for de tre tidligere fusjonerte virksomhetene: Filmtilsynet, Statens medieforvaltning og Eierskapstilsynet. Bruk av tall for senere eller tidligere perioder har ikke blitt funnet hensiktsmessig med tanke på å finne tall som er representative for situasjonen for flytting.

Bruken av kun ett år til å representere kostnadsbildet før flyttingen øker selvfølgelig risikoen for at dette årets kostnader ikke er representative og dermed ikke gir et tilfredsstillende bilde av driftskostnadene før flytting.

På denne basis viser vår analyse følgende endringer i årlige driftskostnader⁴ for Medietilsynet henholdsvis før og etter flytting:

Tabell 6-2 Årlige driftskostnader før og etter flytting

Driftskostnader	Medietilsynet Fredrikstad (2006)			
	Før	Etter	Endring	%
NOK i tusen				
Lønn	18 704	22 959	4 255	22,7 %
Husleie	3 289	3 277	-12	-0,4 %
Reise	2 278	1 368	-909	-39,9 %
Kompetanseheving	I/A	787	787	I/A
Øvrig	11 746	11 782	37	0,3 %
Sum driftskostnader	36 017	40 175	4 158	11,5 %

Tilsynet kan vise til en relativt klar økning i årlige driftskostnader etter flytting. Økningen utgjør kr. 4,2 mill. 2008-kroner (indeksjustert) tilsvarende 11,5 prosent, jf. Tabell 6-2.

Økningen knytter seg særlig til lønnskostnader når det gjelder absolutte tall. Kostnader til husleie og øvrige driftskostnader er for praktiske formål uendret, jf. Tabell 6-2.

⁴ Driftskostnadene er indeksjustert til 2008-tall. Se eget kapittel om metode for detaljer om benyttede indekser.

Reisekostnadene er de eneste kostnadene som ser ut til å være vesentlig redusert, og disse kan vise til en reduksjon på 40 prosent, hvilket utgjør kr. 0,9 mill., jf. Tabell 6-2. Medietilsynet opplyser at rapporterte reisekostnader for 2003 også består av kostnader som ikke er direkte reiserelaterte, herunder kompetanseheving, og at det ikke lar seg gjøre å skille ut nøyaktige reisekostnader for 2003. Administrasjonen i tilsynet opplyser imidlertid at de anslår reelle reisekostnader til å utgjøre ca. 55 prosent av rapporterte reisekostnader. Hvis man legger dette til grunn, viser reisekostnadene en økning på kr. 0,2 mill., tilsvarende 20,2 prosent.

Tilsynet rapporterer at antall ansatte har økt markant med 9 prosent fra 42 personer før flytting til 46 personer etter flytting. Antall årsverk er økt noe mer, fra 41 til 47 personer.

Tilsynets økte kostnader etter flytting må sees i sammenheng med denne økningen i arbeidsstyrken. Sett i forhold til antall ansatte har totale driftskostnader kun økt med 2,3 prosent, jf. skulle være på omtrent samme nivå som tidligere, hvilket samsvarer med det kostnadsbildet som vår analyse tegner. Videre legger departementet til grunn økt kvalitet etter fusjonen, noe som i så fall indikerer økt produktivitet. Ledelsen i tilsynet ga uttrykk for at de forventet høyere driftskostnader etter flytting. De ansatte mente at en splitt av dagens budsjett på de tre tidligere virksomhetene ville ha gitt dyrere drift.

Tabell 6-3 Nøkkeltall før og etter flytting

Nøkkeltall	Medietilsynet Fredrikstad (2006)			
	Før	Etter	Endring	%
NOK				
Driftskostnader pr ansatt	857 545	877 175	19 630	2,3 %
Lønnsutgifter pr årsverk	459 566	488 488	28 922	6,3 %
Husleie pr kvm	1 761	1 463	-298	-16,9 %
Husleie pr ansatt	78 315	71 559	-6 756	-8,6 %
Reisekostnader pr ansatt	54 228	29 878	-24 349	-44,9 %

Lønnskostnadene har økt med 6,3 prosent sett i forhold til antall årsverk, jf. Tabell 6-3, altså en noe lavere økning relativt enn absolutt. Likevel er denne økningen vesentlig. I intervjuer sa ledelsen at de mente lønnskostnadene var høyere etter fusjonen, blant annet som en følge at man generelt valgte å beholde Oslo-nivå på lønningene, samt at tidligere ansatte i Medieforvaltningen også ble løftet opp til dette nivået. Deres forventning er i tråd med våre analyser.

Når det gjelder forventninger til fremtidige personellkostnader, mener både ledelsen og de ansatte i tilsynet at det burde være mulig å redusere kostnader på sikt. Vår analyse av utviklingen i personell og kompetanse i Kapittel 7.3 viser derimot at ansienniteten i organisasjonen er noe lavere enn tidligere. En økning i ansienniteten de nærmeste årene vil kunne danne grunnlag for økte lønninger.

Reduksjonen i husleiekostnader materialiserer seg først når man sammenholder kostnadene med areal og ansatte, jf. Tabell 6-3. Eksempelvis er husleiekostnadene per kvadratmeter redusert med hele 16,9 prosent. Dette har det også vært en klar forventning om fra alle hold, i det minste at man skal kunne drive mer arealeffektivt.

Reisekostnadene er som tidligere nevnt vanskelige å analysere, da reelle tall ikke har vært tilgjengelige for perioden før fusjonen. Hvis vi legger administrasjonens estimat til grunn, ser

vi en økning i reisekostnader per ansatt på ca. 10 prosent. Dette er i tråd med hva departementet og ledelsen har sagt i intervjuer med hensyn til deres forventninger til utviklingen i reisekostnadene. I Tabell 6-3 er rapporterte reisekostnader lagt til grunn i beregningen av reisekostnader per ansatt – og ikke administrasjonens estimat. Det er imidlertid ikke reelt at reisekostnadene per ansatt er redusert med 44,9 prosent.

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 6-4. Dette er en forenklet analyse, som implisitt legger til grunn at alle kostnadskategorier er skalerbare og følger utviklingen i antall ansatte.

Tabell 6-4 Kontrafaktiske kostnadstall

Kontrafaktiske kostnadstall	Medietilsynet Fredrikstad (2006)			
	Før	Etter	Endring	%
NOK i tusen				
Totale driftskostnader (kontrafaktisk)	39 276	40 175	899	2,3 %

Denne kontrafaktiske analysen viser en økning i årlige driftskostnader på kr. 0,9 mill., tilsvarende 2,3 prosent, jf. Tabell 6-4. Dette er vesentlig lavere enn den faktiske økningen på kr. 4,2 mill., jf. Tabell 6-2. Årsaken til at den faktiske økningen er betydelig høyere, er økningen i bemanningen på ca 9 prosent kombinert med at driftskostnadene per ansatt også er høyere etter fusjonen, jf. Tabell 6-3.

6.3 Samlet vurdering

Vår kontrafaktiske analyse viser at den langsiktige kostnadmessige virkningen utgjør kr. 0,9 mill. i økte årlige driftskostnader, jf. Tabell 6-4, mens den faktiske økningen er på kr. 4,2 mill., jf. Tabell 6-2. Det er en åpenbar svakhet at tallene før flytting kun bygger på kostnadene fra 2003. Videre er fusjonsprosessen et forstyrrende element i forhold til å se på effektene av kun flyttingen.

Flyttekostnadene på kr. 18,5 mill. kommer i tillegg til de økte driftskostnadene.

Vi må derfor konkludere med at fusjonen og flyttingen har medført betydelige kostnader som man sannsynligvis ikke vil kunne spare inn igjen.

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 av virksomhetene medførte flyttingen endring av arbeidssted som for de ansatte 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 nyrekruttes.

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.

Våre vurderinger av endringer i personell og kompetansevirkninger for organisasjonene er oppsummert i Kapittel 7.6. Figurene som presenteres er basert på analyser av innhentet personaldata. Kvalitative data er innarbeidet i våre kommentarer til figurene. Der hvor det er våre informanters egne vurderinger som trekkes frem refererer vi til enkeltvirksomheter, men ikke til enkeltpersoner.

