

Thorsen, Inge; Grønnestad, Hans; Kolstø, Heidi;
Sjursen, Rolf L.; Johannessen, Idar

Noen kommentarer til rapporten fra Det norske Veritas om forventede effekter ved flytting av Sjøfartsdirektoratet til Haugesund

Rapport RF – 2003/345

Prosjektnummer: 7312851
Prosjektets tittel:
Kvalitetssikrer: Svein Ingve Nødland

Oppdragsgiver: Haugesund Kommune v/ordfører Petter Steen
Forskningsprogram:

ISBN: 82-490-0290-3
Gradering: Åpen



**Deloitte
& Touche**

Noen kommentarer til rapporten fra Det Norske Veritas om forventede effekter ved flytting av Sjøfartsdirektoratet til Haugesund

Arbeidet med denne kommentaren har vært ledet av Rogalandsforskning og gjennomført av en prosjektgruppe med følgende medlemmer:

Førsteamanuensis, Dr. philos. Inge Thorsen	Høgskolen Stord/Haugesund
Statsautorisert revisor Hans Grønnestad	Deloitte & Touche
Seniorrådgiver Heidi Kolstø	Rogalandsforskning
Seniorrådgiver Rolf L. Sjursen	Rogalandsforskning
Seniorrådgiver Idar Johannessen (prosjektleder)	Rogalandsforskning

Kvalitetssikrer:	Svein Ingve Nødland, seniorforsker Rogalandsforskning
Prosjektnummer:	7312851
Oppdragsgiver:	Haugesund Kommune ved ordfører Petter Steen jr.
Gradering:	Åpen
Dato:	Versjon 2:17.3.2003
Sperrefrist:	19.3.2003 kl. 12:00



**Deloitte
& Touche**

Innhold

NOEN KOMMENTARER TIL RAPPORTEN FRA DET NORSKE VERITAS OM FORVENTEDE EFFEKTER VED FLYTTING AV SJØFARTSDIREKTORATET TIL HAUGESUND	1
Innhold	2
FORORD.....	3
Sammendrag og hovedkonklusjoner	4
1. Samfunnsøkonomiske vurderinger.....	6
1.0 Sammendrag	6
2. Haugesund som lokalisering for Sjøfartsdirektoratet.....	10
2.0 Sammendrag	10
2.1 Mulighetene til å rekruttere kvalifisert personell til Haugesund	10
2.2 Veritasrapporten sin vurdering av myk infrastruktur i Haugesund	14
3. Statsfinansielle kostnader knyttet til flyttingen.....	15
3.0 Sammendrag	15
3.1 Lønn og kostnader til opplæring av nyrekruttert personell.....	16
3.2 Omstillingskostnader ved overtallighet/avgang.....	21
3.3 Andre kostnader	22
4. Vurdering av direktoratets kapasitet til å utføre sine arbeidsoppgaver i overgangsperioden	23
4.0 Sammendrag	23
4.1 Om beregningsgrunnlaget til Veritas	23
4.2 Kvantifiserte kapasitetsproblemer	24
4.3 Andre forhold som påvirker kapasitetssituasjonen i Sjøfartsdirektoratet.....	27
5. Konsekvenser av muligheten for lavere gjennomstrømning i Haugesund.....	29
5.0 Sammendrag	29
6. En samlet vurdering av statsfinansielle kostnader og gevinster ved flytting av Sjøfartsdirektoratet fra Oslo til Haugesund.....	31
6.0 Sammendrag	31
7. Generelle metodiske svakheter ved Veritasrapporten.....	35
7.0 Sammendrag	35
8. Erfaringer med flytting av statsinstitusjoner i England.....	37
8.0 Sammendrag	37
9. Samlet vurdering	39
Referanser.....	41

Forord

Dette notatet er skrevet på oppdrag av Haugesund Kommune for å gi en vurdering av rapporten Sjøfartsdirektoratet har bestilt fra Det Norske Veritas om forventede effekter av flyttingen av Sjøfartsdirektoratet til Haugesund¹.

Veritasrapportens erklærte mål er å etablere et beslutningsgrunnlag for Sjøfartsdirektoratet for å treffe tiltak i forbindelse med flyttingen til Haugesund. Den beregner konsekvensene av flyttingen og vil i neste fase komme med en anbefaling av tiltak basert på diagnosen som er stilt.

I mandatet fra Haugesund Kommune heter det:

Det er vel kjent at Haugesund Kommune og Haugalandet gjerne ønsker Sjøfartsdirektoratet velkommen som en del av vårt miljø. Det er også kjent at Det Norske Veritas som interessert part har gitt til kjenne sin skepsis til flyttingen².

Likevel er Veritas samtidig engasjert av Sjøfartsdirektoratet for å lage en rapport om konsekvensene av flyttingen. Rapportens erklærte mål er å gi en objektiv analyse av fakta. Som kjent tegner rapporten et dystert bilde av kostnadene ved en flytting og konsekvensene for sjøsikkerheten, og den er i de siste ukene ofte brukt i argumentasjon mot flyttingen.

Siden bakgrunnen er såpass spesiell og funnene for oss så overraskende, har Haugesund Kommune bedt Rogalandsforskning koordinere en faglig gjennomgang for å belyse om Veritasrapporten lever opp til sine ambisjoner om å være en "objektiv analyse" av de mulige konsekvensene av flyttingen og at prosjektgruppen peker på eventuelle mangler og svakheter.

Hensikten er å bidra til en nøktern analyse og et godt grunnlag for å legge til rette flyttingen. Vi ønsker en smidig flytteprosess av hensyn til de ansatte, for direktoratet og for sjøsikkerheten.

1 Det Norske Veritas: Forventede effekter ved flytting av Sjøfartsdirektoratet til Haugesund – Rapport fra Fase 1. Rapport Nr. 2003-0151 Revisjon nr. 01. Vi vil heretter si "Veritasrapporten".

2 Se blant annet brev fra Det Norske Veritas til statsråd Ansgar Gabrielsen av 25. februar 2003.

Sammendrag og hovedkonklusjoner

Vi kan ikke se at Veritas har innfridd løftet om å gjennomføre en objektiv konsekvensanalyse av flyttingen av SD til Haugesund. Analysen overdriper problemene ved en flytting av SD og gir et urealistisk utgangspunkt for en tiltaksplan i neste fase.

Veritasrapporten går ikke inn på samfunnsøkonomiske vurderinger, og ignorerer dermed den viktigste dimensjonen i spørsmålet av flytting av statsinstitusjoner. Dette betyr at vesentlige *gevinster* for samfunnet ved flyttingen blir ignorert (se kapittel 1).

I forsøket på å beskrive Haugesund som lokalisering for Sjøfartsdirektoratet gir Veritas en feilinformasjon basert på uheldig bruk av mangelfulle og tildels verdiløse data. Dette gir en undervurdering av tilgangen på kompetanse, det maritime miljøets tyngde og regionens attraktivitet som bosted (se kapittel 2)³.

Kostnadsberegningene gir rapporten et alvorlig troverdighetsproblem. Den modellen som brukes er gjort dårlig rede for og de forutsetningene vi får vite om er uklare og løst funderte. Vi mener at Veritas gir gale kostnadsanslag og overser viktige bedriftsøkonomiske gevinster ved flyttingen (se kapittel 3). Troverdighetsproblemet forsterkes ved en rekke generelle metodiske svakheter (se kapittel 7).

Veritas er pessimistiske når det gjelder SDs kapasitet til å løse sine oppgaver i overgangsperioden. Eksempelvis hevder de SD i flytteåret 2007 vil være nede på en kapasitet av 46 %. Våre beregninger viser at kapasiteten ikke kommer under 90 %, selv i 2007⁴. Vi mener at Veritas sine beregninger er basert på gal bruk av forutsetningene, og at de gir en ubegrunnet frykt for problemene i overgangsfasen. Veritas overfokuserer disse problemene, og går følgelig for langt i å se for seg hvordan dette kan svekke Norge som sjøfartsnasjon (se kapittel 3).

Ved lokalisering i Haugesund er det all grunn til å regne med redusert årlig utskifting av arbeidsstokken. Denne reduserte gjennomstrømningen representerer en betydelig potensiell gevinst som en bør ta på alvor i en seriøs vurdering av flyttingen (se kapittel 4).

Generelt sett har Veritas beregnet for høye kostnader for staten, og de har så godt som totalt ignorert de mulige gevinstene for staten ved flyttingen. Dette gir selvsagt et galt grunnlag for rasjonelle beslutninger. Eksempelvis kommer Veritas frem til en gjennomsnittlig kostnad på 1,7 millioner per ansatt ved en flytting.

Dette anslaget er et resultat av en serie med urimelige forutsetninger og gal bruk av tilgjengelige data. Selv med forsiktige/pessimistiske korreksjoner blir kostnadsanslagene redusert til 0,7 millioner kroner per ansatt. I tillegg kommer det at flytting til Haugesund gir effektivitetsgevinster som Veritas ikke har vurdert. Med en

³ Dette er spesielt problematisk da Veritas er blitt gjort skriftlig oppmerksom på noen av disse problemene på forhånd, se notat fra Haugesund Kommune: Kommentar til Veritas' notat 1 Ressurser i Haugesund Notat 19.2.2003

⁴ Med den ressursøkning på 10 % som er forutsatt i St.meld. nr. 17.

rimelig spesifisering av slike forhold kommer vi fram til at flyttingen av SD *netto gir en gevinst på 0,6 millioner kroner per ansatt* (se kapittel 5).

Vår kanskje viktigste kritikk mot Veritasrapporten er den statiske tilnæringsmåten⁵. Virkeligheten er dynamisk. En ville ikke kunne forstå den løpende omstilling som finner sted i nærings- og arbeidslivet ellers hvis en tok Veritas' forutsetninger som utgangspunkt.

Veritas har så langt valgt en innfallsvinkel som gjør at de overser viktige muligheter for å finne fleksible løsninger på de kompetansemessige og kapasitetsmessige utfordringene i overgangsfasen. Vanlig gjennomstrømning gir muligheter som ikke er tatt full høyde for. Bevisst satsing på nye ansatte som innstiller seg på å jobbe i Haugesund alt nå er et eksempel på et virkemiddel som kan gi en smidig overgang til en ny lokalisering.

Når Veritas i sammendraget peker på alle de saksområder som må kraftig nedprioriteres over mange år, så virker det som et partsinnlegg for det bestående heller enn et innlegg fra en uavhengig aktør som vil vurdere løsninger.

⁵ Det er en svakhet med Veritasrapporten at den ikke i større grad bygger på erfaringsmaterialet fra andre flyttinger. Her finnes det erfaringer fra inn- og utland som kan sette en på sporet av gode løsninger (eksempler fra England drøftes i kapittel 8).

1. Samfunnsøkonomiske vurderinger

1.0 Sammendrag

Veritasrapporten går ikke inn på samfunnsøkonomiske vurderinger. Den ignorerer dermed den viktigste dimensjonen i spørsmålet om flytting av statsinstitusjoner. I en samfunnsøkonomisk vurdering hører blant annet følgende argumenter med:

- Utflyttinger av statsinstitusjoner fra Oslo er sannsynligvis det mest effektive virkemiddelet myndighetene har til å skape en mer balansert regional økonomisk utvikling: det bidrar til å lette presset på arbeidsmarkedet, boligmarkedet og transportnettet i Oslo, samtidig som det stimulerer til økonomisk vekst i andre regioner.
- I Veritas-rapporten er det lagt stor vekt på at flytting av SD gir økte statsfinansielle utgifter til reisevirksomhet. I et helhetlig anslag for transportkostnadene hører det også med at det er samfunnsøkonomiske *gevinster* knyttet til for eksempel redusert pendling.
- Mer generelt er det flere tilfeller der Veritasrapporten gir større vekt til kostnader enn til gevinster ved flyttingen. Det er for eksempel sikkert riktig at utflyttingen kan svekke den maritime klyngen i Oslo, men dette motsvares av en ytterligere vitalisering av den maritime klyngen på Haugalandet
- Utflyttingen virker gunstig i forhold til en økende geografisk ubalanse i markedet for arbeidskraft med høyere utdanning. Mangel på arbeidsplasser for personer med høyere utdanning er en kritisk faktor for den økonomiske utviklingen på Haugalandet, staten bør bidra til å motvirke prosesser som undergraver veksten i regionene.
- Veritas burde i større grad vurdere potensialet for flytting opp mot den generelle teknologiske utviklingen (telekommunikasjon o.l.), som blant annet gir grunnlag for mindre kostnadskrevende møteformer enn det som er situasjonen i SD i dag.
- Statlige arbeidsplasser har stor verdi som stabiliserende basissysselsetting, som gjør regioner mindre konjunkturavhengige.
- Veritas påpeker ikke positive indirekte virkninger av opplæringskostnader; opplæringen i SD kan redusere behovet for bedriftsintern opplæring i bedrifter som mottar arbeidskraft fra SD (for eksempel Veritas).

Rapporten fra Veritas fokuserer i hovedsak på statsfinansielle kostnader og direktoratet sine muligheter til å gjøre sine arbeidsoppgaver fra Haugesund. Samfunnsøkonomiske vurderinger angår selvsagt utflyttingen av statlige tilsyn som helhet. Det kan derfor være forståelig at Veritas ikke har gått inn på slike generelle vurderinger for det som angår Sjøfartsdirektoratet spesielt. Det er likevel opplagt at samfunnsøkonomiske betraktninger definerer et sett med høyst reelle gevinster og kostnader som hører med som en viktig del av beslutningsgrunnlaget for flyttingen av statlige tilsyn. Det er synd at slike vurderinger nærmest har vært helt fraværende i debatten.

Det er en form for samfunnsøkonomiske kostnader som *har* vært sentral i debatten: sosiale og økonomiske tap som påføres de arbeidstakerne som mister jobben i Oslo. Dette er selvsagt et reelt problem, men det er også et moment at det er langt bedre

utsikter for nye relevante jobbtillbud i Oslo-området enn det er for denne typen jobbsøkere i andre deler av landet. Det hører også med i dette regnskapet at flyttingen åpner jobbmuligheter for arbeidsledige jurister, ingeniører o.l. på Haugalandet. Denne typen arbeidsledighet har blant annet vært en konsekvens av en sentralisering av arbeidsplasser til storbyregionene og særlig Oslo-området⁶.

I rapporten fra Veritas heter det at ”Samfunnsøkonomiske kostnader som knytter seg til effektivitetstap som følge av lengre reisetid, er beregnet men ikke tatt med i kostnadene i tabell 10”. Det er svært uklart hva Veritas legger i samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til effektivitetstap som følge av lengre reisetid.

