

■

Beslutad: 2023-02-08
Diarienummer: 3.1.1-2021-0892
RiR 2023:1

Till: Riksdagen

*Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.
följande granskningsrapport:*

Etablering av myndigheter utanför Stockholm

– små regionala bidrag utan äventyrad effektivitet på lång sikt

Riksrevisionen har granskat om regeringens lokaliseringar av myndigheter på orter utanför Stockholm har levt upp till riksdagens avsikter. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser som avser myndigheterna och regeringen samt rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisor Dorian Francis har varit föredragande. Revisionsledare Johanna Köhlmark och enhetschef Håkan Jönsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Dorian Francis

För kännedom

Regeringskansliet; Finansdepartementet

Arbetsförmedlingen, Elsäkerhetsverket, Naturvårdsverket

Riksrevisionen

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	10
1.3 Bedömningsgrunder	11
1.4 Metod	17
1.5 Genomförande	20
2 Lokaliseringspolitiken och den statliga närvaron	21
2.1 Den statliga närvaron är ojämnt fördelad över landet	21
2.2 Regeringen har ett övergripande ansvar för statens spridning och fördelning över landet	22
2.3 Att flytta på befintliga myndigheter är kostsamt, eftersom det tar flera år för dem att återhämta sig	23
3 Riksdagens prioriteringar för var regeringen helst bör placera myndigheter	24
3.1 Överblick över regeringens lokaliseringsbeslut	25
3.2 De geografiska områden som regeringen har fokuserat på stämmer överens med riksdagens prioriteringar	28
4 Lokaliseringsbeslutens bidrag till statlig närvaro och regional utveckling utanför Stockholm	33
4.1 Lokaliseringsbesluten har inte varit tillräckliga för att nå en jämnare fördelning av statliga jobb	34
4.2 Regeringen har säkrat en liten men viktig mängd jobb i en del av regionerna som berörts av politiken	37
4.3 Myndigheterna bidrar i viss mån till att bredda och komplettera de regionala arbetsmarknaderna	40
4.4 Myndigheterna bidrar i viss mån till förbättrade möjligheter att bo utanför Stockholm	44
4.5 De tillförda jobben har inte lett till några mätbara effekter på kommunernas skatteintäkter	47
4.6 Myndigheterna har små möjligheter att köpa varor och tjänster lokalt	48
4.7 Fallstudiemyndigheternas synlighet och delaktighet i lokalsamhällena är begränsad men kan vara värdefull	50

5	Lokaliseringsbeslutens påverkan på myndigheternas verksamheter på lång sikt	52
5.1	Inga tecken på att de anställdas möjligheter att utföra myndigheternas kärnuppgifter äventyras	53
5.2	Kompetensförsörjningen fungerar tillräckligt bra	54
5.3	Styrning, samordning och kommunikation fungerar bra men har i vissa fall försvårats	62
5.4	Verksamhetskostnader blir troligtvis lägre på lång sikt	68
6	Slutsatser och rekommendationer	74
6.1	Regeringens insatser har inte varit tillräckliga för att stärka den statliga närvaron utanför Stockholm	74
6.2	Lokaliseringsbeslutens bidrag till regional utveckling är litet men inte obetydligt	75
6.3	På lång sikt äventyras inte myndigheternas effektivitet av att de har placerats på orter utanför Stockholm	76
6.4	Det är viktigt med god matchning av myndigheter och regioner för att lokaliseringens mål ska uppnås	77
6.5	Regeringen kan behöva ta hänsyn till målkonflikter inför framtida lokaliseringsbeslut	79
6.6	Rekommendationer	82
	Referenslista	83
	Bilaga 1. Lista över myndigheterna som ingår i granskningen	88
	Bilaga 2. Fullständig metodbeskrivning	90
	Bilaga 3. Beskrivning av fallstudiemyndigheter och urvalsprinciper	95
	Bilaga 4. Lista över genomförda intervjuer	99

Digitala bilagor

Till rapporten finns bilagor i pdf-format att ladda ner från Riksrevisionens webbplats. Bilagorna kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 5. Deskriptiv analys av funktionella analysregioner och kommuner

Bilaga 6. Effekstudie på funktionella analysregioner och kommuner

Sammanfattning

Riksrevisionen bedömer att regeringens placering av myndigheter på orter utanför Stockholm under 2004–2020 delvis har levt upp till riksdagens avsikter. Regeringen har etablerat nya myndigheter och flyttat befintliga myndigheter från Stockholm till de delar av landet som riksdagen har prioriterat. Men regeringens insatser har inte varit tillräckliga för att stärka den statliga närvaron utanför Stockholm.

Koncentrationen av statliga jobb i Stockholm har snarare ökat något under den granskade perioden. Regeringens insatser för att lokalisera myndigheter utanför Stockholm har bara saktat ner utvecklingen. Däremot har regeringens lokaliseringsbeslut medfört ett litet positivt bidrag till regional utveckling för vissa regioner där myndigheter har placerats. Ny- och omlokaliseringarna har också skett utan att äventyra myndigheternas möjligheter att bedriva sin verksamhet effektivt på lång sikt. Granskningen visar också att myndigheternas placering på orter utanför Stockholm kan skapa vissa fördelar för dem, tack vare lägre verksamhetskostnader och lägre personalomsättning.

Regeringen har följt riksdagens prioriteringar, men inte uppnått en jämnare fördelning av statliga jobb över landet

Granskningen visar att regeringen har placerat myndigheter i de geografiska områden som bör prioriteras enligt riksdagen. Men regeringens lokaliseringsbeslut har totalt sett bidragit relativt lite till att stärka den statliga närvaron utanför Stockholm och likaså till den regionala utvecklingen. Besluten har endast tillfört 4 000 statliga jobb och bevarat 6 000 statliga jobb utanför Stockholmsregionen. Det har inte varit tillräckligt för att stoppa utvecklingen mot en mer ojämn balans mellan Stockholm och andra delar av landet.

Det krävs mer kraftfulla åtgärder om regeringen ska uppnå en jämnare fördelning av statliga jobb mellan Stockholm och andra delar av landet. Nya myndigheter inrättas sällan, så det skapar inte särskilt många möjligheter för nyetableringar utanför Stockholm. Tidigare granskningar visar också att omlokaliseringar ofta är kostsamma på kortare sikt. Därför måste den långsiktiga nyttan av omlokaliseringsbeslut vägas mot de kortsiktiga negativa konsekvenserna. Det är en politisk avvägning som bör göras av riksdag och regering.

Myndigheterna bidrar lite grann till regional utveckling

Regeringens lokaliseringsbeslut har medfört ett litet men betydelsefullt bidrag till regional utveckling. Ungefär en tredjedel av Sveriges arbetsmarknadsregioner har berörts av regeringens lokaliseringsbeslut. I en del av dessa regioner utgör jobben som regeringen har placerat där en relativt stor del av arbetsmarknaden. Dessa jobb bidrar också till att bredda och komplettera de regionala arbetsmarknaderna med arbetstillfällen inom tjänstesektorn. I många fall handlar det om arbetstillfällen för högskoleutbildade. Det ökar invånarnas valmöjligheter och gör det lättare för andra arbetsgivare att hitta personal. Sammantaget bidrar myndighetsjobben till lite bättre möjligheter att bo och arbeta i dessa regioner.

Flera myndigheter som har placerats i regioner nära storstäder har dock en hög andel anställda som bor i storstäderna. Det gäller särskilt myndigheter med behov av specialistkompetens. Ju större andel av personalen som långpendlar, desto mindre blir nyttan för regionen. Orten går bland annat miste om skatteintäkter från de anställda och deras familjer. Arbetstillfällena går inte heller till personer som bor i regionen eller flyttar dit. Alltså bidrar dessa myndigheter relativt lite till regional utveckling. Myndigheter med mer generella kompetensbehov har bättre möjligheter att bidra till regional utveckling i dessa regioner.

Myndigheternas verksamheter äventyras inte på lång sikt

De tre myndigheter som vi har granskat närmare har inga väsentliga problem som beror på deras placering på orter utanför Stockholm. Deras möjligheter att utöva sina kärnuppgifter påverkas inte. De har inga väsentliga problem med att rekrytera personal, styra och samordna arbetet eller kommunicera med viktiga externa parter på grund av sin placering. Dessutom har de lägre verksamhetskostnader och lägre personalomsättning. Vi kan inte utesluta att det finns myndigheter som har väsentliga problem på grund av sin placering, men granskningens resultat tyder på att en stor del av myndigheterna som regeringen har placerat utanför Stockholm under 2004–2020 har tillräckligt bra förutsättningar för att bedriva sin verksamhet effektivt på dessa platser, när de har fått tid för att etablera sig. Det betyder inte att vilken myndighet som helst kan placeras på vilken plats som helst. Vår granskning tyder på att regeringen har placerat myndigheternas arbetsställen i regioner som har ett tillräckligt stort utbud av arbetskraft som matchar myndigheternas kompetensbehov. Regeringen bör säkerställa att det också är så framöver, om den väljer att placera fler myndigheter på orter utanför Stockholm.

Rekommendationer

Om regeringen ska fortsätta ny- och omlokalisera myndigheter till orter utanför Stockholm, så bör åtgärderna utformas så att detta sker så effektivt som möjligt. Därför lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen:

- Fortsätt att matcha myndigheter, som är föremål för ny- eller omlokalisering, med regionala arbetsmarknader där det finns ett lämpligt utbud av arbetskraft, för att undvika problem för myndigheternas verksamheter på lång sikt.
- Undvik att placera verksamheter som behöver specialistkompetenser nära storstadsregionerna, om syftet är att bidra till regional utveckling.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Stärkt statlig närvaro i hela landet har länge varit en viktig fråga för riksdagen. Ett sätt att uppnå det har varit att regeringen placerar myndigheter på orter utanför Stockholm. Det har skett både genom att etablera nya myndigheter på orter utanför Stockholm och genom att flytta myndigheter från Stockholm till andra delar av landet. Riksdagens och regeringens målsättning är att uppnå en jämnare fördelning av statliga jobb mellan Stockholm och andra delar av landet. Dessutom ska de statliga jobben bidra till regional utveckling, särskilt för regioner som har sämre ekonomiska och demografiska förutsättningar. Det handlar bland annat om att skapa fler arbetstillfällen. Samtidigt lyfter riksdagen vikten av att regeringens lokalisering av myndigheter inte får äventyra verksamheternas effektivitet.¹

Riksrevisionen granskade år 2009 en del av regeringens omlokaliseringar och nylokaliseringar² av myndigheter till följd av riksdagens beslut att lägga ner stora delar av Försvarsmakten 2004. Granskningen visade att regeringens lokalisering av myndigheter kompenserade de studerade regionerna för försvarsnedläggningarna. Men omlokalisering var förenad med stora kostnader, både under flytten och upp till 4–5 år efter flytten. Det berodde främst på produktionsbortfall.³

Riksrevisionen har bedömt att det är relevant att granska frågan igen, av två skäl. För det första har tidigare granskningar och utvärderingar av regeringens om- och nylokaliseringar varit avgränsade till vissa delar.⁴ Det finns alltså ingen fullständig bild av hur regeringens lokaliseringsbeslut har sett ut och vad de har bidragit med. För det andra är det okänt vilka effekter ny- och omlokaliseringar av myndigheter har på längre sikt, både för den berörda myndigheten och för den ort och region där myndigheten placeras. Myndigheter som regeringen lagt utanför Stockholm har sannolikt bättre förutsättningar att bedriva sin verksamhet effektivt när de har varit etablerade under längre tid, men det finns också risker på längre sikt.

¹ Bet. 2015/16:NU17, rskr. 2015/16:201; Bet. 2015/16:FiU25, rskr. 2015/16:208; Budgetlagen (2011:203); Förvaltningslagen (2017:900); Myndighetsförordningen (2007:515); Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

² Med *nylokalisering* syftar vi på myndigheter som regeringen har nyinrättat och beslutat att placera utanför Stockholm i samband med inrättandet.

³ Riksrevisionen, *Omlokalisering av myndigheter*, 2009:30.

⁴ Se Kammarkollegiet, *Omlokalisering av statliga myndigheter 2016–2019, 2020*; Riksrevisionen, *Omlokalisering av myndigheter*, 2009:30; Statskontoret, *Statliga myndigheters lokalisering. Ett samlat underlag*, 2016:8.

En vanlig misstanke är att det skulle vara svårt för myndigheter att rekrytera och behålla personal med rätt kompetens, särskilt på mindre orter.⁵ Det skulle också kunna försämra myndighetens interna styrning och samordning eller kommunikation med viktiga externa parter. Det finns även en risk för att de statliga arbetstillfällena inte bidrar till de berörda regionerna så som riksdagen har avsett. I samhällsdebatten lyfts särskilt en risk för att myndigheter urholkar regeringens beslut genom att på eget initiativ flytta arbetstillfällena till Stockholm.⁶

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Granskningens övergripande revisionsfråga lyder:

Har regeringens placering av myndigheter på orter utanför Stockholm levt upp till riksdagens avsikter?

Den övergripande frågan besvaras med hjälp av tre delfrågor:

1. Har regeringens lokaliseringsbeslut följt riksdagens prioriteringsordning för var myndigheter helst bör placeras?
2. Har regeringens lokaliseringsbeslut bidragit till en stärkt statlig närvaro utanför Stockholm och en positiv regional utveckling för de regioner där myndigheter har placerats?
3. Har myndigheterna som berörts av regeringens lokaliseringsbeslut några väsentliga problem på grund av att de ligger på orter utanför Stockholm, efter att de haft tid att etablera sig på orterna?

Vi definierar *lokaliseringsbeslut* som beslut där regeringen formellt har pekat ut en ort utanför Stockholm där myndigheten ska bedriva sin verksamhet. Varje beslut består av en kombination av ett antal arbetstillfällen på en myndighet, en kommun där arbetstillfällena ska placeras och ett årtal då myndigheten ska ha påbörjat sin etablering.

⁵ Se till exempel Statskontoret, *Statliga myndigheters lokalisering. Ett samlat underlag*, 2016:8, s. 74–78 och Statskontoret, *Planerad lokalisering av statlig verksamhet. En kartläggning av tio större myndigheter*, 2019:13, s. 24–25.

⁶ Se till exempel skriftlig fråga 2013/14:528 av Omanovic, Jasenko (S), *Lokalisering av Specialpedagogiska skolmyndigheten*; skriftlig fråga 2021/22:1007 av Arman Teimouri (L), *Återcentraliseringen av statliga myndigheter*; Sveriges radio, ”MSB växer mest i Stockholm”, 2020-12-22.

Granskningen fokuserar på regeringen och de 46 myndigheter som regeringen helt eller delvis har valt att placera utanför centrala Stockholm mellan 2004 och 2020 (se bilaga 1). Vår tanke med tidsavgränsningen är att fånga in långsiktiga effekter av regeringens lokaliseringsbeslut utan att gå så långt tillbaka i tiden att underlaget tappar i relevans. Vi valde 2004 som startpunkt för att fånga in den stora vågen av ny- och omlokaliseringar som påbörjades under det året.

Vi undersöker hur regeringens lokaliseringsbeslut har påverkat utvecklingen av den statliga närvaron utanför Stockholm. Däremot omfattar granskningen inte hur hela den statliga närvaron utanför Stockholm påverkar regional utveckling eller myndigheters verksamheter. Vi granskar inte heller myndigheternas egna lokaliseringsbeslut, utan endast regeringens formella beslut om myndigheters placering. Vi vill fokusera granskningen på de lokaliseringsbeslut där det kan finnas störst risker. Tidigare rapporter tyder på att risken för att myndigheter får beständiga problem är större när regeringen styr var myndigheter ska ligga. Vanligtvis styr myndigheter själva var de ska ligga utifrån verksamhetens behov. När regeringen beslutar om var en myndighet ska ligga gör den det utan samma detaljerade förståelse för eller hänsyn till verksamhetens behov som myndigheterna själva har.⁷ Vi granskar inte heller regeringens förarbete eller beslutsunderlag för lokaliseringsbesluten.

1.3 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunder är de kriterier som Riksrevisionen använder för att värdera sina iakttagelser. I den här granskningen bygger bedömningsgrunderna på vår tolkning av riksdagens avsikter med lokaliseringspolitiken.⁸ De består av uppmaningar till regeringen och förväntningar om vad regeringens lokaliseringsbeslut ska leda till:

- Regeringen bör etablera nya myndigheter på orter utanför Stockholm, flytta myndigheter från Stockholm till andra delar av landet och förhindra att statliga arbetstillfällen flyttas från landsbygden till storstäder.
- Regeringen bör i första hand prioritera att placera myndigheter i regioner som har sämre ekonomiska och demografiska förutsättningar, i andra hand

⁷ Se bland annat Riksrevisionen, *Skynda långsamt – de statliga servicekontoren i ny regi*, 2022:28; Statskontoret, *Statliga myndigheters lokalisering. Ett samlat underlag*, 2016:8, s. 61–81; Statskontoret, *Planerad lokalisering av statlig verksamhet. En kartläggning av tio större myndigheter*, 2019:13, s. 24–26, 32–45.

⁸ Bet. 1996/97:AU2, rskr. 1996/97:106; Bet. 2015/16:NU17, rskr. 2015/16:201 och Bet. 2015/16:FiU25, rskr. 2015/16:208.

regioner där statlig verksamhet läggs ned eller där den statliga sektorn är liten och i tredje hand alla övriga regioner utanför Stockholm. Sedan 2016 bör regeringen även prioritera landsbygdsregioner. Myndigheter som regeringen placerar i Stockholmsområdet bör förläggas utanför innerstaden.

- Regeringens lokaliseringsbeslut ska bidra både till att stärka den statliga närvaron utanför Stockholm och till regional utveckling.
- Regeringens lokaliseringsbeslut får inte äventyra myndigheters möjligheter att bedriva sin verksamhet effektivt.
- Placering av myndigheter på orter utanför Stockholm bör helst leda till minskade kostnader för myndigheterna samt stärka medborgares och företags förtroende för staten.⁹

1.3.1 Riksdagen har beskrivit en prioriteringsordning för var myndigheter helst bör placeras

I arbetsmarknadsutskottets betänkande från 1996 anges ett antal principer för hur regeringen bör hantera ärenden som rör den geografiska placeringen av statliga myndigheter. Regeringen bör alltid överväga att placera myndigheter på orter utanför Stockholm och ta vara på de möjligheter som uppstår för det. Det gäller både när nya myndigheter ska inrättas och när en befintlig myndighet ska flyttas.¹⁰ Samtidigt uttrycker riksdagen på flera sätt att regeringen bör vara försiktig med var de placerar myndigheter eftersom det finns en risk för att det påverkar deras verksamheter negativt.¹¹ Regeringen bör vara särskilt försiktig med att flytta på befintliga myndigheter, eftersom det kan orsaka olika problem för deras verksamheter.¹²

I principerna anges att regeringen i första hand bör placera myndigheter i läns centrum eller på vissa andra orter som ligger i nationella regionalpolitiska stödområden, eller i anslutning till sådana områden.¹³ Stödområdena var områden som bedömdes ha nackdelar på grund av sina geografiska lägen eller andra långsiktiga regionalpolitiska problem, exempelvis högre arbetslöshet, krympande

⁹ Vår granskning går dock inte på djupet i frågan om regeringens lokaliseringsbeslut har påverkat förtroendet för staten.

¹⁰ Bet. 1996/97:AU2, rskr. 1996/97:106.

¹¹ Bet. 1996/97:AU2, rskr. 1996/97:106; Bet. 2015/16:NU17, s. 23–24, rskr. 2015/16:201.

¹² Bet. 2015/16:NU17, s. 23–24, rskr. 2015/16:201.

¹³ Med det avsågs, när principerna skrevs, en formell klassificering som berättigade företag att söka vissa ekonomiska stöd. Bet. 1996/97:AU2, rskr. 1996/97:106.

befolkning och ett sviktande skatteunderlag.¹⁴ I dag motsvaras klassificeringen av de områden som pekas ut i förordningen (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd. I riksdagens principer fastslås ett andra alternativ till var myndigheter bör placeras: orter eller regioner där statlig verksamhet läggs ned eller som i övrigt inte har så mycket sådan verksamhet. Som tredje alternativ bör regeringen åtminstone sträva efter att placera myndigheter på andra orter än Stockholm.¹⁵

År 2016 upprepade näringsutskottet stöd för ovanstående principer från 1996. Samtidigt uttryckte näringsutskottet på flera sätt att regeringen bör placera myndigheter på landsbygden.¹⁶ Vi tolkar näringsutskottets uttalande som att orter i landsbygdsregioner bör vara särskilt prioriterade inom alla tre ovanstående kategorier.

År 2016 öppnade riksdagen även upp för att placera myndigheter i Stockholms förorter och lägen utanför de dyraste områdena i innerstaden, genom ett betänkande från finansutskottet. Finansutskottet pekade på lägre hyreskostnader som det främsta skälet för att göra det, men tanken var också att det ska bidra med arbetstillfällen, en mer dynamisk stadsmiljö och till att höja statusen på områden som präglas av utanförskap.¹⁷ Vi tolkar finansutskottets betänkande som att regeringen framför allt ska överväga att placera myndigheter i Stockholms förorter när det handlar om myndigheter som anses ha behov av att ligga i Stockholmsområdet.

1.3.2 Lokaliseringsbeslut ska bidra till stärkt statlig närvaro utanför Stockholm och till regional utveckling

I riksdagens principer från 1996 konstateras bland annat att regeringen så långt som möjligt bör ta vara på alla möjligheter att åstadkomma en bättre regional balans.¹⁸ Vi tolkar det som att det handlar om två saker.

För det första syftar bättre regional balans på statlig närvaro och riksdagen uttrycker därmed en önskan om en jämnare geografisk fördelning av statliga arbetstillfällen mellan Stockholm och andra delar av landet. Vi tolkar arbetsmarknadsutskottets och näringsutskottets betänkanden som att riksdagen ser den nuvarande

¹⁴ Se SOU 1996:69; Prop. 1996/97:1, UO19, s. 16–21, 25–26, bet. 1996/97:AU2, prot. 1996/97:44; Bet. 1994/95:AU13, rskr. 1994/95:425.

¹⁵ Bet. 1996/97:AU2, rskr. 1996/97:106.

¹⁶ Bet. 2015/16:NU17, s. 23–24, rskr. 2015/16:201.

¹⁷ Bet. 2015/16:FiU25 s. 23, rskr. 2015/16:208.

¹⁸ Bet. 1996/97:AU2, rskr. 1996/97:106.

fördelningen av statliga jobb med en hög koncentration i Stockholmsområdet som omotiverad.¹⁹ Ett principiellt argument som upprepas är att det är viktigt att myndigheter finns där människor bor och verkar.²⁰ Vi tolkar det som att det delvis syftar på statliga arbetstillfällen och medborgares tillgång till statlig service. Det kan också handla om att myndigheter ska bidra till att skapa förtroende och legitimitet för staten genom sin närvaro och synlighet på orter utanför Stockholm. Vi tolkar det som att det också finns ett symboliskt syfte med lokaliseringspolitiken: regeringens lokaliseringsbeslut och myndigheternas efterföljande närvaro på orter utanför Stockholm ska visa att staten ägnar uppmärksamhet åt hela landet samt signalera att staten satsar på de berörda orterna och deras invånare, vilket kan skapa förtroende och legitimitet för staten.

För det andra syftar bättre regional balans på att olika regioner har olika ekonomiska och demografiska förutsättningar och därmed uttrycker riksdagen en önskan om att jämna ut betydelsen av dessa skillnader. Den tolkningen baserar vi bland annat på att lokaliseringsfrågan är en återkommande del av den regionala utvecklingspolitiken. Målen för den regionala utvecklingspolitiken är ”utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet”.²¹ Näringsutskottet lyfter fram lokalisering av statliga myndigheter och arbetstillfällen utanför Stockholm som en central del i den politiken.²²

Eftersom riksdagen sedan 2016 lyfter fram placering på landsbygden som särskilt eftersträvaransvärt kan målen för den sammanhållna landsbygdspolitiken ge ytterligare vägledning om vad lokaliseringsbesluten ska leda till. Målet för landsbygdspolitiken är ”en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet”.²³ Att lokaliseringspolitiken kopplas till nationella stödområden som delvis definieras av arbetslöshetsnivåer understödjer också denna tolkning. Riksdagen uttrycker även en förväntan om att lokaliseringar kan ge positiva effekter på de berörda kommunernas skatteunderlag. Det kan i sin tur leda till bättre välfärd i form av skola och omsorg. I förlängningen kan det öka dessa orters attraktionskraft.²⁴

¹⁹ Bet. 1996/97:AU2, rskr. 1996/97:106; Bet. 2015/16:NU17, s. 23–24, rskr. 2015/16:201.

²⁰ Bet. 2015/16:NU17, s. 23–24, rskr. 2015/16:201.

²¹ Prop. 2019/20:1 UO 19, bet. 2019/20:NU2, rskr. 2019/20:113.

²² Bet. 2015/16:NU17, s. 23–24, rskr. 2015/16:201.

²³ Prop. 2017/18:179, bet. 2017/18:NU19, rskr. 2017/18:360.

²⁴ Bet. 2015/16:NU17, s. 23–24, rskr. 2015/16:201.

1.3.3 Lokaliseringsbeslut får inte äventyra myndigheters verksamhet

Regeringens lokaliseringar av myndigheter utanför Stockholm får inte äventyra myndighetens möjligheter att bedriva sin verksamhet effektivt.²⁵ Näringsutskottet har i sitt betänkande där lokaliseringar av myndigheter behandlas betonat vikten av att myndigheternas verksamhet ska vara rättssäker, effektiv och kostnadseffektiv.²⁶ Att myndigheter ska fungera effektivt följer också av centrala regelverk som budgetlagen (2011:203), förvaltningslagen (2017:900), myndighetsförordningen (2007:515) och det förvaltningspolitiska målet. Näringsutskottet och Finansutskottet har, som nämnts, även uttalat att de statliga myndigheternas kostnader ska minska genom att myndigheterna placeras utanför Stockholm. Det handlar framför allt om lokalkostnader.²⁷

1.3.4 Operationaliserade bedömningsgrunder

I det här avsnittet beskriver vi hur vi har operationaliserat bedömningsgrunderna för att kunna besvara den övergripande revisionsfrågan och delfrågorna.

Delfråga 1: Har regeringens lokaliseringsbeslut följt riksdagens prioriteringsordning för var myndigheter helst bör placeras?

Riksdagens prioriteringar för var myndigheter ska placeras omfattar hela Sverige utanför Stockholm, men vissa typer av områden bör prioriteras i högre utsträckning än andra. Vi tolkar dock riksdagen som att det kan finnas giltiga skäl till att vissa myndigheter inte kan placeras i de regioner som riksdagen prioriterar högst. Därför bedömer vi att regeringen har följt riksdagens avsikter om lokaliseringsbesluten innebär att den största delen av arbetstillfällena hamnar i den typ av geografiska områden som riksdagen har pekat ut som prioriterade.

Delfråga 2: Har regeringens lokaliseringsbeslut bidragit till en stärkt statlig närvaro utanför Stockholm och en positiv regional utveckling för de regioner där myndigheter har placerats?

Vi bedömer att regeringens lokaliseringsbeslut har bidragit till stärkt statlig närvaro utanför Stockholm om besluten har bidragit till

²⁵ Bet. 1996/97:AU2, rskr. 1996/97:106.

²⁶ Bet. 2015/16:NU17, s. 23, rskr. 2015/16:201.

²⁷ Bet. 2015/16:NU17, s. 23–24, rskr. 2015/16:201; Bet. 2015/16:FiU25 s. 23, rskr. 2015/16:208.

- en jämnare fördelning av statliga arbetstillfällen mellan Stockholm och andra delar av landet.

Vi bedömer att regeringens lokaliseringsbeslut har bidragit till regional utveckling om de i någon utsträckning har bidragit till att förbättra människors långsiktiga möjligheter att bo och arbeta utanför Stockholm och de andra storstadsområdena. Förbättrade möjligheter att bo och arbeta i hela landet handlar om att bidra till en bättre fungerande arbetsmarknad, en mer attraktiv bostadsort och till att stärka den lokala ekonomin.

När det gäller en bättre fungerande arbetsmarknad och en mer attraktiv bostadsort skulle det rent konkret kunna handla om att lokaliseringsbesluten har bidragit till

- att säkerställa att en betydelsefull mängd arbetstillfällen finns i de berörda arbetsmarknadsregionerna, genom att tillföra eller bevara arbetstillfällen
- att berörda arbetsmarknader har blivit mer diversifierade och gett invånarna fler valmöjligheter på arbetsmarknaden, bland annat genom att högskoleutbildade personer får bättre möjligheter att kombinera att bo utanför Stockholm med ett arbete som matchar deras kvalifikationer
- att människor valt att bo kvar, nyetablera sig eller återetablera sig på orten i stället för att etablera sig i Stockholm.

När det gäller att stärka den lokala ekonomin skulle det konkret kunna handla om att myndigheterna

- bidrar med kommunala skatteintäkter
- köper varor och tjänster i regionen.

Det vore också ett bidrag till både stärkt statlig närvaro utanför Stockholm och regional utveckling om myndigheterna är synliga, deltar i olika sammanhang eller samarbetar med andra aktörer i regionen där de har placerats. Det kan handla om aktiviteter som har potential att öka medborgare och företags förtroende för staten eller aktiviteter som skapar fördelar för regionen.

Delfråga 3: Har myndigheterna som berörts av regeringens lokaliseringsbeslut några väsentliga problem på grund av att de ligger på orter utanför Stockholm, efter att de haft tid att etablera sig på orterna?

Den nytta som lokaliseringsbesluten eventuellt bidragit till måste vägas mot vad placeringen har inneburit för myndigheternas verksamhet. Myndigheterna måste kunna bedriva sin verksamhet effektivt även efter en ny- eller omlokalisering. När vi granskar myndigheternas verksamheter gör vi det utifrån bedömningskriteriet att myndigheterna inte ska ha några väsentliga problem i sina verksamheter som kan kopplas till att de ligger där de gör, när väl verksamheten haft ett antal år på sig att etablera sin verksamhet på orten. Konkret kan det handla om att

- myndigheten kan genomföra sina kärnuppgifter
- myndigheten i tillräcklig utsträckning kan rekrytera, behålla och kompetensutveckla medarbetare
- myndighetens interna styrning och samordning samt kommunikation med externa parter inte försvåras i någon väsentlig utsträckning
- myndighetens verksamhetskostnader inte är högre än vad de skulle ha varit i Stockholm.