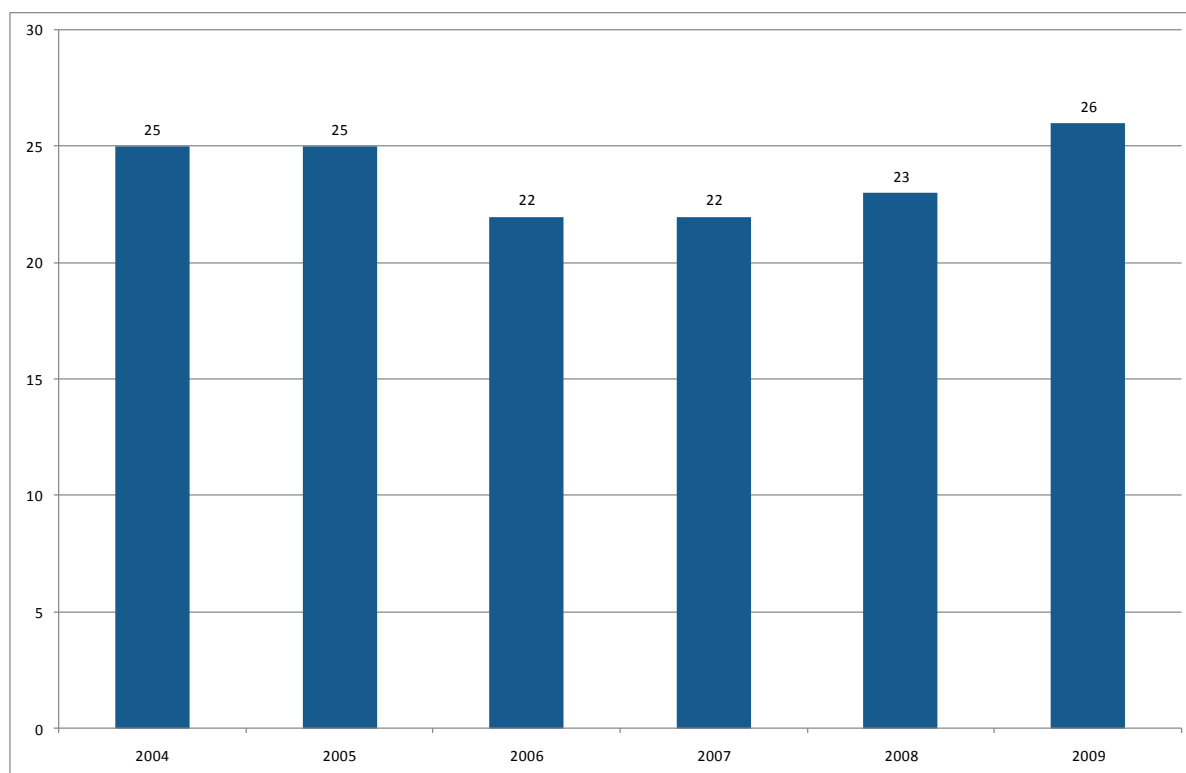
7.1 Antall ansatte

Alle ansatte i de tre tidligere tilsynsvirksomhetene ble berørt av vedtaket om oppretting av Medietilsynet. Men vedtak om flytting av Statens filmtilsyn og Eierskapstilsynet hadde størst konsekvenser for bemanningssituasjon og derigjennom vedlikehold av den kompetanse som var lokalisert i Oslo. Det har kun skjedd mindre endringer i bemanningen i forhold til det som tidligere var Medieforvaltningen (kun 2-3 personer har sluttet). Vi har derfor valgt å se på endringene i bemanning og kompetanse for de som ble direkte berørt av flytteveedtaket.

Medietilsynet har gått fra en bemanning på 42 til en bemanning på 47 personer i forbindelse med sammenslåingen av de 3 virksomhetene og samlokaliseringen i Fredrikstad. I 2003 var det 7 ansatte i Eierskapstilsynet, 17 i Statens filmtilsyn og 18 i Medieforvaltningen.

Nedgangen i 2006/2007 viser at det i liten grad har vært dobbeltbemanning i forbindelse med flyttingen. Dette bekreftes av departementet som selv gikk inn med ressurser for å avhjelpe denne situasjonen.

Figur 7.1 Antall ansatte pr 1.1 2004-2009



Medietilsynet gir uttrykk for at det er et svært svakt rekrutteringsgrunnlag i tilflyttingsregionen. Tilsynet hadde et godt søkergrunnlag i Oslo og må nå tilby høyere lønn og spesialordninger for å tiltrekke seg de samme kandidatene som var tilgjengelige i Oslo. Nå finnes færre tilgjengelige kandidater. Medietilsynet får en del kandidater som ser en jobb i tilsynet som en mulighet til å komme hjem, men det er ikke alltid disse har den kompetansen tilsynet er ute etter.

Det har særlig vært vanskelig å erstatte tapt kompetanse på det filmsakkyndige "Trygg bruk"-feltet. Nesten alle nyansatte på dette fagområdet etter flytting er rekruttert fra Oslo, og er i dag pendlere.

Medietilsynet vurderer videre at de er sårbare knyttet til rådgiving innenfor mediepolitiske spørsmål. Eierskapsiden vurderes kompetansemessig som det mest krevende området. Økonomi og næringsanalyse samt spisskompetanse innen mediejuks vurderes av tilsynet å være en utfordring per i dag.

Kultur- og kirkedepartementet har registrert noen problemer med hensyn til å tiltrekke tilstrekkelig kompetanse innenfor det filmfaglige området og innenfor jus.

Brukerne gir uttrykk for at Medietilsynet har mistet mye kompetanse innen film som de har vanskeligheter med å få bygget opp igjen. Dette er i stor grad knyttet til at tilsynsorganet i bransjen er flyttet vekk fra et relativt lite, men samlet fagmiljø, noe som i følge representanter for næringen har vært lite hensiktsmessig.

I en periode etter flyttingen ventet man med å fylle opp vakanser for at den nye organisasjonen (Områdemodellen) skulle få satt seg. Nå har Medietilsynet fylt opp funksjoner de ikke hadde tidligere. Medietilsynet har spesielt i første del av flytteperioden hatt en viss avgang. I tillegg til denne normale avgangen har en del sluttet etter en prøveflytting. Medietilsynet mener selv de i rimelig grad har beholdt kjernekompetansen, og har funnet en god balanse mellom de som ble med gjennom flyttingen og de som ble nyansatt. Nærhet til Oslo trekkes frem som den viktigste forklaringen på dette. Når spesialordningene nå går ut knytter det seg usikkerhet til i hvilken grad de med erfaring fortsetter i Medietilsynet.

Blant de nyansatte finnes en helt annen kompetansebase som kan brukes ved å tenke helhetlig. Dette vurderes å være en betydelig gevinst for Medietilsynet. Uten flytting og sammenslåing hadde dette muligens vært vanskelig.

Fra Medietilsynet meldes det at det ikke ble iverksatt spesielle tiltak for overføring av kompetanse. Tilsynet hadde ikke noe godt opplegg for de som kom inn og skulle ta over for nøkkelpersonene, og de måtte starte "på scratch". Dette har i noen tilfeller blitt brukt mot tilsynet av brukerne/tilsynsobjektene. Nå begynner tilsynet og få tilbakemeldinger på at tilliten fra brukerne er på vei opp. Det tar tid å flytte og fusjonere samtidig, og Medietilsynet har brukt mye tid på interne forhold.

I våre intervjuer med et utvalg aktører i bransjene som Medietilsynet fører tilsyn med fremkommer det at noe har blitt dårligere med tanke på fagkunnskap etter flyttingen. Der det har vært nye personer å forholde seg til har det vært litt trått å komme i gang fagmessig. Samtidig har de alt i alt et godt forhold.

7.2 Utskifting av personalgruppen

Av de 42 personene som var ansatt i en av de tre virksomhetene i 2003, var det i 2008 21 personer som fortsatt var ansatt. Av dagens personalgruppe på 47 personer er således 26 personer (55 prosent) rekruttert etter 2003. Dette bildet må imidlertid nyanseres. Av de som har blitt, jobber 15 innenfor Medieforvaltningens område. Det vil si at det har vært stor grad av stabilitet i denne gruppen, noe som naturligvis skyldes at Medieforvaltningen var i Fredrikstad i utgangspunktet.

For Statens filmtilsyn, som flyttet fra Oslo til Fredrikstad, var det kun 3 av de 17 som var tilsatt i 2003, som fortsatt var der i 2008. Dvs. at 82 prosent er rekruttert etter 2003.

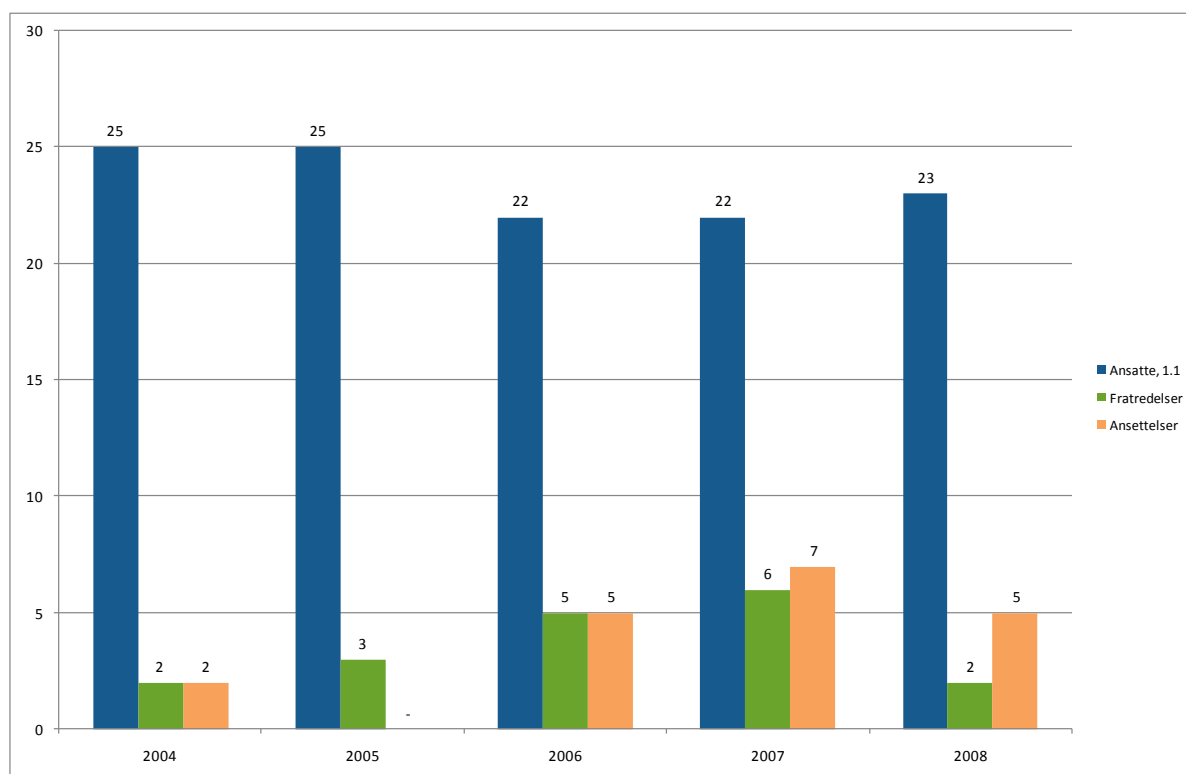
For Eierskapstilsynet, som også flyttet fra Oslo til Fredrikstad, var det av de 7 som var ansatt i 2003, bare 3 som fortsatt var det i 2008.