I en seriøs rapport bør en i denne sammenhengen også korrigere for forhold som gjør at det brukes *mindre* ressurser til transport med lokalisering i Haugesund. Gjennomsnittlig pendleavstand/pendletid på Haugalandet er for eksempel langt lavere enn i Oslo-området. På Haugalandet er det bare rundt 10 % av arbeidsstyrken som har reisetid til jobben over 30 minutter, den andelen er langt høyere i det sentrale østlandsområdet. Tilsvarende forhold gjelder også for andre reiseformål enn pendling. Selv om slike innsparinger i samlet reisetid ikke skal evalueres med timelønnsatsen representerer dette en klar gevinst i en samfunnsøkonomisk regnskapsoversikt. Det burde forøvrig også høre med å korrigere for fradragberettigede pendleutgifter i en statsfinansiell vurdering av flyttingen. Med reduserte fradrag for pendling øker grunnlaget for statens skatteinntekter. Samlet sett representerer dette et av mange eksempler på at Veritasrapporten er langt mer bevisst på kostnader enn på gevinster ved flytting av Sjøfartsdirektoratet.

Den samfunnsøkonomisk sett viktigste argumentasjonen i spørsmålet om flytting av statlige tilsyn angår hensynet til regional balanse og nasjonal økonomisk vekst. Tradisjonelt har det ofte vært en målkonflikt mellom rettferdighet og effektivitet i lokaliseringsspørsmål, og i distriktpolitikken mer generelt. I mange sammenhenger er det generelt sett åpenbare gevinster knyttet til sentralisering av økonomisk virksomhet. Dette gir muligheter for å realisere stordriftsfordeler, samtidig som klyngevis konsentrasjoner av bedrifter gir ulike typer av samlokaliseringsgvinster.

I tilfellet med flytting av Sjøfartsdirektoratet, og andre statlige tilsyn, er det liten grunn til å regne med at det er en konflikt mellom rettferdighet og effektivitet. Spørsmålet om stordrift er irrelevant, SD har et gitt marked og vil drive i omtrent samme skala uavhengig av lokalisering. Det kan videre med rette hevdes at flyttingen av SD svekker den maritime klyngen i Oslo-området. Samtidig gir det imidlertid en ytterligere vitalisering av den ekspansive maritime klyngen på Haugalandet. Det er vanskelig å si hva nettoeffekten blir av dette.

Mer generelt har sentraliseringskrefter ført til at Oslo-området får en stadig høyere andel av arbeidsplassene i landet. Dette er en utvikling som har gått i takt med økt mekanisering og redusert sysselsetting i industrien, og økt sysselsetting knyttet til service og administrasjon. Den økte konsentrasjonen til Oslo-området har vært mest

⁶ Gjelsvik og Steineke (2002) peker i en rapport om verdiskapingsevnen i norske storbyregioner på betydelige forskjeller mellom storbyregionene og landet forøvrig når det gjelder vekst i antallet arbeidstakere i tidsrommet 1996-2000. I de fire storbyregionene var veksten på 11,1 prosent (Oslo 13,6 prosent) mot 5 prosent i landet for øvrig.

markert for personer med høyere utdanning, og ekspansjonen i statlig sektor har bidratt til å skyte fart i denne utviklingen. Som en konsekvens av denne utviklingen opplever Oslo-området naturlig nok et kraftig press i arbeidsmarkedet, boligmarkedet og i transportnettet. Med en desentralisering av ulike tilsynsfunksjoner bidrar en i det minste til å redusere forskjellene. For eksempel er det en fordel med tiltak som reduserer samlet transportbehov (pendling) i systemet, med de gunstige virkninger det har på kødannelser og miljø. Det er også viktig å være klar over at den teknologiske utviklingen har gjort det mulig å flytte slike funksjoner uten at det har gått på bekostning av hensynet til effektiv drift. Utviklingen med bedre og billigere telekommunikasjon, Internet og telekonferanser erstatter en del av behovet for direkte kontakt.

I de fleste andre regioner er situasjonen motsatt. Haugalandet er et eksempel på en region som i flere tiår har opplevd en bemerkelsesverdig kraftig vekst i befolkning og sysselsetting, det er definitivt ingen "lagging region". Denne veksten er forklart som en kombinasjon av

- entreprenørånd
- gunstig lokalisering som utgangspunkt for industriproduksjon og maritim virksomhet
- omgivelser som gjør regionen til et attraktivt bostedsvalg.

Den viktigste flaskehalsen for fortsatt vekst har å gjøre med jobbtilbud for personer med høyere utdanning. En stadig høyere andel av ungdomskullene velger høyere utdanning, samtidig som både Haugalandet og andre regioner opplever at administrasjon og beslutningsmyndighet i store bedrifter i stadig sterkere sentraliseres til Oslo.

Gjelsvik og Steineke (2002) peker på at snart hver fjerde arbeidstaker i kunnskapsintensive næringer jobber i Osloregionen. Andelen er langt høyere enn i de tre andre storbyregionene og veksttaket betydelig kraftigere. Dette gir en ubalansert regional økonomisk utvikling som verken Oslo-området eller andre regioner er tjent med. Dette innebærer i praksis en tapping av regionene, særlig for den mest kompetente delen av arbeidsstyrken.

Flytting av statlige tilsyn er kanskje det sterkeste virkemiddelet staten disponerer til å balansere den regionale utviklingen ved å bidra til mindre press på Oslo-området, og til at regioner som Haugalandet kan fortsette å bidra positivt til verdiskapningen i landet. Mangel på arbeidsplasser for personer med høyere utdanning kan vise seg å bli en kritisk faktor for befolkningsvekst og næringsutvikling. Det er prisverdig og på høy tid at staten tar i bruk virkemidler for å unngå å føre andre regioner enn det sentrale østlandsområdet inn i en selvforsterkende prosess med fraflytting og tap av arbeidsplasser. Flytting av statlige tilsyn er slik sett et mer direkte og mer effektivt virkemiddel enn tiltak for eksempel gjennom skatte- og avgiftssystemet, der virkningene er mer uoversiktlige og kan gi uønsket effektivitetstap. I dette perspektivet representerer flyttingen en vinn-vinn situasjon snarere enn en målkonflikt mellom effektivitet og fordeling/rettferdighet: flyttingen bidrar til å dempe presset på Oslo-området, samtidig som den representerer en vekstimpuls for andre regioner.

I regionalpolitikken er det ofte snakk om rent distributive virkninger, dvs. at gevinster i en region motsvares av like store kostnader i andre regioner. Ut fra det som er skrevet over gjelder ikke dette for flyttingen av statlige tilsyn. Gevinsten for regioner som Haugalandet vil ikke på langt nær motsvares av et tilsvarende tap for Oslo-området. Slike tiltak gir en vekstimpuls for vekstkraftige regioner, samtidig som det demper et effektivitetshemmende press på Oslo-området. Det er viktig å være oppmerksom på hensynet til en balansert regional utvikling i den økonomiske politikken. Staten bør motvirke prosesser som undergraver den økonomiske veksten i ellers livskraftige regioner, og den bør ikke bidra til å dirigere en stadig større del av ungdomskullene inn til et bestemt pressområde. Den foreslåtte flyttingen er et eksempel på tiltak som samlet sett gir et positivt netto bidrag til nasjonal økonomisk vekst. Det er selvsagt vanskelig å tallfeste verdien på slike gevinster uten grundige analyser, men det er ingen grunn til å tro at det dreier seg om neglisjerbare effekter satt opp mot de mer kortsiktige statsfinansielle kostnadene knyttet til flyttingen. Veritasrapporten representerer også slik sett et lite tilfredsstillende grunnlag for rasjonelle beslutninger.

Forholdene i arbeidsmarkedet er selvsagt viktig når en skal vurdere den økonomiske situasjonen i en region. Som tidligere nevnt er Haugalandet en region som har hatt en sterk netto vekst i befolkning og sysselsetting over en lang periode. I en region med sterk vekst vil det ofte etableres press i boligmarkedet og i arbeidsmarkedet. Et sannsynlig utslag av press i arbeidsmarkedet er høye lønninger, og generelt liten arbeidsledighet. Dette er ikke tilfellet for Haugalandet. Særlig de delene av regionen med sterkest vekst (Haugesund, Karmøy) har gjennomgående hatt høye ledighetstall, og det ville sannsynligvis ikke være vanskelig å dokumentere at lønnsnivået i privat sektor er lavere her enn i andre vekstområder. Hva sier dette om årsaken til veksten? I den grad her er lite press i arbeidsmarkedet er det en indikasjon på at tilbudet av arbeidskraft er høyere enn etterspørselen; arbeidstakere velger jobb i denne regionen, på tross av relativt lavt lønnsnivå. Her er heller ikke netto utflytting, på tross av høy arbeidsledighet. Dette tyder på at det er etterspørselen snarere enn tilgangen på arbeidskraft som begrenser fortsatt regional vekst. Selvsagt konkurrerer bedriftene også her om arbeidskraft.

Netto sett skjer rekrutteringen i systemet som helhet fra andre regioner, det vil si gjennom positiv netto tilflytting av arbeidskraft med bostedspreferanser for Haugalandet. Dette gjør at konkurransen ikke gir seg utslag i lønnspress. Dette gir gode vilkår for bedriftsetableringer.

I tillegg er det viktig å være klar over at prisnivået i boligmarkedet er betydelig lavere enn i andre vekstområder. Dette bidrar til å gjøre regionen attraktiv som bosted, og det er med å forklare en vekstprosess basert på gjensidig avhengighet mellom bostedsvalg og bedriftsetableringer. Som tidligere nevnt er imidlertid denne prosessen kritisk avhengig av at det etableres relevante arbeidsplasser for viktige utdanningskategorier. I dette bildet hører det også med å nevne at statlige arbeidsplasser har spesielt stor verdi som stabil basissysselsetting. Med lite innslag av den typen arbeidsplasser blir en region i regelen mer konjunkturavhengig. Statlige arbeidsplasser virker stabiliserende på utviklingen i en region. I likhet med mange andre regioner utenfor det sentrale østlandsområdet har Haugalandet relativt lite innslag av statlige arbeidsplasser.

2. Haugesund som lokalisering for Sjøfartsdirektoratet

2.0 Sammendrag

I forsøket på å beskrive Haugesund som lokalisering for Sjøfartsdirektoratet gir Veritas en systematisk feilinformasjon basert på uheldig bruk av mangelfulle og tildels verdiløse data:

- I vurderingen av mulighetene for å rekruttere kvalifisert arbeidskraft forsøker Veritas å vurdere rekrutteringsbasen ut fra opplysninger om faktisk sysselsetting, pendlestrømmer, og potensialet for tilflytting. På alle disse områdene er datasettet til Veritas svært mangelfullt, og det gir et meningsløst grunnlag til å vurdere rekrutteringsmulighetene.
- Veritas bruker datamaterialet ukritisk, argumentasjonen er mangelfull, og gir gale konklusjoner om rekrutteringspotensialet for relevant arbeidskraft. Veritas tar for eksempel ikke hensyn til at tall for tilbakeflytting i større grad avspeiler jobbtilbud enn bostedspreferanser.
- Det er kritikkverdig når Veritas ikke klarere innser at tilgjengelig informasjon fra lokale aktører i arbeidsmarkedet er en langt bedre indikator for rekrutteringsmulighetene enn det mangelfulle datamaterialet de har etablert. Erfaringsmateriale har vist at det er lett å rekruttere arbeidskraft med høyere utdanning, det er jobbtilbudet lokalt som er begrensningen på veksten.
- Det er også en svakhet når Veritas unnlater å påpeke at lange maritime tradisjoner og en sterkt maritim næringsprofil skaper en rekrutteringsbase som er verdifull for SD. Dette er selvsagt med å gjøre Haugesund godt egnet som lokalisering for SD.
- Veritas gjør ikke noe forsøk på å forklare eller vurdere de få opplysningene de har hentet inn om lønnsforhold. Lav gjennomsnittslønn for ingeniører i SD har sannsynligvis sammenheng med høy gjennomstrømning, og det motsvares av et varig kompetanseproblem i SD.
- Det er uheldig at Veritas ikke ser det maritime næringsmiljøet på Haugalandet i sammenheng med den store petro-maritime næringsklyngen i Sør-Rogaland. Etter etableringen av Rogfast (rundt 2010) vil dette området i langt større grad framstå som en sammenhengende og dominerende region i det maritime Norge, med et stort naturlig arbeidsmarkedsområde.
- I beskrivelsen av myk infrastruktur på Haugalandet bruker Veritas uklare resultater fra en undersøkelse der det primært var fokusert andre forhold. Det finnes selvsagt tilgjengelige kilder som gir langt bedre informasjon om bomiljø og levekår mer generelt. Enda verre er det når Veritas unnlater å ta med opplysninger fra undersøkelsen som gir en mer fordelaktig beskrivelse av Haugalandet, som den av 9 regioner med 4. best score på ”myk infrastruktur”, marginalt bak Oslo/Akershus på 3. plass.

2.1 Mulighetene til å rekruttere kvalifisert personell til Haugesund

I første omgang skal vi nå se bort fra spørsmålet om hvor mange nåværende SD-ansatte som blir med på flyttingen, og konsentrere oss om den generelle rekrutteringssituasjonen på Haugalandet. Basert på en oversikt over ”ressursene i Haugesund” skaper Veritasrapporten flere steder tvil omkring mulighetene til å rekruttere kvalifisert personell til SD i Haugesund. Argumentasjonen i rapporten er bygget opp rundt svært omtrentlig statistikk om:

- hvor mange personer i ulike utdanningskategorier regionen sysselsetter
- sannsynligheter for at personer fra regionen flytter tilbake
- opplysninger om antall personer som pendler ut av regionen

Generelt sett mener vi at det er åpenbare svakheter i datagrunnlaget i rapporten. For det første er anslagene på personer innenfor relevante utdanningskategorier svært omtrentlige. Det er helt sikkert ikke vanskelig å finne langt mer presise anslag. Vi mener imidlertid at det er unødvendig å bruke mye tid på dette, som vi skal komme tilbake til mener vi at det er andre opplysninger om arbeidsmarkedet som gir bedre informasjon om rekrutteringsmulighetene. Tallene for antall pendlere ut av regionen virker umiddelbart relativt meningsløse. Her savner vi blant annet en presisering av hva en pendler er. Hvordan er for eksempel sjøfolk behandlet? De urimelig høye anslagene for pendling ut av regionen fanger sannsynligvis også opp effekten av at mange studenter er registrert hjemmehørende i denne regionen, selv om de studerer og har deltidsarbeid på studiestedet. I tillegg er det en mulig feilkilde at bedriftsavdelinger kan ha adresse for eksempel i Oslo, selv om de faktisk er lokalisert andre steder. Veritas bruker datamaterialet ukritisk, og går ikke inn på at AA-registeret inneholder feilkilder som kan gi gale anslag for reell pendling (vi går ut fra at det er AA-registeret som er datakilden, selv om rapporten ikke sier noe om det). I tabell 5 setter Veritas opp en oversikt over pendlernes utdanningsfordeling. Tallene i denne tabellen summerer seg til omtrent 1300. Dette er et rimelig stort avvik fra det generelle anslaget på 8200 pendlere ut av regionen. Kan Veritas gjøre greie for dette avviket?

