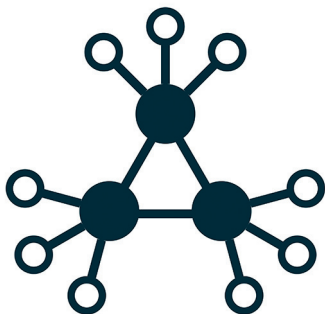


Et politisk vellykket prosjekt med dårlig bunnlinje



Utflytting av statlige arbeidsplasser er et politisk motivert prosjekt som har funnet sted i både Danmark, Norge og Sverige. Men erfaringer viser at regnestykket ikke går opp rent samfunnsøkonomisk.

Av Tina Juul Rasmussen, journalist

Den 1. oktober 2019 fikk sjefskonsulent i Søfartsstyrelsen Lise Keller Madsen plutselig lengre vei til jobb. De 8,5 km som det før tok henne 25 minutter å tilbakelegge på sykkel, ble til 114 km og over en time i bil. Ikke fordi hun hadde byttet jobb, men fordi hennes statlige arbeidsplass hadde blitt flyttet ut av København til Korsør på vestkysten av Sjælland. Og ikke etter hennes ønske.

– Vi visste godt at vi skulle flyttes ut; spørsmålet var bare hvor. Det gikk rykter om alt fra Nordjylland til Fyn. Så til å begynne med var jeg og mine kolleger lettet over at vi tross alt skulle bli værende på Sjælland i pendleravstand fra København. Det første jeg gjorde, var å google hvor langt det var: 114 km. Så undersøkte jeg mulighetene for å reise med både bil og tog.

Men det var også, husker Lise Keller Madsen, en ubehagelig følelse av å bli «flyttet rundt på» uten å ha noen som helst innflytelse på beslutningene som skulle tas.

– Søfartsstyrelsen var med i den første bølgen av utflyttinger i 2015. Offisielt flyttet vi til Korsør i november 2017, men de siste funksjonene, blant annet min, flyttet først i oktober 2019, så jeg hadde jo god tid til å tenke over hva jeg ville. Og jeg gikk lenge rundt og var ille til mote. En følelse av å ha blitt kjørt over av et godstog. Men jeg valgte av flere årsaker å beholde jobben min, forteller Madsen. Hun er 55 år gammel, har cand.polit.-grad og har vært ansatt i staten i 25 år i ulike instanser.

Vil opprettholde faglige miljøer og effektivitet

Under overskriften *Bedre Balance* besluttet den danske regjeringen i 2015 å flytte 3900 statlige arbeidsplasser ut av hovedstaden. Denne planen ble etterfulgt av *Bedre Balance II* i 2018 med utflytting av ytterligere ca. 4000 statlige arbeidsplasser.

De arbeidsplassene som inngikk i puljen av potensielle utflyttinger, var tilknyttet institusjoner som var en del av en statlig styrings-

linje under en minister. Disse institusjonene tok seg av ulike oppgaver, som tilsyn, saksbehandling og faglige utredninger.

En statusrapport fra Finansministeriet fra mars 2019 viste at omkring 5500 statlige arbeidsplasser var flyttet ut fra København til 52 ulike byer rundt om i Danmark. Når utflyttingen av samtlige i underkant av 8000 arbeidsplasser etter planen er gjennomført mot slutten av 2020, vil staten være til stede i 60 ulike danske byer. Foreløpig ser det ut til at 28 % av de ansatte har valgt å bli med på flyttestet. Og regningen for prosjektet ligger på over 1,3 mrd. danske kroner. Finansministeriet har anslått at hvert enkelt utflyttet årsverk vil koste 250 000–450 000 danske kroner.

Den politiske motivasjonen bak *Bedre Balance I* og *II* var å skape utvikling i hele Danmark ved å legge flere statlige arbeidsplasser utenfor hovedstadsområdet for slik å sikre at de statlige institusjonene kom tettere på landets innbyggere og virksomheter. I utflyttingsprosessen skulle man ta nødvendige hensyn for å opprettholde de faglige miljøene og effektiv drift. Samtidig visste politikerne godt at utflyttingen ville føre til store utfordringer for institusjonene og deres medarbeidere, og at de i en periode ville ha vanskeligere for å løse de oppgavene de var pålagt.



Hvis man ser på det fra et rent økonomisk perspektiv, er det ingen god idé.

