

**SNF-RAPPORT NR. 17/02**

**Flytting av en statsinstitusjon -  
erfaringsbakgrunn og kriterier for lokalisering**

**av**

**Kjell J. Sunnevåg  
Nils Arne Ekerhovd**

SNF- prosjekt nr.: 4868 "Lokalisering av Konkurransetilsynet"  
Prosjektet er finansiert av  
Bergen Kommune, Hordaland Fylkeskommune og Bergen Næringsråd

**SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS  
BERGEN, August 2002**

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale  
med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo.  
Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale  
og i strid med åndsverkloven er straffbart  
og kan medføre erstatningsansvar.

ISBN 82-491-0204-5

ISSN0803-4036

## FORORD

Denne rapporten er skrevet på oppdrag av Hordaland Fylkeskommune, Bergen Kommune og Bergen Næringsråd. Hovedansvarlig for rapporten er forsker Kjell J. Sunnevåg, mens Nils Arne Ekerhovd har vært prosjektassistent. Professor Lars Mathiesen og professor Rolf Jens Brunstad har vært i prosjektets referansegruppe. Vi vil benytte anledningen til å takke professor Einar Hope ved NHH, Tore Dæhlin og Sigrid Helleland i Konkurransetilsynet, Gun Margareth Moy i Kredittilsynet, Knut O. Flåthen, direktør for Statens Kartverk, Kystdirektør Øyvind Stene, direktør for Polarinstituttet Olav Orheim og ikke minst forsker Grete Rusten ved SNF for velvillig bistand.

## INNHold

1	Innledning .....	1
2	Teoretisk perspektiv på utflytting av statsinstitusjoner .....	2
3	Bakgrunn og erfaringer med utflytting av statsinstitusjoner .....	7
3.1	Den første utflyttingsoffensiv 1961-1981 .....	7
3.1.1	Norges Geografiske Oppmåling .....	11
3.1.2	Norsk Tipping .....	12
3.1.3	Statens sprengstoffinspeksjon .....	14
3.2	Sporadiske initiativ 1982-2000 .....	14
3.2.1	Direktoratet for statens skoger .....	15
3.2.2	Norsk Polarinstitutt .....	17
3.2.3	Kystdirektoratet .....	21
3.3	Utflytting og effektivisering av offentlig sektor 2001- .....	26
4	Utflytting av statsinstitusjoner i Sverige .....	30
4.1	Bakgrunn .....	30
4.2	Erfaringer .....	31
5	Konkurransetilsynets organisering og virksomhet .....	35
5.1	Generelt om Konkurransetilsynets virksomhet .....	35
5.2	Organisering av Konkurransetilsynet .....	36
5.3	Ansattes utdanningsbakgrunn .....	37
5.4	Kontaktflate .....	39
6	Konsekvenser av flytting .....	41
6.1	Mange av de ansatte flytter ikke med .....	41
6.2	Kontaktflate og kontaktkostnader .....	44

6.3	Belastning for ansatte .....	46
6.4	Overgangskostnader og andre kostnadsposter .....	47
7	Ulike lokaliseringalternativ .....	51
7.1	Arbeidsmarked/kompetanse .....	51
7.2	Kommunikasjon.....	57
7.3	Servicetilbud.....	60
7.4	Sammenfattende vurdering.....	60
8	Sammendrag og konklusjon .....	62
9	Referanser .....	65

## **1 INNLEDNING**

Mandatet for dette prosjektet har vært å se nærmere på argumentasjonen for utflytting av Konkurransetilsynet fra Oslo, samt fordeler og ulemper ved ulike lokaliseringalternativer for tilsynet.

I rapporten vil vi først gi et teoretisk og historisk perspektiv på utflytting av statsinstitusjoner (kapittel 2). Vi vil se på begrunnelsene som har vært benyttet for utflytting, og vi vil se på erfaringer fra noen av de institusjonene som har blitt flyttet. Vi vil også se på de svenske erfaringene med utflytting av statsinstitusjoner. Erfaringsmateriale gir oss ikke bare grunnlag for å si noen om hva man bør legge vekt på i valg av ny lokalisering, men også hvordan selve utflyttingsprosessen bør utformes for å gjøre den minst mulig smertefull.

Etter en gjennomgang av historikk og erfaringer (kapittel 3-4), vil vi se på mål, funksjon og organisering av Konkurransetilsynet i dag, samt det kompetansebehov institusjonen har (kapittel 5). I kapittel 6 drøftes konsekvenser av flytting, mens vi i kapittel 7 vurderer ulike lokaliseringalternativer ut fra sentrale kriterier som en gitt lokalisering må tilfredsstillende, bl.a. utdanningskapasitet og kompetansemiljøer i tilknytning til tilsynets ansvarsområder. Et sammendrag av rapporten, og en sammenfattende vurdering i forhold til lokalisering av Konkurransetilsynet, er presentert i kapittel 8.

## 2 TEORETISK PERSPEKTIV PÅ UTFLYTTING AV STATSINSTITUSJONER

Sentralisering betegner prosesser som fører til opphopning av befolkning og økonomisk aktivitet i sentrale områder. Motstykket er ofte også redusert befolkning og økonomisk aktivitet i andre områder. I etterkrigsperioden har bosettingsmønsteret i Norge vært preget av økt sentralisering. Betydelige andeler av distriktenes befolkning har søkt inn til storbyområder for å skaffe seg utdanning og arbeid. Rusten (1991) peker på at virkningene av disse flyttingene over tid ble forsterket av at de som flyttet hadde en skjev kjønns- og aldersmessig fordeling: Det er de unge, og særlig kvinnene som søkte seg inn til storbyområdene. Mange kommuner i distriktene var på sin side preget av en aldrende befolkning og stagnasjon eller nedgang i innbyggertallet. En annen utvikling som vi ser fra 50-tallet og frem til våre dager er at primærnæringene og industrien sysselsetter stadig færre, mens privat og offentlig tjenesteyting har opplevd kraftig vekst.

Rusten peker videre på at en betydelig andel av de næringene og funksjonene som i etterkrigstiden har hatt sysselsettingsvekst, har vært lokalisert til storbyområdene. Her finner vi deler av den avanserte produksjonen, hovedkontorfunksjoner, FoU-aktiviteter, og ulike former for høyere ordens privat og offentlig tjenesteyting. Distriktene er først og fremst tilholdssted for primærnæringene, industri knyttet til foredling av naturressurser og tjenesteyting som først og fremst retter seg mot regionale og lokale markeder. Sætren (1983) oppsummerer hovedtrekkene i arbeidsplassutviklingen i Norge etter 1950 slik: Det har skjedd en betydelig geografisk konsentrasjon av de statlige arbeidsplassenes lokalisering til hovedstadsområdet, og det har samtidig funnet sted en kraftig vridning i retning av tjenesteytende næringer. På sekstitallet skjedde hele 67% av den statlige sysselsettingsveksten i hovedstaden.

Men hvorfor skal myndighetene bruke betydelige ressurser, og påføre ansatte og deres familier ofte store prøvelser, ved å omplassere etablerte statsinstitusjoner? Vi vil her kort se på ulike teoretiske begrunnelser som kan benyttes for å rasjonalisere slike tiltak. I et samfunnsøkonomisk perspektiv kan vi legge en effektivitets- og en fordelingsmessig begrunnelse til grunn. La oss se på den effektivitetsmessige begrunnelsen først.

I Pedersen, et al. (1992) argumenteres det for at *fordeler ved sentralitet* bidrar til å forklare sentraliseringsprosessen. En slik fordel er knyttet til samlokaliseringsgevinster, både for foretak og for konsumenter. For et foretak kan det være fordeler forbundet med å ha tilgang til et bredt og differensiert arbeidsmarked, med å kunne velge mellom konkurrerende og spesialiserte lokale underleverandører og å ha et bredt kundegrunnlag. Videre kan det være fordeler ved å være lokalisert i et industrielt miljø med forsknings- og

utviklingsaktiviteter. For konsumenter kan samlokaliseringsgevinster være forbundet med verdien av å tilgang til et bredt og allsidig arbeidsmarked, muligheten til å velge mellom et bredere spekter av varer og tjenester eller blant mange konkurrerende tilbydere av samme vare eller tjeneste, samt å dra nytte av et mer mangfoldig tilbud av organiserte kulturelle aktiviteter.

Samtidig kan økende grad av sentralisering også føre til at det oppstår ulike motposter til samlokaliseringsgevinster, det vi kan kalle *storbyulemper*. En undersøkelse utført av Lokaliseringsutvalget (1988), viste at den største ulempen bedriftene opplevde ved en lokalisering i Oslo var prisnivået på husleie og tomtearealer. Også tilgangen på ledige lokaler og arealer opplevde bedriftene som vanskelig. Dessuten mente de at arbeidsmarkedet var så stramt at de ikke fikk rekruttert den arbeidskraften de ønsket. Lønnsnivået var følgelig også et punkt bedriftene var misfornøyd med. Andre storbyulemper kan oppstå som følge av blant annet *trenghetsproblemer* i transportmarkedet og lokale miljøkostnader.

Både for foretak og konsumenter trekker storbyulempene i motsatt retning av samlokaliseringsgevinstene. Forholdet mellom trenghetskostnader og samlokaliseringsgevinster vil variere mellom ulike bydeler, mellom storbyområder og mellom storbyområder og ulike deler av distriktene. Sentralisering kan altså betraktes som en prosess som er drevet av enkeltaktørers vurdering av fordeler og kostnader. Over tid kan man tenke seg at sentraliseringsprosessen vil konvergere mot en likevekt som inneholder en viss regional fordeling av økonomisk aktivitet og befolkning. Ut fra et slikt perspektiv er det således liten grunn til å tro at alle områder i distriktene vil bli fraflyttet, selv om det er en rekke fordeler forbundet med sentralisering for enkelte grupper av befolkningen. Det vil også skje en betydelig regional sentralisering, som innebærer innflytting fra de mer perifere kommuner til de regionale sentra (Hansen og Selstad, 1999).

Om denne likevekten er samfunnsøkonomisk optimal, er et annet spørsmål. Det kan være effekter av en sentraliseringsprosess som i ulik grad er internalisert, dvs. at det enkelte foretak eller den enkelte person tar hensyn til dem i sin lokaliseringsbeslutning. Effekter som ikke er internalisert, kaller eksterne effekter. Slike effekter kan gi opphav til markedssvikt, og således rasjonalisere offentlige inngrep. For eksempel vil høy grad av sentralitet kunne gi betydelige eksterne trenghets-, miljø- og sosiale kostnader på marginen, fordi det ofte er terskelverdier forbundet med skadevirkningene. På fraflyttingsstedene kan det på den annen side oppstå uttynningsproblemer, f.eks. at fraflytting fører til at befolkningsgrunnlaget blir for tynt til å kunne opprettholde et gitt offentlig eller privat tjenestetilbud, noe som igjen reduserer mulighetene til å bli boende for den gjenværende del av befolkningen.



En effektivitetsmessig begrunnelse for utflytting samsvarer til dels med den som ble benyttet i diskusjonen i Norge om utflytting av statsinstitusjoner på 60- og 70-tallet. Da ble relokalisering diskutert på bakgrunn av et ønske om å styrke utviklingen i distriktene *samtidig* som en vil lette transport- og befolkningspresset i Oslo-området.

Utflytting av statsinstitusjoner som et regional- eller distriktpolitisk virkemiddel kan også rasjonaliseres ut fra et *fordelingsperspektiv*. Relokaliseringens hovedformål er da å redusere regionale variasjoner gjennom en *geografisk omfordeling av eksisterende goder*. I denne sammenheng er godene det er snakk om statlige forvaltningsorgan, etater eller forvaltningsbedrifter. Således kan relokalisering betraktes som et eksempel på en *omfordelingspolitikk* (Fry og Winters, 1970). Denne begrunnelsen finner vi ofte benyttet både i Norge og Sverige, f.eks. kan vi i en svensk utvalgsrapport (1989/90:AU13) lese at omlokalisering og desentralisering er viktige innslag i bestrebelsene med å realisere en ”balansert regional utveckling”. Lignende formuleringer finner vi i St.meld. nr. 34 (2000-2001) ”Om distrikts- og regionalpolitikken”. På samme vis som for andre virkemidler som benyttes for omfordeling av goder på andre samfunnsområder, vil imidlertid også relokalisering påvirke mange sterke, etablerte samfunnsinteresser. En konsekvens er at dette er et virkemiddel som involverer et sterkt engasjement fra deltagerne av varierende type, så som politiske partier; administrasjon, interesseorganisasjoner og ulike regionale krefter (Isakson, 1992).

Men relokalisering kan ikke bare plasseres i et effektivitets-, eller fordelings-/regionalpolitisk perspektiv. Isakson (1992) peker på at regionalpolitisk synes relokalisering som virkemiddel å ha hatt en heller spesiell og diffus rolle. Han viser til at på 60-tallet ble relokalisering i Finland introdusert med utgangspunkt i økonomisk politikk og befolkningspolitikk, mens relokalisering i Sverige opprinnelig ble introdusert med referanse til offentlig pengebruk. Vi kan altså tenke oss en *statsfinansiell begrunnelse* for utflytting. I Statskontoret (1989) (se side 116-121) vises det at det først og fremst var leie av lokaler som utgjorde den største besparelsen ved utflytting – for 1986/87 ble det beregnet at leiekostnaden var 50% lavere enn for Stockholm - mens økte reise- og post- og telefonkostnader reduserte gevinsten. Dette samsvarer med et studie av Rhodes og Kan (1971), der fordeler og ulemper ved desentraliserte kontorfunksjoner ut fra London er studert nærmere (referert til av Goddard, 1975). Studien foretatt for over tretti år siden, men inneholder likevel noen relevante poeng. Rhodes og Kan finner at kontorleie utgjør den største besparelsen. En annen vesentlig besparelse utgjøres av lønnskostnader. De peker på at det riktignok ikke er så store regionale variasjoner i lønnsnivå, men bedrifter som desentraliserer kontorfunksjoner benytter ofte anledningen til å reorganisere, og erstatte eldre med nyere personell rekruttert på den nye lokaliseringen. Besparelsen tenderer

således til å være proporsjonal med andelen av de ansatte som flytter med selskapet. En annen besparelse er knyttet til at personellmessig omsetning er lavere i områder der konkurransen om arbeidskraft er lavere enn i hovedstaden.

På den annen side viser dere studie at desentralisering fører til økte *kontaktkostnader*. Indirekte kostnader ved reisetid og mulig tap av viktige forretningskontakter var de viktigste faktorene som reduserte gevinstene ved desentralisering. På den annen side viste det seg at foretak som hadde desentralisert, hadde klart å løse disse problemene tilfredsstillende, blant annet gjennom et endret kommunikasjonsmønster. Rhodes og Kan fant at de største netto-gevinstene kunne oppnås ved å flytte mellom 50 og 100 engelske mil fra London, dvs. utenfor arbeidsmarkedet i London, men fortsatt innefor praktisk reiseavstand til hovedstaden.

Også andre begrunnelser har blitt benyttet i samband med utflytting av statsinstitusjoner. På 50-tallet, og i skyggen av Korea-krigen, ble det i Sverige benyttet en argumentasjon som var av *beredskapsmessig eller forsvarspolitisk art*: Konsentrasjon av et stort antall statsinstitusjoner i Stockholm ble ansett å øke Sveriges sårbarhet i tilfelle krig (se f.eks. Petterson, 1980).

I Norge har det den senere tid dukket opp en argumentasjon som bunnar i det som i engelskspråklig litteratur benevnes som "regulatory capture", dvs. en tendens til at regulator identifiserer seg mer med industrien som det er meningen den skal regulere enn med interessene til konsumentene eller allmennheten, i den grad det er snakk om eksterne virkninger. Tanken er således at *geografisk avstand* både oppover i forhold til statsforvaltningen og politikere, men ikke minst i forhold til den eller de som reguleres, skal sikre tilsynsmyndighetene større uavhengighet i sin tilsynsfunksjon. Dette argumentet ble fremført av Arbeids- og administrasjonsminister Victor Norman i samband med det såkalte "moderniseringsarbeidet i offentlig sektor"<sup>1</sup> Vi kan i Aftenposten 4.1.2002 lese at statsråden på et foredrag "hevder...det prinsipielle syn at statlige tilsyn som har en viss geografisk avstand fra de interesser de skal føre tilsyn med, lettere vil kunne ivareta sin uavhengighet, og dermed gjøre en bedre jobb". Kritikerne til dette perspektivet var raskt ute med å påpeke at i et moderne informasjonssamfunn vil geografisk avstand ha mindre betydning enn en hensiktsmessig organisering av tilsynsfunksjonene.<sup>2</sup>

Statsråden supplerte imidlertid med et effektivitetsbasert tilleggsmoment som det er vanskeligere å argumentere mot, og som vi har vært inne på over. Dette gikk på at det "ofte er lettere både å skaffe og beholde kvalifisert arbeidskraft i

---

<sup>1</sup> Se Normans redegjørelse for Stortinget "Fra ord til handling" 24.1.2002.

<sup>2</sup> Høyres byrådsleder i Oslo, 6.1.2002.

andre deler av landet”. Det vises til at tilsynene i Oslo har et rekrutteringsproblem ved at private bedrifter og departementene ofte som mer attraktive for den type kompetanse tilsynene er ute etter. Videre er den kompetanse som bygges opp i tilsynene attraktive for de virksomheter som det føres tilsyn med, noe som fører til betydelige problemer med å beholde arbeidskraften, resulterer i høy personellmessig omsetning, og følgelig også en svekket tilsynsfunksjon.

### **3 BAKGRUNN OG ERFARINGER MED UTFLYTTING AV STATSINSTITUSJONER**

I dette kapittelet vil vi se på bakgrunn for, og erfaringer med flytting av norske statsinstitusjoner. Vi vil ta for oss tre perioder, nemlig det vi kaller den første utflyttingsoffensiv som begynte på 60-tallet, en periode med mer sporadiske initiativ fra begynnelsen av 80-tallet frem til slutten på 90-tallet, og det vi kanskje kan kalle den "siste offensiv", og som er bakgrunn for denne rapporten.

Historikere vil kanskje reagere på at vi benevner det som skjedde på 60-tallet - med Gerhardsens initiativ og nedsettelsen av Ingebretsen-utvalget – som den "første" utflyttingsoffensiv. Bakgrunnen for at det reageres er gjerne at Norge faktisk hadde en relativt lang erfaring med utflytting og nyetablering av statlige institusjoner utenfor Oslo, også før dette tidspunktet. Allerede på 50-tallet ble det besluttet en del utflyttinger. Eksempler på institusjoner som ble relokalisert på denne tiden omfatter Norges geologiske undersøkelse, som ble lagt til Trondheim, og Norges sjøkartverk, som ble lagt til Stavanger. I andre tilfeller ble statsinstitusjoner allerede ved sin etablering plassert utenfor Oslo, for eksempel Statens fiskarbank, som ved sin etablering i 1921 ble lagt til Bergen. Senere ble også Fiskeridirektoratet plassert i Bergen. Og selv om resultatene fra den første utflyttingsoffensiv, som vi senere skal se, må karakteriseres som beskjedne, skal det ikke underslås at på 60- og 70-tallet ble ulike deler av forsvaret relokalisert, mens både Statoil og Oljedirektoratet ved sin etablering ble plassert i Stavanger.

Vi vil likevel forsvare inndelingen som er foretatt med de eksplisitte politiske initiativ som ble tatt mht. utflytting av statsinstitusjoner på 60-tallet, og som skjedde mer eller mindre parallelt i de nordiske land (se Isakson (1989) og Isakson, 1992), og som i Norge mer eller mindre døde hen fra begynnelsen av 80-tallet.

#### **3.1 Den første utflyttingsoffensiv 1961-1981**

På 60- og 70-tallet var utflytting av statsinstitusjoner fra hovedstadsområdet et tema som var viet mye oppmerksomhet, ikke bare i Norge, men også i Sverige og Finland. Men selv om tanken prinsipielt hadde mange tilhengere, viste den politiske beslutningsprosessen seg å være svært komplisert, med mange kryssende interesser. Isakson (1992) sammenligner prosessen i de tre nordiske landene og oppsummerer det som skjedde kort: I Sverige ble konkrete beslutninger om relokalisering tatt, mens det i Norge og Finland skjedde lite. Isakson er opptatt av *hvorfor* det ble slik, og mener at grunnen til det var at grunnlaget for endring relativt sett var gunstigere i Sverige i motsetning til nabolandene: Myndighetenes sterke posisjon; formelle strukturer mellom myndigheter og administrasjon; samt ideologiske koblinger mellom myndighetene og interesseorganisasjonene bidro samlet sett til å redusere

usikkerheten og kompleksiteten i beslutningsfatningen med hensyn til relokalisering. Videre mener han at forskjeller mellom landene med hensyn til politiske tradisjoner og politisk kultur bidrar til å forklare forskjellene.

I Sverige utnevnte den sosialdemokratiske regjeringen i 1969 et utvalg som skulle se på utflytting av statlig virksomhet.<sup>3</sup> Utvalget arbeidet effektivt, og hadde sin innstilling klar allerede året etter. Regjeringen gjorde noen mindre endringer og tillegg til forslagene, og Riksdagen fattet de endelige vedtak i 1971 og 1973, stort sett i samsvar med Regjerings anbefalinger. Som et resultat ble nærmere 50 statlige institusjoner og over 10 000 arbeidsplasser flyttet ut fra Stockholmsregionen i løpet av 70-tallet. Vi vil senere se noe nærmere på erfaringene fra disse utflyttingene.

I Norge gikk det ikke like glatt. Relokalisering var et tema som var på den politiske agenda over lang tid. Regjeringen Gerhardsen satte allerede i 1961 ned Ingebretsen-utvalget som skulle se på mulighetene. Utvalgets innstilling resulterte imidlertid ikke i noe forslag til Stortinget før valget i 1965, og etter valget tok Borten-regjeringen plass. I en stortingsmelding (St.meld. nr.21(1966-67) følges omsider utvalgets innstilling opp. Det sies at bakgrunnen for en utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo ligger i et ønske om å *styrke utviklingen i distriktene samtidig som en vil lette transport- og befolkningspresset i Oslo-området* (side 12).

Imidlertid innrømmes det at noe vesentlig bidrag til distriktsutbyggingen og konsentrasjonen i Oslo-området ville en slik utflytting ikke kunne gi. Det ble presisert at hovedvekten i distriktsutbyggingen måtte legges på å utvikle næringslivet og dermed bosettingen. I meldingen foreslås det at 11 institusjoner, med til sammen 500 heltidsansatte, flyttes ut. Dette var en liten andel av det som "Utflyttingsutvalget" hadde tilrådd. Blant de institusjonene som ble foreslått flyttet ut finner vi Norsk Tipping, Fyrdirektoratet, Losdirektoratet, Norges Geografiske Oppmåling (NGO) og Statens sprengstoffinspeksjon og Norges Banks Seddeltrykkeri. I løpet av stortingsbehandlingen ble dette antallet institusjoner ytterligere redusert, og det endelige vedtaket omfattet 8 institusjoner. Sætren (1983) skriver at det mest iøynefallende trekk ved det utflyttingsprogram som Stortinget vedtok var dets beskjedne omfang. Med unntak av Seddeltrykkeriet og NGO var det få store og ressurssterke statsinstitusjoner som ble berørt. Foreslått beliggenheten var også interessant; samtlige var foreslått lokalisert innenfor et av nabofylkene til Oslo og Akershus i den sentrale Østlandsregionen.