Bemanning	Ansatte 2003	Ansatte 2008
Nyrekruttert til Medietilsynet		26
Eierskapstilsynet	7	3
Filmtilsynet	17	3
Medieforvaltningen	18	15
Totalt	42	47
Årsverk	40,73	45,73

Medietilsynet gir klart uttrykk for at oppbemanningsprosessen har vært krevende og at den har tatt lenger tid enn forutsatt. Dette skyldes bl.a. frafall av enkelte medarbeidere i flytteprosessen og utfordringer knyttet til tilsetting av personer med rett bakgrunn og kompetanse innenfor bestemte fagområder, særlig innen filmområdet. I årsrapporten for 2006 heter det at virksomheten vil være fullt bemannet innen utløpet av første halvår 2007. Videre opplyses det at full bemanning innebærer at virksomheten vil sysselsette 45 personer (Årsrapport 2006).

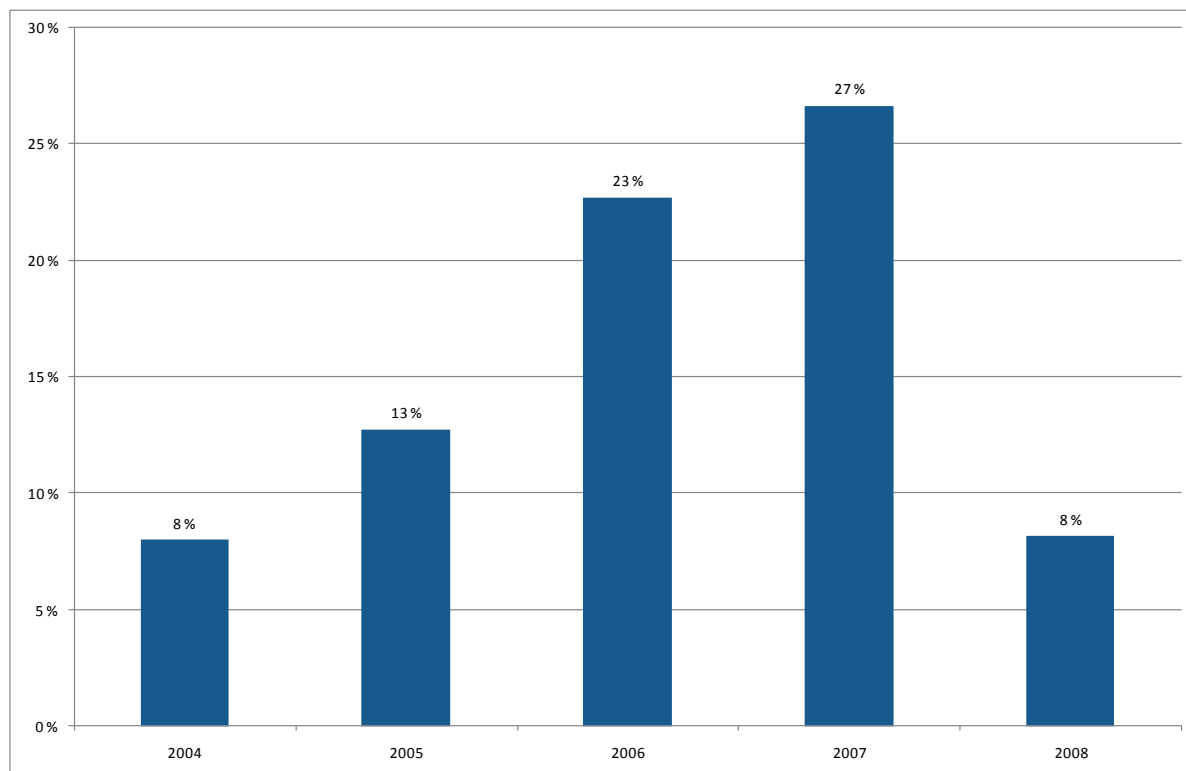
For Statens filmtilsyn og Eierskapstilsynet som ble direkte berørt av flytting, har utskiftingen gått gradvis. Tilsynet holdt litt igjen i 2005, mens i 2006, 2007 og 2008 har tilsynet ansatt like mange eller flere enn de som har sluttet.

Figur 7.2 Fratredelser og ansettelse 2001-2008



Vi får opplyst i intervjuene at en turnover i 2004 på 8 prosent nok er høyere enn historisk turnover i de tre virksomhetene før sammenslåingen. Det er rimelig å tro at tilpasningene begynte allerede når planene om flytting ble presentert i 2002, og ved selve flyttevedtaket i 2003.

Det er forventet at tilsynet får en lavere turnover fremover enn det de har i dag, men her kan en mer permanent pendlingssituasjon Oslo-Fredrikstad føre til at det for deler av bemanningen blir høyere turnover. Det er dermed for tidlig å si noe om eventuell stabilisering av turnover for Medietilsynet.

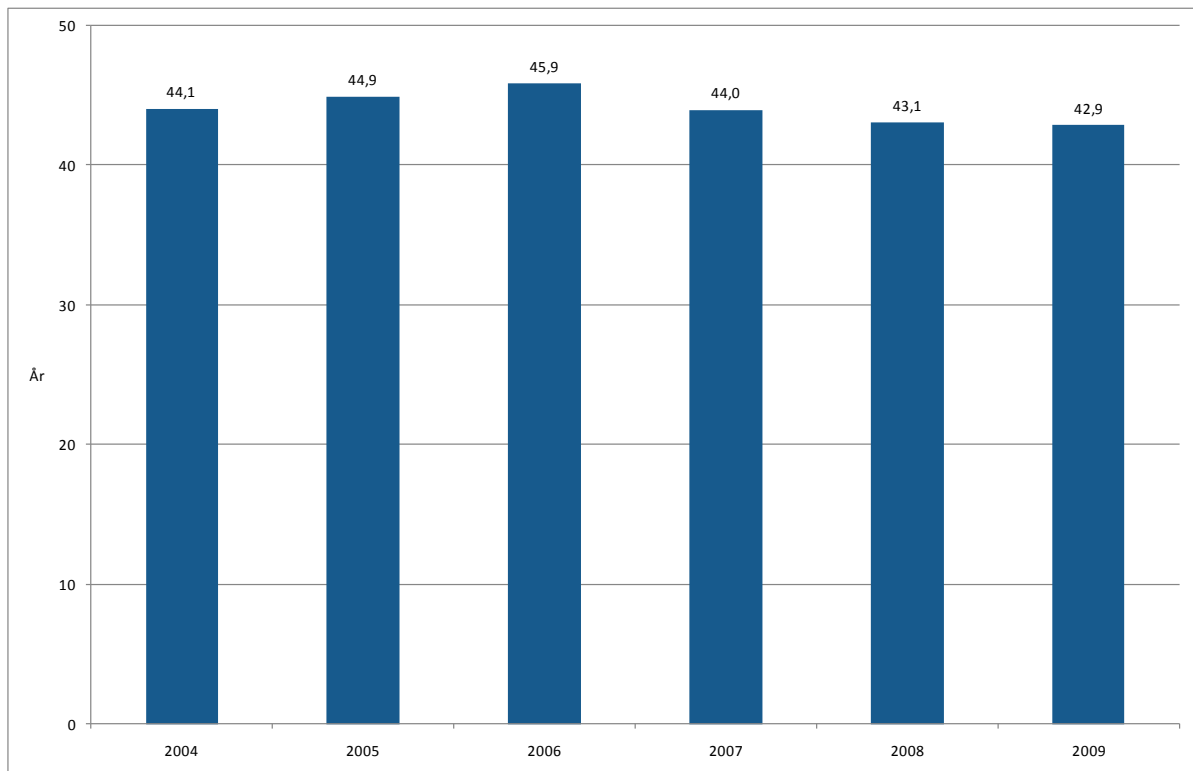
Figur 7.3 Turnover⁵

7.3 Kjennetegn ved bemanningen

Gjennomsnittsalderen ligger i dag noe under det den var i de tre tilsynene i 2003. Vi ser i Figur 7.4 at det var de unge medarbeiderne som sluttet først ettersom gjennomsnittsalderen stiger frem mot flyttetidspunktet. Dette var en periode med få nyansettelser. Etter 2006 faller gjennomsnittsalderen sannsynligvis av to årsaker; eldre som har pendlet fases ut, og det ansattes nye yngre medarbeidere. Totalt er likevel gjennomsnittsalderen høy, mye på grunn av lite utskifting i Medieforvaltningen som allerede var i Fredrikstad.

