

Förslag**1984/85: 13****Riksdagens revisorers förslag angående effektivitetsproblem vid utlokaliseringen av statliga civila myndigheter**

1984-12-13

*Till riksdagen***1 Sammanfattning**

Riksdagens revisorer har granskat ett antal från Stockholmsområdet utlokaliserade centrala myndigheter. Syftet med granskningen har varit att få belyst hur myndigheternas möjligheter att effektivt fullgöra sina uppgifter påverkats av omlokaliseringen.

Omlokaliseringen fick i vissa avseenden positiva effekter för myndigheternas verksamhet. Det har emellertid visat sig att många av de förutsedda problemen underskattats. Detta gäller såväl kostnadssidan som varaktigheten av problemen.

Revisorerna anser att de erfarenheter och synpunkter som framkommit genom granskningen skall beaktas i det fortsatta arbetet på decentralisering och eventuell omlokalisering av statlig verksamhet.

En sammanfattning av granskningsrapporten och remissutfallet lämnas i bilaga till denna skrivelse.

2 Genomförd granskning

En omfattande omlokalisering av statliga centrala myndigheter från Stockholmsområdet till ett antal orter ute i landet utfördes under tiden 1973–1982. Omlokaliseringarna grundade sig på två riksdagsbeslut från resp. år 1971 och 1973 (prop. 1971:29, InU 15, rskr 196; prop. 1973:55, InU 22, rskr 220). Utflyttningen från Stockholm berörde 43 myndigheter och omfattade drygt 10 000 tjänster. Antalet anställda (omräknat till heltidspersoner) uppgick år 1983 enligt statistiska centralbyråns statistik över statsanställda till närmare 10 600. Sammanlagt 16 orter fick ta emot de utlokaliserade myndigheterna.

Den av revisorerna genomförda granskningen har inriktats på utlokaliseringens inverkan på myndigheternas möjligheter att rationellt kunna sköta sina ålagda uppgifter. Den baserar sig på uppgifter från 15 myndigheter. Tre myndigheter, nämligen statens provningsanstalt (SP), statens löne-

och pensionsverk (SPV) och skogsvetenskapliga fakulteten (SF) vid Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), f.d. skogshögskolan, har ägnats en utförligare studie.

De kommunal- och regionalekonomiska effekterna av utlokaliseringarna har inte omfattats av granskningen.

I rapporten har framhållits att det vid många omlokaliserade myndigheter uppstod ett slags "nytänkande" som stimulerat arbetet. Till denna positiva psykologiska miljö medverkade de många, mestadels unga nyanställda, liksom att man arbetar i ändamålsenliga förvaltningshus, laboratoriebyggnader etc. Många av de problem som var förknippade med utlokaliseringen visade sig emellertid ha underskattats. Detta gäller såväl kostnadskonsekvenserna som problemens varaktighet.

De nya lokalerna och den oftast nya utrustningen innebar i de flesta fall väsentliga förbättringar för de utflyttade myndigheterna. De stora investeringarna i byggnader och utrustning medförde dock att myndigheterna fick väsentligt ökade kapital- och hyreskostnader. Anmärkas bör emellertid att denna förnyelse varit nödvändig för några av myndigheterna även om de stannat kvar i Stockholmsregionen. Förhållandet att praktiskt taget all utrustning förnyades vid omlokaliseringstillfället har fört med sig att en stor del av den också måste ersättas under de närmaste åren.

För de flesta typer av tjänster har de utlokaliserade myndigheterna just nu inga påtagliga rekryteringsproblem. Möjligheterna att rekrytera viss, kvalificerad personal är däremot ofta sämre på de nya orterna än de var i Stockholm.

Att upprätta nya och behålla gamla kontakter har försvårats efter utlokaliseringen. Några myndigheter förlades till orter långt bort från samarbetspartner och kunder. Andra myndigheter fick en geografiskt ogynnsam placering i förhållande till sin regionala och lokala organisation. De för de utlokaliserade myndigheterna så betydelsefulla kontakterna med bl.a. myndigheter och topporganisationer i Stockholm har blivit svårare att upprätthålla efter utlokaliseringen. Myndigheternas utlokalisering till nya orter har inneburit antingen förlorade kontakter eller höjda resekostnader.

Beträffande den skogsvetenskapliga fakulteten vid Sveriges lantbruksuniversitet visar granskningen att uppdelningen av f.d. skogshögskolans verksamhet på tre orter innebär betydande problem och ökade kostnader. Bland problemen märks svårigheten att upprätthålla samverkan mellan utbildning och forskning inom den egna fakulteten. För fakultetens Umeådel är det svårt att hålla tillräckliga kontakter med skilda samarbetspartner i södra och mellersta Sverige.

Utredningsresultatet gav anledning till följande två förslag i granskningsrapporten.

- De generella besparingskraven bör övergångsvis sättas lägre för myndigheter som genom omlokaliseringen fått sin verksamhet splittrad på flera orter.

- De resultat som framkommit genom denna granskning bör beaktas i det fortsatta arbetet med decentralisering och eventuell ny omlokalisering av statlig verksamhet.

3 Revisorernas överväganden

Regionalpolitikens mål kan sammanfattningsvis sägas vara att skapa förutsättningar för en balanserad befolkningsutveckling i landets olika delar och att ge människor tillgång till arbete, service och en god miljö oavsett var de bor i landet.

Som ett bland många medel att uppnå angivna mål genomfördes en omfattande omlokalisering av statliga centrala myndigheter från Stockholmsområdet till ett antal orter ute i landet. En utgångspunkt för det arbete som delegationen för lokalisering av statlig verksamhet bedrev var att de myndigheter som flyttade skulle fungera effektivt.

Då revisorerna enligt sin instruktion skall beakta grunderna för det administrativa arbetets organisation och funktioner har granskningen avsett att belysa de omlokaliserade myndigheternas möjligheter att effektivt fullgöra sina uppgifter på de nya orterna.

En samlad utvärdering av de kommunal- och regionalekonomiska effekterna har alltså inte gjorts vid den genomförda granskningen, då många av de grundläggande politiska värderingar som ligger bakom beslutet om omlokalisering svårligen låter sig översättas i ekonomiska termer.

Som en allmän bedömning vill revisorerna framhålla att omlokaliseringen vid många myndigheter tycks ha lett till ett ifrågasättande av etablerade organisationsformer och administrativa rutiner. Ett nytänkande kom till stånd som verkade utvecklande på myndigheternas verksamhet. Härtill bidrog i hög grad att många unga välutbildade tjänstemän nyanställdes samt att man erhöll nya ändamålsenliga förvaltningshus, laboratoriebyggnader och maskinutrustningar.

Många av de problem som var förknippade med utlokaliseringen visade sig emellertid ha underskattats. Detta gäller såväl kostnadssidan som varaktigheten av problemen. Enligt revisorernas mening kan iakttagna svårigheter i många fall hänföras till det förhållandet att hela myndigheter överflyttades till en ny miljö eller splittrades. Verksamheten gavs härigenom inte möjlighet att på ett naturligt sätt successivt växa in i sin nya miljö.

Statens provningsanstalt utgör exempel på en uppdragsmyndighet som vid omlokaliseringen från Stockholm till Borås fick starta med att bygga upp en ny kundkrets. Omställningsprocessen blev ekonomiskt smärtsam. Till detta bidrog även att myndigheten erhöll en utrustning som till vissa delar var för avancerad för verksamheten i den nya kundmiljön.

Även av remissvaret från statens väg- och trafikinstitut framgår att

anpassningen på den nya lokaliseringssorten var förenad med stora ekonomiska problem. Härtill bidrog i inte ringa utsträckning de höga kostnaderna för de nya lokalerna.

Skogsvetenskapliga fakulteten är exempel på en myndighet som har samordningsproblem och som fått ökade kostnader som en följd av att verksamheten är splittrad. Beträffande de samlade konsekvenserna av splittrad verksamhet och de generella besparingskraven önskar revisorerna peka på följande problem som redovisats såväl i remissvaret från Sveriges lantbruksuniversitet som vid revisorernas besök på skogsvetenskapliga fakulteten. Verksamheten vid fakulteten har blivit mer känslig för resursförändringar. Detta hänger samman med att forskningen på en ort för att bli effektiv kräver en viss minsta mängd personal och andra resurser. Underskrids denna mängd blir den marginella negativa effekten av en resursminskning mycket stor.

Revisorerna vill framhålla att riksdagens uttalande år 1982 (AU 1980/81:23, rskr 233) att det knappast är lämpligt att initiera en ny stor lokaliseringssomgång på riksplanet har bekräftats genom granskningens resultat. Om man vill uppnå en geografiskt jämnare fördelning av förvaltningen är det enligt revisorernas mening viktigt att pröva andra vägar. En väg är att decentralisera funktioner och verksamheter vid existerande myndigheter. En annan väg är att ta till vara den större handlingsfrihet som finns inför lokaliseringsbeslut om nya verksamheter. Ett aktivt förändringsarbete efter dessa riktlinjer bör medverka till att stora och kostsamma omställningsproblem undviks och att berörda verksamheter ges möjlighet att på ett naturligt sätt växa in i miljö och arbetsuppgifter. Effektiviteten kan därigenom främjas. Möjligheterna att decentralisera statlig verksamhet övervägs för närvarande inom civildepartementet av en arbetsgrupp.

Revisorerna tar i det följande upp vissa i granskningsrapporten redovisade mera avgränsade problem, som med olika styrka iakttagits vid ett flertal myndigheter, och som bör beaktas i det vidare arbetet på omstrukturering och eventuell omlokalisering av statlig verksamhet. De åsyftade problemen återfinns främst inom det personaladministrativa området och inom områdena samverkan och kontaktverksamhet.

I granskningsrapporten framhålls att möjligheterna att rekrytera viss kvalificerad personal i *nyckelbefattningar* ofta kan vara sämre på de nya orterna än i Stockholmsområdet. Detta förhållande bekräftades även vid revisorernas besök i Kopparbergs län i juni 1984. En i revisorernas enkät ofta nämnd orsak till högutbildades ovilja att flytta till en utlokaliserad myndighet är att den i regel likaså högutbildade makan/maken har svårt att få arbete på den nya orten.

Några remissmyndigheter tar upp problem som sammanhänger med *den föryngring av personalen* som skedde vid utlokaliseringen. Ledighet av familjeskäl har sålunda ökat betydligt. Att ersätta detta personalbortfall

med konsultinsatser eller tillfälliga anställningar kan vara svårt när samtidigt ålagda besparingskrav skall uppfyllas.

Personalens låga medelålder medför vidare få pensionsavgångar och låg personalomsättning. Till en låg personalomsättning bidrar också en mindre ords begränsade arbetsmarknad. Den låga personalomsättningen kan medföra svårigheter om ålagda besparingskrav framtvingar en neddragning av verksamheten. Har dessutom kommunen byggt ut infrastrukturen för att tillmötesgå krav från omlokaliserad verksamhet blir svårigheterna att genomföra en neddragning av verksamheten ännu mer påtaglig. Resultatet kan bli organisatoriska låsningar. Enligt revisorernas mening kan härigenom en i sig önskvärd anpassning av verksamheten till en lägre nivå kanske inte genomföras.

Av såväl granskningsrapporten som avgivna remissvar framgår att myndigheternas möjligheter att *samverka och hålla nära kontakt* med verksamheter av betydelse för de egna uppgifterna i vissa fall försvårats. Detta har bl. a. lett till att behovet av arbetsresor ökat väsentligt. Statens jordbruksnämnd anför att budgetåret 1982/83 var generaldirektören och cheferna för fackenheterna på resande fot under i genomsnitt 90 dagar. Detta innebär att närmare varannan arbetsdag tillbringades på annan plats än på tjänstestället. Svårigheterna är, framhåller nämnden, till stor del en konsekvens av att verksamheten i praktiken är splittrad på Jönköping och Stockholm.

När det gäller samordnings- och kontaktproblemen vill revisorerna särskilt peka på de granskningsresultat som framkommit vid skogsvetenskapliga fakulteten. I remissvaret från Sveriges lantbruksuniversitet har – liksom i granskningsrapporten – bl.a. följande problem framhållits som besvärande.

- Intern samverkan inom fakulteten är svår att upprätthålla.
- Kostnaderna för driften, lärarresor, dubbel utrustning, dubblering av vissa tjänster samt av gemensamma resurser såsom bibliotek, dataservice och administration blir höga för både utbildning och forskning.

Av granskningsrapporten framgår att resor till sammankomster hittills i mycket begränsad omfattning ersatts av telefonmöten som anses ha vissa nackdelar. I 1971 års proposition angående omlokalisering av statlig verksamhet gjordes den bedömningen att framtida, förbättrade kommunikationer, inte minst inom teleområdet, skulle kunna lösa de kommunikationsproblem som uppstår genom myndigheternas utlokalisering. Denna bedömning synes emellertid enligt revisorernas uppfattning ännu inte ha infriats. Ett bibehållande av vissa kontakter har fått betalas till priset av inte helt obetydliga rese- och tidskostnader.

Myndigheternas utlokalisering till nya orter har alltså i vissa avseenden inneburit bestående verksamhetsmässiga nackdelar. Dessa synes vara speciellt påtagliga vid splittrade verksamheter.

Med anledning av de olika svårigheter som redovisats ovan har i granskningsrapporten föreslagits att *de generella besparingskraven* övergångsvis

bör sättas lägre för myndigheter som genom omlokaliseringen fått sin verksamhet splittrad på flera orter.

Granskningsresultaten ger sammanfattningsvis anledning till följande överväganden och förslag.

Flertalet remissmyndigheter anser att förslaget i rapporten om lägre besparingskrav är lämpligt eftersom det generella besparingskravet ofta gör det svårt att komma till rätta med vissa av de påtalade nackdelarna. Revisorerna vill i denna fråga inskränka sig till att hänvisa till sitt förslag till riksdagen angående besparingsåtgärder i statsförvaltningen (Förs. 1982/83: 8). I förslaget anförde revisorerna att den generella besparingsmetoden borde ersättas av ett system med selektiva besparingsåtgärder i kombination med klara politiska ställningstaganden i prioriteringsfrågor.

Som framgår av budgetpropositionen 1984 bilaga 15 Civildepartementet pågår ett brett upplagt arbete som skall syfta till en förändring av statsförvaltningens organisation och arbetsformer. Anpassningar skall ske till ändrade ekonomiska förhållanden och till den tekniska utvecklingen. Avsikten är att ett samlat program för den offentliga sektorns utveckling inom vissa områden skall kunna färdigställas under loppet av år 1985. De resursproblem eller problem av mera strukturell art som påvisats vid vissa utlokaliserade myndigheter kan härvid komma att få speciella lösningar.

Revisorerna vill slutligen framhålla att många erfarenheter av omlokaliseringen inte låter sig generaliseras, då effekterna nära hänger samman med respektive myndighets speciella uppgifter och verksamhetsmiljö. Vill man närmare bedöma möjligheterna för eller effekterna av en omlokalisering måste analysen ofta göras verksamhet för verksamhet eller t.o.m. per ärendegrupp. Vissa av de ovan redovisade problemen tycks dock vara av mera generell karaktär.

Enligt såväl LO som SACO/SR visar revisorernas granskning att beslut om omlokaliseringar måste baseras på noggranna värderingar av för- och nackdelar. Revisorerna delar denna uppfattning och anser det därför vara angeläget att de erfarenheter som framkommit genom granskningen beaktas i det fortsatta arbetet på decentralisering och eventuell omlokalisering av statlig verksamhet. Även i framtida beslut om decentralisering och eventuell omlokalisering måste naturligtvis de kommunal- och regional-ekonomiska konsekvenserna vägas in.

4 Hemställan

Revisorerna anser det angeläget att de erfarenheter av omlokaliseringen som framkommit genom granskningen tas till vara i det fortsatta arbetet på decentralisering och eventuell omlokalisering av statlig verksamhet.

På grund härav föreslås

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om effektivitetsproblem vid utlokaliseringen av statliga civila myndigheter.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Sture Palm (s), Allan Åkerlind (m), Bertil Jonasson (c), Ralf Lindström (s), Wiggo Komstedt (m), John Johnsson (s), Birgitta Rydle (m), Stig Josefsson (c), Wivi-Anne Radesjö (s), Margit Sandéhn (s), Anita Johansson (s) och Bengt Silfverstrand (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Rolf Jensen och revisionsdirektören Folke Marsh (föredragande).

På riksdagens revisorers vägnar

STURE PALM

Folke Marsh

1984-12-13

Sammanfattning av rapport 1983/84: 8 om effektivitetskonsekvenser av utlokaliseringen av statliga civila myndigheter och de remissyttrandanden som avgetts över den

1 Rapporten

En omfattande omlokalisering av statliga centrala myndigheter från Stockholmsområdet till ett antal orter ute i landet utfördes under tiden 1973–1982 med tyngdpunkten förlagd till åren 1975–1978. Omlokaliseringarna grundade sig på två riksdagsbeslut från respektive år 1971 och 1973. Utflyttningarna från Stockholm enligt dessa beslut berörde 43 myndigheter och omfattade drygt 10 000 tjänster. Det var 16 orter som fick ta emot de utlokaliserade myndigheterna.

Den av revisorerna genomförda granskningen avser utlokaliseringarnas inverkan på myndigheternas möjligheter att rationellt sköta sina ålagda uppgifter. Den baserar sig på uppgifter från 15 myndigheter. Tre myndigheter, nämligen statens provningsanstalt (SP), statens löne- och pensionsverk (SPV) och skogsvetenskapliga fakulteten (SF) vid Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), f.d. skogshögskolan, har ägnats en utförligare studie. Vissa befattningshavare vid dessa tre myndigheter tillställdes ett enkätformulär med frågor om utlokaliseringens effekter på myndigheterna.

De kommunal- och regionalekonomiska effekterna av utlokaliseringarna omfattas inte av granskningen.

Allmänt kan sägas att vid många omlokaliserade myndigheter uppstod ett slags "nytänkande" som stimulerat arbetet. Till denna positiva psykologiska miljö medverkade de många, mestadels unga nyanställda, liksom att man arbetar i ändamålsenliga förvaltningshus, laboratoriebyggnader etc. Många av de problem som var förknippade med utlokaliseringen visade sig emellertid ha underskattats. Detta gäller såväl kostnadssidan som varaktigheten av problemen.

De nya lokalerna och den oftast *nya utrustningen* innebar i de flesta fall väsentliga förbättringar för de utflyttade myndigheterna. De stora investeringarna i byggnader och utrustning medförde dock att myndigheterna fick väsentligt ökade kapital- och hyreskostnader. Förhållandet att praktiskt taget all utrustning förnyades vid omlokaliseringstillfället har fört med sig att en stor del av den också måste ersättas under de närmaste åren. Detta kommer att medföra en ökad finansiell belastning, särskilt för vissa uppdragsmyndigheter.

Åren närmast före utlokaliseringen präglades av en mycket stor *personalomsättning*. Endast en ringa del av den personal som fanns vid myndigheterna vid tiden för utlokaliseringsbeslutet följde med till den nya orten. Detta orsakade förlust av kunskaper och erfarenheter inom myndigheternas verksamhetsområden. Stora resurser fick läggas ned på att utbilda den nya personalen. Under de första åren efter utlokaliseringen minskade därför effektiviteten kraftigt.

För de flesta typer av tjänster har de utlokaliserade myndigheterna just nu inga påtagliga *rekryteringsproblem*. Möjligheterna att rekrytera viss, kvalificerad personal är däremot ofta sämre på de nya orterna än de var i Stockholm. En i enkäten ofta nämnd orsak till högutbildades ovilja att flytta till en utlokaliserad myndighet är att den i regel likaså högutbildade makan/maken har svårt att få arbete i den ort i vilken myndigheten är belägen.

Att upprätta och upprätthålla de *kontakter* som är önskvärda för en myndighets verksamhet har försvårats efter utlokaliseringen. Några myndigheter förlades till orter långt bort från samarbetspartner och kunder. Andra myndigheter fick en geografiskt ogynnsam placering i förhållande till sin regionala och lokala organisation.

De för de utlokaliserade myndigheterna så betydelsefulla kontakterna med myndigheter, topporganisationer osv. i Stockholm har blivit svårare att upprätthålla efter utlokaliseringen.

Resorna i tjänsten har för de utlokaliserade myndigheternas befattningshavare blivit ett större problem än tidigare, av två skäl. För det första har en ny, viktig grupp resor tillkommit – resorna till Stockholm. För det andra har resor till många andra orter blivit mer komplicerade än tidigare bl. a. genom att direktförbindelse ofta saknas.

Myndigheternas utlokalisering till nya orter har inneburit antingen förloerade kontakter eller ett ökat antal resor. Ett bibehållande av vissa kontakter har fått betalas till priset av inte helt obetydliga rese- och tidskostnader.

Några av de utlokaliserade myndigheterna lämnade övergångsvis eller på obestämd tid kvar *en enhet i Stockholm*. Det ansågs vara nödvändigt för verksamheten, men det kunde å andra sidan bli oekonomiskt.

Specialgranskningen har omfattat tre typer av myndigheter. Erfarenheten visar

att en myndighet med utpräglade administrativa, fortlöpande och återkommande göromål lättare kan anpassa sig på en ort utanför Storstockholm (exempel statens löne- och pensionsverk).

att för konkurrensutsatta uppdragsmyndigheter det vid en omlokalisering vanligen blir fråga om att åtminstone delvis byta kundkrets, en process som lätt blir ekonomiskt smärtsam (exempel statens provningsanstalt) samt

att myndigheter med vetenskaplig inriktning har få lämpliga lokalise-

ringsorter därför att dessa myndigheter är mycket beroende av närhet till en vetenskaplig miljö av samma art som den i vilken de verkar (exempel skogsvetenskapliga fakulteten).

Speciella iakttagelser gjordes vid *skogsvetenskapliga fakulteten*.

Uppdelningen av f.d. skogshögskolans verksamhet på tre orter har medfört betydande problem och ökade kostnader för verksamheten. Bland problemen märks svårigheten att upprätthålla samverkan mellan utbildning och forskning inom den egna fakulteten. För fakultetens Umeådel är det svårt att hålla tillräckliga kontakter med skilda samarbetspartner i södra och mellersta Sverige.

Sveriges lantbruksuniversitet (inkl. skogsvetenskapliga fakulteten) är i likhet med andra myndigheter ålagt krav på generella besparingar. För att SLU skall kunna spara utan att samtidigt inskränka sin verksamhet eller sänka kvaliteten på den, måste SLU utföra rationaliseringar. De rationaliseringar som skulle ge de effektivaste besparingarna kan emellertid inte göras av SLU på grund av att man är bunden av regionalpolitiska hänsynstaganden.

De utredningsresultat som i sammanfattning nyss redovisats gav anledning till följande *förslag*.

- De generella besparingskraven bör övergångsvis sättas lägre för myndigheter som genom omlokaliseringen fått sin verksamhet splittrad på flera orter.
- De resultat som framkommit genom denna granskning bör beaktas i det fortsatta arbetet med decentralisering och eventuellt ny omlokalisering av statlig verksamhet.

2 Remissyttrandena

Yttranden över rapporten (1983/84: 8) Effektivitetskonsekvenser av utlokaliseringen av statliga civila myndigheter har lämnats av statens väg- och trafikinstitut, statens jordbruksnämnd, statens provningsanstalt, domänenverket, statens löne- och pensionsverk, statens institut för personaladministration och personalutbildning, Sveriges lantbruksuniversitet, Centralorganisationen SACO/SR och Landsorganisationen i Sverige.

Bland dem som bereddes tillfälle att yttra sig över rapporten var Tjänstemännens centralorganisation som dock i en skrivelse meddelade att man avstod därifrån.

2.1 Allmänna synpunkter

I flertalet remissvar framhålls att den bild av utlokaliseringens konsekvenser som ges i rapporten i huvudsak är riktig. I yttrandena uppehåller man sig därför mest vid kompletterande upplysningar och kommentarer.

Landsorganisationen i Sverige (LO) har emellertid synpunkter på granskningsärendets ämnesavgränsning. LO erinrar om att beslutsfattarna vid tiden för utlokaliseringsbesluten var på det klara med att flertalet myndigheter skulle få vidkännas vissa nackdelar, som till stor del skulle vara av övergående natur. Dessa nackdelar förväntades dock komma att kompenseras av de positiva kommunal- och regionalekonomiska effekter som också förutsågs. Totalt sett väntade man att utlokaliseringarna skulle bli till gagn för samhällets utveckling.

Enligt LO:s uppfattning måste en utvärdering av utlokaliseringarnas effekter utgå från det bredare samhällsekonomiska betraktelsesätt som låg till grund för utlokaliseringen. LO anser därför att det fortsatta arbetet med decentralisering och eventuellt omlokalisering av statlig verksamhet bör grundas på en utvärdering av både de kommunal- och regionalekonomiska konsekvenserna och myndigheternas kostnads- och effektivitetsutveckling.

Centralorganisationen SACO/SR anser att rapporten visat att det behövs en mycket noggrann värdering av för- och nackdelar och ett mycket nära samarbete med de fackliga organisationerna inför beslut om omlokalisering av statliga myndigheter.

Statens institut för personaladministration och utbildning (SIPU) framhåller att den provkarta på hinder som utredningen redovisar har mer eller mindre nära samband med omlokaliseringarna. Under alla förhållanden speglar den svårigheter som möter myndigheter i förvandling.

2.2 Möjligheterna att behålla och rekrytera personal

I flera remissvar tas rekryterings- och anställningsproblem upp. *Statens provningsanstalt (SP)* påminner om att man inledningsvis hade ett stort rekryteringsbehov till anläggningen i Borås. I huvudsak kunde detta behov utan alltför stora svårigheter täckas genom rekrytering från västra och södra regionerna. När nu ca 6–8 år efter omlokaliseringen personalomsättningen ökar, är det i första hand personer med en speciell kompetens som lämnar organisationen. Ofta är SP starkt beroende av dessa personer och behöver snabbt få in nya personer med ungefär motsvarande kompetens. Det har visat sig vara svårt att lyckas med dessa rekryteringsfrågor. Många hinder, bl. a. lönemässiga, finns för att rekrytera kvalificerad personal till Borås. SP säger sig under de senaste åren fått erfara dessa problem och betonar dem därför starkt.

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) framhåller att rekryteringen till forskarutbildning vid skogsvetenskapliga fakulteten har varit och fortfarande är låg. Ett undantag utgör möjligheten att rekrytera jägmästare till forskarutbildning i de mera tillämpade och tekniskt inriktade ämnena i Umeå och Garpenberg. Anledningen till att de biologiskt inriktade ämnesområdena i Uppsala har fått svårare att rekrytera jägmästare till forskarut-

bildning är att utbildningen till jägmästare bedrivs huvudsakligen i Umeå och Garpenberg. Enligt SLU har den nära kontakten med Uppsala universitet samtidigt dock inneburit bättre förutsättningar att rekrytera naturvetare till forskarutbildning.

Centralorganisationen SACO/SR anser att en alltför begränsad lokal arbetsmarknad för de långtidsutbildade verkar hämmande på rekryteringsmöjligheterna. Problemen förstärks genom att makan/maken ofta också är långtidsutbildad och förvärvsarbetande.

Att det i rapporten angivna stora behovet av nyrekrytering vid utlokaliseringen i flera fall har skapat en sned ålderssammansättning bland de anställda betecknas av SACO/SR som en intressant iakttagelse. SACO/SR anser att denna omständighet i kombination med en i övrigt smal arbetsmarknad medför begränsade utvecklings- och karriärmöjligheter för de anställda i de utlokaliserade myndigheterna.

Statens jordbruksnämnd och *statens löne- och pensionsverk (SPV)* har tagit upp ett speciellt personalproblem som hänger samman med att de utlokaliserade myndigheterna har ung personal bland de många nyrekryterade och att många av dessa är kvinnor.

Sålunda innebar jordbruksnämndens flyttning till Jönköping att nämnden fick yngre personal, vilket i sin tur har medfört att ca 10% av de anställda (f.n. 16 personer) har varit och är graviditetslediga. Eftersom nämnden måste betala lön för dessa personer även under deras frånvaro medför detta antingen en avsevärd reduktion av arbetsstyrkan eller, i de fall vikarie måste förordnas, dubbla lönekostnader.

SPV nämner att den låga genomsnittsåldern hos verkets personal för med sig att det är vanligt med olika slag av frånvaro på grund av familjerskäl, t.ex. vård av sjuka barn. Detta skapar ett resursbortfall som inte sällan är svårersättligt genom de långa upplärningstider som ofta krävs. SPV säger att den unga personalen och den stora andelen kvinnor också har medfört ett oproportionellt stort antal ledigheter på grund av havandeskap. Detta utgör – speciellt i besparingstider – även ett besvärande ekonomiskt problem på grund av de uppkomna dubbla lönekostnaderna. Det vore enligt SPV:s mening inte orimligt om de statliga myndigheterna fick åtminstone viss kompensation för sådan frånvaro. Konsekvenserna blir annars, som i SPV:s fall, mycket besvärande.

SPV framhåller att den låga personalomsättningen, som är en följd av dels ung personal med få pensionsavgångar, dels den begränsade arbetsmarknaden i Sundsvall, skapar speciella problem vid den personalavveckling som i sin tur är en konsekvens av besparingskraven. Om verket inte hade flyttats, skulle dessa problem med all säkerhet ha varit mindre. Det vore enligt verkets mening önskvärt att statsmakterna beaktade detta speciella fenomen.

2.3 Möjligheterna till kontakter och resor i tjänsten

Statens jordbruksnämnd fäster uppmärksamheten på att kontakterna med Stockholm dominerar dess verksamhet. Nämnden framhåller att under budgetåret 1982/83 kostade dess tjänstemäns resor mellan Jönköping och Stockholm 480 000 kr., vilket utgör 71 % av nämndens hela kostnad för tjänstemännens resor (resande inspektörer ej medräknade). Generaldirektören och cheferna för fackenheterna var på resande fot i genomsnitt 90 dagar. Motsvarande siffra för de ställföreträdande cheferna på fackenheterna var 52 dagar.

Sveriges lantbruksuniversitet erinrar om de många lärarresorna mellan skogsvetenskapliga fakultetens tre orter (Umeå, Uppsala och Garpenberg) och de kostnader de åstadkommer.

2.4 Några exempel på uppdragsmyndigheters erfarenheter av utlokaliseringen

Statens väg- och trafikinstitut (VTI) instämmer i de slutsatser som dras i rapporten, med det tillägget att konkurrensutsatta myndigheter på 10–15 års sikt, efter det att verksamheten och organisationen anpassats efter en delvis ny kundkrets, blir relativt oberoende av lokaliseringssort. VTI:s erfarenhet är dock att den process som föregår denna anpassning är förknippad med stora ekonomiska problem. Politikernas kunskap om och förståelse för att problem i samband med en omlokalisering kräver mycket långsiktiga, främst ekonomiska, åtgärder är därför viktig, enligt VTI.

Statens provningsanstalt (SP) framhåller att omlokaliseringen har haft såväl positiva som negativa effekter. Det väsentliga för SP var de stora nyinvesteringar som gjordes i samband med omlokaliseringen. Dessa investeringar lade grunden för SP:s framtida verksamhet, oavsett valet av lokaliseringssort.

2.5 Skogsvetenskapliga fakultetens uppdelning på tre orter

Här avses den del av skogsvetenskapliga fakulteten som motsvarar den förutvarande skogshögskolan.

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) uppehåller sig i sitt remissvar bl. a. vid olägenheterna att ha verksamheten vid skogsvetenskapliga fakulteten splittrad på tre orter. Fakultetens verksamhet har därför blivit mer känslig för resursförändringar, hävdas i svaret. Forskning kräver, för att bli effektiv, en viss minsta mängd personal och andra resurser. Detta gäller för var och en av de tre orterna, vilket gör att man lätt får för små enheter. Härigenom blir den marginella effekten – positiv eller negativ – av resursförändringar mycket stor i organisationen.

I SLU:s yttrande sägs det vidare att splittringen på tre orter gör det

nödvändigt med dubblerad kompetens i vissa ämnen. Skogsforskningen är till sin natur tvärvetenskaplig. Erfarenheter har visat att man t.ex. inte bör försöka lösa ett skogstekniskt problem utan att samtidigt beakta de biologiska konsekvenserna. Vidare behöver tillämpade skogsämnen som t.ex. skogsskötsel stöd från mer grundläggande ämnen, i det aktuella fallet t.ex. växtfysiologi, marklära och växtekologi. Kompetens i matematik och statistik behövs som stöd för merparten av den forskning som bedrivs vid fakulteten. Härav följer att kompetens i t.ex. matematik och statistik måste finnas på alla tre lokaliseringssorterna.

SLU betonar att man kan skilja på den kompetens som skapar ny kunskap inom ett ämnesområde (huvudkompetens) och den som i första hand utnyttjas som stöd i annan verksamhet (stödkompetens). Ett ämne som har sin huvudkompetens på en ort kan behöva byggas ut med stödkompetens på de andra orterna. Detta leder till ökade kostnader för skogsvetenskapliga fakulteten.

2.6 Lättnader i de av regeringen anbefallda besparingskraven

Några remissmyndigheter tar upp förslaget i rapporten om att de generella besparingskraven övergångsvis bör sättas lägre för myndigheter som genom omlokaliseringen fått sin verksamhet splittrad på flera orter. *Statens jordbruksnämnd* konstaterar att utlokaliseringen för nämndens del alltfjänt medför både arbetsmässiga svårigheter och ökade kostnader. Detta är till stor del en konsekvens av att nämndens verksamhet i praktiken är splittrad på Jönköping och Stockholm, heter det vidare i svaret. De generella besparingskraven gör det också svårt att komma till rätta med problemen. Nämnden instämmer därför i rapportens förslag om nedsättning i besparingskraven och önskar själv bli omfattad av en sådan nedsättning.

Statens löne- och pensionsverk (SPV) vill särskilt understryka behovet av att sätta de generella besparingskraven lägre under en övergångstid för de myndigheter som fått sin verksamhet splittrad på flera orter. SPV menar att det finns även andra skäl för detta, exempelvis sådana ökade kostnader för resor och kvalificerad utbildning som fordras för att verket skall kunna nå och bibehålla nödvändig kompetens.

Sveriges lantbruksuniversitet anser att de kostnader som orsakats av skogsvetenskapliga fakultetens splittring på flera orter inte kommer att minska ens på längre sikt, varför ordet "övergångsvis" i rapportens förslag inte är motiverat.

Innehållsförteckning	Sida
<i>Revisorernas förslag</i>	
1 Sammanfattning	1
2 Genomförd granskning	1
3 Revisorernas överväganden	3
4 Hemställan	6
<i>Bilaga</i>	
1 Rapporten	8
2 Remissyttrandena	10
2.1 Allmänna synpunkter	10
2.2 Möjligheterna att behålla och rekrytera personal	11
2.3 Möjligheterna till kontakter och resor i tjänsten	13
2.4 Några exempel på uppdragsmyndigheters erfarenheter av utlokaliseringen	13
2.5 Skogsvetenskapliga fakultetens uppdelning på tre orter ...	13
2.6 Lättnader i de av regeringen anbefallda besparingskraven ...	14