Vi granskar även om myndigheten har kunnat dra nytta av sin placering på orter utanför Stockholm när det gäller punkterna ovan. Det kan exempelvis handla om bättre förutsättningar för kompetensförsörjning, regionala samarbeten som berikar verksamheten eller sänkta kostnader för verksamheten.

1.4 Metod

För att svara på den övergripande revisionsfrågan har vi använt en kombination av dokumentstudier, beskrivande statistik och fallstudier. En utförlig beskrivning av metoder finns i bilaga 2.

1.4.1 Inledande kartläggning av lokaliseringsbeslut

Vi kartlade inledningsvis lokaliseringsbesluten genom att söka igenom regeringens budgetpropositioner för åren 2004–2020, Statistiska centralbyråns myndighetsregister och relevanta myndighetsrapporter.²⁸ Granskningen omfattar totalt 62 beslut där regeringen har bestämt att nya myndigheter ska etableras på

²⁸ Statistiska centralbyrån, "Myndighetsregistret", hämtad 2021-11-08; Riksrevisionen, *Omlokalisering av myndigheter*, RiR 2009:30; Kammarkollegiet, *Omlokalisering av statliga myndigheter 2016–2019*, 2020; Länsstyrelserna, *Kartläggning av statlig närvaro och service i länen. En samlad delredovisning*, 2019:23; Länsstyrelserna, *Kartläggning av statlig närvaro och service i länen – metoder för löpande uppföljning*, 2019:32; Statskontoret, *Statliga myndigheters lokalisering. Ett samlat underlag*, 2016:8; Statskontoret, *Planerad lokalisering av statlig verksamhet. En kartläggning av tio större myndigheter*, 2019:13.

orter utanför Stockholm eller att befintliga myndigheter ska flyttas från Stockholm till andra delar av landet.²⁹ Dessa beslut rör totalt 60 arbetsställen som hör till 46 myndigheter.

Vi har definierat *utanför Stockholm* som alla delar av Sverige som ligger utanför Stockholms arbetsmarknadsregion, enligt Tillväxtanalys indelning.³⁰ I några fall har regeringen placerat myndigheter i Stockholms yttre områden. I de fallen använder vi definitionen *utanför centrala Stockholm*. Med det avses de delar av Stockholms arbetsmarknadsregion som ligger utanför Stockholms och Solnas kommuner.³¹

1.4.2 Delfråga 1 och 2 besvaras främst utifrån beskrivande statistik

För att besvara frågan om regeringen har efterlevt riksdagens prioriteringar för var myndigheterna bör placeras har vi använt oss av vår inledande kartläggning, i kombination med beskrivande statistik från Statistiska centralbyrån över hur många som jobbar på varje arbetsställe. Vi har använt propositioner och regeringsuppdrag för att undersöka om lokaliseringsbesluten har motiverats av kompensationskäl eller inte. Vi har jämfört myndigheternas placeringsorter med de områden som pekats ut i förordningen (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd samt Tillväxtanalys kategorisering av arbetsmarknadsregioner som landsbygdsregioner, täta regioner eller storstadsregioner.³²

²⁹ Vi har exkluderat lokaliseringsbeslut som inte har genomförts och beslut där myndigheten har avvecklats efter ett genomfört beslut. Vi har även exkluderat beslut där myndigheters placering har motiverats med att verksamheten har ett entydigt behov av lokal eller regional närvaro. Det handlar om högskolor och universitet, tingsrätter och statliga servicekontor. Vi har också exkluderat regeringens och riksdagens beslut om att utöka Försvarmaktens verksamhet. Dessa beslut motiveras också av verksamhetens geografiska behov. När vi undersöker hur den statliga närvaron utanför Stockholm har förändrats över tid ingår dock även dessa beslut, i syfte att ge en så fullständig bild av utvecklingen som möjligt.

³⁰ I rapporten syftar termerna *arbetsmarknadsregion* konsekvent på indelningen av Sverige i 60 funktionella analysregioner (FA-regioner). En FA-region består av en eller flera kommuner och baseras på statistik om arbetspendling över kommungränser. Tanken är att varje FA-region ska spegla den yta som människor faktiskt rör sig inom. Se Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, *Funktionella analysregioner – revidering 2015*, dnr: 2014/078.

³¹ Stockholms och Solna kommun utgör arbetsmarknadsregionens centrum. Statistiska centralbyrån, *Förteckning över lokala arbetsmarknader*, 2020.

³² Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, *Funktionella analysregioner – revidering 2015*, dnr: 2014/078.

För att besvara frågan om regeringens lokaliseringsbeslut bidragit till en stärkt statlig närvaro utanför Stockholm och en positiv regional utveckling för de regioner där myndigheter har placerats har vi i huvudsak använt beskrivande statistik från Statistiska centralbyrån (se bilaga 5). Vi har även uppskattat effekterna av lokaliseringsbesluten på de berörda regionernas sysselsättningsgrad, folkmängd, skatteintäkter per invånare och genomsnittliga arbetsinkomster per invånare. Vi har fokuserat effektstudien på Arvidsjaur, Gotland, Östersund, Karlstad och Kiruna där regeringen har tillfört relativt många statliga jobb (se bilaga 6). Vi använder det som ett ytterligare mått på lokaliseringsbeslutens bidrag till regional utveckling för dessa regioner.

1.4.3 Delfråga 3 besvaras främst utifrån fallstudier

Vi har utgått från att det tar 5 år för en myndighet att etablera sig på en ny ort, baserat på vad Riksrevisionens tidigare granskning visade.³³ Därför skiljer vi på arbetsställen som har funnits på en ort i mer respektive mindre än 5 år.

Vi har gjort fallstudier på tre myndigheter för att undersöka myndigheternas förutsättningar att på lång sikt utföra sin verksamhet effektivt:

- Naturvårdsverket. En viss del av verksamheten omlokalisades till Östersund 2006. Myndighetens huvudkontor finns i Stockholm. De två arbetsställena är myndighetens enda kontor.
- Arbetsförmedlingen. En mindre del av verksamheten omlokalisades till Arvidsjaur 2006. Myndighetens huvudkontor finns i Stockholm. Arbetsförmedlingens verksamheter är spridda över stora delar av landet, bland annat genom lokala servicekontor och arbetsförmedlingskontor.
- Elsäkerhetsverket. Huvudkontoret omlokalisades till Kristinehamn 2007. Myndigheten har även små regionkontor i Umeå, Stockholm och Hässleholm.

Vi har valt dessa myndigheter eftersom de har det gemensamt att de haft flera år på sig att etablera sin verksamhet på de nya orterna, men de har olika kompetensbehov, verksamheter och geografisk organisering. De tre orterna har också olika ekonomiska, demografiska och geografiska förutsättningar, vilket kan påverka myndigheternas möjligheter att bedriva sin verksamhet effektivt (se bilaga 3 för en närmare beskrivning). Vårt underlag består framför allt av intervjuer med myndigheternas medarbetare och chefer samt kommunföreträdare

³³ Riksrevisionen, *Omlokalisering av myndigheter*, 2009:30.

(se bilaga 4). Vi har också använt andra källor för att styrka och komplettera uppgifterna från intervjuerna, bland annat myndigheternas ekonomiska uppgifter, verksamhetsplaner, årsredovisningar och policyer. För att fördjupa bilden som fallstudierna ger har vi använt oss av beskrivande statistik för övriga myndigheter som omfattas av regeringens lokaliseringsbeslut.

1.5 Genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Dorian Francis (projektledare) och Ingrid Edberg (projektledare under granskningens inledande fas). Marianne Danielsson, Joakim Hveem och Johanna Köhlmark har också bidragit till den slutliga rapporten. Två referenspersoner har lämnat synpunkter på vårt granskningsupplägg och ett tidigare utkast på granskningsrapport: Martin Henning, professor i ekonomisk geografi vid Göteborgs universitet och Jarle Trondal, professor i offentlig politik och administration vid Universitetet i Agder, Norge. Företrädare för Regeringskansliet (Finansdepartementet), Arbetsförmedlingen, Elsäkerhetsverket och Naturvårdsverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

2 Lokaliseringspolitiken och den statliga närvaron

Det här kapitlet innehåller beskrivningar av hur den statliga närvaron över landet ser ut och vilka ansvarsförhållanden som råder i frågan om myndigheters lokalisering. Vi beskriver även vissa lärdomar från tidigare uppföljningar. Den viktigaste lärdomen är att det är kostsamt på kort sikt att omlokalisera befintliga myndigheter eftersom det oftast har lett till kompetenstapp, minskade produktionsvolymen och lägre effektivitet under flera år.

2.1 Den statliga närvaron är ojämnt fördelad över landet

Den statliga sektorn består av tre typer av organisationer: myndigheter, affärsverk och statliga bolag. Riksdagens och regeringens fokus ligger huvudsakligen på myndigheterna när det handlar om att sprida statliga jobb utanför Stockholm.³⁴ Tidigare kartläggningar visar att de statliga jobben är spridda över hela landet, men fördelningen mellan olika delar av landet är ojämn. Ungefär 30 procent av de statligt anställda finns i Stockholms län.³⁵ Över 50 procent finns i storstadslänen Stockholm, Västra Götaland och Skåne.³⁶ Dessutom har ungefär 60 procent av myndigheterna sitt huvudkontor i Stockholms län.³⁷

En delvis annorlunda bild träder fram när man ställer de statliga jobben i relation till hur många som bor i varje län. Enligt Statskontoret fanns 2014 en överrepresentation av statliga arbetstillfällen i bland annat Uppsala och Stockholms län, men också i flera län i norra Sverige, särskilt Norrbottens och Västerbottens län, samt i Blekinge län. Samtidigt fanns en viss underrepresentation i Skåne och Västra Götalands län. Den största underrepresentationen fanns framför allt i södra Sverige, såsom Hallands, Kalmar och Kronobergs län.³⁸

³⁴ Bet. 2015/16:FiU25, s. 22–23, rskr. 2015/16:208; Prop. 2015/16:1, UO2, s. 52, bet. 2015/16:FiU2, rskr. 2015/16:118.

³⁵ Statistiska centralbyrån (LISA).

³⁶ Statskontoret, *Statliga myndigheters lokalisering. Ett samlat underlag*, 2016:8, s. 35–37.

³⁷ Statskontoret, *Statliga myndigheters lokalisering. Ett samlat underlag*, 2016:8, s. 37–38. Statskontorets beräkning gäller statliga myndigheter exklusive statliga bolag.

³⁸ Statskontoret, *Statliga myndigheters lokalisering. Ett samlat underlag*, 2016:8, s. 43–46.

2.2 Regeringen har ett övergripande ansvar för statens spridning och fördelning över landet

Den svenska förvaltningsmodellen bygger i hög utsträckning på att myndigheter själva avgör hur verksamheten ska organiseras för att på bästa sätt utföra sina uppdrag och tillgodose samhällets behov. Samtidigt har regeringen ett övergripande ansvar för att samordna statens verksamhet och följa upp de samlade effekterna av enskilda myndigheters beslut.³⁹

Enligt förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete ska de statliga myndigheterna i sin verksamhet i så hög utsträckning som möjligt ta hänsyn till regionala förutsättningar när det är lämpligt.⁴⁰ Men Statskontoret har beskrivit hur de centrala regelverken som styr myndigheterna⁴¹ anger att myndigheterna främst måste tänka på kostnadseffektivitet, hushållning och måluppfyllelse när de fattar beslut som rör organisering och lokalisering. Det gör att den enskilda myndigheten inte kan ta särskilt stor hänsyn till hur deras beslut påverkar den statliga närvaron över landet eller regional utveckling, ifall det inte är helt förenligt med ökad eller åtminstone bibehållen effektivitet.⁴²

Under åren har regeringen beslutat om flera uppföljningar för att följa den statliga närvarons utveckling och ta fram kunskapsunderlag för att utveckla lokaliseringsspolitiken. Bland annat har länsstyrelserna fått i uppdrag att utveckla en modell för att löpande följa upp och redovisa statlig närvaro och service.⁴³ Regeringen har även beslutat om förordningen (2019:202) om statliga myndigheters lokalisering. Förordningen anger bland annat att lokaliseringsbeslut måste fattas av myndighetens ledning. Om ledningen beslutar att avveckla samtliga fasta arbetsställen i en kommun måste det föregås av en konsekvensanalys. Myndigheten måste också meddela berörd kommun, region och länsstyrelse.⁴⁴

³⁹ Bet. 2015/16:FiU25, s. 22–23, rskr. 2015/16:208; Prop. 2015/16:1, UO2, s. 52, bet. 2015/16:FiU2, rskr. 2015/16:118.

⁴⁰ Skr. 2020/21:133, s. 52, bet. 2020/21:NU24.

⁴¹ Bland annat förvaltningslagen (2017:900), myndighetsförordningen (2007:515) och förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning.

⁴² Statskontoret, *Statliga myndigheters lokalisering. Ett samlat underlag*, 2016:8, s. 15–24.

⁴³ Se bland annat Ekonomistyrningsverket, *Statens lokalförsörjning*, 2013:36; Kammarkollegiet, *Omlokalisering av statliga myndigheter 2016–2019, 2020*; Länsstyrelserna, *Kartläggning av statlig närvaro och service i länen. En samlad delredovisning*, 2019:23; Länsstyrelserna, *Kartläggning av statlig närvaro och service i länen – metoder för löpande uppföljning*, 2019:32; Länsstyrelserna, *Kartläggning av statlig närvaro och service 2021, 2021:24*; Statskontoret, *Statliga myndigheters lokalisering. Ett samlat underlag*, 2016:8; Statskontoret, *Planerad lokalisering av statlig verksamhet. En kartläggning av tio större myndigheter*, 2019:13; SOU 2016:26; SOU 2017:1; SOU 2019:33.

⁴⁴ Förordningen (2019:202) om statliga myndigheters lokalisering.

Regeringen har också gett Arbetsgivarverket i uppdrag att följa upp myndigheter som har kontorslokaler i Stockholm, men säte i ett annat län. Arbetsgivarverket ska redovisa om det har skett några förändringar av var myndigheternas personal och ledningsfunktioner har varit placerade under 2018–2022.⁴⁵

2.3 Att flytta på befintliga myndigheter är kostsamt, eftersom det tar flera år för dem att återhämta sig

Tidigare uppföljningar av regeringens lokaliseringsbeslut har visat att omlokalisering av myndigheter är kostsamt på kort sikt. Riksrevisionens granskning från 2009 visade att kostnaderna för omlokaliseringarna av de två undersökta myndigheterna, Konsumentverket och Statens folkhälsoinstitut, blev betydligt högre än förväntat. Flytten ledde också till att myndigheternas produktion minskade under flera års tid. De direkta kostnaderna och värdet av produktionsbortfallet uppskattades till totalt 1,1 miljon kronor per flyttat arbetstillfälle. En viktig lärdom var att det tar omkring 4–5 år innan en myndighet återhämtar sig från en omlokalisering, åtminstone när myndigheten själv bär större delen av kostnaden.⁴⁶

Kammarkollegiets uppföljning av myndigheterna som flyttades från Stockholm under 2016–2019 bekräftar att omlokalisering ofta är kostsamt på kort sikt. Myndigheternas direkta kostnader kunde bland annat öka för företagshälsovård, dubbla hyror, rekrytering, upphandlingar av nya leverantörsavtal, flytt och IT.⁴⁷ Kammarkollegiet styrker också iakttagelsen om att en omlokalisering påverkar en myndighets verksamhetskvalitet och effektivitet negativt under flera år på grund av försämrad arbetsmiljö och personalflykt med tillhörande kompetensförlust. När flera slutar samtidigt går en stor del av kunskapen som finns hos de anställda förlorad, vilket gör att verksamheten behöver börja om från början i många avseenden.⁴⁸ Kammarkollegiet försöker inte räkna ut de totala kostnaderna, men de konstaterar att det är sannolikt att myndigheternas direkta kostnader ofta var betydligt lägre än deras *dolda* eller *indirekta kostnader* som orsakades av kompetenstapp, minskade produktionsvolymerna och lägre effektivitet.⁴⁹

⁴⁵ Regeringsbeslut Fi2022/02511.

⁴⁶ Riksrevisionen, *Omlokalisering av myndigheter*, 2009:30, s. 11.

⁴⁷ Kammarkollegiet, *Omlokalisering av statliga myndigheter 2016–2019*, 2020, s. 12.

⁴⁸ Kammarkollegiet, *Omlokalisering av statliga myndigheter 2016–2019*, 2020, s. 21–26.

⁴⁹ Kammarkollegiet, *Omlokalisering av statliga myndigheter 2016–2019*, 2020, s. 26–29.

3 Riksdagens prioriteringar för var regeringen helst bör placera myndigheter

I det här kapitlet besvarar vi frågan om regeringens lokaliseringsbeslut mellan 2004–2020 har följt riksdagens prioriteringsordning för var myndigheter helst bör placeras. Vår bedömning är att regeringen har placerat den största delen av arbetstillfällena i den typ av geografiska områden som riksdagen har pekat ut som prioriterade.

Kapitlet inleds med en överblick över regeringens lokaliseringsbeslut: hur många jobb som besluten har säkrat utanför Stockholm samt vilka orter och myndigheter som har berörts av besluten.

Våra huvudsakliga iakttagelser är följande:

- Regeringens lokaliseringsbeslut har totalt tillfört drygt 4 000 jobb och bevarat knappt 6 000 jobb utanför Stockholm. Totalt har 27 kommuner tagit emot arbetstillfällen från 46 myndigheter.
- Det är vanligare att regeringen flyttar en del av en myndighet från Stockholm, snarare än att flytta hela myndigheter eller bilda nya utanför Stockholm.
- En majoritet av de arbetstillfällen som regeringen har säkrat utanför Stockholm har placerats i nationella regionalpolitiska stödområden, eller i anslutning till sådana områden.
- Regeringens fokus för placering av arbetstillfällen genom lokaliseringsbeslut har skiftat från regioner som har bedömts ha geografiska lägesnackdelar eller andra långsiktiga regionalpolitiska problem till områden som inte definieras som sådana. Regeringens fokus har också skiftat från landsbygdsregioner till täta regioner och storstadsregioner. Dessa förändringar är förenliga med riksdagens prioriteringsordning.
- Under de första åren fördelade regeringen många jobb på få arbetsmarknadsregioner, medan senare lokaliseringsbeslut har inneburit att färre jobb spridits ut över fler regioner.
- Endast en liten del av jobben har gått till regioner som har haft särskilt svåra ekonomiska eller demografiska situationer.

3.1 Överblick över regeringens lokaliseringsbeslut

3.1.1 Regeringens beslut har totalt säkerställt att drygt 10 000 arbetstillfällen finns utanför Stockholm

År 2020 hade myndigheterna som regeringen beslutat att placera på orter utanför Stockholm 10 385 anställda på de berörda arbetsställena.⁵⁰ Så många statliga jobb kan regeringens lokaliseringsbeslut därmed sägas ha säkrat utanför Stockholm under granskningsperioden 2004–2020. Antalet jobb som regeringens beslut har tillfört utgör ungefär 40 procent av dessa, totalt 4 427 arbetstillfällen. Antalet jobb som regeringen har bevarat utgör 57 procent av de säkrade jobben, totalt 5 959 arbetstillfällen. De bevarade arbetstillfällena är jobb som redan fanns på dessa orter före regeringens lokaliseringsbeslut. Det är inte givet att dessa arbetstillfällen skulle ha försvunnit om det inte vore för regeringens beslut, men regeringen har formellt sett till så att myndigheternas arbetsställen inte kan flyttas från dessa orter. Vi förklarar vad vi avser med *säkrat*, *bevarat* och *tillfört* samt hur vi har räknat i faktarutorna nedan.⁵¹

Stiliserat exempel 1

Regeringen beslutar år 2018 att Kronofogden ska flytta 10 tjänster från Stockholm till Luleå. Två år senare har Kronofogden flyttat 10 tjänster till Luleå och samtidigt utökat sitt kontor med ytterligare 20 anställda. I det här fallet räknar vi med att *tillskottet* av statliga jobb hos Kronofogden i kommunen blev $10 + 20 = 30$ personer. Totalt har Kronofogden nu 100 anställda i Luleå år 2020. Vi räknar det som att regeringen har *säkrat* alla dessa 100 jobb. De 70 jobb som inte har tillförts räknar vi som *bevarade* jobb. Detta gör vi eftersom vi tolkar lokaliseringsbeslutet som ett sätt för regeringen att på nytt bekräfta att Kronofogden *ska* bedriva verksamhet i Luleå. Med andra ord är det ett beslut som förhindrar att statliga jobb flyttar från Luleå.

⁵⁰ Regeringen har bara placerat 15 arbetstillfällen i Stockholms ytterområden. Därför använder vi *utanför Stockholm* när vi syftar på de delar av landet som ligger utanför Stockholms arbetsmarknadsregion (FA-region), så länge inget annat specificeras.

⁵¹ Bilaga 5 innehåller en mer detaljerad beskrivning.

Stiliserat exempel 2

Regeringen bildar Statens servicecenter år 2012, genom att knoppa av en del av Försäkringskassans verksamhet i Östersund. Den nya myndigheten inrättas med 100 anställda i kommunen. Vi räknar det som att regeringen har *säkrat* alla dessa 100 jobb. Men av dessa 100 var 20 personer redan anställda på Försäkringskassan i kommunen året innan Statens servicecenter bildades och flyttade över till den nybildade myndigheten. I det här fallet räknar vi med att *tillskottet* av statliga jobb på Statens servicecenter i kommunen blev $100 - 20 = 80$ personer. De resterande 20 anställda räknar vi som jobb som regeringen har *bevarat*.

3.1.2 Det är vanligare att regeringen flyttar en del av en myndighet än att den bildar nya utanför Stockholm

Regeringen har totalt fattat 62 lokaliseringsbeslut under perioden 2004–2020. Ungefär två tredjedelar av besluten är omlokaliseringar, medan en tredjedel är nylokaliseringar (se **tabell 1**). Det är få myndigheter som har flyttats i sin helhet från Stockholm; i de flesta fall har regeringen bestämt att flytta en avgränsad del av myndigheten. I vissa fall har arbetstillfällena flyttats till en ort där myndigheten redan hade ett arbetsställe och i andra fall till en helt ny ort. Några myndigheter har fått i uppdrag att utöka sin verksamhet på en specifik ort snarare än att flytta verksamhet från Stockholm. Vi har räknat det som en delvis omlokalisering.

De flesta nylokaliseringar har regeringen skapat genom att slå ihop ansvarsområden från två eller fler *föregångarmyndigheter*. Några myndigheter har bildats utan någon direkt föregångare och några har bildats genom att knoppa av en avgränsad del från en existerande myndighet.

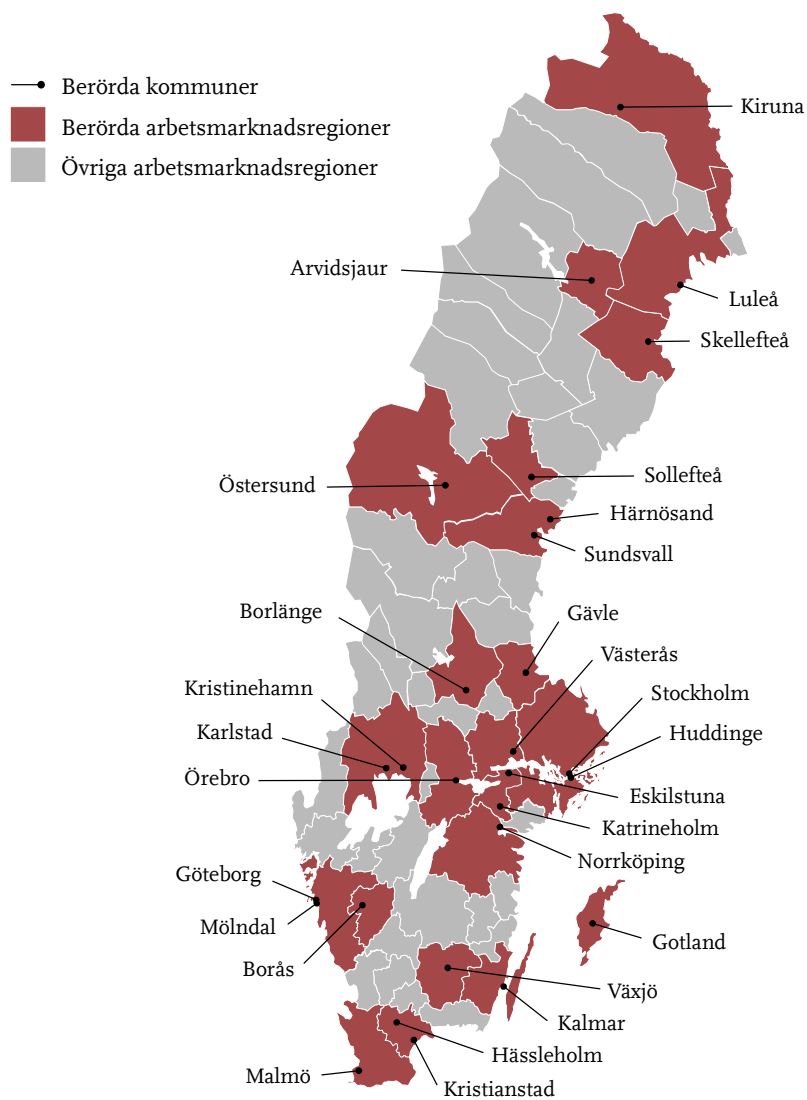
Tabell 1 Fördelning av olika typer av lokaliseringsbeslut 2004–2020

Typ av lokaliseringsbeslut	Antal	Andel
Nylokalisering utan föregångare på orten	4	6 %
Nylokalisering via sammanslagning	12	19 %
Nylokalisering via avknoppning	5	8 %
Omlokalisering (del av myndighet)	35	56 %
Omlokalisering (fullständig)	6	10 %
Summa	62	100 %

3.1.3 Regeringens beslut har riktats mot 27 kommuner och berört 46 myndigheter

Regeringen har placerat myndigheter i totalt 27 kommuner som ligger i 22 av Sveriges 60 arbetsmarknadsregioner. Stora delar av landet har inte berörts av regeringens lokaliseringsbeslut under den granskade perioden (se figur 1).

Figur 1 Karta över Sverige som visar var regeringen har placerat myndigheter mellan 2004–2020



Källa: Statistiska centralbyrån (LISA) och beräkningar av Riksrevisionen.

Totalt har besluten berört 46 myndigheter och 60 arbetsställen utanför Stockholm. Myndigheterna är både små och stora och verkar inom alla möjliga politikområden. En komplett lista över myndigheterna finns i bilaga 1. I några fall har regeringen aktivt styrt var en myndighet ska vara placerad genom flera beslut vid olika tidpunkter. Det gäller främst stora och geografiskt utspridda myndigheter som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Kronofogden.

3.2 De geografiska områden som regeringen har fokuserat på stämmer överens med riksdagens prioriteringar

Resultaten av regeringens lokaliseringsbeslut mellan 2004 och 2020 stämmer väl överens med den prioriteringsordning för myndigheters lokalisering som riksdagen har beslutat om.

Över tid har det dock skett en viss glidning från att regeringens lokaliseringsbeslut haft fokus på de områden som riksdagen prioriterar högst, till beslut som snarare stämmer in på riksdagens andra- och tredjehandsprioritering. Vår kartläggning visar att regeringens motiveringar har skiftat från att kompensera regioner som drabbats av statliga nedläggningar, till att motivera besluten med en generell ambition om att öka den statliga närvaron över landet utan någon kompensatorisk tanke. Regeringens beslut under de senaste åren har inte heller haft lika stort fokus på de regioner som har sämre ekonomiska och demografiska förutsättningar. Vår kartläggning visar också att regeringen fördelade ett relativt stort antal jobb på få arbetsmarknadsregioner under de första åren, medan senare lokaliseringsbeslut har inneburit att färre jobb spridits ut över fler regioner. Vi bedömer att dessa förändringar ändå är förenliga med riksdagens prioriteringsordning.

3.2.1 Betoningen i lokaliseringsbesluten har skiftat över tid

Regeringens lokaliseringsbeslut mellan 2004 och 2020 kan delas upp i tre perioder som följer olika mönster.

2004–2007: Fokus på regionalpolitiska stödområden och kompensation för större statliga nedläggningar på några få orter

Under 2004–2007 rörde regeringens lokaliseringsbeslut till största del flytt av befintliga myndigheter. Alla lokaliseringsbeslut som regeringen fattade var inriktade på kommuner som räknas som regionalpolitiska stödområden, det vill säga områden som bedömdes ha nackdelar på grund av sina geografiska lägen eller andra långsiktiga regionalpolitiska problem, och kommuner i anslutning till sådana

stödområden, vilket överensstämmer med riksdagens prioritering.⁵² Regeringen lade särskilt betoning på landsbygdsregioner, där 75 procent av jobben som säkrades under dessa år finns.⁵³ Vår kartläggning av regeringens beslutsdokument visar att nästan alla jobb syftade till att kompensera regioner för statliga nedläggningar av försvarsverksamhet.

Dessa lokaliseringsbeslut har säkerställt att 3 600 jobb finns utanför Stockholm år 2020, varav 2 000 jobb innebär ett tillskott enligt våra beräkningar. Jobben är knutna till 14 myndigheter och fördelade över 6 arbetsmarknadsregioner.

2008–2015: Fokus på att bevara jobb, snarare än att tillföra jobb på orter utanför Stockholm

Under 2008–2015 genomförde regeringen inga omlokaliseringar och de nyetableringar som gjordes utanför Stockholm var nästan uteslutande avknoppningar och sammanslagningar av föregångarmyndigheter som hade legat på samma orter. Lokaliseringsbesluten var alltså inriktade på att bevara statliga jobb i regioner där statlig verksamhet lades ned, vilket även det överensstämmer med riksdagens avsikter. Flera av föregångarmyndigheterna hade omlokaliserats till dessa orter som kompensation för statliga nedläggningar under åren innan. Vår kartläggning av regeringens beslutsdokument visar att regeringen främst motiverade valet av orter med hänvisning till att det är kostnadseffektivt att behålla verksamheten och personalen från föregångarmyndigheterna.

Besluten under denna period har säkerställt att 3 600 jobb finns utanför Stockholm år 2020, varav 1 200 jobb innebär ett tillskott. Jobben är knutna till 13 myndigheter och fördelade över 11 arbetsmarknadsregioner.