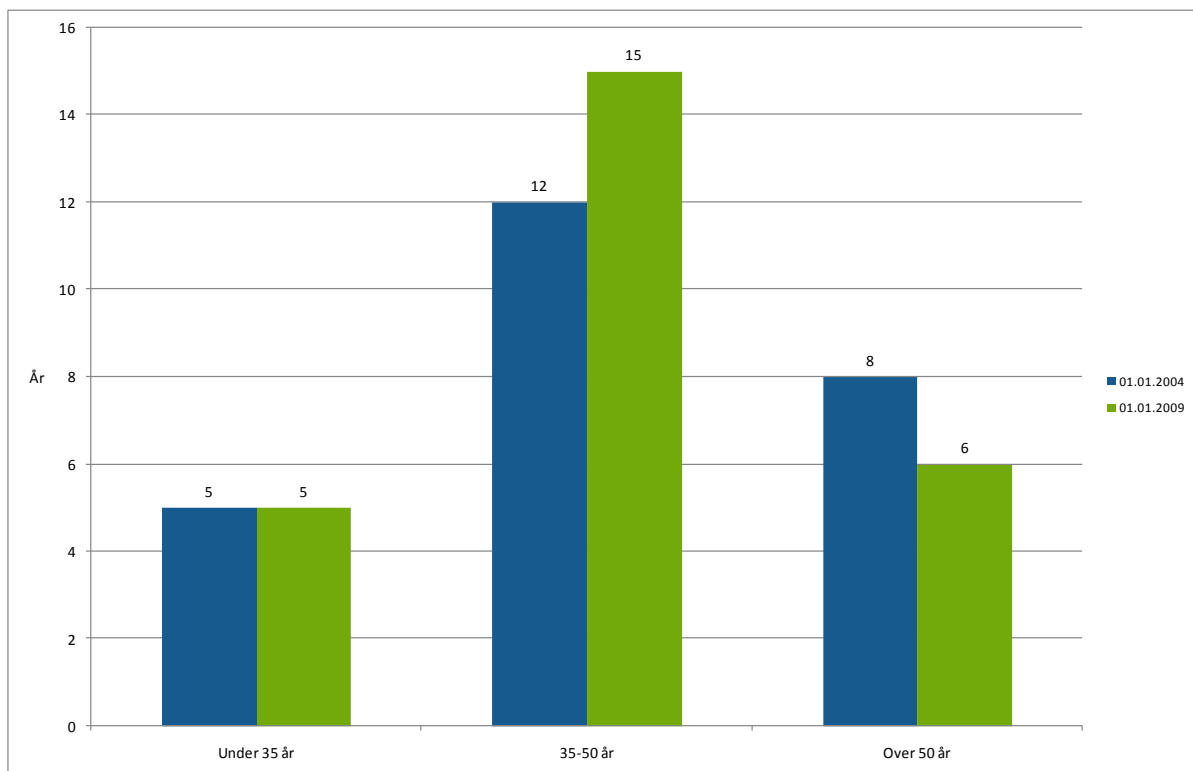
⁵ (Andel fratredelser i angitt år) / (0,5 x (antall ansatte 1.1 i angitt år + antall ansatte 1.1 i etterfølgende år))

Figur 7.4 Utviklingen i gjennomsnittsalder pr 1.1 2004-2009



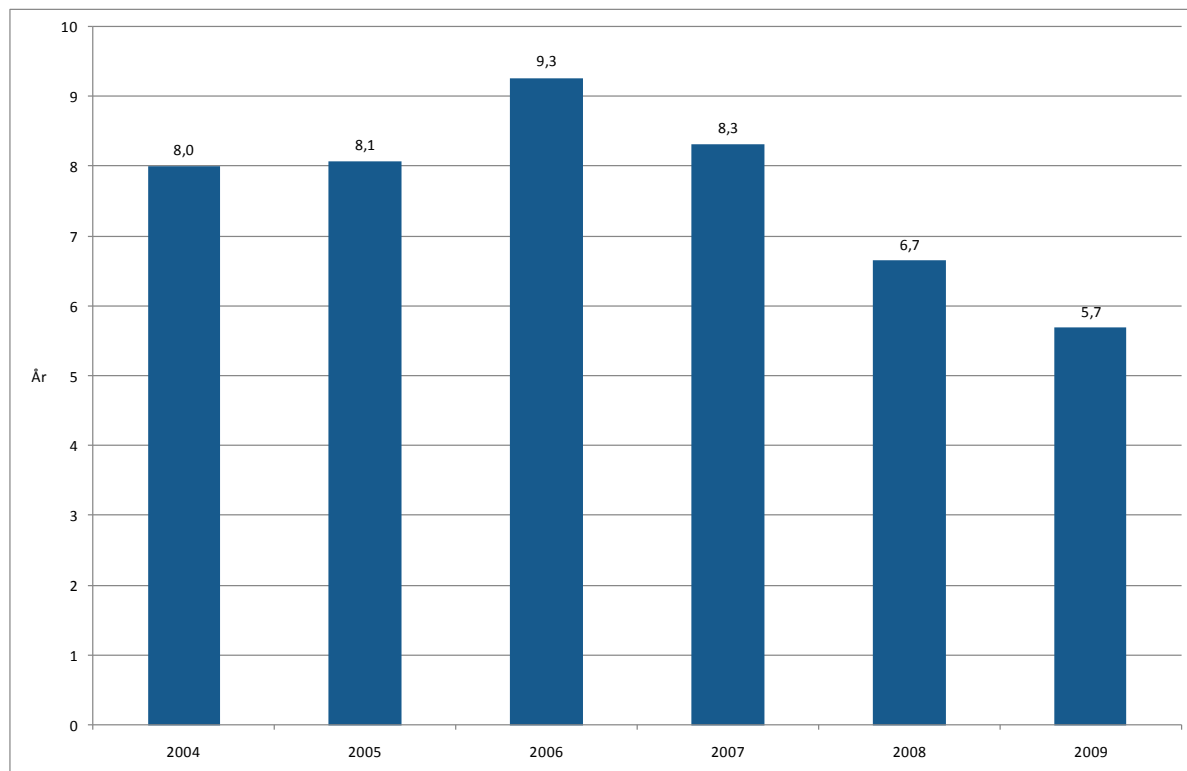
Av Figur 7.5 ser vi at situasjonen er den samme i 2009 som den var i 2004 for den yngste alderskategorien (under 35 år). Nyrekruttering har gitt flere medarbeidere i alderen 35-50 år, og færre i alderen 50+.

Figur 7.5 Alderssammensetning 1.1.2004 og 1.1.2009



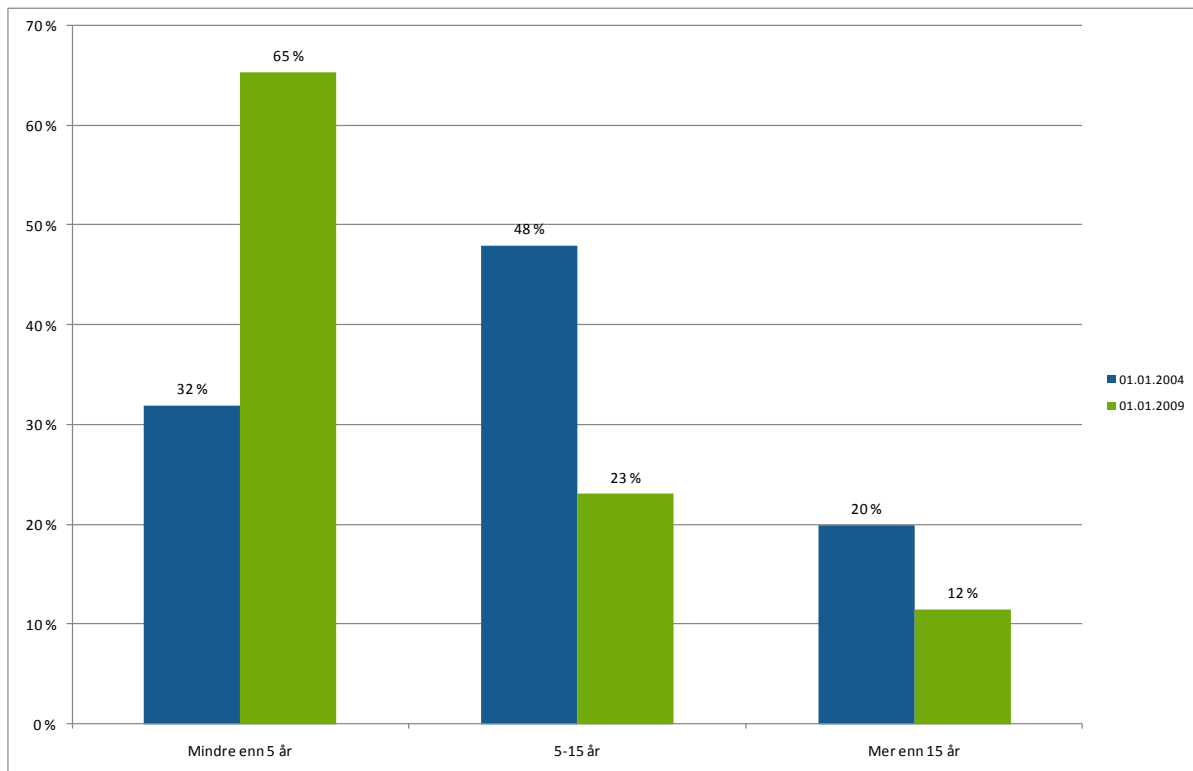
Som en funksjon av noen av de forhold vi har påpekt over ser vi i Figur 7.6 at ansienniteten har gått ned fra 8 år i 2004 til 5,7 år 2009. Den gikk opp ved flyttetidspunktet, antakelig som en følge av at det var de fleste erfarne medarbeiderne som var med i oppbygingsfasen.