Kommunaldepartementet gav Plasseringsutvalet (i funksjon mellom 1969-1978) i oppgave å vurdere plassering av statsinstitusjoner på nytt. Dette skulle

---

<sup>3</sup> Denne fremstillingen er basert på Isakson (1992).

være et rådgivende organ i utflyttings spørsmål. Dette utvalget fungerte imidlertid dårlig. Manglende administrative ressurser sies å være en hovedårsak til dette.<sup>4</sup> Erkjennelsen av utflyttingsarbeidet mer eller mindre hadde stoppet opp var bakgrunnen for Korvald-regjeringen like før valget i 1973 nedsatte et nytt utvalg – Grande-utvalget - som skulle vurdere hele utflyttings spørsmålet på nytt.<sup>5</sup> Utvalget leverte flere delutredninger, og fremsatte flere relokaliseringforslag (se NOU 1975:11, NOU 1977:3 og NOU 1979:19). I de tre rapportene behandlet utvalget til sammen 288 sivile og militære statsinstitusjoner i Oslo-området. Av disse ble 59 antatt å kunne fungere tilfredsstillende utenfor Oslo-området. Deler av disse forslagene endte i Stortinget, men uten at det endte i konkrete utflyttingsvedtak; debatten ble mer prinsipiell vedrørende utflytting av statsinstitusjoner (Sætren, 1983). Etter hvert døde denne første utflyttingsoffensiv hen inntil den forsvant helt fra begynnelsen av 80-tallet med St.meld. nr. 55 (1980-81). I sin redegjørelse for Stortinget sa Kommunal- og arbeidsministeren at Regjeringen ikke lenger gikk inn for hel utflytting av statsinstitusjoner. I stedet håpet en å oppnå den regionale omfordeling som Stortinget hadde forutsatt ved bruk av andre virkemidler. 20 års arbeid hadde resultert i utflytting av sju statsinstitusjoner med til sammen nesten 400 stillinger, hvorav NGO sto for omlag halvparten (Aalbu og Imset, 1983).

Sætren (1983) skriver at Regjeringens tilbaketrekning best kan forklares med interessegruppolitik.<sup>6</sup> Særlig aktive var tjenestemannsorganisasjonene, som argumenterte med ”hensynsløs tvangsflytting” (*op.cit.*). Retretten gjenspeilte det økende press som Regjeringen ble utsatt for, både utenfra, og fra egne rekker, etter hvert som planene med å utarbeide et konkret utflyttingsprogram begynte å ta form i forvaltningen:

”Da Regjeringen til slutt skrinla alt videre arbeid med utflytting av etablerte statsinstitusjoner skrinla alt videre arbeid med utflytting av etablerte statsinstitusjoner i Oslo, gjorde den i realiteten knefall for de mest velorganiserte og ressurssterke interessegrupper i saken. Det var altså ikke slik som regjeringen gjentatte ganger tidligere hadde hevdet at de samfunnsmessige hensyn var overordnet personal- og institusjonshensyn i denne saken” (*op. cit.*, side 138).

---

<sup>4</sup> Ved utgangen av 1978 hadde Plasseringsutvalget avgitt uttalelser om lokaliseringer av 19 statsinstitusjoner pluss to andre som ble sluttbehandlet senere. I 15 av disse sakene ble utfallet lokalisering i Oslo, Drammen eller Hønefoss. Med andre ord ble bare 6 institusjoner vedtatt flyttet til et sted utenfor Østlandsregionen; Statens Kjølrelærerskole (Steinkjer), Telesskole (Grimstad) og Norsk voksenpedagogisk institutt (Ås) (Sætren (1983) ).

<sup>5</sup> En del av utvalgets mandat var også å utrede et nytt og mer omfattende mandat for Plasseringsutvalget slik at dette kunne bli bedre i stand til å realisere målsettingen om å flytte statsinstitusjoner ut fra Oslo.

<sup>6</sup> Se f.eks. også Isakson (1992).

Eksempler på institusjoner som ikke ble flyttet, til tross for (gjentatte) forslag om å gjøre dette, var Seddeltrykkeriet samt Fyr- og Losdirektoratet. Det kan være hensiktsmessig å se kort på bakgrunnen for at de ble foreslått flyttet, og årsaken til at de likevel *ikke* flyttet.

I 1967 vedtok Stortinget, i tråd med Ingebretsen-utvalget, at Seddeltrykkeriet skulle flyttes til Kongsberg, og at dette skulle skje fem år etter at vedtaket var fattet. Spørsmålet om flytting ble aktualisert av at Norges Bank hadde overtatt den Kongelige Mynt i Kongsberg, og bakgrunnen for at Seddeltrykkeriet var en relokaliseringkandidat kan sies å være et ønske om å *samordne* mynt- og seddelproduksjonen i landet (se Sætren (1983) , side 82-85). Et vesentlig element i en vellykket uthalingsprosess, og som endte med at Seddeltrykkeriet til slutt ikke ble flyttet, kan sies å være en rapport utarbeidet av institusjonen selv i samarbeid med et konsulentfirma i 1969. Formålet med utredningen var å beregne *hva flyttingen ville koste*. Det ble konkludert med at flyttingen ville koste omlag 28 millioner kroner, noe som var betydelig høyere enn de vel 7 millioner som Stortinget opererte med under sin behandling.<sup>7</sup>

Også Fyr- og Losdirektoratet var institusjoner som Ingebretsen-utvalget ikke kunne se var av en slik karakter at det forutsatte lokalisering i Oslo. I Fyrdirektørens utredning trekkes særlig: i) *kontaktavhengigheten* til en rekke andre institusjoner, organisasjoner og private firmaer i Oslo; og ii) det at etatsarbeidet medførte en betydelig reisevirksomhet langs kysten for de ansatte og at Oslo *kommunikasjonsmessig* lå gunstigst til for slike reiser, frem i argumentasjonen mot flytting (se Sætren (1983) , side 77-81). Losdirektørens utredning baserer seg på de samme argumentene, men Sætren peker på at utredningene ”overrasker ved sin nyanserte karakter”, i motsetning til mange andre utredninger som ble utarbeidet i tilknytning til utflytting. Videre overrasket de ved at de innrømmer at etatene også kunne fungere ved en annen lokalisering enn Oslo. Imidlertid kulminerte spørsmålet om flytting av institusjonene, enn så lenge, med Stortingets beslutning i 1973 om å foreta en fullstendig sammenslåing av de maritime etatene Fyr-, Havne-, og Losdirektoratet til en ny administrativ enhet under betegnelsen Kystdirektoratet – med hovedkontor i Oslo. Vi vil senere se på bakgrunnen for, og erfaringene med flyttingen av Kystverket og –direktoratet til Ålesund.

De konkrete eksemplet på gjennomførte flyttinger var som kjent få. Ett eksempel er NGO, en relokalisering til Hønefoss som ble gjennomført i 1980. Statens sprengstoffinspeksjon (SSI) ble vedtatt utflyttet i 1967 og flyttet til

---

<sup>7</sup> Sætren (1983) peker også på at: i) det forhold at tidligere finansminister og utflyttingsforkjemper Erik Brofoss, gikk av som formann i direksjonen for Norges Bank; og ii) ansvaret for utflyttingssaker ble overført fra Finans- til Kommunaldepartementet i 1968, også hadde stor betydning for utfallet.

Tønsberg i 1970. Et annet eksempel er Norsk Tipping A/S som flyttet til Hamar sommeren 1975. Vi vil kort se nærmere på erfaringene med flyttingen av disse statsinstitusjoner.

### 3.1.1 Norges Geografiske Oppmåling<sup>8</sup>

Ingebretsen-utvalget leverte på begynnelsen av 60-tallet en innstilling med forslag om utflytting av 20 navngitte institusjoner. Norges Geografiske Oppmåling var den største av disse institusjonene. Først i 1967 ga Stortinget sin tilslutning til flytting, og fem år senere ble stedsvalget endelig besluttet. NGO ble flyttet til Hønefoss i 1980. I 1986 ble NGO slått sammen med Norges Sjøkartverk og fylkeskartkontorene, og gitt benevnelsen Statens Kartverk.

Sætren (1983) skriver at den direkte foranledning til at NGO var en aktuell relokaliseringkandidat, var institusjonens *problematiske hussituasjon* med lokalisering på tre forskjellige steder. Videre hadde to nært beslektede institusjoner flyttet til andre landsdeler relativt kort tid i forveien: Norges Geologiske Undersøkelser flyttet til Trondheim i 1961, mens Norges Sjøkartverk flyttet til Stavanger i 1958.

Institusjonen selv gikk i mot flytting, og foreslo et nybygg i Oslo, subsidiært flytting til et sted innenfor Oslo-distriktet. Begrunnelsen som ble brukt mot flytting av institusjonen selv i en utredning som ble utarbeidet etter at Ingebretsen-utvalgets innstilling forelå var:

- i) hensynet til det mangfold av *kontakter og samarbeid* med en rekke forskjellige instanser som var nødvendig i forbindelse med kartproduksjonen; og
- ii) store sjanser for at mange teknisk *høyt kvalifiserte ansatte ikke ville følge med* ved en eventuell utflytting. Resultatet ville da lett bli at fagmiljøet gikk i oppløsning, noe som kunne få følger for institusjonens funksjonsdyktighet (Sætren (1983) , side 75).

Både Drammen, Kolbotn, Drøbak og Tønsberg ble vurdert som alternative lokaliseringer. Det er imidlertid noe uklart hvorfor Hønefoss til slutt ble valgt som lokaliseringsalternativ. I henhold til kriterier som eksisterende relaterte faglige organer og miljøer, samt nærhet til universitet-/høyskole, må lokaliseringen sies å score lavt.

Erfaringene med flyttingen, spesielt de personellmessige sider, er undersøkt i Aalbu og Imset (1983). På flyttetidspunktet hadde NGO 217 stillinger. Aalbu og Imset finner at av de som arbeidet ved NGO da utflyttingsstedet ble bestemt

---

<sup>8</sup> Dette kapitlet baserer seg i stor grad på Sætren (1983) , Aalbu og Imset (1983) samt et intervju med Knut O. Flåthen, direktør for Statens Kartverk.



i 1972, arbeidet 41% der fremdeles umiddelbart etter utflyttingen, og 34% to år etterpå. Av de som arbeidet ved NGO like før utflyttingen, arbeidet 65% der umiddelbart etterpå, og 62% to år senere. Årsaken til den relativt lave flytterelaterte avgangen antas å være at NGO tross alt ikke flyttet så langt fra Oslo slik at dagpendling var mulig, og at det ble lagt godt til rette for pendling i forbindelse med flyttingen. De som ville reise, fikk reisetiden inkludert i arbeidstiden og merutgiftene dekket.

Som en del av flytteprosessen ble det nedsatt et kontaktutvalg med de ansatt. Selv om de ansattes foretrukne lokalisering ble skjøvet til side, følte de ansatte seg ikke direkte overkjørt i prosessen, bl.a. av den grunn at tiden fra beslutning til flytting var så vidt lang. Men det generelle bildet var at de ansatte selvfølgelig ikke ønsket å flytte. Det som kanskje først og fremst ble oppfattet som et problem i forbindelse med flyttingen var kommunal sendrektig tilrettelegging av tomter for de som ønsket å bosette seg i kommunen. Dette medførte at langt flere pendlet over lengre tid enn det som de hadde forventet.

Av de som ble ansatt ved NGO senere enn ett år før utflyttingen, hadde 62% tilknytning til Ringerike-området før ansettelsen. Videre førte flyttingen til en viss endring i personalsammensetningen, der tendensen var at eldre ble erstattet av yngre, mens menn til en viss grad ble erstattet av kvinner. I dag oppgis den personellmessige omsetningen å være forholdsvis lav, dvs. omlag 5%. Rekruttering oppgis å ikke være noe problem<sup>9</sup>, og Kartverket er en populær arbeidsplass. Bakgrunnen til rekruttert nøkkelpersonell er enten jordskifte-kandidater eller sivilingeniører.

For lengre reiser har Hønefoss en kommunikasjonsmessig lite gunstig plassering i forhold til Gardermoen. Dette oppfattes som et problem. Institusjonen har et bredt faglig nettverk, men den fysiske møtevirksomheten blir mindre og mindre omfattende, og stadig mer kommunikasjon skjer elektronisk, bl.a. e-post og videokonferanser. NGO har ikke kontakt med andre fagmiljø på Hønefoss. Institusjonen har noe kontakt med kommunen, men ikke særlig mer enn med andre kommuner rundt om i landet.

### 3.1.2 Norsk Tipping<sup>10</sup>

Et annet eksempel er Norsk Tipping A/S som flyttet til Hamar sommeren 1975. Dette var en flytting som skjedde i samsvar med den tidsplan som ble trukket opp av myndighetene da utflyttingsvedtaket ble gjort i 1967. Også her var den direkte foranledningen til at Norsk Tipping ble vurdert som en flyttekandidat av

---

<sup>9</sup> Bortsett fra at det en periode var vanskelig å rekruttere personell med IT-bakgrunn.

<sup>10</sup> Dette kapitlet baserer seg i stor grad på Sætren (1983) og Knudsen og Langelø (1981).

Ingebretsen-utvalget, selskapets problematiske *hussituasjon*, med en virksomhet fordelt på to ulike steder i Oslo. Teknologisk endring tilsa også andre behov i forhold til produksjonsutstyr og lokaler. Videre pekte utvalget på at selskapet heller *ikke kunne sies å ha noen spesiell tilknytning* til sentraladministrasjonen eller andre institusjoner i Oslo eller landet forøvrig.

Hovedargumentet som ble benyttet mot flytting i en utredning utarbeidet av institusjonen selv var *kommunikasjonsmessige* forhold.<sup>11</sup> Selskapet hevdet at av hensyn til de knappe tidsfrister som gjaldt med hensyn til trykking, utsending, innlevering og kontroll av kuponger, var det helt nødvendig at det fortsatt lå i Oslo fordi det var hovedstaden som hadde de beste postforbindelser med landet for øvrig. En flytting ville innebære forskjøvet tidsfrist for innlevering av kuponger og dårligere service for tipperne, noe som igjen kunne føre til omsetningstap, og mindre til fordeling for forskning og idrett (se f.eks. Sætren, 1983, side 85-89 og Knudsen og Langelo, 1981). Videre ble det hevdet at ingen av de omlag 300 ansatte på deltid (stort sett kvinner) verken kunne eller ville flytte med selskapet ved en flytting fra Oslo, og at få eller ingen steder utenfor hovedstadsområdet hadde et tilstrekkelig stort deltidsmarked til å dekke institusjonens behov. Endelig ble det vist til de problemer flyttingen vil medføre for de ansatte. Selskapet hadde på den tiden rundt 60 heltidsansatte.

I utgangspunktet var det Trondheim og Hamar som var aktuelle utflyttingsalternativt for Tippeteselskapet. Ut fra undersøkelser som ble gjort på midten av 60-tallet, fant man det sannsynlig at selskapets arbeidskraftbehov kunne dekkes begge steder. Videre undersøkte man kommunikasjonsmessige forhold ved å få kommisjonærer over hele landet til å sende et postkort adressert til Bergen, Trondheim, Hamar og Tønsberg samtidig med den ordinære kupongekspederingen til Tippeteselskapet i Oslo. Prøveforsendelsen viste av at de fire byene var det Hamar som lå kommunikasjonsmessig mest gunstig til, noe som synes å ha vært avgjørende for Regjeringens valg av lokalisering.

Etter at utflyttingsvedtaket var gjort, var det en del som sluttet. Imidlertid ble det inngått en kompensasjonsavtale som dempet presset, og Knudsen og Langelo (1981) skrivet at det alt i alt var få problemer med utskifting av de ansatte som en følge av utflyttingsvedtaket. Etter hvert som utflyttingstidspunktet nærmet seg, fikk en også et tilsig av søkere som var interessert å flytte med til Hamar. I vedtaksåret hadde Norsk Tipping A/S og Statskontrollen til sammen 351 ansatte. Av disse var 285 timelønnte. Kun syv personer av 351

---

<sup>11</sup> På grunnlag av utvalgets innstilling ba Finansdepartementet Kirke- og undervisningsdepartementet om å utrede saken. KUD delegerte dette til Tippeteselskapet, som på sin side leverte en utredning som bare inneholdt momenter *mot* flytting (Sætren (1983) , side 85).

flyttet med, seks heltidsansatte og én deltidsansatt. Da selskapet flyttet i 1975, var det 31 av de ansatte som hadde bestemt seg for å flytte med, og som nevnt var det kun syv av disse som var ansatt da vedtaket om flytting ble fattet.

Det viste seg også å være få problemer med å ansatte nye. Knudsen og Langelo skriver at ”søknaden etter jobber i selskapet var enorm ved flyttingen, og også i dag har en svært god søknad til stillinger som måtte bli ledig i selskapet”(side 112). Heller ikke opplæring av de nyansatte viste seg å bli et problem. Effektiviteten økte, bl.a. som følge av at ”Visse innarbeidete rutiner, som kunne ha virket litt negativt inn på effektiviteten i Oslo, [ikke] var kjent blant de nyansatte”, men kanskje ført og fremst på grunn av at driften ble mer maskinell. Dette var imidlertid en effekt som også ville ha kommet ved fortsatt drift i Oslo, om enn noe senere. Postale kommunikasjoner viste seg heller ikke å være et problem, og innlevingsfristen for kupongene ble beholdt. Heller ikke den fryktede omsetningssvikten slo til – Langeland og Knudsen skriver at denne tvert om økte kraftig, men det er usikkert i hvilken grad dette kan tilskrives flyttingen.

### **3.1.3 Statens sprengstoffinspeksjon**

Statens sprengstoffinspeksjon (SSI) ble vedtatt utflyttet i 1967 og flyttet til Tønsberg i 1970. Aalbu og Hildeng Hauge (1981) ser nærmere på de personellmessige konsekvenser av flytting: På flyttetidspunktet hadde SSI 13 ansatte, 10 av disse flyttet med til Tønsberg. I Tønsberg har tilgangen på kvalifisert arbeidskraft vært god, og det sies at beliggenheten utenfor Oslo har vært en fordel mer enn en ulempe for rekrutteringen. 70% av de nyansatte hadde tilknytning til Tønsberg-området fra før.

## **3.2 Sporadiske initiativ 1982-2000**

Selv om relokalisering som politisk tema ble lagt dødt fra 1981, betydde ikke det at det ble helt slutt på utflytting av statsinstitusjoner. Flere av de institusjonene som f.eks. Grande-utvalget foreslo flyttet, men hvor Departementet frarådet flytting, dukket opp som flytteaktuelle på et senere tidspunkt. Årsaken til at temaet igjen dukket opp i tilknytning til en enkelt institusjon, var ofte mer eller mindre organiserte initiativ fra lobbygrupper, gjerne utløst av spesielle omstendigheter knyttet til organisasjonen, f.eks. et behov for omorganisering eller effektivisering. Videre hadde visse organisatoriske grep også konsekvenser for omfanget av sentralt plasserte statlige arbeidsplasser. Her kan man skille mellom desentralisering, desentralisering samt kommunalisering.

*Desentralisering* innebærer at myndighet eller oppgaver blir flyttet fra departement, direktorat eller tilsynsorgan i Oslo-området til andre statlige forvaltningsorgan utenfor Oslo-regionen. *Kommunalisering* innebærer at

myndighet eller oppgaver blir flyttet fra en statlig institusjon til fylkeskommuner eller kommuner. En særlig trend har gått i retning av det som kalles *desentralisering*. En rekke etater har foretatt endringer som innebærer mer utstrakt horisontal spesialisering (se f.eks. Statskonsult, 2001). Visse spesialiserte oppgaver skilles ut og legges til egne enheter som betjener hele landet, en større region eller et mindre område. Dette har blitt muliggjort bl.a. av utviklingen innenfor IKT, som har gitt mulighet for tilkobling og kommunikasjon på tvers av geografiske og administrative grenser. I Statskonsult (2001) vises det til at flere av statens utdanningskontorer har nasjonale oppgaver. Videre har Kystverkets distriktskontorer blitt mer spesialisert, hver på sitt felt, i forhold til oppgaveløsningen. Det vises også til at Trygdeetaten over flere år har arbeidet med en reform som innebærer et tettere samarbeid på tvers av kontorene, samt overføring av enkelte stønadsområder til mer spesialiserte kontor.

Selv om den organisatoriske endringen typisk har blitt initiert av et behov for effektivisering, har tiltakene politisk gjerne også blitt gitt en distriktpolitisk profil.

Vi vil trekke frem noen eksempler fra denne perioden, nemlig Direktoratet for statens skoger (DSS), som ble vedtatt flyttet til Namsos i 1990, Norsk Polarinstitutt som ble vedtatt flyttet til Tromsø i 1993, samt Kystverket, som ble vedtatt flyttet til Ålesund i begynnelsen av 2001. Vi vil se også noe nærmere på erfaringene fra disse flyttingene, og da først og fremst Polarinstituttet og Kystverket.

### 3.2.1 Direktoratet for statens skoger

Grande-utvalget konkluderte i sin tid med at **Direktoratet for statens skoger** var en utflyttingskandidat (NOU 1979:19). Landbruksdepartementet frarådet imidlertid dette, og spørsmålet dukket ikke opp igjen før under stortingsbehandlingen av årsmeldingen for direktoratet i 1987. Igjen ble det konkludert med at ulempene ville være så store at en flytting ikke kunne tilrådes. I 1989 var Landbrukskomiteen imidlertid av en annen oppfatning, og komiteen fikk Stortingets tilslutning til sitt forslag om å be Regjeringen vurdere ulike lokaliseringalternativ som ”oppfyller visse krav slik at kontaktbehovet både overfor egen forvaltning og sentrale myndigheter tilfredsstilles” (Innst. S. nr. 149 (1988-89). Statskonsult fikk i oppdrag av Landbruksdepartementet å utrede spørsmålet. I mandatet til Statskonsult (Statskonsult, 1989) presiseres det at lokaliseringen skulle tilfredsstille en del sentrale kriterier (side 14):

1. Lokaliseringsstedet må kunne nås med fly/jernbane med høy rutehyppighet og regularitet.
2. Reisetiden må ikke være lengre enn at det kan avholdes møter uten at besøkende til/fra Oslo-området må overnatte.

3. Lokaliseringsstedet må ha offentlige forvaltningsorganer og skogsfaglige miljøer i rimelig nærhet.
4. Lokaliseringsstedet må ha et arbeidsmarked som er stort og differensiert.
5. Lokaliseringsstedet bør være i nærheten av et relevant høyskole-/universitetsmiljø.
6. Lokaliseringsstedet bør være et landsdelssenter eller regionsenter.

Statskonsult vurderte ulike lokaliseringalternativ innenfor Helgeland (Rana, Vefsn, Grane), Namdalen (Namsos, Levanger, Steinkjer, Stjørdal), Sør-Trøndelag (Selbu, Røros, Midtre Gauldal) og Østlandet (Elverum, Gjøvik), og kom til at både en lokalisering innenfor Sør-Trøndelagsområdet samt Namdalen tilfredsstilte de viktigste krav som burde stilles til lokaliseringsstedet. Statskonsult tok ikke endelig stilling til stedsvalg ut over dette, men i rapporten påpekes det dog at en utflytting av hovedkontoret ville innebære økt ressursbruk for å opprettholde et nødvendig kontaktnett. Videre ville det selvfølgelig påløpe en engangsutgift knyttet til etableringen av hovedkontoret på et nytt sted. Endelig ville de administrative rammebetingelsene endre seg som følge av flytting.