Et dårlig samfunnsøkonomisk regnestykke

Har planen i så måte vært vellykket? Etter den offentlige debatten og diverse skandaleoppslag i mediene å dømme kunne man kanskje tro



Effekten av utflytting av statlige arbeidsplasser er tvilsom, mener forskere. 100 arbeidsplasser ble opprettet eller flyttet til Bergen i forbindelse med opprettelsen av Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten. Foto: Helseklage.no.

at svaret er nei. Dette vender vi tilbake til. For både den danske Rigsrevisionen og Rambøll har undersøkt og evaluert utflyttingene og konkludert med at bildet er noe mer nyansert, og at konklusjonene ikke utelukkende er negative.

- Det har ikke gått helt ad undas, bekrefter Per Nikolaj Bukh, professor i økonomistyring ved Aalborg Universitet.

- Noen utflyttinger har gått bedre enn man hadde ventet, mens andre ikke har gått fullt så bra, og Rigsrevisionens evaluering er faktisk gjennomgående positiv. Men å bli utflyttet innebærer en ganske inngripende endring for den enkelte institusjon, og samfunnsøkonomisk er det ingen gevinst å hente, understreker han.

- Hvis man ser på det fra et rent økonomisk perspektiv, er det ingen god idé. Utflytting betyr redusert produktivitet, store engangsutgifter per arbeidsplass og vanskeligheter med å rekruttere den spesialkompetansen disse statlige arbeidsplassene normalt har behov for. Så sett ut fra en økonomisk tankegang er det absolutt ikke noen fordel. Dette er et rent politisk prosjekt, og hvis man ser på saken fra et slikt perspektiv, er prosjektet vellykket. 5500 av 8000 arbeidsplasser er flyttet ut.

Den reelle betydningen er begrenset

Per Nikolaj Bukh stiller også spørsmål ved om utflytting skaper vekst, utvikling og bedre balanse i et lite land som Danmark.

- Jeg vurderer det slik at den reelle betydningen er begrenset. For selv om vi har flyttet ut 5500 arbeidsplasser, har vi i samme periode også sett en avvikling av offentlige arbeidsplasser, blant annet som følge av omstrukturering og nedskjæringer i utdannelseinstitusjonene. En rapport fra Dansk Industri viser at i samme periode som utflyttingen ble gjennomført, ble det skapt netto 775 flere offentlige

arbeidsplasser i de 33 kommunene som har fått disse statlige arbeidsplassene, mens det i samme periode er skapt nesten 90 000 nye private arbeidsplasser i de samme kommunene. Det er jo det samlede antallet nye arbeidsplasser som faktisk betyr noe for lokal vekst og utvikling, ikke de 775 ekstra offentlige arbeidsplassene, sier han.

Flere av utflyttingene har vært gjenstand for stor medieomtale og debatt fordi flytteplanene og den påfølgende oppgaveløsningen har vært noe nær katastrofal. Ett eksempel er en ny utdanning under Politiskolen, som skulle åpne i Jylland. Borgermesterne i to større byer kjempet om tildelingen, og en av dem gikk seirende ut. Etterpå viste det seg imidlertid at det ikke fantes egnede lokaler til formålet, så utgiftene til etablering og ombygging ble store. Studentene måtte flytte inn i midlertidige lokaler, og formålet med å legge utdannelsen utenfor København druknet nærmest i en mediestorm.

Noen klarer seg bedre enn andre

Styrelsen for Pasientsikkerhet har siden flyttingen til Jylland opparbeidet seg et katastrofalt etterslep i behandlingen av saker, og dette rammer pasienter med klagesaker mot helsevesenet. Dansk Sprognævn ble omlokalisert til en liten by på Fyn, noe som førte til at de høyt spesialiserte medarbeiderne flyktet, inkludert direktøren, som offentlig kritiserte beslutningen og sa opp sin stilling. Forskningsinstitusjonen har siden lyktes med å rekruttere både nye medarbeidere og ny direktør. Nævnenes Hus, som fungerer som sekretariat for flere domstolslignende nemnder, flyttet til Nordjylland og har klart å rekruttere både jurister og teknikere, så saksbehandlingstider og produktivitet er ikke blitt nevneverdig redusert.

Rigsrevisionens rapport om statlige utflyttinger fra juni 2018 anerkjenner samtidig at hver enkelt utflytting gjennomgående er

godt forberedt. Så at de enkelte utflyttingene forløper så ulikt, forklarer professor Per Nikolaj Bukh med flere forhold. Han peker på noen sentrale parametre som har stor betydning for om en utflytting blir vellykket eller ikke.