Nästan alla jobb som regeringen säkrade ligger i regionalpolitiska stödområden eller i anslutning till stödområden. Regeringen hade inte ett lika tydligt fokus på landsbygdsregioner. Hela 80 procent av de säkrade jobben ligger i tätare regioner. Resten av jobben är ganska jämnt fördelade mellan landsbygdsregioner och storstadsregioner.

⁵² I uträkningen har vi utgått ifrån definitionen av stödområden som gäller under 2022–2027. Det ger en något mer generös tolkning. Listan har sett ungefär likadan ut för våra berörda kommuner sedan 1999 (jämför med förordningen (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd, ändrad genom SFS 2021:1323). Det som hänt sedan perioden 2014–2021 är att regeringen har lagt till ett antal områden i södra Sverige (se Regeringen, *Förslag till principer för att utse regionalstödsområden för perioden 2022–2027*, N2021/01813, s. 10). Av våra berörda kommuner inkluderas då Gotland, Hässleholm och Katrineholm under stödområde 3. De står tillsammans för 9 procent av de säkrade jobben. Borlänges, Luleås och Sundsvalls kommuner är bara delvis stödområden, men vi bedömer att de täcks in av riksdagens formulering. De står tillsammans för 22 procent av jobben.

⁵³ Alla siffror i det här avsnittet bygger på våra beräkningar utifrån data från Statistiska centralbyrån (LISA).

2016–2020: Flera orter berörs men färre jobb placeras på varje ort

Under 2016–2020 skiftade regeringen tillbaka till att nästan uteslutande använda omlokaliseringar och betydligt färre nylokaliseringar. Det fanns ingen kompensatorisk tanke bakom de allra flesta jobb som regeringen säkrade under perioden, utan syftet var snarare en generell ambition om att stärka den statliga närvaron runtom i landet.⁵⁴

Besluten under denna period har säkerställt att ungefär 2 900 statliga arbetstillfällen finns utanför Stockholm, varav 1 200 jobb innebär ett tillskott. Jobben är knutna till 24 myndigheter och fördelade över 16 arbetsmarknadsregioner.

Endast 20 procent av de säkrade jobben ligger i regionalpolitiska stödområden, men 70 procent ligger i anslutning till stödområden. Regeringens betoning på landsbygdsregioner var relativt svag. Endast 1 procent av de säkrade jobben finns i landsbygdsregioner, medan ungefär 70 procent finns i täta regioner och 30 procent i storstadsregioner. Vi bedömer ändå att detta stämmer överens med riksdagens prioriterade områden.

3.2.2 Regeringen har placerat cirka 90 procent av jobben i regionalpolitiska stödområden, eller i anslutning till dessa

Sammantaget har ungefär 90 procent av de arbetstillfällen som säkrats genom lokaliseringsbeslut placerats i eller i anslutning till nationella regionalpolitiska stödområden (se figur 2).

Av de drygt 10 000 arbetstillfällen som regeringen har säkrat utanför Stockholm ligger 57 procent i kommuner som räknas som nationella regionalpolitiska stödområden. Eftersom en stor del av Sveriges yta räknas som stödområden har en stor del av jobben placerats i kommuner som ligger i *anslutning* till sådana områden. Av jobben ligger 31 procent i kommuner som delvis räknas som ett stödområde eller angränsar till minst en annan kommun som räknas som stödområde.

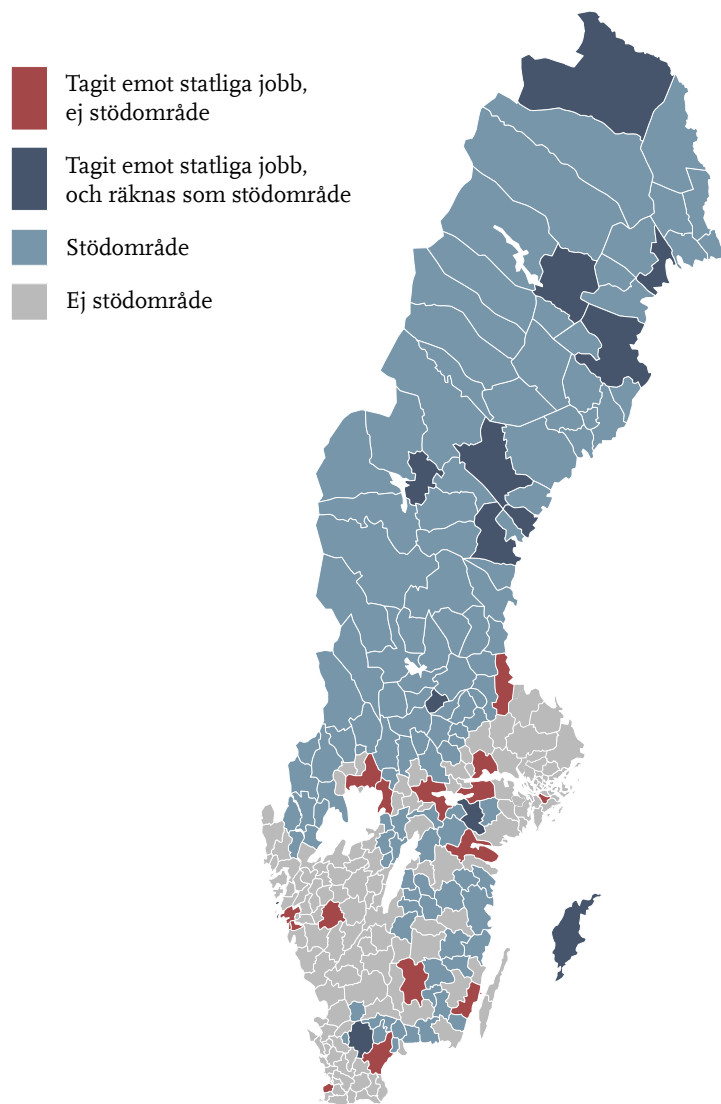
Ytterligare 6 procent av jobben ligger i Malmö och Västerås som ingår i samma arbetsmarknadsregion som minst en kommun som räknas som ett stödområde. Dessa jobb kan också räknas som att de ligger i anslutning till stödområden.

De 6 procent av jobben som varken har placerats i stödområden eller i anslutning till sådana, har placerats i Borås och Göteborgs arbetsmarknadsregioner samt i Huddinge kommun. Nyetableringen av Delegationen mot segregation (Delmos)

⁵⁴ Det gäller alla lokaliseringsbeslut förutom det så kallade "Kirunapaketet" som innebar att tre myndigheter skulle placera sammanlagt 120 tjänster i Kiruna för att ersätta de statliga arbetstillfällen som försvann i samband med avvecklingen av Radiotjänst i Kiruna AB. Dahlin, "Kiruna får 120 nya statliga jobb", 2018-06-15.

med 15 arbetstillfällen i Huddinge är det enda fallet där regeringen har placerat en myndighet i Stockholms yttre områden och förorter.⁵⁵ Alla andra myndigheter som har bytt lokaler inom Stockholms län under 2004–2020 har själva beslutat att flytta.

Figur 2 Karta som visar vilka kommuner som har tagit emot statliga jobb och vilka som är stödområden



Källa: Statistiska centralbyrån (LISA) och beräkningar av Riksrevisionen.

⁵⁵ Myndigheten har dessutom avvecklats under 2022 enligt regeringsbeslut A2021/02363, A2021/02318 (delvis).

3.2.3 Endast en liten del av jobben har placerats i regioner med särskilt svåra ekonomiska eller demografiska situationer

Vi har undersökt hur de berörda arbetsmarknadsregionernas sysselsättningsgrad och befolkningsmängd har utvecklats över tid. Det är ytterligare ett sätt att mäta om regionerna där regeringen har placerat myndigheter har sämre ekonomiska och demografiska förutsättningar än andra. De flesta regioner hade en positiv utveckling av både sysselsättningsgraden och folkmängden under åren före regeringens lokaliseringsbeslut. Det är bara Arvidsjaur, Kiruna, Luleå, Skellefteå, Sollefteå och Sundsvall som hade en minskande befolkning.⁵⁶ Tillsammans har de mottagit 12 procent av alla myndighetsjobb som regeringen har säkrat. Det tyder på att det är ganska få jobb som regeringen har placerat i regioner med särskilt svåra ekonomiska eller demografiska situationer. Däremot handlar det i vissa fall om ganska många jobb i förhållande till hur stora dessa regioner är.

⁵⁶ Se bilaga 5.

4 Lokaliseringsbeslutens bidrag till statlig närvaro och regional utveckling utanför Stockholm

I det här kapitlet besvarar vi frågan om regeringens lokaliseringsbeslut har bidragit till en stärkt statlig närvaro utanför Stockholm och en positiv regional utveckling för de regioner där myndigheter har placerats. Vår bedömning är att regeringens lokaliseringsbeslut inte har varit tillräckliga för att stärka den statliga närvaron utanför Stockholm. Däremot har regeringens lokaliseringsbeslut medfört ett litet positivt bidrag till regional utveckling för de regioner där myndigheter har placerats.

Våra huvudsakliga iakttagelser är följande:

- Regeringens lokaliseringsbeslut mellan 2004 och 2020 har inte varit tillräckligt för att öka andelen statliga jobb utanför Stockholm. Det beror på att regeringens övriga politik och andra faktorer har haft en större påverkan på fördelningen av statliga jobb mellan Stockholm och andra delar av landet.
- Regeringens lokaliseringsbeslut verkar fungera som ett riktmärke för hur myndigheternas verksamhet organiseras även på lång sikt. I de flesta fall har myndigheternas arbetstillfällen bibehållits eller utökats på de orter där regeringen har placerat dem. Det är bara i enstaka undantagsfall som antalet jobb har blivit färre, men vi kan inte avgöra vad det beror på.
- Regeringen har säkrat en liten men viktig mängd jobb i en del av regionerna som har berörts av lokaliseringsbesluten. Myndighetsjobben har i viss mån bidragit till att stärka, diversifiera och komplettera berörda arbetsmarknadsregioner. Jobben erbjuder särskilt möjlighet till kvalificerat arbete för högskoleutbildade som vill bo och arbeta i dessa regioner. Men i de flesta regioner handlar det om relativt få jobb. Därför är bidraget till bättre fungerande arbetsmarknader och mer attraktiva bostadsorter litet.
- Ett fåtal myndigheter har en hög andel anställda som bor i storstäderna och långpendlar till sina arbetsplatser. Dessa myndigheter bidrar i relativt låg utsträckning till regional utveckling.
- De 4 000 jobb som regeringens lokaliseringsbeslut har tillfört utanför Stockholm har inte lett till några mätbara effekter på berörda kommuners skatteintäkter. Myndigheterna har också begränsade möjligheter att bidra till den lokala ekonomin genom sin konsumtion.

4.1 Lokaliseringsbesluten har inte varit tillräckliga för att nå en jämnare fördelning av statliga jobb

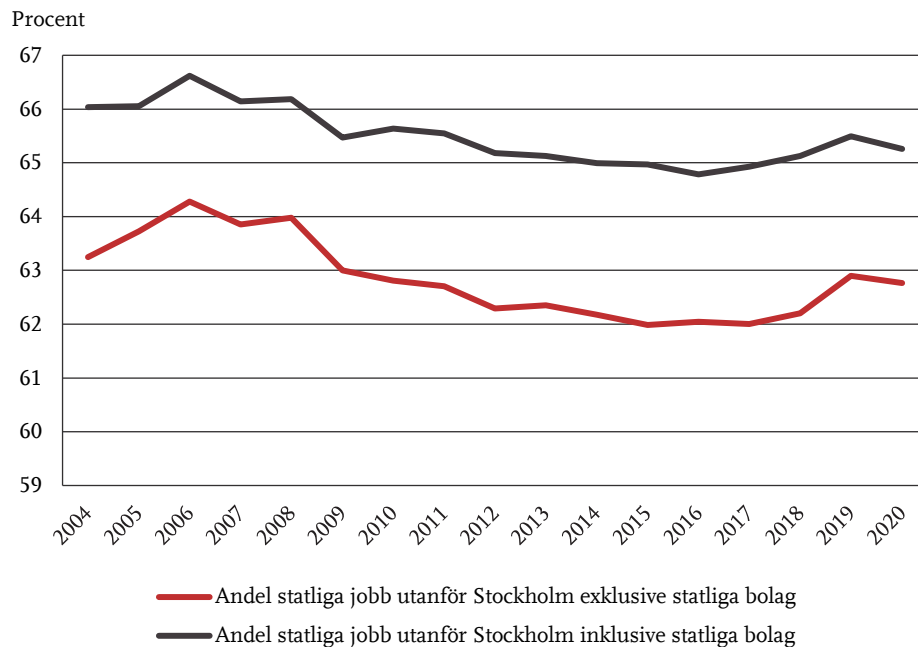
Vi kan konstatera att regeringens lokaliseringsbeslut inte har varit tillräckligt omfattande för att uppnå en jämnare fördelning av statliga arbetstillfällen mellan Stockholm och andra delar av landet. Regeringens, myndigheternas och de statliga bolagens olika beslut påverkar på olika sätt var statliga arbetsställen placeras och hur stora dessa arbetsställen ska vara. Det kan till exempel handla om att myndigheter organiserar om sin verksamhet eller att regeringens övriga politik förändrar myndigheters uppdrag och anslag på ett sätt som leder till att antalet anställda utanför Stockholm minskar, eller att antalet anställda i Stockholm ökar. Alla dessa beslut har tillsammans lett till en sjunkande andel statliga jobb utanför Stockholm. Regeringens lokaliseringsbeslut har inte lyckats kompensera för detta fullt ut, men de har saktat ner den negativa utvecklingen något.

De statliga myndigheterna hade år 2020 ungefär 258 000 anställda, varav 162 000 (63 procent) jobbar på arbetsställen utanför Stockholms arbetsmarknadsregion.⁵⁷ Sedan år 2004 har totalt 28 000 myndighetsjobb tillkommit utanför Stockholm. Regeringens lokaliseringsbeslut har bidragit till utvecklingen genom att tillföra 4 000 av dessa jobb. Regeringen har också bidragit genom att bevara 6 000 myndighetsjobb som redan fanns utanför Stockholm. Den totala ökningen står dock inte i proportion till hur mycket antalet myndighetsjobb har ökat i Stockholmsregionen under samma period. Andelen myndighetsjobb utanför Stockholm i förhållande till alla myndighetsjobb i landet har minskat med ungefär 0,5 procentenheter sedan 2004. Alltså har koncentrationen av myndighetsjobb i Stockholm ökat något. Utvecklingen ser ungefär likadan ut när man också räknar in de statliga jobben som finns på statligt ägda bolag (se diagram 1).⁵⁸

⁵⁷ Statistiska centralbyrån (LISA).

⁵⁸ Trenden stiger något ungefär samtidigt som de två större vågorna av lokaliseringsbeslut 2006–2007 och 2016–2020, men vi kan inte avgöra om det är dessa beslut som har orsakat topparna.

Diagram 1 Utveckling av andel statliga jobb utanför Stockholm mellan 2004 och 2020

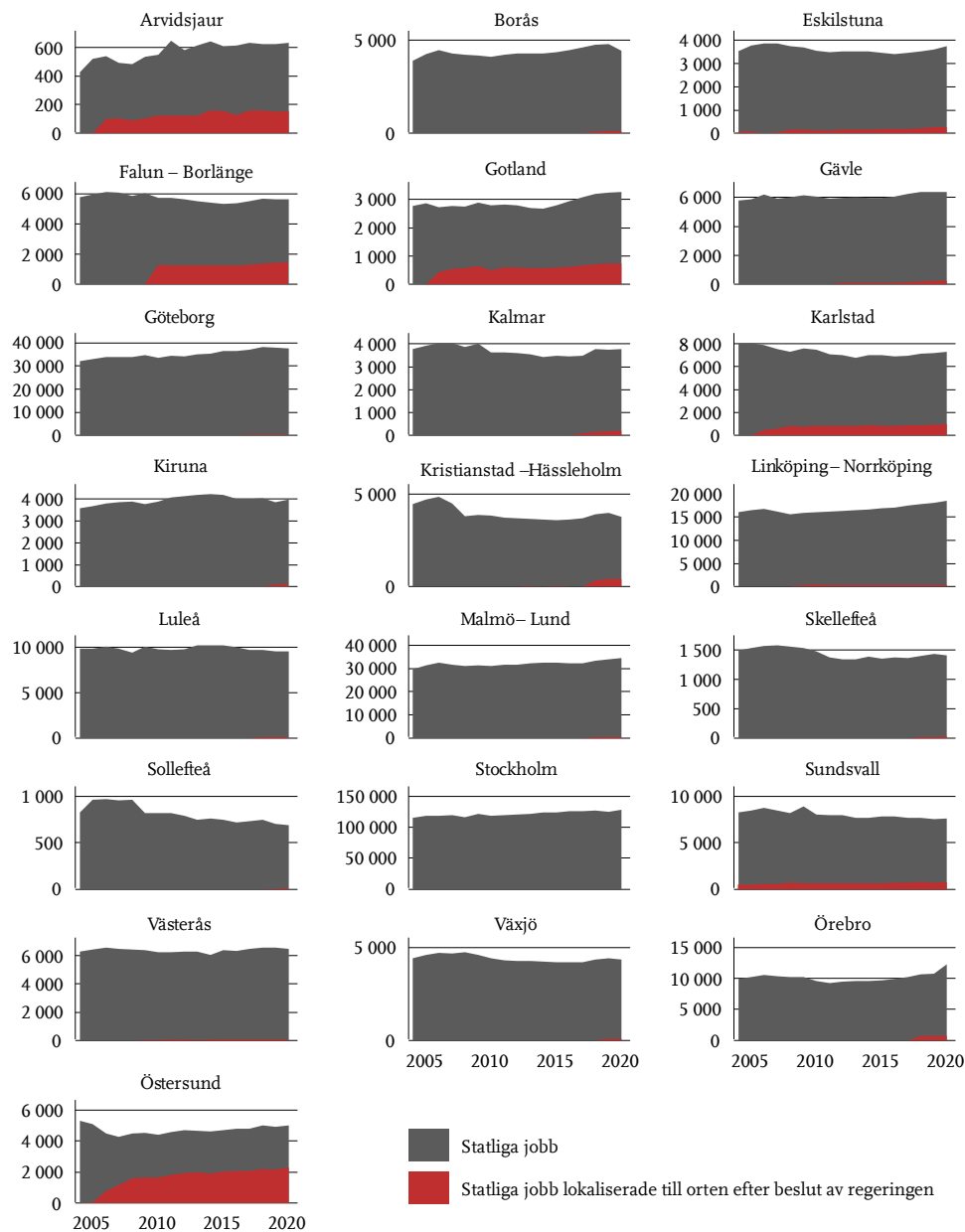


Källa: Statistiska centralbyrån (Longitudinell Integrationsdatabas för Sjukförsäkrings- och Arbetsmarknadsstudier, LISA).

4.1.1 Regeringens lokaliseringsbeslut har bidragit till en stor del av den statliga sektorn i några avgränsade delar av landet

Regeringen har inte lyckats skapa en jämnare fördelning av statliga arbetstillfällen mellan Stockholm och andra delar av landet. Däremot har regeringen gjort större satsningar i några få regioner och därmed bidragit relativt mycket till den statliga sektorns storlek i dessa regioner. Diagram 2 visar hur stor del av den statliga sektorn som regeringens lokaliseringsbeslut har säkrat i varje region (det röda fältet) och hur utvecklingen har sett ut över tid. I Arvidsjaur, Falun-Borlänge, Gotland och Östersund utgör jobben som regeringen har säkrat så mycket som 20–45 procent av alla statliga jobb som finns i dessa regioner i dag. Men de flesta regioners statliga sektor har knappt påverkats av regeringens lokaliseringsbeslut, eftersom regeringen har säkrat relativt få jobb i dessa regioner.

Diagram 2 Antal statliga jobb i varje arbetsmarknadsregion som har berörts av regeringens lokaliseringsbeslut 2004–2020



*Kommentar: Med statliga jobb avses anställda på myndigheter, affärsverk och statligt ägda bolag.
Källa: Statistiska centralbyrån (Arbetsställen, LISA).*

4.1.2 Regeringens lokaliseringsbeslut verkar fungera som ett riktmärke även på lång sikt

I riksdags- och samhällsdebatter lyfts ibland en oro för att myndigheter som regeringen helt eller delvis har placerat utanför Stockholm väljer att flytta tillbaka delar av sin verksamhet till Stockholm.⁵⁹ Vår granskning tyder på att det är relativt ovanligt. Därför kan vi utesluta att det skulle vara en betydelsefull orsak till att regeringens lokaliseringsbeslut har varit otillräckliga för att jämnar ut fördelningen av statliga jobb.

Det är ovanligt att antalet anställda minskar över tid på myndigheterna som regeringen placerat utanför Stockholm. Under perioden 2004–2020 har nästan alla myndigheter antingen fått fler anställda på de berörda arbetsställena eller haft ett stabilt antal anställda. Det är naturligt att antalet anställda varierar lite över tid, men i tre fall har antalet anställda tydligt minskat: Specialpedagogiska skolmyndigheten i Härnösand, Sida på Gotland och Tillväxtanalys i Östersund. Dessa arbetsställen har 20–50 procent färre anställda år 2020 än vad de hade när myndigheterna etablerades på dessa orter.⁶⁰ Vi kan inte säga vad det beror på utifrån vårt underlag. Antalet arbetstillfällen som myndigheter erbjuder utanför Stockholm kan både påverkas av regeringens beslut och myndigheternas egna beslut.

I debatten uttrycks ibland en särskild oro för att myndigheterna flyttar sina ledningsfunktioner till Stockholm. Vi kan inte uttala oss om hur vanligt det är utifrån vårt material. Vi har endast undersökt frågan i våra fallstudier och där ser vi inte några sådana tecken. Våra intervjuer med myndighetsledningen på Elsäkerhetsverket och Naturvårdsverket visar att regeringens beslut fortfarande styr hur de placerar sin personal. Båda myndigheterna behåller ett visst antal tjänster i Kristinehamn respektive Östersund, med utgångspunkt i de lokaliseringsbeslut som regeringen fattade för 15 år sedan.⁶¹

4.2 Regeringen har säkrat en liten men viktig mängd jobb i en del av regionerna som berörts av politiken

Regeringen har tillfört och bevarat relativt få arbetstillfällen i de flesta arbetsmarknadsregioner som har berörts av regeringens lokaliseringsbeslut under 2004–2020. Dessa jobb spelar alltså en relativt liten roll för människors möjligheter till att få ett

⁵⁹ Se till exempel: Skriftlig fråga 2013/14:528 av Omanovic, Jasenko (S), *Lokalisering av Specialpedagogiska skolmyndigheten*; Sveriges radio, "MSB växer mest i Stockholm", 2020-12-22.

⁶⁰ Statistiska centralbyrån (LISA).

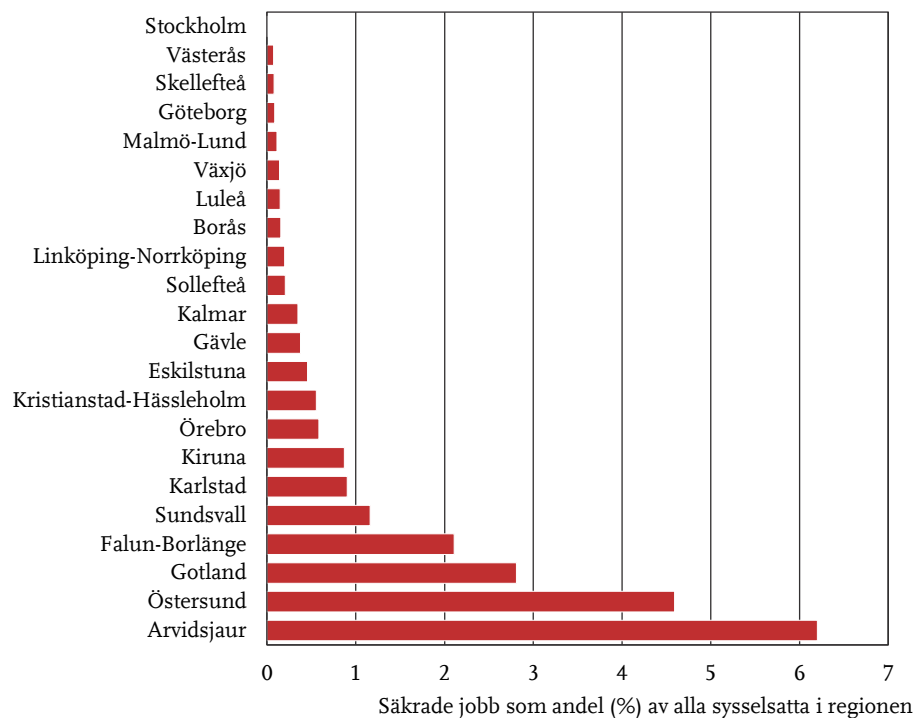
⁶¹ Intervju med generaldirektör för Elsäkerhetsverket, 2022-03-30; intervju med generaldirektör och ställföreträdande generaldirektör för Naturvårdsverket, 2022-05-20.

arbete i dessa delar av landet. Men regeringen förfogar över en ganska liten del av arbetsmarknaden. Den statliga sektorn utgör endast 8 procent av Sveriges totala arbetsmarknad.⁶² Därför bedömer vi att lokaliseringsbeslutens bidrag med arbetstillfällen är betydelsefullt, åtminstone i en del av de berörda regionerna.

I 10 av 22 arbetsmarknadsregioner utgör de arbetstillfällen som regeringen har placerat där mellan 0,5 och 6,2 procent av alla jobb som finns i regionen.

I resterande 12 regioner utgör de arbetstillfällen som regeringen har placerat där nära 0 procent av alla jobb (se diagram 3).

Diagram 3 Andel av alla sysselsatta i berörda arbetsmarknadsregioner som arbetar på ett arbetsställe som regeringen har placerat där, år 2020



Källa: Statistiska centralbyrån (LISA).

De regioner där regeringens lokaliseringsbeslut gjort störst skillnad är Arvidsjaur, Östersund och Gotland. De utgör tre av de fyra regioner som regeringen strävade efter att kompensera för försvarsnedläggningarna 2004.⁶³ I dessa regioner utgör

⁶² Statistiska centralbyrån (LISA).

⁶³ Riksrevisionen, *Omlokalisering av myndigheter*, 2009:30, s. 7.

myndighetsjobben som regeringen har säkrat ungefär 3 till 6 procent av alla jobb. Det handlar nästan uteslutande om tillförda jobb.

I Sundsvalls och Falun-Borlänges arbetsmarknadsregioner har regeringen också säkrat ett relativt stort antal jobb, motsvarande cirka 1 till 2 procent av arbetsmarknaden. Dessa jobb består framför allt av jobb som regeringen har bevarat på Bolagsverket och Trafikverket i samband med att tidigare myndigheter har lagts ned eller organiserats om på samma orter.

4.2.1 I de flesta regioner är tillskottet av jobb för litet för att effekter på sysselsättningsgraden ska kunna beräknas

Regeringens lokaliseringsbeslut skulle också kunna bidra till att förbättra arbetsmarknaden genom att förse en större del av regionens invånare med en sysselsättning. För att kunna mäta effekterna av regeringens lokaliseringsbeslut på regionernas sysselsättningsgrad har vi valt att fokusera på de arbetsmarknadsregioner som fått ett relativt stort tillskott av statliga arbetstillfällen.⁶⁴ Därför har vi endast försökt beräkna effekten av lokaliseringsbesluten på Arvidsjaur, Gotland, Östersund, Karlstad och Kiruna där de tillförda jobben har varit relativt många i förhållande till arbetsmarknadsregionens storlek.

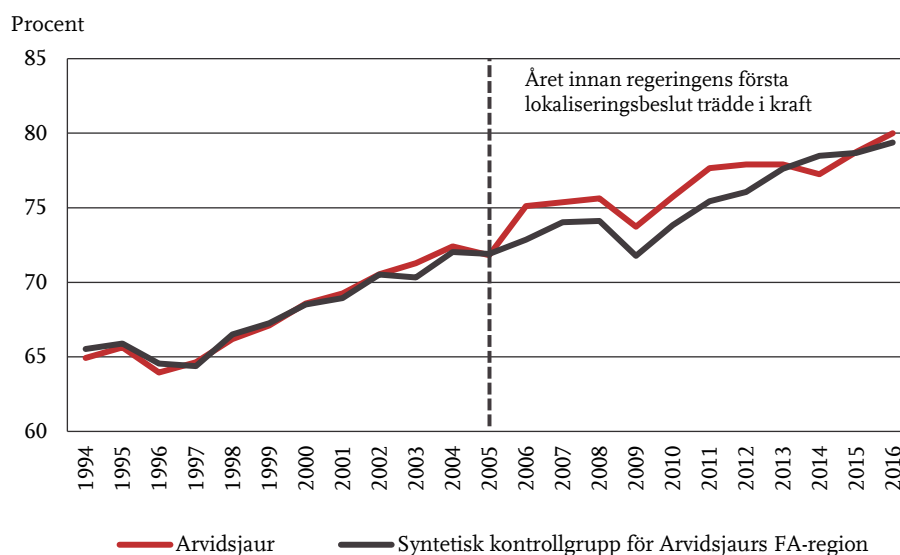
Vi har inte kunnat hitta någon signifikant effekt på sysselsättningsgraden i de flesta av dessa regioner.⁶⁵ Däremot har tillskottet av arbetstillfällen haft en positiv effekt på sysselsättningsgraden i Arvidsjaur arbetsmarknadsregion. Under de första åren efter omlokaliseringarna, 2006–2012, låg sysselsättningsgraden i Arvidsjaur ungefär 2 procentenheter högre än vad den skulle ha gjort om regeringen inte hade beslutat om några insatser alls. Effektberäkningen är gjord med hjälp av en syntetisk kontrollgrupp.⁶⁶ Skillnaden är statistiskt signifikant för dessa år, men efter 2012 faller effekten ner mot noll och blir icke-signifikant (se diagram 4).

⁶⁴ Det betyder inte att de bevarade jobben inte är betydelsefulla för regionerna och deras invånare. I flera fall handlar det om jobb som regeringen har beslutat att bevara när tidigare myndigheter har lagts ner i regionen. Men vi kan inte mäta effekter på sysselsättningsgraden om jobben fanns på plats före regeringens beslut.

⁶⁵ Se bilaga 6 för ett fördjupat resonemang, tidigare forskning och beskrivning av vår metod.