I 1990 vedtok Stortinget at Direktoratet for statens skoger skulle flyttes fra Oslo til Namsos. At Namsos lå i DU-område må antas å ha vært en medvirkende faktor i valget mellom de ulike lokaliseringalternativene. I en rapport utarbeidet av Statskonsult i samband med en samordning og eventuell utflytting av den sentrale forvaltning av de landbrukspolitiske virkemidlene (Statskonsult, 1998) foretas det en vurdering av erfaringene med flyttingen av bl.a. Direktoratet. I DSS var det før flyttingen 38 ansatte på tidspunktet for vedtak om flytting. Avgangen begynte straks Stortinget hadde gjort vedtak om flytting. 34 sluttet før eller i forbindelse med flyttingen, mens 4 flyttet med som en forsøksordning. Av disse har kun én fortsatt i Namsos.

Rekruttering<sup>12</sup> gikk imidlertid stort sett problemfritt, blant annet med utgangspunkt i kandidater fra Ås. Kompetansen i organisasjonen ble endog høyere enn før flyttingen. Visse vanskeligheter på rekrutteringssiden oppstod dog i forhold til personer med bakgrunn innenfor økonomi. Etter hvert ble imidlertid lav personellmessig omsetning (anslagsvis 2-3%) oppfattet som et problem heller enn en styrke. Institusjonen har en viss kontakt inn mot de skogfaglige miljøer i Steinkjer, men manglende nær geografisk samlokalisering med skogfaglige utdannings- og fagmiljøer har ikke blitt oppfattet som en vesentlig ulempe. Dette må imidlertid sees på bakgrunn av at det i hovedsak er stabfunksjoner som er lokalisert i Namsos, og den skogfaglige kompetansen i institusjonen i stor grad er desentralisert på de ulike distriktskontorer.

---

<sup>12</sup> Basert på samtale med Sveinung Aune, tidligere personalsjef i Statsskog SF.

Det som særlig opplevdes som et problem med lokaliseringen i Namsos var den omfattende reisevirksomheten som bl.a. kontakten med Statsskogs organisasjon rundt om i landet innebar. Dårlige kommunikasjonsmessige forbindelser ut fra Namsos, og mange reisedøgn gjorde dette til et personalpolitisk problem. Med tiden har bruk av IKT dempet dette problemet noe. I Namsos-samfunnet, og da særlig på nærings siden, kan det også sies å være visse skuffede forventninger i forhold til ringvirkningene av etableringen av institusjonen.

### 3.2.2 Norsk Polarinstitut

I 1993 vedtok Stortinget at **Norsk Polarinstitut** (NP) skulle flyttes til Tromsø. Dette var ikke første gang lokaliseringen av Norsk Polarinstitut var på dagsordenen. Man kan nesten si at temaet har vært en gjenganger siden aktivitetene ble fast organisert i 1928, bl.a. i 1946-47 da virksomheten ble reorganisert, og igjen av Ingebretsen-utvalget på 60-tallet. Utvalget fant at instituttet ikke var en flyttekandidat, og henviste til at de institusjoner som Polarinstitutet hadde størst behov for å *ha kontakt med*, lå i Oslo.

Grande-utvalget vurdere relokalisering av instituttet på nytt og fant at det ikke ville kunne utøve sin virksomhet tilfredsstillende med en annen plassering enn Oslo. Til grunn for anbefalingen la utvalget avgjørende vekt på den rolle instituttet hadde som rådgivningsorgan for sentraladministrasjonen i utformingen av norsk polarpolitikk (se NOU 1975:11, side 50). Også i 1978 og i 1985 ble fortsatt lokalisering i Oslo hovedsaklig begrunnet med instituttets behov for kontakter ned sentraladministrasjonen (se St.meld. 90 (1977-78) om "Regional fordeling av de statlige arbeidsplasser) samt St.meld. nr. 26 (1982-83) om "Miljøvern, kartlegging og forskning i polarområdene".

Spørsmålet om lokalisering av Norsk Polarinstitut dukket på ny opp ved årsskiftet 1989-90 i kjølvannet av en pågående politisk debatt om norsk polarforskning. Utgangspunktet var en uttalelse i NOU 1989:9 om "Norsk polarforskning":

"Ved fremtidige utbygginger av polarforskningen må det imidlertid vurderes på faglig grunnlag hvor dette best kan skje. Det kan f.eks. vurderes å flytte hele eller deler av NP til Tromsø eller Svalbard (Longyearbyen). Tromsø peker seg ut som et egnet nasjonalt senter for polaraktiviteter" (side 93).

Moh (1997) skriver at dette, sammen med at det ble kjent at Polarinstitutet hadde en *akutt plassmangel* ved sine eksisterende lokalisering på Fornebu og at det arbeidet med planer om utbygging av et såkalt polaropplevelsessenter, fikk en rekke lokale politikere og stortingsrepresentanten for Troms, William Engseth, til å reagere ved å fremme flyttekravet i Stortingets spørretime 31. januar 1990.

Universitetet i Tromsø avleverte i august en særutredning til det interdepartementale utvalget som skulle vurdere organiseringen av norsk

polarforskning og Norsk Polarinstituttets rolle som sentralinstitutt (Universitetet i Tromsø, 1990). Her argumenterer Universitetet for hvorfor Tromsø er egnet lokalisering for instituttet: Det vises til at UiT alene er like stort som de tre andre universitetene til sammen når det gjelder polarforskning, det vises til egnet lokalisering på universitetsområdet, og det vises først og fremst til at en flytting vil innebære en styrking av polarforskningen. Rapporten hevder videre at instituttets mangeårige lokalisering i Oslo, sannsynligvis er ”den egentlige årsaken til at norsk polarforskning har spilt fallitt i forhold til andre land”(side 27). På den annen side avvises argumentasjonen om at avstanden til sentrale myndigheter skulle være et problem ved lokalisering i Tromsø, verken når det forskningsoppgavene, rådgivningsfunksjonen ovenfor sentralmyndigheter eller kontakt med andre polarforskningsmiljøer. Det henvises til betydningen av informasjonsteknologi, at Stortinget har vedtatt å legge Sentralorganet for fjernundervisning til Tromsø, og at erfaringene fra oppbyggingen og utviklingen av universitetet ikke peker i retning av at det har vært vanskelig å holde kontakt med sentrale myndigheter.

Instituttet presenterer selv sitt syn på instituttets rolle og lokalisering i Norsk Polarinstitutt (1991), og argumenter bl.a. på grunnlag av kontaktflate, faglige hensyn og et stort tap av ansatte for fortsatt lokalisering i Oslo. Statskonsult vurderer konsekvensene av en flytting i Statskonsult (1991). De finner at flyttingens økonomiske konsekvenser er en høyere engangsutgift (+7 millioner) og høyere årlige driftskostnader (+2 millioner) enn en flytting innen Oslo-området. Videre pekes det på at instituttets faglig vil få en midlertidig svekkelse som en følge av at et stort antall av de ansatte ventelig ikke vil flytte med. På lengre sikt venter Statskonsult at instituttet faglig sett vil komme på høyden igjen, men at dets rolle som rådgivningsorgan for sentraladministrasjonen vil bli vanskeligere å opprettholde – det vil bli et mer rendyrket forskningsorgan ved en lokalisering i Tromsø.

Stortinget vedtok 9. juni 1993 at Norsk Polarinstitutt skulle flyttes fra Oslo til Tromsø, etter Regjeringens anbefaling. I St.meld. nr. 42 (1992-93) kan vi lese at:

”Regjeringen går inn for at Norsk Polarinstitutt styrkes ved at Norsk Polarinstitutt Tromsø etableres fra 1. januar 1994...På grunn av den vekt polarforskningen innen Barentsregionen vil få i tiden fremover, og de store utfordringer miljøforvaltningen har i Barentshavet nord, finner Regjeringen det hensiktsmessig at Norsk Polarinstitutt blir lokalisert i Tromsø...Fra 1. januar 1997 vil hovedadministrasjonen ved Norsk Polarinstitutt være overført til Tromsø.”

Avgjørelsen ble altså begrunnet med behovet for en *satsing på samarbeidet i Barentsregionen*. Videre mente Regjeringen at en flytting til Tromsø ville bidra til en *styrking av instituttet og norsk polarforskning*.

Flyttingen var gjennomført i 1998. I Statskonsult (1998) kan vi lese at Norsk Polarinstitutt hadde 63 ansatte som var omfattet av den flytteavtalen som ble

forhandlet frem. Av disse flyttet 2 med til Tromsø i 1994 og ytterligere 4 flyttet/prøveflyttet i 1998. De resterende er enten i ny jobb, i permisjon, går på ventelønn eller er pensjonert. Instituttet er i dag et direktorat underlagt Miljøverndepartementet. Totalt har instituttet rundt 120 medarbeidere i Tromsø, Longyearbyen og Ny-Ålesund.

Til tross for at en svært stor andel av instituttets medarbeidere sluttet, kan vi i Aftenposten 22. februar då. lese at Polarinstituttet ble ”tvangsflyttet til suksess”. Direktør for instituttet, Olav Orheim, sier i artikkelen at ”Alle på instituttet i Oslo, meg inkludert, fryktet at norsk polarforskning ville bli svekket. Det motsatte har skjedd”.<sup>13</sup> Målt i antall publikasjoner ligger snittet i NP på mellom 2 og 3 internasjonale publikasjoner per forsker per år, noe som er et relativt høyt tall nasjonalt, og vesentlig høyere enn den vitenskapelige produksjonen mens instituttet var lokalisert i Oslo. I 2001 var det 4 av instituttets medarbeidere som fullførte sin doktorgrad. Hvordan den personellmessige omsetningen er i instituttet sammenlignet med tidligere er det vanskelig å få et estimat på, siden det er først nå at man nærmer seg en normaltilstand ved instituttet. Flyttingen skjedde riktig nok i 1998, men som en del av den flytteavtalen som ble fremforhandlet, har det vært ansatte som helt inntil det siste har benyttet seg av muligheten til en kombinasjonen av prøveflytting og omskolering, og som man antar mest sannsynlig vil slutte etter dette.

*Nyrekruttering* var kanskje det forhold man på forhånd trodde ville bli den største utfordringen. Imidlertid har det vist seg et overskudd av kvalifiserte søkere til ledige stillinger. På støttefunksjoner rekrutterte instituttet så og si hundre prosent fra Nord-Norge, særlig fra Tromsø. Når det gjelder fagstillingene, og jo mer spesifisert de var, jo mindre rekruttering fikk instituttet fra Nord-Norge. Her hadde instituttet søkere fra hele landet, og ikke minst fra utlandet. Instituttet har i dag et ungt og svært internasjonalt miljø der 20% av de ansatte er av utenlandsk opprinnelse. En av årsaken til at det var overraskende mange utenlandske søkere, oppgis å være at for forskere som er interessert i forskning på nordområdene, føles Tromsø som et mer naturlig utgangspunkt, og vel så spennende som Oslo. Den seksjonen som gjerne kom svakest ut gjennom flyttingen var kartseksjonen, men også der oppgis tingene etter hvert å komme på plass.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Erfaringsmaterialet som presenteres her er basert på instituttets årsmelding for 2001, intervju med direktør Olav Orheim i juli 2002, samt diverse avisartikler.

<sup>14</sup> Søknaden til en nyutlyst stilling som kartograf var meget god, og kartsjef ved instituttet er tidligere kartsjef i Tromsø kommune.



En annen positiv effekt av flyttingen var knyttet til *betydningen av å samle flere institusjoner under ett tak*. Senteret fikk navnet ”Senter for miljø og samarbeid i polarområdene og Barentsregionen”, forkortet Polarmiljøsentret. Høsten 1998 kunne Norsk Polarinstitutt, sammen med de andre institusjonene i senteret<sup>15</sup>, ta i bruk dette nybygget. Alt i alt er det rundt 250 mennesker som har sin tilknytning til senteret, hvorav halvparten utgjøres av NP. NGU og Statens Strålevern har begge bygget opp en arktisk avdeling i Polarmiljøsentret etter at NP flyttet inn der. Samtidig har Barentshavet blitt stadig viktigere i forhold til næringsutvikling, petroleumsindustri og samarbeid med russerne. Siktemålet med å etablere Polarmiljøsentret var å få et slagkraftig senter innen miljø- og polarforskningen, men effekten av samarbeid i en slik klyngedannelse ble nok undervurdert på vedtakstidspunktet.

Nok en konsekvens av å være lokalisert ved innfallsporten til polarområdene og Svalbard, er at instituttet blir mer besøkt enn noen gang, ikke minst av sentrale politikere, internasjonale delegasjoner etc. Videre har instituttets lokaliseringen i Tromsø ført til at dets relative betydning har økt; fra å være ”en liten fisk i en stor dam til å bli en stor fisk i en liten dam”, med det dette innebærer av økt oppmerksomhet og innflytelse.

Instituttets *kontaktflate* har selvfølgelig endret seg som en del av flyttingen. En stor del av de tidligere forskernes faglige kontaktflate har selvsagt gått tapt, men har blitt erstattet av de nye forskernes kontaktflate, som i mye større grad enn tidligere er orientert mot nord og UiT. Samlet sett kan det ikke sies å ha skjedd en vesentlig svekkelse. Koblingen mot Universitet i Oslo har svekket seg, men dette har også sammenheng med et forskningens der er mindre polarorientert enn tidligere. Dette har blitt erstattet av en økt kontakt med Universitetet i Bergen, bl.a. på grunn av begge institusjonens satsing på klimaforskning. NP har også en forholdsvis bred kontaktflate med flere departementer, først og fremst Miljøverndepartementet og Utenriksdepartementet. Videre er instituttet den eneste ikke-departementale deltager i det som heter det Inter-departementale polarutvalg. Direktøren for instituttet er i Oslo omlag en gang i uken, og spådommen med hensyn til økte reisekostnader har blitt en realitet. Samtidig øker bruken av IKT. Samlet sett kan ikke kontakten med sentrale myndigheter sies å ha blitt svekket, ei heller instituttets rolle som fagorgan for myndighetene, selv om kontakten skjer på en annen måte enn før.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Deriblant arktiske avdelinger Akvaplan/NIVA, NILU, NINA, NGU, SFT(Kystverket), Statens strålevern samt Statens kartverk.

<sup>16</sup> Dette bekreftes også fra myndighetshold. Riktignok ble instituttets rolle som rådgivningsorgan naturlig nok svekket i en overgangsperiode, men den oppgis i dag å fylles minst like god som før flyttingen.

Flyttingen har selvsagt også ført til at instituttet *mistet mye kompetanse*, særlig spesialisert Svalbard-kunnskap samt mye institusjonell hukommelse. På den ene siden vises det til at Polarinstituttets realkompetanse nå er høyere enn noen sinne. Videre favner man faglig og geografisk sett bredere enn tidligere. På den annen side krever en del av instituttets virksomhet spesialisert kompetanse, noe som ikke uten videre kan erstattes. Bl.a. er en av de viktige oppgavene til NP å organisere feltekspedisjonene til Svalbard og Antarktis. Dette er et område der kompetanse og erfaring er svært viktig. Her førte en lang flytteperiode til at man fikk god anledning til å overføre spesialisert kompetanse til de nyansatte. Før flyttingen ble gjennomført, var folk som ble ansatt i Tromsø først i Oslo for overgangsperioder fra en måned til i enkelte tilfeller opp til et år, hvor de jobbet ved instituttet i Oslo for kompetanseoverføring.

Kort oppsummert kan vi si at flyttingen ble aktualisert av en visjon om et Barentsregion-samarbeid og behov for å styrke polarforskningen. Det at institusjonens uansett hadde behov for nye lokaler kan også sies å ha vært medvirkende, men neppe avgjørende faktor. Tromsø ble valgt av flere grunner: En av disse var selvsagt at UiT over tid hadde bygget seg opp til å bli av ikke uvesentlig betydning innenfor polarforskningen. Videre var selvsagt kommunikasjonslinken til Svalbard fra Tromsø av stor betydning. Endelig har utviklingen av informasjons- og kommunikasjonsteknologi medført at argumentet om *fysisk nærhet* til sentrale myndigheter har blitt vesentlig *svekket*.

Ser vi på erfaringene, kan vi si at rekrutteringen gikk uten problemer, faglig produksjon har økt, instituttets rolle som fagorgan for myndighetene har ikke blitt svekket og lokaliseringen i Polarmiljøsentret sammen med andre polare fagmiljø har gitt positive klyngeeffekter. Samtidig må man være varsom med å konkludere med at det var flyttingen til Tromsø som kan krediteres for dette. Det relevante sammenligningsgrunnlaget er tross alt hva en tilsvarende stor satsing på polarforskningen i Oslo, eller et annet sted for den saks skyld, ville ha resultert i. Skal vi likevel prøve å oppsummere erfaringene, kan man gjerne si flyttingen har blitt en større suksess en selv optimistene spådde.

### **3.2.3 Kystdirektoratet**

Som vi tidligere har vært inne på, kulminerte spørsmålet om flytting av de maritime etatene, med Stortingets beslutning i 1973 om å foreta en fullstendig sammenslåing av Fyr-, Havne-, og Losdirektoratet til en ny administrativ enhet under betegnelsen Kystdirektoratet (jf. St.meld. nr. 66 (1971-72)). Direktoratet fikk hovedkontor i Oslo. Sammenslåingen av de tre etatene ble gjennomført fra 1. juni 1974, og fra 1981 ble Kystdirektoratets distriktsorganisasjon formelt opprettet med fem kystdistrikt, lagt til henholdsvis Arendal, Haugesund, Kabelvåg og Honningsvåg. Fra samme tidspunkt ble navnet Kystverket benyttet som navn på den samlende etat.

I tiden etter dette har Kystverkets organisasjon vært gjenstand for flere vurderinger og utredninger, men først i St.meld. nr. 13 (2000-2001) finner vi den første omtale av en mulig flytting av Kystdirektoratet:

”Regjeringen vil som en oppfølging av denne stortingsmeldingen utrede nærmere om det skal foretas endringer i distriktsstrukturen, herunder utflytting av Kystdirektoratet fra Oslo til Ålesund. De ansattes organisasjoner vil bli tatt med i utredningsarbeidet.” (side 11-12).

Bakgrunnen for stortingsmeldingen var at både Fiskeridepartementet og Stortinget opplevde Kystverket som *dårlig drevet*. Blant annet konstaterer utvalget bak NOU 1999:5 om ”Det nye Kystverket” at verken forvaltnings-tjenesteyting- eller produksjonsoppgavene ble løst på en kostnadseffektiv måte.

Den politiske prosessen - fra utflytting til Ålesund ble antydnet i stortingsmeldingen som ble avlevert 1. desember 2000, til beslutningen om utflytting ble tatt i Stortinget 27. februar - er bemerkelsesverdig på flere måter. Med utgangspunkt i meldingen ba Departementet etaten utrede organisering og konsekvenser av flytting. Denne utredningen ble avlevert 1. mars, og flyttingen – gitt eksisterende organisasjon – ble der kostnadsberegnet til 78,5 millioner kroner, hvorav det meste var ventelønn. Imens leverer Samferdselskomiteen sin innstilling 9. februar (Innst. S. nr. 127 (2000-2001)). Der legger flertallet til grunn at flytting til Ålesund vil finne sted. Stortinget tar sin beslutning 27. februar, med andre ord noen dager før etatens egen utredning om konsekvensene var ferdig. Græsdal og Norheim (2002) skriver om prosessen at det meste skjedde med hurtigtogfart, og at:

”Det har vært en rekke innspill til fagkomiteen på Stortinget. De har kommet fra stortingsrepresentanter fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet, og en egen lobby fra Ålesund og Sunnmøre anført av Maritime Nordvest (en interesseorganisasjon for skipsfart og skipsbygging med tunge politiske og næringsinteresser), og det antydes også at krefter innad i Kystverket har brukt sin innflytelse til å fremme flyttevedtaket. De tillitsvalgte i Kystdirektoratet prøvde også å spille en rolle i det politiske spillet, og hadde kontakter bl.a. til fagkomiteen på Stortinget og til fiskeriministeren – en aktivitet som kulminerte med en politisk streik. Dette forsøket på å skape en motlobby kom nok for sent i gang og hadde for liten gjennomslagskraft.” (side 7).

Hvorfor Ålesund fremsto som det *eneste* lokaliseringalternativet, er litt uklart. I NOU (1999:5) om ”Det nye Kystverket” ble det antydnet at Kystverkets produksjonsenhet kunne lokaliseres i enten Kabelvåg eller Ålesund. Departementet gikk inn for Kabelvåg, samtidig som det i stortingsmeldingen, som nevnt, ble antydnet flytting av Direktoratet til Ålesund. Videre skulle rederifunksjonen samles i Ålesund. I stortingsreferatene fra møtet den 27. februar 2001 som omhandler drøftingene om organisering av Kystverket, kan vi lese at saksordføreren sier:

”Kystdirektoratet skal lokaliserast til Ålesund. Staden er vald ut frå at det er eit godt maritimt miljø der, med gode moglegheiter for å rekruttere det personalet som eit framtidsratta kystverk må ha.”

Fra 1. januar 2002 var Kystdirektoratet etablert i Ålesund. I samsvar med spådommene viste det seg at et stort flertall av de ansatte valgte å ikke flytte med. Av de 80 ansatte i Oslo, var det bare 14 som sa seg villig til å flytte med, de fleste av disse med gunstige pendleavtaler som gjorde at de kunne opprettholde bosted på Oslokanten (Græsdal og Norheim (2002), side 8).

Kort oppsummert kan vi si at flyttingen dukket opp som et tema i tilknytning til et behov for å effektivisere virksomheten. Noen sentrale politikere uttrykte det så brutalt som at "Kystdirektoratet fungere så dårlig at vi må rykke det opp med roten og plante det på nytt" og "Vi bestemte oss for å flå reven levende, og la det stå til".<sup>17</sup> Så vidt vi kjenner til finnes det ikke noen analyse av alternative lokaliseringer - og Ålesunds fortrefelighet relativt til disse. Men ut fra stortingsreferatene om behandlingen av innstillingen kan vi lese at grunnen til at Ålesund ble valgt var at dette var det området etaten hadde sin "kjernevirksomhet". Videre kan vi lese at Ålesund ble valgt ut fra lokaliseringens "gode maritime miljø", "store muligheter for god rekruttering" samt "høy kompetanse innenfor fagfelt som man har behov for i fremtiden".<sup>18</sup>

Det er også interessant å merke seg at hovedargumentene som ble fremført mot relokalisering av Fyr- og Losdirektoratet i sin tid, nemlig *kontaktavhengighet* til en rekke andre institusjoner, organisasjoner og private firmaer i Oslo, og det at etatsarbeidet medførte en betydelig reisevirksomhet langs kysten for de ansatte og at Oslo *kommunikasjonsmessig* lå gunstigst til for slike reiser, i denne omgang ikke synes å ha vært fremme i debatten, i det minste ikke i Stortingets behandling av saken. I forhold til virkningen for de ansatte viser saksordfører<sup>19</sup> til at "vi forstår at dette ikke er noen enkel sak for de ansatte", mens Fiskeriministeren på sin side forsikrer om flyttingen vil gjennomføres i "samråd med de ansattes organisasjoner".