Vi mener ikke at slike svakheter i tallmaterialet er alvorlige sett i forhold til hvordan disse opplysningene bør/skal brukes i rapporten, men de er med å gi denne delen av rapporten et lite seriøst inntrykk. Vi er langt mer bekymret for Veritas sin bruk av datagrunnlaget. Argumentasjonen er mangelfull, og gir grunnlag for helt gale konklusjoner om rekrutteringspotensialet i regionen. Den største metodiske feilen er knyttet til bruken av historiske data for flyttemønstre. De beregner først hvor store andeler av relevante årskull som har flyttet tilbake til regionen etter endt utdanning. Etter dette anvender de disse sannsynlighetene for tilbakeflytting på det antall personer som har bakgrunn i regionen, men bor andre steder. Dette gir estimater på ”antall sannsynlige tilbakeflyttere”. Dette er selvsagt en meningsløs metode til å beregne rekrutteringsgrunnlaget for ulike utdanningskategorier. *Tilbakeflyttinger avspeiler jobbtildbud.*⁷ Dersom tilbudet av aktuelle jobber øker, må en også regne med at tilbakeflyttingsfrekvensen øker.

Det er langt større grunn til å tro på de lokale bedriftene som gjennomgående beretter om svært tilfredsstillende søkermasse for relevante stillingskategorier. Selv om det er en gunstig rekrutteringssituasjon med de konjunktorene som rår i dag, er det ingenting som tyder på at knapphet på kompetent arbeidskraft har begrenset den økonomiske veksten i regionen.

⁷ Veritas tar heller ikke på noen måte tilfredsstillende hensyn til muligheten for å rekruttere arbeidstakere som ikke har vokst opp i regionen. Dette nevnes, men det legges ikke inn i tabelloversikter. Basert på en observasjon fra Sverige på 70-tallet gir de en prediksjon kun for jurister.

Det er langt større grunn til å tro på de lokale bedriftene som gjennomgående beretter om svært tilfredsstillende søkermasse for relevante stillingskategorier. Selv om det er en gunstig rekrutteringssituasjon med de konjunktorene som rår i dag, er det ingenting som tyder på at knapphet på kompetent arbeidskraft har begrenset den økonomiske veksten i regionen.

Vi synes det er lite troverdig når Veritas skriver følgende om rekrutteringsmulighetene for jurister: ”Erfaringer fra bedriftene og Aetat i regionen tilsier at det ikke er noe problem, mens vår statistikk viser at det kan bli vanskelig”⁸. Det er vanskelig å ta deres ”statistikk” på alvor. Ett eksempel på det finner vi når det gjelder rekrutteringssituasjonen for sivilingeniører.

Vurdert opp mot opplysninger fra lokalavdelingen i Norske Sivilingeniørers Forening (NIF) er det lett å dokumentere at Veritas opererer med for lave anslag for antall sivilingeniører i regionen. I følge Haugesund Avis (mandag 10. mars) forklarer Veritas (Eirik Sørgård) dette med at tallene i rapporten kun viser de sivilingeniørene som er aktuelle for jobb i SD.

Det er i det minste en svakhet ved rapporten at dette ikke er presisert. Vi stiller oss også spørrende til hvordan Veritas hentet informasjon om hvilke sivilingeniører som er aktuelle for jobb i SD. Dette er en ambisiøs problemstilling som ikke er i samsvar med alle de upresise anslagene Veritas gjør om mange andre forhold i rapporten.

Vi ser flere eksempler på at Veritas forsyner sine perspektiver med positive karakteristikker som ”fakta” og ”statistikk” mens andres perspektiver karakteriseres som følelser eller synsing. Dette skjer for eksempel når lederen i NIF sin avdeling på Haugalandet kommer med konstruktive innspill om rekrutteringssituasjonen for sivilingeniører i regionen. Konfrontert med dette av Haugesunds Avis velger Veritas å si at de ikke vil kommentere slike ”følelser”. Dette står i sterk kontrast til den vekten Veritas andre steder har lagt på informasjon fra SD og andre aktører i Oslo-klyngen.

Mindre alvorlig er det at også tabell 6 er basert på relativt meningsløse beregninger. Her summerer de sine lite troverdige tall til anslag for samlet rekrutteringsbase. Behovet for personer i SD måles deretter opp mot denne rekrutteringsbasen, og de kommer fram til anslag for hvor store andeler SD trenger av basen. Dette har liten informasjonsverdi, og virker tilslørende. Det sentrale poenget her er at SD i seg selv påvirker tilbakeflyttingen, de trekker ikke nødvendigvis bare arbeidskraft fra en gitt regional rekrutteringsbase.

Et viktig moment er det at rapporten er lite konkret om rekrutteringsmulighetene for personer med spesifikk maritim kompetanse. Regionen har lange maritime tradisjoner, og alle delene av et naturlig maritimt miljø er representert. Her er stor lokal kompetanse. Dette er den regionen i landet som har den mest balanserte og komplette sammensetningen av ulike relevante maritime aktiviteter. Veritasrapporten

⁸ Veritasrapporten side 25.

nevner rett nok at 12 % av landets sjøfolk er bosatt i regionen⁹, men de kommer ikke inn på at også dette er med å skape en rekrutteringsbase med kompetanse som er veldig viktig for SD. Sannsynligvis er det ikke noen region i landet der det er lettere å rekruttere personer med relevant fartstid enn på Haugalandet. Det er en åpenbar svakhet når Veritasrapporten ikke påpeker at dette er med å gjøre Haugesund godt egnet som lokalisering for SD. I Veritasrapporten er det en ensidig fokusering på problemer som kan oppstå dersom SD mister nøkkelpersoner i Oslo. I en balansert framstilling bør en også ta med mulighetene for å rekruttere svært kompetent arbeidskraft i en region med lange maritime tradisjoner. I vurderingen av rekrutteringsmulighetene i Haugesund legger heller ikke Veritasrapporten vekt på at Haugesund har relevante maritime utdanningstilbud både på videregående nivå og på høgskolenivå.

Hvorfor er det lett å rekruttere arbeidskraft på Haugalandet? For det første er dette en region der arbeidsstyrken har en sammensetning med relativt høy andel uten høyere utdanning. Det er i disse gruppene den geografiske og yrkesmessige mobiliteten er lavest. Dette gir god tilgang på denne typen arbeidskraft. Den registrerte knapphetsfaktoren i det lokale arbeidsmarkedet er arbeidskraft med høyere utdanning. Denne typen arbeidskraft er i regelen mer geografisk mobile, det er i større grad mulighetene for relevante jobber som bestemmer bostedsvalget. All informasjon om søkermasse for ledige stillinger tyder på at dette er en region der mange ønsker å bosette seg dersom her er relevante jobbalternativer. Selvsagt kan det være vanskelig for SD å rekruttere enkelte kategorier arbeidskraft i perioder med sterk vekst i det private næringsliv, men dette gjelder all statlig virksomhet i alle deler av landet. Vår hypotese er at det gjelder i mindre grad på Haugalandet enn i de fleste andre regioner. Erfaring har vist at her er lett å besette stillinger for folk med høyere utdanning, det er jobbtilbudet lokalt som er begrensningen.

Rekrutteringspotensialet er selvsagt til en viss grad reflektert av lønnsforhold, selv om Veritas sikkert har rett i at spennende arbeidsoppgaver i SD er med å gjøre disse jobbene attraktive. Når det gjelder lønnsforhold går Veritasrapporten kun inn på situasjonen for gruppen av ingeniører. Ifølge deres kilde er ingeniørlønningene på Haugalandet omtrent som for landsgjennomsnittet, 7 % under nivået i Oslo, men 14 % over det lønnsnivået denne gruppen har i SD. Veritas gjør ikke forsøk på å forklare eller vurdere lønnsstatistikken. Et annet sted i rapporten (side 11) heter det at: ”Rekruttering av personell med teknisk og juridisk utdanning skjer typisk direkte fra skolene da forskjellen mellom private og offentlige lønninger er mindre for nyutdannede”. Dette er sannsynligvis en av forklaringene på at gjennomsnittslønnen for ingeniører er lav i SD. SD har sannsynligvis en høy andel ansatte med lite erfaring i denne gruppen. Det er også grunn til å tro at dette motsvares av et kompetanseproblem som følge av høy gjennomstrømning. Som vi skal komme tilbake til senere, tror vi slike problemer vil ha et mindre omfang i Haugesund, der lønnsnivået i alternative sysselsetting er lavere enn i Oslo.

⁹ Regionen har bare rundt 3 % av landets befolkning. Relative tall er bedre egnet enn de absolutte tallene i Veritasrapporten til å dokumentere hvordan maritime næringsaktiviteter dominerer verdiskapningen på Haugalandet. Veritasrapporten sitt anslag på 171 maritime bedrifter er forøvrig hentet fra en ufullstendig kilde. En mer fullstendig oversikt kan Veritas finne i /22/ i sin egen referanseliste. I 2001 var det 371 maritime bedrifter på Haugalandet.

Veritasrapporten nevner heller ikke nærheten til den store petro-maritime næringsklyngen i Sør-Rogaland. I prosjektet om det regionale maritime Norge i 2001 framstår Sør-Rogaland som den regionen i landet med størst verdiskapning og størst vekst i undersøkelsesperioden (etter 1988). Særlig etter etableringen av Rog-Fast rundt 2010 vil det være kort avstand mellom Haugalandet og Nord-Jæren. Dette området på Sør-Vestlandet vil i større grad enn i dag framstå som en sammenhengende og dominerende region i det maritime Norge. Dette er kanskje den mest vekstkraftige og omstillingsdyktige delen av det regionale maritime Norge, og det er gunstig for SD med geografisk forankring her. Samtidig er det viktig for den økonomiske utviklingen at Rogfast gir et utvidet naturlig arbeidsmarkedsområde, med rundt en times kjøring mellom regionsentrene Stavanger og Haugesund.

2.2 Veritasrapporten sin vurdering av myk infrastruktur i Haugesund

I 2001 ble det gjennomført et forskningsprosjekt om det regionale maritime Norge. Samlet sett kom Nord-Rogaland og Sunnhordland ut av den undersøkelsen som en svært vekstkraftig og komplett maritim klynge, også sammenlignet med det maritime Norge forøvrig. I Veritasrapporten legger de vekt på en relativt perifer del av prosjektet fra 2001. Nærmere bestemt bruker de opplysninger om det en kan kalle myk infrastruktur i regionen. Myk infrastruktur er ment å reflektere bomiljø, kulturtilbud osv. Det kan sies mye om den formen spørsmålet om myk infrastruktur fikk i prosjektet om det regionale maritime Norge. Det er for eksempel så vidt løst formulert at det er vanskelig å si presist hva det reflekterer. I Veritasrapporten er resultatene for Haugalandet tatt ut og vurdert isolert. Vi synes ikke det er spesielt redelig at rapporten unnlater å referere til figur 4.7 hos Hervik og Jacobsen (se kildehenvisning /17/ i Veritasrapporten). I denne figuren rangeres de 9 maritime regionene etter kvaliteten på myk infrastruktur. Haugalandet/Sunnhordland er rangert som nummer 4, marginalt bak Oslo/Akershus på 3. plass.

Vi er enig i at bomiljø, kultur, friluftsliv osv. er relevant i spørsmål om utflytting av statsinstitusjoner. Det blir imidlertid galt å bruke en kilde der det primært var andre forhold enn den myke infrastrukturen som stod i fokus, svarene på et relativt uklart spørsmål fra 109 bedriftsledere må tolkes forsiktig. Det finnes langt bedre kilder for informasjon om bomiljø og tilbudet av ulike fritidsaktiviteter. Som et utgangspunkt for slik informasjon har en for eksempel Statistisk Sentralbyrå sine levekårsundersøkelser.

3. Statsfinansielle kostnader knyttet til flyttingen

3.0 Sammendrag

Kostnadsberegningene til Veritas gir rapporten et alvorlig troverdighetsproblem. Våre hovedinnvendinger er:

- Den modellen Veritas bruker burde være langt bedre dokumentert
- De forutsetningene som legges inn i modellen er svært omtrentlige og løst fundert
- Veritas tar ikke tilstrekkelig hensyn til at høy normal gjennomstrømning gir Veritas betydelige opplæringskostnader også uavhengig av flyttingen til Haugesund.
- Høy normal gjennomstrømning gir SD stor fleksibilitet i flytteprosessen. Dersom en fra og med vedtaket om flytting rekrutterer personer som tilpasser seg Haugesund som framtidig arbeidssted dekker en innen 2007 40 % av personalbehovet i Haugesund uten at det har påløpt nevneverdige kostnader utover det normale.
- Med Veritas sin forutsetning om ekstra relativ avgang på 10 % som følge av vedtaket om flytting, og med en forsiktig tolkning av resultatene fra Veritas sin (rett nok kritikkverdige) spørreundersøkelse får vi 43 overtallige arbeidstakere i 2007. Veritas kommer fram til 119, det er helt urimelig, og ikke i samsvar med de forutsetningene de gjør om løpende avgang.
- Samlet sett gir disse forutsetningene et behov for nesten 7 årsverk til opplæring av nyrekruttert personell.
- I St.meld. nr. 17 gis det føringer om en øvre grense på 10 % ekstra bemanning i en 3-årsperiode. Dette tilsier 70 ekstra årsverk i SD. Sammen med 7 årsverk i ekstra opplæringskostnader definerer dette en kostnad på 45 millioner kroner. Dette er et pessimistisk høyt anslag som gir store muligheter for innsparing, for eksempel dersom en velger å prioritere andre forhold i flytteprosessen. Veritas har et kostnadsanslag på 100.9 millioner her.
- Det er en svakhet med Veritasrapporten at den ikke går inn på mulige effektiviseringsgevinster ved flytting. St.meld. nr. 17 gir føringer om at flytting skal gjøre det mulig å realisere en gevinst på 10 % som følge av omorganisering og effektivisering.
- Et veldig pessimistisk anslag er at alle 43 overtallige går over på ventelønn. Med utgangspunkt i Veritas sine beregninger om gjennomsnittlige ventelønnskostnader per ansatt definerer dette en kostnad knyttet til overtallighet på 43 millioner kroner. Selv dette svært pessimistiske anslaget er betydelig lavere enn Veritas sitt anslag på $(63.7+42.3=)$ 106 millioner kroner. Vi har vanskelig for å se hvordan Veritas sine beregninger av ventelønn og omstillingskostnader samsvarer med de forutsetningene de gjør om gjennomstrømning.
- Vi er helt uenige i de forutsetningene som ligger til grunn for Veritas sitt anslag på ekstra reiseutgifter (87.4 millioner kroner, neddiskontert over 25 år) etter en flytting av SD til Haugesund. Vi synes også at anslaget for kostnader til ny infrastruktur i Haugesund virker urimelig høyt, hvilken anvendelse har Veritas regnet med for eksisterende infrastruktur?