Figur 7.6 Ansiennitet i Medietilsynet



For den delen av Medietilsynet som tidligere var lokalisert i Oslo ser vi av Figur 7.7 at det har skjedd en markant endring i bemanning med hensyn til ansiennitetskategorier. Pr 1.1.2004 fantes en solid grunnstamme med 5-15 års erfaring på 12 medarbeidere. I 2009 er dette redusert til 6 personer, og andelen medarbeidere med under 5 års erfaring har steget fra 8 til 17 personer. Dette betyr at denne delen av Medietilsynet har lite erfaring fra tilsynets spesialområder, og det er mangel på medarbeidere med spisskompetanse som både kan veilede nyansatte og sørge for kvalitet i de løpende sakene.

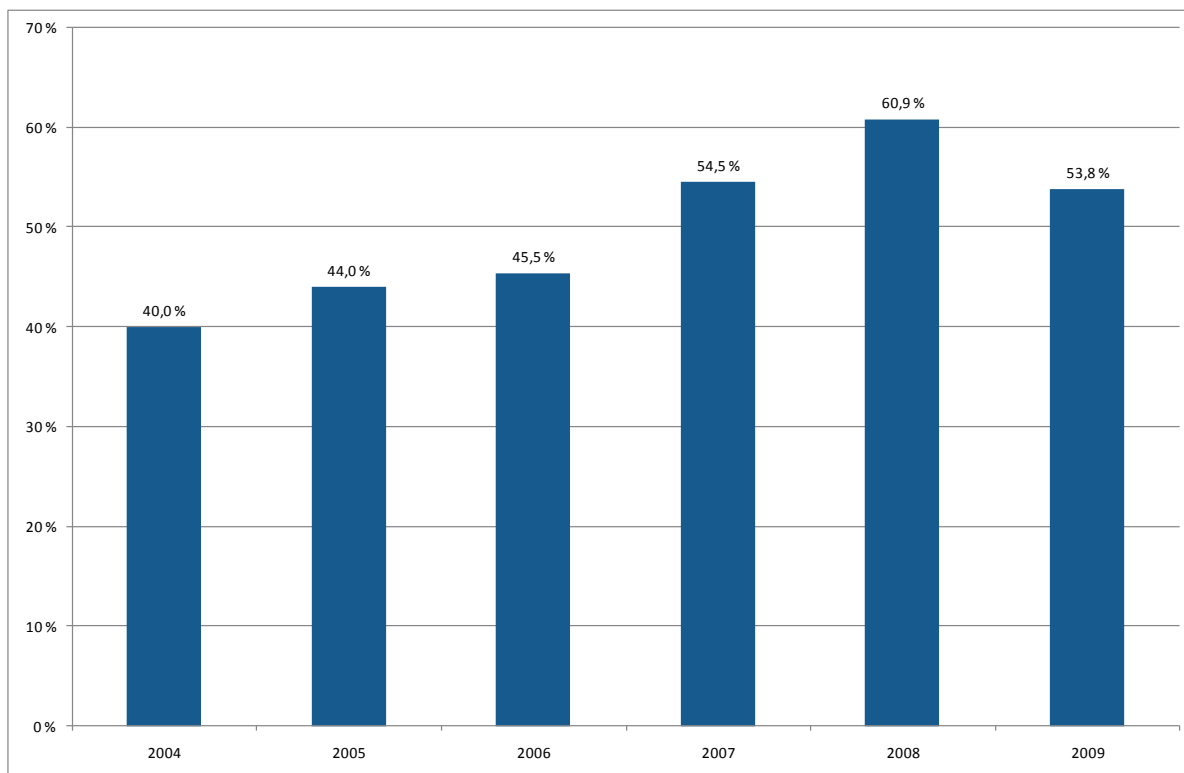
Figur 7.7 Andel ansatte fordelt på ansiennitets kategorier 1.1.2004 og 1.1.2009



7.4 Kjønnfordeling

Det er pr i dag flere kvinner enn menn i Medietilsynet, og vi ser av Figur 7.8 at denne kvinneandelen styrket seg i forbindelse med flyttingen. På ledernivå er fordelingen 40 prosent kvinner og 60 prosent menn.

Figur 7.8 Kvinneandel pr 1.1 2004 - 2009.



7.5 Sykefravær og arbeidsmiljø

Arbeidsmiljøundersøkelsen fra februar 2007 viser at Medietilsynet fortsatt har noen utfordringer hva gjelder roller, ansvarsfordeling og beslutningseffektivitet etter sammenslåingen/flyttingen. Data for sykefravær har ikke vært tilgjengelig.

7.6 Samlet vurdering

Det har vært en stor utfordring for Medietilsynet å drive en fusjonsprosess parallelt med en flytteprosess for deler av virksomheten, og det er vanskelig å skille ut de flytterelaterte kompetanse- og bemanningsendringene for Medietilsynet totalt. Medietilsynet er den klart minste virksomheten av de utflyttede etatene, og halvparten av de ansatte var i Fredrikstad fra før. Det var i overkant av 20 personer som ble berørt av flyttevedtaket. Tilsynet flyttet heller ikke langt fra Oslo, og er fortsatt en del av Stor-Oslos arbeidsmarked

Både ansatte og ledere i Medietilsynet er klare på at fusjoneringen av de tre virksomhetene har hatt større betydning for kompetanse og bemanning enn flyttingen.

Medietilsynet er fullt oppbemannet

Medietilsynet har gått fra en bemanning på 42 ansatte til 47 ansatte i forbindelse med sammenslåingen av de 3 virksomhetene og samlokaliseringen i Fredrikstad. Det har i liten eller ingen grad vært benyttet dobbel bemanning i forbindelse med flyttingen.

Tilflyttingsregionen gir en svakere rekrutteringsbase enn Oslo

Erfaringene fra Fredrikstad er at Film- og mediemiljøet i Oslo fortsatt er det viktigste

kompetanse- og rekrutteringsmiljøet, og at det i regionen ikke finnes andre kompetansemiljøer det er naturlig å samarbeide med.

Medietilsynet kjennetegnes nå av ansatte med kort ansiennitet

For den delen som flyttet til Fredrikstad hadde nesten halvparten mellom 5-15 års ansiennitet i 2004. I 2009 er denne gruppen mer enn halvert, og gruppen som har mindre en 5 års ansiennitet har økt fra 32 til 65 prosent.

Medietilsynet har innenfor filmområdet og delvis innenfor eierskapsområdet måttet bygge opp personalgruppen på nytt

Av dagens personalgruppe på 47 personer er 26 medarbeidere (55 prosent) rekruttert etter 2003. Spesielt for Statens filmtilsyns område er bildet et annet. Der er minst 80 prosent rekruttert etter 2003. Etter flyttevedtaket går gjennomsnittsalderen først opp, fordi de yngste slutter først og det tar tid å ansette nye. Ved tiltakende nyansettelse faller gjennomsnittsalderen noe.

Medietilsynet er fortsatt sårbare innenfor enkelte kompetanseområder

Det har særlig vært vanskelig å erstatte tapt kompetanse på det filmsakkyndige "Trygg bruk"-feltet. Nesten alle nyansatte innen dette fagområdet er etter flytting rekruttert fra Oslo, og er i dag pendlere.

Medietilsynets målgrupper er kritiske til fag- og bransjekunnskapen i tilsynet. De gir uttrykk for at flyttingen til Fredrikstad førte til tap av kompetanse, og at sammenslåingen har ført til at en mer uklar ansvarsfordeling og mindre oppmerksomhet på noen viktige områder. Den nye kompetansen som har kommet inn i tilsynet går for å være mer anvendelig på tvers av fagområdene, men det kan også være en fare for at dette går ut over den spesialiseringen som målgruppen mener er nødvendig å ha i Medietilsynet.

Størrelsen på det nye tilsynet kan virke positivt på rekrutteringen ved at det er et mer mangfoldig og bredt fagmiljø. Det har til en viss grad skjedd en fornyelse og en foryngelse av tilsynet, men for det som tidligere var medieforvaltningen har situasjonen vært stabil.

Turnover er lav

Turnover er på 8 prosent, som er omtrent samme nivå som i 2004. Slitasje ved pendling mellom Oslo og Fredrikstad kan gi noe høyere turnover på sikt.

Kvinneandelen

Kvinneandelen har i perioden gått vesentlig opp fra 40 prosent i 2004 til 54 prosent i 2009.

8 KVALITET I OPPGAVELØSINGEN

8.1 Avstanden til brukerne

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

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

Med bakgrunn i omfattende utskifting av personell vil bransjeorganisasjonene trolig oppleve at de statlige virksomhetene er mindre tilgjengelige etter flytting. Mange bransjer har i tillegg bygget opp et kontaktnett i de aktuelle statlige virksomhetene, og ettersom mange medarbeidere som en følge av flyttingen har sluttet opplever bransjene trolig virksomhetene som mindre tilgjengelige enn før flytting.

Medietilsynet gir uttrykk for en større avstand som gjør det mer ressurskrevende å løse oppgavene, ettersom løpende kontakt må foregå i Oslo hvor de fleste bransjeaktørene befinner seg. Statens filmtilsyn var tidligere samlokalisert med deler av bransjen og derfor nesten en del av filmmiljøet. Dette sammenfaller med uttalelser fra brukerne om at Medietilsynet har blitt mindre tilgjengelig. Erfaringene fra Fredrikstad tilsier at Film- og mediemiljøet i Oslo fortsatt er det viktigste kompetanse og rekrutteringsmiljøet.