Når det gjelder erfaringene, er det selvsagt for tidlig å trekke noen vidtfavnende konklusjoner om dette nå, før flyttingen er fullstendig gjennomført.<sup>20</sup> Ut 2002

---

<sup>17</sup> Sitatene er hentet fra henholdsvis APs fraksjonsleder Ola Røtvei og Sigrun Eng, også AP. Hun var saksordfører for saken, og sitatene er hentet fra Aftenposten xx.xx, 2002.

<sup>18</sup> Her tenkes det først og fremst på den maritime høyskolen i Ålesund, og at området har et skipsbyggingsmiljø.

<sup>19</sup> Sigrun Eng fra Arbeiderpartiet.

<sup>20</sup> Denne delen er i stor grad basert på intervju med Kystdirektør Øyvind Stene, samt Græsdal og Norheim (2002).

vil institusjonen ha parallelle organisasjoner i Ålesund og Oslo.<sup>21</sup> Men noen effekter avtegner seg likevel.

Det ble gjennomført forhandlinger med de ansatte, og alle fikk tilbud om en stilling enten i Kystdirektoratet i Ålesund, eller ved et av distriktskontorene. De fikk også tilbud om kompensasjon som bl.a. innebar en hybelgodtgjørelse for en periode. Innen 1.3.2002 måtte alle som vill være med videre ha etablert seg på den nye arbeidsplassen eller slutte. Det viste seg imidlertid nødvendig med særskilte tilbud for å ikke miste nøkkelpersonell, samt å etablere en overgangsordning med fortsatt kontorsted i Oslo ut 2002. Ikke overraskende viste det seg at et *overveldende flertall av de ansatte valgte å ikke flytte med* til Ålesund. Av de 80 ansatte i Oslo, var det bare 14 som sa seg villig til å flytte med, de fleste av disse med gunstige pendleavtaler som gjorde at de kunne opprettholde bosted på Oslokanten (Græsdal og Norheim, 2002). Noe av effekten av at så mange valgte å ikke flytte med, ble dempet av at det som en del av reorganiseringen ble overført en del funksjoner og stillinger til distriktskontorene. Kystdirektoratets størrelse ble omlag halvert, fra 83 stillinger før flyttingen. Det betyr også at nyrekrutteringen i stor grad vil skje med utgangspunkt i distriktskontorene. Videre ble noe av effekten dempet av at de rene kystverkfagfolkene, med lang ansiennitet, i stor grad valgte å prøve å være med. Årsaken til at disse valgte å være med, sies å være at de hadde få alternative arbeidsmuligheter i Oslo der deres kompetanse ville komme fullt ut til nytte.

En annen effekt av flyttingen er det *tillitstap* staten har fått som arbeidsgiver. Græsdal og Norheim (2002) skriver at ”mistilliten til staten som en ansvarlig og forutsigbar arbeidsgiver som tar vare på sine ansatte vil nok i overskuelig fremtid prege alle som gikk gjennom flytteprosessen”, og at også andre statsansatte vil bli påvirket av måten flytteprosessen ble gjennomført på. På den annen side har ikke denne mistilliten gjort at institusjonens ledelse ble skadelidende. Vesentlig grunner til det er at Kystdirektøren nettopp var nyansatt da flyttevedtaket ble fattet, og at den nye direktøren lyktes i å tilføre organisasjonen et nytt og friskt perspektiv på sin rolle.

Kystverket er en institusjon som har en bred *kontaktflate* inn mot mange andre institusjoner i Oslo, i tillegg til departementale myndigheter. Kystverket har ansvaret for nasjonal transportplan sammen med Jernbaneverket, Vegvesenet, og Luftfartsverket. Videre arbeidet Kystverket sammen med en rekke andre institusjoner, som f.eks. Norsk Havneforbund, Rederiforbundene, Norske Veritas og TØI, og som med få unntak ligger i Oslo. Videre er Kystverket en

---

<sup>21</sup> Noe som har blitt opplevd som ekstremt krevende, men nødvendig for at institusjonen skulle være operativ i forhold til Departementet og andre.

institusjon som består av flere distriktskontor, og en hovedkontorlokalisering ute langs en av de kommunikasjonsmessige ”ekene” og ikke i ”navnet” innebærer selvfølgelig økt reisebehov. Flyttingen medfører således at den direkte kontakten blir mer kostbar. Den kan heller ikke opprettholdes på samme måte som tidligere, og at man må jobbe på andre måter enn tidligere. Men på samme måte som for de andre utflyttede statsinstitusjonene, ventes det at dagens informasjonsteknologi vil dempe betydningen av en perifer lokalisering. For eksempel legges det opp til bruk av videokonferanse-teknologi, noe som man i første omgang regner med vil lette kontakten mot distriktskontorene.

Det ble innledningsvis i denne oppsummeringen sagt at ”Kystverket måtte rykkes opp med roten” og flyttes til Ålesund for å realisere en omorganisering og effektivisering. At det skulle være nødvendig å flytte til Ålesund for å realisere dette, er imidlertid høyst tvilsomt. Kystdirektøren presenterte planer for en reorganisering kort tid før flyttesaken kom på den politiske dagsorden, og som i store trekk, bortsett fra flyttingen av direktoratet, tilsvarer de som ble gjennomført. Planene innebar en desentral sentralisering og spesialisering, og således en styrking av distriktskontorene. Men man likevel si at reorganiseringen ble gjennomført *raskere* som en konsekvens av flyttingen. Samtidig skjedde det en fornyelse av organisasjonen, men den effektivitetsmessige gevinsten av dette må motregnes av det kompetansetap som kommer som en følge av at et stort antall ansatte slutter. Samtidig pekes det på at man må huske på at reorganiseringen av organisasjonen faktisk ble gjennomført av ansatte som av sentrale politikere ble karakterisert som ineffektive, med det som karakteriseres som stor lojalitet og ekstraordinær innsatsvilje.

Når det gjelder *koblingene* inn mot det maritime miljø i Ålesund, er det for tidlig å si noe om effekten av det. Det maritime miljø i Ålesund består i hovedsak av den Maritime høyskolen i Ålesund,<sup>22</sup> og som bortsett fra navigasjonsområdet har få kontaktpunkter inn mot direktoratets behov, samt et miljø som for øvrig i stor grad er knyttet til skipsdesign, utstysproduksjon og skipsbyggingsaktiviteter, dvs. aktiviteter som også har få kontaktpunkter inn mot direktoratet.

Rekrutteringen sies likevel å ha godt bra, men kan ikke sies å ha skjedd med utgangspunkt i det maritime miljø i Ålesund. Det er imidlertid grunn til å huske på at erfaringer fra Sverige viser at samlokalisering mellom utlokalisert statlig etat og regional høyskole med en matchende faglig profil over tid viser seg å være gunstig. Dette skyldes utviklingen av et nærmest symbiotisk forhold, der

---

<sup>22</sup> Den Maritime høyskolen i Ålesund tilbyr bl.a. ingeniørfaglig og maritim utdanning. I 1998 fikk høyskolen tildelt et såkalt knutepunktansvar innenfor kystfart og offshore. Den maritime høyskoleutdanninga i Ålesund er rettet mot disse områdene.

statlig etat bidrar til å bygge opp utdanningskapasitet innenfor relevante fagområder, mens høyskolen på sin side bl.a. gir et rekrutteringsgrunnlag for statsinstitusjonen.

### 3.3 Utflytting og effektivisering av offentlig sektor 2001-

Utflytting av statsinstitusjoner som selvstendig tema på den politiske dagsorden ligger mer eller mindre dødt frem til begynnelsen av 2001. Da introduserer Regjeringen Stoltenberg det såkalte "fornyelsesprogrammet" for offentlig sektor.

Videre utformet Regjeringen nye retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og tjenesteproduksjon<sup>23</sup>. Disse kan imidlertid ikke sies å representere en vesentlig omlegging fra den politikk som ble etablert fra begynnelsen av 80-tallet. I de nye retningslinjene uttrykkes det at disse skal bidra til å realisere regjeringens regional- og distriktpolitikk gjennom at:

- En får jevnere regional fordeling av statlige arbeidsplasser.
- Statlig tjenesteproduksjon i størst mulig grad sikrer befolkningen i alle deler av landet god tilgang til statlige tjenester.
- Det kan bygges profesjonelle fagmiljø også utenfor de større pressområdene.
- Nasjonale oppgaver kan lokaliseres til steder utenfor Oslo-området gjennom nye enheter eller ved å styrke regionkontor med nasjonale oppgaver.

Retningslinjene gjelder institusjoner som er direkte underlagt staten, slik som statlige forvaltningsorgan, etater eller forvaltningsbedrifter, ikke f.eks. statsforetak eller stiftelser opprettet av staten, og omfatter først og fremst etablering av nye statlige virksomheter, samt *utskilling* av arbeidsoppgaver fra eksisterende virksomheter, typisk i forbindelse med omorganisering og strukturendringer. Det stilles opp en del ulike forhold som må vurderes i forbindelse med nyetablering eller lokaliseringsendring, bl.a. publikums krav til *tilgjengelighet* til tjenesten, *kompetansekrav* til de som skal utføre oppgavene, virksomhetenes krav til *infrastruktur* og *nærhet* til andre typer fagmiljø eller offentlige myndigheter. Videre stilles det opp som et generelt lokaliseringskrav at virksomheten skal være *kostnadseffektiv*, gitt dens formål og oppgaver.

---

<sup>23</sup> Kommunal- og regionaldepartementet: "Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og tjenesteproduksjon", datert 29.3.2001. Disse retningslinjene erstattet tidligere retningslinjer som var fra 1984. Kommunal- og regionaldepartementet gis i retningslinjene et særskilt samordningsansvar for arbeidet med den regionale fordelingen av statlige tjenester og arbeidsplasser.

Ved etablering av nye statlige arbeidsplasser og ved organisasjonsendringer eller strukturendringer der det er aktuelt å skille arbeidsoppgaver ut fra eksisterende virksomhet, skal det som *generelt prinsipp* legges til grunn at disse skal *lokaliseres utenfor Oslo*. Videre er det stilt opp en prioritering for hvor arbeidsplassene skal etableres:

- 1) det geografiske virkeområdet for de distriktpolitiske virkemidlene,
- 2) kommuner i områder med omstillingsstatus og
- 3) områder preget av nedgang i folketallet.

I en pressemelding sendt ut i forbindelse med etableringen av retningslinjene sies det at Regjeringen vil *sette i gang et arbeid med sikte på å flytte statlige arbeidsoppgaver og funksjoner ut av Oslo*. Det vises til flere eksempler på at det allerede har skjedd etableringen utenfor Oslo, bl.a. at Domstoladministrasjonen og det den nye nasjonale ENØK-senteret (Enova SF) begge blir lokalisert til Trondheim, og at vernepliktsadministrasjonen er foreslått lagt til Hamar og at mye av forvaltningsadministrasjonen for Forsvaret er foreslått lagt til Halden.

I forhold til Domstoladministrasjonen, var argumentasjonen som ble brukt for en mer uavhengig administrasjon utenfor Justisdepartementet basert på å markere domstolenes uavhengighet og tydeliggjøre skillet mellom dømmende makt (domstolene) og utøvende makt (Regjeringen og departementene) bedre. Geografisk lokalisering utenfor Oslo ble antatt å bidra til dette skillet. Trondheim ble valgt ut fra et ønske om å bidra til å bygge opp profesjonelle fagmiljø i regionale sentra. Motargumentasjonen som ble brukt for at administrasjonen fortsatt burde ligge i Oslo er velkjent: Betydningen av nærhet til Storting og Regjering, nærhet til Høyesterett og de største domstolene samt hensynet til RIFT (Rettsvesenets IT- og fagtjeneste) med sin omfattende IT-kompetanse for domstolene. Domstoladministrasjonen skal etableres i Trondheim i løpet av annet halvår 2002 og vil sysselsette om lag 45 ansatte med ulik bakgrunn, deriblant økonomer, jurister, samfunnsvitere og personer med administrativ bakgrunn.<sup>24</sup> Tidligere i år søkte Domstoladministrasjonen etter personell til enhetene. Det kom inn rundt 1000 søknader med "mange kvalifiserte søkere".<sup>25</sup>

Stortingsvalget høsten 2001 satte en stopper både for regjeringens fornyelsesprogram og det varslede utflyttingsarbeidet. Den nye regjeringen Bondevik videreførte likevel arbeidet i en ny "innpakning"; nå som det såkalte

---

<sup>24</sup> Direktør for administrasjonen er Knut Sæther, tidligere rådmann i Trondheim.

<sup>25</sup> Kilder: pressemeldinger fra Justisdepartementet og <http://www.domstol.no>.



”moderniseringsarbeidet i offentlig sektor”<sup>26</sup> Som ledd i moderniseringsarbeidet kan vi i Arbeids- og administrasjonsminister Victor Normans redegjørelse for Stortinget, lese at regjeringen også vil gjennomgå og kartlegge statlige etater som egner seg for utflytting fra Oslo. Det vil også bli vurdert hva som finnes av stedsuavhengige oppgaver som like gjerne eller bedre kan utføres utenfor Oslo. En særlig oppmerksomhet synes å ville bli rettet mot statlige tilsyn. Begrunnelsen for utflytting synes imidlertid å ha endret seg fra en distriktspolitisk til en effektivitetsmessig begrunnelse. Vi kan i redegjørelsen lese at gjennom utflytting av statlige etater ”kan vi ta hele landet i bruk, og vi kan se større regionsentra, steder under omstilling og områder med stor utflytting i sammenheng” (side 13).

Det nye Mattilsynet kan nevnes som det første konkrete eksempelet på tilsyn som skulle flyttes ut - til tross for at hovedkontoret for et felles sjømat- og landbasert matproduksjonstilsyn til slutt ble liggende i Oslo, i motsetning til Ås, som Regjeringen først besluttet for det landbaserte matproduksjonstilsynet. Vi kan se litt nærmere på argumentasjonen som ble benyttet for lokaliseringsvalg.

Det nye Mattilsynet var opprinnelig tenkt som en sammenslåing av Statens næringsmiddeltilsyn, Statens dyrehelsetilsyn, Statens landbrukstilsyn samt det kommunale næringsmiddeltilsynet. Reorganiseringen var en form for desentralisering, ved at den innebar en styrking av de regionale ledd samt en halvering av hovedkontorfunksjonen. I dag jobber vel 240 på hovedkontoret til disse etatene. I det opprinnelige forslaget lå en etablering av fem til syv regionale kontorer samt en reduksjon av lokalkontorene fra 89 til mellom 50-65. For øvrig foreslo Regjeringen at hovedkontorfunksjonen for tilsynet skulle legges til Ås utenfor Oslo. Argumentene for å legge sentralenheten til Oslo-området var behovet for god kontakt med departementer, næringsorganisasjoner og forskningsmiljøer, samt viktigheten av å kunne beholde ansatte med spesialkompetanse. En vesentlig grunn til Ås ble valgt som lokalisering må vi anta ligger i koblingen mot MATFORSK samt Norges landbrukshøgskole, samt at én av de sammenslåtte institusjonene - Statens landbrukstilsyn - allerede ligger på Ås. I en pressemelding fra Landbruksdepartementet<sup>27</sup> kunne vi lese at «Reformen representerer en betydelig desentralisering, og vil være et viktig bidrag til at regjeringens mål om en nettoutflytting av arbeidsoppgaver fra Oslo nås».

I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet sommeren 2002, ba imidlertid Stortinget Regjeringen om å komme tilbake med en egen sak om

<sup>26</sup> Se Normans redegjørelse for Stortinget ”Fra ord til handling” 24.1.2002.

<sup>27</sup> Pressemelding fra Landbruksdepartementet 3.5.2002.

organiseringen av Mattilsynet, basert på at *felles* tilsyn for sjømat og landbasert matproduksjon. I en ny pressemelding fra Landbruksdepartementet (4. juli), kan vi lese at det nye felles mattilsynet for sjømat og landbasert matproduksjon skal ha hovedkontor i Oslo ”i tilknytning til både de veterinær-vitenskapelige institusjoner og de helsefaglige miljøer i Oslo”. Vi kan gå ut fra at dette nærmere bestemt dreier seg om at Statens dyrehelsetilsyn samt Statens næringsmiddeltilsyn allerede ligger i Oslo fysisk nært til Veterinærinstituttet og Norges veterinærhøgskole. Videre vil Nasjonalt folkehelseinstitutt, Ullevål sykehus og Universitetet i Oslo representere faglig relevante institusjoner som geografisk vil ligge nært tilsynet.

For øvrig foreslås en organisasjonsmessig struktur som i hovedtrekk følger det opprinnelige forslaget; med en redusert hovedkontorfunksjon samt styrking av regionale ledd. Hovedkontoret skal ha en bemanning på i størrelsesorden 100-120 personer. Videre organiseres mattilsynet i 8 regioner, med regionkontor i Kautokeino, Sortland, Steinkjer, Bergen, Sandnes, Bø i Telemark, Ringsaker samt Ås. I valg av lokalisering for regionkontor kan vi lese at Regjeringen har lagt vekt på hensynet til å rekruttere og beholde nøkkelkompetanse samt at ”mattilsynets regionkontorer skal kunne bidra til å styrke den fag- og forvaltningskompetansen som er plassert utenfor landsdelshovedstedene”.

I tillegg til de flytteeksemplene vi har nevnt over, har det tidvis dukket opp behov for det vi kan kalle *kriseflytting*, dvs. flytting eller etablering av nye statlige arbeidsplasser initiert av at ensidig lokalsamfunn har blitt særlig hardt rammet av nedleggelse eller flytting av en dominerende privat eller offentlig virksomhet. Et nylig eksempel er regjeringens beslutning i midten av 2002 om å flytte førsteinstansbehandlingen av voldsoffererstatning samt lønnsgarantisaksjonen i Arbeidstilsynet til Vardø. I følge en pressemelding innebærer flyttingen i første omgang 20 arbeidsplasser i løpet av første halvår 2003, noe som kan økes til 33 arbeidsplasser innen tre år.

## 4 UTFLYTTING AV STATSINSTITUSJONER I SVERIGE

### 4.1 Bakgrunn

Som vi tidligere har vært inne på ble nærmere 50 statlige institusjoner og over 10 000 arbeidsplasser flyttet ut fra Stockholmsregionen i løpet av 70-tallet, bl.a. til Jönköping, Linköping, Norrköping, Karlstad, Sundsvall og Gävle. Før relokaliseringen var praktisk talt hele den sentrale statsforvaltningen lokalisert til Stockholm, mens utflyttingen innebar at ca 25% av de ansatte ble flyttet til andre steder. De første politiske initiativ for utflytting av statsinstitusjoner skjedde imidlertid tidligere.

I Sverige ble det rettet økt oppmerksomhet mot relokalisering på 50-tallet. Som vi tidligere har vært inne på, var argumentasjon da gjerne av *beredskapsmessig eller forsvarspolitisk art*: Konsentrasjon av et stort antall statsinstitusjoner i Stockholm ble ansett å øke Sveriges sårbarhet i tilfelle krig (se f.eks. Petterson (1980)<sup>28</sup>). Motargumentasjonen var typisk at flytting av statsinstitusjoner var kostbart og effektivitetsreducerende, samt at fordelene var usikre.

Videre ble mulighetene til å begrense hovedstadens tilvekst diskutert i SOU 1951:6. Der ble det påpekt at desentralisering av forvaltningen kunne motvirke hovedstadens ekspansjon, men at statlige sentrale myndigheters kontaktbehov med hverandre, og med næringslivets organisasjoner, gjorde lokalisering utenfor Stockholm praktisk talt umulig. Andre former for statlig virksomhet kunne dog lokaliseres utenfor Stockholm. På bakgrunn av en uttalelse i SOU 1956:53 om ønskeligheten av å begrense Stockholms tilvekst, ble det i 1957 nedsatt et utvalg (ledet av Per Eckerberg) som skulle se på fordeler og ulemper ved å legge statlig virksomhet utenfor Stockholm, samt forutsetningene for å flytte ut virksomhet. I 1960 kom utvalget med visse konkrete delforslag til institusjoner som kunne flyttes ut, og i 1963 kom utvalgets hovedrapport (SOU 1963:69). De praktiske eksemplene på utflytting var imidlertid få, og den stort sett negative mottagelse utredningen fikk, førte til at regjeringen ikke fremsatte noen proposisjon i spørsmålet.

På 60-tallet gjennomgikk den svenske sentralforvaltningen en kraftig omorganisering. Mange nye statlige ”verk” ble dannet gjennom sammenlåinger, eller så ble eksisterende myndigheter delt i flere deler. Til tross for den oppmerksomheten som desentralisering tross alt ble viet på 50-tallet, var det imidlertid stort sett Stockholm som var aktuell som lokalisering.

Den sosialdemokratiske regjeringen utnevnte i 1969 et utvalg som skulle se på utflytting av statlig virksomhet. Utvalget arbeidet effektivt, og hadde sin innstilling klar allerede året etter. Regjeringen gjorde noen mindre endringer og

---

<sup>28</sup> Denne fremstillingen er også i stor grad basert på denne referansen.

tillegg til forslagene, og Riksdagen fattet de endelige vedtak i 1971 og 1973, stort sett i samsvar med Regjeringens anbefalinger (se Isakson, 1992). Det ble påpekt at med dette hadde man nådd grensen for hva som kunne omlokaliseres fra Stockholm, og at videre utflyttinger ikke ville bli foreslått. Imidlertid burde fremtidig tilvekst til den sentrale statsforvaltningen dog legges utenfor Stockholms-området. Videre burde nye statlige myndigheter å størst mulig grad legges utenfor Stockholm (Petterson, 1980, side 62-63).

Motivasjonen for utflytting var å dempe presset i Stockholms-regionen, og å skape positive regionalpolitiske effekter i de mottaker-regionene. Bakgrunnen var et kraftig utflyttingsoverskudd, særlig fra innlandsområdene i Nord-Sverige, mens storbyområdene Stockholm, Malmö og Göteborg hadde stor netto innflytting. Denne utviklingen ble aksentuert mot slutten av 60-tallet, og ble et stort regionalpolitisk problem. Særlig var oppmerksomheten rettet mot den kraftige befolkningsveksten i Stockholm. Samtidig ble fokus også rettet mot en kraftig ekspansjon av statsforvaltningen. Petterson (1980) skriver imidlertid at beslutningene kom i ”rett tid”: Hadde man ventet et år eller to, er det tvilsomt om det hadde eksistert en opinion for utflytting, fordi omkring 1970 opphørte Stockholm-regionens befolkningstilvekst, og ble til og med erstattet av en tilbakegang i enkelte år.

I det følgende vil vi oppsummere erfaringene med den svenske utflyttings-offensiv på 70-tallet.