⁶⁶ En syntetisk kontrollgrupp består av ett viktat genomsnitt av sysselsättningsgraden i en samling FA-regioner som inte fick myndighetslokaliseringar, men som hade liknande utveckling av sysselsättningsgraden under lång tid före regeringens lokaliseringsbeslut. Kontrollgruppen för Arvidsjaur består av tre FA-regioner (vikt i parentes): Gällivare (42,2 procent), Mora (41,2 procent) och Övertorneå (16,6 procent). Se bilaga 6 för mer detaljerad information.

Diagram 4 Skattad effekt på sysselsättningsgraden av lokaliseringsbesluten i Arvidsjaurns arbetsmarknadsregion



Kommentar: Arvidsjaur fick två myndighetslokaliseringar 2006 och en 2007. Det är den samlade effekten av dessa lokaliseringar som vi försöker mäta över tid.

Källa: Statistiska centralbyrån (LISA) och beräkningar av Riksrevisionen.

4.3 Myndigheterna bidrar i viss mån till att bredda och komplettera de regionala arbetsmarknaderna

Vår granskning tyder på att arbetsställena som regeringen har placerat utanför Stockholm bidrar till att bredda och komplettera de berörda arbetsmarknadsregionerna. Myndigheterna har ökat invånarnas valmöjligheter på arbetsmarknaden och deras närvaro kan göra det lättare för andra arbetsgivare att hitta lämplig personal. I likhet med tidigare granskningar ser vi att regionerna har fått ett tillskott av statliga verksamheter som har en relativt hög andel högskoleutbildade och en hög andel kvinnor bland de anställda, jämfört med genomsnittet för den regionala arbetsmarknaden.⁶⁷ Det tyder på att myndigheternas arbetsställen i många fall erbjuder möjligheter för högskoleutbildade personer att kombinera att bo utanför Stockholm med ett arbete som matchar deras kvalifikationer. I våra fallstudier har vi också sett att jobben kan ha stor betydelse för de individer som får tjänsterna. Men i de flesta regioner är

⁶⁷ Riksrevisionen, *Omlokalisering av myndigheter*, 2009:30, s. 31.

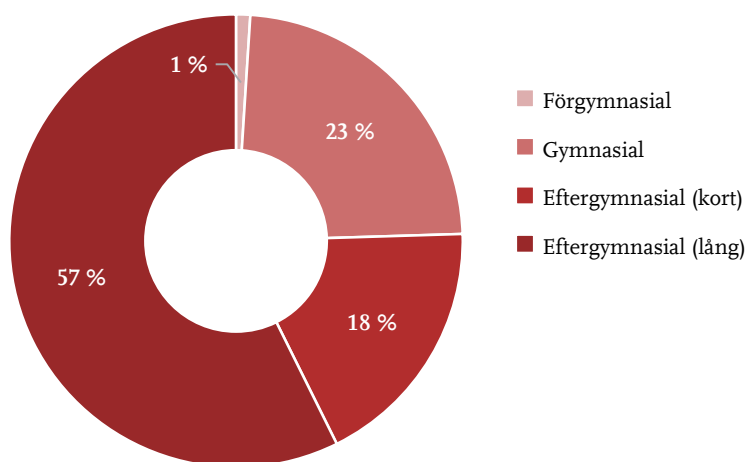
myndigheternas bidrag till att bredda och komplettera arbetsmarknaden ganska litet, eftersom det handlar om så få jobb.

4.3.1 Myndigheterna bidrar framför allt med arbetstillfällen för högskoleutbildade och kvinnor

Regeringen har uttryckt att lokaliseringsbesluten särskilt ska bidra med arbetstillfällen för akademiker i fler delar av landet.⁶⁸ Tidigare kartläggningar visar att även om den statliga sektorn är en relativt liten del av arbetsmarknaden, står den för en stor del av arbetstillfällena för högskoleutbildade i vissa delar av landet. Till exempel var cirka 20–25 procent av de högskoleutbildade i Uppsala, Gotlands och Västerbottens län statligt anställda år 2014.⁶⁹

Våra data visar att ungefär 60 procent av de arbetstillfällen som regeringens lokaliseringsbeslut säkrat utanför Stockholm bemannas av personer med högskoleutbildning (se diagram 5).

Diagram 5 Utbildningsnivå bland de 10 385 anställda på arbetsställena som regeringen har placerat utanför Stockholm



Kommentar: 5 individer har exkluderats på grund av okänd utbildningsnivå. Eftergymnasial (lång) avser en eftergymnasial utbildning på 3 år eller längre.

Källa: Statistiska centralbyrån (LISA).

⁶⁸ Prop. 2016/17:1, UO 2, s. 58; bet. 2016/17:FiU2, rskr. 2016/17:123.

⁶⁹ Statskontoret, *Statliga myndigheters lokalisering. Ett samlat underlag*, 2016:8, s. 51.

Vi kan konstatera att utbildningsnivån är högre bland de anställda på de ny- och omlokaliserade myndigheterna än genomsnittet för förvärvsarbete i de berörda regionerna.⁷⁰ Det indikerar att regeringens lokaliseringsbeslut har bidragit till att bredda arbetsmarknadsregionerna och förbättra möjligheterna för högskoleutbildade personer att kombinera ett boende utanför Stockholm med ett arbete som matchar deras kvalifikationer. Bidraget är dock litet, eftersom jobben utgör mindre än 1 procent av arbetsmarknaden i de flesta regioner. I några få regioner är bidraget ändå betydelsefullt för de som har högskoleutbildning. I Arvidsjaur, Gotland, Falun-Borlänge och Östersund är 5–10 procent av de förvärvsarbetande invånarna med högskoleutbildning anställda på myndigheterna som ligger där på grund av regeringens lokaliseringsbeslut sedan 2004.⁷¹

Regeringens lokaliseringsbeslut har också lett till fler jobb för kvinnor än för män. Av alla de tjänster som lokaliseringsbesluten har säkrat utanför Stockholm innehar kvinnor 60 procent och män 40 procent. Majoriteten av arbetsställena är kvinnodominerade.⁷² Dessa resultat är inte oväntade med tanke på att många myndigheter generellt sett är kvinnodominerade.⁷³

4.3.2 Regeringens lokaliseringsbeslut har bidragit särskilt mycket till att bredda vissa arbetsmarknadsregioner

I våra tre fallstudier har vi sett hur myndigheter som regeringen har förlagt utanför Stockholm konkret har bidragit till att öka arbetsmarknadsregionernas bredd och variation. Arvidsjaur och Kristinehamns kommunföreträdare beskriver hur myndigheterna bidrar till att skapa en större offentlig tjänstesektor med kvalificerade arbetstillfällen för högskoleutbildade för deras kommuner. De menar att det är särskilt viktigt för dem eftersom de är industriorter i behov av omställning av arbetsmarknaden.⁷⁴ I Östersund beskriver kommunens näringslivsutvecklare på liknande sätt hur myndigheterna som regeringen placerat där berikar arbetsmarknaden genom att förse individen med fler valmöjligheter.⁷⁵

Arvidsjaur kommunföreträdare beskriver att myndigheterna, särskilt Arbetsförmedlingen, också bidragit till att motverka utflyttning av framför allt högskoleutbildade kvinnor som vill bo i regionen men som tidigare inte kunde få

⁷⁰ Se bilaga 5.

⁷¹ Se bilaga 5.

⁷² Se bilaga 5.

⁷³ Spira, "Skev könsfördelning på statliga arbetsplatser", 2019-10-24.

⁷⁴ Intervju med Kristinehamns kommunstyrelsens ordförande och näringslivschef, 2022-04-01; intervju med Arvidsjaur kommunalråd, kommunchef och näringslivsstrateg, 2022-05-18.

⁷⁵ Intervju med näringslivsutvecklare på Östersunds kommun, 2022-03-03.

ett jobb som matchar deras utbildning.⁷⁶ Det speglas även av att ungefär 40 procent av de anställda på Arbetsförmedlingen har åtminstone en treårig eftergymnasial utbildning, medan genomsnittet för Arvidsjaurns arbetsmarknadsregion är 20 procent. Ungefär 80 procent av de anställda är kvinnor.⁷⁷ Det stämmer också överens med de personliga erfarenheter vi fått ta del av i våra intervjuer med chefer och medarbetare på Arbetsförmedlingen.⁷⁸

I våra intervjuer med fallstudiemyndigheternas personal har vi fått många exempel på hur dessa arbetstillfällen kan ha stor betydelse för individen. Flera personer beskriver på olika sätt att myndigheterna har möjliggjort för dem att få ett jobb som ligger i linje med deras preferenser. Det kan antingen handla om en önskan om att tjäna allmänheten genom att jobba inom det offentliga eller en önskan om att jobba med specifika sakfrågor som myndigheten ansvarar för, såsom naturvård eller studie- och yrkesvägledning. På Naturvårdsverket berättar många av dem som vi har intervjuat att de har skaffat sig den utbildning och erfarenhet som krävs för att få ett jobb på myndigheten på andra ställen, typiskt sett i södra Sverige. Att Naturvårdsverket finns i Östersund har i flera fall erbjudit en möjlighet att flytta tillbaka till den ort eller landsdel man har ursprung i, bo nära natur och friluftsliv med mera. En del medarbetare på Arbetsförmedlingen i Arvidsjaur beskriver liknande erfarenheter.⁷⁹

4.3.3 Myndigheterna gör det lättare för andra arbetsgivare att anställa personal i vissa arbetsmarknadsregioner

I våra fallstudier har vi sett att myndigheterna också kompletterar andra arbetsplatser i regionen och gör det lättare för dem att hitta personal. Både Arvidsjaurns och Kristinehamnns kommunföreträdare menar att de statliga myndigheterna utgör viktiga komplement till Försvarsmaktens verksamheter, Norrlands dragonregemente (K 4) i Arvidsjaur respektive Bergslagens artilleriregemente (A 9) i Kristinehamn. Flera av myndigheterna som regeringen placerat i de två kommunerna erbjuder kvalificerade arbetstillfällen för den militära personalens partner. Myndigheternas närvaro stärker Försvarsmaktens möjligheter att rekrytera, behålla personal och expandera verksamheten. Det stärker i sin tur

⁷⁶ Intervju med Arvidsjaurns kommunalråd, kommunchef och näringslivsstrateg, 2022-05-18.

⁷⁷ Se bilaga 5.

⁷⁸ Intervjuer med en sektionschef och en medarbetare på Arbetsförmedlingen, 2022-05-18; intervju med medarbetare på Arbetsförmedlingen 2022-05-19.

⁷⁹ Intervjuer med medarbetare och enhetschefer på Naturvårdsverket, 2022-03-15 och 2022-03-16; intervjuer med medarbetare och sektionschefer på Arbetsförmedlingen, 2022-05-17 till och med 2022-05-19; intervjuer med medarbetare och chefer på Elsäkerhetsverket, 2022-03-30 till och med 2022-04-01.

den lokala arbetsmarknaden ytterligare och ökar inflyttningen. På liknande sätt får arbetsgivare i privat och kommunal sektor tillgång till myndighetsanställdas partner, som ofta också är högutbildade, vilket skapar en större grupp att rekrytera från.⁸⁰

I Arvidsjaur och Kristinehamn konkurrerar de statliga myndigheterna delvis med kommunförvaltningarna om samma arbetskraft. Men båda kommunernas representanter beskriver det som ett underordnat problem. Det kan innebära utmaningar på kort sikt, men i ett längre perspektiv är det positivt att det finns fler jobbmöjligheter eftersom det gör det attraktivt för fler att stanna kvar i regionen.⁸¹

4.4 Myndigheterna bidrar i viss mån till förbättrade möjligheter att bo utanför Stockholm

Vår granskning tyder på att myndigheternas arbetsställen bidrar med kvalificerade jobb för de som vill bo och arbeta på platser utanför Stockholm. Nästan alla anställda på dessa arbetsställen bor i samma region som de arbetar i. Dessutom är ungefär hälften av de anställda födda i det län där arbetsstället ligger.

Däremot finns det några få arbetsställen som har en hög andel långpendlare som bor i Stockholm eller i de andra storstadsregionerna. Dessa arbetsställen bidrar inte på samma sätt till riksdagens mål.

4.4.1 En majoritet av myndigheternas personal bor och arbetar i samma arbetsmarknadsregion

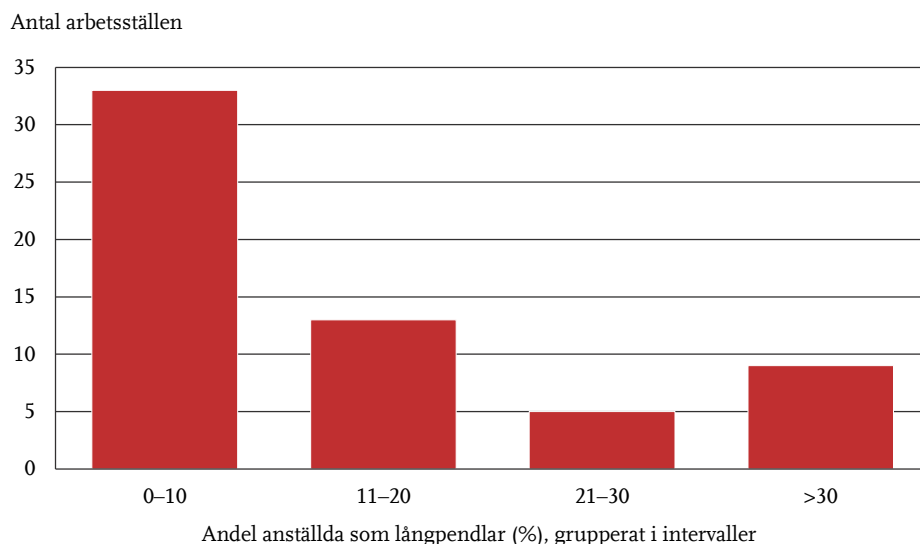
Av alla de som jobbar på de berörda myndigheternas arbetsställen bor 89 procent i arbetsmarknadsregionen där arbetsstället ligger. Det kan jämföras mot rikssnittet på 93 procent.⁸² Detta tyder på att myndighetsjobben i många fall erbjuder möjlighet till kvalificerat arbete för människor som vill bo och arbeta i de regioner som regeringens beslut har riktats mot. Diagram 6 visar hur många av de berörda arbetsställena som har en hög respektive låg andel anställda som långpendlar.

⁸⁰ Intervju med näringslivsutvecklare på Östersunds kommun, 2022-03-03; intervju med Kristinehamns kommunstyrelses ordförande och näringslivschef, 2022-04-01; intervju med Arvidsjauras kommunalråd, kommunchef och näringslivsstrateg, 2022-05-18.

⁸¹ Intervju med Kristinehamns kommunstyrelses ordförande och näringslivschef, 2022-04-01; intervju med Arvidsjauras kommunalråd, kommunchef och näringslivsstrateg, 2022-05-18.

⁸² Statistiska centralbyrån (LISA). Se bilaga 5 för fullständig information.

Diagram 6 Förekomsten av långpendling bland de 60 arbetsställen som regeringen har placerat utanför Stockholm



Källa: Statistiska centralbyrån (LISA).

Ungefär hälften av myndigheternas anställda som jobbar på dessa arbetsställen är också födda i länet där arbetsstället ligger. Myndigheterna har i genomsnitt något färre födda i det län där arbetsstället ligger än vad andra arbetsställen i regionen har. De mer specialiserade myndigheterna har oftare en högre andel inflyttad personal, detta gäller till exempel Polarforskningssekretariatet. De större myndigheterna som inte har samma behov av specialister, såsom Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Kronofogden, har däremot en relativt hög andel infödd personal.⁸³

4.4.2 Några få myndigheter har en hög andel anställda som pendlar från Stockholm och de andra storstadsregionerna

På en stor del av de arbetsställen som placerats i regioner relativt nära ett av Sveriges tre storstadsområden är det relativt vanligt med långpendling. Det gäller särskilt på myndigheter som har behov av specialiserad kompetens. Om personalen på en myndighet i hög utsträckning bor på en annan ort än de arbetar, kommer några av de regionala effekter som är syftet med regeringens lokaliseringsbeslut inte att bli verklighet. De anställda som långpendlar och deras eventuella familjer

⁸³ Se bilaga 5.

kommer då inte att betala kommunal skatt där de arbetar, och sannolikt heller inte bidra till den lokala ekonomin genom sin privata konsumtion i samma utsträckning som om de också hade bott i kommunen. De kommer inte heller att bidra till sådant som aktivitet i det offentliga rummet i samma utsträckning, vilket kan vara särskilt värdefullt för en mindre kommun.⁸⁴

De 10 arbetsställen som har störst andel anställda som bor utanför arbetsmarknadsregionen visas i tabell 2. Majoriteten av dessa arbetsställen har placerats i regioner som ligger relativt nära ett av Sveriges tre storstadsområden. Till exempel långpendlar 64 procent av personalen på Myndigheten för arbetsmiljökunskaps kontor i Gävle. De flesta av dessa långpendlare bor i Stockholmsregionen. På SWEDAC i Borås långpendlar 52 procent av personalen, varav majoriteten bor i Göteborgsregionen. På Myndigheten för yrkeshögskolan i Hässleholm långpendlar 50 procent av de anställda, varav nästan alla bor i Malmö-Lundregionen.⁸⁵

De flesta myndigheter som har en stor andel anställda som pendlar från andra arbetsmarknadsregioner påbörjade sin etablering på orterna 2017–2019, det vill säga relativt nyligen. Därför kan den höga andelen långpendlare till exempel bero på tillfälliga distansarbetslösningar i en del av dessa fall.⁸⁶ Bland myndigheterna som har varit etablerade i minst 5 år är det bara tre som har en särskilt hög andel långpendlare: Energimarknadsinspektionen i Eskilstuna, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen i Katrineholm och Myndigheten för yrkeshögskolan i Hässleholm. Alla tre har över 50 procent långpendlare varav majoriteten bor i Stockholmsregionen respektive Malmö-Lundregionen.⁸⁷

⁸⁴ Intervju med Kristinehamns kommunstyrelses ordförande och näringslivschef, 2022-04-01

⁸⁵ Se bilaga 5.

⁸⁶ Kammarkollegiet, *Omlokalisering av statliga myndigheter 2016–2019*, s. 22–27.

⁸⁷ Se bilaga 5.

Tabell 2 De tio myndighetsarbetsställen som hade flest långpendlare 2020 (fallande ordning)

Arbetsmarknads-region	Myndighet	Etableringsår	Andel långpendlare
Eskilstuna	Strålsäkerhetsmyndigheten	2017	71 %
Gävle	Myndigheten för arbetsmiljökunskap	2018	64 %
Eskilstuna	Energimarknadsinspektionen	2008	56 %
Borås	SWEDAC	2018	52 %
Kristianstad–Hässleholm	Myndigheten för yrkeshögskolan	2009	50 %
Eskilstuna	Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen	2004	50 %
Växjö	MUCF	2017	45 %
Luleå	Polarforskningssekretariatet	2017	35 %
Gävle	Svenska ESF-rådet	2017	31 %
Göteborg	Arbetsmiljöverket	2018	25 %

Kommentar: Etableringsår syftar på året då regeringen planerade att myndigheten skulle ha påbörjat sin etablering på orten.

Källa: Statistiska centralbyrån (LISA).

4.5 De tillförda jobben har inte lett till några mätbara effekter på kommunernas skatteintäkter

Med hjälp av syntetiska kontrollgrupper har vi undersökt om de jobb som regeringens lokaliseringsbeslut har *tillfört* har haft någon effekt på kommunernas skatteintäkter. För att kunna mäta effekterna av regeringens lokaliseringsbeslut på kommunernas skatteintäkter har vi valt att fokusera på de fem arbetsmarknadsregioner som fått ett relativt stort tillskott av statliga arbetstillfällen (se avsnitt 4.2.1). Vi har dock inte kunnat hitta några signifikanta effekter på skatteintäkterna av tillskottet som dessa regioner har fått.⁸⁸

Det betyder inte att regeringens lokaliseringsbeslut och myndighetsjobben har varit obetydliga ur detta perspektiv. Till exempel har regeringen bevarat nästan 1 500 jobb på Trafikverket i Borlänge. Hälften av myndighetens anställda bor i

⁸⁸ Vi kunde inte heller uppmäta några positiva effekter på dessa regioners befolkningsstorlek eller genomsnittliga skatteintäkter per invånare. Se bilaga 6 för en längre redogörelse.

kommunen och betalar därför skatt där.⁸⁹ Om alternativet vore att alla dessa jobb försvann från kommunen hade kommunens egna skatteintäkter troligtvis minskat i någon utsträckning, vilket hade ökat kommunens behov av medel från det kommunala utjämnningssystemet.⁹⁰ Detta går inte att mäta med de metoder som vi har valt. Men det är inte heller självklart att alla jobb som vi räknar som bevarade hade försvunnit från dessa kommuner om det inte vore för regeringens beslut. Vi kan i alla fall konstatera att regeringens beslut har tillfört och bevarat så pass få jobb i de flesta regioner att det sannolikt inte har någon stor betydelse för de flesta av de berörda kommunernas skatteintäkter.

4.6 Myndigheterna har små möjligheter att köpa varor och tjänster lokalt

Genom våra fallstudier har vi undersökt myndigheternas möjlighet att bidra till den lokala ekonomin via sin konsumtion. De tre fallstudiemyndigheterna köper relativt få varor och tjänster lokalt. Det är troligt att de flesta myndigheters bidrag till den lokala ekonomin genom sin konsumtion är litet, eftersom myndigheter generellt sett har små möjligheter att köpa varor och tjänster lokalt. Det beror delvis på upphandlingslagstiftningen som innebär att myndigheter inte får spendera några större belopp på direktupphandlingar. Därtill pågår ett arbete i staten med att samla poster av mindre inköp under större upphandlade ramavtal.⁹¹ Den bakomliggande idén med detta är att säkerställa att offentliga inköp öppnas upp för konkurrens och att offentliga medel används så effektivt som möjligt.⁹²

Myndigheter kan också bidra till den lokala ekonomin om de betalar hyra för sina fastigheter till en aktör som är baserad i regionen. Men det är ganska vanligt att fastighetsägare är baserade i andra regioner, ofta storstadsregioner, eller utomlands. Däremot är fastighetsrelaterade tjänster såsom lokalvård, vaktmästeri och reception en typ av tjänsteköp som med största sannolikhet skapar några arbetstillfällen i regionen där myndigheten är placerad. Det gäller även om företaget som säljer tjänsten är baserat någon annanstans.

⁸⁹ Se bilaga 5.

⁹⁰ Kommunens budget blir inte nödvändigtvis så mycket större av att fler betalar skatt i kommunen, på grund av det kommunala utjämnningssystemet. I takt med att en kommuns skatteintäkter ökar, minskar dess inkomster från utjämnningssystemet. Men ökade skatteintäkter kan göra kommunerna mer självständiga och mindre beroende av utjämnningssystemet.

⁹¹ Riksrevisionen, *Staten som inköpare av konsulttjänster – tänk först och handla sen*, RiR 2018:20.

⁹² Konkurrensverket, *Upphandlingsreglerna – en introduktion*, 2022, s. 7.

4.6.1 Elsäkerhetsverket bidrar med drygt 4 miljoner kronor per år i Värmland

Elsäkerhetsverket i Kristinehamn direktupphandlade varor och tjänster för 2,7 miljoner kronor i Värmlands län under 2021. Myndigheten hyr också sina lokaler av ett lokalt baserat aktiebolag i Kristinehamn för cirka 1,3 miljoner kronor per år. De betalar också cirka 250 000 kronor per år för sina fastighetsrelaterade tjänster i Kristinehamn.⁹³ Totalt bidrar Elsäkerhetsverket uppskattningsvis med cirka 4,3 miljoner kronor per år till den lokala ekonomin genom sin konsumtion.

4.6.2 Arbetsförmedlingen bidrar med cirka 170 000 kronor per år i Arvidsjaur

Arbetsförmedlingens kontor för Personligt distansmöte i Arvidsjaur har i genomsnitt direktupphandlat varor och tjänster från lokala företag för ungefär 12 000 kronor per år under 2019–2022. Deras lokalvård sköts av en lokal underleverantör till det företag som Arbetsförmedlingen har ett centralt avtal med, och kostnaderna uppgår till drygt 160 000 kronor per år. Myndigheten har länge hyrt sina lokaler av den statliga myndigheten Fortifikationsverket vars säte ligger på en annan ort.⁹⁴ Dessa pengar kommer alltså inte den lokala ekonomin till del, enligt vår bedömning. Däremot söker Arbetsförmedlingen nya lokaler i Arvidsjaur, så det kan förändras i framtiden. Totalt bidrar Arbetsförmedlingen med cirka 170 000 kronor per år till den lokala ekonomin.

4.6.3 Naturvårdsverket bidrar med drygt 5 miljoner kronor per år i Östersund

Naturvårdsverket har ingen möjlighet att på ett enkelt sätt ta fram exakt hur stora belopp de handlar för per år lokalt i Östersund, men de uppskattar att det är lite. Företrädare för myndigheten beskriver att det framför allt handlar om sådant som fikabröd, enstaka restaurangbesök eller inköp på lokala livsmedelsbutiker och ibland hotellrum för inresande personal från andra kontor. Myndigheten hyr sina lokaler i Östersund av ett Stockholmsbaserat fastighetsbolag. Däremot uppskattar

⁹³ Mejl från företrädare för Elsäkerhetsverket med svar på skriftliga frågor, 2022-10-17; mejl från företrädare för Elsäkerhetsverket med uppgifter om belopp för myndighetens direktupphandlingar, 2022-12-01; mejl från företrädare för Elsäkerhetsverket med svar på följdfråga, 2022-12-06; mejl från företrädare för Elsäkerhetsverket med synpunkter efter faktagranskning, 2022-01-12.

⁹⁴ Intervju med medarbetare på Arbetsförmedlingen, 2022-05-18; mejl från företrädare för Arbetsförmedlingen med verksamhetsstatistik, 2022-10-02; mejl från företrädare för Arbetsförmedlingen med uppgifter om direktupphandling, 2022-12-07.

myndigheten att de betalar 5,5 miljoner kronor per år för fastighetsrelaterade tjänster som rör Östersundskontoret.⁹⁵

4.7 Fallstudiemyndigheternas synlighet och delaktighet i lokalsamhällena är begränsad men kan vara värdefull

De tre fallstudiemyndigheternas synlighet och delaktighet i sina respektive regioner är begränsad. Fallstudiemyndigheternas kontakter och samarbeten med andra, icke-statliga aktörer som är verksamma i den region där de är placerade är också begränsade. Därför bedömer vi att fallstudiemyndigheternas bidrag till stärkt statlig närvaro utanför Stockholm och regional utveckling troligtvis är begränsat utifrån dessa perspektiv.

De verksamheter som fallstudiemyndigheterna bedriver i Arvidsjaur, Östersund och Kristinehamn har inte fokus på lokala kontakter med medborgare och företagare. De kontakter myndigheterna har med medborgare, företagare och andra aktörer är snarare spridda över landet. Det gäller även de flesta andra myndigheters arbetsställen som ingår i vår granskning. Det innebär att deras kärnverksamheter oftast inte kräver att de är synliga eller delaktiga i lokalsamhället. Om det förekommer, är det något som myndigheterna gör frivilligt.

Fallstudiemyndigheterna bedriver inget särskilt arbete för att göra sig synliga i sina respektive regioner. I Arvidsjaur är det ändå troligt att Arbetsförmedlingens närvaro är välkänd, eftersom det är ett litet samhälle.⁹⁶ Naturvårdsverkets synlighet som enskild myndighet i en mellanstor stad som Östersund är troligtvis försumbar, men den samlade statliga närvaron i staden kan vara desto mer påtaglig.

Tidigare utredningar och granskningar har gett exempel på långtgående och ambitiösa samarbeten mellan myndigheter och kommuner med potential att både gynna lokalsamhället och myndigheten.⁹⁷ Vi har inte sett några exempel på några djupgående samarbeten mellan myndigheter och kommuner eller andra

⁹⁵ Intervju med enhetschef på Naturvårdsverket, 2022-03-15; mejl från företrädare för Naturvårdsverket med verksamhetsstatistik, 2022-06-20; Intea, *Årsredovisning 2021*; mejl från företrädare för Naturvårdsverket med uppgifter om löner, resor och inköp, 2022-11-25.

⁹⁶ Intervjuer med två medarbetare på Arbetsförmedlingen, 2022-05-17; intervju med sektionschef på Arbetsförmedlingen, 2022-05-18; intervju med enhetschef på Arbetsförmedlingen, 2022-06-20.

⁹⁷ Statskontoret beskrev 2016 hur Energimyndigheten och Eskilstuna kommun hade ett pilotprojekt där de bland annat planerade att testa småskalig ny energieffektiv och klimatsmart teknik. Riksrevisionen beskrev 2009 ett liknande försöks- och utvecklingsprojekt mellan dåvarande Folkhälsoinstitutet och Östersunds kommun. Se Statskontoret, *Statliga myndigheters lokalisering. Ett samlat underlag*, 2016:8, bilaga 5, s. 86 och Riksrevisionen, *Omlokalisering av myndigheter*, 2009:30, s. 32–34.

lokalsamhällesaktörer i våra fallstudier. Generellt sett verkar fallstudiemyndigheterna mest ha kontakt med andra statliga myndigheter i närområdet. Så vitt vi kan bedöma handlar deras samarbeten sällan om frågor som berör lokalsamhället, utan snarare om gemensamma förvaltningsfrågor som myndighetsstyrning eller verksjuridik. Naturvårdsverket avstår i stort sett från att delta i lokalsamhället eftersom myndighetsledningen bedömer att ett större regionalt engagemang i Östersundsregionen skulle gå på tvären med rollen som nationell myndighet.⁹⁸ De kommunföreträdare som vi har intervjuat beskriver att de kontakter som de har med de statliga myndigheterna på respektive ort är värdefulla för dem. Samtidigt är det svårt att peka på några konkreta resultat till följd av dessa kontakter.⁹⁹

Resultaten av myndigheternas synlighet och delaktighet i lokalsamhället kan dock vara subtila, och därför svåra att mäta. Det kan exemplifieras av Elsäkerhetsverket som verkar vara mer aktiva i lokalsamhället än de andra fallstudiemyndigheterna, så vitt vi kan bedöma. Generaldirektören uppger att Elsäkerhetsverket har som ambition att bidra lokalt, eftersom man uppfattar att det är en uppgift som hänger samman med placeringen i Kristinehamn. Det kan till exempel handla om att vara närvarande vid evenemang i staden. De har också informella kontakter med kommunen och andra offentliga aktörer i Kristinehamn. Vissa av personerna som vi har intervjuat på Elsäkerhetsverket menar att myndigheten syns en hel del i lokalmedia. Samtidigt uppfattar andra att de flesta invånare nog inte känner till myndigheten eller vad de arbetar med.¹⁰⁰ Kommunens företrädare menar att myndighetsnärvaron ger dem en tyngd i politiska sammanhang. Det kan till exempel handla om tillfällen när kommunen ska agera remissinstans för statliga utredningar. De beskriver också att myndigheternas anställda är viktiga för att hålla stadskärnan levande genom att röra sig i området, småhandla och äta lunch.¹⁰¹ Alla små bidrag som dessa kan vara värdefulla för de berörda orterna.

⁹⁸ Intervju med generaldirektör och ställföreträdande generaldirektör för Naturvårdsverket, 2022-05-20.

⁹⁹ Intervju med näringslivsutvecklare på Östersunds kommun, 2022-03-03; intervjuer med två medarbetare och två enhetschefer på Naturvårdsverket, 2022-03-15; intervjuer med två medarbetare på Naturvårdsverket, 2022-03-16; intervju med generaldirektör och ställföreträdande generaldirektör för Naturvårdsverket, 2022-05-20; intervju med generaldirektör för Elsäkerhetsverket, 2022-03-30; intervju med Kristinehamns kommunstyrelses ordförande och näringslivschef, 2022-04-01; intervju med Arvidsjauras kommunalråd, kommunchef och näringslivsstrateg, 2022-05-18.

¹⁰⁰ Intervju med medarbetare på Elsäkerhetsverket, 2022-03-31.

¹⁰¹ Intervju med generaldirektör för Elsäkerhetsverket, 2022-03-30; intervju med kommunikationschef på Elsäkerhetsverket, 2022-03-31; intervju med medarbetare på Elsäkerhetsverket, 2022-03-31; intervju med Kristinehamns kommunstyrelses ordförande och näringslivschef, 2022-04-01.

5 Lokaliseringsbeslutens påverkan på myndigheternas verksamheter på lång sikt

I det här kapitlet besvarar vi frågan om myndigheterna har några väsentliga problem på grund av att de ligger på orter utanför Stockholm, efter att de haft tid att etablera sig på orterna. Vår bedömning är att myndigheterna har goda möjligheter att bedriva en välfungerande verksamhet på sina respektive orter. Myndigheternas placering skapar troligtvis lägre verksamhetskostnader och lägre personalomsättning. I övrigt finns det ingenting i granskningen som tyder på att myndigheterna skulle kunna dra några andra väsentliga fördelar av att de ligger utanför Stockholm.

Våra iakttagelser bygger huvudsakligen på fallstudier från tre myndigheter som regeringen delvis har omlokiserat från Stockholm: Arbetsförmedlingen i Arvidsjaur, Elsäkerhetsverket i Kristinehamn och Naturvårdsverket i Östersund.

Våra huvudsakliga iakttagelser är följande:

- Fallstudiemyndigheterna har vissa utmaningar i sina verksamheter, men det beror inte på deras placering på orter utanför Stockholm.
- Fallstudiemyndigheternas förmåga att rekrytera, behålla och kompetensutveckla sin personal äventyras inte av arbetsställets placering. Arbetsförmedlingen har svårt att hitta högskoleutbildad personal i Arvidsjaur, men det påverkar inte verksamhetens effektivitet.
- Fallstudiemyndigheternas interna styrning och samordning och deras kommunikation med avgörande externa parter fungerar i huvudsak bra. Att deras kontor är placerade utanför Stockholm leder dock till fler och längre tjänsteresor samt vissa utmaningar med att samordna verksamheten. Myndigheternas skifte mot ökat distansarbete i samband med coronapandemin har dock underlättat.
- Fallstudiemyndigheterna har i viss mån nytta av sin placering utanför Stockholm, eftersom deras verksamhetskostnader troligtvis är lägre på lång sikt än vad de hade varit i Stockholm. Deras resekostnader ökar, men lokalkostnader och personalkostnader minskar mer än så. Fallstudie-myndigheterna har också en lägre personalomsättning på sina respektive kontor i Arvidsjaur, Kristinehamn och Östersund än vad de har i Stockholm.
- Nästan alla av de drygt 60 arbetsställen regeringen har placerat utanför Stockholm verkar klara av att rekrytera och behålla personal i regionerna där de ligger. De flesta arbetsställen har troligtvis även lägre verksamhetskostnader än vad de skulle haft om de låg i Stockholm.

5.1 Inga tecken på att de anställdas möjligheter att utföra myndigheternas kärnuppgifter äventyras

Vi har hittat flera utmaningar i fallstudiemyndigheternas verksamheter, men enligt vår bedömning kan inga väsentliga problem rimligen härledas till att regeringen har placerat delar av myndigheterna på orter utanför Stockholm. De utmaningar som vi har identifierat är snarare allmängiltiga och förknippade med myndigheternas verksamheter.

Till exempel är en av de största utmaningarna för Arbetsförmedlingen i Arvidsjaur kopplad till myndighetens handläggningssystem.¹⁰² Chefer och medarbetare beskriver också att personalen är hårt pressad av många inkommande ärenden. Men det är hög personalomsättning och otillsatta tjänster på andra, betydligt större orter som skapar problemet. Detta eftersom alla sektioner över hela landet hanterar inkommande ärenden i det gemensamma digitala ärendehanteringssystemet.¹⁰³ Den höga personalomsättningen på andra kontor kräver också tid från Arvidsjaurpersonalen för att rekrytera och utbilda nyanställda.¹⁰⁴

Elsäkerhetsverkets utmaningar är bland annat kopplade till att man är en liten myndighet med begränsade administrativa system och resurser. Myndigheten har också haft problem kopplat till att man inte har kunnat genomföra fysisk tillsyn under pandemin. Flera medarbetare beskriver också att det är svårt för myndigheten att lyckas nå ut till allmänheten och branschen med kunskap om elsäkerhetsrisker.¹⁰⁵

Vår analys av Naturvårdsverket tyder inte heller på att de skulle ha några väsentliga problem i kärnverksamheten som kan spåras till att en del av myndigheten ligger utanför Stockholm. Regeringens lokaliseringsbeslut innebär att Naturvårdsverket delades upp på två orter. Det skapar en del utmaningar för enhetschefer och medarbetare att samordna sitt arbete, men det hotar inte myndighetens verksamhet (se avsnitt 5.3.1).

¹⁰² Intervju med medarbetare på Arbetsförmedlingen, 2022-05-19; intervju med enhetschef på Arbetsförmedlingen, 2022-06-20.

¹⁰³ Mejl från företrädare för Arbetsförmedlingen med verksamhetsstatistik, 2022-10-02; intervju med sektionschef på Arbetsförmedlingen, 2022-05-18; intervju med sektionschef på Arbetsförmedlingen, 2022-05-19; intervju med enhetschef på Arbetsförmedlingen, 2022-06-20.

¹⁰⁴ Intervjuer med två medarbetare på Arbetsförmedlingen, 2022-05-17; intervju med sektionschef på Arbetsförmedlingen, 2022-05-19; intervju med enhetschef på Arbetsförmedlingen, 2022-06-20.

¹⁰⁵ Intervju med avdelningschef på Elsäkerhetsverket, 2022-03-22; intervjuer med två medarbetare på Elsäkerhetsverket, 2022-03-31.

De problem som vi har identifierat som är kopplade till placeringen utanför Stockholm är marginella. Det är få anställda på de tre arbetsställena vars arbetsuppgifter på något sätt berörs av placeringen utanför Stockholm. Merparten av ärendehandläggning, informationssökning, kommunikation med medborgare och externa aktörer samt hanteringen av andra centrala uppgifter sker ändå i digitala system, via mejl eller telefon. De som påverkas av placeringen är framför allt de få chefer och medarbetare som har uppgifter som kräver resande (se avsnitt 5.3 och 5.4).

5.2 Kompetensförsörjningen fungerar tillräckligt bra

Vi bedömer att varken Arbetsförmedlingen i Arvidsjaur, Elsäkerhetsverket i Kristinehamn eller Naturvårdsverket i Östersund har några väsentliga svårigheter att rekrytera, behålla eller kompetensutveckla personal som kan kopplas till den ort där regeringen har placerat dem.

Alla tre myndigheter kan rekrytera medarbetare med rätt kompetens i tillräcklig utsträckning på respektive ort. Myndigheterna har inte heller några problem med att behålla sin personal på dessa orter. Vi kan inte heller se att myndigheternas personal på dessa orter har några ouppfyllda behov av kompetensutveckling som orsakas av att arbetsställena ligger utanför Stockholm.

De statistiska mått vi har för alla 60 statliga arbetsställen som regeringen har förlagt utanför Stockholm under 2004–2020 tyder på att de flesta myndigheter verkar klara av sin kompetensförsörjning, åtminstone några år efter deras etablering.

Arbetsgivarverket har länge pekat på att många myndigheter generellt sett har svårt med sin kompetensförsörjning.¹⁰⁶ Vår granskning visar endast att situationen inte har förvärrats på något väsentligt sätt av att dessa myndigheters arbetsställen har placerats på orter utanför Stockholm.

5.2.1 Myndigheterna har tillräckligt bra möjligheter att rekrytera personal

De tre myndigheterna har tillräckligt bra möjligheter att rekrytera personal på de tre undersökta orterna. Arbetsförmedlingen har ibland svårt att rekrytera medarbetare med högskoleutbildning, men vi kan inte se några tecken på att det påverkar kontorets produktivitet eller effektivitet. Elsäkerhetsverket har svårt att rekrytera medarbetare med en viss teknisk spetskompetens, men det gäller även till regionkontoren i Stockholm, Umeå och Hässleholm. Naturvårdsverket har också

¹⁰⁶ Arbetsgivarverket, "Kompetensbarometern", hämtad 2023-01-22.

svårt att rekrytera vissa specialistkompetenser, men de tillämpar en rekryteringspolicy där varje anställd får välja placeringsort så problemet gäller också Stockholmskontoret. Alla tre myndigheter har också möjlighet att förebygga problem och förbättra sina rekryteringsmöjligheter genom att man har arbetsställen i olika arbetsmarknadsregioner.

Arbetsförmedlingens rekrytering fungerar bra i Arvidsjaur trots bristen på högskoleutbildade kandidater

Vi kan inte se några tecken på att Arbetsförmedlingens kontor för Personligt distansmöte har några väsentliga svårigheter att rekrytera personal i Arvidsjaur. Mellan januari 2021 och augusti 2022 var det i genomsnitt 4,2 sökande per tjänst, vilket var ungefär lika många sökande per tjänst som för motsvarande sektioner hos Personligt distansmöte i Göteborg (4,7) och Östersund (4,0). Flest sökande per tjänst hade Stockholm (13) och Södertälje (13,3).¹⁰⁷ Vid tillfället för vår granskning hade kontoret i Arvidsjaur inga otillsatta tjänster.¹⁰⁸

Arbetsförmedlingen har ett generellt krav på att arbetsförmedlare ska ha en högskoleutbildning om minst 180 högskolepoäng.¹⁰⁹ I Arvidsjaur har man i vissa rekryteringsomgångar haft svårt att hitta personal med högskoleutbildning och därför fått ansöka om dispens från myndighetsledningen för att anställa personer utan högskoleutbildning.¹¹⁰ Endast 40 procent av de anställda på kontoret i Arvidsjaur har minst en treårig eftergymnasial utbildning.¹¹¹

Det finns däremot ingenting i våra intervjuer som tyder på att det skulle vara ett väsentligt problem för verksamheten. Arvidsjaurkontoret presterar också minst lika bra som Personligt distansmötes kontor på andra orter, enligt de resultatmått som vi har tagit del av.¹¹² Resultatmåttan visar att personalen i Arvidsjaur i genomsnitt hanterar sina ärenden snabbare än personalen på andra orter. De lägger också något mer av sin tid på själva samtalen och mindre tid på administrationen som

¹⁰⁷ Mejl från företrädare för Arbetsförmedlingen med verksamhetsstatistik, 2022-10-02.

¹⁰⁸ Intervju med sektionschef på Arbetsförmedlingen, 2022-05-18; intervju med sektionschef på Arbetsförmedlingen, 2022-05-19; intervju med enhetschef på Arbetsförmedlingen, 2022-06-20.

¹⁰⁹ Intervju med sektionschef på Arbetsförmedlingen, 2022-05-18; intervju med enhetschef på Arbetsförmedlingen, 2022-06-20; Arbetsförmedlingen, "Arbetsförmedlare till VO Direkt, enheten Personligt distansmöte Arvidsjaur", anställningsannons publicerad 2021-02-04; Arbetsförmedlingen "Arbetsförmedlare till Personligt Distansmöte Arbetsgivare i Luleå", anställningsannons publicerad 2021-04-29.

¹¹⁰ Intervju med sektionschef på Arbetsförmedlingen, 2022-05-18; intervju med sektionschef på Arbetsförmedlingen, 2022-05-19; intervju med enhetschef på Arbetsförmedlingen, 2022-06-20.

¹¹¹ Se bilaga 5.

¹¹² Resultatmåttan gäller bara cirka 20 medarbetare som hanterar arbetsgivare. Vi har inte fått några resultatmått för de övriga 60 medarbetare som hanterar arbetssökande.

krävs efter samtalen. Kontorets sektioner har också lägre sjuktal än kontor på andra orter.¹¹³ Antalet långpendlare är litet: 9 av 10 anställda bor i Arvidsjaur, vilket tyder på att det finns ett tillräckligt stort utbud av arbetskraft med rätt kompetens i regionen.¹¹⁴

Bristen på högskoleutbildade medarbetare är inte ett problem för verksamheten. Det kan förklaras av att de färdigheter och egenskaper som behövs på Personligt distansmöte främst är personliga egenskaper och egenskaper som medarbetare kan skaffa utanför högskolan eller utveckla i arbetet på myndigheten. Det handlar om förmågor som att kunna bemöta människor med respekt, aktivt lyssna in människors behov och kommunicera på ett sätt som är lätt att förstå. Arbetsförmedlarna ska kunna hantera människors ärenden skyndsamt, vilket är något de lär sig över tid. Därutöver får medarbetarna interna utbildningar om de regelverk som styr alla program och insatser som Arbetsförmedlingen hanterar.¹¹⁵

Elsäkerhetsverket har inga väsentliga rekryteringsproblem som beror på att det ligger i Kristinehamn

Elsäkerhetsverkets möjligheter att rekrytera tycks inte hämmas av att myndigheten ligger i Kristinehamn. Våra intervjupersoner menar att den kompetens som Elsäkerhetsverket behöver oftast finns tillgänglig i regionen och generellt brukar myndigheten få in tillräckligt många ansökningar när man utlyser tjänster.¹¹⁶

En faktor som har underlättat rekryteringsmöjligheterna för Elsäkerhetsverket är goda kommunikationer till och från Kristinehamn, vilket flera av de intervjuade nämner.¹¹⁷ Ungefär hälften av personalen bor i kommunen, medan hälften arbetspendlar. De flesta pendlare kommer från Karlstad och andra delar av Karlstads arbetsmarknadsregion. Endast 10 procent arbetspendlar från en annan

¹¹³ Mejl från företrädare för Arbetsförmedlingen med verksamhetsstatistik, 2022-10-02; intervjuer med två medarbetare på Arbetsförmedlingen, 2022-05-17; intervjuer med en medarbetare och en sektionschef på Arbetsförmedlingen, 2022-05-18; intervjuer med två medarbetare och en sektionschef på Arbetsförmedlingen, 2022-05-19; intervju med enhetschef på Arbetsförmedlingen, 2022-06-20.

¹¹⁴ Se bilaga 5.

¹¹⁵ Intervju med medarbetare på Arbetsförmedlingen, 2022-05-17; intervju med sektionschef på Arbetsförmedlingen, 2022-05-18; intervju med medarbetare på Arbetsförmedlingen, 2022-05-19.

¹¹⁶ Intervju med avdelningschef på Elsäkerhetsverket, 2022-03-21; intervjuer med två avdelningschefer på Elsäkerhetsverket, 2022-03-22; intervju med medarbetare på Elsäkerhetsverket, 2022-03-30; intervju med generaldirektör för Elsäkerhetsverket, 2022-03-30.

¹¹⁷ Intervju med generaldirektör för Elsäkerhetsverket, 2022-03-30; intervju med medarbetare på Elsäkerhetsverket, 2022-03-30; intervju med kommunikationschef på Elsäkerhetsverket, 2022-03-31.

arbetsmarknadsregion.¹¹⁸ Några av dessa pendlar från Karlskoga som ligger något närmare Kristinehamn än vad Karlstad gör.¹¹⁹

Vid tillsättning av juristtjänster och tjänster till verksamhetsstöd konkurrerar Elsäkerhetsverket om kandidaterna med andra närliggande myndigheter, men hittills har man lyckats rekrytera den kompetens man behöver. Flera av Elsäkerhetsverkets anställda har tidigare arbetat på andra myndigheter i regionen. Det tyder på att myndigheten också har nytta av att det finns flera myndigheter i närområdet trots att konkurrensen blir större.¹²⁰ De kompetenser som kontoret i Kristinehamn har svårt att rekrytera är sådana som myndigheten har svårt att rekrytera över hela landet, till exempel vissa tekniska spetskompetenser.¹²¹ Myndighetens företrädare uppger att utbudet av lämplig arbetskraft är större i Stockholmsregionen. Men löneläget är högre, vilket gör det svårare för myndigheten att konkurrera om arbetskraften i Stockholmsregionen jämfört med Karlstadsregionen.¹²²

Naturvårdsverkets rekrytering i Östersund underlättas av hög flexibilitet

Det finns inget i vårt material som tyder på att Naturvårdsverket skulle ha några rekryteringsproblem som beror på att de ligger i Östersund. Intervjuer och dokument målar snarare upp bilden av att det finns goda förutsättningar för myndigheten att rekrytera i Östersund.¹²³ Myndigheten beskrev redan i sin årsredovisning för 2006 att det var relativt enkelt att rekrytera nya, högt kvalificerade medarbetare till kontoret i Östersund.¹²⁴

Sedan cirka 2014–2015 har Naturvårdsverket som policy att i stort sett alla tjänster utlyses med placering i Stockholm eller Östersund. Den som söker en tjänst kan alltså i normalfallet välja om hen ska vara placerad på den ena eller andra orten utifrån vad hen föredrar. Det finns alltså inte längre någon tanke om att vissa delar

¹¹⁸ Se bilaga 5.

¹¹⁹ Mejl från företrädare för Elsäkerhetsverket med uppgifter om de anställda 2022-03-31.

¹²⁰ Intervju med medarbetare på Elsäkerhetsverket, 2022-03-30; intervju med medarbetare på Elsäkerhetsverket, 2022-03-31; intervju med medarbetare på Elsäkerhetsverket 2022-04-01.

¹²¹ Intervju med avdelningschef på Elsäkerhetsverket, 2022-03-21; intervjuer med två avdelningschefer på Elsäkerhetsverket, 2022-03-22; intervju med medarbetare på Elsäkerhetsverket, 2022-03-30; intervju med generaldirektör för Elsäkerhetsverket, 2022-03-30.

¹²² Mejl från företrädare för Elsäkerhetsverket med svar på skriftliga frågor, 2022-10-17; intervju med avdelningschef på Elsäkerhetsverket, 2022-03-22; intervju med medarbetare på Elsäkerhetsverket 2022-03-30; intervju med generaldirektör för Elsäkerhetsverket, 2022-03-30.

¹²³ Bland annat intervjuer med två medarbetare och två enhetschefer på Naturvårdsverket, 2022-03-15; intervjuer med två medarbetare på Naturvårdsverket, 2022-03-16; intervju med HR-chef för Naturvårdsverket 2022-05-25.

¹²⁴ Naturvårdsverket, *Årsredovisning 2006*.

av organisationen ska finnas på en viss plats, utan enheterna kan ha personal på båda orterna.¹²⁵

Policyn bidrar troligtvis till att förebygga potentiella rekryteringsproblem som har med läget i Östersund att göra, eftersom en tjänst kan tillsättas i Stockholm om man inte hittar lämpliga kandidater i Östersund eller vice versa. Dessutom möjliggör policyn för myndigheten att dra nytta av en större rekryteringsbas och potentiellt anställa ännu bättre kompetens än om varje tjänst enbart kunde sökas på en av orterna.¹²⁶ I undantagsfall kan myndigheten teckna tidsbegränsade distansarbetsavtal på heltid med personer som besitter någon typ av specialistkompetens som myndigheten inte har kunnat hitta i Stockholm eller Östersund. Just nu gäller det cirka 10–15 medarbetare.¹²⁷

Myndighetens kontor i Östersund har över åren vuxit fortare än kontoret i Stockholm. Det är ytterligare en indikator på att det finns ett tillräckligt stort utbud av arbetstagare med rätt kompetens i Östersundsregionen. När regeringen 2005 beslutade att Naturvårdsverket skulle flytta delar av sin verksamhet till Östersund handlade det om 60 tjänster. Det antalet tjänster uppnåddes 2010 och sedan dess har myndighetens uppdrag och anslag utökats. Därför har Östersundskontoret successivt vuxit till att omfatta ungefär 110 anställda år 2020, vilket motsvarar cirka 15 procent av hela arbetsstyrkan på myndigheten. Kontoret i Östersund har alltså vuxit med 80 procent sedan 2010. Under samma period har kontoret i Stockholm vuxit med cirka 30 procent.¹²⁸

5.2.2 Personalomsättningen är lägre utanför Stockholm

De tre fallstudiemyndigheterna har inga problem att behålla personal på de berörda arbetsställena. Det är snarare så att fallstudiemyndigheterna har möjlighet att dra fördel av att det är lättare att behålla medarbetare på myndigheternas arbetsställen utanför Stockholm. I alla tre fall har vi olika indikationer på att personalomsättningen är lägre på myndigheternas arbetsställen utanför Stockholm än på deras arbetsställen i Stockholm. Det stämmer överens med iakttagelser från

¹²⁵ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket med myndighetens policy om distansarbete, 2022-06-01.

¹²⁶ Prop. 2005/06: 1, UO 19, s. 38, bet. 2005/06:NU2, rskr. 2005/06:124; intervju med HR-chef för Naturvårdsverket, 2022-05-25; intervju med generaldirektör och ställföreträdande generaldirektör för Naturvårdsverket, 2022-05-20; intervju med medarbetare på Naturvårdsverket, 2022-03-16; Naturvårdsverket, *Årsredovisning 2006*, s. 66; Naturvårdsverket, *Årsredovisning 2009*, s. 41; Naturvårdsverket, *Årsredovisning 2012*, s. 97.

¹²⁷ Intervju med HR-chef för Naturvårdsverket, 2022-05-25; mejl från företrädare för Naturvårdsverket med myndighetens policy om distansarbete, 2022-06-01.

¹²⁸ Riksrevisionens egna beräkningar utifrån Statistiska centralbyrån (LISA).

tidigare utvärderingar.¹²⁹ En låg personalomsättning kan både gynna och missgynna en verksamhet. I bästa fall skapar det en stabil kompetensnivå i organisationen. I sämsta fall kan det leda till stagnation och brist på utveckling. Vi uppfattar att fördelarna överväger nackdelarna för de tre myndigheterna utifrån den bild som vi har fått genom våra intervjuer.

Personalomsättningen i Arvidsjaur är relativt låg jämfört med hela avdelningen för Personligt distansmöte. Generellt sett är personalomsättningen också lägre på deras kontor på mindre orter jämfört med de större städerna.¹³⁰ Vissa av våra intervjupersoner menade att tryggheten som en fast anställning, relativt hög lön och statliga förmåner ger kan skapa incitament för medarbetare utan högskoleutbildning att stanna kvar på arbetsplatsen trots att de vantrivs och är omotiverade. Detta eftersom de kommer att ha svårt att hitta ett annat jobb med likvärdig lön i regionen. Med andra ord finns det en risk för så kallade inlåsnings effekter. Men de personer vi har intervjuat tror trots allt inte att inlåsnings effekten är ett så stort problem att det skulle utgöra ett hot mot verksamheten.¹³¹ Det finns inte heller någonting annat i vårt underlag som tyder på att det skulle vara ett problem.

Elsäkerhetsverket har inte heller svårt att behålla personal med rätt kompetens. Under de senaste åren har myndigheten visserligen haft en högre personalomsättning än vad de brukar ha. Men myndigheten har lyckats rekrytera ersättare utan svårigheter.¹³²

Naturvårdsverket för ingen statistik över skillnaden i personalomsättning mellan sina kontor. Flera av de som vi har intervjuat på Naturvårdsverket upplever dock att deras personalomsättning är lägre i Östersund än i Stockholm.¹³³

¹²⁹ Se t.ex. Statskontoret, *Planerad lokalisering av statlig verksamhet. En kartläggning av tio större myndigheter*, 2019:13.

¹³⁰ Intervju med sektionschef på Arbetsförmedlingen, 2022-05-18; intervju med sektionschef på Arbetsförmedlingen, 2022-05-19; intervju med enhetschef på Arbetsförmedlingen, 2022-06-20; mejl från företrädare för Arbetsförmedlingen med verksamhetsstatistik, 2022-10-02; mejl från företrädare för Arbetsförmedlingen med uppgifter om personalomsättning, 2022-06-23.

¹³¹ Intervju med sektionschef på Arbetsförmedlingen, 2022-05-18; intervju med sektionschef på Arbetsförmedlingen, 2022-05-19.

¹³² Intervju med medarbetare på Elsaäkerhetsverket 2022-03-30; intervju med medarbetare på Elsaäkerhetsverket 2022-03-31; mejl från företrädare för Elsaäkerhetsverket med svar på skriftliga frågor, 2022-10-17; mejl från företrädare för Elsaäkerhetsverket med synpunkter efter faktagranskning, 2022-01-12.

¹³³ Intervjuer med två enhetschefer på Naturvårdsverket, 2022-03-15; intervju med medarbetare på Naturvårdsverket, 2022-03-16; intervju med HR-chef för Naturvårdsverket, 2022-05-25; intervju med enhetschef på Naturvårdsverket, 2022-06-03.

5.2.3 Personalens kompetensutveckling påverkas inte nämnvärt av placeringsort

Våra iakttagelser visar att fallstudiemyndigheterna inte har några väsentliga problem med sin kompetensutveckling till följd av att de ligger på orter utanför Stockholm.

På Arbetsförmedlingen i Arvidsjaur är det ingen av de som vi har intervjuat som beskriver något som tyder på att det finns kompetenser som medarbetarna saknar i sitt dagliga arbete. Kompetensutveckling sker nästan uteslutande digitalt, allra oftast genom myndighetens webbaserade kompetensportal. Även introduktion av nyanställda och avdelningens process för kollegialt lärande sker digitalt.¹³⁴ Personalen i Arvidsjaur har därmed samma förutsättningar för kompetensutveckling som personal på alla andra orter där Personligt distansmöte bedriver verksamhet.

Elsäkerhetsverket och Naturvårdsverket har inte heller några väsentliga problem med sin kompetensutveckling till följd av placeringen. Ingen av våra respondenter beskriver något som tyder på att det finns kompetenser som medarbetarna saknar i sitt dagliga arbete. Däremot beskriver de att de kan behöva resa till Stockholm ibland för att gå vissa utbildningar.¹³⁵

5.2.4 De flesta myndigheter som regeringen placerat utanför Stockholm verkar klara av sin kompetensförsörjning

För att komplettera bilden av kompetensförsörjningen som fallstudierna ger har vi även analyserat beskrivande statistik för de övriga myndigheterna som regeringen har placerat utanför Stockholm under 2004–2020. Det handlar totalt om drygt 40 myndigheter. De flesta verkar både kunna rekrytera och behålla personal i sina respektive arbetsmarknadsregioner, när de har fått några år för att etablera sig i regionen.

Det går dock inte att utesluta att myndigheterna kan ha problem med kompetensförsörjning som våra mått inte fångar in. Vår analys omfattar exempelvis inte hur vanligt förekommande det är med otillsatta tjänster, hur

¹³⁴ Intervjuer med två medarbetare på Arbetsförmedlingen, 2022-05-17; intervjuer med två medarbetare på Arbetsförmedlingen, 2022-05-18; intervjuer med två medarbetare på Arbetsförmedlingen, 2022-05-19.

¹³⁵ Intervju med medarbetare på Elsäkerhetsverket 2022-03-30; intervjuer med fyra medarbetare på Elsäkerhetsverket 2022-03-31; intervju med medarbetare på Elsäkerhetsverket 2022-04-01; intervjuer med två medarbetare och två enhetschefer på Naturvårdsverket, 2022-03-15; intervju med två medarbetare på Naturvårdsverket, 2022-03-16; intervju med medarbetare på Naturvårdsverket, 2022-06-02; intervju med enhetschef på Naturvårdsverket, 2022-06-03.

många som söker myndigheternas lediga tjänster eller hur lång tid det tar för myndigheterna att rekrytera.

Myndigheternas anställda bor oftast i regionen där arbetsstället ligger

Nästan alla myndigheter som har varit etablerade i minst 5 år har en låg andel anställda som pendlar långa avstånd från en annan arbetsmarknadsregion.¹³⁶

En hög andel långpendlare kan betyda att myndigheten har svårt att rekrytera lämplig personal i den egna arbetsmarknadsregionen. Det kan i så fall innebära att placeringen hämmar myndighetens möjligheter att bedriva en välfungerande verksamhet. Men det är bara tre myndigheter, bland dem som har varit etablerade i minst 5 år, som har en särskilt hög andel långpendlare (över 50 procent av de anställda). Nästan alla myndigheter som har varit etablerade i minst 5 år har färre än 20 procent anställda som långpendlar.

Regeringen har placerat nästan alla myndigheter i mellanstora och mindre städer som ofta är centralt belägna i relativt stora och tätbefolkade arbetsmarknadsregioner. I de flesta av dessa regioner har befolkningen vuxit och sysselsättningsgraden ökat över tid. De flesta myndigheter som regeringen har förlagt utanför Stockholm har framför allt behov av medarbetare med relativt generella högskolekompetenser. På de minsta orterna i glesbefolkade regioner som Arvidsjaur och Sollefteå har regeringen även placerat verksamheter som endast kräver att de anställda har gymnasieexamen eller en kortare eftergymnasial utbildning. Det är endast i några få undantagsfall som myndigheter med mer specialiserade verksamheter har placerats på mindre orter eller i relativt glesbefolkade regioner.¹³⁷

Våra fallstudier tyder på att myndigheter med olika verksamheter och kompetensbehov kan rekrytera lämplig personal på orter med skilda ekonomiska, demografiska och geografiska förutsättningar. Arbetsförmedlingen i Arvidsjaur visar att det går att rekrytera generalistkompetens till en myndighet på en mycket liten ort med relativt dåliga möjligheter för längre arbetspendling.

Elsäkerhetsverket i Kristinehamn visar att det också går att rekrytera specialistkompetens till en liten myndighet i en mindre och krympande kommun, som ligger i en relativt stor arbetsmarknadsregion med goda pendlingsmöjligheter. Slutligen visar Naturvårdsverket i Östersund att rekryteringen av både specialister och generalister kan gå mycket bra för en myndighet som ligger på en större ort, trots relativt dåliga möjligheter för längre arbetspendling.

¹³⁶ Se avsnitt 4.4.2 och bilaga 5.

¹³⁷ Se bilaga 5 för beskrivande statistik om de myndigheter och regioner som berörts av regeringens lokaliseringsbeslut.

Vi kan inte dra några säkra slutsatser utifrån fallstudierna om alla myndigheter som har berörts av regeringens lokaliseringsbeslut. Men vi kan ändå konstatera att fallstudiemyndigheternas förutsättningar inte är ovanligt goda jämfört med de övriga myndigheternas förutsättningar. I vissa avseenden har fallstudiemyndigheterna något sämre förutsättningar än genomsnittet, enligt vår bedömning. Sammantaget borde många av myndigheterna alltså ha goda förutsättningar för en tillräckligt välfungerande rekrytering på orterna där regeringen har placerat dem.¹³⁸

Myndigheterna har låg personalomsättning

Vi har också analyserat den genomsnittliga anställningstiden på samtliga ny- och omlokaliserade myndigheters arbetsställen, vilket är ett mått på personalomsättning. I genomsnitt har personalen på samtliga arbetsställen varit anställda i 5–6 år, vilket inte kan anses motsvara en hög personalomsättning. De arbetsställen som har en relativt kort genomsnittlig anställningstid, 1–2 år, är nästan bara arbetsställen som nyligen har etablerats eller utökats med fler anställda. Den enda myndighet som varit etablerad längre och som sticker ut är Tillväxtanalys i Östersund, där medianen för personalens anställningstid är 2 år.¹³⁹ Vi kan dock inte säga vad det beror på. Deras årsredovisningar visar att de ofta använder tidsbegränsade anställningar, vilket åtminstone kan vara en delförklaring.¹⁴⁰

5.3 Styrning, samordning och kommunikation fungerar bra men har i vissa fall försvårats

Vi bedömer att de tre fallstudiemyndigheternas placering utanför Stockholm har en marginell påverkan på deras interna styrning och samordning och deras möjligheter att upprätthålla avgörande kontakter med regeringen och andra externa aktörer på nationell och regional nivå. Vi har identifierat två negativa bieffekter av regeringens lokaliseringsbeslut. För det första leder det till vissa samordningsutmaningar för Naturvårdsverket. För det andra leder det till fler och längre tjänsteresor för både Elsäkerhetsverket och Naturvårdsverket, vilket är kostnadsdrivande, omständligt för personalen och negativt ur miljöhänseende.

¹³⁸ Se bilaga 3 för en närmare beskrivning av fallstudiemyndigheternas förutsättningar.

¹³⁹ Statistiska centralbyrån (LISA).

¹⁴⁰ Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, *Årsredovisning 2017*; Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, *Årsredovisning 2020*.

5.3.1 Geografisk uppdelning skapar samordningsutmaningar, men det hotar inte myndigheternas verksamheter

Alla tre myndigheter har verksamheter som är uppdelade på minst två orter och i alla tre fall tyder vårt material på att det i olika grad försvårar myndigheternas interna samordning. Men det är bara i Naturvårdsverkets fall som svårigheterna kan härledas till den uppdelning av myndigheten som är ett resultat av regeringens lokaliseringsbeslut.

I våra intervjuer är det tydligt att skiftet mot ökat distansarbete i samband med coronapandemin har påverkat myndigheternas dagliga arbete på flera sätt. Alla tre myndigheter har en längre vana av distansarbetslösningar eftersom de haft geografiskt utspridda verksamheter, men företrädare för samtliga beskriver hur pandemin har lett till att man tagit ett stort steg framåt på kort tid. Det är också tydligt i våra intervjuer med chefer att man kommer att fortsätta med distansarbetsmöjligheter efter pandemin. De motiverar det särskilt med hänvisning till behovet av att ses som en attraktiv arbetsgivare och kunna konkurrera på arbetsmarknaden.¹⁴¹

Regeringens uppdelning av Naturvårdsverket på två orter har skapat vissa samordningsutmaningar

I Naturvårdsverkets fall tyder vårt material på att uppdelningen av myndigheten på två orter i kombination med policyn om fri placering leder till utmaningar. Många enheter har personal på två orter och alla enheter måste vara beredda på att hantera en sådan situation. Sammantaget målar intervjupersonernas berättelser upp en bild av en välfungerande verksamhet med god vana av samarbete på distans.¹⁴² Men uppdelningen skapar också friktion mellan medarbetare på de olika kontoren samt ojämlika förutsättningar för mötesdeltagande, informationsdelning och beslutsfattande. Både medarbetarna i Östersund och medarbetarna i Stockholm beskriver liknande upplevelser.¹⁴³

Policyn försvårar också för chefer att styra och hålla ihop sina enheter. Till exempel blir det svårare med spontana avstämningar, att bedöma hur medarbetare mår, att

¹⁴¹ Intervju med generaldirektör för Elsäkerhetsverket, 2022-03-30; intervju med generaldirektör och ställföreträdande generaldirektör för Naturvårdsverket, 2022-05-20.

¹⁴² Intervju med biträdande avdelningschef och medarbetare på Naturvårdsverket, 2022-02-09.

¹⁴³ Intervju med biträdande avdelningschef och medarbetare på Naturvårdsverket, 2022-02-09; intervjuer med två medarbetare och två enhetschefer på Naturvårdsverket, 2022-03-15; intervju med medarbetare på Naturvårdsverket, 2022-03-16; intervju med medarbetare på Naturvårdsverket, 2022-06-02; intervju med enhetschef på Naturvårdsverket, 2022-06-03; intervju med generaldirektör och ställföreträdande generaldirektör för Naturvårdsverket, 2022-05-20.

lämna synpunkter på någons arbete utan att personen tar illa upp och att känna av stämningar i större möten. Det ökade distansarbetet under pandemin har ökat personalens färdigheter och förbättrat situationen, men utmaningarna kvarstår och en del uttrycker en oro för att svårigheterna kommer att förstärkas igen när pandemin har lagt sig.¹⁴⁴

Det är alltså sannolikt att uppdelningen av myndigheten medför vissa indirekta kostnader för myndigheten, men vår bedömning är att de problemen hanteras så att de inte hotar verksamhetens effektivitet. Chefer och medarbetare från samtliga avdelningar beskriver trots allt att samarbetet mellan de två kontoren fungerar bra i de ledningsgrupper och arbetsgrupper där de utför sina kärnuppgifter.

Arbetsförmedlingens samordningsutmaningar kan inte kopplas till kontorets placering

Alla arbetsförmedlare i Arvidsjaur har sin närmsta chef på plats i Arvidsjaur, så den geografiska spridningen av Personligt distansmöte påverkar inte deras dagliga arbete. Cheferna i Arvidsjaur beskriver i sin tur inga problem i sina distanskontakter med högre chefer eller stödfunktioner såsom HR-avdelningen.¹⁴⁵

En del av de som vi har intervjuat på Arbetsförmedlingen i Arvidsjaur beskriver intern samordning och styrning som en relativt resurskrävande utmaning. Men det beror på att avdelningen för Personligt distansmöte hanterar en stor mängd bedömningsfrågor, samtidigt som avdelningen har cirka 1 800 anställda utspridda på 16 orter. Det hade troligtvis krävts mycket samordning oavsett hur geografiskt koncentrerad eller utspridd verksamheten hade varit.¹⁴⁶ Det är alltså inget problem som kan kopplas ihop med regeringens lokaliseringsbeslut, enligt vår bedömning.

Elsäkerhetsverkets samordningsutmaningar har inte heller med regeringens lokaliseringsbeslut att göra

Vi kan inte heller se att Elsäkerhetsverket har några problem med intern kommunikation, styrning och samordning som kan kopplas till att huvudkontoret

¹⁴⁴ Intervju med biträdande avdelningschef och medarbetare på Naturvårdsverket, 2022-02-09; intervjuer med två medarbetare och två enhetschefer på Naturvårdsverket, 2022-03-15; intervju med medarbetare på Naturvårdsverket, 2022-03-16; intervju med medarbetare på Naturvårdsverket, 2022-06-02; intervju med enhetschef på Naturvårdsverket, 2022-06-03; intervju med generaldirektör och ställföreträdande generaldirektör för Naturvårdsverket, 2022-05-20.

¹⁴⁵ Intervju med medarbetare på Arbetsförmedlingen, 2022-05-17; intervju med sektionschef på Arbetsförmedlingen, 2022-05-18; intervjuer med två medarbetare och en sektionschef på Arbetsförmedlingen, 2022-05-19; intervju med enhetschef på Arbetsförmedlingen, 2022-06-20.

¹⁴⁶ Intervju med medarbetare på Arbetsförmedlingen, 2022-05-17; intervju med sektionschef på Arbetsförmedlingen, 2022-05-18; intervju med medarbetare på Arbetsförmedlingen, 2022-05-19.

ligger i Kristinehamn. Chefer och medarbetare på Elsäkerhetsverket beskriver vissa utmaningar i myndighetens interna kommunikation och samarbete över avdelningsgränserna. Men vi bedömer att dessa svårigheter snarare har att göra med att verksamheten är utspridd på fyra olika orter, vilket hade varit nödvändigt även om huvudkontoret hade legat kvar i Stockholm.¹⁴⁷

5.3.2 Genomslaget av regeringens styrning påverkas troligtvis inte negativt av myndigheternas placering

Det skulle kunna finnas en risk för att myndigheter som förlagts utanför Stockholm upplever att kontakterna med regeringen försvagas av avståndet eller att regeringen upplever att det försämrar deras insyn i och inflytande över myndighetens verksamhet.¹⁴⁸ Men vi bedömer att den risken är liten för de tre fallstudiemyndigheterna.

Elsäkerhetsverkets myndighetsledning är placerad utanför Stockholm, till skillnad från Arbetsförmedlingens och Naturvårdsverkets ledningar. Men vi kan inte se några tecken på att placeringen i Kristinehamn skulle skapa problem för relationen mellan myndigheten och dess departement. Däremot har det skapat en del logistiska utmaningar för myndighetsledningen, eftersom fysiska möten har varit normen för myndighetens möten med Regeringskansliet och andra aktörer i Stockholm. Samtidigt menar generaldirektören att Elsäkerhetsverket är en typ av myndighet som har relativt få kontakter med Regeringskansliet jämfört med exempelvis större myndigheter inom infrastrukturuområdet eller myndigheter som arbetar med politiskt heta frågor, baserat på sin erfarenhet från andra myndigheters ledningar. Elsäkerhetsverket behöver sällan ha extra kontakter med departementet utöver sina ordinarie inplanerade dialogtillfällen. Coronapandemin har också inneburit att digitala möten har blivit vanligare.¹⁴⁹

När det gäller Arbetsförmedlingen i Arvidsjaur är det inte troligt att regeringens möjlighet att styra verksamheten skulle vara nämnvärt påverkad av placeringen, eftersom kontoret är en så liten del av myndigheten. Dessutom är verksamheten i

¹⁴⁷ Intervju med avdelningschef på Elsäkerhetsverket, 2022-03-21; intervju med avdelningschef på Elsäkerhetsverket, 2022-03-22; intervjuer med två medarbetare på Elsäkerhetsverket, 2022-03-31; mejl från företrädare för Elsäkerhetsverket med synpunkter efter faktagranskning, 2022-01-12.

¹⁴⁸ Egeberg och Trondal, "Agencification and location: Does agency site matter?", 2011.

¹⁴⁹ Intervju med avdelningschef på Elsäkerhetsverket, 2022-03-22; intervju med generaldirektör för Elsäkerhetsverket, 2022-03-30.

hög utsträckning styrd av regelverk som chefer och medarbetare genomgående beskriver som centrala i det dagliga arbetet.¹⁵⁰

Det finns inte heller några tecken på att kontakten mellan Naturvårdsverket och regeringen skulle påverkas negativt av placeringen i Östersund. Naturvårdsverkets huvudkontor ligger i Stockholm där nästan hela ledningsgruppen är placerad. Generaldirektören och den ställföreträdande generaldirektören uppger också att samarbetet i ledningsgruppen och den interna styrningen av myndigheten fungerar bra på distans.¹⁵¹ Men det är också tydligt i våra intervjuer att myndighetsledningen har täta kontakter med flera av Regeringskansliets departement, så det är troligtvis fördelaktigt att merparten av ledningen finns i Stockholm.¹⁵²

5.3.3 Myndigheterna kan upprätthålla goda kontakter med omvärlden, men det kräver fler och längre tjänsteresor

Vi kan inte se några tecken på att placeringen utanför Stockholm skulle skapa några väsentliga utmaningar för de tre myndigheterna att upprätthålla avgörande kontakter med medborgare, samarbetsparter eller andra externa aktörer. En stor del av myndigheternas kommunikation med omvärlden sker digitalt, så det är framför allt de fysiska mötena som sker som leder till både fler och längre tjänsteresor än vad som hade varit fallet om de låg i Stockholm. Samtidigt är det inte några stora delar av myndigheternas verksamheter som är särskilt beroende av resande, utan det är en fråga som berör relativt få medarbetare. I avsnitt 5.4 fördjupar vi resonemanget om hur detta påverkar myndigheternas kostnader.

I Arbetsförmedlingens fall är verksamheten distansbaserad. Dessutom har medarbetarna och cheferna ett begränsat behov av kontakter med externa parter och de få kontakter som behövs kan utan problem skötas på distans.¹⁵³

Elsäkerhetsverket har ett större behov av tjänsteresor för att utöva tillsyn över elanläggningar, men medarbetarna på de tre regionkontoren kan täcka in de geografiska delar av landet som ligger långt från Kristinehamn. Flera medarbetare

¹⁵⁰ Intervju med medarbetare på Arbetsförmedlingen, 2022-05-17; intervju med sektionschef på Arbetsförmedlingen 2022-05-18; intervju med medarbetare på Arbetsförmedlingen, 2022-05-19.

¹⁵¹ Intervju med generaldirektör och ställföreträdande generaldirektör för Naturvårdsverket, 2022-05-20; intervjuer med två enhetschefer på Naturvårdsverket, 2022-03-15; intervju med enhetschef på Naturvårdsverket, 2022-06-03.

¹⁵² Intervju med generaldirektör och ställföreträdande generaldirektör för Naturvårdsverket, 2022-05-20.

¹⁵³ Intervjuer med medarbetare och sektionschefer på Arbetsförmedlingen, 2022-05-17 till och med 2022-05-19.

beskriver att de har stor nytta i sitt dagliga arbete av att rådfråga tjänstepersoner som arbetar med samma saker på andra myndigheter, eftersom myndigheten är liten. Det uppger till exempel myndighetens tekniska expert, HR-ansvarige, IT-ansvarige och verksjurist som är helt, eller nästan helt, ensamma i sina respektive funktioner. Det finns dock inga tecken på att dessa kontakter skulle påverkats negativt av placeringen i Kristinehamn. Däremot innebär det geografiska läget fler tjänsteresor än vad som vore fallet om huvudkontoret låg i Stockholm. Resan tar ungefär 2–3 timmar med tåg från Kristinehamn.¹⁵⁴

Det finns inte heller några tecken på att Naturvårdsverkets placering i Östersund skulle medföra några utmaningar för deras kontakter med medborgare, samarbetsparter eller andra externa aktörer.¹⁵⁵ I vissa delar av verksamheten har man mycket kontakter med Regeringskansliet samt EU:s institutioner och europeiska samarbetsorgan. I dessa sammanhang har man ofta fysiska möten vilket leder till en del flygresor som Östersundsmedarbetarna måste ta sig till Arlanda för. Det kan också innebära en eller två extra resdagar med tåg, eftersom myndigheten strävar efter att hålla ner antalet inrikes flygresor.¹⁵⁶

5.3.4 Myndigheternas nytta av regionalt samarbete är liten

Alla tre myndigheter har någon form av mer eller mindre regelbunden kontakt med andra aktörer i sina respektive regioner, främst andra statliga myndigheter. Myndigheternas nytta av dessa kontakter är dock begränsad.

På Elsäkerhetsverket har man visserligen relativt stor nytta av utbyte med andra statliga aktörer i Karlstadsregionen såsom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Karlstads universitet och Konsumentverket. Men möten sker oftast digitalt eller i Stockholm om det handlar om fysiska möten. Därför hade man troligtvis kunnat dra nytta av de kontakter man behöver på dessa myndigheter även om Elsäkerhetsverkets huvudkontor var placerat någon annanstans.

Elsäkerhetsverket ingår också i ett informellt nätverk med kommunen, tillsammans med de andra statliga myndigheterna i Kristinehamn. Nätverket träffas några gånger per år, och både företrädare för Elsäkerhetsverket och för kommunen beskriver det som positivt. Men så vitt vi kan bedöma har det hittills

¹⁵⁴ Intervjuer med medarbetare och chefer på Elsäkerhetsverket, 2022-03-30 till och med 2022-04-01.

¹⁵⁵ Intervjuer med två medarbetare och två enhetschefer på Naturvårdsverket, 2022-03-15; intervjuer med två medarbetare på Naturvårdsverket, 2022-03-16; intervju med enhetschef på Naturvårdsverket, 2022-06-03.

¹⁵⁶ Intervju med medarbetare på Naturvårdsverket, 2022-03-15; intervju med medarbetare på Naturvårdsverket, 2022-03-16; Naturvårdsverket, *Årsredovisning 2017*, s. 92–93; Naturvårdsverket, *Årsredovisning 2018*, s. 121.

handlat om relationsbyggande som inte lett till någon väsentlig nytta för myndigheten.¹⁵⁷

Arbetsförmedlingen i Arvidsjaur och Naturvårdsverket i Östersund har inte några djupgående regionala samarbeten. De samarbetar med andra statliga myndigheter i frågor om lokalförsörjning, men i övrigt understryker företrädare för myndigheterna att de arbetar nationellt och att verksamheterna därför inte har något särskilt stort behov av samarbete med regionala aktörer.¹⁵⁸ Naturvårdsverket har explicit tagit ställning mot att axla rollen som regional aktör för att bibehålla ett geografiskt oberoende, som tidigare nämnts. Myndighetsledningen menar att myndighetens roll är att samverka med lokala och regionala aktörer i hela landet, inte specifikt där kontoren ligger, samt att ha ett nationellt perspektiv och verka för att det blir en likvärdig tillämpning av regler över hela landet.¹⁵⁹

I övrigt är det tydligt i våra intervjuer med de tre kommunernas företrädare att de är väldigt måna om att vårda relationer med myndigheterna och aktivt arbeta för att myndigheternas kompetensförsörjning och lokalförsörjning ska fungera bra. Det gäller särskilt de mindre kommunerna Arvidsjaur och Kristinehamn.¹⁶⁰ Det kan eventuellt bidra till en nytta för myndigheterna som inte är försumbar. Men myndigheterna själva beskriver inte det som särskilt betydelsefullt för verksamheten, även om de beskriver relationerna med sina respektive kommuner som positiva.¹⁶¹

5.4 Verksamhetskostnader blir troligtvis lägre på lång sikt

Vi bedömer att fallstudiemyndigheternas samlade verksamhetskostnader troligtvis är lägre på lång sikt än vad de hade varit i Stockholm. Alla tre myndigheter har lägre lokalkostnader samt likvärdiga eller lägre personalkostnader på kontoren som

¹⁵⁷ Intervju med generaldirektör för Elsäkerhetsverket, 2022-03-30; intervju med Kristinehamns kommunstyrelses ordförande och näringslivschef, 2022-04-01.

¹⁵⁸ Intervju med generaldirektör och ställföreträdande generaldirektör för Naturvårdsverket, 2022-05-20; intervju med medarbetare på Arbetsförmedlingen 2022-05-17; intervju med enhetschef på Arbetsförmedlingen, 2022-06-20.

¹⁵⁹ Intervju med generaldirektör och ställföreträdande generaldirektör för Naturvårdsverket, 2022-05-20; mejl från företrädare för Naturvårdsverket med synpunkter efter faktagranskning, 2022-01-16.

¹⁶⁰ Intervju med två näringslivsutvecklare på Östersunds kommun, 2022-03-03; intervju med Kristinehamns kommunstyrelses ordförande och näringslivschef, 2022-04-01; intervju med Arvidsjauras kommunalråd, kommunchef och näringslivsstrateg, 2022-05-18.

¹⁶¹ Intervju med generaldirektör för Elsäkerhetsverket, 2022-03-30; intervju med enhetschef på Arbetsförmedlingen, 2022-06-20.

regeringen har placerat utanför Stockholm, jämfört med myndigheternas kontor i Stockholm. Elsäkerhetsverkets och Naturvårdsverkets resekostnader är högre på grund av placeringen, men de ökade resekostnaderna understiger beloppen som myndigheterna tjänar på lägre lokal- och personalkostnader.

Det är troligt att mönstret ser ungefär likadant ut även för övriga myndigheter som berörts av regeringens lokaliseringsbeslut. Generellt sett är löner och andra personalkostnader myndigheters största verksamhetskostnad. Vår analys visar att de flesta myndigheter som regeringen placerat utanför Stockholm har lägre eller likvärdiga löner på de berörda kontoren jämfört med lönerna på deras kontor i Stockholm, för samma kategori av anställda. Generellt sett är myndigheters lokalhyror också lägre utanför Stockholm. Det innebär att de flesta myndigheter som regeringen har placerat utanför Stockholm sannolikt har lägre verksamhetskostnader, jämfört med en placering i Stockholm.

5.4.1 Två av tre fallstudiemyndigheter har högre resekostnader på grund av var de ligger

Naturvårdsverkets placering skapar högre resekostnader

Många av Naturvårdsverkets enheter har personal på två orter, vilket innebär att det finns ett större behov av resande mellan kontoren än om organisatoriska enheter varit basen för placering. Chefen för förvaltningsavdelningen menar dock att det blivit färre och färre resor mellan kontoren i takt med att de tekniska kommunikationerna blivit bättre.¹⁶² Myndigheten beskriver också i sina årsredovisningar hur de försöker minimera resandet.¹⁶³ Det är svårt att räkna på vad merkostnaden av detta är, men kostnaden för resor mellan Östersund och Stockholm kan fungera som ett grovt mått. Under 2022 kostade dessa resor ungefär 1 miljon kronor.¹⁶⁴ Därutöver tillkommer troligtvis en liten merkostnad för de resor som görs av medarbetare som jobbar i internationella sammanhang.

Elsäkerhetsverkets placering skapar högre resekostnader

Det är troligt att regeringens beslut att placera Elsäkerhetsverkets huvudkontor i Kristinehamn skapar högre resekostnader för myndigheten. De personer som vi har intervjuat beskriver både att de internationella resorna har blivit längre och att en del kompetensutvecklingsinsatser kräver resor till Stockholm. Det verkar också vara relativt vanligt att myndighetens ledning och medarbetare reser till Stockholm

¹⁶² Intervju med biträdande avdelningschef och medarbetare på Naturvårdsverket, 2022-02-09.

¹⁶³ Naturvårdsverket, *Årsredovisning 2017*, s. 92–93; Naturvårdsverket, *Årsredovisning 2018*, s. 121.

¹⁶⁴ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket med uppgifter om löner, resor och inköp, 2022-11-25.

för att delta vid möten med departementet, andra myndigheter och samarbetsparter.¹⁶⁵ Vi har inte kunnat få tag i några uppgifter om hur mycket detta kan kosta. Elsäkerhetsverkets kostnader för alla resor från kontoret i Kristinehamn uppgick till 340 000 kronor år 2019, före coronapandemin.¹⁶⁶ Det går inte att säga hur stor del av det som kan räknas som merkostnader av kontorets placering. En del av resekostnaderna beror på att Elsäkerhetsverkets personal behöver resa för att bedriva tillsynsverksamhet. Men Kristinehamnskontorets totala resekostnader är i alla fall mindre än vad myndigheten tjänar på lägre lokalhyra (se avsnitt 5.4.2).

Arbetsförmedlingens placering påverkar inte resekostnaderna

Personligt distansmötes placering i Arvidsjaur bör rimligtvis inte öka myndighetens resekostnader nämnvärt. Arbetsförmedlarna har knappt några behov av att resa eftersom verksamheten bygger på distansmöten. De resor som görs handlar huvudsakligen om att introducera och utbilda nyanställda på andra orter.¹⁶⁷ Sektionscheferna i Arvidsjaur reser någon gång om året för att träffa sektionschefer på andra orter och ibland kommer de andra cheferna till Arvidsjaur i samma syfte. Det är endast enskilda enhetschefer som kan ha många resdagar kopplade till tjänsten.¹⁶⁸

Utifrån de uppgifter vi har tagit del av är det svårt att säga vad som kan sägas vara normalt för kontoret före och efter pandemin. Resorna kostade 322 000 kronor under 2020 och 204 000 kronor under 2022 mellan januari och augusti.¹⁶⁹ Det är möjligt att chefernas resor som utgår från Arvidsjaur är dyrare än vad de hade varit om de utgick från Stockholm. Men Arvidsjaurskontorets totala resekostnader är också mindre än vad myndigheten tjänar på lägre lokalhyra.

5.4.2 Myndigheternas lokalkostnader är lägre till följd av placeringen utanför Stockholm

Ekonomistyrningsverket har konstaterat att de statliga myndigheternas genomsnittliga årshyra per kvadratmeter generellt sett är väsentligt högre i Stockholmsområdet än i övriga delar av Sverige. Myndigheternas årshyra per

¹⁶⁵ Intervju med avdelningschef på Elsäkerhetsverket, 2022-03-22; intervju med generaldirektör för Elsäkerhetsverket, 2022-03-30; intervjuer med tre medarbetare och kommunikationschef på Elsäkerhetsverket 2022-03-31; intervju med medarbetare på Elsäkerhetsverket 2022-04-01.

¹⁶⁶ Mejl från företrädare för Elsäkerhetsverket med uppgifter om resekostnader, 2022-11-22.

¹⁶⁷ Intervju med medarbetare på Arbetsförmedlingen, 2022-05-17; intervjuer med två medarbetare på Arbetsförmedlingen, 2022-05-18.

¹⁶⁸ Intervjuer med en medarbetare och en sektionschef på Arbetsförmedlingen, 2022-05-18.

¹⁶⁹ Mejl från företrädare för Arbetsförmedlingen med verksamhetsstatistik, 2022-10-02. I uppgiften ingår inte traktamente som myndigheten redovisar under personalkostnader.

kvadratmeter är ungefär 2 500 kronor i Stockholmsområdet, 1 800 kronor i både Göteborgsområdet och Malmöområdet samt 1 500 kronor i resten av landet.¹⁷⁰ I Stockholms ytterområden är myndigheternas genomsnittliga årshyra som lägst drygt 2 200 kronor per kvadratmeter.¹⁷¹ Det är också tydligt att fallstudiemyndigheternas lokalkostnader är lägre utanför Stockholm. De sparar ungefär 1–3 miljoner kronor per år på sin placering utanför Stockholm tack vare lägre lokalkostnader.

Naturvårdsverkets årshyra i Östersund är drygt 2 100 kronor per kvadratmeter. Det motsvarar ungefär 60 procent av myndighetens årshyra per kvadratmeter i Stockholm.¹⁷² Skulle den hyreskostnad som myndigheten betalar i Östersund vara lika hög som Stockholmskontorets kvadratmeterhyra, skulle det innebära en merkostnad på 3,2 miljoner kronor per år.

Elsäkerhetsverkets årshyra i Kristinehamn är 1 370 kronor per kvadratmeter. Det motsvarar ungefär 45 procent av myndighetens årshyra per kvadratmeter i Stockholm.¹⁷³ Skulle hyreskostnaden i Kristinehamn motsvara Stockholmskontorets kvadratmeterhyra, skulle det innebära en merkostnad på nästan 3 miljoner kronor per år.

Arbetsförmedlingens årshyra för Personligt distansmötes lokaler i Arvidsjaur är cirka 1 125 konor per kvadratmeter. Det motsvarar drygt 50 procent av årshyran per kvadratmeter för Arbetsförmedlingens lokaler vid Globen strax utanför Stockholms mest centrala delar, där Personligt distansmöte har ungefär 200 anställda.¹⁷⁴ Skulle hyreskostnaden i Arvidsjaur motsvara Stockholmskontorets kvadratmeterhyra, skulle det innebära en merkostnad på ungefär 1,3 miljoner kronor per år.

5.4.3 Myndigheternas personalkostnader är lägre utanför Stockholm

Vi har analyserat löneläget på alla arbetsställen som regeringen har placerat utanför Stockholm, med hjälp av Arbetsgivarverkets uppgifter från 2020.¹⁷⁵ Majoriteten av

¹⁷⁰ Ekonomistyrningsverket, *Statliga myndigheters lokaler i Sverige*, 2021:29, s. 31.

¹⁷¹ Ekonomistyrningsverket, *Statliga myndigheters lokaler i Stockholmsområdet*, 2021:28 s. 19.

¹⁷² Mejl från företrädare för Naturvårdsverket med verksamhetsstatistik, 2022-06-20.

¹⁷³ Mejl från företrädare för Elsäkerhetsverket med svar på skriftliga frågor, 2022-10-17.

¹⁷⁴ Mejl från företrädare för Arbetsförmedlingen med verksamhetsstatistik, 2022-10-02; mejl från företrädare för Arbetsförmedlingen med uppgifter om personalkostnader och belopp för direktupphandlingar, 2022-11-18; mejl från företrädare för Arbetsförmedlingen med synpunkter efter faktagranskning, 2022-01-16.

¹⁷⁵ Vi har jämfört löneläget på 45 av 60 myndighetskontor som regeringen har placerat utanför Stockholm med löneläget på samma myndigheters kontor i Stockholmsregionen. De övriga 15 kontoren hade för få medarbetare för Arbetsgivarverkets analys.

myndigheterna har något högre medianlöner på sina kontor i Stockholmsregionen, eller ungefär samma löner. Av myndigheterna har 65 procent minst 2 procent högre medianlöner i Stockholm jämfört med kontoren som regeringen har placerat utanför Stockholm, för samma kategorier av anställda. Ytterligare 15 procent av myndigheterna har ungefär lika höga löner i och utanför Stockholm.¹⁷⁶ Löneskillnaderna är ganska små, men sammantaget innebär det att regeringens lokaliseringsbeslut har inneburit en väsentlig besparing för statens samlade personalkostnader.¹⁷⁷

Fallstudiemyndigheterna visar på liknande mönster av lägre personalkostnader på de berörda kontoren utanför Stockholm. I Elsäkerhetsverkets fall är den genomsnittliga årslönen för handläggare och inspektörer inom tillsynsverksamheten drygt 4 procent (14 000 kronor) lägre i Kristinehamn jämfört med Stockholm.¹⁷⁸ Men det handlar om relativt få tjänster på varje kontor, så löneskillnaden kan påverkas relativt mycket om individerna har olika kompetenser och meriter.

I Naturvårdsverkets fall är den genomsnittliga årslönen för handläggare 7 procent (38 400 kronor) lägre i Östersund än Stockholm. Handläggarna utgör ungefär 65 procent av myndighetens personal, så det innebär en relativt stor besparing för myndighetens personalkostnader. Om den genomsnittliga lönen var lika hög för handläggarna i Östersund hade det inneburit en merkostnad på drygt 3,4 miljoner kronor per år, enligt våra beräkningar.¹⁷⁹ Skillnaderna mellan Östersund och Stockholm kan bero på skillnader i löneläget mellan de regionala arbetsmarknaderna, men det kan också bero på andra faktorer. Några av de som vi har intervjuat på myndigheten uttrycker att det finns en irritation över löneskillnaderna mellan orterna.¹⁸⁰

I Arbetsförmedlingens fall är personalkostnaderna ungefär lika stora i Arvidsjaur som för motsvarande verksamhet i Stockholm. År 2021 var den genomsnittliga personalkostnaden per år 513 000 kronor för en anställd på Personligt distansmöte i Arvidsjaur och 506 000 kronor för en anställd på Personligt distansmöte i

¹⁷⁶ Mejl från företrädare för Arbetsgivarverket med löneuppgifter, 2022-11-28.

¹⁷⁷ Det betyder inte att de anställda utanför Stockholm har lägre köpkraft, eftersom prisnivåer generellt sett är lägre utanför Stockholm.

¹⁷⁸ Jämförelsen bygger på uppgifter från Elsäkerhetsverket avseende månadslönen i juli 2021 för totalt 24 handläggare och inspektörer inom tillsynsverksamheten (anläggningar och elektrisk utrustning).

¹⁷⁹ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket med uppgifter om löner, resor och inköp, 2022-11-25.

¹⁸⁰ Intervjuer med två medarbetare och två enhetschefer på Naturvårdsverket, 2022-03-15; intervjuer med två medarbetare på Naturvårdsverket, 2022-03-16; intervju med generaldirektör och ställföreträdande generaldirektör för Naturvårdsverket, 2022-05-20.

Stockholm. I uppgiften ingår både löner och traktamenten.¹⁸¹ Det finns ungefär 80 anställda i Arvidsjaur, så den något högre personalkostnaden i Arvidsjaur kan räknas som en merkostnad på cirka 560 000 kronor per år. Men myndighetens besparing på lägre lokalkostnader i Arvidsjaur är högre. En möjlig förklaring till att personalkostnaderna är likvärdiga kan vara att det råder hög konkurrens mellan de statliga myndigheterna i Arvidsjaur, eftersom de potentiella medarbetarna är relativt få.¹⁸² Det skulle också kunna bero på skillnader i anställningstid mellan personalen på kontoren eller andra faktorer.

¹⁸¹ Mejl från företrädare för Arbetsförmedlingen med uppgifter om personalkostnader och belopp för direktupphandlingar, 2022-11-18.

¹⁸² Intervju med sektionschef på Arbetsförmedlingen, 2022-05-18; intervju med sektionschef på Arbetsförmedlingen, 2022-05-19; intervju med enhetschef på Arbetsförmedlingen, 2022-06-20.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringens placering av myndigheter på orter utanför Stockholm delvis har levt upp till riksdagens avsikter. De geografiska områden som regeringens lokaliseringsbeslut har riktats mot stämmer väl överens med den prioriteringsordning som riksdagen har uttryckt. Regeringens lokaliseringsbeslut har dock inte varit tillräckliga för att stärka den statliga närvaron utanför Stockholm. Regeringens övriga politik och andra faktorer har haft en större påverkan på fördelningen av statliga jobb mellan Stockholm och andra delar av landet. Sammantaget har det lett till en ökad koncentration av statliga jobb i Stockholmsregionen. Däremot har lokaliseringsbesluten medfört ett litet positivt bidrag till regional utveckling för de regioner där myndigheter har placerats.

Regeringens lokaliseringsbeslut har inte äventyrat myndigheternas möjligheter att bedriva sin verksamhet effektivt på lång sikt. De tre myndigheterna som vi har undersökt närmare har inga väsentliga problem med att utföra sina uppgifter på grund av att de ligger på orter utanför Stockholm. Granskningen tyder på att det samma gäller majoriteten av myndigheterna som regeringen har placerat utanför Stockholm under 2004–2020, efter att de haft tid att etablera sig på orterna. Anledningen är troligtvis att regeringen har åstadkommit en förhållandevis bra matchning av myndigheter och arbetsmarknadsregioner.

Myndigheternas placering utanför Stockholm skapar lägre verksamhetskostnader för myndigheterna. Men i övrigt är myndigheternas nytta av att vara placerade på orter utanför Stockholm begränsad.

6.1 Regeringens insatser har inte varit tillräckliga för att stärka den statliga närvaron utanför Stockholm

Regeringen har tillfört ungefär 4 000 jobb och bevarat 6 000 jobb på orter utanför Stockholm under perioden 2004–2020. Men det har inte varit tillräckligt för att skapa en jämnare fördelning av statliga jobb mellan Stockholmsregionen och andra delar av landet. Regeringens, myndigheternas och de statliga bolagens övriga beslut påverkar på olika sätt var statliga arbetsställen placeras och hur stora arbetsställena ska vara. Det kan till exempel handla om att myndigheter organiserar om sin verksamhet eller att regeringens övriga politik förändrar myndigheters uppdrag och anslag på ett sätt som leder till att antalet anställda i Stockholm ökar eller att antalet anställda utanför Stockholm minskar. Sammanlagt har alla statliga aktörers beslut lett till en ökad koncentration av statliga jobb i Stockholmsregionen under den

granskade perioden. Regeringens lokaliseringsbeslut har dock saktat ner utvecklingen.

6.2 Lokaliseringsbeslutens bidrag till regional utveckling är litet men inte obetydligt

Våra iakttagelser tyder sammantaget på att regeringens lokaliseringsbeslut har bidragit till att förbättra möjligheterna att bo och arbeta på orter utanför Stockholm, även om bidraget är relativt litet i de flesta fall.

Lokaliseringsbesluten har i viss mån bidragit till bättre fungerande arbetsmarknader och mer attraktiva bostadsorter. Myndighetsjobben bidrar till att utöka, diversifiera och komplettera de berörda arbetsmarknadsregionerna. I många fall är lokaliseringsbeslutens bidrag väldigt litet. Men i ett fåtal regioner där regeringen har placerat relativt många jobb har det gjort en ganska stor skillnad.

Lokaliseringsbeslutens bidrag till den lokala ekonomin på de berörda orterna är begränsat, eftersom det handlar om relativt få jobb som kan bidra till kommunala skatteintäkter. Myndigheterna har också relativt små möjligheter att köpa varor och tjänster i regionen, eftersom de inte får spendera några större belopp på direktupphandlingar. Deras fastighetsägare är inte alltid lokala aktörer, så hyrorna kommer inte nödvändigtvis den lokala ekonomin till godo heller. I våra fallstudier har vi sett exempel på myndigheter som samarbetar med andra aktörer i regionen där de ligger. Men det är svårt för oss att avgöra vilket värde dessa samarbeten tillför regionens utveckling.

Vi uppfattar att regeringens lokalisering av myndigheter även i framtiden kommer att ha en begränsad potential att bidra till regional utveckling. För det första är det en mycket liten del av arbetsmarknaden som regeringen direkt förfogar över. Den statliga sektorn utgör ungefär 8 procent av Sveriges arbetsmarknad. För det andra är en stor del av de statliga jobb som finns i många fall platsbundna verksamheter hos stora myndigheter som Försvarsmakten, Polismyndigheten, Kriminalvården och Trafikverket samt statliga universitet och högskolor. Samma sak gäller många jobb i statliga bolag som Postnord och Samhall. Alltså kan en stor del av de statliga jobben inte placeras var som helst. De statliga jobb som inte är beroende av närvaro på en specifik plats är främst tjänster som består av kontorsarbete, utan inriktning på att ge fysisk, lokal service.

6.3 På lång sikt äventyras inte myndigheternas effektivitet av att de har placerats på orter utanför Stockholm

Vi bedömer att det inte utgör något hinder för myndigheternas effektivitet på lång sikt att de är placerade utanför Stockholm. Granskningen visar att myndigheterna inte verkar ha några väsentliga problem på grund av sin lokalisering som kvarstår när de har fått några år på sig att etablera sig. De tre myndigheter som vi har undersökt närmare har på det stora hela goda möjligheter att bedriva en välfungerande verksamhet på sina respektive orter.

Våra indikatorer pekar på att nästan alla myndigheter kan rekrytera och behålla personal i regionerna där regeringen har placerat deras arbetsställen, när de har fått några år för att etablera sig i regionen. Generellt sett är myndigheters viktigaste resurser dess personal och personalens kompetenser. Alltså är det troligt att de berörda myndigheterna kan bedriva sina verksamheter effektivt på orterna där de har placerats. Dessutom pekar indikatorerna på att myndigheternas verksamhetskostnader inte har ökat på grund av att de har placerats utanför Stockholm. Utifrån fallstudierna kan vi inte dra några säkra slutsatser om alla myndigheter som har berörts av regeringens lokaliseringsbeslut. Vi kan ändå konstatera att fallstudiemyndigheternas förutsättningar för att bedriva en effektiv verksamhet på orterna där de har placerats inte är ovanligt goda, jämfört med de övriga myndigheternas förutsättningar. Tvärtom uppskattar vi att fallstudiemyndigheterna har lite sämre förutsättningar än genomsnittet. Allt detta tyder på att många av myndigheterna som har berörts av regeringens lokaliseringsbeslut kan bedriva sin verksamhet effektivt på lång sikt.

Det finns dock ett fåtal undantagsfall där myndigheterna verkar ha svårt att rekrytera lämplig personal i regionen där deras arbetsställen har placerats av regeringen. De flesta av dessa myndigheter påbörjade sin etablering relativt nyligen, så det är möjligt att det förändras över tid.

Granskningen visar att placering utanför Stockholm kan medföra vissa fördelar för myndigheternas verksamhet. En av granskningens tydligaste iakttagelser är att myndigheternas verksamhetskostnader generellt sett minskar på lång sikt när de placeras utanför Stockholm. Det beror på att löneläget och hyresnivåerna är lägre utanför Stockholm. För myndigheter som har särskilt stora behov av resor och fysiska möten kan lokalisering utanför Stockholm eventuellt leda till kostnadsökningar. Men för de flesta myndigheter lär dessa kostnader inte överstiga vinsterna av minskade lokal- och personalkostnader. Utöver detta kan myndigheter

dra nytta av lägre personalomsättning om de etableras i mindre arbetsmarknadsregioner än Stockholm, vilket kan skapa en fördelaktig stabilitet för verksamheten.

6.4 Det är viktigt med god matchning av myndigheter och regioner för att lokaliseringens politikens mål ska uppnås

Granskningens resultat tyder på att regeringen i nästan alla fall har placerat myndigheter i regioner där myndigheterna kan hitta den kompetens som de behöver. Det innebär i sin tur att de flesta myndigheter kan bedriva en effektiv verksamhet, samtidigt som myndigheternas närvaro bidrar till regional utveckling och stärkt statlig närvaro. Myndigheterna som skiljer sig från det övergripande mönstret är främst sådana som regeringen har placerat nära storstadsregionerna och som har behov av mer specialiserad arbetskraft. En stor del av dessa myndigheters personal arbetspendlar från storstäderna. Därför bidrar dessa myndigheter relativt lite till regional utveckling.

6.4.1 Regeringens matchning verkar ha skapat goda villkor för myndigheternas kompetensförsörjning på lång sikt

En risk med placering av myndigheter på orter utanför Stockholm är att det kan vara svårare för vissa myndigheter att hitta personal med rätt kvalifikationer. Det gäller i synnerhet på mindre orter. Men vi bedömer att myndigheterna som regeringen har placerat utanför Stockholm generellt sett har klarat att rekrytera och behålla personal med rätt kompetens, när de har fått tillräckligt med tid för att etablera sig på orten.

Vi kan inte utesluta att det bland myndigheterna finns problem som granskningen inte fångar upp. Regeringen verkar dock ha åstadkommit en förhållandevis bra matchning av myndigheter och arbetsmarknadsregioner. Därför bör många av myndigheterna kunna bedriva en effektiv verksamhet på orterna där regeringen har placerat dem. Majoriteten av myndigheterna har placerats i mellanstora och mindre städer som ofta är centralt belägna i relativt stora och tätbefolkade arbetsmarknadsregioner, som troligtvis kan förse myndigheterna med den typ av arbetskraft som de behöver.

Det betyder dock inte att vilken myndighet som helst kan placeras på vilken plats som helst. Till exempel visar erfarenheterna från regeringens placering av Arbetsförmedlingen i Arvidsjaur att det kan vara svårt att rekrytera högskoleutbildad personal på en mycket liten arbetsmarknad i en glesbefolkad

region. Det är alltså viktigt att regeringen i samband med lokaliseringsbeslut även framöver tar hänsyn till en god matchning mellan regionens arbetskraftsutbud och myndighetens behov av arbetskraft. Det kan också finnas myndigheter med särskilda behov som kan påverkas negativt av att placeras på vissa orter, exempelvis myndigheter som har ett stort behov av fysiska möten med regeringen och andra aktörer i Stockholm.

6.4.2 Statliga jobb i specialistverksamheter bidrar mindre till regional utveckling när de placeras nära storstäderna

Om regeringen vill bidra till regional utveckling kan lokalisering av myndigheter på orter som angränsar till Stockholm och de andra storstäderna vara problematiskt. Det har i många fall lett till en hög inpendling av arbetstagare som bor i storstäderna, även när myndigheterna har varit etablerade under en längre tid. Dessa myndigheter bidrar därför i jämförelsevis låg utsträckning till regionen där de har placerats. Det gäller främst myndigheter som har behov av mer specialiserad arbetskraft.

Ju större andel av personalen som långpendlar, desto mindre blir den regionala nyttan av ett lokaliseringsbeslut. Detta eftersom orten går miste om bland annat skatteintäkter från de långpendlande individerna och deras familjer samtidigt som arbetstillfällena inte går till regionens befolkning, på det sätt som det var tänkt. Det innebär också att jobben inte i full utsträckning bidrar till att förmå människor att bo kvar eller flytta till regionen. Det är alltså tveksamt om det är effektivt att placera myndigheter med behov av specialistkompetenser på orter i närheten av Stockholm och de andra storstäderna.

Men riksdagen har också uttryckt symboliska och principiella målsättningar med lokaliseringspolitiken. Näringsutskottet har konstaterat att myndigheter bör finnas där människor bor och verkar.¹⁸³ Ur det perspektivet är det önskvärt att myndigheter finns över hela landet, inklusive storstadsregioner och orter i närheten av dessa. Regeringens lokaliseringsbeslut och myndigheternas närvaro på orter utanför Stockholm ska visa att staten ägnar uppmärksamhet åt hela landet samt signalera att staten satsar på de berörda orterna och deras invånare. I så fall kan det vara ett fullgott resultat om regeringen ökar myndigheternas närvaro i regioner utanför Stockholmsregionen, oavsett om myndigheterna bidrar i någon betydelsefull utsträckning till möjligheten att bo och arbeta i dessa regioner. Myndigheter med mer generella kompetensbehov verkar dock ha bättre

¹⁸³ Bet. 2015/16:NU17, s. 23–24, rskr. 2015/16:201.

möjligheter att bidra till regional utveckling på orter nära storstäderna, samtidigt som de också bidrar till de symboliska och principiella målen.

6.5 Regeringen kan behöva ta hänsyn till målkonflikter inför framtida lokaliseringsbeslut

Granskningen visar på ett antal aspekter som riksdagen och regeringen kan behöva ta hänsyn till inför framtida beslut i frågor om myndigheters lokalisering. Vår granskning visar att omlokaliseringar kan medföra flera nyttor på lång sikt, men tidigare granskningar visar att dessa nyttor behöver vägas mot omlokaliseringarnas negativa konsekvenser på kort sikt. Därutöver kan lokaliseringspolitikens två målsättningar om stärkt statlig närvaro utanför Stockholm respektive regional utveckling i vissa fall kräva motstridiga åtgärder. Slutligen påverkas frågan om myndigheters lokalisering även av den ökade trenden mot distansarbete som både kan skapa nya möjligheter och risker.

Riksrevisionen lämnar dock inga rekommendationer utifrån dessa aspekter. Om regeringen ska fatta fler lokaliseringsbeslut krävs politiska avvägningar både för att avgöra om värdet av de långsiktiga nyttorna överstiger de kortsiktiga kostnaderna och att avgöra vilka mål som bör prioriteras.

6.5.1 En jämnare fördelning av statliga jobb kräver kraftigare åtgärder, men nyttan måste vägas mot kostnaden

Det krävs mer kraftfulla åtgärder om regeringen ska uppnå en jämnare fördelning av statliga jobb mellan Stockholm och andra delar av landet. Men tidigare granskningar har visat att det ofta är kostsamt på kort sikt att flytta på befintliga myndigheter från Stockholm till andra delar av landet. Det leder till både direkta kostnader och indirekta kostnader på grund av produktionsbortfall som kan vara i upp till 5 år. Därutöver uppstår negativa konsekvenser för de anställda som inte flyttar med myndigheten, vilket är ovanligt att anställda gör.¹⁸⁴ Vilka åtgärder som regeringen bör vidta framöver beror alltså på hur man väger de kortsiktiga negativa konsekvenserna av omlokaliseringar mot den långsiktiga nyttan. Det är en politisk avvägning. Nylokaliseringar saknar dessa kostnader men nya myndigheter inrättas relativt sällan, så det skapar inte särskilt många möjligheter för att placera myndighetsjobb utanför Stockholm.

¹⁸⁴ Riksrevisionen, *Omlokalisering av myndigheter*, 2009:30; Kammarkollegiet, *Omlokalisering av statliga myndigheter 2016–2019*, 2020.

Tidigare rapporter tyder på att risken för att myndigheter får beständiga problem är större när regeringen styr var myndigheter ska ligga, än när myndigheten själv beslutar. När regeringen beslutar om var en myndighet ska placeras gör den det utan samma detaljerade förståelse för eller hänsyn till verksamhetens behov som myndigheten själv har.¹⁸⁵ Bland de senaste omlokaliseringarna finns dock några exempel på hur regeringen har gett myndigheterna frihetsgrader som sannolikt bidragit till att minska produktionsbortfall och andra kostnader. Till exempel fick Kronofogden och Tullverket delvis i uppdrag att utreda sina möjligheter att flytta verksamhet till vissa orter i stället för att regeringen beslutade helt och hållet.¹⁸⁶ Ett annat exempel är Tillväxtverket som fick i uppdrag att omlokalisera minst 30 årsarbetskrafter till sina befintliga kontor i Malmö respektive Östersund över en period på drygt ett år. Antalet jobb i kombination med tidsfristen gjorde det möjligt för myndigheten att utnyttja så kallad naturlig personalomsättning för att fullfölja uppdraget. Myndigheten gjorde alltså nyrekryteringar i Malmö och Östersund i samband med pensionsavgångar och frivilliga uppsägningar i Stockholm.¹⁸⁷ Dessa exempel tyder på att det kan finnas vissa sätt för regeringen att minska kostnaderna för omlokalisering av statliga jobb.

6.5.2 Att stärka den statliga närvaron i landet och att främja regional utveckling kan kräva motstridiga åtgärder

Vi kan konstatera att lokaliseringsspolitiken har olika målsättningar som kan kräva motstridiga åtgärder. Med olika åtgärder följer olika avvägningar mellan nyttor och risker.

Om regeringen vill förbättra lokaliseringsspolitikens möjligheter att jämna ut skillnader i ekonomiska förutsättningar mellan regionerna, och därmed möjligheterna att bo och arbeta utanför Stockholm, bör man enligt vår bedömning rikta mer kraftfulla insatser till ett fåtal orter med särskilt stora behov, så som man gjorde med omlokaliseringarna 2005–2007. Ett ytterligare alternativ för regeringen att öka måluppfyllelsen avseende dessa regionalpolitiska mål vore att rikta in lokaliseringarna ännu tydligare på de regioner som har sämst ekonomiska

¹⁸⁵ Se bland annat Riksrevisionen, *Skynda långsamt – de statliga servicekontoren i ny regi*, 2022:28; Statskontoret, *Statliga myndigheters lokalisering. Ett samlat underlag*, 2016:8, s. 61–81; Statskontoret, *Planerad lokalisering av statlig verksamhet. En kartläggning av tio större myndigheter*, 2019:13, s. 24–26, 32–45.

¹⁸⁶ Kammarkollegiet, *Omlokalisering av statliga myndigheter 2016–2019*, 2020, s. 9; Regeringsbeslut Fi2018/00355/S3; Kronofogdemyndigheten, *Produktionsavdelningens lokalisering och organisation – sammanfattning*, 2018.

¹⁸⁷ Regeringsbeslut N2017/05432/FF; Regeringsbeslut N2018/00711/FF; Tillväxtverket, *Återrapportering avseende omlokalisering till Malmö och Östersund*, 2019.

förutsättningar. Det förutsätter dock att matchningen mellan verksamhet och regionens arbetskraftsutbud är god, annars ökar risken för att det blir svårt för myndigheterna att effektivt bedriva sin verksamhet på både kort och lång sikt. Men det kan fungera om vissa förutsättningar uppfylls, vilket vår fallstudie av Arbetsförmedlingen i Arvidsjaur visar. I det fallet har det gått bra för Arbetsförmedlingen att rekrytera på en liten ort med dåliga möjligheter för längre arbetspendling, eftersom verksamheten kräver kompetenser som är relativt vanliga på arbetsmarknaden.

Om regeringen däremot vill prioritera att sprida statliga arbetstillfällen så brett som möjligt av symboliska eller principiella skäl, bör man i stället använda relativt små men geografiskt spridda insatser, så som regeringen skiftat till under 2016–2020. Sedan 2018 har regeringen ytterligare skiftat sin politik för ökad statlig närvaro genom att sprida servicekontor, snarare än myndigheter, över landet. Det handlar ofta om få jobb, men servicekontoren kan eventuellt ha större påverkan på lokalsamhällets förtroende för staten än myndigheter som inte har lika omfattande medborgarkontakter.¹⁸⁸ Riksrevisionen har dock nyligen granskat de statliga servicekontoren och upptäckt flera problem som riskerar att förvärras i takt med att servicekontorens verksamhet expanderar och antalet servicekontor utökas.¹⁸⁹

6.5.3 Trenden mot ökat distansarbete påverkar lokaliseringsfrågan

Riksdagen konstaterade 2016 att dagens tekniska utveckling skapar goda förutsättningar för att förlägga statliga arbetstillfällen utanför storstäderna.¹⁹⁰ Sedan coronapandemin startade 2020 har trenden mot ökat distansarbete ytterligare drivit på både den tekniska utvecklingen och utvecklingen av myndigheternas kompetens för att använda distansarbetsverktyg, vilket vi sett exempel på bland fallstudiemyndigheterna. Många myndigheter har också infört permanenta distansarbetsmöjligheter under delar av arbetstiden, efter pandemin.¹⁹¹ Distansarbete kan öppna upp fler möjligheter för regeringen och myndigheterna att hantera lokaliseringsfrågan. Det kan till exempel underlätta för vissa myndigheter att rekrytera på fler platser än i regioner där de har arbetsställen. Samtidigt pekar våra fallstudier på att det också finns nackdelar med distansarbete. Det kan bland annat försvåra myndighetens interna styrning och samordning.

¹⁸⁸ Se Statskontoret, *Statliga myndigheters lokalisering. Ett samlat underlag*, 2016:8, s. 97–108.

¹⁸⁹ Se Riksrevisionen, *Skynda långsamt – de statliga servicekontoren i ny regi*, 2022:28.

¹⁹⁰ Bet. 2015/16:NU17, s. 23–24, rskr. 2015/16:201.

¹⁹¹ Ekonomistyrningsverket, *Det nya normala? Bestående coroneffekter i myndigheternas verksamhet*, 2022:27; Lundberg, "Vanligt med halvtidstak för distansarbete", 2021-11-25.

6.6 Rekommendationer

Om regeringen ska fortsätta ny- och omlokalisera myndigheter till orter utanför Stockholm, så bör åtgärderna utformas så att detta sker så effektivt som möjligt. Därför lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen:

- Fortsätt att matcha myndigheter, som är föremål för ny- eller omlokalisering, med regionala arbetsmarknader där det finns ett lämpligt utbud av arbetskraft, för att undvika problem för myndigheternas verksamheter på lång sikt.
- Undvik att placera verksamheter som behöver specialistkompetenser nära storstadsregionerna, om syftet är att bidra till regional utveckling.

Referenslista

Författningar med mera

Budgetlagen (2011:203).

Förvaltningslagen (2017:900).

Förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning.

Förordningen (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd.

Förordningen (2007:1121) med instruktion för Elsäkerhetsverket.

Förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

Förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.

Förordningen (2019:202) om statliga myndigheters lokalisering.

Myndighetsförordningen (2007:515).

Regeringsbeslut A2021/02363, A2021/02318 (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Delegationen mot segregation.*

Regeringsbeslut Fi2018/00355/S3, *Uppdrag till Tullverket att lokalisera viss verksamhet.*

Regeringsbeslut Fi2022/02511, *Uppdrag att redogöra för förändringar avseende myndigheters placering av personal.*

Regeringsbeslut N2017/05432/FF, *Uppdrag att lokalisera ytterligare delar av verksamheten till Östersund.*

Regeringsbeslut N2018/00711/FF, *Uppdrag att lokalisera ytterligare verksamhet till Malmö.*

Riksdagstryck

Bet. 1994/95:AU13, *Regionalpolitik*, rskr. 1994/95:425.

Bet. 1996/97:AU2, *Utgiftsområde 19 Regional utjämning och utveckling (prop. 1996/97:1)*, rskr. 1996/97:106.

Bet. 2015/16:NU17, *Regional tillväxtpolitik*, rskr. 2015/16:201.

Bet. 2015/16:FiU25, *Statlig förvaltning och statistikfrågor*, rskr. 2015/16:208.

Prop. 1996/97:1, *Budgetpropositionen för 1997, Utgiftsområde 19 Regional utjämning och utveckling*, 1996/97:AU2, prot. 1996/97:44.

Prop. 2005/06:01, *Utgiftsområde 19 Regional utveckling*, bet. 2005/06:NU2, rskr. 2005/06:124

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

Prop. 2015/16:1, *Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning*, bet. 2015/16:FiU2, rskr. 2015/16:118.

Prop. 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017, Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning*, bet. 2016/17:FiU2, rskr. 2016/17:123.

Prop. 2017/18:1, *Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap*, bet. 2017/18:FöU1, rskr. 2017/18:100.

Prop. 2019/20:1, *Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap*, bet. 2019/20:FöU1, rskr. 2019/20:106.

Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020, Utgiftsområde 19 Regional utveckling*, bet. 2019/20:NU2, rskr. 2019/20:113.

Prop. 2017/18:179, *En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop*, bet. 2017/18:NU19, rskr. 2017/18:360.

Regeringens skrivelse, *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030*, skr. 2020/21:133, bet. 2020/21:NU24.

Regeringen, *Förslag till principer för att utse regionalstödscharta för perioden 2022–2027*, promemoria, 2021-06-09, N2021/01813.

Skriftlig fråga 2013/14:528 av Omanovic, Jasenko (S), *Lokalisering av Specialpedagogiska skolmyndigheten*.

Skriftlig fråga 2021/22:1007 av Arman Teimouri (L), *Återcentraliseringen av statliga myndigheter*.

Rapporter

Ekonomistyrningsverket, *Statens lokalförsörjning*, 2013:36, Ekonomistyrningsverket 2013.

Ekonomistyrningsverket, *Statliga myndigheters lokaler i Stockholmsområdet*, 2021:28, Ekonomistyrningsverket 2021.

Ekonomistyrningsverket, *Statliga myndigheters lokaler i Sverige*, 2021:29, Ekonomistyrningsverket 2021.

Ekonomistyrningsverket, *Det nya normala? Bestående coronaeffekter i myndigheternas verksamhet*, 2022:27, Ekonomistyrningsverket, 2022.

Intea, *Årsredovisning 2021*, Intea, 2022.

Kammarkollegiet, *Omlokalisering av statliga myndigheter 2016–2019*, dnr 1.1-8538-16, Kammarkollegiet, 2020.

Länsstyrelserna, *Kartläggning av statlig närvaro och service i länen. En samlad delredovisning*, 2019:23, Länsstyrelsen i Örebro, 2019.

Länsstyrelserna, *Kartläggning av statlig närvaro och service i länen – metoder för löpande uppföljning*, 2019:32, Länsstyrelsen i Örebro, 2019.

Länsstyrelserna, *Kartläggning av statlig närvaro och service 2021*, 2021:24, Länsstyrelsen i Örebro, 2021.

Konkurrensverket, *Upphandlingsreglerna – en introduktion*, Konkurrensverket, 2022.

Kronofogdemyndigheten, *Produktionsavdelningens lokalisering och organisation – sammanfattning*, dnr 840 21928-18/113. Kronofogdemyndigheten, 2018.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, *Funktionella analysregioner – revidering 2015*, dnr: 2014/078, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, 2015.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, *Årsredovisning 2017*, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, 2021.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, *Årsredovisning 2020*, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, 2021.

Naturvårdsverket, *Årsredovisning 2006*, Naturvårdsverket, 2007.

Naturvårdsverket, *Årsredovisning 2009*, Naturvårdsverket, 2010.

Naturvårdsverket, *Årsredovisning 2012*, Naturvårdsverket, 2013.

Naturvårdsverket, *Årsredovisning 2017*, Naturvårdsverket, 2018.

Naturvårdsverket, *Årsredovisning 2018*, Naturvårdsverket, 2019.

Riksrevisionen, *Omlokalisering av myndigheter*, RiR 2009:30, Riksrevisionen, 2009.

Riksrevisionen, *Staten som inköpare av konsulttjänster – tänk först och handla sen*, RiR 2018:20, Riksrevisionen, 2018.

Riksrevisionen, *Skynda långsamt – de statliga servicekontoren i ny regi*, RiR 2022:28, Riksrevisionen, 2022.

Statistiska centralbyrån, *Förteckning över lokala arbetsmarknader 2020*.

Statistiska centralbyrån, *Myndighetsregistret*.

Statskontoret, *Statliga myndigheters lokalisering. Ett samlat underlag*, 2016:8, Statskontoret, 2016.

Statskontoret, *Planerad lokalisering av statlig verksamhet. En kartläggning av tio större myndigheter*, 2019:13, Statskontoret, 2019.

Tillväxtverket, *Åtterrapporering avseende omlokalisering till Malmö och Östersund*, dnr Å 2017-1367, Tillväxtverket, 2019.

Utredningar

SOU 1996:69, *Kompetens och kapital – om statligt stöd till företag*.

SOU 2016:26, *På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar*.

SOU 2017:1, *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*.

SOU 2019:33, *Ökad statlig närvaro i Härnösand*.

Webbsidor

Arbetsförmedlingen, "Arbetsförmedlare till VO Direkt, enheten Personligt distansmöte Arvidsjaur", anställningsannons publicerad 2021-02-04, hämtad 2022-05-13.

Arbetsförmedlingen, "Arbetsförmedlare till Personligt Distansmöte Arbetsgivare i Luleå", anställningsannons publicerad 2021-04-29, hämtad 2022-08-23.

Arbetsgivarverket, "Kompetensbarometern",
<https://www.arbetsgivarverket.se/nyheter--press/fakta-om-staten/kompetensbarometern>, hämtad 2023-01-22.

Regeringen, "Regeringen ökar den statliga närvaron i Härnösands kommun", publicerat den 7 juni 2022. (Webbsida borttagen)

Sveriges Radio, "MSB växer mest i Stockholm", 2020-12-22,
<https://sverigesradio.se/artikel/7620813>, hämtad 2022-11-17.

Artiklar

Dahlin, A., "Kiruna får 120 nya statliga jobb", *Publikt*, 2018-06-15,
<https://www.publikt.se/nyhet/kiruna-far-120-nya-statliga-jobb-20576>,
hämtad 2023-01-30.

Lundberg, E., "Vanligt med halvtidstak för distansarbete", *Publikt*, 2021-11-25,
<https://www.publikt.se/nyhet/vanligt-med-halvtidstak-distansarbete-23888>,
hämtad 2023-01-30.

Egeberg, M. och Trondal, J., "Agencification and location: Does agency site matter?", *Public Organization Review*, vol. 11, nr. 2, 2011.

Spira, E., "Skev könsfördelning på statliga arbetsplatser", *Publikt*, 2019-10-24,
<https://www.publikt.se/nyhet/skev-konsfordelning-pa-statliga-arbetsplatser-21708>,
hämtad 2023-01-30.

Bilaga 1. Lista över myndigheterna som ingår i granskningen

Tabell 3 Lista över alla myndigheter som ingår i vår granskning av regeringens lokaliseringsbeslut 2004–2020

#	Namn	Kommun
1	Arbetsförmedlingen	Arvidsjaur, Kristinehamn, Östersund
2	Arbetsmiljöverket	Mölnadal
3	Bolagsverket	Sundsvall
4	Centrala studiestödsnämnden	Gotland
5	Delegationen mot segregation	Huddinge
6	E-hälsomyndigheten	Kalmar
7	Elsäkerhetsverket	Kristinehamn
8	Energimarknadsinspektionen	Eskilstuna
9	Fastighetsmäklarinspektionen	Karlstad
10	Folkhälsomyndigheten	Östersund
11	Försvarets materielverk	Östersund
12	Försäkringskassan	Arvidsjaur, Gotland, Östersund
13	Havs- och vattenmyndigheten	Göteborg
14	Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen	Katrineholm
15	Inspektionen för socialförsäkringen	Göteborg
16	Jämställdhetsmyndigheten	Göteborg
17	Konsumentverket	Karlstad
18	Kriminalvården	Arvidsjaur
19	Kronofogdemyndigheten	Gotland, Kristianstad, Luleå, Sundsvall, Östersund
20	Lantmäteriet	Kiruna
21	Myndigheten för arbetsmiljökunskap	Gävle
22	Myndigheten för digital förvaltning	Sundsvall
23	Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd	Skellefteå
24	Myndigheten för kulturanalys	Göteborg

#	Namn	Kommun
25	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Karlstad
26	Myndigheten för tillgängliga medier	Malmö
27	Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor	Växjö
28	Myndigheten för Yrkeshögskolan	Hässleholm, Västerås
29	Naturvårdsverket	Östersund
30	Polarforskningssekretariatet	Luleå
31	Riksantikvarieämbetet	Gotland
32	Skatteverket	Kiruna, Östersund
33	Specialpedagogiska skolmyndigheten	Härnösand
34	Statens servicecenter	Gävle, Sollefteå, Östersund
35	Statistiska centralbyrån	Örebro
36	Strålsäkerhetsmyndigheten	Katrineholm
37	Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll	Borås
38	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)	Gotland
39	Rådet för europeiska socialfonden i Sverige	Gävle
40	Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys)	Östersund
41	Tillväxtverket	Malmö, Östersund (2 beslut)
42	Trafikanalys	Östersund
43	Trafikverket	Borlänge, Kristianstad
44	Transportstyrelsen	Norrköping
45	Tullverket	Malmö
46	Universitets- och högskolerådet	Gotland (2 beslut)

Bilaga 2. Fullständig metodeskrivning

Granskningen omfattar totalt 62 beslut där regeringen har bestämt att nya myndigheter ska etableras på orter utanför Stockholm eller att befintliga myndigheter ska flyttas från Stockholm till andra delar av landet. Vi har kartlagt lokaliseringsbesluten genom att söka igenom regeringens budgetpropositioner för åren 2004–2020, Statistiska centralbyråns myndighetsregister och relevanta myndighetsrapporter.¹⁹² Vi har använt kartläggningen i kombination med statistik och fallstudier för att svara på granskningens övergripande revisionsfråga och delfrågor.

Vi har definierat *utanför Stockholm* som alla delar av Sverige som ligger utanför Stockholms arbetsmarknadsregion, det vill säga utanför Stockholms funktionella analysregion (FA-region).¹⁹³ I några fall har regeringen placerat myndigheter i Stockholms ytterområden. I de fallen använder vi definitionen *utanför centrala Stockholm*. Med det avses de delar av Stockholms arbetsmarknadsregion som ligger utanför Stockholms och Solnas kommuner. De två kommunerna utgör arbetsmarknadsregionens centrum.¹⁹⁴

Vi har exkluderat lokaliseringsbeslut som inte har genomförts och beslut där myndigheten eller arbetsstället har avvecklats efter ett genomfört beslut.¹⁹⁵ Vi har även exkluderat beslut där myndigheters placering har motiverats med att verksamheten har ett entydigt behov av lokal eller regional närvaro. Det handlar om högskolor och universitet, tingsrätter och statliga servicekontor.¹⁹⁶ Vi har också exkluderat regeringens och riksdagens beslut om att utöka Försvarsmaktens verksamhet.¹⁹⁷ Dessa beslut motiveras också av verksamhetens geografiska behov. När vi undersöker hur det totala antalet statliga jobb utanför Stockholm har

¹⁹² Statistiska centralbyrån, "Myndighetsregistret", hämtad 2021-11-08; Riksrevisionen, *Omlokalisering av myndigheter*, RiR 2009:30; Kammarkollegiet, *Omlokalisering av statliga myndigheter 2016–2019, 2020*; Länsstyrelserna, *Kartläggning av statlig närvaro och service i länen. En samlad delredovisning*, 2019:23; Länsstyrelserna, *Kartläggning av statlig närvaro och service i länen – metoder för löpande uppföljning*, 2019:32; Statskontoret, *Statliga myndigheters lokalisering. Ett samlat underlag*, 2016:8; Statskontoret, *Planerad lokalisering av statlig verksamhet. En kartläggning av tio större myndigheter*, 2019:13.

¹⁹³ Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, *Funktionella analysregioner – revidering 2015*, dnr: 2014/078.

¹⁹⁴ Statistiska centralbyrån, *Förteckning över lokala arbetsmarknader*, 2020.

¹⁹⁵ Se bland annat Riksrevisionen, *Omlokalisering av myndigheter*, 2009:30, s. 28.

¹⁹⁶ Regeringsbeslut Fi2021/02151; Riksrevisionen, *Skynda långsamt – de statliga servicekontoren i ny regi*, 2022:28.

¹⁹⁷ Prop. 2017/18:01, UO 6, s. 9, bet. 2017/18:FöU1, rskr. 2017/18:100; Prop. 2019/20:1, UO 6, s. 11, bet. 2019/20:FöU1, rskr. 2019/20:106.

förändrats över tid ingår dock även dessa beslut, i syfte att ge en så fullständig bild av den statliga närvarons utveckling som möjligt.

Beskrivande statistik används för att granska om regeringen har följt riksdagens prioriteringar

För att besvara frågan om regeringen har efterlevt riksdagens prioriteringar för var myndigheterna bör placeras har vi använt oss av vår inledande kartläggning och beskrivande statistik från Statistiska centralbyrån över hur många som jobbar på varje arbetsställe. Vi har använt propositioner och regeringsuppdrag för att sammanställa vilka lokaliseringsbeslut som regeringen har motiverat med hänvisning till att de ska kompensera regioner där statlig verksamhet läggs ned. För att undersöka hur stor del av jobben som har gått till nationella stödområden har vi jämfört vår kartläggning med de områden som pekas ut i förordningen (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd. För att avgöra hur stor del av jobben som har gått till landsbygdsregioner har vi jämfört kartläggningen med Tillväxtanalys indelning av arbetsmarknadsregionerna i kategorierna landsbygdsregioner, täta regioner och storstadsregioner.¹⁹⁸

Beskrivande statistik används för att granska beslutens bidrag till statlig närvaro och regional utveckling

Vår undersökning av lokaliseringsbeslutens bidrag till en stärkt statlig närvaro och regional utveckling utanför Stockholm baseras i huvudsak på beskrivande statistik från Statistiska centralbyrån (se bilaga 5). Vi har bland annat analyserat hur många jobb som regeringens beslut har tillfört och bevarat, hur många av de anställda som bor där myndigheterna är placerade samt de anställdas utbildningsnivåer, kön och lön. Vi har också undersökt de regionala arbetsmarknaderna som myndigheterna ingår i med beskrivande statistik, för att bedöma om det är rimligt att anta att de statliga arbetstillfällena har bidragit till att bredda och diversifiera arbetsmarknaderna. Vi har kompletterat detta genom att ställa frågor till de anställda på de tre fallstudiemyndigheterna.

Det är svårt att fastställa lokaliseringsbeslutens betydelse för de berörda regionerna med rena effektmätningar. Det tydligaste exemplet på det är de beslut som regeringen fattat om att bevara en statlig verksamhet på en viss ort. Sådana beslut skapar ofta *nya* jobb, men de jobb som regeringen säkerställer med sitt beslut

¹⁹⁸ Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, *Funktionella analysregioner – revidering 2015*, dnr: 2014/078.

kan ändå vara betydelsefulla för orten och dess invånare. Därför har vi i stället använt beskrivande statistik och kvalitativa bedömningar för att undersöka om och hur lokaliseringsbesluten kan ha utgjort ett positivt bidrag till de berörda regionernas utveckling. Där det har varit möjligt har vi ändå uppskattat lokaliseringsbeslutens effekter på sysselsättningsgrad, folkmängd, skatteintäkter per invånare och genomsnittliga arbetsinkomster per invånare med hjälp av syntetiska kontrollgrupper. Det handlar om Arvidsjaur, Gotland, Östersund, Karlstad och Kiruna (se bilaga 6). Vi använder det som ett ytterligare mått på lokaliseringsbeslutens bidrag till regional utveckling för dessa regioner.

För att få en uppfattning om huruvida myndigheterna på ett märkbart sätt bidragit till den lokala ekonomin på de orter där de placerats har vi gjort en uppskattning av det potentiella värdet av de varor och tjänster som myndigheten handlat regionalt, inklusive hyror till hyresvärdar som är baserade i regionen. Uppskattningarna grundas dels på kvalitativa uppgifter om inköpsregler och rutiner, dels på sifferuppgifter om utgifter från tre fallstudiemyndigheter.

Fallstudier används för att granska om lokaliseringsbesluten har äventyrat myndigheternas verksamheter

När regeringen omlokaliserar myndigheter ska de kunna utföra sina arbetsuppgifter effektivt även efter flytten. Vi har utgått från att det tar 5 år för en myndighet att etablera sig på en ny ort, baserat på vad Riksrevisionens tidigare granskning visade.¹⁹⁹ Därför skiljer vi på arbetsställen som har funnits på en ort i mer respektive mindre än 5 år.

Vi har gjort tre fallstudier för att undersöka frågan om myndigheterna kan bedriva sin verksamhet effektivt på lång sikt:

- Naturvårdsverket. En viss del av verksamheten omlokaliserades till Östersund 2006. Myndighetens huvudkontor finns i Stockholm. De två arbetsställena är myndighetens enda kontor.
- Arbetsförmedlingen. En mindre del av verksamheten omlokaliserades till Arvidsjaur 2006. Myndighetens huvudkontor finns i Stockholm. Arbetsförmedlingens verksamheter är spridda över stora delar av landet, bland annat genom lokala servicekontor och arbetsförmedlingskontor.
- Elsäkerhetsverket. Huvudkontoret omlokaliserades till Kristinehamn 2007. Myndigheten har även små regionkontor i Umeå, Stockholm och Hässleholm.

¹⁹⁹ Riksrevisionen, *Omlokalisering av myndigheter*, 2009:30.

Vi har valt dessa myndigheter eftersom de har det gemensamt att de haft flera år på sig att etablera sin verksamhet på de nya orterna, men de har olika kompetensbehov, verksamheter och geografisk organisering. De tre orterna har också olika ekonomiska, demografiska och geografiska förutsättningar, vilket kan påverka myndigheternas möjligheter att bedriva sin verksamhet effektivt. Variationen gör det möjligt för oss att undersöka myndigheters anpassning till olika förutsättningar och dra slutsatser om vilka svårigheter och möjligheter som myndigheterna i stort står inför (se bilaga 3). Vårt underlag består framför allt av intervjuer med myndigheternas medarbetare och chefer samt kommunföreträdare som genomförts under 2022. Totalt har vi gjort 10–15 intervjuer per myndighet (se bilaga 4). Vi genomförde merparten av intervjuerna under besök på myndigheternas kontor. Ett fåtal intervjuer genomfördes med videosamtal. Vi har också använt andra källor för att styrka och komplettera uppgifterna från intervjuerna, bland annat myndigheternas ekonomiska uppgifter, verksamhetsplaner, årsredovisningar och policyer.

Vi har fokuserat undersökningen på om och hur placering utanför Stockholm påverkar myndigheternas verksamheter i nutid. Vi har strävat efter att förstå verksamheten med intervjuernas hjälp, snarare än att be om intervjupersonernas egna bedömningar. Vårt syfte har varit att själva kunna bedöma om verksamheten rimligen påverkas av lokaliseringen och i så fall i vilken utsträckning. Intervjupersoner kan ha tendenser att överdriva eller tona ner både positiva och negativa aspekter av verksamheten, antingen avsiktligt eller oavsiktligt. Att prata konkret om verksamheten snarare än att be om deras bedömningar av hur verksamheten fungerar är ett sätt att hantera det. Vi har också tagit hänsyn till risken för sådana tendenser i vår analys genom att väga intervjupersonernas uttalanden mot varandra, värdera uttalanden utifrån intervjupersonernas bakgrund på myndigheten och använda andra typer av källor för att styrka deras uppgifter.

Vi har också använt fallstudierna för att granska myndigheternas delaktighet och synlighet i lokalsamhället. För det första har vi undersökt om fallstudiemyndigheterna bidrar till att stärka den statliga närvaron utanför Stockholm genom att aktivt försöka synliggöra sin närvaro i regionen. För det andra har vi undersökt hur kontaktytan ser ut mellan fallstudiemyndigheterna och andra aktörer i regionen. Därefter har vi försökt bedöma om dessa samarbeten skapar fördelar för regionen eller berikar myndigheternas verksamhet på något sätt.

Fallstudiernas resultat jämförs med beskrivande statistik för att dra slutsatser om flera myndigheter

För att kunna dra generella slutsatser har vi jämfört våra iakttagelser om fallstudiemyndigheterna med de andra myndigheterna som regeringen har placerat på orter utanför Stockholm under perioden 2004–2020. Vi har använt beskrivande statistik och myndighetsdokument som årsredovisningar för att förstå vilken kompetens dessa myndigheter behöver samt uppskatta vilka möjligheter de har att hitta denna kompetens i regionen där de ligger. I den beskrivande statistiken ingår bland annat mått på hur stor del av personalstyrkan som har högskoleutbildning, hur många som bor i regionen, hur hög personalomsättningen är och hur stora arbetsmarknadsregionerna är sett till antalet invånare i arbetsför ålder (se bilaga 5). För att undersöka hur myndigheternas verksamhetskostnader påverkas av placering utanför Stockholm har vi använt uppgifter från Arbetsgivarverket och Ekonomistyrningsverket.

Bilaga 3. Beskrivning av fallstudiemyndigheter och urvalsprinciper

I den här bilagan beskriver vi kortfattat de tre fallstudiemyndigheternas arbetsställen som ingår i vår fallstudie. Vi beskriver också de kommuner och regionala arbetsmarknader där arbetsställena är placerade. I bilagan beskrivs också varför vi valde dessa arbetsställen och vilka konsekvenser det får för de slutsatser vi kan dra utifrån fallen.

Arbetsförmedlingen i Arvidsjaur är ett fall där både lokaliseringspolitikens nyttor och risker är som tydligast

Arbetsförmedlingens kontor för Personligt distansmöte (PDM) ger service via telefon, e-post och chatt till arbetssökande och arbetsgivare över hela landet. I arbetet ingår också beslutsfattande och administration. Verksamhetens övergripande syfte är att förhindra långtidsarbetslöshet.²⁰⁰ Personligt distansmöte har kontor på 16 orter och totalt cirka 1 800 medarbetare.²⁰¹

Etableringen i Arvidsjaur påbörjades 2006 efter att regeringen beslutat att 60 årsarbetskrafter från föregångarmyndigheten Arbetsmarknadsverket skulle flyttas till Arvidsjaur, tillsammans med två andra myndigheter, för att kompensera för försvarsnedläggningar.²⁰² Placeringen behölls när Arbetsförmedlingen bildades 2008. Totalt arbetar drygt 80 personer på Arbetsförmedlingen i Arvidsjaur i dag.²⁰³

Arvidsjaur är en liten kommun och arbetsmarknadsregion med cirka 6 000 invånare i Norrbottens inland. Arbetsmarknadsregionen har relativt dåliga ekonomiska, geografiska och demografiska förutsättningar jämfört med andra regioner som har tagit emot myndighetsjobb under 2004–2020. Kommunens befolkning minskar över tid och andelen högskoleutbildade är under rikssnittet. Arvidsjaur är också en glesbefolkad landsbygdsregion med relativt dåliga

²⁰⁰ Intervju med medarbetare på Arbetsförmedlingen, 2022-05-17; intervju med enhetschef på Arbetsförmedlingen, 2022-06-20; Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlare till VO Direkt, enheten Personligt distansmöte Arvidsjaur*, hämtad 2022-05-13; Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlare till Personligt Distansmöte Arbetsgivare i Luleå*, hämtad 2022-08-23.

²⁰¹ Mejl från företrädare för Arbetsförmedlingen med verksamhetsstatistik, 2022-10-02; Statistiska centralbyrån (LISA).

²⁰² Prop. 2005/06:1, UO 19, s. 38.

²⁰³ Statistiska centralbyrån (Befolkningsstatistik och Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik, RAMS, och LISA).

möjligheter för längre arbetspendling.²⁰⁴ Det innebär att regeringens lokaliseringsbeslut kan ha relativt stor betydelse för regionen, samtidigt som det troligtvis försvårar rekryteringsläget och därmed myndighetens förmåga att bedriva sin verksamhet effektivt. Samtidigt är Personligt distansmöte en typ av verksamhet som bör ha förutsättningar att bedrivas effektivt i en sådan region. Tjänsterna på Personligt distansmöte är möjliga att söka för en relativt bred grupp arbetstagare och verksamheten är distansbaserad. Dessutom är Arbetsförmedlingen en myndighet med cirka 10 000 anställda och lång tradition av att samordna verksamhet mellan många orter.

Elsäkerhetsverket i Kristinehamn är ett fall där förutsättningarna är lite sämre än vad som är typiskt

Elsäkerhetsverkets verksamhet syftar till att förebygga skador orsakade av elektricitet på person och egendom samt störningar på radiokommunikation och näringsverksamhet inom området elektromagnetisk kompatibilitet.²⁰⁵ Arbetet går bland annat ut på att utföra tillsyn över elanläggningar och elinstallationsföretag, utföra marknadskontroll av elprodukter, handlägga ansökningar om auktorisation för elinstallatörer, ta fram föreskrifter och allmänna råd samt bidra till standardiseringsarbete både nationellt och internationellt.²⁰⁶

Elsäkerhetsverkets huvudkontor och ledning flyttades till Kristinehamn 2007 för att kompensera för försvarsnedläggningar. Enligt regeringens beslut skulle 24 årsarbetskrafter flyttas.²⁰⁷ I dag har myndigheten cirka 40 anställda i Kristinehamn. I kommunen finns också Arbetsförmedlingen med cirka 100 arbetstillfällen till följd av regeringens lokaliseringsbeslut.²⁰⁸ Elsäkerhetsverket har även mindre regionkontor i Umeå, Stockholm och Hässleholm med 4–7 anställda per kontor. Deras huvudsakliga syfte är att underlätta tillsyn av elanläggningar över hela landet, vilket kräver fysisk närvaro.²⁰⁹

²⁰⁴ Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, *Funktionella analysregioner – revidering 2015*, dnr: 2014/078.

²⁰⁵ 1 § förordningen (2007:1121) med instruktion för Elsäkerhetsverket.

²⁰⁶ Intervju med avdelningschef på Elsäkerhetsverket, 2022-03-21; intervju med avdelningschef på Elsäkerhetsverket, 2022-03-22.

²⁰⁷ Proposition 2005/06:1, UO 19, s. 38.

²⁰⁸ Statistiska centralbyrån (LISA).

²⁰⁹ Intervju med avdelningschef på Elsäkerhetsverket, 2022-03-21; intervju med avdelningschef på Elsäkerhetsverket, 2022-03-22; mejl från företrädare för Elsäkerhetsverket med svar på skriftliga frågor, 2022-10-17.

Kristinehamns kommun ligger i Karlstads arbetsmarknadsregion. Kristinehamn är alltså inte regional centralort. Arbetsmarknadsregionen räknas som en tät region nära en större stad.²¹⁰ De ekonomiska och demografiska förutsättningarna för en lyckad myndighetsetablering är något sämre i Kristinehamn än i många av de andra regionerna som berörts. I dag har kommunen ungefär 24 000 invånare och befolkningen har sakta krympt över lång tid. Andelen högskoleutbildade och förvärvsfrekvensen är en bit under rikssnittet.²¹¹ Det kan försvåra läget för Elsäkerhetsverket som har behov av relativt specialiserad teknisk kompetens. Samtidigt är Kristinehamn en kommun som ligger i en relativt stor arbetsmarknadsregion, med goda pendlingsmöjligheter från bland annat Karlstad och Karlskoga. Sammanfattningsvis bör de regionala förutsättningarna för att bedriva verksamhet effektivt vara lite sämre för Elsäkerhetsverket, jämfört med andra ny- och omlokaliserade myndigheter. Elsäkerhetsverket är också en av få myndigheter vars huvudkontor har placerats utanför Stockholm av regeringen under undersökningsperioden.

Elsäkerhetsverkets kontor tillför dock relativt få jobb till arbetsmarknadsregionen. Myndigheten kan i första hand bidra till att diversifiera och komplettera arbetsmarknaden, både regionalt och lokalt.

Naturvårdsverket i Östersund är ett typiskt fall

Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, miljöövervakning samt miljöforskning.²¹² Det konkreta arbetet går bland annat ut på att fördela statliga medel, genomföra analyser och ta fram kunskapsunderlag.

Naturvårdsverket har två kontor, ett i Östersund och ett i Stockholm. År 2020 hade Östersundskontoret cirka 110 medarbetare och huvudkontoret i Stockholm cirka 560 medarbetare.²¹³ Östersundskontoret etablerades 2006 efter att regeringen beslutat att myndigheten skulle flytta 60 årsarbetskrafter till staden.²¹⁴ Syftet var även här att kompensera för försvarsnedläggningar. I början flyttades några av Naturvårdsverkets enheter till Östersund, men myndigheten införde fri placeringsort för sina medarbetare cirka 2014–2015. Det innebär att samtliga anställda i regel får välja vilket kontor de vill tillhöra och alla enheter kan ha

²¹⁰ Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, *Funktionella analysregioner – revidering 2015*, dnr: 2014/078.

²¹¹ Statistiska centralbyrån (Befolkningsstatistik och RAMS).

²¹² 1 § förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

²¹³ Statistiska centralbyrån (LISA).

²¹⁴ Proposition 2005/06:1, Utgiftsområde 19, s. 38.

medarbetare på bägge orter.²¹⁵ Därför finns alla avdelningar representerade på Östersundskontoret i dag.

Östersund är ett regionalt centrum i en landsbygdsregion som har relativt goda ekonomiska, geografiska och demografiska förutsättningar. Kommunen har över 60 000 invånare och befolkningen ökar över tid. Dessutom ligger förvärvsfrekvensen och andelen högskoleutbildade över rikssnittet.²¹⁶ I staden finns också ett av Mittuniversitetets campus. Sammantaget bör Östersundsregionen ge Naturvårdsverket relativt goda chanser att lyckas med sin kompetensförsörjning och bedriva sin verksamhet effektivt. Myndigheten har behov av högskoleutbildad personal med relativt generell profil och anställer brett – bland annat naturvetare, ingenjörer, samhällsvetare, ekonomer och jurister. Det borde inte vara alltför svårt att rekrytera personer med dessa kompetenser i en relativt stor arbetsmarknadsregion. En potentiell fördel för Naturvårdsverket är stadens myndighetskluster, som möjligtvis skulle kunna nyttjas för bättre möjligheter till kompetensförsörjning och lokalförsörjning. Däremot ligger Östersund i en relativt glesbefolkad landsbygdsregion med relativt dåliga möjligheter för längre arbetspendling jämfört med de täta regioner där regeringen har placerat en stor del av myndigheterna.²¹⁷

Fallet kan beskrivas som typiskt för populationen av myndigheter som regeringen har placerat utanför Stockholm under vår undersökningsperiod: en delvis omlokalisering av en myndighet som har behov av högskolekompetens, men relativt generell sådan, till en mellanstor stad som är ett regionalt centrum, med bibehållet huvudkontor i Stockholm. Fallet bör därför kunna leda till kunskap som är relevant för en stor del av populationen.

Naturvårdsverket innebär inget stort tillskott i Östersund på egen hand, eftersom arbetsmarknadsregionen är ganska stor. Men tillsammans med de andra myndigheterna som regeringen har placerat där utgör de en relativt stor del av arbetsmarknaden och dess statliga sektor.

²¹⁵ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket med myndighetens policy om distansarbete, 2022-06-01.

²¹⁶ Statistiska centralbyrån (Befolkningsstatistik och RAMS).

²¹⁷ Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, *Funktionella analysregioner – revidering 2015*, dnr: 2014/078.

Bilaga 4. Lista över genomförda intervjuer

Arvidsjaurs kommun

Datum	Intervjuperson
2022-05-18	Gruppintervju med kommunalråd, kommunchef och näringslivsstrateg för Arvidsjaurs kommun

Arbetsförmedlingen

Datum	Intervjuperson
2022-05-17	Processtödjare
2022-05-17	Arbetsförmedlare
2022-05-18	Programadministratör
2022-05-18	Sektionschef
2022-05-18	Arbetsförmedlare
2022-05-19	Arbetsförmedlare
2022-05-19	Arbetsförmedlare
2022-05-19	Sektionschef
2022-06-20	Enhetschef

Kommentar: Alla intervjupersoner var placerade på kontoret för Personligt distansmöte i Arvidsjaur.

Elsäkerhetsverket

Datum	Intervjuperson
2022-03-21	Avdelningschef, Anläggningar
2022-03-22	Avdelningschef, Analys
2022-03-22	Avdelningschef, Produkter
2022-03-30	HR-stöd
2022-03-30	Generaldirektör
2022-03-31	Inspektör marknadskontroll
2022-03-31	Kommunikationschef
2022-03-31	Teknisk expert

Datum	Intervjuperson
2022-03-31	Verksjurist
2022-03-31	Elinspektör
2022-04-01	Systemförvaltare

Kommentar: Alla intervjupersoner var placerade på kontoret i Kristinehamn.

Kristinehamns kommun

Datum	Intervjuperson
2022-04-01	Kommunstyrelsens ordförande och näringslivschef för Kristinehamns kommun

Naturvårdsverket

Datum	Intervjuperson
2022-02-09	Gruppintervju med controller samt avdelningschef för Förvaltningsavdelningen
2022-03-15	Medarbetare i Östersund (Klimatavdelningen)
2022-03-15	Medarbetare i Östersund (Naturavdelningen)
2022-03-15	Enhetschef i Östersund (Förvaltningsavdelningen)
2022-03-15	Enhetschef i Östersund (Naturavdelningen)
2022-03-16	Medarbetare i Östersund (Samhällsavdelningen)
2022-03-16	Medarbetare i Östersund (Hållbarhetsavdelningen)
2022-05-20	Gruppintervju med generaldirektör och ställföreträdande generaldirektör i Stockholm
2022-05-25	HR-chef i Stockholm
2022-06-02	Medarbetare i Stockholm (Samhällsavdelningen)
2022-06-03	Enhetschef i Stockholm (Klimatavdelningen)

Östersunds kommun

Datum	Intervjuperson
2022-03-03	Gruppintervju med två näringslivsutvecklare på Östersunds kommun