Vi har tidligere vært inne på at en gjennomgående svakhet i Veritasrapporten er at den ikke gir en helhetlig samfunnsøkonomisk vurdering av å flytte SD fra Oslo til Haugesund. På side 42 i rapporten nevner rapporten muligheten for at det kan være samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til effektivitetstap som følge av lengre reisetid, og de nevner flere steder i rapporten betydningen av lenger reisetid og høyere reisekostnader for eksterne brukere av SD. De nevner ikke den samfunnsøkonomiske

gevinsten ved å flytte for eksempel pendletrafikk fra Oslo til Haugesund. De nevner heller ikke muligheten for at det er positive indirekte virkninger knyttet til opplæring. Det er neppe all opplæring i SD som er rent bedriftsspesifikk, helt uten verdi for andre bedrifter enn SD. Samfunnsøkonomisk sett er det derfor ikke riktig å bokføre all opplæring som en ren kostnad. Den opplæringen som foregår i SD kan kanskje redusere behovet for bedriftsintern opplæring i bedrifter som mottar arbeidskraft fra SD, for eksempel Veritas. I den grad flyttingen av SD til Haugesund reduserer rekrutteringsgrunnlaget for bedrifter i Oslo kan dette gi økte kostnader til opplæring for disse bedriftene. Dette er kanskje en av årsakene til at deler av den maritime klyngen i Oslo er kritiske til flyttingen. I fortsettelsen skal vi imidlertid se helt bort fra slike vurderinger. Som prosjektgruppen til Veritas skal vi begrense oss til de kostnadene som angår SD direkte.

3.1 Lønn og kostnader til opplæring av nyrekruttert personell

I Veritasrapporten er lønn og kostnader til opplæring av nyrekruttert personell tallfestet til 100,9 millioner kroner. Dette anslaget er ikke spesifisert i ulike typer av kostnader, men det synes i rapporten som om det i hovedsak dreier seg om kostnader knyttet til at nyansatte har manglende erfaring, at det kreves ressurser til opplæring, og at en må rekruttere ekstra personell for å oppnå tilfredsstillende kapasitet i en overgangsperiode. Beregningene er basert på at det går med

1. 4 dager i måneden til veiledning per person med erfaring mindre enn 1 år
2. 3 dager i måneden til veiledning per person med erfaring på 1-2 år
3. 2 dager i måneden til veiledning per person med erfaring på 2-3 år
4. 1 dag i måneden til veiledning per person med erfaring på 3-4 år

La oss se litt nærmere på rekrutteringsbehovet ved en flytting av SD til Haugesund. I denne sammenhengen er det viktig å ta hensyn til at SD har en gjennomstrømning på omtrent 10 % per år (se for eksempel side 34 i Veritasrapporten)¹⁰.

Dette gjør at direktoratet har betydelige opplæringskostnader uavhengig av flyttingen til Haugesund. Vi kan ikke lese ut fra rapporten at Veritas tar hensyn til dette. Det de skriver om avganger og gjennomstrømning er at:

- det vil være samme gjennomstrømning (10 %), dvs. relative avganger, i Haugesund som i Oslo
- det refereres til en modell der det antas at den varslede flyttingen gir et relativt antall avganger fra SD i Oslo på 10 % utover det som kan forventes ved ”normal” drift
- personell som flytter til Haugesund vil ikke være utsatt for avganger

¹⁰ I siste år før vedtaket om flytting var kjent hadde SD rett nok en gjennomstrømning på 15 % (SDs årsmelding for 2001), men vi velger å benytte samme forutsetning om gjennomstrømning som Veritas. Vi forutsetter også at hele organisasjonen (hovedkontor og distriktskontorer) har samme gjennomstrømning. Antagelig er det rimelig å anta at gjennomstrømningen utenfor hovedkontoret er lavere. Hvis dette stemmer vil tallet på ansatte som uansett ville slutte i SD i perioden frem til flytting bli enda høyere.

Det kan sies mye om slike forutsetninger, blant annet er det flere grunner til å regne med lavere gjennomstrømning i Haugesund. I Haugesund er konkurransen fra andre arbeidsgivere mindre, og lønnsnivået i alternativ lokal sysselsetting er lavere.

Forutsetningen om relativt antall avganger utover det normale er svært omtrentlig, i likhet med det meste av andre forutsetninger som er lagt inn i modellen. Modellen burde forøvrig vært langt bedre dokumentert i rapporten.

I en beregning av kostnadene knyttet til nyrekruttering er det som nevnt viktig å korrigere for at SD i Oslo har høy gjennomstrømning også i perioder med normal drift. La oss som en første tilnærming anta at SD fra og med vedtaket om flytting våren 2003 utelukkende rekrutterer personer som tilpasser seg Haugesund som framtidig arbeidssted. Dette representerer i så fall en kostnadsfri rekruttering av personell, disse personene måtte ha opplæring også med ordinær drift av SD i Oslo. Våren 2003 har SD 235 ansatte ved hovedkontoret (se side 5 i Veritasrapporten). Med 10 % gjennomstrømning vil det da forventningsmessig være $235 \cdot 0.1 \cdot 4 = 94$ avganger i perioden 2003-2007.

Ifølge resonnetet over kan det altså innen våren 2007 ansettes 94 personer som er klare til å flytte til Haugesund ved behov, uten ekstra opplæringskostnader. Disse ansatte erstatter personer i SD som uansett måtte erstattes som følge av normal gjennomstrømning. Noen av disse personene kan selvsagt tenkes å være bosatt i Haugesund allerede før det nye bygget gir dem et permanent arbeidssted i 2005. For disse personene kan det påløpe kostnader knyttet til kontorleie i Haugesund og/eller pendling til Oslo. Dette gjelder i så fall et lite antall personer og en relativt kort periode, og slike kostnader er relativt marginale i denne sammenhengen.

I fortsettelsen skal vi la "opprinnelig SD-ansatte" være de som var ansatte i SD våren 2003. Vi skal se under at det er behov for informasjon om hvor mange opprinnelige SD-ansatte som forventningsmessig fortsatt er ansatt i SD i årene framover. Anta som en foreløpig forenkling at det er samme avgangsfrekvens for opprinnelige SD-ansatte og de som tilsettes etter dette tidspunktet. I så fall følger det av "normal" gjennomstrømning at omtrent 81 personer av de opprinnelig ansatte ikke lenger jobber der i 2007:

$235 \cdot 0.1 + (235 - 23.5) \cdot 0.1 + (235 - 23.5 - 21.15) \cdot 0.1 + (235 - 23.5 - 21.15 - 19.035) \cdot 0.1 \approx 80.8$
Her angir $235 \cdot 0.1$ forventet antall opprinnelige arbeidstakere som uansett ville ha sluttet i SD våren 2004, dvs. et år etter vedtaket om flytting. $(235 - 23.5) \cdot 0.1$ angir hvor mange opprinnelig SD-ansatte som uansett ville forventes å slutte i perioden 2004-2005, osv.

Forutsetningen om samme avgangsfrekvens for opprinnelig ansatte og nyansatte kan selvsagt diskuteres. For det første er det kanskje en kjerne av stabilt ansatte som gir lavere frekvens for gruppen av opprinnelig ansatte, for det andre er det flere som går av med alderspensjon i denne gruppen. Samlet sett er ikke resultatene så sensitive for denne forutsetningen at det gir god mening å gå nærmere inn på slike betraktninger.

Dersom en ser bort fra mulige effektiviseringsgevinster er dermed det nye SD i Haugesund dekket opp med 40 % (94 av 235) av personalbehovet uten at det har påløpt nevneverdige kostnader.

Som nevnt over antar Veritasrapporten at flyttingen fører til økt relativ avgang med 10 % utover det som svarer til situasjonen med ordinær drift i Oslo. La oss akseptere den forutsetningen, men med den naturlige presiseringen at dette selvsagt bare gjelder de opprinnelig SD-ansatte. De som ansettes etter våren 2003 har tilpasset seg Haugesund som framtidig arbeidssted, og vi regner ikke mer enn "normal" gjennomstrømning for dem. Med denne presiseringen gir flyttingen av SD til Haugesund følgende ekstra behov for nyrekruttering de nærmeste årene:

- 2003-2004: det må ansettes $235 \cdot 0.1 = 23.5$ nye arbeidstakere
- 2004-2005: det må ansettes $(235 - 23.5 - 23.5) \cdot 0.1 = 18.8$ nye arbeidstakere
- 2005-2006: det må ansettes $(235 - 23.5 - 23.5 - 21.15 - 18.8) \cdot 0.1 = 14.8$ nye arbeidstakere
- 2006-2007: det må ansettes $(235 - 23.5 - 23.5 - 21.15 - 18.8 - 19.035 - 14.8) \cdot 0.1 \approx 11.4$ nye arbeidstakere

I disse utregningene har vi for hvert år brukt en gjennomstrømning på 10 % for de arbeidstakerne som er igjen i SD etter korreksjoner for avgang¹¹ i årene foran. Dette definerer et erstatningsbehov på 68.5 arbeidsplasser i løpet av den aktuelle perioden. Sammen med de som må erstattes som følge av normal avgang utgjør dette 162.5 arbeidsplasser i Haugesund, dvs. omtrent 69 % av de som er ansatt i SD våren 2003. Samtidig følger det av dette at det er omtrent 86 ($\approx 235 - 80.8 - 68.5$) personer igjen av de som var ansatt ved SD i Oslo våren 2003.

Et sentralt spørsmål er hvor mange av de 86 personene som blir igjen kan tenkes å flytte/pendle til Haugesund i en overgangsperiode. Som vi straks skal komme tilbake til er det vanskelig å vurdere dette ut fra de opplysningene som er tatt med i Veritasrapporten. Deres tallmateriale er mangelfullt, og det er uklart hvordan de bruker de opplysningene de har hentet inn. Veritas håndtering av spørreundersøkelsen blant de ansatte i SD er omtrentlig og har preg av vage gjetninger. Vi har vanskelig for å se at tallmaterialet gir Veritas grunnlag for å kalle sine anslag "optimistiske", og vi savner at de tar eksplisitt hensyn til muligheten for taktiske svar.¹²

I spørreundersøkelsen var det 110 av 198 personer som svarte "ja" eller "kanskje" til å arbeide i Haugesund i en overgangsperiode, gitt at betingelsene er tilstrekkelig gode. Anta at betingelsene blir slik at halvparten av de 86 gjenværende Oslo-ansatte flytter/pendler til Haugesund. De resterende 43 arbeidstakerne er overtallige, med de kostnadene det innebærer.

Dette anslaget er basert på et svært pessimistisk anslag for antall overtallige. Basert på forutsetningene om gjennomstrømning og opplysningene fra spørreundersøkelsen er det grunn til å forvente at en langt høyere andel enn 50 % av de gjenværende Oslo-ansatte velger å gå inn på ordninger med flytting/pendling til Haugesund. Det er grunn til å regne med at de som avviste muligheten for flytting i spørreundersøkelsen vil

¹¹ Vi korrigerer både for normal avgang og for den ekstra avgangen som skyldes vedtaket om flytting til Haugesund.

¹² Veritas *nevner* riktignok muligheten for taktiske svar (side 29), men dette blir ikke tatt inn som en del av analysen.

være overrepresentert i den løpende avgangen fra SD de nærmeste årene. I så fall vil den andelen som er negative til flytting/pendling være høyere for den populasjonen som deltok i spørreundersøkelsen enn for de opprinnelig Oslo-ansatte som jobber i SD også i 2007. Som en konsekvens av dette kan en forvente at de 110 som svarte "ja" eller "kanskje" til å arbeide i Haugesund i en overgangsperiode er overrepresentert i gruppen av gjenværende Oslo-ansatte i 2007. Vi savner slike vurderinger i Veritasrapporten. På tross av denne argumentasjonen velger vi i fortsettelsen å anta 43 overtallige i 2007. Når en vurderer våre kostnadstall er det viktig å huske at anslaget for overtallighet representerer en svært pessimistisk tolkning selv av Veritas sine forutsetninger, og av resultatene fra en metodisk sett lite tilfredsstillende spørreundersøkelse.

Vi har dermed forklart $(162.5+43=)$ 205.5 ansatte ved SD i Haugesund, dvs. at det må ansettes omtrent 30 nye i 2007 dersom antall ansatte skal være som i 2003.