## 4.2 Erfaringer

Petterson (1980) ser på effekten på *arbeidsmarkedet* i noen utvalgte lokaliseringssteder. Han viser til at de omlokaliserte myndighetene yrkesmessig var sterkt heterogene, men at det likevel er noen få yrkesgrupper som er overrepresentert. Dette innebar at det var noen få bestemte yrkesgrupper som fikk en betydelig bedring i sitt arbeidsmarked som en følge av utflyttingen. Videre har den personellmessige omsetningen hos de utflyttede myndighetene vært lav, noe en sterk spesialisering har medvirket til. Petterson mener at dette er en tendens som vil forsterke seg etter hvert som ledige stillinger besettes av lokal arbeidskraft. Videre har det vært sterk konkurranse om ledige stillinger, særlig de som krever middels lang utdanning, noe som selvsagt har gjort det tyngre for den enkelte å få arbeid. I studien har arbeidsmarkedet vært delt inn i to; de som trer inn i arbeidsmarkedet, og de som ønsker å bytte arbeid. Petterson finner at det er særlig for den siste gruppen at utflytting av statsinstitusjoner har hatt en positiv effekt. For den første gruppen har ikke etableringen av statsinstitusjoner lokalt vært av et så stort omfang som kreves for å skape etableringstrygghet (boendetrygghet). Særlig for de korttids-utdannede har effekten vært marginal. Han konkluderer likevel med at *på lengre sikt* kan 70-tallets utflyttingsoffensiv ha hatt en gunstig regionalpolitisk

effekt, bl.a. gjennom at tilbakeflyttingsmulighetene har økt for de som i sin tid ble "tvunget" til å flytte ut.

I Statskontoret (1989)<sup>29</sup> ser man på effekten av omlokaliseringene på i forhold til målsettingen om å dempe veksten i Stockholmsregionen samt å gi større bredde til arbeidsmarkedet i de mottagende steder. I tillegg studeres andre konsekvenser av utflyttingene, f.eks. i forhold til forvaltningsstrukturen; fordeler og ulemper for berørt personale; samt kommunens medvirkning i forhold til flyttingen.

I utredningen konstateres det at omlokaliseringene ikke har ført til en demping av ekspansjonen i Stockholmsregionen. Dette begrunnes til dels med at tiltakene har vært for små i forhold til regionens befolkning og arbeidsmarked, til dels med at tiltakene heller ikke har påvirket lokaliseringvalg innenfor andre sektorer i regionen. På den annen side konkluderes det med at den andre motivasjonen for omlokalisering – dvs. å gi positive effekter til de mottagende steder – delvis har blitt innfridd. Både befolkningsutvikling og skattegrunnlag har initielt blitt påvirket positivt de mottagende steder. På lang sikt er imidlertid ikke effektene påtagelige sett i relasjon til sammenlignbare steder.

Det vi imidlertid særlig kan merke oss i denne sammenheng, er de gunstige samspillseffektene mellom utflyttet etat og universitet/høyskole. Etter høyskolereformen som ble gjennomført i Sverige i 1977 fantes det universitet eller høyskole ved samtlige mottagende steder. I Statskontoret (1989) vises det til at det har vært gunstig at høyskolens innretning har sammenfalt med de utflyttede myndighetenes kompetanseområde. Man kan nærmest kalle det et symbiotisk forhold til gjensidig nytte for begge parter. Det har blitt etablert utdanningstilbud som har tilknytning til etatenes kompetanseområde og virksomhetsinnretning, og som på den ene siden har trukket på kompetanse i utflyttet etat, og som på den andre siden selvfølgelig har gitt et bedre lokalt rekrutteringsgrunnlag. Det vises til at flere steder har tilstedeværelsen av utflyttede myndigheter gitt respektive høyskole en spesialisering og en profil som gjør utdanningen interessant for utdanningssøkende langt utenfor egen region.

For etater som også inkluderer en visse forsknings- og utviklingsvirksomhet har nærheten til universitet eller teknisk høyskole vært av særlig stor betydning:

För myndigheter med forsknings- eller utvecklingsverksamhet är närheten till universitet eller teknisk högskola med forskning och utbildning inom näraliggande områden av stor betydelse. Informell samverkan på forskarnivå mellan myndighet och universitet sker f n i Linköping, Uppsala och Umeå" (se Statskontoret (1989b), side 28).

---

<sup>29</sup> Rapporten er sammenfattet i Statskontoret (1989b).

På den annen side konkluderes det med at omlokaliseringens *direkte effekt* på næringslivsutviklingen har vært begrenset. Imidlertid har utlokaliserte myndighetene i flere regioner blitt en ressurs i det *regionale utviklingsarbeidet*. Det er først og fremst i de nordlige regioner at denne effekten er tydelig, og det vises til at eksistensen av universitet/høyskole har vært en forutsetning for en slik utvikling.

Erfaringene viser videre at omlokaliseringen ikke har påvirket departementets mulighet til å styre de underliggende etater, eller til å fatte beslutninger, negativt. Riktig ble myndighetene rammet av en produktivitetsforstyrrelse i tiden etter omlokaliseringen. Rekrutteringsvansker og det forhold at et fåtall tidligere ansatte måtte lære opp et stort antall nyansatte var en vesentlig årsak til dette. Men på det tidspunkt evalueringen ble foretatt hadde situasjonen normalisert seg hos de omlokaliserte myndigheter. Bare forandringen i kontaktmønsteret ble fremholdt som et fortsatt problem. Særlig var det kontakten med sentrale myndigheter i Stockholm som var blitt svekket. Omfanget av telefonkonferanser o.l. har ikke vært slik som man forventet.

35 av 40 myndigheter svarer i en spørreundersøkelse at effektiviteten har økt etter omlokalisering, mens 33 av 39 svarer at produktiviteten har økt. Imidlertid er det først og fremst faktorer som rasjonalisering, omorganisering og innføring av IT som tilskrives den største delen av æren for dette, ikke selve omlokaliseringen. Andre forklaringsfaktorer var redusert personellmessig omsetning, bedre lokaliteter og samling av institusjonen på ett sted. Produktivitetsstudier viser at etatenes produktivitetsutvikling var på omlag samme nivå som øvrige statlige myndigheter.

I gjennomsnitt var det 25% av de som var ansatt på beslutningstidspunktet som flyttet med. Etter utflyttingen har ytterligere en stor andel sluttet (pensjonert, sluttet eller flyttet tilbake til Stockholm). Nyrekruttering har imidlertid stort sett fungert tilfredsstillende, og det kompetanseproblem som oppstod gjennom stor avgang gjorde seg på evalueringstidspunktet ikke lenger gjeldende. I enkelte tilfeller er kompetansenivået endog på et høyere nivå enn før omlokaliseringen. Det har riktignok vært et problem med å rekruttere spesialister og ledere – disse har i stor grad blitt rekruttert fra Stockholm eller andre regioner – men det var en tendens til bedring også på dette punktet. Interessant nok var det også en betydelig rekruttering fra næringslivet. Det nye personalet har videre gitt en foryngelse og vitalisering hos de fleste av myndighetene. Noen etater peker på at en ytterligere effekt er at den store andelen nytilsatte har ført til nytenking og således en effektivitetsgevinst. Det vises dog til at den lave personellmessige omsetningen på sikt kan bli et problem.

I rapporten vises det til at omlokaliseringene førte til store *omstillingsproblemer og personlige belastninger* for de som var ansatt i institusjonen som ble besluttet utflyttet, særlig i perioden etter Riksdagens beslutning og de

nærmeste årene etter utflyttingen. I første omgang dreide det seg om en urolig og usikker arbeidssituasjon, samt følelsen av å være i en tvangssituasjon. Mulighetene til likeverdig sysselsetting var begrenset for mange grupper. Også familien ble utsatt for store belastninger. Særlig barn i de øvre tenårene var motvillige til å flytte, og ektefelles mulighet for likeverdig sysselsetting på omlokaliseringsstedet var begrenset. For de som ikke sluttet, var arbeidsbelastningen svært stor i de nærmeste årene etter utflyttingen. Selv om man etter en periode på 10-15 etter utflyttingen ikke kunne identifisere noen vesentlige negative helsemessige effekter, var det likevel slik at de som flyttet med fikk et svekket sosialt nettverk i tillegg til et svekket kulturelt og kommersielt tilbud. De som ble igjen i Stockholm opplevde en i noen henseende lavere arbeidstilfredsstillelse, særlig gjelder dette i forhold til utviklingsmulighetene i arbeidet.

På den annen siden førte omlokaliseringen til vesentlig *bedre arbeidsmiljø* for de ansatte. I rapporten vises det til at omlokaliserte myndigheter disponerer omlag tre ganger så store lokaler som før omlokaliseringen. Dette til tross, lavere kostnader knyttet til arealdisponering utgjør en vesentlig del av den *statsfinansielle nettobesparelsen*. Sammen med andre driftskostnader beregnes nettobesparelsen til 270 mill. SEK for 1986/87. En kostnadspost som økte sammenlignet med lokalisering i Stockholm, var reisekostnader. Disse doblet seg, og var omlag 30% høyere enn det som lå til grunn for omlokaliseringsbeslutningene. I rapporten kan vi imidlertid lese at det ventes at nettobesparelsen vil øke ytterligere over tid, siden man regner med at både areal- og lønnskostnadene vil øke raskere i Stockholm enn på mottagerstedene.

Det er også verdt å nevnte at de statsinstitusjonen som klarte omlokaliseringen best, gjerne var de som hadde en lokal/regional organisasjon på tidspunktet for omlokaliseringen. Dette var institusjoner som var stabile i sitt kontaktmønster, samtidig som produksjonen helt eller delvis også skjedde lokalt eller regionalt. I motsetning til øvrige myndigheter kunne de i sin nyrekruttering også falle tilbake på den lokale/regionale organisasjonen, noe som gjorde at risikoen for produksjonsforstyrrelser var minst for denne typen virksomhet.

## 5 KONKURRANSETILSYNETS ORGANISERING OG VIRKSOMHET

Foranledigelsen til denne rapporten er at Konkurransetilsynet er én av de institusjonene som er aktuelle for å flytte ut av Oslo. I det følgende vil vi gi en beskrivelse av tilsynets virksomhet. Deretter vil vi, basert på erfaringsgjennomgangen over, gi en vurdering av hvilke konsekvenser – positive så vel som negative – man kan forvente at en flytting vil innebære. Videre vil vi vurdere – gitt at flytting er aktuelt – hvilke lokaliseringalternativ som best ivaretar en målsetting om at virksomheten over tid skal ivareta sine funksjoner minst like effektivt som i eksisterende lokalisering.

### 5.1 Generelt om Konkurransetilsynets virksomhet<sup>30</sup>

Konkurransetilsynet er et ordinært forvaltningsorgan underlagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet (ADD), og som gjennomfører myndighetenes pris- og konkurransepolitikk. Konkurransetilsynets ble etablert i 1994 for å ha ansvaret for den praktiske konkurransepolitikken i Norge, med utgangspunkt i konkurranseloven og pristiltaksloven.<sup>31</sup> Tilsynsmyndigheten for konkurransepolitikken lå hos Prisdirektoratet før 1994. Konkurransetilsynet skal også bistå EFTAs overvåkingsorgan og EU-kommisjonen med deres håndheving av reglene.

Konkurransetilsynet har som målsetting å fremme effektiv konkurranse i næringslivet og påse at ulovlig samarbeid og ulovlige reguleringer ikke forekommer. Tilsynet skal gripe inn mot fusjoner, bedriftserverv og reguleringer som skader konkurransen i et marked. Et område som får stadig større fokus er å avdekke kartelldannelser. Dette er ofte svært krevende og kompliserte saker som krever stadig mer av tilsynets ressurser. Markedsatferd som tilsynet bl.a. fokuserer på er rabattordninger, prissetting eller

---

<sup>30</sup> Beskrivelsen av Konkurransetilsynet er basert på offentlig tilgjengelig informasjon, så som tilsynets årsrapporter og beskrivelse på internett, jf. <http://www.konkurransetilsynet.no>, samt personlig kommunikasjon med bl.a. Einar Hope, tidligere Konkurransedirektør og Tore Dæhlin i Konkurransetilsynet.

<sup>31</sup> Konkurranseloven av 1993 avløste Prisloven av 1953. Konkurranseloven omfatter ervervsvirksomhet av enhver art, uten hensyn til hva slags varer eller tjenester virksomheten gjelder, og uansett om den er privat eller drives av stat eller kommune. Pristiltaksloven hjemler vedtak om maksimalpriser, prisstopp osv. i tillegg til at den forbyr å ta, kreve eller avtale priser som er urimelige. Prisregulering anses ikke som et aktuelt virkemiddel, og har vært lite brukt de siste årene. I tillegg til den norske konkurranseloven er EØS-konkurranseregler tatt inn i norsk lovgivning. Den norske konkurranseloven retter seg mot konkurransebegrensninger som har virkninger på det norske markedet. I tillegg gjelder EØS-avtalens regler om konkurransebegrensende handlinger som påvirker samhandelen mellom to eller flere land innenfor EØS-området.



forretningsnektelser som begrenser konkurransen og som dermed er i strid med konkurranseloven. Også *deregulering*, bl. a. av tidligere monopoler som tele- og kraftmarkedene, har ført til at Tilsynet har fått utvidet ansvarsområde og blitt stilt overfor nye utfordringer. Behovet for samarbeid med sektorspesifikke tilsynsmyndigheter har øket, og stilt ny krav til virksomhetens kompetanse innen både økonomisk analyse og juridiske disipliner. Videre har samarbeid i OECD også lagt føringer på tilsynets arbeid. Dette har ført til at en større del av virksomhetens ressurser knyttes opp mot internasjonale arenaer.

Konkurransetilsynet skal også peke på konkurransebegrensende virkninger av offentlige tiltak. Videre fungerer Tilsynet som *høringsinstans* for andre offentlige myndigheter. Utover dette har Konkurransetilsynet en del arbeidsoppgaver utover tilsynets kjerneområder, men noen disse opphørte i 2001. Blant annet ble oppgaver knyttet til håndhevingen av markedsføringsloven og enkelte bestemmelser i kjøpskredittloven overført til Forbrukerombudet.

Konkurransetilsynet har samarbeidsavtale med Kredittilsynet samt Post- og teletilsynet, og samhandling med NVE. Videre har også tilsynet et tett forhold til ØKOKRIM i forhold til etterforskningssaker. Endelig kan det pekes på at tilsynet har utstrakt kontakt med nasjonale, internasjonale og transnasjonale organisasjoner som nordiske og andre konkurransemyndigheter, OECD, ESA og EU. Tilsynet mottar videre en rekke eksterne besøk i forbindelse med saksbehandlingen.

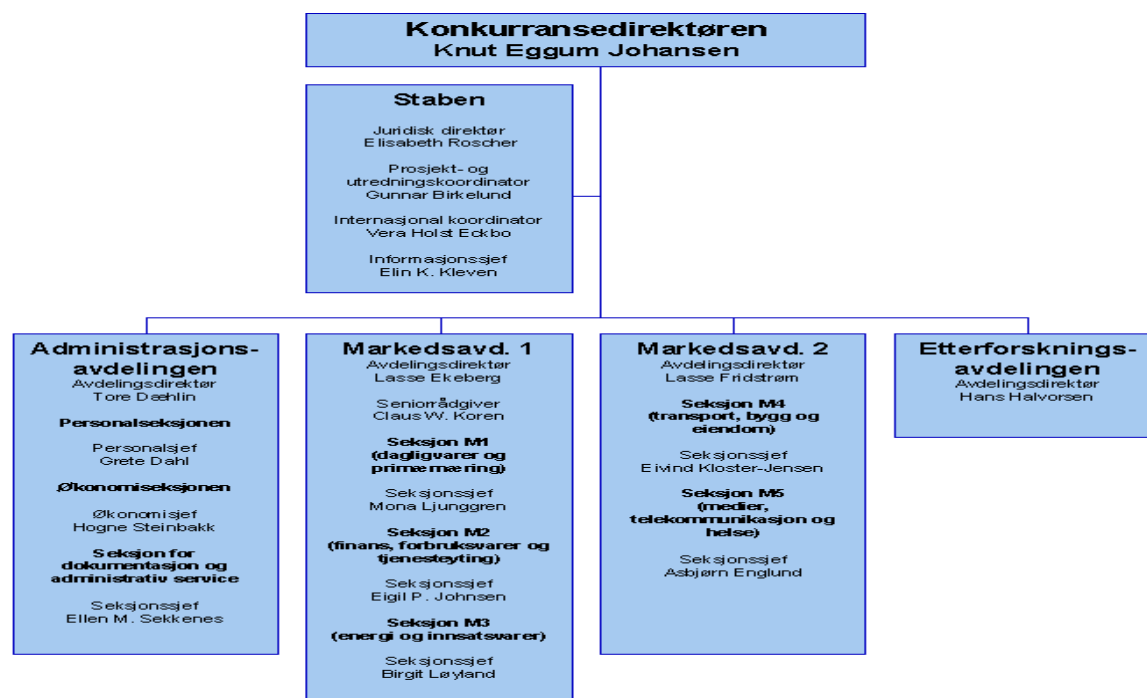
Konkurransetilsynets aktiviteter dekkes i sin helhet gjennom bevilgninger over statsbudsjettet. For 2001 hadde tilsynets budsjett en ramme på ca. 66,7 millioner kroner, når en ser bort fra tilleggsbevilgningene til omstillingsarbeidet. For 2002 har Stortinget bevilget ca. 64,2 millioner kroner til driftsutgiftene.

Avslutningsvis kan det nevnes at Regjeringen har vedtatt og startet gjennomføringen av en konkurransepolitisk handlingsplan som a) vil styrke Konkurransetilsynet, b) vil fjerne offentlige regler og ordninger som virker konkurransehemmende og c) vil gi flere bedrifter mulighet til å konkurrere om oppdrag og leveranser til det offentlige

## **5.2 Organisering av Konkurransetilsynet**

Konkurransetilsynet var frem til 2001 organisert med en sentralenhet i Oslo og et regionsapparat med i alt åtte kontorer, lokalisert i Oslo, Hamar, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim, Bodø og Tromsø. I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2001 godtok Stortinget Regjeringens forslag om omorganisering av tilsynet i løpet av budsjettåret. Hovedelementene i prosessen har vært avvikling av regionkontorene, omorganisering av sentralenheten og overføring av oppgaver til Forbrukerombudet.

Begrunnelsen for å avvikle regionsapparatet var blant annet strammere budsjetterammer og en nødvendig samling av ressurser for å møte utfordringene som konkurransemyndighetene står overfor. Etter omstillingen vil Konkurransetilsynet ha en bemanning på om lag 100 årsverk (113 ansatte per 31.12.01). Konkurransetilsynets nye organisasjon ble etablert 1.juni 2001.



Figur 1. Konkurransetilsynets organisasjonskart (kilde: <http://www.konkurransetilsynet.no> Organisasjon)

”Staben” står for samordning og koordinering juridiske og økonomiske utredninger, konkurranseetilsynets internasjonale virksomhet, informasjons- og kommunikasjonsarbeid både innad i organisasjonen og utad. Videre er Staben konkurransedirektørens nærmeste rådgiver i enkeltsaker. Administrasjonsavdelingen står for forvaltning av personell og økonomi, arkivering og andre administrative tjenester. I markedsavdelingene foregår tilsynets kjernevirksomhet med overvåking av markedene, vurdering av og iverksetting av tiltak overfor konkurransebegrensninger. Det finnes to markedsavdelinger som igjen er inndelt i seksjoner. Hver seksjon arbeider med sine særskilte markeder. Etterforskningsavdelingen har hovedansvar for planlegging og gjennomføring av etterforskning i saker der en har mistanke om at konkurranselovgivningen er overtrådt.

### 5.3 Ansattes utdanningsbakgrunn

Konkurransetilsynet medarbeidere har høy kompetanse med en bakgrunn enten som jurister eller økonomer, noe tabellen under viser.

Tabell 1. Utdanningsbakgrunn for Konkurransetilsynets medarbeidere pr. 30.7.2002 (Kilde: Konkurransetilsynet. Tallene omfatter faste og midlertidig ansatte i stilling, permitterte er ikke inkludert).

Utdanning	Antall medarbeidere	
Høyere utdanning, høyere grad (siv.øk, cand.jur, cand.oecon, cand.polit, cand.philol)	65	Jurister: 24
		Økonomer: 37
		Andre: 4
Høyere utdanning, lavere grad (cand.mag, fag på DH uten formell grad)	22	
Videregående utdanning + kurs gjennom arbeidsgiver	15	

Det er naturlig nok et stort behov for kompetanse innenfor konkurranserett og konkurranseøkonomi. I likhet med offentlig sektor generelt, kan tilsynet vanskelig konkurrere direkte med private arbeidsgivere på lønn. Tilgangen på høyt kvalifiserte økonomer har vært preget av et stramt arbeidsmarked og den personellmessige omsetningen blant økonomene har vært høyt. For nyutdannede jurister har tilgangen vært bedre, men erfaringsmessig forsvinner disse fort, særlig til advokatfirmaene. Konkurransetilsynet søker nå i større grad å rekruttere jurister med erfaring fra bl.a. politi og domstolene. Den personellmessige omsetningen var på 16% i 2001, mot 18% året før, og gjennomsnittlig ansiennitet var ca. 5 år for de som sa opp. Tabellen under viser fordelingen over tjensteansiennitet i tilsynet.

Tabell 2. Tjensteansiennitet for Konkurransetilsynets medarbeidere pr. 30.6.2002 (Kilde: Konkurransetilsynet).

Tjenste-ansiennitet	Antall ansatte
0-4 år	65
5-9 år	8
10 år og mer	29
Totalt	102

Konkurranse om arbeidskraft har videre ført til at lønnsnivået har øket for noen grupper. Dette gjelder ledere, en del sentrale spesialister og rådgivere med høy kompetanse.

I tilsynets årsmelding kan vi lese at det har blitt satset meget bevisst på kompetanseutvikling og videreutdanning av sine medarbeidere. Dette har blitt

ansett å være svært viktig, ikke minst for å øke medarbeidernes kompetanse slik at tilsynet skal bli bedre i stand til å møte nye problemstillinger og takle nye utfordringer - markedene utvikles i et hurtig tempo, og aktørene blir mer profesjonelle. Videre er dette ansett å være et viktig virkemiddel i rekrutterings- og lønningspolitikken. Et annet virkemiddel i kompetanseutviklingen og i å etablere en konkurransedyktig lønningsspolitikk har vært hospitering ved internasjonale organisasjoner. Konkurransetilsynet etterspør videre etterutdanning i bruk av edb-verktøy samt bransjespesifikk opplæring, lederutvikling m.m. I 2001 brukte tilsynet ca. 2,2 millioner kroner på kompetanseutviklende tiltak.

#### **5.4 Kontaktflate**

Konkurransetilsynet har mest kontakt med Arbeids- og administrasjonsdepartementet, som tilsynet er underlagt. Tilsynet styres i hovedsak via tildelingsbrev og faste milepælsmøter mellom Konkurransetilsynet og AAD. Kontakt med andre departementer skjer også via AAD.

Konkurransetilsynets myndighet overlapper i praksis en rekke sektormyndigheter og sektortilsyn som har selvstendig ansvar for konkurransepolitiske virkemidler, bl.a., Statens legemiddelverk. Med Kredittilsynet, Post- og teletilsynet og NVE har Konkurransetilsynet samarbeidsavtaler som avklarer fremgangsmåte i saker med overlappende kompetanse mellom tilsynene. Etter avtalene blir det gjennomført halvårlige samarbeidsmøter med de andre tilsynene. Mellom Konkurransetilsynet og Kredittilsynet og Post- og teletilsynet er det også en del koordineringsmøter i forbindelse med enkeltsaker som blir behandlet samtidig av flere tilsyn.