Etter vår vurdering er det naturlig at den delen av Medietilsynet som er innenfor filmområdet mener at avstanden til bransjen har blitt større, ettersom det tidligere Statens filmtilsyn holdt til i samme hus som det sentrale fagmiljøet (Filmens hus i Oslo). Vi kan likevel ikke se at avstanden mellom Fredrikstad og Oslo skulle være noen vesentlig hindring for kontakt mellom Medietilsynet og brukerne. Vi konkluderer på denne bakgrunn at avstanden er til å leve med og at den ikke innebærer begrensninger i forhold til tilsynets forutsetninger for å løse sitt oppdrag.

8.2 Avstand til eierdepartementet

Medietilsynet gir uttrykk for at styringsdialogen har blitt mer strukturert, men tilskriver det at de gjennom fusjonen er blitt én større enhet istedenfor tre små. Som en følge av fusjonen har møtene blitt større og mer strukturerte. Vi finner således ikke at flyttingen som sådan har ført til endringer i forholdet mellom Medietilsynet og eierdepartementet.

Vi vil også peke på at selv om flyttingen som sådan ikke har ført til endringer i forholdet mellom departement og etat, kan den geografiske avstanden etter hvert innebære endringer av forholdet. Betydningen av geografisk lokalisering for forholdet mellom departement og etat har tidligere ikke vært gjenstand for forskning i Norge. En ny forskningsartikkel, *"Angencification and Location: Does Agency Site Matter?"*, går imidlertid grundig inn på dette⁶. 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 virksomhet. 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

Medietilsynet har i følge eget utsagn vært nødt til å nedprioritere enkelte oppgaver. En har prioritert de lovpålagte oppgavene, noe som for eksempel har ført til at opplysning og tilsyn med kringkasting er blitt nedprioritert. Dette er en konsekvens av mye uro rundt flyttingen og fusjonen, som har krevd store ressurser. Det gis klart uttrykk for at det er en situasjon som ikke kan vedvare.

Arbeidet oppfattes som mindre fokusert enn tidligere, og bransjeaktører mener at tilsynet i større grad har hatt vanskeligheter med prioriteringen av de viktige sakene.

Kultur- og kirke departementet gir også uttrykk for at Medietilsynet mangler kapasitet til å gjennomføre utredninger.

Brukerne gir uttrykk for at fusjonen kan gi Medietilsynet en styrket og bredere forståelse av film og media, men at flyttingen har ført til at spesialkompetansen innen store og viktige fagområder har blitt svekket. Brukerne er kritiske til fag- og bransjekunnskapen i tilsynet. De gir uttrykk for at flyttingen til Fredrikstad har ført til tap av kompetanse, og at sammenslåingen har ført til en mer uklar ansvarsfordeling, og mindre oppmerksomhet innen noen viktige områder. Innenfor film gir brukerne uttrykk for at medietilsynet har mistet mye kompetanse som de har vanskeligheter med å få bygget opp igjen. Dette er i stor grad knyttet til at tilsynsorganet i bransjen er flyttet vekk fra et relativt lite, men samlet fagmiljø. Dette har i følge representanter for næringen vært lite hensiktsmessig.

⁶ Morten Egeberg og Jarle Trondal, 2009: *Angencification and Location: Does agency site matter?*

Brukerne gir klart uttrykk for at tilgjengeligheten, kapasiteten, produktiviteten og fleksibiliteten til tilsynet har blitt svekket. Disse faktorene mener man er sterkt knyttet til kvaliteten på arbeidet som utføres, og spesielt fleksibilitet og produktivitet er noe filmbransjen er avhengig av hos et tilsynsorgan. Inntrykket blant aktørene er at samarbeid i form av tjenester har blitt mer kostbart og tidkrevende enn tidligere, og at departementet i større grad enn tidligere har måttet bryte inn i saker med bakgrunn i forsvarlighet.

9 SAMLET VURDERING – VIRKNINGER FOR ORGANISASJONEN

Flyttingen sammenfalt med at Medietilsynet, Statens filmtilsyn og Eierskapstilsynet ble slått sammen. Førstnevnte var lokalisert i Fredrikstad. Siden om lag halvparten av de ansatte var i Fredrikstad allerede og Fredrikstad er relativt nær Oslo, framstår selve flyttingen som en noe mindre endring for Medietilsynet enn for de andre virksomhetene.

På bakgrunn av vurderingene av personell/kompetanse, kostnader og andre forhold av betydning for oppgaveløsingen, finner vi at for de delene som flyttet fra Oslo til Fredrikstad, har Medietilsynet foreløpig svakere forutsetninger for å løse sine oppgaver sammenlignet med hva de ville hatt om de hadde blitt værende i Oslo. Vi bygger dette på følgende forhold:

- Medietilsynet har innenfor filmområdet, og delvis innenfor eierskap, måttet bygge opp personellgruppen på nytt. Av dagens samlede personalgruppe på 47 personer er 26 (55 prosent) rekruttert etter 2003. Innenfor filmområdet er minst 80 prosent rekruttert etter 2003. Vi ser at den gjennomsnittlige ansienniteten er vesentlig lavere i 2009 enn i 2003 – selv om Medieforvaltningen isolert sett har bidratt til en kraftig økning av gjennomsnittlig ansiennitet, da personalgrupper der har vært relativt stabil. Det har skjedd en markant endring i balansen mellom de med kort, mellomlang og lang ansiennitet. Det er særlig de med 5-15 års ansiennitet som har forsvunnet. De med kort ansiennitet er nå den største gruppen i Medietilsynet om man holder den stabile gruppen som var i Medieforvaltningen utenfor. Turnover er på 8 prosent, noe som er omtrent samme nivå som i 2004. Det tyder på at Medietilsynet kan lykkes i å holde på medarbeiderne og at de i løpet av de nærmeste årene vil kunne øke ansienniteten og kompetansen i staben.
- De samlede driftskostnadene til Medietilsynet har økt noe. Dette er først og fremst på grunn av et høyere lønnsnivå nå enn tidligere. Medietilsynet opplyser at dette først og fremst er på grunn av utjevning av lønnsnivået mellom de fusjonerte delene av virksomheten.
- Reisekostnadene viser en økning, men det bemerkes at tallene for denne posten er usikre. Reiseaktivitet krever mer ressurser både økonomisk og med hensyn til tidsforbruk og fravær fra arbeidsplassen.

DEL II: VIRKNINGER FOR TILFLYTTINGSREGIONEN

10 REGIONALØKONOMISKE VIRKNINGER

I dette kapitlet vil vi belyse følgende problemstillinger:

Har flyttingen av Medietilsynet 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 tilsynene har betydd at regionene er blitt tilført nye arbeidsplasser, både direkte i virksomhetene og som følge av at virksomhetene 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 Medietilsynet med hensyn til sysselsetting og innkjøp av varer

og tjenester, samt en rekke intervjuer med representanter for Medietilsynet og regionale aktører.

10.1 Beskrivelse av nedre Glomma-regionen

Nedre Glomma-regionen består av kommunene Sarpsborg, Fredrikstad, Hvaler og Råde. Rakkestad tilhører samme bo- og arbeidsregion med sin tilknytning til Sarpsborg, men har liten tilknytning til Fredrikstad. Råde tilhører bo- og arbeidsregionen Moss, men har også stor tilhørighet til både Sarpsborg og Fredrikstad.

10.1.1 Innbyggertall og befolkningsutvikling

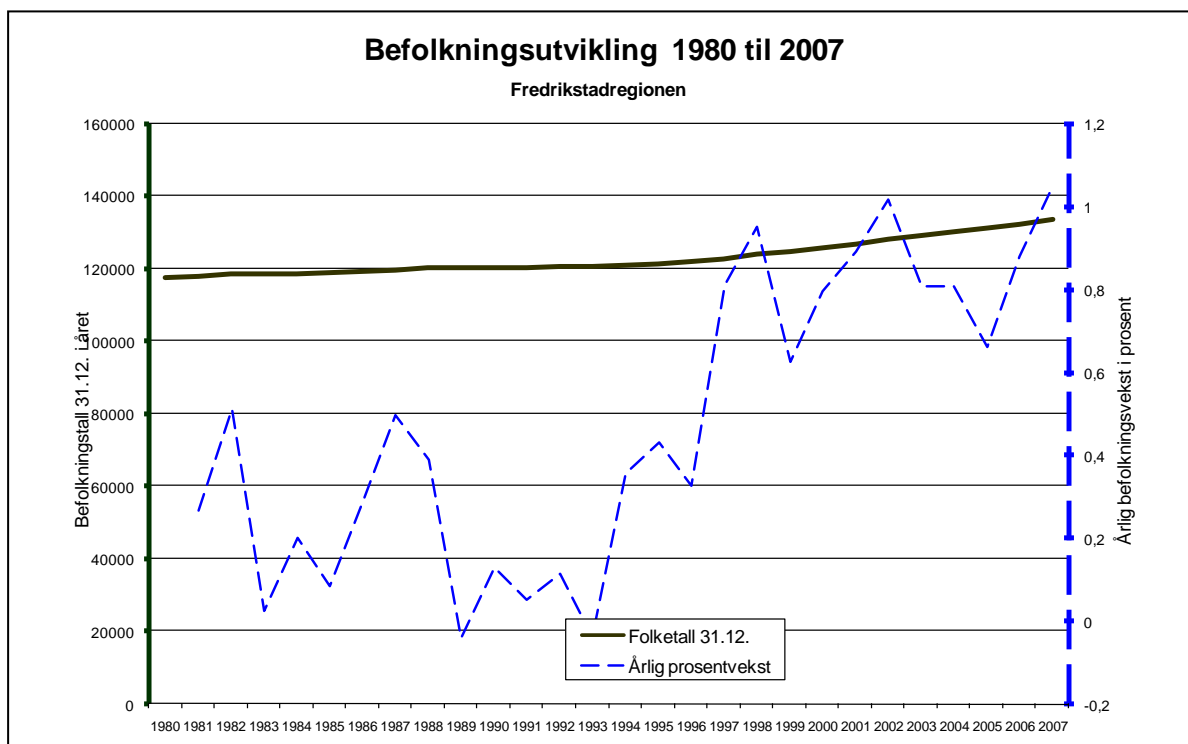
Nedre Glomma-regionen hadde per 1.1.2008 133 815 innbyggere. Fredrikstad og Sarpsborg er de to dominerende kommunene i regionen målt både i innbyggertall og i sysselsetting.