Over har vi anslått et erstatningsbehov på 68.5 arbeidsplasser som følge av flyttingen til Haugesund. Dette påfører SD kostnader til opplæring. Basert på de forutsetningene som er gjort om opplærings- og rekrutteringsbehov får vi følgende anslag for antall dagsverk:

2003-2004:	<ul style="list-style-type: none"> • opplæring: $23.5 \cdot 4 \cdot 12 = 1128$ dagsverk
2004-2005:	<ul style="list-style-type: none"> • opplæring: $23.5 \cdot 3 \cdot 12 = 846$ dagsverk • opplæring: $18.8 \cdot 4 \cdot 12 = 902.4$ dagsverk
2005-2006:	<ul style="list-style-type: none"> • opplæring: $23.5 \cdot 2 \cdot 12 = 564$ dagsverk • opplæring: $18.8 \cdot 3 \cdot 12 = 676.8$ dagsverk • opplæring: $14.8 \cdot 4 \cdot 12 = 710.4$ dagsverk
2006-2007:	<ul style="list-style-type: none"> • opplæring: $23.5 \cdot 1 \cdot 12 = 282$ dagsverk • opplæring: $18.8 \cdot 2 \cdot 12 = 451.2$ dagsverk • opplæring: $14.8 \cdot 3 \cdot 12 = 532.8$ dagsverk • opplæring: $11.4 \cdot 4 \cdot 12 = 547.2$ dagsverk
2007-2008:	<ul style="list-style-type: none"> • opplæring: $18.8 \cdot 1 \cdot 12 = 225.6$ dagsverk • opplæring: $14.8 \cdot 2 \cdot 12 = 355.2$ dagsverk • opplæring: $11.4 \cdot 3 \cdot 12 = 410.4$ dagsverk • opplæring: $30 \cdot 4 \cdot 12 = 1440$ dagsverk
2008-2009:	<ul style="list-style-type: none"> • opplæring: $14.8 \cdot 1 \cdot 12 = 177.6$ dagsverk • opplæring: $11.4 \cdot 2 \cdot 12 = 273.6$ dagsverk • opplæring: $30 \cdot 3 \cdot 12 = 1080$ dagsverk
2009-2010:	<ul style="list-style-type: none"> • opplæring: $11.4 \cdot 1 \cdot 12 = 136.8$ dagsverk • opplæring: $30 \cdot 2 \cdot 12 = 720$ dagsverk
2010-2011	<ul style="list-style-type: none"> • opplæring: $30 \cdot 1 \cdot 12 = 360$ dagsverk

Denne oversikten innebærer at ekstra opplæring som følge av flyttingen samlet sett krever 11820 dagsverk. Merk forøvrig at disse beregningene ser bort fra mulige effektiviseringsgevinster ved flyttingen. Noen mener at en slik flytting kan gi grunnlag for effektivisering og rasjonalisering av driften i SD, og at det er tilstrekkelig med rundt 200 ansatte som en langsiktig løsning. I så fall påfaller ikke opplæringskostnadene for de 30 personene som over er forutsatt ansatt i forbindelse med den endelige flyttingen i 2007.

På samme måte som i Veritas rapporten hviler beregningene våre på en del forenklete forutsetninger. Vi har for eksempel sett bort fra gjennomstrømming for den gruppen av 68.5 arbeidstakere som representerer det ekstra erstatningsbehovet som følger av flyttingen. Med avganger fra denne gruppen må de erstattes av personer med enda mindre erfaring. Denne ekstra opplæringskostnaden ville imidlertid bare slå marginalt ut i våre beregninger.

Samlet sett krever opplæring av nyrekruttert personell nesten 7 årsverk. Dette er mye, men det forklarer bare en veldig liten andel av ”lønn og kostnader til opplæring” på 100.9 millioner kroner i tabell 10 i Veritasrapporten. I tillegg kommer kostnader knyttet til å rekruttere ekstra personell for å opprettholde en forsvarlig produksjonskapasitet i overgangsfasen.

I neste seksjon av dette notatet går vi inn på kapasitetsproblemer i overgangsfasen. Som Veritas kommer vi fram til at kapasitetsproblemet topper seg i 2007. Våre beregninger viser imidlertid at SD selv i det året kan drive med 81 % av full kapasitet, uten nevneverdig ekstra tilførsel av ressurser. Veritas sitt anslag er 46 %. I følge Veritasrapporten er det fullt mulig å ivareta de viktigste funksjonene til SD med 81 % av full kapasitet, se for eksempel figur 17 i rapporten. Det er derfor neppe nødvendig å ansette ekstra personell for å klare overgangsperioden tilfredsstillende.

I St.meld. nr. 17 argumenteres det for at høyere bemanning i selve overgangsperioden gjør omstillingen lettere og forhindrer at tilsynenes arbeid forringes i denne perioden. Som et utgangspunkt for beregningene heter det i stortingsmeldingen at det er behov for 10 % økt bemanning i en 3-årsperiode. Dette definerer i så fall et ekstra bemanningsbehov på 70 årsverk i SD.

Med de beregningene vi har gjort vil det da bare være i 2007 at kapasiteten i SD beveger seg ned mot 90 % av det maksimale. I noen år vil kapasiteten til og med være over normalt nivå.

Anta at Veritas har rett når det gjelder den trege opplæringstiden for nyansatte. I så fall er det sannsynligvis en bedre idé å bruke leie inn godt kvalifisert personell i en overgangsperiode. Det er derfor nødvendig å regne relativt høye lønnskostnader for denne midlertidige ekstra bemanningen over 3 år.

Samlet sett kan en altså argumentere for at det går 7 ekstra årsverk til opplæring, og at det er behov for 70 ekstra årsverk i overgangsperioden. Som et omtrentlig anslag representerer dette rundt 45 millioner kroner. Dette er pessimistiske anslag som gir store muligheter for innsparing dersom en velger å prioritere andre forhold i flytteprosessen. I disse anslagene har vi blant annet ikke tatt hensyn til føringene i

St.meld. nr. 17 om at flytting muliggjør omorganisering og effektivisering med 10 %. Det er en svakhet med Veritasrapporten at den ikke går inn på en slik mulig effektiviseringsgevinst ved flyttingen.

3.2 Omstillingskostnader ved overtallighet/avgang

I Veritasrapporten er det tatt hensyn til kostnader knyttet til ansettelser og til overtallighet. Dette er gjort gjennom følgende forutsetninger:

- det går med 4 dagsverk per person som blir overtallig for å komme fram til rimelige ordninger
- det går med 4 dagsverk per person som ansettes

I h.h.t. tallmaterialet over gir flyttingen dermed $(43 \cdot 4 + (68.5 + 30) \cdot 4 =)$ 566 dagsverk utover det som ville vært situasjonen med fortsatt drift i Oslo.

I den grad de overtallige fortsatt vil motta ventelønn e.l. fra staten er dette selvsagt en langt større statsfinansiell kostnad enn de ressursene som går med til å behandle ansettelser og overtallighet. I Veritasrapporten sorterer kostnadene knyttet til overtallige under to poster. For det første i form av omstillingskostnader på 42.3 millioner kroner¹³ for det andre i form av ventelønn på 63.7 millioner kroner. Veritas viser til en analyse av alders- og kompetansesammensetning, og konkluderer med at ordningen med ventelønn er det mest hensiktsmessige virkemiddelet for 64 av de ansatte ved SD. Ifølge våre beregninger vil det være 43 overtallige i 2007. Vi har svært vanskelig å se hvordan Veritas sine beregninger av ventelønn og omstillingskostnader samsvarer med de forutsetningene de gjør om gjennomstrømning.

Disse regnestykkene går ikke opp. Med normal gjennomstrømning på 10 % og en ekstra gjennomstrømning på 10 % som følge av flyttingen vil det ikke være så mange personer igjen i Oslo at det kan forklare 64 personer på ventelønn, i tillegg til alle som skal nyte god av omstillingskostnadene på 42,3 millioner kroner. Veritas opererer samlet sett med et anslag på 119 overtallige (se figur 13 i rapporten). Med de forutsetningene Veritas har lagt inn om løpende avganger går dette regnestykket ikke opp.

Ifølge våre beregninger vil det være 43 overtallige i Oslo i 2007. Et veldig pessimistisk anslag er at alle disse går over på ventelønn. I så fall forutsetter en for eksempel bort muligheten for at disse personene absorberes i den maritime klyngen i Oslo-området, og en forutsetter bort muligheten for at rimeligere ordninger enn ventelønn hindrer utstøting fra arbeidslivet. Anta videre at Veritas sine beregninger av gjennomsnittlige ventelønnskostnader per ansatt er riktige. I så fall er et veldig pessimistisk anslag for overtallighet omtrent 43 millioner kroner. Dette er likevel betydelig lavere enn Veritas sitt anslag på $(63.7+42.3=)$ 106 millioner kroner.

¹³ Omstillingskostnadene består av sluttvederlag (14 millioner), studiestønader (20,5 millioner kroner), overgangsordninger (2.8 millioner kroner) og konsulentbistand (4.9 millioner kroner).

3.3 Andre kostnader

Så langt har vi ikke vurdert kostnader til:

- ny infrastruktur i Haugesund (54.8 millioner kroner)
- dobbel husleie (25.6 millioner kroner)
- pendlere (20.9 millioner kroner)
- flyttekostnader personell (3.1 millioner kroner)
- reisekostnader (merutgifter) (87.4 millioner kroner)
- lokalleie Stasjon (Oslo minus Haugesund) (4.3 millioner kroner)
- lokalleie Hovedkontor (Oslo minus Haugesund) (-10.7 millioner kroner)

Disse kostnadsanslagene har vi enda ikke hatt tid og mulighet til å vurdere. Det er umulig å lese ut fra Veritasrapporten hva det er som ligger til grunn for deres beregninger. Våre erfaringer med den delen av Veritas sine beregninger som kan kontrolleres er imidlertid ikke tillitvekkende. Anslagene for kostnader til ny infrastruktur i Haugesund virker urimelig høye. De svarer til en utgift på 233.000 kroner per ansatt.

Vi er usikre på hva det er som ligger til grunn for et så høyt anslag. Er det ingenting av det utstyret SD har i dag som kan brukes i Haugesund? Selv om dagens ”infrastruktur” forblir i Oslo har den en verdi i alternativ statlig anvendelse. Har Veritas tatt hensyn til det i sine regnestykker? Det er opplagt en svakhet med Veritasrapporten at den ikke gir innsyn i slike forhold, slik rapporten er presentert virker kostnadsberegningene veldig løst fundert.

Vi er også helt uenig i de forutsetningene som ligger til grunn for anslaget på 87.4 millioner i merutgifter til reiser. Så langt har vi imidlertid ikke hatt tid og anledning til å regne ut hva mer realistiske forutsetninger innebærer for kostnadsanslaget. Vi har ikke oversikt over reisemønsteret i SD.

4. Vurdering av direktoratets kapasitet til å utføre sine arbeidsoppgaver i overgangsperioden

4.0 Sammendrag

Vi mener at Veritas sine beregninger er basert på gal bruk av forutsetningene, og at de gir en ubegrunnet frykt for problemene i overgangsfasen. Veritas overfokuserer disse problemene, og trekker konsekvensene for langt i vurderinger av vår posisjon som sjøfartsnasjon.

- I anslaget for prosentvis kapasitetsutnyttelse i SD bruker Veritas de ansatte ved hovedkontoret i Oslo som beregningsgrunnlag. Sett i forhold til beskrivelsen av arbeidsoppgavene i SD er det riktigere å ta utgangspunkt i alle som er sysselsatt i organisasjonen. Denne modifikasjonen alene vil avdramatisere kapasitetstapet betraktelig.
- Ressursene til å behandle ansettelse og problemet med overtallighet forklarer ikke mer enn 2 årsverk, selv med Veritas sine forutsetninger om ressursbruk per personalsak.
- I følge våre beregninger innebærer de forutsetningene Veritas har gjort om gjennomstrømning og opplæringstid at SD kan drive med rundt 81 % av full kapasitet i 2007. I gjennomsnitt reduseres kapasiteten til 90.4 % for hele overgangsperioden, selv uten tilførsel av ekstra ressurser.
- Veritas sine anslag for kapasiteten er 46 % for 2007 og 70 % for perioden sett under ett. Vi mener at Veritas ikke tar tilstrekkelig hensyn til de forutsetningene de har lagt inn om løpende avganger.
- Med 10 % ekstra bemanning i overgangsperioden mener vi at kapasiteten ikke kommer under 90 % selv i 2007.
- Sykefraværet er stabilt lavere i Rogaland enn i Oslo. Dette representerer en mulig gevinst som virker i retning av å øke kapasiteten i Haugesund sammenlignet med situasjonen i Oslo.
- Vi mener at Veritas sin fokusering på faren for sykemeldinger og manglende motivasjon er uheldig. Det er selvsagt viktig å erstatte løpende avganger med arbeidskraft med høy motivasjon, og vilje til å flytte med til Haugesund. Med en bevisst ledelse tror vi at dette kan gi høy produktivitet og entusiasme også i overgangsfasen.
- Vi mener at det er underlig når Veritas bruker som argument mot flytting at "Direktoratet har ikke et godt utviklet system for kunnskapshåndtering". Hvis dette stemmer har jo SD som kunnskapsorganisasjon et alvorlig problem uansett, som må løses uavhengig av flytteproblematikken

4.1 Om beregningsgrunnlaget til Veritas

Et første problem er at de prosentvise tallene i rapporten er basert på galt beregningsgrunnlag. Når Veritas beskriver de oppgavene som utføres i SD omfatter dette hele organisasjonen. I 2001 utgjorde dette 325 årsverk. I beregningene av redusert kapasitet er det imidlertid bare de ansatte ved hovedkontoret i Oslo som er lagt til grunn. Dette gir et inntrykk av at kapasitetsproblemene i overgangsperioden er større enn det som er reelt.

Hovedkontoret i Oslo sysselsetter ca. 72 % (235 av 325) av de ansatte i SD. Med dette som utgangspunkt påstår Veritas at SD vil ha 46 % av normal kapasitet i 2007, som er det året da overgangsproblemene er markert størst. Når en bruker hele organisasjonen som beregningsgrunnlag blir et mer korrekt anslag at kapasiteten i 2007 er 61 % av det normale.

I beregningene under skal vi imidlertid vise at kapasitetsanslagene til Veritas ville være gale selv om de hadde operert med korrekt grunnlag for samlet sysselsetting / aktivitetsnivå ved SD. For sammenlikningens skyld har vi i fortsettelsen beregnet prosenttallene ut fra samme grunnlag som Veritas.

Unntaket er figur 1 hvor vi eksplisitt har tatt hensyn til at det er mer korrekt å regne med samtlige SD-ansatte i beregningsgrunnlaget.

4.2 Kvantifiserte kapasitetsproblemer

I avsnitt 3.2 foran har vi sett på hvordan en flytting krever ekstra ressurser til opplæring helt fram til 2010-2011. Vi har også sett at det i denne perioden kreves ressurser til å behandle ansettelser og problemet med overtallighet. Disse postene forklarer imidlertid ikke mer enn omtrent 2 årsverk selv i det året (2007-2008) der det er markert størst behov for opplæring o.l. I seg selv utgjør dette bare omtrent 0,8 % av kapasiteten i direktoratet dette året.