– Hvor langt er det til den nye arbeidsplassen? Vi ser at jo kortere avstand, jo flere blir med på flyttelasen, mens man typisk ikke flytter med hvis arbeidsplassen ikke lenger ligger i pendleravstand. For mange spesialister er det relativt enkelt å finne seg en annen jobb i hovedstaden, så de er ikke under like stort press for å flytte med. Men for den enkelte institusjonen er det katastrofalt når bare 7 av 120 høyt spesialiserte medarbeidere blir med på flyttingen, slik tilfellet for eksempel var for Styrelsen for Patientsikkerhet. For deres helsefaglig utdannede ansatte var det enkelt få seg en annen jobb i helsesektoren.

Det tar fem år å komme opp igjen

Andre faktorer for en vellykket utflytting er, ifølge Per Nikolaj Bukh, at pendlingen organiseres godt, for eksempel ved å sette opp busser for medarbeiderne, og at man tilbyr lønns- eller stillingsmessig kompensasjon til de medarbeiderne som velger å bli med på flyttelasen.

Når det for eksempel lyktes godt for Nævnens Hus, som huser en stor gruppe jurister, å etablere seg i Jylland, skyldes dette at det allerede finnes mange jurister og advokater i byen, hvor både landsret og statsadvokaten holder til. Her vil det finnes andre jobbmuligheter for juristene, forklarer Per Nikolaj Bukh.

Hvis man ber ham om å evaluere prosessen så langt i Danmark, vil han heller se til Sverige og Norge.

– En slik prosess må alltid ses i et litt lengre perspektiv, og her ligger både Sverige og Norge mange år foran oss. Fra deres erfaringer kan vi se at en produktivitetssnedgang kan vare opp mot fem år, og det kan ta opp mot to år i det hele tatt å bli i stand til å løse institusjonens oppgaver. Men erfaringene tilsier også at ting faller på plass etter en stund. I Danmark ble vi for eksempel meget overrasket da Dansk Sprognævn etablerte seg i en liten by, hvor de allerede har skapt en lokal språkfestival.

Sverige flyttet ut 18 statlige instanser

Hvis man ser mot Danmarks nabo i øst, Sverige, er deres erfaringer med utflytting av statlige arbeidsplasser på flere måter parallelle med erfaringene gjort i Danmark. Riktignok fant den første svenske utflyttingen sted allerede i 1948, da man flyttet Fiskeristyrelsen til Göteborg i håp om å spare penger fordi staten forventet lavere lønnskoder og gratis kommunale lokaler.

Den største runden utflyttinger i nyere tid ble gjennomført i 2017–2019 og omfattet 18 statlige instanser og til sammen ca. 900 heltidsstillinger, som flyttet ut fra Stockholm til ulike deler av Sverige. Den politiske målsettingen er «*hela Sverige ska hålla i hop*», og derfor er det viktig med statlige arbeidsplasser i hele landet for å skape god service og «statlig nærvær».



Flyttingen ikke har noen vesentlig effekt på det lokale arbeidsmarkedet på de stedene virksomhetene flytter til.

– Spørsmålet har dukket opp i flere statlige utredninger, senest i 2017, da den parlamentariske Landsbygdskommittén foreslo at 10 000 statlige stillinger burde flyttes ut fra Stockholm og lokaliseres rundt om i landet. Bakgrunnen var at det var opprettet mer enn 8000 nye

stillinger i staten i Stockholm i årene 2008–2014, ifølge en rapport fra Statskontoret. Det foregikk altså en stadig større sentralisering i hovedstaden på bekostning av resten av landet, og dette argumentet kjøpte regjeringen, som startet prosessen med utflytting, forklarer Camilla Gjerde, uavhengig konsulent i virksomheten Analyskraft, som jobber med evalueringer og analyser for blant annet offentlige institusjoner. Camilla Gjerde har mer enn 20 års ansettelse i staten bak seg, blant annet hos Statskontoret og Riksrevisionen.

De statlige byråkratene protesterte

Det har vært lite eller ingen politisk motstand mot prosessen i Sverige fordi regjeringen støttet seg til den parlamentariske Landsbygdskommittén, som hadde representanter fra alle partiene i Riksdagen. Motstanden har i stedet kommet fra blant annet de statsansattes fagforbund ST. De har protestert mest mot utflyttingen av eksisterende instanser, selv om de prinsipielt er enig i at staten skal være til stede i hele landet. Men på grunn av medarbeiderflukt og produktivitetstap anbefaler de at man i stedet beslutter å legge nye statlige virksomheter utenfor Stockholm.