Kontaktflaten mot andre offentlige tilsyn og myndigheter forventes å bli bredere i fremtiden som følge av at flere områder som før var beskyttet mot frikonkurranse nå åpnes opp, f.eks. innen jernbane og luftfart. Kontakten mellom Konkurransetilsynet og Oljedirektoratet blir sannsynligvis også hyppigere etter hvert som konkurransen på gassmarkedet øker.

Som nevnt over, mottar Konkurransetilsynet en rekke eksterne besøk i forbindelse med saksbehandlingen. Omfanget av eksterne besøk oppgis å ligge på nærmere 500 på årsbasis, og den største delen av disse har sitt opphav i Østlands-området. Kontakten med næringsaktører i denne forbindelse skjer først og fremst via advokater, da særlig fra de større advokatfirmaene. Som oftest er det parter i konkurransesaker som tar kontakt med tilsynet for å legge fram sin sak, f. eks. i fusjonssaker, og det er særlig medarbeidere i staben eller markedsavdelingene i Konkurransetilsynet som møter på tilsynets vegne. Vanligvis er klient i følge med advokat under slike møter. Møter av denne karakter blir vanligvis avholdt i Konkurransetilsynets lokaler. Kontakt mellom

tilsynet og bedrifter går, likevel, i de fleste saker, for seg enten over telefon eller per brev. I etterforskningsavdelingens arbeid inngår det en del bedriftsbesøk, og reisevirksomheten kan i dette tilfellet omfatte hele landet, avhengig av hvor i landet bedriften under etterforskning er lokalisert. Hoveddelen av den stedlige tilsynsvirksomheten foregår imidlertid i Oslo-området.

Universitetene og høyskolene er ikke bare viktige for rekrutteringen av Konkurransetilsynets medarbeidere, men kontakten med fagmiljø og eksperter med kompetanse på konkurransespørsmål, spesielt innen juss og økonomi, er også viktig. Ofte spiller enkeltpersoners spesielle faglige interesse en større rolle i slikt samarbeid enn av et fagmiljø. Eksempel på slik kontakt er Konkurranserettslig forum som arrangerer seminarer der foredragsholdere kan være norske eller utenlandske forskere innen juss eller økonomi som er opptatt av problemstillinger av konkurransemessig art, advokater, representanter fra de andre nordiske konkurransemyndighet o.a. Til møtene i Konkurranserettslig forum er ansatte i tilsynet og representanter fra departementet invitert.

Innen fagområdet økonomi har Konkurransetilsynet hatt mest kontakt med fagmiljø i Bergen, det vil si NHH og SNF. Forskere ved disse institusjonene har på oppdrag fra Konkurransetilsynet utført analyser av f. eks. konsekvenser av sammenslåing av SAS og Braathens på konkurransen i luftfartsmarkedet i Norge. Tilsynet har imidlertid også kontakt mot andre økonomiske fagmiljøer, og da først og fremst i Oslo. Dette dreier seg bl.a. Økonomisk Institutt ved Universitetet i Oslo, Transportøkonomisk Institutt, SSB og ECON. Noen ganger henvender Konkurransetilsynet seg direkte og ber om en utredning eller de inviterer forskningsinstitusjoner til å komme med tilbud på forskningsoppdrag eller utredninger. Dette kan være konkrete saker eller problemstillinger av mer langsiktig strategiske konkurransepolitiske karakter. Konkurransetilsynet har også oppnevnt eksterne rådgivere eller satt sammen grupper som skal bistå i enkelt saker. Slik "outsourcing" blir begrenset av at det blir bevilget relativt beskjedne summer til slikt arbeid i budsjettet.

## 6 KONSEKVENSER AV FLYTTING

Tar vi utgangspunkt i at Konkurransetilsynet er en flyttekandidat, kan vi på bakgrunn av erfaringene fra andre flyttesaker, først og fremst i Norge og i Sverige, trekke frem en del forventede konsekvenser av flyttingen. Disse konsekvensene kan være både positive og negative, og kan påvirke ønskeligheten av flytting. Videre må eventuelle negative effekter adresseres, slik at man om mulig kan dempe skadevirkningene av flytting gjennom ulike tiltak, ikke minst gjennom å foreta en lokaliseringsbeslutning som er gunstig sett i forhold til tilsynets virksomhet. Av mulige negative konsekvenser vil vi først og fremst trekke frem:

- En stor del av de ansatte forventes å ikke flytte med, med påfølgende (midlertidig) tap av kunnskaps- og kompetansenivå i organisasjonen
- Svekkede kontaktmuligheter og økte kontaktkostnader mot næringsaktører og andre myndigheter/forvaltning
- Stor belastning for tilsatte og deres familier
- Flyttkostnader

### 6.1 Mange av de ansatte flytter ikke med

Gjennomgangen av erfaringene fra tidligere utflyttingssaker, både i Norge og i Sverige, viser at en stor del av de tilsatte ikke flytter med institusjonen når den relokaliseres. Det ser ut til at andelen som flytter med er en funksjon av flytteavstanden, der et vesentlig skille går mellom flytting innenfor og utenfor det sentrale Østlandsområdet. F.eks. hadde NGO, som flyttet fra Oslo til Hønefoss, en relativt lav flytterelatert avgang Aalbu og Imset (1983). For Norsk Tipping, som flyttet til Hamar, var det rundt 90% av de heltidsansatte (ansatt i vedtaksåret) som ikke flyttet med (Knudsen og Langelo, 1981). Et lignende bilde, med et svært stort frafall finner vi for Statens Skoger (Namsos, nå Statsskog SF), Norsk Polarinstitutt (Tromsø) samt Kystdirektoratet (Ålesund). Erfaringene samsvarer med de svenske, der det i gjennomsnitt bare var 25% av de som var ansatt på beslutningstidspunktet som flyttet med. Etter utflyttingen har ytterligere en stor andel sluttet (Statskontoret, 1989).

Andelen som flytter med vil videre ventelig variere med stabens alders- og kjønns sammensetning, samt graden av etatspesifikk kompetanse. For flytting utenfor det sentrale Østlandsområdet synes det som om det er rimelig å legge til grunn at en så stor andel som rundt 90% av de ansatte ikke flytter med. Imidlertid vil et godt og variert arbeidsmarked på tilflyttingsstedet, der det er stor sannsynlighet for at også ektefelle kan få arbeid med utgangspunkt i sin kompetanse, øke sannsynligheten for at ansatte flytter med.

Det er helt klart at et stort frafall av ansatte innebærer et vesentlig tap av tildels unik kompetanse i organisasjonen. Konsekvenser i forhold til tap av ansatte og kompetanse har det da også blitt advart mot i samtlige flyttesaker som vi har sett på. For Norsk Polarinstitutt ble dette fremholdt som et sentralt argument mot flyttingen. Da flyttingen likevel ble gjennomført, viste rekrutteringen seg å gå svært mye lettere enn forutsatt: "Kompetente personer dukket opp fra ulike steder i landet og utlandet" (Statskonsult (1998), side 29). Gjennom ulike tiltak klarte man også å overføre unik spesialkompetanse fra de som sluttet til de nyansatte.

Vi har også tidligere referert til den evaluering av svenske flytteerfaringer som ble gjort i Statskontoret (1989), og som viste nyrekruttering til utflyttede statsetater stort sett har fungert tilfredsstillende. I virksomheter med en høy andel av spesialisert kompetanse har det riktignok gått noe tregere med nyrekruttering, noe som er bakgrunnen for anbefalingen om at for slike institusjoner må valget av lokalisering gjøres med stor omhu. Imidlertid: De kompetanseproblemer som oppstod gjennom stor avgang gjorde seg ikke lenger gjeldende på evalueringstidspunktet. I Statskonsult (1998) vises det til svenske erfaringer fra da man flyttet forvaltningen av virkemidlene over jordbruksavtalen fra Stockholm til Jönköping. Også her manglet det ikke på advarsler om tap av kompetent arbeidskraft, og den eksisterende kompetansen forsvant da også for en stor del. I praksis viste det seg at dette ikke ble et problem, til dels ble det også vurdert som positivt. Vi kan videre merke oss at man opplevde et skille i rekrutteringsmulighetene etter at Jönköping fikk høyskole. Da ble tilgangen på kompetent arbeidskraft betydelig bedre.

Det er altså rimelig å gå ut fra at nyrekruttering og erstatning av tapt kompetanse vil gå lettere dersom den utflyttede statsinstitusjonen lokaliseres til et sted med en utdanningskapasitet som matcher institusjonens behov. I forhold til en eventuell utflytting av forvaltningen av de norske landbrukspolitiske virkemidlene, konkluderer Statskonsult (1998) med at:

"Enhver politikk for flytting av statsinstitusjoner må ta høyde for tap av kompetanse i en overgangsperiode, fordi de tilsatte ikke flytter med. Det bør sørges for at institusjonen(e) legges til områder hvor kompetanse kan erstattes." (side 31).

Som vi ser av Tabell 1, har et stort flertall av Konkurransetilsynets medarbeidere bakgrunn som jurister eller økonomer, og har høyere utdanning av høyere grad. Imidlertid har over halvparten av tilsynets medarbeidere 0-4 års tjenesteansiennitet (se Tabell 2). Men en vesentlig del av kompetansen hos de med lengre tjenesteansiennitet er spesialisert, og basert på erfaring og kompetanseoppbygging knyttet til eksempelvis de konkurransepolitiske virkemidler, nasjonalt og internasjonalt. I tillegg til historikk og kjennskap til

virkemidlenes utvikling over tid, må man også regne med at viktig bransje- og aktørspesifikk kunnskap kan forsvinne.

Til en viss grad kan det potensielle kompetansetapet reduseres gjennom kompetanseoverføring i en dubleringsperiode,<sup>32</sup> samt gjennom ulike ordninger som stimulerer til fortsatt ansettelse - i det minste i en overgangsperiode - så som økonomiske kompensasjonsordninger og å muliggjøre fjernarbeid<sup>33</sup>. Men noe av kunnskapen som er opparbeidet vil det være vanskelig å erstatte umiddelbart; og noe vil kanskje ikke bli erstattet i det hele tatt. På den annen side blir organisasjonen tilført ny kompetanse og personer som ser virkemiddelutformingen og tilsynsfunksjonen fra et nytt ståsted. Man kan imidlertid argumentere for at flytting på sikt kan medføre en styrket samlet realkompetanse i tilsynet. Dette skyldes lavere personellmessig omsetning - en effekt som det er erfaringsmessig belegg for å forvente.

Personellmessig omsetning ("turn-over") er hvor stor andel av de ansatte som slutter i en organisasjon per år. Høy personellmessig omsetning kan bety tap av kompetanse, og påfører organisasjonen kostnader på grunn av leting etter kvalifiserte kandidater til stillingene og opplæring av nyansatte. For lav personellmessig omsetning kan, over tid, føre til stagnasjon og tap av effektivitet.

Konkurransetilsynet har en personellmessig omsetning på 16-18% per år, mens gjennomsnittlig omsetning i staten ligger på 10-11%. Tabellen under viser gjennomsnittets personellmessig omsetning i noen andre institusjoner lokalisert både i og utenfor Oslo.

*Tabell 3. Gjennomsnittlig personellmessig omsetning i noen statlige etater og halvoffentlige institusjoner (Kilde: De enkelte institusjoner).*

Institusjon	Omsetning
Fiskeridirektoratet (Bergen)	7%
Kredittilsynet (Oslo)	10%
Oljedirektoratet (Stavanger)	5%
Havforsknings-instituttet (Bergen)	3%

<sup>32</sup> En slik dubleringsperiode er også viktig i forhold til å sørge for at de løpende oppgavene i størst mulig grad fungerer uavbrutt.

<sup>33</sup> F.eks. gjennom hjemmekontor eller å beholde et kontor i Oslo eller begge deler.



Fiskeridirektoratet i Bergen har en omsetning på bare 6-7% per år. Kredittilsynet (Oslo) hadde en gjennomsnittlig personellmessig omsetning på 10% i tidsrommet 1999 – 2001. For Oljedirektoratet (OD) i Stavanger lå gjennomsnittlig avgang, inkludert pensjonsavganger, i 1998 – 2001 på ca. 5,2%. Fra OD ble det opplyst at normal personellmessig omsetning antas å ligge rundt 2% årlig, og at særlig tallet for 2001 (7,8%) var relativt høyt. Forklaring på dette skulle være en økt etterspørsel blant oljeselskapene etter den type kompetanse som ansatte i OD har og relativt mange av de ansatte hadde tatt i mot jobbtillbud fra oljeselskapene. Havforskningsinstituttet i Bergen hadde en personellmessig omsetning i 2001 på ca. 3%.

Vi har tidligere pekt på at Konkurransetilsynet har hatt en relativt høy personellmessig omsetning. Tilsynets ansatte er tilsynelatende attraktive på arbeidsmarkedet. Den personellmessige omsetningen var på 16% i 2001, mot 18% året før, og gjennomsnittlig ansiennitet var ca. 5 år for de som sa opp. Særlig blant økonomene har den personellmessige omsetningen vært høy. Det vil si at flytting til et sted der man forventer en lavere personellmessig omsetning over tid kan bidra til å styrke den samlede realkompetansen i tilsynet, og selvsagt redusere kostnadene knyttet til opplæring av nytilsatte.

## **6.2 Kontaktflate og kontaktkostnader**

Både norske og svenske erfaringer viser at relokalisering innebærer økte kontaktkostnader. I Statskontoret (1989) kan vi lese at ”Myndigheterna anser att de mest negativa konsekvenserna av omlokaliseringen är förändringen i kontaktmönstret” (side 13). Det er fremfor alt kontakten med myndighetene i Stockholm som har blitt svekket. Kontakten med øvrige brukergrupper anses å stort sett være tilfredsstillende, men det var likevel en stor andel (40%) som oppga at endringene i kontaktmønster gjorde det vanskeligere for etaten å utføre sitt arbeid. Dette skyldes tildels svekket kontakt med brukergruppene, men først og fremst forstyrrelser pga. økt reisevirksomhet. Reisevirksomheten økte særlig for lederskiktet. Vi kan videre lese at anvendelsen av telefonkonferanser o.l. som substitutt for reiser ikke har blitt av det omfang som man i utgangspunktet regnet med.

Vi må imidlertid huske på at den svenske utflyttingen av statsinstitusjoner og evaluering ble foretatt før det store gjennombruddet av IKT som vi har sett på 90-tallet. Erfaringer fra NGO og ikke minst Polarinstituttet viser økte reisekostnader, men også at ikke minst e-post brukes i utstrakt grad etter flyttingen. På sikt vil også bruk av video-overførte møter øke, særlig når teknologien blir mer anvendelig og alminnelig enn den er i dag. Også Kystverket forventer at flyttingen vil medføre at den direkte kontakten blir mer kostbar, og ikke kan opprettholdes på samme måte som tidligere, og at man må

jobbe på andre måter enn før. Men på samme måte som for de andre utflyttede statsinstitusjonene, ventes det at dagens informasjonsteknologi vil dempe betydningen av en perifer lokalisering.

Konkurransetilsynet har mest kontakt med Arbeids- og administrasjonsdepartementet. For øvrig inngår bl.a. Kredittilsynet, Post- og teletilsynet, NVE, samt ØKOKRIM i den norske kontaktflaten. Videre har tilsynet kontakt med andre internasjonale og transnasjonale organisasjoner, så som nordiske og andre konkurransemyndigheter, OECD, ESA og EU. En del av denne kontaktflaten må man anta vil opprettholdes gjennom fysiske møter, en del vil kunne erstattes av andre kommunikasjonsformer som muliggjøres av IKT.

Tilsynet mottar videre en rekke eksterne besøk i forbindelse med saksbehandlingen. Det vil si at en flytting ikke bare trenger å påføre tilsynet økte kostnader, men at andre næringsaktørene kan bli påført økte kostnader, dvs. at kostnadsøkning som er *ekstern* for tilsynet. I en samfunnsøkonomisk forstand er disse kostnadene likevel relevante. Nå skal man ikke gå ut fra at hele omfanget av eksterne besøk, bortsett fra de som i utgangspunktet hadde sitt opphav i de nye lokaliseringsstedet, blir erstattet av besøk som innebærer lengre reiser. Næringsaktører som blir berørt av tilsynets virksomhet vil gjerne velge å kommunisere på andre måter enn gjennom direkte besøk når lokaliseringen innebærer en lengre reise. Dette trenger ikke påvirke tilsynets virksomhet negativt. Videre foregår en vesentlig del av Konkurransetilsynets stedlige tilsynsvirksomhet i Østlandsområdet.

Men selv om man altså må regne med økte kostnader knyttet til økt reisevirksomhet samt investering i kommunikasjonsteknologi, er det i dag ingen grunn til å tro at tilsynets virksomhet som sådan vil bli påvirket negativt av en perifer lokalisering, gitt at lokaliseringsstedet har gode kommunikasjonsforbindelser nasjonalt og internasjonalt.

En annen del av tilsynets kontaktflate retter seg inn mot universitet og høyskolene. Disse er ikke bare viktige for rekrutteringen av Konkurransetilsynets medarbeidere, men kontakten med fagmiljø og eksperter med kompetanse på konkurransespørsmål, spesielt innen juss og økonomi, er også viktig. Svenske erfaringer tyder på at lokalisering i nærheten av universitet eller høyskole med forskning og utdanning innenfor tilstøtende fagområder er av stor betydning. Videre har etaten(e)s tilstedeværelse flere steder bidratt til å gi respektive universitet/høyskole en spesialisering og profil som har gjort utdanningen interessant for utdanningssøkende langt utenfor regionen.

Samhandlingen kan skje på flere plan, bl.a. gjennom forsknings- og utredningsoppdrag,<sup>34</sup> uformelle kontakter samt utveksling av personell gjennom at ansatte i statlig etat bidrar i undervisning, men også gjennom etter- og videreutdanningstilbud som ansatte kan dra nytte av. På det juridiske fagområdet har Konkurransetilsynet i dag først og fremst kontakt med fagmiljøene ved Universitetet i Oslo. Innenfor de økonomiske fagområdene, har kontakten imidlertid i stor grad vært rettet mot fagmiljøene i Bergen, dvs. ved NHH og SNF.

### 6.3 Belastning for ansatte

Erfaringer fra både Norge og Sverige viser at utflytting av statsinstitusjoner medfører store problemer for de ansatte. Flytting er videre en form for omstilling som oppleves som særlig belastende for de ansatte fordi de opplever å bli fratatt påvirknings- og medbestemmelsesmuligheter. Mange ansatte opplever et flyttevedtak som en personlig katastrofe. Også ansattes familie kan bli utsatt for store belastninger, om nå vedkommende flytter med eller ei.

Dette er et område hvor statens personalpolitikk til dels står mot overordnede samfunnsmessige og politiske målsettinger relatert til distriktspolitikk, fordeling, og effektiv ressursutnytting. Det må altså foretas en avveining mellom ulike hensyn. Dersom man velger å flytte ut statsinstitusjoner, må det utformes tiltak som kan bidra til å dempe skadevirkningene.

En vurdering av personalsosiale effekter av flytting i Sverige finnes i Statskontoret (1989), mens et nylig arbeid ser på konsekvensene for ansatte ved Kystdirektoratet (se Græsdal og Norheim, 2002). I Statskonsult (1998) vises det til at de ansattes begrunnelse for ikke å flytte med, først og fremst er knyttet til familiemessige bindinger, med ektefelle/samboer med jobb i Oslo, barn med sine relasjoner, samt ønsket om nær kontakt med øvrig familie. Videre vil den ansattes omkostninger av et flyttevedtak være en funksjon av alder, kompetanse, yrkeserfaring og forhold som knytter seg til den sosiale situasjonen. Tabellen under viser aldersfordelingen hos Konkurransetilsynets ansatte.

---

<sup>34</sup> Hvor fysisk nær lokalisering nok spiller mindre rolle.

Tabell 4. Aldersfordeling for Konkurransetilsynets medarbeidere fordelt på stillingskategori, pr. 30.6.2002 (Kilde: Konkurransetilsynet).

	Under 35	35-44	45-54	55-67	Totalt
Administrasjon/kontor	11	9	6	4	30
Fag/ledelse	38	15	12	7	72
Totalt					102

Som det fremgår av Tabell 1, har en stor del av Konkurransetilsynets medarbeidere høyere utdanning. Riktignok er kompetansen tildels spesialisert, men likevel av en slik art at de ansatte må antas å være svært attraktive på arbeidsmarkedet. Vi går således ut fra at det for den største delen av de som velger å ikke flytte med, ikke vil være særlig store problemer med å finne ny jobb i Oslo-området der de får minst like godt betalt for opparbeidet kompetanse. Det kan likevel være en kostnad knyttet til å slutte ved at man ikke lenger kan jobbe ved den foretrukne arbeidsplassen. For eldre personell i kategorien administrasjon/kontor kan mulighetene til å få ny jobb være mer begrenset, og konsekvensene av flytting større. Til en viss grad kan belastningen for de ansatte til dels gjøres lettere gjennom særskilte avtaler knyttet til flyttingen.

#### 6.4 Overgangskostnader og andre kostnadsposter

Vi har over vært inne på at en flytting til en mer desentral lokalisering vil medføre høyere reisekostnader. Flyttingen vil også medføre en del *overgangskostnader* i form av selve flyttingen, investeringer i IT, kontorinnredning, dublisering av tjenester og husleie i en overgangsperiode, rekrutterings- og opplæringskostnader<sup>35</sup> samt ikke minst ventelønn.

På den annen side kan man forvente besparelser både på lønnskostnadssiden knyttet til utskiftning til yngre personell, et mindre stramt arbeidsmarked, samt reduserte leiekostnader. Erfaringer fra Sverige viser at en vesentlig statsfinansiell besparelse knyttet til utflytting av statsinstitusjoner ligger i leiekostnadene for lokaler. Som tabellen under viser, ligger leienivået i større norske byer vesentlig lavere enn for Oslo.

<sup>35</sup> I Statstjänstemannaförbundet (2000) vises det til at ved etablering av Rikstrafiken i Sundsvall ble snittkostnaden for rekruttering 70 000 kroner.

Dagens Næringslivs eiendomsindeks for juni 2000 viser at Oslo hadde høyeste leie per kvadratmeter for kontorlokaler. Fra meglerhold ble det opplyst at husleie for kontorlokaler i Oslo kunne variere svært mye, faktisk fra gate til gate. Bergen hadde nest høyeste leiepris tett fulgt av Trondheim, Stavanger og Tromsø, der kontorleien var lavest.

Husleie per kvadratmeter i Oslo vises i Tabell 5, og for de øvrige byene vises leieprisene i Tabell 6.

*Tabell 5. Leiepris per m<sup>2</sup> per år for kontorlokaler i Oslo*

Lokalitet	1997	1998	1999	2000	2001	jan. 2002	jun. 2002
Prestisjelokaler	1 900	2 200	2 500	2 600	2 800	2 800	2 400
Høy standard, sentralt	1600	1850	1 900	1 900	2 200	2 100	1 900
Nyere bygg i sentrum	1 300	1 500	1 700	1 800	1 900	2 100	2 100
Vanlig standard, sentralt	950	1 050	1 200	1 200	1 400	1300	1 300
Høy standard, rands. vest	1 400	1 550	1 700	1 700	1 850	1 750	1 750
Høy standard, rands. nord/øst	1 150	1 300	1 400	1 400	1 450	1 450	1 450

*Tabell 6. Leiepris per m<sup>2</sup> per år for moderne, sentrale kontorlokaler*

Lokalitet	1997	1998	1999	2000	jun. 2001	jan. 2002	jun. 2002
Stavanger, sentralt	700	800	850	850	1 200	1 250	1 250
Stavanger, oljemiljø	650	750	800	800	1 000	1 000	1 000
Bergen	950	950	1 000	1 100	1 250	1 250	1 225
Trondheim	850	900	950	1 050	1 150	1 150	1 150
Tromsø	850	900	850	850	1 100	1 000	1 000

Statistisk sentralbyrås leie- og arealstatistikk for kontorlokaler viser at leieinntektsindeksen for kontorlokaler fra januar 1997 til januar 2002 i Oslo og Bærum har hele tiden lagt over leieinntektsindeksen i Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø. Andelen ledige kontorareal i Oslo og Bærum lå i samme tidsrom på omlag 5%, i Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø var den prosentvise andelen ledige kontorarealer 2-3%.

Nå viser norske flytteeksemplere at det ikke alltid er slik at en flytting medfører en direkte besparelse i leiekostnadene, f.eks. flyttet Kystdirektoratet fra sentralt plassert og forholdsvis rimelige lokaliteter i Oslo, til noe dyrere, tidsmessige og sentralt plasserte lokaler i Ålesund. Vi må imidlertid huske at det er en alternativkostnadstankegang som skal ligge til grunn, og sammenligningsgrunnlaget må være sammenlignbare lokaliteter hva angår sentralitet og tidsmessighet ved de ulike lokaliseringalternativene.

For de ansatte som flytter med, vil en *personlig besparelse* ligge i lavere boligpriser. Tabellen under viser kvadratmeterprisen for boliger i noen byer/regioner.

Tabell 7. Pris per kvadratmeter for alle boliger. 1000 kroner. Rangert etter pris i mai 2002<sup>36</sup>

By/region	Årstall		
	1999	2000	2001
Oslo	16,1	18,7	19,5
Asker og Bærum	15,2	17,8	19,0
Akerhus u/A&B	11,5	13,1	13,9
Stavanger	12,1	13,6	13,3
Rogaland u/Stavanger.	8,4	9,5	10,7
Bergen	10,5	12,2	13,2
Hordaland u/ Bergen	6,9	8,0	8,4
Trondheim	10,8	12,3	13,8
Trøndelag u/Trondheim	7,0	7,4	7,8
Tromsø	10,0	11,3	12,3
Nord-Norge u/Tromsø	7,1	7,7	7,8

Tabellen viser at boligprisene i Bergen, Tromsø, Trondheim og Stavanger ligger ca. 40-60% under nivået i Oslo, Asker og Bærum. Det er mindre forskjeller mellom boligprisene i byene utenom Oslo. Tabellen tar også med boligprisene i Akershus fylke, utenom kommunene Asker og Bærum, der pris per kvadratmeter ligger på samme nivå som i de større byene utenom Oslo-området. I distriktene rundt byene Bergen, Trondheim og Tromsø ligger prisen på 7-8 000 kr per m<sup>2</sup>. Boligprisene i Rogaland, utenom Stavanger, steg fra 8 400 kr per m<sup>2</sup> i mai 1999, til 10 700 kr per m<sup>2</sup> i mai 2002.

Formidlingstid for salg av bolig var 20 dager i Bergen mot 21 dager i Oslo i mai 2002. I Trondheim tok det i gjennomsnitt 23 dager å få solgt en bolig; i Stavanger og Tromsø, henholdsvis, 27 og 58 dager. Gjennomsnittlig formidlingstid for hele landet i mai 2002 var 29 dager.

<sup>36</sup> Kilde: Eiendomsmeglerbransjens boligprisstatistikk, mai 2002.

Ansatte som flytter med, kan få frigjort kapital ved f.eks. å flytte til en bolig som har samme avstand til arbeidsplassen og samme kvaliteter, eller man kan få en nyttegevinst ved å velge en bolig til samme pris, men med en mer sentral lokalisering og for øvrig samme kvaliteter. For de som flytter med må dette oppveies mot verdien av eventuelle endringer i kultur- og servicetilbud, samt personlige og sosiale nettverk,.

## 7 ULIKE LOKALISERINGSALTERNATIV

Så langt har vi sett på erfaringer med utflytting av statsinstitusjoner i Norge og Sverige; vi har sett hvorfor relokalisering statsinstitusjoner er aktuell politikk, til tross for de konsekvensene som de innebærer for de ansatte; vi har beskrevet Konkurransetilsynets virksomhet; og vi har drøftet en del av de konsekvensene man må forvente av en flytting. Spørsmålet er så: Gitt at flytting av Konkurransetilsynet er aktuelt, hvilket lokaliseringsalternativ er det som best ivaretar en målsetting om at virksomheten over tid skal ivareta sine funksjoner minst like effektivt som i eksisterende lokalisering.

Vi vil her legge til grunn de samme kriterier som ble benyttet av Statskonsult i Statskonsult (1998) i forbindelse med samordning og eventuell flytting av de landbrukspolitiske virkemidlene<sup>37</sup> og i Statskonsult (1989) i forbindelse med utflyttingen av Direktoratet for Statens skoger. Utgangspunktet for kriterielisten i Statskonsult (1998) er institusjonens behov, ikke det potensielle utflyttingsstedets behov for nye næringer eller sysselsetting. Institusjonene er riktig nok ikke direkte sammenlignbare, men i begge tilfellene er det snakk om institusjoner som har et behov for kontakt med forvaltning og brukergrupper, der en stor andel av de ansatte har høyere utdanning og spesialisert kompetanse, samt at nærhet til universitet/høyskole vurderes som viktig.

Vi legger altså til grunn at skal institusjonen fungere godt, bør et eventuelt utlokaliseringssted tilfredsstillende følgende krav:

- Godt utbygd arbeidsmarked
- Nærhet til utdanningsinstitusjoner
- Gode kommunikasjonsmuligheter
- Godt utbygd tjenestetilbud

Vi kan legge til at dette er en liste over kriterier som også kan sies å være basert på svenske erfaringer med flytting av institusjoner med høy grad av spesialistkompetanse.

### 7.1 Arbeidsmarked/kompetanse.

I Statskonsult (1998) pekes det på at det bør finnes et godt utbygd arbeidsmarked på tilflyttingsstedet. Det gis ikke en definisjon på hva som menes med ”godt utbygd arbeidsmarked”, men kriteriet operasjonaliseres dels med at andelen av befolkningen med universitet/høyskole bør være relativt høy, samt at det bør finnes utdanningsinstitusjoner på stedet eller i nærheten. For

---

<sup>37</sup> Statens landbruksbank, Statens kornforretning, Omsetningsrådet og Fraktkontoret for slakt.



eksempel viser en nylig undersøkelse at 85% av bedriftslederne i Bergen mener at utdannings- og forskningsinstitusjonene i byen gjør det fordelaktig for dem å være lokalisert der.<sup>38</sup> Tilstedeværelsen av utdanningsinstitusjoner med relevant utdanningstilbud er viktig ikke minst i forhold til rekruttering. Bredde i arbeidsmarkedet skaper også rom for sirkulasjon, og man unngår at ansatte "låses fast" i institusjonen på grunn av mangel på andre relevante arbeidsplasser.

Tabellen under oppsummerer antall sysselsatte, og andel i ulike hovedkategorier av næringer for de største byene.

Tabell 8. Sysselsatte etter næring, 2000 (Kilde: SSB).

	Antall sysselsatte	Andel i				
		Fiskeoppdrett, oljeutvinning, industri og bergverksdrift, kraft- og vannforsyning, bygg- og anlegg	Varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet	Transport, lager, post og telekommunikasjon	Finansiell- og forretningsmessig tjenesteyting, forsikring og eiendomsdrift	Offentlig administrasjon, helse- og sosialtjenester, undervisning, forsvar
<b>Kristiansand</b>	35910	23,2 %	20,5 %	9,20 %	11,5 %	35,6 %
<b>Stavanger</b>	59899	28,7 %	17,0 %	5,86 %	14,9 %	33,5 %
<b>Bergen</b>	120135	20,6 %	19,0 %	7,78 %	15,4 %	37,2 %
<b>Trondheim</b>	79754	18,4 %	20,3 %	7,22 %	16,3 %	37,8 %
<b>Bodø</b>	20673	13,2 %	19,2 %	12,35 %	10,6 %	44,6 %
<b>Tromsø</b>	30041	14,2 %	20,2 %	8,89 %	11,0 %	45,7 %

Oslo er den byen i landet som har den høyeste andelen av befolkningen med høyere utdanning. I 2000 var det 35,9 prosent av befolkningen i Oslo over 16 år som hadde utdanning på universitets og høyskolenivå.<sup>39</sup> Andre byer i landet med en andel over 25 prosent er vist i tabellen under.

<sup>38</sup> Undersøkelsen er referert i Bergens Tidende 19.8.2002, og er utført av Salgs- og markedsinstituttet, og omfatter 500 ledere i bergensbedrifter.

<sup>39</sup> Kilde: SSB

Tabell 9. Andel av personer over 16 år med utdanning på universitet eller høyskolenivå.

By	Andel i prosent
Oslo	35,9
Kongsberg	26,5
Stavanger	28,8
Bergen	28,3
Leikanger	30,8
Sogndal	25,4
Førde	26,6
Molde	25,6
Volda	25,9
Trondheim	29,1
Bodø	25,6
Tromsø	28,8

Flere av disse stedene kan imidlertid utelukkes som lokalisering for en institusjon av Konkurransetilsynets størrelse ut fra kriterier så som den *absolutte* størrelsen på arbeidsmarkedet samt service- og kulturtilbud osv. Hvis vi videre legger til grunn at en viktig forutsetning for å rekruttere kompetent arbeidskraft på kort og lang sikt er tilstedeværelse eller nærhet til universitet/høyskole med utdanningskapasitet innenfor *både* de juridiske og økonomiske fagområder, står vi igjen med Bergen og Tromsø som aktuelle lokaliseringalternativ utenfor Oslo. I den videre beskrivelsen vil vi først og fremst konsentrere oss om disse to byene.

**Tromsø** er Nord-Norges største by med 60 524 innbyggere per 31.12.01. Totalt antall sysselsatte i 2000 var 30 041 fordelt bl.a. med 45,7% i offentlig tjenesteyting<sup>40</sup>, 20,2% i varehandel, hotell og restaurant og 11% av arbeidsstyrken i finans, forsikring, eiendom og forretningsmessig tjenesteyting. Foruten administrasjonen i Troms fylkeskommune og Fylkesmannen, har Tromsø større offentlige arbeidsplasser som f.eks. Norsk Polarinstitut, Universitetet, Universitetssykehuset i Nord-Norge og Høgskolen i Tromsø.

*Det juridiske fakultet* ved Universitetet i Tromsø (UiTø) ble opprettet i 1987, og er det yngste fakultetet ved Universitetet i Tromsø. Studiet har vært lukket siden 1990. Ved Det juridiske fakultet drives forskning innenfor privat og offentlig rett, bl.a. i formuerett, barnerett, trygderett, strafferett, prosess,

<sup>40</sup> Offentlig administrasjon, helse- og sosialtjenester, undervisning og forsvar.

arverett og rettsfilosofi. Spesielle satsningsområder er same- og urbefolkningsrett, miljørett i nordområdene og fiskerirett. Fakultetet har rett til å tildele gradene cand.jur. og dr.juris. Fakultetet har imidlertid slitt med rekruttering til vitenskapelige stillinger, bl. a. har fakultetet ikke hatt noen fast ansatt i professorstilling perioden 1998 – 2001. I 2001 hadde det juridiske fakultet 22 vitenskapelige og 10 administrative stillinger. Fakultetet hadde ca 500 studenter våren 2001, og uteksaminerer årlig ca. 40-45 kandidater med graden cand. jur. I 2001 ble imidlertid 55 kandidater uteksaminert fra fakultetet.<sup>41</sup>

Det er også mulig å studere *samfunnsøkonomi* fram til og med doktorgrad ved Universitetet i Tromsø. Institutt for økonomi er av praktiske årsaker lagt til Norges fiskerihøgskole (NFH), og instituttet har ca. 10 fast vitenskapelig ansatte. Studietilbudet i samfunnsøkonomi omfatter grunnfag, mellomfag og hovedfag, og for tiden tas det opp 5 studenter per. år til hovedfagsstudiet. Samfunnsøkonomi inngår også i studiene til fiskerikandidat og landbruksstudiet. I 2000 tok to kandidater graden cand. polit. i samfunnsøkonomi ved Norges fiskerihøgskole.<sup>42</sup> Videre tilbyr Handelshøyskolen BI, Tromsø utdanning innenfor økonomi/administrasjon, markedsføring og ledelse.

**Bergen** kommune hadde 233 291 innbygger per 31.12.01. Totalt antall sysselsatte i 2000 var 120 135 fordelt bl.a. med 37,2% i offentlig tjenesteyting<sup>43</sup>, 19% i varehandel, hotell og restaurant og 15,4% av arbeidsstyrken i finans, forsikring, eiendom og forretningsmessig tjenesteyting.

Det Juridiske Fakultet ved Universitetet i Bergen står, sammen med universitetene i Oslo og Tromsø, for Norges profesjonsutdanning innenfor juridiske fag. Fakultetet har ca. 40 vitenskapelig ansatte (44 i 2000) og har et samlet studentantall på 2 237. 192 kandidater avla cand. jur. eksamen i 2000. Det juridiske fakultet har også ansvaret for undervisning og eksamen i offentlig rett grunnfag og mellomfag. Studiet i disse fagene er åpne. Fakultetet har utviklet en betydelig forskningskompetanse innen de fleste emner og fagområder som inngår i det juridiske profesjonstudiet cand. jur., men tilbyr per i dag ikke undervisning i *konkurranserett* som et eget fag. Det er likevel ekspertise ved fakultetet på viktige område av konkurranseretten, og fakultetet

---

<sup>41</sup> UiTø, Det Juridiske fakultetet: Årsmelding 2001

<sup>42</sup> UiT, Norges fiskerihøgskole: Årsmelding 2000.

<sup>43</sup> Offentlig administrasjon, helse- og sosialtjenester, undervisning og forsvar.

har i dag landets fremste ekspertise på reglene om offentlige innkjøp (procurement law).<sup>44</sup>

Innenfor økonomi er det flere institusjoner i Bergen som er relevante i forhold til tilsynets behov, både i forhold til utdanning men også i forhold til forskning og utredning. Institutt for økonomi ved UiB tilbyr grunnfag, mellomfag, storfag, hovedfag og doktorgrad innenfor samfunnsøkonomi. I 2001 avla 156 kandidater cand. polit-graden ved instituttet. Instituttet har ca. 30 vitenskapelige ansatte. Viktige forskningsområder er bl.a. arbeidsmarkedet, næringsøkonomi, organisasjonsteori m.m. Andre institutter ved det samfunnsvitenskapelige fakultet med et utdanningstilbud som kan være relevant for tilsynets behov er Administrasjon og organisasjonsvitenskap, Sammenlignende politikk og Informasjonsvitenskap.

Norges Handelshøyskole er landets ledende vitenskapelige høyskole innen økonomisk-administrative fag. NHHs viktigste studietilbud er det fireårige siviløkonomstudiet. Høyere avdelings studium er en toårig økonomisk-administrativ spesialistutdanning som primært bygger på fullført 1. og 2. avdeling i siviløkonomstudiet. Høyere avdeling kvalifiserer for konsulent-, utrednings- og administrative oppgaver på høyt nivå i næringslivet og i offentlig forvaltning, og utgjør samtidig opptaksgrunlaget til doktorgradsprogrammet høyskolen. Høyere revisorstudium (HRS) er et helhetlig profesjonsstudium ved NHH. HRS består av fag som er relevante for revisoryrket. Hovedfagene er revisjon og regnskap. I tillegg kommer de juridiske fag som skatterett og rettslære. Det kan også pekes på at Norges Handelshøyskole har lange tradisjoner innen etter- og videreutdanning, og Programmet Master in International Business (MIB) som ble etablert i 1986.

Norges Handelshøyskole samarbeider nært med stiftelsen Administrativt forskningsfond (AFF) og Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF). SNF har som formål å drive oppdragsforskning innenfor økonomi, administrasjon og tilhørende fagområder. SNF har også et tett samarbeid med fagmiljøene ved Universitet i Bergen (UiB). Konkurransetilsynet har hyppig faglig kontakt med fagmiljøene ved NHH og SNF.

AFF er kanskje først og fremst kjent for sine åpne program på Solstrand, men har størst aktivitet knyttet til utvikling av organisasjoner. Dette innebærer samarbeid med virksomheter om kompetanse- og utviklingsutvikling, samt endringsprosesser spesielt utviklet for den enkelte virksomhet. Eksempler på

---

<sup>44</sup> Reglene om offentlige og halvoffentlige innkjøp (f.eks. til petroleumsvirksomheten) er en konkurranserettslig regulering som også er omfatta av EU/EØS-reglene om konkurranse.

denne typen prosjekter kan være lederutvikling, teamutvikling, strategiutvikling, styre-utvikling og coaching/rådgiving.

Handelshøyskolen BI har også en avdeling i Bergen. Denne er den største av de regionale Høyskolene utenfor Oslo regionen, med ca 1300 heltidsstudenter og ca 500 deltidsstudenter. I tillegg er BI tungt inne i markedet for etter- og videreutdanning.

Man kan kanskje hevde at rekruttering av personer med juridisk bakgrunn ikke burde være et vesentlig problem i de andre store byene med universitet/høyskole, selv om det ikke finnes et selvstendig utdanningstilbud på dette området.<sup>45</sup> Vi vil derfor også se på utdanningstilbudet innenfor de økonomiske fagområdene i andre byer som Kristiansand, Stavanger, Trondheim og Bodø.

**Høgskolen i Agder (HiA)** er med sine ca 6900 studenter og 840 ansatte en av de største høgre utdannings- institusjoner i Norge. HiA ble etablert i 1994 etter sammenslåing av 6 høgskoler i Kristiansand, Grimstad og Arendal. Høgskolen er et studietilbud innen økonomi- og ledelse, teknologi og ingeniørfag, humanistiske fag, matematikk, sykepleie, lærerutdanning, musikk, kunstoffag mm. Avdeling for økonomi- og samfunnsfag tilbyr studier, og har ansvar for forskning og formidling innenfor samfunns- og bedriftsøkonomi, organisasjonsteori, statsvitenskap, sosialt arbeid, utviklingsproblematikk og informasjonsvitenskap. Instituttet for økonomi ved avdelingen har bortimot 40 faglige ansatte, deriblant 6 professorer i økonomi. Det tilbys siviløkonomutdanning, samt studier som leder til bachelorgrad i revisjon samt økonomi og administrasjon.

Høgskolen i **Stavanger (HiS)** tilbyr blant annet høyere utdanning innenfor teknisk-naturvitenskapelige fag samt økonomi-, kultur- og samfunnsfag. HiS tilbyr to- og tre-årige studier i økonomisk-administrative fag, der det tre-årige studiet gir bachelorgrad. Også BI Stavanger tilbyr studier innenfor økonomi, markedsføring og ledelse. Ved høyskolen har det de siste årene blitt bygget opp et forskningsmiljø relatert til petroleumsøkonomi.

Norges teknisk - naturvitenskapelige universitet (NTNU) i **Trondheim** har en teknologisk og naturvitenskapelig hovedprofil, men har også et fagtilbud i medisin, samfunnsvitenskap, humaniora og kunstoffag. Institutt for samfunnsøkonomi tilbyr studier fram til og med doktorgrad. Den forskningsmessige hovedtyngden ved instituttet er kommunal/offentlig økonomi med vekt på studier av offentlig ressursbruk og beslutningsprosesser, og arbeidsmarkeds-

---

<sup>45</sup> F.eks. ble Domstoladministrasjonen lagt til Trondheim.

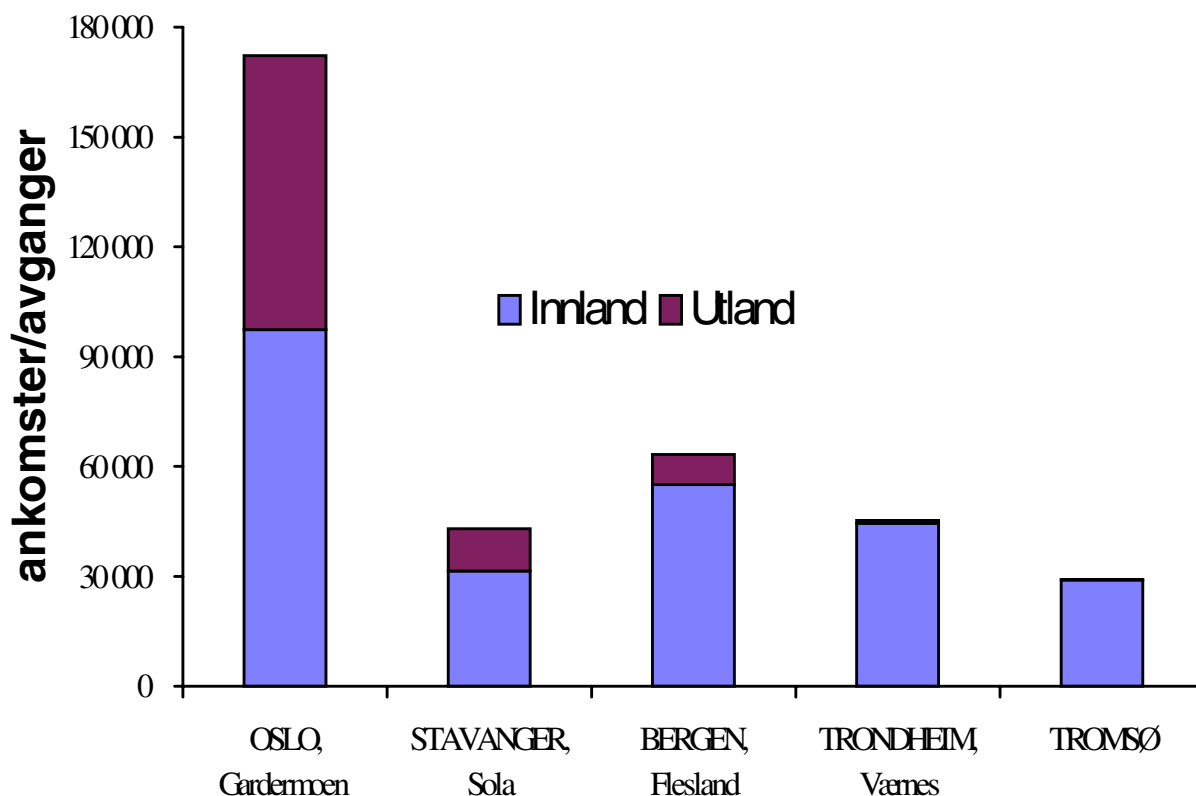
økonomi med vekt på lønnsdannelse i privat og offentlig sektor. Det foregår også forskning innenfor felter som økonomisk vekst, miljø- og ressursøkonomi, utviklingsøkonomi, finansmarkeder og utdanningsøkonomi.

Høgskolen i Sør-Trøndelag (HIST) har en avdeling for økonomisk-administrativ utdanning. Høgskolekandidatstudiet i økonomi og administrasjon ble fra høsten 2000 lagt om til et 3-årig bachelorstudium med spesialiseringsretninger i 3. studieår. Studietilbudet består av ettårig studium i helse- og sosialadministrasjon, treårige bachelorstudium i økonomi og administrasjon og i revisjon. Av studier på høyere grad tilbyr HIST bl. a. Master of Public Administration, i samarbeid med Handelshøyskolen i København samt Master of Science i økonomisk – administrative fag. Begge mastergradsprogrammene er toårige. I 1998 ble det uteksaminert 155 kandidater ved avdeling for økonomisk og administrativ utdanning.

**Handelshøgskolen i Bodø (HHB)** er den største avdelingen ved Høgskolen i Bodø med ca. 50 fagansatte, 7 administrativt ansatte samt 7 stipendiatstillinger. HHB tilbyr studier innen bedriftsøkonomiske fag fra grunnivå til og med doktorgradsnivå, samt informasjonsteknologi på grunnivå. Siviløkonomstudiet ved HHB gir rett til tittelen siviløkonom.

## 7.2 Kommunikasjon.

I forhold til kunnskapsintensive virksomheter kan vi f.eks. i Statstjänstemannaförbundet (2000) lese at spesialistmyndigheter som er avhengig av et omfattende nasjonalt kontaktnettverk ”behöver finnas på en ort med centralt läge och goda kommunikationer”(side 5). Lokaliseringsstedet må altså ha flyplass eller nærhet til flyplass, jf. kontaktbehovet med næringsaktører og forvaltning. Økt internasjonal orientering kan også gi visse føringer. Kanskje er det i noen tilfeller viktigere å være i nærheten av en flyplass med internasjonale forbindelser enn tidligere. For Konkurransetilsynets vedkommende må vi anta at dette er et relevant forhold. Direkte togforbindelse til Oslo kan være et fordelaktig supplement. Figuren under viser ankomster/-avganger ved de største flyplassene i Norge.



Figur 2. Ankomster/avganger med rutefly fra største flyplasser i Norge 2001 (Kilde: Luftfartsverket)

Fra **Tromsø Lufthavn** går det flyruter til alle større norske byer, inkludert Svalbard. I tillegg anløper hurtigruten Bergen – Kirkenes Tromsø havn både på nord- og sørgående tur. Tromsø har hurtigbåtforbindelse sørover til Finnsnes og Harstad, og nordover til Skjerøy, Vikran og Tennskjær. Det er bussavganger til Alta, Karlsøy, Lyngen, Storfjord, Balsfjord og Narvik. Buss til Narvik korresponderer med tog derfra til det svenske jernbanenettet. Lufthavnen og universitetsområdet i Breivika på nordøstsiden av Tromsøya er knyttet til bysenteret ved veitunneler.

**Bodø** er et trafikkmessig knutepunkt for Nordland. Nordlandsbanen har sitt endepunkt i Bodø. Via Bodø lufthavn er det tilknytning til stamflyrutenettet. I tillegg til gode bussforbindelser, går de viktigste person- og godsruiter langs kysten innom byen, så som hurtigruten foruten regionale hurtigbåtforbindelser og lokale båtruter.

**Trondheim** er også et kommunikasjonsmessig knutepunkt med gode forbindelser til distriktene omkring, resten av landsdelen og landet for øvrig, samt til utlandet. Jernbane knytter Trondheim via Dovrebanen og Rørosbanen til Østlandet og Oslo, mens Nordlandsbanen er forbindelsen nordover til Bodø. Meråkerbanen fra Stjørdal til Storlien gir forbindelse til det svenske jernbanenettet. Trondheim anløpes av Hurtigruten Bergen – Kirkenes både på nordgående og sørgående tur. Det finnes dessuten hurtigbåtforbindelse med Leksvik, Rissa, Brekstad, øyene Storfosna, Hitra, Frøya og Smøla og Kristiansund. Trondheim lufthavn Værnes ligger i Stjørdal, 37 km øst for Trondheim med hovedforbindelse mellom Trondheim og Sør- og Nord-Norge og lokalforbindelse til Vestlandet og Nordland.

Også **Bergen** har gode kommunikasjoner både med resten av landet og med utlandet.<sup>46</sup> Figuren over viser at Flesland er nest størst totalt og på innenlandsk trafikk. De innenlandske flyforbindelsene er meget gode, og det er direkte fly til de fleste større byene. Det er også flere direkte ruter til utlandet f. eks. København, London og Amsterdam. Bergen har også gode togforbindelser til og fra Oslo, både natt og dag. Det er internasjonale fergeruter fra Bergen direkte til Danmark og Storbritannia hele året, om sommeren er det også fergeforbindelse til Færøyene og Island. Fra Bergen havn går det hurtigbåtruter sørover til Sunnhordland, Haugesund og Stavanger og nordover til Sogn og Fjordane. Bergen er også snuhavn for hurtigruten.

**Stavanger** er som de andre store byene et betydelig trafikkknutepunkt. Her ender Sørlandsbanen med forbindelse til Oslo via bl.a. Kristiansand. Herfra går også en rekke båtforbindelser nordover til Ryfylke og Haugesundshalvøya samt til Sunnhordland og Bergen. Videre går det bilferger og lokalbåtruter til øyene i Boknafjorden og Ryfylke. Havnen har stor innenriks- og utenrikstrafikk, bl.a. bilferge til Newcastle. Stavanger lufthavn, Sola regnes som Norges viktigste internasjonale flyplass etter hovedflyplassen, og landets fjerde viktigste på innenlands transport.

For **Kristiansand**<sup>47</sup> opprettholdes kommunikasjonsmessig tilknytning med resten av landet via Kjevik Lufthavn, jernbane og ekspressbusser. Togtiden til Oslo er 3-4 timer, mens flytiden er en knapp halvtime. Det er ca 5 togavganger daglig hver vei både til Oslo og Stavanger, og det er flyavganger både til og fra Oslo, Bergen, Stavanger, Amsterdam og København. Det er daglig ekspressbussforbindelse mellom Kristiansand og Oslo og Kristiansand og Stavanger, samt 3-4 ganger daglig mellom Kristiansand og Sarpsborg via

---

<sup>46</sup> Bergen kommunes hjemmesider.

<sup>47</sup> Kilde: <http://www.krkom.no/info/transp.htm>



Horten/Moss. Lokalt har Kristiansand som de andre byene et godt utbygd kollektivnett. Også til de nærmeste tettstedene og byen er det hyppige bussforbindelser. Kristiansand har videre båtforbindelse til Danmark, Gøteborg og Newcastle.

### 7.3 Servicetilbud.

I Statskonsult (1998) pekes det på boligmarkedet, serviceinstitusjoner, skole- og barnehagetilbud, må være godt utbygd for at en lokalisering skal kunne ta i mot en ny arbeidsplass med over 100 ansatte. Dette er også en forutsetning for rekruttering av kompetent arbeidskraft utenfor tilflyttingsstedet. Verken Bergen, Tromsø, eller for den del noen andre av de byene som vi listet opp i Tabell 9, burde stille vesentlig dårligere enn Oslo i forhold til servicetilbud.

### 7.4 Sammenfattende vurdering

Alle de største byene i Norge må sies å ha et rimelig stort og variert arbeidsmarked, og en så høy andel av befolkningen med utdanning fra universitet/høyskole, at de skulle tilfredsstillere kravene om *godt utbygd arbeidsmarked*. Men det er åpenbart store forskjeller mellom byene i absolutt størrelse på arbeidsmarked og utdanningskapasitet. Videre må det antas at de fleste større byene i Norge tilfredsstiller kravene et *godt utbygd servicetilbud* i forhold til boligmarked, serviceinstitusjoner, skole- og barnehage. Dette gjelder for så vidt også *kommunikasjonsmessige forbindelser*, selv om det her er til dels store forskjeller mellom byene, ikke minst i forhold til nasjonale og internasjonale flyforbindelser. De største byene har også et godt og variert kulturtilbud.

Ved flytting av statsinstitusjoner utenfor det sentrale østlandsområdet, må vi forvente at en stor andel av de ansatte ikke vil flytte med. For at utflytting av statsinstitusjoner som krever spesialisert kompetanse, og der en stor andel av de ansatte har høyere utdanning, skal bli vellykket, er det erfaringsmessig en stor fordel at det finnes utdanningsinstitusjoner på eller i nærhetene av tilflyttingsstedet med en utdanningskapasitet som dekker institusjonens behov. Statskontoret (1989) konkluderer på bakgrunn av svenske erfaringer med at det for statsinstitusjoner med en forsknings- og utviklingsvirksomhet er av stor betydning at det lokale universitet/høyskole har forsknings- og utdanningsvirksomhet innenfor nærliggende fagområder. Det vises til at i universitetsbyene Uppsala, Linköping og Umeå så kompletterer vanligvis myndighetene den forskningsvirksomhet som utføres ved universitetet. Også lokale undersøkelser bekrefter betydningen av lokalisering i nærheten av utdannings- og forskningsinstitusjoner.

I Konkurransetilsynet har over 60% av de ansatte høyere utdanning av høyere grad. Av disse er 57% økonomer mens 37% er jurister. Bare Bergen og Tromsø har et utdanningstilbud innenfor både jus og økonomi. Etter vår vurdering er det bare utdannings- og forskningsinstitusjonene i Bergen som har *et samlet utdanningstilbud*, og en faglig profil på utdanning og forskning innenfor de økonomiske og juridiske fagområdene, som matcher Konkurransetilsynets behov og virksomhet. Riktig nok tilbyr ikke Juridisk fakultet ved UiB p.t. undervisning i konkurranserett som et eget fag, men det er likevel ekspertise ved fakultetet på viktige område av konkurranseretten, og som gjør at det forholdsvis lett kan etableres et valgfag i konkurranserett.

I tillegg til matchende utdanningstilbud og forskningsmessig profil ved universitet og høyskole, kunne vi også ha gått nærmere inn på en vurdering av de ulike lokaliseringalternativenes komparative fortrinn relatert til de viktigste verdiskapingsklynger samt andre miljøer som har ledende kompetanse som er relevant i bedrifter og i annen offentlig forvaltning. Vi kunne f.eks. trukket frem at både Trondheim og Bergen har ledende kompetansemiljøer, ikke minst i finanssektoren. Selv om de ulike byene selvsagt har sine komparative fortrinn, er de også preget av et rimelig variert næringsliv, og etter vår oppfatning kan man heller ikke peke på noen spesielle egenskaper eller fortinn som bør være avgjørende for lokaliseringvalget, ut over de kriteriene som vi har benyttet over, bl.a. relatert til bredde i arbeidsmarkedet og tilstedeværelsen av universitet/høyskole. Utflytting av en statsinstitusjoner bidrar til å gi arbeidsmarkedet større bredde på tilflyttingsstedet, og etaten vil selvsagt utgjøre en rekrutterings- og kompetansekilde for eksisterende næringsliv, men svenske erfaringer tyder på at utflyttede statsinstitusjoner har hatt begrenset effekt på næringslivsutviklingen lokalt. Til en viss grad har vi sett at nyrekruttering har skjedd med utgangspunkt i personer med næringslivsbakgrunn. Slik sett kan tilstedeværelsen av f.eks. et sterkt kompetansemiljø i finanssektoren være av betydning, men langt fra avgjørende, siden tilsynets virksomhet omfatter alle deler av næringslivet.

## 8 SAMMENDRAG OG KONKLUSJON

Hva som er årsaken til flytting av en statsinstitusjon, og hva en i neste omgang oppnår av effekter gjennom denne prosessen og etterpå i den nye lokaliteten, vil variere fra gang til gang - ut fra egenskaper ved fraflyttingsstedet og tilflyttingsstedet og hvilken type institusjon det vedrører (Rusten, 1990). I den første delen rapporten har vi sett på teoretisk bakgrunn, erfaringsbakgrunn samt andre forhold som inngår i en vurdering av en eventuell flytting av Konkurransetilsynet.

Den politiske hovedmålsettingen som i sin tid lå til grunn for å flytte ut statsinstitusjoner fra Oslo, var ut fra et distriktsutbyggingssynspunkt å skape økt virksomhet og en differensiering av næringsgrunnlaget andre steder i landet. Dessuten var hensikten å minske pressproblemene for Oslo sitt vedkommende. Svært få statsinstitusjoner ble imidlertid flyttet til steder med typiske fraflyttingsproblemer. Selv om institusjonene var med på å skape økt virksomhet der de kom, og gjerne tilførte en annen type næringsvirksomhet enn det næringsgrunnlaget tradisjonelt besto av, skjedde det ikke på steder der behovet var størst. I forhold til pressproblemer i Oslo, kan ikke utflyttingen av statsinstitusjoner sies å ha gjort noe fra eller til i forhold til dette. For det første er det samlet sett et svært beskjedent antall statlige arbeidsplasser som har blitt flyttet ut av Oslo. Riktignok har det blitt frigjort noe kontorlokaler. Det forhold at flertallet av de ansatte heller ikke flyttet med kan også sies å ha lettet presset på arbeidsmarkedet i Oslo noe, men samlet sett må slike effekter karakteriseres som svært beskjedne.

På den annen side kan man si at skeptikernes spådommer heller ikke slo til. De utflyttede institusjonene har vist seg å fungere effektivt i sin nye lokalisering, uten vesentlige problemer med å rekruttere ny arbeidskraft. Ofte har institusjonen blitt revitalisert og oppfattes å fungere *mer* effektivt enn før – selv om man her skal være forsiktig med å trekke konklusjoner all den tid relokaliseringen var knyttet til en del organisatoriske grep som ville vært nødvendige flytting eller ikke flytting. En slik kontrafaktisk analyse blir også vanskelig gjort av at flyttingen også var koblet til økte ressurser.

Kontaktene med sentralmyndighetene endret gjerne karakter – de raske møtene på kort varsel ble ikke lenger mulig - men ikke slik at det påvirket institusjonens funksjonalitet i forhold til sine oppgaver. Betydningen av fysisk nærhet til sentralmyndigheter og andre institusjoner ble også redusert over tid med utviklingen av IKT. Det skal imidlertid ikke underslås at spådommer med hensyn til økte reisekostnader har slått til. Dette er en naturlig konsekvens av at Oslo er et kommunikasjonsmessig ”nav” som alle som befinner seg langs ”ekene” ofte må innom for å komme til et annet punkt i ”hjulet”. Endelig skal det heller ikke underslås at flytting er et dramatisk tiltak, med negative

konsekvenser for de ansatte. Hensynet til personalets ønsker taler i mot flytting i praktisk talt alle tilfeller. Her har politikken vært at hensynet til personalet - og andre flyttekostnader - må veises mot den samfunnsmessig fordel en utflytting ble antatt å gi.

Den første utflyttingsoffensiven var som kjent over i 1981. Regjeringen kom da til at hel utflytting av etablerte statsinstitusjoner burde tillegges mindre vekt. I St.meld. nr. 55 (1980-81) ble det uttrykt at de regionalpolitiske effektene som ble forutsatt av Stortinget, kunne oppnås gjennom desentralisering eller delutflytting av funksjoner ut fra fastsatte stillingstak, og en streng praksis ved lokalisering av eventuelle nye statsinstitusjoner.<sup>48</sup> Som vi har sett over, var heller ikke de eksemplene på utflyttinger som ble initiert på 80- og 90 tallet vi har sett på, resultatet av en utflyttingspolitikk som sådan.

Så kan da heller ikke verken Namsos, Tromsø, eller Ålesund sies å være lokaliseringer hvor *distriktpolitiske effekter* kan sies å ha hatt noen avgjørende betydning for lokaliseringsvalget. For plasseringen av Direktoratet for statens skogers vedkommende kan vi i Statskonsults rapport (Statskonsult, 1989) lese at ”Den indirekte distriktpolitiske effekten, eller ringvirkningene av etableringen, kan imidlertid antas å være større ved lokalisering på et større sted som allerede har forvaltnings- og skogfaglig kompetanse og miljø.” (side 13). Videre henvises det i rapporten til svenske undersøkelser som peker på at en viktig forutsetning for at utflyttede statlige institusjoner skal bli en ressurs i det regionale utviklingsarbeidet, er at stedet i utgangspunktet har et relevant faglig miljø og kompetanse. Bl.a. legges det stor vekt på nødvendigheten av nærhet til et høyskole/universitetsmiljø som dekker fagfeltet.

Hvis vi skal prøve å sammenfatte erfaringsgjennomgangen, kan vi kanskje si at IKT gjør at lokalisering fysisk nær institusjonens kontaktpunkter inn mot sentraladministrasjonen over tid har blir mindre viktig for lokaliseringsspørsmålet, mens koblinger til eksisterende fagmiljø og et godt rekrutteringsgrunnlag fortsatt er av stor betydning for valg av lokaliseringsalternativ. Videre er selvsagt gode kommunikasjonsmuligheter av stor betydning. Distriktpolitiske effekter synes ikke å ha blitt tillagt avgjørende betydning, noe som er naturlig fordi vi her har sett på institusjoner som i stor grad krever god tilgang på arbeidskraft med universitets-/høyskolebakgrunn, samt koblinger inn mot relaterte fagmiljø.

I den andre delen av rapporten har vi beskrevet Konkurransetilsynets virksomhet, og drøftet ulike konsekvenser som man kan forvente at en flytting vil ha. I tillegg til at en flytting selvsagt innebærer en stor belastning for de

---

<sup>48</sup> Vi kan videre merke oss at den uttrykte hovedhensikten med en slik endring i arbeidsopplegget, var å redusere de negative konsekvensene for de ansatte og deres familier.

ansatte og deres familier, om de nå velger å flytte med eller ikke, er et sentralt aspekt ved utflytting av statsinstitusjoner utenfor det sentrale Østlands-området at en stor del av de ansatte ventelig ikke vil flytte med. Dette medfører selvfølgelig et vesentlig tap av kompetanse, og understreker *betydningen av å gjøre et riktig lokaliseringsvalg*.

I rapporten har vi sett på hvilke krav som bør stilles til det sted der Konkurransetilsynet skal lokaliseres, dersom utflytting fra Oslo besluttes. Her bør et godt utbygd *arbeidsmarked*, gode *kommunikasjonsmuligheter* samt et godt utbygd *tjenestetilbud* være sentrale kriterier. På bakgrunn av svenske erfaringer konkluderer Statskontoret (1989) med at det for statsinstitusjoner med en forsknings- og utviklingsvirksomhet er av stor betydning at det lokale universitet/høyskole har forsknings- og utdanningsvirksomhet innenfor nærliggende fagområder. Dette har også vært et sentralt kriterium ved flere av de lokaliseringsvurderinger som Statskonsult har foretatt. For at utflytting av statsinstitusjoner der en stor andel av de ansatte har høyere utdanning, og der virksomheten krever spesialisert kompetanse, skal bli vellykket, er det altså en stor fordel at det også finnes utdannings- og forskningsinstitusjoner på eller i nærhetene av tilflyttingsstedet med en *faglig profil som matcher institusjonens behov*.

I Konkurransetilsynet har et stort flertall av de ansatte høyere utdanning, og over 60% av de ansatte har høyere utdanning av høyere grad. Dette er i det alt vesentligste økonomer og jurister. I tillegg til Oslo er det bare Bergen og Tromsø har et utdanningstilbud innenfor både jus og økonomi. Utenfor Oslo er de etter vår vurdering *kun* utdannings- og forskningsinstitusjonene i Bergen som har *et samlet utdanningstilbud*, og en *faglig profil* på utdanning og forskning innenfor de økonomiske og juridiske fagområdene, som matcher Konkurransetilsynets behov og virksomhet.

## 9 REFERANSER

- Fry, B. R., og R. F. Winters (1970): "The politics of redistribution," *The American Political Science Review*, **64**: 508-522.
- Goddard, J. B. (1975): *Office location in urban and regional development*. London: Oxford University Press.
- Græsdal, T., og T. Norheim (2002): "Hodeverk for styringsverk. Om organiseringen av Kystverket," Bergen: Universitetet i Bergen.
- Hansen, J. C., og T. Selstad (1999): *Regional omstilling: Stukturbestemt eller styrbar?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Isakson, G.-E. (1989): "Resultatlös omlokalisering," Åbo: Åbo Akademi.
- (1992): *Relocation of administration. Experiences in Finland, Norway and Sweden*. Department of Political Science, Åbo Academy Meddelanden från Ekonomisk-Statsvetenskapliga Fakulteten vid Åbo Akademi Ser. A: 370.
- Knudsen, N. S., og R. J. Langelo (1981): "Norsk Tipping A/S - Utflytting av en statsinstitusjon," Bergen: Norges Handelshøyskole.
- Lokaliseringsutvalget (1988): *Flyttevilligheten blant Oslo-bedrifter*. Lokaliseringsutvalget
- Moh, J. J. P. E. (1997): "Fra periferien til senteret - En studie av beslutningsprosessen som førte til flytting av Norsk Polarinstittutt fra Oslo til Tromsø," Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Norsk Polarinstittutt (1991): *Norsk polarinstittutt. Organisering, lokalisering og virksomhet*. Norsk Polarinstittutt
- Pedersen, U., G. Rusten, R. J. Brunstad, A. Hervik, F. Steen, og L. K. Brunstad (1992): *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av sentralisering*. SNF Rapport 11/92.
- Petterson, R. (1980): "Omlokalisering av statlig verksamhet. Effekter på arbeidsmarknaden i mottagande orter," Göteborg: Göteborgs Universitet.
- Rhodes, J., og A. Kan (1971): *Office Dispersal and Regional Policy*. Department of Applied Economics

Rusten, G. (1990): *Hvorfor omlokalisere hovedkontorer? En studie av hovedkontorflyttinger i Norge 1967-1987*. Bergen: Institutt for geografi. Norges Handelshøyskole og Universitetet i Bergen.

— (1991): *Regional utvikling*. SNF Rapport 5/91.

Statskonsult (1989): *Direktoratet for statens skoger. En vurdering av alternative lokaliseringalternativ for direktoratets hovedkontor*. Statskonsult Rapport 1989:20.

— (1991): *Konsekvenser ved eventuell flytting av Norsk Polarinstitut til Tromø*. Statskonsult Rapport 1991:14.

— (1998): *Den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene. Samordning og eventuelt utlokalisering*. Statskonsult Rapport 1998:14.

— (2001): *Statlige omorganiseringer og fornyelse av offentlig sektor*. Statskonsult Rapport 2001:16.

Statskontoret (1989): *Omlokalisering av statlig virksomhet. Utvärdering av utflyttingen på 70-tallet. Hovudrapport*. Statskontoret 1989: 8A.

— (1989b): *Omlokalisering av statlig virksomhet. Utvärdering av utflyttingen på 70-tallet. Sammanfatning*. Statskontoret 1989: 8B.

Statstjänstemannaförbundet (2000): *Omlokalisering av statliga myndigheter. Erfarenheter, Konsekvenser - Möjligheter*. Statstjänstemannaförbundet Rapport utarbeidet på oppdrag av Statstjänstemannaförbundet

Sætren, H. (1983): *Iverksetting av offentlig politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Universitetet i Tromsø (1990): *Norsk polarforskning og flytting av Norsk Polarinstitut til Tromsø*. Universitetet i Tromsø Utredning avgitt 24.8.90

Aalbu, H., og Hildeng Hauge (1981): *Utflytting av en statsinstitusjon. Eksempelet Statens sprengstoffinspeksjon*. NIBR Rapport 1981:9.

Aalbu, H., og Ø. Imset (1983): *Utflytting av en statsinstitusjon. Konsekvenser for ansatte ved Norges geografiske oppmåling*. NIBR Rapport 1983:9.