Det forklarer selvsagt et langt større kapasitetstap at nyansatte i en overgangsperiode har lavere produktivitet enn mer erfarne medarbeidere. I Veritasrapporten er det forutsatt at:

- kapasiteten til en nyansatt i gjennomsnitt øker fra 0 til 50 % etter 1 år
- kapasiteten øker til 80 % etter 2 år og til 100 % etter 3 år

Vi kan ikke se at Veritasrapporten forklarer hvordan denne beregningsregelen skal praktiseres. I fortsettelsen antar vi at en nyansatt yter 25 % av en med full erfaring i løpet av det første året han/hun er ansatt, 65 % det andre året, og 90 % det tredje året. Kombinert med oversikten over nyansatte i ulike år gir dette grunnlag for å beregne hvor mange effektive årsverk som går tapt som følge av at SD flytter til Haugesund:

2003-2004:

- 23.5 nyansatte, gir produksjonstap svarende til $(23.5 \cdot 0.75 =)$ 17.6 årsverk

2004-2005:

- 23.5 tilsatt i 1 år, gir produksjonstap svarende til $(23.5 \cdot 0.35 =)$ 8.2 årsverk
- 18.8 nyansatte, gir produksjonstap svarende til $(18.8 \cdot 0.75 =)$ 14.1 årsverk

2005-2006:

- 23.5 tilsatt i 2 år, gir produksjonstap svarende til $(23.5 \cdot 0.1 =)$ 2.35 årsverk
- 18.8 tilsatt i 1 år, gir produksjonstap svarende til $(18.8 \cdot 0.35 =)$ 6.58 årsverk
- 14.8 nyansatte, gir produksjonstap svarende til $(14.8 \cdot 0.75 =)$ 11.1 årsverk

2006-2007:

- 18.8 tilsatt i 2 år, gir produksjonstap svarende til $(18.8 \cdot 0.1 =)$ 1.88 årsverk

- 14.8 tilsatt i 1 år, gir produksjonstap svarende til $(14.8 \cdot 0.35 =) 5.18$ årsverk
- 11.4 nyansatte, gir produksjonstap svarende til $(11.4 \cdot 0.75 =) 8.55$ årsverk
- 30 nyansatte, gir produksjonstap svarende til $(30 \cdot 0.75 =) 22.5$ årsverk

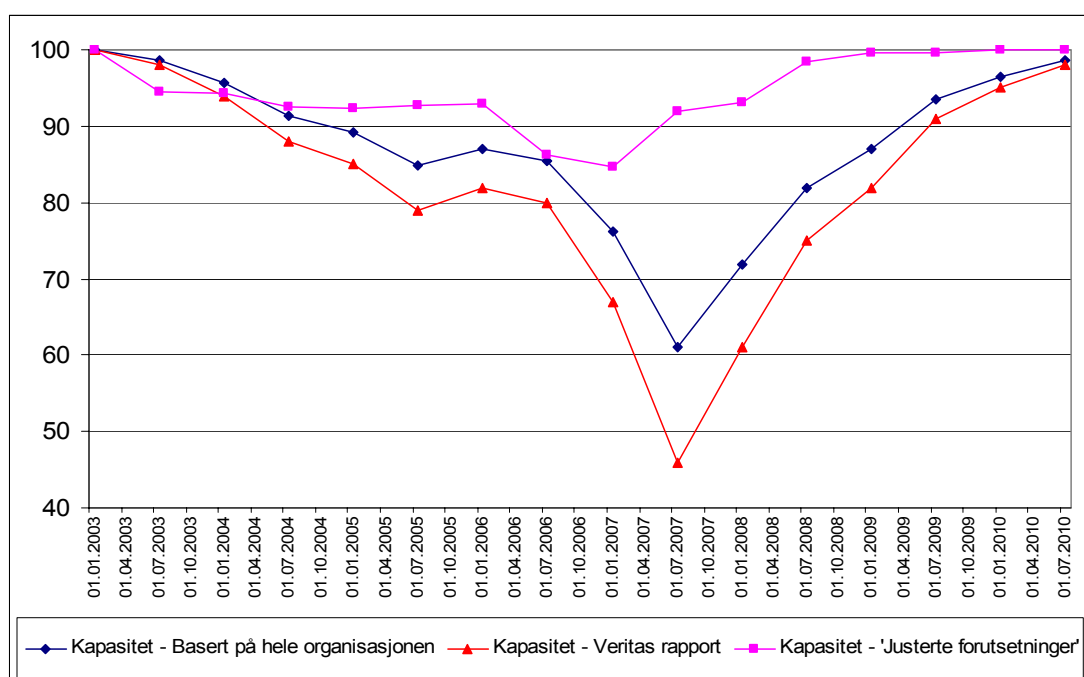
2007-2008:

- 14.8 tilsatt i 2 år, gir produksjonstap svarende til $(15.1 \cdot 0.1 =) 1.51$ årsverk
- 11.4 tilsatt i 1 år, gir produksjonstap svarende til $(11.4 \cdot 0.35 =) 3.99$ årsverk
- 30 tilsatt i 1 år, gir produksjonstap svarende til $(30 \cdot 0.35 =) 10.5$ årsverk

2008-2009

- 11.4 tilsatt i 1 år, gir produksjonstap svarende til $(11.4 \cdot 0.1 =) 1.14$ årsverk
- 30 tilsatt i 1 år, gir produksjonstap svarende til $(30 \cdot 0.1 =) 3$ årsverk

Disse tallene definerer en kurve for effektivitetstap som avviker sterkt fra den profilen som er presentert i Veritasrapporten¹⁴.



Figur 1: Konsekvenser av flyttingen på kapasiteten i SD
Sammenlikning av ulike beregningsmåter

Felles for våre beregninger og Veritas sine beregninger er det at 2007 skiller seg ut som det året med størst kapasitetsproblemer. Det er dette året alle stillingene skal besettes etter en prosess med mer gradvis flytting til Haugesund. Likevel: det er et betydelig misforhold mellom våre beregninger og de anslagene som kommer fram i Veritasrapporten. La oss illustrere dette med tall for prosentvis kapasitetsutnyttelse.

I våre beregninger er kapasitetstapet i 2007 representert ved omtrent 38 årsverk. Vi synes dette er mye, og mange vil nok mene at de forutsetningene som er gjort om opplæringstid er urimelig pessimistiske¹⁵.

¹⁴ Se for eksempel se for eksempel figur 15 i Veritasrapporten.

Når en skal finne anslag for det prosentvise kapasitetstapet må en ta hensyn til at SD aldri driver med full kapasitet svarende til 235 effektive arbeidstakere. Også i perioder med normal drift er her et kapasitetstap som følge av at noen er uerfarne¹⁶. Med de forutsetningene som er gjort om opplæringstid svarer hvert år til at:

- 23.5 er helt nytilsatte, dette gir et kapasitetstap svarende til $(23.5 \cdot 0.75 =)$ 17.6 årsverk
- 23.5 har vært ansatt i 1 år, dette gir et kapasitetstap svarende til $(23.5 \cdot 0.35 =)$ 8.2 årsverk
- 23.5 har vært ansatt i 2 år, dette gir et kapasitetstap svarende til $(23.5 \cdot 0.1 =)$ 2.35 årsverk

Dette innebærer at det er 206.85 effektivt antall arbeidstakere i et år med ”normal” drift ($=235-17.6-8.2-2.35$). I tillegg kommer ressurser til opplæring, ansettelse osv, men dette utgjør veldig lite i denne sammenhengen. Som et foreløpig, omtrentlig, anslag sier vi at effektivt antall arbeidstakere ved normal drift er 205. I følge våre beregninger driver da SD med omtrent 81 % ($= (205 - 38)/205$) av full kapasitet i 2007, da kapasitetsproblemer får en markert topp, 2007. I Veritasrapporten er anslaget 46 %. I gjennomsnitt kommer Veritas fram til at kapasiteten reduseres til 70 % i overgangsperioden (se side 39). Ifølge våre beregninger er et riktigere anslag 90.4 %, selv uten ekstra tilførsel av ressurser. Dette er selvsagt et svært betydelig avvik.

Slike avvik krever en forklaring. Det kan være misforståelser i våre beregninger, men vi har sett i andre deler av rapporten at Veritas gjør grove feilvurderinger. Kan de her for eksempel ha regnet inn normal gjennomstrømning som en del av det opplæringsbehovet og den kapasitetsreduksjonen som følger av et flyttevedtak? Det er selvsagt helt urimelig å legge inn normale driftsutgifter som en kostnad forårsaket av flytting. Dette ville gi sterkt overestimerte anslag for flyttekostnader, i samsvar med beregningene til Veritas.

Det er lang tid igjen til 2007. Vi er rimelig sikre på at det i den tiden lar seg gjøre å finne tiltak som gjør nedbygging av kapasitet og kompetanse til 81 % av det maksimale unødvendig, og/eller helt udramatisk.

AAD har anslått flyttekostnadene til 0,5 millioner kroner per ansatt. Veritasrapporten legger opp til at dette er i uoverensstemmelse med AAD sin anbefalte øvre grense på 10 % for ressurser knyttet til ekstra bemanning, St.meld. nr. 17 sier at antall årsverk til flyttingen ikke skal overstige 10 % over en periode på 3 år. Dette innebærer at antall ekstra årsverk ikke skal overstige 70 årsverk for SD i hele flytteperioden Som

¹⁵ Veritas skriver for eksempel selv, side 10/11 i rapporten, at den eksplisitte kunnskapen er relativt lett å tilegne seg for nyansatte med begrenset veiledning, blant annet på grunn av et formalisert nettverk knyttet til det internasjonalt arbeidet.

¹⁶ Også Veritas er klar over dette, men det er ingenting i rapporten som tyder på at de har korrigert for normal gjennomstrømning i beregning av kapasitet og kostnader. På side 34 i rapporten heter det bare at den reduksjonen i arbeidskapasitet som er knyttet til normal gjennomstrømning anses som en integrert del av SD sin totale arbeidskapasitet.

tidligere nevnt viser våre beregninger at kapasiteten ved SD er tilfredsstillende selv uten ekstra tilførsel av ressurser. Med 10 % ekstra bemanning i overgangsperioden kommer kapasiteten selv ikke i 2007 under 90 %. Det er ingen grunn til å regne med at flyttingen av SD til Haugesund skal komme i konflikt med AAD sin øvre grense for ressurser til ekstra bemanning. Vi mener at Veritas sine beregninger er basert på gal bruk av forutsetningene, og at de gir en ubegrunnet frykt for problemene i overgangsfasen.

4.3 Andre forhold som påvirker kapasitetssituasjonen i Sjøfartsdirektoratet

Veritas skriver flere steder om faren for at sykemeldinger og manglende motivasjon kan gå ut over kapasiteten ved SD. Allerede på side 1 i rapporten går Veritas inn på hvordan slike forhold kan ramme den næringen SD betjener. Vi mener dette er en uheldig fokusering.

Det er ikke urimelig å forvente større avgang fra SD etter beslutningen om flytting, det ligger til grunn både i Veritasrapporten og i beregningene foran. I tillegg har vi sett at SD også normalt har relativt høy avgang.

En bevisst ledelse kan bidra til høy produktivitet og entusiasme også i overgangsperioden. En heldig hånd med prosessen kan skape en spennende utvikling med muligheter til fornyelse i stedet for en demotiverende spiral. Det er for eksempel mulig å erstatte de som slutter med personer som har høy motivasjon, og ønsker å være med på flyttingen til Haugesund. Vi tror SD vil få god tilgang på den typen arbeidskraft. Vi regner med at Veritas går grundig inn på dette i neste fase av prosjektet.

Vi mener Veritas overfokuserer problemene i overgangsfasen, og trekker konsekvensene veldig langt i vurderingene for vår posisjon som sjøfartsnasjon (se for eksempel side 16 i rapporten).

Offisiell statistikk viser forøvrig at Oslo stabilt har hatt høyere sykefravær enn Rogaland de siste årene. Forskjellen har gjennomgående vært mellom 1 og 1.5 prosentpoeng. Vi skal ikke gjøre forsøk på å forklare eller tolke dette mønsteret, men slike stabile geografiske forskjeller representerer også en potensiell gevinst ved flytting av statlige arbeidsplasser¹⁷.

Ifølge Veritas gir nøkterne beregninger et effektivitetstap på 4.6 årsverk som følge av ekstra reisetid ved en flytting til Haugesund. Som tidligere nevnt mener vi at dette anslaget er basert på gale forutsetninger om reisevirksomhet. Vi har imidlertid ikke enda hatt tid til å drøfte konsekvensene av mer realistiske forutsetninger.

Vi mener også at det er en underlig argumentasjon når Veritas bruker som argument mot flytting at: ”Direktoratet har ikke et godt utviklet system for

¹⁷ Kilde: Statistisk Sentralbyrås statistikkbank 06 0602 03218 Legemeldt sykefravær for arbeidstakere i prosent av planlagte dagsverk etter bostedskommune, alder og kjønn. Vi har sett på årene 2000 - 2002

kunnskapshåndtering” (se f.eks. side 2 og side 10 i rapporten, informasjon er gitt med referanse til intervju med avdelingsdirektører i SD).

I følge Veritas er problemet at kunnskapsbasen vil forsvinne med enkeltpersoner. I den grad dette er riktig har SD uansett problemer når nøkkelpersonell går av. Dette er selvsagt noe som ledelsen i en kunnskapsorganisasjon bør ta tak i. Med en bevisst ledelse kan flyttingen til Haugesund være en anledning til reorganisering, der SD gjør seg mindre avhengig av enkeltpersoner og etablerer bedre systemer for kunnskapshåndtering.

5. Konsekvenser av muligheten for lavere gjennomstrømning i Haugesund

5.0 Sammendrag

Redusert gjennomstrømning representerer en betydelig potensiell gevinst som en bør ta på alvor i en seriøs vurdering av flyttingen. Beregningene viser også at det er all grunn til å være kritisk til de beregningene Veritas har gjort.

- Det er mange grunner til å regne med lavere gjennomstrømning i Haugesund, og det er lett å dokumentere slike effekter empirisk (Sverige, England, Norge osv.).
- Med de forutsetninger Veritas legger inn om opplæringstid er flytteregnskapet relativt sensitivt overfor en reduksjon i gjennomstrømning.
- Basert på forutsetningene til Veritas gir en halvering av normal gjennomstrømning en effektivitetsgevinst svarende til 14 årsverk per år som følge av at en lavere andel av staben er under opplæring.
- Med en slik effekt vil kapasiteten være 88.5 % av full kapasitet i 2007, uten tilførsel av ekstra ressurser.
- Anta at 14 årsverk svarer til en innsparing på 7 millioner per år. Neddiskontert over 25 år med 4 % realrente gir dette en nåverdi på 116.3 millioner kroner.
- Dette numeriske eksemplet viser også at en skal være veldig forsiktig med å tolke tallene til Veritas, det er lett å manipulere med tall, og resultatene hviler sterkt på noen kritiske forutsetninger.
- Også våre beregninger er i overkant pessimistiske, vi har i stor grad brukt Veritas sine forutsetninger.