Tabell 10-1 Nedre Glomma-regionen, innbyggertall og sysselsetting 1.1.2008

NEDRE GLOMMA-REGIONEN	Innbyggertall	Andel av regionens innbyggertall	Sysselsetting	Andel av regionens sysselsetting
0105 Sarpsborg	51053	38 %	23490	38 %
0106 Fredrikstad	71976	54 %	34993	56 %
0111 Hvaler	3961	3 %	1131	2 %
0135 Råde	6825	5 %	2516	4 %
Regionen	133815	100 %	62130	100 %

Befolkningsveksten i Nedre Glomma-regionen var fallende frem til 1993 og var særlig lav fra 1989 til 1993. Deretter har veksten økt kraftig og ligget på et betydelig høyere nivå fra midten av 1990-tallet og frem til i dag. Figuren under viser utviklingen i folketallet i regionen fra 1980 til 2007 (31.12.07).

Figur 10.1 Befolkningsutvikling i Nedre Glomma-regionen i perioden 1980 til 2007.



10.1.2 Utdanningsnivå i regionen

Regionen ligger betydelig under landsgjennomsnittet når det gjelder utdanningsnivå. Fredrikstad kommune er den av kommunene i regionen med flest innbyggere med fullført høyere utdanning. I Fredrikstad har 3,7 prosent av befolkningen lang høyere utdanning, mens 17,7 prosent har kort høyere utdanning. Landsgjennomsnittet er 19,1 prosent for kort høyere utdanning og 5,7 prosent for lang høyere utdanning.

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

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

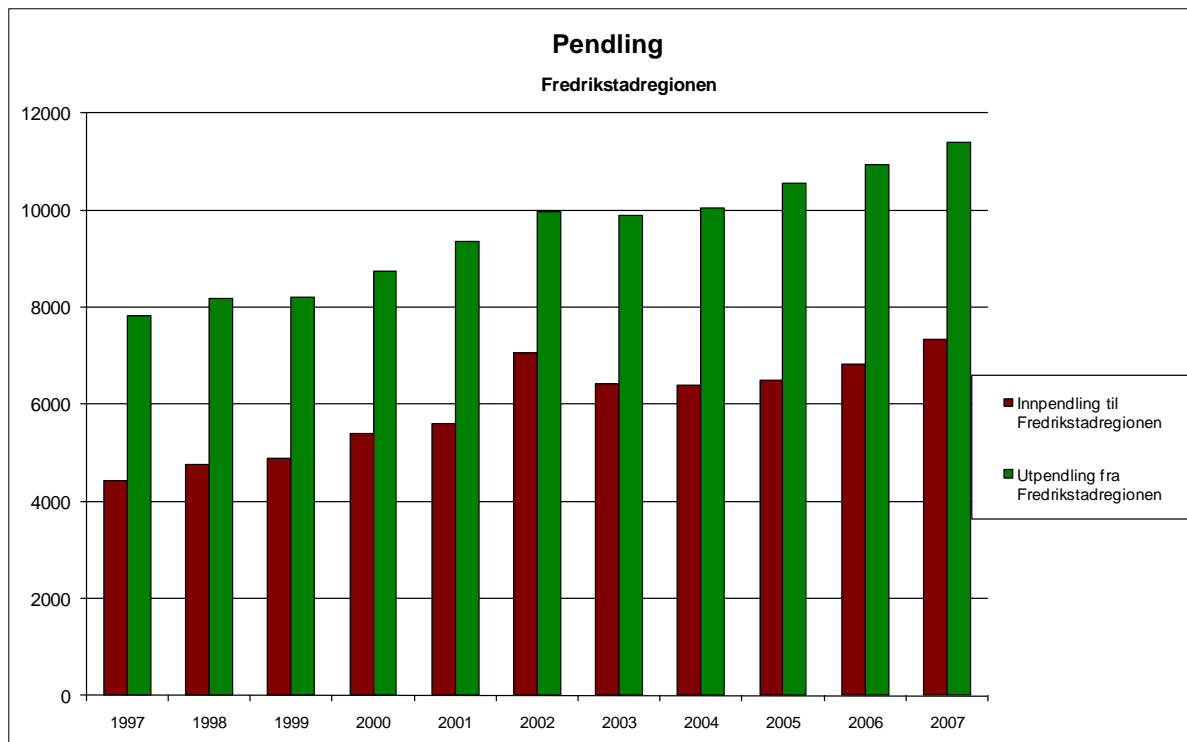
Kommune	Andel høyere utdanning - kort	Andel høyere utdanning - lang	Andel høyere utdanning - i alt
0105 Sarpsborg	15,1 %	2,5 %	17,6 %
0106 Fredrikstad	17,7 %	3,7 %	21,5 %
0111 Hvaler	16,9 %	4,0 %	20,8 %
0135 Råde	16,1 %	3,3 %	19,4 %
Fredrikstad-regionen	16,6 %	3,2 %	19,9 %

10.1.3 Inn og utpendling til regionen

Det er stor netto utpendling fra Nedre Glomma-regionen, og denne rettes særlig mot Oslos arbeidsmarked. Regionen tilhører nå etter hvert en del av Oslo-regionens arbeidsmarked. Netto utpendling fra Nedre Glomma-regionen er på om lag 4000 personer.

I løpet av de siste 10 årene har pendlingen inn- og ut av Nedre Glomma-regionen vært økende. Pendling er definert som ulikhet mellom registrert bostedskommune og arbeidsplassens lokalisering.

Figur 10.2 Pendlingsoversikt Nedre Glomma-regionen

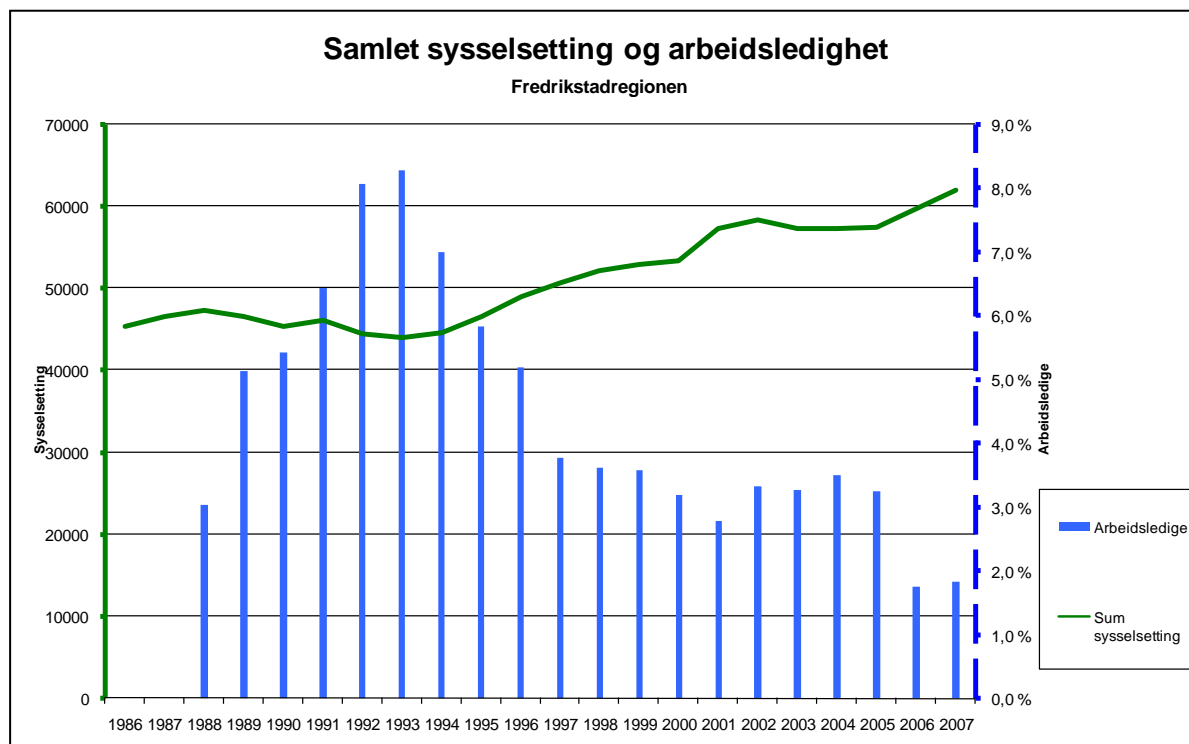


10.1.4 Utvikling i sysselsetting og arbeidsledighet

Mot slutten av 1980-tallet steg arbeidsledigheten i regionen kraftig til et toppnivå på vel 8 prosent i 1992 og 1993. På denne tiden ble betydelige industriarbeidsplasser lagt ned i regionen. Dette førte til betydelig satsing på omstilling. Sysselsettingen har vokst de senere årene og arbeidsledigheten har sunket. I perioden med stigende arbeidsledighet var den årlige befolkningsveksten også svært lav.

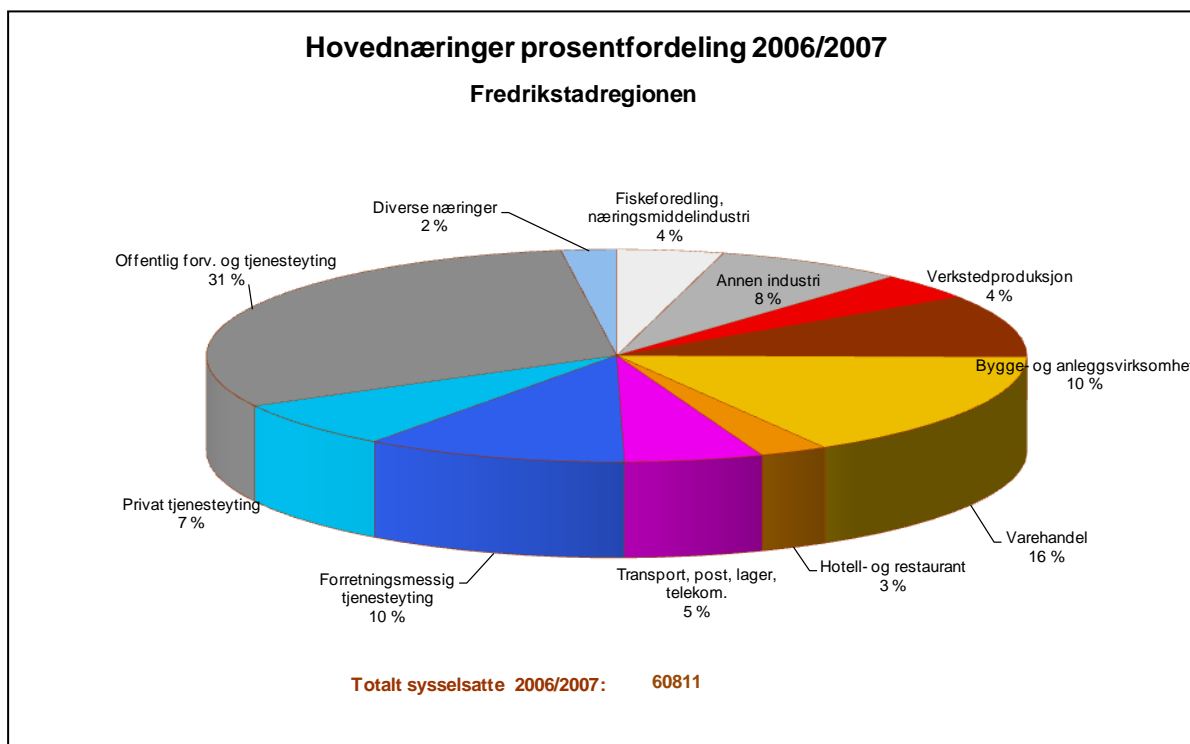
Figuren under viser utviklingen i samlet sysselsetting og arbeidsledighet i regionen. Sysselsetting gir uttrykk for antall personer som er i arbeid.

Figur 10.3 Utvikling i sysselsetting og arbeidsledighet i Nedre Glomma-regionen



Næringsstrukturen i regionen skiller seg noe fra landsgjennomsnittet. Offentlig sektor utgjør 31 prosent av de sysselsatte, mot landsgjennomsnittet på 34 prosent. Sysselsettingen i industrien har falt fra 27 prosent på slutten av 80-tallet til 17 prosent ved utgangen av 2007. Regionen er dermed sterkt preget av reduksjon i industrisysselsettingen.

Figur 10.4 Viktigste næringer i Nedre Glomma-regionen



10.2 Sysselsettingsvirkninger og virkninger for innbyggertall

Ved modellberegningene er det lagt til grunn at tilsynet omfatter 41 sysselsatte første hele driftsåret på nytt sted. I tillegg til direkte sysselsetting genererer tilsynet ringvirkninger som følge av vare- og tjenestekjøp i regionen, samt konsumvirkninger ved at de sysselsatte har privat forbruk. Medietilsynet har et regionalt innkjøp av varer og tjenester på ca 10 millioner kroner årlig, hvorav nær halvparten er knyttet til husleie og drift av kontorlokaler. Tabellen under viser resultatene fra modellberegningen av ringvirkningene.

Tabell 10-3 Regionale virkninger som følge av Medietilsynets flytting til Fredrikstad.

Medietilsynet, Fredrikstad	Sysselsatte i virksomheten	Virkning inkl ringvirkninger	Multiplikator	Virkninger på innbyggertallet
Vertskommunen	41	49	1,19	80
Regionen	41	54	1,32	

Ser en på hele regionen, vil de 41 sysselsatte i Medietilsynet gi ringvirkninger tilsvarende 13 sysselsatte. De samlede sysselsettingsvirkningene blir dermed 54 arbeidsplasser. Dette tilsvarer en multiplikatoreffekt på 1,19 for Fredrikstad kommune og 1,32 for 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 1,32 betyr for eksempel at det for hver arbeidsplass som etableres i Medietilsynet blir 0,32 årsverk etablert i andre organisasjoner, som følge av ringvirkninger.

Flyttingen av Medietilsynet har ført til en vekst i innbyggertallet i Nedre Glomma-regionen på 80 personer, noe som tilsvarer en vekst på 0,06 prosent. Ingen av de andre tilflyttingsregionene har hatt så liten tilvekst i innbyggertall og flyttingen må dermed sies å ha marginal effekt. Befolkningsveksten skyldes både de ansatte i Medietilsynet og deres familier og den generelle veksten i sysselsettingen som kan medføre innflytting. Hvilken kommune i regionen disse vil bosette seg i vil vanligvis avhenge av boligbygging og boligmarkedet.

10.3 Statlige kompetansearbeidsplasser

Regionen har de offentlige arbeidsplasser som kan forventes på kommune- og fylkesnivå, bortsett fra at Statens arbeidsplasser på fylkesnivå i stor grad er i Moss.

Flyttingen av Medietilsynet til Fredrikstad har betydd en vekst i antall statlige arbeidsplasser på 1 prosent. Denne virkningen må sies å være av marginal betydning. Det er likevel slik at mange av arbeidsplassene i Medietilsynet blir besatt av personer med høyere utdanning. Regionen har et lavt utdanningsnivå og sånn sett representerer Medietilsynet en verdifull tilvekst av kompetansearbeidsplasser. Ektefeller som flytter med vil også kunne trekke opp utdanningsnivået i regionen.

10.4 Virkninger for regionale næringslivet

Lokalt oppfattes det som om etableringen av Medietilsynet i Fredrikstad har bidratt til å styrke regionens evne til å tiltrekke seg næringsvirksomhet. Medienæringen i regionen har vokst de siste årene, men det betviles at dette er på grunn av Medietilsynets etablering i Fredrikstad. Det er heller ikke mulig å dokumentere at Medietilsynet har hatt noen direkte virkninger i så måte. Etableringen av Medietilsynet i Fredrikstad har imidlertid gitt en større grad av legitimitet til Fredrikstad som medieby. De regionale aktørenes oppfatning er at Medietilsynets etablering har vært positivt for regionens omdømme.

10.5 Virkninger for kompetansemiljøene i regionen

Oppfatningen blant regionale representanter er at etableringen av Medietilsynet i Fredrikstad har hevet kompetansen og styrket fagmiljøet innen film og media i regionen. Det har oppstått noe samarbeid mellom mediebransjen og kunnskapsmiljøer, selv om det samarbeides i noe mindre grad enn man hadde håpet på. Tilsynet er imidlertid bidragsyter og deltaker i forbindelse med lokale kurs og konferanser og har bidratt til at studiemuligheter innen film og media har i større grad enn tidligere fått fokus.

11 SAMLET VURDERING – VIRKNINGER FOR TILFLYTTINGSREGIONEN

En region i vekst

Flyttingen av Medietilsynet til Fredrikstad har skjedd i en periode med både sysselsettingsvekst og vekst i folketallet.

Marginale ringvirkninger av vare og tjenestekjøp

Medietilsynet utgjør en nokså liten tilvekst av arbeidsplasser i regionen. Drøyt 40 arbeidsplasser i en region med over 60 000 sysselsatte har marginal betydning. Den nokså lave multiplikatorvirkningen (1,32 for regionen) skyldes lave regionale innkjøp og at de kjøp som foretas i regionen særlig gir effekter i varehandelsbedrifter i form av økt avanse. Konsumvirkningene som de nye innbyggerne representerer vil også ha marginal effekt.

Innbyggertallet har økt med 80

Flyttingen av medietilsynet har ført til en tilvekst i antall innbyggere i Nedre Glomma-regionen på 80 personer. Disse kommer som følge av at ansatte i Medietilsynet og deres familier har flyttet til regionen. Veksten tilsvarer en befolkningsvekst på 0,06 prosent og vurderes som marginal.

Statlige arbeidsplasser økt med 1 prosent

Veksten i statlige arbeidsplasser i Fredrikstad kommune er på under 1 prosent.

Verdifulle kompetansearbeidsplasser

Utdanningsnivået i regionen er lavere enn landsgjennomsnittet. Slik sett vil Medietilsynet bidra til å trekke til seg arbeidskraft og innbyggere med høyere utdanning.

Næringsmessige virkninger

Etableringen av Medietilsynet har i svært begrenset grad bidratt til vekst i medienæringen. Det har imidlertid bidratt til å styrke regionens omdømme og evne til å tiltrekke seg næringsvirksomhet.

12 VEDLEGG - INFORMASJONSINNHENTING

I *Kapittel 4.4 Informasjonsinnhenting*, er 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 aktører⁷

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

⁷ Universitet/høgskole, 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