– Det har regjeringen gjort, blant annet den nye Digitaliseringsmyndigheten. Så strategien er dels å flytte mindre, eksisterende virksomheter, helt eller delvis, og dels legge nye virksomheter til steder utenfor hovedstaden, forteller Camilla Gjerde.

Den svenske Riksrevisionen har vært en annen kritisk røst. De har både nå og i 2009, etter at flere statlige virksomheter ble flyttet ut på 2000-tallet for å kompensere for nedlagte stillinger i forsvaret, kritisert regjeringen for at utflyttingen ble langt dyrere enn ventet, at virksomhetene har slitt med å utføre oppgavene sine i flere år under og etter utflyttingen, og at kun en liten del av medarbeiderne har blitt med på flyttingen, noe som har ført til betydelig kompetansetap. Det samme bildet ser man også i Danmark. Av de i alt 900 stillingene som ble berørt av utflyttingene mellom 2017 og 2019, ble kun 108 ansatte med, dvs. 11 %.

Det har også kommet kritikk om manglende oppfølging fra regjeringens side når det gjelder konsekvensene av utflyttingen, forteller Camilla Gjerde.

– Riksrevisionen kritiserte regjeringen for dette allerede i 2009 – at man ikke fulgte opp godt nok, verken på hva det kostet, eller hvor godt eller dårlig det fungerte å flytte virksomhetene ut. Riksrevisionens vurdering var at de utflyttede virksomhetene brukte fem år på å komme tilbake til tidligere nivå, både når det gjaldt effektivitet og kompetanse, sier hun.

I 2019 kritiserte Riksrevisionen igjen regjeringen – denne gang for å ha unnlatt å gjennomføre en konsekvensanalyse av utflyttingen av Strålsikkerhetsmyndigheten.

– Riksrevisionen mente at utflyttingen i verste fall kunne føre til dårlig sikkerhet ved landets kjernefysiske anlegg som følge av tap av viktig faglig ekspertise i de medarbeiderne som ikke ble med på flyttingen.

Markant tap av produktivitet og medarbeidere

Statskontoret har kartlagt de statlige utflyttingene i flere rapporter og konkludert med at flyttingen ikke har noen vesentlig effekt på det lokale arbeidsmarkedet på de stedene virksomhetene flytter til. Effekten er utelukkende det antallet stillinger som flyttes. Dersom man flytter 14 stillinger, blir det 14 nye stillinger – verken mer eller mindre, forklarer Camilla Gjerde.

– En av de virksomhetene som flyttet fra Stockholm til Göteborg, er Inspektionen för Socialförsäkringen (ISF). De hadde 58 stillinger, men kun 6 medarbeidere fulgte med til Göteborg. De mistet halvparten av de ansatte i løpet av et halvt år etter at de fikk vite at de skulle flytte. I sin rapport til regjeringen skriver virksomheten selv at de

fleste medarbeiderne så på utflyttingen som en nedleggelse av virksomheten, sier Camilla Gjerde og tilføyer:

– I Sverige skal virksomheter som flyttes, gjennomføre prosessen uten at det koster noe ekstra. ISF anså det umulig å opprettholde kvaliteten og produksjonsnivået under slike forutsetninger. I 2019 falt produksjonen med 40 %, og de mente det ville ta tre år før de er tilbake til samme nivå som før utflyttingen.

Lagånden er ikke gjenopprettet

I sin avdeling i Søfartsstyrelsen har sjefskonsulent Lise Keller Madsen ikke opplevd noe egentlig produksjonstap i forbindelse med utflyttingen.

– Vi er vant til nye tiltak og stor utskiftning blant skipsinspektorene som utfører tilsynene. Og min funksjon er ikke berørt, så min opplevelse er at ting går som de skal når det gjelder å få ført tilsyn med skipene, sier hun og fortsetter:

– Men vi har ennå ikke klart å gjenopprette den samme lagånden som vi hadde ved vårt gamle hovedkontor i København. Vi sitter for eksempel tett i nye åpne kontorlandskap og er nødt til å hviske eller snakke kunstig lavt. Det gjør noe med miljøet og samholdet, sier hun.

Samtidig er Lise Keller Madsen og hennes kolleger fordelt på tre ulike adresser et par kilometer fra hverandre, det har generelt vært stor utskiftning blant medarbeiderne, noe som har ført til kompetansetap på noen områder, og mange jobber mer hjemmefra.