Som tidligere nevnt kan det være flere grunner til å regne med at SD vil ha lavere gjennomstrømning i Haugesund enn i Oslo. Med lokalisering i Haugesund er det mindre grunn til å tro at gode medarbeidere lar seg rekruttere for eksempel til klasseselskaper. Også Veritas nevner lavere gjennomstrømning i Haugesund som en mulighet, uten at de tar hensyn til det i sine beregninger. Med de forutsetningene Veritas legger inn om opplæringstid er flytteregnskapet relativt sensitivt overfor en reduksjon i gjennomstrømning. Anta som illustrerende eksempel at relative avganger reduseres fra 10 % til 5 % etter flytting til Haugesund. I et år med normal drift svarer 5 % gjennomstrømning til følgende effektivitetstap:

- 11.75 er helt nytilsatte, dette gir et kapasitetstap svarende til $(11.75 \cdot 0.75 \approx) 8.8$ årsverk.
- 11.75 har vært ansatt i 1 år, dette gir et kapasitetstap svarende til $(12 \cdot 0.35 \approx) 4,1$ årsverk
- 11.75 har vært ansatt i 2 år, dette gir et kapasitetstap svarende til $(11.75 \cdot 0.1 \approx) 1,175$ årsverk

En halvering av gjennomstrømning gir med andre ord en effektivitetsgevinst omtrent lik 14 årsverk som følge av at det til enhver tid er en lavere andel av staben som er under opplæring. I tillegg kommer innsparing i form av mindre ressurser til prosessen med opplæringen, ansettelse osv. 2007-2008 er det første året med full drift i Haugesund. Når en korrigerer for denne effekten får en at driften i Haugesund vil svare til omtrent 88.5 % av full kapasitet selv uten tilførsel av ekstra ressurser i 2007. Forutsetningen om gjennomstrømning slår imidlertid enda kraftigere ut i kostnadsberegningene:

Beregningene over innebærer at SD med en gjennomstrømning på 5 % kan utføre de samme arbeidsoppgavene som i dag med 14 færre årsverk. Anta at dette svarer til en innsparing på omtrent 7 millioner per år. Dette er en permanent gevinst. Slike permanente kostnader/gevinster skal selvsagt diskonteres over flere år, slik Veritas har gjort for eksempel med merutgifter knyttet til reiser (se tabell 10 i rapporten). Veritas bruker en realrente på 4 % per år. Neddiskontert over 25 år med 4 % realrente gir 7 millioner per år en nåverdi lik 116,3 millioner kroner. Neddiskontert over 150 år blir nåverdien 181,5 millioner kroner. Med en så vidt lav diskonteringsfaktor blir forskjellen mellom 25 og 150 år relativt stor.

Hva viser slike beregninger? For det første viser de at redusert gjennomstrømning representerer en betydelig potensiell gevinst som en bør ta på alvor i en seriøs vurdering av flyttingen. For det andre viser de at en skal være veldig forsiktig med å tolke tallene til Veritas. Bildet av kostnader og gevinster er svært sensitivt overfor enkelte sentrale forutsetninger som Veritas har behandlet alt for lett. I beregninger av denne typen er det i alle fall viktig å gjøre leser oppmerksom på at beregningene hviler sterkt på noen kritiske forutsetninger.

Vi innrømmer gjerne at våre beregninger stedvis er løst fundert, vi har for eksempel brukt noen forutsetninger fra Veritasrapporten som vi mener er i overkant pessimistiske. Vi har blitt stadig mer kritiske til Veritas sin rapport ettersom vi har sett nærmere på tallene, og vi mener at våre numeriske beregninger viser at det er godt grunnlag for en slik skepsis.

6. En samlet vurdering av statsfinansielle kostnader og gevinster ved flytting av Sjøfartsdirektoratet fra Oslo til Haugesund.

6.0 Sammendrag

Generelt sett har Veritas overestimert de statsfinansielle kostnadene, og de har så godt som totalt ignorert mulige statsfinansielle gevinster ved flyttingen. Dette gir selvsagt et galt grunnlag for rasjonelle beslutninger.

- Basert på et pessimistisk scenario der en ignorerer mulige gevinster ved flyttingen kommer vi fram til at flyttingen av SD fra Oslo til Haugesund gir kostnader nær 0,7 millioner kroner per ansatt. Vi mener at også dette er et høyt anslag, som uansett er veldig sensitivt overfor en del svært diskutabile forutsetninger.
- Dersom
 - gjennomstrømningen i Haugesund blir halvert sammenlignet med det som er situasjonen i Oslo
 - flyttingen gir en gevinst gjennom effektivisering og omorganisering i samsvar med føringer i St.meld. nr. 17

vil flyttingen av SD fra Oslo til Haugesund gir en netto gevinst svarende omtrent 0,6 millioner per ansatt i SD.

Vi håper at debatten rundt flyttingen ikke i for stor grad vil dreie seg om statsfinansielle regnskapstall. Slike tall er uansett svært sensitivt overfor en del svært diskutabile forutsetninger, og det trekker oppmerksomheten bort fra andre viktige problemstillinger for eksempel knyttet til samfunnsøkonomiske vurderinger.

Med forsiktige anslag basert på pessimistiske forutsetninger har vi foran anslått kostnadene til nyrekruttert personell til 45 millioner kroner, mens kostnadene knyttet til overtallighet er anslått til 43 millioner kroner. I Veritasrapporten er summen av disse kostnadene 206.9 millioner kroner. Vårt romslige anslag er med andre ord 42.5 % av Veritas sitt anslag for disse kostnadskomponentene. Med et tilsvarende forholdstall for de øvrige kostnadskomponentene ville en endt opp med nær 0,7 millioner kroner per ansatt som statsfinansielle kostnader ved flyttingen av SD fra Oslo til Haugesund.

Som nevnt er imidlertid dette anslaget basert på et svært *pessimistisk* scenario:

1. Beregningene bygger på en forutsetning om urimelig lang opplæringstid for nyansatte.
2. Det er lagt inn kostnader knyttet til ekstra bemanning på 10 % i 3 år under overgangsfasen, i samsvar med det Veritas har tolket som en øvre grense i St.meld. nr. 17.
3. Basert på Veritas sine forutsetninger om gjennomstrømning og resultatene fra spørreundersøkelsen opererer vi med svært pessimistiske anslag for antall overtallige i 2007.
4. Alle som er overtallige i 2007 går over på ventelønn.

5. Vi opererer med årsverkskostnad nær 600000.
6. Vi har ikke tatt hensyn til føringene fra St.meld. nr. 17 om at flytting muliggjør omorganisering og effektivisering med 10 %.
7. Vi har ikke tatt hensyn til muligheten for lavere gjennomstrømning (vi må rett nok påpeke at denne effekten blir sterk delvis som følge av Veritas sine anslag på opplæringstid).

På tross av de pessimistiske forutsetningene om kostnader (1-4) har vi forklart kostnadsreduksjoner på 118.9 millioner kroner (i forhold til Veritas anslag), uten å kalkulere inn kutt i de urimelige anslagene for reisekostnader, ny infrastruktur i Haugesund osv. Med en forutsetning om at de reelle kostnadene er 42.5 % av Veritas sine anslag blir samlet innsparing på kostnadssiden 225,7 millioner kroner. Foran har vi sett at redusert gjennomstrømning til 5 % representerer en gevinst på 116.3 millioner kroner.

Med utgangspunkt i St.meld.nr.17 skal flyttingen i tillegg gi en effektiviseringsgevinst svarende til 23.5 årsverk per år. Et omtrentlig anslag er at dette svarer til 11,75 millioner kroner pr år. Som et høyt alternativ regner Stortingsmeldingen med at denne effekten er varig. Neddiskontert over 25 år med 4 % realrente representerer dette i så fall en nåverdi på 195.3 millioner kroner. Sammenlignet med Veritas sine beregninger gir dette en forbedring i det statsfinansielle regnestykket med $(225.7+116.3+195.3=)$ 537.3 millioner kroner.

Samlet sett innebærer dette et anslag om at flyttingen av SD fra Oslo til Haugesund gir en netto gevinst på 144.7 millioner kroner, *dvs. en gevinst på omtrent 0,6 millioner per ansatt i SD.*

Under presenterer vi i Tabell 1 en oversikt over statsfinansielle kostnader og gevinster. Vi setter resultatene i Veritasrapporten opp mot beregninger basert på et mer velfundert bruk av rimelige forutsetninger.

Tabell 1: Statsfinansielle kostnader og gevinster ved å flytte Sjøfartsdirektoratet til Haugesund

(Alle tall til Nåverdi 4 %, 25 år)

Alle tall i MNOK	Veritas rapport	Alternativ I *	Alternativ II *	Alternativ III *	Alternativ IV *
Kostnader pr. A+B+C ansatt	1,68	1,17	0,67	-0,62	-0,16
A+B+C Kostnader totalt	392	273	157	-144,3	-38

A	Engangskostnader	247	192	192	105,2	192
	Ny infrastruktur Haugesund	55	55	55	23	55
	Dobbel Husleie	25	25	25	11	25
	Lønn og kostnader til opplæring	101	45	45	43	45
	Pendlere	21	21	21	9	21
	Flyttekostnader personell	3	3	3	1,2	3
	Omstillingskostnader ved overtallighet inkl. ventelønn		43	43		43
	Omstillingskostnader ved overtallighet	42	0	0	18	0

B	Sum langvarige kostnader	64	0	-116	-284	-311
	Ventelønn Permanente besparelser: Lønn/kapasitet	64			27	
		0		-116	-311	-311

C	Sum varige kostnader og besparelser	81	81	81	34,5	81
	Reisekostnader (merutgifter)	87	87	87	37	87
	Lokalleie stasjon (Oslo - Haugesund)	4	4	4	1,7	4
	Lokalleie hovedkontor (Oslo - Haugesund)	-10	-10	-10	-4,2	-10

*) Forutsetninger i tabell 1:

Alternativ I:

- se rapport side 16.
- samme gjennomstrømning (10 %) det vil si relative avgang i Haugesund som i Oslo
- relativt antall avganger fra SD i Oslo på 10 % utover det som kan forventes ved "normal" drift
- personell som flytter til Haugesund vil ikke være utsatt for avganger
- samme forutsetning om opplæring som i SD rapport
- beregnet 43 overtallige i Oslo i 2007

Alternativ II:

- samme forutsetninger som for alternativ I men inkludert at relative avganger reduseres fra 10 % til 5 % etter flytting.

Dette utgjør en permanent gevinst.

Alternativ III:

- samme forutsetninger som for alternativ II. I tillegg er det inkludert en effektivitetsgevinst i henhold til St.meld. nr. 17
- samt at kostnader beregnet av Veritas settes til 42,5 %, se rapporten side 32.

Alternativ IV:

- samme forutsetninger som for alternativ II samt effektivitetsgevinst i henhold til St.meld. Nr. 17
- og at alle andre kostnader i henhold til Veritas rapport beholdes.

Dette utgjør en enda større permanent gevinst.

Som nevnt foran viser i tillegg statistikk at sykefraværet er systematisk mellom 1 og 1,5 prosentpoeng lavere i Rogaland enn i Oslo. Dette representerer også en potensiell gevinst ved flyttingen som vi ikke har tatt hensyn til over.

Avviket mellom våre og Veritas sine anslag skyldes blant annet at Veritas har ignorert muligheten for ulike statsfinansielle gevinster ved flyttingen. I en troverdig vurdering skal en selvsagt ta hensyn til slike gevinster.

Vi håper imidlertid at debatten rundt flyttingen ikke i for stor grad vil dreie seg om statsfinansielle regnskapstall. Slike tall er uansett svært sensitivt overfor en del svært diskutabile forutsetninger, og det trekker oppmerksomheten bort fra viktige problemstillinger knyttet til samfunnsøkonomiske vurderinger og muligheten for effektivisering av SD.

7. Generelle metodiske svakheter ved Veritasrapporten

7.0 Sammendrag

Vi er kritiske til den grunnleggende metodiske tilnærmingen til Veritas.

- Det er opplagt en metodisk svakhet når mange av beregningene og vurderingene er basert på intervjuer avdelingsdirektørene i SD har hatt med de ansatte. Veritas baserer sine beregninger på vage og lite tilfredsstillende gjetninger ut fra et datamateriale der avgitte svar kan være basert på taktiske heller enn reelle vurderinger.
- Flere steder baserer Veritas sine vurderinger på SD sin egevaluering. Det gir heller ikke uten videre stor troverdighet i den gitte situasjonen.
- Det er heller ikke gitt at Veritas er godt egnet til å gi en objektiv vurdering av å flytte SD fra Oslo til Haugesund. Her er flere uheldige koblinger, for eksempel når det gjelder rekruttering av personell, og muligheten for å spare opplæringskostnader.
- Forutsetningene om opplæringstider er kvalitetssikret av eksperter i Veritas. For mange av oss andre virker anslagene for opplæringstider urimelig høye, bl.a. som følge av andre formuleringer i Veritasrapporten om at ”den eksplisitte kunnskapen er relativt lett å tilegne seg for nyansatte”. Dette virker underlig sett på bakgrunn av at nyansatte er lagt inn med svært lav produktivitet det første året (0-50 % av en fullbefaren ansatt).
- Henvisningene til for eksempel ”sentrale aktører i Oslo-klyngen” er for upresise, og holder ikke som dokumentasjon for viktige vurderinger og konklusjoner.

Av framstillingen foran går det fram at vi er sterkt kritiske til mange av forutsetningene som ligger til grunn for Veritas sine beregninger av kostnader og kapasitet i overgangsfasen. I tillegg er vi kritiske til den grunnleggende generelle metodiske tilnærmingen til Veritas.

I stor grad er beregningene til Veritas basert på data og opplysninger som er hentet inn i samarbeid med SD. Mange av de forutsetninger som er gjort om tilbakeflytting o.l. er basert på en spørreundersøkelse blant SD-ansatte. De fleste innser at dette i seg selv representerer en metodisk svakhet i en situasjon der mange ansatte naturlig nok oppfatter flyttingen som et stort personlig problem. Vi synes ikke at det er metodisk uproblematisk når opplysningene er basert på intervjuer som avdelingsdirektørene har gjort med de ansatte. Veritas skriver videre (side 29) at: ”Når resultatene skal tolkes må det legges vekt på at besvarelsene kan være til dels taktiske”. Det er vanskelig å se hvor i rapporten Veritas selv tar hensyn til muligheten for taktiske svar¹⁸.