– Alt dette bidrar heller ikke til å styrke fellesskapsfølelsen. Og så har vi ikke faste plasser. Vi må låse alle tingene våre inn i et skap når vi går hjem, og finne oss en ny plass neste gang vi kommer på jobb. Alt i alt er det en stor forandring, og vi er ikke helt oppe og går igjen ennå, sier Lise Keller Madsen, men hun tilføyer at hun ikke er pessimist.

– Jeg sier ikke at det aldri kommer til å fungere, men med så store forandringer kreves det spesielle tiltak for å få samlet troppene. Vi er ikke helt i mål der ennå. På et stormøte nylig snakket vi om hva som skal til for å skape lagånd, og folk ga uttrykk for at de ikke føler at de hører til. De mangler opplevelsen av å «gå på jobben».

Så når vi ber Lise Keller Madsen gjøre opp status for sine foreløpige erfaringer med utflyttingen av arbeidsplassen hennes, er hun ikke i tvil:

– Det gir ingen mening for meg, rent overordnet sett. Det er altfor dyrt i forhold til den effekten man får ut av det ute i distriktet. Og personlig hadde jeg også foretrukket at det ikke hadde skjedd. Men når ting nå er som de er, har jeg funnet min egen vei gjennom det hele.

Erfaringer med utflytting av statlige arbeidsplasser i Norge og Sverige



Rigsrevisionen i Danmark har i sin rapport fra 2018 om utflytting av statlige arbeidsplasser også innhentet erfaringer fra Norge og Sverige.

Her er utflyttingene gjennomført så raskt som mulig for å minimere tiden med dobbelbemanning og redusere risikoen for kompetansetap. I Norge har Kommunal- og moderniseringsdepartementet forhandlet med de ulike departementene om tidsrammen for utflyttingen. I Sverige har alle institusjoner i utgangspunktet fått halvannet år på seg til å gjennomføre utflyttingen.

Som i Danmark er det i Norge og Sverige regjeringen som har tatt initiativ til og tatt den endelige beslutningen om større utflyttingsrunder, og de innledende forberedelsene er gjennomført av noen få sentrale aktører i departementenes avdelinger. Rigsrevisionen slår fast at konsekvensene av utflyttingen i Danmark er de samme som tilsvarende erfaringer med utflyttinger i Norge og Sverige, hvor evalueringer viser at produktiviteten påvirkes av utflyttingen i flere år etterpå.

I Norge tok regjeringen i 2016 initiativ til å flytte statlige arbeidsplasser ut av Oslo. Departementene ble bedt om å komme med forslag til mulige utflyttinger. I februar 2017 valgte regjeringen ut 11 institusjoner som departementene skulle analysere. I disse analysene ble institusjonenes økonomi, fortsatte drift og potensial for å skape regional utvikling og aktivitet vurdert. Analysene omfattet også en vurdering av 3 alternative plasseringer rundt om i landet for hver enkelt institusjon. På bakgrunn av disse analysene besluttet den norske regjeringen hvilke institusjoner som skulle flyttes ut, og hvor de skulle flyttes.

I 2009 presenterte norske myndigheter en konsulentrapport om utflyttingene i perioden 2002–2007, som viste at det kunne være store utfordringer knyttet til en eventuell utflytting av statlige arbeidsplasser.

Tiltak for å beholde ansatte var avgjørende for å sikre at erfarne medarbeidere kunne lære opp nye medarbeidere, men på lang sikt hadde ikke disse noen avgjørende effekt, da 75–90 % av medarbeiderne valgte å si opp sine stillinger. Evalueringen viste også at utflyttingen førte til en midlertidig svekkelse av viktige samfunnsinstitusjoner.

I Sverige besluttet regjeringen i 2017 å flytte 7 institusjoner ut av Stockholm. Institusjonene ble valgt fra en liste over institusjoner som det svenske Finansdepartementet hadde utarbeidet. Denne listen var basert på en rekke ulike kriterier, blant annet om institusjonen ivaretok samfunnskritiske oppgaver og derfor ikke ville tåle et midlertidig produktivitetstap, og om utflyttingen krevde vesentlige anleggsinvesteringer. De berørte institusjonene var ikke involvert i beslutningsprosessen.

I 2009 så den svenske Rigsrevisionen på utflyttingen av statlige arbeidsplasser i perioden 2005–2006. Undersøkelsen viste at institusjonenes produktivitet var påvirket av utflyttingen over en periode på 5 år, og at institusjonene i en periode på 2 år hadde begrenset mulighet til å løse de oppgavene de var satt til å løse.

Kilde: Rigsrevisionens beretning om udflytning af statslige arbejdspladser afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger (juni 2018).