18 Som et hovedinntrykk synes vi Veritas er i overkant pessimistiske når de bruker spørreundersøkelsen til å anslå hvor mange av de som svarer ”kanskje” til flytting/pendling som faktisk vil gå inn på slike ordninger. I den grad det er formålstjenlig og kostnadmessig fornuftig for SD burde kanskje Veritas vise større tiltro til at ledelsen ved SD kan legge til rette for ordninger som gjør at mange vil være med til Haugesund i en overgangsperiode. Rapporten bruker bare spørreundersøkelsen som utgangspunkt for et sett med vage og lite tilfredsstillende gjetninger som ikke hører hjemme i det som burde være en seriøs vurdering.

Mer generelt baserer Veritas flere steder sine vurderinger på SD sin egevaluering. For eksempel har SD på oppdrag fra Veritas selv vurdert hvor lang tid det tar å erstatte bestemte medarbeidere. SD er normalt rette instans for slik informasjon, men det er ikke gitt at deres egen rapportering er objektiv og korrekt i dagens situasjon. SD sin egevaluering kan være et dårlig utgangspunkt for å vurdere behovet for omstilling og rekruttering av personell med gode kvalifikasjoner til å utføre direktoratets arbeidsoppgaver.

Det er heller ikke i utgangspunktet gitt at Veritas er godt egnet til å gi en objektiv vurdering av å flytte SD fra Oslo. Det er flere ulike koblinger mellom Veritas og SD¹⁹. En slik kobling er det at Veritas kan rekruttere personell som har hatt sin opplæring i SD. Flytting til Haugesund kan svekke denne koblingen og påføre Veritas større kostnader til opplæring.

Veritas må antas å ha interesser i saken og en kan derfor stille spørsmål om Veritas burde ha påtatt seg jobben med å lage denne rapporten. Det er for eksempel Veritas som har vurdert opplæringstiden, som er viktig i anslagene for flyttekostnader og kapasitet i en overgangsperiode. Mange reagerer på at Veritas regner lang opplæringstid før tilsatte fungerer som fullbefarne medarbeidere i SD. Om Veritas sitt grunnlag for anslagene kan en lese at: ”antagelser om arbeidskapasitet og opplæringsbehov er basert på ekspertvurderinger kvalitetssikret av personell i Det Norske Veritas som er det miljøet i Norge hvor oppgaver og kompetanse i stor grad sammenfaller med det som finnes i Sjøfartsdirektoratet”.

Det kan sies mye om disse ekspertvurderingene, blant annet virker det urimelig om de gitte reglene for opplæring skal anvendes på alle ansettelseskategorier, dvs. merkantilt ansatte, ingeniører, jurister, og andre. Det virker også urimelig at nytilsatte ikke vurderes som mer enn (0-50) % av en fullbefaren arbeidstaker det første året. Når en nytilsatt i tillegg krever opplæringsressurser (4 dagsverk per måned) blir produktiviteten påfallende lav i relativt lang tid. Dette virker ikke minst underlig sett i forhold til formuleringene side 10/11 i rapporten om at den eksplisitte kunnskapen er relativt lett å tilegne seg for nyansatte med begrenset veiledning.

I de beregningene som er presentert i vår rapport har vi lagt vekt på en klar presisering av forutsetninger og beregningsgrunnlag, slik at det er mulig for leser å kontrollere for eventuelle feil og misforståelser. Det er etter vår mening langt mer uklart hvordan Veritasrapporten kommer fram til sine anslag. Vi savner en detaljert og mer systematisk oversikt over grunnlaget for beregningene (modellen) slik at resultatene i større grad kan etterprøves og vurderes grundig.

Vi er forøvrig også kritiske til rapporten sin kildebruk. På flere sentrale punkt er det for eksempel bare vist til ”sentrale aktører i den maritime klyngen i Oslo”. Veritas er selv en svært sentral aktør i denne klyngen. Vi mener henvisningene på sentrale punkt burde være mer presise, slik at også de kan vurderes og etterprøves. Den vage kildebruken holder ikke som dokumentasjon for viktige vurderinger og konklusjoner.

¹⁹ Veritasrapporten er flere steder nøye med å påpeke slike koblinger, for eksempel i forbindelse med spesifiseringen av reisekostnader.

8. Erfaringer med flytting av statsinstitusjoner i England

8.0 Sammendrag

Det er en svakhet med Veritasrapporten at den ikke i større grad bygger på erfaringsmaterialet fra andre flyttinger.

- Veritasrapporten ignorerer nyttig informasjon om mange vellykkede flyttinger i inn- og utland
- I England har myndighetene i hele etterkrigstiden hatt et bevisst forhold til behovet for utflyttinger fra London. Begrunnelsen har bl.a. vært at høyt press i eiendomsmarkedet og arbeidsmarkedet i London har gitt en situasjon der statsinstitusjoner har hatt problemer med å holde en stabil stab av arbeidskraft med høyere utdanning.
- I vårt notat har vi kort beskrevet et eksempel der deler av helsedepartementet flyttet fra London til Leeds i starten av 90-tallet. Denne flyttingen ble svært vellykket, blant annet som et resultat av at også frivillige fra andre avdelinger i departementet fikk anledning til å flytte med. Dette ble altså gjennomført ved rokeringer mellom ansatte i ulike avdelinger, slik at det var mange som fikk nye arbeidsoppgaver i en overgangsperiode. Det ble ikke utformet økonomiske incentivsystemer, men ulike flyttekostnader ble refundert.

Veritasrapporten legger liten vekt på å gjøre greie for erfaringer fra ulike eksempler på relokalisering av statsinstitusjoner. Det er synd at de ikke etablerer et bredere erfaringsgrunnlag enn den informasjonen de har om utflyttinger i Sverige på 70-tallet. Det er mange relevante eksempler fra Norge som hadde fortjent oppmerksomhet (for eksempel Kystdirektoratet, Norsk Tipping, Lotteritilsynet og Norsk Polarinstitut). Selv om Veritas har valgt å se bort fra slik informasjon, er selvsagt beslutningsmyndighetene godt kjent med erfaringene fra slike utflyttinger. Vi skal ikke gå nærmere inn på dette.

Andre relevante eksempler på utflytting av statsinstitusjoner kan en hente fra England. I 1989 ble det for eksempel tatt initiativ til å flytte deler (omtrent 1/3) av helsedepartementet fra London til Leeds. Flytteprosessen til nytt bygg i Leeds ble fullført i februar 1993. Dette er et klassisk eksempel på mange utflyttinger fra London etter krigen. Britiske myndigheter har stimulert til slike utflyttinger. Begrunnelsen har primært vært høyt press i eiendoms- og arbeidsmarkedet i London. Denne kombinasjonen gjør det vanskelig for statsinstitusjoner å holde en stabil stab av arbeidskraft med høy utdanning. Det lokale lønnsnivået i alternativ sysselsetting er langt høyere. Samtidig begrenser boligpriser, levekostnader og pendleavstander tilstrømmingen av arbeidskraft fra andre regioner.

I dette tilfellet ble et nøytralt institutt (Gallup) leid til å gjennomføre en holdningsundersøkelse blant ansatte. I utgangspunktet var det negative holdninger til flyttingen, og bare 6 % av de ansatte ønsket å flytte. Denne andelen steg ettersom vilkårene for flytting ble bedre kjent. Det sentrale prinsippet var at ingen av de ansatte skulle påføres økonomisk tap på flyttingen, betingelsene var utformet som en refusjonsordning heller enn et incentivsystem. Den viktigste delen av denne refusjonsordningen var at myndighetene garanterte for en salgspris på boligene. Denne salgsprisen var fastsatt som gjennomsnitt av anslag fra to uavhengige

takstmenn. Etter at nytt bygg var klart i Leeds ble flyttingen rapportert å gå raskt og smidig.

Britiske myndigheter la stor vekt på å rekruttere personer til Leeds som selv ønsket en slik flytting, uten andre økonomiske incentivordninger enn refusjoner. I utgangspunktet kunne dette se vanskelig ut, men det endte med at frivillige medflyttere fra London besatte 60 % av stillingene i Leeds. Det hører med i dette bildet at en del av de frivillige kom fra andre deler av helsedepartementet enn den delen som skulle flytte. Flyttingen ble med andre ord gjennomført samtidig med en del interne rokeringer i helsedepartementet. Dette ga som utfordring for ledelsen at mange ansatte i departementet samlet sett var ukjente med sine nye arbeidsoppgaver. Som en parallell kan en tenke seg mulighetene for slike frivillige rokeringer mellom SD og andre tilsyn eller statsinstitusjoner. Det er i det minste god grunn til å se nærmere på erfaringene med flere vellykkede utflyttinger fra London til andre regioner i England.

9. Samlet vurdering

Samlet sett mener vi at Veritas sin rapport representerer et svært uheldig beslutningsgrunnlag for spørsmålet om flytting av Sjøfartsdirektoratet. Vi mener at Veritas:

- gir gale kostnadsanslag
- har feilberegnet kapasitetssituasjonen i overgangsfasen
- har feilvurdert rekrutteringssituasjonen på Haugalandet
- ikke tar hensyn til viktige samfunnsøkonomiske vurderinger
- ignorerer potensielt viktige bedriftsøkonomiske gevinster ved flyttingen.

Dersom en korrigerer for svakheter ved rapporten mener vi at en regnskapsoversikt for flyttingen til Haugesund like gjerne kan komme ut med positivt fortegn, selv i en rent bedriftsøkonomisk kalkyle. Veritas gjør for eksempel ingen forsøk på å ta hensyn til mulighetene for lavere gjennomstrømning eller andre effektiviseringsgevinster ved flyttingen til Haugesund.

Det er vanskelig å skjønne hvordan Veritas kan presentere beregninger som viser at flytting koster 1.7 millioner kroner per ansatt og at det innebærer en nedbygging av produksjonskapasiteten til 46 % i det året flyttingen fullføres. Dersom dette avspeiler et reelt scenario er det vanskelig å forklare den løpende omstillingen og dynamikken i næringslivet. Vi mener at anslagene til Veritas beror på betydelige feilkalkyler, og vi er grunnleggende uenige når Veritas beskriver sine resultater som konservative og optimistiske, se for eksempel side 42 i rapporten: ”Det er lagt vekt på å sikre beregninger som er nøkterne og konservative i forhold til et optimistisk scenario”.

I beregningene refererer Veritas noen steder til anbefalinger i St.meld. nr. 17, Om Statlige Tilsyn. På flere punkter avviker de fra føringer gitt i stortingsmeldingen. De er selv nøye med å peke på noen slike punkter (se side 33 i Veritasrapporten). Disse er imidlertid uvesentlige i den store sammenhengen, de slår ikke mye ut i anslag for kostnader og kapasitet. Det er andre føringer i stortingsmeldingen Veritas har tatt lettere på i sin rapport. For eksempel heter det i St.meld. nr. 17 (side 78) at ”Både kostnader og gevinster ved omlokaliseringen avhenger kritisk av hvordan omstillingsprosessen i de enkelte tilsyn legges opp og gjennomføres. Dette er først og fremst en utfordring til ledelsen, (...)”.

Vi savner en vurdering av mulighetene for effektiviseringsgevinster, og vi savner en beskrivelse av omstillingsprosessen der ledelsen er tilordnet en mer aktiv rolle for å hindre kapasitetsproblemer og redusere omstillingskostnader. Det blir galt når mulige tiltak presenteres etter beregningene av kapasitetsproblemer og kostnader, det gir bedre mening å se slike forhold i sammenheng. Selv om fase 2 av arbeidet til Veritas skulle ha et tettere forhold til grunnleggende føringer i St.meld. nr. 17, blir det galt å la meningsløse utregninger i fase 1 danne grunnlag for konkrete omstillingstiltak.

Vi håper at debatten vil dreie seg om mer enn detaljer om det usikre tallmaterialet. Etter vår mening er det andre forhold som burde være mer sentrale, for eksempel samfunnsøkonomiske betraktninger om behovet for regional balanse. Vår kanskje viktigste kritikk mot Veritasrapporten er den statiske tilnæringsmåten. Virkeligheten er dynamisk. Dette gjelder for eksempel den måten regionale arbeidsmarkeder fungerer på. Med en statisk tilnærming ville det være vanskelig å argumentere for

etableringen av Oljedirektoratet og Statoil i Stavanger tidlig på 70-tallet. Nord-Jæren hadde i motsetning til det som er tilfelle for Haugesund og sjøfart, et relativt lite oljemiljø den gang. Størrelsen på det regionale oljemiljøet i Stavangerområdet og de endringsprosesser som her har pågått forteller oss noen om den store dynamikk og tilpasningsevne som kan utvikles i et regionalt arbeidsmarked. Skulle en følge betraktningssmåten i Veritasrapporten, ville det være liten grunn til å tro på mulighetene for å bygge opp de nødvendige fagmiljøene på Nord-Jæren.

Den statiske betraktningssmåten er også uheldig i en vurdering av de mulighetene en flytteprosess gir til å effektivisere og fornye organisasjonen. Uten å underslå det negative for de som blir rammet av flyttingen, er det viktig å være oppmerksom på at flyttingen gir muligheter for å utvikle løsninger som kan være tilpasset en ny tid. Vi mener videre at Veritas så langt har ignorert de mulighetene til å finne fleksible løsninger på de kompetansemessige utfordringene i overgangsfasen. Når de i sammendraget peker på alle de saksområder som må kraftig nedprioriteres over mange år, så virker det mer som et partsinnlegg for det bestående heller enn et innlegg fra en uavhengig aktør som vil vurdere løsninger.

På side 4 i Veritasrapporten står det at ”sjøfartsdirektøren har besluttet å engasjere Det Norske Veritas Maritime Solutions til å gjennomføre en objektiv analyse”. Dette kan vi ikke se at Veritas har klart.

Referanser

- Martin Gjelsvik og
Jon Moxnes
Steineke Verdiskapingsevnen i fire norske storbyregioner: Regionale indikatorer for nyskaping, livskvalitet, kompetansekapital og internasjonal orientering, rapport RF-2002/146
- Det Norske Veritas Forventede effekter ved flytting av Sjøfartsdirektoratet til Haugesund – Rapport fra Fase 1. Rapport Nr. 2003-0151 Revisjon nr. 01
- Haugesund
Kommune Haugesund, Haugalandet og den planlagte flytting av Sjøfartsdirektoratet Notat 28.1.2003
- Haugesund
Kommune Kommentar til Veritas' notat 1 Ressurser i Haugesund Notat 19.2.2003
- St.meld. nr. 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn